



# حقوق أصحاب المعاشات في مواجهة الأزمة الاقتصادية

دراسة نقدية لقانون التأمينات الاجتماعية  
والمعاشات رقم 148 لسنة 2019

# حقوق أصحاب المعاشات في مواجهة الأزمة الاقتصادية

دراسة نقدية لقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم 148

لسنة 2019

مايو 2024

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر [amirifont.org](http://amirifont.org)



كتب هذه الورقة الباحث الاقتصادي محمد جاد، وحرَّرتها مي قابيل، الباحثة الأولى في وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية.

## الفهرس

مقدمة .....	5
أولاً: إشكاليات نصوص وتطبيق قانون 2019 بشأن التأمينات الاجتماعية والمعاشات .....	9
1. هل يضمن القانون حدًا أدنى للمعاشات يغطي الاحتياجات الأساسية للمتقاعدين؟ .....	9
2. هل يضمن القانون حماية المعاشات في مواجهة التضخم؟ .....	11
3. القانون يزيد الأعباء على العمالة غير المنتظمة والأكثر هشاشة .....	12
4. استمرار إشكاليات دمج العمالة غير المنتظمة .....	16
5. استمرار معدلات التهرب التأميني المرتفعة في ظل غياب الضمانات .....	18
ثانيًا: الآثار الاجتماعية لتعديل طريقة حساب الاشتراك التأميني والمزايا المقابلة في قانون 2019 .....	22
ثالثًا: استمرار الخزنة العامة في الاستفادة من أموال التأمينات رغم ادعاء العكس .....	29
رابعًا: فلسفة القانون... عمل أكثر لمدة أطول في غياب الوظائف .....	32
الخاتمة والاستنتاجات .....	40

## مقدمة

استفاد أصحاب المعاشات من مجموعة القرارات التي اتخذتها الدولة بهدف تخفيف الآثار الاجتماعية الناجمة عن سياسات تخفيض قيمة العملة وموجات زيادة الأسعار، سواء قرارات سبتمبر 2023 بمضاعفة المنحة الاستثنائية (لمجابهة غلاء المعيشة) التي أقرت في العام السابق<sup>1</sup> لأصحاب المعاشات والمستفيدين منها، لتصبح 600 جنيه<sup>2</sup>، أو القرارات الصادرة قبلها في مارس من نفس العام، التي تضمنت زيادة قيمة المعاشات نفسها بنسبة 15%<sup>3</sup> بداية من إبريل من العام نفسه، ثم آخر القرارات في يناير الماضي بزيادة الحد الأدنى للمعاش ليصبح 1300 جنيهاً بدلاً من 1105 جنيهات. في حين بلغ الحد الأقصى للمعاش 10080 جنيهاً بدلاً من 8720 جنيهاً، هذا بالإضافة إلى تعجيل صرف منحة عيد الفطر. ورغم أهمية هذه الخطوات في تخفيف أثر الأزمة عن المستفيدين من معاشات التأمينات الاجتماعية، والذين تقدر الحكومة عددهم بنحو 11 مليون مستفيد، إلا أنها تظل بعيدة عن تعويض أثر ارتفاع معدل التضخم في الأسعار.

وتعيد الأزمة الاقتصادية في عام 2024 وأثرها على أصحاب المعاشات، قانون التأمينات الاجتماعية (رقم 148 لسنة 2019) للنقاش مرة أخرى، بعد أن أثار الجدل أكثر من مرة منذ تطبيقه في يناير 2020، لأسباب تتعلق بفلسفته العامة وكثير من تفاصيله التي تنظم حقوق أصحاب المعاشات، ومنها نسبة الزيادة السنوية في قيمة المعاش التي ربطها القانون لأول مرة بمعدل التضخم، لكنه وضع لها سقفًا لا يتجاوز 15%، في بلد يعاني من موجات تضخم مرتفعة بشكل متكرر.

1 علاوة استثنائية ورفع الحد الأدنى للأجور.. قرارات الحكومة لمجابهة غلاء المعيشة، مصراوي، 2022/10/26، <https://shorturl.at/SW036>

2 السيسي يعلن مضاعفة المنحة الاستثنائية لأصحاب المعاشات لـ 600 جنيه، المصري اليوم، 2023/9/16، <https://www.almasryalyoum.com/news/details/2983245>

3 قرار الرئيس زيادة المعاشات 2023، المصري اليوم، 2023/3/5، <https://www.almasryalyoum.com/news/details/2834309>

4 عوض: زيادة الحد الأدنى للمعاشات ليصبح 1300 جنيه والأقصى 10080 رفع الحد الأدنى والأقصى لأجر الاشتراك التأميني اعتباراً من شهر يناير 2024، الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، 17 ديسمبر 2023، <https://www.nosi.gov.eg/ar/News/Pages/2023.aspx.17-12>

وترتبط مناقشة هذا القانون بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لقطاعات واسعة من المجتمع، كونه يدخل تغييرات كبيرة على طبيعة أشكال الحماية الاجتماعية والامتيازات التي يحصل عليها ملايين من الناس، في إطار سعي الدولة لتخفيف العبء عن مآلتها العامة، وما يترتب عليه من تراجع لدورها الاجتماعي. يسعى القانون إلى الحد من اعتماد نظام التأمينات الاجتماعية على الدعم المالي للدولة، وأن يكون اعتماده الرئيسي على اشتراكات المؤمن عليهم. ويرى المدافعون عنه أنه الحل الوحيد لإنقاذ منظومة التأمينات من الوضع الذي وصلت إليه من اعتماد مفرط على دعم الخزنة العامة، بشكل يمكن أن يهدد بالاضطرار إلى خفض قيمة المعاشات في المستقبل.

هذا الوضع هو محصلة عقود من فلسفة اجتماعية قائمة على خلط مفهوم التأمينات الاجتماعية (الذي يفترض أن يقدم مزايا في مقابل اشتراكات) بمفهوم الإعانة (الممولة من خزنة الدولة). لكن هذه الفلسفة لم تأت من فراغ، فهي رد فعل طبيعي على مشكلات سوق العمل في مصر، لأن أية محاولة لزيادة موارد النظام التأميني عبر الاشتراكات يعترضها تواضع مستويات أجور نسبة كبيرة من العاملين، وبالتالي رغبتهم في التهرب من عبء التأمينات. إضافةً إلى تفشي علاقات العمل غير الرسمية، وفوق ذلك كله ضعف قدرة الاقتصاد على التشغيل.

نتيجة لتلك المشكلات الهيكلية في سوق العمل، لجأت الأجيال القديمة من النخب المالية داخل الدولة إلى إدخال فكرة الإعانة على نظام المعاشات، وذلك لمساندة قطاعات كبيرة من العاملين في مواجهة المخاطر التي يتعرضون لها وخاصة في الشيخوخة. لكن في المقابل صارت قيمة المعاش محدودة خاصة بالنسبة لأصحاب الدخل المرتفعة، وهو ما كان يصيبهم بصدمة بعد الخروج من العمل لما يجدونه من فارق بين قيمة المعاش وبين أجرهم خلال فترة العمل.

لذا رأت أجيالاً جديدة من النخب المالية، من يوسف بطرس غالي (وزير المالية الأسبق) إلى محمد معيط (وزير المالية الحالي)، أن المنظومة القديمة تحتاج لتغيير هيكلي يستهدف الحد من فكرة الإعانة التي تقدمها الدولة لنظام التأمينات، من أجل السيطرة على العجز المالي من جهة، ولتعزيز قدرة هيئة التأمينات على عمل «بزنس» مع الأعلى دخلاً من جهة أخرى، من خلال إغرائهم بامتيازات كبيرة في حال سدادهم اشتراكات أكبر، ما يؤدي لاحقاً لتحسين موارد التأمينات وتقليل الاعتماد على خزنة الدولة.

يشمل قانون التأمينات لعام 2019 أربع فئات ممن كانت تغطيهم قوانين تأمينية سابقة، وهم العاملين لدى الغير والعمالة غير المنتظمة (التي كانت تخضع لقانون 112 لسنة 1980)، والعاملين لدى أنفسهم والعاملين في الخارج. وأدخل القانون تغييرات عديدة تخص تلك الفئات بهدف زيادة موارد التأمينات عن طريق الاشتراكات، منها تغيير طريقة حساب أجر الاشتراك، ومكافأة نهاية الخدمة، وزيادة سن الخروج على المعاش وتعديل نظام المعاش المبكر، إضافة إلى تغيير طريقة التأمين المتبعة مع عدد من الفئات التي صارت خاضعة للقانون.

وتعتبر مسألة المعاش المبكر، أحد الأمثلة على الخسائر التي سببها قانون التأمينات لعام 2019 لقطاعات من الخاضعين له خلال السنوات القادمة، ولهذا السبب أثار القانون معركة لم تُحسم حتى الوقت الراهن. فقد زاد من عدد السنوات المطلوبة للخروج على المعاش المبكر لكي يضمن سداد المستفيدين لأكبر قدر ممكن من الاشتراكات التأمينية. ومع صدور اللائحة التنفيذية للقانون بعد نحو عامين من التصديق عليه، طالب 17 نائباً برلمانياً بتعديله، وأحاله رئيس مجلس النواب بالفعل إلى لجنة القوى العاملة، «بسبب مساهمة هذا التشريع في الحد من حالات المعاش المبكر»<sup>5</sup>، كما قال النواب لوسائل الإعلام، وطالبوا بأن تنح فترة انتقالية يكون ممكناً خلالها للمشاركين القدامى في منظومة التأمينات، ممن لم تصل أعمارهم بعد للشيخوخة، أن يتقدموا للحصول على معاش مبكر بالنظام القديم<sup>6</sup>.

رغم انسحاب الدولة من تمويل بعض البنود في قانون 2019، كما فعلت مع دعم معاشات الشيخوخة، بعد أن كانت تساهم فيها بـ 1% من أجر الاشتراك، فقد استمرت مساهمتها في تمويل بنود أخرى مثل الزيادة السنوية للمعاشات، التي ستظل الخزنة العامة تساهم في تمويلها بالمشاركة مع صندوق التأمين الاجتماعي، مع الالتزام بضمان معاش أكثر سخاء لأصحاب المناصب العليا<sup>7</sup>.

5 جبالي يحيل مشروع النائب إيهاب رمزي بشأن إصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات إلى لجنة القوى العاملة - تحيا مصر - نوفمبر 2021 - <https://bit.ly/3560wrO>

6 النائب إيهاب رمزي يتحدث ل تحيا مصر عن تعديلات قانون التأمينات والمعاشات بعد عرضه على البرلمان - <https://www.youtube.com/watch?v=rBpOWx4W8BI>

7 تنص المادة 27 من القانون على أن تُسوّى معاشات مناصب مثل نائب رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي النواب والشيوخ ورئيس الوزراء والمحافظين، بواقع جزء من عشرة أجزاء من أجر التسوية، مقابل جزء من 45 جزءاً في حالة المعاشات الأخرى.

وتناقش هذه الورقة التحولات الاجتماعية التي ينطوي عليها القانون وطبيعة التحديات التي تواجه تطبيقه وتحقيقه لأهدافه المعلنة، من خلال محاور خمسة توضح أهم الاختلافات الأساسية بين نظام التأمينات القديم والنظام المطبق حالياً في ظل قانون عام 2019، ومدى مساهمة هذا التغيير في زيادة أو تراجع حصول المستحقين للمعاشات على حقوقهم، وعلاقة هذا القانون بالسياق الاقتصادي الأشمل.

### القوانين المنظمة للتأمينات والمعاشات قبل قانون 2019

1 - قانون التأمينات الاجتماعية رقم 79 لسنة 1975: نظم التأمينات الاجتماعية لقطاع واسع من المؤمن عليهم، وشمل العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة وغيره من الهيئات والجهات الحكومية، وكذلك العاملين الخاضعين لقانون العمل ممن تربطهم بصاحب العمل علاقة منتظمة، كما شمل أيضاً فئات محددة من العمالة غير المنتظمة مثل عمال المقاولات وعمال الشحن والتفريغ.

2 - قانون التأمين على أصحاب العمل، رقم 108 لسنة 1976: شمل فئات العاملين لحساب أنفسهم في نشاط صناعي أو تجاري أو زراعي، والمشتغلين في المهن الحرة، وملاك الأراضي الزراعية.

