



سدّ ثغرة الحماية الاجتماعية في مصر: تغطية العمال في القطاع غير النظامي بالتأمين الاجتماعي



ازدهار البلدان كرامة الإنسان





ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقف وعزم وعَمَل: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

سدّ ثغرة الحماية الاجتماعية في مصر: تغطية العمال في القطاع غير النظامي بالتأمين الاجتماعي

© 2026 الأمم المتحدة
جميع الحقوق محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)،
البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة
أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي
كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو
بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة
في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن
مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة
إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد:
11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

2500877A

الرسائل الرئيسية

- يشكل العمال غير النظاميين أكثر من 67 في المائة من القوى العاملة المصرية، لكنهم ما زالوا غير مشمولين بالحماية الاجتماعية على الرغم من الإصلاحات القانونية التي شهدتها مصر مؤخراً.
- انخفضت معدلات التغطية بالتأمين الاجتماعي عموماً في ظل استمرار أوجه التفاوت بين الجنسين وبين القطاعات، لا سيما في فئة العمال الشباب والموسميين.
- تُسهّم قواعد البيانات المجزأة والإجراءات المعقدة وأنماط الدخل غير المنتظمة في عرقلة المشاركة وتقويض الثقة.
- أتاحت التدابير الجديدة المتخذة في مصر، مثل إنشاء نماذج الاشتراكات المرنة، وتحسين قابلية تبادل البيانات، وتنفيذ مشاريع تجريبية في قطاعات معينة، آفاقاً واعدة لسدّ الثغرة في التغطية بالحماية الاجتماعية.
- تحتاج مصر، لسدّ هذه الثغرة، إلى تبسيط إجراءات التسجيل في نظام التأمين الاجتماعي، وتوفير خيارات مرنة لسداد الاشتراكات، وتعزيز التنسيق، وتقديم حوافز واضحة لإضفاء الطابع النظامي على سوق العمل.

المحتويات

iii	الرسائل الرئيسية
1	مقدمة
3	1. واقع العمل غير النظامي في مصر
7	2. الإطار القانوني: هل هو شامل نظرياً وحصري عملياً؟
9	3. التغطية لا تزال منخفضة: ثغرات في الممارسة
13	4. العوائق والمسارات نحو التأمين الاجتماعي الشامل
17	5. من الاستراتيجية إلى التطبيق: مبادرات ناشئة للتأمين الاجتماعي الشامل
17	ألف. المشروع التجريبي الخاص بعمال البناء: اختبار الحلول
18	باء. قابلية التشغيل البيئي لقواعد البيانات والتسجيل التلقائي في التأمين الاجتماعي
21	الاستنتاجات
	قائمة الجداول
8	الجدول 1. نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية حسب نوع العمل والوظيفة
11	الجدول 2. التغطية بنظام الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي
13	الجدول 3. العوائق والسبل المقترحة للمضي قدماً في توسيع نطاق التأمين الاجتماعي في مصر
	قائمة الأشكال
3	الشكل 1. معدل المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس والعمر، تقديرات عام 2025
4	الشكل 2. العمال غير النظاميين حسب الجنس والفئة العمرية
4	الشكل 3. نسبة العمال غير النظاميين حسب القطاع ونوع الجنس
	الشكل 4. التغطية الفعلية للحماية الاجتماعية وفقاً للمؤشر 1-3-1 من مؤشرات أهداف التنمية
9	المستدامة، حسب الوظيفة في بلدان مختارة، 2023 أو أحدث البيانات المتاحة
10	الشكل 5. تغطية التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي مصنفة حسب الجنس
11	الشكل 6. تغطية العاملين خارج المؤسسات في القطاع الخاص في مصر
17	الشكل 7. المشروع التجريبي الخاص بعمال البناء
19	الشكل 8. قابلية التشغيل البيئي لقواعد البيانات والتسجيل التلقائي في التأمين الاجتماعي

مقدمة

وفي السنوات الأخيرة، خضع نظام الحماية الاجتماعية في مصر لإصلاحات ملحوظة، مما أرسى الأسس لتغطية أكثر شمولاً. وتشمل الإنجازات الرئيسية في هذا السياق سن قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم 148 لسنة 2019، وقانون التأمين الصحي الشامل رقم 2 لسنة 2018، مع ما رافقهما من توسع تدريجي في برامج المساعدة الاجتماعية. وتعكس هذه التدابير إرادة سياسية متزايدة لسد الثغرات المزمنة في قطاع الحماية الاجتماعية وتوفير السبل الكفيلة بتوسيع نطاق التغطية. ومع ذلك، بحلول عام 2022، لم يستفد سوى 36.6 في المائة من الأسر المصرية من أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية (القائمة على الاشتراكات أو غير القائمة على الاشتراكات)، مما جعل الملايين من الأشخاص غير مشمولين بالتغطية³.

يعمل أكثر من 67 في المائة¹ من العمال المصريين في وظائف غير نظامية²، ويكسبون رزقهم من دون عقود عمل ثابتة أو مصادر دخل منتظمة ومن دون الحصول على التأمين الاجتماعي. ومع أن الإصلاحات التي نُقِّدت مؤخراً في مصر قد أوجدت إطاراً قانونياً لتوفير الحماية الشاملة، لا ينعكس ذلك في ارتفاع معدلات التغطية، بل سجّلت التغطية الإجمالية تراجعاً في السنوات الأخيرة، على الرغم من تزايد عدد المساهمين في بعض فئات الوظائف النظامية. ولا تزال الحماية الاجتماعية بعيدة المنال بالنسبة لملايين الأشخاص، لا سيما أولئك الذين لا يعملون بموجب عقود عمل رسمية أو الذين يعملون في وظائف غير نظامية أو موسمية أو لحسابهم الخاص.

1. International Labour Organization (ILO), [Statistics on the informal economy](#) (12 December 2025).

2. يشير مصطلح "العمال غير النظاميين" إلى أولئك الذين يزاولون أنشطة اقتصادية مقابل أجر أو ربح من دون أن تشملهم (قانونياً أو عملياً) الترتيبات الرسمية مثل التعاقد الرسمي (في حال العمل لدى الغير) أو التسجيل التجاري أو الضرائب أو تشريعات العمل أو الضمان الاجتماعي. ويشمل قطاع العمل غير النظامي العاملين لحسابهم الخاص الذين يزاولون عملهم في مؤسسات منزلية غير مسجلة؛ والمتعاقدين مع أصحاب عمل من دون اعتراف رسمي؛ والموظفين الذين لا يتم الإعلان رسمياً عن علاقات العمل التي تربطهم بأصحاب عملهم أو غير المشمولين بالحماية الاجتماعية؛ والمساهمين من أفراد الأسرة الذين يعملون من دون اعتراف رسمي. ويفتقر العمال غير النظاميين إلى الحماية القانونية أو الاجتماعية الفعالة ضد المخاطر المرتبطة بعملهم. وفي مصر، تُدرج بعض الفئات فقط ضمن ما يُسمى بـ "العمال غير النظاميين" في قانون التأمينات الاجتماعية، وذلك بموجب البند الرابع منه.

3. منظمة العمل الدولية، تقرير الحماية الاجتماعية في العالم للفترة 2024-2026: الحماية الاجتماعية الشاملة من أجل العمل المناخي والانتقال العادل، 2024.

