



نظام المعاشات الجديد في مصر

أ. د. أمنية حلمي

ورقة عمل رقم (١١٦)

ديسمبر ٢٠٠٦

ملخص

طرحت الحكومة المصرية في الآونة الأخيرة رؤيتها لنظام جديد للمعاشات وحددت الملامح الأساسية له. وتهدف هذه الورقة إلى التعرف على طبيعة هذا النظام المقترح والإطار المؤسسي له ودراسة وتحليل الآثار المتوقعة لتطبيقه وطرح مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تساعد على تعظيم الاستفادة منه استنادا إلى الخبرة الدولية. وقد أوضحت الدراسة أن تطبيق نظام المعاشات المقترح "تدرجيا" سوف يساعد على تخفيض الأعباء المالية على الخزانة العامة في الأجل القصير، وتعزيز الاستدامة المالية للنظام في الأجل الطويل، والمحافظة على دور الدولة في إعادة توزيع الدخل، ورفع الكفاءة الاقتصادية، وتطوير سوق رأس المال. وبالرغم من هذه المزايا، إلا أنه ينقل عبء إدارة المخاطر من الحكومة للأفراد في حين أنها أكثر قدرة منهم نسبيا على تحمل أعباء تلك المخاطر.

وطرحت الورقة مجموعة من المقترحات التي من شأنها تعظيم الاستفادة من النظام المقترح ومنها، أهمية تحقيق التناسب بين الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري ومتوسط الأجر الشهري السائد في الاقتصاد القومي، وربط معدل العائد على أموال المعاشات التي تستثمرها الحكومة بمعدل النمو في الأجور، ووضع آلية تلقائية للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات. وللحد من المخاطر التي قد يتحملها الأفراد، أكدت الورقة على أهمية دور الدولة في وضع وتطوير القواعد التنظيمية والرقابية لرفع كفاءة إدارة مخاطر استثمار أموال المعاشات بالأسواق المالية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتخفيض التكلفة الإدارية المرتبطة بها، وتحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل.

Abstract

The Egyptian government has recently outlined its vision for a new pension system and highlighted its proposed features. The purpose of this paper is to analyze the proposed system and give an ex ante assessment of its expected results in light of international experience. The paper finds out that the *gradual* implementation of the system would help reduce the burden on the treasury, achieve fiscal sustainability, maintain the role of the state in income distribution, enhance economic efficiency, and develop the capital market. However, the paper argues that the proposed system would also transfer the burden of risk management from the government to individuals, although the former is more capable of managing such risks.

To ensure maximum benefits from implementing the proposed system, the paper underscores the importance of aligning the maximum monthly contribution with the average monthly wage in the economy, linking the rate of return on pension funds with the wage growth rate, and putting in place an automatic mechanism to preserve the real value of pensions. As for reducing the risks to individuals, the paper stresses the role of the state in establishing the appropriate rules and regulations governing the investment of funds in the capital market, taking measures to reduce the accompanying administrative costs, and finally ensuring more equitable income distribution.

١ - مقدمة

بدأت الحكومة المصرية في الآونة الأخيرة في وضع نظام جديد للمعاشات يستند إلى قانون واحد يوفر معاشاً لائقاً لكبار السن ويحقق التكافل الاجتماعي لمن لا معاش له ويشجع العاملين المشتركين فيه على استهداف مقدار المعاش الذي يريدون الحصول عليه عند التقاعد، من خلال تغيير الأساليب التي يتم بها تحديد معاش الفرد وتمويل المعاشات المستحقة وإدارة أموال المعاشات.

ويرجع هذا التوجه الجديد للحكومة إلى أن نظام المعاشات الحالي رغم مزاياه، أصبح غير قادر على تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل، حيث تقدر الالتزامات الحالية له بنحو ١٤١% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل احتياطات تعادل ٤٨% من الناتج. وذلك بالإضافة إلى عدم قدرته على تحقيق الكفاءة الاقتصادية أو العدالة في توزيع الدخل (الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٣؛ الجبالي ٢٠٠٦؛ الجهاز المركزي للمحاسبات ٢٠٠٦؛ معهد التخطيط القومي ٢٠٠٦؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ٢٠٠٥؛ حلمي ٢٠٠٤؛ World Bank 2006a).

وعلى الرغم مما سبق، فإن طرح فكرة نظام جديد للمعاشات في مصر أثار المخاوف حول حقوق العاملين المشتركين في النظام الحالي والحماية التي يتمتع بها أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم. ومن ثم، تهدف هذه الورقة إلى التعرف على طبيعة نظام المعاشات الجديد والإطار المؤسسي له ودراسة وتحليل الآثار المتوقعة لتطبيقه وطرح مجموعة من المقترحات التي تساعد على ضمان حقوق العاملين، وتوفير الحماية لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، وتحقيق مصلحة الاقتصاد القومي في مجموعه، وذلك بالاستفادة من الخبرة الدولية في هذا المجال وبما يتلاءم مع أوضاع الاقتصاد المصري.

وتتكون هذه الورقة من ثلاثة أجزاء رئيسية بالإضافة للمقدمة والخاتمة. في الجزء الثاني، يتم إلقاء الضوء على الجوانب المختلفة لنظام المعاشات الحالي ثم تحديد أوجه القصور في أدائه والتي تدفع إلى التحول نحو نظام جديد للمعاشات في مصر. ووفقاً لما طرحته الحكومة المصرية مؤخراً حول رؤيتها المستقبلية لنظام المعاشات، يتم في الجزء الثالث تحديد الملامح الأساسية للنظام الجديد المقترح والإطار المؤسسي له ودراسة وتحليل الآثار المتوقعة لتطبيقه. وأخيراً، نطرح في الجزء الرابع بعض المقترحات التي قد تساعد على تحقيق مصالح العاملين وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم والاقتصاد القومي في مجموعه.

٢ - أهمية التحول إلى نظام جديد للمعاشات في مصر

من المفيد إلقاء الضوء على الجوانب المختلفة لنظام المعاشات الحالي قبل تحديد أوجه القصور في أدائه والتي تدفع إلى التحول نحو نظام جديد للمعاشات في مصر.

النظام الحالي

يتسم نظام المعاشات الحالي في مصر باتساع نطاق التغطية، حيث تشمل القوانين الأربعة الرئيسية التي يقوم عليها - كما هو موضح في الجدول رقم (١) - العاملين بالحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص وأصحاب الأعمال ومن في حكمهم والعمالة غير المنتظمة والمستحقين لمعاش السادات والمصريين العاملين بالخارج. وفي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، أصبح النظام يشمل نسبة كبيرة من المشتغلين (٩٣% منهم)، مقارنة بنسبة لا تتجاوز ٣٠% في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وحوالي سبعة ونصف مليون مواطن من أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم. ويوفر لهم النظام الحالي الحماية من مخاطر عديدة تحول دون استمرارهم في العمل وأهمها: كبر السن، والعجز، والوفاة (World Bank 2006a and b).

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، إعاقة العامل
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 تتوفر في شأنه شروط الخضوع لقانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

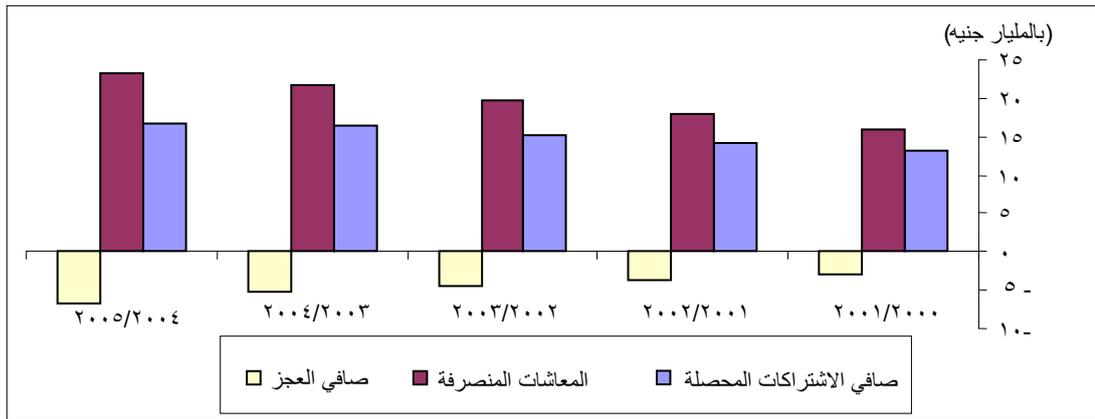
المصادر: وزارة التأمينات ٢٠٠٣/٢٠٠٤؛ و٢٠٠٣؛ و٢٠٠٠/٢٠٠١.

وبفضل ما تتمتع به مصر من هيكل سكاني شاب نسبياً، بلغ رصيد المال الاحتياطي لنظام المعاشات الحالي ٤٨% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ (الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٦). وقد أصبحت أموال المعاشات ثاني أهم مصدر للتمويل طويل الأجل في مصر عام ٢٠٠٥ بعد المدخرات المتوفرة لدى الجهاز المصرفي. فوفقاً لما تم حسابه بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي للبنك المركزي المصري عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، تمثل أموال المعاشات أكثر من ٣٠% من إجمالي الأوعية الادخارية المتاحة للاقتصاد المصري في عام ٢٠٠٥، مقارنة بالمدخرات لدى الجهاز المصرفي البالغة نحو ٥٦% من إجمالي هذه الأوعية.

أوجه القصور في أداء النظام الحالي

وعلى الرغم مما يتمتع به نظام المعاشات الحالي في مصر من مزايا، إلا أنه أصبح غير قادر على تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل. فقد ارتفع عجز الاشتراكات المحصلة عن تغطية المعاشات المنصرفة من ٢.٨ مليار جنيه إلى ٦.٦ مليار جنيه تقريباً خلال الفترة (٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠٠٤/٢٠٠٥)، كما يوضح الشكل

شكل رقم (١): عجز صافي الاشتراكات المحصلة عن تغطية المعاشات المنصرفة خلال (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٥/٢٠٠٤) (بالمليار جنيهه)



المصادر: وزارة المالية ٢٠٠٦؛ الجبالي ٢٠٠٦؛ مجلس الشعب ٢٠٠٦، ج و ٢٠٠٥، أ، ب، ج و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٣، أ، ب.

وبالإضافة لعدم قدرة النظام الحالي على تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل، فإنه يفتقر للكفاءة الاقتصادية أو العدالة في توزيع الدخل. وترجع أوجه القصور في أداء النظام الحالي إلى أربعة عوامل رئيسية: ارتفاع معدل الإعاقة، وطبيعة القواعد المطبقة، والأسلوب المتبع في تمويل المعاشات المستحقة، والطريقة التي تدار بها أموال المعاشات، كما سنوضح فيما يلي.

