مقال تحليلي

متطلبـــات إصـــلاح منظومة الحماية الاجتماعية في مصر

تُعـد مصـر مـن البلـدان ذات التاريـخ الطويـل في وجـود نظـم حماية اجتماعيـة متنوعـة ومتعـددة، سـواء كانـت قائمة على اشتراكات المستفيدين منها (مثل: التأمينات الاجتماعية، والتأمين الصحي)، أو غير قائمة على اشتراكات المستفيدين والتي يطلق عليها شـبكات الأمـان الاجتمـاعي، سـواء اتخـذت أشـكال المعاشـات الدوريـة كتكافـل وكرامـة والضمان الاجتماعي، أو المنح الطارئة وغيرها من أشكال المساعدات، يضاف إليها بالطبع برامج دعم الغذاء. ولا تقتصر شبكات الأمان الاجتماعي في مصر على الشبكات الحكومية، فهنـاك المؤسسـات الدينيـة والجمعيـات الأهليـة، والتي تلعـب دورًا هامًـا في تقديـم العـون والمسـاعدة للفقـراء والفئـات الهشـة بأشـكال نقديـة وعينيـة وخدمية.

في العقود القليلة الماضية، عانت نظم الحماية الاجتماعيـة بأنماطهـا المختلفـة تحديـات كبيرة، من حيث قدرتها على التغطية وكفاية المنافع المقدمـة، والاسـتدامة المالية، مما دفـع الدولـة المصريـة إلى إدخـال إصلاحـات تشريعية ومؤسسية، من أجل إحداث تغييرات

د. هويدا عدلي

أستاذ العلوم السياسية بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية

ECSS
المـركز المـصـري
للفكر والدراسات الاستراتيجية
EGYPTIAN CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

يسعى "المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية" إلى تقديم الرؤى والبدائل المختلفة بشأن القضايا والتحولات الاستراتيجية، على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي على حد سواء. ويولي اهتمامًا خاصًا بالقضايا والتحولات ذات الأهمية للأمن القومي والمصالح المصرية.

المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية

ecss.com.eg

/ecsstudies

جوهرية في منظومة الحماية الاجتماعية. ومن أبرز تلك الإصلاحات، إصدار قانون التأمين الصحي الشامل رقم 2 لسنة 2018، وقانون التأمينات الاجتماعية رقم 148 لسنة 2019. وقد تضمنت هذه التشريعات إصلاحًا مؤسسيًا جذريًا لكلا النظامين. كما شهدت الأسابيع القليلة الماضية مناقشة البرلمان بمجلسيه لقانون الضمان الاجتماعي، والذي ينظم التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة التي تقدمها وزارة التضامن الاجتماعي.

تحديات كبيرة

برغم جهود الدولة في تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية، لكن تلك المنظومة لا تزال تعاني تحديات كبيرة، بعضها ذو صلة بمنهجية إدارة المنظومة ككل ومدى كفاءتها وفاعليتها في تحقيق المستهدف منها وهو التغطية الواسعة للفئات المستهدفة، وكذلك كفاية المنافع المقدمة واستجابتها لمعدلات التضخم. كما أن هناك تحديات أخرى بسبب الأزمات والصدمات المتتالية منذ جائحة كوفيد19-، مرورًا بالحرب الروسية الأوكرانية والأزمات الاقتصادية، والتي كان لها أبلغ الأثر على ارتفاع معدلات التضخم، وتردي الأحوال المعيشية لفئات عديدة في المجتمع المصري، سواء من الفقراء أو الطبقة المتوسطة.

اتخذت الحكومة المصرية بالفعل إجراءات وقرارات للتخفيف من هذه الآثار، على مدى السنوات القليلة الماضية، من أحدثها القرارات الأخيرة في فبراير 2024، والتي شهدت صدور حزمة من إجراءات الحماية الاجتماعية شملت رفع الحد الأدنى للأجور إلى 6 آلاف جنيه شهريًا، والعلاوات الدورية للعاملين بجهاز الدولة وأصحاب المعاشات، وكذلك العلاوات الاستثنائية. كما شملت الحزمة رفع معاشات تكافل وكرامة بنسبة 15% لتصبح الزيادة خلال سنة 55% من قيمة المعاش، وكذلك رفع حد الإعفاء الضريبي لكافة العاملين بالحكومة والقطاع الخاص والعام من 45 ألف جنيه إلى 60 ألف جنيه بنسبة 33%[1].

