

دكتور
سامى نجيب
أستاذ التأمين
كلية التجارة - جامعة بنى سويف
رئيس شعبة بحوث وإدارة الأخطار والتأمين
أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا
خبير تأمين إستشارى ومحكم

مقالات تأمينية

* فى مجال التأمين الإجتماعى

قضايا تأمينية
يثيرها إدماج التأمينات فى المالية

2011

دار التأمينات : 6 شارع محمود حافظ ، ميدان سفير ،
مصر الجديدة ، ص.ب 5878 هليوبوليس غرب ، رقم بريدى 11771
ت : 26437339 - 26357121 فاكس : 26357121

قضايا تأمينية يثيرها إدماج التأمينات فى المالية

أثار إدماج وزارة التأمينات فى وزارة المالية قضايا تأمينية إهتم بها الرأى العام لمساسها بأمر معاشه فى الحاضر والمستقبل : فلماذا الإدماج 00 وهل سيهدد أموال التأمينات التى إقترضتها وزارة المالية .. وبالتالى سيهدد معاشات التأمينات القائمة.

وعندما جاء الرد بأن الدولة حريصة على هذه الأموال وإنها تستهدف إستثمارها فى بورصة الأوراق المالية لتحقيق أرباح تؤدى لزيادة المعاشات كان التساؤل : ألا تتعرض الأموال فى البورصة للخسارة وتكون النتيجة عندئذ تخفيض المعاشات لا زيادته.

وتساءل الرأى العام أيضا عن حقيقة المركز المالى : فهل هناك عجز فعلا فى أموال المعاشات .. ومن المسئول عنه فى حالة وجوده .. وكيف نصدق هنا ما يقال عن إستهداف زيادة المعاشات التأمينية من ناحية وزيادة رقعة مستحقى معاشات الضمان من ناحية أخرى.

وبين هذا وذلك جاء تصريح وزير المالية بتخفيض الإشتراكات بل وتحديد مدى التخفيض (من 40% إلى 18%) فأثار ذلك بدوره تساؤلا مضمونه : أين الحقيقة هل هناك عجز أم هناك فائض .. وإذا ما كانت الإشتراكات مرتفعة فلماذا لا نحصل على معاشات أكبر تقابل تلك الإشتراكات بدلا من تعريض الأموال للخسارة بإستثمارها فى البورصة.

ونتناول فيما يلي تلك القضايا وفقا لتسلسلها:

أولاً: هل تستهدف الدولة الحصول على أموال التأمينات فعلا وإلغاء مديونية وزارة المالية للتأمينات التي تجاوزت 240 مليار جنيه؟

وهذه القضية لا يمكن إنكارها فقد سبق ونوقشت فعلا بمجلس الشعب في دورته السابقة وتمت دراستها وأكد رجال القانون الدستوري إنها مملوكة ملكية خاصة للمؤمن عليهم ولا يمكن بالتالي المساس بها 00 ومن الناحية العلمية التأمينية فإن تلك الأموال تعتبر من الإلتزامات الرياضية التي تقابل إكتواريا حقوق المؤمن عليهم ومعاشاتهم .. لذا تنص المادة الثامنة من قانون التأمين الإجتماعي على فحص المركز المالي للهيئة القومية للتأمين الإجتماعي للتأكد من كفاية تلك الأموال (المخصصات) للوفاء بالإلتزامات الهيئة تجاه المؤمن عليهم فإذا ما تبين أن هناك عجزا إلتزمت به وزارة المالية .. وهكذا فلا نفهم أن المالية تستولى على أموال هي مسؤولة عن كفايتها وعن سداد أى عجز فيها.

وفي الواقع الفعلى فإن تلك الأموال أنفقت فعلا فى تمويل خطط التنمية الإقتصادية وفى تمويل المشروعات العامة وأصبحت من ضمن بنود ميزانية الدولة كقروض حكومية أو كودائع بينك الإستثمار القومى تقابلها قروض ومساهمات من البنك فى المشروعات العامة.