1. واقع العمل غير النظامي فى مصر

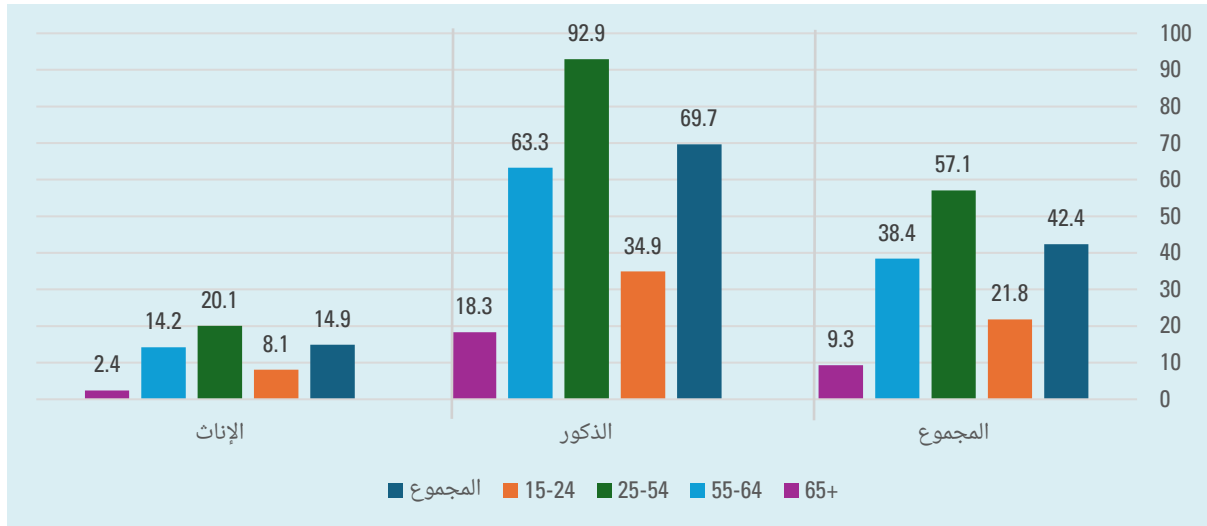
2-3 في المائة من القوى العاملة. وبالنسبة لأصحاب العمل، يعمل 81.1 في المائة منهم في القطاع الخاص، بما في ذلك 44.2 في المائة خارج المؤسسات النظامية و36.9 في المائة داخل المؤسسات⁴.

والعمال الشباب معرّضون بشكل خاص للعمل في القطاع غير النظامي، إذ غالباً ما يبدأون حياتهم المهنية في وظائف غير نظامية ويفتقرون إلى التأمين الاجتماعي الأساسي. ولدى الذكور والإناث، تنخفض نسبة العمل غير النظامي مع التقدّم في العمر حتى بلوغ سنّ التقاعد. وتراجع هذه النسبة تحديداً من 93 إلى 59 في المائة لدى الرجال، ومن 73 إلى 35 في المائة لدى النساء (الشكل 2).

في مصر، لا تزال نظم التأمين الاجتماعي موجهة إلى موظفي القطاع العام وبعض العمال في القطاع الخاص النظامي، مما يجعل الكثير من الأشخاص محرومين من الحماية الاجتماعية الكافية. وتتجلى هذه الفجوة في التغطية بشكل خاص لدى النساء اللواتي يبلغ متوسط مشاركتهن في القوى العاملة 14.9 في المائة فقط (الشكل 1).

ومعظم الأشخاص العاملين هم موظفون بأجر، ويشكلون ما يقرب من 73 في المائة من القوى العاملة. وتبلغ نسبة العاملين لحسابهم الخاص نحو 20 في المائة، ونسبة أفراد الأسرة المساهمين، ومعظمهم من النساء، حوالي 5 في المائة، بينما يشكل أصحاب العمل

الشكل 1. معدل المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس والعمر، تقديرات عام 2025 (النسبة المئوية)

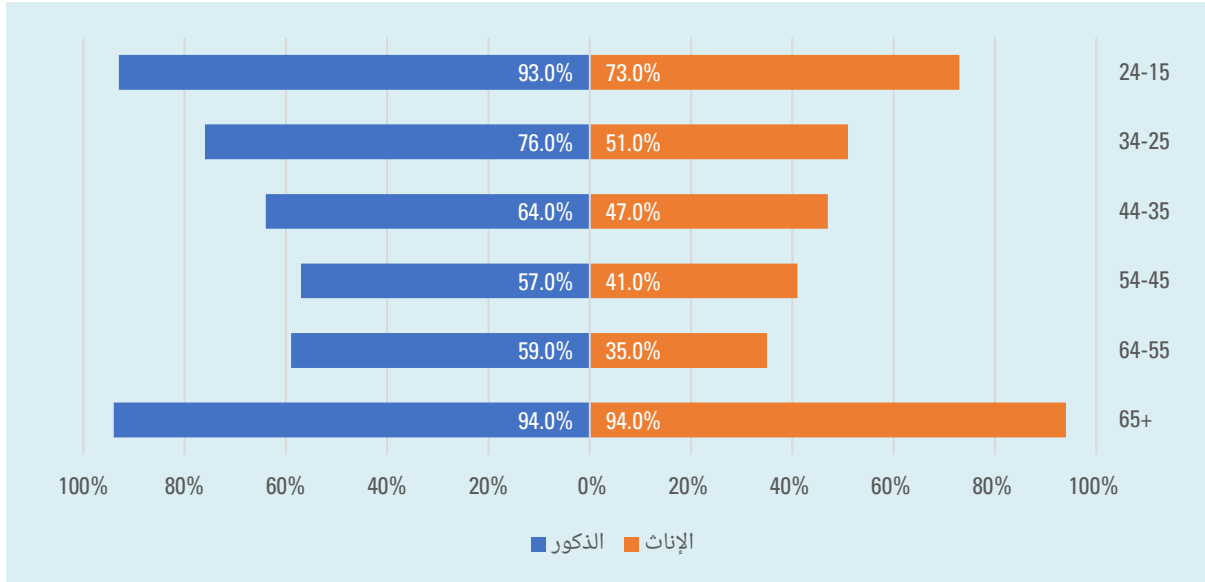


المصدر: ILOSTAT data explorer (28 August 2025).

4. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، تغطية العمال في القطاع غير النظامي بالتأمين الاجتماعي في مصر (وثيقة داخلية)، 2024.