أولاً: ارتفاع معدل الإعاقة

على الرغم من الهيكل السكاني الشاب لمصر حتى الآن، نجد أن نسبة المتقاعدين المستحقين للمعاش إلى العاملين المشتركين في نظام المعاشات المصري مرتفعة (٣٩%)^٢ بالمقارنة بالنسب السائدة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (٢٧%)، وأمريكا اللاتينية (٢٥%)، وآسيا (١١%). ويرجع ارتفاع معدل الإعاقة في النظام الحالي إلى عوامل عديدة، أهمها: التحسن الذي طرأ على معدلات توقع الحياة عند التقاعد والانخفاض في معدلات المواليد،^٣ وزيادة معدل البطالة إلى ١٠% خاصة بين الشريحة العمرية من سن ١٥ إلى ٤٠

^١ وعندما تكون الاشتراكات الجارية المحصلة لا تكفي لسداد ما يستحق من معاشات، فإن الحكومة تتحمل عبئاً مالياً لتغطية هذا العجز بموجب المادة ٨ من القانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥.

^٢ مما يعني أن كل ثلاثة أفراد من العاملين المصريين تقريباً يتحملون عبء إعالة فرد واحد من أصحاب المعاشات.

^٣ يبلغ عدد السكان فوق ستين عاماً بالنسبة لإجمالي السكان المصريين ٩% حالياً، ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى ١٨% في عام ٢٠٣٥. وقد زاد متوسط العمر المتوقع عند الميلاد للمواطن المصري من ٦٩ سنة في عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى ٧٢ سنة في عام ٢٠٠٦/٢٠٠٥. كما

ثانياً: طبيعة القواعد المطبقة

تؤدي بعض قواعد النظام الحالي كارتفاع معدل الاشتراك، وانخفاض الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري، وتحديد قيمة معاش الفرد بأسلوب المزايا المحددة،^٤ وتسهيل شروط استحقاق معاش التقاعد المبكر إلى إضعاف الاستدامة المالية للنظام في الأجل الطويل أو تحقيق الكفاءة الاقتصادية أو العدالة في توزيع الدخل.

- ارتفاع معدل الاشتراك

يعتبر معدل الاشتراك بالنسبة للعاملين في الحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص مرتفعاً، حيث يصل هذا المعدل إلى ٤٠% من الأجر الأساسي و٣٥% من الأجر المتغير للفرد، كما يوضح الجدول رقم (٢). وعلى الرغم من أن هذا المعدل المرتفع يهدف إلى تغطية المعاشات المستحقة عند كبر السن والرعاية الصحية وغيرها من المخاطر التي قد يتعرض لها الفرد كإصابات العمل، إلا أنه أعلى بكثير من المعدل السائد في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كالجائر وليبيا وتونس والمغرب والأردن حيث يتراوح ما بين ٨% و١٤% فقط.

ويُدفع ارتفاع معدل الاشتراك إلى عدم التزام كثير من المشتركين في النظام بدفع الاشتراكات المستحقة عليهم أو على العاملين لديهم، أو الاشتراك بأجور تقل بكثير عن الدخول الحقيقية لهم (حلمي ٢٠٠٤؛ وزارة التأمينات ٢٠٠٣ب؛ الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٣؛ عبد الرحمن محمد ٢٠٠٢). وقد ترتب على ذلك انخفاض حصة الاشتراكات المستحقة لصندوق التأمين على العاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص بحوالي ١٧% في عام ٢٠٠١ بالمقارنة بعام ٢٠٠٠، وارتفاع جملة المديونيات المستحقة على المشتركين في هذا الصندوق من ٢.٦ مليار جنيه في يونيو ٢٠٠١ لأكثر من ٥ مليار جنيه في يونيو ٢٠٠٥ (صندوق العاملين بقطاع الأعمال العام والخاص، التقرير السنوي والحسابات الختامية، أعداد متفرقة؛ الجهاز المركزي للمحاسبة ٢٠٠١؛ وزارة التأمينات ٢٠٠٠/٢٠٠١).

^٤ وفقاً لأسلوب المزايا المحددة، يمثل معاش الفرد نسبة معينة من متوسط أجره الشهري خلال عدد معين من سنوات خدمته، وتتزايد قيمة المعاش مع زيادة عدد سنوات الخدمة (Barents Group 1999; World Bank 1994).

جدول رقم (٢): مكونات الاشتراك كنسبة من الأجر التأميني

العاملين بقطاع الأعمال الخاص		العاملين بقطاع الأعمال العام		العاملين بالحكومة		مكونات الأجر
متغير	أساسي	متغير	أساسي	متغير	أساسي	
ص/ع	ع/ص	ص/ع	ع/ص	ص/ع	ع/ص	صاحب العمل (ص)/العامل (ع)
١٠/١٥	١٠/١٥	١٠/١٥	١٠/١٥	١٠/١٥	١٠/١٥	كبر السن والعجز
-	٣/٢	-	٣/٢	-	٣/٢	مكافأة نهاية الخدمة
٠/٢	٠/٢	٠/٢	٠/٢	-	-	تأمين البطالة
١/٤	١/٤	١/٣	١/٣	١/٣	١/٣	التأمين الصحي
٠/٣	٠/٣	٠/٢	٠/٢	٠/١	٠/١	إصابة العمل
١١/٢٤	١٤/٢٦	١١/٢٢	١٤/٢٤	١١/١٩	١٤/٢١	الإجمالي
٣٥	٤٠	٣٣	٣٨	٣٠	٣٥	الإجمالي الكلي

المصادر: الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٦؛ World Bank 2006a.

ويؤثر انخفاض قيمة الاشتراكات المحصلة سلباً على قدرة النظام على الوفاء بالتزاماته المالية تجاه أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم. 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).

- 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)، ١٢٠٠٠ جنيهاً مصرياً (٧٠٠ جنيهاً للأجر الأساسي و ٥٠٠ جنيهاً للأجر المتغير)، وهو ما يعتبر ضمناً ضريبية 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. وبذلك يفرض النظام الحالي أعباء أشد على أصحاب الأجور الأقل ويدفع الكثير منهم إلى محاولة الاشتراك عند أجور أقل من الأجور الحقيقية. كما يؤدي إلى عدم تحصيل اشتراكات عن نسبة كبيرة من الأجور الأكثر ارتفاعاً (حلمي ٢٠٠٤؛ نجيب ٢٠٠٢؛ James 1997).

- تحديد قيمة معاش الفرد بأسلوب المزايا المحددة

° تجدر الإشارة إلى أن ٥٢% من العاملين بالحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص (الخاضعين للقانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥)، يحصلون على معاش أقل من مائة جنيهاً شهرياً (الجبالي ٢٠٠٦).

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)، 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 ٢٠٠٠/٢٠٠١؛ 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 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 (حلمي ٢٠٠٤).

- 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 مبكراً أصغر. ووفقاً للنظام الحالي، تقل نسب التخفيض "القانونية" لمعاشات التقاعد المبكر بفارق كبير عن نسب التخفيض "الاكتوارية" الواجب مراعاتها ليستمر التوازن بين إيرادات نظام المعاشات ومصروفاته، كما يوضح الجدول رقم (٣). ويدفع التساهل الشديد في شروط استحقاق معاشات التقاعد المبكر كثيراً من الأفراد إلى الاندفاع نحو طلب التقاعد المبكر.^٦ ويؤدي ذلك إلى تزايد العبء المالي لتمويل المعاشات المستحقة للأفراد المتقاعدين مبكراً من ناحية، وتناقص أعداد العاملين المشتركين في نظام المعاشات وبالتالي انخفاض حصة الاشتراكات من ناحية أخرى (حمد الله فهمي ٢٠٠٢؛ وزارة التأمينات ٢٠٠٠/٢٠٠١؛ و ٢٠٠٠).

^٦ ارتفع عدد حالات المعاش المبكر من ٣٨٤ ألف حالة في نهاية يونيو ٢٠٠٤ إلى ٤٠٣ ألف في نهاية يونيو ٢٠٠٥، وبما يمثل نحو ٤٠% من إجمالي عدد حالات معاش التقاعد خلال العام نفسه (الجبالي ٢٠٠٦).

جدول رقم (٣): 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.

ثالثاً: أسلوب تمويل المعاشات المستحقة

على الرغم من أن نظام المعاشات الحالي قام في الأصل على أسلوب التمويل بالكامل،^٧ إلا أنه أصبح الآن ممولاً "جزئياً"^٨ لاعتماده بصورة متزايدة على الدعم المالي من الحكومة لسداد المعاشات المستحقة. ويرجع ذلك لأسباب عديدة، أهمها: عدم وجود آلية "تلقائية" بالنظام الحالي للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات من التآكل عبر الزمن وعدم التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها.

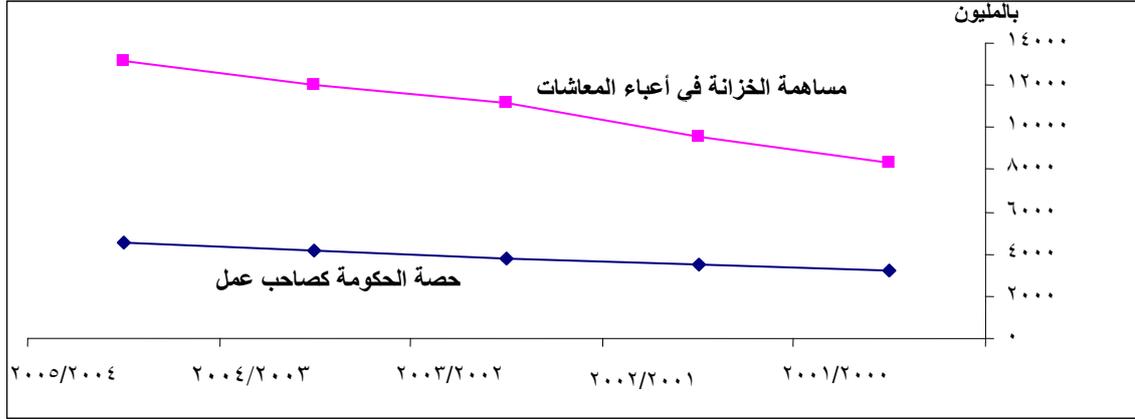
فللتخفيف من أعباء ارتفاع تكلفة المعيشة على أصحاب المعاشات والمحافظة على القيمة الحقيقية لمعاشاتهم، تقوم الخزانة العامة بتمويل الزيادات السنوية التي قررتها الدولة لهم منذ عام ١٩٨٧ وحتى عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤ (المادة ١٤٨ من القانون رقم ٧٩ لعام ١٩٧٥) من الإيرادات العامة،^٩ بالإضافة إلى سداد حصة الحكومة كصاحب عمل في الاشتراكات (٢١% من الأجور الأساسية و١٩% من الأجور المتغيرة للعاملين بالحكومة). وفي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، بلغت مساهمة الخزانة العامة في أعباء المعاشات نحو ١٣ مليار جنيه (٨.٢% من الإنفاق العام) وحصة الحكومة كصاحب عمل حوالي ٤.٦ مليار جنيه، كما يوضح الشكل رقم (٢).

