برنامج مقترح لمحددات الضمان الاجتماعي في مصر لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة

[١٣]

محمد مصطفى الشعيني[١]– مرفت جمال الدين علي شمروخ[٢]– هيام عبد الرشيد جميل
١) كلية التربية، جامعة عين شمس ٢) كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان

المستخلص

هدفت هذه الدراسة الي التعرف علي محددات الضمان الاجتماعي في مصر ومعوقاته ومدي توافق هذه المحددات مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي. بالإضافة إلي التعرف على دور الضمان الاجتماعي في مصر في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة وآليات تعزيز هذا الدور، ومن ثم الخروج ببرنامج لتطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي لتعزيز دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في ضوء المعايير الدولية.

وقد سعت الدراسة من خلال منهج "دراسة الحالة"، إلي دراسة الصناديق التابعة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، وهما "صندوق تأمينات العاملين بالقطاع الحكومي، وصندوق تأمينات العاملين بالقطاع العام والخاص" دراسة متعمقة. واعتمدت في تحقيق أهدافها علي دراسة التشريعات، المزايا والمنافع التأمينية، النظام الإداري والموارد البشرية، العلاقات العامة، التمويل، واستثمار أموال الصناديق كمحددات أساسية ومسئولة عن تحقيق التنمية الاجتماعية. كما استخدمت الدراسة أيضاً "المنهج المقارن" لمقارنة آداء الصناديق بالمعايير الدولية للضمان الاجتماعي. وقد تم جمع البيانات من خلال مجموعة من الادوات وهي : الملاحظة المباشرة، والمقابلات المتعمقة، وفحص الوثائق من اتفاقيات دولية وقوانين وتشريعات وقرارات وزارية وتعليمات إدارية. كما استعانت الدراسة بنظريتين اجتماعيتين وهما: النظرية البنائية الوظيفية ونظرية الأنساق.

وأسفرت نتائج الدراسة عن أن سياسات نظام الضمان الاجتماعي في مصر بعيدة عن المعايير الدولية، وأن التحديات التي تواجه نظام الضمان الاجتماعي المصري تتأثر بشكل مباشر بطريقة إدارتها والتعامل معها، إذ يمكن للإدارة الجيدة، والإنفاذ الفعال للقوانين، إقامة نظام تأمين اجتماعي شامل التغطية وملائم اجتماعياً واقتصادياً، حتى في ظل توفر موارد متواضعة، إذا كانت هناك سياسات اجتماعية واقتصادية مدعومة بإدارة سليمة ومبنية على حوار اجتماعي توافقي.

وقد خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات تم بلورتها في برنامج مقترح لتطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي وتعزيز دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة. ويتضمن

البرنامج تسعة محاور وهي: التعديل التشريعي، الاستقلالية المالية والإدارية، الحوار الوطني التوافقي، تطوير الموارد البشرية، إعادة الهيكلة، تطوير الخدمات وتبسيط الإجراءات، تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية، دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار، وأخيراً تكريس ثقافة التميز.

مقدمة

إن الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان ينبغي أن يتمتع به كل شخص في المجتمع، وهو شرط مسبق لتحقيق التماسك والعدالة الاجتماعيين، وأداة قوية للحد من الفقر وانعدام المساواة كما يتبين من الخبرات الطويلة التي اكتسبتها البلدان الأكثر تقدماً والبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، التي استثمرت مبكراً في التنمية الاجتماعية. (مؤتمر العمل الدولي، ٢٠١١، ص١٨)

وتكمن أهمية الضمان الاجتماعي في قدرته علي توفير مصدر دخل للإنسان في حالة عجزه عن العمل وكسب الرزق، تماماً كما يحدث في حالات العجز التام، أو بعد التقاعد في سن الشيخوخة، أو في فترة البطالة؛ فكلُّ هذه الحالات هي حالات إنسانية يجب على الدولة أن تتكفّل بتقديم ما يلزم إلى هذا الشخص وذلك لصون كرامته، ومنعه من التسوّل والاستجداء.

أهمية أخرى لمؤسسات الضمان الاجتماعي تكمن في القدرة العالية لهذه المؤسسات على رفع الاقتصاد الوطني بما يلزم، من خلال إقامة المشاريع والاستثمارات، وتشغيل أموال الضمان التي يتم جمعها في المشاريع الرابحة، بالإضافة إلى قدرة هذه المؤسسات على خلق فرص العمل المختلفة وتشغيل العاطلين عن العمل من خلال المشاريع التي تدخل فيها كشريك أساسي. (محمد مروان، ٢٠١٥، ص١)

وقد ساد توافق واسع النطاق في الآراء بين البلدان الصناعية على أن الازدهار المتنامي فيها ينبغي أن يكون مصحوباً بتحسين الحماية الاجتماعية لسكانها .ولا توجد دولة صناعية ناجحة في آسيا أو أوروبا أو أمريكا الشمالية ليس لديها نظام ضمان اجتماعي شامل إلى حد ما. وهناك بعض الدول تعد من الدول الأكثر نجاحاً في العالم، ومنها الدانمارك وفرنسا وألمانيا والنرويج والسويد وهولندا، حيث يوجد أعلى مستويات من الإنفاق الاجتماعي الذي يقاس كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يتراوح عموماً ما بين ٢٥ و ٣٠ في المائة من دخولها

القومية على التوالي . وهذه الدول تتقاسم كذلك خبرة مشتركة إذ إنها بدأت كلها في إدراج نظم الحماية الاجتماعية في نهاية القرن التاسع عشر تقريباً، وهو وقت كانت فيه فقيرة .وكان تقديم الضمان الاجتماعي - ولا يزال - عنصراً لا يتجزأ من نماذج التنمية الوطنية لدى كل بلد منها. (مؤتمر العمل الدولي، ٢٠١١، ص١٨)

يتضح مما سبق، وبناءاً علي تجارب الدول الصناعية الكبري أهمية الدور الذي تلعبه نظم الضمان الاجتماعي في التنمية، الأمر الذي يتطلب من الدولة المصرية النهوض بنظم الضمان الاجتماعي وتطويرها إذا ما أرادت تحقيق تنمية اجتماعية مستدامة وفاعلة.

مشكلة الدراسة

إن الاهتمام العالمي بالتنمية الاجتماعية أخذ بعداً ومنظوراً جديداً لهذه التنمية ليس هو منظور البحث عن عدالة وتوزيع العون الاجتماعي الحكومي أو الخاص أو توسيع قاعدة الشفقة العامة أو الخاصة لأكثر الشرائح الشعبية إحتياجاً وحرماناً وفقراً، أو مجرد خدمات عامة بل أكثر من ذلك .حيث أصبحت التنمية الاجتماعية مرادفة لاحترام ممارسة الحقوق الإنسانية للإنسان، أي سيادة العدالة الاجتماعية والرقي الاجتماعي بمفهوم شمولية حقوق الإنسان بإشباع الحاجات الأساسية من أمن غذائي، وحق العمل والتعليم، والتدريب، والخدمات الصحية الأساسية، والمسكن والأمن الاجتماعي وتحسين نوعية الحياة بوجه عام فإن الشعور العام دولياً ووطنياً بأنه آن الأوان للاقتراب أكثر فأكثر من المشاكل الإنسانية الاجتماعية، بمفهوم جديد ورؤية أكثر شمولية وعمقاً، بدءا بمشاكل الفقراء الذين لا تعني حالتهم الوقتية والعابرة حتمية قدرهم بأن يعيشوا، أو يظلوا مدى حياتهم عالة على المجتمع، بل بات من المتفق عليه بأن الفقراء قادرون بدورهم على الإسهام في زيادة الدخل القومي، إذا ما أحسن استثمار قدراتهم واستكشاف إمكاناتهم بتحويلهم إلى عناصر منتجة في المجتمع، فضلاً على أن الفقر والحرمان ليساً حالة خاصة بالدول النامية، إذ نسمع ونشاهد أحوال من لا مأوى لهم ومن لا يجدون الحاجات الأساسية حتى في أكثر دول العالم تقدماً مثل فرنسا وسويسرا وبريطانيا وغيرها. (خالد محمد يس، ٢٠٠٠، ص١٤١).