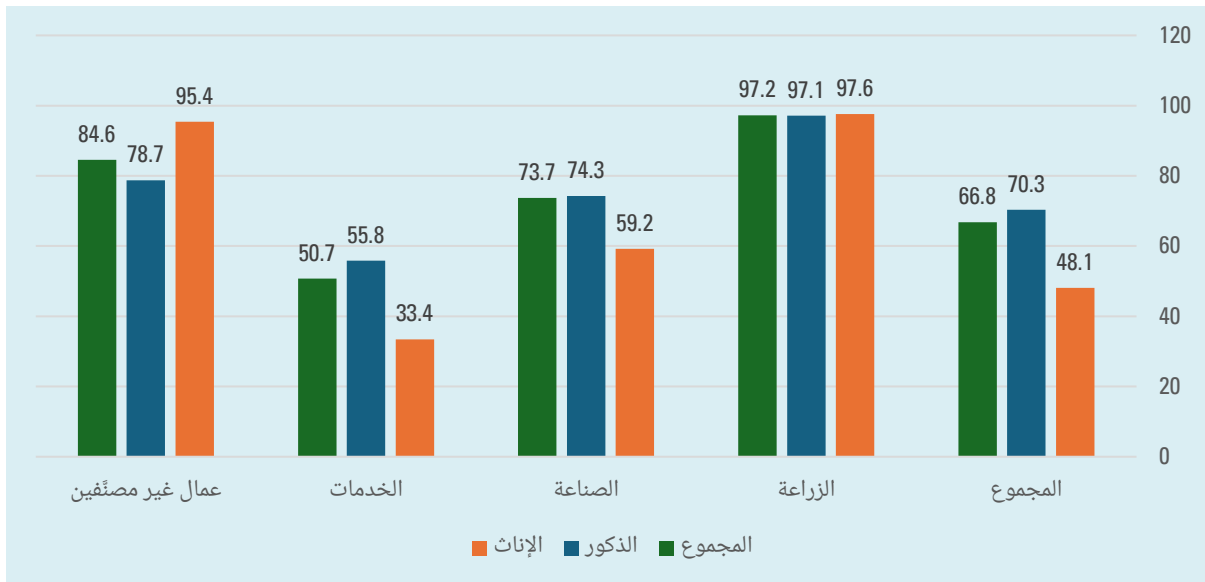
وتكشف الفجوة بين الجنسين عن تركّز النساء في القطاعات الخاضعة للتنظيم مثل التعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية، والإدارة العامة. ويشكل العمال غير النظاميين غالبية العاملين في القطاعات الحيوية، بما في ذلك الزراعة (حوالي 97 في المائة من العمال)، والبناء، والنقل، والخدمات الشخصية (الشكل 3).

الشكل 2. العمال غير النظاميين حسب الجنس والفئة العمرية (النسبة المئوية من مجموع العمال)



المصدر: منظمة العمل الدولية، دراسة تشخيصية حول الاقتصاد غير المنظم في مصر، 2025.

الشكل 3. نسبة العمال غير النظاميين حسب القطاع ونوع الجنس



المصدر: ILOSTAT data explorer (28 August 2025).

الخاص المؤسسات غير النظامية التي تمثل 53 في المائة من الشركات وتوظف 31 في المائة من جميع العاملين في القطاع الخاص، لكنها لا تولد سوى 11 في المائة من الناتج و13 في المائة من القيمة المضافة، مما يعكس إنتاجيتها المتدنية. ونتيجةً لذلك، فإنَّ الأجور منخفضة (31 في المائة من العمال يتلقون 11 في المائة فقط من إجمالي الأجور في القطاع الخاص)، مما يشكل عائقاً مالياً كبيراً أمام توسيع نطاق التأمين الاجتماعي، حيث يتردد كل من أصحاب العمل والعمال في تحمّل تكاليف اشتراكات إضافية⁵.

وتبلغ نسبة العمل غير النظامي في مصر أعلى مستوياتها بين العاملين بدوام جزئي (80 في المائة) والعمال الموسميّين (95 في المائة من الرجال و99 في المائة من النساء)، بينما لا تزال نسبة العمل غير النظامي مرتفعة بين العاملين بدوام كامل (61 في المائة من الرجال و42 في المائة من النساء). وعلى الرغم من الأحكام القانونية المتعلقة بالتغطية، لا يزال أكثر من نصف الموظفين (54 في المائة) وجميع العاملين لحسابهم الخاص تقريباً (99.5 في المائة) يعملون في القطاع غير النظامي. وتغلب على القطاع

2. الإطار القانوني: هل هو شامل نظرياً وحصري عملياً؟

هذا التحول على تذليل العوائق أمام إضفاء الطابع النظامي على العمل، ويحد من خطر أن يصبح العمال معتمدين فقط على الدعم المقدم على أساس الدخل.

وقد أدرج البند الرابع في القانون لتحسين تغطية العمال غير النظاميين ذوي الدخل المنخفض وغير المستقر. وتحدد الاشتراكات كنسبة مئوية من الحد الأدنى للدخل الخاضع للاشتراكات، الذي اعتمدته الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، مع تقديم إعانات لدعم المعاشات. ومع ذلك، تقتصر التغطية في الواقع على عدد قليل من المهن المحددة، كما أن إجراءات التسجيل مرهقة، وتقتصر التقديمات على المعاشات الطويلة الأجل، مع استبعاد الحماية القصيرة الأجل مثل إصابات العمل أو البطالة والأمومة (الجدول 1). ومن غير المرجح أن يستمر العمال ذوو الدخل غير المستقر في سداد الاشتراكات لفترة كافية تخولهم الحصول على معاشات جيدة. وعلى الرغم من التقدم المحرز من خلال سن القانون الذي ينص على توحيد الأنظمة المجزأة، وتبسيط الاشتراكات، وتعزيز قابلية التحويل والرقمنة، لا تزال قواعد الأهلية الضيقة، ومتطلبات التوثيق الصارمة، والحد الأدنى المرتفع للأجور تضعف الإقبال على التسجيل، حتى بين العمال النظاميين. وفي حين أن القانون يتجه نحو تحقيق التغطية الشاملة، لا تزال الثغرات في التصميم والتنفيذ تحول دون حصول العديد من العمال غير النظاميين على الحماية الكافية.

ينص قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم 148 لسنة 2019 في مصر على توفير تغطية إلزامية للفئات الأربع التالية من العمال: الموظفون النظاميون في القطاعات الحكومية والعامة والخاصة؛ والعاملون لحسابهم الخاص وأصحاب العمل؛ والمصريون العاملون في الخارج؛ وفئة منفصلة تسمى العمال "غير الدائمين" أو "غير المنتظمين". وكما هو موضح في الجدول 1، لا يحق سوى للموظفين الحصول على كامل التقديمات الطارئة، بينما تقتصر التقديمات المخصصة للفئات الأخرى على المنافع الطويلة الأجل (مثل معاشات الشيخوخة والورثة والعجز). ويحدد القانون الفئتين المؤهلتين للاستفادة من التغطية وتلك المستبعدة منها، وبالتالي يستبعد ضمناً جميع العمال الذين لا يندرجون ضمن الفئات المذكورة.

ويبرز تحدٍّ هيكلي آخر في هذا المجال وهو التكامل بين التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. ففي حين أن التشريعات كانت تستبعد في السابق الأفراد المشمولين بالمساعدة الاجتماعية، مُغفلةً التكامل بين هذين الشكّلين من أشكال الحماية، لم يحد ذلك مطبقاً اليوم. ومنذ تموز/يوليو 2025، وبموجب القرار الوزاري رقم 133، تغيرت القواعد بالنسبة لفئات معينة، وتحديدًا العمال المتعاقدين والعمال غير النظاميين، إذ لم يعد العمال الذين يتلقون المساعدة الاجتماعية مضطرين إلى التخلي عن التقديمات النقدية ليتمتعوا بتغطية التأمين الاجتماعي. ويساعد

الجدول 1. نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية حسب نوع العمل والوظيفة