ثانياً: إذا ما إفترضنا جدلا أن الدولة تستهدف أموال التأمينات فهل يهدد ذلك حقوق المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات.

ونبادر هنا إلى إيضاح ما يلى:

1- أن نظام التأمين الإجتماعي عبارة عن نظام تأمين إجباري قومي ممول يحميه الدستور والإتفاقيات الدولية ..وبيان ذلك أن النظام مقرر وفقا لقانون أحكامه أمره ويمتد لجميع المواطنين يساهم فى تمويل مزاياه كل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال والدولة والحق فيه مقرر دستوريا كإلتزام على الدولة وتنظمه على المستوى الدولى إتفاقيات وتوصيات دولية تصدر سنويا عن منظمة العمل الدولية بإعتبارها إحدى منظمات الأمم المتحدة بل ومنذ إنشاء عصبة الأمم المتحدة وبعد الحرب العالمية الأولى.

2- إنتهت المحكمة الدستورية فى مصر فى حكم مشهور لها أصدرته بجلسة 1995/1/14 فى القضية المقيدة بجدولها برقم 16 لسنة 15 قضائية إلى الآتى:

"عهد الدستور بنص المادة 122 منه إلى المشرع بصوغ القواعد القانونية التى تقرر بموجبها على خزانة الدولة، مرتبات المواطنين ومعاشاتهم وتعويضاتهم وإعاناتهم ومكافآتهم.
.. ولازم ذلك أن الحق فى المعاش - إذا توافر أصل إستحقاقه وفقا للقانون- إنما ينهض التزاما على الجهة التى تقرر عليها. وهو ما تؤكده قوانين التأمين الإجتماعى - على تعاقبها ... وإذا كان الدستور قد خطا بمادته السابعة عشرة خطوة أبعد فى إتجاه دعم التأمين الإجتماعى، حين ناط بالدولة، أن تكفل لمواطنيها خدماتهم التأمينية الإجتماعية منها والصحية - بما فى ذلك تقرير معاش لمواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم فى الحدود التى يبينها القانون فذلك لأن مظلة التأمين الإجتماعى التى يمتد نطاقها إلى الأشخاص المشمولين بها - هى التى تكفل لكل مواطن الحد الأدنى من المعاملة الإنسانية التى لا تمتن فيها آدميته. وتلك هى الأسس الجوهرية التى لا يقوم المجتمع بدونها، والتى تعتبر المادة 7 من الدستور مدخلا إليها .. ومن ثم ينحل العدوان على أى من المعاش أو الأجر إلى إخلال بالملكية الخاصة التى كفل الدستور فى المادة 34 منه أصل الحق فيها."

وفى حكم حديث للمحكمة الدستورية أصدرته فى 2005/3/13 (القضية 286 لسنة 25ق) جاء ما يلى:

"إن الحماية التى أظل بها الدستور الملكية الخاصة لضمان صونها من العدوان عليها وفقا لنص المادة (34) منه، تمتد إلى الأموال جميعها دون تمييز بينها، بإعتبار أن المال هو الحق ذو القيمة المالية سواء كان هذا الحق شخصا أم عينيا أم كان من حقوق الملكية الأدبية أو الفنية أو الصناعية، وكان الحق فى الزيادة فى المعاش - شأنه فى ذلك شأن المعاش الأسمى - إذا توافر أصل إستحقاقه ينهض التزاما على الجهة التى تقرر عليها، وعنصرا إيجابيا فى ذمة صاحب المعاش أو المستحقين عنه، تتحدد قيمته وفقا لأحكام قانون التأمين الإجتماعى، بما لا يتعارض مع أحكام الدستور."