3 - قانون التأمين على المصريين العاملين في الخارج، رقم 50 لسنة 1978: تم تطبيقه على من يعملون في الخارج ولا يخضعون لأحكام القانونين السابقين.

4 - قانون التأمين الاجتماعي الشامل، رقم 112 لسنة 1980: واستهدف تغطية الفئات التي لم تشملها القوانين السابقة، لذلك جعل شروط التغطية مفتوحة لكل من بلغ سنه الخامسة والستين وسدد اشتراك تأمينات 120 شهراً.



# أولاً: إشكاليات نصوص وتطبيق قانون 2019 بشأن التأمينات الاجتماعية والمعاشات

## 1. هل يضمن القانون حدًا أدنى للمعاشات يغطي الاحتياجات الأساسية للمتقاعدين؟

نص قانون التأمينات رقم 148 لسنة 2019 على وضع حد أدنى للمعاشات الشيخوخة، واعتبره واحداً من إنجازات هذا التشريع. فهل نحن بصدد تشريع يضمن فعلاً حصول كل عامل في مرحلة الشيخوخة على معاش لا يقل عن الحد الأدنى الذي يوفر له الحياة الكريمة؟

الواقع أن دستور 2014 الحالي ألزم الدولة المصرية بسن حد أدنى للمعاشات، حيث نصت المادة 27 على أن «يلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخل، والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة».

ومنذ ذلك الحين أدخلت الدولة تعديلات تشريعية على قانون التأمين الاجتماعي رقم 79 لسنة 1975، الذي يغطي الشريحة الأكبر من المؤمن عليهم، وهم العاملين لدى الغير. حيث أصدرت في 2016 قانون 60 الذي حدد الحد الأدنى للمعاش بـ 500 جنيه<sup>8</sup>، ثم زاد الحد الأدنى للمعاش تدريجياً منذ هذا التاريخ حتى وصل إلى 900 جنيهاً في 2019، قبل صدور القانون<sup>9</sup> 148. وفي التشريع الجديد تم الالتزام بحد أدنى لقيمة المعاش المستحق<sup>10</sup> لا يقل عن 65% من الحد الأدنى للأجر الذي يتم التأمين عليه (ويسمى الحد الأدنى لأجر الاشتراك التأميني، ويشمل معظم بنود الأجر الفعلي)<sup>11</sup>.

8 قانون 60 لسنة 2016 بزيادة المعاشات وتعديل أحكام قوانين التأمين الاجتماعي - المادة الثانية.

9 قانون 74 لسنة 2019 بزيادة المعاشات - المادة الثانية.

10 قانون التأمينات الاجتماعية 148 لسنة 2019 - مادة 25.

11 أجر الاشتراك كما ورد تعريفه في قانون التأمينات، هو الأجر الذي يحصل عليه المؤمن عليهم من جهة عملهم الأصلية من فئة العاملين لدى الغير، ويشمل ستة عشر بنداً فصلها القانون، منها الأجر الأساسي والأجر الممثل والعمولات والبدلات والحوافز وغيرها.

لكن تحدياتٍ عدة تواجه تحقيق هدف هذا التشريع والمتمثل في ضمان معاش يوفر الحياة الكريمة ويصل إلى الفئات الاجتماعية التي تواجه مصاعب في التأمين عليها. فبرغم الاهتمام بقضية الحد الأدنى للمعاش، فإن القدرة التمويلية لمنظومة التأمينات ستظل توفر معاشات متواضعة للغاية أمام مستويات الأسعار القائمة.

اعتبر بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك عن عام 2017-2018 أن الفرد الذي يبلغ إنفاقه الشهري 735.6 جنيهاً يقع على خط الفقر<sup>12</sup>، في الوقت الذي نص فيه آخر قرار صدر لزيادة المعاشات، قبل صدور قانون 2019، على أن يكون الحد الأدنى للمعاش 900 جنية<sup>13</sup>، أي أن المعاش بقيمته وقتها - قبل صدور القانون- كان يضع المواطن المتقاعد فوق خط الفقر بفارق 164 جنية فقط. ولا يكفي هذا المبلغ بالطبع إذا كان هذا الفرد هو العائل الوحيد لأسرته. ثم ارتفع الحد الأدنى للمعاش بقيمة 10 جنيهاً بعد تطبيق القانون<sup>14</sup>، في الوقت الذي رفع فيه جهاز الإحصاء تقديراته لخط الفقر في مصر إلى 857 جنية شهرياً في 2020<sup>15</sup>، ليتقلص الفارق أكثر بين أقل معاش يحصل عليه المستحق وبين خط الفقر الرسمي.

ثم زاد الحد الأدنى للمعاش مجدداً ليصبح 1105 جنيهاً اعتباراً من يناير 2023<sup>16</sup>، ووصل إلى 1300 جنية في يناير 2024، مقارنة بمعدلات فقر من المتوقع أن تكون عالية بسبب ارتفاع المعدل الرسمي لزيادة أسعار المستهلكين بمعدلات كبيرة جداً، وصلت إلى حدود الـ 40% في أغسطس 2023 قبل أن تهبط قليلاً إلى 32% (وهو معدل مرتفع أيضاً) في أبريل 2024 (أحدث بيانات

12 بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2017-2018 - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - ص 78.

13 قانون 74 لسنة 2019 بزيادة المعاشات- المادة الثانية.

14 التأمينات: زيادة الحد الأدنى والأقصى لأجر الاشتراك التأميني - يناير 2022 - <https://nosi.gov.eg/ar.aspx.2022-1-News/Pages/4>

15 معدل الفقر في مصر يتراجع للمرة الأولى منذ 20 عاماً - اتربرايز - ديسمبر 2020 - <https://bit.ly/3NxyDdv>

16 مدحت وهبة- بدء زيادة الحد الأدنى للمعاش اليوم- اليوم السابع- يناير 2023-

<https://shorturl.at/lnBMU>

معلنة وقت صدور الدراسة)<sup>17</sup>. ويظل المعاش بعد زيادة حده الأدنى أقل من الحد الأدنى للأجر، 6000 جنيه، ومن حد الفقر بحساب التضخم<sup>18</sup>.

وبناء عليه، فإن التجربة أثبتت خلال السنوات الأخيرة أن تبني حد أدنى للمعاش لا يضمن الحماية من مخاطر السقوط في الفقر، لأن الزيادات رغم تعددها تظل ضئيلة، وغير مربوطة بمعدل التضخم.

## 2. هل يضمن القانون حماية المعاشات في مواجهة التضخم؟

ربط قانون 2019 لأول مرة بين زيادة المعاشات ومعدلات زيادة أسعار المستهلكين (التضخم)، وهو أمر إيجابي، حيث كانت الزيادات السابقة تتم بقوانين خاصة بدون وجود آلية واضحة، وعادة ما كانت تستخدم قرارات زيادة المعاشات كأداة للدعاية في يد السلطة.

والميزة في ربط زيادة المعاشات بمعدل التضخم هو أن الفضل في الزيادة يصبح نابعاً من القانون، كما أن القانون يضمن آلية معلنة ومحددة لزيادة معاشات العمالة غير المنتظمة، بعد أن كانت تزيد في ظل التشريعات السابقة كقيمة مادية أو بنسبة مئوية بدون معايير واضحة لتقدير هذه الزيادة.

لكن القانون وضع سقفاً لعملية الربط بالتضخم، حيث لا ترتفع زيادة المعاش عن 15% سنوياً، وبذلك أغفل إمكانية حدوث صدمات قوية في معدلات زيادة الأسعار، كما حدث في الموجة التضخمية الأخيرة، حيث تجاوز معدل التضخم السنوي النسبة التي حددها القانون منذ أكتوبر 2022، مسجلاً 16.3% واستقر في التصاعد حتى بلغ 39.7% في أغسطس 2023<sup>19</sup>، وانخفض قليلاً إلى حوالي 32% في أبريل 2024، وهو ما يقترب من ضعف النسبة القصوى المحددة للزيادة السنوية للمعاش.

---

17 أميرة العاصي، تراجع معدل التضخم السنوي إلى 31.8% خلال أبريل الماضي، الشروق، 9 مايو 2024، <https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=09052024&id=9b1327ad-5319-9559-b7894f4c6c7c-4709>

18 عوض: زيادة الحد الأدنى للمعاشات ليصبح 1300 جنيه والأقصى 10080 رفع الحد الأدنى والأقصى لأجر الاشتراك التأميني اعتباراً من شهر يناير 2024، الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، 17 ديسمبر 2023، <https://www.nosi.gov.eg/ar/News/Pages/2023.aspx.17-12>

19 النشرة الشهرية للأرقام القياسية لأسعار المستهلكين، أعداد من نوفمبر 2022 إلى سبتمبر 2023، <https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx>

بل إن اتخاذ الرقم القياسي لأسعار المستهلكين (الذي يُحسب التضخم على أساسه) كمعيار لزيادة المعاشات، قد لا يعبر بشكل حقيقي عن التغير الفعلي في مستويات معيشة أصحاب المعاشات، بعد قرار جهاز الإحصاء تعديل منهجية حساب الرقم القياسي في 2019. فقد انخفض مؤشر التضخم السنوي بقوة مع تخفيض نصيب الإنفاق على الطعام والشراب في الرقم القياسي لأسعار المستهلكين خلال 2019. ويرى خبراء أن وزن الطعام والشراب في المؤشر حالياً بعد التعديل لا يعبر عن حقيقة إنفاق الفئات الأكثر فقراً. يقول الخبير الاقتصادي محمد سلطان مثلاً إن الأوزان القديمة لمجموعة الطعام والشراب لم تكن تعبر عن مستوى التضخم الذي تواجهه الفئات الأكثر فقراً، ليزداد الوضع سوءاً بعد التغيير الأخير، خصوصاً مع زيادة نسبة الإنفاق على الطعام والشراب لتصل إلى 49.8% في الفئات الأكثر فقراً. أي أن منهجية قياس التضخم المعدلة تشوه - في رأيه - حقيقة معدلات التضخم في حياة تلك الفئات<sup>20</sup>.

وبغض النظر عن صحة هذه التقديرات من عدمها، فإن دخول مؤشر التضخم كعنصر فاعل ومؤثر بهذا الشكل في تحديد قيمة المعاشات، كان يستدعي أن يتم إعداد منهجية هذا المؤشر تحت مظلة واسعة من الحوار المجتمعي بين الدولة والخبراء وأصحاب المصلحة.

### 3. القانون يزيد الأعباء على العمالة غير المنتظمة والأكثر هشاشة

تظل قضية قيمة المعاشات مرتبطة بمحدودية التمويل المتاح لدى منظومة التأمينات في ظل عدم إخضاع طيف واسع من دخول العاملين لنظام التأمين، لأسباب من بينها اللارسمية ومحدودية فرص العمل. يضاف إلى هذه المشكلة معضلة أخرى، وهي رغبة الخزنة العامة في تخفيف التزاماتها التي كانت تقدم في صورة «إعانة»، وهو ما يتجلى بشكل واضح في حالة الخاضعين للقانون 112 لسنة 1980، والذي كان يستهدف بالأساس حماية الفئات الاجتماعية الهشة التي تعمل في ظروف سيئة ولم تتمكن من التأمين على نفسها<sup>21</sup>.

20 ما الذي نخبرنا به مظاهرات سبتمبر عن هشاشة مؤشرات الاقتصاد؟ - سارة سيف الدين - مدى مصر - أكتوبر 2019، <https://shorturl.at/nrtDW>

21 اشتمل القانون على مصادر تمويل أخرى ولكن محدودة القيمة مثل 2% من اشتراكات التأمينات في قانون 1975. قانون 112 لسنة 1980 الباب الثاني مادة 6.

استهدف القانون 112 لسنة 1980 بالأساس علاج العيوب التي تطوي عليها منظومة التأمينات الأساسية، مثل وجود فئات أغفلتها القوانين السابقة ولم تغطيها، أو وجود عمال خاضعين لأحد قوانين التأمينات الأخرى لكنهم لم يتمكنوا من تكملة الحد الأدنى من المدة المطلوب أن يسددوا اشتراكات تأمينية عنها حتى يستحقوا المعاش، أو الحالات التي لم يقيم فيها العمال أو جهة العمل بالتأمين على العمال من الأصل.