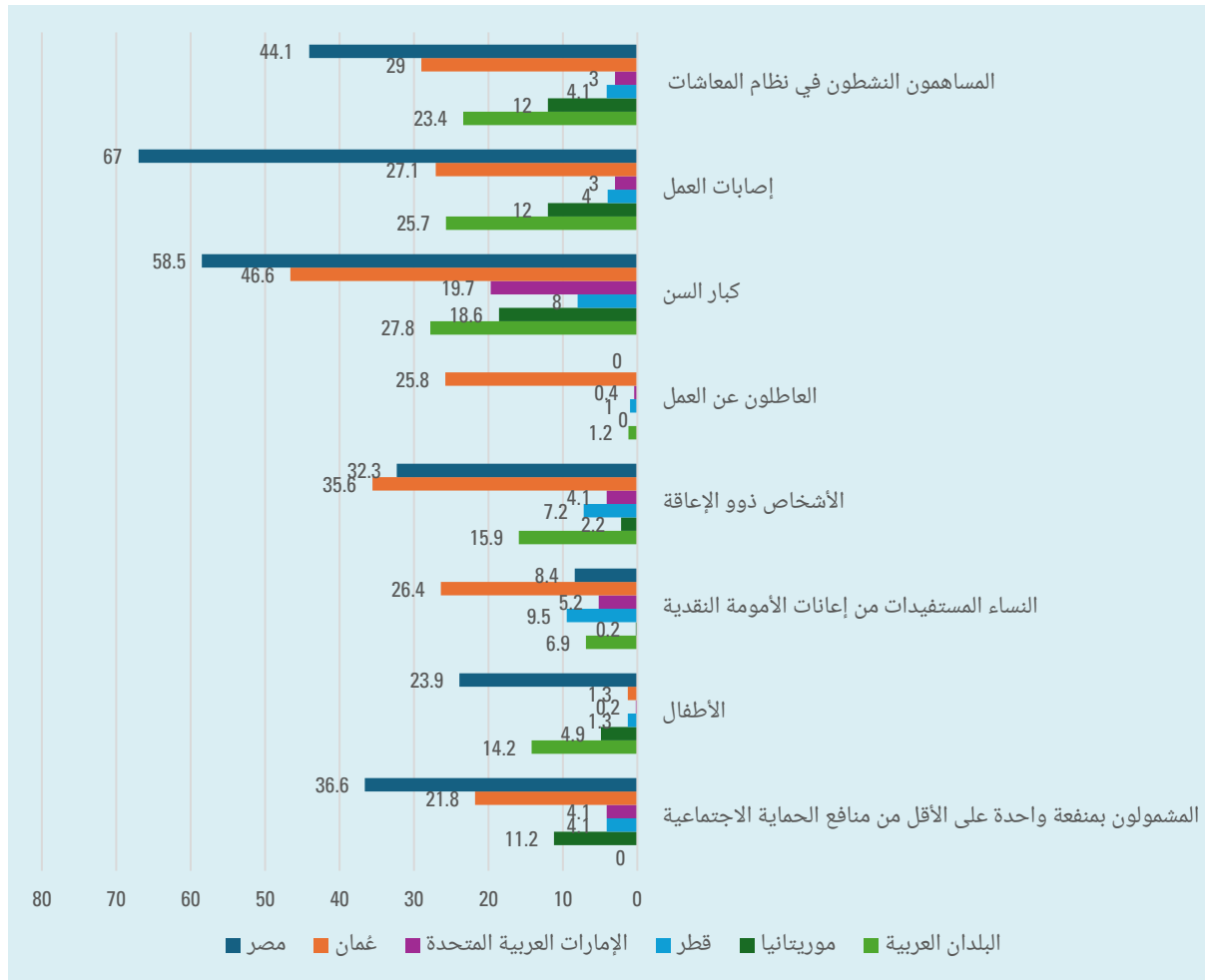
نوع المنافع	الموظفون النظاميون	العاملون لحسابهم الخاص/أصحاب العمل	المصريون العاملون في الخارج	العمال غير النظاميين
معاشات الشيخوخة والورثة والعجز	X	X	X	X
نهاية الخدمة	X			
إصابات العمل	X			
المرض	X			
البطالة	X			

المصدر: القانون رقم 148 لسنة 2019؛ الإسكوا، الحماية الاجتماعية: واقع وآفاق – مراجعة وطنية شاملة للنظام والإصلاحات في مصر، 2025.

3. التغطية لا تزال منخفضة: ثغرات في الممارسة

تُبرز البيانات الرسمية المتعلقة بالمؤشر 1-3-1 من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة، الذي يقيس عدد السكان المشمولين بمنفعة واحدة على الأقل من منافع الحماية الاجتماعية، الفجوات المستمرة في التغطية في مصر والمنطقة.

الشكل 4. التغطية الفعلية للحماية الاجتماعية وفقاً للمؤشر 1-3-1 من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة، حسب الوظيفة في بلدان مختارة، 2023 أو أحدث البيانات المتاحة (النسبة المئوية للفئة السكانية)



المصدر: ILO, World Social Protection Data Dashboards

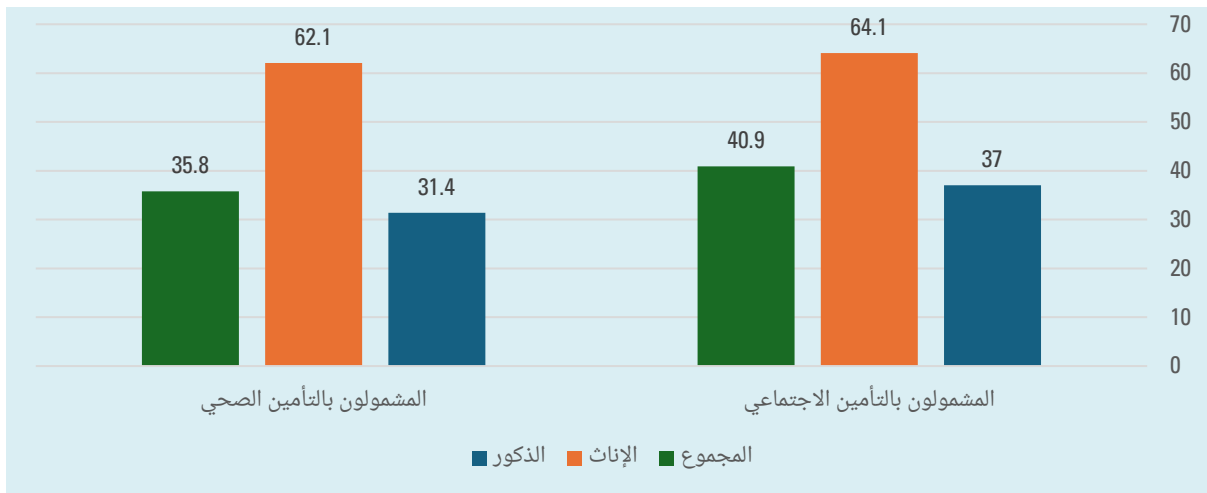
(تغطية الشيخوخة وإصابات العمل)، تسجل أداءً ضعيفاً في تغطية الأطفال والنساء (عبر إعانات الأمومة) والعاطلين عن العمل والعمال غير النظاميين.

ولا تزال مستويات التغطية منخفضة عموماً في مصر، حيث لا تتجاوز نسبة جميع العاملين المشمولين بالتأمين الاجتماعي 40.9 في المائة، ونسبة العاملين المشمولين بالتأمين الصحي 35.8 في المائة. ومشاركة المرأة في القوى العاملة منخفضة للغاية حيث تبلغ 14.9 في المائة، مما يعني أن نسبة قليلة من النساء يعملن في وظائف مدفوعة الأجر. ومع ذلك، فإن النساء العاملات يتركّزن في قطاعات الإدارة العامة والتعليم والصحة حيث الالتزام بالتأمين الاجتماعي أعلى مقارنةً بالقطاعات الأخرى. ولهذا السبب تحظى النساء الموظفات، على الرغم من قلة عددهن، بالتغطية بدرجة أعلى من نظرائهن من الرجال، الذين يتركّزون في الوظائف غير النظامية والموسمية والأقل استقراراً. فنسبة النساء المشمولات بالتأمين الاجتماعي تبلغ 64.1 في المائة مقارنةً بنسبة 37 في المائة فقط من الرجال، ونسبة المشمولات بالتأمين الصحي تبلغ 62.1 في المائة مقارنة بنسبة 31.4 في المائة من الرجال.