وكذلك الأمر بالنسبة للقضاء على الجوع، فالجوع لا يعود إلى نقص المواد الغذائية، وإنما إلى نقص الوسائل، وانعدام الإمكانات والجهل في استثمار الثروات الطبيعية المتاحة، إذن فهي قضية ذات أبعاد اجتماعية واقتصادية وثقافية..

وبهذا المفهوم أصبحت نظم الضمان الاجتماعي تلعب دورًا رائدا ومقدراً في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال استثمار أموالها في المشاريع التنموية التي تستهدف الإنسان بشكل مباشر، بتمليكه وسائل الإنتاج، والخروج بالفقراء من دائرة المستهلكين إلى قطاع المنتجين، وخلق فرص عمل جديدة والعمل على استقرار العاملين وتهيئة الظروف الصحية لسكنهم، وذلك بإنشاء المشاريع بالإضافة إلى أعمال التدريب والتأهيل للمعاقين والمصابين وإعادتهم إلى سوق العمل. (خالد محمد يس، ٢٠٠٠، ص١٤١)

ويعتبر الضمان الاجتماعي، إحدى الدعامات القوية للمجتمع المصرى – فبقدر ما هو ضرورة اجتماعية، هو أيضا ضرورة اقتصادية . فقد إمتدت مظلة التأمين الاجتماعى تشريعيا لتشمل كل مواطن علي أرض مصر، سواء بشكل مباشر (المؤمن عليه وصاحب المعاش) أو بشكل غير مباشر (المستحقين عن المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات). ومع إمتداد هذه المظلة تشريعيا، إلا أنها لم تمتد فى الواقع العملى بالشكل المأمول. وإذا كان لنا ان نشير إلي أهمية تلك التشريعات، التى تم بها تقرير نظام الضمان الاجتماعي، واستكمال مقوماته الأساسية، فلابد أن نقر أن الجهاز الادارى المنوط به مباشره هذا النظام، ورغم جهود شاقة مضنية لا يمكن إنكارها – لم يتمكن فى كثير من الأحيان من النهوض بالمهام الملقاه على عاتقه على الوجه الأكمل. (محمد حامد الصياد، ٢٠٠٨، ص٥).

وتشير إحصائيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلي أن عدد المؤمن عليهم قد انخفض من ١٩ مليون في أعوام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ إلى ١٦,٧ مليون في ٢٠١٠/٢٠١١(CAPMAS, 2013). كما يشير تقرير المراجعة الدورية الشاملة لحقوق الإنسان إلي أن غالبية العاملين في مصر يعملون في مشروعات صغيرة غير رسمية أو يعملون لحسابهم الخاص. وقد تم تعليق القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ المتعلق بالتأمين الشامل والعمالة غير المنتظمة. ونتيجة لذلك، فإن غالبية العاملين في مصر محرومون من

الحماية الأساسية للدولة من الفقر ودعم الدخل. (Egypt UPR Briefing, 2014, Factsheet No.9). لهذا السبب وجدنا أنه من الضرورى دراسة محددات الضمان الاجتماعي في مصر ومعوقات تنفيذ السياسات المتعلقة به، والخروج ببرنامج لتطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي لتعزيز دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في ضوء المعايير الدولية التي تم الإشارة إليها في المواثيق والاتفاقيات الدولية، واستناداً إلي أفضل الممارسات التي انتهجتها الدول التي نجحت في تحقيق التنمية الاجتماعية علي مستوي العالم.

تساؤلات الدراسة

حاولت الدراسة الإجابة على التساؤلات التالية:

١. ما محددات الضمان الاجتماعي في مصر، وما معوقاته؟
٢. ما معايير الضمان الاجتماعي المتعارف عليها دولياً، وما التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي علي مستوي العالم، وأفضل الممارسات التي انتهجتها الدول لمواجهة هذه التحديات وتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة؟
٣. ما مدي توافق سياسات الضمان الاجتماعي في مصر مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي؟
٤. ما امكانية تعزيز دور الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في ضوء المعايير الدولية، وما هي آليات تطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي في مصر؟

أهمية الدراسة

تنقسم أهمية البحث إلي قسمين:

الأهمية النظرية: الدراسة الحالية تقدم معلومات نظرية عن الضمان الاجتماعي، وواقع الضمان الاجتماعي في مصر ومحددات ومعوقات تنفيذ السياسات المتعلقة به ، كما تلقي الضوء علي المعايير الدولية للضمان الاجتماعي، وتكشف عن مدى توافق سياسات الضمان الاجتماعي في مصر مع هذه المعايير والممارسات الوطنية العالمية الفضلى.

كما تكشف الدراسة أيضاً عن دور الضمان الاجتماعي في مصر في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة، وآليات تعزيز هذا الدور في ضوء المعايير الدولية، وبالتالى تثرى المكتبة العربية فى هذا المجال وتعالج القصور الموجود فى الدراسات السابقة .

الأهمية التطبيقية: فى ضوء ما أسفرت عنه هذه الدراسة من نتائج وتوصيات . قامت الباحثة بوضع تصور لبرنامج مقترح لتطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي في مصر وتعزيز دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في ضوء المعايير الدولية.

أهداف الدراسة

استهدفت الدراسة الحالية التعرف على:

- محددات الضمان الاجتماعي في مصر ومعوقاته.
- معايير الضمان الاجتماعي المتعارف عليها دولياً، والتحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي علي مستوي العالم، وأفضل الممارسات التي انتهجتها الدول لمواجهة هذه التحديات وتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة.
- مدي توافق سياسات الضمان الاجتماعي في مصر مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي.
- طرق تعزيز دور الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في ضوء المعايير الدولية، وآليات تطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي في مصر.

الدراسات السابقة

(١) دراسة مصطفي أحمد كامل(٢٠١٠): تحت عنوان " دراسة عن المشاكل التأمينية في مصر" تهدف هذه الدراسة الى دراسة المشاكل التأمينية في مصر ومن خلال ما جاء في الورقة فإن نظام التأمينات الاجتماعية في مصر يدار بواسطة مؤسستان هما:

أولا: الهيئة القومية للتأمين والمعاشات : وتختص بالتأمين علي العاملين بالجهاز الاداري للدولة والهيئات العامة والذي يعد أكبر مظلة تأمينية حيث يزيد عدد المشاركين فيه عن ٢٠ مليون.

ثانيا: هيئة التأمينات الاجتماعية : وتختص بالتأمين على العاملين بقطاع الأعمال والقطاع العام والقطاع الخاص.