وبلغ عدد المؤمن عليهم تحت قانون 112 لعام 1980 أكثر من 900 ألف مواطن حتى 30 يونيو 2017، تركزت النسبة الأكبر منهم في عمال الزراعة المؤقتين بواقع 594.1 ألف مواطن، ثم عمال التراحيل بواقع 116 ألف مواطن.<sup>22</sup>

بموجب القانون 112 لسنة 1980 لم يكن مطلوباً من العامل سوى أن يدفع اشتراكات 120 شهراً (10 سنوات) قبل بلوغه 65 سنة لكي يحصل على المعاش، بقيمة إجمالية تبلغ 120 جنيهاً أي بمعدل جنيته واحد كاشتراك عن كل شهر. ظل هذا المبلغ ثابتاً منذ التسعينيات<sup>23</sup> حتى 2015.<sup>24</sup> وفي 2016 ارتفعت قيمة الاشتراك الشهري إلى 7% من الحد الأدنى لأجر الاشتراك (المنصوص عليه في قانون 79 لسنة 1975)<sup>25</sup> والذي بلغ 400 جنيته آنذاك، أي أن العامل أصبح مطالباً بأن يسدد 28 جنيهاً شهرياً عن 10 سنوات بجموع 3360 جنيهاً.

ألغى قانون 2019 العمل بقانون 112 لسنة 1980، وغيره من القوانين التي كانت تغطي فئات مختلفة من العاملين، وبالتالي أنهى منظومة الدعم القديمة التي كان يتلقاها مستحقو قانون 112 واستبدلها بمنظومة جديدة.

22 التقرير السنوي لصندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص 2016-2017 - جدول 10 (بيان بعدد المؤمن عليهم وفقاً لأحكام قانون التأمين الاجتماعي الشامل رقم 112 لسنة 1980 حسب الفئات الخاضعة والنوع في 30-6-2017).

23 قانون 176 لسنة 1993 بزيادة المعاشات وتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي الشامل 112 لسنة 1980.

24 وفاء الصعيدي - رئيس التأمينات: العامل الذي يدفع «جنيته» شهرياً يحصل على 450 معاش - الوطن - 11 يناير 2015 - <https://www.elwatannews.com/news/details/637883>

25 قانون 60 لسنة 2016 بزيادة المعاشات، مادة 5.

وعلى هذا الأساس، أصبح مطلوباً من حالات العمالة التي كان ينطبق عليها قانون 112 لسنة 1980 سداد اشتراكات عن 120 شهراً، تزيد بعد خمس سنوات من صدور القانون إلى 180 شهراً<sup>26</sup>. كما ارتفعت نسبة الاشتراك المطلوب سداده إلى 9% من الحد الأدنى لأجر الاشتراك الذي تقره وزارة التأمينات، على أن تساهم الخزانة العامة بـ 12% من الحد الأدنى لأجر الاشتراك<sup>27</sup>. ووصل الحد الأدنى لأجر الاشتراك في عام 2023 إلى 1700 جنيه شهرياً<sup>28</sup>، أي أن إجمالي المبلغ المطلوب من العامل سداده عن 10 سنوات أصبح يبلغ نحو 18 ألف جنيه. وسيزيد الحد الأدنى لأجر الاشتراك 15% سنوياً لمدة سبع سنوات تحت القانون المطبق حالياً<sup>29</sup>، فضلاً عن زيادة عدد الشهور المطلوب السداد عنها كما أشرنا إلى 180 شهراً.

باختصار، فإن قانون عام 2019 قد يحد من ظاهرة تدني معاشات المنتفعين بقانون 112 لسنة 1980 من العمالة المهشة وغير المنتظمة، ويحافظ على قدر من الدعم لهذه المعاشات؛ لكن التكلفة على أصحاب تلك المعاشات ستزداد بشدة لئلا تتحمل الخزانة العامة عبء هذه الزيادة التي يروج لها القانون.

من المهم أن نقرأ هذه المبالغ في ضوء الفئات الأساسية المستهدفة بهذا المعاش، وهي فئات العمالة ذات الدخل شديد التدني، مثل باعة الصحف وماسحي الأحذية وعمال الترحيل<sup>30</sup>، والتي قد تعجز بكاملها عن النفاذ لمنظومة التأمينات بسبب تلك التكاليف المرتفعة.

كما أن القانون يفتح الباب أمام زيادة معدلات الاشتراك المشار إليها إذا لم يتوفر التمويل الكافي لتغطية المعاشات، حيث يذكر القانون أنه «في حالة عدم كفاية معدلات الاشتراك المطبقة في تاريخ الفحص الاكتواري، وأي زيادات لاحقة ينص عليها القانون لمقابلة مزايا كل فرع من فروع المزايا،

26 المادة 21 من قانون التأمينات 148 لسنة 2019.

27 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 - الباب الثالث الفصل الأول - مادة 19.

28 مدحت وهبة- مرجع سبق ذكره.

29 اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 53.

30 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 - المادة الثانية بند 4.

يوصي التقرير الاكتواري بمعدلات الاشتراك المناسبة التي يتعين تطبيقها في السنوات اللاحقة<sup>31</sup>، لكن من الإنصاف أن نشير في هذا السياق إلى أن القانون المطبق حالياً أضاف مستحقين جدد لهذا المعاش لم يشملهم القانون 112، وهم الوالدين والإخوة والأخوات في حالة وفاة العامل، وذلك من خلال السماح بجعل الفئات المستحقة لورثة معاش العمالة غير المنتظمة هي ذات الفئات المستحقة لورثة معاش العاملين لدى الغير<sup>32</sup>.

ومن المهم أيضاً أن نشير في هذا السياق لوجهة نظر ترى أن معاش قانون 112 لسنة 1980 كان يتسبب في خلل كبير بالمنظومة التأمينية، حيث يقوم نظام التأمين الاجتماعي على أساس جمع الاشتراكات. وكانت قيمة الاشتراك تحت هذا القانون بالغة الضعف لعدة عقود، لذا يرى هذا الرأي أن مساندة الفئة المستحقة لهذا الدعم كان من الأحرى أن تكون عبر قوانين الدعم النقدي<sup>33</sup>. غير أنه بالنظر لأوضاع المستفيدين من الدعم النقدي الذي تقدمه الدولة من جهة أخرى، فإن قيمة هذا الدعم الموجه لمن تجاوزوا سن الـ 65 في إطار برنامج كرامة لم تتعد 450 جنية في الشهر وقت صدور القانون، لذا وجهت له انتقادات بأنه غير ملائم بالنظر إلى انخفاضه عن قيمة حد الفقر<sup>34</sup>. ومازال هذا الانتقاد سارياً حتى بعد زيادة معاشات كرامة بنسبة 25% في إبريل 2023، ثم 15% إضافية بداية من أكتوبر من نفس العام، و15% أضيفت في مارس من العام الجاري (2024) لتبلغ نحو 744 جنية شهرياً وتظل بعد كل تلك الزيادات أقل من خط الفقر المقدر في 2020.

وبناء عليه، فإن حقوق قطاعات من العمالة غير المنتظمة في الحماية الاجتماعية صارت مشتتة بين نظام الدعم النقدي الذي يتسم بضآلة النمو في قيمة معاشاته، ونظام التأمينات الاجتماعية الذي قد تجذرت من هذه العمالة صعوبة في الاستفادة منه في ظل ارتفاع تكلفته اشتراكاته. وبالتالي هناك حاجة للنظر في منظومة حماية هذه الفئة بنظرة شاملة تضمن قيام كل من المظلتين (التأمينات والدعم النقدي) بدور أكثر تكاملاً.

31 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 7.

32 المذكرة التوضيحية لقانون التأمينات 148 لسنة 2019 ص 48.

33 مقابلة مع د. أحمد البرعي وزير التضامن الاجتماعي الأسبق، 2019.

34 عبد الفتاح الجبالي- مشكلات التحول للدعم النقدي - جريدة الأهرام- 15 يناير 2020.

#### 4. استمرار إشكاليات دمج العمالة غير المنتظمة

لا تقتصر مصاعب الوصول للحماية التأمينية على الفئات الهشة المستهدفة من القانون 112 لسنة 1980، ولكن هناك أيضًا فئات لا يتسم عملها بالانتظام كانت تقع تحت قانون التأمين على العاملين لدى الغير رقم 79 لسنة 1975، ولا تزال تواجه تحديات كبيرة للحصول على الحماية التأمينية تحت قانون 2019.

وبحسب أحدث بيانات متاحة لدى المبادرة المصرية للحقوق الشخصية عن عام 2017، فقد بلغ عدد المؤمن عليهم من عمال المقاولات تحت قانون 79 لسنة 1975 نحو 431.5 ألف عامل<sup>35</sup>. ولا تتوفر بيانات عما يمثله هذا العدد من مجمل المشتغلين في القطاع، لكننا في محاولة للمقارنة قارنا هذا العدد بإجمالي عدد المشتغلين في التشييد والبناء في عام 2017، وفقا لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ووجدنا أن عددهم تجاوز 3 مليون عامل، ما يشير إلى محدودية النسبة المؤمن عليها من هذه الفئة من العمالة<sup>36</sup>.

ظل عمال المقاولات في قانون 2019 تحت القائمة التي كانت موجودة في قانون 79 لسنة 1975 والتي أطلق عليها «العاملون لدى الغير»، وهي قائمة تغلب عليها طبيعة العمل المنتظم. ورغم اعتراف المشرع سواء في القانون السابق أو الحالي بأن عمال المقاولات من العمالة غير المنتظمة، لكنه اختار أن يضعهم وسط قائمة العمالة المنتظمة كاستثناء، وضم هذا الاستثناء أيضًا كلاً من عمال الشحن والتفريغ وعمال الزراعة وعمال الصيد وعمال النقل البري<sup>37</sup>.

وسنعرض في الفقرات التالية مشكلات عمال المقاولات مع النموذج النمطي في التأمين، والتي قد تتكرر مع الحالات الأخرى من العمالة غير المنتظمة المدرجة كاستثناء، مع الأخذ في الاعتبار اختلاف إجراءات التأمين بين الحالات المختلفة.

35 التقرير السنوي لصندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص 2016-2017 - جدول رقم 4 بيان بعدد المؤمن عليهم بالقانون 79 لسنة 1975 حسب القطاع وفئات السن في 30 - 6 - 2017.

36 بلغ إجمالي عدد المشتغلين 26 مليوناً في 2017 ونسبة عمال التشييد 12.3% من إجمالي المشتغلين، بحث القوى

العاملة الربع سنوي الربع الرابع 2017 (تقرير تحليلي) - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - 2018.

37 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 2 أولاً.



تحت قانون 79 لسنة 1975، نظم قرار وزير التأمينات عام 1988 «بشأن التأمين على عمال المقاولات والمهاجر والملاحات»، طرق سداد اشتراكات هذه الفئة<sup>38</sup>، حيث وضع نظاماً لسداد حصة صاحب العمل في اشتراكات هذه العمالة، يتمثل في إلزامه بإبلاغ هيئة التأمينات التي يقع المشروع في نطاقها الجغرافي عن المقاوله التي يقوم بتنفيذها وقيمتها الإجمالية، ويضع القرار تقديراً لقيمة الإنفاق المفترضة على أجور العمالة في المشروع من واقع نسب حدودها القرار من إجمالي قيمة المقاوله، ويلزم القرار المقاول بسداد هذه الرسوم كجزء من إجراءات الترخيص الأساسية لأعمال المقاولات<sup>39</sup>.

أما بالنسبة للعامل، فيطلب منه القرار من حيث المبدأ أن يتقدم بطلب اشتراك في المنظومة التأمينية، وعندما يعمل في مقاوله ما يلتزم بسداد اشتراكه التأميني عن كل شهر في هذه المقاوله في فترة لا تتجاوز الشهرين التاليين عليها<sup>40</sup>.

هذا الوضع قد يشجع أصحاب المقاوله على سداد حصتهم في اشتراكات العاملين كرمس إجباري مطلوب للحصول على تراخيص المقاوله، لكن لا يوجد دافع قوي لدى العامل لكي يسدد عن نفسه الاشتراك، بجانب ضعف الوعي التأميني لدى قطاعات كبيرة من العاملين في هذا المجال، خاصة وأن هذه المهن عادة ما يعمل بها أصحاب المؤهلات المتوسطة أو من لم يتلقوا نصيباً من التعليم، وهي الأسباب التي - على الأرجح- تجعل أعداداً كبيرة من العمالة في قطاع المقاولات لا تلتزم بسداد الاشتراكات المفروضة عليها.

