المركز المصرى للدراسات الإقتصادية

ECES

The Egyptian Center for Economic Studies

نظام المعاشات الجديد فى مصر

أ. د. أمنية حلمى

المركز المصرى للدراسات الاقتصادية

وجامعة القاهرة

22 نوفمبر 2006

القضايا الرئيسية

1- أهمية التحول إلى نظام جديد للمعاشات

2- النظام الجديد وآثاره المتوقعة

3- مقترحات لتعظيم الاستفادة منه

Pension Reform

1- أهمية التحول إلى نظام جديد للمعاشات

Pension Reform

1- أهمية التحول إلى نظام جديد للمعاشات

على الرغم من أن النظام الحالي يوفر: ✓

- حماية من "مخاطر" عديدة
- وتأمينا "للغالبية" من قوة العمل
- و"مدخرات" للتمويل طويل الأجل

إلا أنه أصبح غير قادر على تحقيق: ✗

- الاستدامة المالية فى الأجل الطويل
- الكفاءة الاقتصادية
- العدالة في توزيع الدخل

1- يوفر النظام الحالي حماية من "مخاطر" عديدة ✓

القانون درجة الإلزام	نطاق التغطية	المخاطر المغطاة
79 لعام 1975 إجبارى	الجهاز الإدارى والعاملين بقطاعى الأعمال العام والخاص	كبر السن، العجز، الوفاة، المرض، إصابة العمل، الرعاية الصحية، والأمومة
108 لعام 1976 إجبارى	أصحاب الأعمال ومن فى حكمهم	كبر السن، العجز، الوفاة
50 لعام 1978 اختيارى	المصريين العاملين بالخارج	كبر السن، العجز، الوفاة
112 لعام 1980 (ومعاش السادات) اختياري	العمالة غير المنتظمة	كبر السن، العجز، الوفاة

1- يوفر النظام الحالي:

- تغطية تأمينية لنحو 93% من المشتغلين في مصر مقارنة بنسبة لا تتجاوز 30% في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا و39% بدول أمريكا اللاتينية

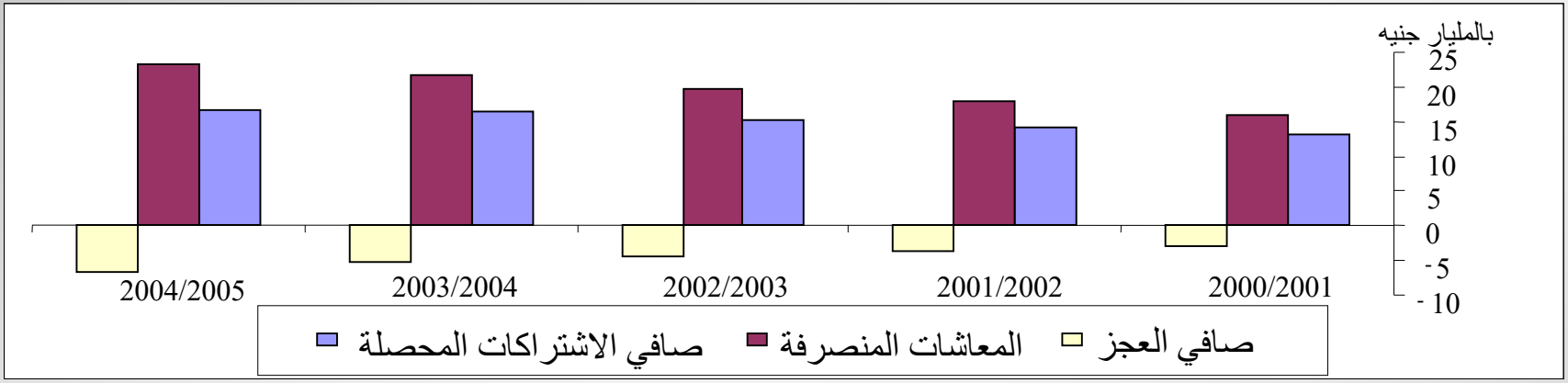
- حماية لحوالي 7.4 مليون من أصحاب المعاشات والمستحقين عنهم في عام 2004

- مدخرات للتمويل طويل الأجل (30% من إجمالي الأوعية الادخارية المتاحة للاقتصاد المصري في عام 2004/2005)

المصادر: الحزب الوطني الديمقراطي 2006؛ البنك المركزي المصري ، التقرير السنوي 2004/2005.