تبلغ نسب الاشتراكات التأمينية في مصر ٤٠% وبالتالي تعتبر من أعلى نسب الاشتراكات في العالم, ولقد لخص الباحث الورقة بالفقرة التالية: مهما تعددت القوانين والنظم الخاصة بالتأمينات الاجتماعية فإنها سوف تعاني العجز الاكتواري بعد فترة مادامت الحكومة لاتستطيع مقاومة إغراءات التدخل والسيطرة والهيمنة على أموال التأمينات الاجتماعية في أنشطة ومجالات لاتعود بالفائدة على أموال التأمينات.

(٢) دراسة فوزي الشامي(٢٠٠٧): تحت عنوان "دور صناديق الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاجتماعية في اليمن". هدفت هذه الرسالة إلي التعرف علي دور صناديق الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاجتماعية في اليمن والكشف عن مدي تطور أو تأخر أشكال التنمية الاجتماعية المقدمة منها، كما هدفت إلي التعرف علي محدداتها ومعوقاتها المختلفة في عملها التنموي.

وقد أظهرت النتائج عدم وجود رؤية واضحة في الاستفادة من عمل مجالس إدارة الصناديق وغياب ذوي الخبرة بمجال الضمان الاجتماعي فيها ووجود قصور في الأنظمة الإدارية وعدم اكتمال البني التنظيمية مما يؤثر بشكل ملموس علي الموارد البشرية المسئولة عن تحقيق التنمية الاجتماعية وفعالية الوسائل الأخري إضافة إلي غياب بيانات المستفيدين بشكل يعيق إمكانية دراسة أوضاع المستفيدين. وبينت النتائج أن العلاقات العامة تؤدي المهام المناطة بها بشكل غير فعال لغياب الجانب المعرفي مما ينعكس سلباً علي دور الصناديق التنموي.

وقد خرجت الدراسة بعدد من التوصيات يتجلي أهمها في ضرورة تفعيل دور مجالس الإدارة وتصميم أنظمة إدارية تتلاءم مع طبيعة نشاط الصناديق، وتدعم تنمية مهارات وقدرات العاملين بها، وضرورة تفعيل دور العلاقات العامة وتوفير المخصصات المالية لها، وإيجاد آليات تتلاءم مع طبيعة النشاط مع الاستعانة بذوي الخبرة، وتوفير كافة المعلومات، والبيانات المتعلقة بالمستفيدين لدراسة أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية بما يمكن من التعرف علي مدي تلبية المنافع لاحتياجاتهم ودراسة إمكانية توفير بقية مجالات الضمان الاجتماعي، والعمل علي زيادة الحد الأدني للمعاش بشكل دوري وفقاً لمعايير موضوعية تتلاءم مع الاحتياجات الأساسية للمتقاعد ومن يعول.

وتوصي الدراسة بتوفير جميع مجالات الضمان الاجتماعي غير المطبقة بشكل متدرج مع ضرورة الإسراع في تطبيق الضمان الصحي، وتوحيد أحكام قوانين الضمان الاجتماعي في كل الصناديق مع مراعاة الخصوصية المرتبطة بطبيعة بعض الأعمال. وتوصي أيضاً الاستعانة بالخبراء في مجال الاستثمار، وتوسيع مجالات الاستثمار الاقتصادية والاجتماعية بعد إجراء دراسات الجدوي الاقتصادية والاجتماعية مع ضرورة الاهتمام بمجال الاستثمار في توفير المساكن لذوي الدخل المحدود بما يعزز دور الصناديق في توفير فرص العمل، وتخفيف البطالة وتحسين المستوي الصحي، وزيادة الدخل القومي.

(٣) دراسة أمنية حلمي(٢٠٠٤): تحت عنوان "تطوير نظام المعاشات في مصر"، 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، فتقترح 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.

(٤) دراسة ياسر القصاص(٢٠٠٣): استهدفت الدراسة تحديد مدى توفير معاش الضمان الاجتماعي المصري لحد الكفاف لفقراء الريف المستفيدين منه بمركز كفر الشيخ. ومن أهم نتائج الدراسة أن معاش الضمان الاجتماعي لا يكفي إشباع الحد الأدنى من الحاجات الضرورية لفقراء الريف المستفيدين منه، كذلك الهيئات الاجتماعية في المجتمع مثل بنك ناصر الاجتماعي والصندوق الاجتماعي للتنمية ومراكز الأسر المنتجة لا تقوم بالدور المنوط بها في مساعدة الفقراء.

الإطار النظري

أولاً: مصطلحات الدراسة:

الضمان الاجتماعي: الضمان الاجتماعي Social Security : هو نظام قانوني اجتماعي يتمثل في مجموعة الوسائل الفنية الخاصة التي تهدف إلى مواجهة بعض المخاطر الاجتماعية التي يوليها المجتمع اهتماماً خاصاً في سبيل حماية الأفراد ضد كل أو بعض الأخطار الاجتماعية التي عددتها اتفاقية العمل الدولية رقم (١٠٢).

وفي أحد التقارير الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة الصادر عام ١٩٥٥ م بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، تم تعريف الضمان الاجتماعي بأنه "فكرة عامة تشمل التأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية" (عباس سعيد عباس، ١٩٩٥)

التنمية الاجتماعية: تعد التنمية الإجتماعية بمفهومها العام عملية واعية موجهة لصياغة بناء حضاري إجتماعي متكامل يؤكد فيه المجتمع هويته وذاتيتة وإبداعه، وهذا المفهوم يقوم أساسا علي مبدأ المشاركة الجماعية الفاعلة الإيجابية بدءا بالتخطيط واتخاذ القرار مرورا بالتنفيذ وتحمل المسئوليات وانتهاءا بالانتفاع من مردودات وثمار مشاريع التنمية وبرامجها ،وبهذا تكون التنمية تخطيطا وتوظيفا أمثل لجهود الكل من أجل صالح الكل مع التركيز علي صالح القطاعات والفئات الإجتماعية التي تحتاج أكثر من سواها لتطوير قدراتها وزيادة كفاءتها وتحسين أوضاعها. وبذلك تكون وسيلة ومنهجا يقوم علي أسس عملية مدروسة لرفع مستوي الحياة واحداث تغيير في طرق التفكير والعمل والمعيشة في المجتمعات المحلية النامية بأسلوب يوائم حاجات المجتمع وتقاليد وقيمة الحضارة والمدنية. (حسن احمد حكمي، ٢٠١٢)

التوجه الفكري: استعان الباحثون في هذه الدراسة باثنين من النظريات الاجتماعية وهما: النظرية البنائية الوظيفية لتفسير بناء ووظيفة صندوق الضمان الاجتماعي كبناء اجتماعي له وظيفة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية. ونظرية الأنساق باعتبار أن الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي نسق مفتوح تستخدم فيه سياسات وبرامج تهدف لتحسين أوضاع بعض أفراد المجتمع المصري، وذلك للتعرف على مدى نجاح سياسات هذا النسق وتوافقها مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي.