ثالثاً : هل هناك حقا عجزا فى أموال التأمينات تعكسه إحصاءات التقارير السنوية لوزارة التأمينات والهيئة القومية للتأمين الإجتماعى فى جداولها الإحصائية:

أبادر هنا إلى تأكيد أن الجداول الاحصائية تعوزها الدقة فى التبويب والإعداد والتعاريف ليستخلص منها حسنو النية (وأغلبهم من الأجانب الذين يعتمدون فى دراساتهم على ظاهر تلك الاحصاءات دون تفحيص أو تحليل حيث يقوم بإعداد الإحصاءات لديهم وبمؤسساتهم خبراء محايدون وعلماء موضوعيون) نتائج غير مقبولة منطقيا إن هذا الإدعاء بالعجز مزعوم يودى لبلبله أصحاب المعاشات والمؤمن عليهم فى حين يكذبه الواقع ذلك أنه لا يراعى عند المقارنة:

1- إستبعاد عائد إيرادات الإستثمار الذى يتجاوز حاليا 20 مليار جنيه تتزايد سنويا بدعوى عدم تحصيله من الدولة.

2- إغفال مديونية الدولة بأكثر من 30 مليار جنيه تمثل:

- إلتزامها بتحمل عبء زيادة المعاشات التى تلتزم بها الدولة (شأن تحملها للزيادة السنوية فى الأجور) لمقابلة إرتفاع الأسعار وتبلغ فى السنة الماضية حوالى 11 مليار جنيه.

- عبء تمويل ما يسمى بمعاشات السادات والعمالة غير المنتظمة التى تصرفها هيئة التأمين الإجتماعى نيابة عن وزارة المالية.

3- إعداد وتبويب الإحصاءات دون مراعاة مصادر التمويل المختلفة مع الخلط بين المعاشات التى تمولها الإشتراكات والزيادة فيها التى تمولها الخزانة العامة والخلط بين أصحاب المعاشات والمستحقين فيها وبين معاشات التأمين الإجتماعى للعمال ومعاشات العمالة غير المنتظمة.

وهكذا لا يوجد عجز فى أموال التأمينات بمراعاة سداد الدولة لإلتزاماتها السابقة وضماتها لريع إستثمار الإحتياطيات.

رابعاً: فى مجال إستثمار الإحتياطيات ببورصة الأوراق المالية:

تتراكم لدى الهيئة القومية للتأمين الإجتماعى أموالا ضخمة فى شكل مخصصات رياضية للوفاء بالإلتزامات المستقبلية .. وبحكم إستمرارية نظام التأمين وشموله فإن الإحتياطيات المتراكمة تتجدد وتتزايد بمعدلات عالية وتكون متاحة للإستثمار وإن لم تكن مخصصة للإستثمار فهى متاحة للإستثمار حتى لا تصبح أموالا معطلة ومع ذلك فهى مخصصات لأداء إلتزامات مالية مستقبله ذلك أن وقوع الأخطار وتحقق

الخسائر على مستوى المجموع أمر مؤكد وليس إحصائيا كما هو الحال على المستوى الفردي .

ومع استمرار تراكم الإحتياطيات بشكل ملحوظ فقد سعت الدولة إلى أن يتم إستثمارها بمعرفتها إما مباشرة أو من خلال صندوق إستثمار الودائع والتأمينات ومن بعده بنك الإستثمار القومي فى شكل قروض حكومية تصدر عنها وزارة المالية سندات غير قابلة للتحويل وودائع بمعدل فائدة ثابت يحقق العائد المنتظم المطلوب تأمينيا وإكتواريا.

إن تلك الإحتياطيات مخصصة للوفاء بالإلتزامات المالية المستقبلية لهيئات التأمين فهي متاحة للإستثمار ويتعين إستثمارها ولكن بعيدا عن الاغيب المضاربات ومخاطرها.. وبمعنى آخر يشترط فى الإستثمار الضمان قبل الربحية.