1- وعلى الرغم مما تقدم، إلا أن النظام الحالي لا يحقق الاستدامة المالية في الأجل الطويل نظرا لـ:

- عجز الاشتراكات المحصلة عن تغطية المعاشات المنصرفة



- توقع ارتفاع هذا العجز إلى 40 مليار جنيه في عام 2020 ثم إلى 327 مليار جنيه في عام 2050، و2 تريليون جنيه في عام 2075

- زيادة الالتزامات الحالية للنظام (141% من الناتج المحلي الإجمالي) عن احتياطياته (48% من الناتج)

المصادر: الحزب الوطني الديمقراطي 2006؛ معهد التخطيط القومي 2006؛ الجبالي 2006.

1- كما أنه غير قادر على تحقيق الكفاءة الاقتصادية أو العدالة في التوزيع نتيجة لـ:

- القواعد المطبقة
- أسلوب التمويل
- إدارة أموال المعاشات

1- القواعد المطبقة

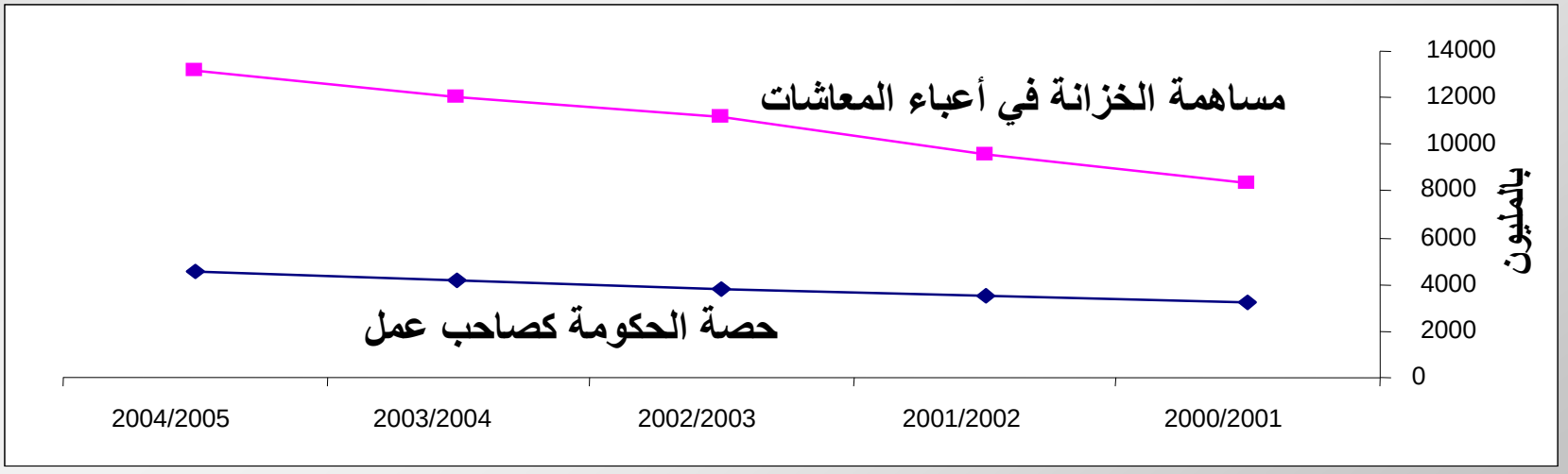
- ارتفاع معدل الاشتراك (41% من الأجر الأساسى و25% من الأجر المتغير)
- عدم تناسب العبء المالى للاشتراكات مع الأجر نظرا لانخفاض الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهرى (1200 جنيه شهريا)
- ترتبط قيمة المعاش بمتوسط الأجر الشهرى خلال سنتين فقط قبل التقاعد
- تساهل شروط استحقاق معاش التقاعد المبكر