^٧ في النظام الممول بالكامل، يتم تمويل المعاشات المستحقة 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. وفي ظل هذا النظام، تكون القيمة الحالية للاشتراكات المدخرة مساوية تماماً للقيمة الحالية للمعاشات المستحقة مستقبلاً، وبحيث يكون النظام قادراً على الاستدامة المالية في الأجل الطويل دون الحاجة لأي دعم مالي من الحكومة (حلمي ٢٠٠٤؛ Barr 2002, 2001 and 2000).

^٨ نظام المعاشات الممول جزئياً يعتمد بصورة متزايدة على الدعم المالي من الحكومة لسداد المعاشات المستحقة. وفي ظل هذا النظام تكون القيمة الحالية للمعاشات المستحقة مستقبلاً أعلى من القيمة الحالية للاشتراكات المدخرة، مما يترتب عليه وجود التزامات ضمنية على الحكومة تجاه المشتركين في النظام.

^٩ منذ عام ١٩٨٧، تقرر الحكومة بموجب قوانين خاصة، زيادة سنوية لأصحاب المعاشات تمولها من الإيرادات العامة، بالنسب التالية: ٢٠% في عام ١٩٨٧، و١٥% من عام ١٩٨٨ وحتى عام ١٩٩١، و٢٠% في عام ١٩٩٢، و١٠% من عام ١٩٩٣ وحتى عام ٢٠٠٥، و٧.٥% في عام ٢٠٠٦. واعتباراً من أول يوليو عام ٢٠٠١، تكون الزيادة بحد أقصى ٦٠ جنيه وحد أدنى ١٠ جنيهات.

شكل رقم (٢): تطور أعباء المعاشات المسددة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠-٢٠٠٤/٢٠٠٥) بالمليون جنيه



المصادر: وزارة المالية ٢٠٠٦ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٣؛ ومجلس الشعب ٢٠٠٥.

وتجدر الإشارة إلى أنه خلال السنوات العشرة الماضية، لم تتمكن الخزانة العامة من سداد كامل قيمة الدعم المالي المستحق لنظام المعاشات للوفاء بالزيادات السنوية لمواجهة أعباء المعيشة. وقد ترتب على ذلك تضخم المديونية المستحقة على الخزانة العامة لنظام المعاشات لتزيد عن ٣٥ مليار جنيه في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ (الجهاز المركزي للمحاسبات ٢٠٠٦).^{١٠} واعتباراً من عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، أجمت الخزانة العامة عن تمويل الزيادة السنوية لأصحاب المعاشات، وقام نظام المعاشات بتحمل هذه الأعباء.

أما فيما يتعلق بعدم التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الأفراد والمعاشات التي يحصلون عليها، فعلى سبيل المثال، يبلغ اشتراك الفرد من العمالة غير المنتظمة (والتي تمثل نحو ٢٧% من إجمالي المشتركين في النظام الحالي)، جنيهاً واحداً فقط في الشهر مقابل حصوله في المستقبل على معاش شهري قدره ثمانين جنيهاً. ويكلف هذا المعاش الخزانة العامة حوالي مليار جنيه سنوياً مقابل اشتراكات قدرها أربعة ملايين فقط يتم تحصيلها من ستة ملايين مؤمن عليهم (الجبالي ٢٠٠٦؛ حمد الله فهميم ٢٠٠٢ ب).

وفي ظل هذا النظام الممول "جزئياً"، أصبحت أموال المعاشات المدخرة (٤٨% من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥) تغطي جزءاً فقط من التزامات المعاشات المستحقة "ضمنياً" على الحكومة مستقبلاً تجاه المشتركين في نظام المعاشات (١٤١% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس العام). ويتضمن هذا الدين العام "المستتر" إعادة توزيع بين أبناء الجيل الواحد وأيضاً بين الأجيال المختلفة (Kane and Palacios 1996).

^{١٠} الأموال المستحقة لنظام المعاشات طرف الخزانة العامة لا يؤدي عنها ريع استثمار نتيجة عدم تحويلها إلى بنك الاستثمار القومي وبالتالي يفقد النظام الريع المستحق عنها مما يؤثر على المركز المالي له (الوزير ٢٠٠٥).

رابعاً: إدارة أموال المعاشات

في ظل نظام المعاشات الحالي، تتولى 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. ويلتزم كل من هذين الصندوقين بموجب المادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠، بتحويل فائض أموال المعاشات المتاحة 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 كفاءة استثمار أموال المعاشات. ويوضح الجدول رقم (٤)، أن حافضة الاستثمار بالنسبة لهذه الأموال غير متنوعة بدرجة كافية. حيث يتم استثمار الغالبية العظمى (٩٢%) من أموال المعاشات البالغة ٢٣٩.٤ مليار جنيه في عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، لدى بنك الاستثمار القومي (٢١٩ مليار جنيه). كما يستخدم جزء من أموال المعاشات في تمويل عجز الموازنة العامة بشراء أوراق مالية حكومية (أذون وسندات و صكوك).

جدول رقم (٤): أهم أوجه استثمار أموال المعاشات في مصر ومتوسط العائد المحقق عليها بالمقارنة بمتوسط العائد على الاستثمارات منخفضة المخاطر (عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥)

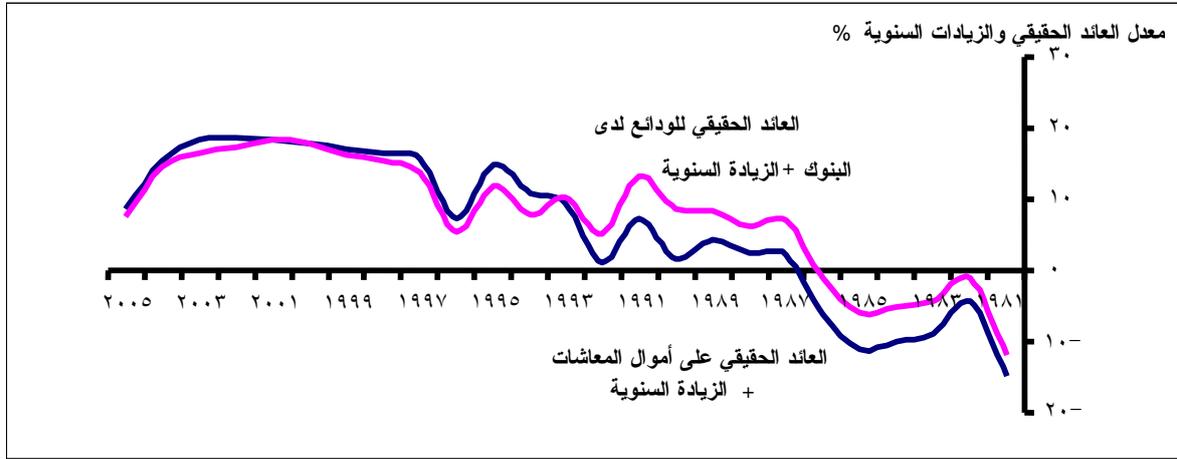
أهم أوجه استثمار أموال المعاشات	الأهمية النسبية (%)	متوسط العائد المحقق على أموال المعاشات (%)
لدى بنك الاستثمار القومي	٩٢	١٠
ودائع لدى البنوك	٦	٩-٨.٢٥
صكوك لدى الخزنة العامة	٠.٩	٥.٥
أوراق مالية	٠.٩	١٦-٤
سندات حكومية	٠.١	١١-٨.٧٥
أذون على الخزنة العامة	٠.١	١١-٩.٧

المصادر: تم حساب النسب الواردة بالجدول بالاعتماد على بيانات الجهاز المركزي للمحاسبة ٢٠٠٦؛ والبنك المركزي المصري التقارير السنوية والمجلة الاقتصادية، أعداد مختلفة.

وبحساب معدل العائد "الحقيقي" على أموال المعاشات مضافاً إليه الزيادات السنوية التي قررتتها الحكومة لأصحاب المعاشات منذ عام ١٩٨٧، وجد أن هذا العائد أصبح موجبا ومتزايداً منذ عام ١٩٨٧/١٩٨٨ حتى الآن. كما أنه تخطى العائد "الحقيقي" على الودائع المصرفية (مضافاً إليه الزيادات السنوية لأصحاب المعاشات) منذ عام ١٩٩٢/١٩٩٣، كما يوضح الشكل رقم (٣). وبالإضافة إلى ذلك، تبين أن متوسط العائد المحقق على استثمار أموال المعاشات المودعة لدى بنك الاستثمار القومي (١٠%) في عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، اقترب من متوسط العائد المحقق على الاستثمارات الأخرى منخفضة المخاطر كشهادات الاستثمار والودائع

وعلى الرغم مما سبق، فإن نظام المعاشات لا يحصل على العوائد المحققة بالفعل لأن بنك الاستثمار القومي يضيفها إلى رصيد أموال المعاشات المودعة لديه ليعيد استثمارها، مما لا يتفق بالضرورة مع مصالح أصحاب المعاشات الذين قد يفضلون الاستفادة من هذه العوائد في رفع قيمة معاشاتهم. كذلك كان من الممكن الاستعاضة بهذه العوائد عن الزيادات السنوية التي تتحملها الخزنة العامة لتخفيف أعباء ارتفاع تكلفة المعيشة على أصحاب المعاشات.

الشكل رقم (٣): معدل العائد "الحقيقي" على أموال المعاشات مضافا إليه معدلات الزيادة السنوية لأصحاب المعاشات بالمقارنة بنظيره على الودائع المصرفية، خلال الفترة (١٩٨٠/١٩٨١-٢٠٠٤/٢٠٠٥)



المصدر: محسوب بواسطة الباحثة بالاعتماد على: البنك المركزي المصري، التقارير السنوية، أعداد مختلفة؛ الجبالي ٢٠٠٦؛ World Bank (2006a).

وتمثل أموال المعاشات حوالي ٧٠% من الموارد المالية المتاحة لبنك الاستثمار القومي، والذي يقوم بدوره بإقراض الخزنة العامة لتمويل حوالي ٨٦% من الاستثمارات العامة، بمعدل عائد ١٢% سنويا (مجلس الشعب ٢٠٠٦أ، و٢٠٠٦ج). وفي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، وصلت مديونية الخزنة العامة لبنك الاستثمار القومي ١٤٣.٧ مليار جنيه (حوالي ٤١% من صافي الدين العام المحلي الحكومي البالغ ٣٤٩.٢ مليار جنيه)، وبلغت أعباء خدمة هذه المديونية ٢١.٧ مليار جنيه (نحو ٥٢% من إجمالي أعباء خدمة الدين العام المحلي الحكومي التي وصلت ٤١.٨ مليار جنيه). ومن المتوقع أن يقع العبء الأكبر لسداد هذه المديونيات على أجيال المستقبل (البنك المركزي المصري، التقارير السنوية، أعداد مختلفة؛ مجلس الشعب ٢٠٠٥أ، و٢٠٠٥ب، وزارة المالية ٢٠٠٦ و٢٠٠٥).