إجراءات الدراسة

منهج الدراسة: سعت الدراسة من خلال منهج "دراسة الحالة"، إلي دراسة الصناديق التابعة للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، وهما "صندوق تأمينات العاملين بالقطاع الحكومي، وصندوق تأمينات العاملين بالقطاع العام والخاص" دراسة متعمقة. واعتمدت في تحقيق أهدافها علي دراسة التشريعات، المزايا والمنافع التأمينية، النظام الإداري والموارد البشرية، العلاقات العامة، التمويل، واستثمار أموال الصناديق كمحددات أساسية ومسئولة عن تحقيق التنمية الاجتماعية. حيث أن دراسة الحالة هي الدراسة التي تهتم بحالة فرد أو جماعة أو

مؤسسة يصعب على الباحث استخدام المناهج الاخرى من أجل جمع معلومات عن أفراد مجتمع الدراسة بأسلوب معمق. (Schutt R., 1996)

كما استعانت الدراسة بالمنهج المقارن لمقارنة آداء الصناديق بالمعايير الدولية للضمان الاجتماعي، حيث أن منهج المقارنة يقوم على معالجة الظواهر التي يصعب معالجتها بالبحوث التجريبية. (John T.Doby, 1956, P.314)

مجالات الدراسة:

أ- **المجال الجغرافى:** مقر الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي والصناديق التابعة لها بمحافظة القاهرة.

ب- **المجال الزمنى:** الفترة الزمنية التى استغرقها البحث فى مجتمع الدراسة حتى الوصول الى النتائج النهائية للبحث (٢٠١٦ / يناير ٢٠١٨).

عينة الدراسة: تم تطبيق دراسة الحالة علي الصناديق المنوط بها تقديم خدمات الضمان الاجتماعي في مصر والتي تتبع الهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية، وهما صندوق تأمينات العاملين بالقطاع الحكومي وصندوق تأمينات العاملين بالقطاع العام والخاص. واعتمدت في تحقيق أهدافها علي دراسة التشريعات، المزايا والمنافع التأمينية، النظام الإداري والموارد البشرية، العلاقات العامة، التمويل، واستثمار أموال الصناديق كمحددات أساسية ومسئولة عن تحقيق التنمية الاجتماعية.

أدوات جمع البيانات:

الملاحظة المباشرة: من خلال تسجيل كافة الملاحظات والمعلومات التي حصلت عليها الباحثة أثناء عملها كموظفة بالهيئة القومية للتأمين الاجتماعي – صندوق تأمينات العاملين بالقطاع العام والخاص، بهدف إعطاء صورة كاملة عن المحددات والعوامل التي تساعد نظام الضمان الاجتماعي علي تحقيق أهدافه الاجتماعية والتنموية ومعوقات تحقيق هذه الأهداف.

المقابلات المتعمقة: مع المستفيدين من الضمان الاجتماعي، والموظفين، والمسئولين بصناديق الضمان الاجتماعي. وهي مقابلات شبه مقننة (لأنه قد يتم تغيير ترتيب الأسئلة أو حذفها أو إضافة بعض منها وفق مجريات المقابلة والأشخاص المستهدفون)، و تم فيها طرح

مجموعة من الأسئلة المفتوحة. وقد غطت الأسئلة مجموعة من الأبعاد تتمثل في: التشريعات، المزايا والمنافع التأمينية، النظام الإداري والموارد البشرية، العلاقات العامة، التمويل، واستثمار أموال الصناديق. وقد تم التأكد من صدق الأسئلة بعرضها علي عشرة محكمين والذين أجمع غالبيتهم علي صلاحية الأسئلة لقياس الأبعاد. كما تم التأكد من الثبات باستخدام طريقة إعادة الاختبار وحساب الاتساق الداخلي لأسئلة المقابلة.

فحص الوثائق: من اتفاقيات دولية وقوانين وتشريعات وقرارات وزارية وتعليمات إدارية.

نتائج الدراسة ومناقشتها

نتائج التساؤل الأول: ما محددات الضمان الاجتماعي في مصر، وما معوقاته؟

بناءاً علي ما تم طرحه وتناوله بالشرح والتحليل في المقدمة والإطار النظري للدراسة، يقصد بالمحددات في هذه الدراسة العوامل التي تساعد نظام الضمان الاجتماعي علي القيام بالمهام المطلوبة منه وتنفيذها علي الوجه الأكمل، وبالتالي تحقيق أهدافه الاجتماعية والتنموية.، وهذه المحددات تتمثل في: التشريعات، المزايا والمنافع التأمينية، النظام الإداري والموارد البشرية، العلاقات العامة، التمويل، واستثمار أموال الصناديق. وفيما يلي عرض موجز لهذه المحددات وللمشكلات المتعلقة بها.

١) **التشريعات:** يوجد أربعة نظم مختلفة للتأمين، كل منهما لفئة من العمل، وهو ما يعوق تحرك قوة العمل من فئة إلى فئة.

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، واصابة العمل، والرعاية الصحية، والأمومة
١٠٨ لعام ١٩٧٦ (إجباري)	أصحاب الأعمال ومن في حكمهم	كبر السن، والعجز، والوفاة
٥٠ لعام ١٩٧٨ (اختياري)	المصريين العاملين بالخارج	كبر السن، والعجز، والوفاة
١١٢ لعام ١٩٨٠ (ومعاش السادات) (إجباري)	العمالة غير المنتظمة*	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 أ؛ و ٢٠٠٠/٢٠٠١

- هناك تعدد في القوانين والتعديلات والقرارات الوزارية والمنشورات والتعليمات التي تعالج التأمينات الاجتماعية بحيث صار من الصعب حصرها، يعيق تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً ولا يوحد في الحقوق بين المؤمن عليهم، ولا يساوي في الاشتراكات والمزايا.
- يعتبر القانون ١١٢ لسنة ١٩٨٠ أحد الأسباب الرئيسية لتزايد مديونية الخزانة العامة، حيث لم تراعي فيه النواحي الفنية والاكتوارية، لذلك كانت الاشتراكات المحصلة لتمويله من المؤمن عليهم ضعيفة للغاية.

٢) المزايا والمنافع التأمينية: هناك ارتفاع في معدل الاشتراك (٤٠% من الأجر الأساسي و٣٥% من الأجر المتغير) وهو الأعلي في العالم، وهو ما يدفع الكثير من أصحاب الأعمال لعدم التأمين على موظفيهم أو العاملين لديهم وخاصة الشباب حديثي الخبرة، ويدفع كثيرا من الأفراد الي إلى عدم الالتزام بسداد الاشتراكات أو تعمد الاشتراك عن أجور تقل بكثير عن أجورهم الحقيقية.

جدول رقم(٢): نسب الاشتراك عن الأجر الأساسي

نوع التأمين	حصة المنشأة			حصة المؤمن عليه	الإجمالي		
	حكومي	عام	خاص		حكومي	عام	خاص
شيخوخة وعجز ووفاة							
. المعاش	١٥%	١٥%	١٥%	١٠%	٢٥%	٢٥%	٢٥%
. المكافأة	٢%	٢%	٢%	٣%	٥%	٥%	٥%
تأمين إصابة العمل	١%	٢%	٣%	.	١%	٢%	٣%
تأمين المرض	٣%	٣%	٤%	١%	٤%	٤%	٥%
تأمين البطالة	.	٢%	٢%	.	.	٢%	٢%
الإجمالي	٢١%	٢٤%	٢٦%	١٤%	٣٥%	٣٨%	٤٠%