التيسير الأساسي الذي سعت منظومة التأمينات الجديدة لتقدمه هو تسهيل عملية سداد الاشتراكات وإمكانات دفعها عن طريق ماكينات الدفع الإلكتروني<sup>41</sup>، لكن مثل هذه التيسيرات - وإن ساهمت في تشجيع العاملين على السداد- فهي لن تضمن التزامهم بالتأمين، خاصة مع شعورهم بتواضع مستويات دخلهم وعدم رغبة الكثيرين منهم في التضحية بأي قدر منه.

38 سبق هذا القرار قرارات أخرى لتنظيم عملية التأمين على عمال المقاولات، لكن هذا القرار يتميز بتطبيقه لفترة طويلة تحت قانون 79 لسنة 1975، مع إدخال العديد من التعديلات.

39 نفس القرار، الباب الأول المادة 3، الفصل الثالث.

40 نفس القرار الباب الثاني الفصل الأول المادة خمسة والفصل الثاني مادة 9.

41 جمال عوض: سداد اشتراك التأمينات من أي مكتب على مستوى الجمهورية - بوابة الأهرام - سبتمبر 2021 -

<https://gate.ahram.org.eg/News/2960571.aspx>

من جهة أخرى، هناك من يرى أن هذه المنظومة لا تضمن المساواة في المعاملة التأمينية بين عمال هذا القطاع، حيث يتم سداد اشتراك صاحب العمل كنسبة من تكلفة المشروع. وبالتالي، إذا ما كان المشروع يستخدم معدات متطورة وعمالة قليلة العدد سيسدد رسوماً تأمينية كبيرة على هذه العمالة، والعكس في حالة ما إذا كان يستخدم معدات متأخرة أو بسيطة ويعتمد على كثافة العدد في البناء. وتنعكس قيمة الرسوم المسددة في النهاية على قيمة معاش العامل في كل حالة<sup>42</sup>.

## 5. استمرار معدلات التهرب التأميني المرتفعة في ظل غياب الضمانات

وفقاً لبيانات عام 2017، فإن إجمالي المؤمن عليهم طبقاً لأحكام القوانين التأمينية السارية قبل القانون الأخير بلغ نحو 12 مليوناً<sup>43</sup>، وهو رقم ضئيل قياساً إلى إجمالي عدد المشتغلين في نفس العام والذي بلغ نحو 26 مليوناً<sup>44</sup>، وبالتالي فإن نسبة المؤمن عليهم لم تتجاوز 46% من عدد المشتغلين.

وتشير بيانات الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء في 2019، بحسب مؤشرات جودة العمل للعاملين بأجر، إلى نسبة مقارنة، حيث قدرت الفئة المشتركة في نظام التأمينات الاجتماعية بنحو 45.5% من العاملين بأجر<sup>45</sup>.

ويبين هذا الوضع وجود ثغرات كثيرة في المنظومة التأمينية السابقة، كانت تسمح بعدم مساهمة أعداد ضخمة من المشتغلين في الاشتراكات التأمينية.

يسعى قانون 2019 للحد من التسرب من المنظومة التأمينية، بجانب مكافحة طرق التحايل المختلفة من خلال الإجراءات التالية

1. تغليظ العقوبات المالية على الحالات التي تهرب من التأمين على العمالة، أو الفئات التي تقوم

42 مقابلة د. أحمد البرعي، مرجع سبق ذكره.

43 التقرير السنوي لصندوق التأمين الاجتماعي على العاملين بقطاع الأعمال العام والخاص - عدد المؤمن عليهم وفق التوزيع الجغرافي لمناطق الصندوق طبقاً لأحكام القوانين التأمينية في 30-6-2017.

44 بحث القوى العاملة الربع سنوي 2017 (تقرير تحليلي) - الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء.

45 بحث القوى العاملة تقرير تحليلي الربع الأول 2019 - الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء - يونيو 2019.

- بالاشتراك عن مدد غير حقيقية أو أجور غير حقيقية<sup>46</sup>.
2. إلزام كافة المصالح الحكومية والبنوك والجمعيات بتوفير البيانات التي تحتاجها هيئة التأمينات لتطبيق القانون<sup>47</sup>.
3. اشتراط عدم سقوط حقوق هيئة التأمينات بحكم التقادم في حالة ما، إذا كان الطرف المدين للهيئة بالاشتراكات التأمينية قد مارس أيًا من طرق الغش والتلاعب للتهرب من التزاماته القانونية. وكذلك عدم سريان التقادم على صاحب العمل الذي يتم اكتشاف أنه لم يسبق اشتراكه في التأمين عن كل عماله أو بعضهم<sup>48</sup>.
4. بسبب التحايل على النص الوارد بقانون التأمين رقم 79 لسنة 1975، الذي كان يقضي بإيقاف صرف المعاش في حالة مزاوله مهنة بعد الخروج على المعاش لمدة تزيد عن خمس سنوات متصلة، قرر قانون 148 لسنة 2019 وقف المعاش في حالة مزاوله المهنة لمدة تزيد على خمس سنوات متصلة أو متقطعة<sup>49</sup>، حيث كان البعض يزاول مهنة ثم يتركها قبل إتمام الخمس سنوات ويعود إلى العمل في وقت لاحق من أجل بدء عد المدة من جديد.
5. اعتمد القانون حساب معاش الشيخوخة على أساس متوسط إجمالي الأجر في مجمل فترة العمل، على أن يتم إدخال حساب معدل تضخم الأسعار في هذه المعادلة لمراعاة الوصول لمتوسط يعبر عن الدخل الحقيقي للعامل وقت الخروج من الخدمة، بدلاً من النظام السابق الذي كان يقسم الأجر إلى بندين: أساسي ومتغير، وبحسب اشتراك كل منهما بطريقة مختلفة<sup>50</sup>.
- ورغم تغليظ العقوبات وغلق أبواب التلاعب، تظل أمام القانون الجديد تحديات التطبيق العملي. حيث يأتي تطبيقه في ظل توسع كبير في علاقات العمل غير الرسمية في مصر، بجانب طبيعة عادات

46 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 168.

47 المذكرة التوضيحية لقانون التأمينات لسنة 2019 ص 73.

48 المذكرة التوضيحية ص 74.

49 المذكرة التوضيحية ص 51.

50 قانون التأمينات 148 لسنة 2019، مادة 22.

واحتياجات الإنفاق بالنسبة للمؤمن عليهم خاصة من أصحاب الأجور المتدنية. فقد تزايدت معدلات التسرب من المنظومة التأمينية مع تصاعد وتيرة خصخصة الاقتصاد منذ التسعينيات، لأن القطاع الخاص أقل استعداداً للالتزام بالتأمين على العاملين لديه. وبناء على تلك الأوضاع فإن أكثر من نصف القوى العاملة لن تستفيد من المعاش، ولا حتى بالحد الأدنى منه لأنها خارج المنظومة بأكملها، لأن نسبة المؤمن عليهم لا تزيد على 46% كما أشرنا سابقاً.

ويمكن تتبع التدهور في نسب المؤمن عليهم من إجمالي المشتغلين من خلال البيانات التالية، ففي الوقت الذي تراجع فيه نصيب العاملين بأجر لدى الدولة من إجمالي التشغيل من 38% في 1998 إلى نحو 30% في 2012، لم يزد نصيب وظائف القطاع الخاص المنتظمة المؤمن عليها إلا 3% خلال نفس الفترة، بينما زاد نصيب الوظائف المنتظمة غير المؤمن عليها في القطاع الخاص من 14 إلى 18% بين 1998، و2006 ثم انخفضت حصتها 1% في 2012<sup>51</sup>.

وتُظهر بيانات عام 2018، وهي أحدث بيانات متاحة لمسح سوق العمل الذي يقوم به منتدى البحوث الاقتصادية، بالتعاون مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أن معدلات النمو الاقتصادي القوية التي شهدتها تلك الفترة جاءت مدفوعة إلى حد ما بنمو قطاعات لا توفر وظائف رسمية في كثير من الأحيان، ومنها قطاعات الإنشاءات والنقل والتخزين. وقد زاد نصيب الأول في إجمالي التشغيل من 8% في 2006 إلى 13% في 2018، والثاني من 6% إلى 9%. وارتفعت نسبة العمالة غير الرسمية المأجورة خارج المنشآت من 12% من إجمالي المشتغلين في 2006 إلى 18% في 2012 ثم إلى 23% في 2018<sup>52</sup>.

هناك رأي يقترح أن دمج العمالة غير الرسمية في منظومة التأمينات الاجتماعية كان من الممكن أن تساهم فيه النقابات المستقلة، لكن الدولة لم تمنح هذه النقابات التيسيرات الكافية لكي يتم تنظيمها

51- Rania Roushdy and Irène Selwaness - DURATION TO COVERAGE: DYNAMICS OF ACCESS TO SOCIAL SECURITY IN THE EGYPTIAN LABOR MARKET IN THE 1998-2012 PERIOD - ERF -2014.P4.

52- Ragui Assaad - Is the Egyptian economy creating good jobs? A review of the evolution of the quantity and quality of employment in Egypt from 1998 to 2018. ERF- 2019-

وتقوم بدورها في هذا المجال<sup>53</sup>.

وحتى في علاقات العمل الرسمية، كثيراً ما يلجأ القطاع الخاص للتأمين على أجور تختلف قيمتها عن الأجور الحقيقية، حيث تشير شواهد إلى أن العديد من العاملين كانوا يطلبون التأمين على الحد الأدنى لأجر الاشتراك التأميني الذي تقره الدولة، وليس على أجورهم الحقيقية، لأنهم يحتاجون للاستفادة من قيمة أجورهم خلال سنوات العمل، ففي هذه السنوات يقومون بإعالة آخرين، أما بعد الخروج على المعاش فيكون أبناءهم عادة قد أنهوا دراستهم وبدأوا في العمل، وبالتالي تقل المسؤوليات بدرجة كبيرة. كما أن البعض يؤمن على الحد الأدنى لأجر الاشتراك ويؤمن بجزء آخر من أجره الحقيقي في صندوق تأمين خاص يوفر له عائداً أكبر<sup>54</sup>.

وبالتالي يواجه قانون 2019 نوعين من التحديات: الأول هو إقناع العاملين بتغيير نمط إنفاقهم بحيث يكونون أميل للادخار من خلال التأمينات خلال سنوات العمل، وهو أمر صعب في الحالات التي لا تسير أجورها نفقات المعيشة؛ والتحدي الآخر هو قدرة النظام التأميني على توفير عوائد أكبر للمؤمن عليهم على اشتراكاتهم التأمينية مقارنة بالصناديق الخاصة.

اشتراط القانون زيادة الحد الأدنى لأجر الاشتراك التأميني 15% هو عنصر إيجابي للمساهمة في تحسين المعاشات، إلا أن هناك آراء تذهب إلى أنه قد يكون عاملاً يدفع القطاع الخاص إلى التهرب من النظام التأميني، بالنظر لما يفرضه هذا الوضع على أصحاب العمل من أعباء اشتراكات تتزايد كل عام بوتيرة سريعة نسبياً.

وتذهب هذه الآراء إلى أن سن هذا التشريع كان يجب أن يرتبط بحوار مجتمعي حول سياسات الأجور في القطاع الخاص والوصول إلى توافق مع هذا القطاع على حد أدنى رسمي للأجور قبل تعديل سياسات المعاشات<sup>55</sup>، حيث كان الحد الأدنى للأجر في القطاع الخاص غير مطبق وقت صدور قانون التأمينات في 2019، ثم حدد المجلس القومي للأجور حداً أدنى للأجور القطاع الخاص

53 مقابلة د. أحمد البرعي، مرجع سبق ذكره.

54 المرجع السابق.

55 مقابلة د. أحمد البرعي، مرجع سبق ذكره.

في 2021 من دون آلية ملزمة لتطبيقه فعلياً<sup>56</sup>، وبالتالي صار هناك إلزام بموجب قانون التأمينات على صاحب العمل بحد أدنى للأجر الذي يتم التأمين عليه، بدون وجود حد أدنى أساسي ملزم لأجور العاملين.