مع كل هذه التدخلات الحمائية للدولة، ما تزال هناك حاجة إلى تطوير منظومة الحماية الاجتماعية في مصر، سواء المستندة إلى اشتراكات كالتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي، أو غير المستندة لاشتراكات كشبكات الأمان الاجتماعي والمساعدات والتحويلات النقدية ودعم الغذاء. فلم يعد كافيًا، في ظل التحديات الداخلية والخارجية، أن تتم إدارة ملف الحماية الاجتماعية من خلال الاقتصار على معالجة الآثار التي تترتب على سياسات اقتصادية أو ظروف عالمية، خاصةً أن العالم أصبح حبيس ما يُطلق عليه "عصر الصدمات"، وبالأخص ذات الصلة بالتغيرات المناخية، والتي لها أبلغ الأثر على الفقراء وحالة الأمن الغذائي.

أولًا- الإصلاحات المطلوبة في منظومة الحماية الاجتماعية غير المستندة إلى اشتراكات (شبكات الأمان الاجتماعي):

- **برامج دعم الغذاء:** تغطي بطاقات التموين 63.3 مليون مواطن 2022-2023، في حين يغطي دعم الخبز 71 مليون مواطن في العام نفسه[2]. وعلى الرغم من اتساع التغطية بشكل كبير، إلا أن السؤال الكاشف هنا هو عن مدى تأثير هذه التغطية على الحالة التغذوية للمصريين، فبالنظر إلى مؤشرات حالة الأمن الغذائي في مصر، تظهر بعض المؤشرات الخطرة، والتي تفرض إعادة النظر في سياسة دعم الغذاء، حيث ارتفع عدد من يعانون من نقص التغذية في مصر من 3.8 ملايين شخص في الفترة من 2000-2002 إلى 7.8 ملايين شخص في الفترة من 2020-2022[3].

كما بلغت نسبة من يعانون من انعدام الأمن الغذائي المعتدل أو الشديد 28.5% من السكان في الأعوام 2020-2022[4]، فيما يقدر عدد من يعانون من انعدام الأمن الغذائي في الفترة نفسها بـ31.1 مليون شخص[5]. وترتفع نسبة النساء اللائي يعانين من انعدام الأمن الغذائي المعتدل أو الشديد إلى 29.9% مقارنة بـ27% للرجال في الفترة نفسها[6]، كما أن ما يقرب من 40% من الأطفال تحت خمس سنوات (أي ما يقرب من خمسة ملايين طفل) يقعون في خطر عدم تطور إمكاناتهم الكاملة.

يتمثل التهديد الأكثر خطورة في الافتقار للصحة الجيدة، وعدم توافر الغذاء الكافي والمغذي، وضعف قدرات الأسر على دعم وحماية أطفالهم بسبب الفقر وغيرها من العوامل، لكن تظل العوامل ذات الصلة بالتغذية والصحة على قائمة العوامل المهددة للأطفال في مصر. وبالطبع، يرتبط مثل هذا الوضع بالأسر الأكثر فقرًا، مما يوضح أنه على الرغم من وجود تحسن في مؤشرات صحة الطفل على المستوى القومي، فإن الأسر الأكثر فقرًا ما زالت تعاني من تراجع هذه المؤشرات مقارنة بالأسر الأكثر يُسْرًا[7].

ما سبق يطرح سؤالين أساسيين؛ الأول عن صحة الاستهداف بالنسبة لبرامج دعم الغذاء، وهل تصل بالفعل إلى الفئات المستحقة وبالأخص أفقر الفقراء، وهل تراعي احتياجات الأطفال الغذائية؟ وهذا يقود للسؤال الثاني وهو: ألا تستدعي المؤشرات التغذوية السابقة التفكير في نوعية الغذاء، خاصة للأسر التي بها أطفال وفئات هشة؟ وربما التفكير في قسائم غذاء للأسر التي تعول أطفالًا تفي بقدرٍ من احتياجات الأطفال الغذائية، وهو ما يُعد أمرًا ضروريًا إذا كنا نريد أن نستثمر في المستقبل، فبناء رأس المال البشري مرهون بالاستثمار في التغذية والصحة والتعليم. جدير بالذكر أن من أهم فجوات الحماية الاجتماعية للأطفال في مصر هي للفئة العمرية من سن صفر إلى خمس سنوات، وهي من أهم مراحل نمو الطفل البدنية والعقلية والنفسية.