1- أسلوب التمويل

- **يتسم أسلوب التمويل بعدم التناسب بين الاشتراكات والمعاشات**
(مثلا: بالنسبة للعمالة غير المنتظمة والتى تمثل نحو 33% من المشتركين يبلغ الاشتراك جنيه واحد شهريا فى مقابل معاش 80 جنيها شهريا)

- **عدم وجود آلية "تلقائية" لمواءمة المعاشات مع التضخم**

- **تتحمل الخزانة العامة أعباء الزيادة السنوية لأصحاب المعاشات**



1- إدارة أموال المعاشات

على الرغم من أن العائد على استثمار معظم أموال المعاشات (92%) يقترب من العائد على الاستثمارات الأخرى منخفضة المخاطر ...

أهم أوجه استثمار أموال المعاشات	الأهمية النسبية (%)	متوسط العائد المحقق على أموال المعاشات يونيو 2005 (%)
لدى بنك الاستثمار القومى	92.0	10.0
لدى الخزانة العامة	1.1	11 -5.5
أوراق مالية	0.9	16 -4.0
ودائع لأجل بالبنوك	6.0	9 -8.3

- متوسط العائد على شهادات الاستثمار والودائع بصناديق البريد = 10.5% (يونيو 2005)

المصادر: الجهاز المركزى للمحاسبات 2006 و2000/2001؛ البنك المركزى المصرى، أعداد مختلفة؛ الجبالي 2006.

إلا أنه:

- لا يتم تحصيل العوائد المستحقة من بنك الاستثمار القومي (الوعاء الرئيسي)
- فضلا عن أن حافظة الاستثمار غير متنوعة بدرجة كافية

2- النظام الجديد وآثاره المتوقعة

Pension Reform

2- النظام الجديد: التحول التدريجي والملامح الأساسية للنظام

- يستمر العمل بالنظام الحالي لأصحاب المعاشات والمشتركين الحاليين، عدا من هم دون سن 30 عاما ويرغبون اختياريا في التحول للنظام الجديد
- يتم تطبيق النظام الجديد اجباريا على المنضمين الجدد لسوق العمل

أسلوب:	النظام الحالي	النظام الجديد			
		لغير المشتركين فيه	للمشتركين فيه		
		المعاش "الأساسي"	الحساب "الدفتري"	الحساب "النقدي"	المعاش "التكميلي"
تحديد المعاش	المزايا المحددة	15% من متوسط الأجر السائد في الاقتصاد	اشتراكات محددة		
التمويل	"جزئيا"	الإيرادات العامة	الموازنة السنوية	ممول بالكامل	
إدارة الأموال	حكومية	حكومية	حكومية	خاصة	