وبالمقارنة مع الدول العربية الأخرى، توفر مصر تغطيةً واسعة نسبياً في مجال الحماية الاجتماعية لفئات سكانية معينة، إلا أن فجوات كبيرة لا تزال قائمة. وبشكل عام، تبلغ نسبة السكان المشمولين بمنفعة واحدة على الأقل من منافع الحماية الاجتماعية 36.6 في المائة، وهي أعلى من المتوسط الإقليمي البالغ 30 في المائة. ونسبة التغطية أعلى في نظم حماية كبار السن (58.5 في المائة) والحماية من إصابات العمل (67 في المائة)، مما يدل على أن هذه النظم قائمة منذ فترة طويلة وتطورت بمرور الوقت. وتتميز مصر بأداء جيد نسبياً في مجال معاشات العجز ونسبة المساهمين النشطين في نظام المعاشات، إلا أنها تعاني من أوجه قصور مهمة: فنسبة تغطية الأطفال لا تتجاوز 23.9 في المائة، ونسبة النساء المستفيدات من إعانات الأمومة النقدية تبلغ 8.4 في المائة، وهي نسبة منخفضة مقارنةً بدول مثل عُمان. وتكاد الحماية من البطالة تكون غائبة، مما يعكس تحدياً أوسع على مستوى المنطقة.

وتشير هذه البيانات مجتمعةً إلى مفارقة ملحوظة: ففي حين توفر مصر حماية أعلى نسبياً للفئات المرتبطة بنظم الاشتراكات في القطاع النظامي

الشكل 5. تغطية التأمين الاجتماعي والتأمين الصحي مصنفة حسب الجنس (النسبة المئوية للموظفين بأجر)



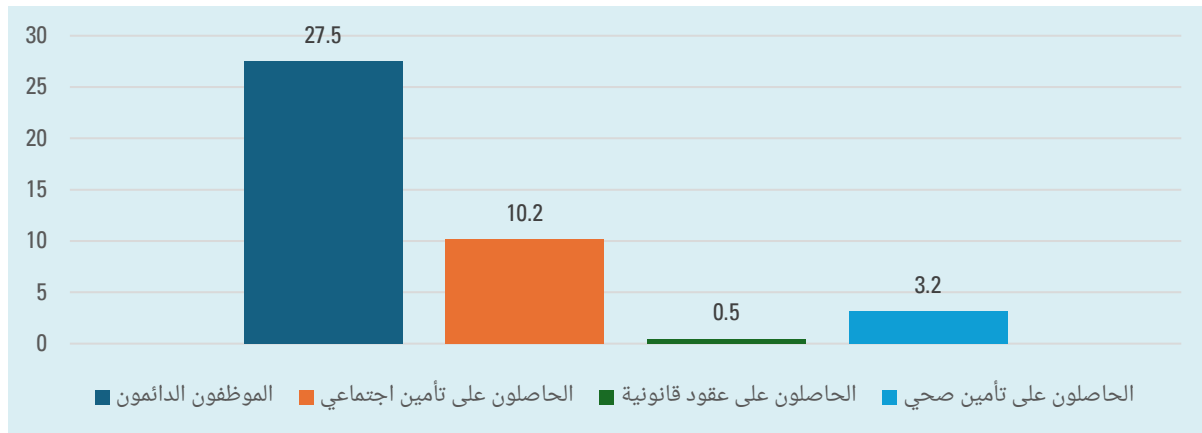
المصدر: منظمة العمل الدولية، دراسة تشخيصية حول الاقتصاد غير المنظم في مصر، 2025.

التغطية بين العاملين خارج المؤسسات من 12.1 في المائة في أوائل عام 2022 إلى 10.2 في المائة في عام 2023، مما يدل على عدم انتظام الدخل، وتشدّد القيود المالية، ومحدودية الوعي، وتفضيل برامج الدعم النقدي على التأمين الاجتماعي⁶.

ولا يزال العمال غير النظاميين، الذين يضطّعون بدور حيوي لتعزيز مرونة الاقتصاد ونموه، يفتقرون بدرجة كبيرة إلى الحماية. ومع أنّ القانون يتيح إدماجهم في التغطية، لا يزال معظمهم محرومين منها عملياً بسبب غياب الآليات المبسّطة والمخصّصة لهذا الغرض.

وفي حين زاد عدد المساهمين في القطاعين العام والخاص خلال السنوات العشر الماضية، شهدت التغطية في فئتي موظفي الحكومة والعمال غير الدائمين ركوداً أو انخفاضاً. وهذه الاتجاهات المتعارضة تعني أنّ التغطية الإجمالية قد انخفضت، إذ لم تعوّض المكاسب في العمل النظامي عن التراجع المستمر في إقبال العمال غير النظاميين على الانخراط في برامج التأمين الاجتماعي. وانخفضت نسبة موظفي المؤسسات الذين يساهمون في التأمين الاجتماعي من 36.2 في المائة في أوائل عام 2022 إلى 32.9 في المائة في عام 2023، بينما انخفضت

الشكل 6. تغطية العاملين خارج المؤسسات في القطاع الخاص في مصر (النسبة المئوية من السكان)



المصدر: منظمة العمل الدولية، دراسة تشخيصية حول الاقتصاد غير المنظم في مصر، 2025.

الجدول 2. التغطية بنظام الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي

المجموع	الإناث	الذكور	
3,888,471	1,587,130	2,301,341	الموظفون في الخدمة المدنية
6,799,818	935,862	5,863,956	القطاع الخاص (العاملون بأجر)
416,795	70,165	346,630	المؤسسات العامة
1,591,462	352,056	1,239,406	العاملون لحسابهم الخاص والعمال غير الدائمين
208,806	50,694	158,112	فئات أخرى
12,905,352	2,995,907	9,909,445	مجموع العمال المشمولين بالتغطية
43,163,374	6,627,492	36,535,882	مجموع العمال
30 في المائة	45 في المائة	27 في المائة	نسبة التغطية

المصدر: منظمة العمل الدولية، التمكين الاقتصادي بالمناطق الريفية في مصر، 2024.

6. منظمة العمل الدولية، دراسة تشخيصية حول الاقتصاد غير المنظم في مصر، 2025.

4. العوائق والمسارات نحو التأمين الاجتماعي الشامل

يتطلب توسيع نطاق التأمين الاجتماعي ليشمل الأشخاص غير المشمولين بالتغطية معالجة العوائق الهيكلية والإدارية والمالية إلى جانب بناء الثقة، وتعزيز إمكانية الوصول، وتوفير التغطية الفعالة لجميع العمال. يعرض الجدول 3 لمحة عامة موحدة عن أبرز العوائق والسبل المقترحة للمضي قدماً، ويلخص المجالات التي تتطلب جهوداً مؤسسية وإصلاحات للسياسات.