المصدر: المكتبة التأمينية، صندوق تأمينات القطاع العام والخاص، ٢٠١٧

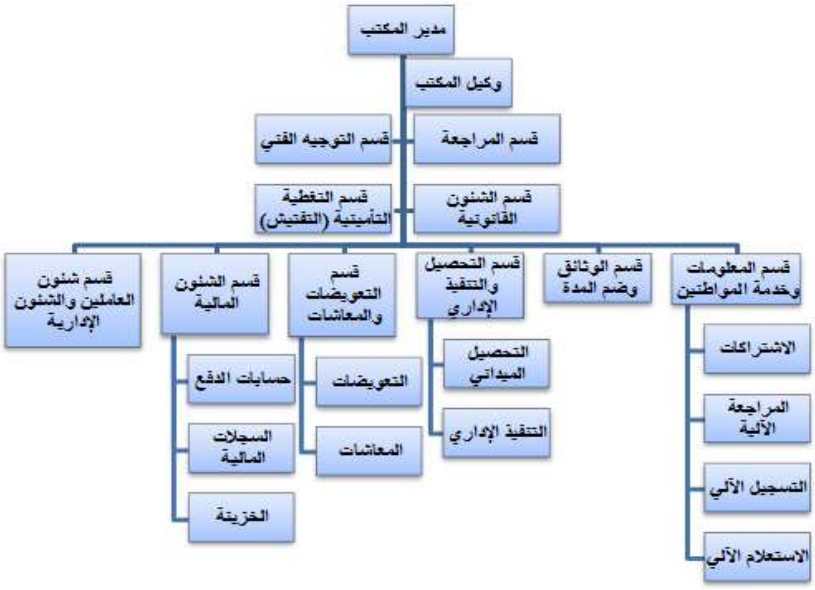
وجود الحد الأقصى للأجر التأميني يتعارض مع مبدأ العدالة الاجتماعية والتضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه نظام التأمين، إذ يعتبر نوع من أنواع الضريبة التنازلية (التي تتناقص كلما ارتفعت الأجور).

القيمة الحقيقية للمعاشات المصروفة للمتقاعدين تعتبر غير كافية لضمان مستوى معيشي كريم أو على الأقل يوازي المستوى المعيشي للفرد قبل تقاعده، ولا تواكب مستويات التضخم بشكل تلقائي.

٣) النظام الإداري والموارد البشرية:

- يعاني النظام من البيروقراطية ومن عدم وجود دليل للإجراءات تتبعه المكاتب.
- هناك أزمة في الكادر البشري وقلة في عدد الموظفين وعجز واضح في العمالة، بالإضافة إلي عدم وجود لائحة تنفيذية خاصة بنظام العمل للعاملين بالتأمينات الاجتماعية، والبالغ عددهم ٣٠ ألف عامل.

شكل رقم(١): أجهزة مكتب التأمينات بصندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص



(إعداد الباحثة)

- ليس هناك صيانة دورية للمباني، بالإضافة إلي تهالك الأثاث المكتبي ونقص الأدوات المكتبية
- عدم تحديث وتطوير نظام المعلومات، وعدم ربط المكاتب بنظام شبكي لنقل وتبادل المعلومات، بالإضافة إلي تعطل مشروع الأرشيف الالكتروني، ومازال التوثيق يتم بطريقة بدائية بالأرشيف اليدوى

٤) العلاقات العامة:

- أدي قصور دور العلاقات العامة في الصناديق إلي ضعف الوعي التأميني لدي المواطنين، ويعتبر أحد الأسباب الرئيسية لظاهرة التهرب التأميني.
- أدي قصور دور العلاقات العامة أيضاً إلي عدم توافر معلومات حول ردود الأفعال السريعة للرأي العام كي تساعد صانعي السياسات والقرارات علي اتخاذ القرار بشكل صحيح.

٥) التمويل:

- التهرب التأميني وعدم اشتراك قطاع متزايد من المشتغلين والتلاعب في الأجور التأمينية كي يتم دفع أقل اشتراكات ممكنة، يؤدي إلى انخفاض حصيلة الاشتراكات.
- القصور التشريعي في عقوبات المخالفة وضعف قيمتها، والتراخي في إنفاذ القانون ومواجهة المخالفات والفساد الإداري، يؤدي إلي انخفاض حصيلة الاشتراكات.
- انخفاض معدل استثمار أموال التأمينات والافتقاد إلي الخبرة الاستثمارية يؤثر بالسلب علي عملية التمويل.

٦) استثمار أموال الصناديق:

- انخفاض ريع الاستثمار عن معدلات سعر الفائدة في السوق وانخفاض القيمة الحقيقية للأموال المستثمرة.
- هناك ضيق في القدرة الاستيعابية لسوق الاستثمار، ومحدودية عدد القنوات المتاحة للاستثمار.
- عدم توافر الخبرة الإستثمارية لدي هيئات التأمين الاجتماعي نظرا للتباين بين وظائف هذه الهيئات وبين المهام التي يتطلبها الاستثمار.

– ضرورة فض الاشتباك بين الصندوقين والخزانة العامة وبنك الاستثمار للوصول إلي إصلاح حقيقي في النظام.

كما أن هناك مشكلات أخري نتيجة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية مثل مشكلات المعاش المبكر التي تسببت فيها الحكومة نظراً لأنها اكتفت بنسب قليلة في تخفيض المعاش طبقاً لسن التقاعد، عن تلك التي وضعها الخبراء الاكتواريون. بالإضافة إلي سياسة الخصخصة وما لها من أثر بالغ فى زيادة أعداد حالات صرف المعاش المبكر.

نتائج التساؤل الثاني: ما معايير الضمان الاجتماعي المتعارف عليها دولياً ؟ وما التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي علي مستوي العالم، وأفضل الممارسات التي انتهجتها الدول لمواجهة هذه التحديات وتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة ؟

– وضعت منظمة العمل الدولية قاعدة معايير الضمان الاجتماعي في عام ٢٠٠٩، والتي يمكن الاسترشاد بها عند بناء أنظمة ضمان اجتماعي، وهي ستة معايير متعارف عليها دولياً وهي: الشمولية، وإمكانية الانتفاع والملائمة، والاستدامة المالية والضريبية، واحترام المساواة، واحترام الضمانات الإجرائية، وتوفر الطابع المؤسسي والإداري.

– تمثلت التحديات التي تواجه نظم الضمان الاجتماعي في العالم في ثلاثة تحديات رئيسية وهي: تحدي التغطية، وتحدي الملائمة الاجتماعية والاقتصادية، وتحدي التمويل.

– أظهرت التجارب الدولية المكتسبة أن استراتيجية الحوار الاجتماعي ضرورية عند الشروع في إصلاح وتطوير النظام، فهي استراتيجية محورية وحاسمة لضمان نظام مستدام وعادل للضمان الاجتماعي، وتعزيز الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي. والخطر القائم هو تخطي الحوار الاجتماعي تحت ضغط، مما قد يؤثر سلباً علي السلام والاستقرار الاجتماعيين وعلي خطط التنمية.

نتائج التساؤل الثالث: ما مدي توافق سياسات الضمان الاجتماعي في مصر مع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي؟

فيما يلي عرض لمجموعة من الملاحظات عن مدى توافق سياسات الضمان الاجتماعي في مصر مع مبادئ ومعايير منظمة العمل الدولية، وخاصة اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم ١٠٢ للعام ١٩٥٢، وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ للعام ٢٠١٢ بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، والممارسات الوطنية العالمية الفضلى.

١) الشمولية (التغطية التأمينية): تعاني مصر من انخفاض التغطية، حيث انخفض عدد المؤمن عليهم من ١٩ مليون في أعوام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ إلى ١٦,٧ مليون في ٢٠١١/٢٠١٠، علي الرغم من أن هناك العديد من القوانين ونظم التأمين المتعددة التي توفر التأمين الاجتماعي لمختلف فئات العاملين في مصر.