ونخلص مما سبق إلى أن نظام المعاشات الحالي رغم مزاياه، أصبح غير قادر على تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل أو الكفاءة الاقتصادية أو العدالة في توزيع الدخل، مما يوضح أهمية التحول إلى نظام جديد للمعاشات في مصر.

٣- النظام الجديد للمعاشات في مصر وآثاره المتوقعة

أكدت تجارب الدول في المناطق المختلفة من العالم، عدم جدوى إصلاح نظام المعاشات القائم على المزايا المحددة والممول جزئياً كالنظام المصري الحالي في تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل أو الكفاءة الاقتصادية أو العدالة في توزيع الدخل، وضرورة وضع وتطبيق نظام جديد للمعاشات قائم على الاشتراكات المحددة^{١١} وممول بالكامل لتحقيق هذه الأهداف (World Bank 1997; Loewe 2000; Vittas 1997).

وعندما أدرك العديد من الدول ومنها: السويد (١٩٩٤)، وإيطاليا (١٩٩٥)، ولافتيا (١٩٩٦)، وبولندا (١٩٩٩)، وقرغيزستان^{١٢} (١٩٩٧)، ومنغوليا (٢٠٠٠)، صعوبة تطبيق النظام الجديد "مباشرة" لأن اشتراكات العاملين الحاليين فيه سوف تدخر لتمول معاشاتهم مستقبلاً، ويصبح عبء توفير الموارد المالية اللازمة لسداد المعاشات المستحقة لأعداد كبيرة من المتقاعدين الحاليين بالغ الارتفاع على الحكومة،^{١٣} قامت بتطبيقه "تدريجياً".

وتعتمد الإستراتيجية المتبعة للتطبيق التدريجي للنظام على أمرين أساسيين. الأول، استمرار العمل بنظام المعاشات الحالي بالنسبة لأصحاب المعاشات الحاليين والمستحقين عنهم وللمشاركين الحاليين، عدا من هم دون سن معينة ويرغبون "اختيارياً" في التحول إلى النظام الجديد، على أن يتم إصدار سندات حكومية لضمان حقوقهم عند تحولهم إلى نظام المعاشات الجديد (كبولندا ولافتيا). أما الاشتراك في نظام المعاشات الجديد فيكون "إجبارياً" بالنسبة للمنضمين الجدد إلى سوق العمل (Fox and Palmer 2001; Keller and Heller 2001; Holzmann 2000; Mitchell 1998a,b; Schwarz and Demirguc-Kunt 1999; De Mesa and Bertranou 1997).

والأمر الثاني، المزج بين تمويل المعاشات المستحقة بأسلوب الموازنة السنوية^{١٤} والتمويل بالكامل، وبين الإدارة العامة والخاصة من خلال نوعين من الحسابات: حسابات "دفترية" قائمة على الاشتراكات المحددة

^{١١} وفقاً لطريقة الاشتراكات المحددة، يتوقف معاش الفرد 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 أكبر قدر ممكن من التناسب بين الاشتراكات التي يسدها الفرد والمعاش الذي يحصل عليه، مما يحفزه 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.

^{١٢} قرغيزستان دولة في آسيا الوسطى، تجاور الصين وعاصمتها بشكيك. واستقلت من الاتحاد السوفيتي في أواخر ١٩٩١.

^{١٣} بلغت التكلفة المالية للتطبيق "المباشر" للنظام القائم على اشتراكات محددة وممول بالكامل أكثر من ٩٠% من الناتج المحلي الإجمالي في شيلي، و ٨٧% في كولومبيا، و ٨٠% في المكسيك (Mitchell 1998a,b). وتم تمويل هذه التكلفة بالغة الارتفاع برفع معدلات الضرائب، أو تخفيض قيمة المعاشات، أو استخدام جزء كبير من حصة خصخصة الشركات العامة.

^{١٤} وفقاً لأسلوب الموازنة السنوية، تستخدم الحكومة الاشتراكات التي يسدها العاملون الحاليون في تمويل المعاشات المستحقة للمتقاعدين حالياً. أي أن الحسابات "الدفترية" تمثل حقوقاً للأفراد تستحق لهم على الخزنة العامة في المستقبل دون وجود صندوق فعلي تدخر فيه أموال المعاشات.

جدول رقم (٥): حجم الحسابات "الدفترية" و"النقدية" قياسا بمعدل الاشتراك في الدول التي تطبق النظام الجديد (%)

الدولة	معدل الاشتراك			معدل الاشتراك في الحساب "الدفترية"	معدل الاشتراك في الحساب "النقدي"
	الإجمالي	حصة صاحب العمل	حصة العامل		
السويد	١٨.٥	٩.٢٥	٩.٢٥	١٦	٢.٥
بولندا	١٩.٥٢	غ.م.	غ.م.	١٢.٢٢	٧.٣
إيطاليا	٣٢.٨	٢٣.٩١	٨.٨٩	٣٢.٨	صفر
لاتفيا*	٣٣	غ.م.	غ.م.	٢٠	٢
قرغيزستان	٢٩	٢٤	٥	٢٩	صفر
مونغوليا	١٩	١٣.٥	٥.٥	١٩	صفر

ملاحظات: غ.م.= غير متاح، * = بالنسبة للاتفيا، على الرغم من أن معدل الاشتراك يصل إلى ٣٣%، إلا أن ٢٢% فقط يضاف حاليا للحسابين "الدفترية" و"النقدي". أما الرصيد المتبقي، فيستخدم في سداد المعاشات المستحقة للمتقاعدين حاليا. وبحلول عام ٢٠١٠، سيتم رفع معدل الاشتراك في الحساب "النقدي" من ٢% إلى ٢٠%، وتخفيض معدل الاشتراك في الحساب "الدفترية" من ٢٠% إلى ١٠% فقط.

المصادر: Williamson 2004; Williamson and Williams 2003; Palme 2003; Palmer 2001 and 1999; Chlon-; Dominczak 2002; Rutkowski 2002; Bender and MacArthur 2000; Fox and Palmer 1999; Brugiavini and Fornero (1998).

وبالاستفادة من الخبرة الدولية، طرحت الحكومة المصرية مؤخرا رؤيتها المستقبلية لنظام المعاشات الجديد وحددت الملامح الأساسية له (الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٦؛ World Bank 2006a). ويتم فيما يلي التعرف على طبيعة هذا النظام والإطار المؤسسي له، ثم دراسة وتحليل الآثار المتوقعة لتطبيقه.

طبيعة النظام الجديد

يعتبر الاشتراك في نظام المعاشات الجديد إجباريا بالنسبة للمنضمين الجدد إلى سوق العمل، على أن يستمر العمل بنظام المعاشات الحالي بالنسبة لأصحاب المعاشات الحاليين والمستحقين عنهم والمشاركين الحاليين فيه، عدا من هم دون سن الثلاثين ويرغبون اختياريًا في التحول إلى النظام الجديد. وبتحديد هيكل النظام الجديد والإطار المؤسسي له، يمكن التعرف على طبيعة هذا النظام.

هيكل النظام الجديد

يتكون النظام الجديد من معاش أساسي، ونوعين من الحسابات الشخصية للفرد المشترك في النظام: الحساب "الدفترية" والحساب "النقدي". وذلك بالإضافة إلى تطوير نظام المعاشات التكميلي الاختياري، كما هو موضح في الجدول رقم (٦).

جدول رقم (٦): مقارنة هيكل نظام المعاشات الجديد بهيكل النظام الحالي

النظام الجديد			النظام الحالي	الأسلوب المتبع في:
للمشاركين فيه		لغير المشاركين فيه		
المعاش "التكميلي"	الحساب "النقدي"	الحساب "الدفتري"	المعاش "الأساسي"	
اشتراكات محددة			١٥% من متوسط الأجر السائد في الاقتصاد	مزايا محددة
ممول بالكامل	الموازنة السنوية	الإيرادات العامة	جزئيا	تمويل المعاشات المستحقة
خاصة	حكومية	حكومية	حكومية	إدارة أموال المعاشات

المصدر: إعداد الباحثة.

وبالنسبة للمعاش الأساسي، يوفر النظام الجديد حداً أدنى من المعاش لكل مواطن مقيم في مصر بلغ ٦٥ عاماً ولا يتقاضى معاشاً من الدولة، لتحقيق قدر من التكافل الاجتماعي. ويتم تمويل هذا المعاش الأساسي من الإيرادات العامة للدولة بدون اشتراط تسديد اشتراكات. ومن المقترح أن يحدد هذا المعاش بما يعادل ١٥% من متوسط الأجر السائد على مستوى الاقتصاد القومي.^{١٥} وسوف يتم دمج العمالة غير المنتظمة (القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠) في نظام المعاش الأساسي.

أما فيما يتعلق بالحسابين الشخصيين للفرد، يتم توحيد أجر الاشتراك الأساسي والمتغير في أجر شامل موحد يصبح هو الأجر المرجعي للاشتراك في النظام، ورفع الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري من ١٢٠٠ جنيه إلى ٢٠٠٠ جنيه، وتحديد معدل الاشتراك عند ١٧% من الأجر الشامل، يسجل ١٢% منه في الحساب "الدفتري" ويودع ٥% بالحساب "النقدي". وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتضح بعد كيفية توزيع معدل الاشتراك بين كل من العامل وصاحب العمل، أو طبيعة المخاطر التي يوفر النظام الجديد الحماية منها، وهذه من العوامل المهمة في تقييم النظام الجديد.

ويتحدد معاش الفرد المستحق له عند التقاعد بمجموع قيمة الاشتراكات التي قام بسدادها بصفة دورية طوال مدة خدمته في كل من حسابيه "الدفتري" و"النقدي"، بالإضافة إلى معدل العائد السنوي المركب الذي تحدده الحكومة بالنسبة للأرصدة الدفترية، وكذلك السائد في السوق بالنسبة للأرصدة النقدية التي تم استثمارها في أصول مالية متنوعة خلال سنوات الاشتراك في نظام المعاشات، مقسوماً على عدد السنوات المتوقعة لحياة الفرد بعد التقاعد.

وتمهيدا للبدء في وضع وتطبيق الحسابات "الدفترية" الممولة بأسلوب الموازنة السنوية وفقاً للنظام الجديد، أعلنت وزارة المالية أنه سيتم تسوية دين الحكومة لدى بنك الاستثمار القومي وكذلك التزامات البنك

^{١٥} تجدر الإشارة إلى أن متوسط الأجور الشهرية للعاملين في الحكومة والقطاعين العام والأعمال العام يبلغ حوالي ٦٢٤ جنيهاً (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ٢٠٠٥).

