معهد التخطيط القومى

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة

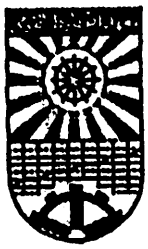
العـــدد رقم (١٠)

ينايـــــر

٢٠١٠

Salah Salem St. Nasr City, Cairo, P.O.Box: 11765
Tel. 2627840-2629247 FAX. 2621151
E-mail: inp10@idsc1. gov.eg &Inplanning@idsc.net.eg
Web Site : WWW. Inplanning . gov.eg

ش صلاح سالم-مدينة نصر - القاهرة- الرقم البريدى ١١٧٦٥
ت: ٢٦٢٧٨٤٠-٢٦٢٩٢٤٧ فاكس ٢٦٢١١٥١
البريد الالكترونى



معهد التخطيط القومي

لقـــاء الخبراء

سلسلة أوراق اقتصاديـــة

العـــدد رقم (١٠)

يناير

٢٠١٠

تقديـــــم

يصدر العدد العاشر من سلسلة الأوراق الاقتصادية للقاء الخبراء الذى يعقد مـــن خـــلال حلقات نقاشية تتم بمقر المعهد ويهدف إلى تكوين رأى عام علمى مشترك يمثل خلفيـــة مرجعية لاتخاذ القرارات ، وذلك من خلال طرح ومناقشة القضايا المختلفة على الساحة الاقتصادية وبيان درجة تشابكها وتعقد جوانبها ، كذلك اختلاف وجهات النظـــر بشـــأن معالجة الآثار المترتبة عليها بحيث تسهم نتائج الحوارات فى تقـــديم الأســـس العلميـــة والموضوعية التى تساعد وتخدم متخذ القرار .

ويتم ذلك من خلال دعوة المتخصصين المعنيين بتلك الموضـــوعات مـــن الأكـــاديميين المميزين، وأصحاب الخبرات من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمـــع المـــدنى ، وذوى الاختصاص من متخذى القرار السابقين والحاليين .

وتتفاوت الموضوعات ما بين :

١- مناقشة مشروعات القوانين الاقتصادية المطروحة .

٢- مناقشة أسس رسم السياسات واتخاذ القرار .

٣- موضوعات ذات طابع مؤسسى .

٤- موضوعات ذات طـــابع أكـــاديمى لمناقشـــة النظريـــات العلميـــة الاقتصـــادية والاجتماعية ومدى قدرتها على تفسير الظواهر المســـتجدة علـــى المســـتوى العالمى والاقليمى والمحلى .

ويتناول هذا العدد الموضوعات الآتية :

الجزء الأول : قانون التأمينات الاجتماعية الجديد

- **الورقة الأولى** : (من الضرورات المجتمعية لمظلة التأمينات الإجتماعية)

إعداد : أ.د. خضر أبو قورة

مستشار مركز دراسات التنمية البشرية

- الورقة الثانية : (إستراتيجية تطوير وإصلاح نظام التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري)

إعداد : د / محمد أحمد معيط

مساعد وزير المالية

الجزء الثاني : سلامة الغذاء وحماية المستهلك المصرى

- الورقة الأولى : (سلامة الغذاء المصرى فى ظل المنظومة المتكاملة لادارة السلامة الغذائية)

إعداد : د. سحر البهائى

خبير بمركز دراسات البيئة وإدارة الموارد الطبيعية

معهد التخطيط القومى

- الورقة الثانية : (حماية المستهلك)

إعداد : أ.د / نجوان سعد الدين عبد الوهاب

مستشار بمركز دراسات الاستثمار وتخطيط وإدارة المشروعات

معهد التخطيط القومى

- الورقة الثالثة : (سلامة الغذاء .. بين تحديات الحاضر وطموحات المستقبل)

إعداد : أ.د. حسين منصور

وحدة سلامة الغذاء – وزارة التجارة والصناعة

وتأمل إدارة المعهد أن تلبى هذه السلسلة الاقتصادية احتياجات رسم السياسات واتخـــاذ القرارات .