التحويلات النقدية: وفقًا لأحدث البيانات المنشورة على موقع وزارة التضامن الاجتماعي في مارس 2024، يبلغ عدد المستفيدين من معاشات تكافل 2.674.505 مواطن، فيما يبلغ عدد المستفيدين من معاشات كرامة والضمان الاجتماعي 1.783.944 و230.797 مواطن على التوالي، وذلك بإجمالي 4.689.246 مواطنًا[8]، كما يقوم التحالف الوطني للعمل الأهلي بتقديم دعم شهري لعدد 400 ألف أسرة فقيرة[9]، مما يشير إلى تغطية ما يزيد قليلًا على خمسة ملايين أسرة (5.089.246 أسرة). بالطبع لا تقتصر المساعدات التي تقدمها وزارة التضامن على ما سبق، فهناك برامج نوعية عديدة تغطي كثيرًا من الفئات الاجتماعية الهشة، مثل: برنامج تكافؤ الفرص التعليمية، والألف يوم الأولى من حياة الطفل، وغيرها من البرامج.

تتمثل نقاط الضعف الأساسية في المساعدات الاجتماعية بأشكالها المختلفة، في التجزئة الشديدة والتفتت، حيث تتعدد البرامج والمبادرات دون وضوح ما يربط بينها. على صعيد آخر، فإن التحدي الرئيسي هو كيفية التوسع في برامج التخارج من الفقر، فمن المعروف أن التحويلات النقدية المشروطة محددة بوقت معين وليست دائمة، وأنه لا بد أن يحدث الانتقال من تلقي المساعدات إلى التمكين الاقتصادي. بالفعل، أطلقت وزارة التضامن الاجتماعي برنامجًا لتخريج المستفيدين والمستفيدات من تكافل، عبر تمكينهم اقتصاديًا من خلال دمجهم في برنامج "فرصة" الذي يقوم على شقين: نقل الأصول والشمول المالي، ويتم تنفيذه كمرحلة أولى في ثماني محافظات في 161 قرية.

مع ذلك، فقد أظهرت نتائج المسح الأساسي للتقييم التجريبي لبرنامج "فرصة" الذي أجراه معهد بحوث سياسات الغذاء الدولية IFPRI بعض النتائج ذات الأهمية، حيث تم طرح سؤال افتراضي على المشاركين المحتملين في البرنامج عن تفضيلاتهم الوظيفية، حيث أشاروا إلى أنهم يُفضلون الوظائف غير الرسمية عن الرسمية نتيجة ضعف العائد من الوظيفة الرسمية ذات العقد والحماية الاجتماعية، كما كان من ضمن النتائج التي تحتاج فهمًا عميقًا في تصميم برنامج "فرصة" أن 85% من العينة تفضل البقاء في برنامج تكافل، ولا ترحب بالانضمام إلى فرصة، وما يترتب على ذلك من إيقاف معاش تكافل[10].

بناء عليه، فإن إعادة النظر في منهجية إدارة هذه المنظومة للحماية الاجتماعية يتطلب الآتي:

- تحقيق التكامل بين كل برامج وزارة التضامن الاجتماعي، من خلال توضيح الفئات المستهدفة من البرامج المختلفة، وعدد البرامج التي تستفيد بها الأسر المستهدفة، بغية الوصول لسجل اجتماعي موحد وشامل لكل المستفيدين،

شامل الخدمات التي تقدم لهم، والتحولات والتغيرات التي طرأت عليهم إيجابًا وسلبًا نتيجة هذه الخدمات، وتطور احتياجاتهم. ومما لا شك فيه أن تطوير منصة رقمية، في هذا الصدد، شاملة مؤشرات لقياس الأداء (وهو ما تقوم به وزارة الاتصالات في الوقت الراهن) هو خطوة هامة على طريق الإصلاح الجذري للمنظومة نحو تحقيق مزيد من الكفاءة والفاعلية والأثر، مع ضرورة الربط الشبكي بين المنصات، مما يظهر التغيرات التي طرأت على أوضاع الأسر المستهدفة، نتيجة حدوث تغيرات في أوضاع الأسرة غير متصلة بالحماية الاجتماعية.