وبالإضافة لما سبق، يشجع نظام المعاشات الجديد كل من يرغب من المواطنين، على الانضمام اختياريًا إلى صناديق معاشات تكميلية بمعدل الاشتراك الذي يراه مناسبًا لقدرته على الادخار وبما يمكنه من استهداف مقدار المعاش الذي يريد الحصول عليه عند التقاعد. وتخضع هذه الصناديق لرقابة وإشراف الهيئة المصرية للرقابة على التأمين التي تتبع وزارة الاستثمار.^{١٧} ولتشجيع الأفراد على الاشتراك في نظام المعاشات التكميلي الاختياري، من المتوقع إعفاء حد معين من اشتراكاتهم فيه من الضرائب.

الإطار المؤسسي للنظام الجديد

بموجب القرار الجمهوري رقم ٤٢٢ الصادر في ديسمبر ٢٠٠٥، أصبح وزير المالية هو الوزير المختص بتنفيذ تشريعات التأمين الاجتماعي ويرأس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي ويحل محل وزير التأمينات أيما ذكر في كافة القوانين والتشريعات الأخرى. ويتضمن الإطار المؤسسي المقترح لنظام المعاشات الجديد، تشكيل لجنة عليا للمعاشات، وتطوير الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية إلى الهيئة القومية لإدارة المعاشات، وتحديث نظم تكنولوجيا المعلومات، وتكوين مجلس إدارة استثمارات المعاشات، وإنشاء قطاع الرقابة والإشراف على المعاشات التكميلية.

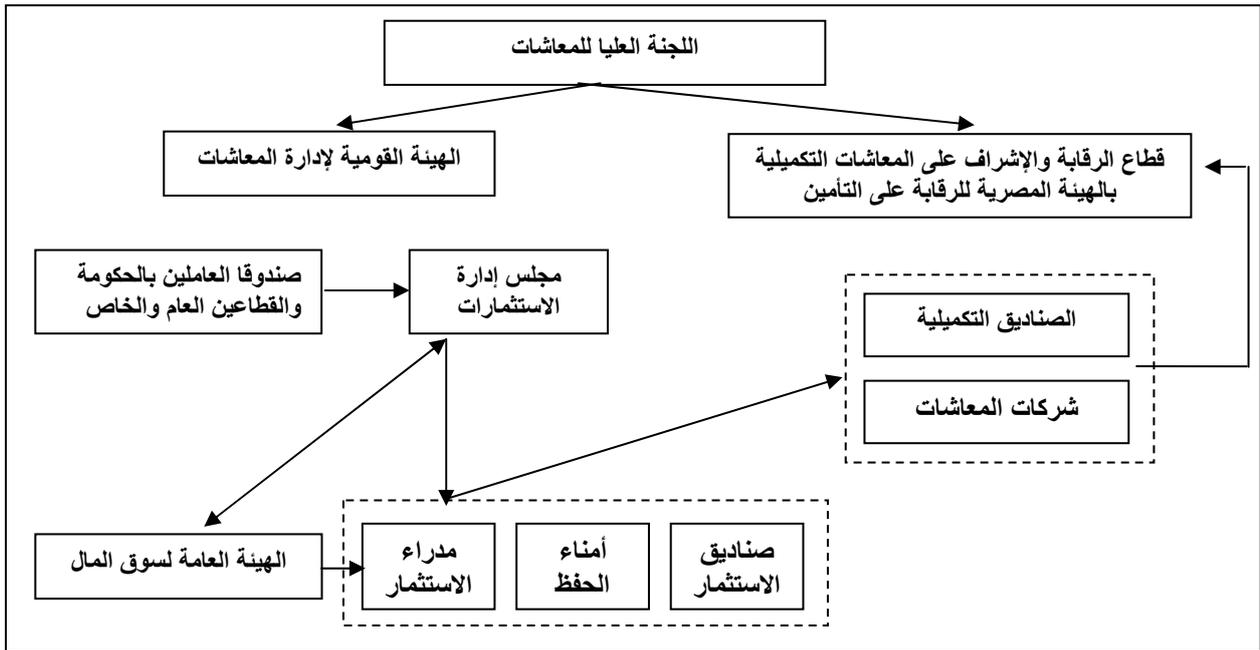
وتتضمن اللجنة العليا للمعاشات في مجلس إدارتها الوزراء المعنيين وهم وزراء المالية والاستثمار والتضامن الاجتماعي والعمل. وذلك بالإضافة إلى رئيسي الهيئة العامة لسوق المال والرقابة على التأمين. وتكون هذه اللجنة العليا مسؤولة عن إصدار التشريعات واللوائح التنفيذية ومتابعة أداء الجهات الرقابية لكل من نظامي المعاشات العام والتكميلي.

ويتم تطوير الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية (التي تخضع للقانون ٢٠٧ لعام ١٩٩٤ المعدل للقانون ٧٩ لعام ١٩٧٥) لتصبح الهيئة القومية لإدارة المعاشات وتتولى مهمة إدارة النظام الجديد بعنصريه والإشراف على أداء كل من صندوق العاملين بالحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص. وإنشاء مركز جديد لضمان جودة معالجة البيانات والإشراف على تدفقها وربط النظامين الحالي والجديد.

^{٦١} وفقا لتصريح وزير المالية لجريدة الأهرام في ٦ مايو عام ٢٠٠٦.

^{١٧} تجدر الإشارة إلى أن عدد الصناديق المسجلة لدى هيئة الرقابة على التأمين ارتفع من ١٩٩ صندوق في عام ١٩٨٠ إلى ٦١٥ صندوق في عام ٢٠٠١. وزادت الموارد المالية السنوية لهذه الصناديق من ٣٠ مليون جنيه إلى ٣٦٠٠ مليون جنيه خلال نفس الفترة.

كما يتم تكوين مجلس إدارة استثمارات المعاشات ليتولى مهمة وضع السياسات والأطر التي يعمل من خلالها مدراء الاستثمار لأموال الحساب "النقدي" الجديد. ويتكون أعضاء هذا المجلس من المهنيين ذوي الخبرات في إدارة الاستثمار. وأخيراً، يتم إنشاء قطاع مستقل داخل الهيئة المصرية للرقابة على التأمين التي تتبع وزارة الاستثمار تحت مسمى قطاع الرقابة والإشراف على المعاشات التكميلية. ويقوم هذا القطاع بوضع المعايير التي تعمل في إطارها صناديق المعاشات التكميلية ومتابعة التزام هذه الصناديق بهذه المعايير لحماية مصالح المشتركين من حدوث عجز اكتواري بها. ويوضح الشكل رقم (٤) الإطار المؤسسي لنظام المعاشات الجديد.



الشكل رقم (٤): الإطار المؤسسي لنظام المعاشات الجديد

المصدر: الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٦.

الآثار المتوقعة للنظام الجديد

على الرغم من أن تطبيق نظام المعاشات الجديد "تدريجياً" يساعد على تخفيض الأعباء المالية على الخزانة العامة في الأجل القصير، وتعزيز قدرة النظام على الاستدامة المالية في الأجل الطويل، واستمرار دور الدولة في إعادة توزيع الدخل، ورفع الكفاءة الاقتصادية، وتطوير سوق رأس المال، إلا أنه ينقل عبء إدارة المخاطر من الحكومة للأفراد. وفيما يلي تفصيل ما تقدم.

تخفيض الأعباء المالية على الخزانة العامة في الأجل القصير

يعتبر تطبيق النظام الجديد "تدريجياً" من خلال البدء بتوجيه النسبة الأكبر من اشتراكات العاملين (١٢%) إلى الحسابات "الدفترية"، والنسبة الأصغر (٥%) إلى الحسابات "النقدية"، وجعل الاشتراك فيه إجبارياً للمؤمنين

ويرجع ذلك إلى أنه في حالة تطبيق النظام الجديد "مباشرة"، سوف تدخر اشتراكات العاملين الحاليين في حساباتهم "النقدية" لتمول معاشاتهم مستقبلاً، وتصبح التكلفة المالية التي تتحملها الحكومة لسداد المعاشات المستحقة لأعداد كبيرة من المتقاعدين الحاليين بالغة الارتفاع، نقدرها بحوالي ٩٣% من الناتج المحلي الإجمالي على أساس أن الالتزامات الحالية للنظام تصل إلى ١٤١% من الناتج مقابل احتياطات تعادل ٤٨% منه.

وعند تطبيق النظام الجديد، سوف تؤول الاشتراكات المحصلة من العاملين الحاليين والمسجلة في الحسابات "الدفترية" إلى الخزنة العامة لتستخدمها في سداد المعاشات المستحقة لأصحاب المعاشات الحاليين وكافة المصروفات الإدارية المرتبطة بهذه الحسابات "الدفترية". ومن المتوقع ألا تتحمل الخزنة العامة أية مساهمة في تمويل الزيادات السنوية للمعاشات أو أعباء الاقتراض من بنك الاستثمار القومي.^{١٨} وبذلك من المتوقع أن يساعد النظام الجديد للمعاشات على تخفيض الأعباء المالية على الخزنة العامة بأكثر من ٢٩.٦ مليار جنيه، عما كانت عليه في العام المالي ٢٠٠٣/٢٠٠٤، كما يوضح الجدول رقم (٧).

جدول رقم (٧): الأعباء المالية المتوقعة للنظام الجديد بالمقارنة بالنظام الحالي (بالمليون جنيه)

الأعباء المالية المتوقعة للنظام الجديد*		الأعباء المالية للنظام الحالي (٢٠٠٣/٢٠٠٤)	
١١٢٧١.١	صافي الاشتراكات من نظام المعاشات	٤١٤١.٢	حصة الحكومة كصاحب عمل
يخصم منها:		يضاف إليها:	
٦١٩٧.٧	المعاشات المنصرفة	١٢٠٠١.٩	مساهمة الخزنة العامة في تمويل الزيادات السنوية
٣٨٧.٣	مصروفات الأجر والمستلزمات	١٨١٤٧.٠	أعباء خدمة مديونية الخزنة لبنك الاستثمار القومي
٤٦٨٦.١	إجمالي الأعباء المالية	٣٤٢٩٠.١	إجمالي الأعباء المالية

ملاحظة: تم استخدام أحدث البيانات المتاحة والمتعلقة بعام ٢٠٠٣/٢٠٠٤.

المصدر: محسوب بواسطة الباحثة بالاعتماد على البيانات الواردة بمجلس الشعب، ٢٠٠٦ و ٢٠٠٦ ب.