والله ولى التوفيق ،،

مدير المعهد

(أ.د. فادية محمد أحمد عبد السلام)

الجزء الأول

قانون التأمينات الاجتماعية الجديد (*)

(*) تمت مناقشة هذا القانون بتاريخ ٨ نوفمبر ٢٠٠٩ .

نظام التأمينات الاجتماعية فى مصر[1]

مقدمة

لم تعرف مصر نظام التأمينات الاجتماعية بمعناه الحقيقى إلا بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ويعتبر القانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ هو الشريعة العامة للتأمينات الاجتماعية فى مصر . والذى يحدد أهم المبادىء والأسس التى يقوم عليها نظام التأمينات الاجتماعية فى مصر مثل :

- إستقلال أموال التأمين الإجتماعى بصناديق خاصة بها ذات ذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية للخزانة العامة للدولة.
- الخضوع لقانون التأمين الإجتماعى يكون له الصفه الإجبارية.
- أن الهيئة القومية للتأمين الإجتماعى تلتزم بأداء إلتزاماتها متى تحققت الأخطار المؤمن منها وتوافرت شروط الإستحقاق حتى ولو كان صاحب العمل متهرباً من الإشتراك.
- الحقوق المقررة بقانون التأمين الإجتماعى هى وحدها التى تلتزم الهيئة القومية للتأمين الإجتماعى بها أما خلاف ذلك من زيادات تقررت بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة تقوم الهيئة بصرفها على أن تلتزم الخزانة العامة بها وتؤديها للهيئة.
- يتبع فى تدبير الموارد المالية اللازمة لمواجهة إلتزمات النظام على أسلوب التمويل عن طريق الإشتراكات يساهم فيها كل من المؤمن عليه وصاحب العمل والدولة وتصب هذه الإشتراكات فى معين واحد يتكون منه رصيد مشترك يكفى لمواجهة المزايا المقررة بالقانون ويتم دورياً فحص مركزه المالى وإذا أسفر الفحص عن وجود عجز إلتزمت الدولة بسداده.
- نظام التأمين الإجتماعى يقوم على فلسفة التكافل الإجتماعى بين فئات المؤمن عليهم بمعنى نقل مسئولية مواجهة الأخطار الإجتماعية

---

[1]) مؤتمر التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول ٢٠٠٢. جامعة الأزهر مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي .

الناجمة عن إنقطاع الأجر بسبب إنتهاء الخدمة لبلوغ سن الشيخوخة والعجز والوفاة ــ من عاتق الفرد إلى عاتق الجماعة وبحيث يشارك الفرد فى التمويل بقدر إمكانياته ويأخذ من المزايا بالقدر المناسب الذى يوفر المستوى المناسب من المعيشة دون النظر إلى ما تحمل به من أعباء فى التمويل.

- المعاش الذى يستحق للمستحقين فى حالة وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش لا يعد تركة وإنما هو حق يتلقاه المستحق من القانون مباشرة بصفته معال مما كان مؤمن عليه[2].

والسؤال الذى يطرح نفسه لماذا التفكير فى استراتيجية جديدة لتطوير واصلاح نظام التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصرى الآن رغم ما اتصف به القانون الحالى بأنه أكثر الأنظمة تقدما فى العالم ، حيث أنه يغطى مجموعة من الأخطار والتى ما زال بعضها مهملا فى العديد من البلدان الأخرى ، ورغم إشادة البنك الدولى ومنظمة العمل الدولية بالقانون الحالى وانه فعال وقادر على الاستمرار بشرط حسن استثمار أموال الصناديق ؟!

وربما يكون فى تفنيد مشكلات النظام الحالى الإجابة على هذا التساؤل والتى منها :

١- يرى البعض أن النظام الحالى للتأمينات والمعاشات "غير عادل" ، حيث يقوم على حساب المعاش على أساس متوسط أجر السنوات الأخيرة للخدمة بغض النظر عن فترة الاشتراكات التى قام المشتركون بسدادها طوال فترة الخدمة، كما أنه غير كفء من الناحية الإكتوارية، ويكلف الدولة عبئا متزايدا .