جدول رقم(٣): عدد المؤمن عليهم وفقاً لقوانين التأمين الاجتماعي المصري في ٢٠١١/٢٠١٠

القانون / القطاع / الفئة	العدد بالمليون		
	الفئة	القطاع	القانون
قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥			
العاملون بالحكومة		٥,٦٠	
العاملون بالقطاع العام		٠,٧١	
العاملون بالقطاع الخاص			
العمالة المنتظمة (نمطى)	٥,٠٢		
عمال المقاولات	٠,٤٤		
عمال النقل البرى	١,٤٤		
عمال المخابز البلدية	٠,٠٩	٦,٩٩	١٣,٣٠
قانون التأمين الاجتماع على أصحاب الأعمال ومن فى حكمهم الصادر بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦			٠٢,٤١
قانون التأمين الاجتماعى للعاملين المصريين فى الخارج الصادر بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨			٠٠,٠٣
قانون التأمين الاجتماعي الشامل الصادر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠			٠٠,٩٦
الاجمالى			١٦,٧٠

المصدر: تقريري صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بالحكومة والعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص عن العام المالي ٢٠١١/٢٠١٠ في (محمد حامد الصياد،، ٢٠١٥، ص٦)

– هناك تناقض واضح في مستوى التغطية بين موظفي القطاع العام والقطاع الخاص. فهناك ٥,٥ مليون عامل في القطاع العام في مصر يدفعون ١٩,١ مليار جنيه من الاشتراكات

السنوية، في حين أن ١٧,٩ مليون ممن يعملون في قطاع الأعمال العام والقطاع الخاص يدفعون ١٣,٦ مليار جنيه فقط من الاشتراكات السنوية.

- تشير إحصائيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن ٥٧,٦٪ من العاملين في القطاع الخاص داخل المنشآت لا يتمتعون بالتأمين الاجتماعي، مقارنة بـ ٨٧,٧٪ للعاملين في القطاع الخاص خارج المنشآت.
- غالبية العاملين في مصر يعملون في مشروعات صغيرة غير رسمية أو يعملون لحسابهم الخاص. وقد تم تعليق القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٠ المتعلق بالتأمين الشامل والعمالة غير المنتظمة. ونتيجة لذلك، فإن غالبية العاملين في مصر محرومون من الحماية الأساسية للدولة من الفقر ودعم الدخل.

٢) إمكانية الانتفاع وملائمة مستويات الضمان لجميع فئات المجتمع:

- قيمة المعاشات متدنية وهناك عدم تناسب بين معاشات العاملين في مصر مع أجورهم، فالقيمة الحقيقية للمعاشات المصروفة للمتقاعدين تعتبر غير ملائمة وغير كافية لضمان مستوى معيشي كريم، أو على الأقل يوازي المستوى المعيشي للفرد قبل تقاعده.
- تحسب الاستحقاقات/المعاشات في مصر بناء على أسلوب المزايا المحددة، أي تحسب المعاشات على أساس عدد سنوات الاشتراك والأجر في خلال عدد محدود من السنوات قبل التقاعد، ومن ثم لا تتصل بشكل مباشر بقيمة الاشتراكات المدفوعة.
- عدم مواكبة الأجور (والتي على أساسها تُحتسب المعاشات) لمستوى التضخم بشكل تلقائي، والزيادة السنوية المقررة لا تعكس معدل التضخم الفعلي السنوي.

٣) الاستدامة المالية والضريبية:

- إجراء الدراسات الاكتوارية يتم مرة علي الأقل كل خمس سنوات وهي فترة طويلة نسبياً مقارنة بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد. إذ يجب إجراءها قبل إدخال أي تغييرات على صيغة المنافع في القانون من أجل استعراض الأثر المالي لهذه التعديلات.

- عدم وجود ضمانات كافية لمواجهة التحويلات الاجتماعية للضمان، وربط المعاشات بشكل دوري بمعدلات التضخم حتي لا ينهار النظام.

٤) احترام المساواة:

- أدي تعدد القوانين والتعديلات والقرارات والتعليمات، إلي إعاقة تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً وعدم التوحيد في الحقوق بين المؤمن عليهم، وعدم المساواة في الاشتراكات والمزايا.
- وجود الحد الأقصى يتعارض مع مبدأ العدالة الاجتماعية والتضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه نظام التأمين، حيث يعتبر نوع من أنواع الضريبة التنازلية (التي تتناقص كلما ارتفعت الأجور).
- ربط المعاش بأجر السنوات الأخيرة قبل التقاعد ينشئ خللا بعدالة التوزيع إذ تكون قيمة المعاشات مرتفعة لمن شهد زيادة في الأجر في سنوات عمله الأخيرة بينما قليلة لأصحاب الأجور الثابتة. كما يخلق أيضاً مجال للتلاعب في قيمة الأجر التأميني المعلن ومن ثم تنخفض حصيلة الاشتراكات في ظل غياب قوة رقابية لتفعيل القانون.

٥) احترام الضمانات الإجرائية:

- علي الرغم من أن المشرع المصري حرص علي وجود لجان لحل المنازعات بالطرق الودية، إلى أنها لا تعدو أن تكون لجان إدارية، الهدف منها مجرد محاولة تسوية النزاع بالطرق الودية، وأنها تحتاج من المشرع إلى التدخل بإعادة تنظيمها، لإزالة التمايز بين فئة المواطنين المتنازعين مع الدولة، وإعمالا لمبدأ المساواة بين المواطنين، كأحد المبادئ الدستورية الأساسية .

٦) توفر الطابع المؤسسي والإداري لضمان القدرة على إدارة برامج الضمان الاجتماعي:

- تشكيل مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي يتوافق مع الحد الأدني من المعايير الدولية عند إنشاء مؤسسات الضمان الاجتماعي، حيث يضم ممثلين عن الحكومة والعمال وأصحاب الأعمال.

- علي الرغم من توافق تشكيل مجلس الإدارة مع المعايير الدولية، إلا أنه غير كاف عند الشروع في إصلاح وتطوير نظم المعاشات والضمان الاجتماعي، حيث يعتبر استخدام الحوار الاجتماعي من أفضل الممارسات التي انتهجتها الدول علي مستوي العالم، وهو الطريقة المثلي لتحقيق توافق الآراء الوطني والحفاظ عليه بشأن الأهداف وآليات التنفيذ وخطط الإصلاح.
- يعاني النظام الإداري بالصناديق من مجموعة من المشكلات التي تعيقه من القيام بدوره، وعلي رأسها البيروقراطية وكثرة الإجراءات، وعدم وجود دليل للإجراءات موحد بين كافة المكاتب، والعجز الواضح في الموظفين. أيضاً يفتقد النظام الإداري إلي التحديث والتطوير في عدة جوانب تتضمن نظم المعلومات والتوثيق، والصيانة الدورية للبنية التحتية للمكاتب، بالإضافة إلي عدم ربط المكاتب بنظام شبكي لنقل وتبادل المعلومات.