^{١٨} تجدر الإشارة إلى أن موازنة عام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، لا تتضمن أية مساهمة للخزنة العامة في تمويل الزيادات السنوية للمعاشات أو اقتراض من بنك الاستثمار القومي. كما تم استبعاد بند "فوائد طرف بنك الاستثمار القومي" وظهر بند مختلف تحت مسمى "فوائد قروض لتمويل الاستثمارات العامة".

تعزيز قدرة النظام على الاستدامة المالية في الأجل الطويل

تساعد الحسابات "النقدية" الممولة بالكامل على تعزيز قدرة النظام الجديد على الاستدامة المالية في الأجل الطويل، لأن تمويل المعاشات المستحقة وفقاً لهذه الحسابات سيتم باستخدام الاشتراكات التي ادخرها العاملون على مدار سنوات عديدة وتم استثمارها في أصول متنوعة لتحقيق معدل عائد حقيقي عليها، بحيث تكون القيمة الحالية للاشتراكات المدخرة مساوية تماماً للقيمة الحالية للمعاشات المستحقة مستقبلاً.

ويساعد تخفيض معدل الاشتراك (من ٤٠% من الأجر الأساسي و ٣٥% من الأجر المتغير للفرد، إلى ١٧% فقط من أجره الشامل)، على تخفيف العبء المالي على المشتركين في النظام الجديد، مما يشجع على الالتزام بسداد الاشتراكات المستحقة وعند الأجر الحقيقي وزيادة الطلب على العمالة في القطاع الرسمي، مما يعزز قدرة النظام على الوفاء بالتزاماته المالية تجاه أصحاب المعاشات.

كما أن تحديد قيمة المعاش بالأخذ في الاعتبار معامل يعكس التحسن الذي يطرأ في معدلات توقع الحياة عند التقاعد، يساعد على الحد من الإنفاق على المعاشات عندما نتوقع حياة أطول للأفراد المتقاعدين وذلك بدون الحاجة إلى إجراء تعديل تشريعي لحساب قيمة المعاش المستحق للفرد.

استمرار دور الدولة في إعادة توزيع الدخل

يعتمد النظام الجديد على الفصل الواضح بين برامج إعادة توزيع الدخل لتحقيق التكافل الاجتماعي والمعاشات المعتمدة على الاشتراكات. ويظل للدولة دور رئيسي في إعادة التوزيع، حيث توفر حداً أدنى من المعاش لمن لا معاش له ويتم دمج العمالة غير المنتظمة في نظام المعاش الأساسي، وتمويلهما من الإيرادات العامة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن الحد من التكلفة المالية للإنفاق على نظام المعاش الأساسي يتطلب استهدافاً أكثر دقة للمستحقين له. على سبيل المثال، من الضروري استبعاد بعض الفئات غير المستحقة لهذا المعاش كحائزي وملاك الأراضي الزراعية ممن نقل حيازتهم أو ملكيتهم عن عشرة أفدنة والمصنفين كعمالة غير منتظمة وفقاً لنظام المعاشات الحالي.

رفع الكفاءة الاقتصادية

يحقق تحديد قيمة المعاش بطريقة الاشتراكات المحددة أكبر قدر ممكن من التناسب بين الاشتراكات التي يسددها الأفراد طوال سنوات خدمتهم والمعاشات التي يحصلون عليها، مما يشجعهم على مزيد من العمل والادخار (Aiyer 1997). وعندما ينظر الفرد إلى اشتراكاته على أنها مدخراته التي سوف يحصل عليها مستقبلاً مضافاً إليها معدل العائد السائد في السوق بالنسبة للحساب النقدي أو الذي تحدده الحكومة بالنسبة للحساب الدفترية، وليست كأعباء ضريبية مفروضة عليه، يتولد لديه الحافز على الالتزام بسداد الاشتراكات المستحقة عليه وعند أجره الحقيقي، والاستمرار في العمل لأطول فترة ممكنة ليتمتع بمعاش أكبر عند التقاعد،

كما أن أخذ العمر المتوقع للحياة بعد التقاعد في الاعتبار عند حساب قيمة المعاش المستحق للفرد، يعني أنه إذا تقاعد الفرد مبكرا وتمت قسمة قيمة المعاش المستحق له على عدد أكبر من السنوات التي تعكس ارتفاع توقع الحياة له بعد التقاعد، سوف ينخفض معاشه تلقائيا مما لا يشجعه على التهافت على التقاعد المبكر (World Bank 2002b; Gillion 2000; Heller 1998; James 1997).

تطوير سوق رأس المال

قد تساعد الحسابات "النقدية" القائمة على الاشتراكات المحددة والممولة بالكامل وبإدارة خاصة، على تطوير سوق رأس المال بما توفره من مدخرات للتمويل طويل الأجل، وما تولده من طلب على أدوات ومؤسسات مالية جديدة، وهو ما ينعكس إيجابيا على التنمية الاقتصادية (Barr, 2002, 2001, and 2000; Palacios and) (Pallares-Miralles, 2000; Sinn, 2000).

وقد أثبت كثير من الدراسات أن الشركات الخاصة قادرة في ظل القواعد التنظيمية والرقابية التي تضعها الدولة على استثمار أموال المعاشات المدخرة في الحسابات "النقدية" في أصول أكثر تنوعا بما يعظم العائد الحقيقي عليها بأقل قدر ممكن من المخاطر، وهو ما يحقق مصلحة المشتركين في النظام وأصحاب المعاشات والاقتصاد القومي في مجموعه (Carmichael and Palacios 2003; De Ferranti, Leipziger) (and Srinivas 2002; Palacios 2002; Iglesias and Palacios 2001).

وعلى الرغم من أن الحسابات "الدفترية" الممولة بأسلوب الموازنة السنوية تعتبر قيودا دفترية وليست أصولا رأسمالية، وبالتالي لا تسهم بصورة "مباشرة" في رفع معدل الادخار القومي أو تنمية الأسواق والمؤسسات المالية، إلا أنها قد تساعد على زيادة الادخار بطريقة "غير مباشرة" من خلال تخفيض الإنفاق العام على المعاشات وتقليل عجز الموازنة العامة للدولة.

نقل عبء إدارة المخاطر من الحكومة للأفراد

يتعرض أي نظام للمعاشات في العالم لمخاطر عديدة، أهمها: الصدمات الاقتصادية الكلية (كالتغيرات في التضخم والبطالة والإنتاجية) والتي تؤثر على الناتج والأسعار؛ والمخاطر الديموجرافية (مثل ارتفاع متوسط العمر المتوقع للحياة بعد التقاعد وارتفاع معدل الإعالة) المؤثرة على التزامات المعاشات؛ والمخاطر المرتبطة بالاستثمار (التقلبات في سوق الأوراق المالية وارتباط معدل العائد بأداء الأسهم والسندات)؛ والمخاطر الإدارية (كالتدليس وارتفاع الرسوم الإدارية)؛ ومخاطر عدم استقرار السياسات (مثل قيام الحكومة بتغيير الأسلوب المتبع في المحافظة على القيمة الحقيقية للمعاش).

وعلى الرغم من الآثار الإيجابية المتوقعة لنظام المعاشات الجديد، إلا أنه ينقل العبء الأكبر لإدارة هذه المخاطر من الحكومة إلى الفرد، في حين أنها أكثر قدرة منه نسبيا على تحمل أعباء تلك المخاطر. على سبيل

وبالنسبة للحسابات "النقدية"، يواجه الفرد مشكلة رئيسية وهي: ارتفاع التكلفة الإدارية لهذه الحسابات (Zaidi 2006). ففي كثير من الدول تستنفد التكلفة الإدارية (التمثلة في تكلفة: فتح الحسابات "النقدية"، واستثمار الأموال، وحفظ السجلات والاتصال باستمرار بالعاملين أصحاب الحسابات، والتسويق لجذب الأفراد من خلال الإعلان مثلا) نسبة كبيرة للغاية من معدل العائد على الأموال المستثمرة في الحساب "النقدي" (Stanko 2003; Sunden 2004 and 2000; Weaver 2005).

ففي شيلي مثلا، على الرغم من أن متوسط معدل العائد الحقيقي الكلي على أموال المعاشات المستثمرة في الحسابات النقدية كان مرتفعا (١٠.٢٩% سنويا)، إلا أن التكلفة الإدارية والعمولات قد استنفدت نحو ٥٤% منه خلال الفترة من ١٩٨٢ إلى ١٩٩٧. وقد وجد الفرد الذي اشترك بنسبة ١٠% من دخله في حساب "نقدي" عام ١٩٨٢ وتقاعد بعد ٢٣ سنة، أي في عام ٢٠٠٥، أنه على الرغم من نمو اشتراكاته بمعدل عائد سنوي حقيقي ١٠.٢٩% خلال هذه الفترة، أن الرسوم الإدارية استنفدت أكثر من خمس رصيده المتراكم (Keran and Cheng 2002).

٤- مقترحات لتطبيق نظام المعاشات الجديد في مصر

والآن بعد تحديد أهم الآثار المتوقعة لنظام المعاشات الجديد، يمكن طرح مجموعة من المقترحات التي تساعد على ضمان حقوق العاملين، وتوفير الحماية لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، وتحقيق مصلحة الاقتصاد القومي في مجموعه، وذلك بالاستفادة من الخبرة الدولية في هذا المجال وبما يتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية في مصر.

وبداية، من المهم لطرح مقترحات مناسبة أن تتضح كافة أبعاد النظام الجديد للمعاشات وخصوصا كيفية توزيع معدل الاشتراك بين كل من العامل وصاحب العمل وطبيعة المخاطر التي يوفر النظام الجديد الحماية منها.

تعزيز ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها طويلة الأجل تجاههم

على الرغم من أن تحديد قيمة التزامات الحكومة طويلة الأجل تجاه المواطنين أصحاب الحسابات "الدفترية" الممولة بأسلوب الموازنة السنوية سيتم بصورة صريحة يصعب تخفيضها في المستقبل، إلا أنه من الضروري إتاحة كافة المعلومات التي تعزز ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على الوفاء بها عندما يحين وقت تقاعدهم

إجراء تعديلات تشريعية

قبل تطبيق النظام الجديد من الضروري إعادة النظر في بعض القوانين الحالية ودمجها في قانون واحد. وعلى سبيل المثال، يستلزم رفع كفاءة استخدام أموال المعاشات تعديل القانون ١١٩ لسنة ١٩٨٠ المتعلق بإنشاء بنك الاستثمار القومي، لفض الاشتباك القائم بين صندوقي التأمينات وبنك الاستثمار القومي وإتاحة الفرصة أمام كل من الهيئة القومية لإدارة المعاشات ومجلس إدارة الاستثمارات لوضع وتنفيذ سياسة للاستثمار الأمثل لأموال المعاشات في المستقبل وتحقيق أكبر عائد ممكن مع مراعاة عاملي الضمان والسيولة. ومن المهم أيضا إلغاء المادة الخامسة من قانون التأمين الشامل (معاش السادات) لأنه على الرغم من أنها تخص من ليس لهم معاش قبل عام ١٩٨٠ ويبلغ عمرهم عند ذلك التاريخ خمسة وستين عاما، إلا أن عدد المستفيدين من هذا المعاش يتزايد سنويا مما يدل على انتفاع فئات غير مستحقة به.^{١٩}

تناسب الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري مع متوسط الأجر الشهري السائد في الاقتصاد القومي

وفقا للنظام الجديد، سيتم رفع الحد الأقصى لأجر الاشتراك من ١٢٠٠ جنيه إلى ٢٠٠٠ جنيه. وبمراجعة تجارب الدول، وجد أن رفع الحد الأقصى لأجر الاشتراك بنحو أربعة أضعاف متوسط الأجر السائد في الاقتصاد القومي يساعد على زيادة قيمة الاشتراكات المحصلة، وخاصة من ذوي الأجور المرتفعة نسبيا (World Bank 2006a and b).