2- النظام الجديد: معدل الاشتراك والمعاش المستحق

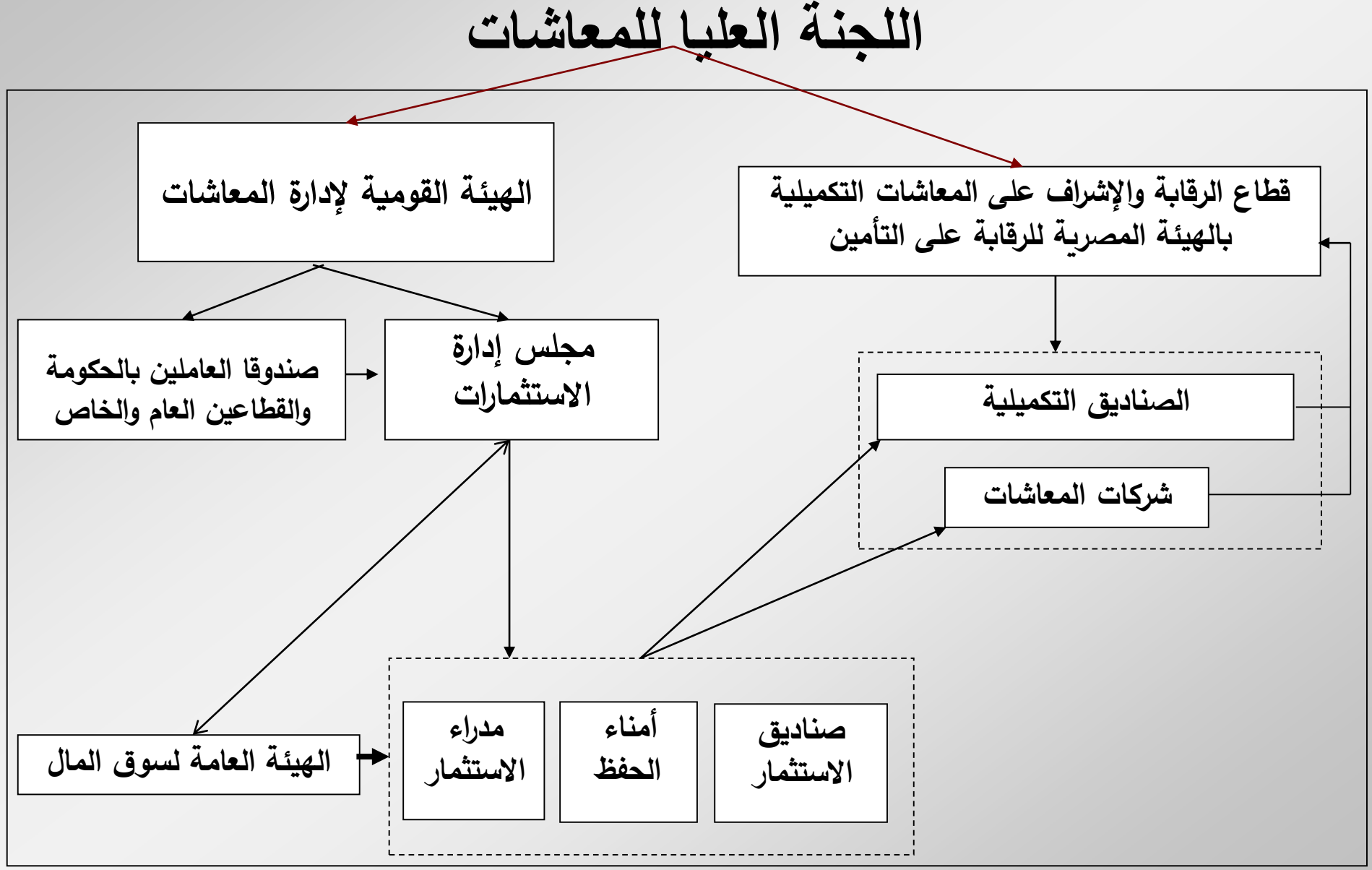
- يتم توحيد أجر الاشتراك الأساسي والمتغير في أجر شامل، ورفع الحد الأقصى له من 1200 جنيه إلى 2000 جنيه
- في البداية، توجه النسبة الأكبر من الاشتراكات للحساب "الدفتري" ثم تخفض تدريجيا لتزيد حصة الحساب "النقدي"

	معدل الاشتراك (%)			بالحساب "الدفتري"	بالحساب "النقدي"
	الإجمالي	حصة صاحب العمل	حصة العامل		
مصر	17	؟	؟	12	5
السويد	18.5	9.25	9.25	16	2.5
بولندا	19.52	غير متاح	غير متاح	12.22	7.3
إيطاليا	32.8	23.91	8.89	32.8	صفر
لاتفيا*	33	غير متاح	غير متاح	20	2
قرغيزستان	29	24	5	29	صفر
مونغوليا	19	13.5	5.5	19	صفر

* يستخدم الرصيد المتبقي من الاشتراكات في سداد المعاشات المستحقة للمتقاعدين حاليا. المصدر: Williamson 2004.