الجدول 3. العوائق والسبل المقترحة للمضي قدماً في توسيع نطاق التأمين الاجتماعي في مصر

العائق	السبل المقترحة للمضي قدماً	الإجراءات الجارية (على سبيل المثال لا الحصر)
التشريعات • تستبعد فعلياً العديد من فئات العمال. • نطاق المنافع غير جذاب للفئات الأخرى (غير الموظفين النظاميين). • التشريعات المتعلقة بالتأمين الصحي وغير الصحي ليست موحدة، مما يسهل التهرب من سداد الاشتراكات. • ضعف التنسيق بين السياسات. فنظم الضمان الاجتماعي (التأمين الاجتماعي، والتأمين الصحي الشامل، وصندوق تكافل وكرامة) تعمل بموجب قواعد مجزأة وعتبات غير متسقة وإجراءات متباينة، وتنبع معايير متضاربة في ما يتعلق بمعدلات الاشتراكات وتصنيف العمال المعرضين للمخاطر. • ارتفاع تكاليف التغطية (بما في ذلك معدلات الاشتراكات والتكاليف الإدارية) مقارنة بالمنافع المتوقعة.	توسيع نطاق لوائح التأمين الاجتماعي ومواءمتها • تعديل لوائح التأمين الصحي والتأمين الاجتماعي غير الصحي لتنسيقها، وتوسيع نطاق التقديمات الطارئة المشمولة، وضمان القدرة على تحقل التكاليف.	
الإنفاذ • لا يتم إنفاذ قانون التأمين الاجتماعي بشكل فعال حالياً، مما يجعل العمل غير النظامي والتهرب من الاشتراكات أمراً مقبولاً عملياً.	تعزيز الوضوح القانوني والامتثال • تبسيط التشريعات لتحسين الشفافية: ○ توضيح القوانين وتبسيطها لإزالة الثغرات وتوضيح الالتزامات لأصحاب العمل والعمال.	

العائق	السيبل المقترح للمضي قدماً	الإجراءات الجارية (على سبيل المثال لا الحصر)
	○ تعزيز الامتثال وتحصيل الاشتراكات من خلال ربط التسجيل بالتنفيذ. ○ زيادة الشفافية من خلال نشر قواعد التسجيل والاشتراك والامتثال. ○ تعزيز المساءلة من خلال تحديد إجراءات الإنفاذ والأدوار والعقوبات ذات الصلة بوضوح. ● بناء الثقة من خلال إجراء حوار مع المستفيدين المحتملين وممثليهم. ● تعزيز الإنفاذ من خلال تفعيل عمليات التفتيش العمالي وتفتيش التأمين الاجتماعي.	
الثغرات والتجزؤ في نظام التأمين الاجتماعي ● قواعد البيانات مجزأة بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، ووزارة التضامن الاجتماعي، ووزارة العمل، والسلطات الضريبية والصحية. ● عدم تبادل البيانات في الوقت الحقيقي: ضعف الاستهداف والتداخل. ● تعمل المؤسسات بمعزل عن بعضها، مما يسلط الضوء على الفرص المتاحة لتعزيز التنسيق.	تعزيز نُظم البيانات وتنسيقها ● إنشاء نظام موحد وقابل للتشغيل البيئي يتيح تبادل البيانات بين الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، ووزارة التضامن الاجتماعي، ووزارة العمل، والهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، والسلطات الضريبية. ● وضع بروتوكولات موحدة في الوقت الحقيقي لتبادل البيانات. ● تمكين التسجيل التلقائي أو شبه التلقائي لتخفيف الأعباء الإدارية.	
التعقيد الإداري وإمكانية الوصول ● يُطلَب تقديم عدة مستندات (بطاقات الهوية، إثبات العمل، التقارير الطبية). ● الزيارات إلى المكتب متكررة والتكاليف باهظة. ● الأدوات الرقمية غير متاحة للعمال ذوي المستوى التعليمي المنخفض.	تبسيط إجراءات التسجيل ورقمنتها ● تبسيط الإجراءات عن طريق السماح للعمال بأن يتسجلوا من خلال توفير المعلومات الأساسية فقط في المرحلة الأولى، ومن ثم تقديم المستندات أو التفاصيل الإضافية لاحقاً. ● تنفيذ مشاريع تجريبية على مستوى القطاعات (بما في ذلك البناء والزراعة).	
التحديات المرتبطة بالاشتراكات والتمويل ● لا تتوافق الاشتراكات مع تدفقات الدخل غير المنتظمة. ● يُنظر إلى التقديمات على أنها متواضعة وذات قيمة منخفضة. ● يتم الاعتماد بشكل مكثف على اشتراكات العمال على الرغم من عدم استقرار دخلهم.	إعادة تصميم نماذج الاشتراكات وضمان الاستدامة ● تقديم خيارات مرنة لسداد الاشتراكات (أي خيارات موسمية، أو قائمة على المشاريع، أو يومية). ● تقديم منافع تدريجية (أي البدء بمنافع قصيرة الأجل ثم إدخال المعاشات لاحقاً).	سيتم إطلاق مشروع تجريبي قريباً (يمكن الاطلاع على القسم التالي لمزيد من التفاصيل).

الإجراءات الجارية (على سبيل المثال لا الحصر)	السيبل المُقترح للمضي قدماً	العائق
	• تقديم إعانات مؤقتة للفئات ذات الدخل المنخفض. • مزج اشتراكات العمال مع ضرائب أصحاب العمل وإعانات الدولة. • النظر في اعتماد ضريبة موحدة ومبسطة لتحصيل الاشتراكات.	• غياب الإعانات الحكومية المنتظمة: فالدعم الحكومي غير منتظم أو غير مؤكد، مما يجعل التمويل الطويل الأجل غير مستقر.
	التوافق مع الاستراتيجيات الأوسع المتعلقة بإضفاء الطابع النظامي على العمل • التشجيع على إضفاء الطابع النظامي على العمل من خلال توفير تقديمات ملموسة وفورية. • تعزيز التنسيق بين الوزارات من أجل تحقيق الاتساق.	ضعف الروابط مع العوامل المُشجعة على إضفاء الطابع النظامي على العمل • الحماية الاجتماعية غير مرتبطة بحوافز تشجع على إضفاء الطابع النظامي على العمل. • لا يجد العمال سوى القليل من الفوائد في التسجيل.
تعمل الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، بدعم من الشركاء الدوليين، على وضع استراتيجية للتوعية والتواصل بهدف إعلام الفئات المستهدفة بحقوقها وإجراءات التسجيل، وذلك باستخدام رسائل وأدوات مخصصة.	إعادة بناء الثقة وزيادة الإقبال • تعزيز الشفافية من خلال تتبع الاشتراكات وإثبات التغطية رقمياً. • إجراء حملات إعلامية وتثقيفية تشرح الآثار العملية للقانون وتكاليفه وفوائده. • تزويد المستفيدين بوسائل واضحة وموثوقة للإبلاغ عن المشاكل أو طرح الأسئلة أو تصحيح الأخطاء (آليات التظلم). • الوصول إلى العمال عبر الراديو والرسائل النصية القصيرة وشبكات الأقران. • العمل مع النقابات والتعاونيات والمنظمات غير الحكومية من أجل التوعية والتوجيه.	انخفاض الوعي والثقة • سوء التواصل بشأن الأهلية والتقديمات. • توفر معلومات محدودة أو مجزأة أو يصعب فهمها عن البرامج المتاحة والمنافع وإجراءات التسجيل. • قلة الإلمام بقنوات الحماية الاجتماعية الرسمية، مما يجعل العمال غير متأكدين من كيفية الحصول على الدعم. • ضعف دور الوسطاء الموثوق بهم.

المصدر: تجميع الإسكوا.

5. من الاستراتيجية إلى التطبيق: مبادرات ناشئة للتأمين الاجتماعي الشامل

مصممة بحيث يمكن توسيع نطاق تغطيتها لتشمل الفئات الأخرى المعرضة للمخاطر، مثل الصيادين، وجامعي القمامة، والحرفيين، والعمال الزراعيين.