ربط معدل العائد على الاشتراكات المسجلة بالحسابات "الدفترية" بمعدل النمو في الأجور

لتعزيز قدرة الحسابات "الدفترية" على الاستدامة المالية في الأجل الطويل وتوفير معدل عائد حقيقي مناسب للأفراد، من الممكن أن تحدد الحكومة معدل العائد على الاشتراكات المسجلة في هذه الحسابات وفقا لمعدل النمو الاسمي في الناتج المحلي الإجمالي (كإيطاليا) أو في الأجور (مثل السويد وبولندا ولاتفيا) أو سعر الفائدة على السندات الحكومية قصيرة الأجل (كالصين) (Inter-American Conference on Social Security) (2005).

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

^{١٩} ارتفع عدد المؤمن عليهم وفقا لقانون التأمين الاجتماعي الشامل من ٤.٩ مليون فرد في عام ١٩٩٠/١٩٩١ إلى نحو ٥.٢ مليون في عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤.

معدل الزيادة في المعاشات = معدل التضخم - (معدل النمو "المعتاد" في الأجور الحقيقية^{٢٠} - معدل النمو "الفعلي" في هذه الأجور).

وفي بولندا، يؤخذ معدل التضخم في الاعتبار مضافا إليه ٢٠% من الزيادة في معدل الأجر الحقيقي (Chlon-Dominczak, A. 2002). وبذلك يتوقف معاش الفرد على معدلات النمو في الأجور "قبل" تقاعد الفرد، وعلى معدلات النمو الاقتصادي "بعد" تقاعده (Fultz and Ruck 2001; Chlon and Rutkowski 1999).

تطوير القواعد التنظيمية والرقابية لإدارة مخاطر الاستثمار

يتطلب استثمار أموال المعاشات المدخرة في الحسابات "النقدية"، بنية أساسية متطورة للغاية فيما يتعلق بالأسواق المالية والمؤسسات المرتبطة بها،^{٢١} وسجلات دقيقة ومحدثة باستمرار عن جميع العاملين وأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، واستخدام كثيف لتكنولوجيا المعلومات، ووجود قدر مناسب من الثقافة المالية لدى الأفراد.

وبالإضافة لما سبق، يستلزم تعظيم معدل العائد على استثمار تلك الأموال بأقل قدر ممكن من المخاطر بما يحقق مصلحة العاملين، التأكيد على دور الدولة في وضع الإطار التنظيمي والقانوني الذي يضمن الكفاءة وتحقيق المنافسة بين الشركات الخاصة التي ستتولى هذه المهمة. فضلا عن تحديد الجهة التي تقوم بالرقابة والإشراف على تلك الشركات، وفقا لقواعد الرقابة "الاحترازية" (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 بهياكل 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).

وعلى الرغم من وجود اتفاق عام حول ضرورة وضع القواعد "الاحترازية" والالتزام بها، إلا أن هناك مخاوف من التكلفة المترتبة على تطبيق القواعد "الصارمة". ويرجع ذلك إلى أن تحديد ربحية صناديق المعاشات بمدى معين كالمتوسط السائد في الصناعة مثلا، قد يحد من المنافسة ويقلل الحافز على تحمل عبء

^{٢٠} تحدد السويد معدل النمو "المعتاد" أو "الطبيعي" في الأجور الحقيقية لديها، بنسبة ١.٦%.

^{٢١} كشرركات تقييم وتصنيف الأوراق المالية وشركات المحاسبة والقانون، والمستثمرين المؤسسيين.

تخفيض التكلفة الإدارية للحسابات "النقدية"

من المهم العمل على تخفيض الرسوم الإدارية حتى لا تستنفد نسبة كبيرة من معدل العائد على الأموال المستثمرة في الحسابات "النقدية". وبزيادة نسبة اشتراكات العاملين المخصصة للحسابات النقدية "تدرجياً"، يمكن رفع قيمة الأرصدة المتاحة بهذه الحسابات وتخفيض التكلفة الإدارية لها بالاستفادة من وفورات النطاق، مما يحقق النفع لأصحابها (World Bank 2001; Norman and Mitchell 2000). كما تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن شيلي قد تمكنت تدريجياً من تخفيض نسبة الرسوم الإدارية للأصول من ٩.٤% في عام ١٩٨٢ إلى ١.٤% في عام ١٩٩٨، من خلال مجموعة من الإجراءات كالتعاقد على فتح الحسابات "النقدية" مع مجموعات كبيرة أو مؤسسات، بدلاً من التعاقد مع كل فرد على حدة، والتحول من الاستثمار النشط (كاختيار أوراق مالية بعينها والأصول ذات الدخل الثابت) إلى الاستثمار السلبي (كصناديق المعاشات المرتبطة بأحد المؤشرات في سوق الأوراق المالية indexed funds) لتقليل تكلفة الاستثمار، ونقل مسؤولية حفظ السجلات والاتصال بالأفراد من مديري صناديق المعاشات إلى المؤسسات المتعاقد معها (Soto 2005).

كما 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، ولإشراف 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. وقد نجحت هاتان الشركتان في ألا تتجاوز نسبة الرسوم الإدارية للأصول ٣%، بالمقارنة بها في المكسيك (٩.٢%) والأرجنتين (٧.٧%).

تحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل

يمثل المعاش الأساسي في كثير من الدول، أكثر من ٣٠% من متوسط الأجر السائد في الاقتصاد القومي.^{٢٢} وبالنسبة لمصر، من الممكن إعادة النظر في إمكانية رفع المعاش الأساسي عما هو مقترح في النظام الجديد للمعاشات (١٥% فقط من متوسط الأجر السائد في الاقتصاد القومي)، خاصة مع الانخفاض النسبي في مستوى الأجور.

^{٢٢} تجدر الإشارة إلى أنه في السويد، يمثل المعاش الأساسي للمقيم بها لمدة لا تقل عن ٤٠ سنة وبلغ سن الخامسة والستين نحو ٣٣% من متوسط الأجر السائد في الاقتصاد القومي.

وفيما يتعلق ببعض الأفراد الذين تضطربهم ظروف معينة إلى الابتعاد عن سوق العمل لفترة محددة (كالبطالة، أو رعاية الأم لأطفالها، أو التحاق الشاب بالخدمة العسكرية)، فمن المهم أن تتحمل الدولة نيابة عنهم الاشتراكات المستحقة عليهم في حساباتهم "الدفترية" خلال هذه الفترة. ويوضح الجدول رقم (٨) الاشتراكات التي تتحملها الدولة نيابة عن الفرد في ظروف معينة ولفترات محددة في بعض الدول المختارة.

جدول رقم (٨): الاشتراكات التي تتحملها الدولة نيابة عن الفرد في ظروف معينة ولفترات محددة في دول مختارة

الدولة:	البطالة	رعاية الأطفال	العجز	غيرها
السويد	√	√	√	يوجد مقابل أداء الخدمة العسكرية واستكمال التعليم العالي
بولندا	√	√	√	X
قرغيزستان	X	√	X	X
لاتفيا	√	√	√	يوجد مقابل أداء الخدمة العسكرية ولزوجات الدبلوماسيين
منغوليا	√	X	X	X

المصادر: Jorgensen and Van Domelen 1999; Disney, 1999; De Mesa and Bertranou 1997.

٥ - الخاتمة

أوضحت هذه الدراسة أن نظام المعاشات الحالي رغم مزاياه، أصبح غير قادر على تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل أو الكفاءة الاقتصادية أو العدالة في توزيع الدخل، مما يدفع إلى التحول نحو نظام جديد للمعاشات في مصر. وأرجعت الورقة القصور في أداء النظام الحالي إلى أربعة عوامل رئيسية: ارتفاع معدل الإعالة، وطبيعة القواعد المطبقة، والأسلوب المتبع في تمويل المعاشات المستحقة، والطريقة التي تدار بها أموال المعاشات.

وبالرجوع إلى تجارب الدول في المناطق المختلفة من العالم، وما طرحته الحكومة المصرية في الآونة الأخيرة حول رؤيتها المستقبلية لنظام المعاشات، حددت الدراسة الملامح الأساسية للنظام الجديد والإطار المؤسسي له والآثار المتوقعة لتطبيقه.

وأوضحت الورقة أنه على الرغم من أن تطبيق نظام المعاشات الجديد "تدريجياً" يساعد على تخفيض الأعباء المالية على الخزينة العامة في الأجل القصير، وتعزيز الاستدامة المالية للنظام في الأجل الطويل، والمحافظة على دور الدولة في إعادة توزيع الدخل، ورفع الكفاءة الاقتصادية، وتطوير سوق رأس المال، إلا أنه ينقل عبء إدارة المخاطر من الحكومة للأفراد. وطرحت الدراسة مجموعة من المقترحات التي تساعد على ضمان حقوق العاملين، وتوفير الحماية لأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم، وتحقيق مصلحة الاقتصاد القومي في مجموعه، وذلك بالاستفادة من الخبرة الدولية في هذا المجال وبما يتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية في مصر.

واقترحت الدراسة ضرورة إتاحة كافة المعلومات التي تعزز ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها طويلة الأجل تجاههم عندما يحين وقت تقاعدهم في المستقبل، وعدم توسعها في استخدام أموال المعاشات في تمويل عجز الموازنة العامة، وأن معدل العائد المضاف لمدخراتهم يضمن لهم المحافظة على القيمة الحقيقية لمعاش يحقق لهم حياة كريمة.

كما اقترحت الورقة إجراء التعديلات التشريعية اللازمة لتعزيز الاستدامة المالية للنظام الجديد في الأجل الطويل ورفع كفاءة استخدام أموال المعاشات في المستقبل لتحقيق أكبر عائد ممكن مع مراعاة عاملي الضمان والسيولة، وتحقيق التناسب بين الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري ومتوسط الأجر الشهري السائد في الاقتصاد القومي، وربط معدل العائد على أموال المعاشات التي تستثمرها الحكومة بمعدل النمو في الأجور، ووضع آلية تلقائية للمحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات.