٢- من عيوب النظام الحالى فى المعاشات أنه يتم احتساب الاشتراكات على أساس الأجر الأساسى والذى لم يعد واقعيا ومعبرا عن إجمالى الدخل الذى يتقاضاه العامل، وأنه انطلاقا من ذلك بدأت الديون تتراكم على الخزانة العامة للدولة نظرا لعدم سلامة النظام.

---

[2])موقع هيئة التأمين الاجتماعى nosi.gov.eg/

٣- ارتفاع مستوي الاشتراكات الي ٤١% من الأجور مما رفع من تكلفة العمالة.. ومن ثم عدم تشجيع الشركات علي إيجاد وظائف جديدة بالإضافة لتهرب أصحاب الأعمال من دفع الاشتراكات عالية القيمة مما يؤدي لمعاناة العمال عند التقاعد او عند حدوث عجز أو وفاة حيث يتقاضون معاشا هزيلا جدا.

٤- ان النظام يعاني من قصور التغطية التأمينية فعلي سبيل المثال نجده لا يمنح معاشا لمن تقل مدة اشتراكه عن ١٠ سنوات وبالتالي يترك العديد من المواطنين بدون معاشات.

٥- لا يقدم النظام الحالي خدمة لأصحاب الدخول غير المنتظمة الذين لم يشتركوا في أي نظام تأميني ولا يوجد نص لضمان ألا يقل المعاش المنصرف عن حدود معينة مثل قيمة المعاش الشامل.

٦- أن النظام الحالي يعاني أيضا من ضعف العلاقة المباشرة بين الاشتراكات المدفوعة والمزايا الممنوحة

٧- عدم تناسب المعاشات المنصرفة مع ارتفاع الأسعار حيث لا يوجد نص بالقانون يضمن زيادة المعاشات دوريا بالإضافة لاختلاف المزايا والاشتراكات لكل فئة.

٨- عدم قدرة النظام على الاستدامة والاكتوارية منذ نهاية الثمانينات بسبب موجة التضخم، حيث تدخلت الحكومة فى زيادة المعاشات لأسباب اجتماعية دون أن تكون هناك زيادة مقابلة فى الاشتراكات .

فإذا كانت هذه هى مشاكل نظام التأمينات الاجتماعية المصرى الحالى فما هى مميزات القانون الجديد ؟ ذلك ما توضحه لنا الأوراق المقدمة فى هذا اللقاء ، عسى أن تزيل بعض المخاوف التى تتلازم مع بدء الحديث عن شكل جديد للعلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة .

المنسق العلمى للقاء

(أ.د. اجلال راتب)

الورقة الأولى

"من الضرورات المجتمعية لمظلة التأمينات الإجتماعية"

إعـــــــــــداد

أ.د / خضر أبو قورة
مستشار بمركز دراسات التنمية البشرية

في المدخل

إن صاحب هذه الورقة يشغله بل ويؤرقه الغد والمستقبل دن أن يتجاهل الحاضر والماضى معاً.

فى التأمينات الاجتماعية لا نبدأ من فراغ ولا يمكن أن نتجاهل أننا أصحاب تجارب ثرية قديمة تعود إلى منتصف القرن التاسع عشر. فمصر تعتبر واحدة من الدول الرائدة فى وضع نظام التأمينات الاجتماعية والذى يعود تاريخه إلى ديسمبر ١٨٥٤ أى منذ ١٥٥ مائة وخمس وخمسين عاماً. ومنذ ذلك التاريخ والنظام يخضع لأشكال متعددة ومراحل مختلفة تخضع لحركة تطور المجتمع وظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وإذا كان نظام التأمين الاجتماعى فى مصر يخضع لحسابات إكتواريه دقيقة ومعاملات فنية معقدة وعدد من القواعد لسداد الإلتزامات التأمينية طوال فترة العمل ، إلا أن هناك منظومة قانونية يشرف عليها الهيئة القومية للتأمين الإجتماعى المنشأة بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ١٩٩٤ والذى بمقتضاه حلت الهيئة القومية للتأمين محل الهيئة القومية للتأمين والمعاشات والهيئة القومية للتأمينات الاجتماعية فى ممارسة الإختصاصات المنصوص عليها فى قانون التأمين الإجتماعى عن طريق كل من صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بالقطاع الحكومى ، وصندوق التأمين الإجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص.