2. كيف يتم تمويله؟

لم يبدأ تفعيل هذا البرنامج بعد، ومن المقرر في المرحلة الأولى أن يُموَّل من خلال صندوق تابع لوزارة العمل، يتم تغذيته من الرسوم التي تدفعها شركات البناء عند بدء مشاريع جديدة. وتشكل هذه الرسوم ضريبة مخصصة (وهي علاوة قدرها 15 في المائة) يتم تحصيلها من أصحاب العمل على كل مشروع بناء.

توضح الاستراتيجيتان المتكاملتان في هذا القسم كيفية اختبار المسارات المقترحة في التطبيق العملي. وتُبرزان إمكانات المشاريع التجريبية القطاعية ونظم البيانات القابلة للتشغيل البيني في تخفيف الأعباء الإدارية، وتعزيز الإنفاذ، وتسهيل التسجيل التلقائي أو شبه التلقائي في التأمين الاجتماعي.

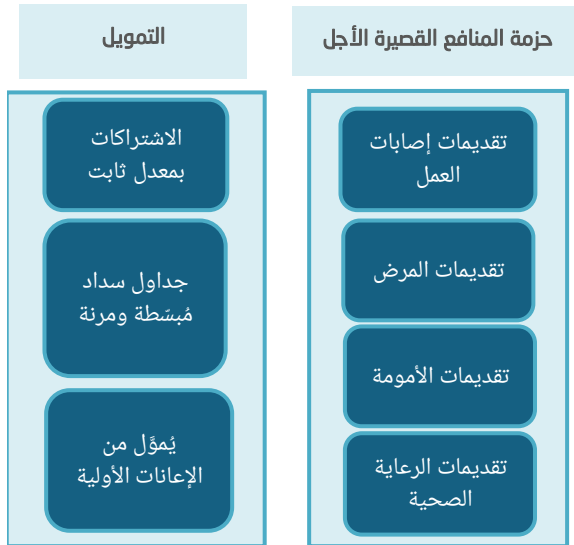
ألف. المشروع التجريبي الخاص بعمال البناء: اختبار الحلول

1. الخلفية

تقوم مصر حالياً بإطلاق برنامج تجريبي للتأمين الاجتماعي يستهدف عمال البناء غير النظاميين، وهي فئة معرضة لمخاطر مهنية عالية، وظروف عمل غير منتظمة، ودخل غير مستقر. ويمثل قطاع البناء حوالي 13.3 في المائة من مجموع العمال (3.5 مليون عامل)، مع أكثر من 86 في المائة يعملون خارج المؤسسات، ويُستبعدون بالتالي من العقود الموحدة وبرامج الحماية الاجتماعية⁷.

ويقدم هذا البرنامج التجريبي نموذجاً مبسطاً للاشتراكات، قائماً على معدل ثابت، ويتكيف مع التقبّلات في دخل العمال، ويُحسب كنسبة مئوية مخفّضة من الحد الأدنى للدخل القابل للتأمين بموجب نظام الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي. ومع أنّ هذه المبادرة تستهدف في الأساس عمال البناء، فهي

الشكل 7. المشروع التجريبي الخاص بعمال البناء



المصدر: تجميع الإسكوا.

7. يوروميسكو (EuroMeSCO)، بناء الكتل المناعية: كيف يمكن تحسين جودة العمل لطبقة البريكاريا في قطاع البناء المصري؟، 2022.

- **تحديات التكرار:** يتطلب توسيع نطاق هذا النموذج ليشمل قطاعات أخرى إجراء تعديلات محدّدة حسب السياق.

باء. قابلية التشغيل البيئي لقواعد البيانات والتسجيل التلقائي في التأمين الاجتماعي

لا يتطلب توسيع نطاق التأمين الاجتماعي ليشمل العمال غير النظاميين إصلاحات تشريعية فحسب، بل يستلزم أيضاً حلولاً إدارية ورقمية جديدة تساعد على التغلب على التجزؤ القائم بين المؤسسات. ويتمثل أحد الحلول الرئيسية المُبتكَرة في إنشاء نظام للتعرف التلقائي على العمال غير المشمولين بالتغطية حالياً وتسجيلهم بشكل مسبق، وذلك بالاعتماد على قابلية التشغيل البيئي لقواعد البيانات الوطنية.

ويهدف النموذج الذي يجري تطويره في مصر إلى ربط قواعد البيانات بين الهيئة الوطنية للتأمين الاجتماعي، ووزارة التضامن الاجتماعي، ووزارة العمل، والهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، وربما مصادر أخرى ذات صلة مثل السجل المدني، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، والمرصد الاجتماعي الوطني، ومنظمات العمال والنقابات. ومن خلال اتباع قواعد عمل محدّدة واستخدام "مُرشّحات" رقمية، يمكن أن يكشف النظام تلقائياً ويسجل مسبقاً الأفراد الذين يستوفون معايير الأهلية ولكنهم لم يُسجّلوا بعد، مما يقلل من الاعتماد على العمليات اليدوية ويخفف الأعباء الإدارية لكل من العمال والمؤسسات.

وتستند فعالية هذا النموذج إلى الركائز الثلاث التالية:

- **قابلية التشغيل البيئي وتبادل البيانات في الوقت الحقيقي:** هذا يضمن التواصل السلس بين قواعد البيانات، ويتيح التعرف على العمال غير

3. ما الذي يجعله واعداً؟

- **التقديمات المخصّصة:** حزمة تقديمات محدودة وقصيرة الأجل تركّز على إصابات العمل، والتغطية الصحية، واستبدال الدخل بشكل مؤقت، وتعالج بشكل مباشر المخاطر الأكثر إلحاحاً.
- **آليات اشتراكات مُحسّنة:** خطط لإتاحة خيارات الدفع المرنة. وبالنسبة لعمال البناء، يُستخدم صندوق وزارة العمل لدعم التسجيل الأولي. وإذا تم توسيع نطاق البرنامج التجريبي ليشمل فئات أخرى، سيتم تحديد آليات دعم مماثلة لتسهيل انخراط العمال في النظام ومساعدتهم على الانتقال إليه على الرغم من عدم انتظام دخلهم.
- **هو مُصمّم ليكون قابلاً للتطوير:** تم تصميم البرنامج التجريبي ليتوافق مع تدابير الحماية الاجتماعية الحالية، وهو بمثابة منصة تساعد على توسيع نطاق التغطية ليشمل قطاعات مماثلة. وبمرور الوقت، يمكن أن تساعد إضافة التقديمات، مثل تقديمات الشبخوخة، على بناء نظام أكثر شمولاً واستدامة.

4. التحديات المتبقية

- **الاستدامة:** قد يؤدي الإفراط في الاعتماد على رسوم شركات البناء إلى نقص في التمويل. فالاستدامة تتطلب تمويلاً متنوعاً، بما في ذلك اشتراكات فعلية من العمال.
- **انخفاض الوعي والثقة:** لا يزال العديد من العمال يشككون في برامج الحماية الاجتماعية النظامية، وغالباً ما يرجع ذلك إلى تجاربهم السابقة حيث كانوا يُستبعدون من التقديمات.
- **الحواجز الإدارية:** تنطوي الإجراءات الحالية على خطوات متعددة وطويلة مع تكاليف عالية للمعاملات، مما يثني العمال عن التسجيل.