وبالتالي فإن التزام أصحاب العمل بالتأمين على العاملين يقتضي أولاً توافق أصحاب العمل والعمال على حد أدنى للأجر يقبل كل منهما اقتطاع الاشتراك منه بدون محاولة التهرب.

## ثانياً: الآثار الاجتماعية لتعديل طريقة حساب الاشتراك التأميني والمزايا المقابلة في قانون 2019

يغطي قانون التأمينات 148 لسنة 2019 أربع فئات من كانت تغطيمهم قوانين تأمينية سابقة، وهم: العاملين لدى الغير، والعمالة غير المنتظمة (التي كانت تخضع لقانون 112 لسنة 1980)، والعاملين لدى أنفسهم، والعاملين في الخارج. وأدخل القانون تغييرات على طريقة حساب أجر الاشتراك لكل الفئات.

سنركز في هذا القسم على الفئة الأكبر من بين هؤلاء وهم العاملين لدى الغير، وما طرأ من تغيير على طريقة حساب أجر الاشتراك الخاص بهم.

لعل التطور الأبرز في هذا المجال هو أن القانون غير مفهوم أجر الاشتراك «من أجر أساسي ومتغير، إلى أجر شامل يشمل كامل المقابل النقدي الذي يحصل عليه المؤمن عليه من جهة عمله الأصلية لقاء عمله الأصلي»<sup>57</sup>، والهدف من ذلك هو اقتطاع اشتراكات أكبر لتوفير معاشات أكبر في مرحلة الشيخوخة.

روجت الدولة لقانون سنة 2019 باعتباره أكثر قدرة على تغطية بنود الأجر بالتأمين، وفي الوقت نفسه أغرت المشتركين بتخفيض «نسب الاستقطاع» من الراتب على اعتبار أن الأجر الذي سيتم

56 سلى حسين وفرح مروان، نحو أجر منصف للجميع في مصر، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، سبتمبر 2023، [https://www.eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/nhw\\_jr\\_mnsf\\_lljmy\\_fy\\_msr.pdf](https://www.eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/nhw_jr_mnsf_lljmy_fy_msr.pdf)

57 المذكرة التوضيحية لقانون التأمينات لسنة 2019.

الحساب عليه سيكون شاملاً، لكن هذا يعني عملياً أن «قيمة المبلغ المستقطع من الأجور» ستكون أكبر، رغم تخفيض النسبة.

والواقع أن ما جاء به قانون سنة 2019 فيما يخص محاولة إخضاع بنود أكبر من الأجر تكرر أكثر من مرة في ظل القوانين السابقة، لكن الاعتبارات السياسية وموازن القوى داخل المؤسسات كانت كفيلة دائماً بفتح باب الاستثناءات وتفريغ التعديلات من مضمونها. فالقانون رقم 79 لسنة 1975، كان يرفض في البداية التأمين على عناصر الأجر المتغير لأنها لا تسهم بالاستقرار، لكن سرعان ما أدركت الدولة أن هذا الاقتراب يجعل جزءاً كبيراً من الأجر خارج نطاق التأمين، خاصة مع الاعتماد بكثافة على الأجور المتغيرة لمواجهة نوبات الغلاء القوية والمتعاقبة منذ السبعينيات.

لذا أصدرت الدولة في 1984 تعديلاً تشريعياً يهدف إلى تغيير «مفهوم أجر الاشتراك في نظام التأمين الاجتماعي حتى يشمل كل ما يحصل عليه العامل من مقابل نقدي من جهة عمله الأصلية مقابل عمله الأصلي».<sup>58</sup>

وفي المقابل، دأبت الدولة على إصدار علاوات خاصة لموظفي الحكومة بقرارات تتجدد في كل عام، وبالتالي تكون خارج تغطية التأمينات، ثم تعود الدولة لتصدر قوانين ضم أجر الاشتراك المتغير لكي تكون داخل التأمين.

لكن من المهم أن نشير إلى أن المشرع عمل في قانون 2019 على إدماج أكبر قدر ممكن من الدخل تحت منظومة التأمين من خلال زيادة مستمرة في الحد الأدنى لأجر الاشتراك، بنسبة 15% سنوياً لمدة سبع سنوات ثم تصبح الزيادة مرتبطة بمعدل التضخم، كما أشرنا في السابق.<sup>59</sup>

كذلك فقد أخضع قانون 2019 كل عناصر الأجر لنفس نسبة الاشتراك التأميني، بعد أن كانت النسب المفروضة على الأجر الأساسي تختلف عن المفروضة على الأجر المتغير، إلى جانب النص على زيادة مستمرة في الحد الأقصى للاشتراك التأميني أيضاً، بما يضمن زيادة المستقطع من الأجور العليا بصفة مستمرة.

58 المذكرة التوضيحية لقانون 47 لسنة 1984 بشأن تعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975 وزيادة المعاشات.

59 اللائحة التنفيذية لقانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 53.

## جدول رقم (1): مكونات الاشتراك كنسبة من الأجر التأميني في ظل القانون السابق 79 لسنة 1975

العاملين بقطاع الأعمال الخاص		العاملين بقطاع الأعمال العام		العاملين بالحكومة		مكونات الأجر
متغير	أساسي	متغير	أساسي	متغير	أساسي	
ص/ع	ص/ع	ص/ع	ص/ع	ص/ع	ص/ع	صاحب العمل (ص) / العامل (ع)
10/15	10/15	10/15	10/15	10/15	10/15	كبر السن والعجز
-	3/2	-	3/2	-	3/2	مكافأة نهاية الخدمة
0/2	0/2	0/2	0/2	-	-	تأمين البطالة
1/4	1/4	1/3	1/3	1/3	1/3	التأمين الصحي
0/3	0/3	0/2	0/2	0/1	0/1	أصابة العمل
11/24	14/26	11/22	14/24	11/19	14/21	الإجمالي
35	40	33	38	30	35	الإجمالي الكلي

المصدر: نظام المعاشات الجديد ورقة عمل - أمنية حلي - المركز المصري للدراسات الاقتصادية - 2006.  
أما عن نسب الاستقطاع بالنسبة للمؤمن عليه، فمن المهم دراسة هذا العبء لكل بند من بنود المخاطر المؤمن عليها، وليس جمعها كلها في نسبة واحدة.

فإذا نظرنا لأكبر نسب اشتراكات يدفعها المؤمن والمؤمن عليه، والتي تتعلق بمعاشات الشيخوخة، سنجد أن قانون 2019 لا يخفف من نسب الاشتراكات على المدى الطويل، بل قد يزيدها.

فقد فرض القانون (في حالة فئة العاملين لدى الغير) اشتراكات التأمين ضد العجز والشيخوخة على أصحاب العمل بواقع 12% من أجور المؤمن عليهم العاملين لديهم شهرياً، وعلى العاملين اشتراكات بـ 9% من الأجر شهرياً، وذلك مقابل 15% و 10% على التوالي في القانون السابق. وبذلك يكون قانون 2019 قد خفض أعباء الاشتراكات الإجمالية من 25% من الأجر إلى 21%. لكن القانون نفسه نص على أن الاشتراكات تزداد بنسبة 1% مناصفة بين صاحب العمل والعامل كل سبع سنوات،



على ألا تتجاوز 26%<sup>60</sup>، وهي نسبة أعلى من المفروضة في القانون السابق. كما انسحبت الدولة في القانون الحالي من دعم معاشات الشيخوخة، بعد أن كانت تساهم فيها بـ 1% من أجر الاشتراك<sup>61</sup>.

زيادة عبء الاشتراك جزء من السياق العام لفلسفة القانون التي تهدف إلى تحويل نظام التأمينات إلى صيغة أقرب للادخار، يستفيد منه العامل كلما كان دخله أكبر، خاصة مع الزيادة المستمرة في الحد الأقصى لأجر الاشتراك كما أشرنا، وذلك بدلاً من أن تكون الامتيازات شكلاً من الحماية الاجتماعية المرتبطة بصيغة من صيغ الدعم الحكومي.

يتضح ذلك أيضاً في نص القانون على مكافأة الأعلى دخلاً من خلال السماح لهم بطلب معاش إضافي. حيث يسمح القانون لمن تزيد أجورهم عن الحد الأقصى لأجر الاشتراك التأميني بطلب الحصول على معاش إضافي مقابل الاشتراك عن الجزء الزائد، بما لا يجاوز 100% من قيمة الحد الأقصى لأجر الاشتراك<sup>62</sup>، مما يزيد من اللامساواة بين أصحاب المعاشات، ويحول النظام إلى محصلة لعملية ادخار يستفيد منها فقط الأعلى دخلاً بدلاً من أن تكون استحقاقاً للجميع.

وتظهر هذه الفلسفة أيضاً في حالة مكافأة نهاية الخدمة، والتي أدخل قانون 2019 تغييرات عميقة في طريقة حسابها.

كان قانون التأمينات السابق، رقم 79 لسنة 1975، قد استند في البداية لتصورات عن المكافأة باعتبارها انعكاساً لقدرة العامل على الادخار<sup>63</sup>، بمعنى أن قيمة المكافأة كانت تتحدد بناء على قيمة ما تم استقطاعه من دخل المؤمن عليه، لكن الدولة تحولت عن هذه الفلسفة في 1984 وغيّرت اسم النظام من «الادخار» إلى «المكافأة»، وأصبح حساب هذه المكافأة على أساس قيمة أجر شهر من كل سنة عمل قام بها المؤمن عليه، قابلة للزيادة وضم بعض الامتيازات بشكل مركزي يعمم على كل العاملين المؤمن عليهم، وتولى الخزنة العامة تغطية أي فجوات تمويلية تظهر لدى نظام التأمينات في تغطية المكافآت.

60 قانون التأمينات لسنة 2019 مادة 19.

61 قانون التأمينات 79 لسنة 1975 مادة 17.

62 مادة 38 من قانون تأمينات 2019.

63 قانون 13 لسنة 1975 بشأن نظام الادخار للعاملين.

أما في ظل قانون 2019 الحالي، فقد تحولت الفلسفة مجدداً إلى فكر الادخار؛ حيث تنص المادة 37 على أن «يُصرف للمؤمن عليه الخاضع لنظام المكافأة الرصيد المتوافر في حسابه الشخصي عند تحقق واقعة استحقاق الحقوق التأمينية»، و «يستحق عن المبالغ الفعلية المودعة هذا الحساب الشخصي للمؤمن عليه عائداً استثمارياً عن المدة من أول الشهر التالي لإيداع المبالغ في الحساب وحتى نهاية الشهر السابق على تاريخ استحقاق الحقوق التأمينية»<sup>64</sup>. بتعبير آخر فقد تحولت المكافأة لشيء أشبه بشهادة الاستثمار البنكية، لا تخضع لأي نوع من المنح أو الزيادات التي كانت الحكومة تقرررها لاعتبارات اجتماعية. ويبدو أن المشرع كان مهموماً باستغلال الأموال التي لم تكن مستغلة من قبل في منظومة التأمينات، أكثر من اهتمامه بتعظيم المنافع للفئات متدنية الأجر؛ ويأتي ذلك في ضوء هدف أكبر للدولة له طابع استثماري أكثر منه اجتماعي يتعلق بـ «إنشاء بكان مستقل لاستثمار أموال التأمينات يكون مؤثراً رئيسياً في معدلات النمو الاقتصادية ويدعم الاستثمار الاقتصادي والاجتماعي في الدولة بما يتوافق مع نص المادة 17 من الدستور».

وتنص المادة الدستورية المشار إليها على أنه:

«تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي. ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن له حياة كريمة إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة. وتعمل الدولة على توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين، والعمال الزراعيين والصيادين، والعمالة غير المنتظمة، وفقاً للقانون. وأموال التأمينات والمعاشات أموال خاصة، تتمتع بجميع أوجه وأشكال الحماية المقررة للأموال العامة، وهي وعوائدها حق للمستفيدين منها، وتستثمر استثماراً آمناً، وتديرها هيئة مستقلة، وفقاً للقانون. وتضمن الدولة أموال التأمينات والمعاشات».