نتائج التساؤل الرابع: ما إمكانية تعزيز دور الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في ضوء المعايير الدولية؟ وما هي آليات تطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي في مصر؟

- تشكل التحديات التي يواجهها نظام الضمان الاجتماعي عقبة أمام الجهود المبذولة لتحقيق التنمية الاجتماعية وتأمين الحياة الكريمة للمواطن المصري. وينبغي علي الدولة المصرية مواجهة هذه التحديات للوصول بنظام الضمان الاجتماعي إلي المستوي الذي يمكنه من النهوض بدوره الاجتماعي والتنموي.
- توصلت الدراسة إلي برنامج مقترح لتطوير ورفع آداء نظام الضمان الاجتماعي لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة، ويتضمن البرنامج مجموعة من المحاور وهي: التعديل التشريعي، الاستقلالية المالية والإدارية، حوار وطني توافقي، تطوير الموارد البشرية، إعادة الهيكلة، تطوير الخدمات بالصناديق وتبسيط الإجراءات، تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية، دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار، وتكريس ثقافة التميز.

نتائج الدراسة

- معدلات التغطية في مصر لا تتوافق مع المعيار الدولي للشمولية والذي ينص علي "أن لا تقل نسبة المشمولين بالتأمين الاجتماعي من العاملين بالدولة عن (٥٠%)"، حيث تعاني مصر من انخفاض التغطية، فقد انخفض عدد المؤمن عليهم طبقاً لإحصائيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء من ١٩ مليون في أعوام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ إلى ١٦,٧ مليون في ٢٠١١/٢٠١٠، علي الرغم من تعدد القوانين ونظم التأمين التي توفر التأمين الاجتماعي لمختلف فئات العاملين في مصر.
- قيمة المعاشات في مصر لا تتوافق مع معيار الملائمة الاجتماعية والاقتصادية، فقيمة المعاشات منخفضة ولا تواكب معدلات التضخم، وبالتالي فهي غير كافية لضمان مستوى معيشي كريم، أو على الأقل يوازي المستوى المعيشي للفرد قبل تقاعده.
- السياسات المالية لنظام الضمان الاجتماعي المصري لا تتوافق مع معيار الاستدامة المالية والضريبية، حيث يتم إجراء الدراسات الاكتوارية طبقاً للقانون المصري مرة علي الأقل كل خمس سنوات وهي فترة طويلة نسبياً مقارنة بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد. إذ يجب إجراءها قبل إدخال أي تغييرات على صيغة المنافع في القانون من أجل استعراض الأثر المالي لهذه التعديلات. كما أن التهرب التأميني و انخفاض معدل استثمار أموال التأمينات والافتقاد إلي الخبرة الاستثمارية يؤدي إلى انخفاض حصيلة الاشتراكات و يؤثر بالسلب علي عملية التمويل.
- طرق احتساب المعاشات، وارتفاع معدل الاشتراك وجود الحد الأقصي للأجر التأميني، وتعدد التشريعات (من قوانين وقرارات وزرية وتعليمات) وتعقد النظام، لا يتوافق مع معيار المساواة، حيث يؤدي كل ذلك إلي إعاقة تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً وعدم التوحيد في الحقوق بين المؤمن عليهم، وعدم المساواة في الاشتراكات والمزايا.
- تماشياً مع معيار احترام الضمانات الإجرائية، فإن اللجان المتخصصة ولجان حل المنازعات غير كافية كقاعدة قانونية يستند إليها المتظلمون، حيث أن الهدف منها هو مجرد محاولة تسوية النزاع بالطرق الودية. كما أنها تحتاج من المشرع إلى التدخل بإعادة

تنظيمها لإزالة التمايز بين فئة المواطنين المتنازعين مع الدولة، وإعمالا لمبدأ المساواة بين المواطنين كأحد المبادئ الدستورية الأساسية .

- طبقاً للمعيار الدولي المتعلق بتوفر الطابع المؤسسي والإداري لضمان القدرة على إدارة برامج الضمان الاجتماعي، يتوافق تشكيل مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي مع الحد الأدني من المعايير الدولية عند إنشاء مؤسسات الضمان الاجتماعي، حيث يضم ممثلين عن الحكومة والعمال وأصحاب الأعمال، ولكنه غير كاف عند الشروع في إصلاح وتطوير نظم المعاشات والضمان الاجتماعي .
- يعتبر استخدام الحوار الاجتماعي من أفضل الممارسات التي انتهجتها الدول علي مستوي العالم عند الشروع في إصلاح وتطوير نظم المعاشات والضمان الاجتماعي، وهو الطريقة المثلي لتحقيق توافق الآراء الوطني والحفاظ عليه بشأن الأهداف وآليات التنفيذ وخطط الإصلاح.
- يعاني النظام الإداري بالصناديق من مجموعة من المشكلات التي تعيقه من القيام بدوره، وعلي رأسها البيروقراطية والروتين وكثرة الإجراءات، وعدم وجود دليل للإجراءات موحد بين كافة المكاتب، والعجز الواضح في عدد الموظفين. أيضاً يفتقد النظام الإداري إلي التحديث والتطوير في عدة جوانب تتضمن نظم المعلومات والتوثيق، والصيانة الدورية للبنية التحتية للمكاتب، بالإضافة إلي عدم ربط المكاتب بنظام شبكي لنقل وتبادل المعلومات.
- يعاني نظام الضمان الاجتماعي المصري من غياب القوة الرقابية لتفعيل القانون، خاصة في ظل وجود قصور تشريعي في عقوبات المخالفة وضعف قيمتها، ونقص سبل إنفاذ القانون ومواجهة المخالفات.
- هناك قصور في دور العلاقات العامة بالصناديق، وهو ما أدي إلي ضعف الوعي التأميني لدي المواطنين، ويعتبر أحد الأسباب الرئيسية لظاهرة التهرب التأميني. كما أدي أيضاً إلي عدم توافر معلومات حول ردود الأفعال السريعة للرأي العام كي تساعد صانعي السياسات والقرارات علي اتخاذ القرار بشكل صحيح.

التوصيات

- ضرورة تعديل التشريع الرئيسي للتأمين الاجتماعي (القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥) بحيث يضم كافة أنظمة التأمينات ويوحد بينها من حيث قواعد الاشتراك، ونسب الاشتراكات، واعتماد طرق لحساب الاستحقاقات / المعاشات علي أسس تضمن المساواة والعدالة الاجتماعية، وتضمين سبل لإنفاذ القانون وتفعيله.
- منح الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الشخصية الإعتبارية المستقلة وإتباعها لإشراف مجلس الشعب مباشرة، وتحت رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، على أن يديرها مجلس إدارة مستقل يتم اختياره والتصديق على أعماله وطرح الثقة فيه سنويا من خلال جمعية عمومية تمثل الشركاء أصحاب المصلحة (المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات) ومنظمات المجتمع المدني والحكومة.
- فصل أموال التأمينات عن الخزانة العامة للدولة ووزارة المالية من خلال إلغاء القرار الجمهوري رقم ٤٢٢ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بضم التأمينات الاجتماعية إلى وزارة المالية، وإلغاء القرار الوزاري رقم ٢٧٢ لسنة ٢٠٠٦ بدمج موازنة التأمينات مع الموازنة العامة للدولة.
- إنشاء صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي ليكون الجهة الاستثمارية المتخصصة التي تتولى إدارة الموجودات الاستثمارية للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي بمهنية، وحسب الأسس المتبعة في ادارة موجودات صناديق التقاعد والتأمينات الاجتماعية في العالم، مع تكييف ملائم لتلك الأسس مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي في مصر وتحت رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات .
- إنشاء مركز متخصص للبحوث والدراسات الإكتوارية، تحت إشراف الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، يقوم بإجراء ما يلزم من دراسات وحسابات اكتوارية لضمان الاستدامة المالية للنظام.