ولقد حرص الدستور فى مصر حرصاً شديداً على صيانة هذا النظام وأمواله حيث جاء فى المادة السابعة عشره على كفالة الدولة لخدمات التأمين الإجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً. كما نص قانون التأمينات الاجتماعية فى المادة الثامنة من لائحته على أن الخزانة العامة للدولة ملزمة بسداد أى عجز فى أموال الصناديق وبموازاة للنصوص والتشريعات والقوانين واللوائح ... الخ فإن التأمينات الإجتماعية ضرورة من الضرورات الكبرى لإستقرار المجتمع وحسن أداء شرائحه وفئاته وهيئاته ومؤسساته لوظائفها وخدمة حركة التقدم الاجتماعى العام.

وبعيداً عن أية لافته – لأننا مع الأسف الشديد مغرمون باللافتات. نرفعها ونرتمى فى أحضانها سنين وسنين شرقاً أو غرباً. تبقى قضية العدالة الاجتماعية هى صمام أمان لإستمرارية وقوة البناء الاجتماعى الكبير.

إن كثيراً من المجتمعات كان لديها قرون إستشعار قوية – حتى قبل زلزال الإتحاد السوفيتى وتفكك دوله – كانت الصين وبعض بلدان شرق أوروبا تأخذ ببعض ملامح الليبرالية فى التنمية على النهج الرأسمالى لكن فى نفس الوقت كانت هناك بلدان فى أوروبا الغربية حيث معقل الرأسمالية تبتعد عن النهج الرأسمالى الأمريكى (ألمانيا ، فرنسا ، أسبانيا ...الخ).

حينما إكتشفت ومنذ عقد التسعينات فى القرن الماضى أنها لا تستطيع الإستمرار برأسمالية شمطاء تفتقر للخصائص الإنسانية وشبكة قوية من الحماية الإجتماعية ومظلة محترمة للتأمينات الإجتماعية معنى هذا أن هناك ضرورة مجتمعية لا مراء فيها للتأمينات الإجتماعية وهذا ما تجتهد فى توضيحها هذه الورقة من خلال ثلاثة أبعاد أولها القضية والإشكالية وثانيها الإخفاق فى إستيعاب قضية التغير الاجتماعى والثالثة تسليع الإنسان.

وهذا إجتهاد ينطبق عليه قول أبوعبيده بن الجراح " نجاهد ليرضى الجهاد لا ليرضى عمر بن الخطاب" رضى الله عنه .

هذا والله سبحانه ولى السداد والتوفيق ،،

أولا : <u>عن القضية والإشكالية</u>

المجتمع يتسم بالتغير الدائم . بل إن حجم التغيرات التى يشهدها المجتمع العالمى المعاصر تتسارع بشكل غير مسبوق ...

وكما يقول عدد من الباحثين الثقات بأن حجم التغير فى العقدين الأخيرين يعادل كمه وكيفه ما حدث فى الخمسين عاما السابقة عليه ولم يكن حجم التغير مرتبطا بحدود

الزمان والمكان وتعقد شبكة العلاقات بين المجتمعات بعضها بالبعض الآخر من جانب بل فى داخل المجتمع الواحد .

أضف إلى ذلك التعقد فى تكنولوجيا المعلومات والإتصالات ونوعية علاقة الدولة بالمواطنين . والواجبات التى ينبغى أن تقوم بها الدولة تجاه المجتمع ومواطنيه . كل هذا وغيره كثير إنعكس على أهمية أن تطور الدولة من مفاهيمها حول التأمينات الاجتماعية ، وأن تراجع برامجها فى هذا الخصوص أولا بأول وأن تطور فى إمكاناتها وقدراتها كيفاً وكماً حتى تتمكن من مواكبة موجات التغير العاتية والآثار التى تترتب عليها فى أمن وحماية المجتمع والتأمينات الاجتماعية ركن أساسى فى هذا الشأن .