اللافت للنظر هنا أنه في الوقت الذي كان فيه المشرع راغباً في التخلص من فلسفة الدعم والتحول إلى فلسفة أقرب للادخار، فقد ظل مفهوم الدعم قائماً في حالات الفئات العليا من موظفي الدولة. فن جهة ستظل الخزنة العامة تساهم في تمويل الزيادة السنوية للمعاشات بالمشاركة مع صندوق

64 المذكرة التوضيحية لقانون التأمينات لعام 2019.

التأمين الاجتماعي<sup>65</sup>، وهو ما يعكس قدرًا من المشاركة من الدولة في تحسين المعاشات للجميع. غير أن الدولة في المقابل تلتزم بضمان معاش أكثر سخاءً لأصحاب المناصب العليا، حيث تنص المادة 27 على أن تسوى معاشات مناصب مثل رئيسي مجلسي النواب والشيوخ ورئيس الوزراء والمحافظون بواقع جزء من عشرة أجزاء من أجر التسوية، مقابل جزء من 45 جزءًا في حالة المعاشات الأخرى.

### جدول رقم 2: مقارنة قانون 79 لسنة 1975 وقانون 148 لسنة 2019:

القانون الجديد (2019)			القانون القديم (1975)			نوع التأمين	
الإجمالي	المؤمن عليه	صاحب العمل	الإجمالي	المؤمن عليه	صاحب العمل		
21%	9%	13%	25%	10%	15%	الشيخوخة والعجز والوفاة	
2%	1%	1%	5%	3%	2%	المكافأة	
1.25%	0	1.25%	1%	0	1%	حكومي	إصابات العمل
1.25%	0	1.25%	2%	0	2%	عام	
1.5%	0	1.5%	3%	0	3%	خاص	
4%	1%	3%	4%	1%	3%	حكومي/عام	المرض
4.25%	1%	3.25%	5%	1%	4%	خاص	
1%	0	1%	2%	0	2%	البطالة (عام - خاص)	
28.25%	11%	17.25%	35%	14%	21%	حكومي	الإجمالي
29.25%	11%	18.25%	38%	14%	24%	عام	
29.75%	11%	18.75%	40%	14%	26%	خاص	

المصدر: التأمينات والمعاشات، منطقة وسط الجيزة، وحسابات المبادرة.

65 مادة 35 من قانون التأمينات 148 لسنة 2019.

بعض التغييرات التي أدخلها القانون على معاشات أخرى قد تواجه تحديات أكبر مقارنة بمعاش الشينوخة في ضوء خبرات القوانين السابقة، والمثال الأبرز على ذلك هو تأمين إصابة العمل، مع الأخذ في الاعتبار أحكام قانون التأمين الصحي الشامل<sup>66</sup>، حيث يقول وزير التضامن الاجتماعي الأسبق أحمد البرعي، إن تأمين إصابة العمل كان مفروضاً في القانون السابق، 79 لسنة 1975، لكن الواقع عملياً أن هيئة التأمينات لم تكن تسدد للعمال تعويضات في أوقات إصابة العمل. فقد كانت الهيئة تستغل الموارد التي تجمعها لهذا التأمين لسد العجز في الإنفاق المطلوب على معاش قانون 112 (للعاملة غير المنتظمة)، وهو الوضع الذي يأمل البرعي ألا يتكرر مع قانون 2019 بعد تخفيف أعباء معاشات العمالة غير المنتظمة كما بيننا في السابق<sup>67</sup>.

النقطة الأخيرة الواجب ذكرها فيما يتعلق بتغير طريقة حساب الأعباء والمزايا في قانون عام 2019، هي أن تحدي الإفصاح عن الأجور الحقيقية للعمال سيظل قائماً، بل وقد تزيد حدته إذا شعر العاملون بأن المستقطع منهم سيكون أكبر، وبالتالي ستظل المبالغ التي يؤمنون عليها أقل من أجورهم الفعلية. ويتطلب تغيير هذا الوضع وجود نقابات مستقلة ممثلة للعمال، وإشراكها في تطوير نظم التأمينات والمعاشات.

فإذا نظرنا لمستويات الأجور المؤمن عليها بموجب القوانين السابقة سنجد أن نسبة كبيرة منها تقع في مستويات متدنية، فبحسب بيانات 2017 فإن العدد الأكبر من أصحاب الأجور المؤمن عليهم في القطاع الخاص النمطي (والمقصود هنا الأجر الأساسي والمتغير) تركز في الشريحة التي تلقت أجراً يتراوح بين 500 و600 جنيه شهرياً، وبلغ عددهم نحو مليوني شخص من إجمالي 5.5 مليون من المؤمن عليهم<sup>68</sup>.

66 مع عدم الإخلال بأحكام قانون نظام التأمين الصحي الشامل الصادر بالقانون رقم 2 لسنة 2018، يمول تأمين إصابات العمل مما يأتي:

1. اشتراك شهري يؤديه صاحب العمل يتحدد بواقع (1%) من أجر الاشتراك للعاملين لديه بالنسبة لغير الخاضعين لأحكام قانون نظام التأمين الصحي الشامل المشار إليه يؤدي للهيئة المعنية بالتأمين الصحي مقابل العلاج والرعاية الطبية.
2. اشتراك شهري يؤديه صاحب العمل يتحدد بواقع (0.5%) من أجر الاشتراك للعاملين لديه مقابل الحقوق المالية التي تلتزم بها الهيئة، وتم زيادة نسبة الاشتراك الشهري حتى تصل إلى 1% تبعاً لمخاطر نشاط المنشأة وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون في هذا الشأن. (مادة 46 قانون التأمينات 148 لسنة 2019).

67 مقابلة د. أحمد البرعي، مرجع سبق ذكره.

68 تقرير صندوق التأمين العام والخاص (الملحق الإحصائي) - جدول رقم 6 بيان بعدد المؤمن عليهم بالقطاع العام والقطاع الخاص النمطي حسب فئات النوع وفئات الأجر (أساسي/متغير) في 30-6-2017.

وقد سعت الدولة لمواجهة مشكلة تدني الأجور من خلال النص على حد أدنى جديد للأجر التأميني بقيمة 1400 جنيهاً يبدأ تطبيقه من يناير 2022، وهو توجه على الأرجح جاء مدفوعاً بالرغبة في إنجاح قانون التأمينات الجديد، ثم زاد المبلغ إلى 1700 جنيهاً في يناير 2023. وبالتالي، فمن المنطقي أن أصحاب الأجور المتدنية سيكونون أكثر رغبة في التهرب من نسب استقطاعات أعلى، حتى وإن وعدتهم الدولة بامتيازات أكبر في الشيخوخة.

## ثالثاً: استمرار الخزنة العامة في الاستفادة من أموال التأمينات رغم ادعاء العكس

استحدث قانون التأمينات 148 لسنة 2019 بآباً في تشريعات التأمينات المصرية تحت اسم «الخزنة العامة»، والغرض المعلن من ذلك هو فض التشابك المالي بين الدولة وهيئة التأمينات لضمان استدامة الموارد المالية لنظام التأمينات.

نوع التشابك الذي يتحدث عنه القانون من مسارين: الأول هو الدعم الذي كانت الخزنة العامة تقدمه لبعض أشكال التأمين، والثاني هو سداد صناديق التأمين التزامات الخزنة نيابة عنها في صورة ديون، بل واستغلال الخزنة العامة لأموال المعاشات في سد عجز موازنة الدولة.

المفارقة أن الدولة تتراجع فعلياً في قانون 2019 عن بعض أشكال الدعم، لكنها ستظل تستفيد بامتيازات استثنائية من أموال التأمينات.

بدأت مشكلة التشابك المالي في الحقبة الناصرية، حين قامت الدولة بإجراء أقرب لتأميم أموال المعاشات، من خلال قرار رئيس الجمهورية 264 لسنة 1962 والذي سمح لوزارة الخزنة باستثمار أموال التأمينات الاجتماعية على أن يؤدي عن هذه الأموال مقابل استثمار بواقع 3.5%، تضاف إليها 1% من قيمة هذه الأموال سنوياً كمساهمة من الحكومة في تمويل التأمينات الاجتماعية للعاملين<sup>69</sup>.

69 أحمد البرعي ورامي البرعي - الوسيط في التشريعات الاجتماعية - الجزء السادس - التأمينات الاجتماعية - 2009 - ص 200.

كان هذا الإجراء بمثابة استيلاء غير معلن على جزء من أموال المعاشات، نظراً لأن العائد المقدم على استثمار هذه الأموال كان أقل من عائد السوق في تلك الفترة.

وأخذ هذا الوضع شكلاً مؤسسياً في الثمانينيات، مع صدور القانون 119 لسنة 1980 بإنشاء بنك الاستثمار القومي، والذي نص على تحويل احتياطي هيئتي التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية إلى البنك لاستثمارها ببيع قدره 6% اعتباراً من أول يوليو 1981 وهي نسبة كانت تقل عن أسعار الفائدة في السوق خلال هذه الحقبة أيضاً<sup>70</sup>.

وبدا وكأن بنك الاستثمار تأسس لتمرير عملية الاستيلاء غير المعلنة على أجزاء من أموال المعاشات، حيث كانت صناديق التأمينات أكبر مودع في هذا البنك، والحكومة هي أكبر المقترضين منه.

وفي مطلع التسعينيات أصدرت الدولة القانون رقم 30 لسنة 1992 والذي نص على أن يتحدد سعر الفائدة على استثمار البنك لأموال التأمينات بالاتفاق بين البنك ووزير التأمينات، لكن عملياً تم استثمار هذه الأموال بسعر أقل من سعر السوق خلال العديد من السنوات التالية لصدور القانون، وقدّر تقرير للبنك الدولي في 1992 أن الفرق في أسعار الفائدة بين 1981 و1992، كان يكفي لتغطية الالتزامات التي يتحملها الصندوقان من معاشات لمدة سبع سنوات<sup>71</sup>.

وزاد الجدل حول أموال المعاشات خلال حقبة حكومة رئيس الوزراء الأسبق أحمد نظيف (2004-2010) مع استصدار تعديل تشريعي يجعل تبعية أموال التأمينات لوزارة المالية. لكن تبعية هيئة التأمينات عادت إلى وزارة التضامن الاجتماعي بعد ثورة يناير، وكانت هناك أكثر من محاولة لسداد مديونيات لصناديق المعاشات لكنها لم تكتمل.

في ظل قانون 2019 تمت جدولة مديونية وزارة المالية لصناديق التأمينات، بحيث تلتزم الخزنة العامة بسداد قسط سنوي للهيئة بواقع 160.5 مليار جنيه يزداد بنسبة 5.7% مركبة سنوياً، على أن يؤدي هذا القسط لمدة خمسين سنة<sup>72</sup>، وهو التعهد الذي أعلنته الدولة للتدليل على حسن نواياها وتجاوز أخطاء الماضي.

70 نفس المصدر.

71 نفس المصدر.

72 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 111.

وتضمنت هذه الجدولة المبالغ التالية:

1. التزامات الخزنة العامة في المعاشات المستحقة حتى تاريخ العمل بهذا القانون، أي المساهمات التي كانت تقوم بها الخزنة العامة في دعم المعاشات تحت القوانين السابقة.
2. مساهمات الخزنة في المعاشات الجديدة تحت قانون 2019.
3. تصفية تعاملات سابقة بين التأمينات وأجهزة الدولة، فقد كان للتأمينات مديونيات تتمثل في التزامات بنك الاستثمار القومي تجاه صندوق التأمين الاجتماعي، والتي انتقلت للخزنة العامة وصدرت سندات بقيمتها، والمديونيات الواقعة على الخزنة بخصوص التزامها بالمساهمة في زيادات المعاشات السنوية منذ 1988.