- التوسّع في برامج التخارج من الفقر، فليس منطقيًا أن يستمر التوسع في تغطية المستفيدين من معاشات تكافل في الحالات التي يمكن تمكينها اقتصاديًا، نظرًا للتأثيرات السلبية على الاستدامة من جانب، وخلق ثقافة اتكالية بين المستفيدين من جانب آخر. يقتضي ذلك، إعادة النظر في تصميم برنامج "فرصة" كي يكون أكثر جاذبية للمستفيدين من تكافل، مما يقلل مقاومتهم له، وربما يكون توسيع الخدمات المقدمة من خلال الاقتداء ببرامج التخارج من الفقر التي نجحت دوليًا، حيث تم تصميم حزمة للخدمات المتكاملة تشمل خمس مجموعات أساسية: دعم الاستهلاك، والادخار، والتدريب على المهارات، والإرشاد المنتظم، ونقل الأصول.

بناء على ذلك، فإن برامج التخارج من الفقر تسعى للدمج بين إشباع ومخاطبة الاحتياجات الآنية للمستهدفين مع استثمار طويل الأجل في المهارات الفنية ومهارات الحياة ونقل الأصول وتنمية المشروعات وتعزيز فرص الادخار والتخطيط للمستقبل لضمان الانعتاق من الفقر، وتوفير حياة مستدامة لهذه الفئات الاجتماعية[11]. كما يتعين ضرورة تعريف الملتحقين الجدد ببرنامج تكافل بأن هذا البرنامج محدد المدة وليس دائمًا، كي يعدوا أنفسهم للانخراط في برامج التمكين الاقتصادي المتاحة، مع العمل على البدء في تأهيلهم على ذلك منذ بدء التحاقهم ببرنامج تكافل.

ثانيًا- الإصلاحات المطلوبة في منظومة الحماية الاجتماعية المستندة إلى اشتراكات كالتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي:

- **التأمينات الاجتماعية:** وفقًا لأحدث البيانات الصادرة عن وزارة التضامن الاجتماعي في مارس 2024، يبلغ عدد المؤمن عليهم 13.463.622 مواطنًا، في حين يبلغ أصحاب المعاشات والمستفيدين 11.260458 مواطن[1]. بناء على هذه البيانات، فإن نسبة تغطية المشتغلين بالتأمينات الاجتماعية من إجمالي المشتغلين البالغ 27.939 مليونًا وفقًا لتقديرات 2022 تصل إلى 48.2%، في حين تبلغ النسبة إلى قوة العمل البالغ حجمها 30.122 مليون نسمة 44.7%. وتكشف هذه الأرقام عن فجوة للتغطية بالتأمينات الاجتماعية تزيد على نصف المشتغلين وقوة العمل، مما يؤشر على وجود قطاع غير رسمي كبير يزيد على نصف قوة العمل.

استكمالا للصورة، يشير التعداد الاقتصادي إلى أن عدد المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي بلغ مليوني منشأة، ما نسبته 53% من إجمالي المنشآت العاملة في مصر 2017. كما تجدر الإشارة إلى أن غالبية هذه العمالة من الفقراء، حيث يشير آخر بحث للدخل والإنفاق الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2019-2020 إلى أن 51% من الفقراء المشتغلين يعملون في القطاع غير الرسمي[12].

- ربما يكون الرد هنا أن هذا القطاع مغطى بالحماية الاجتماعية غير المستندة إلى اشتراكات، مثل شبكات الأمان الاجتماعي (تكافل وكرامة، وغيرها). بالفعل، قد يكون جزء منه مغطى، ولكن من المؤكد أن هذه النوعية من الشبكات لا تغطي كامل القطاع غير الرسمي، لكونه لا يتمتع بتغطية التأمينات الاجتماعية، وفي الوقت نفسه فإن المندرج فيه يتكسب من عمله غير النظامي أو الموسمي مما يحرمه من التغطية بشبكات الأمان الاجتماعي، ومن ثم هناك حاجة لرؤية

واضحة لكيفية دمج القطاع غير الرسمي وتحويله إلى قطاع رسمي، عبر مجموعة من الحوافز المشجعة، مع مراعاة الظروف المتغيرة والمتنوعة لهذا القطاع، مما يتطلب حزمًا متنوعة تناسب احتياجات كل الفئات[13].