إن المجتمع أى مجتمع يختل إختلالاً بينا إذا ما فقد ثلاثة عناصر :

أ - الأمن النفسى والاجتماعى والاقتصادى .

ب - البوصلة التى توجهه .

ج- الأهداف التى يسعى إليها .

كل هذا يصب فى وعاء كبير نقصد به مجموعة القيم المجتمعية الإيجابية التى تشحذ الهمم وتجمع فصائل وطبقات المجتمع على كلمة سواء . ولايمكن أن تنمو هذه القيم وتستمر بدون شبكة واسعة من الحماية الاجتماعية والتأمينات إحدى معوقات هذه الشبكة .

إن التأمينات الاجتماعية واحدة من المهام الرئيسية للدولة التى تدخل كبند رئيسى فى الشعور الجمعى بالمسئولية الاجتماعية الكلية فى الدولة والمواطنين على حد سواء . حقيق أن الدولة تساهم بنصيب كبير فى التمويل ولكن المواطنين - أيضا يساهمون ويحتاج الأمر إلى مشاركة فعّالة من قوى المجتمع المدنى . وهنا لابد أن يكون للأغنياء الأقوياء دور " رائد من حيث كم المساهمة فى تغذية صندوق التأمينات الاجتماعية وكذلك الطبقة الوسطى التى يجب أن تظلها المظلة التأمينية الواقية . فهى صاحبة المصلحة الكبرى فى نجاح وإستمرارية برامج الحماية الاجتماعية من جانب وصاحبة

المصلحة الكبرى فى أن تكون مسئولة عن التنمية ولا تنفصل المسئولية الاجتماعية عن التأمين الاجتماعى .

كلما نجحت برامج الحماية الاجتماعية . قويت شبكة التأمينات وهذا وذاك يؤدى بالضرورة على تقوية الطبقة الوسطى .

وهذه الأخيرة كلما كانت قوية وناضجة كلما أصبحت قادرة على التنظيم الاجتماعى . حلقة متصلة بعضها بالبعض الآخر .

إذا كان الفقر من أعقد المشكلات التى تحتاج لمظلة التأمينات الاجتماعية . فإن ظاهرة الفقر ليست فقط نقصاً فى الموارد الاقتصادية ذلك هو الوجه الظاهر للفقر ولكن الوجه الباطن أنه تهميش إجتماعى سياسى ثقافى نفسى .

- لقد نجحت علوم الرياضيات Mathematiques والإحصاء Statistique فى التفاعل الجيد مع علم الاجتماع La sociologie وأدى ذلك إلى إجادة التعامل مع الظواهر الاجتماعية بالوسائل الكمية وإستفادت بلدان كثيرة فى تأطير شبكات الحماية الاجتماعية ومنها مظلة التأمينات الاجتماعية وهناك نماذج رائدة فى هذا النجاح نذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر حالة ألمانيا وفرنسا بعد الحرب العالمية الثانية وكيف ساهمت منظومة الحماية فى إعادة المجتمعين من تحت الصفر إلى أعلى معدلات التنمية والتقدم .

فى ستينات القرن الماضى طرح عالم الاجتماع الفرنسى الشهير جورج جيرفيتش مقولته فى كتابه القيم أطر علم إجتماع المعرفة أن هناك أفكاراً ثلاثة نحكم بها التوازن الاجتماعى فى أى مجتمع وهى الصدق والجمال والقيمة ورد عليه عالم إجتماع آخر هو بيير بوردبيه بأن هذه الأفكار الثلاثة تظل بلا قيمة إذا لم تتفاعل معها وتنفعل بها ومن أجلها ثلاثة أفكار أخرى وهى الحرية والمساواة والعدالة .