وكانت وزارة المالية قد حاولت من قبل جدولة هذه المديونيات بإصدار صكوك بقيمة 10% من هذه المديونية تسدد على عشرة أعوام<sup>73</sup>. ويقدر هذا الجزء من المديونية وحده بنحو 640 مليار جنيه<sup>74</sup>. وهناك انتقادات لعدم الإعلان عن الرقم الإجمالي للالتزامات الواقعة على الخزنة العامة تجاه التأمينات وقت صدور القانون، وكيف ستغطي هذه الأقساط تلك الالتزامات بشكل تفصيلي. ويفتح قانون 2019 باباً خلفياً لإقراض أموال التأمينات إلى الدولة لسد عجز الموازنة، يتمثل في نص المادة 16 من القانون على أن مجلس أمناء استثمار أموال التأمين الاجتماعي يجب أن يستثمر نسبة لا تقل عن 75% من احتياطات الأموال لديه في صورة أذون وسندات الخزنة العامة. وسمح القانون بخفض هذه النسبة بشرط التنسيق مع وزير المالية، أي أنه ترك القرار الأخير في يد الخزنة العامة. والميزة في هذا النص مقارنة بالوضع السابق هي أن العائد على أموال المعاشات سيتحدد لأول مرة منذ الحقبة الناصرية وفقاً لأسعار السوق، غير أن اشتراط نسبة ما يتم استثماره في أوراق الدولة المالية يضع قيلاً على هيئة التأمينات بشأن الاستفادة من أي وعاء استثماري آخر قد يوفر لها عوائد مضمونة وبقيمة أكبر، بدلاً من ترك القرار حراً للمجلس في تحديد وعاء الاستثمار المناسب لتنمية موارد التأمينات.

73 بيان من وزارة المالية - 2013 - <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/Q-2013-12-and-A-16.pdf>

74 ياسمين سليم، -«على 50 سنة».. كيف تخطط الحكومة لرد أموال التأمينات في القانون الجديد؟ - موقع مصراوي - 7 يوليو 2019.

بذلك تكون الدولة قد تخلت عن تمويل أصحاب المعاشات لكنها استمرت في إجبارهم على الاستمرار في تمويلها، مع الفرق أن الطريقة الجديدة للاقتراض ستكون أكثر أماناً من الناحية المالية، ولن تستنزف موارد المعاشات مثلما كان الأمر من قبل.

ولن ينهي القانون 2019 أشكال الاقتراض الرخيص للدولة من التأمينات، بالنظر إلى احتفاظ الدولة بوديعة ضخمة تتمثل في مديونيات أموال التأمينات المتراكمة، والتي ستسددها على عشرات السنين بفائدة لا تتجاوز 5.7%، كما وضخنا، في الوقت الذي تتزايد فيه معدلات الفائدة على الاستثمار في أذون الخزانة مثلاً لتصل إلى 26% في الوقت الحالي، هذا الفارق في معدل الفائدة يمثل خسارة لفرص هيئة التأمينات في زيادة مواردها.

## رابعاً: فلسفة القانون: عمل أكثر لمدة أطول في غياب الوظائف

يعتمد قانون التأمينات 148 لسنة 2019 منحي أكثر نيوليبرالية من سابقه، من خلال ربط العديد من الامتيازات التأمينية بانخراط المستفيدين لفترات أطول في سوق العمل، والمشكلة في هذا التوجه هي أنه يتم تطبيقه بدون رؤية شاملة تضع حلولاً لمشكلات محدودية فرص العمل في مصر بسبب الطابع الهيكلي للاقتصاد المصري.

### زيادة شهور الاشتراك

من الملاحظ النيوليبرالية الواضحة في القانون زيادة الحد الأدنى من شهور الاشتراك في أكثر من نوع من أنواع المعاشات.

فبالنسبة للعمالة التي تصل إلى سن الشيخوخة رفع القانون من الحد الأدنى المطلوب من أشهر الاشتراك للحصول على المعاش، من 120 شهراً في حالات تشريعية سابقة إلى 180 شهراً فعلياً، وذلك بعد خمس سنوات من بدء تنفيذ القانون<sup>75</sup>.

75 المقصود حالات القانون 112 لسنة 1980 مادة 9 مقارنة بشروط الحصول على المعاش في قانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 21 البند الأول، أما حالات الشيخوخة في قانون 79 لسنة 1975 فقد اشترط القانون نفس مدة قانون 2019 للحصول على المعاش مادة 18 بند 2.



## تقييد المعاش المبكر

أما حالات المعاش المبكر التي تنتهي خدمتها لأسباب أخرى غير الشيخوخة أو العجز الكامل أو الوفاة في فئة العاملين لدى الغير، فقد زادت أشهر الاشتراك المطلوبة لاستحقاق المعاش من 240 شهراً في القانون القديم<sup>76</sup> إلى 300 شهراً في قانون 2019 ويتم تطبيق تنفيذ هذه الزيادة خلال خمس سنوات من بدء تطبيق القانون<sup>77</sup>.

وعن حالات المعاش المبكر تشير المذكرة التوضيحية للقانون إلى أنه قرر «استحقاق المعاش المبكر مع وضع ضوابط استحقاق جديدة لهذا المعاش، حتى لا يكون مدعاة للمؤمن عليه للخروج من سوق العمل مبكراً، ولضمان الاستدامة المالية للنظام، وحتى لا يصبح أصحاب المعاش المبكر في وضع أفضل حالاً من معاش الشيخوخة، ولضمان تمويل المؤمن عليه للحد الأدنى للمعاش المقرر»<sup>78</sup>.

وبجانب مسألة تغيير مدة الاشتراك المطلوبة، فقد قلل القانون المطبق حالياً من قيمة المعاش المبكر بشكل أكثر حدة عن قيم المعاشات التي كان يحصل عليها المؤمن عليهم تحت المنظومة القديمة، ويتضح ذلك من مقارنة آخر تعديلات نظام المعاش المبكر في 2009<sup>79</sup> بالجدول رقم خمسة في قانون 2019.

وقد أثار تشديد شروط المعاش المبكر انتقادات بسبب ما رآه البعض تعارضاً مع أهداف قانون الخدمة المدنية الذي تم إقراره في 2016، والذي استهدف تيسير الخروج للمعاش المبكر لتقليل أعداد العمالة الحكومية<sup>80</sup>. فقد سمح قانون الخدمة المدنية لمن تجاوزت أعمارهم خمسين عاماً بالخروج إلى المعاش المبكر، ومنح تيسيرات في حساب المعاش لمن تجاوزت مدة اشتراكهم التأميني عشرين عاماً<sup>81</sup>. كما ثارت اعتراضات من نواب في مجلس النواب حول ادخار بعض قدامى المشتركين في

76 قانون 79 لسنة 1975 مادة 18 البند الأول وقانون 2019 مادة 21 بند 2.

77 قانون تأمينات 148 لسنة 2019 مادة 21 بند 2.

78 المذكرة التوضيحية لقانون تأمينات 2019.

79 قانون 130 لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي 79 لسنة 1975.

80 عبد الفتاح الجبالي - تساؤلات حول مشروع قانون المعاشات والتأمينات الجديد (3) - جريدة الأهرام- 7 أغسطس 2019.

81 قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016، مادة 70 بند 1 و2.

نظام التأمينات، ممن يقعون في أعمار الخمسينات في الوقت الراهن، في ظل هذا النظام لسنوات طويلة على أمل الوصول لامتيازات المعاش المبكر ثم فوجئوا بانتهاء هذه الامتيازات من دون إنذار<sup>82</sup>.

## تأمين البطالة

ويضاف إلى العناصر السابقة، التي نعدها من الأوجه النيوليبرالية لسياسة التأمينات الجديدة في مصر، تشديد القانون لتأمين البطالة، وهو تأمين يهدف إلى توفير المساندة للعامل الذي فقد وظيفته في الفترة الانتقالية التي يبحث خلالها عن وظيفة جديدة حتى لا تندهور حياته ويخرج من سوق العمل تماماً. وبينما شدد القانون بعض أوجه تأمين البطالة، إلا أننا لا يمكن أن نعتبر أن الحصول تأمين البطالة تحت قانون 2019 أصبح أكثر صعوبة، لأنه كان من البداية موجوداً بالاسم فقط في ظل قانون 79 لسنة 1975 ولم يطبق عملياً إلا في حالات قليلة<sup>83</sup>.

بموجب قانون 1975، كانت الفئات المستثناة من تأمين البطالة تشمل من وصلوا لسن الشيخوخة وأفراد أسرة صاحب العمل والعاملين بالجهاز الإداري للدولة<sup>84</sup>، وأضيفت لهم في 1984 الفئات التي تعمل في أعمال عرضية ومؤقتة بطبيعتها، مثل عمال المقاولات والعمال الموسميون وعمال التراحيل وعمال الشحن والتفريغ<sup>85</sup>. وقد أخرج قانون 2019 نفس الفئات من مظلة هذا التأمين لكنه أضاف إليهم عمال الزراعة والصيد وعمال النقل البري كفئات مستثناة<sup>86</sup>.

كما اشترط القانون أن يكون المنتفع بتأمين البطالة قد سدد اشتراكات في ظلّه لمدة سنة على الأقل،

82 جبالى يحيل مشروع النائب إيهاب رمزي بشأن إصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات إلى لجنة القوى العاملة - تحيا مصر - نوفمبر 2021 - <https://bit.ly/3560wrO>

83 سامي نجيب - أثر الخصخصة على نظم التأمينات الاجتماعية العربية - منظمة العمل العربية - 2011. <http://www.samynaguib.com/PDF/Khaskhasa.pdf>

84 قانون 79 لسنة 1975 مادة 91.

85 قانون 47 لسنة 1984.

86 قانون التأمينات 148 لسنة 2019 مادة 85.

منها «الستة أشهر السابقة على التعطل متصلة»<sup>87</sup>، بعد أن كانت المدة المطلوبة ستة أشهر فقط<sup>88</sup>. وتشير المذكرة التوضيحية إلى أن قانون 2019 خفض نسبة الاشتراك<sup>89</sup>، وهذا صحيح حيث تراجعت هذه النسبة من 2% من الأجر في القانون السابق (يدفعها أصحاب العمل) إلى 1%<sup>90</sup>. لكن المذكرة لم تشر إلى أن شروط التمتع بمدة تعويض البطالة ازدادت صعوبة، حيث كانت مدة التعويض تمتد 28 أسبوعاً لمن يتجاوز اشتراكه في هذا التأمين 24 شهراً، بينما يحصل المستفيد في قانون 2019 على نفس مدة التعويض ولكن لمن يتجاوز اشتراكه 36 شهراً<sup>91</sup>. وبدلاً من منح العامل 60% من آخر أجر كان يحصل عليه كتعويض بطلالة تحت القانون القديم، أصبح يحصل على نسب متناقصة من أجر الاشتراك الأخير، تبدأ من 75% وتصل إلى 45% من الأجر<sup>92</sup>.

### رفع سن التقاعد

وبصفة عامة، استهدف قانون 2019 رفع سن المعاش تدريجياً إلى 65 عاماً، بدعوى توحيد سن الشيخوخة بين القوانين التأمينية المختلفة<sup>93</sup> بحلول عام 2040<sup>94</sup>. وكان سن الشيخوخة لأصحاب العمل والمتقاعين بمعاش قانون 112 (العمالة غير المنظمة) قبل صدور قانون 2019 عند الخامسة والستين، لكن التشريعات المنظمة للعاملين لدى الغير كانت تحدد سن الشيخوخة عند الستين، وهو الوضع الذي عدّه قانون 2019 مؤقتاً حتى تتم زيادة السن تدريجياً<sup>95</sup>.

87 قانون 2019 مادة 87.

88 قانون 79 لسنة 1975 مادة 92.

89 المذكرة التوضيحية لقانون التأمينات لسنة 2019 ص 43.

90 مادة 90 من قانون 1975 ومادة 86 من قانون 2019.

91 مادة 93 من قانون 1975 ومادة 88 من قانون 2019.

92 مادة 94 من قانون 1975 ومادة 89 من قانون 2019.

93 المذكرة التوضيحية لقانون التأمينات 2019.

94 قانون تأمينات 148 لسنة 2019 مادة 41.

95 قانون تأمينات 148 لسنة 2019 مادة 1 بند 10.