ومما لا شك فيه أن تفعيل المواد الخاصة بالتغطية التأمينية للعمالة غير المنتظمة في قانون التأمينات الاجتماعية يجب أن يحظى بأولوية. وعلى صعيد آخر، فإن التقارب العددي بين التغطية التأمينية للمشتغلين وأصحاب المعاشات يعد من التحديات التي تهدد الاستدامة المالية، مما يتطلب وضع خطة دقيقة لتحقيق هذه الاستدامة، عبر عدد من الآليات مثل: توسيع التغطية، والاستثمار الآمن لاشتراكات المؤمن عليهم، وغيرها.

- **التأمين الصحي الشامل:** يقوم نظام التأمين الصحي الشامل على أساس الشمول، حيث يتم تقديم الخدمة لكل المواطنين، وتعد الأسرة وحدة التغطية، وتتحمل الدولة أعباء غير القادرين، طبقًا لضوابط الإعفاء الذي يحددها رئيس مجلس الوزراء. ومن المخطط أن يستغرق التطبيق 15 عامًا اعتبارا من 2018 حتى 2032. وبالفعل، تم التطبيق في عدد من المحافظات محدودة الكثافة السكانية (مثل: بورسعيد، والأقصر، والإسماعيلية، وجنوب سيناء، وأسوان، والسويس). بناء عليه، هناك حاجة ملحة لحدوث تقييم مستقل للنظام في المحافظات الذي تم التطبيق فيها، من أجل استخلاص الدروس وتجنب التحديات في المحافظات المزمع التطبيق فيها في المراحل التالية.

أخيرًا، من الضروري تطوير رؤية لكيفية الربط بين برامج المساعدات الاجتماعية/ التحويلات النقدية ومنظومة التأمينات الاجتماعية تنطلق من ضرورة رفع قدرات ومهارات الأشخاص القادرين على العمل والكسب من الفقراء، ومساعدتهم على الانخراط في سوق العمل، والحصول على فرص عمل لائقة ومحمية، مما يحرك هذه الفئات من خانة الحماية الاجتماعية غير المستندة إلى اشتراكات إلى الحماية الاجتماعية المستندة لاشتراكات، بما يحقق الاستدامة المالية لكلا المنظومتين.

المصادر

1. انظر المزيد عن هذه الإجراءات، الهيئة الوطنية للإعلام، maspero.eg
2. رئاسة مجلس الوزراء، حكاية وطن، الرؤية والإنجاز، القاهرة، 2023، ص 163
3. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وآخرون، نظرة إقليمية عامة حول حالة الأمن الغذائي والتغذية- الشرق الأدنى وشمال أفريقيا- التجارة كعامل تمكين للأمن الغذائي والتغذية، مرجع سابق، ص 51
4. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة- الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، نظرة إقليمية عامة حول حالة الأمن الغذائي والتغذية، الاحصائيات والاتجاهات 2023، ص 52
5. المرجع السابق، ص 53
6. المرجع السابق، ص 54
7. UNICEF Egypt, Early Childhood Development in Egypt, September 2019, p 3
8. www.moss.gov.eg
9. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي العربي 2023، القاهرة 2024
10. جمهورية مصر العربية – وزارة التضامن الاجتماعي، البنك الدولي، معهد بحوث الغذاء الدولي، نتائج المسح الأساسي للتقييم التجريبي لبرنامج فرصة، ديسمبر 2022
11. Brac's Ultra-poor Graduation Programme, An End to Extreme Poverty in our Life Time.
12. عبد الفتاح الجبالى، القطاع غير الرسمى وسوق العمل، مركز معلومات مجلس الوزراء idsc.gov.eg
13. انظر المزيد عن إشكاليات الحماية الاجتماعية للعمالة غير الرسمية في هويدا رومان، الدليل نحو حماية اجتماعية شاملة في المنطقة العربية، التحديات والفرص، بيروت، مبادرة الإصلاح العربي، 2023

تابع هذا المقال
بجانب مقالات متخصصة في عدد

تقديرات مصرية

يمكنك الحصول
على نسختك الورقية
أو نسخة الـ PDF من على

مكتبة المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية

SCAN ME!