- إقامة حوار وطني بشأن خطط إصلاح وتطوير نظام الضمان الاجتماعي بمشاركة الشركاء وأصحاب المصلحة والمهتمون، بما فيهم الحكومة وأصحاب العمل والعمال والمستفيدون والمنظمات الدولية والأوساط الأكاديمية.
- تطوير الموارد البشرية وإعداد وتطوير مرجعية إرشادية وتنظيمية (دليل إجراءات، ودليل تقييم وحدات الموارد البشرية) لعمل وحدات الموارد البشرية في مكاتب التأمين الاجتماعي، وبناء القدرات، وإقامة علاقات التوأمة مع معاهد الإدارة العامة.
- مراجعة وتطوير الهياكل التنظيمية بالصناديق وأنظمة التنظيم الإداري واعتمادها.
- تطوير الخدمات بالصناديق وتبسيط الإجراءات، واعتماد نموذج موحد لأدلة الخدمة يتضمن شروط ومتطلبات ومعايير تقديم الخدمة، وتطوير المعرفة بقضايا التأمين الاجتماعي من خلال تفعيل دور العلاقات العامة.
- تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية من خلال تعزيز دور المؤسسات الرقابية، وتعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية.
- دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار من خلال تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي للصناديق ونظام متابعة الآداء المؤسسي.
- تكريس ثقافة التميز من خلال عمل جوائز للتميز الوظيفي ووضع آليات وإجراءات لعملها لتساهم في تحفيز الموظفين وتطوير الصناديق.

وخلصت الدراسة إلي أن سياسات الضمان الاجتماعي في مصر بعيدة عن المعايير الدولية، وأن التحديات التي تواجه نظام الضمان الاجتماعي المصري تتأثر بشكل مباشر بطريقة إدارتها والتعامل معها، إذ يمكن للإدارة الجيدة، والإنفاذ الفعال للقوانين، إقامة نظام تأمين اجتماعي شامل التغطية وملائم اجتماعياً واقتصادياً، حتى في ظل توفر موارد متواضعة، إذا كانت هناك سياسات اجتماعية واقتصادية مدعومة بإدارة سليمة ومبنية على حوار اجتماعي توافقي.

وقد طرحت الدراسة برنامجاً مقترحاً لتطوير آداء صناديق الضمان الاجتماعي وتعزيز دورها في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة، يتضمن تسعة محاور وهي: التعديل التشريعي، الاستقلالية المالية والإدارية، الحوار الوطني التوافقي، تطوير الموارد البشرية، إعادة الهيكلة، تطوير الخدمات وتبسيط الإجراءات، تعزيز الرقابة والتنظيم والمساءلة والشفافية، دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار، وأخيراً تكريس ثقافة التميز.

البحوث والدراسات المقترحة

- الحق في الضمان الاجتماعي في مصر: بين حلول السياسات وتحديات التنفيذ.
- الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية لسياسات الضمان الاجتماعي في مصر.
- دور نظام الضمان الاجتماعي في محاربة الفقر في مصر.
- دور الحوار الاجتماعي في إصلاح وتطوير نظم الضمان الاجتماعي.
- دور العلاقات العامة في مواجهة ظاهرة التهرب التأميني في مصر.
- الأسس العلمية في تخطيط وإدارة العلاقات العامة بالمؤسسات الاجتماعية.

المراجع

أمنية حلمي(٢٠٠٤): تطوير نظام المعاشات في مصر، ورقة عمل رقم (٩٤)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، القاهرة

خالد محمد يس(٢٠٠٠): الضمان الاجتماعي في السودان، تجسيد دور الدولة لمحاربة الفقر، رسالة دكتوراه، جامعة الخرطوم

فوزي الشامي(٢٠٠٧): دور صناديق الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاجتماعية في اليمن، رسالة ماجستير، جامعة صنعاء

محمد حامد الصياد (أكتوبر ٢٠٠٨): التأمينات الاجتماعية وكبار السن، المحاضرة السادسة

محمد مروان(٢٠١٥): أهمية الضمان الاجتماعي، في http://mawdoo3.com

مصطفى أحمد كامل: دراسة عن المشاكل التأمينية في مصر، المركز القومي للدراسات الاجتماعية، القاهرة

منظمة العمل الدولية: الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، مؤتمر العمل الدولي، جنيف :التقرير السادس، ٢٠١١

ياسر القصاص(٢٠٠٣): الضمان الاجتماعي وتوفير حد الكفاف لفقراء الريف بمركز كفر الشيخ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان

CAPMAS, Annual Statistical Yearbook, 2013

Egypt UPR Briefing, Social Security, Factsheet No. 9, this Factsheet was prepared by The Egyptian Initiative for Personal Rights and the Association for Health and Environmental Development, with the support of the Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) in light of Egypt's appearance before the Human Rights Council's Universal Periodic Review, 2014.

John T. Doby(1956): Introduction to Social Research, Harunsbing, The Stack Pole Co.

Schutt R, (1996).: Investigating The social Work: the process and practice of Research Thcusand Oaks. CA: Pine Forge Press.

A PROPOSED PROGRAM FOR THE DETERMINANTS OF SOCIAL SECURITY IN EGYPT TO ACHIEVE SUSTAINABLE SOCIAL DEVELOPMENT

[13]

Elshebiny, M. M.[(1)]; Shamroukh, Mervat, G. A.[(2)] and Gamil, Hayam, A.

1) Faculty of Education, Ain Shams University 2) Faculty of Social Service, Helwan University

ABSTRACT

This study aimed at identifying the determinants and obstacles of social security in Egypt and the extent to which these determinants conform to international standards of social security. In addition to identifying the role of social security in Egypt in achieving sustainable social development and mechanisms to enhance this role, and hence a program to develop the performance of social security funds to enhance their role in achieving sustainable social development in the light of international standards.

Through the "case study" approach, the study sought to examine the funds of the National Social Insurance Authority, which are the "Insurance Fund for Governmental Sector, and the Insurance Fund for Public and Private Sector ". In its objectives, it has studied legislation, insurance benefits, administrative system and human resources, public relations, finance, and investment of fund money as key determinants of social development. The study also used a "comparative approach" to compare the performance of funds with international social security standards. The data were collected through a set of tools: direct observation, in-depth interviews, examination of documents from international conventions, laws, legislation, ministerial decisions and administrative instructions. The study also used two social theories: functional structural theory and general systems theory.

The results of the study revealed that the social security system policies in Egypt are far from international standards and that the challenges facing the Egyptian social security system are directly affected by the way they are run and managed. Good governance and effective enforcement of laws can create a social insurance system that is comprehensive and socially and economically appropriate, even with modest resources, if there are social and economic policies supported by sound management and based on harmonious social dialogue.

The study came out with a set of recommendations that were formulated in a proposed program to develop the performance of social security funds and enhance their role in achieving sustainable social development. The program includes nine axes: legislative amendment, financial and administrative autonomy, national consensus dialogue, human resource development, restructuring, service development and simplification of procedures, strengthening supervision, regulation, accountability and transparency; supporting policy-making and decision-making, and finally devoting a culture of excellence.