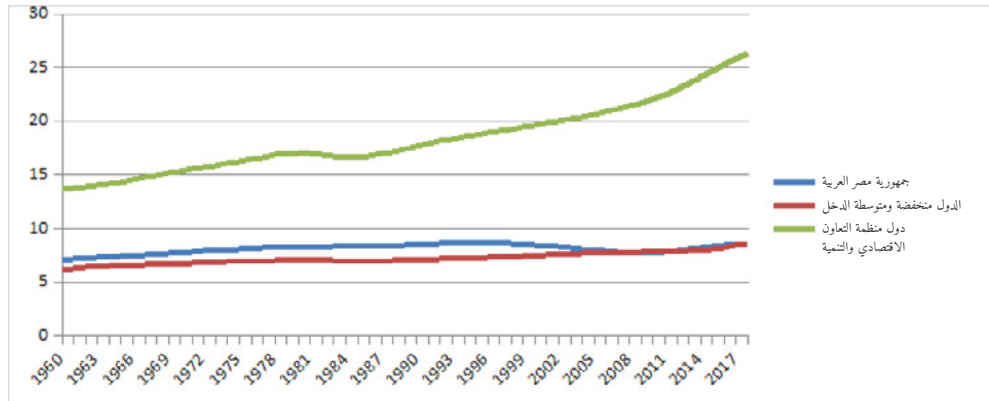
إن الحكم على مدى صواب هذا الأمر من عدمه يعتمد على عدة عوامل، أهمها معدل إعالة كبار السن (old-age dependency ratio)، والذي يمثل عدد الأفراد الذين يقعون فوق سن 65 بالنسبة للسكان في سن العمل؛ فكلما زادت تلك النسبة كلما كانت هناك ضغوط مالية أكبر على نظام التأمين تستلزم زيادة سن المعاش.

وواقع أن قانون 2019 ومذكرته التوضيحية لم يتضمنا أي تحليل يبرر زيادة سن المعاش إلى 65 سنة.

فإذا حاولنا النظر إلى الوضع في مصر والاجتهاد في فهم مدى حاجتها من عدمه إلى زيادة سن المعاش، سنجد أن نسبة كبار السن فوق الـ 65 إلى إجمالي السكان في سن العمل تعد منخفضة مقارنة ببلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>96</sup>، وترتفع بشكل هامشي عن البلدان الواقعة في نفس شريحة الدخل التي تقع فيها مصر؛ أي أننا لسنا أمة شائخة بالمعايير الدولية بما قد يبرر السعي لرفع سن التقاعد.

## رسم توضيحي رقم 1

نسبة من تتجاوز أعمارهم 65 عامًا إلى السكان في سن العمل (معدل إعالة كبار السن):



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي<sup>97</sup>

96 هي منظمة اقتصادية حكومية دولية تضم 38 دولة عضو، تشمل اقتصادات ذات دخل مرتفع وترتيب متقدم على مؤشر التنمية البشرية، تهدف إلى التعاون في تطوير سياسات تحقق النمو المستدام.

97 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL?locations=EG-OE-XN>

ولا يصل متوسط سن المعاش في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي أصلاً إلى السن الذي يستهدفه قانون 2019 في مصر، حيث يبلغ 64.2 للرجال و63.5 للنساء<sup>98</sup>. ومن الجدير بالذكر هنا أن هناك دولاً أعضاء في المنظمة تخصص سن معاش أكثر انخفاضاً للنساء، وهو ما يتناسب مع الحالة المصرية التي ترتفع فيها معدلات البطالة بين النساء بشكل صارخ مقارنة بالرجال.

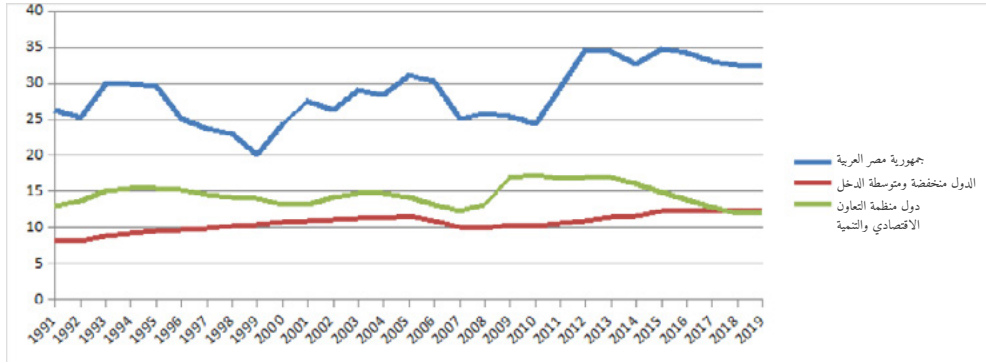
صحيح أن متوسطات الأعمار في مصر زادت في السنوات الأخيرة بفضل تقدم المستوى الطبي، وهو اتجاه عالمي، لكن نسبة الشباب من السكان أكبر كثيراً بالمقارنة بالدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي<sup>99</sup>.

لذلك فالعنصر الأكثر تأثيراً وحسماً في حالة مصر هو أن معدلات البطالة بين الشباب مرتفعة للغاية، وبالتالي فإن هذه الأمة الشابة من الممكن أن توفر تمويلاً جيداً لمنظومة تأمينية بدون الحاجة لزيادة سن المعاش، ولكن المشكلة الأساسية تكمن في نقص فرص العمل؛ بينما تقلل زيادة سن المعاش من فرص الداخلين الجدد إلى السوق في الحصول على العمل.

أما في دول مثل أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي، فإن هناك حاجة لزيادة سن المعاش لأن الداخلين الجدد في منظومة التأمين عددهم محدود، بينما في مصر ستكون أعدادهم أكبر بكثير إذا توفرت الوظائف.

## رسم توضيحي رقم 2

### معدل البطالة بين الشباب في مصر مقارنة بالعالم



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي<sup>100</sup>.

الخلاصة أنه لا يوجد معنى لتبني تشريع نيوليبرالي في ظل ضعف معدلات التشغيل في الاقتصاد المصري، والتي ترى دراسات أنها تعود لأسباب هيكلية في اقتصاد البلاد وتحتاج لرؤية استراتيجية أكثر شمولاً من مجرد تغيير فلسفة التأمينات.

توضح دراسة لمنتدى البحوث الاقتصادية أن حجم التشغيل، كما يقاس بنسبة التشغيل إلى السكان، لم يستجب في وقت إجراء الدراسة، عام 2018، إلى التعافي في النمو الاقتصادي الذي عاشته البلاد لعدة سنوات قبل إجراء المسح<sup>101</sup>. فبالرغم من معدلات النمو القوية خلال تلك الفترة، انخفض معدل التشغيل بشكل مستمر منذ آخر قمة له في 2010، حيث صار في 2018، يقل بأكثر من 8.5% عن مستوياته في 2010<sup>102</sup>.

100 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=EG-OE-XN>

101 Ragui Assaad -Is the Egyptian economy creating good jobs? - ERF- 2019  
<https://erf.org.eg/publications/is-the-egyptian-economy-creating-good-jobs-job-creation-and-economic-vulnerability-from-1998-to-2018/>  
<https://erf.org.eg/publications/is-the-egyptian-economy-creating-good-jobs-a-review-of-the-evolution-of-the-quantity-and-quality-of-employment-in-egypt-from-1998-to-2018/>

ويرى خبراء أن النمو الاقتصادي المتحقق في مصر يعتمد بدرجة كبيرة على القطاع النفطي، الذي يشغل عمالة قليلة ويعتمد على كثافة رأس المال، وكذلك على أنماط من العمل الموسمي، في الوقت الذي تباطأ فيه نمو الوظائف في قطاعي الصناعة والزراعة<sup>103</sup>.

لذا، فإن تبني تشريع يدفع المواطنين إلى سوق العمل يجب أن يكون مصحوباً برؤية استراتيجية لجعل الاقتصاد أميل إلى التشغيل، حتى لا يكون لدينا نظام تأميني يحدد المزايا على أساس قضاء وقت أطول في سوق العمل، في وقت يعجز فيه الكثيرون عن الحصول على الوظائف.

---

103 وائل جمال - آلام متعاطمة - كارنيجي - أكتوبر 2018 - <https://carnegie-mec.org/diwan/77413>

## الخاتمة والاستنتاجات

1. يتضمن القانون 148 لسنة 2019 للتأمينات الاجتماعية والمعاشات بعض المزايا مقارنة بالتشريعات التأمينية السابقة، على رأسها نصه على حد أدنى للمعاش، وهو تطور إيجابي خاصة وأن الدستور ملزم في هذا الصدد. لكن هذا الحد الأدنى لن يصل إلى كل العاملين في ظل استمرار معدلات التهرب التأميني المرتفعة والناجمة عن اتساع نطاق المعاملات غير الرسمية. كما أن ميزة وضع حد أدنى للمعاش تقابلها زيادة في أعباء الاشتراك التأميني على العمالة غير المنتظمة (التي كانت تخضع لقانون 112 لسنة 1980)، بما قد يؤدي لاستبعاد الكثيرين منهم من المنظومة التأمينية. فضلاً عن أن القانون لم يقدم حلولاً جذرية لمشكلات دمج العاملين في قطاعات مثل المقاولات وعمال الزراعة في المنظومة التأمينية.

2. يعتمد قانون 2019 النهج النيوليبرالي، بمعنى أنه يدفع العاملين للبقاء أطول فترة ممكنة في سوق العمل من أجل ضمان التمتع بحماية تأمينية جيدة. بالإضافة إلى أن المشكلة هي أن سوق العمل المصري لا يوفر الوظائف الكافية التي تسمح للعاملين بالبقاء فيه لفترات أطول. ومن المدهش أن ينص قانون التأمينات الحالي على زيادة سن الخروج على المعاش، في الوقت الذي تتمتع فيه مصر بوجود عدد كبير من الشباب في سن العمل، لا يجد قسم منهم فرصاً للعمل، بينما تعمل نسبة كبيرة منهم خارج التغطية التأمينية. هؤلاء الشباب يمكن أن يوفر رصيلاً جيداً من التمويل للمنظومة التأمينية عن طريق الاشتراك، إذا ما نجحت الدولة في توفير فرص العمل الرسمي لهم، وهو ما يعرفه مد سنوات العمل لمن وصلوا لسن المعاش. فمد سنوات العمل وتأخير سن التقاعد هو حل تلجأ إليه الدول التي تعاني من ارتفاع أعمار العاملين في المتوسط (وهو تقريباً معكوس الوضع في مصر)، حيث تدفعهم هذه الدول للبقاء حتى الخامسة والستين في سوق العمل لضمان تمويل المنظومة التأمينية بشكل أكبر، والتعويض عن ضعف أعداد الشباب من الداخلين الجدد لسوق العمل.

3. يعتمد قانون 2019 توجهاً طموحاً فيما يخص توفير تأمين ضد البطالة، والتعويض في حالات إصابة العمل. وما زال من المبكر الحكم على مدى تطبيق هذه الأشكال التأمينية على أرض الواقع، لأن التشريعات السابقة كانت تضمن هذه الأشكال من الحماية لكن عملياً لم تكن تُنفذ



إلا في حالات نادرة. وكان سوق العمل في أشد الاحتياج لهذا التأمين مع تفشي وباء كورونا، غير أنه لم تصدر أية تصريحات حكومية بشأن صرف إعانات بطالة.

4. تمثل قضية زيادة أعباء الاشتراك تحدياً أمام إقناع المزيد من العمال بالاندماج في المنظومة التأمينية، لأن تواضع قيم الأجور يجعل الكثيرين منهم غير قادرين أو راغبين في التضحية بجزء من دخلهم للادخار في المدى الطويل. يزعم واضعو قانون 2019 أنه، على العكس، يقلل من نسب الاشتراكات التأمينية من الأجر. غير أننا إذا نظرنا للمكون الأكبر في نسب الاشتراك التأميني تحت هذا القانون وهو التأمين ضد العجز والشيخوخة وإصابة العمل سنجد أن أعباء الاشتراكات لن تقل، ولكن قد تزيد.

5. تعتبر الحكومة أن من أفضل مزايا قانون 2019 أنه يربط معدلات زيادة المعاشات بالتضخم، وهو أمر إيجابي من حيث المبدأ، لكن المفارقة هي أن القانون قد وضع سقفاً لمعدل الزيادة عند 15% في وقت ترتفع فيه معدلات التضخم كثيراً عن هذا المستوى، حيث لم يقل المعدل السنوي للتضخم عن 30% منذ فبراير 2023. قد يكون هذا السقف ضرورياً لضمان عدم اختلال المنظومة التأمينية في حالات التضخم المرتفع، غير أنه كان من الأفضل أن يشترط القانون على الخزانة العامة أن تتدخل لتمويل زيادة إضافية في المعاشات في حالات التضخم المرتفع.