- معاش الفرد = (الاشتراكات المسددة + معدل العائد السنوي المركب) / متوسط عدد السنوات المتوقعة لحياة الفرد بعد التقاعد

2- النظام الجديد: الإطار المؤسسي



2- الآثار المتوقعة للنظام الجديد: تخفيض الأعباء المالية على الخزانة العامة

- لأن الاشتراكات المحصلة في الحسابات "الدفترية" وعوائدها ستستخدم لسداد المعاشات المستحقة **حاليا** (أسلوب الموازنة السنوية)، ودون مساهمة من الخزانة العامة في الزيادات السنوية أو الاقتراض من أموال المعاشات

القيم بالمليون جنيه

الأعباء المالية **للنظام الحالي** (2003/2004)		الأعباء المالية المتوقعة **للنظام الجديد**	
حصة الحكومة كصاحب عمل	4141.2	صافي الاشتراكات من نظام المعاشات (بدون حصة الحكومة كصاحب عمل)	11271.1
يضاف إليها:		**يخصم منها:**	
مساهمة الخزانة العامة في تمويل الزيادات السنوية للمعاشات "المسددة"	12001.9	المعاشات المنصرفة	6197.7
أعباء خدمة مديونية الخزانة لبنك الاستثمار القومي	18147.0	مصروفات الأجور والمستلزمات	387.3
إجمالي الأعباء المالية	**34290.1**	**إجمالي الأعباء المالية**	**4686.1**

المصدر: محسوب بواسطة الباحثة بالاعتماد على البيانات الواردة بتقريري مجلس الشعب 2006أ وب.

2- الآثار المتوقعة للنظام الحالي: تعزيز الاستدامة المالية

- لأن الاشتراكات المدخرة في الحسابات "النقدية" والعوائد المحققة عليها ستستخدم في سداد المعاشات المستحقة مستقبلا (أسلوب التمويل بالكامل)

- كما أن تخفيض معدل الاشتراك يشجع على الالتزام بسداد الاشتراكات المستحقة وعند الأجور الحقيقية، فتزيد الحصيلة

- وكذلك يؤدي أخذ التحسن في معدلات توقع الحياة في الاعتبار عند تحديد معاش الفرد إلى الحد من الإنفاق على المعاشات، وذلك بدون إجراء تعديل تشريعي

2- الآثار المتوقعة: استمرار دور الدولة في إعادة توزيع الدخل

وذلك من خلال تمويل التكافل الاجتماعي من الإيرادات العامة:

- بتوفير حد أدنى من المعاش لمن لا معاش له (المعاش الأساسي)
- ودمج العمالة غير المنتظمة في هذا المعاش

2- الآثار المتوقعة للنظام الجديد: رفع الكفاءة الاقتصادية

- تحقيق أكبر قدر ممكن من التناسب بين الاشتراكات والمعاشات، مما يشجع على مزيد من العمل والادخار (أسلوب الاشتراكات المحددة)

- تخفيض معاش الفرد بنسب متزايدة كلما كان سنه أصغر للحد من التكالب على التقاعد المبكر

- الاستخدام الأكثر كفاءة لأموال المعاشات بفض الاشتباك بين صندوقي التأمينات وبنك الاستثمار القومي، وتنويع مجالات الاستثمار، وتوفير أدوات ومؤسسات مالية جديدة

2- الآثار المتوقعة للنظام الجديد: نقل عبء تحمل المخاطر من الحكومة للأفراد، مثل:

- ارتفاع العبء المالي للمعاشات الأساسية الممولة من الإيرادات العامة على دافعي الضرائب عندما يزيد معدل البطالة أو تتدهور أجور العاملين

- تخفيض معاش الفرد "تلقائيا" مع ارتفاع متوسط العمر المتوقع للحياة بعد التقاعد

- ارتفاع التكلفة الإدارية للأموال المستثمرة في الحسابات "النقدية" بحيث تستنفد نسبة كبيرة للغاية من العوائد المحققة (في شيلي مثلا، استنفدت الرسوم الإدارية أكثر من خمس رصيد الفرد المشترك بنسبة 10% من دخله في حساب "نقدي" منذ عام 1982 حتى عام 2005)