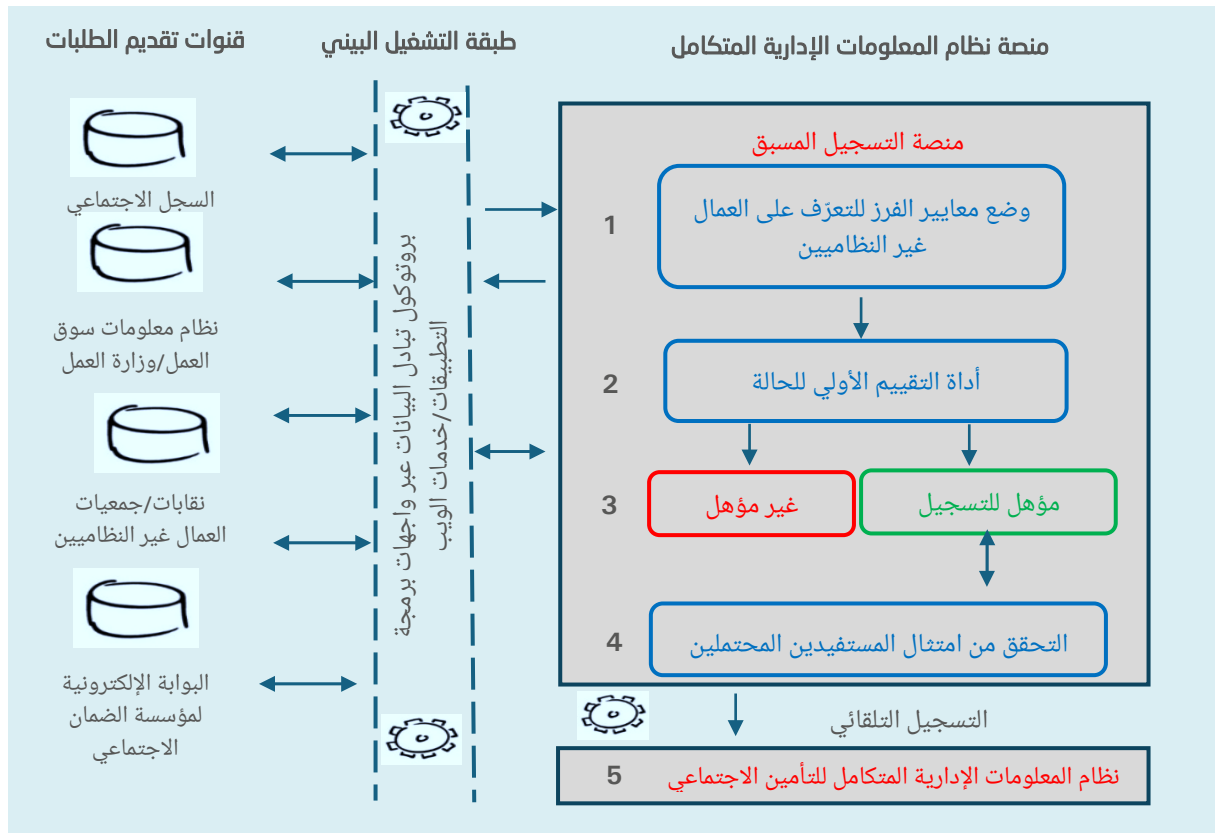
تكنولوجيا المعلومات العاملين فيها من أجل ضمان الاستمرارية التقنية، وتحقيق التوافق مع استراتيجية مصر الرقمية التي وضعتها الحكومة، وضمان قابلية التوسع على المدى الطويل.

ويمكن لهذا النموذج القائم على التشغيل البيئي أن يصبح مرجعاً إقليمياً للابتكار الرقمي القابل للتكيف في مجال الحماية الاجتماعية. فهو يقدم دروساً ملموسة بشأن دور الحلول الآلية في معالجة الفجوة المستمرة في التغطية مع ضمان المساواة والكفاءة والثقة.

المشمولين بالتأمين، والحد من الازدواجية، وتحسين الكفاءة.

- **الخصوصية والثقة:** تضمين نهج "الخصوصية حسب التصميم"، حيث تُعالج البيانات الشخصية بشكل قانوني وآمن وبالحد الأدنى اللازم، مع بروتوكولات شفافة لحماية الفئات المعرضة للمخاطر وبناء الثقة العامة.
- **القدرة المؤسسية والاستدامة:** دمج هذه الأدوات في البنية التحتية للهيئة الوطنية للتأمين الاجتماعي، والاستفادة من مهارات خبراء

الشكل 8. قابلية التشغيل البيئي لقواعد البيانات والتسجيل التلقائي في التأمين الاجتماعي



المصدر: تجميع الإسكوا.

الاستنتاجات

البيانات، وعدم انتظام الدخل، ومحدودية مشاركة أصحاب العمل، كلها عوامل تحدّ من الإقبال على التسجيل، في حين أنّ النماذج التقليدية القائمة على الاشتراكات لا تتناسب مع أنماط العمل غير المنتظمة وغير المستقرة. ويتطلّب سدّ هذه الثغرات التزاماً سياسياً راسخاً، وتنسيقاً مؤسسياً فعالاً، وحلولاً تراعي خصوصية السياق، بما يُدمج توسيع نطاق الحماية الاجتماعية مع الاستراتيجيات الرامية إلى إضفاء الطابع النظامي على سوق العمل.

حققت مصر تقدماً تشريعياً كبيراً نحو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال غير النظاميين، مما أرسى أساساً قانونياً متيناً لتوسيع نطاق التغطية. ومع ذلك، لا تزال التغطية الفعلية محدودة: فالملايين من العمال غير النظاميين لا يزالون مستبعدين من التغطية، مما يؤكد الفجوة المستمرة بين الأحكام القانونية وتنفيذها. والحواجز التي تعوق الإدماج متعددة الأبعاد. فالتصميم القانوني الاستبعادي، والتعقيد الإداري، وانخفاض الوعي، وتجزؤ أنظمة



يشكل العمل غير النظامي وغير المنتظم ما يقرب من ثلثي القوى العاملة في مصر، حيث لا يستطيع ملايين العمال الوصول بشكل فعال إلى التأمين الاجتماعي على الرغم من الإصلاحات القانونية التي نُفِّذت مؤخراً. وفي حين أنَّ قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم 148 لسنة 2019 قد أوجد إطاراً قانونياً موحداً وأكثر شمولاً، ظلَّت معدلات التغطية في حالة ركود بسبب الحواجز الهيكلية والإدارية والمالية. ولا تزال إجراءات التسجيل المعقَّدة، وأنظمة البيانات المجزأة، والثقة المتدنية تحدّ من إقبال العمال ذوي الدخل غير المنتظم على الانخراط في التغطية، وخصوصاً النساء والشباب والعمال الموسميّين.

تتناول هذه الوثيقة الفنية الفجوة القائمة بين الأحكام القانونية الرسمية ونتائج التغطية في الممارسة العملية، وتحلّل العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى الاستبعاد من التغطية. وتسلّط الضوء على مسارين متكاملين لتوسيع نطاق التغطية بشكل فعال: اعتماد نماذج الاشتراكات المبسّطة القائمة على القطاعات والمصمّمة خصيصاً لتناسب أنماط العمل غير المنتظمة، واستخدام التعلّفات التلقائي والتسجيل المسبق بالاستناد إلى قواعد البيانات الإدارية القابلة للتشغيل البيئي. ومن شأن هذين النهجين معاً أن يُسهما في تخفيف الأعباء الإدارية، وتعزيز الإنفاذ، وتحويل التأمينات الاجتماعية من نموذج التسجيل الاختياري إلى نموذج التغطية التلقائية، مما يعزّز كفاءة الحماية الاجتماعية واستدامتها.