على أن التطور فى السياسات الإقتصادية وبيع المشروعات العامة أدى إلى تلاشى دور بنك الإستثمار القومي فى توفير التمويل المدعم لوحدات القطاع العام مع تحولها إلى شركات خاصة تتعامل مع البنوك التجارية وجاء الحديث الى إستثمار المخصصات بالبورصة ونبادر هنا الى أن هناك شروطا ومبادئ يتعين توافرها فى إستثمار الأموال المتركمة (كإحتياطيات ومخصصات رياضية) تغلب إعتبارات الضمان على إعتبارات الربحية على النحو التالى :

1- ضمان الأموال : ويفهم هذا الشرط على أساس أن الأموال المستثمرة مملوكة للمؤمن عليهم وبالتالي لا يمكن المخاطرة بها بل يتعين أن توجه أغلبها إن لم تكن كلها إلى النواحي المضمونه.

2- تحقيق معدل الإستثمار المناسب والمنتظم : فطالما أن الإشتراكات قد روعى فى تحديدها عائد إستثمار معين فلا يجب بأى حال من الأحوال أن يقل العائد المحقق عن العائد المفترض. ويكتسب هذا الشرط أهمية خاصة فى مجال التأمين الإجتماعى حيث لا تتخذ أية تحفظات فى إفتراض معدل الفائدة عند تحديد الإشتراكات والإلتزامات وحيث يتمثل الغرض الأساسى من تراكم الإحتياطيات فى الحصول على ريع إستثمار يساهم فى تمويل نفقات المزايا.

هذا ولا يعنى ضرورة ثبات عائد الإستثمار عدم السعى إلى تحقيق أعلى عائد ممكن فمن الطبيعي بل والمفترض إعتبار أية سياسة إستثمارية فاشلة إذا ما حققت عائدا متوسطا يقل عن معدل الفائدة السائدة فى السوق ما لم تكن لذلك دواعية ومبرراته.

3- تحقيق أقصى فائدة إجتماعية وإقتصادية مباشرة للمؤمن عليهم

فطالما يقتصر التأمين على العاملين وطالما يتم تمويله وفقا لأسلوب التراكم المالى فإن إعتبرات العدالة تقتضى أن توجه الإحتياجات إلى أكثر المشروعات فائدة للعمال.

ولا يعنى هذا ألا يوجه الجزء الأكبر من الأستثمارات لمشروعات تعود بالنفع على المجتمع ككل بقدر ما يعنى أهمية الإعلان عن هذه المشروعات وبقدر ما يعنى ان يكون للفائدة المباشرة للعمال المقام الأول فى تقرير أيا من هذه المشروعات توجه إليه إستثمارات التأمينات الإجتماعية.

ولقد أخذ هذا الشرط الذى إستخلصناه شكلا يشبه التوصية فى المؤتمر الثانى للدول الأمريكية الأعضاء فى منظمة العمل الدولية وذلك بعد إستعراض المؤتمر لإتجاهات ومشاكل الإستثمار فى هذه الدول.

هذا فإذا ما سمحت بعض النظم بالإستثمار فى الأوراق المالية فإنما يتم ذلك من خلال بورصات خاصة تتعامل فى الأوراق المالية التى تهتم بضمان العائد وثباته (كالمستندات).

خامسا : نأتى هنا إلى تخفيض الإشتراكات وهو أهم ما يمكن أن يتحقق من مكاسب بإدماج التأمينات فى المالية التى نجح وزيرها فى تحقيق ثورة ضريبية من خلال تخفيض عبء الضرائب حيث نأمل تخفيض الإشتراكات لصالح كل من الدولة والإستثمار والمؤمن عليهم وهو جوائز إكتواريا وتمويليا (ونحيل هنا إلى الدراسات والبحوث التى أجرتها شعبة التأمين وإدارة الأخطار بأكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا خلال العشر سنوات الأخيرة عن تمويل التأمينات الإجتماعية وإستثمارها والأسلوب الإكتوارى لتحديدها فى ظل ظروف التحولات الإقتصادية والعولمة شارك فيها خبراء وأساتذة التأمين وإنتهت إليها مؤتمرات دولية عقدت بكل من مصر ودمشق والخرطوم وحضرها ممثلون لكافة نظم التأمين الإجتماعى بالدول العربية) مع مراعاة:

- 1- إذا كان تخفيض الإشتراكات مرغوب علميا وعمليا فإن المقصود بذلك إشتراكات تأمين المعاش دون إشتراكات التأمين الصحى التى من الضرورى رفعها لتحسين مستوى العلاج والرعاية الطبية.
- 2- تحديد نسبة تخفيض الإشتراكات يخضع لدراسات تمويلية وإكتوارية يشارك فيها خبراء وأساتذة التأمين والإقتصاد والعلوم الإكتوارية بمراعاة الظروف والتحوللات الإقتصادية.
- 3- هل يمتد تخفيض إشتراكات نظام التأمين الإجتماعى للعاملين إلى تخفيض إشتراكات نظم التأمين الإجتماعى الأخرى للمصريين بالخارج ولأصحاب الأعمال (حوالى مليونى مؤمن عليه) فإنه فى حين يبلغ أصل المعاشات المنصرفة حوالى 9 مليار جنيهه فإن الزيادات المضافة إليها تتجاوز 11 مليار جنيه.

وأخيرا :

- 1- ليس من المقبول أن نثير أصحاب المعاشات ونخيفهم بأن هناك من يهدد أموالهم وحقوقهم فهى أموال يحميها الدستور كملكية خاصة لأصحابها ممن أدوها فعلا إما إقتطعا من أجورهم أو أديت لحسابهم من أصحاب الأعمال فالتطوير يكون باستحداث نظام جديد تسمح به الدراسات الإكتوارية والتمويلية ويعمل به بالنسبة للمدد الجديدة .
- 2- لماذا لا نقول أن إلغاء وزارة التأمينات المصاحب لإلغاء وزارة التموين قد جاء لتحقيق سياسة جديدة تستهدف الإصلاح المالى وترشيد الإنفاق من خلال عدة أمور تكشف منها حتى الآن:
 - أ : إلغاء تحمل الدولة ممثلة فى وزارة المالية لعبء تمويل الزيادة السنوية فى المعاشات وقد بدء ذلك فعلا فى الزيادة السنوية لعام 2005 ولكن يظل عبء الزيادات التى قيدت كمديونيات على الدولة منذ 1987.
 - ب: إلغاء تحمل الدولة لعبء تمويل معاشات العمالة غير المنتظمة (حوالى 6 مليون مؤمن عليه منهم أكثر من 4 مليون بالزراعة وأكثر من مليون عمال صيد وتراحيل) لتتنقسم إلى فئتين الأولى يمكنها المساهمة الفعالة فى التمويل والثانية تدخل فى مجال مظلة الضمان الإجتماعى.
 - ج : إلغاء الدعم العينى للسلع الأساسية كالخبز والموارد البترولية مع رفع الأجور لزيادة القدرة المالية للعاملين على مواجهة إرتفاع الأسعار خاصة بالقطاع الحكومى والباقي من القطاع العام.
 - د : مع كون الدولة أكبر الممولين لكونها أكبر أصحاب الأعمال (حوالى 5 مليون عامل حكومى مقابل أقل من المليون بالقطاع العام

وحوالى ثلاثة بالخاص) فإنها تستهدف تخفيض الإشتراكات التي تعتبر من أعلى نسب الإشتراكات فى العالم وهو أمر أكدته الدراسات والبحوث العلمية وكان من أهمها رسالة الدكتوراه التي نوقشت بجامعة القاهرة منذ ثلاثين عاما تحت عنوان "الإرتفاع النسبى لإشتراكات التأمينات الإجتماعية".