ولنجاح تطبيق النظام الجديد، أكدت الورقة على أهمية دور الدولة في وضع وتطوير القواعد التنظيمية والرقابية لرفع كفاءة إدارة مخاطر استثمار أموال المعاشات بالأسواق المالية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتخفيض التكلفة الإدارية المرتبطة بها، بالإضافة إلى دورها في تحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل.

قائمة المراجع

مراجع باللغة العربية

البنك المركزي المصري، التقارير السنوية، أعداد مختلفة.

الجبالي، عبد الفتاح، ٢٠٠٦، مستقبل نظام التأمينات الاجتماعية في مصر، كراسات إستراتيجية، السنة السادسة عشرة، العدد ١٦١، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، مارس.

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠٠٥، دراسة مقارنة لأجور العاملين بالدولة (قطاع حكومي/ عام وأعمال عام/ خاص)، القاهرة، يناير.

الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠١، التقرير السنوي عن نتائج الرقابة المالية وتقييم أداء الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي عن السنة المنتهية في ٣٠/٦/٢٠٠١.

الجهاز المركزي للمحاسبات، ٢٠٠٦، التحديات المستقبلية التي تواجه استثمارات أموال التأمين الاجتماعي في ضوء المستجدات الحالية، الإدارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء لقطاعات الاقتصاد، يوليو.

الحزب الوطني الديمقراطي، اللجنة الاقتصادية، ٢٠٠٣، رؤية مستقبلية حول نظام التأمين الاجتماعي القومي، ورقة غير منشورة، ٩ إبريل.

الحزب الوطني الديمقراطي، ٢٠٠٦، سياسات التشغيل والاستثمار، المؤتمر السنوي الرابع، سبتمبر.

الوزير، ليلي محمد، ٢٠٠٥، دراسة بشأن العلاقة بين نظام التأمين الاجتماعي ووزارة التخطيط والخزانة العامة، وبنك الاستثمار القومي، ورقة غير منشورة بالهيئة القومية للتأمين والمعاشات.

حلمي، أمنية، ٢٠٠٤، تطوير نظام المعاشات في مصر، ورقة عمل رقم ٩٤، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، مارس.

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.

جلال، أحمد، ٢٠٠٥، أهمية إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي في مصر، سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة، سبتمبر.

صندوق العاملين بقطاع الأعمال العام والخاص، التقرير السنوي والحسابات الختامية، أعداد متفرقة.

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.

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.

مجلس الشعب، ٢٠٠٣، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع قانون يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الثالث، يونيو.

مجلس الشعب، ٢٠٠٤، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن ملاحظات وتوصيات اللجان النوعية للمجلس عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٥، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الرابع، مايو.

مجلس الشعب، ٢٠٠٥، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ومشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٦، العام الرابع من الخطة الخمسية (٢٠٠٢/٢٠٠٣-٢٠٠٦/٢٠٠٧)، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الخامس، يونيو.

مجلس الشعب، ٢٠٠٥، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي والخزانة العامة عن السنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣، الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الخامس، فبراير.

مجلس الشعب، ٢٠٠٦، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧ ومشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، العام الخامس من الخطة الخمسية (٢٠٠٢/٢٠٠٣-٢٠٠٦/٢٠٠٧)، الفصل التشريعي التاسع، دور الانعقاد العادي الأول، مايو.

مجلس الشعب، ٢٠٠٦ب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن حساب ختامي الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية والهيئة القومية للإنتاج الحربي والخزانة العامة عن السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤، الفصل التشريعي التاسع، دور الانعقاد العادي الأول، مارس.

مجلس الشعب، ٢٠٠٦ج، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن قراءة وتوصيات اللجنة بشأن مشروع الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والتنمية لعام ٢٠٠٦/٢٠٠٧، العام الخامس من الخطة الخمسية (٢٠٠٢/٢٠٠٣-٢٠٠٦/٢٠٠٧)، الفصل التشريعي التاسع، دور الانعقاد العادي الأول، مايو.

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، ٢٠٠٥، إصلاح نظام المعاشات في مصر - الخيارات والسياسات، أغسطس.

معهد التخطيط القومي، ٢٠٠٦، المعاشات والتأمينات في جمهورية مصر العربية (الواقع وإمكانيات التطوير)، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم ١٨٩، القاهرة، يونيو.

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، ٢٠٠٠، دراسة عن أثر المعاش المبكر على نظم التأمين الاجتماعي، مذكرة غير منشورة.

_____، ٢٠٠٠/٢٠٠١، تقرير إنجازات ونتائج أعمال.

_____، ٢٠٠٣أ، الموقف التنفيذي لتكليفات الوزارة الواردة في بيان الحكومة المؤرخ في ٢٩/١٢/٢٠٠٢ والرؤية المستقبلية.

_____، ٢٠٠٣ب، مشكلة التهرب من الاشتراك في التأمين، مذكرة غير منشورة.

_____، ٢٠٠٣/٢٠٠٤، تقرير إنجازات ونتائج أعمال.

وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية، ٢٠٠٦، الأداء الاقتصادي وإنجازات التنمية، تقرير متابعة خطة عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ والربع الأخير من العام (إبريل/يونيو)، سبتمبر.

وزارة المالية المصرية، ٢٠٠٣، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٤، القاهرة، إبريل.

_____، ٢٠٠٥، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٥/٢٠٠٦، إبريل.

_____، ٢٠٠٦، البيان الإحصائي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٧، مايو.

REFERENCES IN ENGLISH

- 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.
- Barents Group, LLC. 1999. Road map to reform: Policy and implementation strategies for Egypt," USAID Reforming Insurance Markets in Egypt Project, Cairo.
- Barr, Nicholas. 2000. *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*. IMF Working Paper, no. 139, Washington, D.C.: International Monetary Fund, August.
- _____. 2001. The truth about pension reform. *Finance and Development*, vol. 38, no.3, Washington, D.C.: International Monetary Fund, September.
- _____. 2002. The pension puzzle: Prerequisites and policy choices in pension design. *Economic Issues*, no. 29, Washington, D.C.: International Monetary Fund, March.
- Bender, C, and I. W. MacArthur, 2000. Country profile for Mongolia. (Annex B7), in R. Holzmann, I. W. MacArthur and Y. Sin (eds.), *Pension systems in East Asia and the Pacific: Challenges and opportunities* (Social Protection Discussion Paper, no. 0014, Washington, D.C.: World Bank.
- Brugiavini, A. and E. Fornero. 1998. *A pension system in transition: The case of Italy*. Moncalieri, Center for Research on Pensions and Welfare Policies.
- 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.
- Chlon, A., M. Gora, and M. Rutkowski. 1999. *Shaping pension reform in Poland: Security through diversity*. Social Protection Discussion Paper no. 9923, Washington D.C.: The World Bank, August.
- Chlon-Dominczak, A. 2002. The Polish pension reform of 1999. In E. Fultz (ed.), *Pension reform in central and eastern Europe- Vol. 1: Restructuring with privatization (case studies of Hungary and Poland)*. Budapest: International Labor Office.
- 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, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 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. 1999. *Notional accounts as a pension reform strategy: An evaluation*. Social Protection Discussion Paper, no. 9928, Washington, D.C.: The World Bank, December.
- Fox, Louise. and Edward Palmer. 1999. *Latvian pension reform*. Social Protection Discussion Paper, no. 9922, Washington, D.C.: The World Bank.
- 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.
- Fultz, E. and M., Ruck. 2001. Pension reform in Central and Eastern Europe: Emerging issues and patterns. *International Labor Review*, vol. 140, no.1.
- 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. 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.
- Inter-American Conference on Social Security. 2005. *An overview of notional defined pensions plans*. Working paper CISS/WP/05112, November.
- International Labor Office (ILO). 1999. Social protection in Egypt. ILO/UNDP/Egypt/R 16, Social Security Department, International Labor Organization, Geneva.
- International Labor Office (ILO). 2006. LABORSTA Labor Statistics Database, 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 and 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.
- Norman, Goran and Daniel J. Mitchell. 2000. *Pension reform in Sweden: Lessons for American policymakers*. Background paper no. 1381, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, June.
- 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.
- Palme, Joakim. 2003. *The "great" Swedish pension reform*, Stockholm, Swedish Institute.
- Palmer, Edward. 1999. *The Swedish pension reform- framework and issues*. National Social Insurance Board.
- Palmer, Edward. 2001. Swedish pension reform: How did it evolve, and what does it mean for the future? In M. Feldstein and H. Siebert (eds.), *Social security pension reform in Europe*. Chicago, IL, University of Chicago Press.

- Rutkowski, Michal. 2002. *Lessons learned from pension reform in Central and Eastern Europe*, Heritage Lectures no. 729, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, February.
- Schwarz, Anita M., and Asli Demirguc-Kunt. 1999. *Taking stock of pension reforms around the world*. 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.
- Soto, Mauricio. 2005. *Chilean pension reform: The good, the bad, and the in between*. An Issue in Brief no. 31, Center for Retirement Research at Boston College, June.
- Stanko, D. 2003. *Polish pension funds, does the system work? Cost, efficiency and performance measurement issues*. Discussion Paper PI-0302. London: University of London, Pensions Institute, Birkbeck College.
- Sunden, A. 2000. *How will Sweden's new pension system work?* Issue Brief no. 3, Chestnut Hill, MA, Center for Retirement Research at Boston College.
- Sunden, A. 2004. How do individual accounts work in the Swedish pension system? *An Issue in Brief*, no. 22, Center for Retirement Research at Boston College, August.
- 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.
- Weaver, Kent. 2005. *Design and implementation issues in Swedish individual pension accounts*. CRR WP 2005- 05, Center for Retirement Research at Boston College, April.
- Williamson, John B. 2004. Assessing the pension reform potential of a notional defined contribution pillar. *International Social Security Review*, vol. 57, no. 1, International Social Security Association, Massachusetts, United States.
- Williamson, John B. and Matthew Williams. 2003. *The notional defined contribution model: An assessment of the strengths and limitations of a new approach to the provision of old age security*. Working Paper 2003-18, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College.
- World Bank. 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.
- _____. 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.
- _____. 2001. *Transition. Paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions*. World Bank Pension Reform Primer. Washington D.C.: The World Bank.

- _____. 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.
- _____. 2006a. *Egypt: A framework for an integrated reform of the pension system*. Policy Note, Middle East and North Africa Social and Human Development Group (MNSHD). Washington D.C.: The World Bank.
- _____. 2006b. *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance*. Washington D.C.: The World Bank.
- Zaidi, Asghar. 2006. *Pension policy in EU25 and its possible impact on elderly poverty*. Policy Brief. European Centre for Social Welfare Policy and Research, September.