3- مقترحات لتعظيم الاستفادة من النظام الجديد

3- المقترحات

- تعزيز ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها
- إجراء تعديلات تشريعية
- تغيير بعض قواعد الاشتراكات والمعاشات المستحقة
- تطوير القواعد التنظيمية والرقابية لإدارة مخاطر الاستثمار وتخفيض التكلفة الإدارية للحسابات "النقدية"
- تحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل

3- المقترحات: تعزيز ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها من خلال:

- ضمان حصول الأفراد الذين يرغبون في الانتقال إلى النظام الجديد على حقوقهم في النظام الحالي بموجب سندات على الخزانة العامة تستحق عند التقاعد

- إتاحة كافة المعلومات المتعلقة بحسابات الأفراد "الدفترية" سنويا

- الحد من استثمار أموال المعاشات في السندات الحكومية لضمان عدم التوسع في استخدامها لتمويل عجز الموازنة العامة (أيرلندا، مثلا)

3- المقترحات: إجراء تعديلات تشريعية

من المهم إعادة النظر في بعض القوانين الحالية ودمجها في قانون واحد، مثل:

- **قانون 79 لعام 1975** (المادة 148، المتعلقة بالتزام الخزانة العامة بتمويل الزيادات السنوية لأصحاب المعاشات)
- **قانون 112 لعام 1980** (المادة الخامسة الخاصة بمعاش السادات)
- **قانون 119 لعام 1980** (لفض الاشتباك بين صندوقي التأمينات وبنك الاستثمار القومي)

3- المقترحات: تغيير بعض قواعد الاشتراكات والمعاشات المستحقة

- رفع الحد الأقصى لأجر الاشتراك إلى نحو أربعة أضعاف متوسط الأجر السائد في الاقتصاد القومي (الخبرة الدولية: World Bank 2006)

- ربط معدل العائد على الحسابات "الدفترية" بمعدل النمو في:
  * الأجور (مثل السويد وبولندا ولاتفيا)،
  * أو الناتج المحلي الإجمالي (كإيطاليا)،
  * أو بسعر الفائدة على السندات الحكومية قصيرة الأجل (كالصين)

- المحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات بوضع آلية "تلقائية" لمواءمة المعاشات مع التضخم والزيادة في الأجور الحقيقية

3- المقترحات: تطوير القواعد التنظيمية والرقابية وتخفيض التكلفة الإدارية

- تطوير الإطار التنظيمي والقانوني بما يضمن الكفاءة وتحقيق المنافسة بين الشركات الخاصة لتحقيق مصالح أصحاب الحسابات "النقدية"

- الالتزام بالقواعد الاحترازية لضمان عدم المغالاة في المخاطرة بأموال المعاشات، وعدم تعارض المصالح، والحد من تركز قوى السوق

- تخفيض الرسوم الإدارية مثلا، بزيادة حصة الاشتراكات في الحسابات "النقدية" تدريجيا للاستفادة من وفورات النطاق

3- المقترحات: تحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل

- **برفع المعاش الأساسي من 15% إلى 30% من متوسط الأجر السائد في الاقتصاد القومي** (خاصة مع الانخفاض النسبي في مستوى الأجور)

- **وتحمل الدولة الاشتراكات المستحقة عن بعض الأفراد الذين تضطرهم ظروف معينة إلى الابتعاد عن سوق العمل لفترة محددة**

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 1998; De Mesa and Bertranou 1997.

الخلاصة

- نظام المعاشات الجديد يعزز الاستدامة المالية ويرفع الكفاءة الاقتصادية، إلا أنه ينقل عبء المخاطر من الحكومة للأفراد
- أكدت تجارب كثير من الدول على أهمية تعزيز ثقة المواطنين في قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها
- يستلزم نجاح النظام الجديد تطوير القواعد التنظيمية والرقابية لرفع كفاءة استثمار أموال المعاشات وتحقيق قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل