

## الباب الأول

---

### المشاكل التمويلية في مجال الإشتراكات والمصادر المتنوعة



نمواً على التوالي وذلك وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦<sup>(١)</sup>.

ورغم أن الإشتراكات في مصر لا تمثل سوى ٧٧,٤٠٪ من الموارد وفقاً للوضع في عام ١٩٦٧/٦٦ وأن هذه النسبة تنجّجاً للأنخفاض بحيث أصبحت ٧٣,٣٠٪ من إجمالي الموارد في عام ١٩٧١/٧٠<sup>(٢)</sup> فإنها تمثل أيضاً المصدر الرئيسي والأساسي لتمويل نظام التأمينات الإجتماعية.

هذا ونتيجة لإعتبارات متعلقة بتطور نظام التأمينات الإجتماعية والمراحل السابقة عليه او بنشاط الجهة القائمة على تنفيذ هذا النظام فإن التحليل الإحصائي لموارد نظم التأمينات الإجتماعية في الدول المختلفة يتبين لنا إنها لا تكاد تخلو من بنود للموارد المتنوعة تساهم في تمويل نفقات التأمينات وأن كان ذلك بدرجة محدودة.

ففي الدول الإشتراكية تمثل الموارد المتنوعة ٢,٦٣٪ من إجمالي الموارد وفي الدول المتقدمة والنامية تمثل ١,٦١٪ ، ١,٢٩٪ من إجمالي الموارد على التوالي أما في الدول الأقل نمواً فتختلف وذلك وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦<sup>(٣)</sup>.

ومع هذه الأهمية المتواضعة للموارد المتنوعة في مختلف مجموعات الدول فإنها تمثل في مصر - وفقاً للوضع في عام ١٩٦٧/٦٦ - ١٠,١٪ من إجمالي موارد نظام التأمينات الإجتماعية أي إنها تحتل مرتبة عالية نسبياً بين مصادر التمويل رغم إنخفاض نسبتها إلى إجمالي الموارد تدريجياً بحيث أصبحت في عام ١٩٧١/٧٠ لا تمثل سوى ٤٪ من هذا الإجمالي<sup>(٤)</sup>.

وعلى ذلك فإننا نهتم في الباب الأول من الدراسة بالمشاكل التمويلية في مجال الإشتراكات والمصادر المتنوعة فتخصص فصلاً ثلاثة لمشاكل الإشتراكات ثم نفرد فصلاً أخيراً لمشاكل الموارد المتنوعة.

---

(١) الجدول رقم (١) من مجموعة الجداول الإحصائية التحليلية ، الجزء الثاني من ملحق الدراسة ص ٣٠٤.

(٢) الجدول رقم (٢) من المجموعة الأولى من الجداول الإحصائية الأساسية ، الجزء الثاني من ملحق الدراسة . ص ٢٨٢.

(٣) الجدول رقم (١) من مجموعة الجداول الإحصائية التحليلية ، الجزء الثاني من ملحق الدراسة. ص ٣٠٤.

(٤) الجدول (٢) من المجموعة الأولى من الجداول الإحصائية الأساسية ، الجزء الثاني من ملحق الدراسة . ص ٢٨٢.

هذا ووفقاً للتداعي المنطقي للأمور فسنبدأ دراسة مشاكل الأشتراكات ببحث المشاكل المتصلة بمدى كفايتها وذلك في الفصل الأول ثم ننتقل في الفصل الثاني، للمشاكل الخاصة بتوزيعها بين مصادرها وتأتي بعد ذلك، في فصل ثالث، دراسة للمشاكل المتعلقة بطرق تحديد هذه الإشتراكات والتي تتمثل في مشكلة تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل.

## الفصل الأول المشاكل المتعلقة بمدى كفاية الاشتراكات

ارتفاع معدلات اشتراكات تأمين البطالة -  
عدم كفاية اشتراكات التأمين الصحي.

### تمهيد وخطة البحث:

فى يوليو سنة ١٩٧٢ تم فحص المركز المالى للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية وفقاً للوضع فى ١٩٦٨/٦/٣٠ وجاءت نتيجة هذا الفحص بعجز قدره ٨,٠٣٠,٠٥٤. اوضح من تحليله انه يرجع أساساً إلى التزامات تأمين الشيخوخة فى الفترة السابقة على بدء العمل بنظام المعاشات فى ١٩٦٢/١/١ وأنه يمكن إستهلاكه مستقبلاً نتيجة لأن الاشتراكات الفعلية تزيد عن الاشتراكات اللازمة لمقابلة الإلتزامات وفقاً للأسس الفنية المستخدمة فضلاً عن أن جانب التحرز الذى إتبع عند وضع الأسس المشار إليها من شأنه تضخم العجز سالف الذكر<sup>(١)</sup>.

على أن الفحص المذكور لم يشمل تأمين البطالة بدعوى إن له طبيعة خاصة ينفرد بها<sup>(٢)</sup> وإن التنبؤ بمعدلات البطالة يعتمد على الأحوال الإقتصادية والإجتماعية السائدة ولا يخضع للأساليب الإكتوارية والإحصائية بنفس القدر الذى تخضع له المعدلات الأخرى مثل معدلات العجز والوفاء... إلخ<sup>(٣)</sup>.

وحقيقة الأمر - فى رأى الباحث - إنه لم تكن قد توافرت لدى الخبراء الإكتواريين خبرة كافية عن هذا التأمين إذ إنه لم يتقرر إلا اعتباراً من ١٠/١ / ١٩٦٤<sup>(٤)</sup> ولم يبدأ إستحقاق المزايا إلا اعتباراً من حالات البطالة التى وقعت بعد ١٠/١ / ٦٥<sup>(٥)</sup> فى حين أن فحص المركز المالى كان خاص بالوضع فى ١٩٦٨/٦/٣٠.

---

(١) تقرير فحص المركز المالى للهيئة فى ١٩٦٨ /٦/٣٠، تقرير غير منشور، يوليو سنة ١٩٧٢، ص ٤٩.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٥.

(٣) المرجع السابق، ص ٤٧.

(٤) المادة ٩ من قرار إصدار القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

(٥) باعتبار أن المدة المؤهلة لإستحقاق المزايا سنة (المادة ٦٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤).

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية فى جمهورية مصر العربية

ومن هنا أهتم الباحث بفحص الحالة المالية لتأمين البطالة، فضلاً عن إنه لم يسبق فحصها فقد توافرت لدى الباحث خبرة هذا التأمين حتى ١٩٧١/٦/٣٠.

ولما كان التأمين الصحي لم يبدأ إلا اعتباراً من ١٩٦٤/١٠/١ وعلى أن يتم تطبيقه تدريجياً وبالتالي لم تكن الخبرة المتوافرة عنه في ١٩٦٨/٦/٣٠ كافية للدلالة على سلامة مركزه المالي، فقد رأى الباحث فحص المركز المالي لهذا التأمين أيضاً على ضوء الخبرة المتوافرة حتى ١٩٧١/٦/٣٠.

وقد أسفرت الدراسة في هذا المجال عن ارتفاع معدلات اشتراكات تأمين البطالة بدرجة كبيرة إذ أن المعدل الذي أسفر عنه البحث يساوي  $\frac{1}{48}$  من المعدل الحالي، وفي ذات الوقت إتضح عدم كفاية اشتراكات التأمين الصحي.

ونتناول فيما يلي هاتين المشكلتين في مبحثين أولهما يهتم بارتفاع معدلات اشتراكات تأمين البطالة والثاني يتعلق بعدم كفاية اشتراكات التأمين الصحي.

### المبحث الأول ارتفاع معدلات اشتراكات تأمين البطالة

الملاحم العامة لتأمين البطالة في مصر  
وفي الدول الأخرى - مدى ارتفاع  
المعدلات الحالية - الخلاصة.

رغم أن فحص المركز المالي للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية لم يشمل تأمين البطالة فقد أشار التقرير الصادر في هذا الشأن إلى إنه يمكن الاستفادة بجزء من المال الإحتياطي لهذا التأمين في إدخال بعض التعديلات على مزاياه وشروط إستحقاقه بزيادة الفئات التي يشملها مع التيسير في قواعد وشروط صرف التعويضات (١).

ولقد كانت هذه الإشارة ترد يد الإشارات مماثلة جاءت بتقارير الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية السنوية منذ تكشف لها وفرة إحتياطيات هذا التأمين (٢) ورددها.

(١) المرجع السابق، ص ٥٠.

(٢) التقارير السنوية للهيئة: عن عام ٦٧ / ٦٨ ص ١٥، ١٦، عن عام ٦٩ / ٧٠ ص ٢٨، ٣١، عن عام ٧٠ / ٧١ ص ٣٠.

أيضاً توصية صدرت عن المؤتمر الذى عقدته هذه الهيئة مع مندوبى الشركات المنضمة لجمعية إدارة الأعمال العربية فى فبراير سنة ١٩٧٣ ومع الإتحاد العام للعمال فى ذات الشهر.

ومن هنا أهتم الباحث بالتعرف على الملامح العامة لتأمين البطالة فى مصر وفى الدول الأخرى للتعرف على مدى تماثل الوضع القائم فى مصر من حيث مقدار المزايا والشروط المؤهلة لها مع ذلك السائد فى الدول الأخرى وللتعرف على مفهوم تأمين البطالة ومجاله وهو ما يفيد فى تقدير الإحتياجات وفى الرد ما ينادى به البعض من إمتداد التأمين لفئات جديدة ذات أخطار رديئة.

فإذا ما إنتهينا من ذلك بدأنا فى تحديد القسط الحقيقى للتأمين على ضوء الخبرة الإحصائية التى توافرت حتى ١٩٧١/٦/٣٠ ثم عرفنا النتائج المستفادة.

#### \* الملامح العامة لتأمين البطالة فى مصر وإتفاقها مع السائد فى الدول الأخرى:

لبيان ذلك نوضح فيما يلى مفهوم تأمين البطالة من حيث أنواع البطالة التى يهتم بها ثم نتعرف على الملامح العامة لهذا التأمين فى مصر سواء من حيث مجال التطبيق أو من حيث الشروط المؤهلة أو مقدار التعويض ومدته وفترة الإنتظار مع الإشارة لمدى مسaire هذه الملامح للإتجاهات السائدة فى الدول الأخرى.

#### أولاً - مفهوم تأمين البطالة من حيث أنواع البطالة التى يهتم بها:

يمكن تقسيم البطالة - من الناحية الإجتماعية والإقتصادية - إلى أنواع ثلاثة رئيسية<sup>(١)</sup>:

#### أ- البطالة العامة: The Mass Unemployment

وقد كانت تظهر فى الدول الصناعية من حين إلى آخر خلال المائة سنة الأخيرة، وأخر صورة لها تلك التى شاهدها العالم فى أواخر العقد الثالث وأوائل العقد الرابع من القرن الحالى (سنة ١٩٢٩: سنة ١٩٣٢). وقد أسفرت الدراسات الإقتصادية عن أن السبب المباشر لهذا النوع من البطالة إنما يرجع لإنخفاض الطلب الكلى على الإنتاج وهو أمر يجب أن تعالجه الحكومات بتشجيع إستثمار رؤوس أموال كافية وتهيئة

1) Introduction to Social Security, OP. CLT., PP. 107-108

قدرة شرائية أكبر لدى جمهور المستهلكين ووسائل ذلك عديدة كتخفيض الضرائب ومعدلات الفوائد وزيادة الإنفاق الحكومي وتوزيع إعانات بطالة.

وهناك صورة خاصة للبطالة العامة قد تحدث في الدول التي تعتمد على التجارة الخارجية اعتماداً كبيراً، وذلك في حالة فقد أسواق التصدير ويمكن معالجة هذه الصورة من البطالة بمسايرة المستوى العالمي المنافس للأسعار.

### ب- البطالة الاحتكاكية "المؤقتة" Frictional Unemployment

وتحدث عادة نتيجة للتقدم التكنولوجي في طرق الإنتاج أو للتغيير في الطلب على بعض السلع وتصاحب الابتكارات والمشروعات الصناعية.

وأحياناً ما تتطلب أن يغير بعض العمال أعمالهم أو يتدربون على أعمال جديدة.

ومع ذلك فإنه طالما أن الحجم الكلي للطلب يظل ثابتاً فإن فرصاً جديدة للعمل لا تلبث وأن تتوافر في وقت قصير.

### ج- البطالة الموسمية Seasonal Unemployment

وتظهر في الزراعة وفي بعض أوجه النشاط الإقتصادي الأخرى كصناعة صيد الأسماك أو صناعة الفنادق.

ويدرك العاملون في هذه الصناعات أن عملهم لن يتجاوز الموسم ولذا فإنهم يعتادوا البحث عن عمل آخر لباقي السنة وذلك ما لم يكن لديهم وسائل أخرى للمعيشة.

وقد عهد إلى نظم التأمين الإجتماعي الممولة بإشتراكات والتي تلتزم بأداء مزايا معينة حال تحقق البطالة بمعالجة البطالة الاحتكاكية وبوجه عام الفصول المؤقت في الإنتاج.

أما البطالة العامة طويلة الأمد والتي قد تؤدي إلى تعطيل ما يصل إلى ربع أو ثلث القوى العاملة فلا يمكن أن تقوم بها نظم التأمين الإجتماعي ويعهد بها إلى نظم طوارئ للمساعدات والعمالة البديلة.

هذا فضلاً عن أن من المفروض في عصرنا الحالي قيام كافة الحكومات ببذل أقصى الجهود للحيلولة دون وقوع البطالة العامة أيًا كان مدى إشرافها على إقتصادها.

أما البطالة المقنعة التي تلاحظ في كثير من الدول النامية فإنه نظراً لإتساع مجالها فإنه من الصعب نجاح أى نظام تأمين يوفر مزايا لهذا النوع من البطالة.

### ثانياً - مجال تأمين البطالة في مصر ومدى مساهمته للإتجاه السائد في الدول الأخرى:

نخلص مما سبق أن مجال تأمين البطالة يقتصر على البطالة المؤقتة ومن ناحية أخرى فإن هذا التأمين - شأنه شأن أى تأمين آخر - يحرص على تلافى حالات الإستغلال ولذا فإنه عادة ما يستثنى أفراد أسرة صاحب العمل العاملين لديه وخدم المنازل ومن في حكمهم نظراً للعلاقة الخاصة التي تحكم علاقتهم بصاحب العمل والتي قد تتيح إساءة إستغلال التأمين.

ومن ناحية ثالثة فإن هذا التأمين - شأنه شأن أى تأمين آخر - لا يغطي إلا الأخطار محتملة الحدوث أى لا يمكنه تغطية الأخطار التي تكاد تصل درجة تحققها إلى الواحد الصحيح ولذا فإنه يستثنى العمال الذين أشرفوا على السن المعاشى والعمال المؤقتين.

ولم يخرج نظام تأمين البطالة في مصر عن هذا الإطار إذ ينحصر مجاله في كافة العمال الخاضعين لأنواع التأمينات الأخرى (عمال الصناعة والتجارة أساساً) بإستثناء العاملين في أعمال عرضية ومؤقتة وأفراد أسرة صاحب العمل وخدم المنازل ومن في حكمهم والعاملين الذين جاوزوا سن الستين<sup>(١)</sup>.

وقد إستعرض الباحث مجال تأمين البطالة في الدول الأخرى<sup>(٢)</sup> فإتضح له مساهمة الوضع في مصر للإتجاه السائد في هذه الدول وإنه في حالة توفير حماية تأمينية ضد البطالة لبعض المهن المؤقتة (عادة عمال الموانى والتشييد) فإنما يكون ذلك من خلال أنظمة خاصة.

---

(١) المادة ٦٤ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

2) Social Security Programs throughout the World.  
1971. Op. Olt., pp. 1-249

ففى إيطاليا يستثنى العرضيون والموسميون وخدم المنازل.  
وفى هولندا يستثنى المؤقتون وخدم المنازل.  
وفى جنوب إفريقيا يستثنى عمال الزراعة وخدم المنازل والموسميون.  
وفى قبرص يستثنى العاملون لبعض الوقت وأفراد أسرة صاحب العمل.  
وفى مختلف الولايات المتحدة الأمريكية يستثنى المؤقتون والعرضيون  
وأفراد أسرة صاحب العمل وعمال الزراعة وخدم المنازل والعاملون لدى أنفسهم.

وفى اليونان يقتصر التأمين على عمال الصناعة والتجارة.  
وفى اليابان يقتصر التأمين على العاملين بالصناعة والتجارة وإن كان  
قد نص على إمتداده تدريجياً لعمال الزراعة والموسمين.

وفى ألمانيا الإتحادية يستثنى عمال الزراعة والعاملون لبعض الوقت  
وأفراد أسرة صاحب العمل ولا توفر حماية لعمال البناء والموائى إلا من خلال  
أنظمة خاصة.

وفى النرويج يستثنى صائدو الأسماك وأفراد أسرة صاحب العمل فى  
الزراعة وخدم المنازل والعاملون لبعض الوقت والعاملون لدى أنفسهم ولا توفر  
حماية للبحارة إلا من خلال نظام خاص.

وفى كل من النمسا وأيرلندا يستثنى الموسميون وأفراد أسرة صاحب  
العمل ولا توفر حماية للعاملين فى مهن البناء إلا من خلال نظام خاص.

وفى أيسلندا يقتصر التأمين على أعضاء إتحادات المهن بالكميونات  
التى يعمل بها ٣٠٠ عامل فأكثر.

وفى بلجيكا يستثنى خدم المنازل وأفراد أسرة صاحب العمل ولا توفر  
حماية لعمال الموائى والتشييد إلا من خلال أنظمة خاصة.

وفى سويسرا يستثنى من جاوزوا الستين من هم أقل من السادسة عشر  
والذين يعملون لأقل من ١٥٠ يوماً سنوياً وأفراد أسرة صاحب العمل وعمال  
الزراعة وفى بعض المقاطعات يستثنى خدم المنازل وعمال الفنادق والمطاعم.

وفى فرنسا يستثنى عمال الزراعة وخدم المنازل ولا توفر حماية لعمال  
البناء وأحواض السفن إلا من خلال أنظمة خاصة.

وفى المملكة المتحدة وكندا يستثنى من ثقل أجورهم عن حد معين

وفى البرازيل يقتصر التأمين على عمال الصناعة والتجارة ولا توفر حماية لعمال الزراعة إلا من خلال نظام خاص.

وفى أوراجواي يقتصر التأمين على عمال الصناعة والتجارة وتوفر حماية عمال تعبئة ولف اللحوم وعمال الصوف من خلال أنظمة خاصة.

وفى مالطة يمتد التأمين لجميع العمال ولكن يشترط العمل لمدة لا تقل عن ٥٠ أسبوعاً فى السنة.

ثالثاً : الشروط المؤهلة لإستحقاق تعويض البطالة فى مصر ومدى مسابرتها للسائد فى الدول الأخرى:

#### ١- شروط الإستحقاق وإستمراره:

يشترط النظام المصرى لذلك شروطاً ثلاث<sup>(١)</sup>:

- أ- أن يكون المؤمن عليه قادراً على العمل وراغباً فيه ( ويستفاد ذلك من إشتراط قيد اسمه بسجل المتعطلين بمكتب القوى العاملة مع ترده على هذا المكتب فى المواعيد المقررة).
- ب- ألا يكون إنتهاء الخدمة بسبب الإستقالة أو سوء السلوك.
- ج- ألا يرفض الإلتحاق بعمل مناسب أو التدريب أو يثبت إشتغاله لحسابه الخاص (يوقف التعويض فى هذه الحالات).

وتكاد تجمع مختلف النظم المقارنة على هذه الشروط الثلاثة وبالصورة القائمة فى النظام المصرى<sup>(٢)</sup>.

ذلك إنه ينبغى ألا تكون البطالة إدارية فلا يستحق التعويض من يترك عمله بحثاً عن عمل أفضل كما لا يستحق التعويض من يفصل لسوء السلوك<sup>(٣)</sup>.

ومن ناحية أخرى يشترط أن يكون المؤمن عليه قادراً على العمل وإلا كان له أن يطالب بمزايا التأمين الصحى أو تأمين العجز<sup>(٤)</sup>

(١) المواد ٦٦، ٦٧، ٧٣ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤.

2) Social Security Throughout The World 1971, Op. Cit . pp.1-249.

3) Introduction to Social Security, OP. CLT., PP. 108- 110

4) Ibid.P. 109.

ومن ناحية ثالثة يجب أن يكون المؤمن عليه متفرغاً لعمله تفرغاً كاملاً فلا يعمل لحسابه من حين لآخر أو لبعض الوقت كما يجب أن يكون مستعداً لقبول أية وظيفة مناسبة.

## ٢- المدة المؤهلة: Qualifying Period

يشترط النظام المصرى إشتراك المؤمن عليه فى التأمين لمدة سنة على الأقل وبشرط أن تكون السنة أشهر السابقة على كل تعطل متصلة.

وقد تبين للباحث من إستعراض نظم تأمين البطالة فى الدول الأخرى أن هذه هى المدة السائدة، وكثيراً ما يكون شرط المدة وسيلة لإستثناء العمال الموسميين حيث لا ينص صراحة على إستثنائهم<sup>(١)</sup>.

إن مستحق تعويض البطالة يجب أن تكون طريقتة العادية فى كسب العيش هى العمل بأجر ويتم التحقق من هذا بشرط المدة المؤهلة، ومن ناحية أخرى فمن الضرورى أن تكون هذه المدة من الطول بحيث تدل على الرغبة والقدرة على العمل بانتظام فإذا ما أدى ذلك إلى إستثناء بعض الفئات فإن أمر حمايتهم - إذا لزم - متروك لنظم المساعدات<sup>(٢)</sup>.

## رابعاً: فترة الإنتظار ومقدار التعويض ومدته

يشترط للبدء فى أداء تعويض البطالة فوات مدة أنتظار **Waiting Period** حتى لا ينزع المؤمن عليه إلى الكسل وعدم السعى للعمل وعلى أساس إنه إذا ما حصل على فرصة عمل خلال أيام قليلة فليس هناك ما يدعو لإتخاذ إجراءات المطالبة بالتعويض<sup>(٣)</sup>.

على إنه ليس من المرغوب فيه طول هذه المدة للدرجة التى لا تشجع العامل على السعى للحصول على عمل مؤقت تبدأ بعده مدة إنتظار جديدة، ولذا فإن معظم الدول تحدد هذه المدة بسبعة أيام وتنص على ذلك أيضاً معاهدة الضمان الإجتماعى لسنة ١٩٥٢ "المعايير الدنيا"<sup>(٤)</sup>.

---

1) Ibid., P. 109

2) Ibid., P. 111

3) Idem.

4) Idem.

أما بالنسبة لمقدار التعويض فيلاحظ إرتباطه في معظم الدول بالمسئولية العائلية للمؤمن عليه وتتراوح معدلاته غالباً ما بين ٥٠، ٦٠٪ من الأجر وتقضى معاهدة المعايير الدنيا فإنه لا يجوز أن يقل عن ٤٥٪ من الأجر<sup>(١)</sup>.

هذا وبالنسبة لفترة إستحقاق التعويض فإنها تصل في حوالى نصف الدول إلى ستة أشهر تقريباً في السنة الواحدة وتوفر دولاً قليلة نظماً للمساعدات تستمر في أداء المزايا إذا ما دعت حاجة المؤمن عليه إلى ذلك<sup>(٢)</sup>.

وتعتبر فترة الستة أشهر من التعويض كافية في أغلب الحالات ما لم يحدث كساد شديد، وهنا يجب أن توفر الدولة نظماً للمساعدات للمحتاجين<sup>(٣)</sup> وهو ما أشرنا في الفقرة السابقة إلى إتباعه في بعض الدول.

فإذا ما راعينا أن تعويض البطالة في مصر يستحق إعتباراً من اليوم الثامن للتعطل ويواقع ٥٠٪ من الأجر ولمدة ١٦ أسبوعاً تمتد إلى ٢٨ أسبوعاً إذا ما كانت مدة الإشتراك في التأمين تجاوز ٣٦ شهراً متصلة<sup>(٤)</sup> لإتضح لنا أن الوضع في مصر لا يختلف عن الإتجاهات السائدة دولياً.

#### \* مدى إرتفاع معدلات إشتراكات تأمين البطالة في مصر:

ليبين ذلك نعقد مقارنة بين قيمة تعويضات هذا التأمين وبين قيمة إشتراكاته في مصر وفي بعض الدول ثم نحاول تحديد المعدل الملائم والذي يتفق مع الخبرة المصرية المتوافرة خلال الست سنوات السابقة على ١٩٧١/٦/٣٠.

#### أولاً : نسبة مزايا التأمين إلى إجمالي إشتراكاته في مصر وفي بعض الدول الأخرى

يصور لنا الجدول التالي مدى إرتفاع الإشتراكات بالنسبة للمزايا في النظام المصري منذ تقريره في أكتوبر سنة ١٩٦٤ و حتى ١٩٧١/٦/٣٠.

- ١) Idem.
- 2) Ibid., P. 112
- 3) Ibid., P. 113

(٤) المادة ٦٨ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

جدول (١): نسب مزايا تأمين البطالة إلى إجمالي اشتراكاته في مصر منذ العام المالي ٦٥/٦٤ وحتى العام المالي ١٩٧١/٧٠ (١)

السنة	الإشتراكات وفقاً لمصادرها					التعويضات ونسبتها إلى إجمالي الاشتراكات
	عمال	أصحاب أعمال	دولة	إجمالي	المبالغ	
١٩٦٥/٦٤	٩٧٧,٤١٣	١,٩٥٤,٨٢٦	٩٧٧,٤١٣	٣,٩٠٩,٦٥٢	→	
١٩٦٦/٦٥	١,٧٥٩,٥٤٢	٣,٤٣٠,٩٠١	١,٧٥٩,٥٤٢	٦,٩٤٩,٩٨٥	→	
١٩٦٧/٦٦	١,٩٢٦,٧٧٤	٣,٨٦١,٦١٢	١,٩٢٦,٧٧٤	٧,٧١٥,١٦٠	→	
١٩٦٨/٦٧	١,٩٩١,٥٧٦	٣,٩٦٥,٨٥٢	١,٩٩١,٥٧٦	٧,٩٤٩,٠٠٤	→	
١٩٦٩/٦٨	١,٩٧٩,٠٨٩	٣,٩٦٠,٨٧٢	١,٩٧٩,٠٨٩	٧,٩١٨,٩٦٠	→	
١٩٧٠/٦٩	٢,١٧١,٥٤٧	٤,٣٤٧,٥١٥	٢,١٧١,٥٤٧	٨,٦٩٠,٦٠٩	→	
١٩٧١/٧٠	٢,٣٢٢,٩٢١	٤,٦٥٠,٢٢٥	٢,٣٢٢,٩٢١	٩,٢٩٦,٠٦٧	→	
إجماليات	١٣,١٢٨,٨٦٢	٢٦,١٧١,٧١٣	١٣,١٢٨,٦٢	٥٢,٤٢٩,١٣٧	→	
					النسبة %	

ورغم ضآلة نسبة التعويضات للإشتراكات بحيث لا تكاد تذكر (٠.٠٦% في المتوسط) فقد رأى الباحث التعرف على خبرة الدول الأخرى وإستخلص لهذا الغرض الجدول الموضح فيما يلي وذلك من التقارير الإحصائية الدورية الثلاثة الأخيرة التي نشرتها منظمة العمل الدولية (٢).

(١) التقارير السنوية للهيئة: عن الأعوام منذ ٦٧/٦٦ إلى ٧١/٧٠، جداول تقديرات الإيرادات والمحصل منها وتقارير السنوات ٦٦/٦٥، ٢٧، ٦٦ / ٦٧، ١٨، ٦٨/٦٧ ص ١٥، ١٦، ٢٩، ٢٨، ٢٩، ٧٠/٦٩، ٢٩، ٢٨، ٢٩، ٧١/٧٠ ص ٣٠.

2) The Cost Of Social Security, 1958- 1960, I. L. O., Geneva, 1964.

- The Cost Of Social Security, Six International Inquiry, 1961- 1963, I. L. O., Geneva, 1967.
- The Cost Of Social Security, Seventh International Inquiry, 1964- 1966, I. L. O., Geneva, 1972.

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية



كما يتضح لنا إتجاه هذه النسبة في الدول المتقدمة للانخفاض بدرجة ملحوظة في السنة الأخيرة (من ٨٤,٥٥٤٪ إلى ٦٣,٥٨٤٪).

\* المعدل الملازم لإشتراكات تأمين البطالة في مصر "المعدل الحقيقي"

لاحظنا فيما سبق كيف إن مستوى مزايا نظام تأمين البطالة في مصر وشروط إستحقاقها لا تختلف عن تلك السائدة في الدول الأخرى وعن الإتجاهات الدولية والأمر ذاته بالنسبة لمجال هذا التأمين من حيث الفئات المستفيدة.

كما لاحظنا كيف أن نسبة تعويضات هذا التأمين إلى إشتراكاته من الضالّة بحيث لا تكاد تذكر ولا تتفق تماماً مع النسبة المقابلة في عدد من الدول الأخرى.

ولعل من المناسب والأمر كذلك أن يحاول الباحث تحديد المعدل الحقيقي لإشتراكات هذا التأمين.

ولما كان تأمين البطالة من التأمينات المؤقتة بمعنى أن الإشتراكات المحصلة عن سنة تقابل الإلتزامات التي تنشأ نتيجة لتحقق الخطر المؤمن منه خلال السنة.

فإن معدل الإشتراكات (قسط التأمين) يتحدد من المعدل أو القسط الصافى مضافاً إليه نسبة للمصاريف الإدارية وإحتياطياً للتقلبات العكسية، و نتناول فيما يلي كلاً من هذه العناصر الثلاثة:

أولاً : المعدل أو القسط الصافى

طالما أن الإشتراكات ترتبط بالأجور فإن معدل الإشتراكات يساوى إجمالي قيمة التعويضات

ووفقاً للخبرة المتوافرة.

إجمالي الأجور

ويصور لنا الجدول التالي إجمالي أجور المؤمن عليهم وإجمالي التعويضات المنصرفة منذ تقرير التأمين في أول أكتوبر سنة ١٩٦٤ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠ (١).

(١) إستخلصت بيانات الجدول من الجدول رقم (١) ص ١٤.

جدول (٣) : نسب تعويضات (مزايا) البطالة إلى أجمالي أجور المؤمن عليهم في الفترة من ٦٤/١٠/١ وحتى ٣٠/٦/١٩٧١

السنة	إجمالي الأجور	نسبة التعويضات للأجور	
		مبلغ	%
١٩٦٥/٦٤	٩٧,٧٤١,٣٤٧ <sup>(١)</sup>	→	→
١٩٦٦/٦٥	١٧٥,٩٥٤,٢٤٦	٧,٩٧٠ <sup>(٢)</sup>	٠.٠٠٤
١٩٦٧/٦٦	١٩٢,٦٧٧,٤٠٢	١٧,٧٦٧	٠.٠٠٩
١٩٦٨/٦٧	١٩٩,١٥٧,٦٠٤	٨١,٩٢٦	٠.٠٤١
١٩٦٩/٦٨	١٩٧,٩٠٨,٨٧٨	٦٣,٣٦٢	٠.٣٢
١٩٧٠/٦٩	٢١٧,١٥٤,٦٧٩	٧٣,٩٢٩	٠.٣٤
١٩٧١/٧٠	٢٣٢,٢٩٢,١٢٢	٤٧,٥٥٠	٠.٢٠
إجماليات	١,٣١٢,٨٨٦,٢٧٨	٢٩٢,٥٠٤	٠.٢٢

ويتضح لنا من هذا الجدول إن معدل الإشتراكات الصافي يبلغ في المتوسط ٠.٢٢% من الأجور.

على إننا إذا ما راعينا أن إستحقاق المزايا التأمينية لم يبدأ إلا إعتباراً من ١٩٦٥/١٠/١ وإستبعدنا بيانات عام ٦٥/٦٤، ٦٥/٦٥، ١٩٦٦/٦٥،

فإن القسط (أو المعدل) الصافي

إجمالي تعويضات السنوات من ٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠

إجمالي أجور المؤمن عليهم في ذات الفترة

٢٨٤,٥٣٤

٠.٢٧% من الأجور =

١,٠٣٩,١٩٠,٦٨٥

ورغم ضآلة هذه النسبة إذا ما قورنت بالمعدل الحالي البالغ ٤% من الأجور (١% من المؤمن عليه، ٢% من صاحب العمل، ١% من الدولة) فإنه يلاحظ أنها تضمنت السنوات التالية لحرب سنة ١٩٦٧ وما صاحبها من تهجير وإيقاف للنشاط

(١) إستخلصت بواقع ١٠٠% من إشتراكات المؤمن عليهم التي تمثل ١% من الأجور

(٢) بيانات هذه السنة عن ٩ أشهر فقط إذ لم يتقرر التأمين إلا إعتباراً من ١٠/١ /١٩٦٤.

(٣) بيانات التعويضات عن ٩ أشهر إذ أن لم يبدأ إستحقاقها إلا إعتباراً من ١٠/١ /١٩٦٥ حيث يشترط مضي سنة في الإشتراك في التأمين.

في محافظات القتال "الإسماعيلية والسويس وبورسعيد" وقد أشارت الهيئة إلى الإرتفاع النسبي في معدلات البطالة نتيجة لذلك<sup>(١)</sup>، كما أشارت إلى خطة التنمية الإقتصادية والإجتماعية والقرارات الإستراتيجية التي تمنع الفصل التعسفي وتحمي العمال من التعطل وذلك في مجال تبرير ضالة حالات البطالة بوجه عام<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: المصاريف الإدارية:

يصور الجدول التالي إجمالي المصاريف الإدارية منسوبة إلى إجمالي الاشتراكات في الستة سنوات السابقة على ١٩٧١/٦/٣٠.

جدول (٤): إجمالي المصاريف الإدارية ونسبتها إلى إجمالي الاشتراكات خلال السنوات من ٦٦/٦٥ إلى ١٩٧١/٧٠<sup>(٣)</sup>.

السنة	إجمالي الاشتراكات	المصاريف الإدارية ونسبتها إلى الاشتراكات	
		مبالغ	%
١٩٦٦/٦٥	٦٠,٦٤٤,٠٦١	١,٢٠٩,٨٨٠	٢
١٩٦٧/٦٦	٦٧,٩١٩,٩٩٩	١,٥٧١,٤٥١	٢,٣١
١٩٦٨/٦٧	٧٤,٩٢٥,٣٩٤	١,٧٣٦,٦٨٦	٢,٣٢
١٩٦٩/٦٨	٨٠,٧٢٣,٣٧٢	١,٧٩٦,٦٥٠	٢,٢٢
١٩٧٠/٦٩	٨٢,٥١٠,٣٨٦	٢,١٩٤,٣٠٨	٢,٦٦
١٩٧١/٧٠	٨٧,٣٦١,٥١٠	٢,٤٢٠,٦٦٨	٢,٧٧
إجماليات	٤٥٤,٠٨٤,٧٢٢	١٠,٩٢٩,٦٤٣	٢,٤١

ويتضح من هذا الجدول أن نسبة المصاريف الإدارية إلى الاشتراكات تبلغ في المتوسط ٢,٤١٪، ومع ذلك فإنه من المناسب أن نتخذ السنة الأخيرة أساساً لتحديد نسبة المصاريف الإدارية لإتجاه معدل المصاريف الإدارية فيها للإرتفاع وبذلك فإن نسبة المصاريف الإدارية للإشتراكات تبلغ ٢,٧٧٪ يمكن رفعها إلى ٣٪.

(١) تقارير الهيئة السنوية عن عام ٦٩/٦٨ ص ٢٨، ٧٠/٦٩ ص ٢٩، ٧٠/٧١ ص ٣٠.

(٢) تقرير الهيئة السنوي عن عام ٧٠/٦٩ ص ٢٨.

(٣) تقارير الهيئة السنوية عن السنوات من ٦٦/٦٥ إلى ١٩٧١/٧٠، حساب إجمالي الإيرادات والمصروفات.

لتوقع زيادة مصروفات الإدارة لتدعيم الأجهزة الإدارية والفنية بالهيئة وكنوع من التحرص.

### ثالثاً: إحتياطي التقلبات العكسية:

يشير أحد المراجع إلى أن البطالة تتصف - بعكس الأخطار البيولوجية Biological Contingencies بإحصاءات منتظمة يمكن معها بقدر من الإستنباط deviations التنبؤ بإتجاهاتها لسنوات مستقبليه، وإن أستمرار الأنظمة القائمة إنما يرجع أساساً إلى أن حالات البطالة - التي يغطيها نظام أو مجال واسع - تتوزع بين مختلف فروع النشاط الإقتصادي وبين الأفراد بدرجات متفاوتة - وفقاً لما يتضح من الأبحاث الإحصائية التفصيلية التي أسفرت عنها الخبرة البريطانية في سنوات ما بين الحربين -، وإلى إتجاه هذه الأنظمة لإستثناء الأخطار الرديئة **the worst risks**، وإقتصارها فقط على ذوى الأخطار المتوسطة، وإلى أن حالات البطالة المزمنة **chronic cases** قد أوكلت لنظم المساعدات<sup>(١)</sup>.

كما أشار تقرير المركز المالي للهيئة إلى أن من المتعارف عليه في نظم التأمين الإجتماعي التي تتضمن هذا النوع من التأمين وجوب تكوين إحتياطيات في المراحل الأولى لتطبيقه نظراً لإعتماد معدلات البطالة على الأحوال الإقتصادية والإجتماعية السائدة مما يجعل التنبؤ بها لا يخضع للأساليب الأكتوارية والإحصائية بنفس القدر الذي تخضع له المعدلات الأخرى<sup>(٢)</sup>.

على أن الباحث - وإن أقر بصحة العبارات السابقة - يود أن يسجل ما يلي:

(١) لم يحدث في أعقاب الحرب العالمية الثانية ما حدث في أعقاب الحرب العالمية الأولى من إنتشار البطالة لأمد طويل وعلى نطاق واسع بل حدث على النقيض من ذلك نقص مزمن في القوى العاملة في أغلب دول العالم الصناعي، كما إستهدفت سياسات الحكومات المختلفة تحقيق مستوى مرتفع من العمالة<sup>(٣)</sup>. وأصبح من الممكن التنبؤ بنجاحها في هذا الشأن خاصة إذا ما كانت تسيطر على الإقتصاد القومي كما هو الحال في مصر.

---

1) Introduction to Social Security, OP.C It., PP. 128- 129.

(٢) تقرير فحص المركز المالي للهيئة في ٢٨/٦/٣٠، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠.

3) Introduction to Social Security, OP.C It., P. 106.

٢) فضلاً عن إن تأمين البطالة لا يهتم إلا بالبطالة المؤقتة دون البطالة العامة - وفقاً للسابق إيضاحه (١) - فإنه كما أن الأوبئة لم تعد تؤخذ في الحسبان عند تحديد اشتراكات التأمين الصحي، باعتبار أن سلطات الصحة العامة تحول دون إنتشارها، فإنه من المقبول توقع نجاح الحكومات - خاصة إذا ما كانت تسيطر على الإنتاج كما في مصر - في تلافى ظاهرة الكساد، ومع ذلك فإن أنواع البطالة التي تخرج عن نطاق تأمين البطالة تقع مسئوليتها على الدولة.

٣) بالنسبة للوضع في مصر فإن الباحث يسجل ما يلي:

أ- نتيجة لعدم إستحقاق مزايا التأمين إلا بعد سنة من الإشتراك ونتيجة للإرتفاع الكبير في معدلات الإشتراكات فقد توافر حتى ١٩٧١/٦/٣٠

إحتياطي ضخم يبلغ ٥٢,١٣٦,٩٣٣ (الفرق بين إجمالي الإشتراكات

حتى هذا التاريخ وقدره ٥٢,٤٢٩,٤٣٧ وإجمالي التعويضات

حتى هذا التاريخ وقدره ٢٩٢,٥٠٤) (٢).

ب- تم تحديد القسط الصافي من واقع خبرة شملت سنوات صاحبها ظروف العدوان وتوقف نشاط أصحاب الأعمال بثلاث محافظات مما أدى إلى إرتفاع تعويضات البطالة إلى حوالي ثلاث أمثالها في السنة السابقة للعدوان (٣).

٤) دلت الخبرة المستفادة من الدول المختلفة والموضحة بالجدول رقم (٢) (٣) على أن نسبة التعويضات إلى الإشتراكات في عام ١٩٦٦ - وهي أقل منها في عامي ١٩٦٠، ١٩٦٣ - لا تتجاوز ٦٣,٦٪ أي أن الفائض يبلغ ٣٦,٤٪ بما يمثل حوالي ٥٧,٢٪ من التعويضات أي من القسط الصافي.

ولذلك فإن الباحث يجد إنه من المبالغ فيه تقدير إحتياطي التقلبات العكسية بأكثر من ضعف قيمة القسط الصافي ومع كثير من التحرز.

(١) ص ٧ وما بعدها.

(٢) جدول (١) ص ١٤.

(٣) ص ١٥.

رابعاً: المعدل الحقيقي لإشتراقات تأمين البطالة في مصر:

إنتهائنا في البنود السابقة إلى أن:

- (١) المعدل الصافي يمثل ٠.٢٧% من الأجور.
- (٢) المصاريف الإدارية تمثل ٣% من المعدل الإجمالي.
- (٣) احتياطي التقلبات العكسية يقدر بضعف المعدل (أو القسط) الصافي أي ٠.٥٤% من الأجور.

فإذا ما افترضنا أن المعدل الإجمالي س

$$\text{س} = ٠.٢٧\% \text{ من الأجور} + ٠.٣ \text{ س} + ٠.٤٥\% \text{ من الأجور}$$

$$\text{س} - ٠.٣ \text{ س} = ٠.٨١\% \text{ من الأجور}$$

$$\text{س} = ٩٧.٠٨١\% \text{ من الأجور}$$

أي أن المعدل الحقيقي لإشتراقات تأمين البطالة ٠.٨٣٥% من الأجور وهو بذلك يمثل أقل من  $\frac{1}{47}$  من القسط الحالي البالغ ٤% من الأجور.

\* الخلاصة

نخلص من هذا المبحث إلى نتيجتين:

الأولى: أن مزايا نظام التأمين ضد البطالة في مصر تتفق مع المستويات الدولية

الثانية: أن القسط الفعلي للتأمين لا يتجاوز - مع كثير من التحرز - ٠.٨٣٥% من الأجور وهو ضئيل بالنسبة للقسط الحالي والذي يمثل ٤% من الأجور.

والنتيجة المنطقية لذلك هي تخفيض معدلات إشتراقات هذا التأمين إلى القدر الذي يتفق مع القسط الفعلي وهو أمر يجيزه قانون التأمينات الإجتماعية<sup>(١)</sup>.

على أن الباحث يلاحظ أن القسط الفعلي والبالغ ٠.٨٣٥% من الأجور يقل كثيراً عن حصة كل من مصادر التمويل الحالية والتي تبلغ ١% من الأجور بالنسبة لكل من العمال والدولة، ٢% من الأجور يؤديها أصحاب الأعمال.

---

(١) م ١١ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

ومن هنا يرى الباحث إنه يمكن تحميل أحد هذه المصادر بالقسط الفعلى وفى ذات الوقت يخفف عبء التمويل الحالى بالنسبة لمختلف أطراف التمويل وهو ما سنناقشه فى الفصل الثانى المتعلق بمشاكل توزيع الإشتراكات بين مصادر ها.

— — —

## المبحث الثانى عدم كفاية إشتراكات التأمين الصحى

فيما يتعلق بالإشتراكات المخصصة  
للعلاج الطبى - عدم كفاية الإشتراكات  
المخصصة للمعونات المالية - الخلاصة

تتمثل مصادر تمويل التأمين الصحى فى الإشتراكات الشهرية التى يؤدوها صاحب العمل بواقع ٤ ٪ من أجور العاملين لديه وفى الإشتراكات الشهرية التى تقتطع من أجور العاملين بواقع ١ ٪ منها، وذلك علاوة على رسم ضئيل يؤديه المريض.

ووفقاً للقرار الجمهورى رقم ٣٢٩٨ لسنة ٦٤ يقتصر إختصاص الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية على تحصيل الإشتراكات المشار إليها بالفقرة السابقة وأداء المعونات المالية المستحقة للمرضى وذلك مقابل ٢٥ ٪ من حصة صاحب العمل (أى مقابل ١ ٪ من الأجر)، أما باقى الإشتراكات (١ ٪ من الأجر تمثل حصة المؤمن عليهم كاملة مضافاً إليها ٣ ٪ من الأجر التى تمثل ٧٥ ٪ من حصة أصحاب الأعمال) فتحال إلى الهيئة العامة للتأمين الصحى كمقابل للعلاج والرعاية الطبية ونفقات الانتقال بالوسائل العامة.

ولقد أسفرت الدراسة التى أجراها الباحث حول مدى كفاية الإشتراكات المتاحة لتغطية مزايا التأمين عن وجود عجز فى الإشتراكات سواء فى ذلك تلك المخصصة للعلاج والرعاية الطبية ونفقات الانتقال أو تلك المخصصة للمعونات المالية.

فيما يلى نعرض هذه الدراسة ونتائجها:

\* فيما يتعلق بالإشتراكات المخصصة للعلاج والرعاية الطبية ونفقات الانتقال:

لبيان مدى كفاية هذه الإشتراكات قام الباحث بمقارنة متوسط تكلفة علاج المؤمن عليه بمتوسط الإشتراكات المخصصة لهذا الغرض والبالغة ٤ ٪ من الأجر.

وفى هذا الشأن نعرض الجدولين الإحصائيين التاليين:

جدول رقم (٥): متوسط الإشتراكات السنوية المخصصة للعلاج الطبي وفقاً للوضع فى ٦/٣٠/٦٣، ٦/٣٠/٦٦٨١٩

متوسط الإشتراكات السنوية المخصصة للعلاج (٣)		متوسط الأجر الشهرية (١)						بيان
		المتوسط		إجمالى الأجر الشهرية		عدد المؤمن عليهم		
٦٨/٦/٣٠	٦٣/٦/٣٠	٦٨/٦/٣٠	٦٣/٦/٣٠	٦٨/٦/٣٠	٦٣/٦/٣٠	٦٨/٦/٣٠	٦٣/٦/٣٠	
مليجـ ٨,٧٣٨	مليجـ ٨,٠٤٥	مليجـ ١٨,١٦٦	مليجـ ١٦,٧٦١	١٢,٧٢٨,٣٢٢	٦,٣٨٥,٣٧٥	٧,١٢٢٢	٣٧٥٠٠٠	العاملون بالقطاع العام
٣,٩٤٣	٣,٤٨٥	٨,٢١٥	٧,٢٦١	٦,٨٦١,٨٤٣	٢,٦٩٣,٦٨٩	٨٣٥٣٠٤	٣٧١٠٠٠	العاملون بالقطاع الخاص
٦,١٢٣	٥,٧٧٨	١٢,٧٥٦	١٢,٠٣٨	١٩,٦٠٠,١٦٤	٨,٩٧٩,٠٦٤	١,٥٣٦,٥٢٦	٧٤٦٠٠٠	الإجمالى

ويستفاد من هذا الجدول فيما يلى:

١- ارتفاع متوسط الأجر بالنسبة للعاملين فى القطاع العام عنه بالنسبة للعاملين فى القطاع الخاص بحيث لا يكاد يمثل المتوسط بالنسبة للقطاع الخاص ٤٥,٢٪ منه بالنسبة للقطاع العام وفقاً للوضع فى ٦٨/٦/٣٠ (٣,٩٤٣ مقابل ٨,٧٣٨).

١- إتجاه متوسط الأجر إلى الإرتفاع فبالنسبة للعاملين بالقطاع العام إرتفع من ١٦,٧٦١ إلى ١٨,١٦٦ أى بمبلغ وقدره ١,٤٠٥ يمثل ٨,٣٨٪ من المتوسط فى بداية الخمس سنوات محل البحث، وبالنسبة للعاملين بالقطاع الخاص ارتفع من ٧,٢٦١ إلى ٨,٢١٥ أى بمبلغ وقدره ٩٥٤. يمثل ١٣,١٤٪ من المتوسط فى بداية الخمس سنوات محل البحث.

(١) تقرير فحص المركز المالى للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢.

(٢) يمثل ٤٨٪ من متوسط الأجر الشهرية باعتبار أن الإشتراكات الشهرية المخصصة للعلاج ٤٪ من الأجر الشهرية.

جدول (٦): متوسط تكلفة علاج المؤمن عليه خلال السنوات من ٦٥/٦٤ وحتى ١٩٦٩/٦٨ (١)

٦٩/٦٨	٦٨/٦٧	٦٧/٦٦	٦٦/٦٥	٦٥/٦٤	عناصر التكلفة
مليجـ	مليجـ	مليجـ	مليجـ	مليجـ	العلاج خارج المستشفيات
٤,٤١٢	٤,٤٥٣	٤,٢٨٦	٥,٧٤٦	٦,٩٤٣	العلاج داخل المستشفيات
٢,٦٢٣	٢,٨١٩	٣,٠٨٦	٣,٢٩٢	٣,٢٦٠	الأجهزة التعويضات
.١٧٣	.١٦٤	.١٢٣	.٢٢٦	.٢٨٠	المصروفات الإدارية
.٩١٢	.٨٩٩	.٧٢٨	.٨٢٠	١,٠٦٠	أجمالي متوسط التكلفة
٨,١٢٠	٨,٣٣٥	٨,٢٢٣	١٠,٠٨٤	١١,٥٤٣	

ويتضح من تحليل بيانات هذا الجدول ما يلي:

١- يتميز متوسط تكلفة العلاج خلال السنوات الثلاثة الاخيرة التي شملتها الدراسة (٦٧/٦٦ إلى ٦٩/٦٨) بقدر ملحوظ من الثبات مما يعنى إمكان إتخاذه أساساً للمقارنة.

٢- بتحليل عناصر متوسط التكلفة فى السنوات المشار إليها بالبند السابق يتضح لنا ما يلي:

أ- تتميز نفقات العلاج خارج المستشفيات بقدر كبير من الثبات. وأورد فيما يلي جدول تفصيلياً بعناصرها:

جدول (٧): عناصر نفقات العلاج خارج المستشفيات خلال السنوات من ٦٧/٦٦ إلى ١٩٦٩/٦٨ (٢)

٦٩/٦٨	٦٨/٦٧	٦٧/٦٦	العناصر
مليجـ	مليجـ	مليجـ	ممارس
.٦٠٧	.٥٩٨	.٥١٥	أخصائى
.٩٠٥	١,٠١٥	١,١٦٧	دواء
٢,٩٠٠	٢,٨٤٠	٢,٦٠٤	إجمالي
٤,٤١٢	٤,٤٥٣	٤,٢٨٦	

(١) التأمين الصحى فى ست سنوات، الهيئة العامة للتأمين الصحى سنة ١٩٧١ ص ٤٣.  
(٢) المرجع السابق، ص ٤٣.

ويلاحظ من هذا الجدول ما يلي:

- إتجاه نفقات خدمات الممارس للإرتفاع بمعدل يبلغ ١٨٪ فى عام ٦٩/٦٨ عنه فى عام ٦٧/٦٦ ويتوقع - فى رأى الباحث - إستمرار ذلك مع الإمتداد التدريجى للتأمين الصحى إلى المنشآت التى يعمل بها عدد أقل من العمال إذ يتناقص عدد المؤمن عليهم الذين يرعاهم الممارس الواحد كلما إنتشروا فى أكثر من مكان<sup>(١)</sup>.

- أتجاه نفقات خدمات الأخصائيين للإخفاض بمعدل يبلغ فى عام ٦٩/٦٨ ٢٣٪ منه فى عام ٦٧/٦٦ ولا يتوقع الباحث إستمرار هذا الإتجاه إذ يرجع فى رأيه للعجز فى عدد الأخصائيين<sup>(٢)</sup> وبالتالي زيادة عدد المؤمن عليهم الذين يخدمهم الأخصائى عن المعدل المناسب.

- إتجاه نفقات الدواء للإرتفاع بشكل مستمر وبمعدل بلغ فى عام ٦٩/٦٨ حوالى ١١٪ من نفقات الدواء فى عام ١٩٦٧/٦٦ وهو أمر يتفق مع السائد فى العديد من دول العالم ويتوقع الباحث إستمراره لعدم كفاية المستوى الحالى<sup>(٣)</sup> من ناحية ولما قد يؤدى إليه التحرر من أسلوب تحديد أنواع الأدوية التى تقدم للمريض والمتبع حالياً وذلك إذا ما تم التحرر منه<sup>(٤)</sup>.

---

(١) يتراوح عدد المؤمن عليهم الذين يرعاهم الممارس الواحد بين ١٥٠٠، ٢٠٠٠ وفقاً لتجمعاتهم فإذا كانوا فى تجمع واحد فيخصص ممارس لكل ٢٠٠٠ وإذا كانوا فى تجمعين خصص ممارس لعدد يتراوح بين ١٧٥٠، ١٨٥٠ وإذا كانوا فى ثلاث تجمعات خصص ممارس لعدد يتراوح بين ١٦٠٠، ١٧٠٠ أما إذا كانوا فى أربع تجمعات فيخصص ممارس لعدد يتراوح بين ١٥٠٠، ١٦٠٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٤.

(٣) يشير التقرير الإحصائى لهيئة التأمين الصحى (المرجع السابق) ص ١٧ إلى الشكوى من عدم صرف إحتياجات المرضى من الأدوية ويعزيها لعدم توافرها فى الأسواق.

(٤) من أهم مشاكل التمويل فى دول أسيا الإرتفاع المستمر فى أسعار الأدوية مع تحرر مؤسسات التأمين الإجتماعى من تحديد أنواع الأدوية التى تقدمها وقد لوحظ ذلك على وجه الخصوص فى الدول التى يكون مجال التأمين فيها شاملاً كأستراليا واليابان ونيوزلاندا وقد أدى فى اليابان سنة ١٩٦٧ إلى رفع معدلات إشتراكات كل من العمال وأصحاب الأعمال.

**Social security in Asia: Trends and Problems, Op. Cit.,  
PP. 61-62**

ب- تتجه نفقات العلاج داخل المستشفيات للانخفاض بمعدل بلغ في عام ٦٩/٦٨ ١٥٪ من النفقات في عام ٦٧/٦٦ ولا يتوقع الباحث استمرار هذا الانخفاض إذ إنه يرجع من ناحية لانخفاض عدد الأسرة المخصصة للمرضى عن المعدلات السائدة دولياً (تبلغ في الولايات المتحدة الأمريكية ٨,٨ لكل ألف مؤمن عليه، وفي تركيا ٢٣ للألف وفي إنجلترا ١١ في الألف وفي روسيا ٨,٣ في الألف في حين أن هيئة التأمين الصحي في مصر حددها بـ ٤ في الألف ومع ذلك فإن عدد الأسرة الذي توفره فعلاً حوالي ٣,٢ في الألف) (١) وإلى ارتفاع نسبة شغل الأسرة المتاحة عن المعدلات العالمية من ناحية أخرى (تراوحت في فروع هيئة التأمين الصحي بين ٩٢,٥٪، ٩٩٪ في حين أن النسبة العالمية لمتوسط شغل الأسرة ما بين ٨٠، ٨٥٪ من الأسرة المتاحة وبلغت في مستشفيات التأمين الصحي بإنجلترا في عام ١٩٦٩ ٨٤٪) (٢).

ج- تتجه نفقات الأجهزة التعويضية للإرتفاع بمعدل بلغ حوالي ٤١٪ في عام ٦٩/٦٨ عن نفقات عام ٦٧/٦٦ وهو معدل مرتفع بشكل ملحوظ ولذا يتوقع الباحث انخفاضه بما يساير مستوى الإرتفاع في الأسعار السائد.

د - تتجه المصروفات الإدارية للإرتفاع بشكل ملحوظ إذ بلغت في عام ٦٧/٦٦ <sup>مليج</sup> ٧٢٨. مقابل <sup>مليج</sup> ٩١٢. في عام ٦٩/٦٨ أي أن معدل الزيادة في السنة الأخيرة يمثل ٢٥٪ من متوسط المصروفات في السنة الأولى.

ولقد كان المتوقع انخفاض متوسط المصروفات مع إمتداد مجال التأمين الصحي لفئات جديدة (من ١٤٠,٠٠٠ في عام ٦٥/٦٤ إلى ١٥٠,٠٠٠ في عام ٦٦/٦٥، ١٧٢,٥٠٠ في عام ٦٧/٦٦، ٢٢٤,٥٠٠ في عام ٦٨/٦٧، ٢٥١,٥٠٠ في عام ٦٩/٦٨) (٣).

ولذا فالأمر يقتضى التعرف على نسبة المصروفات الإدارية إلى الاشتراكات في الدول الأخرى خاصة وإن النسبة الحالية في مصر مرتفعة إذ تمثل في عام ٦٨/٦٧ ١٠,٣٪ من متوسط الاشتراكات (بلغ متوسط <sup>مليج</sup> المصروفات الإدارية في عام ٦٨/٦٧ ٨٩٩. في حين أن متوسط

(١) التأمين الصحي في ست سنوات، مرجع سبق ذكره، ص ١٦.

(٢) المرجع السابق، ص ١٧.

(٣) المرجع السابق، ص ٤٣.

(٤) جدول رقم ٥، جدول رقم ٦.

إشتراقات العاملين في القطاع العام، والذين يقتصر التأمين الصحي على بعضهم حالياً، بلغ <sup>مليج</sup> ٨,٧٢٨) وذلك رغم عدم قيام هيئة التأمين الصحي بتحصيل الإشتراكات (هذه المهمة موكوله حالياً لهيئة التأمينات الإجتماعية). وعلى ذلك فإنه يستفاد من مقارنة وتحليل جدولى متوسط تكلفة العلاج ومتوسط الإشتراكات المخصصة لذلك <sup>(١)</sup> ما يلى:

#### أولاً: فى مجال مدى كفاية الإشتراكات الحالية:

(١) يقتصر مجال التأمين الصحي حالياً على بعض العاملين بالقطاع العام، وبمقارنة متوسط الإشتراكات التى يؤدونها أو تؤدى عنهم فى عام ٦٨/٦٧ <sup>مليج</sup> والبالغ ٨,٧٢٨ (الإشتراقات المخصصة للعلاج الطبى) بمتوسط تكلفة علاج المؤمن عليه والبالغ فى هذه السنة <sup>مليج</sup> ٨,٣٣٥ (وبافتراض أن الرسوم الضئيلة التى يؤديها المرضى تقابل نفقات الإنتقال بالوسائل العامة المستحقة لهم) يتضح لنا أن هناك حالياً فائضاً فى الإشتراكات المخصصة للعلاج والرعاية الطبية يبلغ بالنسبة للمؤمن عليه الواحد <sup>مليج</sup> ٣٩٣. أى يبلغ فى عام ٦٨/٦٧ <sup>مليج</sup> ٨٨,٢٢٨,٥٠٠ وذلك على أساس أن عدد المؤمن عليهم فى هذه السنة ٢٢٤٥٠٠ عاملاً.

(٢) إذا ما راعينا إمتداد التأمين الصحي المختلف فئات العاملين الخاضعين لقانون التأمينات الإجتماعية بما فى ذلك العاملين بالقطاع الخاص - وهو الأمر الذى يجب أن تتم المقارنة على أساسه إذ ينص نظام التأمينات الإجتماعية على ذلك (٢) - فإن متوسط الإشتراكات المخصصة للعلاج والتى يؤديها أو تؤدى عن جميع العاملين يبلغ فى عام ٦٨/٦٧ <sup>مليج</sup> ٦,١٢٣ وهو أقل من متوسط تكلفة العلاج والبالغ فى ذات السنة <sup>مليج</sup> ٨,٣٣٥ بمبلغ <sup>مليج</sup> ٢,٢١٢ فإذا ما إستبعدنا من متوسط تكلفة العلاج المصروفات الإدارية البالغة فى ذات السنة <sup>مليج</sup> ٨٩٩. لأصبحت <sup>مليج</sup> ٧,٤٣٦ ويبلغ مقدار العجز بالتالى <sup>مليج</sup> ١,٣١٢ بما يمثل <sup>مليج</sup> ٢١,٤٤٤٪ من الإشتراكات المخصصة للعلاج والبالغة <sup>مليج</sup> ٤٪ من الأجر.

(١) جدول رقم ٥، جدول رقم ٦.  
(٢) تقضى المادة الثامنة من قرار إصدار قانون التأمينات الإجتماعية بإمتداد التأمين الصحي إلى جميع الخاضعين لهذا القانون فى جميع أنحاء الجمهورية فى خلال ثلاث سنوات على الأكثر من تاريخ العمل به (من ١٠/١ ٦٤).

### ثانياً: فى مجال تحديد معدل الإشتراكات المناسبة

يتحدد معدل الإشتراكات عن عناصر ثلاث هى: المعدل أو القسط الصافى والمصاريف الإدارية وإحتياطى التقلبات العكسية. ونتناول من هذه العناصر ما يلى:

#### ١- المعدل أو القسط الصافى:

يستفاد من الجدول رقم ٦ أن متوسط تكلفة العلاج بإستبعاد المصروفات الإدارية يبلغ فى عام ٦٨/٦٧ ٧,٤٣٦ <sup>مليج</sup> كما يستفاد من الجدول رقم ٥ أن متوسط الأجور الشهرية فى ٦٨/٦/٣٠ ١٢,٧٥٦ <sup>مليج</sup> أى أن المتوسط السنوى للأجور فى هذه السنة يبلغ ١٥٣,٠٧٣.

وعلى ذلك فإن المعدل أو القسط الصافى  
٧,٤٣٦

$$= \frac{7,436}{153,073} = 4,8578\% \text{ من الأجور.}$$

#### ٢- المصروفات الإدارية

رأينا فيما سبق (١) أن نسبة متوسط المصروفات الإدارية إلى متوسط الإشتراكات المخصصة للعلاج بلغت فى عام ٦٨/٦٧ ١٠,٣٪ وأن هذه النسبة تتجه للإرتفاع بشكل ملحوظ رغم إنه كان من المتوقع إتجاهها للإخفاض مع الإمتداد التدريجى فى مجال التأمين الصحى وهو الأمر الذى يدعو لدراسة هذه النسبة فى الدول الأخرى.

ولهذا الغرض - وحتى يمكن من ناحية أخرى معرفة نسبة نفقات المزايا إلى إجمالى الإشتراكات مما قد يفيد فى تحديد إحتياطى التقلبات العكسية - قام الباحث بإستخلاص الجدول الموضح فيما يلى من التقارير الإحصائية الدورية الثلاثة الأخيرة التى نشرتها منظمة العمل الدولية (٢).

(١) ص ٢٦.

2) The Cost Of Social Security, 1958 -1960,Op. cit.

The Cost of Social Security, Six International inquiry, 1961, 1963,  
Op. Cit.

- The Cost Of Social Security, Seventh International inquiry, 1964, 1966, Op. Cit.

**جدول (٨):** مزايا التأمين الصحي والمصاريف الإدارية المتقدمة والنامية بمليين العملات الوطنية ونسبتها لإشتراكات التأمين في أعوام ١٩٦٦/١٩٦٣/١٩٦٠

م	الدول وفقاً لمجموعاتها	الإشتراكات	١٩٦٠				الإشتراكات	١٩٦٣				الإشتراكات	١٩٦٦				
			المصاريف الإدارية		المزايا			المصاريف الإدارية		المزايا			المصاريف الإدارية		المزايا		
			%	مبالغ	%	مبالغ		%	مبالغ	%	مبالغ		%	مبالغ	%	مبالغ	
	مجموعة الدول المتقدمة																
١	الدانمارك	٣٥٣,٤٠	١٠٠,١٤	٣٥٣,٩٠	١١,٠٩	٧١٦,٦٠	٩٠,٩٧	٦٥١,٢٠	٧١٦,٦٠	١١,٠٩	٣٩,٢٠	٧٢,٩٠	٩١,٧١	٨٥٢,٦	٩٣٥,٢٠	٧٢,٩٠	
٢	السويد	١,١٦٢,٣٠	١,٠٧١,٩٠	٩٢,٢٢	٦,٦٢	١,٨٤٣,٢٠	٩٢,٣٠	١,٧٠١,٢٠	١,٨٤٣,٢٠	٦,٦٢	٧٦,٩٠	٩٢,٢٢	٩٢,٤٣	٢١٦١,٥٠	٢٣٣٨,٦٠	٢٠٧,٤٠	
٣	النرويج	٧٧٧,٤٠	٧١٣,٧٠	٧٧٧,٤٠	٥,٩٧	٩٧٨,٢٠	٩٢٢,٣٠	٩٧٨,٢٠	٥,٩٧	٤٦,٤٠	٩١,٨١	٨٦,٧٤	١٢٧٢,٨٠	١٤٦٧,٣٠	٦٠,٦٠		
٤	اليابان	٢٥٢,٣٢٨,٠٠	٢٠٧,٥٧١,٠٠	٢٥٢,٣٢٨,٠٠	٨٢,٢٦	٤٤٣,٤٩٦,٠٠	٤٠٧,٣٠١,٠٠	٤٤٣,٤٩٦,٠٠	٥,٤٤	١٣,٧٣١,٠٠	٨٢,٢٦	٩٤,٣٠	٧٤٨٧٤٧,٠٠	٧٩٣٤٨,٠٠	٣٠٢٩٨,٠٠		
٥	أيسلندا	١١٨,٨٠	١١٣,٧٠	١١٨,٨٠	٥,٦٤	١٩٠,٨٠	١٧٢,٨٠	١٩٠,٨٠	٥,٦٤	٦,٧٠	٩٥,٧١	٩٤,٢١	٣٦٤,٢٠	٣٨٦,٦٠	١٩,٣٠		
٦	بلجيكا	١٤,٧٨٠,٨٠	١٤,٧٧٨,٥٠	١٤,٧٨٠,٨٠	٦,١٤	١٨٢,٧٨,٨٠	١٨٩٤٤,١٠	١٨٢,٧٨,٨٠	٦,١٤	٩٠,٧,٥٠	٩٩,٩٨	٨٨,٦٢	٣٤٤٨١,٣٠	٣٨٩٥٩,٦٠	٣٠٤٦,٣٠		
٧	سويسرا	٥٠٠,٣٠	٣٩٦,٤٠	٥٠٠,٣٠	٧٩,٢٣	٦٨٠,١٠	٥٢٩,٦٠	٦٨٠,١٠	١٠,٨٣	٥٤,٢٠	٧٩,٢٣	٨٥,٠٩	١١٢١,٧٠	١١٢١,٧٠	١١٥,٥٠		
٨	فرنسا	٧,٠١٥,٨٠	٦,٦٨٠,٨٠	٧,٠١٥,٨٠	٦,٣٠	١٢,٧٧٨,١٠	١٢٥,٦١,٣٠	١٢,٧٧٨,١٠	٦,٣٠	٤٤٢,٢٠	٩٥,٢٢	١٠٣,٤٢	١٧٨٨٦,٤٠	١٧٢٩٥,٣٠	١٠٤٦,٠٠		
٩	فنلندا	١٤,٩١	١٣,٦٠	١٤,٩١	٤,٠٩	١٨,٨٠	١٧,٧٠	١٨,٨٠	٤,٠٩	٦١	٩١,٢١	٨٢,٤٤	١٧٩,٨٠	٢١٨,١٠	٣٣,٠٠		
١٠	هولندا	١,١٥٢,٧٠	٩٥٧,٨٠	١,١٥٢,٧٠	٧,٥٥	١,٥١٢,٩٠	١٤,٩٥,٤٠	١,٥١٢,٩٠	٧,٥٥	٨٨,٥٠	٨٣,٠٩	٩٠,٩٠	٢٥٠٧,٧٠	٢٧٥٨,٨٠	١٨٦,٠٠		
			٩١,٠٨٧		٦,٩٦٧		٩٣,٨٧٢		٦,٩٦٧		٦,٨٧٦		٩٠,٩٣٨				
	مجموعة الدول النامية																
١	إكوادور	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١٢٠,٠٠	٣٤,٠٠		
٢	بروما	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	١٠,٠٠٩	٠,٩٩		
٣	كستاركا	٠	٠	٠	٠	٠	٣٧,٠٢	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٨١,٢٢	٨,٩٥		
			٠		٠		٧٥,٠٨		٠		١١,٦٨		٧٠,٠٥				

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي:

أ- اتجاه المصروفات الإدارية للإنخفاض فقد بلغت نسبتها إلى إجمالي الاشتراكات في الدول المتقدمة ٦,٩٦٧٪ في عام ١٩٦٠ وإنخفضت هذه النسبة إلى ٦,٨٧٦ في عام ١٩٦٣ ثم إلى ٦,٥٦٥ في عام ١٩٦٦ كما بلغت في كوستاريكا في عام ١٩٦٣ ١١,٦٨٪ وإنخفضت في عام ١٩٦٦ إلى ١١,٠١٪.

ب- أن هذه النسبة منخفضة في الدول المتقدمة عنها بالنسبة للدول النامية وبشكل ملحوظ فبينما تدور في الدول الأولى بين ٦,٥٪، ٧٪ فإنها تتراوح في الدول النامية بين ٩,٨٪، ١٣,٣٪.

ولما كانت النسبة في مصر في عام ٦٨/٦٧ ١٠,٣٪ فإن الباحث يتوقع إنخفاضها - رغم اتجاهها الحالي للإرتفاع - مع الإمتداد التدريجي في مجال التأمين.

ولما كان عبء تحصيل الاشتراكات يقع على عاتق هيئة التأمينات الإجتماعية حيث لا تتجاوز المصاريف الإدارية ٣٪ من الاشتراكات (١).

لذا فإن الباحث يرى أن المصاريف الإدارية يجب ويمكن أن تكون في حدود ٨٪ من الاشتراكات المخصصة للعلاج والرعاية الطبية.

٣- إحتياطي التقلبات العكسية:

يشير الأستاذ ماموريا (٢) إلى الأسلوب المتبع في تمويل التأمين الصحي قانلاً: "يمول التأمين الصحي غالباً وفقاً لأسلوب الموازنة The assessment system حتى في تلك الحالات التي نجد فيها تشريعاً واحداً لهذا التأمين وتأمين المعاش إذ يمسك حساب مستقل لكل منهما، وفي بريطانيا فقط يستخدم أسلوب التراكم The accumulation system حيث يوفر التأمين الصحي مزايا في حالة العجز ولفترة غير محدودة.

وتتبع صناديق التأمين الصحي الحديثة طرقاً متقدمة لموازنة إيراداتها ومصروفاتها، وفي تأمين ذي مجال واسع فإن عدد أيام المرض لكل شخص

---

(١) راجع ص ١٨.

2) C. B. Mamoria, Op. Cit., PP. 64- 65.

تختلف من سنة لأخرى فى حدود ضيقة، ويعتبر الإحتياطي المعادل لنفقات سنة كافيًا فى معظم الدول بالنسبة للتأمين ذى المجال المحدود.

وبالطبع يتم تكوين هذا الإحتياطي تدريجياً.....".  
ويستفاد من هذه العبارات أهمية تكوين قدر من الإحتياطيات للتأمين الصحى وهو ما تنادى به هيئة التأمين الصحى فى مصر<sup>(١)</sup>.

أما مقدار هذا الإحتياطي فيلاحظ فى شأنه ما يلى:

(١) يستفاد من تحليل بيانات عناصر تكلفة العلاج فى مصر<sup>(٢)</sup> إتجاه نفقات خدمات الممارس للإرتفاع بمعدل حوالى ٩٪ سنوياً (١٨٪ فى سنتين) وإتجاه نفقات الدواء للإرتفاع بمعدل حوالى ٥,٥٪ سنوياً (١١٪ فى سنتين) وإتجاه نفقات الاجهزة التعويضية للإرتفاع بمعدل حوالى ٢٠,٥٪ سنوياً (٤١٪ فى سنتين)، والمعدل الأخير رأى الباحث إرتفاعه بشكل ملحوظ.

(٢) يستفاد من تحليل بيانات جدول الإشتراكات المخصصة للعلاج<sup>(٣)</sup> إتجاه متوسط الأجرور الذى تودى على أساسه الإشتراكات إلى الإرتفاع بمعدل يبلغ

حوالى ٦٪ فى أربع سنوات أى حوالى ١,٥٪ سنوياً (من ٥,٧٧٨ مليون<sup>مليج</sup> فى ٦/٣٠

١٩٦٣ إلى ٦,١٢٣ فى ٦٨/٦/٣٠) ويتوقع إرتفاع هذا المعدل مع القرارات الخاصة بالحد الأدنى للأجرور ومع صدور قانون العاملين فى القطاع العام لتصل - فى رأى الباحث - إلى حوالى ضعف معدل الزيادة الحالى.

(٣) يشير الأستاذ ماموريا إلى أن الإحتياطي الذى يعادل نفقات سنة يعتبر مناسباً فى أغلب الدول.

وفى هذا الشأن يبين لنا الجدول رقم (٨)<sup>(٤)</sup> أن نسبة مزايا التأمين ومصاريفه الإدارية إلى إشتراكاته تصل فى الدول المتقدمة إلى حوالى ٩٧,٥٪

(١) ترى هيئة التأمين الصحى أهمية تكوين مخصص لتقلبات معدلات المرض يستغل فى حالة الإرتفاع الفجائى لهذه المعدلات وكذلك لمواجهة الزيادة فى تكلفة الخدمة التى تحدث عادة عن التطبيق على فئات جديدة من المؤمن عليهم وكذلك لمواجهة تقلبات معدلات المرض التى تحدث من سنة لأخرى (التأمين الصحى فى ست سنوات، مرجع سبق ذكره، ص ٥١).

(٢) جدول (٧) المبين على ص ٢٤.

(٣) جدول (٥) ص ٢٣.

(٤) ص ٢٩.

فى عام ١٩٦٦ (نسبة المزايا ٩٠,٩٣٨٪ نسبة المصاريف الإدارية ٦,٥٦٥٪) أما فى الدول النامية فتخفص هذه النسبة فى ذات السنة إلى حوالى ٨٣,٥٪ (نسبة المزايا ٧٠,٥٪ ونسبة المصروفات الإدارية ١٣,٥٪).

ومؤدى ذلك أن الإحتياطى فى الدول المتقدمة حوالى ٢,٥٪ مقابل ١٦,٥٪ فى الدول النامية وذلك من إجمالى الإشتراكات.

وعلى ضوء هذه الملاحظات يرى الباحث أن تكون نسبة الإحتياطى فى مصر ٥٪ من الإشتراكات وهى نسبة وإن كانت أقل بكثير منها فى الدول النامية فهى ضعف مثيلتها فى الدول المتقدمة كما إنها تلائم اتجاه النفقات فى مصر للتزايد بالمقارنة لإتجاه الأجور للإرتفاع.

وعلى ذلك فإن معدل الإشتراكات المناسب لتغطية نفقات العلاج والرعاية الطبية يتحدد كما يلى:

بفرض أن هذا المعدل س

$$\text{س} = \text{المعدل الصافى} + \text{نسبة المصاريف الإدارية} + \text{نسبة الإحتياطى}$$
$$= ٠.٤٨٥٧٨ \text{ من الأجور} + ٠.٠٨ \text{ س} + ٠.٥ \text{ س}$$

$$\text{س} = ٠.٨٧ \text{ س} = ٠.٤٨٥٧٨ \% \text{ من الأجور}$$

أى أن المعدل المناسب للإشتراكات المخصصة للعلاج والرعاية الطبية ٥,٥٨٣٧٪ من الأجور.

\* عدم كفاية الإشتراكات المخصصة للمعونات المالية:

بدأ العمل بنظام التأمين الصحى تدريجياً اعتباراً من ١٠/١/١٩٦٤ على أن يبدأ إستحقاق مزاياه بالنسبة لحالات المرض التى تقع اعتباراً من ١/١/٦٥ (على أساس أن المدة المؤهلة لإستحقاق المزايا ثلاثة أشهر) (١).

وبفرض تحديد مدى كفاية الإشتراكات المخصصة لهذا الغرض (١٪ من الأجور) قام الباحث بإعداد الجدولين الإحصائيين التاليين من واقع الخبرة المتوافرة فى الخمس سنوات المنتهية فى ١٩٧١/٦/٣٠.

الأول: ويهتم بإستخلاص مقابل المعونات المالية

وقد تم أعداده مع مراعاة قيام هيئة التأمينات الإجتماعية بتحصيل الإشتراكات بأكملها وبالتالي فإن المخصص لمواجهة المعونات المالية عبارة عن نسبة الـ ١٪ من الأجور (٢٥٪ من حصة صاحب العمل) مخصوماً منها المصاريف الإدارية التى

(١) المادة ٥٠ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

تتفقها هذه الهيئة في سبيل تحصيل إشتراكات التأمين.

الثانى: ويهتم بتحديد مقدار ونسبة العجز بين مقابل المعونات المالية ومبالغ المعونات المنصرفة. وفيما يلى نعرض هذين الجدولين:

جدول (٩): بتحديد مقابل المعونات المالية عن الفترة من عام ١٩٦٧/٦٦ إلى عام ١٩٧١/٧٠ (١)

السنة	إجمالي إشتراكات التأمين			مقابل المعونات المالية	
	عمال	أصحاب الأعمال	الإجمالي	(١) الحصة المخصصة من الإشتراكات	(٢) المصاريف الإدارية
١٩٦٧/٦٦	٣٣٣,١٦٤	١,٢٩١,٣٧٦	١,٦٢٤,٥٤٠	٣٢٤,٩٠٨	٣٧,٥٢٧
١٩٦٨/٦٧	٣٧٨,١١١	١,٤٣١,٣٩٥	١,٨١٨,٥٠٦	٣٦٣,٧٠١	٤٢,١٨٩
١٩٦٩/٦٨	٣٧٨,٦٣٠	١,٥٥٠,٣٣٨	١,٩٣٧,٩٦٨	٣٨٧,٥٩٤	٤٣,٠٢٣
١٩٧٠/٦٩	٤٥٦,٥١٠	١,٨١٨,٣١٩	٢,٢٧٤,٨٢٩	٤٥٤,٩٦٦	٦٠,٥١٠
١٩٧١/٧٠	٤٨٧,٦٨٥	١,٩٥٥,٤٨١	٢,٤٤٣,١٦٦	٤٨٨,٦٣٣	٦٧,٦٧٦
إجماليات	٢,٠٥٢,١٠٠	٨,٠٤٦,٩٠٩	١٠,٠٩٩,٠٠٩	٢,٠١٩,٨٠٢	٢٥٠,٩٢٥

(١) التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن الأعوام من ٦٧ / ٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠، كشوف تقديرات الإيرادات والمحصل منها، الجزء الثانى الخاص بالحساب الختامى.

(٢) وفقاً للقرار الجمهورى رقم ٣٢٩٨ لسنة ١٩٦٤ فإن المفروض لحساب هذه الحصة بواقع ٢٥٪ من حصة صاحب العمل إلا أن الباحث لاحظ عدم دقة توزيع الإشتراكات تقريباً بين العمال وأصحاب الأعمال (المفروض أن تكون النسبة ١ : ٤) ولذا فقد حدد الحصة المخصصة للمعونات بـ ٢٠٪ من إجمالي الإشتراكات (أى ١٪ من الأجور وبالتالى ٢٥٪ من حصة صاحب العمل التى تحدد بـ ٤٪ من الأجور) .. هذا وقد لاحظ الباحث أيضاً أن الحصة المخصصة للمعونات وفقاً للوارد بحساب إجمالي الإيرادات والمصروفات السنوى لا تعبر عن الحصة الفعلية بالنسبة لكل سنة وإن كانت تمثل هذه الحصة بالنسبة لإجمالى السنوات وهو ما يعنى وجود تسويات حسابية.

(٣) حدد المصاريف الإدارية بالنسب الفعلية المستخلصة بالجدول رقم (٤) الموضوع بصـفحة (١٨) وهى ٢,٣١، ٢,٣٢، ٢,٢٢، ٢,٦٦، ٢,٧٧٪ من الإشتراكات فى السنوات من ١٩٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠ على التوالى.

جدول (١٠) مدى العجز في مقابل المعونات ونسبته المنوية إلى حصة الإشتراكات المخصصة للمعونات وللأجور في السنوات من ٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠

السنة	العجز		نسبة العجز	
	المعونات المنصرفة (١)	مقابل المعونات (٢)	العجز	للحصة (٣) المخصصة للمعونات
١٩٦٧/٦٦	٣٥٦,٤٨٣	٢٨٧,٣٨١	٦٩,١٠٢	٢١,٣ %
١٩٦٨/٦٧	٤٢٦,٢٠٨	٣٢١,٥١٢	١٠٤,٦٩٦	٢٨,٨ %
١٩٦٩/٦٨	٤٠٦,٠٩٧	٣٤٤,٥٧١	٦١,٥٢٦	١٥,٨ %
١٩٧٠/٦٩	٤٨٥,٢٠٦	٣٩٤,٤٥٦	٩٠,٧٥٠	١٩,٩ %
١٩٧١/٧٠	٥٥٤,٨١٩	٤٢٠,٩٥٧	١٣٣,٨٦٢	٢٧,٤ %
إجماليات	٢,٢٢٨,٨١٣	١,٧٦٨,٨٧٧	٤٥٩,٩٣٦	٢٢,٧٧ %

ويتضح من هذين الجدولين أن نسبة الـ ١٪ من الأجور المخصصة للمعونات المالية مخصوماً منها المصاريف الإدارية لتحصيل الإشتراكات لا تكفي للوفاء بالمعونات المالية المقررة.

وعلى وجه التحديد فإن العجز في مقابل المعونات عن قيمة المعونات المنصرفة يمثل في المتوسط ٢٢,٧٧٪ من الحصة المخصصة للمعونات (والتي تمثل ١٪ من الأجور) أي بواقع ٢٢٨٪ من الأجور وذلك على ضوء الخبرة المتوافرة في الخمس سنوات الأخيرة.

(١) التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية عن السنوات من ١٩٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠، حساب إجمالي الإيرادات والمصروفات.

(٢) من واقع الجدول رقم (٩) بالصفحة السابقة.

(٣) يقصد بذلك نصيب الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية من الإشتراكات (٢٥٪ من حصة صاحب العمل أي ١٪ من الأجور) والموضح بالجدول رقم (٩) بالصفحة السابقة.

(٤) عبارة عن ١٪ من نسبة العجز للحصة المخصصة للمعونات إذ تمثل هذه الحصة ١٪ من الأجور.

فإذا ما كان علينا تحديد معدل الإشتراكات الذي يجب تخصيصه لمقابلة المعونات المالية فإنه يتعين تحديد المعدل الصافي ثم إضافة نسبة للمصاريف الإدارية وأخرى كاحتياطي للتقلبات العكسية.

وفيما يلي خطوات ذلك:

#### ١- تحديد المعدل الصافي

يمكن تحديد هذا المعدل بإضافة نسبة العجز إلى معدل الـ ١٪ المخصص حالياً لأداء المعونات المالية.

ولتحديد نسبة العجز يتعين أن نقوم بمقارنة الإشتراكات المخصصة حالياً، للمعونات المالية - دون خصم المصاريف الإدارية - بالمعونات المالية المنصرفة.

وفيما يلي جدول بهذه المقارنة

جدول (١١): تحديد نسبة العجز في الإشتراكات الحالية عن المعونات المالية المنصرفة خلال السنوات من ٦٧/٦٦ إلى ١٩٧١/٧٠

السنة	العجز		نسبة العجز	
	المعونات المنصرفة (١)	الإشتراكات (٢)	العجز	للإشتراكات للأجور
١٩٦٧/٦٦	٣٥٦,٤٨٣	٣٢٤,٩٠٨	٣١,٥٧٥	٩,٧١
١٩٦٨/٦٧	٤٢٦,٢٠٨	٣٦٣,٧٠١	٦٢,٥٠٧	١٧,١٩
١٩٦٩/٦٨	٤٠٦,٠٩٧	٣٨٧,٥٩٤	١٨,٥٠٣	٤,٧٧
١٩٧٠/٦٩	٤٨٥,٢٠٦	٤٥٤,٩٦٦	٣٠,٢٤٠	٦,٦٥
١٩٧١/٧٠	٥٥٤,٨١٩	٤٨٨,٦٣٣	٦٦,١٨٦	١٣,٥٥
إجماليات	٢,٢٢٨,٨١٣	٢,٠١٩,٨٠٢	٢٠٩,٠١١	١٠,٣٥

ومن هذا الجدول يستفاد أن نسبة العجز في المتوسط ١٠,٣٥٪ من الأجور.

وعلى ذلك يكون المعدل الصافي ١٠,٣٥٪ من الأجور.

(١) من واقع الجدول ١٠ ص ٣٤ (٢) من واقع الجدول ٩ ص ٣٣.

## ٢- المصاريف الإدارية (الخاصة بالتحصيل)

سبق أن إنتهينا فى المبحث السابق إلى أن المصاريف الإدارية التى تتحملها هيئة التأمينات الإجتماعية تمثل ٣٪ من الإشتراكات (١).

ولما كان يقصد بالإشتراكات هنا تلك الخاصة بمزايا التأمين الصحى بوجه عام سواء فى ذلك العلاج أو المعونات المالية.

ولما كانت الإشتراكات المناسبة للعلاج قد حددت بـ ٥,٥٨٣٧٪ من الأجر (٢).

وعلى ذلك فإن نسبة المصاريف الإدارية هنا عبارة عن ٠,٣ × ٥,٥٨٣٧٪ من الأجر + ٠,٣ من المعدل الخاص بالمعونات المالية. أى ١,٦٧٥٪ من الأجر + ٠,٣ من المعدل الخاص بالمعونات المالية.

## ٣- إحتياطى التقلبات العكسية:

ويتحدد بـ ٥٪ من القسط الإجمالى شأنه فى ذلك شأن الإحتياطى الخاص بالعلاج والرعاية الطبية لإرتباطه فى الحالتين بالتغير فى معدلات المرض.

.....

وعلى ذلك فإن معدل الإشتراكات المناسب لتغطية المعونات المالية يتحدد كما يلى:  
بفرض أن هذا المعدل س

$$\begin{aligned} \text{س} &= \text{المعدل الصافى} + \text{نسبة المصاريف الإدارية} + \text{نسبة الإحتياطى} \\ &= ١,١٠٣٥\% \text{ من الأجر} + (١,٦٧٥\% \text{ من الأجر} + ٠,٣ \text{ س}) + ٠,٥ \text{ س} \\ &= ٩٢ \text{ س} = ١,٢٧١٠\% \text{ من الأجر.} \end{aligned}$$

أى أن المعدل المناسب للإشتراكات المخصصة للمعونات المالية ١,٣٨١٥٥٪ من الأجر.

## الخلاصة

نخلص من هذا المبحث إلى النتائج التالية:

أولاً: أن إشتراكات التأمين الصحى بالمعدلات الحالية لا تكفى لتغطية مزايا هذا التأمين.

---

(١) ص ١٨ وما بعدها (٢) ص ٣٢.

ثانياً: أنه نظراً لأن مجال التأمين الصحي مازال قاصراً على بعض العاملين بالقطاع العام والذين يتميزون بارتفاع مستوى أجورهم فإن العجز الحالي في اشتراكات هذا التأمين يقتصر على تلك المخصصة لمقابلة المعونات المالية.

ثالثاً: إذا ما إمتد التأمين الصحي لكافة العاملين الخاضعين لقانون التأمينات الإجتماعية - وهو ما يجب دراسة مدى كفاية قسط التأمين على ضوئه - فإن العجز في معدل الاشتراكات يكاد يصل إلى ٢٪ من الأجور إذ أن القسط الفعلي في هذه الحالة يبلغ ٦,٩٦٥٢٪ من الأجور (القسط الخاص بالعلاج الطبى والبالغ ٥,٥٨٣٧٪ مضافاً إليه القسط الخاص بالمعونات المالية والبالغ ١,٣٨١٥٪).

رابعاً: أنه يجب البحث عن مصدر أو مصادر لتمويل العجز في معدلات الاشتراكات المالية وهو ما سناقشه في الفصل الثانى المتعلق بمشاكل توزيع الاشتراكات بين مصادرها.

— — —

## الفصل الثانى مشاكل توزيع الاشتراكات بين مصادرها

مشكلة تحديد الاشتراكات -  
المبادئ الدولية والخبرة الاجنبية  
فى مجال توزيع الاشتراكات بين مصادرها  
- المشاكل المحلية

### تمهيد وخطة البحث :

انتهينا فى الفصل السابق من امرين : اولهما أن المعدل الفعلى لاشتراكات تأمين البطالة يقل كثيرا عن حصة كل من مصادر التمويل الحالية مما يمكن معه القول بتحميل أحد هذه المصادر بهذا المعدل ونكون فى نفس الوقت قد خففنا عبء الاشتراكات عن كافة المصادر، أما ثانيهما فيتعلق بعدم كفاية معدل اشتراكات التأمين الصحى الحالى مما يستدعى البحث عن مصدر أو مصادر لتمويل العجز فى المعدلات الحالية .

وحقيقة الأمر أن توزيع الإشتراكات بين مصادرها أو بمعنى آخر نفقات التأمين - يثير مشكلتين رئيسيتين تتعلق الأولى بتحديد المصادر التى يجب ويمكن أن تساهم فى التمويل وتهتم الثانية بمدى مساهمة كل من هذه المصادر (1)

وفىما يتعلق بالمشكلة الأولى فان هناك عاملين يجب أخذهما فى الاعتبار أولهما هو المسئولية عن وقوع الخطر المؤمن منه وثانيهما يدور حول المصالح التى تترتب على قيام التأمين (1)

ومع ذلك فقد ثار ويثور جدل طويل ومتشعب حول عدالة وحتمية مساهمة كل من هذه المصادر فى تمويل نظام التأمينات الاجتماعية ولا تكاد تخلو جهات النظر المتعارضة من وجهة وجدية بحيث يصعب الاجماع على أيهما أفضل من حيث التحليل النهائى (2)

1) C.B. Mamoria. Op.Cit. pp. 51,52.

2) The Financing of Social Security , I.L.O. , Europcan regional conference , report 111, ( Geneva: I.L.O. , 1955) ,p.7.

ومن هنا نشأت المشكلة الثانية فقد اهتمت مؤتمرات العمل الدولية ومختلف الدول بالتوفيق بين وجهات النظر المختلفة في مجال تحديد مصادر الاشتراكات وذلك بمحاولة وضع معادلة موضوعية أو تقرير مبدأ عام في مجال توزيع الاشتراكات بين مصادر ها .

والباحث اذ يعرض في هذا الفصل هاتين المشكلتين بشكل عام انما يهدف إلى إستخلاص الحلول المناسبة للمشاكل القائمة في مجال توزيع الإشتراكات في مصر بين مصادر ها وذلك على ضوء المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة في هذا الشأن.

والمشاكل المحلية تتمثل أولا في تحديد مصادر وكيفية تمويل تأمين البطالة وما يلاحظ من عجز في تمويل التأمين الصحي، وتتمثل ثانيا في تحديد مدى مساهمة ذوى الدخل المنخفضة وفي بيان مصادر تمويل مدد التجنيد والاستبقاء في الخدمة العسكرية أو الاستدعاء للاحتياط ومدد الاعارة خارج الجمهورية وما في حكمها .

ويتمثل منهج البحث في تخصيص مبحث أول لمشكلة تحديد مصادر الإشتراكات والجدل الذي يثور في هذا الشأن ثم محاولى إستخلاص المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة في مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل وذلك في مبحث ثان أما المشاكل المحلية فنفردها لها مبحثا ثالثا وأخيرا نعرض فيه لهذه المشاكل وللحلول المقترحة على ضوء النتائج المستفادة من المبحثين السابقين ونحاول من خلالها تحديد الأطار الفكرى الذى يجب أن يحكم توزيع الإشتراكات فى مصريين مصادر ها .

-----

### المبحث الأول

#### مشكلة تحديد مصادر الاشتراكات

المؤمن عليهم - أصحاب الأعمال -  
الدولة.

نحاول فيما يلى - وباختصار شديد - بيان وجهات النظر المؤيدة والمعارضة لتحمل كل من مصادر التمويل الثلاثة لأعباء مزايا نظام التأمينات الإجتماعية .

\* بالنسبة للمؤمن عليهم :  
أثار تقرير الإشتراكات على المؤمن عليهم جدلا طويلا ومنتشعا فتحمس له البعض وشاق العديد من الأدلة على عدالته وضرورته وعارضه البعض الآخر بحجج لا يمكن التقليل من شأنها .

وبيان ذلك فيما يلي :

أولا : مبررات إشتراكات المؤمن عليهم :

يقال فى هذا الشأن أن التأمينات الاجتماعية قد حلت - ولو إلى حد معين - محل الإدخار أو التأمين الخاص ولذا فإن إعتبرات العدالة تقتضى أن يوجه المؤمن عليهم جزءا من الأموال التى كان عليهم أدخارها أو أداءها كأقساط تأمين، فى حالة عدم قيام نظام التأمينات الاجتماعية، إلى تمويل مزايا هذا النظام وذلك فى صورة اشتراكات (١) .

وإذا ما ساهم المؤمن عليهم فى التمويل فإن المزايا التى يحصلون عليها تستمد حينئذ من حق قانونى (٢) ويكون لها مستوى محدد فلا ترتبط بمدى حاجتهم أو بظروف الميزانية المادية ولولا ذلك لأصبحت نوعا من المساعدات أو الأحسان مما يتعارض مع إحترام العامل لذاته (٣) .

كما يقال بأن مساهمة المؤمن عليهم فى تمويل نظام التأمينات الاجتماعية تمكنهم من الاصرار على المشاركة فى ادارة هذا النظام وهو مطلب عمالى (٤) .

- 1) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p. 2.  
- J. Henry Richardson , Economic and Financial Aspects of Social Security,(London: Rushin House, (1966) p.61  
- الفونس شحاته رزق، دراسات فى اقتصاديات التأمينات الاجتماعية (القاهرة : جمعية ادارة الأعمال العربية، ١٩٧٢) ص ٤٩ ، ٥٠
- 2) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p. 2.
- 3) C.B. Mamoria, Op. Cit., p . 52 .
- 4) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p.2.

ومن أهم مبررات اشتراكات العمال ما يرجع للاعتبارات التمويلية فنظام التأمينات الإجتماعية نظام ضخم وأعبأوه المالية ثقيلة<sup>(١)</sup> ولذا فإن القدر الذى يمكن أن يساهم به العمال يبسر امكانية شمول مزايا هذا النظام لاختار عديده وسخاء مستوى هذه المزايا والشروط المؤهلة لها<sup>(٢)</sup>

ومن بين مبررات مساهمة المؤمن عليهم ما يقال من أن هذه المساهمة تحد من حالات الغش أو التلاعب إذ سيشر المؤمن عليهم بأن إنتشار هذه الحالات سينعكس على معدلات الاشتراكات فترتفع أو على مستويات المزايا فتتخفف ولذا فإنهم لن يتجنبوا فقط المطالبات الصورية بل سيكونون أكثر استعدادا لأحكام الرقابة على الآخرين للحيلولة بينهم وبين أى تلاعب<sup>(٣)</sup>.

وينظر أحيانا إلى مساهمة المؤمن عليهم فى التمويل كعامل يودى إلى إعادة توزيع الدخل فإذا ما تناسبت الاشتراكات التى يودونها مع الأجر أختلف الأمر بالنسبة للمزايا - وهذا شائع على الأقل بالنسبة للمزايا العينية - فأننا نلمس تحولاً فى الدخل بين ذوى الأجر المرتفعة والمتوسطة وذوى الأجر المنخفضة<sup>(٤)</sup>.

وأخيرا يشير البعض إلى أن مساهمة المؤمن عليهم يسيرة التحصيل إذ تقتطع من أجرهم وبالتالى لاتستلزم نفقات إدارية كبيرة لتحصيلها ولا مجال للتهرب منها<sup>(٥)</sup>.

#### ثانياً : وجهات النظر المعارضة "المساوى" :

يشير البعض<sup>(٦)</sup> فى هذا المجال الى بعض المبررات التى اوردهاها بالبند "اولاً" ويتناولونها بالتفنيذ فى رأيهم أنه لم يكن بمقدور العمال تدبير أية

1) C.B.Mamoria , Op.cit .,p. 52 .

2) J. Henry Richardson, Op.cit.pp.59,60.

3) Ibbid, p. 61.

- The Financing of Social Security , Op. Cit. , p. 2.

4) The Role of Social Security and Improved Living and Working Standards in Social and Economic Development, I.L.O. , Eight Conference of American States Members of the I.L.O. , Report 111 , ( Geneva : I.L.O. , 1966 ) , pp. 55 -57.

(5) د. محمد مبارك حجير , الضمان الإجتماعى : دراسة مقارنة , ( القاهرة دار الهنا للطباعة والنشر ١٩٥٦ ) , ص ٢٩٨ , ٢٩٩ .

(٦) د. صادق مهدي السيد , الضمان الإجتماعى : دراسة مقارنة , ( القاهرة دار الفكر العربى , سنة ١٩٥٧ ) , ص ٣٠٥ , ٣٠٨ .

مدخرات أو ابرام عقود تأمين وذلك أما لإنخفاض مستويات أجورهم أو لعدم انتشار الوعي التأميني بينهم، وفي رأيهم أن المجتمع ككل هو المستفيد أولاً وأخيراً من قيام التأمينات الاجتماعية وبالتالي فيجب عليه - ممثلاً في الدولة - تحمل نفقات المزايا بالكامل، وفي رأيهم أيضاً أنه ليس هناك محل للقول بالشعور بالمذلة عند الحصول على المزايا دون المساهمة في تمويلها فكافة الخدمات التي تقدمها الدولة إنما تستمد من حقوق أصلية للمواطنين، كما يرون أن ارتباط الحق في إدارة النظام بالمساهمة في تمويله أمر يكذبه الواقع فالنظام الإنجليزي مثلاً يشرك العمال في التمويل دون إدارته وعلى العكس من ذلك نظام الاعانات العالمية الفرنسي .

ويتمثل الاعتراض الرئيسي على مساهمة المؤمن عليهم في تمويل التأمين الاجتماعي في انخفاض مستويات الأجور، ومن هنا يرى البعض أن على النظام الصناعي توفير وسائل المعيشة للعاملين في فترات عدم القدرة على العمل كما يوفرها في فترات العمل وبهذا تشتق مصادر التمويل من العمل بطريق غير مباشر وتستند المزايا إلى حق قانوني ويكون للعمال الحق في إدارة نظام التأمين، ويرى البعض الآخر أن على الدولة تمويل كافة مزايا التأمينات الاجتماعية تأسيساً على أن ثروتها العامة ما هي الا حصيلة عمل كافة المواطنين وعمالاً لحق كل شخص في حياة كريمة ولمبدأ التضامن الاجتماعي في صورته العريضة (١) .

ومن الناحية الضريبية يرى البعض أن اشتراكات المؤمن عليهم قد يكون لها اتجاه رجعي خاصة إذا ما حددت بمعدلات موحدة Flat - rate ويكون لها بالتالي أثر اجتماعي غير مرغوب فيه وذلك بعكس الضرائب التقدمية (٢) .

ويرى البعض أن اشتراكات المؤمن عليهم قد تحد من سيولة العمل وتؤثر على الأجور خاصة إذا لم يكن نظام التأمين الاجتماعي ذا مجال عام إذا من المحتمل أن يظهر حينئذ اتجاه لدى العمال أو أصحاب الأعمال - للانتقال إلى المناطق التي يمتد أو لا يمتد إليها نظام التأمين (٣) .

---

1) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p. 3.

2) Ibid, p. 4.

- J. Henry Richardson, Op. Cit. p. 61.

3) J. Henry Richardson, Op. Cit. p. 59.

ويعتبر البعض أن مساهمة المؤمن عليهم فى التأمين الاجتماعى أمر مستعار من نظام التأمين التجارى ويرون أن ذلك وان كان ضروريا وأصليا فى النظام الأخير فيجب عدم اعتباره كذلك بالنسبة للتأمين الاجتماعى الذى يهتم أساسا بحماية العمال ولا يهدف للربح (١).

وهناك من يرى أنه رغم أهمية مساهمة المؤمن عليهم من حيث تثبيت وتقوية المركز المالى للنظام فإن لها آثارا اقتصادية ضارة إذ أنها تؤثر على مستويات معيشتهم وعلى قدرتهم الشرائية فينخفض الطلب على كثير من السلع والخدمات ويتأثر بالتالى الانتاج والتشغيل (٢).

#### \* بالنسبة لأصحاب الأعمال :

تكاد تكون مساهمة أصحاب الأعمال فى التمويل مرغوبا فيها فى مختلف الدول ولا تثير ذلك الجدل الطويل والمتشعب الذى أثارته مساهمة المؤمن عليهم، ومن ذلك هناك من يرى اعتبار الدولة هى المصدر الوحيد لتمويل التأمين الاجتماعى .

#### وبيان ذلك فيما يلى :

(١) - د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٧

- د. محمد مبارك حجبر، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٩

(٢) - د. صادق مهدى السعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٣١١.

هذا ورغم التزام الباحث باستعراض وجهات النظر المختلفة دون التعليق عليها فإنه لا يمكن قبول هذا التحليل لأثر اشتراكات المؤمن عليهم إذ أنه يتعين فى هذا المجال النظر للتأمين الاجتماعى كنظام متكامل يمارس تأثيره فى مجال التوازن الاقتصادى على مستويات ثلاث : ميزانية الأفراد وميزانية المشروعات والاقتصاد القومى .

وفىما يتعلق بالمؤمن عليهم نلاحظ أنه إذا كانت الاشتراكات تؤدى لنقص الطلب على السلع الاستهلاكية فإن مزايا التى يحصلون عليها تؤدى دورا معاكسا، وتختلف المحصلة النهائية لذلك فى السنوات الأولى للتأمين عنها فى السنوات المتقدمة - ولذلك يفرض اتباع أسلوب التراكم فى تكوين الاحتياطات كما فى مصر - ففى السنوات الأولى تفوق حصيلة الاشتراكات مقدار المزايا ويمضى الوقت تبدأ المزايا فى الأقتراب من نقطة التكافؤ من اشتراكات العمال ثم تجتازها لتزيد عنها بل ومن اشتراكات أصحاب الأعمال أيضا .

وإذا ما كان الجهاز الانتاجى مرنا فان زيادة الطلب على الاستهلاك تؤدى إلى زيادة الانتاج ( من بحث أعده الباحث لمعهد التأمينات الاجتماعية، سنة ١٩٧٠، ص ٥)

**أولاً :** مبررات اعتبار أصحاب الأعمال مصدراً للتمويل :  
يشير البعض إلى أن التأمينات الاجتماعية تؤدي لرفع المستوى الصحي للعاملين وزيادة إنتاجيتهم وفعاليتهم وهو الأمر الذي يعود بالفائدة على أصحاب الأعمال وعلى ذلك فإن اشتراكاتهم تقابل المصالح التي تعود عليهم (١).

ومن ناحية أخرى يشير البعض لمسئولية النظام الصناعي عن معظم الأخطار التي يتعرض لها العاملون ولذا يتعين أن يتحملوا - كفئة وليس كأفراد - جزءاً من تكلفة مختلف مزايا التأمين الاجتماعي (٢).

ويرى البعض أن من غير المستأغ أن يخصص صاحب العمل اعتمادات سنوية لصيانة الآلات والمعدات ولا يكون عماله - وقيمتهم أسمى - جديرون بصيانة وحماية مماثلة (٣).

وينظر البعض لمساهمة أصحاب الأعمال كمقابل لمساهمة العمال ويشيرون إلى أن العمال لن يتقبلوا مساهمتهم أن لم يلتزم أصحاب الأعمال - كسند لهم - بالمساهمة أيضاً (٤).

وينظر البعض لمساهمة أصحاب الأعمال كمقابل لمساهمة العمال ويشيرون إلى أن العمال لن يتقبلوا مساهمتهم ان لم يلتزم أصحاب الأعمال - تبرر بحقهم في الأشتراك الفعلي في إدارة النظام ذلك الحق الذي اكتسبوه منذ نشأة التأمين الاجتماعي في ألمانيا كمقابل لهذه المساهمة (٤).

---

**1) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p. 4.**

- J. Henry Richardson, Op. Cit. p. 63.

- C.B Mamoria , Op. Cit. , p. 52.

- محمد مبارك حجبر , مرجع سبق ذكره , ص ٢٩٧.

**2) C.B Mamoria , Op. Cit. , p. 52.**

- د. صادق مهدي السعيد , مرجع سبق ذكره , ص ٣١٤ , ٣١٥.

- د. محمد مبارك حجبر , مرجع سبق ذكره , ص ٢٩٧.

(٣) د. صادق مهدي السعيد , مرجع سبق ذكره , ص ٣١٥.

**3) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p. 5.**

(٥) د. صادق مهدي السعيد , مرجع سبق ذكره , ص ٣١٣ , ٣١٤.

د. محمد مبارك حجبر , مرجع سبق ذكره , ص ٢٩٢.

واخيرا يقال بأن مساهمة أصحاب الأعمال تساعد على إدراك بعض مزايا اشتراكات المؤمن عليهم فمساهمتهم في التمويل - وعادة ماتكون كبيرة - تؤدي لاستقرار المركز المالي لنظام التأمين وعدم ربط المزايا التي يحصل عليها العمال باختبارات لقياس درجة حاجتهم (١).

ولا شك أن لمساهمة أصحاب الأعمال دورا في تحقيق توزيع أفضل للدخول بين فئات الشعب (٢) ، وان كان التحليل النهائي لهذا الأثر يرتبط بالتعرف على أولئك الذين يتحملون في النهاية عبء هذه الاشتراكات اذ يحاول أصحاب الأعمال نقل عبء مساهمتهم الى المستهلكين - وهم جميع أفراد المجتمع في الغالب - فاذا ما أمكنهم ذلك فان أثر إعادة توزيع الدخل يرتبط بمجال التأمين، فان اقتصر على ذوى الدخل المنخفض والمتوسطه فان إعادة التوزيع تحقق غرضها الاجتماعي (٣)

#### ثانياً وجهات النظر المعارضة :

يرى البعض أن اشتراكات أصحاب الأعمال تعتبر في حقيقة الأمر بمثابة ضريبة تفرض على أصحاب الأعمال دون مراعاة ربحية مشروعاتهم وقد تؤدي بالتالى الى انخفاض العمالة ومن هنا يجب الا يكونوا المصدر الوحيد لتمويل المزايا ما لم يكن اقتصاد الدولة ذا بنيان لا تلعب فيه درجة ربحية المشروعات الفردية دورا أساسيا (٤).

ويرى البعض بأن عبء هذه المساهمة - خاصة اذا ما كانت كبيرة - قد تحول دون انشاء المشروعات الجديدة أو اتساع المشروعات القديمة وتحسين وسائل وأدوات الانتاج بل قد تؤدي الى توقف بعض المشروعات وهو ما يضر بالتقدم الاقتصادي .

#### \* بالنسبة للدولة "المساهمة العامة"

لا يثور اعتراض جدى حول مساهمة الدولة في تمويل مزايا التأمين الاجتماعي وبالتالي تتحدد هذه المساهمة وفقا لظروف الميزانية العامة، ومع ذلك فهناك رأى

#### 1) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p. 5.

- د. صادق مهدى السعيد , مرجع سبق ذكره , ص ٣١٣ , ٣١٩ .

(٢) د. صادق مهدى السعيد , مرجع سبق ذكره , ص ٣١٦ .

#### 3) The Role of Social Security and Improved Living and Working Standards in Social and Economic Development, I.L.O. , Eight Conference of American States Members of the I.L.O. , Report 111 , ( Geneva : I.L.O. , 1966 ) , pp. 57 -59.

#### 4) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p. 5.

(٥) يشير إلى : د. صادق مهدى السعيد , مرجع سبق ذكره , ص ٣٢٠ .

قوى ينادى بعدم جواز الاعتماد على الدولة اعتمادا كلياً أو شبه كلي.  
ونشير فيما يلي الى مبررات المساهمة العامة والى الرأي القائل بالمساهمة  
الجزئية .

#### أولاً : مبررات مساهمة الدولة "المساهمة العامة"

فضلاً عن الضرورة التمويلية للمساهمة العامة فإنها تبرر أيضاً بمسئولية الدولة  
(أو المجتمع ككل) عن تحقيق اهداف نظام التأمين الإجتماعى وبالفوائد التى تعود  
عليها من قيام هذا النظام (١) .

فمن حيث أنها ضرورة تمويلية يقال أنها تتيح لنظام التأمين الاجتماعى تقديم  
مزايا اكثر سخاء مما يمكنه تقديمه فيما لو اعتمد على اشتراكات العمال وأصحاب الأعمال  
فقط (٢) .

وفى المرحلة الأولى من تطبيق نظام المعاشات تعتبر المساهمة العامة  
ضرورة لتقديم معاشات مناسبة لمن أشرفوا على سن المعاش (٣)

والأمر ذاته بالنسبة للمرحلة الأولى من تطبيق التأمين الصحى حيث يحتاج  
الأمر لأموال ضخمة لإقامة وإعداد المستشفيات والعيادات والمراكز الطبية والمصحات .

وحيث يكون من المناسب ملاءمة المعاشات مع التغير فى نفقات أو مستويات  
المعيشة فلا بد من المساهمة العامة لضخامة النفقات التى تترتب على ذلك .

وإذا ما فقدت أنظمة التأمين الاجتماعى الممولة جزءاً كبيراً من احتياطياتها  
نتيجة لإصدار جديد أو لموجه من التضخم فإن المساهمة العامة تعتبر ضرورية  
حتى يمكن لهذه الأنظمة الوفاء بالتزامتها (٤) .

هذا فضلاً عن أن مساهمة الدولة تجعل نظام التأمين الاجتماعى اكثر قبولا  
لدى الفئات التى يمتد اليها إذ ستشعر حينئذ بأن المزايا المقرره لهم تفوق  
الاشتراكات التى قاموا بأدائها (٥)

- 
- 1) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p.5.
  - 2) J. Henry Richareson , Op. Cit . , 53
  - 3) Idem
  - 4) The Financing of Social Security , Op. Cit. , p.6.
  - 5) J. Henry Richareson , Op. Cit . , 63.

هذا ومن ناحية أخرى فإن مساهمة الدولة تبرز بعدد من الاعتبارات التي تتبع من مسنوليتها عن اهتمامات هذه النظم وبالفوائد العديدة التي تعود عليها من قيام هذه النظم واستمرارها .

فإن كانت استراتيجية الدولة تستهدف تأكيد السلام الاجتماعي فإن من وسائل ذلك قيام نظام سليم وراسخ للتأمين الاجتماعي مما يستدعي مساهمتها في تمويله<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت الدولة تستهدف تحقيق رفاهية أفراد المجتمع من خلال أفضل توزيع ممكن للدخول فإن مساهمتها في تمويل نظام التأمين الاجتماعي تفي بهذا الغرض إلى حد كبير خاصة إذا ما كان بناء النظام الضريبي تقديماً وإذا ما اهتم مجال التأمين الاجتماعي بالفئات ذات الدخل المنخفضة والمتوسطة<sup>(٢)</sup> .

وإذا ما أخذنا بنظرية انتمان الدولة على ضمان وقى المستوى الصحى والمعيشى فسندجدها مطالبة بالمساهمة فى تمويل عديد من مزايا التأمين الاجتماعى فلا بد من مساهمتها فى تمويل مزايا الوفاة المبكره والعجز اذ يرجعان جزئيا الى عدم ملائمة الاسكان وعدم سلامة ظروف العمل<sup>(٣)</sup> ولا بد من مساهمتها فى تمويل المعاشات الأساسية طالما كانت مسنولة عن توفير حد أدنى من المعيشة لمختلف فئات المجتمع، وإذا ما قررت الدولة اعفاء ذوى الدخل المنخفضه من المساهمة فى تمويل النظام – رغم أنهم أكثر الفئات استفاده – فمن الطبيعى مطالبتها بالحلول محلهم فى تمويل المزايا التى سيحصلون عليها<sup>(٤)</sup>.

ولا شك أن هناك كثيرا من مجالات العمل المشتركة بين الدولة أنظمة التأمين الاجتماعى مما يعنى أن قيام هذه الأنظمة واستمرارها يخفف من أعباء الدولة ومن ثم يجب عليها المساهمة ولو بما يقابل ما تحققه من وفورات<sup>(٥)</sup> .

وكثيرا ما تنفق نظم التأمين الاجتماعى – خاصة المتقدمة – أموالا كبيره على البحوث الخاصة بالوقاية من الحوادث والأمراض وغير ذلك من الاعمال التى تهم المجتمع ككل ويتعين عليه بالتالى ان يساهم فى تمويلها<sup>(٦)</sup>.

---

1) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p.7.

2) Ibid./ pp.6,7.

- C.B. Mamoria, Op. Cit., pp. 53 , 54

3) The financing of social security , Op. Cit. , p. 6.

4) C.B. Mamoria , Op .Cit. , pp. 53 , 54

(٥) الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢.

6) The financing of social security , Op. Cit. , p. 6.

ومن الناحية الاقتصادية فإن آثار نظام التأمين الاجتماعي - خاصة الممول - لا تنكر سواء من حيث تحقيق التوازن بين العرض والطلب أو من حيث توجيه احتياطات ضخمة للاستثمارات العامة والخاصة ولذا فيجب على الدولة حماية هذا النظام وخير وسيلة لذلك هي المساهمة في تمويله .

وفضلا عن ذلك فإن الدولة هي التي تصدر نظام التأمين الاجتماعي وهي التي تشرف عليه وأحيانا ما تنفرد بإدارته ولذا فيجب أن تساهم في تمويله<sup>(١)</sup>.

ولا يخفى أخيرا أن انهيار هذا النظام يؤدي لمشاكل عديدة للدولة وأعباء مالية على ميزانيتها ولذا فإن مصلحتها العمل على تدعيم مركزه المالي<sup>(٢)</sup>.

ثانيا : وجهة النظر المعارضة "المساهمة العامة يجب أن تكون محدوده" :

يرى البعض أن الاعتماد على المساهمة العامة في تمويل مزايا التأمينات الاجتماعية يحول دون تحقيق المزايا الايجابية العديدة لاشتراكات العمال وأصحاب الأعمال فيصبح من العسير - في المدى الطويل - النظر للمزايا التأمينية كحق ويرتبط مستواها بظروف الميزانية العامة .

وينتهي هؤلاء الى أن المساهمة العامة لا يمكن أن تكون مفيدة الا اذا كانت محدودة وتقتصر على تمويل جزء من نفقات التأمين<sup>(٣)</sup> .

ويرى البعض أنه اذا ما تقاربت الدخول وارتفعت مستويات المعيشة تناقصت أهمية اشتراك الدولة في التمويل<sup>(٤)</sup> .

---

1) C.B. Mamoria , Op. Cit. , pp. 54.

2) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p. 7.

(٣) الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢ .

4) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p. 1.

**المبحث الثاني**  
**المبادئ الدولية والخبرة الأجنبية في مجال توزيع**  
**الإشتراكات بين مصادر**

**المبادئ الدولية – الخبرة الأجنبية**

يستفاد من استعراضنا لوجهات النظر المختلفة في مجال تحديد مصادر الإشتراكات ان من الصعب الإجماع على إمكان الإعتماد على أى من مصادر التمويل الثلاثة بمفرده.

ولقد كانت وجهات النظر المتعارضة وراء الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية والتي تشكل المبادئ الدولية في مجال تحديد مصادر التمويل وتوزيع أعباء التأمينات الإجتماعية بينهما<sup>(١)</sup>.

وإنعكس ذلك كله على خبرة الدول المختلفة في هذا الشأن إذ تبين لها أن خير وسيلة لتمويل مزايا التأمين الإجتماعي – فيما عدا تأمين إصابات العمل – هي تلك التي تعتمد على تحقيق مزيج من مصادر التمويل الثلاثة بالطريقة التي تتفق مع المبادئ الدولية ومع الظروف المحلية .

ونتناول فيما يلي المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة في مجال تحديد مصادر الإشتراكات وتوزيع نفقات التأمين بينهما .

**\* المبادئ الدولية :**

يقصد بالمبادئ الدولية تلك التي تضمنتها الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات العمل الدولية .

ولقد إستعرض الباحث هذه الإتفاقيات والتوصيات والتي بلغت – حتى دوره الخامس والخمسين لمؤتمر العمل الدولي التي عقدت في جنيف في ١٤/١٠/١٩٧٠ – ١٣، إتفاقية، ١٤٢ توصية فأتضح أن ما اهتم منها بالتأمين الإجتماعي ٢٤ إتفاقية<sup>(٢)</sup> .

**1 ) The Financing of Social Security , Op. Cit. ,p. 1.**

(٢) الإتفاقيات : ٢ ، ١٢ ، ١٧ ، ١٨ ، ١٩ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٠ ، ٤٢ ، ٤٤ ، ٤٨ ، ٥٦ ، ٧١ ، ١٠٢ ، ١٠٣ ، ١١٨ ، ١٢١ ، ١٢٨ ، ١٣٠ .

١٤ توصية (١) تعرضت منها لتمويل هذا التأمين ١٥ إتفاقية (٢)، ٧ توصيات (٣).  
ونبين فيما يلي المبادئ الدولية المستخلصة من هذه الإتفاقيات والتوصيات؛

أولاً: في مجال تحديد كل من أنواع التأمينات الإجتماعية :

١- بالنسبة لتأمين إصابات العمل وأمراض المهنة :

يستفاد من جميع الإتفاقيات والتوصيات التي أشارت لتمويل هذا التأمين أنه لا يجوز أن يرتبط إستحقاق مزاياه بأداء أية إشتراكات من المؤمن عليهم بل يتحمل صاحب العمل إجمالى التكاليف (٤).

٢- بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاه :

القاعدة فى هذا الشأن أن الموارد تتكون من إشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال- بشرط لا يجاوز إشتراك المؤمن عليه إشتراك صاحب العمل - وأن على الدولة أن تساهم ماليا فى التمويل (٥).

٣- بالنسبة للتأمين الصحى والأمومة :

المبدأ أن تتكون الموارد المالية من إشتراكات يؤديها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال فضلا عن مساهمة عامة من الدولة (٦).

وقد إهتمت إحدى التوصيات بالإستقرار السالى لهذا التأمين فأوصت بمراجعة تخصيص إحتياطات مناسبة لمواجهة التقلبات العكسية (٧).

٤- بالنسبة لتأمين البطالة :

يستفاد من التوصية رقم (١) مساهمة الدولة فى تمويل هذا التأمين أما التوصية رقم (٤٤) فقد إهتمت بفحص الحالة المالية للتأمين دورياً لضمان توازن

---

(١) التوصيات : ١ ، ١٠ ، ١٧ ، ٢٩ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٦٧ ، ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٥ ، ٥٦ ، ١٢١ ، ١٣١ ، ١٣٤ .

(٢) الإتفاقيات : ١٧ ( عدلت بالإتفاقية ١٢١ ) ، ٢٤ ، ٢٥ ( عدلتا بالإتفاقية ١٣٠ ) ، ٣٥ - ٤٠ ( عدلت بالإتفاقية ١٢٨ ) ، ٥٦ ، ٧١ ، ١٠٢ ، ١٠٣ ، ١٢١ ، ١٣٠ .

(٣) التوصيات : ٢٩ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٤ ، ٦٧ ، ٦٨ ، ٦٩ ، ١٢١ ، ١٣٠ .

(٤) الإتفاقيات : ١٧ ، ١٨ لسنة ٢٥ ، ١٢١ لسنة ٦٤ والتوصيات ٦٧ لسنة ٤٤ و ١٢١ لسنة ٦٤ .

(٥) الإتفاقيات من ٤٠ : ٣٥ لسنة ١٩٣٣ ، التوصية ٤٣ لسنة ٣٣ .

(٦) الإتفاقيات ٢٥ ، ٢٤ لسنة ١٩٢٧ ، ٥٦ لسنة ١٩٣٦ والتوصية ٢٩ لسنة ١٩٢٧ .

(٧) التوصية " ٢٩ " .

إيراداته ونفقاته وقدرته على مواجهة التغيرات الطارئة في معدلات البطالة .

ثانياً : في مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل بوجه عام

حددت المبدأ العام في هذا الشأن المادة "٢٦" من التوصية رقم "٦٧" وذلك في العبارة التالية :

"توزيع الأعباء المالية للمزايا - بما في ذلك النفقات الإدارية - بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ودافعي الضرائب بشروط عادلة وبحيث لا يتحمل المؤمن عليهم ذوى الدخل المتواضع أية أعباء مرهقة وأن لا يحدث إضطراب للإنتاج"

ولقد رددت هذا المبدأ الإتفاقي رقم "١٠٢" في العبارة التالية :

"يجب تمويل مزايا التأمين الإجتماعي والمصاريف الإدارية جماعياً عن طرق الإشتراكات والضرائب أو كليهما بأسلوب لا يرهق ذوى الدخل المحدود ومع مراعاة الحالة الإقتصادية للدولة وللأشخاص الذين يشملهم التأمين"<sup>(١)</sup>

ثالثاً: في مجال إشتراكات المؤمن عليهم بوجه عام :

جاء بمقترحات تطبيق المادة "٢٦" من التوصية رقم "٦٧" أنه لا يجوز أن تتعدى إشتراكات المؤمن عليه نسبة من أجره تتحدد بحيث لا تتجاوز قيمتها الحالية إذا ما نسبت للمتوسط العام للأجور القيمة الحالية للمزايا بإستثناء مزايا تأمين إصابات العمل .

---

(١) يلاحظ الباحث إختلاف الصياغة في الإتفاقيه عنه في التوصية وبيان ذلك أن الأولى تستهدف إلزام الدول التي تصدق عليها بوضع نصوصها موضع التنفيذ ولذا فإنها تصاغ بحيث تكون نموذجاً للتشريع القومي أما الثانية فلا تعد وأن تكون توجيهات للعمل القومي في حقل معين ولا تستلزم التصديق عليها ولذا تكون أكثر شمولاً وتنسم بطابع حر يضيف عليها ضياء من حرية الفكر ورحابة المعالجة (يشير إلى ذلك : د. سليمان حزين في التمهيد للتعريف بتوصيات وإتفاقيات العمل الدولية، مجموعات توصيات العمل الدولية من ١ : ١١٩ ، جامعة الدول العربية، الأمانه العامه ، إدارة الشئون الإجتماعية والعمل، ١٩٦٤).

ووفقاً للتوصية رقم ٤٣ فإنه لايجوز أن يجاوز إشتراك المؤمن عليه إشتراك صاحب العمل .

ووفقاً للإتفاقية رقم "١٠٢" بشأن المستويات الدنيا فإنه لا يجب أن تتجاوز إشتراكات المؤمن عليهم العاملون ٥٠٪ من إجمالي نفقات المزايا التي تقرر لهم ولأسرهم مخصصاً منها نفقات تأمين إصابات العمل .

**رابعاً : في مجال ذوى الأجور المنخفضه :**

إهتمت توصية ضمان الدخل "التوصية رقم "٦٧" وإتفاقية المستويات الدنيا "الإتفاقية رقم "١٠٢" بالنص على عدم إرهاب المؤمن عليهم .

وجاء بمقترحات تطبيق توصية ضمان الدخل أن على أصحاب الأعمال المساهمة بما لا يقل عن نصف النفقات الكلية للمزايا المستحقة للعاملين - بإستثناء نفقات تأمين إصابات العمل - خاصة بالنسبة لذوى الأجور المنخفضه .

وقد إهتمت بذلك أيضاً إتفاقيات وتوصيات التأمين الصحي (١) إذا قررت :

(١) في حالة مساهمة المؤمن عليهم في نفقات الرعاية الطبية يجب ألا يشكل ذلك عبئاً يضعف أثر هضه الرعاية .

(٢) يجب ألا تصل إشتراكات المؤمن عليهم إلى المدى الذى يسبب لهم إرهاباً وضيقتاً .

(٣) على أصحاب الأعمال أداء إشتراكات المؤمن عليهم الذين لا تجاوز دخولهم الحد الأدنى للمعيشة .

كما إهتمت بذلك أيضاً توصيات وإتفاقيات تأمين الشخوخة والعجز والوفاة (٢) إذ نصت على أنه :

١- يجوز إعفاء ذوى الأجور المنخفضة من الإشتراكات .

٢- يتحمل صاحب العمل إشتراكات الصبيه الذين لا تجاوز أجورهم قدراً معيناً أو معظمها .

---

(١) الإتفاقيات أرقام ١٠٢ لسنة ١٩٥٢، ١٣٠ لسنة ١٩٦٩ والتوصية رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٤

(٢) التوصية رقم ٤٣ لسنة ١٩٣٣ والإتفاقيات من ٣٥ وحتى ٤٠ لسنة ١٩٣٣ .

### خامساً : فى مجال تمويل فترات التجنيد والخدمة العسكرية بوجه عام :

إهتتم التوصيات الدولية بمعالجة الإشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد. فقبل الحرب العالمية الثانية نصت توصية الشخوخة والعجز والوفاء لسنة ١٩٣٣ "التوصية رقم ٤٣" على التزام الدولة بتحمل الإشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد الإجبارى بالنسبة لمن تم التأمين عليهم قبل التجنيد .

وعلى أثر إنتهاء الحرب العالمية الثانية حظيت مدد الخدمة العسكرية والفترات المتعلقة بالخدمات العسكرية بتوصية خاصة (١) يستفاد منها إلتزام الدولة بالأعباء المالية الناتجة عن تقرير المزايا التأمينية التالية للمسرحين من القوات المسلحة :

١- مزايا تأمين البطالة كمالو كانت قد سددت عنهم إشتراكات هذا التأمين طوال مدة التجنيد .

٢- إحتساب مدة الخدمة العسكرية ضمن مدة الإشتراك فى تأمين الشخوخة والعجز والوفاء .

٣- مزايا التأمين الصحى فى الفترة بين التسريح وإستئناف الحياة المدنية. وقد إجتازت التوصية الأخيرة إستقطاع جزء من الإشتراكات المستحقة لتأمين الشخوخة من دخول العاملين أثناء الخدمة بشرط ألا تقل هذه للدخول عن مستوى الأجور السائد فى الصناعة .

كما أشارت التوصية إلى عدم تحمل الدولة بأعباء تمويل تأمين الشخوخة وتأمين المرض والأمومة فى الحالات التى يحصل فيها العامل - بمقتضى القوانين المعمول بها - على أجره أو على معظمه طوال فترة التجنيد إذ يلتزم العامل حينئذ بأداء الإشتراكات المستحقة عليه .

### سادساً : فى مجال تحديد أوجه مساهمة الدولة :

١- تتحمل الدولة مسئولية عاملة فيما يختص بتقديم مزايا التأمين الإجتماعى ولذا يتعين عليها إجراء الدراسات الإكتوارية اللازمة بشكل دورى وقبل تقرير أى تعديل فى المزايا أو معدلات الإشتراكات ولذلك للتحقق من التوازن المالى لنظام التأمين (٢).

---

(١) التوصية ٦٨ لسنة ١٩٤٤

(٢) الإتفاقية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ .

- ٢- تلتزم الدولة بنفقات الرعاية الطبية التي تجاوز الاشتراكات (١).  
٣- تتحمل الدولة الأعباء المالية التي لا يمكن تغطيتها عن طريق الاشتراكات ومن بينها (٢):

- العجز في الاشتراكات نتيجة لإمتداد التأمين للمتقدمين في الإعمار ، ويجوز أن تقتصر مساهمة الدولة في تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة على تمويل المزايا المقرره للمواطنين وورثتهم الذين تجاوز أعمارهم حدا معيناً في تاريخ سريان التأمين الإجبارى (٣) .
- الأعباء المترتبة على توفير حد أدنى من المزايا في حالات العجز والوفاه والمرض والأمومة .
- أعباء إستمرار أداء مزايا التأمين البطالة لفترة طويلة .
- الإعانات المالية اللازمة لتأمين العاملين لدى أنفسهم ذوى الدخل المتواضع .

#### \* خبرة الدول المختلفة :

عالجت الغالبية العظمى من الدول مشكلة تحديد مصادر الاشتراكات عن طريق تحقيق مزيج من مصادر التمويل الثلاثة كما إهتمت بإعمال المبادئ الدولية في مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل .  
ونبين فيما يلي المستفاد من خبرة الدول المختلفة .

#### أولاً : في مجال تحديد مصادر الاشتراكات :

يستفاد من إستعراض خبرة الدول المختلفة – وفقاً للمبين بالجدول الخاص بتحديد مصادر التمويل والمبين بالجزء الأول من ملحق الرسالة(٤) – أن الطريقة السائدة في تحديد مصادر تمويل مختلف مزايا التأمين الإجتماعى – فيما عدا مزايا إصابات العمل – تتمثل فيما يعرف بالتمويل المشترك الثنائى أو الثلاثى .

(١) توصية التأمين الصحى رقم ٦٩ لسنة ١٩٤٤ .

(٢) التوصية رقم ٦٧ لسنة ١٩٤٤ .

(٣) إتفاقيات الشيخوخة والعجز والوفاة أرقام ٣٥ : ٤٠ لسنة ١٩٣٣ .

(٤) ص ٢٦٨

## Bipartite system of contributions

والنظام الثنائي للإشتراكات  
يتمثل في إحدى الصور التالية :

- إشتراكات من العمال وأصحاب الأعمال .
- إشتراكات من العمال والدولة .
- إشتراكات من أصحاب الأعمال والدولة .

## Tripartite system of Contributions

والنظام الثنائي للإشتراكات

فيعنى تمويل نفقات التأمين من مختلف مصادر الإشتراكات .

وفيما يلي نعرض خبرة الدول المختلفة في هذا المجال في صورة جداول وفقاً لأنواع التأمينات الإجتماعية المختلفة ومع مراعاة تقسيم الدول إلى دول إشتراكية ودول غير إشتراكية متقدمة ونامية وأقل نمواً وذلك نظراً لما لوحظ من تأثير هذه العوامل على أسلوب حل مشكلة تحديد مصادر الإشتراكات.

### ١- بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء :

يصور لنا الجدول التالي والمستخلص من الجدول الخاص بتحديد مصادر التمويل والمبين بالجزء الأول من ملحق الرسالة<sup>(١)</sup> خبرة مجموعات الدول المختلفة في مجال تحديد مصادر إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء .

جدول (١٢) : مصادر تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء في مجموعات الدول

تمويل ثلاثي	مصادر التمويل			الدولة	أصحاب أعمال	مؤمن عليهم	عدد النظم	عدد الدول	مجموعات الدول
	تمويل ثنائي								
	صاحب عمل ودولة	مؤمن عليه ودولة	مؤمن عليه وصاحب عمل						
١٨	—	—	١	١	—	—	٢٠	٢١	*مجموعة الدول المتقدمة
٢٢	—	—	٢١	—	—	—	٤٣	٥٨	*مجموعة الدول النامية
٢	—	—	٤	—	١	—	٧	١٢	*مجموعة الدول الأقل نمواً
٤	٣	—	—	١	٤	—	١٢	١٢	مجموعة الدول الإشتراكية
٤٦	٣	—	٢٦	٢	—	—	٨٣	١٠٣	الإجمالي

(١) ص ٢٦٨

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي :

\* طريقة التمويل المشترك هي السائدة إذ تتبع في ٧٥ نظاما تمثل أكثر من ٩١٪ من النظم القائمة في مختلف الدول .

- التمويل الثلاثي يتبع في غالبية النظم "٥٦٪ منها" ويرتبط بدرجة تقدم الدولة إذ يمثل ٩٠٪ من نظم الدول المتقدمة ثم تنخفض نسبته إلى ٥١٪ في الدول النامية وإلى ٢٩٪ في الدول الأقل نمواً أما في الدول الإشتراكية حيث يتزايد الإتجاه نحو مسئولية الدولة أو صاحب العمل أو كليهما فإن التمويل الثلاثي لا يتبع إلا في ثلث الدول .

- التمويل الثنائي يوجد في عدد غير قليل من النظم "٢٩ نظاما تمثل أكثر من ٣٥٪ من النظم القائمة" وصورته الغالبة توجد في الدول الأقل نمواً "٥٧٪ منها" وتليها الدول النامية ٤٩٪ منها" وقد يرجع ذلك إلى ظروف الميزانية العامة إذ أن هذا الأسلوب لا يكاد يقوم في الدول المتقدمة أما صورة التمويل الثنائي في الدول الإشتراكية "٢٥٪ منها" فتكون في صالح المؤمن عليهم إذ يقتصر التمويل الثنائي على أصحاب الأعمال الدولية .

- إقتصار التمويل على أحد المصادر لا يوجد في الدول النامية ويكاد لا يوجد في الدول المتقدمة أو الأقل نمواً أما في الدول الإشتراكية فيوجد في عدد غير قليل منها - ٤٢٪ من النظم - إذ تميل أيد لوجيتها إلى تحمل الدولة أو أصحاب الأعمال (أو كليهما كما في التمويل الثنائي) بكافة نفقات التأمين .

## ٢- بالنسبة لتأمين المرضى والأمومة (التأمين الصحي) :

يمكن أيضا عرض خبرة الدول في هذا المجال - من واقع الجدول الخاص بتحديد مصادر التمويل والمبين بالجزء الأول من ملحق الرسالة (١) - في صورة جدولية إجمالية لمجموعات الدول كما يلي :

جدول (١٣) : مصادر تمويل التأمين الصحي في مجموعات الدول :

تمويل ثلاثى	مصادر التمويل			الدولة	أصحاب أعمال	مؤمن عليهم	عدد النظم	عدد الدول	مجموعات الدول
	تمويل ثنائى								
	صاحب عمل ودولة	مؤمن عليه ودولة	مؤمن عليه وصاحب عمل						
١٥	—	٣	١	—	—	—	١٩	٢١	*مجموعة الدول المتقدمة
٢٣	٢	—	١٥	—	٨	—	٤٨	٥٨	*مجموعة الدول النامية
	—	—	١	—	٦	—	٧	١٢	*مجموعة الدول الأقل نموا
٢	٨	—	١	—	—	—	١١	١٢	مجموعة الدول الإشتراكية
٤٠	٣	٣	١٨	—	١٤	—	٨٥	١٠٣	الإجمالى

ويتضح من هذا الجدول ما يلى :

- يتبع التمويل الثلاثى فى حوالى نصف النظم ويكاد يكون سائدا فى الدول المتقدمة "حوالى ٨٠٪ منها" حيث يتيح تقدمها الإقتصادى مساهمة مصادر التمويل الثلاثة، ولذات السبب يتبع التمويل الثلاثى بدرجة أقل فى الدول النامية "حوالى ٤٨٪" ولا يوجد فى الدول الأقل نموا، إما فى الدول الإشتراكية فلا يتبع التمويل الثلاثى إلا فى دولتين فقط إذ أن أيدولوجية هذه الدول تميل إلى الإعتماد على الدولة وأصحاب الأعمال .

- التمويل الثنائى يتبع فى عدد غير قليل من النظم حوالى "٣٥٪ من الدول" وتسود الصورة الخاصة بإشتراك أصحاب الأعمال والدولة فى الدول الإشتراكية "حوالى ٧٣٪" كما توجد هذه الصورة فى دولتين ناميتين "حوالى ٤٪ من نظمها" ولعلها ترجع هنا إنخفاض مستويات أجور المؤمن عليهم، أما الصورة الخاصة بإشتراك العمال وأصحاب الأعمال فنجدها فى ٢١٪ من النظم أغلبها بالدول النامية "حوالى ٣١٪ منها وفى دولة واحدة من كل من مجموعات الدول الأخرى، وبالنسبة للصورة الثالثة التى تتمثل فى إشتراك المؤمن عليهم والدولة فلا نجدها إلا فى دول ثلاث متقدمه - أيسلندا وسويسرا وكندا- وترجع فى رأى الباحث إلى أن مجال التأمين الصحى فى هذه الدول يمتد لكافة المقيمين .

- لتمويل من أحد المصادر فقط يكاد يكون نادراً ويقتصر على أصحاب الأعمال في بعض الدول النامية والأقل نمواً.

### ٣- بالنسبة لتأمين إصابات العمل :

يمكن من واقع بيانات الجدول الخاص بتحديد مصادر التمويل والمبين بالجزء الأول من ملحق الرسالة<sup>(١)</sup>- عرض خبرة مجموعات الدول المختلفة في الصورة الجدولية التالية :

جدول (١٤) : مصادر تمويل تأمين إصابات العمل في مجموعات الدول

تمويل ثلاثي	مصادر التمويل			الدولة	أصحاب أعمال	مؤمن عليهم	عدد النظم	عدد الدول	مجموعات الدول
	تمويل ثنائي								
	صاحب عمل ودولة	مؤمن عليه ودولة	مؤمن عليه وصاحب عمل						
٢	٧	—	—	—	١١	—	٢٠	٢١	*مجموعة الدول المتقدمة
١٠	١	—	٦	—	٣٧	—	٥٤	٥٨	*مجموعة الدول النامية
—	—	—	—	—	١٢	—	١٢	١٢	*مجموعة الدول الأقل نمواً
٢	٧	—	—	—	٣	—	١٢	١٢	مجموعة الدول الاشتراكية
١٤	١٥	—	٦	—	٦٣	—	٩٨	١٠٣	الإجمالي

ويتضح من التعرف على خبرة الدول المختلفة في مجال هذا التأمين أن تمويله يكاد يقتصر على صاحب العمل بمفرده، أما ما يبدو من مساهمة الدولة أو المؤمن عليهم في التمويل في بعض الدول فإنما يرجع في الغالب إلى أتباع أسلوب الإشتراك المتحد **nitary contribution** الذي يمول كل أو بعض أنواع التأمينات الإجتماعية والذي يرجع في ظله شمول نصيب صاحب العمل لقسط تأمين إصابات العمل ففي كل من روسيا وبلغاريا ورومانيا يختلف الإشتراك المتحد وفقاً للصناعة وفي بولندا يختلف في المشروعات المؤممه وفي المشروعات الزراعية عنه في غيرها وفي ألمانيا الشرقية ينص صراحة على تحمل صاحب العمل لنسبة إضافية وفقاً لدرجة الخطر في الصناعة وذلك لتمويل مزايا إصابات العمل وفي فنزويلا يختلف الإشتراك المتحد وفقاً للصناعة .

(١) ص ٢٦٨

٤- بالنسبة لتأمين البطالة :  
يمكن عرض خبرة الدول المختلفة في هذا المجال - من واقع الجدول الخاص  
بتحديد مصادر التمويل والمبين بالجزء الأول من ملحق الرسالة<sup>(١)</sup> في  
صورة جدولية إجمالية كما يلي :

جدول (١٥) : مصادر تمويل تأمين البطالة في مجموعات الدول :

تمويل ثلاثي	مصادر التمويل			الدولة	أصحاب أعمال	مؤمن عليهم	عدد النظم	عدد الدول	مجموعات الدول
	تمويل ثنائي								
	صاحب عمل ودولة	مؤمن عليه ودوله	مؤمن عليه وصاحب عمل						
٩	٢	—	٢	—	١	—	١٤	٢١	*مجموعة الدول المتقدمة
٥	—	—	١	—	١	—	٧	٥٨	*مجموعة الدول النامية
—	—	—	—	—	—	—	—	١٢	*مجموعة الدول الأقل نمواً
١	١	—	—	—	—	—	٢	١٢	مجموعة الدول الاشتراكية
١٥	٣	—	٣	—	٢	—	٢٤	١٠٣	الإجمالي

وبتحليل بيانات هذا الجدول يتضح لنا أن هذا التأمين لا ينتشر إلا  
في الدول المتقدمة فلا يوجد الا في عدد محدود من الدول النامية وفي دولتين  
إشتراكيتين .

ويلاحظ بالنسبة لطريقة التمويل ما يلي :

- يتبع التمويل الثلاثي في أغلب النظم "حوالي ٦٣٪ منها "
- التمويل الثنائي من الدولة وصاحب العمل أو من صاحب العمل والعامل يوجد  
في ٣ دول في كل من صورتيه .
- يعتبر التمويل مسئولية صاحب العمل بمفرده في دولة متقدمة وأخرى نامية .

ثانيا : فى مجال توزيع نفقات التأمين بين مصادر الإشتراكات :

حتى يمكن التعرف على خبرة الدول المختلفة فى هذا المجال قام الباحث بدراسة إحصائية لمصادر تمويل نظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى بعض الدول تضمنتها مجموعتين من الجداول :

المجموعة الأولى : وتمثل تطور توزيع نفقات نظام التأمين الإجتماعى القائمة فى ٣٢ دولة<sup>(١)</sup> بين مصادر التمويل وذلك خلال العشر سنوات التى تبدأ من سنة ١٩٥٧ .

المجموعة الثانية: وتمثل تطور توزيع نفقات كل من أنواع التأمين الإجتماعى القائمة فى ٣٣ دولة<sup>(١)</sup> من دول العالم بين مصادر التمويل وذلك خلال الأعوام ١٩٦٠، ١٩٦٣، ١٩٦٦ .

ومن واقع بيانات هاتين المجموعتين من الجداول قام الباحث بتحليل إحصائى لمصادر تمويل أنواع التأمينات الإجتماعية والتطور الذى تم فى هذا الشأن خلال فترة الدراسة .

وفيما يلى نعرض النتائج المستفادة من هذه الدراسة التى الحققت جداولها بالرسالة<sup>(٢)</sup> :-

١- بالنسبة لتوزيع إشتراكات أنواع التأمينات الإجتماعية المختلفة بين مصادرها :

يمكن من واقع بيانات الجدول رقم (١) من مجموعة الجداول التحليلية المبينة بالجزء الثانى من ملحق الرسالة<sup>(٣)</sup> إيضاح توزيع إشتراكات أنواع التأمينات الإجتماعية القائمة فى مجموعات الدول المختلفة بين مصادرها والتطور الذى تم فى هذا الشأن خلال عشر سنوات وذلك فى الصورة الجدولية التالية :

---

(١) شملت الدراسة ٤٨ دولة بعضها مشترك بين المجموعتين .

(٢) الجزء الثانى من الملحق ص ٢٧٢

(٣) ص ٣٠٤

جدول (١٦) بتطور توزيع الإشتراكات بين مصادرها ونسبتها الى إجمالي الإيرادات في عامي ١٩٥٧، ١٩٦٦

مجموعات الدول	عدد الدول	سنة ١٩٥٧									
		توزيع الإشتراكات بين مصادرها				نسبة الإشتراكات الإجمالية الموارد	توزيع الإشتراكات بين مصادرها				
		مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	إجمالي		مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	إجمالي	
مجموعة الدول المتقدمة	١٠	٣٦,٣٥	٤٠,٢٢	٢٣,٤٣	١٠٠	٩٤,٤٨	٣٥,٠٠	٣٨,٠٠	٢٣,٤٣	١٠٠	٩٤,٤٢
مجموعة الدول النامية	١٦	٣٢,٠٣	٥٣,٣٢	١٤,٦٥	١٠٠	٩١,٢٧	٢٩,٥٨	٥٥,٩٦	١٤,٤٦	١٠٠	٩٢,٨٨
مجموعة الدول الأقل نمواً <sup>(١)</sup>	٢	.	.	.	.	.	٢٩,٥٤	٧٠,٤٦	—	١٠٠	٩٤,٤٥
مجموعة الدول الإشتراكية	٣	.	.	.	.	.	٤,٧٦	٧٩,٥٩	١٥,٦٥	١٠٠	٩٧,٣٠

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي :

أ- تكاد تمثل الإتراقات المصدر الوحيد للتمويل في الدول الإشتراكية (٩٧,٣٪)<sup>(١)</sup> وتمثل المصدر الرئيسي للتمويل في الدول المتقدمة والأقل نمواً والنامية (٩٤,٤٢٪، ٩٤,٤٥٪، ٩٢,٨٨٪ على التوالي)<sup>(١)</sup>

ب- أن مساهمة الدولة تبلغ أقصى نسبة لها في الدول المتقدمة (٢٦,٤١)<sup>(١)</sup> ثم في الدول الإترائية (١٥,٦٥)<sup>(١)</sup> ثم الدول النامية (١٤,٤٦)<sup>(١)</sup> وتختفي في الدول الأقل نمواً مما يعني ارتباطها بمدى تقدم وغنى الدولة من ناحية وبالفكر السائد من ناحية أخرى.. ويلاحظ إتجاه الدول المتقدمة إلى زيادة نصيبها في الإشتراكات (من ٢٣,٤٣٪ إلى ٢٦,٤١٪ في عامي ٥٧,٦٦ على التوالي.

ج- تبلغ إشتراكات المؤمن عليهم أقصى نسبة لها في الدول المتقدمة إذ تتجاوز الثلث (٣٥٪)<sup>(١)</sup> ونقل نسبتها عن ذلك بعض الشيء في كل من الدول النامية والأقل نمواً (٢٩,٥)<sup>(١)</sup> ثم تنخفض بدرجة كبيرة في الدول الإشتراكية (٤,٧٦٪)<sup>(١)</sup>، ويكاد يكون الأمر بالنسبة لإشتراكات أصحاب الأعمال مغايراً لذلك فتبلغ

(١) لا تتوافر بيانات عن عام ١٩٥٧.

(٢) وفي عام ١٩٦٦

إشتركاتهم أقصى معدل لها في الدول الإشتراكية (٧٩,٥٩٪) ثم تنخفض بدرجة ملحوظة في الدول الأقل نمواً (٧٠,٤٦٪)<sup>(١)</sup> وبشكل أوضح في الدول النامية (٥٥,٩٦٪) إلى أن تمثل أقل معدل لها في الدول المتقدمة (٣٨,٥٩٪)<sup>(١)</sup> هذا ويلاحظ اتجاه معدل مساهمة أصحاب الأعمال في الدول النامية إلى التزايد مقابل انخفاض معدل مساهمة المؤمن عليهم وإن كان ذلك بدرجة محدودة .

## ٢- بالنسبة للإشتركات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة :

يصور لنا الجدول التالي - المستخلصة بياناته من الجدول رقم ٢ من الجداول التحليلية المبينه بالجزء الثاني من ملحق الرسالة<sup>(٢)</sup> - توزيع إشتراكات هذا التأمين بين مصادرها والتطور الذي تم في هذا الشأن خلال ست سنوات.

جدول (١٧): بتطور توزيع إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بين مصادرها ونسبتها إلى إجمالي الإيرادات في عامي ١٩٦٠، ١٩٦٦

مجموعات الدول	عدد الدول	سنة ١٩٥٧				سنة ١٩٦٦			
		توزيع الإشتراكات بين مصادرها				توزيع الإشتراكات بين مصادرها			
		إجمالي	دولة	صاحب عمل	مسؤمين عليه	إجمالي	دولة	صاحب عمل	مسؤمين عليه
مجموعة الدول المتقدمة	١٦	١٠٠	٢٢,٤٣	٣٥,٤٦	٤٢,١١	٩٣,٧١	١٠٠	١٥,٣٣	٤٦,٨١
مجموعة الدول النامية	١٨	١٠٠	١٤,٦٥	٥٦,٧٥	٤٣,٢٥	٨٤,٥	١٠٠	٨,٩٦	٥٣,٨٩
مجموعة الدول الأقل نمواً <sup>(١)</sup>	٢	.	.	.	.	.	.	.	٥٤,٩٠
مجموعة الدول الإشتراكية	١	.	.	.	.	.	.	.	٤٢,٢٣
									٣٣,٩
									٩٤,٣٥
									٩١,٩٤

ويستخلص من هذا الجدول ما يلي :

أ- تكاد تمثل الإشتراكات المصدر الوحيد للتمويل في الدول الإشتراكية حيث تصل مساهمة الدول الأقصى معدل لها (٢٣,٨٧٪)<sup>(١)</sup> في حين تنخفض

(١) في عام ١٩٦٦ (٢) ص ٣٠٥ (٣) لا تتوافر بيانات عن ١٩٦٠

مساهمة المؤمن عليهم لأقل معدل لها (٣٣,٩٪)<sup>(١)</sup>  
 ب- تتقارب نسبة إشتراكات المؤمن عليهم فى الدول المتقدمة والدول النامية (٣٧٪ تقريباً)<sup>(١)</sup> أما مساهمة الدولة فى الدول المتقدمة فتكاد تصل إلى ضعفها فى الدول النامية (١٥,٣٣٪ مقابل ٨,٩٦٪)<sup>(١)</sup> ويؤثر ذلك على مساهمة أصحاب الأعمال فيترايد الإعتماد عليها فى الدول النامية عنها فى الدول المتقدمة (٥٣,٨٩٪ مقابل ٤٦,٨١٪)<sup>(١)</sup>.

على إنه يلاحظ إتجاه مساهمة الدولة فى الدول المتقدمة إلى التناقص مقابل زيادة إشتراكات أصحاب الأعمال وذلك على عكس الوضع فى الدول النامية.

### ٣- بالنسبة لإشتراكات التأمين الصحى :

يصور لنا الجدول التالى النتيجة الإجمالية لتوزيع إشتراكات التأمين الصحى بين مصادرها - وفقاً للمستخلص من الجدول رقم ٣ من الجداول التحليلية المبينه بالجزء الثانى من ملحق الرسالة<sup>(٢)</sup> - وتطورها خلال الفترة من سنة ١٩٦٠ إلى سنة ١٩٦٦ .

جدول (١٨) : بتطور توزيع إشتراكات التأمين الصحى بين مصادرها بين عامى ١٩٦٠ ، ١٩٦٦ .

مجموعات الدول	عدد الدول	سنة ١٩٥٧				سنة ١٩٦٦			
		نسبة الإشتراكات الإجمالية	توزيع الإشتراكات بين مصادرها	مؤمن عليه	صاحب عمل	نسبة الإشتراكات الإجمالية	توزيع الإشتراكات بين مصادرها	مؤمن عليه	صاحب عمل
		%	%	%	%	%	%	%	%
مجموعة الدول المتقدمة	١٥	٩٧,٣٨	١٠٠	١٤,٧٦	٣٢,٢٨	٥٢,٩٦	١٠٠	١٧,٥٤	٩٧,٣١
مجموعة الدول النامية	٦	٩٨,٤٠	١٠٠	—	٦٠,٧٧	٣٩,٢٣	١٠٠	٩,١٥	٩٨,١٠
مجموعة الدول الإشتراكية	١	٠	٠	٠	٠	٠	١٠٠	٤٩,٦	٩٩

(١) فى عام ١٩٦٦ (٢)ص ٣٠٦ (٣) لا تتوافر بيانات عن ١٩٦٠

ويتضح من هذا الجدول ما يلي :

أ- تكاد تمثل الإشتراكات المصدر الوحيد لتمويل نفقات التأمين الصحي في مختلف مجموعات الدول.

ب- يتماثل اتجاه مساهمة الدولة في تمويل هذا التأمين مع ذات الاتجاه الملحوظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة فيبلغ معدل هذه المساهمة أقصاه في الدول الإشتراكية ثم الدول المتقدمة ثم الدول النامية . على أنه يلاحظ أن الدولة تتحمل حوالى نصف نفقات التأمين في الدول الإشتراكية في حين أن مساهمة الدول المتقدمة والدول النامية تتماثل في مستواها مع الملاحظ بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة .

ج- يتحمل المؤمن عليهم في الدول المتقدمة أكثر من نصف الإشتراكات في حين يتحملون حوالى الربع في الدول النامية وتكاد تختفى مساهمتهم في الدول الإشتراكية ولعل الإرتفاع الملحوظ في نسبة هذه المساهمة في الدول المتقدمة يرجع إلى إتساع مجال التأمين بحيث يغطي فئات أخرى من غير العاملين لدى الغير أما تضائل هذه النسبة في الدول الإشتراكية فيرجع إلى إيدولوجية هذه الدول التي تدعوها إلى تحمل والى نصف النفقات .

د- تبلغ مساهمة أصحاب الأعمال أقصى معدل لها في الدول النامية - حوالى ثلثى الإشتراكات- ويتحملون النصف في الدول الإشتراكية أما في الدول المتقدمة فتتخفف مساهمتهم إلى أقل من ثلث الإشتراكات .

٤- بالنسبة لإشتراكات تأمين إصابات العمل :

يصور الجدول التالى (المعد من بيانات الجدول رقم (٤) من الجداول التحليلية المبينه بالجزء الثانى من ملحق الرسالة<sup>(١)</sup>) توزيع إشتراكات تأمين إصابات العمل بين المصادر المختلفة في عامى ١٩٦٠، ١٩٦٦ .

---

(١) ص ٣٠٧

جدول (١٩) : بتطور توزيع إشتراكات تأمين إصابات العمل بين مصادرها في عامي ١٩٦٠، ١٩٦٦ .

مجموعات الدول	عدد الدول	سنة ١٩٥٧				سنة ١٩٦٦					
		توزيع الإشتراكات بين مصادرها				توزيع الإشتراكات بين مصادرها					
		إجمالي	دولة	صاحب عمل	مسؤم عليه	إجمالي	دولة	صاحب عمل	مسؤم عليه		
مجموعة الدول المتقدمة	١٥	٩٦,٤٧	١٠٠	١,٦٨	٩٦,٠٣	٢,٢٩	٩١,٤٧	١٠٠	٣,٤١	٩٤,١٨	٢,٤١
مجموعة الدول النامية	١٢	٩٦,٤٧	١٠٠	—	١٠٠	—	٩٦,١٩	١٠٠	—	١٠٠	—
مجموعة الدول الأقل نمواً (١)	٢	٠	٠	٠	٠	٠	٩١,٥٥	١٠٠	—	١٠٠	—

ويبين هذا الجدول كيف أن إشتراكات تأمين إصابات العمل يتحملها بالكامل أصحاب الأعمال في الدول النامية والدول الأقل نمواً ويكاد يكون الأمر كذلك في الدول المتقدمة إذ ترجع المساهمة الضئيلة للمؤمن عليهم وأصحاب الأعمال أما لإمتداد التأمين لغير فئات العاملين لدى الغير أو لإمتداد مزاياه إلى غير حوادث العمل .

٥- بالنسبة لإشتراكات تأمين البطالة :

يبين لنا الجدول التالي - المستخلصة بياناته من الجدول رقم (٥) من الجداول التحليلية المبينه بالجزء الثاني من ملحق الرسالة (٢) - توزيع إشتراكات تأمين البطالة بين مصادرها في كل من الدول المتقدمة والدول النامية وذلك في عامي ١٩٦٠ ، ١٩٦٦ .

(١) لم تتوافر بيانات عن عام ١٩٦٠

(٢) ص ٣٠٨

جدول (٢٠) : بتوزيع إشتراكات تأمين البطالة بين مصادرها في عامي ١٩٦٠، ١٩٦٦ .

مجموعات الدول	عدد الدول	سنة ١٩٥٧				سنة ١٩٦٦				نسبة الإشتراكات الإجمالية للموارد	
		توزيع الإشتراكات بين مصادرها				توزيع الإشتراكات بين مصادرها					
		مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	إجمالي	مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	إجمالي		
مجموعة الدول المتقدمة	١١	٣١,٤٨	٤٦,٥٦	٢١,٩٦	١٠٠	٩٠,١٥	٣١,٢٧	٤٧,٣٢	٢١,٤١	١٠٠	٨٦,٢٧
مجموعة الدول النامية	٢	٠	٠	٠	٠	٠	٣٠,٨٠	٤٢,٩٥	٢٦,٢٥	١٠٠	٩٦,٧٥

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي :

أ- ارتفاع الأهمية النسبية للإشتراكات في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة ويرجع ذلك - وفقا للمستفاد من الجدول رقم ٥ من الجداول التحليلية بالجزء الثاني من الملحق (٢) إلى ارتفاع نسبة عائد الإستثمار في الدول الأخيرة عنه في الدول الأولى .

ب- تتماثل نسبة مساهمة المؤمن عليهم في الدول المتقدمة والدول النامية (حوالي ٣١٪) (٣) في حيث يتزايد الإعتماد على الدولة في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة (٢٦,٢٥٪ مقابل ٢١,٤١٪) (٣) مما ينعكس على حصة أصحاب الأعمال في الإشتراكات فتقل في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة (٤٢,٩٥٪ مقابل ٤٧,٣٢٪) (٣) .

(١) لم تتوافر بيانات عن عام ١٩٦٠ .

(٢) ص ٣٠٨

(٣) في عام ١٩٦٦ .

## المبحث الثالث

### المشاكل المحلية

الوضع في مصر ومدى إتفاقه مع  
الإتجاهات العامة - تمويل تأمين البطالة  
- تمويل العجز في إشتراكات التأمين  
الصحي - إرتفاع معدل إشتراكات ذوى  
الأجور المنخفضة- تمويل فترات التجنيد  
الإجبارى-مشكلة تحديد مصادر  
الإشتراكات فى حالات عدم إستحقاق  
أجر فعلا أو حكما - الخلاصة .

إستعرضنا فى المبحث الأول الآراء المختلفة التى تدور حول مشكلة تحديد  
مصادر الإشتراكات ورأينا فى المبحث الثانى كيف تبلورت هذه الآراء فى الإتفاقيات  
والتوصيات الدولية وفى خبرة الدول المختلفة فى مجال توزيع نفقات التأمين بين  
المصادر المشار إليها .

ولعل من المناسب أن نعرض للوضع القائم فى مصر ومدى إتفاقه مع الإتجاهات  
العامة خاصة فى الدول النامية والدول الإشتراكية ثم نتناول المشاكل المتعلقة  
بمدى كفاية الإشتراكات التى إنتهينا إليها فى الفصل الأول ثم نناقش المشاكل المحلية  
الأخرى ونعرض فى النهاية خلاصة الفصل الثانى .

\* الوضع فى مصر ومدى إتفاقه مع الإتجاهات العامة :

أولا : فى مجال تحديد مصادر الإشتراكات :

يتفق الوضع فى مصر بالنسبة لتمويل تأمين البطالة وتأمين إصابات العمل  
مع الإتجاه السائد فى الدول الأخرى على أنه يختلف عنه بالنسبة لتأمين  
الشيخوخة والعجز والوفاة والتأمين الصحى .

فالنسبة لتأمين البطالة تتبع مصر طريقة التمويل الثلاثى المتبعة  
فى ٦٣ ٪ من الدول (٧١,٤ ٪ من الدول النامية، ٥٠ ٪ من الدول  
الإشتراكية) (١)

---

(١) يستفاد ذلك من جدول ١٥ ص ٥٩

وبالنسبة لتأمين إصابات العمل يقتصر التمويل على أصحاب الأعمال بما يتفق مع الوضع السائد في مختلف الدول<sup>(١)</sup>.

على أن الأمر يختلف بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء ففي حين تقتصر مصادر التمويل في مصر على العمال وأصحاب الأعمال فإن الدولة تساهم في تمويل هذا التأمين في أغلب الدول إذ تتبع طريقه التمويل الثلاثي في ٥٦٪ من الدول بوجه عام وفي ٥١٪ من الدول النامية وإذ تساهم الدولة في ثلثي نظم الدول الاشتراكية (من بين ١٢ نظاما تتبع طريقة التمويل الثلاثي في أربعة وطريقة التمويل الثنائي من الدولة وأصحاب الأعمال في ثلاثة وتحمل الدولة كافة النفقات في أحد الأنظمة)<sup>(٢)</sup>

والأمرداته بالنسبة للتأمين الصحي، ففي حين تقتصر مصادر التمويل في مصر على المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال تساهم الدولة في تمويل هذا التأمين في أغلب الدول تتبع طريقة التمويل الثلاثي في حوالي نصف النظم .  
وتصل مساهمة الدولة إلى أقصى نسبة لها في الدول الاشتراكية إذ تمتد مساهمتها إلى ٩١٪ من النظام (من بين ١١ نظاما تتبع طريقة التمويل الثلاثي في نظامين والتمويل الثنائي من الدولة وأصحاب الأعمال في ثمانية أنظمة)<sup>(٣)</sup>

#### ثانياً : في مجال تحديد مدى مساهمة كل من مصادر التمويل :

تطورت نسبة توزيع الإشتراكات في مصر بين مصادرها مع التطور الذي حدث في مجال التأمينات الإجتماعية من حيث إضافة أنواع جديدة من التأمينات وتحسين مزايا الأنواع القائمة<sup>(٤)</sup>

فقد بدأ نظام التأمينات الإجتماعية في مصر في إبريل سنة ١٩٥٦ كنظام إداري يموله العمال وأصحاب الأعمال بنسب متساوية من الأجور (٥ ٪ من كل منهما) وبتأمين للعجز والوفاء يموله أصحاب الأعمال ب ٢٪ من الأجور .

وفي إبريل سنة ١٩٥٩ أضيف تأمين إصابات العمل الذي يموله أصحاب الأعمال بالكامل .

(١) جدول ١٤ ص ٥٨ (٢) جدول ١٢ ص ٥٥

(٣) جدول ١٣ ص ٥٧

(٤) سامى نجيب، التأمينات الإجتماعية وأصحاب الأعمال، دار النهضة العربية ١٩٦٨ ، ص ١٠٢ وما بعدها.

وفي يناير سنة ١٩٦٢ تم تطوير النظام الإيداري إلى نظام لمعاشات الشيخوخة والعجز والوفاة يموله العمال وأصحاب الأعمال بنسبة ١ : ٢ (يؤدى العمال ٧٪ من الأجور ويؤدى أصحاب الأعمال ١٤٪ من الأجور )

وفي إبريل سنة ١٩٦٤ أستحدث التأمين الإضافى ضد العجز والوفاة وألحق بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة فارتفعت نسبة مساهمة المؤمن عليهم (من ٧٪ من الأجور إلى ٨٪) وأستحدث أيضا تأمين البطالة (ويعمل به إعتبارا من أكتوبر سنة ١٩٦٤) وتمويله ثلاثى بنسبة ١ : ٢ : ١ للعمال وأصحاب الأعمال والدولة على التوالي (١٪، ٢٪، ١٪ من الأجور على التوالي) والتأمين الصحى (ويعمل به تدريجيا إعتبارا من أكتوبر سنة ١٩٦٤) وتمويله ثنائى من العمال وأصحاب الأعمال بنسبة ١ : ٤ (يتحمل العمال ١٪ من الأجور ويتحمل أصحاب الأعمال ٤٪ من الأجور).

وعلى ضوء ذلك وفقاً للتحليل الإحصائى لمصادر تمويل نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية القائمة فى مصر والمبين بالجدول (٢)، (٦) من مجموعات الجداول الأساسية المبينة بالجزء الثانى من ملحق الرسالة<sup>(١)</sup> إستخلص الباحث الجدولين التاليين لبيان نسبة توزيع الإشتراكات بين مصادرها بالنسبة لكل أنواع التأمينات الإجتماعية وبالنسبة لكل من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة والتأمين الصحى وتأمين البطالة وذلك وفقاً للوضع فى مصر فى أعوام ١٩٥٧، ١٩٧٠/٦٦، ١٩٧١/٧٠ وذلك لمقارنة مدى مساهمة كل من مصادر التمويل فى مصر مع الإتجاهات العامة خاصة فى الدول النامية والدول الإشتراكية .

جدول (٢١): تطور توزيع إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية فى مصر بين مصادرها فى أعوام ١٩٥٧، ١٩٧٠/٦٦، ١٩٧١/٧٠

السنة	مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	إجمالى
١٩٥٧	٣٩,٩	٦٠,١	—	١٠٠
١٩٦٧/٦٦	٣٠,٩	٦٦	٣,١	١٠٠
١٩٧١/٧٠	٣١,١	٦٦	٢,٩	١٠٠

(١) ص ٢٨٢، ٢٩٧

جدول (٢٢) تطور توزيع إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء والتأمين الصحي وتأمين البطالة في مصر بين مصادرها وفقا للوضع في أعوام ١٩٥٧، ٦٧/٦٦، ١٩٧١/٧٠

السنة	تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء				التأمين الصحي				تأمين البطالة			
	مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	اجمالي	مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	اجمالي	مؤمن عليه	صاحب عمل	دولة	اجمالي
١٩٥٧	٣٩,٩	٦٠,١	-	١٠٠	-	-	-	-	-	-	-	-
١٩٦٧/٦٦	٣٦,٣	٦٣,٧	-	١٠٠	٢٠,٥	٧٩,٥	-	١٠٠	٢٥	٥٠	٢٥	١٠٠
١٩٧١/٧٠	٣٦,٣	٦٣,٧	-	١٠٠	٢٠	٨٠	-	١٠٠	٢٥	٥٠	٢٥	١٠٠

وبمقارنة بيانات هذين الجدولين بالوضع السائد في الدول الأخرى خاصة النامية والإشترائية يتضح لنا بالنسبة لكل من مصادر التمويل ما يلي :

١- بالنسبة للمؤمن عليهم :

تتجه نسبة مساهمة المؤمن عليهم في تمويل نظام التأمينات الإجتماعية إلى التناقص بوجه عام ففي حين كانت تمثل ٣٩,٩٪ من إجمالي الإشتراكات في سنة ١٩٥٧ فإنها تناقصت إلى ٣٠,٩٪ في عام ١٩٦٧/٦٦ ثم ارتفعت قليلا إلى ٣١,١٪ عن إجمالي الإشتراكات في عام ١٩٧١/٧٠ .

ورغم أن نسبة مساهمة المؤمن عليهم تتجه في الدول المتقدمة والنامية إلى التناقص فإن مقدار هذه النسبة في مصر في عام ٦٧/٦٦ أعلى قليلا من مثيله في الدول النامية (٢٩,٥٨٪) ويمثل أكثر من ستة أمثاله في الدول الإشتراكية<sup>(١)</sup>

هذا وبالنسبة لإشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء فإن مساهمة المؤمن عليهم إتجهت أيضا للإخفاض ففي حين كانت تمثل ٣٩,٣٪ من إجمالي الإشتراكات في سنة ١٩٥٧ فإنها تناقصت إلى ٣٦,٣٪ في عام ١٩٦٧/٦٦ وفي عام ١٩٧١/٧٠

(١) الجدول (١٦) ص ٦١

وهذا أيضا هو الإتجاه السائد فى الدول المتقدمة والنامية كما أن نسبة مساهمة المؤمن عليهم هنا تكاد تماثل الوضع القائم فى الدول النامية وفى الدول الإشتراكية (٣٧,١٥٪، ٣٣,٩٪ على التوالى)<sup>(١)</sup>.

وبالنسبة للتأمين الصحى فإن نسبة مساهمة المؤمن عليهم ثابتة عند ٢٠٪ (يتضح من الجدول أنها ٢٠,٥٪ ويجع الإختلاف إلى تسويات حسابية)<sup>(٢)</sup> وهى نسبة أقل من مثيلتها فى الدول المتقدمة بكثير وأقل إلى حد ما من مثيلتها فى الدول النامية ولكنها فى ذات الوقت مرتفعة جدا عن مثيلتها فى الدول الإشتراكية حيث لا يكاد يساهم المؤمن عليهم فى تمويل هذا التأمين (٥٠,٦٤٪، ٢٤,٥٤٪، ٤,٤٪ فى الدول المتقدمة والنامية والإشتراكية على التوالى)<sup>(٣)</sup>.

وبالنسبة لتأمين البطالة فإن مساهمة المؤمن عليهم ثابتة عن ٢٥٪ من إجمالى الإشتراكات وهى نسبة أقل من مثيلتها فى الدول المتقدمة والنامية (٢١,١٪، ٣٠,٨٪ على التوالى)<sup>(٤)</sup>.

أما تأمين إصابات العمل فلا يساهم فى تمويله المؤمن عليهم وفقاً للوضع السائد فى مختلف مجموعات الدول<sup>(٥)</sup>.

## ٢- بالنسبة لأصحاب الأعمال :

ارتفعت نسبة مساهمة أصحاب الأعمال فى إشتراكات نظام التأمينات الإجتماعية من ٦٠,١٪ فى سنة ١٩٥٧ حيث كان يقتصر النظام على نظام إيدخارى إلى ٦٦٪ فى عامى ٦٦/٦٧، ١٩٧١/٧٠ حيث شمل نظام التأمينات مختلف أنواع التأمينات الإجتماعية .

ووفقاً للوضع فى عام ٦٦/٦٧ فإن هذه النسبة تعتبر مرتفعة إلى حد كبير عن مثيلتها فى الدول النامية (٥٥,٩٦٪) ولكنها تعتبر منخفضة بذات المقدار تقريبا عن مثيلتها فى الدول الإشتراكية (٩٧,٥٩٪)<sup>(٦)</sup>.

(١) الجدول (١٧) ص ٦٢

(٢) راجع بند ٢ من حاشية ص ٣٣

(٣) جدول (١٨) ص ٦٣

(٤) جدول (٢٠) ص ٦٦

(٥) جدول (١٩) ص ٦٥

(٦) جدول (١٦) ص ٦١

هذا وبالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء فقد إرتفعت نسبة مساهمة أصحاب الأعمال من ٦٠,١٪ من إجمالي الاشتراكات في سنة ١٩٥٧ (نظام إيداري) إلى ٦٣,٧٪ في عام ٦٧/٦٦ و عام ١٩٧١/٧٠ والنسبة الأخيرة ترتفع عن مثيلتها في مختلف مجموعات الدول بما في ذلك الدول النامية والدول الإشتراكية حيث لا تتجاوز في الدول النامية ٥٣,٨٩٪ من إجمالي الاشتراكات وفي الدول الإشتراكية ٤٢,٢٣٪<sup>(١)</sup>

وبالنسبة للتأمين الصحي فإن نسبة مساهمة أصحاب الأعمال ٨٠٪ من الإشتراكات (يتضح من الجدول إنها ٩٧,٥٪ في عام ٦٧/٦٦ ويرجع ذلك الإختلاف إلى تسويات حسابية)<sup>(٢)</sup> وهي نسبة مرتفعة أيضاً عن مثيلتها في مختلف مجموعات الدول بما في ذلك الدول والدول الإشتراكية حيث لا تتجاوز في الدول النامية ٦٦,٣١٪ من الإشتراكات وفي الدول الإشتراكية ٥٠٪ من الإشتراكات<sup>(٣)</sup>

وبالنسبة لمساهمة أصحاب الأعمال في تمويل تأمين البطالة فهي تمثل في مصر في عام ٦٧/٦٦ (و عام ١٩٧١/٧٠) ٥٠٪ من الإشتراكات وهي نسبة مرتفعة عن مثيلتها في الدول النامية (٤٢,٩٥)<sup>(٤)</sup>

أما تأمين إصابات العمل فيموله أصحاب الأعمال بالكامل وفقاً للوضع السائد في مختلف مجموعات الدول بما في ذلك الدول النامية والدول الإشتراكية<sup>(٥)</sup>

### ٣- بالنسبة لمساهمة الدولة (المساهمة العامة):

تقتصر مساهمة الدولة في مصر على إترك سنوي يعادل إشتراكات المؤمن عليهم في تأمين البطالة، وحتى بالنسبة لهذا التأمين فإن مساهمة الدولة في مصر (٢٥٪ من الإشتراكات) تقل - وإن كان بقدر طفيف - عن مثيلتها في الدول النامية (٢٦,٢٥٪ من الإشتراكات)<sup>(٦)</sup>

(١) الجدول (١٧) ص ٦٢

(٢) راجع بند ٢ من حاشية ص ٣٣

(٣) جدول (١٨) ص ٦٣

(٤) جدول (٢٠) ص ٦٦

(٥) جدول (١٩) ص ٦٥

(٦) جدول (١٦) ص ٦١

وعلى ذلك فلا تساهم الدولة في مصر في إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء رغم أن هذه المساهمة تصل إلى حوالي ٩٪ في الدول النامية (٨,٩٦٪)<sup>(١)</sup> وترتفع إلى حوالى ٢٤٪ في الدول الإشتراكية (٢٣,٨٧٪)<sup>(١)</sup>

ولا تساهم الدولة في مصر أيضا في إشتراكات التأمين الصحى رغم أن هذه المساهمة تصل إلى أكثر من ٩٪ في الدول النامية (٩,١٥٪)<sup>(٢)</sup> وتقفز إلى حوالى ٥٠٪ في الدول الإشتراكية (٤٩,٦٪)<sup>(٢)</sup>

وبوجه عام فإن مساهمة الدولة في مصر في نظام التأمينات الإجتماعية تدور حول ٣٪ من الإشتراكات (٣,١٪ في عام ٦٦,٩/٢,٩٦٧٪ في عام ١٩٧١/٧٠)، في حين أنها تدور حول ١٥٪ في الدول النامية والدول الإشتراكية (١٤,٤٦٪، ١٥,٦٥٪ على التوالي)<sup>(٣)</sup>.

وللباحث هنا ملاحظتان :

الأولى : أن مساهمة الدولة ترتبط بأيدولوجيتها من ناحية وبغناها وتقدمها الإقتصادى من ناحية أخرى ففي الدول الإشتراكية وفي الدول المتقدمة تساهم الدولة بنسبة كبيرة في الإشتراكات في حين تختفى هذه المساهمة في الدول الأقل نموا<sup>(٤)</sup>.

الثانية : أن مساهمة الدولة حين تقدم تخفف من عبء الإشتراكات الدورية التى تقع على باقى مصادر التمويل خاصة المؤمن عليهم وعلى وجه الخصوص في الدول الإشتراكية<sup>(٤)</sup>.

\* مشكلة تحديد مصدر تمويل تأمين البطالة :

رأينا في المبحث الأول من الفصل الأول كيف أن القسط التقديرى لتمويل نفقات تأمين البطالة لا يتجاوز ٠,٨٣٥٪ من الأجور في حين أن حصه كل من مصادر التمويل الحالية تزيد عن ذلك القسط بدرجة كبيرة إذ يتحمل كل من العمال وأصحاب الأعمال والدولة ١٪، ٢٪، ١٪ من الأجور على التوالي<sup>(٥)</sup>.

(١) الجدول (١٧) ص ٦٢

(٢) جدول (١٨) ص ٦٣

(٣) جدول (١٦) ص ٦١

(٤) قارن جداول توزيع الإشتراكات بين مصادرها في الدول المختلفة وبالنسبة لكل من نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية (ص ٦٠ وما بعدها)

(٥) ص ٢١

وعلى ذلك فقد رأى الباحث أنه يمكن تحميل أحد مصادر الإشتراكات بالقسط الفعلي وفي ذات الوقت يخفف عبء التمويل الحالي بالنسبة لمختلف مصادر الإشتراكات بما في ذلك المصدر المقترح تحميله بالقسط الفعلي<sup>(١)</sup>.

وعلى ضوء ما أجريناه من دراسة في هذا الفصل فإن الباحث يبادر بإختيار الدولة .

وقد يقال هنا بأن طريقة التمويل الثلاثي هي السائدة في مختلف الدول وإنه وإن كان لا بد من تحمل أحد أطراف التمويل للقسط بمفرده فإن من المناسب أن يكون هذا الطرف هو صاحب العمل<sup>(٢)</sup> وهناك دولتان يتم فيهما ذلك (إيطاليا والبرازيل) فضلا عن أن قيام الدولة بتمويل التأمين بالكامل يجعله أقرب إلى نظم المساعدات منه إلى نظام التأمين<sup>(٣)</sup>.

على أن الباحث يرى أنه وإن كانت وجهة النظر هذه تبدو وجيهة ومتفقة مع النتائج المستفادة من مشكلة تحديد مصادر التمويل والمبادئ الدولية وخبيرة الدول المختلفة على أنها تفتقد النظرة المتكاملة أو الإجمالية لمصادر تمويل التأمين الإجتماعي في مصر والتي يتضح منها أن هذه المصادر تكاد تقتصر على العمال وأصحاب الأعمال وأن مساهمة الدولة ليست مقررره إلا بالنسبة لتأمين البطالة فإن لم تتحمل الدولة القسط الفعلي لهذا التأمين فإن طريقة التمويل الثلاثي بالنسبة للنظام بأكمله ستختفى رغم إنها هي الطريقة السائدة والتي تستفاد من المبادئ الدولية ومن خبرة الدول المختلفة .

وفضلا عن ذلك فإن ما يراه الباحث يحقق عدیدا من الفوائد فمن ناحية فإنه سيؤدي إلى توفير كافة المصاريف الإدارية التي تنفق في سبيل تحصيل إشتراكات هذا التأمين .

ومن ناحية أخرى فإنه سيؤدي لإنخفاض معدلات إشتراكات العمال وأصحاب الأعمال مما يساهم في علاج مشكلة من أهم المشاكل التي تواجهها الهيئة القائمة على إدارة نظام التأمينات الإجتماعية في مصر وهي مشكلة التهرب من الإشتراكات أو عدم الإنتظام في أداء الإشتراكات إذ أسفرت الدراسات التي أجريت في هذا

(١) ص ٢٢

(٢) راجع جدول ١٥ ص ٥٩

(٣) ص ٤٠ ، ٤٨

الشأن بالنسبة لبعض الدول النامية على أن من الأسباب الرئيسية لهذه المشكلة ارتفاع معدلات الإشتراكات (١) وهو ما يلاحظ في مصر .

وأخيرا فإن مساهمة الدولة هنا ستكون في شكل قسط يتيح تكوين قدر معقول من الإحتياجات فضلا عن الإحتياطي العالمي مما يتيح إستقرارا ماليا لتأمين البطالة.

### \* مشكلة تمويل العجز في إشتراكات التأمين الصحي :

إنتهينا في المبحث الثاني في الفصل الأول إلى أن إشتراكات التأمين الصحي بالمعدلات الحالية لا تكفي لتغطية مزايا هذا التأمين وإلى أن هناك عجزا حاليا في معدل الإشتراكات المخصص للمعونات المالية بما يمثل ٣٨١٥,٠% من الأجر والى أن هذا العجز سيضاف إليه عجز مستقبلي في معدل الإشتراكات المخصص للعلاج الطبي بما يمثل ١,٥٨٣٧,٠% من الأجر وذلك إذا ما امتد التأمين الصحي إلى العاملين بالقطاع الخاص (٢).

ووفقاً لذلك فإن المعدل المناسب لتمويل نفقات التأمين الصحي يبلغ ٦,٩٦٥٢,٠% من الأجر في حين أن المعدل الحالي ٥,٠% من الأجر أي أن مقدار العجز يكاد يصل إلى ٢,٠% من الأجر مما يقتضى البحث عن مصدر أو مصادر لتمويل هذا العجز (٣).

ويبادر الباحث هنا إلى إختيار الدولة .

فقد إتضح لنا من المبحث الأول مسئوليتها الجزئية عن حالات المرض (٣) وفي ذات الوقت تبين لنا الفوائد العديدة التي تعود عليها - كممثلة للمجتمع - من قيام نظام التأمين الصحي (٤).

كما إتضح لنا من المبحث الثاني كيف أن المبادئ الدولية تقضى بمساهمة الدولة في تمويل هذا التأمين وأي عجز في نفقات الرعاية الطبية (٥) وكيف أن خبرة الدول المختلفة تبين إتجاهها إلى ذلك وبنسبة كبيرة تصل في الدول النامية إلى أكثر من ٩,٠% من الإشتراكات وفي الدول الإشتراكية إلى حوالي ٥٠,٠% من الإشتراكات (٦).

### 1) The Role of Social Security and Improved Living and Working Standards in Social and Economic Development, Op. Cit., pp.33,34

(٢) ص ٣٦، ٣٧ (٣) ص ٤٧

(٤) ص ٤٧ وما بعدها (٥) ص ٥٠

(٦) راجع جدول ١٨ ص ٦٣

وفضلا عن ذلك فإنه لا بد أن نراعى انخفاض معدل الإتراقات المقترح تحميله للدولة بالنسبة لتأمين البطالة من ١٪ إلى ٠,٨٣٥ ٪، من الأجور أى أن العبء الإجمالى الجديد الذى ستتحمله الدولة سيكون حوالى ١٪ من الأجور .

ورغم أن نسبة مساهمة الدولة سترتفع بذلك عن النسبة الحالية فإنها لن تصل رغم ذلك للنسبة المماثلة فى الدول النامية أو الدول الإشتراكية.

**\* مشكلة ارتفاع معدل إشتراكات ذوى الأجور المنخفضة :**

ترتب على تعديل أخير لبعض أحكام قانون التأمينات الإجتماعية أن أعباء الحد الأدنى لحصة العاملين فى إشتراكات تأمين الشخوخة والعجز والوفاة ٣٢٥ مليما (١) بما يمثل ١٠,٤٪ من الحد الأدنى المقرر بوجه عام لأجور العاملين بالقطاع الخاص البالغين من العمر ١٨ عاما (٣,١٢٥ شهريا) (٢) وبما يمثل نسبة تصل إلى ١٣٪ من الحد الأدنى لأجور من تقل أعمارهم عن الحد الأدنى ٩٪ من الأجور فقط (٣).

ولا شك أن هذا التعديل يخالف المبادئ الدولية السابق الإشارة إليها فى المبحث الثانى (٤) فبدلا من أن يخفف عبء الإشتراكات بالنسبة لذوى الأجور المنخفضة أو على الأقل الإبقاء على معدل مساهمتهم الفعلى مساويا لمعدل مساهمة ذوى الأجور المتوسطة والمرتفعة فإن المشرع يتجه وجهة معاكسة تماما إذ يرفع معدل المساهمة الفعلية لذوى الأجور المنخفضة عنها بالنسبة لغيرهم .

وإذا كانت إعادة توزيع الدخل من بين وظائف نظام التأمين الإجتماعى كما يفهم اليوم (٥) فإن هذا التعديل يضعف من دور هذا النظام فى هذا المجال .

(١) م ٧٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ معدلة بالمادة الأولى من القانون رقم ٦٣ لسنة ٧١ .

(٢) الأمر العسكرى رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٠ .

(٣) م ٧٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ معدلة .

(٤) البند رابعًا ص ٥٢

5) Detlev Zollner , Relating Social Insurance Benfits to Earnings, International Social Security Review. Year xxiii, No. 2, 1970,pp.225,226

بل أن البعض يرى أن من أهم خصائص التأمين الإجتماعى إتباعه لمبدأ التضامن الإجتماعى المزدوج الذى يتمثل فى تحصيل الإشتراكات ودفع التعويضات على أساس تضامنى يراعى فيه دخول المؤمن عليهم (١)

لقد قام الباحث بمراجعة مصادر وطرق تمويل مختلف نظام التأمين الإجتماعى القائمة فى العالم (وفقاً للوضع فى بداية سنة ١٩٧١) (٢) ولم يجد دولة واحدة تتجه إلى رفع معدلات الإشتراكات بالنسبة لذوى الدخل المنخفضة فعلى العكس من ذلك فإن عديداً من الدول تتجه إلى تخفيض هذه المعدلات بالنسبة لهذه الفئة أو إعفاؤهم منها كلية على أن يتحملها بدلا منهم أصحاب الأعمال أو الدولة .

ففى السويد وسويسرا تتحمل الدولة إشتراكات التأمين الصحى بالنسبة لذوى الدخل المنخفضة .

وفى ألمانيا الإتحادية يتحمل أصحاب الأعمال إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بالنسبة لمن تقل أجورهم عن ١٠٪ من الحد الأقصى للأجور .

وفى هولندا تتحمل الدولة إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بالنسبة لذوى الدخل المنخفضة وتقدم إعانات لتغطيتهم إختياريا بمزايا التأمين الصحى.

وفى الدومينكان يعفى العمال ممن فى أدنى فئة أجر من إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة ويتحمل أغلبها أصحاب الأعمال .

وفى الفلبين يخفض معدل إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بالنسبة لفئات الأجور المنخفضة إلى ٢٪ أو ١٪ بدلا من ٢,٥٪ ويتحمل الفرق أصحاب الأعمال .

وفى الهند يعفى المؤمن عليهم ممن فى أدنى فئتي أجر من إشتراكات التأمين الصحى وتتحمل حكومات الولايات  $\frac{1}{8}$  نفقات المزايا الطبية .

---

(١) د. عادل عبد الحميد عز، التأمينات الإجتماعية: المبادئ النظرية والتطبيقات العملية، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٢، ٧

2) Social Security Throughout The World, 1971, Op. Cit., pp. 1- 249

وفى جيانا تنخفض معدلات الإتراك المتحد الذى يؤديه المؤمن عليهم لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى حتى تصل إلى ١,٦٥ % لمن فى أدنى فئة أجر بدلا من ٣٪ ويتحمل الفرق أصحاب الأعمال .

وفى ليبيا تدرج معدلات الإشتراك المتحد الذى يؤديه المؤمن عليهم لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى مع ارتفاع فئات الأجر فتبدأ ب ٢,٤ بالنسبة لمن فى أدنى فئة أجر وتصل إلى ٥,٢٪ بالنسبة لأعلى فئة أجر وعلى العكس من ذلك إشتراكات أصحاب الأعمال إذ يراعى تحملهم الفرق .

وفى ما يأتى تتبع ذات الوسيلة

هذا ورغم أن المشرع فى مصر لم يبد إضاحا لإتجاهه نحو رفع معدلات إشتراكات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء بالنسبة لذوى الدخل المنخفضة فإن التقرير السنوى للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن العام المالى ١٩٧١/٧٠ قد أشار إلى أنها قد إقترحت تحديد الحد الأدنى لأجر الإشتراك بما لا يقل عن ٣,٦٠٠ نظرا لإلتجاء أصحاب الأعمال إلى الإشتراك بالتأمين بأجور أقل من الواقع مما يؤدى إلى إنخفاض معدل المعاشات التى تحسب أكثر من العاملين عن الحد الأدنى للمعاش وقدره ٣,٦٠٠<sup>(١)</sup>

ولا شك أن ما تخشى منه الهيئة مما يسبب مشاكل تمويلية

ومن هنا فإن الباحث يستخلص أهمية قيام أصحاب الأعمال بتحمل عبء إشتراكات ذوى الدخل المنخفضة فضلا عن إتفاق ذلك مع المبادئ الدولية ومع خبرة الدول الأخرى فإنه يمكن فى هذه الحالة تقرير حد أدنى للأجر الذى تؤدى على أساسه الإشتراكات بما يتناسب مع الحد الأدنى المقرر للمعاشات ويكون فى تحمل أحاب الأعمال لعبء الإشتراكات المقررة على هذا الحد الأدنى أفضل وسيلة لمعالجة حالات العش التى تشير إليها الهيئة .

\* مشكلة تمويل فترات التجنيد الإجبارى :

عالجت تشريعات التأمينات الإجتماعية فى مصر فترات التجنيد من حيث مدى حسابها فى المعاش فنصبت على إحتسابها بالكامل<sup>(٢)</sup>، ومن حيث الإشتراكات

(١) التقرير السنوى للهيئة عن العام المالى ١٩٧١/٧٠ ص ٨.

(٢) م ٣/١٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤

المستحقة عنها فنصت في مرحلة أولى بالتزام كل من العامل المجند وصاحب العمل بأدائها<sup>(١)</sup> ثم أعفت العامل من حصته في مرحلة ثانية<sup>(٢)</sup> وإنتهى الأمر إلى إعفاء كل من العامل وصاحب العمل كلية من أداء الإشتراكات المستحقة عن هذه الفترات وذلك في مرحلة أخيرة بدأت إعتباراً من أول إبريل سنة ١٩٦٤<sup>(٣)</sup>.

وبذلك فقد ألقى عبئ تمويل هذه الفترات على موارد نظام التأمينات وهو ما يسبب مشكلة تمويلية يتزايد حجمها خاصة في الظروف التي نمر بها والتي أدت إلى تجنيد كل من يصيبه الدور (بالمفهوم الجارى لهذه العبارة).

وفي الوقت الذي كان يتجه فيه المشرع إلى إعفاء العمال وأصحاب الأعمال من الإشتراكات المستحقة عن فترات التجنيد كانت تقل تشريعات العمل والتعديلات التي أدخلت على قانون الخدمة العسكرية والوطنية حق العامل المجند في الإستمرار بعمله<sup>(٤)</sup> والحصول على المكافأة القانونية المستحقة له<sup>(٥)</sup> بل وحصوله في الغالب على الأجر المقرر له، مما كان يستتبع إستمرار إلتزام العامل وصاحب العمل بإداء الإشتراكات المستحقة أو البحث عن مصدر آخر للتمويل إذا ما كانت هناك إعتبارات سياسية لإعفائهما من أدائها .

وفي هذا الشأن يرى البعض قيام الدولة بتمويل المعاشات المستحقة عن فترات التجنيد<sup>(٦)</sup> وهو الأمر الذي يتفق مع التوصيات الدولية خاصة إذا لم يستحق العامل المجند أجراً من صاحب العمل الأصلي خلال مدة التجنيد<sup>(٧)</sup>

ويرى الباحث مناسبة ذلك بالنسبة للوضع السائد في مصر حيث يلاحظ أن مساهمة الدولة في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة غير قائمة بالمخالفة للوضع السائد في الدول الأخرى بما فيها الدول النامية والدول الإشتراكية<sup>(٨)</sup>

(١) م ٣/٢١ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥

(٢) م ١/٧٤، ٢، ٣ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩

(٣) م ٣/١٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤

(٤) م ١/٧٩ من القانون رقم ٩١ لسنة ٥٩

(٥) ذلك أن المكافأة تحتسب عن كامل مدة الخدمة وفقاً للمادة ٧٣ من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ٥٩ .

6) Detlev Zollner, Relating Social Security Benfits to Earnings, Op. Cit., p.232.

(٧) ص ٥٣

(٨) ص ٥٥، ٥٦

\* مشكلة تحديد مصادر الإشتراكات في فترات عدم إستحقاق أجر فعلا أو حكما

لم يعالج قانون التأمينات الإجتماعية الإشتراكات المستحقة عن العاملين بشركات القطاع العام في الفترات التي لا يستحقون فيها أجر فعلا لقيامهم بأجازات إستثنائية بدون أجر أو منحهم أجازات دراسية أو وقفهم عن العمل وأيضا في الفترات التي لا يستحقون فيها أجر حكما لإعارتهم للعمل خارج الجمهورية وذلك رغم حساب هذه المدة في المعاش كامله لأن الحالات المشار إليها لا تنهى علاقة العمل .

ولمواجهة مشكلة تمويل هذه الفترات إستصدرت الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية قرارا وزاريا يقضى بتأجيل أداء الإشتراكات المستحقة عنها إلى حد ما بعد عودة العامل إلى عمله أو إعادة صرف الأجر إليه وحينئذ يلتزم كل من العامل وصاحب العمل بأداء حصته في هذه الإشتراكات<sup>(١)</sup>

على أن الباحث يثير هذه المشكلة بقصد معالجتها وفقاً للمبادئ الدولية في مجال توزيع نفقات التأمين الإجتماعي بين مصادر الإشتراكات فوفقا لهذه المبادئ يجب أن يتم توزيع هذه النفقات بطريقة عادلة وأن يراعى في ذلك عدم إضطراب الإنتاج وفي ذات الوقت الحالة الإقتصادية للأشخاص الذين يشملهم التأمين<sup>(٢)</sup>

وإذا كان يستفاد من ذلك أهمية تناسب الإشتراكات التي يتحملها المؤمن عليهم مع الأجر التي يحصلون عليها فإنه يتعين التفريق بين الحالات التي لا يستحق فيها العامل اجرا حكما أو فعلا وفقا لما يلي :

أولا : بالنسبة لحالة الإعارة خارج الجمهورية

في هذه الحالة من المفترض أن العامل يتقاضى من الجهة المعار إليها اجرا أكبر من الأجر الذي يتقاضاه من جهة العمل الأصلية ولذا يكون من العدل تحمله لكافة الإشتراكات المستحقة عن فترة الإعارة سواء في ذلك حصته كعامل أو حصته صاحب العمل الأصلي .

وبهذا نتلافى أي إضطراب في الإنتاج يحدث فيما لو حملنا صاحب العمل الأصلي بحصته في الإشتراكات خلال الفترة المشار إليها في حين أنه لا يستفيد من مجهود العامل وفي حين أن صاحب العمل الأجنبي المعار إليه العامل سيتحمل

(١) قرار وزارى ٦٥ لسنة ٦٧

(٢) البند ثانيًا ص ٥١

هذه الحصة فعلا وإن كان ذلك فى صورة زيادة فى الأجر .

ومن ناحية أخرى فإن القول بغير هذا الحال سيؤدى إلى عدم موافقة أصحاب الأعمال على إعاره بعض عمالهم للعمل خارج الجمهورية وهو ما قد يضر بهم وفى ذات الوقت يخالف السياية العامة للدولة فى هذا الشأن .

ثانيًا : بالنسبة للأجازات الخاصة (بالدراسة والبعثات والأجازات الإستثنائية)

يرى الباحث هنا- وعلى عكس الأمر فى حالة الإعاره خارج الجمهورية - تحمل صاحب العمل بكامل الإشتراكات سواء فى ذلك حصته أو حصة العامل .

ففى هذه الحالات جميعا لا يستحق العامل أجرا وبالتالي لا تسمح إمكانياته الإقتصادية بأداء أية إشتراكات .

أما صاحب العمل فإنه إذا كان لن يستفيد من مجهودات العامل خلال أجازته الدراسية أو بعثته فإنه سيحقق فائدة كبيرة عند إنتهائه من دراسته إذ سيعود إليه وهو أكثر قدرة وكفاية وهو أمر يدركه صاحب العمل مقدما وإلا لما وافق على الأجازة الدراسية أو البعثة .

وبالنسبة لفترات الأجازات الإستثنائية فإن تحمل صاحب العمل بإشتراكاتها إنما يرجع لمسئوليته العامة عن عماله إذا ما أملت بهم ظروف معينة تستدعى قيامهم بهذه الأجازات كمصاحبة مريض قريب فضلا عما فى ذلك من حسن سياسة تشعر كافة العمال بالرضى لمراعاة صاحب العمل لظروفهم الغير طبيعية - التى تمكن لصاحب العمل التحقق منها قبل التصريح بالأجازة - مما ينعكس أثره الطيب على الإنتاج .

ثالثًا : بالنسبة لفترات الوقف عن العمل بدون أجر

ولا تمثل هذه الفترات - فى رأى الباحث - مشكلة فإذا ما إنتهت بإنهاء خدمة العامل من تاريخ وقفه فليست هناك إشتراكات مستحقة، وإذا ما إنتهت بإعادة العامل إلى عمله مع صرف الأجر المستحق عن مدة الوقف فسيكون من الطبيعى تحمل كل من العامل وصاحب العمل بحصته فى الإشتراكات والأمر ذاته فى حالة عودة العامل إلى عمله مع عدم صرف أى أجر عن مدة الوقف إذسكون بصدد جزاء وقع على العامل لا يجوز أن يستفيد منه فيتعين عليه تحمل حصته فى الإشتراكات

دفعة واحدة أو بتقسيمها وفي ذات الوقت يتحمل صاحب العمل حصته باعتبار أن مخالفة العامل لم تكن من الجسامه بحيث تستتبع إنهاء خدمته من تاريخ وقفه عن العمل  
**\* الخلاصة:**

نخلص من هذا الفصل ما يلي :

أولاً : يستفاد من وجهات النظر العديدة التي تدول حول مزايا ومساوئ كل من مصادر التمويل المختلفة أن من المفضل العمل على تحقيق مزيج من هذه المصادر لتحقيق أقصى فائد ممكنة وفي ذات الوقت تلافى المساوئ التي تنشأ نتيجة الإعتماد على أى من هذه المصادر .

ثانياً : أن إستعراض خبرة الدول المختلفة والمبادئ الدولية في مجال تحديد مصادر التمويل يبين إنها تتجه إلى تحقيق المزيج المشار إليه والذي يتمثل فيما يسمى بطريقة التمويل الثلاثى - وإلى حد ما يسمى بالتمويل الثنائى - وذلك بالنسبة لمختلف أنواع التأمينات الإجتماعية فيما عدا تأمين إصابات العمل .

ثالثاً : إهتمت الإتفاقيات والتوصيات الدولية بتوزيع نفقات التأمين بين مصادر التمويل بطريقة عادلة وبحيث لا يتحمل ذوى الدخول المنخفضة أعباء مرهقة وفي ذات الوقت لا يحدث إضطراب فى الإنتاج .

رابعاً : يختلف مقدار مساهمة كل من مصادر التمويل وفقاً لمدى غنى الدولة وتقدمها الإقتصادى ووفقاً لإيدولوجيتها، ففي الدول المتقدمة والإشترابية يرتفع شأن مساهمة الدولة وعادة ما يكون ذلك فى صالح المؤمن عليهم فى الدول الإشترابية وفى صالح أصحاب الأعمال فى الدول المتقدمة .

خامساً : يعتمد تمويل نظام التأمين الإجتماعى فى مصر على العمال وأصحاب الأعمال بشكل أساسى، فرغم أن الدولة تساهم فى تمويل أحد أنواع التأمين - تأمين البطالة - فإن مقدار هذه المساهمة لا يتفق بشكل عام مع مثيلتها فى الدول الأخرى بما فى ذلك الدول النامية والدول الإشترابية .

سادساً : تكاد تتفق نسبة مساهمة المؤمن عليهم فى مصر مع الوضع القائم فى الدول النامية والإشترابية على أن هذه النسبة مرتفعة جدا عن مثيلتها فى الدول الإشترابية بالنسبة للتأمين الصحى .

سابعًا : ترتفع نسبة مساهمة أصحاب الأعمال في مصر إلى حد كبير عن مثيلتها في الدول النامية والإشترابية بالنسبة لتأمين الشيخوخة والتأمين الصحي كما

ترتفع عن مثيلتها في الدول النامية بالنسبة لتأمين البطالة .

ثامنًا : على ضوء الملاحظات السابقة ووفقا للإعتبرات العملية فإن الباحث قد إنتهى في معالجة المشاكل المحلية إلى الحلول التالية :

١) تحمل الدولة للإشتراك الفعلى لتأمين البطالة والعجز في معدل إشتراكات التأمين الصحي .

٢) تحمل أصحاب الأعمال لإشتراكات ذوى الدخل المنخفضة المحددة وفقا لحد أدنى معين .

٣) أهمية تمويل فترات التجنيد الإجارى بإشتراكات يتحملها العامل إذا كان الأجر المستحق له يسمح بذلك والإفتتحملها الدولة .

٤) يتحمل العامل بالإشتراكات المستحقة كاملة في حالات الإعارة خارج الجمهورية ويتحملها صاحب العمل في حالات الأجازات الخاصة ويتحمل كل منهما نصيبه في حالة الوقف عن العمل إذا ما عاد العامل إلى عمله مع صرف أو عدم صرف أجر فترة الوقف .

تاسعًا : أن الإطار الذى يجب أن يحكم سياسة توزيع نفقات التأمين في مصر بين مصادر الإشتراكات يجب أن يبنى على النتائج المشار إليها بعاليه والمستفادة من المبادئ الدولية وخبرة الدول المختلفة وبالتالي يجب أن لا تلقى أية أعباء تمويلية جديدة على أى من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال وأن تتزايد نسبة مساهمة الدولة وفى ذات الوقت تراعى إعتبرات العدالة ويؤخذ فى الحسبان عدم إرهاق ذوى الدخل المنخفضة وعدم إضطراب الإنتاج .

.....

## الفصل الثالث

### مشكلة تحديد اشتراكات إصابات العمل

الخبرة المحلية وطوق تحديد اشتراكات  
إصابات العمل و اتجاهات الدواء  
المختلفة والخلاصة .

#### تمهيد وخطة البحث :

بعد دراسة المشاكل المتعلقة بمدى كفاية الاشتراكات والمشاكل الخاصة بتوزيعها بين مصادرها فإن التداعي المنطقي يقودنا لدراسة المشاكل المتعلقة بطرق تحديد هذه الاشتراكات ذلك أن هناك تبايناً كبيراً في هذا المجال وتنشأ بالتالي مشكلة المفاضلة بين الطرق المختلفة وهو ما يقتضى دراسة المبادئ التي تقوم عليها وخبرة الدول المختلفة في شأنها .

فمن حيث علاقة الاشتراكات بالدخول تثار مشكلة المفاضلة بين الاشتراكات الموحدة **Flat Contribution** والاشتراكات المحددة وفقاً للأجر أو الدخل **Contributions Fixed According To Wages or Income**.

ومن حيث علاقة اشتراكات كل من أنواع التأمينات الإجتماعية الآخر بعضها بالبعض الآخر تثار مشكلة المفاضلة بين أسلوب تحدد الاشتراكات **Plurality of Contributions** مع تعدد أنواع التأمينات , وأسلوب الاشتراكات المتحدة **Unitary Contributions** حيث لا تستقل اشتراكات أنواع التأمينات القائمة بل يكون هناك إشتراك متحد وصندوق واحد لجميع هذه الأنواع .

ومن حيث العلاقة بين الاشتراكات ودرجة الخطر تثار مشكلة المفاضلة بين ما يسمى بتسعير الخبرة أو الإستحقاق حيث تتناسب الاشتراكات ودرجة الخطر وبين التسعير الموحد حيث لا تراعى درجة الخطر عند تحديد الاشتراكات .

وتكاد تقتصر المشاكل المتعلقة بفارق تحديد الاشتراكات في مصر على المشكلة الخاصة بالعلاقة بين اشتراكات تأمين إصابات العمل ودرجة الخطر .

ولقد أثرت هذه المشكلة عند أعداد أولى قوانين التأمينات الإجتماعية وأدت مناقشتها في البداية إلى أتباع تسعير الإستحقاق بشكل كامل ثم أدت الخبرة

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

العملية إلى حل وسط بين طريقتي تحديد إشتراكات هذا التأمين وانتهى الأمر في إبريل سنة ١٩٦٤ إلى الأخذ بأسلوب السعر الموحد .

على أن هذه المشكلة قد أثرت مؤخراً بمناسبة أعداد المبادئ الأساسية لمشروع قانون موحد للتأمين الإجتماعي للعاملين المدنيين بالدولة سواء في ذلك العاملين بالحكومة ووزاراتها ومصالحها ممن يعملون حالياً بقانون التأمين والمعاشات الحكومي أو العاملين في غير تلك الجهات ممن يعملون حالياً بقانون التأمينات الإجتماعية.

ولذا فقد رأى الباحث أهمية دراسة هذه المشكلة على ضوء الخبرة المحلية واتجاهات الدول المختلفة في مجال طرق تحديد الإشتراكات وهو ما نخصص له هذا الفصل.

ويتمثل منهج البحث في دراسة الخبرة المحلية وأرق تحديداً إشتراكات تأمين إصابات العمل في مبحث أول حيث نتعرف على طريقتي التسعير الموحد وتسعير الخبرة أو الإستحقاق ومزايا كل منهما ثم نقوم بدراسة الخبرة المحلية في هذا المجال وبعد ذلك نتعرف على إتجاهات الدول المختلفة في مبحث ثان نكون قد تهيأنا في نهايته لاستخلاص الحل المناسب .

## المبحث الأول

### الخبرة المحلية وطرق تحديد إشتراكات إصابات العمل

#### طرق تحيد الإشتراكات – الخبرة المحلية

لعل من المناسب قبل دراسة الخبرة المحلية في مجال تحديد إشتراكات إصابات العمل أن نبدأ بدراسة طرق تحديد هذه الإشتراكات والتي تتمثل أساساً فيما يعرف بتسعير الخبرة أو الإستحقاق وبالتسعير الموحد .

وعلى ذلك نعرض في البداية لهذه الطرق ومزاياها ثم نقوم بدراسة الخبرة المحلية في هذا الشأن .

## طرق تحديد إشتراكات إصابات العمل :

القاعدة العامة في مجال إشتراكات التأمينات الإجتماعية تتمثل في عدم تأثر معدلات هذه الإشتراكات بالسن أو الجنس أو المهنة سواء في ذلك أكان مجال تطبيق التأمينات عامة أو مهنيًا<sup>(١)</sup>.

ففيما عدا النظم القليلة التي تتبع أسلوب الإشتراكات الموحدة فإن الغالبية العظمى من النظم لا تختلف فيها معدلات الإشتراكات بالنسبة للرجال عنها بالنسبة للنساء وبالنسبة لغير البالغين عنها بالنسبة للبالغين إلى غير ذلك من العوامل التي تؤثر في درجة الخطر<sup>(١)</sup>.

وبمعنى آخر فإن أنظمة التأمين الإجتماعي تمول - في الغالب - بطريقة ما بحيث لا تتناسب الإشتراكات ودرجة الخطر الذي يجلبه لها المؤمن عليه بل مع الخطر المتوسط لكافة المؤمن عليهم<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك فإن بعض النظم تخرج عن هذا المبدأ عند تحديد إشتراكات إصابات العمل التي رأينا فيما سبق أن صاحب العمل يتحملها بالكامل<sup>(٢)</sup>.

وبيان ذلك أن أسلوب تحديد إشتراكات هذا التأمين يتنازعه إتجاهيين : يرى اولهما أن هناك مزايا لا يمكن اغفالها من الإشتراكات في هذا الشأن وفقاً لدرجة الخطر ويدعو بالتالي لما يسمى بسع الإستحقاق Merite rate أما الثاني فيرى أنه لا يوجد ما يدعو إلى الخروج عن المبدأ العام ويؤمن بمزايا تجميع الأخطار Pooling of Risks حتى في مجال تأمين إصابات العمل وينادى بالتالي بالتسعير الموحد لإشتراكات هذا التأمين.

ونتناول فيما يلي هذين الأسلوبين

أولاً : تسعير الإستحقاق أو الخبرة :

يقال في إيضاح هذه الطريقة<sup>(٣)</sup> أنه طالما كان من بين الاهداف الرئيسية لنظام التأمينات الإجتماعية تعويض الخسارة بكافة الوسائل المتاحة فإنه

---

1) The Financing of Social Security , Op . Cit , pp. 39 , 40.

(2) جدول (١٩) ص ٦٥

3) C.B Mamoria , Principles of Social Security , Op. Cit. , p. 61.

يجب دراسة امكانية إدارة أو استخدام معدلات الأقساط كحافز لمنع و إستبعاد بعض الأخطار.

ووفقاً لذلك فإنه يمكن تعريف تسعير الإستحقاق أو تسعير الخبرة Experience Rating من حيث الهدف منه بأنه وسيلة لتشجيع منع الأخطار أو خفضها.

وتقوم هذه الوسيلة على إفتراض أنه يمكن لصاحب العمل التحكم فى معدل تكرار وشدة الخسائر التى تستحق عنها مزايا التأمين الإجتماعى والتالى فإنها تهتم بكل منشأة على حده وليس بمجموع المنشآت المتماثلة .

وليس من شك فى أن تسعير الإستحقاق ويطبق على مجال واسع فى الولايات المتحدة الأمريكية, قد شجع أصحاب الأعمال على تخفيض مسببات الأخطار Hazards بمشروعاتهم سواء باستخدام وسائل وقاية أفضل من تلك التى تقررها التشريعات الصناعية أو بالعمل على نشر تعليمات الوقاية بين عمالهم<sup>(١)</sup>.

ويرجع إستخدام هذا الإسلوب بالنسبة لإشتراقات تأمين إصابات العمل إلى إختلاف الأخطار بين الصناعات نتيجة لإختلاف العمليات الإنتاجية وأنواع الآلات المستخدمة .

ويتمثل هذا الأسلوب<sup>(٢)</sup> فى تقسيم المنشآت إلى مجموعات مختلفة حسب درجة الخطر وتقسيم كل مجموعة إلى درجات مختلفة وبهذا يمكن دراسة الظروف فى المنشآت المختلفة وإعادة وضعها فى درجات أخرى من درجات الخطر إذا ما تغيرت الظروف فى هذه المنشآت .

وتقسيم المنشآت إلى مجموعات يقوم أساسا على إعتبرات موضوعية تتعلق بالمواد الأولية المستخدمة فى العملية الإنتاجية وطرق وأدوات الإنتاج وطبيعة المنتجات نفسها , وعلى هذا توضع المنشآت المتشابهة فى الظروف الموضوعية فى مجموعة واحدة .

ثم بعد ذلك تدخل المعايير الشخصية أى التى تتعلق بالمنشأة نفسها من ناحية إجراءات الأمن الصناعى بها ودرجة تأثير العناصر الموضوعية السابقة على

---

1) Ibid . , p. 61.

- The Financing of social security , op. cit . , p. 41 .

(٢) د . عادل عبد الحميد عز , التأمينات الإجتماعية , مرجع سبق ذكره ص ١٧٠ , ١٧١ .

ظروفها , وعلى هذا توضح كل مجموعة من المنشآت المتشابهة فى الظروف الخاصة فى درجة واحدة داخل المجموعة وتحدد معدلات الإشتراكات بالنسبة لكل درجة .

وعلى هذا فكل منشأة تصبح تابعة لمجموعة معينة ودرجة معينة داخل هذه المجموعة وبالتالي لتعريفه معينه .

نخلص من هذا الى أن مزايا تسعير الإستحقاق تتمثل فى أمرين (١) :

الأول : أنه باعث مالى لأصحاب الأعمال إذ يسمح بتخفيض معدلات الإشتراكات التى يؤدونها .

الثانى : أنه يوجه أنظار أصحاب الأعمال نحو إكتشاف وسائل جديدة لمنع أو الحد من الحوادث مما يؤدى لإستمرار الإنتاج .

### ثانياً : التسعير الموحد :

يشير الأستاذ ماموريا (١) فى نهاية بيانه لتسعير الإستحقاق ومزاياه إلى أن هذا الأسلوب لا يمكن أن يستخدم إلا فى مجال محدود فى الصناعات وعلى وجه الخصوص بالنسبة للمشروعات الكبيرة .

ثم يضيف الى أن الخبرة قد أوضحت أن تدابير الوقاية والمنع لا تحول دون وقوع الحوادث إلا لمدى محدود .

وبيان ذلك ان الإختلاف الكبير فى معدلات الإصابة بين فروع الإقتصاد المختلفة أو بين الصناعات أو المشروعات المتعددة داخل الصناعة الواحدة انما يرجع لأسباب طبيعية ولا يتأثر بالتالى بإجراءات ووسائل الوقاية الالمدى محدود (٣).

وعلى ذلك فإذا كان البعض يرى أنه لا يوجد ما يدعو لتطبيق مبدأ التضامن الإجتماعى عند حساب إشتراكات تأمين إصابات العمل , أى أنه يجب أن تؤدى كل منشأة قسطاً يتلائم مع درجة الخطر فيها (٤) فإن الشك يثور حول مدى عدالة تقرير عبء اشتراكات مرتفع على الصناعات أو المشروعات ذات طبيعة الخطر المرتفعة

1) C.B Mamoria , Op . Cit ., p . 61 .

- The Financing of Social Security , Op. Cit ., p. 41

2) C.B Mamoria , Op . Cit ., p . 61 .

3) The Financing of Social Security , Op. Cit ., p. 41

(٤) د . عادل عبد الحميد عز , التأمينات الإجتماعية , مرجع سبق ذكره ص ١٧٠ .

التي تحتمها طبيعة التي يعمل في ظلها العمال ويصبح من المناسب لإقتصاد الدولة ككل تمويل مزايا إصابات العمل عن طريق إشتراكات موحدة لا تتدرج وفقاً لدرجة الخطر (١)

ولعل أهم ملاحظتين في جانب التسعير الموحد - في رأى الباحث - تتمثلان فيما يلي :

(١) أن تحديد قسط معين لكل فئة من المشروعات أو الصناعات ولكل مشروع من بينها يشكل عبئاً إدارياً ضخماً ويثير كثيراً من المشاكل العملية بين الجهة القائمة على تنفيذ نظام التأمين الإجتماعي و أصحاب الأعمال .

وهذه الحجة مستفاده من خبرتنا المحلية كما سيفتح لنا فيما بعد ولعلها هي التي دعت الأستاذ مأمورياً إلى القول بأن استخدام تسعير الإستحقاق لا يمكن أن يتم إلا في مجال ضيق من الصناعات وبالنسبة للمشروعات الكبيرة.

(٢) أن هناك إجهاداً نهائياً نحو إحلال الإشتراكات الموحدة محل معدلات الإشتراكات التي تختلف وفقاً لدرجة الخطر أو على الأقل إتباع طريقة تسعير تحصر إختلاف درجة الخطر في فئات قليلة فقط , وهو ما يعنى أن التضامن بين المشروعات والصناعات ذات درجة الخطر الأعلى **High risk** وتلك ذات درجة الخطر المنخفض **Low risk** يمثل إعتقاداً أساسياً في تمويل بعض نظم تأمين إصابات العمل الحديثة (٢) .

وهذا ما سنتبينه على وجه التفصيل من دراسة خبرة الدول المختلفة في شأن تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل والتي سنفرد لها المبحث الثاني .

### \* الخبرة المحلية في مجال تحديد إشتراكات إصابات العمل

تحدد إشتراكات تأمين إصابات العمل في مصر منذ أول ابريل سنة ١٩٦٤ بسعر موحد لا يتناسب ودرجة الخطر (٣٪ من الأجور), ولم يكن ذلك مبنياً على تفضيل نظري لمبدأ السعر الموحد بقدر ما يرجع إلى إعتبارات عملية .

---

1) The Financing of Social Security, Op. Cit ., pp. 41- 42.

2) Ibid . , p. 42.

ذلك أن مشكلة تحديد إشتراكات هذا التأمين قد أثرت عند إسناد التأمين الإجبارى ضد حوادث العمل<sup>(١)</sup> إلى هيئة التأمينات الإجتماعية فى أبريل سنة ١٩٥٩ وانتهى الرأى حينئذ الى تحديدها وفقاً لتسعير الإستحقاق ثم ما لبث أن عدل, المشرع عن هذا الأسلوب جزئياً فى أغسطس سنة ١٩٥٩ ثم اتبع أسلوب السعر الموحد منذ أبريل سنة ١٩٦٤ وحتى الآن .

ومؤدى ذلك أن أسلوب تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل منذ مباشرة هذا التأمين كتأمين إجتماعى , قد مرّ وحتى الآن بمراحل ثلاث نعرضها فيما يلى:

ثم نقوم بتحليل بعض البيانات الإحصائية المتعلقة بمعدل تكرار الإصابات ونسبة المعونات المالية للإشتراكات كمؤشرات لبيان مدى تأثر معدل تكرار وشدة الإصابات بأسلوب تحديد الإشتراكات .

#### أولاً : المراحل التى اتبعت فى تحديد اشتراكات إصابات العمل :

١ - مرحلة تسعير الإستحقاق " مرحلة القانون رقم ٢٠٢ لسنة ٥٨ " تحددت أقساط تأمين إصابات العمل فى هذه المرحلة القصيرة - من ١٩٥٩/٤/١ وحتى ١٩٥٩/٧/٣١ - وفقاً لما يسمى بتسعير الإستحقاق اذ قسمت الصناعات المختلفة الى ١٢ مجموعة وتم تقسيم كل مجموعة الى عدة بنود حددت لكل منها تعريفه معينة كنسبة مئوية من إجمالى أجور العاملين .

ويصور لنا الجدول التالى - بشكل إجمالى - مجموعات الصناعات المختلفة وعدد بنود كل منها والمجال الذى تراوحت خلاله اشتراكات "تعريفه" تأمين إصابات العمل بالنسبة لكل منها .

---

(١) تقرر التأمين الإجبارى عن حوادث العمل بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ٤٢ وأسند إلى شركات التأمين الخاص ثم باشرته هيئة التأمينات الإجتماعية اعتباراً من ٥٩/٤/١ بحدود القانون رقم ٢٠٢ لسنة ٥٨ بشأن التأمين والتعويض عن إصابات العمل وأمراض المهنة .

جدول (٢٣) : تعريفات تامين إصابات العمل لمجموعات الصناعات المختلفة  
في الفترة من ١/٤/٥٩ وحتى ٣١/٧/٥٩ (١)

مجال التعريف	عدد البنود	الصناعة	مسلسل
٨ - ١	٥	صناعة المواد والمنتجات الغذائية والدخان	١
٣ - ١/٢	١٢	صناعة الغزل والنسيج بما فيها الألبان الصناعية	٢
١١ - ٣	٣	صناعة التعدين والبترول وتشمل البحث عن الخامات	٣
٥ - ١/٢	٢٧	الصناعات الكيماوية بما فيها صناعة الزيوت والادوية والزجاج والجلود والورق .	٤
١٠ - ١	١٠	صناعة الأخشاب والفلين والمواد النباتية والحرارية والمواد العازلة .	٥
٥	١	الصناعات المعدنية الأساسية	٦
١٠ - ٢	٦	صناعة وإصلاح الماكينات ووسائل النقل (ماعد الكهربيائية)	٧
١٠ - ١	١١	صناعة المنتجات المعدنية	٨
٦ - ٣	٨	الصناعات الكهربيائية	٩
١٠ - ١/٢	١٢	الخدمات	١٠
١٥ - ٣	٦	الإتشاءات والمباني	١١
١	٢	الزراعة	١٢

وفي ظل هذا الترتيب حاول المشرع وضع حلول للمشاكل العملية التي تنبأ  
بوقوعها تتمثل فيما يلي : (٢)

أ - تحديد نوع الصناعة على أساس النشاط الغالب على نوع العمل من حيث  
عدد العمال .

ب - تحديد الأقساط المستحقة بالنسبة للصناعات أو البنود التي لا تتضمنها

---

(١) القرار الوزاري الخاص بتقدير أقساط تأمين إصابات العمل المستحقة بالتطبيق  
للقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ .  
(٢) القرار الوزاري السابق .

الجدول بموجب قرار يصدر من مجلس إدارة هيئة التأمينات الإجتماعية .  
ج - إعتبار النشاط ميكانيكيا إذا كانت إحدى عملياته أو خطواته تدار ميكانيكياً .

وسرعان ما عدل المشرع عن هذا الأسلوب عد ولا جزئياً بعد أربعة أشهر من بدأ العمل به وذلك بصدور القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ .

## ٢- الجدول عن تسعير الاستحقاق جزئياً " مرحلة القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩

فى هذه المرحلة التى امتدت لحوالى ٥ سنوات - من ٥٩/٨/١ وحتى ١٩٦٤/٣/٣١ - تم العدول جزئياً عن تسعير الإستحقاق اذ حدد سعر موحد للإشتراكات قدره ٣٪ من الأجر (١) ولكن أجزى إلى جانبه تخفية معدل الإشتراكات (٢) بالنسبة لمجموعات ثلاث من الاعمال والصناعات وذلك إذا ما قام صاحب العمل باتخاذ جميع الإحتياطات التى من شأنها تفادى اخطار إصابات العمل وفقاً لأحكام القوانين واللوائح والقرارات الصادرة فى هذا الشأن (٣).

وتتحد هذه المجموعات ونسبة الإشتراكات بالنسبة لكل منها وفقاً لما يلى (٣) :

أ- المجموعة الأولى : وتخفيض بالنسبة لها الإشتراكات بالنسبة ١/٢ ٪ من أجزور العاملين , وتتمثل هذه المجموعة فى خمس مهن وصناعات فى دور التعليم والمؤسسات المالية والمحلات التجارية والمكاتب المهنية والدوائر الزراعية .

ب- المجموعة الثانية : وتخفيض بالنسبة لها الإشتراكات الى ١٪ من أجزور العاملين .

وتتمثل هذه المجموعة فى ٢٨ من الأعمال والمنشآت تشمل دور الصحف والنشر والعلاج والفنادق والمطاعم والمسارح والأندية والمخابز والصناعات والأعمال اليدوية وصناعات الأدوية والطوب الأحمر

---

(١) م ٢١ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ .

(٢) م ٢٢ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ .

(٣) القرار الوزارى رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٠

والتجليد والكليشيهات والمصوغات والبيرة والالبان والثلج والنشا  
وصناعة الاحذية والمصنوعات الخشبية يدوياً وغير ذلك من الأعمال  
والصناعات المماثلة .

ج - المجموعة الثالثة : وتخفيض بالنسبة لها الإشتراكات ٢٪ من  
الأجور .

وتتمثل في ٤٣ من الاعمال والمنشآت تشمل فيما  
تشمل صناعة وتعبئة الاغذية وصناعة حنج وكبس القطن وصناعة الغزل  
والنسيج والصباغة والطباعة والصينى والمنتجات الخرسانية والمواد  
العازلة والأجهزة والأدوات الكهربائية والسكر والورق والزيوت والزجاج  
وصناعة الأحذية ميكانيكياً وغير ذلك من الأعمال والصناعات المماثلة.

هذا وقد أثرت بعض المنازعات على هذا التقسيم اذا طالب بعض أصحاب  
الأعمال بنقل صناعاتهم من المجموعة الثالثة الى المجموعة الثانية واجبوا إلى  
ذلك<sup>(١)</sup> .

ومن ناحية أخرى فقد تبين من خبرة الباحث أنه لم يكن من الميسور  
لهيئة التأمينات الإجتماعية التحقق من قيام أصحاب الاعمال بإتباع إحتياطات  
الوقاية بصفة مستمرة فاكثفت بأخذ إقرار بذلك على أصحاب الاعمال .

#### \* مرحلة السعر الموحد "القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤"

فى هذه المرحلة الممتدة من ابريل سنة ١٩٦٤ وحتى الآن اتجه المشرع  
بشكل صحيح وواضح للسعر الموحد اذ حددت اشتراكات أصحاب الأعمال بواقع ٣٪  
من الاجور دون أى تفرقه بين الصناعات<sup>(٢)</sup> ولم يسمح بتخفيض للإشتراكات إلا فى  
حالة قيام صاحب العمل بتقديم المعونة المالية وعلاج عماله اذ تخفض الإشتراكات  
فى هذه الحالة الى ١٪<sup>(٣)</sup> وهو امر لا علاقة له بأسلوب تسعير الأستحقاق .

(١) القرار الوزارى رقم ١١ لسنة ٦١ الذى يقضى بنقل صناعة تعطين الكتان والتيل وصناعة  
الملابس بإستعمال المقصات الكهربائية وصناعة وإصلاح السفن الخشبية من المجموعة الثالثة  
الى المجموعة الثانية .

(٢) م ١/٢٠ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ .

(٣) م ٣/٢٠ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ .

ثانياً : مدى تأثير معدلات الإصابة في مصر بطريقة تحديد اشتراكات اصابات العمل :

رأينا فيما سبق كيف أن تمويل نظام تأمين إصابات العمل في مصر قد تم في بداية الامر وفقاً لطريقة تسعير الإستحقاق ثم عدل عنها جزئياً وانتهى الامر إلى اتباع طريقة التسعير الموحد (١) .

ولعل من المناسب دراسة مدى التأثير معدلات الإصابة في مصر بطريقة تحديد اشتراكات هذا التأمين .

ولهذا الغرض قام الباحث باعداد جدولين احصائيين :

الأول : ويبين معدل تكرار الإصابات بالنسبة لكل ١٠٠٠٠ من المؤمن عليهم .

وقد تم إعداد هذا المعدل بقسمة عدد حالات الإصابة خلال السنة على عدد المؤمن عليهم في منتصف السنة ثم الضرب في ١٠٠٠٠

وفي هذا الشأن فقد توافرت لدى الباحث خبره السنوات من ١٩٦٣ / ٦٢ وحتى ١٩٧١ / ٧٠ وهي تشمل فترة العدول الجزئي عن تسعير الإستحقاق وفترة التسعير الموحد .

الثاني : ويبين نسبة المعونات المالية المنصرفة عن حالات العجز المؤقت بسبب الإصابة إلى الاشتراكات المحصلة .

وقد أعد الباحث هذه النسبة بقسمة قيمة المعونات المالية المنصرفة للمؤمن عليهم في حالات الإصابة التي تعجزهم عن أداء العمل على إجمالي اشتراكات تأمين إصابات العمل المحصلة .

ورغم أن هذه النسبة غير متعارف عليها إلا أن الباحث يرى أن لها دلالة كبيرة على مدى تكرار وشدة حالات الإصابة .

فمن المعروف أن المعونة المالية تستحق في حالات الإصابة التي تحول بين العامل المصاب و أداء عمله ويستمر أستحقاقها طوال فترة العجز المؤقت عن العمل بسبب الإصابة وحتى تاريخ شفاء العامل أو ثبوت عجزه الدائم أو وفاته أيهما أسبق .

---

(١) البند أولاً ص ٩٠ وما بعدها

وعلى ذلك فإن مبالغ المعونات المالية المستحقة تعبر بطريق غير مباشر عن حالات الإصابة وفي ذات الوقت عن فترة العجز المؤقت عن العمل بسبب الإصابة وهي الفترة التي يستفاد من أولها مدى شدة الإصابة .

فإذا ما كانت كل من المعونات المالية وإشتراكات التأمين تتحدد ان ينسب من الأجر التي يتقاضاها العاملون فإن نسبة الأولى إلى الثانية تكون لها دلالة واضحة عن مدى تكرار حالات الإصابة ومدى شدة الإصابات .

وحتى يمكن تحليل هذه النسبة على أساس سليم فإن الباحث يشير الى ما يلي :

(١) حددت المعونات المالية في الفترة من ٥٩/٤/١ وحتى ٦٤/٣/٣١ ب ٧٠٪ من أجر العامل المصاب خلال التسعين يوماً التالية ليوم إصابته تزداد بعدها إلى ٨٠٪ من الأجر وبشرط ألا تقل تلك المعونة عن ١٢٥ مليماً يومياً أو الأجر الكامل للمصاب أن قل عن ذلك (١) .

وتستحق المعونة في هذه الفترة ابتداء من اليوم التالي للإصابة ويستمر صرفها حتى الشفاء أو ثبوت العجز أو حدوث الوفاة أو انقضاء عام أيهما أسبق.

(٢) أصبحت نسبة المعونة وقواعد إستحقاقها أكثر سخاء إعتباراً من ٩٤/٤/١ فحددت بما يعادل أجر العامل المصاب بالكامل وألغى شرط السنّة كحد أقصى لفترة إستحقاق المعونة (٢) .

وفيما يلي نعرض بيانات الجدولين المشار إليهما :

---

(١) م ٢٥ من القانون رقم ٢٠٢ لسنة ٥٨ م ٢٨ من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) م ٢٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

جدول (٢٤) : معدل تكرار الإصابات بالنسبة لكل ١٠٠٠٠ مؤمن عليه خلال السنوات من ١٩٦٣/٦٢ وحتى ١٩٧١/٧٠

السنة	عدد المؤمن عليهم			معدل تكرار الإصابات (١)
	أول السنة (١)	آخر السنة (١)	منتصف السنة (٢)	
١٩٦٣/٦٢	٦٠٢,١١١	٧٤٥,٩٠٩	٦٧٤,٠١٠	١٨٦٨
١٩٦٤/٦٣	٧٤٥,٩٠٩	٩١٠,٨٧٥	٨٢٨,٣٩٢	١٤٥١
١٩٦٥/٦٤	٩١٠,٨٧٥	١,١٥٠,٤٣٢	١,٠٣٠,٦٥٤	١٠٣٦
١٩٦٦/٦٥	١,١٥٠,٤٣٣	١,٢٦٠,٢٦١	١,٢٠٥,٣٤٧	٧٤٤
١٩٦٧/٦٦	١,٢٦٠,٢٦١	١,٤٤٤,٧٣٣	١,٣٥٢,٤٩٧	٧٨٨
١٩٦٨/٦٧ (٥)	١,٤٤٤,٧٣٣	١,٥٣٦,٥٢٦	١,٤٩٠,٦٣٠	٦٥٣
١٩٦٩/٦٨ (٥)	١,٥٣٦,٥٢٦	١,٥٩٨,٧٩٤	١,٥٦٧,٦٦٠	٦٥٧
١٩٧٠/٦٩ (٥)	١,٥٩٨,٧٩٤	١,٦٠٨,٨٦٢	١,٦٠٣,٨٢٨	٧٧٩
١٩٧١/٧٠ (٥)	١,٦٠٨,٨٦٢	١,٦٤٤,٣٨٥	١,٦٢٦,٦٢٤	٨٢٨

- (١) التقرير السنوي للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن عام ١٩٧١/٧٠ , مجموعة الجداول الإحصائية , ص ١٠
- (٢) حدد عدد المؤمن عليهم في منتصف السنة بإضافة نصف الفرق بين عددهم في أول السنة وعددهم في آخر السنة إلى عددهم في أول السنة وذلك بإفتراض أن الزيادة تتم بمعدل واحد.
- (٣) التقرير السنوي للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن عام ٦٩/٦٨ ص ٣٤ من الجداول الإحصائية (جدول ٣) , عن عام ١٩٧١/٧٠ ص ٢٦ .
- (٤) الطريقة المعتادة لتحديد هذا المعدل تتمثل في قسمة عدد حالات الإصابة على عدد العاملين اللذين يمثلون خلال سنة كاملة والذي يتحدد عادة بنسبة جملة أجور الخاضعين للتأمين على متوسط أجر العامل في الساعة بفرض أن العامل يعمل ٢٤٠٠ ساعة سنوياً ولم تتوافر للباحث بيانات دقيقة في هذا الشأن فرأى أن من الأفيد تحديد هذا المعدل على أساس نسبة عدد الإصابات إلى عدد المؤمن عليهم في منتصف السنة .
- (٥) افترض في هذه السنوات ثبات عدد المؤمن عليهم بمحاذاة السويس والإسماعيلية (وبورسعيد بالنسبة لعام ١٩٧١/٧٠) وذلك على أساس الوضع في عام ٦٨/٦٧ (٤٧٥٠٦ , ٢٣١٢٠ , ١٢٤١٥ على التوالي) .

جدول (٢٥) :نسبة المعونات المالية المنصرفة عن حالات الإصابة الى اشتراكات التأمين خلال السنوات من ١٩٥٩ وحتى ١٩٧١/٧٠.

المعونات المالية ونسبتها إلى الاشتراكات		الإشتراكات (١)	السنة
%	المبالغ		
٤,٠١	جنيه ٩٥٣٠	جنيه ٣٧,٨٥٤	١٩٥٩ (٣)
٧,٣٩	١٣٦٦٠٨	١,٨٤٨,٧٨٣	١٩٦٠
١٤,٤٧	٣٢٥٨٦٩	٢,٢٥٢,٧٧٣	١٩٦١
١٩,٠١	٢٠٣٨٥٤	١,٠٧٢,٦٢٩	١٩٦٢/٦/٣٠ (٤)
١٥,٩٩	٤٩٧٨٠٤	٣,١١٢,٩١٧	١٩٦٣/٦٢
١٢,٦٧	٤٣٤,١٥٠	٣,٤٢٦,٦٠٦	١٩٦٤/٦٣
			١٩٦٥/٦٤ (٥)
٥,٩١	٣١٨,٦٨١	٥,٣٨٨,٣٩٨	١٩٦٦/٦٥
٦,٣٧	٣٧٤,٦٩٤	٥,٨٨٣,٤١٢	١٩٦٧/٦٦
٥,٥٨	٣٤٠,١٦٤	٦,١٣٣,٧٤٤	١٩٦٨/٦٧
١٢,٣٦	٧٤٥,٥٩٥	٦,٠٥٨,٧٣٦	١٩٦٩/٦٨
١٤,١٥	٩٤٨,٤٢٠	٦,٧٠١,٠٨٤	١٩٧٠/٦٩
١٤,٩٨	١,٠٩٤,٢١١	٧,٣٠٦,٣٦٦	١٩٧١/٧٠

- (١) التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية عن الفترة من عام ١٩٥٩ وحتى عام ١٩٧١/٧٠ , حساب إجمالي الإيرادات والمصروفات .
- (٢) التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية عن الفترة من ٦١/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ , وعن عام ٦٣/٦٢ ص ٨٢ وعن عام ٦٤/٦٣ ص ٦٤ ص ٣٢٦ , وعن عام ١٩٧١/٧٠ ص ٢٦
- (٣) هذه السنة عن الفترة من ٥٩/٤/١ وحتى ٦٢/١٢/٣١ .
- (٤) هذه الفترة من ٦٢/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ .
- (٥) لم تتوافر لدى الباحث إحصائيات عن هذه السنة .

ويستفاد من تحليل بيانات هذين الجدولين مايلي :

١- على العكس من المتوقع فإن معدل تكرار الحوادث في ظل التسعير الموحد كان منخفضاً بدرجة كبيرة عنه في ظل تسعير الإستحقاق الجزئي ففي حين تراوح عدد حالات الإصابة في عامي ٦٣/٦٢ , ٦٤/٦٣ بين ١٨٦٨ , ١٤٥١ لكل ١٠٠٠٠ مؤمن عليه فإن هذا العدد انخفض في السنة الأولى للتسعير الموحد الى ١٠٣٦ ثم تراوح في السنوات من ٦٦/٦٥ وحتى ٧١/٧٠ بين ٧٤٤ , ٨٢٨ .

٢- ذات النتيجة نحصل عليها تقريباً إذا ما قمنا بتحليل نسبة المعونات المالية للإشتراكات وفقاً لما يلي :

أ- تمثل هذه النسبة أقل قدر لها في الفترة من ٥٩/٤/١ وحتى ١٢/٣١ ٥٩ وهي الفترة التي انقضت أربعة أشهر منها في ظل تسعير الإستحقاق أي أقل من نصفها , ومع ذلك فإن هذه النسبة والبالغة ٤,٠١ % ليست أقل بكثير منها في إحدى السنوات الواقعة في ظل التسعير الموحد وهي سنة ١٩٦٨/٦٧ التي بلغت فيها هذه النسبة ٥,٥٨ % وذلك إذا مارعينا أن المعونة في السنة الأخيرة تحتسب بواقع ١٠٠ % من الأجر في حين أنها في السنة الأولى كانت تحتسب بواقع ٧٠ % من الأجر في الثلاثة أشهر الأولى ثم بواقع ٨٠ % من الأجر .

ب- انخفضت نسبة المعونات المالية للإشتراكات في ظل التسعير الموحد بوجه عام عنها في ظل تسعير الإستحقاق الجزئي , فعلى حين تراوحت هذه النسبة في السنوات من ١٩٦٠ وحتى ١٩٦٤/٦/٣٠ بين ٧,39 % , ١٩,٠١ % فإنها تراوحت في السنوات من ٦٥/٦٤ الى ٧٠ ١٩٧١/ بين ٥,٥٨ % , ١٤,٩٨ % .

## المبحث الثاني

### إتجاهات الدول المختلفة فى تمويل تأمين إصابات العمل

ملاحظات خاصة عن تمويل بعض النظم – إتجاهات الدول المختلفة – الخلاصة .

أشرنا فى المبحث السابق – فى معرض مناقشة ارق تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل – إلى وجود إتجاه نهائي لدى العديد من الدول – خاصة ذات النظم الحديثة – نحو إحلال السعر الموحد محل الإشتراكات المتناسبة مع درجة الخطر تأسيساً على الإعتقاد بأهمية التضامن بين الصناعات ذات الأخطار المرتفعة وغيرها<sup>(١)</sup>

ولبيان إتجاهات الدول المختلفة فى هذا الشأن استعرض الباحث نظم تأمين إصابات العمل القائمة فى مختلف دول العالم وعددها ٩٦ دولة<sup>(٢)</sup> فوجد أن من الضرورى عرض بعض الملاحظات عن طريقة تمويل بعض هذه النظم وذلك قبل دراسة إتجاهات الدول المختلفة .

وعلى ذلك نشير فيما يلى إلى هذه الملاحظات نعرض لدراسة طرق تحديد الإشتراكات فى مختلف الدول وإتجاهاتها

#### \* ملاحظات خاصة عن تمويل بعض النظم

١- تتحد (تتكامل) إشتراكات تأمين إصابات العمل فى بعض الدول الإشتراكية مع إشتراكات أنواع التأمينات الإجتماعية الأخرى وفى ذات الوقت يختلف الإشتراك المتحد بين فروع الإنتاج المختلفة .

فى روسيا يتراوح الإشتراك المتحد لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل بين حوالى ٤,٤ ٪ , ٩ ٪ من الأجر وفقاً للصناعة .

وفى بلغاريا يتراوح الإشتراك المتحد لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل وتأمين البطالة بين ٥ ٪ , ١٥ من الاجور وفقاً للصناعة .

(١) ص ٨٩

2) Social Security Frograms Throughout The World , 1971 , Op. Cit., pp. I – 249 .

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية فى جمهورية مصر العربية

وفى تشيكوسلوفاكيا يتراوح الإشتراك المتحد لتمويل التأمين الصحى وتأمين إصابات العمل (والإعانات العائلية) بين ١٠ ٪ من الأجور بالنسبة للمشروعات المؤممه , ١٥ ٪ بالنسبة للمشروعات الخاصة .

وفى رومانيا يتراوح الإشتراك المتحد لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل بين ٥ ٪ , ١٥ ٪ من الأجور وفقاً لنوع الصناعة .

وفى بولندا يتراوح الإشتراك المتحد لتمويل تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل بين ١٠ , ١٥ ٪ من الأجور المشروعات المؤممة الزراعية وغير الزراعية على التوالى .

هذا ورغم أن جميع هذه الدول تتحمل تكلفة الرعاية الطبية للعمال المصابين مما يعنى أن جزءاً كبيراً من نفقات تأمين إصابات العمل تتحملة الدولة ولا تبقى بعد ذلك الان نفقات المزايا النقدية .

فقد رأى الباحث إستبعاد هذه النظم فى الدراسة المقارنة تأسيساً على أن طريقة التمويل هنا تختلف وفقاً لدرجة الخطر بوجه عام (١) .

## ٢- تختلف الإشتراكات فى بعض الدول وفقاً للجنس أو العمر أو الإقليم أو التصنيف الوظيفى أو طريقة تأدية الأجر

ففى مالطة وقبرص يختلف الإشتراك المتحد الذى يمول تأمين الشيخوخة والتأمين الصحى وتأمين إصابات العمل وتأمين البطالة بين العمال وفقاً للجنس والعمر .

وفى بريطانيا وأيرلندا يختلف إشتراك تأمين إصابات العمل وفقاً للجنس وهى القاعدة المتبعة فى تمويل باقى أنواع التأمينات الأخرى .

وفى الجزائر يختلف إشتراك تأمين إصابات العمل – الذى يحدد سنوياً بقرار وزارى – وفقاً للإقليم والتصنيف الوظيفى للعاملين .

وفى النمسا يحدد إشتراك تأمين إصابات العمل الذى يؤديه صاحب العمل بواقع ٢ ٪ من الإجور , ١/٢ ٪ من المرتبات .

---

1) The Financing of Social Security , Op. Cit ., p.38

ورغم أن إختلاف الإشتراكات هنا لا يرجح لإختلاف درجة الخطر وبين الصناعات أو المشروعات .

فان الباحث رأى استبعاد هذه الدول من الدراسة المقارنة باعتبار أن طريقة التمويل هنا تختلف وفقاً لدرجة الخطر وبوجه عام (١).

ومن مؤدى هاتين الملاحظتين أن الدراسة تقتصر على ٨٥ دولة من الـ ٩٦ دولة التى يوجد بها نظام لتأمين إصابات العمل , فإذا ما إستبعدنا إسرائيل (٢) فإنها ستقتصر على ٨٤ دولة أى على حوالى ٨٧,٥ ٪ من النظم القائمة .

#### \* إتجاهات الدول المختلفة :

إهتم الباحث فى دراسة طرق تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل وإتجاهات الدول المختلفة فى هذا الشأن بأمر ثلاثة :

#### الأول : طبيعة نظام التأمين :

وتلك بالطبع مسألة أولية عند إجراء أى مقارنة دولية سائلة إذ أن هناك عديداً من نظم تأمين إصابات العمل لا تدار كتأمين إجتماعى وإنما كتأمين إجبارى لدى مؤمن عام أو خاص (وهو وضع مماثل لذلك الوضع الذى كان قائماً فى مصر قبل صدور القانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٥٨ ) .

ذلك أن النظم الأخيرة لا تدار وفقاً لمبادئ التأمين الإجتماعى بل وفقاً لمبادئ التأمين الخاص ومنها مبدأ تناسب إشتراكات تأمين إصابات العمل فيها مع درجة الخطر وهو ما سنستخلصه فيما بعد ) ولا تعطى دلالة بالتالى عناتجاهات نظم التأمين الإجتماعى .

وقد أعتد الباحث فى تحديد طبيعة نظام التأمين على المعايير التى يتبعها مكتب البحوث والإحصاء بإدارة الضمان الإجتماعى التابعة لمصلحة الصحة والتعليم والرفاهية الأمريكية الدراسة الدورية التى يجريها لنظم الضمان الإجتماعى فى العالم (٣)

1) Ibid., p. 38.

(٢) نظراً لعدم توافر بيانات تمكن الباحث من إدراجها من مجموعات الدول ( متقدمة /نامية)

3) Social Security Programs Throughout The World ,

Op. Cit. , pp . ix - .

وتتمثل هذه المعايير فى أن التأمين الإجارى أو الإختيارى لى مؤمن عام أو خاص لا يعد أن يكون نوعاً من النظم المحددة لمسئولية أصحاب الأعمال وبمقتضاه تكون مسئولية الوفاء بالتعويضات والمزايا مقرره مباشرة على عاتق صاحب العمل وهناقء تجبره القوانين القومية على تأمين نفسه من خطر هذه المسئولية .

أما فى نظم التأمين الإجماعى فإن حقوق المؤمن عليهم إنما تكون فى مواجهة هذه النظم مباشرة وتستمد من سريانها فى شأنهم .

**الثانى : تاريخ التشريع الأخير (فى تاريخ الدراسة) :**

ذلك أن هذا التاريخ يبين الإتجاه الحديث فى مجال الدراسة .

وقد سبق أن لاحظنا بالنسبة للوضع فى مصر كيف تم تمويل تأمين إصابات العمل فى بداية الامر وفقاً لتسعير الإستحقاق ثم عدل المشرع عن هذا الأسلوب جزئياً وانتهى الأمر الى الإخذ بالسعر الموحد فى التشريع الأخير المعمول به إعتباراً من أول ابريل سنة ١٩٦٤ .

**الثالث : تقسيم الدول الى مجموعات ( دول غير إشتراكيه متقدمة ونامية وأقل نمواً ودول إشتراكيه )**

وتلك بدورها مسألة ضرورية فى مجال المقارنات الدولية بوجه عام كما أن الباحث يهتم بها للإسترشاد بالوضع السائد فى الدول النامية والدول الإشتراكيه بإعتبار أن مصر بلد إشتراكى نامى فضلاً عن التعرف على الوضع القائم فى الدول المتقدمة والأقل نمواً بإفتراض أن ذلك قد تكون له دلالة مفيدة فى مجال البحث .

ووفقاً لذلك نعرض اتجاهات الدول المختلفة وفقاً للوضع القائم فى يناير سنة ١٩٧١ وذلك من خلال جدولين يهتم أولهما بعرض النظم التى لا تتناسب فيها الإشتراكات مع درجة الخطر اما الثانى فيهتم بالنظم التى تأخذ بمبدأ التناسب .

جدول (٢٦) : الدول التي لا تتناسب فيها اشتراكات تأمين إصابات العمل مع درجة الخطر وفقاً لمجموعاتها وطبيعة التأمين وتاريخ التشريع الأخير ( حسب الوضع في يناير سنة ١٩٧١ ) (١)

مسلسل	الدول وفقاً لمجموعاتها (٢)	تاريخ التشريع الأخير	طبيعة التأمين	مسلسل	الدول وفقاً لمجموعاتها (٢)	تاريخ التشريع الأخير	طبيعة التأمين
	<u>مجموعة الدول المتقدمة</u>						
١	أسيانيا	١٩٦٦	اجتماعي	١٩	أفريقيا الوسطى		
٢	هولندا	١٩٥٩/ ١٩٥٢	"	٢٠	باكستان		
	<u>مجموعة الدول النامية</u>						
١	جوتيمالا	١٩٤٦	اجتماعي	٢١	جامايكا		
٢	الهند	١٩٤٨	"	٢٢	موريتانيا		
٣	باراجواي	١٩٥٠	"	٢٣	الصين الوطنية		
٤	السلفادور	١٩٥٣	"				
٥	بورما	١٩٥٤	"				
٦	نياراجيوا	١٩٥٥	"				
٧	بوليفيا	١٩٥٦	"				
٨	جاپون	١٩٥٩	"				
٩	الكونغوبرازافيل	١٩٥٩	"				
١٠	هوند رواس	١٩٥٩	"				
١١	ايران	١٩٦٠	"				
١٢	الكونغوكينشاسا	١٩٦١	"				
١٣	لبنان	١٩٦٣	"				
١٤	مالاجاش	١٩٦٣	"				
١٥	اكوادور	١٩٦٤	"				
١٦	توجو	١٩٦٤	"				
١٧	العراق	١٩٦٤	"				
١٨	مصر	١٩٦٤	"				

(١) استخلص الباحث هذا الجدول من

Social Security Programs Throughout The World,  
1971, Op. Cit., pp . I-249.

(٢) تم تقسيم الدول إلى مجموعات نوعية ثم رتبته تواريخ التشريعات الأخيرة زمنياً ثم رتبته الدول ابجدياً داخل الترتيب الزمني .

جدول (٢٧) : الدول التي تتناسب فيها إشتراكات تأمين إصابات العمل مع درجة الخطر وفقاً لمجموعاتها ولطبيعة التأمين وتاريخ التشريع الأخير (حسب الوضع في يناير سنة ١٩٧١) (١)

م	الدول وفقاً لمجموعاتها (٢)	تاريخ التشريع الأخير	طبيعة التأمين
	<u>مجموعة الدول المتقدمة</u>		
١	الولايات المتحدة الأمريكية	١٩٣٢, ١٩٣٧	اجتماعي
٢	فرنسا	١٩٤٦	”
٣	لكسمبرج	١٩٢٥, ١٩٥٤	”
٤	النرويج	١٩٥٨	”
٥	ايسلندا	١٩٦٣	”
٦	إيطاليا	١٩٦٥	”
٧	سويسرا	١٩١١	اجباري لدى مؤمن خاص
٨	الدانيمارك	١٩٣٣	” ” ” ”
٩	اليابان	١٩٤٧	عام ” ” ”
١٠	فنلندا	١٩٤٨	خاص ” ” ”
١١	كندا	١٩٣٢, ١٩٤٩	عام ” ” ”
١٢	السويد	١٩٥٤	خاص ” ” ”
١٣	نيوزيلندا	١٩٥٦	” ” ” ”
١٤	أستراليا	١٩١٢, ١٩٥٨	خاص أو عام ” ” ”
١٥	ألمانيا الاتحادية	١٩٦٣	مؤمن خاص ” ” ”
	<u>مجموعة الدول النامية :</u>		
١	أرجواي	١٩٤١	اجتماعي
٢	المكسيك	١٩٤٢	”
٣	اليونان	١٩٥١	”
٤	السنغال	١٩٥٧	”
٥	ساحل العاج	١٩٥٨	”
٦	سوريا	١٩٥٩	”
٧	الكاميرون	١٩٥٩	”
٨	كولومبيا	١٩٦٣	”

اجتماعى	١٩٦٤	تركيا	٩
”	١٩٦٤	الدومينكان	١٠
”	١٩٦٦	فنزويلا	١١
”	١٩٦٧	البرازيل	١٢
”	١٩٦٨	شيلي	١٣
اجبارى لدى مؤمن خاص	١٩٢٧	الفلبين	١٤
عام ” ” ”	١٩٤١	جنوب أفريقيا	١٥
خاص ” ” ”	١٩٤٧	باتاما	١٦
اجبارى واختيارى لدى مؤمن عام	١٩٥١	كوستاريكا	١٧
اجبارى لدى مؤمن خاص	١٩٥٧	تونس	١٨
” ” ” ”	١٩٦٠	تريندا	١٩
” ” ” ”	١٩٦٣	وتوباجو	٢٠
عام ” ” ”	١٩٦٣	باربادوس	٢١
خاص ” ” ”	١٩٦٣	زامبيا	٢٢
عام ” ” ”	١٩٦٣	سوازيلاند	٢٣
		كوريا الجنوبية	
اجتماعى	١٩٥١		١
”	١٩٥٧	<u>مجموعة الدول الأقل</u>	٢
”	١٩٥٩	<u>نموا</u>	٣
”	١٩٦٠	الصومال	٤
”	١٩٦٢	فولتا العليا	٥
”	١٩٦٢	داهومى	٦
”	١٩٦٧	غينيا	٧
اجبارى لدى مؤمن خاص	١٩٤٨	مالى	٨
” ” ” ”	١٩٥٨	النيجر	٩
		هايتى	
		تاتزانيا	١
اجتماعى	١٩٦١	تشاد	٢
	١٩٥٨, ١٩٦٢, ١٩٦٤		
		<u>مجموعة الدول</u>	
		<u>الإشترابية</u>	
		المانيا	
		الشرقية	
		يوجوسلافيا	

- (١) مستخلص المرجع المشار اليه بحاشية الصفحة ١٠٣ .  
(٢) الدول مرتبة أبجدياً وفق لتواريخ التشريعات بالنسبة لكل من التأمين الإجتماعى والتأمين الإجبارى لدى مؤمن خاص أو عام

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

ويستفاد من تحليل بيانات هذين الجدولين ما يلي :  
أولاً : من حيث طبيعة التأمين بالنسبة لمجموعات الدول المختلفة

يصور لنا الجدول التالي توزيع مجموعات الدول المختلفة وفقاً لطبيعة تأمين إصابات العمل .

جدول (٢٨) : توزيع مجموعات الدول المختلفة وفقاً لطبيعة تأمين إصابات العمل :

تأمين إجتماعى		تأمين إجبارى و إختيارى لدى مؤمن عام وخاص		عدد النظم	مجموعة الدول
العدد	%	العدد	%		
٨	٤٧	٩	٥٣	١٧	مجموعة الدول المتقدمة
٣٩	٨٠	١٠	٢٠	٤٩	مجموعة الدول النامية
٩	٨٢	٢	١٨	١١	مجموعة الدول الأقل نمواً
٧	١٠٠	—	—	٧	مجموعة الدول الإشتراكية
٦٣	٧٥	٢١	٢٥	٨٤	الإجمالي

ويستفاد من هذا الجدول مايلي :

(١) أن ٧٥٪ من نظم تأمين إصابات العمل القائمة فى الدول التى شملتها الدراسة عبارة عن نظم تأمين إجتماعى أى أن نظم التأمين الإجبارى أو الإختيارى لدى مؤمن خاص أو عام لا تمثل سوى ٢٥٪ من إجمالى النظم .

(٢) أن كافة نظم الدول الإشتراكية عبارة عن نظم تأمين إجتماعى كما أن أغلب نظم الدول النامية والأقل نمواً (٨٠٪، ٨٢٪ من النظم على التوالى ) تدار أيضاً كتأمين إجتماعى أما بالنسبة لنظم الدول المتقدمة فإن أكثر من نصفها يدار كتأمين إجبارى أو إختيارى لدى مؤمن خاص أو عام .

ثانياً : من حيث مدى تناسب الإشتراكات ودرجة الخطر بالنسبة لنظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى مجموعات الدول المختلفة :

القاعدة العامة بالنسبة لإشتراكات تأمين إصابات العمل كتأمين إجبارى أو إختيارى لدى مؤمن خاص هى تناسبها ودرجة الخطر .

على أن هذه النظم لا تعيننا فى مجال البحث فما تهتم به هو نظم التأمين الإجتماعى .

ولعل من المناسب ان نتناول بالتحليل النظم التى تتناسب فيها اشتراكات تأمين إصابات العمل مع درجة الخطر فى البداية ثم نعرض للنظم التى تاخذ بالسعر الموحد .

أ - النظم التى تتناسب اشتراكات التأمين مع درجة الخطر :

يصور لنا الجدول التالى توزيع هذه النظم وإتجاهاتها وفقاً لمجموعات الدول المختلفة .

جدول (٢٩) : توزيع نظم تأمين إصابات العمل الإجتماعى التى تتناسب اشتراكاتها مع درجة الخطر بين الستينات وما قبلها ووفقاً لمجموعات الدول المختلفة .

نظم صادرة فى الستينات		نظم صادرة قبل الستينات		عدد النظم	الدول وفقاً لمجموعاتها
النسبة	العدد	النسبة	العدد		
%		%			
٣٣	٢	٦٧	٤	٦	مجموعة الدول المتقدمة
٤٦	٦	٥٤	٧	١٣	مجموعة الدول النامية
٥٧	٤	٤٣	٩	٧	مجموعة الدول الأقل نمواً
١٠٠	٢	—	—	٢	مجموعة الدول الاشتراكية
٥٠	٢١	٧٥	١٤	٢٨	الإجمالى

ويستفاد من هذا الجدول ما يلى :

- (١) أن النظم التى تتناسب اشتراكاتها مع درجة الخطر ٢٨ نظاماً فقط تمثل أقل من ٤٤,٥% من نظم التأمين الإجتماعى البالغة ٦٣ نظاماً<sup>(١)</sup>.
- (٢) أن نصف هذه الأنظمة صدر قبل الستينات ويمثل أغلب الدول المتقدمة (تلتيهما) وأكثر من نصف الدول النامية (٥٤% منها) و٤٣% من الدول

(١) راجع جدول ٢٨ ص ١٠٦ .

الأقل نمواً أما النصف الآخر فصدر في الستينات ويمثل كافة الدول الإشتراكية (دولتان) وأكثر من نصف الدول الأقل نمواً (٥٧٪) و ٦٤٪ من الدول النامية وثالث الدول المتقدمة .

ب - النظم التي لا تتناسب فيها إشتراكات التأمين من درجة الخطر :

يصور لنا الجدول التالي توزيع هذه النظم واتجاهاتها وفقاً لمجموعات الدول المختلفة .

جدول (٣٠) : توزيع نظم تأمين إصابات العمل الإجتماعي التي تتبع السعر الموحد بين الستينات وما قبلها ووفقاً لمجموعات الدول المختلفة .

نظم صادرة في الستينات		نظم صادرة قبل الستينات		عدد النظم	الدول وفقاً لمجموعاتها
النسبة	العدد	النسبة	العدد		
١٠٠	٢	—	—	٢	مجموعة الدول المتقدمة
٦٢	١٦	٣٨	١٠	٢٦	مجموعة الدول النامية
١٠٠	٢	—	—	٢	مجموعة الدول الأقل نمواً
٦٠	٣	٤٠	٢	٥	مجموعة الدول الإشتراكية
٦٦	٢٣	٣٤	١٢	٣٥	الإجمالي

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي :

١ - تمثل النظم التي لا تتناسب فيها الإشتراكات ودرجة الخطر أكثر من ٥٥,٥٪ من نظم التأمين الإجتماعي القائمة في مختلف مجموعات دول العالم وبهذا فهي تعبر عن الوضع الغالب .

٢ - حوالي ثلثي هذه الانظمة صدر في الستينات إذ تمثل النظم الحديثة ١٠٠٪ من نظم الدول المتقدمة والأقل نمواً على السواء وتمثل أغلب نظم الدول النامية والإشتراكية (٦٢٪ , ٦٠٪ من النظم القائمة بها على التوالي).

وهكذا فإن الإتجاه الحديث يميل بوضوح نحو السعر الموحد لتمويل تأمين إصابات العمل .

هذا وإذا كان لنا أن نخلص إلى الوضع القائم في الدول النامية والدول الإشتراكية فإننا نخلص من الجداول التحليلية السابقة (١) إلى البيانات الموضحة بالجدول التالي:

جدول (٣١) : نظم تأمين إصابات العمل القائمة في يناير سنة ١٩٧١ في الدول النامية والدول الإشتراكية وطبيعتها واتجاهاتها من حيث مدى تناسب تمويلها مع درجة الخطر .

طبيعة التأمين						عدد نظم تأمين إصابات العمل	مجموعات الدول		
تأمين إجتماعي			تمويل يتناسب مع درجة الخطر					تأمين إجباري لدى مؤمن عام أو خاص	
السعر الموحد			العدد						
الجملة	خلال الستينات	قبل الستينات	الجملة	خلال الستينات	قبل الستينات	العدد	تأمين إجباري لدى مؤمن عام أو خاص	عدد نظم تأمين إصابات العمل	مجموعات الدول
٢٦	١٦	١٠	١٣	٦	٧	٣٩	١٠	٤٩	دول نامية
٥	٣	٢	٢	٢	—	٧	—	٧	دول إشتراكية
٣١	١٩	١٢	١٥	٨	٧	٤٦	١٠	٥٦	إجمالي

ويستفاد من بيانات هذا الجدول ما يلي :

(١) لا تعرف نظم التأمين الإجباري ضد إصابات العمل في الدول الإشتراكية كما أنها محدودة في الدول النامية إذ تمثل حوالى ٢٠٪ من النظم القائمة بها .

(٢) بالنسبة لنظم التأمين الإجتماعي فإن الوضع السائد في تمويلها سواء في الدول النامية أو الدول الإشتراكية هو السعر الموحد فتلتى الدول الأولى (٢٦ دولة من ٣٩) وأكثر من ٧١٪ من الدول الثانية (٥ دول من ٧) تأخذ بذلك .

(١) الجداول ٢٨, ٢٩, ٣٠ ص ١٠٦, ١٠٧, ١٠٨.

٣) ومن ناحية أخرى فإن الإتجاه الحديث فى تمويل تأمين إصابات العمل الإجتماعى فى الدول النامية يميل نحو السعر الموحد فمن بين الـ ٢٢ نظاماً الصادرة فى الستينات فان حوالى ٧٣٪ منها تأخذ بالسعر الموحد (١٦ نظاماً) فى حين أنه من بين الـ ١٧ نظاماً الصادرة قبل ذلك فإن أقل من ٥٩٪ منها فقط هى التى كانت تأخذ بالسعر الموحد (عشرة أنظمة).

الخلاصة فى مشكلة تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل فى مصر :

أشرنا فى التمهيد لهذا الفصل الى أن مشكلة تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل قد أثيرت أمام اللجنة المشكلة لأعداد المبادئ الأساسية لمشروع قانون موحد للتأمين الإجتماعى للعاملين المدنيين العاملين بالحكومة ومصالحها ووحدتها الإدارية والعاملين بالقطاع العام والخاص على السراء .<sup>(١)</sup>

وقد أنتهت هذه اللجنة الى التوصية بأنه نظراً لإختلاف درجة الخطورة بين الأعمال والصناعات المختلفة فإنه يجب تحديد الإشتراك الذى يؤديه صاحب العمل على أساس فئات (٢) :

- أعمال خطرة
- أعمال متوسطة
- أعمال عادية

وعلى أن يكون تحديد نسبة الإشتراك فى كل نوع وفقاً لخبرة هيئة التأمينات الإجتماعية بحيث لا تتجاوز هذه النسب ٤٪ (من الأجور) .

ومن الواضح أن اللجنة قد إنتهت بذلك إلى رأى وسط فرغم إستبعادها لمبدأ الإشتراك الموحد , وهو المبدأ المتبع حالياً , فإنها لم تأخذ بمبدأ تناسب الإشتراك ودرجة الخطر على إطلاقه إذ حددت ثلاث مجموعات فقط للصناعات والأعمال وإقترحت حدا أقصى لنسبة الإشتراكات .

هذا وقد رأينا فى المبحث الأول كيف أن هذه المشكلة قد أثيرت فى نطاق نظام التأمينات الإجتماعية الحالى, الذى لا يمتد للعاملين بالحكومة ووزاراتها ومصالحها ووحدتها الإدارية , فإتبع فى البداية تسعير الإستحقاق لتمويل تأمين إصابات

(١) شكلت اللجنة بقرار وزير الخزانة رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) تقرير اللجنة (غير منشور) , ص ٦ .

العمل الإجتماعى ولكن سرعان ما اتبع أسلوب مماثل ذلك الذى إقترحته اللجنة إلى وضع سعر موحد عام قدره ٣٪ مع تخفيض هذا السعر إلى ١/٢ ٪, ١ ٪, ٢ ٪ من الأجور بالنسبة لمجموعات ثلاث تختلف من حيث درجة الخطورة وانتهى الأمر بعد حوالى ٥ سنوات من اتباع هذا الأسلوب إلى العدول عنه إلى أسلوب السعر الموحد المتبع حالياً ومنذ عام ١٩٦٤ .

وإذا كانت فترة تسعير الإستحقاق فى مصر قصيرة بحيث لا تعطى دراستها الإحصائية دلالات معينة ( أربعة أشهر فقط من ١/٤/٥٩ وحتى ٣١/٧/١٩٥٩ ) فقدت وفرت للباحث خبرة إتباع الأسلوب الوسط وفترة السعر الموحد وهما فترتان طويلتان نسبياً وأسفرت الدراسة الإحصائية عن عدم تأثر معدلات الإصابة وشدتها فى مصر بأسلوب تمويل تأمين إصابات العمل بل على عكس المفترض فإن هذه المعدلات وشددة الإصابة كانت مرتفعة فى ظل الفترة التى أطلقنا عليها فترة تسعير الإستحقاق الجزئى (والمماثلة لما إقترحته اللجنة) عنها بالنسبة لفترة التسعير الموحد .

ومع ذلك فإن الباحث لم ينكر فى مجال مناقشة طرق تحديد إشتراكات تأمين إصابات العمل ما هو متفق عليه من أن لتسعير الإستحقاق أو تسعير الخبرة أثره المحدود فى مجال تخفيض معدلات الإصابة وشدتها وإنما رأى التعرف على إتجاهات الدول المختلفة فى هذا المجال .

وقد إتضح من دراسة خبرة الدول المختلفة فى مجال تحديد طريقة تمويل تأمين إصابات العمل والتى اهتم بها المبحث الثانى من هذا الفصل إلى عدة نتائج نلخصها فيما يلى :

أولاً : أن مبدأ تناسب قسط التأمين مع درجة الخطر متبع فى كافة النظم التى تدار كتأمين إجبارى لدى مؤمن عام أو خاص .  
ورغم أن مثل هذه النظم لا تدخل فى مجا البحث – إذ نهتم بنظم التأمين الإجتماعى – فقد رأينا أنها لا توجد فى الدول الإشتراكية كما أنها لا تمثل أكثر من ٢٠ ٪ من النظم القائمة فى الدول النامية .

ثانياً : أن أغلب نظم التأمين الإجتماعى – خاصة الحديثة منها – تمول وفقاً لأسلوب السعر الموحد وهذا مانبعده فى ثلثى الدول النامية وحوالى ٧١ ٪ من الدول الإشتراكية .

وسواء كان ذلك أعمالاً لمبدأً تجميع الأخطار الذي يهتم به التأمين الإجتماعى أو نزولاً على الصعوبات العملية لتسعير الخبرة- وهو ما يراه الباحث - أو المسببين معاً فإن الخبرة الأجنبية - وأيضاً الخبرة المحلية - تميل وتتجه إلى السعر الموحد .

ويستدرك الباحث بعد ذلك فيشير إلى أنه إذا ما كان هناك من الإعتبارات ما يدعو لتحديد نسبة خاصة للإشتراكات المستحقة عن العاملين فى القطاع الحكومى عند وضع التشريع الموحد فإنه لا يوجد ما يحول دون ذلك طالما أن ذلك لا يعتبر مبدأً يمتد لباقى قطاعات العاملين بمختلف الصناعات .

وما ينتهى إليه الباحث يتفق مع إعتقاده بان الصعوبات العملية فى مجال تسعير الإستحقاق أثرها الكبير فى إتباع أى من أساليب تحديد الإشتراكات ذلك أن وضع نسبة خاصة للعاملين بالقطاع الحكومى لا يثير أية مشاكل من حيث تحديد وحدات هذا القطاع إذ تتمثل فى الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية وهذه تنظم وتنشأ بقوانين عامة .

هذا فضلاً عن مسايرة ذلك للمستفاد من الخبرتين المحلية والأجنبية .

.....

## الفصل الرابع مشاكل المصادر المتنوعة

مكافآت نهاية الخدمة وفروقاتها -  
فوائد التأخير والمبالغ الإضافية.

### تمهيد وخطة البحث:

تتمثل المصادر المتنوعة في نظام التأمينات الإجتماعية في مصر في مكافآت نهاية الخدمة وفروقاتها كمصدر رئيسي لتمويل معاشات الشيخوخة بالنسبة للمؤمن عليهم الذين يرجع تاريخ إلحاقهم إلى ما قبل العمل بهذه المعاشات (في ١٩٦٢/١/١).

كما تتمثل في فوائد التأخير والمبالغ الإضافية التي يلتزم صاحب العمل بأدائها في حالة التخلف أو التأخير في أداء الإشتراكات الشهرية بانتظام.

وفضلاً عن ذلك فإن هناك عديداً من بنود الإيرادات الأخرى التي ترجع إلى ما قرره النظام لمعالجة الأوضاع التأمينية لبعض العاملين (الأنظمة الخاصة وإيرادات ضم مدد الخدمة السابقة) أو إلى نشاط هيئة التأمينات الإجتماعية في تنفيذ النظام (كالفرق بين تكاليف طبع المطبوعات المنفذة للقانون والتمن المحدد لبيعها ورسوم شهادات التأمين).

وسنهتم في هذا الفصل بالمشاكل التمويلية في مجال مكافأة نهاية الخدمة وفروقاتها وذلك في مبحث أول نبدؤه بالتعرف على هذه المكافآت كمصدر رئيسي لتمويل معاشات الشيخوخة عن الفترة السابقة على ١٩٦٢/١/١ ثم التعرف على القواعد العامة لإحتساب هذه المكافآت ثم نقوم بمبحث المشاكل الناتجة عن إرتباط وجوب أداء المكافآت وفروقاتها تحديد ناتج الإشتراكات وفي المشاكل الناتجة عن إرتباط وجوب أداء المكافآت وفروقاتها بإنهاء خدمة كل عامل على حدة وفي مشكلة عدم كفاية المكافآت لتمويل المعاشات المستحقة عن مدة إحتسابها وبعد ذلك ننتقل للمبحث الثاني الذي نهتم فيه بمعالجة مشاكل فوائد التأخير والمبالغ الإضافية فنبدأ بالتعرف على أهمية كل منهما في مجال التمويل ثم نعرض قواعد حسابهما في مصر ونشير إلى الشروط الواجب توافرها فيهما وبعد ذلك ندرس مدى وفاء كل منهما في مصر بالغرض المنشود منه مما يساعد على إستخلاص الحلول للمشاكل القائمة وهو ما نعرضه في نهاية المبحث.

هذا وبالنسبة لبنود الإيرادات الأخرى فلا يعتقد الباحث إن هناك مشاكل تمويلية قائمة في شأنها فضلاً عن أن أغلبها - مقابل المطبوعات والغرامات ورسوم الشهادات - لا يمكن إعتباره من مصادر التمويل ولو بطريق غير مباشر.

### المبحث الأول مشاكل مكافآت نهاية الخدمة وفروقتها

المكافآت كمصدر لتمويل معاش الشيخوخة  
- القواعد العامة لتحديد المكافآت  
- عدم سلامة ناتج الاشتراكات -

مشاكل ارتباط وجوب أداء المكافآت  
بإنتهاء خدمة كل عامل على حدة

\* المكافآت وفروقتها كمصدر لتمويل معاشات الشيخوخة عن الفترة السابقة على ١٩٦٢/١/١ :

من أهم المبادئ العملية في مجال تنفيذ نظام التأمينات الإجتماعية يسمى بمبدأ التدرج في التطبيق الذي من مقتضاه يتعين أن يمتد هذا النظام تدريجياً سواء من حيث فئات المؤمن عليهم أو من حيث أنواع المزايا التي يقدمها.

ذلك أن نظام التأمينات الإجتماعات نظام ضخم يكاد يكون من المستحيل على أية دولة أن تأخذ به دون أن تتوافر لها خبرة سابقة في معالجة نظام أصغر وأيسر من حيث الإدارة، ومن هنا فإن كل دولة تتجه في تشريعاتها للمرور بأدوار التطور المختلفة التي تكون بعض الدول الأكثر منها خبرة قد تركتها وراءها منذ زمن بعيد. (١)

وفي مصر فقد بدأت المرحلة الأولى من مراحل نظام التأمينات الإجتماعية في إبريل سنة ١٩٥٦ بنظام إداري يتمثل في حلول هيئة التأمينات الإجتماعية محل أصحاب الأعمال في الوفاء للعمال بمكافآت نهاية الخدمة السابق تقريرها في تشريعات العمل على أن يلتزم هؤلاء أمامها بأداء اشتراكات شهرية قدره ٥٪ من أجور العمال فإذا ما إنتهت خدمة أحدهم أدت له هذه الهيئة المكافأة المستحقة له ورجعت على صاحب العمل بالفرق بين ما أدته (للعامل) وبين ناتج اشتراكات صاحب العمل (الإشتراكات

### 1) Introduction to Social Security, OP.C It., PP. 2, 3.

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

الشهرية السابق أداءها مضافاً إليها عائد استثمار يقرره مجلس الإدارة).

وبعد أن توافرت الخبرة اللازمة بدأ العمل بنظام معاشات الشيخوخة اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٦٢ (١) وأصبح للعامل المؤمن عليه منذ ذلك التاريخ الحق في الحصول على معاش يحسب بمعدل معين عن كل سنة من سنوات الإشتراك بما في ذلك سنوات الإشتراك في النظام الإذخاري وبمعدل آخر أقل عن كل سنة من السنوات السابقة على الإشتراك وذلك بدلاً من حصوله على مكافأة نهاية الخدمة التي أصبحت الهيئة تقتضيها عند إنتهاء خدمة كل عامل ليس لأدائها للعامل ولكن لتمويل المعاش المستحق عن الفترة السابقة على ١/١/١٩٦٢.

#### \* القواعد العامة لتحديد مكافآت نهاية الخدمة وفروقتها:

حتى يتسنى لنا معالجة مشاكل مكافآت نهاية الخدمة وفروقتها يتعين علينا التعرف على القواعد العامة لإحتساب هذه المكافآت.

وفيما يلي نستعرض هذه القواعد وفقاً لما نصت عليه تشريعات العمل (٢) والتأمينات الإجتماعية (٣) وبالقدر اللازم لمعالجة المشاكل:

أ- تحسب المكافأة عن المدة السابقة على الإشتراك في الهيئة (في النظام الإذخاري) وتؤدى لها بالكامل (٤) باعتبارها المصدر الوحيد للمعاشات المستحقة عن هذه المدة.

ب- تحسب المكافأة عن مدة الإشتراك السابقة على ١/١/١٩٦٢ (مدة الإشتراك في النظام الإذخاري) ويؤدى للهيئة الفرق بينها وبين ناتج إشتراكات صاحب العمل عن هذه المدة إن وجد (٤) وذلك لتمول المعاش المستحق عن هذه المدة إلى جانب الإشتراكات الشهرية التي كان يؤديها العمال بواقع ٥٪ من أجورهم كإدخار).

---

(١) بالقرار بقانون رقم ١٤٣ لسنة ٦١ المعدل لبعض أحكام القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩.

(٢) القانون ٣١٧ لسنة ٥٢، القانون ٩١ لسنة ٥٩.

(٣) م ٣٤ من القانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٥ والمواد ٥٦، ١/٦١، ٦٣ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ والمادة ٧٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

(٤) م ٧٥ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤.

ج- تحدد المكافأة في البندين السابقين وفقاً للقواعد التالية:

- (١) تحسب على أساس الأجر الأخير للمؤمن عليه. (١)
- (٢) تحدد عن المدة السابقة على ١٩٥٩/٤/٧ وفقاً لما يلي: (٢)
  - بواقع أجر نصف شهر عن كل سنة من السنوات الخمس الأولى وأجر شهر عن كل سنة من السنوات التالية بحيث لا تتجاوز المكافأة أجر سنة ونصف وذلك بالنسبة لمن يتقاضى أجره بالشهر.
  - بواقع أجر عشرة أيام عن كل سنة من السنوات الخمس الأولى وأجر خمسة عشر يوماً عن كل سنة من السنوات التالية بحيث لا تتجاوز المكافأة أجر سنة وذلك بالنسبة لمن يتقاضى أجره بغير الشهر.
- (٣) إعتباراً من ١٩٥٩/٤/٧ (وحتى ١٩٦٢/١/١) تتم المساواة بين من يتقاضى أجره بغير الشهر ومن يتقاضى أجره بالشهر مع إلغاء الحد الأقصى. (٣)
- (٤) تستحق المكافأة عن كسور السنة بنسبة ما قضاه العامل منها في العمل. (٤)
- (٥) تعتبر السنة ٣٦٥ يوماً والشهر ثلاثين يوماً إلا إذا نص في عقد العمل على خلاف ذلك.

**\* عدم سلامة الجدول المستخدم لحساب ناتج إشتراكات صاحب العمل في النظام الإيداري:**

يتمثل ناتج إشتراكات صاحب العمل - وفقاً لما سبق ذكره (٥) - في الإشتراكات الشهرية التي أداها للنظام الإيداري بواقع ٥٪ من أجور العاملين لديه تحت حساب مكافأة نهاية الخدمة مضافاً إليها فائدة سنوية.

- (١) م ٣٨ من القانون رقم ٣١٧ لسنة ٥٢، م ٣/٧٣ من القانون رقم ٩١ لسنة ٥٩.
- (٢) م ٣٧ من القانون رقم ٣١٧ لسنة ٥٢.
- (٣) الفقرة الأخيرة من م ٣٧ من القانون رقم ٣١٧ لسنة ٥٢، م ٢/٧٣ من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩.
- (٤) م ١٠ من القانون رقم ٩١ لسنة ٥٩.
- (٥) ص ١١٥.

ولما كانت الإشتراكات - فى النظام المصرى- تربط على أساس أجر يناير من كل سنة (أو تاريخ الإلتحاق أو تاريخ سريان القانون إذا كان تالياً لشهر يناير) وحتى يناير التالى.

فقد أصدرت الهيئة قراراً وزارياً (١) بإعداد جدول لتحديد هذا الناتج يتضمن معاملاً لقيمة فئة الإشتراك الشهرى (الـ ٥٪ من الأجر) معالماً بفائدة سنوية مركبة بمعدل ٤,٥ ٪ خلال سنوات الإشتراك حتى ١٩٦١/١٢/٣١ بحيث يتحدد ناتج الإشتراكات من حاصل ضرب هذا المعامل x الأجر السنوى للمؤمن عليه خلال كل سنة.

وفيما يلى نموذج لهذا الجدول.  
نموذج بيان إجمالى إشتراكات صاحب العمل فى النظام الإيدارى  
وفوائدها وفقاً للوارد بالقرار الوزارى رقم ١٨١ لسنة ١٩٦٤

المدة	الأجر السنوى	المعامل	الجملة
من ١٩٥٦/٤/١ : ١٩٥٦/١٢/٣١	مليم جنيه .....	٠.٦٢٣	مليم جنيه .....
من ١٩٥٧/١/١ : ١٩٥٧/١٢/٣١	.....	٠.٥٩٦	.....
من ١٩٥٨/١/١ : ١٩٥٨/١٢/٣١	.....	٠.٥٧٠	.....
من ١٩٥٩/١/١ : ١٩٥٩/١٢/٣١	.....	٠.٥٤٦	.....
من ١٩٦٠/١/١ : ١٩٦٠/١٢/٣١	.....	٠.٥٢٢	.....
من ١٩٦١/١/١ : ١٩٦١/١٢/٣١	.....	٠.٥٠٠	.....

وقد قام الباحث بدراسة هذا الجدول والمعامل الذى يتضمنه وأسس تحديده فلاحظ أنه قد أعد بطريقة تعطى نتائج غير عادلة فضلاً عن إنها قد لا تكون فى صالح نظام التأمين.

وبيان ذلك فيما يلى

---

(١) القرار الوزارى رقم ١٨١ لسنة ١٩٦٤ (نموذج الإستمارة رقم ١٠ د تأمينات إجتماعية).

أولاً: من حيث تاريخ بدء حساب الفوائد:

نص قانون التأمينات الإجتماعية في هذا الشأن على إحتساب الفوائد إعتباراً من أول يناير التالى لتاريخ إستحقاق الإشتراكات (١) الذى يتحدد بأول الشهر التالى لإستحقاق الأجر. (٢)

ومؤدى ذلك أن إشتراكات شهر ديسمبر لا تعتبر مستحقة إلا من أول يناير التالى ولا تحسب عنها فوائد (لصالح صاحب العمل بالطبع) إلا إعتباراً من أول يناير الذى يلى تاريخ الإستحقاق.

ورغم ذلك فقد حددت المدد الواردة بالجدول بحيث تنتهى فى ١٢/٣١ من كل عام وبالتالي أضيفت فوائد لشهر ديسمبر إعتباراً من يناير الذى يليه مباشرة مما يعطى نتيجة مالية فى غير صالح نظام التأمين.

ثانياً: من حيث تحديد نهاية المدة المحتسبة عنها الفوائد:

يتضح من المراجعة الحسابية للمعامل الوارد بالجدول أن الفائدة التى يتضمنها قد حسبت عن مدة تنتهى فى نهاية سنة ١٩٦١.

على أن القانون قد نص فى هذا الشأن على إحتساب الفوائد حتى نهاية السنة السابقة على إستحقاق المكافأة (٣) أى حتى نهاية السنة السابقة لأول الشهر التالى لتاريخ إنتهاء الخدمة بإعتبار أن هذا هو تاريخ وجوب أداء المكافأة.

ومؤدى ذلك أن الفوائد لا تكون صحيحة إلا بالنسبة لمن إنتهت خدمتهم خلال سنة ١٩٦٢ وفيما عدا ذلك فإنها لا تعطى نتيجة عادلة، فإذا ما إستخدم، الجدول لتحديد ناتج الإشتراكات عن عامل إنتهت خدمته قبل ذلك فلن تكون النتيجة فى صالح الهيئة أما إذا إستخدم لعامل إنتهت خدمته بعد هذا التاريخ (بعد عام ١٩٦٢) فلن تكون النتيجة فى صالح أصحاب الأعمال (وهو الغالب).

ثالثاً: من حيث معدل الفائدة:

يقضى القانون فى هذا الشأن بأن يحدد المعدل بقرار من الوزير المختص

- (١) م ٢/٢٩ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥، م ٣/٥٨ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩.
- (٢) م ١/٢١ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥، م ١/٧٣ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩.
- (٣) م ٣/٥٨ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩.

بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة وبما يمثل حصة الإشتراكات في ريع استثمار أموال تأمين الشيخوخة وبحيث لا يقل عن ٢٪ سنوياً كمعدل مركب حتى ١٩٥٩/٧/٣١ ثم كمعدل بسيط. (١)

فإذا ما راجعنا معدل الفائدة الذي احتسب المعامل الوارد بالجدول المشار إليه على أساسه (٢) فسينتج لنا إنه معدل مركب بواقع ٤,٥ ٪ سنوياً.

ويلاحظ الباحث في هذا الشأن ارتفاع المعدل الوارد بالجدول عن عائد استثمار أموال التأمين فضلاً عن عدم إتفاقه مع الأحكام القانونية التي تحكمه.

فمن ناحية فلم يصدر من الوزير المختص قرار بتحديد معدل الفائدة الذي يجب حساب ناتج الإشتراكات على أساسه إلا بالنسبة للسنة المالية المنتهية في ١٢/٣١/١٩٥٧.

وإذا كان القرار المشار إليه قد حدد معدل الفائدة بـ ٤,٥ ٪ إلا إنه كان قاصراً على سنة ١٩٥٧، كما إنه معدل مرتفع لا يتفق مع نسبة ريع استثمار المبالغ المستثمرة.

فإذا ما تتبعنا نسبة ريع الاستثمار للمبالغ المستثمرة منذ إبريل سنة ١٩٥٦ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ لإتضح لنا أن أقصى نسبة لا تتجاوز ٣,٥ ٪ (عام سنة ١٩٥٨) وفقاً للموضح بالجدول التالي:

جدول (٣٢): نسبة ريع الاستثمار للمبالغ المستثمرة خلال الفترة من ١٩٥٦/٤/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠

السنة	المبالغ المستثمرة	نسبة الريع للمبالغ المستثمرة		السنة	المبالغ المستثمرة	نسبة الريع للمبالغ المستثمرة	
		الريع	%			الريع	%
١٩٥٦	٧,٩١٩١	٧,٢١٣	١,٠٢	١٩٦٠	١٠,٩٥٠,٤٨٤	٣٥٩,٨٥٢	٣,٣
١٩٥٧	٢,٠٣٢,٨٨٧	٥٩,٣٦٤	٣,٩	١٩٦١	١٨,١٥١,٨٣١	٥٤٩,٠٠٠	٣,٠٣
١٩٥٨	٤,٠٨٣,٦٦٧	١٤٢,٨٥٢	٣,٥	١٩٦٢/٦/٣٠	٢٣,٨٩٧,٧٩٦	٣٩٥,٠٧٢	٣,٢
١٩٥٩	٦,٣٢٦,٠٦٦	٢٠٤,٥٣٠	٣,٢				

(١) م ٢٩ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥، م ٥٨ من القانون رقم ٥٩.

(٢) راجع النموذج المبين على ص ١١٧.

(٣) التقرير السنوي للهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية عن عام ١٩٦٣/١٩٦٢ ص ٣٠٠.

هذا وإعتباراً من ١٩٦٢/١/٣ فإن الهيئة تستثمر أموالها عن طريق وزارة الخزانة بفائدة سنوية قدرها ٣,٥٪<sup>(١)</sup> رفعت إلى ٤,٥٪ على أثر إنشاء صندوق الإستثمار بالوزارة المذكورة أى إعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٦٦.<sup>(٢)</sup>

ويتضح من هذا أن معدل الفائدة الذى تمت معالجة الإشتراكات به مرتفع عن عائد إستثمار أموال تأمين الشيخوخة خاصة إذا ما راعينا أن المعدل إحتسب مركباً فى حين أن القانون لم ينص على ذلك إلا بالنسبة لسنة ١٩٥٨ (الفترة السابقة على ١٩٥٩/٨/١).

ومن هنا فإن الباحث يخلص إلى ما يلى:

- ١- أهمية تعديل بيان المدة فى الجدول بحيث ينتهى بإشتراكات شهر نوفمبر من كل سنة وليس بإشتراكات شهر ديسمبر.
- ٢- إستبدال المعامل الوارد بالجدول الحالى بمعامل آخر يحدد سنوياً وفقاً لتاريخ إستحقاق المكافأة ويعالج بمعدل فائدة يتفق مع ريع إستثمار أموال التأمين. فإذا ما حدد هذا المعامل على أساس أن معدل الفائدة يحدد بواقع:

- ٤,٥٪ كفائدة سنوية مركبة عن سنة ١٩٥٧ وفقاً للقرار الوزارى رقم ١١٩ لسنة ٥٨.

- ٣٪ كفائدة سنوية مركبة عن سنة ١٩٥٨ وذلك بما يتفق مع ريع الإستثمار الذى تحقق فى هذه السنة ومع النص الخاص بإحتساب الفائدة بمعدل مركب.

- ٣٪ كفائدة سنوية بسيطة عن السنوات من ١٩٥٩ وحتى ١٩٦١ بما يتفق مع ريع الإستثمار.

- ٣,٥٪ عن السنوات من ١٩٦٢ وحتى السنة السابقة على تاريخ إنتهاء الخدمة وهو المعدل الذى تستثمر به الهيئة أموالها حتى ٦٦/٦/٣٠ كما إنه يتناسب مع المعدل عن السنوات التالية (٤,٥٪).

فإنه يمكن تحديد معامل الأجور لكل من سنوات إستحقاق المكافأة (إنتهاء الخدمة) وحتى سنة ١٩٧٥ ويمكن إستكمالها بعد ذلك وفقاً للحاجة.

---

(١) القرار الجمهورى رقم ٢٦٣ لسنة ٦٢.

(٢) القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ ولائحته التنفيذية (الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم ١٤٦٣ لسنة ٦٧).

وذلك وفقاً لما يلي:

معامل الأجور							السنة التي استحقت عنها المكافأة
٦١/١٢	- ٦٠/١٢ ٦١/١١	- ٥٩/١٢ ٦٠/١١	- ٥٨/١٢ ٥٩/١١	- ٥٧/١٢ ٥٨/١١	- ٥٦/١٢ ٥٧/١١	- ٥٦/٤ ٥٦/١١	
						٠,٠٥٠٠٠	١٩٥٦
					٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥٠٠٠	١٩٥٧
				٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥٠٠٠	٠,٥٢٢٥	١٩٥٨
			٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥١٥٠	٠,٥٣٨١	١٩٥٩
		٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥٠٠٠	٠,٥١٥٠	٠,٥٣٠٤	٠,٥٥٤٢	١٩٦٠
	٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥٠٠٠	٠,٥١٥٠	٠,٥٣٠٠	٠,٥٤٥٩	٠,٥٧٠٤	١٩٦١
٠,٠٥٠٠٠	٠,٠٥٠٠٠	٠,٥١٥٠	٠,٥٣٠٠	٠,٥٤٥٠	٠,٥٦١٣	٠,٥٨٦٠	١٩٦٢
٠,٠٥٠٠٠	٠,٥١٧٥	٠,٣٢٥	٠,٥٤٧٥	٠,٥٦٢٥	٠,٥٧٩٣	٠,٦٠٥٤	١٩٦٣
٠,٥١٧٥	٠,٥٣٥٠	٠,٥٥٠٠	٠,٥٦٥٠	٠,٥٨٠٠	٠,٥٩٧٤	٠,٦٢٤٢	١٩٦٤
٠,٥٣٥٠	٠,٥٥٢٥	٠,٥٦٧٥	٠,٥٨٢٥	٠,٥٩٧٥	٠,٦١٥٤	٠,٦٤٣١	١٩٦٥
٠,٥٥٢٥	٠,٥٧٠٠	٠,٥٨٥٠	٠,٦٠٠٠	٠,٦١٥٠	٠,٦٣٣٤	٠,٦٦١٩	١٩٦٦
٠,٥٧٠٠	٠,٥٨٧٥	٠,٦٠٢٥	٠,٦١٧٥	٠,٦٣٢٥	٠,٦٥١٤	٠,٦٨٠٧	١٩٦٧
٠,٥٨٧٥	٠,٦٠٥٠	٠,٦٢٠٠	٠,٦٣٥٠	٠,٦٥٠٠	٠,٦٦٩٥	٠,٦٩٩٦	١٩٦٨
٠,٦٠٥٠	٠,٦٢٢٥	٠,٦٣٧٥	٠,٦٥٢٥	٠,٦٦٧٥	٠,٦٨٧٥	٠,٧١٨٤	١٩٦٩
٠,٦٢٢٥	٠,٦٤٠٠	٠,٦٥٥٠	٠,٦٧٠٠	٠,٦٨٥٠	٠,٧٠٥٥	٠,٧٣٧٢	١٩٧٠
٠,٦٤٠٠	٠,٦٥٧٥	٠,٦٧٢٥	٠,٦٨٧٥	٠,٧٠٢٥	٠,٧٢٣٥	٠,٧٥٦١	١٩٧١
٠,٦٥٧٥	٠,٦٧٥٠	٠,٦٩٠٠	٠,٧٠٥٠	٠,٧٢٠٠	٠,٧٤١٦	٠,٧٧٤٩	١٩٧٢
٠,٦٧٥٠	٠,٦٩٢٥	٠,٧٠٧٥	٠,٧٢٢٥	٠,٧٣٧٥	٠,٧٥٩٦	٠,٧٩٣٨	١٩٧٣
٠,٦٩٢٥	٠,٧١٠٠	٠,٧٢٥٠	٠,٧٤٠٠	٠,٧٥٥٠	٠,٧٧٧٦	٠,٨١٢٦	١٩٧٤
٠,٧١٠٠	٠,٧٢٧٥	٠,٧٤٢٥	٠,٧٥٧٥	٠,٧٧٢٥	٠,٧٩٥٦	٠,٨٣١٤	١٩٧٥

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

وهذا ويتميز المعامل المقترح - علاوة على إتفاقه مع الأحكام القانونية وبساطته عن المعامل الحالى بالآتى:

١- أنه يمكن إستخدامه بالنسبة للحالات التى إنتهت فيها الخدمة وإستحقت المكافأة قبل سنة ١٩٦٢ أى فى عمليات التسويات القديمة التى تقوم بها الهيئة حالياً إذ أن النتيجة الحسابية التى يعطيها صحيحة أياً كان تاريخ إستحقاق المكافأة.

٢- أنه أدق من المعامل السابق فقد حدد لخمسة أرقام عشرية (١) بدلاً من أربعة.

وفيما يلى نبين الشكل الذى سيأخذه جدول تحديد ناتج الإشتراكات بالنسبة لإحدى الحالات التى إستحقت فيها المكافأة خلال سنة ١٩٧٢ وذلك بإستخدام المعامل المقترح.

بيان إجمالى إشتراكات صاحب العمل وفوائدها:

الجملة		المعامل	الأجر السنوى	المدة
جنيه	مليم		مليم جنيه	
.....	....	.٠٧٧٤٩	.....	١٩٥٦/١١ إلى ٥٦/٤
.....	....	.٠٧٤١٦	.....	١٩٥٧/١١ إلى ٥٦/١٢
.....	....	.٠٧٢٠٠	.....	١٩٥٨/١١ إلى ٥٧/١٢
.....	....	.٠٧٠٥٠	.....	١٩٥٩/١١ إلى ٥٨/١٢
.....	.....	.٠٦٩٠٠	.....	١٩٦٠/١١ إلى ٥٩/١٢
.....	....	.٠٦٧٥٠	.....	١٩٦١/١١ إلى ٦٠/١٢
.....	....	.٠٦٥٧٥	.....	٦١/١٢

(١) لم يتم تقريب الرقم العشرى السادس أياً كان قدره.

**\*المشاكل المحاسبية والإدارية المترتبة على ربط تاريخ وجوب أداء المكافآت وفروقها  
بإنتهاء خدمة كل عامل على حدة:**

رغم تحديد المكافآت وفروقها عن فترة سابقة على ١٩٦٢/١/١ فإنها لا تعتبر واجبة الأداء إلا عند إنتهاء خدمة كل عامل على حدة مما يثير مشاكل عديدة لكل من أصحاب الأعمال وهينة التأمينات الإجتماعية تنعكس آثارها على الحصيلة الفعلية لهذه المكافآت فى الوقت الذى لا تكفى فية - كما سنشير فيما بعد - لتمويل المعاشات المستحقة عن فترة إحتسابها.

ونناقش فيما يلى بإختصار شديد هذه المشاكل بإعتبار أنها مشاكل محاسبية وإدارية فى المقام الأول ولا تدخل بالتالى فى مجال الدراسة إلا بشكل غير مباشر.

**أولاً: المشاكل التى تواجه أصحاب الأعمال:**

نظراً لإستحقاق المكافآت عن كل عامل على حدة فإنها تشكل عبئاً إدارياً ومحاسبياً على أصحاب الأعمال يتكرر عند إنتهاء خدمة كل عامل.

ولعل أهم هذه المشاكل تلك المترتبة على قيام أصحاب الأعمال - خاصة ممن يعمل لديهم عدد كبير من العاملين الذين يرجع تاريخ إلتحاقهم إلى ما قبل ١٩٦٢/١/١ - بتحديد مخصص لهذه المكافأة يتغير سنوياً مع تغير أجور العمال فى تاريخ إقفال الميزانية.

ورغم أن الباحث قد توصل - بإستيعاب قواعد تحديد المكافآت - إلى بعض العلاقات التى تيسر إحتساب المخصص السنوى لمكافآت نهاية الخدمة وفروقها والتى سنبينها فيما يلى فإنه لا يعتقد رغم ذلك أنها تعنى القضاء على هذه المشكلة.

أما عن هذه العلاقات فأنها ترجع إلى ما لاحظته الباحث من أن العناصر المستخدمة فى تحديد المكافآت تكاد تكون ثابتة بالنسبة لكل عامل فيما عدا عنصر الأجر الأخير الذى يتحدد فى تاريخ ترك الخدمة.

فالمدة التى تحتسب عنها المكافأة بالنسبة لكل عامل ثابتة إذ تتحدد من تاريخ إلتحاقه وحتى تاريخ ثابت وهو ١٩٦٢/١/١، كما أن طريقة ومعدل إحتساب المكافآت محدد وفقاً لقوانين العمل ولا يختلف بالنسبة للعامل الواحد من وقت لآخر، كما أن ناتج الإشتراكات التى أداها صاحب العمل للنظام الإذخارى لا يتغير

خاصة إذا ما احتسب وفقاً للمعامل الوارد بالجدول المرافق للقرار الوزاري رقم ١٨١ لسنة ٦٤ (١) وإذا ما تم تعديل هذا المعامل وفقاً لما إنتهينا إليه فإنه يمكن إستخلاص معدل التغير السنوي).

وتأسيساً على هذه الملاحظات فإن المخصص يمكن تحديده سنوياً - بفرض إنه قد سبق تحديده بالطريقة المعتادة (٢) - بإحدى العلاقتين التاليتين:

العلاقة الأولى: ويستخدم فيها مخصص السنة السابقة (٣).

(١) راجع ص ١١٧.

(٢) إذا افترضنا إلتحاق عامل بالعمل في ١/١/١٩٤٠ وتم إشتراكه في هيئة التأمينات الإجتماعية في ١/٤/١٩٥٦ وأن ناتج إشتراكات صاحب العمل حتى ١/١/١٩٦٢ بلغ ٢٠٠ جنيه فإن المخصص وفقاً للوضع في ٣٠/٦/٦٩ مثلاً حيث كان أجر العامل ٦٠ جنيه شهرياً يتحدد بالطريقة العادية كما يلي:

أ- مخصص المدة السابقة على الإشتراك وتبلغ ١٦ عاماً (من ١/٤/٤٠ وحتى ١/٤/١٩٥٦) بواقع أجر ٢/١ شهر عن كل سنة من الخمس سنوات الأولى ثم بواقع أجر شهر عن كل سنة من السنوات التالية:

$$= (٦٠ \times ٢/١ \times ٥) + (٦٠ \times ١ \times ١١) = ٨١٠ \text{ جنيه.}$$

شهر سنة

ب- مخصص مدة الإشتراك والبالغة ٩ ٥ (من ١/٤/١٩٥٦ وحتى ١/١/١٩٦٢) ويحدد من حصيلة طرح ناتج إشتراكات صاحب العمل (١٠٠ ج) من المكافأة المستحقة عن هذه المدة والتي تحدد بواقع أجر شهر عن كل سنة فتبلغ ٣٤٥ جنيه.

$$= (٦٠ \times ١ \times ٥) + (٦٠ \times ١ \times ١٢) = ١٤٥$$

ج- وعلى ذلك يكون مخصص ٣٠/٦/١٩٦٩

= مخصص المدة السابقة على الإشتراك + مخصص مدة الإشتراك.

$$= ٩٥٥ = ١٤٥ + ٨١٠ \text{ جنيه.}$$

(٣) بإعمال هذه العلاقة في المثال الموضح بعاليه لتحديد مخصص ٣٠/٦/٧٠، ٣٠/٦/٧١، ٣٠/٦/٧٢ بفرض أن الأجر في هذه التواريخ ٦٤ جنيه، ٧٠ جنيه، ٨٠ جنيه شهرياً على التوالي.

فإن مخصص ٣٠/٦/٧٠ = ١١٥٥ (مخصص السنة السابقة قبل خصم ناتج

أجر يونيو ٧٠

$$\text{الإشتراكات) } \times \frac{٦٤}{٦٠} - ( \frac{٦٤}{٦٠} ) = ٢٠٠ -$$

أجر يونيو ٦٩

$$= ١٢٣٢ - ٢٠٠ = ١٠٣٢ \text{ جنيه.}$$

ويكون مخصص ٣٠/٦/٧١ = ١٢٣٢ - ٢٠٠ = ١٠٣٢ جنيه. ويكون مخصص ٣٠/٦/٧٢ = ١٣٤٧,٥ - ٢٠٠ = ١١٤٧,٥ جنيه.

٧٠

٦٤

ويكون مخصص ٣٠/٦/٧٢ = ١٣٤٧,٥ - ٢٠٠ = ١١٤٧,٥ جنيه. ويكون مخصص ٣٠/٦/٧٣ = ١٥٤٠ - ٢٠٠ = ١٣٤٠ جنيه.

وقد تم تحقيق هذه النتائج بإستخدام الطريقة المعتادة.

مخصص إحدى السنوات = مخصص السنة السابقة قبل تخفيضه بناتج الاشتراكات  
أجر العامل فى تاريخ إقفال ميزانية السنة  
× نتاج الاشتراكات -  
أجر العامل فى تاريخ إقفال ميزانية السنة السابقة

العلاقة الثانية: (١) وفيها تحدد المكافأة بما يوازى أجر عدد من الشهور لكل عامل ويتحدد المخصص من حاصل ضرب هذا العدد × الأجر الشهرى فى تاريخ الميزانية مخصوماً منه ناتج الاشتراكات.

### ثانياً: المشاكل التى تواجه هيئة التأمينات الإجتماعية:

تتمثل أهم المشاكل هنا فى تعرض المكافآت للضياع فى حالات إعسار أو إفلاس أصحاب الأعمال وأيضاً فى حالات التأميم ونقل التزام المرافق العامة، وانتقال الملكية بسبب غير إدارى " غير الأرت" ففى هذه الأحوال الأخيرة لا يعتبر صاحب العمل نفسه مسئولاً عن المكافآت السابقة وتجد هيئة التأمينات صعوبة كبيرة فى الحصول على مستحقاتها وفقاً لما تشير إليه تقريرها السنوية. (٢)

(١) يلاحظ فى المثال الموضح بحاشية الصفحة السابقة أن المكافأة عن المدة السابقة على الاشتراك عبارة عن أجر ١٣ ٢/١ شهر (٢/١ شهر عن كل سنة من الخمسة الأولى ثم شهر عن كل سنة عن السنوات الـ ١١ التالية) أما مكافأة مدة

الاشتراك هى عبارة عن ٥ شهر (شهر عن كل سنة من سنوات هذه

المدة). وعلى ذلك فإن مخصص ٦٩ /٦/٣٠ كان يمكن تحديده بما يوازى

أجر ١٩ شهر (١٣ ٢/١ + ٥) مطروحاً منه ناتج الاشتراكات.

ويكون مخصص ٧٠/٦/٣٠، ٧١/٦/٣٠، ٧٢/٦/٣٠ بفرض أن أجر يونيو ٧٠، ٧١، ٧٢ كان ٦٤ جنيه، ٧٠ جنيه، ٨٠ جنيه شهرياً على التوالى كالتالى:

مخصص ٧٠/٦/٣٠ = (١٩ × ٦٤) - ٢٠٠ = ١٠٣٢ جنيه.

مخصص ٧١/٦/٣٠ = (١٩ × ٧٠) - ٢٠٠ = ١١٤٧,٥ جنيه.

مخصص ٧٢/٦/٣٠ = (١٩ × ٨٠) - ٢٠٠ = ١٣٤٠ جنيه.

(٢) تقرير الهيئة السنوى عن عام ١٩٦٧/٦٦ ص ٥١ وعن عام ١٩٧١/٧٠ ص ٤٦، ٤٧، ٦٠، ٦١.

وفيما يلي جدول بمبالغ مكافآت نهاية الخدمة وفروقها المستحقة على بعض أصحاب الأعمال التي إنتهت الهيئة إلى عدم أماكن تحصيله وذلك في الفترة من ١/٤/١٩٥٦ وحتى ٣٠/٦/١٩٦٧.

جدول (٣٣): مكافآت نهاية الخدمة وفروقها التي إعتبرت معدومة في الفترة من ١/٤/٥٦ وحتى ٣٠/٦/٦٧ (١)

السنة	المكافآت المعدومة	السنة	المكافآت المعدومة
١٩٥٦	جنيه ٦٣٨	٦٣/٦٢	جنيه ٦٣٨
١٩٥٧	٨٥,٤٦٧	٦٤/٦٣	٨٥,٤٦٧
١٩٥٨	١٠٦,٤٩٨	٦٥/٦٤	١٣,٣٢٣
١٩٥٩	١١٢,٦٤١	٦٦/٦٥	٣١٨
١٩٦٠	٩٧,٩٧٢	٦٧/٦٦	٩,٨٧٦
١٩٦١			١٤,٥١٤
٦٢/٦/٣٠	٤٤١,٢٩٣	الجملة	٤٦

كما تتمثل هذه المشاكل في أعباء تحديد ومراجعة المكافآت ومتابعة سدادها بالنسبة لكل عامل على حدة وأياً كانت قيمة المكافأة وفروقها المستحقة وهي أمور لمسها الباحث من مراجعة أدلة إجراءات العمل في هيئة التأمينات الإجتماعية وما تفترضه من تخصيص وحدات لهذا الغرض بمكاتبها الميدانية وما تلقيه من أعباء على مختلف أقسام ووحدات هذه المكاتب. (٢)

ومن أهم المشاكل إنه إذا إتضح للهيئة المذكورة تراخي بعض أصحاب الأعمال في سداد المكافآت المستحقة عن بعض عمالهم - وهو لوحظ لدى الهيئة بالنسبة لأصحاب الأعمال في القطاع الخاص (٣) فإنها لا تمتلك وسيلة لتأمين حصولها

- (١) التقرير السنوي للهيئة عن الفترة من ١/١/٦١ وحتى ٣٠/٦/٦٢ ص ٢٢، ص ٧٠ وتقرير عام ٦٣/٦٢ ص ٦٣ وتقرير عام ٦٤/٦٣ ص ٣٧٧ وتقرير عام ٦٧/٦٦ ص ٤٧.
- (٢) دليل إجراءات العمل للتأمينات الإجتماعية، ١٩٦٨ والتعليمات ٣، ٤ قطاع عام سنة ١٩٧٢.
- (٣) التقرير السنوي للهيئة عن عام ١٩٧١/٧٠ ص ٤٧.

على مكافآت باقى العاملين بتوقيع حجز تحفظى أو إدارى إذا يتعين عليها لذلك إنتظار تاريخ إنتهاء خدمة كل عامل وإتباع مثل هذه الإجراءات نتيجة لذلك أكثر من مرة.

\* عدم كفاية المكافآت لتمويل المعاشات المستحقة عن مدة حسابها وإقتراح إسقاط أجالها لإستثمارها بمعدل مجزى:

أسفر تقرير فحص المركز المالى للهيئة وفقاً للوضع فى ٦٨/٦/٣٠ عن الأمرين التاليين فى مجال مكافآت نهاية الخدمة وفروقها:

١- أن القيمة الحالية للمكافآت وفروقها فى ٦٨/٦/٣٠ تبلغ ٣٦,٢٢٣,٨٤٠. (١)

٢- أن هناك عجزاً فى أموال هيئة التأمينات الإجتماعية قدره ٨,٠٣٠,٠٥٤ نتيجة زيادة القيمة الحالية للمعاشات المستحقة عن المدة السابقة على ١٩٦٢/١/١ عن القيمة الحالية للمكافآت المسنحة عن هذه المدة (٢).

ومن هنا أهتم الباحث بدراسة مدى إمكانية إقتراح إسقاط أجال المكافآت وفروقها بحيث تصبح واجبة الأداء فى تاريخ معين بدلاً من إرتباطها بإنهاء خدمة كل عامل على حدة ويمكن بالتالى الحصول على المكافآت وأستثمارها بمعدل فائدة مناسب بما يعالج العجز القائم وبما يحقق أهداف نظام التأمينات الإجتماعية فى مجال الإستثمار فضلاً عن معالجة المشاكل القائمة والتي تؤثر على مدى معين فى الحصيلة الفعلية لهذا المصدر من مصادر التمويل. ولما كانت المكافآت وفروقها تتحدد على أساس الأجر الأخير العامل فى تاريخ ترك الخدمة ومن المفترض إنه أعلى أجر يحصل عليه العامل.

فقد كان على الباحث أن يقارن أثر تدرج متوسط الأجور فى الأعمار المختلفة بمعدل الإستثمار المتوقع:

أما عن معدل الإستثمار المتوقع فإن الباحث يتخذ المعدل الحالى كأساس للمقارنة كحد أدنى لما يمكن للهيئة تحقيقه وهو معدل مركب قدره ٤,٥ ٪ سنوياً.

أما عن تدرج الأجور فيمكن تحديده على ضوء بيانات الجدول التالى والتي أعدت وفقاً للنتائج التى تم التوصل إليها عند فحص المركز المالى للهيئة فى ١٩٦٨/٦/٣٠ والمعروضة على صورة أرقام قياسية من أجر سنوى إفتراضى قدره ١٠٠ جنيه عند سن العشرين.

(١) تقرير فحص المركز المالى للهيئة، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.

(٢) المرجع السابق ص ٤٩.

جدول (٣٤): تدرج الأجور الفعلية للأعمار المختلفة للعاملين بكل  
من القطاع العام والقطاع الخاص

تدرج الأجور الفعلية		السن	تدرج الأجور الفعلية		السن
قطاع خاص	قطاع عام		قطاع خاص	قطاع عام	
١٦٠	٢٣٧	٤٠	١٠٠	١٠٠	٢٠
١٦٤	٢٧٣	٤٥	١٢٥	١٣٧	٢٥
١٦٧	٢٩٩	٥٠	١٤٥	١٧٢	٣٠
١٦٩	٣١٠	٥٥	١٥٤	٢٠٤	٣٥

وقد إستخلص الخبراء الأكتواريين من هذا الجدول العلاقات الآتية لحساب سلم تدرج الأجور:-

١- بالنسبة للقطاع العام:

إذا إفترضنا أن متوسط الأجر في سن العشرين = ١٠٠ جنيه فإن متوسط الأجر في أى سن آخر س مثلاً = ١٠٠ + ٩ (س - ٢٠).

٢- بالنسبة للقطاع الخاص:

إذا إفترضنا أن متوسط الأجر في سن العشرين = ١٠٠ جنيه فإن متوسط الأجر في أى سن آخر س مثلاً = ١٠٠ + ٤,٥ (س - ٢٠).

ويرى الباحث إجراء المقارنة باستخدام هذه العلاقات رغم أنها تعطى تدرجاً للأجور أعلى من التدرج المستفاد من التدرج الفعلي وذلك كنوع من التحوط.

هذا ولما كانت مكافآت نهاية الخدمة وفروقاتها تستحق عن فترات سابقة على ١٩٦٢/١/١ أى تستحق عن العمال الذين يرجع تاريخ إلتحاقهم إلى ما قبل هذا التاريخ فإنه يمكن إجراء المقارنة بين تدرج الأجور ومعدل الإستثمار بإفتراض ما يلي:

- ١- أن تاريخ وجوب أداء المكافآت وفروقاتها تحدد في ١٩٧٤/١/١.
- ٢- أن أصغر عمر لمن تستحق عنهم مكافآت نهاية الخدمة سيكون ٣٢ عاماً في ١٩٧٤/١/١ بفرض أن الإلتحاق بالعمل يكون في سن العشرين وعلى أساس أن المكافآت تستحق عن مدة سابقة على ١٩٦٢/١/١ أى عن فترة ترجع لأكثر من ١٢ عاماً.

٣- أن مكافأة نهاية الخدمة وفروقتها المستحقة في ١٩٧٤/١/١ تعادل الأجر السنوي للعامل في هذا التاريخ أي أن مكافأة نهاية الخدمة تعادل أجر سنة وعلى ذلك فإن المقارنة ستتم بين تدرج أجر سنوي إفتراضى قدرة ١٠٠ جنيه في سن العشرين لعامل عمره في ١٩٧٤/١/١ (٣٢ عاماً) وجملة مبلغ يعادل هذا الأجر في سن الـ ٣٢ عاماً إذا ما إستثمر بمعدل فائدة مركب قدره ٤,٥ ٪ سنوياً لحين إنتهاء خدمة العامل في سن الستين وفيما يلي جدول بنتيجة هذه المقارنة.

جدول (٣٥): التدرج المفترض لأجر سنوي لعامل عمره ٣٢ إلتحق بالعمل في سن العشرين بأجر سنوي ١٠٠ جنيه مقارناً بجملة مبلغ يعادل هذا الأجر ما إستثمر بمعدل فائدة سنوية مركبة قدرها ٤,٥ ٪ لحين بلوغ العامل سن الستين

بالنسبة للقطاع الخاص				بالنسبة للقطاع العام			
جملة المبلغ المعادل للأجر في سن ٣٢ (١)		تدرج الأجر		جملة المبلغ المعادل للأجر في سن ٣٢ (١)		تدرج الأجر	
السنوات الجملة	تدرج الأجر	العمر	مليح	السنوات الجملة	تدرج الأجر	العمر	مليح
١٥٤,٠٠٠		٣٢	١٥٤,٠٠٠	٢٠٨,٠٠٠		٣٢	٢٠٨,٠٠٠
١٧٥,٧٠٠	٣	٣٥	١٦٧,٥٠٠	٢٣٧,٣٠٠	٣	٣٥	٢٣٥,٠٠٠
٢١٩,٠٠٠	٨	٤٠	١٩٠,٠٠٠	٢٩٥,٨٠٠	٨	٤٠	٢٨٠,٠٠٠
٢٧٢,٩٠٠	١٣	٤٥	٢١٢,٥٠٠	٣٦٨,٦٠٠	١٣	٤٥	٣٢٥,٠٠٠
٣٣٩,٩٠٠	١٨	٥٠	٢٣٥,٠٠٠	٤٥٩,٢٠٠	١٨	٥٠	٣٧٠,٠٠٠
٤٢٣,٧٠٠	٢٣	٥٥	٢٥٧,٥٠٠	٥٧٢,٤٠٠	٢٣	٥٥	٤١٥,٠٠٠
٥٢٧,٩٠٠	٢٨	٦٠	٢٨٠,٠٠٠	٧١٣,١٠٠	٢٨	٦٠	٤٦٠,٠٠٠

ويستفاد من هذا الجدول ما يلي:

أولاً: أنه إذا ما إفتراضنا أن مكافأة نهاية الخدمة وفروقتها تعادل أجر سنة فإن الحصول على هذه المكافأة قبل إنتهاء خدمة العامل وعلى أساس الأجر في تاريخ معين خلال فترة الخدمة ثم إستثمارها بمعدل فائدة مركب

(١) حددت هذه الجملة بإستخدام لوغاريمات لأربعة أرقام.

قدره ٤,٥ ٪ سنوياً سيدير عائداً مرتفعاً بحيث تصبح جملة هذه المكافأة عند بلوغ العامل سن الستين و إنتهاء خدمته فعلاً أعلى من قيمة المكافأة محتسبة على أساس الأجر الأخير عند بلوغ سن الستين.

ثانياً: أن زيادة عائد الإستثمار بالنسبة لمكافآت العاملين بالقطاع الخاص أعلى منها بالنسبة للعاملين بالقطاع العام وذلك إذا ما قورنت بتدرج أجور كل منهم فالمكافأة التي تعادل أجر سنة لعامل في سن الـ ٣٢ في القطاع الخاص تبلغ إذا ما أستثمرت بمعدل مركب ٤,٥ ٪ سنوياً حوالى ١٨٨ ٪ من قيمتها <sup>مليح</sup> محتسبة على أساس الأجر في سن الستين (٥٢٧,٩٠٠ مقابل ٢٨٠ جنيهه) في حين إن مثلتها في القطاع العام ١٥٥ ٪ من قيمتها محتسبة على <sup>مليح</sup> أساس الأجر في سن الستين (٧١٣,١٠٠ مقابل ٤٦٠ جنيهه).

ثالثاً: أنه نتيجة للموضح في البندين السابقين فإنه كلما أسرعت هيئة التأمينات الإجتماعية في التعجيل بحصولها على مكافآت نهاية الخدمة وفروقها على أساس الأجر في تاريخ معين سيمكثها الإستفادة من الفرق بين عائد الإستثمار وأثر تدرج الأجر. وعلى ذلك فإن تحديد تاريخ حكى للحصول على مكافآت نهاية الخدمة وفروقها محتسبة على أساس الأجر في هذا التاريخ سيكون في صالح تمويل نظام التأمينات الإجتماعية مما لو إنتظرنا لحين احتساب هذه المكافآت على أساس الأجر الأخير .

ولا يمنع من هذه النتيجة قيام بعض أصحاب الأعمال بتقسيم قيمة المكافآت بعد تحديدها، وهو حق يجيزه لهم نظام التأمينات الإجتماعية إذا ما إستدعت ظروفهم ذلك، إذ ستحصل هيئة التأمينات الإجتماعية هنا على فوائد تقسيط بمعل أكبر من معدل الإستثمار الحالى (٦ ٪ سنوياً) كما ستكون مشاكل التحصيل أقل صعوبة نتيجة لتحديد المبالغ المستحقة على أصحاب الأعمال دفعة واحدة.

### الخلاصة:

نخلص من هذا المبحث إلى ما يلي:  
أولاً: أن الجدول المستخدم حالياً لتحديد ناتج إشتراكات صاحب العمل لدى الهيئة في الفترة السابقة على ١٩٦٢/١/١ لا يتفق مع الأحكام المنظمة لها بصورة لا تحقق سلامة العمليات الحسابية بين كل من الهيئة وأصحاب الأعمال، فقد لا تكون - في بعض الأحوال - في صالح تمويل نظام التأمينات

الإجتماعية. ويستدعى ذلك تعديل بيان المدة الواردة بهذا الجدول بحيث ينتهي بإشترابات شهر نوفمبر من كل سنة مع إستبدال المعامل الحالى بآخر يحدد سنوياً وفقاً لتاريخ إستحقاق المكافأة ويعالج بمعدل فائدة ينفق مع ريع الإستثمار المحقق.

ثانياً: أنه أمام العجز القائم فى القيمة الحالية لمكافآت نهاية الخدمة وفروقتها كمصدر رئيسى لتمويل معاشات الشيخوخة عن المدة السابقة على ١٩٦٢/١/١ فإنه يجب التعجيل بالحصول على هذه المكافآت وإستثمارها بمعدل مجزى للأسباب الآتية:

(١) تبين من الدراسة أن هذه المكافآت لو تم إستثمارها بالمعدل الحالى الذى تستثمر به الهيئة أموالها (٤,٥٪ سنوياً) فإن ما تدره من عائد إستثمار يفوق أثر تدرج الأجر فيما لو إنتظرنا حتى إنتهاء خدمة كل عامل لتحديد المكافأة على أساس الأجر الأخير.

(٢) أن ربط تاريخ وجوب أداء المكافأة بإنتهاء خدمة كل عامل على حدة يثير مشاكل عديدة سواء فى تحديد أو اقتضاء هذه المكافآت مما يؤثر على حصيلتها الفعلية وبالتالي فإن التعجيل بإنقضائها يحقق وفورات مالية فى ذات الوقت الذى يعالج فيه هذه المشاكل.

(٣) أن التعجيل بأداء المكافآت لن يشكل عبئاً مالياً على أصحاب الأعمال فيجوز لمن لا تسمح ظروفه بالوفاء الفورى المطالبة بتقسيتها مقابل أداء فوائد ٦٪ سنوياً - وفقاً للمقرر حالياً - وهى تعادل إن لم تفوق معدل الإستثمار.

**المبحث الثاني**  
**المشاكل في مجال فوائد التأخير**  
**والمبالغ الإضافية**

---

أهمية الفوائد والمبالغ الغضافية في مجال التمويل – قواعد  
تحديدهما في مصر – الفوائد والمبالغ الإضافية كوسيلة  
لعلاج التخلف والتأخير في الدول الأخرى وما يشترط  
فيهما – مدى وفائهما باهدافهما في مصر – الخلاصة

**\* أهمية فوائد التأخير والمبالغ الإضافية في مجال التمويل :**

يلتزم نظام التأمينات الإجتماعية في مصر بالوفاء بمزايا التأمين كاملة بالنسبة لمن يسرى في شأنهم هذا النظام ولو لم يقد صاحب العمل بالتأمين عليهم وبالتالي أداء الإشتراكات المستحقة عنهم (١).

وفي ذات الوقت فإن هذا النظام يقوم على أساس ممول من الضروري بمقتضاه أن تتكافأ المزايا التأمينية التي يكفلها مع الإشتراكات ومكافآت نهاية الخدمة وريع إستثمارهما .

ومن هنا كان حرس المشرع المصرف على توفير العديد من ضمانات ووسائل التحصيل والتي من أهمها فوائد التأخير والمبالغ الإضافية بحيث لا يواجه نظام التأمينات الإجتماعية مشاكل تمويلية فإن لم يؤد أصحاب الأعمال الإشتراكات الدورية والمكافآت المستحقة في مواعيدها المقرر لها فلن يتمكن النظام بالتالي من إستثمارها والحصول على ريع الإستثمار المفترض وفي هذه الحالة فإن فوائد التأخير والمبالغ الإضافية المستحقة تحل محل ريع الإستثمار وتصبح مصدراً من مصادر التمويل .

وبمعنى آخر فإن لفوائد التأخير والمبالغ الإضافية وظيفتان أو هدفين يتمثل أولهما في حث أصحاب الأعمال على الوفاء بالإشتراكات الدورية، وهذه هي الوظيفة أو الهدف الأساسي، أما الثاني فيتمثل في تعويض العجز من مصادر التمويل المحددة والذي يقع في حالة عدم إنتظام أصحاب الأعمال في الوفاء بالإشتراكات وبالتالي عدم إمكان استثمارها أولاً بأول .

---

(١) المادة ١١٣ من القانون رقم ٦٣ لسنة

ورغم أن إهتمامنا بفوائد التأخير والمبالغ الإضافية إنما يستمد من إعتبارهما مصدراً من مصادر التمويل فإن دراستنا لهما ستتم من خلال كونهما وسيلة لمواجهة حالات التخلف والتأخير فكلتا الوظيفتين أو الهدفين وجهان لعملة واحدة بحيث يرتبطان ببعضهما إرتباطاً لا يقبل التجزئة .

\* قواعد تحديد فوائد التأخير والمبالغ الإضافية في مصر :

#### أولاً : في مجال فوائد التأخير :

درجت تشريعات التأمينات الإجتماعية المختلفة على أن تدرج بالقانون نصوصاً لتاريخ وجوب أداء الإشتراكات ومكافآت نهاية الخدمة مع إلزام أصحاب الأعمال بأداء فوائد تأخير في حالة عدم السداد في الموعد المقرر .

ويستفاد من النصوص القانونية في هذا الشأن مايلي :-

أ - بالنسبة للإشتراكات : (١)  
تحتسب فوائد التأخير بواقع ٦٪ سنوياً - كفائدة مركبة في الفترة السابقة على ٥٩/٨/١ وكفائدة بسيطة بعد ذلك - وذلك عن المدة من أول الشهر التالي لإستحقاق الأجر وحتى تاريخ السداد ( مالم يتم السداد خلال المهلة المقررة بخمسة عشر يوماً من تاريخ وجوب الأداء ) .

ب - بالنسبة لمكافآت نهاية الخدمة وفروقتها .

وهنا تتحدد فوائد التأخير كما يلي :

(١) بواقع ٦٪ سنوياً كفائدة مركبة تسرى إعتباراً من تاريخ المطالبة الثانية التي توجهها الهيئة لصاحب العمل بعد قيامها بأداء المكافأة المستحقة للعامل ( وذلك اذا لم يقيم بالسداد خلال إسبوع من تاريخ المطالبة الأولى ) وذلك اذا لم يقيم بالسداد خلال الفترة من ١٩٥٦/٤/١ وحتى ٣١ /٧/ ١٩٥٩ (١) .

(١) م ٢١ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ ، م ١٤ من القانون رقم ٢٠٢ لسنة ٥٨ ، م ٧٣ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ ، م ١٤ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ .

(٢) م ٣٤ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ .

(٢) تحدد بواقع ٦٪ سنوياً اعتباراً من تاريخ إنتهاء الخدمة وحتى تاريخ السداد ( إذا مضى على المطالبة اسبوعاً ولم يقم صاحب العمل بالسداد ) وذلك خلال الفترة من ١٩٥٩/٨/١ وحتى ١٩٦١/١٢/٣١ (١) .

(٣) تحدد بواقع ٤٪ سنوياً اعتباراً من تاريخ المطالبة القضائية وحتى تاريخ الأداء وذلك خلال الفترة من ١٩٦٢/١/١ وحتى ١٩٦٤/٣/٣١ (٢) .

(٤) تحدد بواقع ٦٪ سنوياً اعتباراً من أول الشهر التالي لإنتهاء الخدمة وحتى تاريخ السداد وذلك اعتباراً من بدء العمل بالقانون الحالي فسى ١٩٦٤/٤/١ (٣) .

### ثانياً : فى مجال المبالغ الإضافية :

إكتفى المشرع فى القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ بفوائد التأخير كوسيلة لحث أصحاب الأعمال على الإنتظام فى السداد ومواجهة النقص فى ريع الإستثمار .

على ان المشرع قد اتجه بعد ذلك إلى عقوبة أشد لمعالجة حالات التخلف والتأخير فى مجال الإستثمارات مقررراً إلزام أصحاب الاعمال بأداء مبلغ إضافى يتحدد كما يلى :

أ – فى الفترة من ١٩٥٩/٤/١ وحتى ١٩٥٩/٧/٣١ :

قررت المبالغ الإضافية بواقع ١٠٠٪ من أقساط تأمين إصابات العمل المستحقة إذا تخلف صاحب العمل عن التأمين على عماله كلهم أو بعضهم أو تأخر عن الأخطار عن كل تغيير فى العمل أو العمالة مما يؤثر على تحديد هذه الأقساط (٤) .

ب – فى الفترة من ١٩٥٩/٨/١ وحتى الآن :

تحدد المبالغ الإضافية هنا كما يلى (٥) :

(١) بواقع ٥٠٪ من الإستثمارات المستحق (بالنسبة لمختلف التأمينات) إذا لم يقم صاحب العمل بالإشتراك عن كل أو بعض عمالة أو لم يؤد الإستثمارات على أساس الأجور الحقيقية وذلك دون إنذار أو تنبيه.

(١) م ٦٣ من القانون رقم لسنة ١٩٥٩ .

(٢) المنشور الدورى للهيئة رقم ٩٢ لسنة ٥٩ .

(٣) م ٢/١٤ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ .

(٤) المواد ١٥ , ١٦ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٥٨ .

(٥) م ١٧ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ التى تسرى بأثر رجعى اعتباراً من ٥٩/٨/١ وفقاً للمادة الخامسة من قرار اصدار هذا القانون .

(٢) ١٠٪ من الإشتراكات التي يتأخر في أدائها صاحب العمل وذلك عن كل شهر تأخير وبحد أقصى ٣٠ ٪ .

\* فوائد التأخير والمبالغ الإضافية كوسيلة لعلاج ظاهرتي التخلف والتأخير في الدول الأخرى وما يشترط فيهما للوفاء بهذا الهدف :

أوضحت الدراسة التي أجرتها اللجنة الدائمة للتنظيم المنبثقة عن منظمة الضمان الإجتماعى الدولى والتي شملت ٩٨ مؤسسة للتأمين الإجتماعى أن معظم نظم التأمينات الإجتماعية تقضى بالزام أصحاب الأعمال بأداء مبالغ إضافية **Additional Payment** كغرامات مالية أو فوائد تأخير وذلك لضمان الوفاء بالإشتراكات وأنه اذا ما أمكن تقرير هذه الوسيلة – وغيرها – فإن لها مزايا واضحة للغاية بشرط أن يتحقق المتخلفون من أن الوفاء فى المواعيد المقررة سيكون أقل تكلفة (١) .

هذا وقد أتضح من إحدى الدراسات التي عرضت على المؤتمر الأمريكى الإقليمى للدول المشتركة فى منظمة العمل الدولية أن ظاهرة التخلف و التأخير تبدو بصورة واضحة فى دول أمريكا اللاتينية (٢) .

فى الأرجنتين لم يتجاوز العمال المؤمن عليهم فى سنة ١٩٦١ – ٦١٪ ممن يجب التأمين عليهم ما يعنى تهرب أصحاب الأعمال من التأمين على حوالى ٣٩٪ من العاملين ( ولوحظ فى هذا الشأن إختلاف معدلات التهرب بين مجالات العمل المختلفة بحيث تصل إلى ٩٧٪ بالنسبة للعاملين فى الزراعة، ٥٧٪ بالنسبة للعاملين فى الخدمات ، ٥٠ ٪ بالنسبة للعاملين فى الصناعة ، ٤٠٪ بالنسبة للعاملين فى التجارة ، ١٠٪ بالنسبة للعاملين بدور الصحف والنشر وتتلاشى بالنسبة للعاملين بالأجهزة الحكومية والبنوك وشركات التأمين والسكك الحديدية والمهن البحرية )

وفى شىلى تبين أن عدد العاملين لدى أنفسهم الذين أمكن التأمين عليهم بجهد كبير لم يتجاوز فى سنة ١٩٥٨ ٩٪ فقط ممن يجب الإشتراك عنهم .

- 
- 1) Collection of Social Security Contributions , Bulletin of the International Social Security Association , Year XV , Nos. 10- 12 , 1962 , p . 159 .
  - 2) The Role of Social Security and Improved living and Working Standards in Social and Economic Development, Op. Cit ., pp . 24-27 .

وفى أوراىواى فإن عدد المؤمن عليهم ممن يعملون فى الصناعة والتجارة سنة ١٩٦٢ لم يتجاوز ٦٠٪ ممن يجب الإشتراك عليهم فى التأمين وتنخفض هذه النسبة إلى ٣٨٪ بالنسبة لعاملين فى الزراعة .

وفى باراجواى لم تتجاوز نسبة المؤمن عليهم لمن يجب التأمين عليهم ٢٨٪ وفقاً للوضع فى سنة ١٩٦٢ كما لوحظ تناقص عدد أصحاب الأعمال المشتركين فى التأمين بشكل مضطرد منذ عام ١٩٥٧ .

كما لوحظ فىبوليفيا تناقص عدد أصحاب الأعمال والعمال المؤمن عليهم فى السنوات من ١٩٥٨ وحتى ١٩٦٠ .

وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة بشكلها الحاد فى الأرجنتين أن فقد نظام التأمين الإجتماعى للعمال - ولغير العمال - حالى ٤٧٪ من الإيرادات التى كان يجب تحصيلها فى العام المالى ١٩٦١/٦٠ مما أدى إلى عدم مواعمة المعاشات فى الفترات الزمنية المحددة قانوناً (١) .

هذا وقد انتهى المؤتمر الأمريكى المشار إليه بعد دراسة لأسباب ظاهرة التخلف والتأخير إلى أنه يمكن تلافيتها أو على الأقل السيطرة عليها بعدد من الوسائل من بينها تقرير عقوبات مالية فى حالات التأخير بشرط أن تكون فى حدود معقولة و أن يتم أعمالها بعدالة وبصرامة (٢)

ولعل النتائج التى اسفرت عنها هذه الدراسات تتفق مع ما جاء بأحد المراجع الصادرة عن منظمة العمل الدولية فى شأن فوائد التأخير والمبالغ الإضافية كوسيلة للحد من حالات التأخير والذى يتمثل فيما يلى (٣) :

(١) ان مما لا شك فيه أن نظام الجزاءات المتوازن بدقة - سواء فى شكل فوائد تأخير أو مبالغ إضافية أو عقوبات مالية أخرى - أثره الحاسم فى تخفيض حالات التأخير لاقى حد .

1) Ibid. , p. 35 .

2) Ibid. , p. 36 .

3) Administrative Practice of Social Security , I.L.O., Geneva , 1955, pp. 42 . 43 .

(٢) وفيما يتعلق بفوائد التأخير فإنه يجب إلزام صاحب العمل المتأخر في الوفاء بالإشترابات (أو قوائم الأجور التي يتم على أساسها تحديد الإشترابات) بأعلى فائدة على الديون يسمح بها التشريع القومى .

(٣) فضلاً عن فوائد التأخير فإنه من الضروري إلزام صاحب العمل بأداء مبلغ إضافى حتى لا يستخدم التأخير فى الوفاء بالإشترابات كنوع من الإنتمان الرخيص وذلك ما لم يحصل من الجهة القائمة على تنفيذ نظام التأمين على ترخيص مسبق بالتأخير ومع ذلك فإن المبالغ الإضافية يجب أن تكون فى حدود معقولة حتى لا تشكل ضرراً كبيراً وعبئاً ضخماً على صاحب العمل الذى لم يكن بمقدوره الوفاء بالإشترابات خلا فترة معقولة لسبب أو آخر .

(٤) أنه يجب تجريم صاحب العمل الذى لا يودى الإشترابات فى موعد إستحقاقها بجنحة معاقب عليها وذلك اذا ما قام بخصم حصة العمال فى الإشترابات من أجورهم دون الوفاء بها أدون التأمين عليهم والامر ذاته فى حالة التأخير لأمد طويل دون سبب معقول ورغم تعدد مطالبات الجهة القائمة على تنفيذ نظام التأمين .

\* مدى فوائد التأخير والمبالغ الإضافية فى النظام المصرى بأهدافها فى مجال ظاهرة التخلف والتأخير وفى مجال تمويل العجز فى ريع الإستثمار المترتب على هذه الظاهرة :

رأينا عند قواعد تحديد فوائد التأخير والمبالغ الإضافية (١) كيف ان الفوائد مقرررة فى تشريعات التأمينات الإجتماعية المختلفة اى منذ ١٩٥٦/٤/١ وحتى الآن اما المبالغ الإضافية فلم يؤخذ بها الا فى مرحلة لاحقة بعد ثلاثة سنوات (اعتباراً من ٥٩/٤/١ بالنسبة لإصابات العمل واعتباراً من ٥٩/٨/١ بالنسبة لباقى أنواع التأمينات الإجتماعية).

ولعل من المناسب بحث دور كل من فوائد التأخير والمبالغ الإضافية على حدة وفقاً لما يلى :

### أولاً : فيما يتعلق بفوائد التأخير :

رأينا فيما سبق كيف ان فوائد التأخير في مصر تتحدد – بشكل عام بمعدل قدره ٦٪ سنوياً من الإشتراكات أو المكافآت التي لم يقم أصحاب الاعمال بسدادها في تاريخ وجوب أدائها (١)

ومن ناحية اخرى فقد اتضح لنا من الدراسة المقارنة انه يشترط تحديد فوائد التأخير باعلى سعر فأنده على الديون يسمح به التشريع القومي . (٢)

ومن هنا فان الباحث يرى أن الوظيفة الاساسية لفوائد التأخير تتمثل في تعويض العجز في ريع استثمار مستحقات نظام التأمين الإجتماعي اذا لم ينتظم أصحاب الاعمال في أدائها ولاعطاء صورة للدور الذي تقوم به فوائد التأخير في هذا الشأن يتعين أن نتعرف على قيمة هذه الفوائد ونسبتها لإجمالي الإشتراكات والمكافآت .

وفي هذا الشأن يلاحظ ان هيئة التأمينات الإجتماعية قد اتبعت النظام المحاسبي التجارى والذي يهتم ببيان الارصدة المستحقة وذلك حتى ١٩٦١/١٢/١ حيث ألحقت ميزانيتها بميزانية الدولة وإستبدلت هذا النظام بالنظام المحاسبي الحكومى الذى يهتم بالمحصل الفعلى حتى تاريخ إعداد هذا البحث .

وعلى ذلك فاننا نعرض فيما يلى جدولين يبين أولهما فوائد التأخير المستحقة فى الفترة من ١٩٥٧/١/١ وحتى ١٩٦١/١٢/٣١ ونسبتها لإجمالي الإشتراكات والمكافآت المستحقة (٣) اما الثانى فيبين فوائد التأخير المحصلة ونسبتها الى إجمالي الإشتراكات المحصلة عن سنوات سابقة (٤) .

(١) راجع قواعد تحديد الفوائد (ص ١٣٣)

(٢) راجع ص ١٣٥ وما بعدها .

(٣) لم يتيسر من التقارير السنوية والحسابات الختامية تحديد فوائد التأخير الخاصة بكل من الإشتراكات والمكافآت على حده .

(٤) لم يتيسر من التقارير السنوية والحسابات الختامية الإستدلال على مدى وجود مكافآت محصلة عن سنوات سابقة من عدمه

جدول (٣٦) : فوائد التأخير المستحقة ونسبتها الى إجمالي الاشتراكات والمكافآت المستحقة خلال الفترة من ١٩٥٧/١/١ حتى ١٩٦١/١٢/٣١ (١)

السنة	اجمالي الاشتراكات والمكافآت المستحقة			نسبة فوائد التأخير المستحقة لإجمالي الاشتراكات	
	الإجمالي	المكافآت (٢) المستحقة	الإجمالي	الفوائد	%
١٩٥٧	جنيته	جنيته	جنيته	جنيته	٦,٢٦
	٣٥٧,٨٦٣	٣٥٧,٨٦٣	٣٥٧,٨٦٣	٢٢,٣٨٥	
١٩٥٨	٥٩٩,٨٧٦	١٣,٣٢٣	٦١٣,١٩٩	٢٦,٧٣٤	٤,٣٦
١٩٥٩	١,٠٧٤,١٠٣	١٣,٦٤١	١,٠٨٧,٧٤٤	٥٣,٥٣١	٤,٩٢
١٩٦٠	٢,٠٩١,٤٠٥	٢٣,٥١٧	٢,١١٤,٩٢٢	١٠٦,٥٨٨	٥,٠٤
١٩٦١	٣,٤٤٣,٠٤٩	٣٨,٠٣١	٣,٤٨١,٠٨٠	١٩٢,٥٩١	٥,٥٦

جدول (٣٧) : فوائد التأخير المحصلة ونسبتها الإجمالي الاشتراكات المحصلة عن سنوات سابقة خلال السنوات من ٦٣/٦٢ وحتى ١٩٧١/٧٠ (٣)

السنة	نسبة الفوائد الى الاشتراكات المحصلة	
	الفوائد	%
١٩٦٣/٦٢	جنيته	٠,٧٩
١٩٦٤/٦٣	٢,٩٥٦,١٨٥	٠,١٠
١٩٦٥/٦٤ (٤)	٢,٩٠١,٠٣٦	
١٩٦٦/٦٥	٤,٦٨٤,٦٥٣	٠,٣٠
١٩٦٧/٦٦	٢,١٦٩,٤١١	١,٣١
١٩٦٨/٦٧	٣,٣٩٠,٧٣٩	٠,٤١
١٩٦٩/٦٨	٢,٢٩٨,٦٧١	٢,٠٨
١٩٧٠/٦٩	١,٣٤٦,٠٨٣	٢,٤١
١٩٧١/٧٠	١,٢٤٤,١٢٧	٥,٦٩
الإجمالي	٢٠,٩٩٠,٩٠٥	١,١١

- (١) الميزانية العمومية لهيئة التأمينات الإجتماعية في السنوات من ١٩٥٦ وحتى ١٩٦١ وتقرير الهيئة السنوي عن الفترة من ٦١/١/١ وحتى ٦١/١٢/٣١ ص ١٢, ٢٢, ٩٥.
- (٢) نقصد بها هنا المكافآت التي لم تسدد وإعتبرت معدومة.
- (٣) التقارير السنوية للهيئة التأمينات الإجتماعية عن السنوات من ٦٣/٦٢ وحتى ١٩٧١/٧٠ كشف حساب إجمالي الإيرادات والمصروفات وكشف تقديرات الإيرادات والمحصل منها.
- (٤) لم تتوافر بيانات هذه السنة.

ويستفاد من تحليل بيانات هذين الجدولين مايلي :-

١- ان نسبة الفوائد المستحقة إلى إجمالي الاشتراكات والمكافآت المستحقة في السنوات من ١٩٥٧ وحتى ١٩٦١ تتراوح بين ٤,٣٦% , ٦,٢٦% بما يتفق مع معدل فوائد التأخير بالنسبة للإشتراكات والمكافآت .

٢- ان نسبة الفوائد المحصلة للإشتراكات المحصلة عن سنوات سابقة تبلغ ١,١١% في المتوسط وهي نسبة لا تتفق مع معدل فوائد التأخير خاصة اذا ما راعينا استحقاق الفوائد عن الاشتراكات التي تسدد خلال السنة ولكن في غير الموعد المحدد لوجوب أدائها .

ويستخلص من ذلك إتجاه بعض أصحاب الأعمال لسداد الاشتراكات المستحقة عليهم دون فوائد التأخير مما يعنى عدم شعور أصحاب الاعمال بجديّة هيئة التأمينات الإجتماعية في المطالبة بها وهو الأمر الذي سنعيد التحقق منه عند دراسة دور المبالغ الإضافية .

ثانياً : فيما يتعلق بالمبالغ الإضافية :

إذا كنا قد استنتجنا أن فوائد التأخير تعتبر بالنسبة للجهة القائمة على تنفيذ نظام التأمينات الإجتماعية مقابلاً لربح الإستثمار الذي كان يمكنها الحصول عليه فيما لو لم يقد أصحاب الأعمال بالتأخير في أداء مستحقات النظام عن مواعيد وجوبها (١) فإن المبالغ الإضافية بحكم معدلها المرتفع (٢) تعتبر وسيلة لحث أصحاب الأعمال على الإشتراك في التأمين والإنتظام في أداء الاشتراكات حتى لا يعتبر نوعاً من الإلتزام الرخيص (٣) .

وقد أسفرت دراسة الباحث لأثر المبالغ الإضافية بالصورة الحالية على عدم وفائها بالهدف المنشود منها كوسيلة لحث أصحاب الأعمال على عدم التخلف أو التأخير في أداء الاشتراكات .

بل أن الدراسة تشير الى أنها قد أدت إلى نتيجة عكسية .

(١) راجع ص ١٣٨ .

(٢) راجع ص ١٣٤ .

(٣) راجع ص ١٣٧ .

وبيان ذلك نعرضه فيما يلي :  
أ- عدم اتجاه نسبة الإشتراكات المتأخرة إلى الإنخفاض رغم تقرير المبالغ الإضافية :

لإيضاح ذلك نبين في الجدول التالي الإشتراكات السنوية المتأخرة ونسبتها إلى إجمالي الإشتراكات الخاصة بذات السنة وذلك خلال الفترة من أول عام ١٩٥٧ وحتى ١٩٦٢/٣/٣٠ والتي تشمل عامين سابقين وعامين لاحقين لتقرير المبالغ الإضافية

جدول (٣٨) الإشتراكات المتأخرة ونسبتها إلى إجمالي الإشتراكات في السنوات من ١٩٥٧ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ (٢)

السنة	إجمالي الإشتراكات	نسبة الإشتراكات المتأخرة	
		النسبة	مبالغ
		%	جـ
١٩٥٧	١,٦٦١,٢٦٧	١٠,٧	١٧٦,٩١٥
١٩٥٨	٢,٦٣٨,٠٠٥	٩,٢	٢٤٢,٠١٣
١٩٥٩	٣,٤٣٤,٣٥٨	١٣,٨	٤٧٤,٢٢٧
١٩٦٠	٦,٤١٥,٢٧٠	١٥,٩	١,٠١٧,٣٠٢
١٩٦١	١٠,٥٢٩,٥٢٧	١٢,٨	١,٣٥١,٦٤٤
٦٢/٦/٣٠	١٠,٩٢٣,٧٠٠	١٤,٤	١,٥٧٦,٥٥٤

ويستفاد من هذا اتجاه نسبة الإشتراكات المتأخرة بعد تقرير المبالغ الإضافية في إبريل وأغسطس سنة ١٩٥٩ إلى الإرتفاع بشكل يكاد يكون مضطرد وبمعدلات تزيد عن تلك القائمة في الفترة السابقة على تقرير هذه المبالغ

ويلاحظ هنا مايلي :

١- أن المبالغ الإضافية كانت تحتسب بواقع ١٠٠٪ من الإشتراكات وذلك في الفترة من ١/٤/١٩٥٩ وحتى ٣١/٣/٦٤ وقبل صدور القانون رقم

(١) مستخلص من التقرير السنوي للهيئة عن الفترة من ١/١/١٩٦١ حتى ٦٢/٦/٣٠ ص ٩٥، ١٠.

٦٣ لسنة ٦٤ الذى قضى باحتسابها بمعدلات تتراوح بين ١٠,٣٠٪ فى حالة التأخير, ٥٠٪ فى حالة التخلف وبأثر رجعى إعتباراً من ٥٩/٨/١ (١)

٢- انه رغم اهتمام النظام المحاسبى المتبع فى فترة إعداد الجدول بإظهار مستحقات الهيئة فإن الحسابات الختامية لهيئة التأمينات الإجتماعية لم تبين المبالغ الإضافية المستحقة إلا فى الفترة من ٦١/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ حيث بلغت ١,٥٥٤,٣٩٦ (٢) مما يعنى عدم جديتها فى مطالبة أصحاب الأعمال بسداد هذه المبالغ .

وقد انعكس ذلك على المبالغ الإضافية المحصلة فلم يظهر من التقارير السنوية او الحسابات الختامية ما يفيد قيام اصحاب الأعمال فى فترة إعداد الجدول بسداد أية مبالغ إضافية الا ٣٩٨٥ مسددة فى الفترة من ١٩٦١/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ وهو ما سنناقشه بالتفصيل فى البند التالى :

ب- قيام أصحاب الأعمال بسداد الإشتراكات المستحقة عليهم دون المبالغ الإضافية:- يستفاد من قواعد تحديد المبالغ الإضافية (٤) إنها تحدد بواقع ٥٠٪ من الإشتراكات التى يتخلف صاحب العمل عن أدائها وبواقع ١٠٪ من الإشتراكات التى لا يؤديها فى المواعيد المقررة لذلك (١٥) يوماً من أول الشهر التالى لإستحقاق الاجر ) وذلك عن كل شهر تأخير وبحد أقصى ٣٠٪ من هذه - الإشتراكات .

وعلى ذلك فإن صاحب العمل قد يقوم بسداد الإشتراكات المستحقة عليه ومع ذلك تستحق عليه مبالغ إضافية تتراوح بين ١٠٪ , ٣٠٪ من هذه الإشتراكات وذلك اذا لم يتم سدادها فى خلال المواعيد المقررة لذلك , ومن ناحية أخرى فإنه اذا ما كانت هناك إشتراكات مستحقة عن سنوات سابقة فإن المبالغ الإضافية المستحقة عنها تحدد بواقع ٥٠٪ منها فى حالة التخلف وبواقع ٣٠٪ منها فى حالة التأخير (فيما عدا إشتراكات الشهر الأخير من السنة السابقة فإن المبلغ الإضافى قد يحدد بواقع ٢٠٪ منها).

- 
- (١) م ٥ من قرار إصدار القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ .  
 (٢) التقارير السنوية للهيئة منذ سنة ١٩٥٦ وحتى الفترة من ٦١/١/١ الى ٦٢/٦/٣٠ , حسابات الإيرادات والمصروفات .  
 (٣) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٦٣/٦٢ ص ١٧ .  
 (٤) راجع ص ١٣٤ .

ومن هنا فقد أسفرت عملية مراجعة مستحقات الهيئة لدى بعض أصحاب الاعمال (١٢٣٠٣٢ صاحب العمل) عن مديونية هائلة في ١٩٨١/٦/٣٠ بمبلغ ٤,٥٠٤,١١١ كإشتراكات متأخرة في حين بلغت المبالغ الإضافية المستحقة عليهم ٢,٩٨٠,٥٦٣ (١) أي بنسبة تصل لأكثر من ٦٦٪ من الإشتراكات المستحقة.

وعلى ذلك فإنه لبيان مدى قيام أصحاب الاعمال بسداد المبالغ الإضافية المستحقة عليهم يتعين مقارنة المبالغ الإضافية المحصلة بالمبالغ المستحقة أو على الأقل بالإشتراكات المستحقة، وفي هذا الشأن فإنه يلاحظ ان المبالغ الإضافية المحصلة في الفترة السابقة على ١٩٦٢/٦/٣٠ لم تبلغ سوى ٣٩٨٥ في حين أن الإشتراكات المستحقة كما تظهر في ميزانية ١٩٦٢/٦/٣٠ تبلغ ٦,٥٧٤,٠٠٠ وعلى ذلك فإن المبالغ الإضافية المحصلة لم تتجاوز ٦٠ ٪ من الإشتراكات المستحقة .

اما بالنسبة للفترة من ١٩٦٢/٧/١ فإنه نظراً لإلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة فلم تتوافر بيانات المبالغ الإضافية أو الإشتراكات المستحقة ولذا فقد رأى – الباحث إجراء المقارنة بين الإشتراكات المتأخرة من سنوات سابقة والتي تم تحصيلها وبين المبالغ الإضافية المحصلة وذلك منذ العام المالي ٦٣/٦٢ وحتى العام المالي ٧١/٧٠ على أن يراعى عند إستخلاص النتائج من هذه المقارنة اشرنا اليه في الفقرات السابقة .

وفيما يلي جدول بهذه المقارنة .

---

(١) التقرير السنوي للهيئة عن ١٩٧٠/١٩٧١, ص ٥

جدول (٣٩) : نسبة المبالغ الإضافية المحصلة في السنوات من ٦٣/٦٢ وحتى ٧١/٧٠ الى الاشتراكات المتأخرة (من سنوات سابقة) والتي تم سدادها في هذه السنوات (١)

السنة	الإشتراكات المتأخرة التي تم سدادها	نسبة المبالغ الإضافية المحصلة للإشتراكات المتأخرة التي تم سدادها	
		النسبة	المبلغ
٦٣/٦٢	٢,٩٥٦,١٨٥	٢٥,٥٣٣	ج
٦٤/٦٣	٢,٩٠١,٠٣٦	٤٩,٧٨٤	١,٧٢
٦٥/٦٤	٤,٦٨٤,٦٥٣	٨٩,٥١٢	١,٩١
٦٦/٦٥	٢,١٦٩,٤١١	١٤٧,٠٦٣	٦,٧٨
٦٨/٦٧	٣,٣٩٠,٧٣٩	١٢١,٦٧٤	٣,٥٩
٦٩/٦٨	٢,٢٩٨,٦٧١	٥٠,٤٥٠	٢,١٩
٧١/٧٠	١,٣٤٦,٠٨٣	٤٠,١٠٧	٢,٩٨
٧٢/٧١	١,٢٤٤,١٢٧	٤٩,٦٧٧	٣,٩٩
الإجمالي	٢٠,٩٩٠,٩٠٥	٥٧٣,٨٠٠	٢,٧٣

ويستفاد من هذا الجدول مايلي :

أنه حين ان معدل المبالغ الإضافية بالنسبة للإشتراكات المتأخرة عن سنوات سابقة يتراوح بين ٢٠,٥٠٪ من هذه الإشتراكات فإن المحصل الفعلي يتراوح بين ٠,٨٦٪, ٦,٧٨٪ ويبلغ في المتوسط ٢,٧٣٪ من هذه الإشتراكات مما يعنى عدم قيام أصحاب الاعمال بسداد المبالغ الإضافية المستحقة عليهم وهو ما يدل على عدم شعور أصحاب الأعمال

(١) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٦٤/٦٢ , وعن عام ٦٤/٦٣ ص ٣٦ وعن عام ٧١/٧٠ ص ٥٢ والتقارير السنوية عن الأعوام من ٦٦/٦٥ — ٧١/٧٠ (جداول

تقديرات الإيرادات والمحصل منها)

(٢) لم تتوافر بيانات عن هذه السنة .

بجدية البيئة في المطالبة بها ومن ناحية اخرى فإنه يدل على عدم قدرتهم على الوفاء بها .

٢- ان ما انتهينا إليه في الفقرة السابقة يبدو بصورة أكثر وضوحاً فيما لاحظناه عند التمهيدي لهذه المقارنة من ان المبالغ الإضافية المستحقة تصل إلى ٦٦٪ من الإشتراكات المتأخرة .

ج- استمرار ظاهرة التهرب من الإشتراك عن العمال رغم اتباع اسلوب المبالغ الإضافية كوسيلة لعلاجها :-

لم يؤد اسلوب المبالغ الإضافية بالصورة الحالية إلى علاج ظاهرة التخلف فاستمرت التقارير السنوية لهيئة التأمينات الإجتماعية في الإشارة إلى هذه الظاهرة

وعلى سبيل المثال فقد اشار تقرير عام ٦٦/٦٧ الى إستعانة الهيئة بإدارة التفتيش العمالي بوزارة العمل لحصر أصحاب الأعمال المتخلفين عن الإشتراك والى قيامها بإنشاء ادارة لمكافحة التهرب (١)

كما أشار تقريرى ١٩٦٨/٦٧ , ١٩٦٩/٦٨ الى استمرار الحملات التفتيشية لحصر اصحاب الاعمال المتخلفين عن الإشتراك (٢) وقد ادت - هذه الحملات الى إرتفاع عدد أصحاب الأعمال المشتركين فى التأمين من ١٨٢٠٥٨ صاحب عمل فى ٦٦/٦/٣٠ الى ١٩٧١٦٧ صاحب عمل فى ١٩٦٧/٦/٣٠ اى بزيادة قدرها ١٥١٠٩ صاحب عمل ثم الى ٢٢٦٥٧٢ صاحب عمل فى ٦٨/٦/٣٠ اى بزيادة أخرى قدرها ٢٩٤٠٥ صاحب عمل ثم الى ٢٣٧١٢٥ صاحب عمل فى ٦٩/٦/٣٠ اى بزيادة ثانية قدرها ١٠٥٥٣ صاحب عمل . وبانتهاء هذه الحملات التفتيشية بنهاية السنة المالية ٦٩/٦٨ لم تتجاوز الزيادة فى أصحاب الأعمال فى ١٩٢٠/٦/٣٠ - (٢٣٩٩٨٧ صاحب عمل ) عنها فى ٦٩/٦/٣٠ - ٢٨٦٢ صاحب عمل (٣) .

(١) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٦٧/٦٦ ص ٩,٨

(٢) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٦٨/٦٧ ص ٦ , عن عام ٦٩/٦٨ ص ٧

(٣) التقارير السنوية للاعوام من ٦٦ / ١٩٦٧ وحتى ١٩٧٠/٦٩ , الجدول الاول من المجموعة الاولى للجدول الإحصائية بعد إضافة عدد أصحاب الأعمال بمحافظات الإسماعيلية والسويس وسيناء وفقاً للوضع فى ١٩٦٨/٦/٣٠ الى عددهم فى عام ٦٩/٦٨ , ٦٩ / ٧٠ وذلك حتى تتم المقارنة على أساس سليم . (وقد تمت المقارنة بافتراض ان المنشآت الجديدة تساوى تلك التى انتهى نشاطها ) .

د - اضطرار المشرع لتخفيف عبء المبالغ الغضائية نسبياً والى إيقاف العمل بها لفترة سنة كوسيلة لمعالجة حالات التخلف والتأخير .  
بدأ العمل بأسلوب المبالغ الإضافية من ٥٩/٨/١ فيما عدا بالنسبة لإشتراكات إصابات العمل التي قررت المبالغ الإضافية بالنسبة لها إعتباراً من ٥٩/٤/١ (١) وقد حددت هذه المبالغ حينئذ بواقع ١٠٠٪ من الإشتراكات التي يتخلف صاحب العمل عن أدائها بالنسبة لكل او بعض العمال (٢) .

على أن المشرع عاد فقرر تخفيف عبء هذه المبالغ (٣) الى الحدود التي اشرنا اليها عند بيان قواعد تحديد المبالغ الإضافية وذلك بأثر رجعي اى اعتباراً من ١٩٥٩/٨/١ .

وامام استمرار ظاهرة التخلف والتأخير لجأت الهيئة الى وسائل عديدة لعلاج هذه الظاهرة فالى جانب حملات التفتيش ومحاولات تنظيم اعمال محاسبة أصحاب العمال , قامت بدراسة الشكاوى التي ترد إليها فإتضح ان كثيراً منها يرجع أساساً الى تهرب أصحاب الاعمال من الإشتراكات عن كل أو بعض عمالهم أو الوفاء بالإشتراكات المستحقة بسبب العبء المالى الكبير للمبالغ الإضافية فضلاً عن الإشتراكات الأصلية . (٤)

ونتيجة لهذه الدراسة قامت الهيئة باستصدار القانون رقم ٤٥ لسنة ٧٠ كوسيلة لمواجهة حالات التخلف والتأخير (٥) عن طريق إيقاف العمل بأسلوب المبالغ الإضافية لمدة عام يبدأ من ٧٠/٧/٢ اذ قرر إعفاء أصحاب الاعمال اللذين يبادرون بالإشتراك أو السداد أو مجرد طلب تقسيط الإشتراكات من المبالغ الإضافية .

وقد ادى ذلك الى حث بعض أصحاب الاعمال المتخلفين عن الإشتراك فى التأمين على تصحيح أوضاعهم التأمينية فبلغت الزيادة فى عدد أصحاب الأعمال فى ١٩٧١/٦/٣٠ (٢٤٨٦٩٥ صاحب عمل) (٦) عنها فى ١٩٧٠/٦/٣٠ (٢٣٩٩٨٧ صاحب عمل) ٨٧٠٨ فى حين لم يتزايد

(١) راجع قواعد تحديد المبالغ الإضافية ص ١٣٤ .

(٢) م ٧٦ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩

(٣) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٤/٦٣

(٤) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٧٠/٦٩ ص ٥٧

(٥) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٧٠/٦٩ ص ١, ٢, ٥٨

(٦) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٧١/٧٠, الجدول الاول من مجموعة الجداول الإحصائية بعد إضافة عدد اصحاب الأعمال بمحافظات بورسعيد والإسماعيلية والسويس وسيناء وفقاً لوضعهم فى ٦٨/٦/٣٠ حتى تتم المقارنة على أساس سليم

عدد أصحاب الاعمال فى ٧٠/٦/٣٠ عنه فى ٦٩/٦/٣٠ (٢٣٧١٢٥ صاحب العمل)  
الا بـ ٢٨٦٢ صاحب عمل فقط .

### الخلاصة :

نخلص من هذا المبحث الى مايلى :  
أولاً : لفوائد التأخير والمبالغ الإضافية هدفين يتمثل أولهما فى علاج ظاهرة التخلف أو التأخير فى الإشتراك فى التأمين أو فى أداء الإشتراكات المستحقة عن المواعيد المقررة ( وهذا هو الهدف الأساسى للمبالغ الإضافية) والثانى يتمثل فى تعويض العجز فى ريع الإستثمار الذى يحدث نتيجة لعدم الإنتظام فى أداء الإشتراكات وغيرها من مستحقات نظام التأمين ( وهو ما يتحقق عن طريق فوائد التأخير )

ثانياً : أنه حتى تفى فوائد التأخير والمبالغ الإضافية بالهدف منها يجب أن يراعى فى تحديدها تحقيق توازن دقيق بين عبئها على أصحاب الأعمال وبين فاعليتها حتى لا تشكل من ناحية عبئاً ضخماً على صاحب العمل الذى لم يكن بمقدوره فعلاً الوفاء بالإشتراكات خلال فترة معقولة وحتى يشعر أصحاب الاعمال من ناحية أخرى بأن الوفاء بالإشتراكات فى المواعيد المقررة سيكون أقل نفقة من التعرض للفوائد والمبالغ الإضافية .

ومن هنا فيجب أن تكون فوائد التأخير مساوية لأعلى معدل فائده يسمح به التشريع القومى, ومن ناحية أخرى يجب أن تكون المبالغ الإضافية فى حدود معقولة .

والى جانب ذلك يجب تطبيق هذه العقوبات المالية بصرامة وعدالة

ثالثاً : لم تف فوائد التأخير فى مصر – والتي قررت منذ بدء العمل بنظام التأمينات الإجتماعية فى إبريل سنة ١٩٥٦ بمعدل يتحدد بوجه عام بـ ٦٪ سنوياً من الإشتراكات المستحقة – بالغرض المنشود منها إذ لا تتناسب الفوائد المحصلة مع الفوائد المستحقة أو مع المعدل المقرر به وذلك من تقرير المبالغ الإضافية .

رابعاً : ومن ناحية أخرى لم تف المبالغ الإضافية– والتي قررت فى مصر سنة ١٩٥٩ بمعدل ٥٠٪ من الإشتراكات المستحقة فى حالة التخلف عن الإشتراك أو عدم الإشتراك على أساس الاجور الحقيقية وبمعدل يتراوح بين ١٠٪ , ٣٠٪ من الإشتراكات التى لم يقم صاحب العمل بالوفاء بها فى المواعيد

المقررة لذلك - بالغرض المنشود منها بل أسفرت الدراسة عن انها أدت لنتيجة عكسية فلم يقبل أصحاب الاعمال على سدادها ولم تتمكن الهيئة من إجبارهم على ذلك كما لم تقم بأعمالها بصرامة مما أدى الى إستمرار ظاهرة التخلف والتأخير بل وإلى إيقاف العمل بها - وقتياً لفترة - كوسيلة لعلاج هذه الظاهرة نظراً لما تبين من انها تشكل عبئاً مالياً كبيراً على أصحاب الأعمال.

ومن هنا فان الباحث يخلص إلى أن العقوبات المالية سلاح ذو حدين فاذا ما قررت في حدود معقولة أمكن تطبيقها بصرامة واكتسبت إحترام - أصحاب الأعمال بعدالتها وبقدرتهم على الوفاء بها إذا ما دعتهم ظروفهم لعدم الوفاء بالإشتراكات في مواعيدها المقررة اما إذا قررت بمعدلات مرتفعة فلن تجد الجهة القائمة على تنفيذ نظام التأمين وسيلة لإجبار أصحاب الأعمال على الوفاء بمبالغ يزيد عبؤها عن قدرتهم على الوفاء فيهمل تطبيقها ولا تؤدي دورها بل تؤدي الى نتائج عكسية خاصة اذا ما كانت معدلات الإشتراكات مرتفعة وهو ما نلمسه في مصر بالمقارنه للوضع السائد في الدول الأخرى وهو ما تحقق منه الباحث من مراجعة نسبة الإشتراكات في الدول المختلفة .

## الباب الثاني

---

### مشاكل استثمار الإحتياطيات

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

## مقدمة

تتعدد أساليب تمويل نظم التأمينات الإجتماعية مع تعدد أنواع التأمينات واختلاف الظروف الإقتصادية للدول، ويتمثل الإختلاف بين هذه الأساليب فى حجم الإحتياطيات التى يتم تكوينها وفى الدور الذى يجب أن تلعبه . وفى مثل نظامنا فى مصر إن أسلوب التمويل المتبع فى تمويل تأمين المعاش<sup>(١)</sup> وهو أسلوب التراكم المالى - يودى إلى تراكم الإحتياطيات بشكل مستمر ومضطرد- خاصة وأن نظامنا مازال فى مراحله الأولى-وذلك بهدف إستثمارها والحصول على عائد مناسب يكفى، إذا ما أضيف إلى الإشتراكات لتمويل المزايا المقرره .

على أن تراكم الإحتياطيات وبالتالى إستثمارها يثير كثيرا من المشاكل العامة التى إهتنت بها العديد من المؤتمرات والدراسات والتى واجهتنا - ومازالت - فى مصر شأننا فى ذلك شأن الدول التى تتبع أسلوبا مماثلا فى التمويل .

وقد أدت هذه المشاكل ببعض الدول إلى تجنب أسلوب تراكم الإحتياطيات وإتباع أسلوب آخر فى تمويل نظم التأمينات الإجتماعية .

ومع ذلك فإن الأسلوب المتبع فى مصر يعتبر مناسباً لظروفنا كبلد نام وأيضاً لنظام التأمينات الإجتماعية القائم لدينا بإعتبار أن مجاله محدود بالعاملين لدى الغير .

ومن هنا فقد إهتم الباحث بدراسة مشاكل تراكم وإستثمار الإحتياطيات فى مصر وفى بعض الدول النامية حتى يمكن إستخلاص الشروط الواجب توافرها فى إستثمار إحتياطيات النظام المصرى وحتى يتسنى للباحث إقتراح سياسة الإستثمار المناسبة لمواجهة المشاكل القائمة على ضوء النتائج المستفاده من كل من الخبرة المحلية والخبرة الأجنبية فى هذا المجال .

هذا وتكتسب إستثمار الإحتياطيات فى مصر أهمية خاصة لإعتبارين :-  
الأول : أن من المتوقع الإستمرار فى تراكم الإحتياطيات خلال السنوات القادمة ولذا فإن الإحتفاظ بطريقة التمويل القائمة وبالإطار الحالى للمزايا يقتضى

(١) يقصد بتأمين المعاش ذلك الخاص بالمعاشات سواء فى ذلك معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة أو معاشات إصابات العمل .

ضرورة وضع سياسات ثابتة ورشيده لإستثمار المال الإحتياطي للتأمينات الإجتماعية حتى تتسق هذه السياسات والإتجاهات الإقتصادية وعلى الأخص فيما يتعلق بإنخفاض القيمة الشرائية للنقود .

الثانى: إتفاقم توقع إستمرار هذه الإحتياطيات فإن من المتوقع إستمرار تزايد نسبة عائد إستثمار هذه الإحتياطيات إلى مصادر التمويل وهى نسبة لغت ٢٢,٧٪ من إجمالى مصادر التمويل فى عام ١٩٧١/٧٠ وتجاوزت بذلك النسبة المقابلة لها فى مختلف مجموعات الدول الإشتراكية وغير الإشتراكية وفقا لما إتضح من الدراسة الإحصائية لمصادر التمويل التى قام بها الباحث وإلحقها بالرسالة .

ووفقاً لذلك كان تخصيص الباب الثانى لدراسة مشاكل إستثمار الإحتياطيات وذلك فى فصول أربع يهتم أولها بدراسة أساليب التمويل وعائد إستثمار الإحتياطيات وذلك من خلال مبحثين أولهما خاص بأساليب التمويل وتكوين الإحتياطيات أما الثانى فيهتم بتحديد الأهمية النسبية لعائد الإستثمار، وتأتى بعد ذلك دراسة مشاكل تراكم وإستثمار الإحتياطيات فى فصلا ثان نعرض فيه للمشاكل العامة لتراكم الإحتياطيات فى مبحث أول وإتجاهات ومشاكل الإستثمار فى بعض الدول النامية فى مبحث ثان ثن ننتقل لدراسة إتجاهات ومشاكل الإستثمار فى مصر حيث تبين التطور الذى تم فى سياسة وأوجه الإستثمار فى مبحث أول ثم نتعرف على مشاكل أهم أوجه الإستثمار فى مبحث ثان وإلى هنا نكون قد تهيأنا لدراسة شروط سياسة الإستثمار المقترحة فى مصر فنخصص لها فصلا رابعا وأخيرا نهتم فى مبحثه الأول بإستخلاص القواعد والشروط الواجب توافرها فى إستثمارات الإحتياطيات فى مصر- على ضوء النتائج المستفاده من الفصلين الثانى والثالث - ونقوم فى مبحثه الثانى بعرض سياسة الإستثمار المقترحة .

## الفصل الأول

### أساليب التمويل وعائد استثمار الإحتياطيات

أساليب التمويل وتكوين الإحتياطيات-  
الأهمية النسبية لعائد الإستثمار.

#### تمهيد وخطة البحث :

تتمثل أساليب التمويل نظم التأمينات الإجتماعية فى أسلوبين رئيسين : أسلوب الموازنة وأسلوب التراكم المالى، ويرجع الفرق بين الأسلوبين إلى حجم ودور الإحتياطيات التى يتم تكوينها .

ففى أسلوب الموازنة يكون الغرض الأساسى للإحتياطى مواجهة التقلبات العكسية فى معدلات الأخطار المؤمن ضد الخسائر المادية الناتجة عن تحققها أما فى أسلوب التراكم المالى فتتكون إحتياطيات إكتوارية ضخمة بهدف إستثمارها بمعدل مناسب والحصول على ريع إستثمار يساهم فى تمويل نفقات المزايا الى جانب الإشتراكات .

ومما لا شك فيه أن لكل من أسلوبى التمويل مزاياه وعيوبه كما أن إتباع أحدهما قد يكون مرغوباً فيه بالنسبة لنوع معين من التأمينات دون الآخر وفى ظروف معينة دون أخرى .

ومن هنا يختلف حجم الإحتياطيات بين أنواع التأمينات الإجتماعية فى مجموعات الدول المختلفة مما يودى لإختلاف عائد إستثمار هذه الإحتياطيات - مع ثبات الظروف والعوامل الأخرى - وبالتالى إختلاف الأهمية النسبية لهذا العائد بين مصادر التمويل .

وعلى ذلك نقوم فى هذا الفصل بدراسة أساليب التمويل وتكوين الإحتياطيات فى مبحث أول نعرض فيه لكل من أسلوبى التمويل الرئيسين وللفرق بينهما ولمزايا كل منهما وعيوبه ثم نحدد الأسلوب الملائم لتمويل كل من أنواع التأمينات الإجتماعية وأخيراً نتعرف على الأسلوب المتبع فى مصر وبعد ذلك نقوم فى مبحث ثان بدراسة الأهمية النسبية لعائد إستثمار الإحتياطيات على ضوء نتائج الدراسة الإحصائية لمصادر تمويل نظم وأنواع التأمينات الإجتماعية التى ألقها الباحث بالرسالة ثم نقوم بدراسة الوضع فى مصر على ضوء تطور الإحتياطيات .

## المبحث الأول

### أساليب التمويل وتكوين الإحتياطات

الأساليب الرئيسية التمويل – أوجه  
الإختلاف بينها – المزايا والمساوي-  
الأسلوب المتبع لكل من أنواع التأمينات –  
الأسلوب المتبع في مصر – الخلاصة

\* الأساليب الرئيسية للتمويل "الموازنة وتراكم الأموال":

يمكن لأنظمة التأمين الإجتماعى الإجبارى – بعكس شركات التأمين الخاص أو التأمين الإختيارى – أن تعتمد على سيل مستمر من المؤمن عليهم الجدد أو بمعنى آخر على هيئة دائمة من المشتركين، ومع ذلك فلا بد لهذه الأنظمة من موازنة إيراداتها مع نفقاتها (١).

ومن هنا فإن أسلوب تمويل نظام التأمين الإجتماعى يتكون من تلك الميكانيكية التى تتم من خلالها موازنة الموارد مع النفقات، وفقا لطبيعة الخطر ومزايا التأمين، وذلك أما لفترة قصيرة أو طويلة أو حتى إلى مالا نهاية (٢).

ولما كان يجب أن يراعى فى أسلوب التمويل ثبات معدل الإشتراكات بقدر الإمكان (فإذا ماكان من الضرورى زيادتها فيجب أن يكون ذلك تدريجيا بحيث يتاح للمشاركين ملاءمة أوضاعهم مع الزيادة المتوقعة، كما يجب أن تتوافر سيولة نقدية – كما فى التأمين الخاص – لأداء المزايا عند إستحقاقها) (٢).

ورغم أنه يجب التحقق من توازن القيمة الحالية للإيرادات والنفقات فى كافة الأوقات، أن التوافق الزمنى بين هذه الإيرادات والنفقات لا يمكن أن يكون دقيقا (٢).  
ومن هنا فإنه يجب على نظام التأمين الإجتماعى تكوين الإحتياطات (٢).

1- The financing of social security, op.cit., p.59

2- Ibid., p.59.,c.b. Mamaria, Principles of social security  
op .cit.p.62

هذا وتتمثل أساليب تمويل نظم التأمينات الاجتماعية في نوعين أساسيين<sup>(1)</sup>:  
الأول: أسلوب الموازنة

### Assessment Distribution of cost or Budgetary System

ويهدف هذا الأسلوب إلى المحافظة على توازن وقته بين الإيرادات والنفقات في الأجل القصير (سنة أو نحوها) .

ويكون تكوين الاحتياطي هنا في حدود ضيقة إذ يكفي احتياطي طوارئ **contingency reserve** ملائم لمواجهة أية زيادة غير متوقعة في نفقات المزايا ولتخفيف حدة تذبذب معدل الاشتراكات .

الثاني: أسلوب التراكم **Capitaisation or Accumulation system** ويستخدم هذا الأسلوب حيث ينص نظام التأمين الاجتماعي على مزايا تتزايد نفقاتها سنه وراء الأخرى ولفترة طويلة وذلك إذا ما كان من المرغوب فيه مواجهة هذه النفقات بإشتراكات ذات معدلات متساوية .

وهنا يستخدم جزء من الاشتراكات - كما في أسلوب الموازنة - لمقابلة نفقات المزايا في المرحلة الأولى من مراحل نظام التأمين وفي تكوين احتياطي للطوارئ، أما فائض إشتراكات السنوات الأولى فيتراكم ليتكون منه احتياطي إكتواري يساهم عند استثماره في تمويل المزايا في السنوات التالية .

ويجب هنا أن يتكافأ الاحتياطي الإكتواري إلى جانب القيمة الحالية للإيرادات المستقبلية مع القيمة الحالية للنفقات .

وفي ظل هذا الأسلوب نضمن عدم زيادة معدل الإشتراكات لمواجهة أية زيادة متوقعة في نفقات المزايا وعلى ذلك فإن أسلوب التراكم ما هو إلا أسلوب موازنة أضيف إليه نظام إداري .

- 
- 1- Approches to social security , I.L.O., studies and reports, series M(social insurance) No .18, Geneva ,1948
  - 2- C.B. Mamoria, Principles of social security op .cit.p., pp.62-63.

\* حجم ودور الإحتياطي هو الفرق الأساسي بين أسلوبى التمويل (1):

لا يختلف أسلوبى التمويل بشكل جوهري إلا من حيث حجم الإحتياطي الذي يتم تكوينه والدور الذي يلعبه .

ففى أسلوب الموازنة فإن الغرض من الإحتياطي يتمثل فى مواجهة أية زيادة غير متوقعة فى النفقات عن الإيرادات أما ريع إستثمار هذا الإحتياطي فإنه يأتى فى مرتبة ثانوية وكوسيلة لزيادة قدرة الإحتياطي على الوفاء بالغرض المحدد له .

أما فى أسلوب التراكم فإن الهدف الأساسى من تكوين الإحتياطي يتمثل فى الحصول على ريع إستثمار يساهم مساهمة فعالة فى تمويل نفقات المزايا فى المستقبل نتيجة لتوقع زيادتها أو زيادة عدد المستفيدين منها أو للسببين .

ولكى يتم الحصول على ريع الإستثمار اللازم للقيام بهذا الغرض يجب أن يكون الإحتياطي المتراكم كبيراً بشطل واضح بالمقارنة لحصيلة الإشتراكات .

\* المفاضلة بين أسلوبى التمويل (مزايا ومساوى كل من أسلوبى التمويل):

بعد أن إستعرض الأستاذ اداركار مساوى ومزايا كل من أسلوبى التمويل إنتهى إلى تفضيل أسلوب الموازنة لأسباب عديدة أهمها: (2)

1- أن أسلوب التراكم لا يمكن إتباعه إلا إذا توافرت كافة البيانات والإحصاءات اللازمة لتحديد المزايا والإشتراكات، فإذا لم تتوافر مثل هذه البيانات والإحصاءات فإن من المفيد إتباع أسلوب الموازنة .

2- أن أسلوب الموازنة هو الأسلوب الملائم إذا ما كان متوسط نفقات المزايا لا يختلف من سنة لأخرى بالنسبة لكل مؤمن عليه وحيث يكتسب المؤمن عليه الحق فى الحصول عليها منذ اللحظة الأولى لبدء إشتراكه فى التأمين .

3- أن أسلوب التراكم قد يلائم الدول الصناعية حيث توجد بشكل مستمر طبقة عاملة صناعية. أما حيث لا يكون الأمر كذلك فإن من المفيد إتباع أسلوب الموازنة لعدم ثبات عدد الداخلين فى نطاق نظام التأمينات والخارجين عنه .

1) idem .

2) C.B. Mamoria, op .cit., pp. 63,64

٤- فى ظل أسلوب الموازنة فإنه يكفى لتقدير ميزانية السنة المقبلة ووضع سياستها توافر خبرة عن سنة واحدة، ويمكن فى ظل هذا الأسلوب مراجعة مختلف الافتراضات أولاً بأول بحيث تتوافر الحلول المناسبة والواضحة سنة وراء أخرى مما يحقق ضماناتاً تمويلية للنظام .

٥- يتميز أسلوب الموازنة بأنه أكثر سهولة وفهماً ووضوحاً من أسلوب التراكم المالى وبالتالي يكون من السهل إتباعه وإدارته وذلك بعكس أسلوب التراكم الذى تنقصه المرونة ويقوم على عديد من الحسابات والفروض .

٦- أن أسلوب التراكم يستلزم عمليات تمويلية طويلة المدى ويتطلب بالتالى فحص دورى للإحصاءات والخبرة وتقدير للأصول والخصوم .

٧- تبين من خبرة المملكة المتحدة أن أسلوب التراكم لا يودى إلا ننتائج مؤكدة فيما يتعلق بحجم المزايا ومدى كفاية الموارد والإشتراقات .

#### \* الأسلوب المائم لتمويل كل من أنواع التأمينات الإجتماعية :

يتوقف الحكم على مدى ملاءمة أسلوب تمويل معين على عديد من الإعتبارات كسهولة تحصيل الإشتراقات وتحقيق التوازن المالى وكحجم النفقات الإدارية اللازمة ويسر التحليل الإكتوارى وطبيعة وخصائص النظام المالى<sup>(١)</sup>

وتؤدى هذه الإعتبارات إلى تعدد الظروف العملية وإختلافها وبالتالي إلى إختيار أسلوب التمويل الملائم<sup>(١)</sup> .

ومع ذلك فإن هناك أساليب تمويل تعتبر ملاءمة بوجه عام لتمويل كل من أنواع التأمينات الإجتماعية المختلفة وذلك وفقاً لما يلى :

#### أولاً : بالنسبة للتأمين الصحى : sickness and maternity Ins

الشائع تمويل هذا التأمين وفقاً لأسلوب الموازنة بإعتباره الأسلوب المناسب حتى ولو كان هناك تشريع واحد لكل من التأمين الصحى وتأمين المعاش إذ يكون هناك عادة تمويل مستقل لكل منهما، ولا نجد خلاف ذلك إلا فى بريطانيا حيث يوفر

---

1) C .B. Mamoria, op.cit., p.64

التأمين الصحي مزايا عجز مؤقت لفترة غير محدودة ولذا يستخدم أسلوب التراكم المالي<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا فإن الإحتياطات الإكتوارية هنا غير ضرورية لمواجهة التقلبات المؤقتة في درجة الخطر إذ يكفي للوفاء بهذا الغرض توفير إحتياطي للطوارئ أو الأمان<sup>(٢)</sup>.

"safety or contingency reserve"

هذا ويختلف حجم إحتياطي الطوارئ من نظام إلى آخر وفقاً للخبرة المحلية المتوافرة، على أن إحتياطي يعادل نفقات سنة واحدة يعتبر كافياً حتى بالنسبة لنظم التأمين ذات المجال المحدود<sup>(٣)</sup>.

ويبدو أن أقل قدر لهذا الإحتياطي يوازي نفقات شهرين فقط وهي المدة المحددة في التشريع الألماني. ولا يدار هذا الإحتياطي هناك بمعرفة الصناديق المحلية للتأمين الصحي وإنما على المستوى القومي ويكون لكل من الصناديق المحلية الحق في الحصول على قرض من الصندوق القومي بعد إستنفاد إحتياطياته الخاصة<sup>(٤)</sup>.

وفي دول أخرى حيث تقام إحتياطيات للطوارئ بكل من الصناديق المحلية - حيث توجد - فيكفي أن يوازي الإحتياطي نفقات ثلاثة أو ستة أشهر أو سنة على الأكثر .

وفي تركيا يقام نوعان من إحتياطيات الطوارئ الأول خاص بالحالات المعقدة "pending cases" بغرض تغطية باقى نفقات الحالات التي تكون تحت العلاج في نهاية سنة وقوعها، والثاني إحتياطي غير عادي Extraordnay reserve يهدف لتغطية أية زيادة في النفقات على الإيرادات خلال سنة التمويل، وفي نهاية كل سنة سوى في هذا الإحتياطي الفرق بين الإيرادات وبين نفقات مزايا التأمين وتكاليف الإدارة وإحتياطي الحالات المعقدة .

1) *ibid.*, p.64,65.

2) *The financing of social security* , *op.cit.*,p.65.

3) C.B. Mamoria, *op .cit.*, pp. 63,64

- الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨، ٦٩

4) *The financing of social security* , *op.cit.*,p.65.

ثانياً : بالنسبة لتأمين البطالة : (١)  
**Unemployment Ins**  
 يتم تحديد الإحتياجات الخاصة بهذا التأمين على أساس تجريبي **Empirical**  
 ويتبع في تكوينها أسلوب الموازنة .

ورغم أن مدة المزايا ترتبط بمدة التأمين السابقة فإنه لا يمكن التنبؤ هنا بحركة النفقات ولو إلى درجة معقولة، ومع ذلك يتم التنبؤ وفقاً لأكثر الفروض تصوراً لتحديد الإشتراكات عند المعدل الذي يتيح قدراً من الإحتياجات المتجمعة .  
 وتنص تشريعات بعض الدول على إمكان تعديل قيمة الإشتراكات دون حاجة لتعديل تشريعي وعلى قيام الدولة في حالة الحاجة الملحة بتقديم قروض أو إعانات لا يتم ردها .

ثالثاً : بالنسبة لتأمين إصابات العمل:  
**Unemployment injury Ins.**  
 تتمثل مزايا هذا التأمين فيما يلي :  
 ١- مزايا نقدية وعينية قصيرة الأجل تشمل المعونات والتعويضات ونفقات الانتقال وتكاليف العلاج والتأمين الطبي والمهني .  
 ٢- مزايا طويلة الأجل تشمل المعاشات التي تستحق عن العجز المتخلف عن الإصابة كلياً أو جزئياً أو عن الوفاة التي قد تؤدي إليها الإصابة .

وعلى ذلك فإنه يتم تكوين إحتياطي لمواجهة المزايا، قصيرة الأجل وفقاً لأسلوب الموازنة وأن كان قدره أكبر من مثيله في التأمين الصحي نسبياً فقد يوازى نفقات عدة سنوات، وإلى جانب هذا الإحتياطي تقوم بعض الدول بتكوين إحتياطي إكتواري لمواجهة الإلتزامات طويلة الأجل (٢) .  
 ومع ذلك فإنه أمام انخفاض القوة الشرائية للنقود فإن أسلوب الموازنة يضطرد إحلاله بدلا من أسلوب التراكم المالي بالنسبة للمزايا طويلة الأجل (٣) .

(١) الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٦٩

- C.B. Mamoria, op .cit., pp. 65,66 .

- The financing of social security , op.cit.,pp .65.

(٢) الفونس شحاته رزق، مرجع سبق ذكره، ص ٦٩

- The financing of social security , op.cit.,p .66.

وفي تركيا تلتزم مؤسسات تأمين إصابات العمل بإنشاء إحتياطي إكتواري إلى جانب الإحتياطي غير العادي وإحتياطي الحالات المعقدة في نهاية السنة المالية<sup>(١)</sup> .

والغرض من الإحتياطي الإكتواري هنا تأكيد الوفاء بالمعاشات المقررة. ولذا فهو يوازي قيمتها الرأسمالية. أما الغرض من الإحتياطيين الآخرين فهو ذاته في التأمين الصحي<sup>(١)</sup> .

رابعا : بالنسبة لتأمين المعاش : **pension Ins.**  
 أن الأسلوب الملائم لتمويل مزايا تأمين المعاش قد يكون أسلوب الموازنة أو أسلوب التراكم وفقاً لعدد من الإعتبارات أهمها إتجاه نفقات المعاشات ومجال نظام التأمين الإجتماعي<sup>(٢)</sup> .  
 ولبيان ذلك نشير إلى العبارات التالية التي أوردتها إحدى الدراسات التي قام بها مكتب العمل الدولي<sup>(٣)</sup> :

يمكن استخدام أسلوب الموازنة لتمويل تأمين المعاش إذا ما كانت النفقات النهائية للمعاشات في حدود حصيلة أقصى إشتراكات يمكن تقريرها بإعتدال لتمويل هذه النفقات .

ويؤثر مجال تطبيق تأمين المعاش في مدى إمكان الإلتجاء إلى أسلوب التراكم إذ يجب أن تؤدي الفائدة على الإحتياطيات قطاعات أخرى من المجتمع غير تلك التي تخضع لنظام التأمينات الإجتماعية - تستثمر لديها الإحتياطيات - وذلك حتى يمكن أن يخفف العبء فعلا على عاتق المشتركين في النظام .

ولذلك فإنه يمكن للنظم ذات المجال المحدود جمع إحتياطيات أكبر لكل مؤمن عليه من تلك التي تغطي الغالبية العظمى من الشعب .

\* وقد مولت نظم التأمين الإجتماعي الأولى والتي تتناسب فيها المعاشات مع الأجور ومدة التأمين وفقاً لنظام التراكم .

1) *ibid.*, p.64,65.

2) C.B. Mamoria, *op .cit.*, pp. 63,64

3) *The financing of social security* , *op.cit.*,pp.66-69 .

وكانت هذه النظم ذات مجال محدود ولم تستلزم بالتالى إعانات كبيرة من السلطات العامة فقد كان من المتوقع ارتفاع أعبائها سريعا بسبب الزيادة فى عدد أصحاب المعاشات وفى القيمة المتوسطة للمعاش، ولم تكن إحتياطيتها الإكتوارية قد حققت تراكمات رأسمالية يعتد به ولم يكن إستثمارها معرضا لخيار الخسائر الرأسمالية بينما كان العائد كافيا فى ذلك الوقت للعمل على ثبات معدل الإشتراكات .

وطالما كانت التكاليف الإنتاجية الأخرى ثابتة فإن مثل هذا الإستقرار فى معدل الإشتراكات كان ضروريا لتجنب إتهام نظام التأمين الإجتماعى بأحداث إرتباكات أو ارتفاع فى تكاليف الإنتاج .

وقد تغيرت كافة تلك الظروف أو كادت - أن لم تكن قد أبطلت - فى أنظمة التأمين الإجتماعى ذات المجال القومى أو ذات التغطية الإلزامية لكافة ذوى الأجر والتي تكون مزايها موحدة أو تتناسب فى حدود ضيقة مع الإشتراكات المدفوعة ومدة الإشتراك فى التأمين .

ففى هذه الأنظمة يصبح عدد أصحاب المعاشات - عندما ترتبط مطالبات المعاش بفترة مؤهلة قصيرة نسبيا - ثابتا فى خلال سنوات قليلة نسبيا ولا تتزايد نفقات نظام التأمين بعد ذلك إلا بمعدلات مرتفعة إلى حد ما .

ومن الواضح إمكان تمويل مثل هذه الأنظمة وفقا لأسلوب الموازنة خاصة إذا مالوحت أن التقدم فى الكفاية الإنتاجية للصناعة يرفع عن الأجيال المستقبلية عبء الوفاء بمعدلات إشتراكات مرتفعة إلى حد ما .

وحتى إذا ما كان من المتوقع ارتفاع المعدل المتوسط للمزايا مع مرور الوقت فإن تمويل نظام تأمينى يغطى الغالبية العظمى من الشعب العامل وفقا لأسلوب التراكم المالى قد يؤدى بطريقة دائرية إلى أسلوب الموازنة فمن المحتمل إستثمار نسبة كبيرة من الإحتياطيات الإكتوارية فى سندات حكومية تؤدى فائدتها بالضرورة من الضرائب .

وفى هذه الحالة فإن إتجاه الضرائب - حتى فى نظام تأمين قومى - يختلف عن إتجاه الإشتراكات ويقع على الأغنياء بمعدل أكبر منه على ذوى الدخل المحدودة ومن هنا فإن عبء الفائدة على الإحتياطيات يماثل إعانة الدولة التى تعتبر من الملامح المألوفة فى تمويل تأمين المعاش .

ونتيجة للحقائق المشار إليها وخاصة بسبب انخفاض القوة الشرائية للنقود فإن معظم أنظمة المعاشات في أوروبا تتبع أسلوب الموازنة<sup>(١)</sup>.

فإذا كان القانون في كل من ألمانيا والنمسا ينص على إتباع أسلوب التراكم فقد أدى إصلاح العمل الذي تم على أثر الحرب العالمية الثانية إلى إتباع أسلوب الموازنة في هاتين الدولتين من الناحية العملية ولم تكن الإحتياطيات التي أقيمت بعد إصلاح العملة في طبيعة الإحتياطيات الإكتوارية فلم تتجاوز نفقات عام واحد وبذلك حلت إعانات الدولة - أو ضمانها الأي عجز - محل الإحتياطيات الإكتوارية<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى فإن أنظمة معاشات كل من فنلندا ولكسمبرج والبرتغال وسويسرا وتركيا قد أقامت إحتياطيات إكتوارية<sup>(١)</sup>.

\* الأسلوب المتبع في مصر :

رأينا فيما سبق أن أسلوب الموازنة هو الأسلوب المناسب لتمويل مزايا التأمين الصحي وإلى حد كبير مزايا تأمين البطالة ووأىضا مزايا تأمين إصابات العمل (مع تحديد القيمة الحالية للمعاشات القائمة) .

أما تأمين المعاش فإن الأمر يختلف بالنسبة له حيث يتوقف إتباع أي من أسلوبى التمويل على عديد من الظروف والإعتبارات سواء منها ما يتعلق بالمجتمع ككل أو بطبيعة ومجال نظام المعاش ذاته .

فإذا ما إنتقلنا إلى مصر حيث يقتصر مجال التأمين الإجتماعى على قطاع العاملين لدى الغير فسنلاحظ مع ما جاء بمقدمة تقرير فحص المركز المالى للهيئة فى ١٩٦٨/٦/٣٠<sup>(٢)</sup> أن المشرع قد حرص على أن يقوم النظام على أساس ممول<sup>(٣)</sup>

1) *ibid.* , p. 69.

(٢) تقرير فحص المركز المالى للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية فى ١٩٦٨/٦/٣٠، يوليو سنة ١٩٧٢، ص(ح) من المقدمة .

(٣) يرجع تقرير فحص المركز المالى ذلك إلى التطور السريع فى تطبيق نظام التأمينات الإجتماعية والذي يلقى أعباء مالية لا يستهان بها على الدولة بصفتها أكبر صاحب عمل ولأنها تعهدت بتمويل أعجز ينشأ فى إحتياطيات النظام (المرجع السابق ص(ب) من المقدمة) .

من الضروري بمقتضاه أن يكون لدى الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية إحتياطات كافية لمقابلة إلتزاماتها وأن تكافأ فيه المزايا التأمينية التي يكفلها مع ناتج الموارد التي تموله وهي الإشتراكات وريع الإستثمار .

ووفقا لما جاء بالتقرير المشار إليه، بالفقرة السابقة فإن الأسلوب المتبع في مصر لتمويل كل من فروع التأمين المختلفة لم يخرج عن القواعد العامة .

نلمس ذلك من الطريقة التي إستخدمت في تقدير إلتزامات كل من فروع التأمين المختلفة في ١٩٦٨/٦/٣٠ والتي نعرضها فيما يلي (١) :

أولا : تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة (٢) والتأمين الصحي (٣) وتأمين البطالة (٤) :  
أعتبرت هذه الأنواع من التأمين تأمينا مؤقتة بمعنى أن الإشتراكات المحصلة عن سنة تقابل الإلتزامات التي تنشأ نتيجة لتحقق الحدث المؤمن ضده خلال نفس السنة وتم تقدير إحتياطي الأخطار السارية وإحتياطي التعويضات تحت التسوية، لإضافته إلى القيمة الحالية للمزايا المقررة لأصحاب المعاشات المستحقين وذلك في تاريخ التقدير.

(١) المرجع السابق، ص ٣٥، ٣٨، ٣٩

(٢) تتمثل مزاياه في العلاج الطبي ومعونة مالية تعادل الأجر المفقود بسبب العجز المؤقت عن العمل وحتى الشفاء أو ثبوت العجز أو الوفاة وتعويض من دفعة واحدة في حالة العجز المستديم الذي تقل نسبته عن ٣٥٪ من العجز الكلي المستديم ومعاش إذا ما زادت النسبة عن ذلك أو حدثت الوفاة.

(٣) تتمثل مزاياه في العلاج الطبي ومعونة مالية في حالة العجز المؤقت عن العمل بسبب المرض أو الوضع بواقع ٧٥٪ من الأجر المفقود في الـ ٩٠ يوما الأولى بحيث لا تتجاوز هذه المدة ١٨٠ يوما في السنة الميلادية الواحدة ويستثنى من ذلك كله بعض الأمراض إذ تعادل المعونة الأجر ولا يوجد حد أقصى للفترة المنصرفة عنها إلا الشفاء أو إستقرار الحالة يمكنه من العودة لمباشرة عمله أو يتبين عجزه عجزا كاملا .

(٤) تتمثل مزاياه في تعويض يعادل ٥٠٪ من الأجر إبتداء من اليوم الثامن للتعطل ولمدة ١٦ أو ٢٨ أسبوعا وفقا لمدة الإشتراك .

ثانياً : تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه (١) :

جاء بتقرير فحص المركز المالي - المشار إليه - أن الطريقة التي استخدمت في تقدير الإلتزامات بالنسبة لهذا التأمين كانت كالآتي :

تم تقدير الإلتزامات الهيئة بالنسبة للعاملين الموجودين بالخدمة في تاريخ التقدير بإتباع الطريقة التطلعية وذلك بحساب الفرق بين القيمة الحالية للمزايا التي يكفلها القانون في حالات التقاعد والوفاة والعجز وبين القيمة الحالية للإشتراكات (بواقع ٢٢٪ من الأجور) والمبالغ التي يلتزم بأدائها أصحاب الأعمال وهي مكافآت ترك الخدمة وفروقاتها وكذلك أقساط المدة السابقة التي يؤديها المؤمن عليهم نظير ضم مدد خدمة سابقة .

وبالنسبة للمعاشات القائمة في تاريخ التقدير سواء لأصحاب المعاشات أو المستحقين فقد قمنا بحساب القيمة الحالية لهذه المعاشات باستخدام معاملات إكتوارية مستخرجة من جداول الدوال المالية، وقد تضمن لحساب جميع حالات المعاشات في تاريخ التقدير بما في ذلك الحالات التي كانت تحت التسوية في هذا التاريخ .

وقد اعتبرنا مجموع المعاشات المستحقة للأولاد في جميع حالات الوفاة بين المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات مساوية لنصف المعاش الكامل لنكون على جانب الحيطة (هناك حالات يصرف فيها ثلث المعاش فقط وذلك في حالة وجود ولد واحد) كما اعتبرنا المؤمن عليهم الموجودين بالخدمة وسنهم فوق سن الستين كأنهم تقاعدوا في تاريخ التقدير ثم قدرنا الإلتزام الهيئة نحوهم على هذا الأساس .

وبالإضافة إلى التحفظات الواردة بالفقرة السابقة رأينا الاحتفاظ بإحتياطي إضافي يعادل ٥٪ من قيمة الإحتياطي الحسابي للإلتزامات الهيئة قبل المؤمن عليهم العاملين بالخدمة لمقابلة الأعباء الناتجة عن المستحقين من غير الأرامل والأولاد وأية تقلبات عكسية .

(١) تتمثل مزاياه في معاشات شيخوخة وعجز ووفاه أو تعويض دفعة واحدة كما تشمل تأمين إضافي (مبلغ نقدي يؤدي دفعة واحدة) في حالة العجز والوفاة .

ويشير الدكتور برهام محمد عطا الله إلى أن إتباع أسلوب التراكم المالى فى تمويل مزايا الشيخوخة قد مر بمرحلتين - والباحث يتفق معه فى ذلك - فيقول<sup>(١)</sup>:

"ويبدو لنا أن موقف المشرع المصرى من هذه المشكلة قد مر بمرحلتين:

المرحلة الأولى بدأت بصدور القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ والثانية بدأت بذورها فى القانون ٩٢ لسنة ١٩٥٩ وتأكدت بصدور القانون ١٤٣ لسنة ١٩٦١ وبعد نفاذ القانون ٦٣ لسنة ٦٤ الذى حل محل القانونين السابقين .

فقد أخذ القانون ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ بنظام التراكم المالى الإفرادى<sup>(٢)</sup>:

**Capitalisation Individuelle** بحيث كان حق العامل فى نهاية خدمته يتمثل بقيمة الإشتراكات التى وردت إلى مؤسسة التأمين والإدخار سواء كانت إشتراكات تحملها صاحب العمل أو إستقطعها من أجر العامل مضافا إليها قيمة الفوائد المركبة التى حددها ذلك القانون . وقد إستخدمت هذه الطريقة بالنسبة لما كان يسمى بصندوق الإدخار .

وبدأت المرحلة الثانية بصدور القانون ٩٢ لسنة ١٩٥٩ الذى بدأ وكأنه يأخذ بنظام التراكم المالى الجماعى<sup>(٣)</sup> **Capitalisation collective** ولكن هذا النظام لم يطبق حيث ظل حق العامل يتمثل فى الإشتراكات التى دفعت بأسمه مضافاً إليها الفوائد المركبة. ولكنها بدأت تتأكد منذ صدور القانون ١٤٣ لسنة ١٩٦١ والذى أدمج الإشتراكات المحصلة من كافة العاملين فى حساب واحد وأوجب تكوين الإحتياطيات الواجبة للوفاء بمستحققات العاملين المستقبلية. ولم يأت القانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤ بجديد فى هذا المجال.

(١) برهام محمد عطا الله، مدخل إلى التأمينات الإجتماعية ( الفاهرة و المعارف ١٩٦٩ ) ، ص ١٢٦ ، ١٢٧ .

(٢) وبمقتضى هذا النظام يفتح حساب لكل مؤمن عليه مشترك فى التأمينات الإجتماعية تقيد فيه جميع الإشتراكات التى تحصل بأسمه سواء تحملها العامل أم صاحب العمل أو كلاهما وكذلك المبالغ التى قد تسهم بها الدولة ولما كانت هذه المبالغ تستثمر فإن حق العامل فى مبالغ الإشتراكات المحصلة لحسابه يزيد بمقدار الفائدة المركبة التى تضاف إليها - المرجع السابق ص ١١٧ .

(٣) وبمقتضاه تجمع الإشتراكات المحصلة لحساب كافة المؤمن عليهم أو طائفة متناسقة منهم فى حساب واحد - المرجع السابق ص ١١٧ .

## الخلاصة:

نخلص من هذا المبحث إلى ما يلي:

**أولاً:** رغم إنه من الضروري أن تتحقق نظم التأمينات الإجتماعية من توازن القيمة الحالية لإيرادات ونفقاتها في كافة الأوقات فإن التوافق الزمني بين هذه الإيرادات والنفقات لا يمكن أن يكون دقيقاً ومن هنا يجب تكوين الاحتياطات.

**ثانياً:** أن هناك أسلوبين رئيسيين لتمويل مزايا التأمينات الإجتماعية هما أسلوبى الموازنة والتراكم المالى وينحصر الفرق الأساسى بينهما فى حجم ودور الاحتياطى، ففي ظل الأسلوب الأول يكون الهدف الرئيسى للاحتياطى مواجهة التقلبات العكسية فى معدلات ونفقات المزايا أما فى الأسلوب الثانى فإن الهدف الأول للاحتياطى هو إستثماره بمعدل مناسب بحيث يساهم ريع الإستثمار فى تمويل المزايا.

**ثالثاً:** أن لكل من أسلوبى التمويل مزاياه وعيوبه بحيث يتوقف إتباع أى منهما على عديد من الظروف و الإعتبارات العملية المحلية.

**رابعاً:** أن هناك إتجاهات عامة فى تمويل كل من أنواع التأمينات الإجتماعية فبالنسبة للتأمين الصحى يتبع أسلوب الموازنة والأمر ذاته بالنسبة لتأمين البطالة وإن كان يجب تكوين قدر من الإحتياطيات المتراكمة نظراً لصعوبة التنبؤ بمعدلات البطالة. أما بالنسبة لتأمين إصابات العمل فهناك إتفاق على إتباع أسلوب الموازنة فى تمويل المزايا قصيرة الأجل مع تكوين قدر من الإحتياطيات أكبر من مثيلة فى التأمين الصحى أما بالنسبة للمزايا طويلة المدى فقد يتبع أسلوب التراكم المالى لضمان الوفاء بالمعاشات المقررة. هذا وبالنسبة لتأمين المعاش فإن الأسلوب الملائم لتمويله يتوقف على عديد من الإعتبارات أهمها إتجاه نفقات المعاشات ومجال نظام التأمين ومع ملاحظة أن الصعوبات التى تواجه إستثمار الإحتياطيات المتراكمة فى مثل هذا التأمين قد أدت ببعض الدول إلى محاولة إتباع أسلوب الموازنة.

**خامساً:** يختلف أسلوب التمويل المتبع فى مصر وفقاً لنوع الخطر المؤمن ضده شأن المتبع فى مختلف الدول.

المبحث الثاني  
الأهمية النسبية لعائد استثمار الإحتياطيات  
بين مصادر التمويل

في مجموعات الدول المختلفة - في مصر

الأهمية النسبية لعائد استثمار الإحتياطيات بين مصادر تمويل نظم أو أنواع التأمينات الإجتماعية في مجموعات الدول المختلفة:

يستفاد من الدراسة الإحصائية التي أجراها الباحث لمصادر تمويل نظم وأنواع التأمينات الإجتماعية القائمة في مجموعة الدول الإشتراكية ومجموعات الدول غير الإشتراكية (مجموعة الدول المتقدمة ومجموعة الدول النامية ومجموعة الدول الأقل نمواً) والمرفقة بملحق الرسالة ما يلي:

أولاً : بالنسبة لنظم التأمينات الإجتماعية بوجه عام:

وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦ فإن عائد استثمار إحتياطيات نظم التأمينات الإجتماعية القائمة في مجموعات الدول غير الإشتراكية تحتل المرتبة الثانية بين مصادر التمويل بعد الإشتراكات، أما في الدول الإشتراكية فإن دوره يتضاءل ويأتي في المرتبة الثالثة والأخيرة بعد الإشتراكات والموارد المتنوعة وذلك وفقاً ما يتبين من الجدول التالي:

جدول (٤٠): نسب توزيع مصادر تمويل نظم التأمينات الإجتماعية القائمة في مجموعات الدول المختلفة وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦ (١)

مجموعات الدول	عدد الدول	نسب توزيع مصادر التمويل		
		إشتراكات	موارد متنوعة	عائد استثمار إجمالي
		%	%	%
مجموعة الدول المتقدمة	١٠	٩٤,٤٢	١,٦١	٣,٩٧
مجموعة الدول النامية	١٦	٩٢,٨٨	١,٢٩	٥,٨٣
مجموعة الدول الأقل نمواً	٢	٩٤,٤٥	—	٥,٥٥
مجموعة الدول الإشتراكية	٢	٩٧,٣٠	٢,٦٣	٠,٠٧

(١) مستخلص من الجدول (١) من الجداول التحليلية، الجزء الثاني من الملحق، ص ٣٦٠.

وبلاحظ من بيانات هذا الجدول أن الأهمية النسبية لعائد الإستثمار فى الدول النامية أكبر منها فى الدول الأقل نمواً تليها الدول المتقدمة، فالدول الإشتراكية .

فإذا ما لاحظنا أن عائد إستثمار الإحتياطيات فى الدول النامية فى سنة ١٩٥٧ كان يمثل ١٠,٤٪ من إجمالى الموارد (١) لا تضح لنا إتجاه الدول النامية إلى الإعتماد على عائد إستثمار الإحتياطيات بدرجة أكبر من مجموعات الدول الأخرى .

### ثانياً : بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء:

يحتل عائد إستثمار إحتياطيات هذا التأمين المرتبة التالية للإشتراكات فى مختلف مجموعات الدول وفقاً للوضع فى سنة ١٩٦٦ . حسبما يتبين من الجدول التالى:

جدول (٤١): نسب توزيع مصادر تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء فى مختلف مجموعات الدول وفقاً للوضع فى سنة ١٩٦٦ (٢)

مصادر التمويل				عدد الدول	مجموعات الدول
الإجمالى	عائد إستثمار	موارد متنوعة	إشتراكات		
%	%	%	%		
١٠٠	٧,٧٣	٣٣	٩١,٩٤	١٦	مجموعة الدول المتقدمة
١٠٠	١٢,٧٤	٢,٠٠	٨٥,٢٦	٨	مجموعة الدول النامية
١٠٠	٥,٦٥	—	٩٤,٣٥	٢	مجموعة الدول الأقل نمواً
١٠٠	٣٠	—	٩٩,٧٠	١	مجموعة الدول الإشتراكية

(١) الجدول (١) من مجموعة الجداول التحليلية، الجزء الثانى من الملحق، ص ٣٠٤ .

(٢) مستخلص من الجدول (٢) من مجموعة الجداول التحليلية، الجزء الثانى من الملحق، ص ٣٠٥ .

(٣) يقصد عدد الدول التى شملتها الدراسة .

ويستفاد من هذا الجدول أن الأهمية النسبية لعائد استثمار احتياطات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة مرتفعة إذا ما قورنت بمثيلتها الخاصة بنظام التأمينات الإجتماعية بوجه عام (١) وهو أمر طبيعي نتيجة لأن الإحتياطيات تتراكم هنا بدرجة أكبر منها في التأمينات الأخرى.

كما يستفاد أن عائد الإستثمار تصل لأقصى قدر لها في الدول النامية إذ تمثل ١٢,٧٤٪ من إجمالي مصادر التمويل في حين أن نسبة هذا العائد في الدول المتقدمة والدول الأقل نمواً ٧,٧٣٪، ٥,٦٥٪ من إجمالي الموارد على التوالي.

أما في الدول الإشتراكية فإتفاقاً من الإتجاه العام لا تكاد نسبة عائد الإستثمارات تذكر.

هذا ويلاحظ من الجدول (٢) من الجداول التحليلية المبينة بالجزء الثاني من الملحق (٣) إتجاه نسبة عائد الإستثمار إلى الإرتفاع في كل من الدول المتقدمة والنامية وإن كان ذلك يظهر بشكل ملحوظ بالنسبة للدول النامية، ففي حين إرتفعت هذه النسبة من ٦,٠١٪ إلى ٧,٧٣٪ من إجمالي الموارد في الدول المتقدمة بين عامي ١٩٦٠، ١٩٦٦ فإنها إرتفعت في الدول النامية في ذات الفترة من ٦,٩٠٪ إلى ١٢,٧٤٪ ويفسر الباحث ذلك بأن نظم الدول المتقدمة أسبق من نظم الدول النامية وبالتالي فإن الإحتياطيات تتراكم بمعدل أقل من النظم الأولى بالمقارنة النظم الثانية.

### ثالثاً : بالنسبة للتأمين الصحي:

يصور لنا الجدول التالي نسبة توزيع مصادر تمويل هذا التأمين في مجموعات الدول المختلفة وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦.

(١) راجع الجدول (٤٠) ص ١٦٦.

(٢) ص ٣٠٥.

جدول (٤٢): نسب توزيع مصادر تمويل التأمين الصحي في الدول المتقدمة والنامية والدول الاشتراكية وفقاً للموضع سنة ١٩٦٦ (١)

مصادر التمويل				عدد الدول	مجموعات الدول
الإجمالي	عائد استثمار	موارد متنوعة	إشتراكات		
%	%	%	%		
١٠٠	٧١	٢,٠٨	٩٧,٢١	١٥	مجموعة الدول المتقدمة
١٠٠	٥٥	١,٣٥	٩٨,١	٦	مجموعة الدول النامية
١٠٠	—	١	٩٩	١	مجموعة الدول الاشتراكية

ويستفاد من هذا الجدول أن الأهمية النسبية لعائد استثمار إحتياطيات هـذا التأمين لا تكاد تذكر وهو امر طبيعي نتيجة لتمويله وفقاً لإسلوب الموازنة بحيث لا تتكون إحتياطيات إلا للأخطار السارية وللطوارئ.

وعلى ذلك فإن عائد الإستثمار يختلف في الدول الإشتراكية ولا يمثل في الدولة المتقدمة والدول النامية الا نسبة ضئيلة (٧١٪، ٥٥٪ من إجمالي الموارد على التوالي).

هذا ويلاحظ من الجدول (٣) من الجداول التحليلية المعروضة بملحق الرسالة (٣) إتجاه نسبة عائد الإستثمار إلى إجمالي الموارد في الدول المتقدمة إلى الإنخفاض . ففي حين كانت هذه النسبة في عام ١٩٦٠ ١,١٦٪ فإنها إنخفضت إلى ٧١٪ في سنة ١٩٦٦ .

(١) مستخلص من الجدول (٣) في الجداول التحليلية، الجزء الثاني من الملحق، ص ٣٦٠.

(٢) يقصد عدد الدول التي شملتها الدراسة.

(٣) الجزء الثاني من الملحق ، ص ٣٠٦.

### رابعاً : بالنسبة لتأمين أصابات العمل:

رغم أن هذا التأمين من التأمينات المؤقتة بحيث لا يهتم بتكوين الإحتياطيات إلا بالنسبة للأخطار السارية والتعويضات تحت التسديد فضلاً عن إحتياطي الطوارئ وإحتياطي إكتواري بما يعادل القيمة الحالية للمعاشات المقررة فإنه يبدو من الدراسة التحليلية التي شملت ٢٩ دولة ارتفاع نسبة عائد إستثمار إحتياطيات هذا التأمين مما يعنى أن هناك قدراً غير قليل من الإحتياطيات المتركمة التي ترجع فى رأى الباحث إلى أن هذا التأمين من أقدم أنواع التأمينات الإجتماعية القائمة فى دول العالم إن لم يكن أقدمها على الإطلاق.

ولعل الجدول التالى يوضح لنا ذلك:

جدول (٤٣): نسب توزيع مصادر تمويل تأمين إصابات العمل فى مجموعات الدول غير الإشتراكية وفقاً للوضع فى سنة ١٩٦٦ (١)

مصادر التمويل				(١) عدد الدول	مجموعات الدول
إجمالي	عائد إستثمار	موارد متنوعة	إشتراكات		
%	%	%	%		
١٠٠	٨,٧٧	٢,١	٨٩,٢٢	١٥	مجموعة الدول المتقدمة
١٠٠	٢,٨٨	٠,٩٣	٩٦,١٩	١٢	مجموعة الدول النامية
١٠٠	٨,٤٥	—	٩١,٥٥	٢	مجموعة الدول الأقل نمواً

(١) مستخلص من الجدول (٤) من الجداول التحليلية، الجزء الثانى من الملحق، ص ٣٠٧.

(٢) يقصد عدد الدول التى شملتها الدراسة.

ويستفاد من هذا الجدول أن عائد استثمار إحتياطات تأمين إصابات العمل يأتي في المرتبة الثانية بين مصادر التمويل بعد الإشتراكات وأن نسبته إلى إجمالي مصادر التمويل تبلغ أقصاها في الدول المتقدمة ذات النظم القديمة إذ تمثل ٨,٧٧٪ في حين لا تتجاوز في الدول النامية ٢,٨٨٪ من إجمالي المصادر.

أما في الدول الأقل نمواً فإن نسبة عائد الإستثمار تصل إلى ٨,٤٥٪ من إجمالي مصادر التمويل ولعل ذلك يرجع إلى جانب التحفظ الكبير الذي يتوقع الباحث وجوده في إعداد إحتياطات نظم هذا الدول.

هذا ويلاحظ من الجدول (٤) من الجداول التحليلية المعروضة بملحق الرسالة<sup>(١)</sup> إتجاه نسبة عائد استثمار الإحتياطات في الدول المتقدمة إلى الإرتفاع ففي حين كانت تمثل في سنة ١٩٦٠ ٧,٠٩٪ من إجمالي المصادر فإنها بلغت ٨,٧٧٪ من إجمالي المصادر في عام ١٩٦٦.

#### خامساً : بالنسبة لتأمين البطالة:

يصور لنا الجدول التالي الأهمية النسبية لعائد استثمار إحتياطات هذا التأمين في كل من الدول المتقدمة والدول النامية.

جدول (٤٤): نسب توزيع مصادر تمويل تأمين البطالة في كل من الدول المتقدمة والنامية وفقاً للوضع سنة ١٩٦٦<sup>(٢)</sup>

مصادر التمويل				عدد الدول <sup>(٤)</sup>	مجموعات الدول <sup>(٣)</sup>
إجمالي	عائد استثمار	موارد متنوعة	إشتراكات		
%	%	%	%		
١٠٠	١٣,٤٦	٢٧	٨٦,٢٧	١١	مجموعة الدول المتقدمة
١٠٠	٣,٢٥	—	٩٦,٧٥	٢	مجموعة الدول النامية

(١) الجزء الثاني من الملحق، ص ٣٠٧.

(٢) مستخلص من الجدول (٥) من الجداول التحليلية، الجزء الثاني من ملحق الرسالة، ص ٣٠٨.

(٣) لم تتوافر بيانات عن باقي مجموعات الدول.

(٤) التي شملتها الدراسة.

ويستفاد من تحليل بيانات هذا الجدول ما يلي:  
 ١- أن عائد استثمار إحتياطات تأمين البطالة يأتي في المرتبة الثانية بين مصادر تمويل هذا التأمين أي بعد الإشتراكات.

٢- أن هذا العائد يحتل مرتبة مرتفعة نسبياً بين مصادر التمويل بالمقارنة لمثليه بالنسبة لأنواع التأمينات الأخرى خاصة في نظم الدول المتقدمة باعتبارها نظاماً قديماً.

هذا ويلاحظ من الجدول (٥) من الجداول التحليلية المعروضة بملحق الرسالة<sup>(١)</sup> أن نسبة عائد استثمارات نظم تأمين البطالة في الدول المتقدمة تتجه للإرتفاع ففي حين كانت ٩,٣١٪ من إجمالي مصادر التمويل في سنة ١٩٦٠ فإنها إرتفعت إلى ١٣,٤٦٪ من المصادر في سنة ١٩٦٦ وهو ما يدل على إتجاه هذه الدول إلى تكوين قدر كبير نسبياً من الإحتياطات لمواجهة التغيرات غير المتوقعة في معدلات البطالة.

\* الأهمية النسبية لعائد استثمار الإحتياطات بين مصادر تمويل نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية في مصر:

شملت الدراسة الإحصائية التي قام بها الباحث لمصادر تمويل نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية في مصر فترة الخمسة عشر عاماً والتي مضت منذ تقرير هذا النظام في إبريل سنة ١٩٥٦ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠.

ولقد سبق أن خلصنا من المبحث الأول من هذا الفصل من هذا الفصل إلى أنه يتم تمويل كل من التأمين الصحي وتأمين البطالة وتأمين إصابات العمل وفقاً لأسلوب الموازنة مع تكوين إحتياطي إكتواري بما يوازي القيمة الحالية لمعاشات إصابات العمل (إلى جانب إحتياطي الأخطار السارية وإحتياطي التعويضات تحت التسديد)، أما بالنسبة لتمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء فإنه يتبع أسلوب التراكم المالي الذي يهدف لتكوين قدر كبير من الإحتياطات يساهم عائد استثمارها في تمويل مزايا هذا التأمين.<sup>(٢)</sup>

(١) الجزء الثاني من الملحق، ص ٣٠٨ .

(٢) ص ١٦٥ .

ولعل من المناسب - وطالما توافرت البيانات - أن نعرض للتطور في حجم الإحتياطيات في النظام المصري وذلك قبل مناقشة تطور الأهمية النسبية لعائد استثمار هذه الإحتياطيات بين مصادر تمويل نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية ومقارنتها بالوضع السائد في الدول الأخرى وذلك وفقاً لما يلي:

#### أولاً: تطور إحتياطيات نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية في مصر:

\* يصور لنا الجدول التالي تطور إحتياطيات كل من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه والتأمينات المؤقتة (تأمين إصابات العمل والتأمين الصحي وتأمين البطالة) ونظام الإِدخار (١) وذلك منذ تقرير هذا الأنواع من التأمينات وحتى ١٩٧١/٦/٣٠.

---

(١) أستحدث نظام الإِدخار بمقتضى القانون رقم ٤٢ لسنة ٦٥ والذي يقضى بإقتطاع من أجر كل عامل إعتباراً من يوليو سنة ١٩٦٥ كإِدخار إجبارى تقوم بإمسك حساباته البنوك وقد عدلت أحكام هذا القانون بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة ٦٧ الذى قرر رفع قسط الإِدخار إلى ٢,٥٪ من أجر كل عامل إعتباراً من ١٩٦٧/٨/١ والذي بمقتضاه آلت مبالغ الإِدخار المتجمعة بالبنوك إلى نظام التأمينات الإجتماعية لتؤدى مع الأقساط الجديدة إلى المؤمن عليهم عند توافر شروط إستحقاق تأمين المعاش .

جدول (٤٥): تطور إحتياطات أنواع التأمينات الإجتماعية في مصر في الفترة من ١٩٥٦/٤/١ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠ (١)

السنة (٢)	شيخوخة وعجز ووفاة (٣)		تأمينات مؤقتة					
			بطالة (٥)		صحي (٤)		إصابات عمل (٤)	
	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ
١٩٥٦	١٠٠	٨٩٥,٧٦٩	—	—	—	—	—	—
١٩٥٧	١٠٠	٢,٤٣٢,٢٤٤	—	—	—	—	—	—
١٩٥٨	١٠٠	٤,٨٦٤,٤٣٢	—	—	—	—	—	—
١٩٥٩	١٠٠	٧,٧٩٠,٠٩١	—	—	—	—	٢,٥	١٩٩,٩٨٢
١٩٦٠	١٠٠	١١,٩١٨,١٠٤	—	—	—	—	١٢,٧	١,٧٣١,٥٥٧
١٩٦١	١٠٠	١٩,٤٨٠,٢٠٢	—	—	—	—	١٤,٦	٣,٣٣٦,٠٤٤
١٩٦٢	١٠٠	٣٠,١٩٦,٨٤٨	—	—	—	—	١١,٧	٣,٩٩٤,٥٨٠
١٩٦٣	١٠٠	٥٣,٧٠٠,٠٠٠	—	—	—	—	٨,٠	٤,٦٥٠,٠٠٠
١٩٦٤	١٠٠	٨٤,٧٠٠,٠٠٠	—	—	—	—	٦,٠	٥,٣٠٠,٠٠٠
١٩٦٥	١٠٠	٣٣,٥٠٠,٠٠٠	—	—	٠,١	١٠٧,٦٦٣	٤,٣	٦,٠٠٠,٠٠٠
١٩٦٦	١٠٠	١٩٣,١٠٠,٠٠٠	١,٤	٣,٠٠٠,٠٠٠	٣,٤	٧,٠٤٩,٦٧٨	٣,١	٦,٦٥٠,٠٠٠
١٩٦٧	١٠٠	٢٤٩,٨٠٠,٠٠٠	٢,٢	٦,٠٠٠,٠٠٠	٥,٣	١٤,٧٤٧,٠٧١	٢,٦	٧,٣٠٠,٠٠٠
١٩٦٨	١٠٠	٣١١,٦٢٦,٠١٨	٢,٧	٩,٥٥٤,٠٥٦	٦,٤	٢٢,٦١٤,١٤٩	٢,٣	٨,٠٤٦,٠٦٩
١٩٦٩	١٠٠	٣٨٢,٥٠٠,٠٠٠	٣,٠	١٣,٠٠٠,٠٠٠	٧,٠	٣٠,٤٦٩,٧٤٧	٢,٠	٨,٧٠٠,٠٠٠
١٩٧٠	١٠٠	٤٥٤,٠٠٠,٠٠٠	٣,٥	١٨,٠٠٠,٠٠٠	٧,٥	٣٩,٠٨٦,٤٢٧	١,٨	٩,٤٠٠,٠٠٠
١٩٧١	١٠٠	٥٢٨,٠٠٠,٠٠٠	٣,٨	٢٣,٠٠٠,٠٠٠	٧,٩	٤٨,٣٣٤,٩٤٤	١,٧	١٠,٢٠٠,٠٠٠

- (١) تقارير الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن السنوات ٥٦ إلى ١٩٦٠ وعن الفترة ١/١/٦٢ وعن السنوات ٦٣/٦٢ إلى ٧١/٧٠، الميزانية العمومية وحساب إجمالي إيرادات ومصروفات - تقرير فحص المركز المالي للهيئة في ٦٨/٦/٣٠، الميزانية التقديرية، ص ٤٢.
- (٢) تنتهي السنة المالية في ١٢/٣١ من كل عام حتى ٦١/١٢/٣١ ثم تحدد بالفترة من ٧/١ إلى ٦/٣٠ اعتباراً من ٦٢/٧/١ إتفاقاً مع القرار الجمهوري رقم ٢٠٩٢ لسنة ٦٢ بشأن إلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة.
- (٣) التزامات رياضة وإحتياطي معاشات وإحتياطات حرة وإحتياطي ضمان المكافآت (الأخير حتى ٦٦/٦/٣٠).
- (٤) إحتياطي معاشات وإحتياطي أخطار سارية وإحتياطي حر.
- (٥) إحتياطي حر.

وبتحليل بيانات هذا الجدول يتضح لنا ما يلي :

١- تحتل إحتياطيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء المرتبة الأولى والرئيسية بين الإحتياطيات المتراكمة رغم إنخفاض أهميتها النسبية نتيجة لتقرير أنواع التأمينات الأخرى تبعاً ونتيجة لإرتفاع معدل تراكم إحتياطيات تأمين البطالة.

فقد كانت تمثل ١٠٠٪ من إجمالي الإحتياطيات عند بدء العمل بنظام التأمينات الإجتماعية في إبريل سنة ١٩٥٦ - حيث كان يقتصر على نظام إيدخارى وعلى تأمين عجز ووفاه - ثم إنخفضت نسبتها إجمالى الإحتياطيات عند تقرير تأمين إصابات العمل في إبريل سنة ١٩٥٩ إلى ٩٧,٥٪ ثم إنخفضت هذه النسبة إلى ٩٢,١٪ في عام ٦٦/٦٥ حيث تقرر نظام الإيدخار إعتباراً من ١٩٦٥/٧/١ أو حيث كان قد تقرر تأمين البطالة إعتباراً من ١٩٦٤/١٠/١.

ورغم إستمرار تزايد مبالغ إحتياطيات هذا التأمين (تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه) فإن نسبتها لإجمالى الإحتياطيات تناقصت حتى أصبحت تمثل ٨٦,٦٪ في هذا الإجمالى فى عام ١٩٧١/٧٠ نتيجة لإرتفاع معدلات تراكم إحتياطيات تأمين البطالة بشكل ملحوظ ومستمر.

٢- تأتى إحتياطيات تأمين البطالة فى المرتبة الثانية بعد إحتياطيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه إذ تمثل ٧,٩٪ من إجمالى إحتياطيات فى عام ١٩٧١/٧٠، ويلاحظ هنا إرتفاع معدلات تراكم الإحتياطيات بشكل ملحوظ ومستمر إذ لم تكن تتجاوز إحتياطيات هذا التأمين عند بدء العمل به فى عام ١٩٦٥/٦٤ ٠,١٪ من إجمالى الإحتياطيات.

٣- تأتى إحتياطيات نظام الإيدخار فى المرتبة الثالثة بعد إحتياطيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاه وإحتياطيات تأمين البطالة وترتفع أهميتها النسبية بشكل مستمر ففى حين كانت تمثل ١,٤٪ من إجمالى إحتياطيات فى عام ١٩٦٦/٦٥ فقد أصبحت تمثل ٣,٨٪ من هذا الإجمالى فى عام ٧١/٧٠ (هذا ولا تعيننا إحتياطيات هذا النظام فى مجال الدراسة المقارنة).

٤- رغم إتجاه مبالغ إحتياطيات تأمين إصابات العمل للإرتفاع فإن نسبتها إلى إجمالى الإحتياطيات تتناقص منذ سنة ١٩٦١ ففى حين كانت تمثل فى هذه السنة ١٤,٦٢% من إجمالى الإحتياطيات فإنها تناقصت إلى ٣,١٪ فى عام ٦٦/٦٥ ثم إلى ١,٧٪ من إجمالى الإحتياطيات فى عام ١٩٧١/٧٠.

ومن الواضح أن ذلك يرجع لتزايد معدلات تراكم إحتياطيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء وتأمين البطالة بدرجة أكبر منها بالنسبة لإحتياطيات تأمين إصابات العمل.

٥ - لا توجد أية إحتياطيات بالنسبة للتأمين الصحى.

ثانياً : تطور الأهمية النسبية لعائد استثمار الإحتياطيات فى مصر ومقارنتها بالوضع السائد فى مجموعات الدول المختلفة:

١- بالنسبة لنظام التأمينات الإجتماعية بوجه عام:

يستفاد من الجدول رقم (٢) من الجداول الأساسية المعروضة بالجزء الثانى من ملحق الرسالة (١) تزايد الأهمية النسبية لعائد استثمار الإحتياطيات فى مصر بشكل مضطرب فيما عدا الفترة من أول عام ١٩٦٠ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ - وهى فترة التأمينات التى تمت فى مصر وأثرت على عائد الإستثمار وفقاً لما سيتضح من الفصل الثالث من هذا الباب - ففى حين كان عائد الإستثمار فى عام ١٩٥٦ ٦ ٪ من إجمالى مصادر التمويل فإنه اصبح يمثل ١٢,٥ ٪ من إجمالى مصادر فى عام ١٩٦٦ / ١٩٦٧ محتلاً المرتبة الثانية بين المصادر بعد الإشتراكات ثم ارتفع إلى ٢٢,٧ ٪ من إجمالى المصادر فى عام ١٩٧١/٧٠ بما يمثل حوالى ثلث الإشتراكات (٣,٧٣ ٪ من إجمالى المصادر فى ذات السنة).

ويتضح من الجدول رقم (٤٠) الخاص بتوزيع مصادر تمويل نظم التأمينات الإجتماعية القائمة فى مختلف مجموعات الدول وفقاً للوضع فى عام ١٩٦٦ (٢) أن الأهمية النسبية لعائد الإستثمارات فى مصر تزيد كثيراً عنها فى مختلف مجموعات الدول ففى حين تبلغ فى مصر فى عام ١٩٦٧/٦٦ ١٢,٥ ٪ من إجمالى مصادر التمويل فإنها تمثل فى الدول المتقدمة ٣,٩٧ ٪ وفى الدول النامية ٥,٨٣ ٪ وفى الدول الأقل نمواً ٥,٥٥ ٪ وفى الدول الإشتراكية ٧٠ ٪ وذلك من إجمالى مصادر التمويل فى عام ١٩٦٦.

(١) ص ٢٨٢.

(٢) ص ١٦٦.

## ٢- بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة:

يستفاد من الجدول (٦) من الجداول الأساسية المعروضة بالجزء الثاني من ملحق الرسالة (١) إتجاه عائد استثمار إحتياطيات هذا التأمين للتزايد بشكل مستمر. ففي حين كانت نسبته إلى إجمالي المصادر تمثل ٦٪ في سنة ١٩٥٦ فقد ارتفعت إلى ١٤,٢٪ في عام ٦٧/٦٦ وإلى ٢٤,٨٪ في عام ١٩٧١/٧٠.

وبمقارنة نسبة عائد استثمار إحتياطيات هذا التأمين في مصر بمثيلتها في مجموعات الدول الأخرى يتضح إنها مرتفعة عنها ففي حين كانت هذه النسبة في مصر في عام ٦٧/٦٦ ١٤,٢٪ من إجمالي مصادر التمويل فإن النسب المقابلة كانت ١٢,٧٤٪، ٧,٧٣٪، ٥,٦٥٪، ٣٪ في كل من الدول النامية والدول المتقدمة والدول الأقل نمواً والدول الاشتراكية على التوالي وفقاً للوضع عام ١٩٦٦.

## ٣- بالنسبة للتأمين الصحي:

لا تكفي مصادر تمويل هذا التأمين في مصر لمواجهة نفقات مزاياه وفقاً للموضح بالفصل الأول من الباب الأول (٣) وبالتالي لا توجد أية إحتياطيات ويختفى عائد الإستثمارات في حين إنه يمثل في الدول النامية والدول المتقدمة ٥٥٪، ٧١٪ من إجمالي مصادر التمويل وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦. (٤)

## ٤- بالنسبة لتأمين أصابات العمل:

رغم إتجاه نسبة إحتياطيات هذا التأمين إلى إجمالي إحتياطيات مختلف أنواع التأمينات الإجتماعية للانخفاض فإنه نظراً لتزايد مبالغ إحتياطيات هذا التأمين بصورة مضطردة فإن نسبة عائد استثمارها إلى إجمالي مصادر التمويل تتجه للإرتفاع بشكل يكاد يكون مستمر ففي حين بلغت ٢,١٪ في سنة ١٩٥٩ فإنها ارتفعت إلى ٤,١٪ في عام ١٩٦٧/٦٦ وإلى ٥,٣٪ في عام ٧١/٧٠ وفقاً لما يتضح من الجدول (٦) من الجداول الأساسية المعروضة بالجزء الثاني من ملحق الرسالة. (٥)

(١) ص ٣٢ من الملحق.

(٢) جدول (٤١) ص ١٦٧.

(٣) ص ٢٢ وما بعدها.

(٤) جدول (٤٢) ص ١٦٩.

(٥) ص ٢٩٧.

وإذا ما قمنا بمقارنة نسبة عائد استثمار احتياطات هذا التأمين في مصر إلى إجمالي مصادر تمويله فسيصبح أنها أقل من النسبة المقابلة في كل من الدول المتقدمة والدول الأقل نمواً وأيضاً أقل من مثلتها في الدول النامية ففي حين بلغت في مصر في عام ١٩٦٧/٦٦ ٤,١٪ من إجمالي المصادر فإنها تمثل ٨,٧٧٪، و٨,٤٥٪، ٤,٨٨٪ من إجمالي المصادر في كل من الدول المتقدمة والأقل نمواً والنامية على التوالي وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٦. (١)

#### ٥- بالنسبة لتأمين البطالة:

رأينا في البند أولاً كيف أن احتياطات هذا التأمين تتراكم في مصر بمعدلات كبيرة وسريعة (٢) ومن هنا فإن نسبة عائد استثمار هذه الاحتياطات إلى إجمالي مصادر تمويل هذا التأمين ارتفعت من ٣,٣٪ في عام ٦٦/٦٥ إلى ٦,٤٪ في العام التالي (١٩٦٧/٦٦) واستمرت في ارتفاعها حتى بلغت ١٧,٢٪ من إجمالي مصادر التمويل في عام ١٩٧١/٧٠. (٣)

ونسبة هذا العائد في مصر إلى إجمالي المصادر تزيد كثيراً عن مثلتها في الدول النامية والتي لا تتجاوز في عام ١٩٦٦ ٣,٥٪ (٤) من إجمالي المصادر في حين أنها بلغت في مصر في ذات السنة (١٩٦٧/٦٦) ٦,٤٪ من إجمالي المصادر ورغم أن هذه النسبة تقل عن مثلتها في الدول المتقدمة (١٣,٤٦٪ في عام ١٩٦٦) (٤) فإنه لا بد وأن يراعى عند المقارنة أن تأمين البطالة في مصر تأمين حديث لم يتقرر إلا اعتباراً من ١٠/١/١٩٦٤.

#### الخلاصة:

نخلص من هذا المحبث إلى ما يلي:

أولاً : يحتل عائد استثمار احتياطات نظم التأمينات الإجتماعية في الدول غير الإشتراكية المرتبة الثانية بين مصادر تمويل هذه النظم أما في الدول الإشتراكية فإن أهميته كمصدر للتمويل تتضاءل.

(١) جدول (٤٣) ص ١٧٠.

(٢) ص ١٧٢ وما بعدها.

(٣) الجدول (٦) من الجداول الأساسية للدراسة الإحصائية المعروضة بالجزء الثاني من ملحق الرسالة، ص ٢٩٧.

(٤) جدول (٤٤) ص ١٧١.

**ثانياً :** تحتل إحتياطيات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة في مصر المرتبة الأولى والرئيسية بين الإحتياطيات المتراكمة إذ تمثل ٨٦,٦٪ من إجمالي الإحتياطيات في عام ١٩٧١/٧٠، وتأتي بعدها إحتياطيات البطالة والتي تبلغ في العام المذكور ٧,٩٪ من إجمالي الإحتياطيات ثم تأتي في المرتبة الثالثة إحتياطيات تأمين أصابات العمل والتي بلغت ٣,٨٪ من إجمالي الإحتياطيات في عام ١٩٧١/٧٠، أما التأمين الصحي فلا تظهر بالنسبة له أية إحتياطيات.

**ثالثاً :** تتزايد في مصر نسبة عائد إستثمار إحتياطيات نظام وأنواع التأمينات الإجتماعية إلى إجمالي مصادر التمويل بشكل مستمر بحيث أصبح لعائد الإستثمار أهمية نسبية أعلى منها في معظم مجموعات الدول وذلك وفقاً لما يلي:

١- بالنسبة لنظام التأمينات الإجتماعية بوجه عام يمثل عائد الإستثمار في عام ١٩٦٧/٦٦ ١٢,٥٪ من إجمالي المصادر في حين أن النسبة المقابلة في ذات العام كانت ٣,٩٧٪، ٥,٨٣٪، ٥,٥٥٪، ٠,٧٪ في كل من الدول المتقدمة والنامية والأقل نمواً والإشترابية على التوالي.

هذا وقد ارتفعت نسبة عائد إستثمار إحتياطيات نظام التأمينات الإجتماعية في مصر إلى ٢٢,٧٪ من إجمالي المصادر وذلك وفقاً للوضع في عام ١٩٧١/٧٠.

٢- بالنسبة لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة يمثل عائد الإستثمار في مصر في عام ١٩٦٧/٦٦ ١٤,٢٪ من إجمالي المصادر في حين أن النسبة المقابلة في عام ١٩٦٦ كانت ٧,٧٣٪، ١٢,٧٤٪، ٥,٦٥٪، ٣,٥٪ في كل من الدول المتقدمة والنامية والأقل نمواً والإشترابية على التوالي.

وقد ارتفعت النسبة المذكورة في مصر إلى ٢٤,٨٪ في عام ١٩٧١/٧٠.

٣- بالنسبة للتأمين الصحي لا يظهر في مصر عائد الإستثمار بين مصادر التمويل نظراً لعدم وجود إحتياطيات في حين أن عائد الإستثمار في الدول المتقدمة والنامية يبلغ ٧١٪، ٥٥٪ من إجمالي المصادر في عام ١٩٦٦.

٤- بالنسبة لتأمين أصابات العمل يمثل عائد الإستثمار في مصر في عام ١٩٦٧/٦٦ ٤,١٪ من إجمالي المصادر في حين أن النسبة المقابلة في عام ١٩٦٦ كانت ٨,٧٧٪، ٢,٨٨٪، ٨,٤٥٪ في الدول المتقدمة والدول النامية والدول الأقل نمواً على التوالي.

هذا وقد ارتفعت النسبة المذكورة في مصر إلى ٥,٣٪ في عام ١٩٧١/٧٠.

٥- بالنسبة لتأمين البطالة يمثل عائد الإستثمار في مصر في عام ١٩٦٧/٦٦ (بعد أقل من عامين من هذا التأمين) ٦,٤٪ من إجمالي المصادر في حين أن النسبة المقابلة في عام ١٩٦٦، كانت ١٣,٤٦٪، ٣,٢٥٪ في الدول المتقدمة والنامية على التوالي.

هذا وقد ارتفعت النسبة المذكورة في مصر إلى ١٧,٢٪ في عام ١٩٧١/٧٠ أي إنها تتزايد بمعدلات سريعة.

## الفصل الثانى مشاكل تراكم واستثمار الإحتياطيات

المشاكل العامة لتراكم الإحتياطيات – إتجاهات  
ومشاكل الإستثمار فى بعض الدول النامية

### تمهيد وخطة البحث :

يترتب على تراكم الإحتياطيات – وفقاً لأسلوب التراكم المالى – العديد من المشاكل العامة التى تتعرض لها الإحتياطيات المتراكمة والتى تصاحب استثماراتها، ومع ذلك فإن تراكم الإحتياطيات يعتبر مناسباً للظروف الإقتصادية والسياسية لبعض الدول .

ولما كان نظام التأمينات الإجتماعية فى مصر – على وجه التحديد تأمين المعاش – يتبع اسلوب التراكم المالى الذى يترتب عليه تضخم الإحتياطيات بشكل مستمر – خاصة وان هذا النظام مازال فى مراحله الأولى – والذى يثير العديد من المشاكل الخاصة فى مجال إستثمار.

ولما كان من المناسب التعرف على إتجاهات ونتائج الإستثمار فى الدول الأخرى للتعرف على خبرتها فى هذا الشأن والتى قد تساهم فى دراسة المشاكل المحلية ووضع الحلول المناسبة .

لذلك فقد إهتم الباحث بتخصيص هذا الفصل لدراسة مشاكل تراكم وإستثمار الإحتياطيات حيث يدرس فى المبحث الأول المشاكل العامة لتراكم الإحتياطيات فيقوم بعرض عام لهذه المشاكل وبيان أهمية تراكم الإحتياطيات لبعض الدول – خاصة النامية – وينتهى الى خلاصة البحث فى هذا المجال ثم يقوم فى المبحث الثانى بدراسة إتجاهات ومشاكل الإستثمار فى بعض الدول النامية – وقد توافرت فى هذا الشأن المعلومات الملائمة عن دول أمريكا اللاتينية - فبيين الملامح العامة لإتجاهات ونتائج الإستثمارات بها ثم يشير الى مشاكل بعض أوجه الإستثمار فى هذه الدول ويعرض فى النهاية النتائج المستفادة أو خلاصة الدراسة فى هذا المبحث وذلك كله وفقاً لما يلى .

## المبحث الأول المشاكل العامة لتراكم الإحتياطيات

العرض العام للمشاكل – أهمية تراكم الإحتياطيات لبعض الدول – الخلاصة .

### العرض العام لمشاكل تراكم الإحتياطيات :

أشرنا فى المبحث الأول من الفصل الأول من الباب الثانى , فى معرض تحديد الفرق بين أسلوب الموازنه و أسلوب تراكم الأموال (١) , إلى أن الإختلاف الجوهرى بين الأسلوبين يتمثل فى حجم الإحتياطى الذى يتم تكوينه والدور الذى يلعبه .

كما أشرنا فى ذات المبحث , فى معرض المفاضلة بين أسلوبى التمويل (٢) , الى ما إنتهى اليه الأستاذ أدار كار من تفضيل أسلوب الموازنه لعدة أسباب منها أنه أكثر سهولة وفهما من أسلوب التراكم المالى فصياغته يسيره وعملياته بسيطة ومؤكدة النتائج وإدراته أكثر سهولة .

وفى حقيقة الأمر فإن تراكم الإحتياطيات – بشكل ضخم – وفقاً لأسلوب التراكم المالى قد أثار الكثير من المشاكل التى إهتمت بها أكثر المؤتمرات الدولية والبحوث مما نعرضه فيما يلى :

أولاً : اهتم المؤتمر الإقليمى الأوروبى لمنظمة العمل الدولية بالمشاكل التى تترتب على إنخفاض القوة الشرائية للنقود وأشار الى إحلال إعانات الدولة محل عائد إستثمار الإحتياطيات الإكتوارية , بل الى رفع معدلات الإستراكات اذا ما كان ذلك ممكناً , لمواجهة الإرتفاع فى نفقات التأمين .

\* وفى هذا الشأن فقد تضمن التقرير المعروض على المؤتمر العبارات التالية : (٣)

" ... لقد أدى إنخفاض القوة الشرائية للنقود فى دول كثيرة الى فقد جزء كبير من القيمة الحقيقية للإحتياطيات المتراكمة ويكاد يكون من المستحيل إعادة تكوينها , ومن الطبيعى أن تتجه مثل هذه الدول الى تجنب أسلوب تكوين الإحتياطيات أو على الأقل تخفيض كميتها .

(١) ص ١٥٥

(٢) ص ١٥٥

The Financing of Social Security , Op . Cit , pp. 61 , 62

(٣)

\* فضلاً عما أدى اليه إنخفاض القوة الشرائية للنقود من تجنب تراكم الإحتياطات فإن هناك إتجاهاً نحو تجنب الإحتياطات وإحلال إعانات الدولة والسلطات العامة الأخرى مكان حصيلة عائد إستثمار الإحتياطات الإكتوارية لنظم المعاشات .

أما فى أنواع التأمينات الإجتماعية الأخرى فيكتفى بإحتياطات الطوارئ لمواجهة العجز المؤقت الذى يرجع الى تذبذب معدلات الخطر لإنتشار الأمراض أو وقوع الكوارث أو زيادة حالات التعطل .

( وقد يكون من الضرورى رفع معدلات الإشتراكات اذا ما تزايدت نفقات مزايا أحد انواع التأمينات - كتأمين المعاش - ولم يمكن تغطيتها بالكامل من حصيلة معدلات الإشتراكات القائمة أو إعانات الدولة المحددة بالقانون وإذا لم يكن من المرغوب فيه تخفيض مستوى المزايا . )

ومثل هذا التدبير يتم - وفقاً للمعايير الحديثة - فى إطار الخدمات الإجتماعية ككل , ويرتبط بتطور الإنتاج والدخل القومى الكلى اذ أن أية زيادة فى مصادر تمويل نظام التأمينات الإجتماعية يقابلها كلياً أو جزئياً - إنخفاض فى نفقات الأغراض الإجتماعية الأخرى كمساعد ضحايا الحروب ومن هنا تظل النفقات الكلية لمختلف التدابير اللازمة لمواجهة الحاجات الإجتماعية الأخرى ثابتة .

ومن ناحية اخرى فإن أية زيادة فى مصادر تمويل التأمينات الإجتماعية تعتبر طبيعية إذا ما كان إنتاج الدولة ودخلها القومى فى إتجاه تصاعدى ثابت .

ثانياً : إهتم المجلس العالمى الثالث عشر للإكتواريين الذى عقد بشيفنجن سنة ١٩٥١ بالمشاكل الإقتصادية والسياسية لتكوين وإستثمار الإحتياطات ودعا إلى تجنب تراكم الإحتياطات حيث يتسع مجال التأمين لمختلف فئات الشعب منذ البداية .

وفى هذا الشأن فقد وردت العبارات التالية بالتقرير العام الصادر عن المجلس المذكور : (١)

1) Tbid ., pp . 65,64.

" أن المشكلة ليست إكتوارية فقط بل إقتصادية وسياسية أيضاً . ومن وجهة النظر الإقتصادية العامة فإنها تتمثل فى إيجاد توازن مستمر بين حاجات القطاع غير المنتج من الشعب (الأطفال والعجزة والشيوخ) وبين فاضئ إستهلاك القطاع المنتج من الشعب . ولذا فإن من الضروري تحديد ذلك الجزء من الدخل القومى الذى يمكن جمعه بسهولة لتمويل المعاشات . وفى معرض مناقشة الأهمية النسبية لكل من أسلوبى التراكم المالى والموازنة ثم التأكيد على خطورة ومتاعب الأموال المتراكمة , ووجهت الأنظار إلى الحجم الضرورى للإحتياجات وعلاقته بالدخل القومى وإلى صعوبة القيمة إستثمارها وأثرها على الإقتصاد القومى وإلى مشكلة المحافظة على الحقيقية للإحتياجات المستثمرة فى مواجهة إنخفاض القوة الشرائية للنقود .

وقد كان هناك شك فى حقيقة أسلوب التمويل المتبع إذ ما إستثمرت أغلب الإحتياجات فى سندات حكومية إذ لن يختلف أسلوب التراكم المالى عندئذ عن أسلوب الموازنة فوفاء الدولة بفوائد الأموال إنما يكون من حصيلة الضرائب .

وقد كان هناك شبه إجماع على أن أسلوب الموازنة هو الأسلوب الوحيد الممكن إذا ماتمت تغطية كافة فئات الشعب منذ البداية. ترتبياً على الإعتبارات السابقة ولصعوبة إلزام الأجيال بأداء نفقات معاشاتها المستقبلية إلى جانب معاشات المستفيدين الحاليين .

أما حيث لا يعطى نظام التأمينات الإجتماعية - منذ بداية - كافة فئات الشعب . فقد إختلفت الآراء حول أسلوب التمويل الملائم حيث تعددت الحلول الممكنة والتي تتنوع بين أسلوب موازنة صرف (دقيق)

وبين أسلوب تمويل كامل  
Pure Assessmentism  
Full funding system  
دولة ."

ثالثاً : تشير بعض الدراسات إلى مشكلة إنخفاض القوة الشرائية للنقود وما يصاحبها من تدخل الحكومات لمواءمة المعاشات مع إرتفاع نفقات المعيشة وإلى الحلول التى تلجأ إليها بعض الدول للبحث عن أوجه إستثمار لا تتأثر بالتضخم وإلى أهمية وضع سياسة إستثمار مناسبة .

فمن ناحية يلاحظ البعض أن الإنخفاض المستمر في القوة الشرائية للنقود يؤدي إلى فقد كثير من الإحتياطات المتركمة فلا يمكن لنظام التأمينات الإجتماعية مواجهة التزاماته , ومما يزيد المشكلة تعقيداً تدخل الدول في العديد من الأحوال لملاءمة المعاشات مع إرتفاع نفقات المعيشة مما يلقي على الإحتياطات المتركمة أعباءاً متزايدة في الوقت الذي تنخفض فيه قيمتها الحقيقية (١) .

فضلاً عن ذلك فإن التضخم المالي يستلزم البحث عن أوجه إستثمار ذات عائد مرتفع لاتتأثر بإنخفاض القوة الشرائية للنقود .

وفي هذا الشأن فقد إتجهت بعض الدول إلى إستثمار بعض الإحتياطات في الأسهم – رغم تحفظ خبراء التأمين الإجتماعي في هذا الشأن – وهو ما يلاحظ في الدول ذات الثبات النقدي النسبية كسويسرا, كما يلاحظ في إيطاليا حيث يسمح قانون التأمين بإستثمار ما يصل إلى ٢٥٪ من الإحتياطات في الأسهم بما في ذلك أسهم الشركات المساهمة , وفي ألمانيا يتم تكوين إحتياطي لمواجهة إنخفاض القوة الشرائية للنقود ويستثمر في أسهم يفترض أن تكفي أرباحها لزيادة المزايا وفقاً لمعدل التضخم النقدي (٢) .

هذا ومن ناحية أخرى تشير إحدى الدراسات إلى أن إستثمار الإحتياطات المتركمة للحصول على عائد يساهم في تمويل نفقات المزايا – إلى جانب الإشتراكات – يعتبر من العمليات المعقدة التي تحتاج إلى الكثير من الخبرة الإقتصادية المتعمقة خاصة وأن هذه الإحتياطات تتراكم بشكل ضخم في مجال التأمينات الإجتماعية (٣) .

وهناك خطر شائع – على النطاق الدولي – هو عدم إمكان تحقيق سعر الفائدة المفترض نتيجة لضيق نطاق سوق الإستثمار وعدم إنتهاج سياسة إستثمارية رشيدة (٣) .

(١) الفونس شحاتة رزق , مرجع سبق ذكره , ص ٦٤ , ٦٥

2) raiph von gresdorff , finaneiel problems of social Insurance in brazil , bulletin of the international Social security association , (year xiii , no . 12 , December , 1960 ). P. 620.

(٣) الفونس شحاتة رزق , مرجع سبق ذكره , ص ٦٥ , ٦٦

• وأما ضخامة الأموال المستثمرة تتجه الحكومات إلى التدخل في العمليات الإستثمارية أو الإلتجاء إلى إفتراض أموال التأمينات الإجتماعية لإنفاقها في أغراض مختلفة وبالتالي ترتفع سلامة نظام التأمينات الإجتماعية في المدة الطويل بقدرة الحكومات على الوفاء بفوائد القروض بدلا من أن تتوقف على حجم الإحتياطيات المتركمة (١) .

رابعا : تشير دراسة خاصة بمشاكل التمويل في البرازيل الى مشكلة يعتبرها الباحث مشكلة عامة وتمثل في أن الرأي العام – وتسانده الحكومات – لا يتقبل سياسة لإستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية تهتم فقط بتحقيق أكبر عائد ممكن , فضلاً عن إعتقاده بان هذه الإحتياطيات تمثل فائض يتعين إنعكاسه على مستوى المزاي (٢) .

وفي هذا الشأن تشير الدراسة المشار إليها – والتي سنلاحظ في المبحث التالي انها تكشف عن مشاكل عامة تواجه تراكم الإحتياطيات في دول امريكا اللاتينية – إلى عدم قدرة نظام التأمين الإجتماعي – في البرازيل – على تحقي معدل الإستثمار المفترض عند تحديد معدل الإشتراكات لعدة أسباب على رأسها أن من الصعب على الرأي العام قبول فكرة عمليات تمويلية بحثه في مجال نظام التأمين الإجتماعي تهدف للحصول على عائد إستثمار مرتفع من خلال معدلات فائدة عالية .

وقد شاركت الحكومة – في البرازيل – الرأي العام فيما يعتقد وأجبرت الهيئات القائمة على نظام التأمينات الإجتماعية بتوجيه إستثمارتها إلى أوجه إستثمار ذات أهداف إجتماعية كالإسكان مما أدى إلى إنخفاض معدل الإستثمار كثيراً عن المعدل المفترض عند تحديد الإشتراكات .

وبيان ذلك أن مفترضى الأموال – من التأمينات الإجتماعية – لشراء أو بناء المساكن كانوا يطالبون بأن تكون فوائد القروض أدنى الحدود باعتبارهم أصحاب الإحتياطيات المتركمة .

ومن ناحية أخرى فقد طالب مستأجرو العقارات المملوكة لهيئات التأمين الإجتماعي بأن تكون الإيجارات منخفضة إن لم تلغى كلية ,

(١) المرجع السابق , ص ٦٦

1) Ralph Von Gerdorff , I.S.SA.OP.cit.,pp. 618 – 622.

مما أدى إلى إنخفاض عائد الأموال المستثمرة في هذا الشأن بل و إلى تلاشية كلية .

كما تشير الدراسة إلى أن الرأي العام والصحافة والموظفين العموميين بل والمشرعين كانوا متأثرين للغاية بضخامة الإحتياطيات المتراكمة في السنوات الأولى لإنشاء نظام التأمينات الإجتماعية وكانوا يترجمون الزيادة في الموارد على النفقات بأنها فائض أو ما شابهها مما أدى لإجبار هيئات التأمين الإجتماعى إلى توجيه جزء من هذه الإحتياطيات إلى توفير مزايا جديدة أو رفع مستوى مزايا المعاشات .

وقد أدى ذلك - فى البرازيل - إلى أن مصادر التمويل أصبحت قاصرة على تغطية نفقات المزايا الحالية والنفقات الإدارية وجرت هيئات التأمين الإجتماعى على ترحيل العجز - الذى يحدث نتيجة لتراكم المعاشات وزيادة عدد ذوى المعاشات المؤمن عليهم الجدد - إلى السنوات التالية وحل بذلك أسلوب الموازنه محل أسلوب التراكم المالى .

#### أهمية تراكم وإستثمار الإحتياطيات لبعض الدول (خاصة النامية) :

يشير الأستاذ ألفونس شحاته رزق إلى أنه رغم العيوب التى تصاحب أسلوب التراكم المالى فإن له أنصاراً يعددون مزاياه التى من أهمها أن وفرة الإحتياطيات التى تتراكم بمعدلات كبيرة - على الإخص فى عشرات السنوات الأولى للعمل بالنظام - تعمل على تدعيم الإقتصاد القومى فى المجالات الآتية : (١)

- أ - توفير الأموال المطلوبة لتنفيذ خطة التنمية الإقتصادية بما يؤدي إلى زيادة الدخل القومى وما يصاحبه من رخاء إقتصادى .
  - ب - إمتصاص فائض الدخول مما يؤثر بدوره على الإتجاهات التضخمية وما يتبع ذلك من آثار إقتصادية مرغوب فيها .
- وقد أشار أحد المراجع الصادرة سنة ١٩٧٠ عن مكتب العمل الدولى (٢) إلى بعض مشاكل تراكم الإحتياطيات وفى ذات الوقت إلى أهمية هذه الإحتياطيات لبعض

(١) الفونس شحاته رزق , مرجع سبق ذكره , ص ٦٦ , ٦٧

2) Introductiol . to Ssocial Security ,op.cit., pp. 141-143 .

الدول خاصة النامية وذلك فى العبارات التالية :

" ... يتبع أسلوب التراكم المالى على نطاق واسع - على الأقل حتى الآن - فى تمويل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء بهدف جمع رأس مال لإستثماره والحصول منه على عائد ...

وتكون الإحتياطيات ذات حجم كبير مما يتطلب وضع سياسة إستثمار مناسبة فى عديد من الدول النامية والتي غالباً ما تضطر هيئات تأمين المعاش فيها - بإعتبارها أمينة على إيداعات أعضائها - إلى إستثمار أموالها فى سندات مضمونه من الدولة أو أوراق مالية تدر فائدة ثابتة ويمكن الإعتماد عليها فى الإحتفاظ بقيمتها الإسمية .

وقد تم توجيه جزء كبير من أموال الهيئات التأمين الإجتماعى لتمويل برامج الإسكان العامة وغيرها من المشروعات الإنشائية للمرافق العامة فأضافت بذلك إضافة حقيقة للنورة القومية سواء كان ذلك فى صالح هيئات التأمين الإجتماعى من عدمه .

\* على أنه كثيراً ما يساء استخدام الإحتياطيات المتركمة وتعمل فيها يد التبريز بإعتبارها سبباً للإغراء الشديد .

\* ولقد أدى إمتداد مجال تأمين المعاش - فى الدول المتقدمة - إلى الغالبية العظمى من قطاعات الشعب النشطة إقتصادياً إلى ظهور أسلوب التراكم المالى فى مظهر جديد نوعاً ما . فحين كانت نظم التأمين الإجتماعى ذات حجم متوسط كان من المعقول أن تعمل على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية عن طريق جمع الموارد اللازمة , ولكن عندما إمتد مجالها إلى كافة العاملين بالدولة فقد بدأ وكأن المشتركين يقرضون أنفسهم فتفرض عليهم الضرائب للوفاء بفائدة القروض . كما أصبحت من المشكوك فيه مساهمة أموال التأمينات الإجتماعية فى تطوير القدرة الإنتاجية للدولة بدرجة أكثر فاعلية منها لو ظلت هذه الأموال فى أيدي المنتجين .

ولعل تلك الإعتبارات هى التى دعت المملكة المتحدة منذ زمن طويل يرجع إلى سنة ١٩٢٥ إلى إستحداث نظام عام لتأمين المعاش يعمل دون تكوين إحتياطيات كبيرة , فحددت الإشتراكات عند معدل متوسط مع تغطية العجز السنوى المتزايد من الضرائب .

وقد إتبع سياسات مماثلة فى دول معينة نتيجة لإنخفاض القيمة الحقيقية لإحتياطيات أنظمتها العاملة بدرجة كبيرة نتيجة للتضخم المالى الذى صاحب الحرب العالمية الثانية و تلاها . وفى مثل هذه الأنظمة يصبح تمويل نظام الضمان الإجتماعى جزءاً من المالية العامة .

\* ورغم ذلك فلا يجب أن نخلص إلى أن أسلوب التراكم المالى قد نبذ أو يجب تجنبه فلا يزال علينا الإلتجاء إليه خاصة حيث تقدم المعاشات من خلال أنظمة تأمين ذات مجال محدود بفترة صغيرة نسبية من الشعب أو حيث يكون من الصعب توفير إعانات من الدولة لهذه النظم ,وتلك الأوضاع نلمسها حالياً في معظم الدول النامية وبالتالي يعتبر أسلوب التراكم المالى مناسباً لها لا لأسباب فنية فقط بل لأنه يعود بفائدة عظيمة على الإقتصاد القومى .

أكثر من ذلك فإن بعض الدول المتقدمة ذات نظم التأمين الإجتماعى العامة التى تشمل كل أو أغلب الشعب العامل تعتقد بضرورة توفير قدر من الإحتياطيات المتراكمة أما لتعويض النقص فى الإدخارات القويمة (كما فى النرويج والسويد ) أو لأغراض أخرى (كما فى سويسرا).

ومن هنا تنتقل المشكلة الرئيسية من أيدى الإكتواريين إلى الإقتصاديين للبحث عن قنوات للإستثمار تعود بعائد يتناسب مع مستوى الأسعار الجارية وهو أمر ليس بالصعب طالما توافرت إمكانيات إقامة أنواع من المشروعات ذات النفع العام والتى تكون قادرة فى تعويض أثار التضخم المالى بتعديل أسعار منتجاتها ... "

### الخلاصة :

نخلص من هذا المبحث إلى ما يلى :

أولاً : تتمثل المشاكل العامة تراكم الإحتياطيات فيما يلى :

- ١- ما قد يعتقد الرأى العام من أن الإحتياطيات المتراكمة تمثل فائضاً فى الموارد على النفقات يتعين معه رفع مستوى المزايا القائمة أو تقرير مزايا جديدة بهدف الإستفادة من هذا الفائض أو إستنفاده .
- ٢- تتعرض الإحتياطيات المتراكمة لخطر فقدها أو فقد جزء كبير منها نتيجة للإخفاض المستمر والشائع فى القوة الشرائية للنقود .
- ٣- تتمثل المشكلة الرئيسية فى كيفية إستثمار الإحتياطيات الضخمة والتى تتراكم بمعدلات مستمرة .

فحيث توجه الإحتياطيات للإستثمار الحكومى فإنها تفقد الغرض منها وتتوقف قدرة نظام التأمينات الإجتماعية على الوفاء بالتزاماته فى المدى الطويل على قيام الحكومات بأداء فوائد القروض , فضلاً عن أنه إذا ما كان مجال نظام التأمينات عاماً أو كافة أو معظم فئات الشعب فإن فوائد القروض

الحكومية تؤدي من الضرائب التي يتحملها نفس المؤمن عليهم ويصبح أسلوب التراكم المالي وقتئذٍ مساوياً لأسلوب الموازنة ومن ناحية أخرى فإن الإستثمار في أوجه الإستثمار إجتماعية – نزولاً على رغبة الرأي العام الذي لا يقبل أن تدار عملية إستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية بهدف تحقيق أعلى عائد ممكن فقط – لا يحقق معدل فائدة مناسب .

\* فإذا أضفنا إلى ذلك مشكلة إنخفاض القوة الشرائية للنقود وأثرها على أوجه الإستثمارات لخلصنا إلى أهمية وضه سياسة إستثمار رشيدة ومتوازنة وإدارتها بكفاءة عالية .

ثانياً : أدت المشاكل المشار إليها في البند "أولاً" إلى إتجاه بعض الدول نحو نبذ أسلوب التراكم المالي وحلت إعانات الدولة محل عائد إستثمار الإحتياطيات وأصبح من المتصور ملاءمة رفع معدلات الإشتراكات طالما كان ذلك في ظل ظروف إقتصادية مواتية .

على أن ذلك يلاحظ ويتصور في الدول المتقدمة حيث يكون مجال نظام التأمين الإجتماعي ممتداً لكافة أو معظم فئات الشعب العامل وحيث تتوافر لدى الدولة القدرة على تقديم الإعانات بسخاء لتمويل الزيادة في نفقات المزايا وحيث تسمح الظروف الإقتصادية برفع معدلات الإشتراكات لتغطية العجز في الموارد عن النفقات .

ثالثاً : من الضروري والمناسب للدول النامية – وبعض الدول المتقدمة – إتباع أسلوب التراكم المالي .

ذلك أن مجال نظام التأمين الإجتماعي في الدول النامية غالباً ما يكون محدوداً بفئة معينة من العاملين فضلاً عن عدم توافر الظروف الإقتصادية التي تسمح للدولة بتقديم إعانات جوهريّة أو التي تسمح برفع معدلات الإشتراكات .

ومن ناحية أخرى فإن الإحتياطيات المتركمة تساهم في تطوير الإقتصاد القومي للدول النامية بالمساهمة في خطط التنمية وتجميع المدخرات اللازمة .

هذا ولا تقتصر مناسبة وضرورة وتراكم الإحتياطيات – رغم مشاكله العديدة – على الدول النامية بل قد يمتد ذلك لبعض الدول المتقدمة وفقاً

## المبحث الثاني

### إتجاهات ومشاكل الإستثمار فى بعض الدول النامية " دول أمريكا اللاتينية "

الملاحح العامة للإتجاهات ونتائج الإستثمارات :  
- مشاكل بعض أوجه الإستثمار

#### الملاحح العامة للإتجاهات ونتائج الإستثمارات :

أشرنا فى المبحث السابق إلى مشاكل تراكم و إستثمار الإحتياطيات فى البرازيل (١) والتي تتمثل فى نظرة الرأى العام إلى الإحتياطيات المتراكمة بإعتبارها فائضاً فى الموارد عن النفقات وبالتالي يتعين إضافة مزايا جديدة أو تحسين مستوى المزايا المقررة وذلك لإستنفاد هذه الإحتياطيات وذلك فضلاً عما يعتقد الرأى العام - وتسانده فيه الحكومات - من ضرورة إتجاه الأموال المستثمرة وجهة إجتماعية لا تهتم بعائد الإستثمار إهتماماً رئيسياً و أساسياً مما أدى إلى إنخفاض معدل الإستثمار المحقق عن معدل الفائدة المفترض عند تحديد معدل الإشتراكات .

هذا وقد إتضح من احد التقارير المعروضة على المؤتمر الإقليمي الثامن للدول الأمريكية الأعضاء فى منظمة العمل الدولية إختلاف إتجاهات إستثمارات أموال الضمان الإجتماعى فى الدول المشار إليها إختلافاً جوهرياً وفقاً للموضح فى الفقرات التالية : (2)

ففى بعض الدول - كأرجنتين وبناما وشيلي (صناديق معينة ) وكستاريا ونيكاراجوا (وكندا والولايات المتحدة ) (٣) - يتمثل الشكل العادى للإستثمار فى الأوراق المالية ذات العائد الثابت وهى السندات والأوراق المالية الحكومية والقروض قصيرة أو طويلة الأجل ( للمؤمن عليهم ذاتهم وللمنشنات الخاصة) والودائع لأجل بالبنوك .

(١) ص ١٨٦

2) the role of social security and improved living .  
And working standers in social and economic  
Development , op.cit .,pp.70- 73 .

(٣) دولتان متقدمتان إقتصاديا .

وبالنسبة للإستثمار فى السندات والأوراق الحكومية فيكون لى بعض الدور , فى حقيقة الأمر , قرصاً إجبارياً تواجه به الحكومات إلتزامتها الفورية (وغالباً ما يتمثل الضمان الوحيد فى إصدار سندات غير قابلة للتحويل فى بعض الاحيان ) وفى دول أخرى تكون الإستثمارات فى السندات الحكومية مجرد وسيلة لتمويل جزئى للإشترابات المتأخرة على الدولة .

أما القروض التى تعطى للمؤمن عليهم أو غيرهما فغالباً ما تكون مجرد إمتياز للأقلية وغالباً ماتنخفض قيمتها الحقيقية عند الوفاء بها نتيجة لإنخفاض القوة الشرائية للنقود .

وفى دول أخرى – كما فى باراجواى وجواتيمالا والسلفادور والمكسيك – توجه نسبة كبيرة من الإحتياطات إلى الإستثمار فى عقارات تستخدم بمعرفة الهيئة القائمة على إدارة الضمان الإجتماعى أو لإستخدام أجهزة الخدمات الطبية - وهو الغالب - أو كوسيلة للحصول على عائد وهنا فغالباً فتتمثل العقارات فى مساكن توجر للمؤمن عليهم .

وتتميز الإستثمارات العقارية بإحتفاظها بالقيمة الحقيقية للمبالغ المستثمرة ومع ذلك فإن من الشكوك فيه تحقيقها \_ من اناحية العملية \_ لعائد إستثمار ملائم .

ومن أمثله الإستثمارات التى قد تحتفظ بقيمتها الحقيقية الاراضى الزراعية – كما فى شيلى وكستاريا وجواتيمالا – وإلى حد ما الأنشطة الصناعية والتجارية .

على أن العقارات وما يماثلها من أوجه الإستثمار لا تعتبر – كما سبقت الإشارة – مصدراً ذا شأن لتحقيق عائد فحصيلتها تكون ضئيلة بل وتنعدم فى بعض الاحيان .

وفيما يلى بيان بمعدل إستثمار إحتياطات الضمان الإجتماعى فى بعض الدول :

الدولة	١٩٦١	١٩٦٢	١٩٦٣	١٩٦٤
باراجواي	—	٠,٧	١,٤	٢,٣
باناما	—	—	—	٤,٧
الدومينكان	٣	٢,٥	٠,٧	—
نيكاراجيوا (١)	٣,٩	٣,٨	٣,٥	—

وبذلك فإن معدل الإستثمار المحقق (ينخفض) من ذلك الذي تحققه البنوك والهيئات الإستثمارية وغالباً ما يكون أقل من الفوائد على الودائع الثابتة بالبنوك وبالتالي أقل من معدل الإستثمار المفترض أثناء القيام بالحسابات الإكتوارية .

وفي هذا الشأن فقد نشرت بعض الأرقام ذات الدلالات الهامة فيما يتعلق بفئات معينة من الإستثمارات .

فقد إتضح من دراسة أجريت في شيلي سنة ١٩٥٧ (٢) أن حصيلة إيجار العقارات التي قامت بشرائها مؤسسة التأمين الإجتماعي - كوجه من أوجه الإستثمار - قد بلغت ١٤٣,٣ مليون بيزو بينما بلغت المصاريف الإدارية لتحصيل هذه الإيجارات ٢٢٣ مليون بيزو , وفي ذات السنة حققت حصيلة إيجارات عقارات صندوق المستخدمين العموميين ٦٨٨,٤ مليون بيزو بينما بلغت النفقات الإدارية لتحصيلها ٧٧٢ مليون بيزو .

ويرجع العائد الضئيل على بعض الإستثمارات الى عديد من الأسباب منها عدم خبرة هيئات الضمان الإجتماعي في مجال الإستثمار وعدم توافر هيئة من العاملين المتخصصين اللازمين للقيام بسياسة إستثمار مستقلة .

(١) المعدل خاص بالسنوات المالية ١٩٦١/٦٠ , ١٩٦٢/٦١ , ١٩٦٣/٦٢ .

2) "seguridad socialy desarrollo economico en chile", Dr. sajvador allonde and dr. carlos Montoya.

وهناك مسألة هامة تتعلق بالمحافظة على القيمة الحقيقية للأموال المستثمرة نظراً لما تعانيه دول أمريكا الجنوبية من تضخم مستمر يؤثر على إستثمارات هيئات الضمان الإجتماعى .

وعلى سبيل المثال فقد إتضح من الدراسة التى أجريت فى شيلى والمشار إليها بعالية ان ٨٠٪ من إحتياطات التأمين الإجتماعى قد فقدت فى الفترة ما بين عامى ١٩٤٥ ، ١٩٥٧ كنتيجة للتضخم وطبيعة أوجه الإستثمار .

ومن ناحية أخرى فقد تم تقدير الخسارة فى إحتياطات صناديق التأمين القومية بالأرجنتين ب ٨٠٪ منها حتى آخر اكتوبر سنة ١٩٦١ وذلك كنتيجة للتضخم (١) .

وهناك أمثلة أخرى لفقد جزء من إحتياطات التأمينات الإجتماعية فى دول أخرى كنتيجة للتضخم وان كان ذلك بصورة أقل من تلك التى رأيناها فى شيلى والأرجنتين كدولتين لهما تاريخ طويل فى التضخم الخطير .

#### مشاكل بعض اوجه الإستثمارات:

يمكن من واقع التقرير الذى عرض على المؤتمر الثامن للدول الأمريكية الأعضاء فى منظمة العمل الدولية والسابق الإشارة إليها عرض البيانات التالية عن بعض أوجه إستثمار إحتياطات التأمينات الإجتماعية فى الدول المشار إليها (١) :-

#### أولاً : الإستثمار فى مبان للخدمات الطبية :

استثمرت كثير من الدول الامريكية جزءاً هاماً من أموالها فى بناء وتجهيز المستشفيات والعيادات والمنشآت الأخرى اللازمة لتقديم الرعاية الطبية للمؤمن عليهم وفقاً لما يلى :

١- أقامت شيلى - باعتبارها الدولة الاولى فى المنطقة التى تنشئ نظاما للتأمين الصحى العام - سلسلة من العيادات والمستشفيات على مستوى الدولة تخدم كافة المجتمع ( تم تسليمها الى خدمات الصحة القومية عند إنشائها)

(١) مشتق من بيانات عن

- " analisis economico financiero des cajas nacionales De prevision social " ministry of labour and social Security , November 1963 .
- 2) the role of social security and improved living and Working standards in social and economic development, Op. cit., pp. 73 – 77.

٢- أقامت كولومبيا مستشفيات في Bagota (بها ٦٥٠ سرير) وفي كل من Buga , Palmira and call (وبها جميعاً ٦٤٠ سريراً) .

٣- قامت أنظمة الضمان الإجتماعى فى المكسيك بنشاط ضخم اذ أنشأت و جهزت حتى ديسمبر سنة ١٩٦١ مستشفى عام , ٥١ مستشفى متخصص , ٥٣ مستشفى تعليمى وطاقتها جميعاً ١١,٤٠٠ سرير ولا يدخل فى ذلك العيادات الخارجية والمراكز الطبية.

٤- كانت بيرو الدولة الأمريكية الأولى التى تقيم مستشفى عماليا خاصا للتأمين الإجتماعى (مستشفى ليما Lima للعمال المؤمن عليهم ) واتبعت هذه السياسة فى المستشفيات الأخرى كتلك فى سيرو دى باسكو cerro de Pasc0 وهيارايكا huariaca وهياخو huacho واريكيوبا Arequipa ومستشفى ليما "Lima" للمؤمن عليهم ذوى المرتبات .

٥- تقيم مؤسسات التأمين الإجتماعى فى باراجواى والسلفادور وكستاريا مستشفيات مركزية كبيرة خاصة بها . ويتم إنشاء المستشفيات التى أشرنا الى مجرد أمثلة لها من مصدرين للتمويل.

ففى بعض الهيئات كما فى السلفادور وكولومبيا تقام وتجهز المستشفيات والمراكز الطبية من إحتياطات التأمين الصحى أو من نسبة معينة من إشتراكات هذا التأمين .

وفى هيئات أخرى كما فى باراجواى وبيرو والمكسيك يتم توفير الأموال اللازمة من الإحتياطات الإكتوارية لتأمين المعاش (أو تأمين إصابات العمل ) بإعتبار أن إقامة المستشفيات وجه من أوجه استثمار هذه الإحتياطات أى بغرض الحصول على عائد استثمار مناسب .

على أن تلك الإستثمارات لم تف فى العادة بوظيفتها التمويلية خاصة بالنسبة لإحتياطات تأمين المعاش رغم تحقيقها لوظيفتها الإجتماعية اذ أدى استثمار جزء كبير من إحتياطات الضمان الإجتماعى فى التجهيزات الطبية الى تقدم المستوى الصحى بدرجة كبيرة .

(( ثانياً )) : الإستثمار فى المساكن :

رأينا فى المبحث الأول كيف ضغط الرأى العام فى البرازيل – وتسانده الحكومه – على توجيه إحتياطات التأمينات الإجتماعية المتراكمة الى الإستثمار فى إنشاء وتأخير المساكن للمؤمن عليهم أو منحهم قروضاً لهذا الغرض .

ورأينا كيف أن مثل تلك الإستثمارات قد أدت إلى نقص معدل الإستثمار المحقق عن المعدل المفترض عند تحديد معدل الإستثمارات إذ يطالب المقترضون بأن تكون فائدة القروض عند أقل حد ممكن باعتبارهم أصحاب الإحتياجات وفى ذات الوقت يطالب مستأجرو العقارات بأن يؤدو إجازات منخفضة – أو عدم أداء أية إجازات على الإطلاق – باعتبارهم أيضا ملاك هذه الإحتياجات .

وفى حقيقة الأمر فإن ندرة المساكن وردائه معظم القائم منها تشكل مشكل تختلف مدى خطورتها من دولة لأخرى من دول أمريكا اللاتينية ويزيد من خطورتها ما تعانيه هذه الدول من انفجار سكانى .

ورغم أن هذه المشكلة لا تتعلق اساساً بنشاط هيئات الضمان الإجتماعى فإن كثيراً منها يحس أن من واجبه المساهمة فى حلها .

ذلك أن بناء مساكن صحية يساهم فى رفع المستوى الصحى للشعب وهو امر تهتم به هيئات التامين الصحى , ومن ناحية أخرى فإن لتوافر المساكن الصحية الملائمة أثره فى تقوية الصلات العائلية وفى تحقيق فوائد إجتماعية أخرى مما يدفع هيئات الضمان الإجتماعى إلى توجيه إستثمارات ضخمة للإسكان .

ولقد كانت هذه الإعتبارات وراء دعوة المؤتمر الثالث للضمان الإجتماعى للدول الأمريكية – المنعقد ببيونس أيرس Buenos Aires سنة ١٩٥١ – الى استثمار قدر معقول من إحتياجات الضمان الإجتماعى فى بناء مساكن للعائلات ذات الدخل المنخفض .

ومن ناحية أخرى فقد إعتد مؤتمر الضمان الإجتماعى الخامس للدول الأمريكية - المنعقد سنة ١٩٥٥ بكاركاس Caracas - قراراً يقضى بان يجب على هيئات الضمان الإجتماعى أن تتعارف معاً على حل مشكلة الإسكان عن طريق إستثمار جزء من أموالها فى هذا الغرض , ومن المفضل ان يكون ذلك فى شكل قروض إسكان تقدم للهيئات العامة المختصة .

وللتدليل على إتباع هذه السياسة العامة والصور المختلفة التى تمت بها عرض فيما يلى العديد من الأمثلة :

١- إستثمرت هيئات تامين المعاش فى البرازيل مبالغ كبيرة فى بناء المساكن وفى تقديم قروض مرهونة بمساكن وإتبع ذلك على وجه الخصوص مؤسسة تأمين العاملين بالصناعة ( I.A.P.I ) .

٢- وجهت العديد من هيئات الضمان الإجتماعى فى شىلى مبالغ كبيرة من احتياطاتها المستثمرة إلى بناء مساكن - للبيع أو للإيجار - وإلى القروض المضمونة برهون عقارية .

ورغم تعديل السياسة الخاصة بالبناء المباشر على أثر إنشاء هيئة عامة للمساكن تعتبر مسئولة عن البناء وفقاً لخطة وقواعد قومية فقد احتفظت هيئات الضمان الإجتماعى بالحق فى تخصيص مساكن للمؤمن عليهم .

٣- وفى اكوادور فإن كلاً من صندوق التأمين وصندوق المعاشات - وقد تم اندماجهما معاً - يمنح قروضاً برهون عقارية لشراء أو تشييد أو تعليية أو ترميم المساكن ولتملك الأراضى أو إسترداد المرهون منها مقابل ديون لهيئات الإئتمان الأخرى على فترات أقصر من تلك التى تمنحها هيئات التأمين الإجتماعى .

(وقد بدأت هيئات التأمين الإجتماعى فى وضع خطة لبناء المساكن).

٤- وفى المكسيك بدأت مؤسسة التأمين الإجتماعى نشاطاً متزايداً فى شأن توجيه بعض احتياطاتها للإستثمار فى الإسكان فبلغت الأموال المستثمرة فى الإسكان ٣٧ ٤ مليون بيزو وذلك فى ١٩٦١/١٢/٣١ (٨٩١٥ مسكن) .

٥- وفى المكسيك بدأت مؤسسة التأمين الإجتماعى بضمان القروض التى يحصل عليها العاملون بها لشراء المساكن .

٦- وفى نيكاراغيوا قامت مؤسسة التأمين الإجتماعى بضمان القروض الخاصة بإنشاء المساكن .

٧- ( وفى باراجواى قامت مؤسسة التأمين الإجتماعى ببيع قطع أراضى للبناء وإنشاء مساكن للبيع أو للإيجار للمؤمن عليهم).

٨- وفى بيرو أنشأت صناديق التأمين الإجتماعى مساكن إقتصادية (ذات تكاليف محدودة) فى عدد من الأماكن وقامت مؤسسة التأمين الإجتماعى القومى بتقديم قروض للعاملين بها لشراء أو بناء المساكن , ووضع صندوق معاشات العمال اليدويين خطة لبناء المساكن من خلال مجلس الإسكان القومى الذى يقوم ببناء المساكن .

٩- وفى أوروغواى قامت صناديق التأمين بتقديم مساكن ليؤجرها ذوى المعاشات .

١٠- وفي فنزويلا إستثمرت مؤسسة التأمين الإجتماعى بعض أموالها فى سندات بنك الذى يقوم بالتخطيط للإسكان .

وإذا كان من غير المعقول إغفال المزايا الجمه للإستثمار فى بناء مساكن فليس من الممكن , من ناحية أخرى , تجاهل المصاعب العديدة التى واجهتها العديد من هيئات التأمين الإجتماعى التى توجه بعض احتياطاتها للإستثمار ف هذا الغرض .

فقد إتضح لنا من الجدول رقم ٦ ٤ الخاص بمعدل الإستثمار الذى حققته نظم التأمينات الإجتماعية فى بعض الدول كيف أن مثل هذا المعدل يعتبر منخفضاً عن المعدل المفترض عند تعديل معدل الإشتراكات .

وفضلاً عن ذلك فقد إنعدم عائد الإستثمار بل وتحققت خسارة فى بعض الأحيان نتيجة عدم كفاية خبرة هيئات التأمين الإجتماعى فى مجال الإستثمار ولضخامة النفقات الإضافية . **overheads** .

هذا فضلاً عن أنه غالباً ما يتم تثبيت القيمة الإيجارية للمساكن التى تقيمها هيئات التأمين الإجتماعى اما بمعرفة الحكومات أو نتيجة للضغط الذى يمارسه المؤمن عليهم مستأجرو هذه المساكن تجاه أية زيادة فى قيمة الإيجارات لمواجهة إنخفاض القوة الشرائية للنقود .

وإذا ما تمثلت سياسة الإستثمار فى بيع المساكن على آجال طويلة فإن التضخم يودى إلى إنخفاض القيمة الحقيقية للديون المسددة .

وكقاعدة عامة فإن القوة الشرائية للنقود وزيادة قيمة المساكن يكون فى صالح اقلية صغيرة من المقترضين لا تمثل أكثر الفئات إستحقاقاً من الناحية الإقتصادية أو العائلية بل تمثل أحياناً العاملين بهيئات التأمين الإجتماعى ذاتها.

وحتى يمكن تحقيق المزايا الإجتماعية الناشئة عن الإستثمار فى المساكن الى جانب تقليل المصاعب التى تواجه هيئات التأمين الإجتماعى فى هذا المجال فإنه يجب أن يتم توجيه الإستثمارات الى الهيئات العامة المختصة بتشديد المساكن وحل مشاكل الإسكان والتي نجدها فى مختلف الدول .

ذلك أن تمويل مثل هذه الهيئات التى من المفترض قدرتها الفنية والإدارية على بناء المساكن وتحصيل الإيجارات أو فوائد وأقساط القروض يرفع عن كاهل هيئات التأمين الإجتماعى العديد من المشاكل فى ذات الوقت الذى تيح لها ربط تقديم هذه الغستثمارات بالتوزيع العادل بين المؤمن عليهم .

\* هذا وحيث تواجه بعض الدول تضخماً مستمراً أو تتعرض لذلك فيجب وضع قواعد لتأكيد المحافظة على القيمة الحقيقية للأموال المستثمرة في المساكن .

وفي شيلي فقد تم تنفيذ نظام لهذا الغرض يتمثل في إجراء تسويات سنوية للديون والمبالغ المدفوعة كفوائد وإستهلاكات وذلك وفقاً لأرقام قياسية خاصة على ضوء الزيادة في الاجور من ناحية وإرتفاع نفقات المعيشة من ناحية أخرى .

ثالثاً : الإستثمار في القروض :

الى جانب المبالغ المستثمرة في قروض – مضمونة برهن عقارى – لشراء المساكن بمعرفة المؤمن عليهم , تقوم بعض هيئات التأمين الإجتماعى بمنح قروض شخصية للمؤمن عليهم – قصيرة أو متوسطة الاجل – وذلك لأغراض أخرى غير شراء أو بناء المساكن .

\* وفي هذا الشأن يجب أن نلاحظ أن من الصعب على العاملين فى امريكا اللاتينية الحصول على إنتمان نقدى من البنوك التجارية كما ان من النادر وجود منشآت للإنتمان الإجتماعى لذوى الدخل المنخفضة إن لم تكن معدومة تماماً .

\* وعلى ذلك فإن هذا النوع من القروض يفي حاجات العاملين المحتاجين لقروض ويحميهم من الإلتجاء إلى المرابين الذين يطالبون بفوائد مرتفعة جدا .

\* ولقد اصبحت هذه القروض واحدة من الأنشطة الرئيسية لصندوق تأمين ذوى المرتبات فى شيلي .

كما توسع كل من صندوقى التأمين والمعاشات فى اكوادور فى منح القروض قصيرة الاجل الغير مضمونة وإلى جانب ذلك أنشأ صندوق تأمين المعاش مكتباً رسمياً لمنح قروض قصيرة الأجل – مضمونة – للمؤمن عليهم ولغيرهم .

على أنه نظرا للصعوبات المالية التى تواجه هيئات التأمين الإجتماعى فى مجال التحقق من الهدف الحقيقى للإقتراض فإنه غالباً ماتنفق المبالغ المقترضة فى حاجات غير ضرورية بل وفى الكماليات.

وقد ترتب على السهولة النسبية للإقتراض من هيئات التأمين الإجتماعى الإلتجاء إلى الحصول على قروض غير ضرورية وهو ما تتميز به الكثير من شعوب أمريكا اللاتينية .

\* ووفقاً لذلك ونظراً لأن مثل هذه القروض لا علاقة لها بأغراض التأمين الإجتماعى فضلاً عن انها تشكل صعوبات إدارية لهيئات التأمين الإجتماعى فإنه يمكن القول بأن مساوى هذا الوجه من أوجه الإستثمار اكبر من مزاياه وأن على الدولة ذاتها تنظيم وإدارة الهيئات المختصة بالإئتمان الإجتماعى .

هذا وقد إنتهى التقرير الذى عرض على المؤتمر الثامن للدول الامريكية الأعضاء فى منظمة العمل الدولية - بعد إستعراضه لإتجاهات وأوجه إستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية فى هذه الدول - إلى ما يلى :

أولاً : لقد ساهمت إستثمارات هيئات الضمان الإجتماعى فى دول أمريكا اللاتينية فى تقدمها الإقتصادى والإجتماعى .

ثانياً : لم تف الإستثمارات بالغرض التمويلى لها فى دول كثيرة ليس فقط بسبب نقص الخبرة الإستثمارية لدى هيئات التأمين الإجتماعى بل أيضاً نتيجة لان هذه الهيئات تجد نفسها أمام غتجاهين متعارضين : إما أن تتمسك وتصر على الإحتفاظ باستقلالها فى مجال إستثمار أموالها رغم انه ليس لها خطة إستثمار مناسبة وأما أن ترضخ للضغط الخارجى - خاصة السياسى - لتقويض هذا الإستقلال فى اور الإستثمار دون تقديم خطة إستثمار ودون توفير أية ضمانات للأموال المستثمرة .

ثالثاً : ليس صحيحاً أن تحرم خطط التنمية الإقتصادية من الأموال المستثمرة رغم أن خبرة الكثير من هيئات التأمين الإجتماعى الأمريكية فى مجال الإستثمار فى قروض حكومية - جبراً أو إختياراً - كانت سينة بحيث أدت الى أحجام أو تردد هذه الهيئات فى توجيه قدر كبير من إستثماراتها فى هذا المجال .

(ويرى الباحث أن من المفيد أن نشير فى صدد دور التأمينات الإجتماعية فى التنمية الإقتصادية الى دراسة حديثة تمت فى إطار صندوق النقد الدولى ويتبين منها ان دور التأمينات الإجتماعية فى التنمية الإقتصادية لن يكون كبيراً اذا أستثمرت الأموال المدخرة عن طريقها فى سد العجز العادى للميزانية أو اذا استخدمت فى إقامة المساكن

---

1) Ibid .,pp.77,78.

أو في تقديم القروض التي لا تستخدم في تمويل مشروعات إنتاجية<sup>(١)</sup>

**رابعاً :** وفقاً لما جاء بالبند السابق ( الفقرة الأولى) فإن على الحكومات أن تغير موقفها من هيئات التأمين الإجتماعي فتوفر لأموالها الضمانات المناسبة للوفاء بفوائدها وإستهلاك قروضها الحكومية .

**خامساً :** فضلاً عن المساهمة في خطة التنمية الإقتصادية فإنه يجب أن توجه بعض إستثمارات إحتياطيات التأمينات الإجتماعية لمشروعات خاصة – مع إعطاء الأولوية لأكثرها عانداً – تحقق أكبر صالح ممكن للمؤمن عليهم أن لم يكن للمجتمع ككل .

**سادساً :** لا يجب أن تؤدي مشاركة أموال التأمينات الإجتماعية في تمويل خط التنمية الإقتصادية إلى تعريض إستقلال هيئات التأمينات الإجتماعية بحيث تحتفظ بالحق في التصويت وإبداء الرأي عند مناقشة سياسة إستثمار أموالها .

#### الخلاصة :

نخلص من هذا المبحث إلى أنه يجب على هيئات التأمين الإجتماعي وضع سياسة إستثمار ملائمة لإحتياطيات التأمينات بحيث تحقق هدفها التمويلي الى جانب وفائها بالإغراض الإجتماعية .

ومن هنا فإنه يجب أن تساهم إحتياطيات التأمينات الإجتماعية في تمويل خطط التنمية الإقتصادية على أن تقدم الدولة الضمانات المناسبة لهيئات التأمين الإجتماعي وتتيح لها مناقشة أوجه إستثمار هذه الإحتياطيات التي يتعين – حتى تحقق التأمينات الإجتماعية دورها في مجال التنمية الإقتصادية – أن توجه لتمويل المشروعات الإنتاجية .

ومن ناحية أخرى فإنه يجب أن توجه بعض إحتياطيات التأمينات الإجتماعية الى مشروعات إجتماعية لصالح لامؤمن عليهم – أو المجتمع ككل – وعلى أن تحقق أكبر عائد ممكن .

1) Riviglio, Social Security : A means of savings Mobilization, Staff Papers , Vol . XIV , NO. 2, July 1967, pp. 324-367.

مشار اليه في

برهام محمد عطالله ، مدخل الى التأمينات الإجتماعية ، دار المعارف ، سنة ١٩٦٩ ، ص ١٣٦ ، ١٣٧ .

ومن المفضل في هذا الشأن أن يترك تنفيذ عمليات الإستثمار في هذه المشروعات الإجتماعية الى هيئات متخصصة على أن تهيمن هيئات التأمين الإجتماعي على خطط التنفيذ .

ويجب أن تساهم الدولة , بالنسبة لهذه المشروعات , في ضمان أموال التأمينات الإجتماعية وحصولها على عائد إستثمار معقول .

هذا وفي غياب سياسة الإستثمار الملائمة فإن إحتياجات التأمينات الإجتماعية وعائد إستثمارها يتعرضان للضياع نتيجة لإنخفاض القوة الشرائية للنقود أو لعدم تخصص هيئات التأمينات الإجتماعية في مجال الإستثمار أو لعدم ضمان الدولة للأموال المستثمرة وتوفيرها للحماية اللازمة لأوجه الإستثمار المختلفة أو لهذه الأسباب مجتمعة .

## الفصل الثالث إتجاهات ومشاكل الإستثمار فى مصر

التطور فى سياسة و أوجه الإستثمار –  
مشاكل أهم أوجه الإستثمار .

### تمهيد وخطة البحث :

رأينا فى الفصل الأول كيف أن عائد إحتياطيات نظام التأمينات الإجتماعية فى مصر يحتل أهمية كبيرة بين مصادر تمويل نفقات هذا النظام مما يدعو للإهتمام بوضع سياسة مناسبة لإستثمار هذه الإحتياطيات .

على أن دراسة الوضع فى مصر تبين أن سياسة الإستثمار قد أخذت إتجاهين متعارضين تماماً ففى مرحلة أولى إستقلت هيئة التأمينات الإجتماعية بإستثمار إحتياطيات التأمينات إستقلالاً كاملاً وفى مرحلة ثانية فقدت كل سلطة لها فى هذا المجال وترك الأمر لوزارة الخزانة دون أى تدخل منها , ولم يسلم أى من هذين الإتجاهين من بعض المشاكل .

ومن هنا فإن الباحث يخصص المبحث الأول من هذا الفصل لدراسة التطور فى سياسة وأوجه الإستثمار حيث يقوم ببيان كيفية إستثمار الإحتياطيات والتطور الذى تم فى هذا المجال وفى أوجه الإستثمار المختلفة ثم يقوم ببحث معدلات الربح المحقق فى كل من أوجه الإستثمار وتأتى بعد ذلك وفى مبحث ثان دراسة مشاكل أهم أوجه الإستثمار والتي تتمثل فى الأوراق المالية والقروض ثم فى الإستثمار الحكومى .

وسيراعى الباحث بيان النتائج المستخلصة من الدراسة فى نهاية كل من هذين المبحثين .

## المبحث الأول التطور في سياسة وأوجه الإستثمار

التطور في سياسة الإستثمار – تطور  
أوجه الإستثمار – متوسط معدلات الربح  
المحقق من أوجه الإستثمار – الخلاصة

### التطور في سياسة الإستثمار " كيفية إستثمار الإحتياطيات " :

مرت عملية إستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية في مصر بمرحلتين : الأولى  
وهي التي يطلق عليها الباحث سياسة الإستثمار الذاتي والثانية – وهي الممتدة حتى  
الآن – ويطلق عليها الباحث سياسة الإستثمار الحكومي .

ونتناول فيما يلي كلا من هاتين المرحلتين :

#### المرحلة الأولى : الإستثمار الذاتي " عن طريق لجنة إستثمار "

ويقصد بالإستثمار الذاتي قيام الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية بإستثمار  
إحتياطيات التأمينات بمعرفتها .

ولهذا الشأن فقد إهتمت تشريعات التأمينات الإجتماعية بإنشاء لجنة للإستثمار (١)  
منبثقة عن مجلس إدارة الهيئة من المختصين من أعضائه في شئون الإستثمار (٢)  
تختص بالإشراف على وسائل إستثمار الإحتياطيات وعلى الأخص إقتراح قواعد  
الإستثمار يوضع برامج الإستثمار وتحديد الإختصاصات فيما يتعلق بتنفيذ هذه  
البرامج (٣) .

وقد ظلت هذه اللجنة – منذ إنشاء الهيئة في إبريل سنة ١٩٥٦ – تقوم بتوجيه  
الأموال المستثمرة ببحث الحالات المختلفة للإستثمار كل على حده وترفع

(١) م ١٣ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ ، م ١١ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ حتى تعديله  
بالقرار بقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦١ .

(٢) المذكرة لايضاحية للقانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ ، م ١١ من القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ قبل  
تعديله بالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦١ .

(٣) م ١٤ ، م ٢/١٥ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ ، م ١٢ ، م ١٣ من القانون رقم ٩٢ لسنة  
١٩٥٩ .

توصياتها إلى مجلس الإدارة للتصديق عليها إلى أن أقر مجلس الإدارة قواعد للإستثمار بجلسته الأولى المنعقدة في ١٤، ١٥، ١٦/٢/١٩٦٠ .

وقد تضمنت هذه القواعد ما يلي<sup>(١)</sup> :

أولاً - القروض :

يقتصر منح القروض على الهيئات الآتية :

أ - أصحاب الأعمال المشتركين في الهيئة على أن يكون الغرض من القرض متصلاً مباشرة بنشاطهم الإقتصادي ولا يتعارض مع التخطيط العام للدولة.

ب - الهيئات العامة والجمعيات التعاونية التي يصدر بتعيينها قرار من مجلس الإدارة بناء على إقتراح لجنة الإستثمار .

ويشترط لمنح القروض إلى الهيئات المذكورة تقديم ضمان من أحد الهيئات الآتية :

١ - الحكومة .

٢ - الهيئات العامة التي يصدر بتعيينها قرار من مجلس الغدارة .

٣ - خطابات ضمان من البنوك التي تحددها لجنة الإستثمار على أن يكون الضمان في الحدود المصرح بها بمعرفة وزارة الإقتصاد .

٤ - رهن عقارى من المرتبة الاولى وعلى ألا يزيد مبلغ القرض عن ٥٠ % من قيمة العقار المقدر بمعرفة أحد الخبراء المعتمدين من وزير الإقتصاد .

٥ - رهن حيازي على أوراق مالية يشترط فيها أن تكون من بين الأوراق التي يجوز للمؤسسة الشراء منها وعلى ألا يزيد مبلغ القرض عن ٦٠ % من القيمة السوقية لهذه الاوراق وقت التعاقد ولا يجوز أن يكون بينها أسهم أو سندات الهيئة المقترضة نفسها . وترفع النسبة المذكورة إلى ٧٥ % من القيمة السوقية اذا كان القرض برهن حيازي لسندات حكومية .

ج - الجمعيات التعاونية لبناء المساكن بشرط ألا يقل عدد أعضائها من العمال المشتركين في الهيئة عن ٧٥ % من مجموع عدد أعضاء الجمعية وعلى

(١) التقرير السنوى لمؤسسة التأمينات الاجتماعية عن الفترة المالية من يناير ١٩٦١ حتى يونيو ١٩٦٢ ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ٢٧ ، ٢٨

أن يتم ذلك الإقراض بضمان بنك الإنتمان العقارى أو أى بنك آخر يصدر به قرار من مجلس الإدارة . ويجب ألا يجاوز ما يخصص لهذا الغرض ١٥٪ من مجموع أموال الهيئة المستثمرة .

ثانياً – شراء أوراق مالية :

أ – شراء أسهم وسندات شركات مساهمة عربية بشرط :

- ١- ألا تقل قيمتها السوقية عن قيمتها الاسمية .
- ٢- أن تكون قد صرفت كوبونات خلال كل من الثلاث سنوات الاخيرة على الأقل وألا يقل ريعها بالنسبة للمؤسسة عن ٥٪ سنوياً على أساس متوسط قيمة الكوبونات المنصرفة خلال الثلاث سنوات الأخيرة .

وتحدد الأموال التي تخصص لإستثمارها فى شراء هذه الأوراق بما لا يجاوز ٣٥٪ من مجموع الأموال المستثمرة .

ب – شراء سندات قروض حكومية :

وتحدد الاموال التي تخصص لإستثمارها فى شراء هذه الأوراق بما لا يجاوز ١٥٪ من مجموع الأموال المستثمرة .

ثالثاً – بناء عقارات سكنية :

يكون الغرض منها التأجير أو التمليك وعلى ان تكون الأولوية فى اسكانها للعمال المشتركين فى الهيئة ويكون الحد الأقصى للأموال التي تخص لهذا الغرض ١٥٪ من أموال الهيئة المستثمرة .

رابعاً – المساهمة فى تأسيس شركات جديدة :

ويشترط ألا تزيد المبالغ المخصصة لإستثمارها فى هذه الشركات عن ١٥٪ من مجموع أموال الهيئة المستثمرة .

خامساً – إيداعات ثابتة بالبنوك :

ويكون الإستثمار فى هذه الإيداعات بما لا يجاوز ١٠٪ من الأموال المستثمرة ويصدر بتعيين هذه البنوك قرار من مجلس الإدارة بناء على إقتراح لجنة الإستثمار .

سادساً – حسابات جارية بالبنوك :  
ويشترط صدور قرار من لجنة الإستثمار بتحديد البنوك التى يمكن فتح حسابات جارية بها .

### المرحلة الثانية : الإستثمار الحكومى " عن طريق وزارة الخزانة "

وقد بدأت هذه المرحلة فى ١٩٦٢/١/٣ بصدور القرار الجمهورى رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ فى شأن قيام وزارة الخزانة بإستثمار أموال التأمينات الإجتماعية .

ووفقاً لهذه السياسة عهد إلى وزارة الخزانة بإستثمار أموال التأمينات الإجتماعية التى يقرر مجلس إدارة هيئة التأمينات الإجتماعية إستثمارها فى مصر على أن تؤدى الوزارة المذكورة للهيئة مقابل إستثمار بواقع ٣,٥ ٪ سنوياً يضاف إليه ١ ٪ من قيمة هذه الأموال سنوياً مساهمة من الحكومة فى التأمينات الإجتماعية للعمال (١) .

وتؤدى الخزانة العامة مقابل مقابل الأموال المحولة – شهرياً – لحسابها صكوكا غير قابلة للتحويل – تقوم بإعدادها الإدارة العامة للقروض بوزارة الخزانة شهرياً – مدتها سنة قابلة للتجديد تلقائياً ما لم يقرر سدادها تبعاً لظروف الميزانية العامة من ناحية والتزامات الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية من ناحية أخرى .

هذا وإعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٦٦ فإن إحتياطات التأمينات الإجتماعية أصبحت تودع – مع فائض إيرادات قطاع الأعمال المتاح للتمويل وإحتياطات الهيئات والمؤسسات العامة وأموال هيئات الإيداع والقروض الأجنبية والمحلية – فى صندوق للإستثمار تستخدم أمواله فى تمويل إعتادات الإستثمارات فى ميزانتى الأعمال والخدمات وعجز الإيرادات الجارية من المصروفات الجارية (٣) وذلك مقابل فائدة بمعدل ٤,٥ ٪ سنوياً (٤) .

(وتقابل معدل الإستثمار السابق تحديده ب٣,٥ ٪ مضافاً إليه مساهمة الدولة فى التأمينات الإجتماعية السابق تحديدها ب١ ٪ من الاموال المستثمرة) .

- (١) م ١ من القرار الجمهورى رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ .  
(٢) م ١, ٢, ٣ من قرار وزير الخزانة رقم ١٥ لسنة ٦٣ .  
(٣) م ١, ٢ من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء صندوق للإستثمار .  
(٤) م ٩ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ والصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم ١٤٦٣ لسنة ٦٧ .

هذا ويستفاد من التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية والخاصة بالفقرة التي تم فيها هذا التحول الجوهرى فى سياسة استثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية , أن هذا التحول يرجع إلى ما يلى :<sup>(١)</sup>

١- قصور السياسة الإستثمارية التى كانت تنتهجها الهيئة – سياسة الإستثمار الذاتى – سواء من حيث كفاءة عدم ضياع الأموال المستثمرة أو من حيث ضمان حصول الهيئة على عائد منظم ومناسب .

ويبدو ذلك واضحاً من المخاطر التى تعرضت لها الأموال المستثمرة فمن ناحية تعرضت القروض للضياع نتيجة تعسر بعض المقترضين ومماطلتهم فى سداد الأقساط المستحقة عليهم أما لأسباب خاصة بهم أو لأسباب عامة .ومن ناحية أخرى فإن الإستثمار فى الأوراق المالية لم يخل من المخاطر<sup>(٢)</sup> بسبب الهزات العنيفة فى أسعارها وعدم إستقرارها نتيجة تلاعب المستغلين فى الأسعار وإختلال المراكز المالية لبعض الشركات .

٢- المساهمة فى تمويل برامج التنمية .

٣- توفير فرص جديدة للعمل مما يزيد من إتساع القاعدة التأمينية .

٤- ضمان عائد الإستثمار بمعدل معروف يضمن إستقرار موارد التمويل .

٥- تفرغ الهيئة لوظائفها الأساسية فى إدارة نظم التأمين ومتابعة العمل على حل المشاكل العملية التى تصادفها فى بداية مراحل تطبيقها ومرآحل التوسع فيها.

على أن الباحث يرى أن هناك سبباً هاماً – فضلاً عن الأسباب عالية – للتحول عن سياسة الإستثمار الذاتى إلى سياسة الإستثمار الحكومى وهو رغبة الدولة – منذ بدأ الدور الإقتصادى للتأمينات الإجتماعية فى الظهور – فى أن تضع يدها على كافة إحتياطيات التأمينات الإجتماعية .

(١) التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية , عن الفترة من ٦١/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ , عن السنة المالية ٦٣/٦٢ , ص ١٣٥ .

(٢) إتسمت الفترة من أول يناير سنة ١٩٦١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ بصدور القرارات الإشتراكية ورغم تحقق زيادة فى القيم الدفترية للأوراق المالية (المملوكة للهيئة) المؤممة طبقاً لسعر

التأمين الا أن سعر السوق قد نقص من ٦,٣٦٠,٩٨٧ إلى ٦,١٠٤,٧٠٧ أى بمبلغ ٢٥٦,٢٨٠ أى بحوالى ٤,٠٣% تقريباً من القيمة الدفترية التقرير السنوى للهيئة عن الفترة المالية من ١٩٦١/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ ص ٢٩:٣١ .

ففى حين كان ينص قانون التأمينات الإجتماعية الأول - القانون رقم ٤١٩ لسنة ٥٥ - على ترك تعيين رئيس مجلس الإدارة إلى قرار من رئيس الوزراء بناء على ترشيح وزير الشؤون الإجتماعية (١) , جاء القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ لينص على تشكيل مجلس الإدارة برئاسة وزير الشؤون الإجتماعية والعمل المركزى (٢) .

وفى ١٩٦١/٧/٥ صدر القرار بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٦١ بإعتبار مؤسسة التأمينات الإجتماعية مؤسسة عامة .

وفى ١٩٦١/٩/١١ صدر القرار بقانون ١٥٥ لسنة ٦١ المعدل لبعض أحكام القانون رقم ٩٢ لسنة ٥٩ ليقتضى بإلغاء تشكيل لجنة الإستثمار وإختصاصتها (٣)

وفى ذات التاريخ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٧٣ لسنة ٦١ بإخضاع مجلس الإدارة لإشراف نائب رئيس الجمهورية للمؤسسات العامة (٤) وترك مهمة تشكيل لجنة الإستثمار إلى قرار يصدر من مجلس الإدارة (٥) .

ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٢٠٩٢ لسنة ٦٢ بإلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة إعتباراً من ١٩٦٢/٧/١ .

ثم صدر قانون التأمينات الإجتماعية الحالى (رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤) فلم يهتم بتنظيم عملية إستثمار الأموال ولم يحتم تكوين لجنة الإستثمار مكتفياً بالنص على أن يتولى مجلس الإدارة وضع القواعد العامة لإستثمار أموال الهيئة (٦) (وذلك أمر طبيعى فطالما ألحقت ميزانية الهيئة بميزانية الدولة فلا حاجة للجنة إستثمار بل أن النص الخاص بقيام المجلس بوضع القواعد العامة لإستثمار أموال الهيئة نص معطل لا مجال لأعماله).

وأخيراً أنشأت الدولة وزارة للتأمينات تشرف على هيئات التأمين ومن بينها الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية .

(١) م ٥ من القانون رقم ٤١٩ لسنة ١٩٥٥ .

(٢) م ٤ من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٥٩ .

(٣) م ٤ من القرار بقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦١ .

(٤) م ١ من القرار الجمهورى رقم ١٣٧٣ لسنة ٦١ .

(٥) م ١ / ٦ من القرار الجمهورى رقم ١٣٧٣ لسنة ٦١ .

(٦) م ٤ / ٧ من القانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ .

### المبالغ المستثمرة وتطور أوجه الإستثمار :

يصور لنا الجدول التالي إحتياطات التأمينات الإجتماعية المستثمرة خلال الفترة من إبريل سنة ١٩٥٦ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠ .

وقد روعى بيان المبالغ المستثمرة فى كل من أوجه الإستثمار المختلفة والنسبة السنوية إلى إجمالى المبالغ المستثمرة وذلك لإيضاح التطور الذى حدث فى هذا الشأن .

هذا وقد تم إعداد بيانات هذا الجدول من واقع التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية (١) .

---

(١) تقرير الفترة من ٦١/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ ص ٣٦ وتقارير العام المالى ٦٣/٦٢ ص ١٣٦ وتقارير العلم المالى ٦٤/٦٣ , ٣٢ , ٣٣٣ وتقارير العام المالى ٦٨/٦٧ ص ٢ من الحساب الختامى , وتقارير العام المالى ٦٩/٦٨ ص ٢ , ٣ , ٤ من الحساب الختامى وتقارير عامى ٧٠/٦٩ , ١٩٧١/٧٠ ص ٢ من الحساب الختامى .

جدول (٤٧) : المبالغ المستثمرة والتطور في اوجه استثمارها حصل الفترة من  
١٩٥٦/٤/١ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠

السنة	أوراق مالية		قروض		حساب جارى بالبنوك		ودائع ثابتة بالبنوك		وزارة الخزانة		الإجمالي	
	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%	العائد	%	مبالغ	%	مبالغ
1956	23,49	165,643	8,51	60,000	12,16	85,763	55,84	393,785			705,191	2.05
1957	38,76	787,841	29,56	600,000	3,48	70,752	28,25	574,294			2,032,887	4.34
1958	49,11	2,005,679	16,1	653,779	6,48	264,735	28,40	1,159,424			4,083,667	4.67
1959	53,88	3,408,183	19,55	1,236,814	10,51	664,919	16,06	1,016,150			6,326,066	3.93
1960	51,07	5,592,258	16,01	1,753,442	23,79	2,604,784	9,13	1,000,000			10,950,484	4.17
1961	34,77	6,311,637	15,19	2,757,253	16,99	3,082,956	5,51	1,000,000	27,54	5,000,000	8,151,831	3.77
30/06/1962	24,05	6,360,987	12,62	3,336,810	9,65	2,551,981	3,78	1,000,000	49,90	13,200,000	26,449,778	3.54
٦٣ / ٦٢	12,60	6,363,020	7,90	3,969,217			0,90	425,000	78,60	39,597,46	50,354,583	4.18
٦٤ / ٦٣	8,00	6,166,881	5,10	3,902,598					86,90	66,567,646	76,637,125	4.49
٦٥ / ٦٤									92,14	116,648,174	126,600,000	
٦٦ / ٦٥	3,39	6,160,681	1,90	3,463,000					94,71	172,314,103	181,937,484	4.55
٦٧ / ٦٦	2,68	6,658,739	1,18	2,923,094					96,14	238,397,688	274,979,521	4.68
٦٨ / ٦٧	1,99	6,528,348	80	2,643,048					97,21	319,412,010	328,584,006	4.51
٦٩ / ٦٨	1,54	6,285,262	0,57	2,351,347					9789	400,495,895	409,132,504	4.47
٧٠ / ٦٩	1,19	5,964,641	0,41	2,036,250					98,40	491,177,443	499,978,334	4.41
٧١ / ٧٠	2,23	13,388,467	0,28	1,705,343					97,49	585,115,075	600,208,885	4.47

- (١) بصدر قرارات التأميم تعين تعديل القيمة الدفترية للأوراق المالية المؤممة وفقاً لسعر التأميم فتحققت زيادة في قيمتها الدفترية - مع تحويلها لسندات - قدرها ٧٢,٧٦٧ (التقرير السنوى للهيئة عن الفترة من ٦١/١/١ ص ٣٠ وتقرير ٦٣/٦٢ ص ١٤٠ .
- (٢) تمثل الزيادة عن النة السابقة تحولهم الهيئة نتيجة تحويل لأسهم لحاملها إلى أسهم أسمية أعمالاً للقرار الجمهورى رقم ١١١ لسنة ٦٤ (التقرير السنوى للهيئة ٦٣/٦٢ ص
- (٣) إنخفضت القيمة الدفترية للأوراق المؤممة خلال السنة بمبلغ ١٩٤ و ٢٥٤ نتيجة لتعديل هذه القيمة وفقاً لسعر التأميم (التقرير السنوى ٦٤/٦٣ ص ٣٣٦) .
- (٤) لم تتوافر بيانات كاملة عن هذه السنة .
- (٥) ترجع الزيادة إلى أمرين الأول : زيادة في القيمة الدفترية نتيجة إعادة تقييم الأوراق المالية المؤممة وذلك بمبلغ ١٨٦ و ٧٥٠ جنيه وإلى حصول الهيئة على سندات يبعث مستحقات لدى شركة النصر للبترو (تقرير ٦٧/٦٦ ص ٤ من الحساب الختامى) .
- (٦) ترجع هذه الزيادة إلى حصول الهيئة من شركتى الشرق ومصر للتأمين على سندات تأميم ٤٪ جملتها ٢٧,٧٢٦,٤٢٧ جنيه مقومة قيمتها الاسمية وذلك من أصل الدين المستحق على شركات التأمين والخاص بأرصدة الأنظمة الخاصة (التقرير السنوى ٧١/٧٠ ص ٤ من الحساب الختامى )

ويستفاد من تحليل بيانات هذا الجدول ما يلي :

١- تزايدت مبالغ الأموال المستثمرة بشكل مضطرد وسريع إتفاقاً مع تراكم الإحتياطيات المستمر ففي حين كانت أقل من مليون جنيه في عام ١٩٥٦

(١٩١,٧٠٥) فإنها تجاوزت الستمائة مليون جنيه في عام ١٩٧١/٧٠ .

٢- بإستثناء عام ١٩٥٦ فإن الأوراق المالية كانت تحتل المرتبة الأولى بين أوجه الإستثمار قبل إتباع سياسة الإستثمار الحكومي منذ أواخر عام ١٩٦١ فتزايدت نسبتها لإجمالي المبالغ المستثمرة بشكل يكاد يكون مضطرد من ٢٣,٤٩ % في سنة ١٩٥٦ إلى ٥١,٠٧ % في عام ١٩٦٠ ثم تناقصت نسبتها لإجمالي المبالغ المستثمرة بشكل مستمر وسريع حتى أصبحت لا تمثل أكثر من ٢,٢٣ % من إجمالي المبالغ المستثمرة في عام ١٩٧١/٧٠ ( ومع مراعاة أن أكثر من نصف الأوراق المالية في هذا السنة كان نتيجة لقيام بعض شركات التأمين بسداد أرصدة الانظمة الخاصة لديها والتي آلت للهيئة بمقتضى القانون رقم ٦٤ لسنة ٦٣ ) .

٣- تزايدت الأهمية النسبية للقروض بين أوجه الإستثمار قبل إتباع سياسة الإستثمار الحكومي – ولكن بشكل غير منتظم – ففي حين كانت تمثل ٨,٥١ % من إجمالي المبالغ المستثمرة في عام ١٩٥٦ فإنها أصبحت تمثل ١٦,٠١ % من هذه المبالغ في عام ١٩٦٠ وإحتلت بذلك المرتبة الثالثة بين أوجه الإستثمار في هذه السنة أما في مرحلة الإستثمار الحكومي تناقصت نسبتها لإجمالي المبالغ المستثمرة بصورة مستمرة ومنتظمة حتى كادت تختفى إذ لم تتجاوز ٠,٢٨ % من هذه المبالغ في عام ١٩٧١/٧٠ .

٤- تزايدت نسبة المبالغ المودعة بالحسابات الجارية بالبنوك من ١٢,١٦ % من إجمالي المبالغ المستثمرة في سنة ١٩٥٦ حتى أصبحت تمثل ٢٣,٧٩ % من هذه المبالغ في عام ١٩٦٠ وإحتلت بذلك المرتبة الثانية بين أوجه الإستثمار في هذه السنة ثم تناقصت سريعاً وإختفت مع إلحاق ميزانية هيئة التأمينات الإجتماعية بميزانية الدولة إعتباراً من ١٩٦٢/٧/١ .

٥- تناقصت نسبة المبالغ المودعة بالبنوك كودائع ثابتة – وبشكل مستمر ومنتظم – من ٥٥,٨٤ % في عام ١٩٥٦ إلى ٩,١٣ % في عام ١٩٦٠ وذلك من إجمالي المبالغ المستثمرة وبذلك إحتلت المرتبة الأخيرة بين أوجه الإستثمار في هذا العام. ومع إتباع سياسة الإستثمار الحكومي تناقصت سريعاً ثم إختفت من ميزانية الهيئة في العام التالي لإلتحاق ميزانيتها بميزانية الدولة .

٦- ظهرت المبالغ المستثمرة بمعرفة وزارة الخزانة في عام ١٩٦١ . حيث كانت تمثل ٢٧ و ٥٤٪ من إجمالي المبالغ المستثمرة في هذه السنة ثم تزايدت أهميتها النسبية لإجمالي المبالغ المستثمرة حتى أصبحت تمثل ٩٧,٤٩٪ من هذه المبالغ في عام ١٩٧١/٧٠ باعتبارها المصدر الوحيد للإستثمار منذ صدور القرار الجمهوري رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ (أما باقى أوجه الإستثمار فإما إنها إختفت كالحسابات الجارية والودائع الثابته بالبنوك واما أنها فى سبيلها للإختفاء بمجرد إستهلاك الأوراق المالية وسندات القروض).

متوسط معدلات الربح المحقق من أوجه الإستثمار المختلفة :  
من أهم المسائل التي تثار عند تحليل سياسة الإستثمار مسألة معدل الإستثمار الذي حققته هذه السياسة وأوجه الإستثمارات المختلفة .

ولإعطاء صورة عامة في هذا الشأن قام الباحث بإعداد الجدول الموضح فيما يلي لبيان عائد الإستثمار الذي حققته كل من أوجه الإستثمار المختلفة منذ عام ١٩٥٦ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠ ونسبة هذا العائد إلى القيمة الدفترية .

ولتحديد نسبة عائد الإستثمار للقيمة الدفترية للمبالغ المستثمرة افترض الباحث أن التغير في القيمة الدفترية كان يتم في منتصف السنة .

وعلى سبيل المثال فإن نسبة عائد الاوراق المالية إلى قيمتها الدفترية في عام ١٩٥٧ تحدد بنسبة العائد المحقق في ٣١ / ١٢ / ١٩٥٧ إلى القيمة الدفترية للأوراق المالية في ١ / ١ / ١٩٥٧ مضافاً إليها نصف الفرق بين القيمة الدفترية للأوراق المذكورة في ٣١ / ١٢ / ١٩٥٧ وبين القيمة الدفترية لها في ١ / ١ / ١٩٥٧ .

$$= \frac{27272}{(165643 - 787841) / 2 + 165643} = 5,72\%$$

ومع ملاحظة أن القيمة الدفترية لكل من أوجه الإستثمار تم الحصول عليها في الجدول رقم ٤٧ الخاص بالمبالغ المستثمرة والتطور في أوجه إستثمارها (١)

وفيما يلي بيانات الجدول الخاص بعائد الإستثمار ونسبته إلى المبالغ المستثمرة :

(١) ص ٢١١ .

جدول ٤٨ : عائد استثمار أو الإستثمار المختلفة نسبة إلى قيمتها الدفترية في الفترة من ٥٦/٤/١ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠ (١)

السنة	أوراق مالية		قروض		حساب جارى بالبنوك		ودائع ثابتة بالبنوك		وزارة الخزانة		الإجمالي	
	%	العائد	%	العائد	%	العائد	%	العائد	%	العائد	%	العائد
1956	2.75	2,278	0.77	231			2.39	4,704			2.05	7,213
1957	5.72	27,272	4.76	15,713	0.59	458	3.29	15,921			4.34	59,364
1958	4.92	68,721	5.75	36,028	1.49	2,498	4.11	35,605			4.67	142,852
1959	4.26	115,379	5.9	55,777	0.73	3,382	2.76	29,992			3.93	204,530
1960	4.95	222,797	5.89	88,019	1.14	18,564	3.02	30,472			4.17	359,852
1961	4.81	286,158	5.68	128,341	1.53	43,404	3.08	30,840	2.41	60,257	3.77	549,000
30/06/1962	2.76	87,332	6.03	91,618	0.91	12,836	3.04	15,243	4.13	188,043	3.54	395,072
٦٣ / ٦٢	4.51	228,318	5.68	207,440			2.85	20,306	4.36	1,149,978	4.18	1,606,042
٦٤ / ٦٣	3.28	116,511	5.98	235,292			8.83	18,769	4.68	2,482,869	4.49	2,853,441
٦٥ / ٦٤												
٦٦ / ٦٥		202,757		122,650					4.64	6,705,694	4.55	7,031,101
٦٧ / ٦٦	4.98	319,478	5.34	170,467					4.65	9,562,136	4.68	10,052,081
٦٨ / ٦٧	3.76	247,467	5.17	143,958					4.52	12,615,498	4.51	13,006,293
٦٩ / ٦٨	4.37	279,932	5.74	143,316					4.47	16,071,343	4.47	16,494,591
٧٠ / ٦٩	2.73	167,528	5.56	121,943					4.43	19,767,358	4.41	20,056,829
٧١ / ٧٠	8.40	813,091	5.45	101,971					4.39	23,617,871	4.47	24,532,933

(١) التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن الفترة من ٦١/١/١ - ٦٤/٦/٣٠ وعن السنوات ٦٣/٦٢ ص ٣٧، ٣٨، وعن السنوات ٦٣/٦٢ ص ٤٥ (١٤٥، ٢٩٩، ٦٣، ٦٤، ص ٣٤٧ - ٣٤٩، ٣٥٦، ٣٥٧، وتقرير ٦٧/٦٦ - ٧١/٧٠ "جداول الحساب الختامى".

(٢) تشمل ٢٤,٠٤٢ جنيه فوائد على مرفق مياه القاهرة سبق ضمها لا صل القرض ثم إستبعدت بحكم من هيئة التحكيم، ٢٤,٣٧٢ جنيه قيمة القسط الأول على شركة التعمير والمسائل الشعبية والذي أعتبر كفوائد فى ٦٥/٦٤ ثم قامت الشركة بسداده فى ٦٨/٦٧، ٦٠,٢٠٦ جنيه إجمالى الفوائد المستحقة على هذه الشركة فى ٦٧/٦/٣٠.

(٣) لم تتوافر لدى الباحث بيانات عن هذه السنة .

(٤) تشمل ٤٠٠,٠٠٠ جنيه فوائد سندات وارده من شركة الشرق للتأمين، ٩٩,٦٢٩ جنيه فوائد سندات من شركة مصر للتأمين فوائد عن سنوات سابقة )

ويستفاد من تحليل بيانات هذا الجدول مايلي :

أولاً : فيما عدا التسعة أشهر الأولى من بدء نظام التأمينات الإجتماعية (من ١٩٥٦/٤/١ وحتى ١٩٥٦/١٢/٣١) فإن عائد الإستثمار المحقق فى مرحلة الإستثمار الذاتى كان يتراوح بين ٣,٩٣ ٪ (فى عام ١٩٥٩, ٤,٦٧ ٪) ( فى عام ١٩٥٨) وذلك من إجمالى القيمة الدفترية للمبالغ المستثمرة وقد ارتفع هذا العائد نسبياً - وفى حدود ضيقة - فى مرحلة الإستثمار الحكومى (بإستثناء الفترة من ١٩٦١/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠) حيث تراوح بين ٤,١٨ ٪ (فى عام ٦٣/٦٢) و ٤,٦٨ ٪ (فى عام ١٩٦٧/٦٦) وذلك من إجمالى القيمة الدفترية للمبالغ المستثمرة .

ثانياً : تتراوح نسبة عائد إستثمار الاوراق المالية (فيما عدا ما يخص العام المالى ٧٠ / ٧١ حيث يشمل فوائد مرحلة من سنوات سابقة ) بين ٢,٧٣ ٪ ( فى عام ١٩٧٠/٦٩ ) , ٥,٧٢ ٪ ( فى عام ١٩٥٧ ) من القيمة الدفترية لهذه الاوراق ويلاحظ أن معدل الإستثمار هنا غير ثابت نسبياً .

ثالثاً : حققت القروض أكبر معدل إستثمار فقد تراوحت نسبة عائد إستثمارها (فيما عدا التسعة أشهر الاولى من بدء نظام التأمينات ) إلى إجمالى قيمتها الدفترية بين ٤,٧٦ ٪ (فى عام ١٩٥٧) , ٦,٠٣ ٪ (فى الفترة من ١٩٦٢/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠) ويلاحظ هنا أن معدل الإستثمار يتميز بالثبات النسبى .

رابعاً : تراوحت فوائد الحسابات الجارية بالبنوك بين ٠,٥٩ ٪ من قيمتها الدفترية فى عام ١٩٥٧ , ١,٥٣ ٪ من هذه القيمة فى عام ٦١ وبطبيعة الأمور فهى أقل فائدة محققة إذ أن مثل هذه الحسابات لا يقصد منها عادة الحصول على عائد بل مواجهة النفقات الجارية .

خامساً : تراوحت فوائد الودائع الثابتة بالبنوك بين ٢,٣٩ ٪ من قيمتها (فى عام ١٩٥٦) , ٤,١١ ٪ من قيمتها (فى ١٩٥٨) , وبإستثناء عام ٦٤/٦٣ , الذى يبدو أن العائد المحقق خلاله يشمل تسويات عن سنوات سابقة ) وبذلك فإن معدل الإستثمار فى هذا الوجه من اوجه الإستثمار يقل عنه فى القروض وفى الاوراق ( المالية )

سادسا : يدور معدل استثمار المبالغ المحولة إلة وزارة الخزانة لإستثمارها بمعرفتها حول ٤,٥ ٪ من قيمتها (باستثناء عام ١٩٦١ اذ لم تبدأ عملية الإستثمار لدى وزارة الخزانة إلا فى أواخر هذا العام ) .

### الخلاصة :

يمكن أن تستخل من هذا المبحث النتائج التالية :

أولا : مرت سياسة استثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية المتاحة للإستثمار بمرحلتين إستقلت فى الاولى منهما هيئة التأمينات الإجتماعية بإستثمار أموالها وذلك عن طريق لجنة للإستثمار منبثقة عن مجلس إدارتها اما فى المرحلة الثانية والممتده من أول يناير سنة ١٩٦٢ (عمليا من سبتمبر سنة ١٩٦١) وحتى السن فإن عملية استثمار الإحتياطيات تركت لوزارة الخزانة .

ثانياً : وفقاً للبند السابق فإنه فى حين تعددت أوجه الإستثمار فى المرحلة الأولى (الإستثمار الذاتى ) بين الأوراق المالية والقروض والحسابات الجارية والودائع الثابته بالبنوك فيكاد يقتصر استثمار الإحتياطيات فى المرحلة الثانية على الإستثمار الحكومى ( ٩٧,٥ ٪ من إجمالى الإستثمارات وفقاً للوضع فى عام ١٩٧١/٧٠ ) . أم باقى أوجه الإستثمار فإختفى بعضه (الحسابات الجارية والودائع الثابته بالبنوك ) أما البعض الآخر ففى سبيله إلى ذلك (القروض والاوراق المالية) .

ثالثاً : حققت القروض – والتي تاتى فى المرتبة الثالثة بين أوجه الإستثمار فى عام ١٩٦٠ وهو العام السابق على بدء سياسة الإستثمار الحكومى – اعلى معدل استثمار وتلتها فى ذلك الأوراق المالية – والتي كانت تحتل المرتبة الأولى بين أوجه الإستثمار فى مرحلة الإستثمار الذاتى – وأن كان من الملاحظ تذبذب عائد المبالغ المستثمرة فيها , ثم تأتى بعد ذلك الودائع الثابته بالبنوك – والتي كانت تحتل المرتبة الثانية بين أوجه الإستثمار حتى سنة ١٩٦٠ – ثم الحسابات الجارة بالبنوك .

رابعاً : يمكن القول بأن معدل الأستثمار لدى وزارة الخزانة والمبالغ ٤,٥ ٪ من المبالغ المستثمرة يتناسب بوجه عام من نسبة عائد المبالغ المستثمرة وفقاً لسياسة الإستثمار الذاتى إلى إجمالى هذه المبالغ .

## المبحث الثاني مشاكل أوجه الإستثمار

الأوراق المالية - القروض - الإستثمار  
الحكومي - الخلاصة

### الأوراق المالية:

احتلت الأوراق المالية - وفقاً للموضح بالجدول رقم ٤٧ (١) - المرتبة الأولى بين أوجه الإستثمار المختلفة منذ عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٦١ حين تقرر إستثمار كافة أموال التأمينات الإجتماعية عن طريق وزارة الخزانة فتراجعت أهميتها النسبية بشكل مستمر وحاد - مع باقى أوجه الإستثمار - لتترك مكان الصدارة - وبلا منازع - للإستثمار الحكومي.

### أولاً: تنوع محفظة الأوراق المالية:

تنوعت محفظة الأوراق المالية فشملت السندات الحكومية والسندات المتنوعة (الغالية العظمى سندات شركات مؤمنة إعتباراً من يناير سنة ١٩٦١ وتقتصر عليها منذ السنة المالية ٦٤/٦٣) والأسهم (ويدخل فيها أسهم شركات تحت التأسيس).

والجدول التالي - والمعدة بياناته من التقارير السنوية لهيئة التأمينات الإجتماعية (٢) - يصور توزيع المحفظة المالية منذ عام ١٩٥٦ وحتى عام ١٩٧١/٧٠.

(١) ص ٢١١.

(٢) التقارير السنوية للهيئة عن عام ١٩٥٨ ص ١٤، عن عام ١٩٦٠ ص ١٥، ١٦ وتقارير الفترة من ١٩٦١/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ ص ١١، ١٢ وتقارير عام ٦٣/٦٢ ص ١٤٠، ١٥١، ١٥٥، ١٥٦ وتقارير عام ٦٤/٦٣ ص ٣٣٩ وجداول الحساب الختامى للسنوات من ١٩٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠.

## جدول (٤٩): توزيع محفظة الأوراق المالية منذ عام ١٩٥٦ وحتى عام ١٩٧١/٧٠

السنة	سندات حكومية		سندات متنوعة		أسهم		الإجمالي	
	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%
(١) ١٩٥٦	—	—	—	—	—	—	١٦٥,٦٤٣	١٠٠
(١) ١٩٥٧	—	—	—	—	—	—	٧٨٧,٨٤١	١٠٠
١٩٥٨	٢٦٩,٦٨٠	١٣,٤	٥٠,٠٠٠	٢,٥	١,٦٨٥,٩٩٩ <sup>(٢)</sup>	٨٤,١	٢,٠٠٥,٦٧٩	١٠٠
(١) ١٩٥٩	—	—	—	—	—	—	٣,٤٠٨,١٨٣	١٠٠
١٩٦٠	٢,٣٦٩,٦٨٠	٤٢,٤	٢٣٢,٧٦٠	٤,١	٢,٩٨٩,٨١٨ <sup>(٢)</sup>	٥٣,٥	٥,٥٩٢,٢٥٨	١٠٠
(١) ١٩٦١	—	—	—	—	—	—	٦,٣١١,٦٣٧	١٠٠
٦٢/٦/٣٠	٢,٣٦٥,٤٤٤	٣٧,٢	١,٧٣٧,٢٨٤	٢٧,٣	٢,٢٥٨,٢٥٩	٣٥,٥	٦,٣٦٠,٩٨٧	١٠٠
١٩٦٣/٦/٢	٢,٣٦٥,٤٤٤	٣٧,٢	١,٧٣٧,٢٨٤	٢٧,٣	٢,٢٦٠,٢٩٢	٣٥,٥	٦,٣٦٣,٠٢٠	١٠٠
١٩٦٤/٦/٣	٢,٣٦٥,٤٤٤	٣٨,٣	٢,٩٤٧,٠٨٩	٤٧,٨	٨٥٤,٣٤٧	١٣,٩	٦,١٦٦,٨٨١	١٠٠
(١) ١٩٦٥/٦/٤	—	—	—	—	—	—	—	—
(١) ١٩٦٦/٦/٥	—	—	—	—	—	—	٦,١٦٠,٦٨١	١٠٠
١٩٦٧/٦/٦	٢,٦٨٠,٤٢٨	٤٠,٢	٣,١٢٤,٠٦٦	٤٦,٩	٨٥٤,٢٤٥	١٢,٩	٦,٦٥٨,٧٣٩	١٠٠
١٩٦٨/٦/٧	٢,٦٨٠,٤٢٨	٤١,١	٣,١١٧,٣٦٦	٤٧,٧	٧٣٠,٥٥٤	١١,٢	٦,٥٢٨,٣٤٨	١٠٠
١٩٦٩/٦/٨	٢,٤٥٨,٧٢٨	٣٩,١	٣,١١٤,٢٦٥	٤٩,٦	٧١٢,٢٦٩	١١,٢	٦,٢٨٥,٢٦٢	١٠٠
١٩٧٠/٦/٩	٢,١٧٥,٢٧٩	٣٦,٥	٣,١١٠,٤٦٥	٥٢,١	٦٧٨,٨٩٧	١١,٤	٥,٩٦٤,٦٤١	١٠٠
١٩٧١/٧/٠	٢,١٧٥,٢٧٩	١٦,٥	١٠,٥٣٤,٢٩١	٧٨,٧	٦٧٨,٨٩٧	٥,١	١٣,٣٨٨,٤٦٧	١٠٠

(٢) منها ٣٩١٣٥٠ أسهم شركات تحت التأسيس.

(٤) منها ٧,١٢٧,٧٢٦ سندات تأمين سداد لديون أنظمة خاصة.

(١) لم تتوافر بيانات عن هذه السنوات

(٣) منها ٤٠٧٦٧٨ أسهم شركات تحت التأسيس.

دراسة تحليلية مقارنة لمشاكل تمويل التأمينات الاجتماعية في جمهورية مصر العربية

ويستفاد من هذا الجدول أن الأسهم كانت تحتل المرتبة الأولى في محفظة الأوراق المالية في عامي ١٩٥٨ (٨٤,١٪ من المحفظة)، ١٩٦٠ (٥٣,٥٪ من المحفظة) ثم بدأت نسبتها إلى إجمالي الأوراق المالية في التناقص فلم تبلغ أكثر من ٥,١٪ منها في عام ١٩٧١/٧٠.

أما السندات المتنوعة، وهي حالياً سندات تأمين، فقد تزايدت نسبتها بشكل مستمر حتى أصبحت تمثل في عام ١٩٧١/٧٠ ٧٨,٧٪ من إجمالي محفظة الأوراق المالية في حين أن نسبتها في عام ١٩٦٠ - قبل التأمين - لم تتجاوز ٤,١٪ من إجمالي المحفظة.

وبالنسبة للسندات الحكومية فإنها تمثل أكثر من ثلث المحفظة فيما عدا في عام ١٩٥٨ وفي عام ١٩٧١/٧٠ (تزايدت أهمية سندات التأمين في العام الأخير نظراً لقيام شركات التأمين بسداد أرصدة النظام الخاص لديها وقد أدى ذلك لإنخفاض نسبة السندات الحكومية والأسهم لإجمالي المحفظة).

### ثانياً : فشل المحفظة في تحقيق الضمان :

\* يصور لنا الجدول التالي القيمة الدفترية والقيمة السوقية لمحفظة الأوراق المالية ومدى الفرق بينهما وذلك منذ ١٩٥٧/١/١ وحتى ١٩٧١/٦/٣٠.

جدول (٥٠): القيمة الدفترية والقيمة السوقية للأوراق المالية ونسبة الإرتفاع أو الهبوط للقيمة الدفترية وذلك منذ عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٧١/٧٠ (١)

السنة	القيمة الدفترية	القيمة السوقية			
		الإرتفاع		الهبوط (٢)	
		القيمة	مبالغ	%	مبالغ
١٩٥٧	٧٨٧,٨٤١	٨٢١,٠٧٤	٣٣,٢٣٣	٤,٢	
١٩٥٨	٢,٠٠٥,٦٧٩	٢,٣١٩,٨٦٤	٣١٤,١٨٥	١٥,٧	
١٩٥٩	٣,٤٠٨,١٨٣	٣,٦٤٠,١٥٣	٢٣١,٩٧٠	٦,٨	
١٩٦٠	٥,٥٩٢,٢٥٨	٥,٦١٥,٦٢٦	٢٣,٣٦٨	٠,٤	
١٩٦١	٦,٣١١,٦٣٧	٦,٢٢٢,٦٩٦			١,٤
١٩٦٢/٦٣	٦,٣٦٠,٩٨٧	٦,١٠٤,٧٠٧			٤,٠
١٩٦٣/٦٤	٦,٣٦٣,٠٢٠	٥,٨٧٢,٠٦٤			٧,٧
١٩٦٤/٦٥	٦,١٦٦,٨٨١	٥,٥٦٠,٣٨٣			٩,٨
١٩٦٥/٦٥					
١٩٦٦/٦٥	٦,١٦٠,٧٨١	٥,٤٨٥,٠٧٧			١١,٠
١٩٦٧/٦٦	٦,٦٥٨,٧٣٩	٥,٩٧٨,٩٢٩			١٠,٢
١٩٦٨/٦٧	٦,٥٢٨,٣٤٨	٦,٠١٧,٢٧٧			٧,٨
١٩٦٩/٦٨	٦,٢٨٥,٢٦٢	٥,٨٢٦,٥٧٦			٧,٣
١٩٧٠/٦٩	٥,٩٦٤,٦٤١	٥,٢١٣,٠٤٧			١٢,٦
١٩٧١/٧٠	١٣,٣٨٨,٤٦٧	١١,٦٦٣,٨٢٢			١٢,٩

- (١) التقرير السنوي للهيئة عن الفترة من ١/١/٦١ وحتى ٦٢/٦/٣٠، تقرير عام ٦٧/٦٢ ص ١١١، تقرير عام ٦٤/٦٣ ص ٣٣٩ وجداول الحساب الختامي للسنوات ٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١ /٧٠.
- (٢) لم تتوافر لدى الباحث بيانات عن هذه السنة.
- (٣) لا يخلو الأمر من إرتفاع قيمة بعض الأوراق المالية في بعض الاحيان وبالتالي فإن الهبوط يمثل المحصلة النهائية كما أن بعض الأوراق غير متداولة بالبورصة وهذه تقدر قيمتها السوقية بسعر تكلفتها (على سبيل المثال ففي ١٩٦٣/٦/٣٠ زادت القيمة السوقية لـ ٣٪ من جملة الأوراق وإنخفضت لـ ٦١٪ منها، وبلغت نسبة الأوراق غير المتداولة بالبورصة ٣٦٪ منها وذلك وفقاً للتقرير السنوي للهيئة عن عام ٦٣/٦٢ ص ١٤٢.

ويستفاد من بيانات هذا الجدول ما يلي:

١- حققت القيمة السوقية للأوراق المالية زيادة عن القيمة الدفترية لهذه الأوراق قبل صدور قرارات التأمين في يوليو سنة ١٩٦١ (٢,٤٪، ٧,١٥٪، ٨,٦٪، ٤٪ من القيمة الدفترية في السنوات من ١٩٥٧ وحتى ١٩٦٠ على التوالي).

٢- إعتباراً من عام ١٩٦١ بدأت القيمة السوقية للأوراق المالية هبوطاً مستمراً إتخذ في أغلب الأحيان شكلاً حاداً وتراوح منذ عام ٦٣/٦٢ وحتى عام ١٩٧١/٧٠ بين ٣,٧٪ في عام ٦٩/٦٨، ٩,١٢٪ في عام ١٩٧١/٧٠.

\* ولقد أدى هذا إلى ظهور احتياطي لهبوط محفظة الأوراق المالية في ميزانية الهيئة عن ١٩٦٢/٦/٣٠ والسنوات التالية.

\* هذا وتحليل مدى محافظة كل من الأوراق المالية المختلفة على قيمته السوقية قام الباحث بإعداد الجدول الذي يبين نصيب كل من الأوراق المالية في الهبوط في القيمة السوقية إعتباراً من ميزانية الفترة من ١٩٦٢/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠ وحتى ميزانية عام ١٩٧١/١٩٧٠.

جدول (٥١): توزيع الهبوط في القيمة السوقية للأوراق المالية (منسوبة إلى قيمتها الدفترية) بين هذه الأوراق منذ الفترة من ١٩٦٢/١/١ وحتى ٧١/٦/٣٠ (١)

القيمة السوقية					القيمة الدفترية	السنة
الهبوط (١)		الإرتفاع		القيمة		
%	مبالغ	%	مبالغ			
	ج	ج	ج	ج	ج	١٩٥٧
		٤,٢	٣٣,٢٣٣	٨٢١,٠٧٤	٧٨٧,٨٤١	١٩٥٨
		١٥,٧	٣١٤,١٨٥	٢,٣١٩,٨٦٤	٢,٠٠٥,٦٧٩	١٩٥٩
		٦,٨	٢٣١,٩٧٠	٣,٦٤٠,١٥٣	٣,٤٠٨,١٨٣	١٩٦٠
		٠,٤	٢٣,٣٦٨	٥,٦١٥,٦٢٦	٥,٥٩٢,٢٥٨	١٩٦١
١,٤	٨٨,٩٤١			٦,٢٢٢,٦٩٦	٦,٣١١,٦٣٧	٦٢/٦/٣٠
٤,٠	٢٥٦,٢٨٠			٦,١٠٤,٧٠٧	٦,٣٦٠,٩٨٧	١٩٦٣/٦٢
٧,٧	٤٩٠,٩٥٦			٥,٨٧٢,٠٦٤	٦,٣٦٣,٠٢٠	١٩٦٤/٦٣
٩,٨	٦٠٦,٤٩٨			٥,٥٦٠,٣٨٣	٦,١٦٦,٨٨١	١٩٦٥/٦٤
						١٩٦٦/٦٥
١١,٠	٦٧٥,٧٠٤			٥,٤٨٥,٠٧٧	٦,١٦٠,٧٨١	١٩٦٧/٦٦
١٠,٢	٦٧٩,٨١٠			٥,٩٧٨,٩٢٩	٦,٦٥٨,٧٣٩	١٩٦٨/٦٧
٧,٨	٥١١,٠٧١			٦,٠١٧,٢٧٧	٦,٥٢٨,٣٤٨	١٩٦٩/٦٨
٧,٣	٤٥٨,٦٨٦			٥,٨٢٦,٥٧٦	٦,٢٨٥,٢٦٢	١٩٧٠/٦٩
١٢,٦	٧٥١,٥٩٤			٥,٢١٣,٠٤٧	٥,٩٦٤,٦٤١	١٩٧١/٧٠
١٢,٩	١,٧٢٤,٦٤٥			١١,٦٦٣,٨٢٢	١٣,٣٨٨,٤٦٧	

(١) التقارير السنوية للهيئة عن الفترة من ٦١/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ ص ٣١، تقرير عام ٦٣/٦٢ ص ١٤١ وتقرير عام ٦٤/٦٣ ص ٣٣٩ وجدول الحساب الختامي للسنوات ٦٧/٦٦ وحتى ١٩٧١/٧٠.  
(٢) لم يتوافق لدى الباحث بيانات عن هذين العاميين.

ويستفاد من هذا الجدول أن الهبوط في الأسهم قد أخذ شكلاً حاداً وملحوظاً (يتراوح بين ٨,٢٪ في الفترة من ١٩٦٢/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠، ٣٠,٩٪ في عام ٦٧/٦٦) وتلتها في ذلك وحتى عام ٦٩/٦٨ سندات القروض الحكومية (٢,١٪ في الفترة من ٦٢/١/١ وحتى ٦٢/٦/٣٠، ١٢,٦٪ في عام ٦٤/٦٣) إلى أن حلت محلها في درجة الهبوط السندات المتنوعة وذلك في عامي ٧٠/٦٩، ١٩٧١/٧٠ (بلغت نسبة الهبوط في هذين العامين ١٥,١٪، ١٤,٩٪ على التوالي من القيمة الدفترية).

### ثالثاً : ريع الأوراق المالية:

إتضح لنا من تحليل بيانات الجدول رقم (٤٨) (١) أن نسبة عائد استثمار الأوراق المالية (فيما عدا ما يخص العام المالي ١٩٧١/٧٠ حيث يشمل فوائد مرحلة من سنوات سابقة) بين ٢,٧٣٪ (في عام ٧٠/٦٩)، ٥,٧٢٪ (في عام ١٩٥٧) + القيمة الدفترية لهذه الأوراق.

وقد لاحظنا أيضاً تذبذب معدل الإستثمار نسبياً.

ويصور لنا الجدول التالي أنواع سندات القروض الحكومية وسندات الشركات وفقاً لمعدل فائدتها وفقاً للوضع في ١٩٦٢/٦/٣٠ (ولا يختلف عن الوضع في ١٩٦٣/٦/٣٠).

جدول ٥٢: سندات القروض الحكومية وسندات الشركات وفقاً لقيمتها  
الدفترية ومعدل فائدها وحسب الوضع فى ٦٢/٦/٣٠ (١)

القيمة السوقية					القيمة الدفترية	السنة
الهبوط (١)		الإرتفاع		القيمة		
%	مبالغ	%	مبالغ			
	→	←	→	→	→	١٩٥٧
		٤,٢	٣٣,٢٣٣	٨٢١,٠٧٤	٧٨٧,٨٤١	١٩٥٨
		١٥,٧	٣١٤,١٨٥	٢,٣١٩,٨٦٤	٢,٠٠٥,٦٧٩	١٩٥٩
		٦,٨	٢٣١,٩٧٠	٣,٦٤٠,١٥٣	٣,٤٠٨,١٨٣	١٩٦٠
		٠,٤	٢٣,٣٦٨	٥,٦١٥,٦٢٦	٥,٥٩٢,٢٥٨	١٩٦١
١,٤	٨٨,٩٤١			٦,٢٢٢,٦٩٦	٦,٣١١,٦٣٧	١٩٦٢
٤,٠	٢٥٦,٢٨٠			٦,١٠٤,٧٠٧	٦,٣٦٠,٩٨٧	١٩٦٣/٦٢
٧,٧	٤٩٠,٩٥٦			٥,٨٧٢,٠٦٤	٦,٣٦٣,٠٢٠	١٩٦٤/٦٣
٩,٨	٦٠٦,٤٩٨			٥,٥٦٠,٣٨٣	٦,١٦٦,٨٨١	١٩٦٥/٦٤
						١٩٦٦/٦٥
١١,٠	٦٧٥,٧٠٤			٥,٤٨٥,٠٧٧	٦,١٦٠,٧٨١	١٩٦٧/٦٦
١٠,٢	٦٧٩,٨١٠			٥,٩٧٨,٩٢٩	٦,٦٥٨,٧٣٩	١٩٦٨/٦٧
٧,٨	٥١١,٠٧١			٦,٠١٧,٢٧٧	٦,٥٢٨,٣٤٨	١٩٦٩/٦٨
٧,٣	٤٥٨,٦٨٦			٥,٨٢٦,٥٧٦	٦,٢٨٥,٢٦٢	١٩٧٠/٦٩
١٢,٦	٧٥١,٥٩٤			٥,٢١٣,٠٤٧	٥,٩٦٤,٦٤١	١٩٧١/٧٠
١٢,٩	١,٧٢٤,٦٤٥			١١,٦٦٣,٨٢٢	١٣,٣٨٨,٤٦٧	

ويتضح من هذا الجدول أن أغلب سندات القروض الحكومية ذات معدل فائدة ٣,٥٪ كما أن أغلب سندات الشركات ذات معدل فائدة ٤٪.

(١) التقرير السنوى للهيئة عن الفترة من ٦١/١/١ وحتى ١٩٦٢/٦/٣٠، ص ٤١  
وتقرير عام ٦٣/٦٢ ص ١٤٠، ١٥٤، ١٥٥، ١٥٦.

وعلى هذا فإنه يمكن القول بأن معدل ربح الأوراق المالية يتفق مع معدل الفائدة الذى كانت تؤوله وزارة الخزانة بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ (٣,٥٪ أما الـ ١٪ الأخرى فهي مساهمة من الدولة فى التأمينات الإجتماعية للعمال) وحتى يوليو سنة ١٩٦٦ حيث أصبح معدل الفائدة ٤,٥٪ بمقتضى اللائحة التنفيذية لقانون صندوق الإستثمار. (١)

\* ولعل المشكلة التى واجهت هيئة التأمينات الإجتماعية فى مجال الأوراق المالية تتمثل فى تأخير تحصيل فوائد أسهم الشركات المؤممة والتى حولت بالتأميم إلى سندات.

ويصور لنا الجدول التالى رصيد الفوائد المستحقة التى لم يتم تحصيلها فى بعض السنوات.

جدول ٥٣: الفوائد المستحقة والتى لم يتم تحصيلها فى السنوات من ٦٨/٦٧ وحتى ١٩٧١/٧٠ (٢)

السنة	الفوائد المستحقة التى لم يتم تحصيلها
١٩٦٨/٦٧	٦٩٠,٤٥٨
١٩٦٩/٦٨	٨٢٨,٤٠٦
١٩٧٠/٦٩	١٢٧,٩٩٧
١٩٧١/٧٠	٦٧,٤٣٦
	١,٧١٤,٢٩٧

(١) ص ٢٠٧.

(٢) التقارير السنوية للهيئة عن السنوات من ٦٨/٦٧ وحتى ١٩٧١/٧٠ (الجدول الملحق بالحساب الختامى).

القروض:

لاحظنا من الجدول رقم (٤٧) الخاص بالمبالغ المستثمرة والتطور في أوجه الإستثمار (١) أن الأهمية النسبية للقروض تزايدت قبل إتباع سياسة الإستثمار الحكومي - ولكن بشكل غير منتظم - ففي حين كانت تمثل ٨,٥١٪ من أجمالي المبالغ المستثمرة في سنة ١٩٥٦ فإنها أصبحت تمثل ١٦,٠١٪ من هذه المبالغ في سنة ١٩٦٠، أما في ظل سياسة الإستثمار الحكومة فقد تراجعت أهميتها النسبية بشكل حاد - شأنها شأن الأوراق المالية - حتى أصبحت تمثل نسبة لا تكاد تذكر من المبالغ المستثمرة (٢٨٪ من هذه المبالغ في عام ١٩٧١/٧٠).

ونشير فيما يلي لأوجه توزيع القروض ولضماناتها ثم نتناول بالتحليل كل من أنواع القروض المختلفة (حسب المقترضين) لنتعرف على المشاكل التي ثارت في شأنها وعلى معدل الفائدة المحدد لها.

أولاً : أوجه توزيع القروض :

يصور لنا الجدول التالي أوجه توزيع القروض بين المقترضين:

## جدول (٥٤) أوجه توزيع القروض بين المقترضين في السنوات من ١٩٥٦ وحتى ١٩٧١/٧٠ (١)

السنة	سندات حكومية		شركات مساهمة		شركات أشخاص		جمعيات تعاونية		هيئات أخرى		أفراد		إجمالي مبالغ
	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	%	مبالغ	
١٩٥٦	—	—	٨٣,٣	٥٠,٠٠٠	—	—	—	—	—	—	١٦,٧	١٠,٠٠٠	٦٠,٠٠٠
١٩٥٧	—	—	٥٨,٣	٣٥٠,٠٠٠	٤١,٧	٢٥٠,٠٠٠	—	—	—	—	—	—	٦٠٠,٠٠٠
١٩٥٨	—	—	٦,٠٣	٣٩٤,١٢٩	٣٧,٣	٢٤٤,٠٠٠	—	—	—	—	٢,٤	١٥,٦٥	٦٥٣,٧٧٩
١٩٥٩	—	—	٣٦,٧	٤٥٤,٥١٤	٤١,٨	٥١٦,٥٠٠	١٥٠,٠٠٠	١٢,١	١٠٣,٠٠٠	٨,٤	١٢,٨٠	١,٢٣٦,٨١٤	
١٩٦٠	١٢,٧	٢٢٢,٠٠٠	٢٤,٥	٤٢٩,٢٢٩	٤٢,٦	٧٤٧,٥٠٠	٢٥٠,٠٠٠	١٤,٣	٩١,٩١٢	٥,٢	١٢,٨٠	١,٧٥٣,٤٤٢	
١٩٦١	٣٥,٥	٩٧٨,٠١٩	٣٣,٤	٩٢٠,٠٣٤	١٥,٦	٤٣١,١٦٢	٢٥٠,٠٠٠	٩,١	١٦٥,٢٢٠	٦,٠	١٢,٨٠	٢,٧٥٧,٢٣٥	
٦٢/٦/٣٠	٤٠,٢	١,٣٤١,٣٠٠	٣٦,٣	١,٢١٢,٥٤١	١١,٠	٣٦٦,١٢٨	٢٥٠,٠٠٠	٧,٥	١٥٤,٠٤١	٤,٦	١٢,٨٠	٣,٢٣٦,٨١٠	
٦٣/٦/٢	٥١,٥	٢,٠٤٢,١٩٧	٣٠,٥	١,٢١١,٥٧٩	٨,١	٣٢١,٣٣٦	٢٥٠,٠٠٠	٦,٣	١٣١,٣٠٥	٣,٣	١٢,٨٠	٣,٩٦٩,٢١٧	
٦٤/٦/٣	٥٩,٨	٢,٣٣٣,٤٦٣	٣٠,٤	١,١٨٨,٥١٨	٠,١	١,٨٧١	٢٥٠,٠٠٠	٦,٤	١٢٨,٧٤٦	٣,٣	١٢,٨٠	٣,٩٠٢,٥٩٨	
٦٥/٦/٤	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	(٢) ٦٥/٦٤
٦٦/٦/٥	٥٧,٣	١,٩٨٥,٥٥٢	٣٥,٠	١,٢١٣,٠٨٥	—	—	١٧٢,٥٤٧	٥,٠	٨٥,٢٤٥	٢,٥	٥,٥٧١	٣,٤٦٢,٠٠٠	
٦٧/٦/٦	٦١,٠	١,٧٨٣,٨٣٥	٣٦,٠	١,٠٥١,٣٥٦	—	—	—	—	—	٢,٩	٢,٨٦٧	٢,٩٢٣,٠٩٤	
٦٨/٦/٧	٥٩,٥	١,٥٧١,٠٢٢	٣٧,٣	٩٨٧,٢٠٤	—	—	—	—	—	٣,٢	—	٢,٦٤٣,٠٤٨	
٦٩/٦/٨	٥٧,٣	١,٣٤٦,٥٠٤	٣٩,١	٩٢٠,٢٤٢	—	—	—	—	—	٣,٦	—	٢,٣٥١,٣٤٧	
٧٠/٦/٩	٥٤,٥	١,١٠٩,٦٣٦	٤١,٧	٨٤٨,٩١١	—	—	—	—	—	٣,٨	—	٢,٠٣٦,٢٥٠	
٧١/٧٠	٥٠,٤	٨٥٩,٧٤١	٤٥,٤	٧٧٣,٧١٢	—	—	—	—	—	٤,٢	٧١,٨٩٠	١,٧٠٥,٣٤٣	

(١) التقرير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن الفترة من ١٩٦١/١/١ إلى ١٩٦٢/٦/٣٠، ص ٣٣، ٣٩، ٤٠ وعن عامي ٦٣/٦٢، ٦٤/٦٣ ص ١٤٦، ٣٤١ على التوالي وعن السنوات من ٦٧/٦٦ إلى ٧١/٧٠ " جداول حركة القروض بكتشوف الحساب الختامي".

(٢) قد حولت إلى شركات قطاع عام على أثر حركة التأمين.

(٣) لم تتوافر بيانات عن هذا العام.

ويستفاد من تحليل بيانات هذا الجدول ما يلي:

١- وفقاً للوضع في سنة ١٩٦٠ - وهي السنة السابقة على بدء سياسة الإستثمار الحكومي من الناحية العملية - فإن نسبة كبيرة من القروض حصلت عليها شركات الأشخاص (٤٢,٦٪) تليها في ذلك الشركات المساهمة (٢٤,٥٪) ثم الجمعيات التعاونية (١٤,٣٪) والهيئات الحكومية (١٢,٧٪) وأخيراً بعض الهيئات المتنوعة (٥,٢٪) والأفراد (٧٪).

٢- إختفت من أوجه الإستثمار قروض شركات الأشخاص إعتباراً من ٦٦/٦٥ ثم قروض الجمعيات التعاونية إعتباراً من عام ١٩٦٧/٦٦ ثم قروض المنشآت الفردية إعتباراً من ٦٨/٦٧ وأقتصر القروض في عام ١٩٧١/٧٠ على الهيئات الحكومية في المرتبة الأولى (٥٠,٤٪) تليها الشركات المساهمة والتي أصبحت من شركات القطاع العام على أثر حركة التأميم (٤٥,٤٪) وتأتى في المرتبة الأخيرة القروض الخاصة ببعض الهيئات المتنوعة (٤,٢٪).

**ثانياً : ضمانات القروض:**

إختلفت الضمانات التي حصلت عليها الهيئة عند منحها لمختلف القروض. والجدول التالي يصور توزيع القروض في نهاية إحدى السنوات (٦٣/٦/٣٠) وفقاً لأنواع الضمانات.

جدول (٥٥): توزيع القروض وفقاً لأنواع الضمانات في ١٩٦٣/٦/٣٠ (١)

النسبة لأجمالي القروض	القيمة	أنواع الضمانات
%	ج	
١٢,٣	٤٨٧,٤٩٧	خطابات ضمان من البنوك
٢٠,٣	٨٠٧,٣٤٨	خطابات ضمان من مؤسسات عامة
٦,٤	٢٥٢,٣٣١	رهن عقارى وأوراق مالية
٦١	٢,٤٢٢,٠٤١	دون ضمان عيني
١٠٠	٣,٩٦٩,٢١٧	الجملة

(١) التقرير السنوى للهيئة عن عام ٦٣/٦٢ ص ١٤٩.

ويتضح من هذا الجدول أن غالبية القروض (٦١٪ منها) قد منحت دون ضمان عيني (وتتمثل في قروض لمرفق مياه القاهرة قيمته مليونان من الجنيهات وقروض لكل من الجمعية التعاونية للكساء الشعبي ومؤسسة روز اليوسف والمؤسسة الصحية العمالية)، كما أن نسبة غير صغيرة من القروض (٣٠،٢٪ منها) منحت بناء على خطابات ضمان من المؤسسات العامة.

### ثالثاً : مشاكل الإستثمار في القروض ومعدلات فوائدها :

إتضح لنا من تحليل بيانات الجدول رقم (٤٨) أن القروض قد حققت أكبر معدل إستثمار - بين أوجه الإستثمار المختلفة - إذ تراوح هذا المعدل بين ٤,٧٦٪ في عام ١٩٥٧، ٩، ٦,٠٣٪ في الفترة من ١/١/٦٢ وحتى ٦٢/٦/٣٠ كما إتضح لنا أن معدل الإستثمار هنا قد تميز بقدر كبير من الثبات النسبي. (١)

ونتناول فيما يلي كل من أوجه القروض المختلفة - وفقاً للترتيب الوارد بالجدول رقم (٥٤) الخاص بتوزيع القروض (٢) - بقصد التعرف على المشاكل المتعلقة بكل منها سواء فيما يتعلق بإستهلاكها (إتضح للباحث من دراسة القروض المختلفة أن مدتها تتراوح بين سنة وعشرين سنة وأخرها ينتهي بنهاية عام ١٩٨٣ / ١٩٨٤) أو تحصيل فوائدها وذلك وفقاً للمستفاد من التقارير السنوية للهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية (٣)

#### ١- قروض الهيئات الحكومية:

وهذه تمثل أغلب القروض وفقاً للوضع في عام ١٩٧١/٧٠ (٤,٥٠) وتتمثل في قرضين أحدهما لمرفق مياه القاهرة قيمته مليونان من الجنيهات بمعدل فائدة ٥,٥٪ ورغم إنه قد منح دون ضمان عيني فإن المرفق ملتزم في سداد أقساطه منذ أغسطس سنة ١٩٦٠، أما القرض الآخر فمنح لمحافظة أسوان في عام ١٩٦٣ - بعد موافقة وزارة الخزانة - لبناء مستشفى عمالي ويتم سداده أيضاً بانتظام.

(١) جدول (٤٧) ص ٢١١.

(٢) ص ٢٢٧.

(٣) التقرير السنوي للهيئة عن الفترة من ١/١/٦١ وحتى ٦٢/٦/٣٠ ص ٣٩، ٤٠ وتقرير عام ٦٣/٦٢ ص ١٤٩ وتقرير عام ٦٤/٦٣ ص ٣٤٢ إلى ٣٤٥ وجداول الحساب الختامي للتقارير السنوية منذ عام ٦٨/٦٧ وحتى عام ٧١/٧٠، تقرير عام ٧٠/٦٩ ص ٤ من الجزء الثاني، تقرير عام ٧١/٧٠ ص ٤، ٥، ٦ من الجزء الثاني.

## ٢- قروض الشركات المساهمة "شركات القطاع العام منذ التأميم"

وتحتل هذه القروض المرتبة الثانية بين مختلف القروض وفقاً للوضع من عام ٧١/٧٠ (٤,٤٪ من إجمالي القروض).

وبتتبع حركة هذه القروض يتضح أن معظمها قد منح بمعدل فائدة تراوح بين ٣,٦٪ (أغلبها بمعدل فائدة ٦٪) وتم سدادها دون مشاكل تذكر<sup>(١)</sup> بحيث لا يتبقى حالياً سوى قرض لشركة التعمير والمساكن الشعبية قيمته مليون من الجنيهات (وهو أكبر قرض منحتة الهيئة لإحدى الشركات العامة) ومعدل فائدته ٥٪ سنوياً (ينتهي في ٨٣/٧/٢).

## ٣- قروض شركات الأشخاص:

وقد كانت هذه القروض تحتل المرتبة الأولى بين القروض في عام ١٩٦٠ (٤٢,٦٪) ثم إختفت في عام ١٩٦٦/٦٥.

وتتمثل هذه القروض في تسعة قروض منحت بمعدل فائدة يتراوح بين ٥,٦٪ سنوياً.<sup>(٢)</sup>

وقد حلت آجال كافة هذه القروض إلا أن الهيئة واجهت عدة مشاكل بالنسبة لبعضها:

(١) وهي عبارة عن ثلاثة قروض لشركة الدلتا الصناعية بمعدل فائدة ٥٪ سنوياً وقرض رابع لها بمعدل فائدة ٦٪ سنوياً وقرض لكل من مؤسسة ضاحية مصر الجديدة (بمعدل ٦٪) والشركة العامة للحراريات (بمعدل ٣٪) ومصانع النصر للنسيج والتريكو (بمعدل ٦٪) وقرضان لشركة الورش الصناعية الميكانيكية العمومية المندمجة في شركة النصر للأجهزة المنزلية (بمعدل ٦٪).

(٢) قرض لكل من الشركة الفنية للمقاولات (بمعدل ٥,٥٪) وشركة المباحث الأفريقية (بمعدل ٦٪) وشركة إخوان جعفر (بمعدل ٦٪) وشركة فورد (بمعدل ٥٪) وشركة شمس ومعروف (بمعدل ٦٪) وشركة هندال (بمعدل ٦٪) ومنصع تريكو نونو إخوان (بمعدل ٥,٥٪) وشركة كوديكو (بمعدل ٦٪) وشركة عزمى وشركاه (بمعدل ٦٪).

فقد تاخر سداد أحد القروض أكثر من عامين (١) وفرضت الحراسة على إحدى الشركات (٢) فتاخر سداد بعض أقساط القرض الممنوح لها ولم تتمكن الهيئة من <sup>مليح</sup>تحصيل الفوائد المستحقة نتيجة التأخير (والبالغة ٢٩٢,٢٩٢) وثار نزاع بين الهيئة وأحد البنوك الضامنة لقرض ممنوح لإحدى الشركات (٣) لعدم سداد رصيد القرض وفوائده (وقيمتهما ٨٢٢٠) ومازال هذا النزاع معروضاً أمام القضاء.

٤- قروض الجمعيات التعاونية:

وهذه تتمثل في ثلاثة قروض منحت للجمعية التعاونية للكساء الشعبي والكاوتشوك إثنان منها في عام ١٩٥٩ بمعدل ٦٪ وثالث في عام ١٩٦٠ وبمعدل فائدة ٤,٥٪.

ورغم حلول أجل هذه القروض الثلاثة منذ سنوات عديدة (الأول في ٦٠/٤/١٨ والثاني في ٦٠/١٢/٣٠ والثالث في ٦٤/١٠/٢٢) فإن الهيئة لم تتمكن حتى تاريخ إعداد هذه الرسالة من تحصيلها أو فوائدها رغم إتخاذ إجراءات ودية عديدة ورغم عرض الأمر على عديد من الجهات الحكومية المسنولة مما اضطرها للبدء في إتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإقتضاء مستحقاتها وفي ذات الوقت كونت مخصصاً للديون المشكوك فيها بقيمة الفوائد المستحقة (دون أصل القرض).

ويلاحظ بالنسبة لهذه القروض أنها منحت في فترات تتداخل فيها تواريخ الإستحقاق فالقرض الأول وقيمه ٥٠,٠٠٠ يبدأ في ٥٩/٧/١٩ وينتهي في ٦٠/٤/١٨ أما الثاني وقيمه ١٠٠,٠٠٠ فيبدأ في ٥٩/١٠/٤ وينتهي في ٦٠/١٢/٣٠ ورغم عدم سداد القرض الأول فقد منحت الجمعية قرضاً ثالثاً يبدأ في ٦٠/١٠/٢٢ وينتهي في ٦٤/١٠/٢٢ وقيمه ١٠٠,٠٠٠.

٥- قروض الهيئات الأخرى:

وهذه تمثل ٤,٢٪ من إجمالي القروض في عام ١٩٧١/٧٠ وتتمثل في ستة قروض بعضها منح بدون فوائد لجهات إهتمت هيئة التأمينات الإجتماعية

(١) ينتهي قرض الشركة الفنية للمقاولات في ١٩٥٩/٩/٢٨ ولكنه لم يسدد إلا في بداية سنة ١٩٦٢.  
(٢) شركة كوديكو الصناعية.  
(٣) شركة عزمى وشركاه.

بنشاطها (١) والبعض الآخر منح بفوائد تتراوح بين ٣، ٦٪ سنوياً (٢)، وقد حلت آجال أربعة من هذه القروض وتم سدادها أما القرضين الآخرين والذين منحا لإحدى دور الصحف (٣) فإن آجالهما تنتهي في ٨٠/١٠/١، ٨١/٥/١ على التوالي وقد إتضح من متابعتها أن الجهة المقترضة لم تقم بسداد الأقساط والفوائد المستحقة منذ سنة ١٩٦٢ (بمعدل ٦٪ سنوياً) مما أدى إلى عرض النزاع على إحدى هيئات التحكيم فانتهت بالزام الجهة المقترضة بأداء رصيد القرضين بالإضافة إلى فوائد التأخير إلا أن هيئة التأمينات الإجتماعية واجهت صعوبة في توقيع الحجز على أموال المقترض واضطرت للجوء للإتحاد الإشتراكي - حيث تتبعه دور الصحف - وأمكن عقد إتفاق في ١٩٧٠/٧/٢٠ - أقرته وزارة الخزانة - يتضمن قيام الجهة المقترضة بطبع مطبوعات الهيئة وخصم نصف قيمة الطبع لسداد رصيد القرض وفوائده.

هذا ولاحظ أن هذين القرضين قد منحا في خلال ستة أشهر والأول وقيمته ٤٠,٠٠٠ بتاريخ ١٩٦٠/١٠/٨ أما الثاني وقيمته ٥٠,٠٠٠ فتاريخه ٦١/٤/٢٣.

#### ٦- قروض الأفراد:

وهذه كانت في المرتبة الأخيرة بين أوجه القروض وتمثلت في ثلاثة قروض يتراوح معدل فائدتها بين ٥، ٦٪ (٤) وقد تم سدادها في مواعيدها.

#### الإستثمار الحكومي:

خلصنا في المحبث الأول من هذا الفصل إلى أن الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية تقوم منذ سبتمبر سنة ١٩٦١ بتوجيه إحتياجات التأمينات المتاحة للإستثمار إلى وزارة الخزانة لإستثمارها بمعرفتها وبذلك فإن إستثمار هذه الإحتياجات أصبح

- (١) وهي الثقافة العمالية وإتحاد العمال العرب.
- (٢) قرض المؤسسة الصحية العمالية بمعدل فائدة ٤,٥٪ وقد إنتقلت تبعيتها بالقرار الجمهوري رقم ٩٤ لسنة ٦٤ إلى هيئة التأمينات الإجتماعية وأخيراً إلى هيئة التأمين الصحي) وآخر لنقابة الطهاه بمعدل فائدة ٣٪ سنوياً وقرضين لمؤسسة روزاليوسف بمعدل ٦٪.
- (٣) مؤسسة روزاليوسف.
- (٤) قرض للمهندس حامد قورة ومعدل فائدته ٦٪ وآخر للسيد عبد الوهاب بسيم المقاول ومعدل فائدته ٥٪ وثالث للدكتور محمد علي حجازي ومعدل فائدته ٦٪.

قاصراً على وزارة الخزانة (٩٧,٥٪ من أوجه الإستثمار وقال للوضع في عام ٧٠/٧١) وإختفت أو كادت تختفى أوجه الإستثمار الأخرى. (١)

كما إتضح لنا من تحليل بيانات الجدول رقم (٤٧) (٢) أن نسبة عائد الإستثمار الحكومي إلى قيمته الدفترية والتي تدور حول ٤,٥٪ تقل عن النسبة المقابلة للقروض (تراوحت بين ٤,٧٦٪، ٦,٠٣٪) وتتناسب مع النسبة المقابلة للأوراق المالية (تراوحت بين ٢,٧٣٪، ٥,٧٢٪) وتزيد عن نسبة عائد الودائع الثابتة بالنبيوك (تراوحت بين ٢,٣٩٪، ٤,١١٪) لهذه الودائع وخلصنا من ذلك في نهاية المبحث الأول إلى أن معدل الإستثمار الحكومي يتناسب، بوجه عام مع نسبة أوجه الإستثمار الأخرى إلى قيمتها الدفترية.

وإذا كان قيام وزارة الخزانة بإستثمار إحتياطيات الهيئة يرفع عن كاهل هذه الهيئة عبء إدارة وإستثمار هذه الإحتياطيات ويحقق لها الضمان المناسب فإن الإستثمار الحكومي قد أتى ببعض المشاكل التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولاً : غل يد الهيئة القائمة على تنفيذ نظام التأمينات الإجتماعية عن إدارة إستثماراته:

بصدور القرار الجمهوري رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ بشأن قيام وزارة الخزانة بإستثمار إحتياطيات نظام التأمينات الإجتماعية فقدت الهيئة القائمة على هذا النظام إستقلالها في شأن توجيه وإستثمار هذه الإحتياطيات ولم يتح لها حق التصويت أو إبداء الرأي في مناقشة أوجه أو كيفية إستثمار أموالها.

وبالحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة إعتباراً من ١٩٦٢/٧/١ فقدت قدرتها على تصريف أمورها المالية حتى في أوجه الإتفاق العادي مما أدى لمصاعب إدارية.

ويكفي في هذا الشأن أن نخلص فيما يلي ما رده أحد التقارير السنوية الحديثة للهيئة (٣) بشأن معوقات إستكمال تنظيمها الإداري، إذ يشير إلى أن هذه المعوقات تتمثل في أمرين:

(١) ص ٢١١ وما بعدها.

(٢) ص ٢١١.

(٣) التقرير السنوي للهيئة عن عام ٧٠/٦٩ ص ٤٢ إلى ٥٦.

\* ١- عجز القوة الوظيفية للجهاز الإدارى - كماً وكيفاً - بصورة تهدد مستوى الخدمة التأمينية مما يتعين معه أن تعمل الهيئة فوراً على إستكمال هيكلها الوظيفى وفقاً للمعدلات المناسبة التى تكفل الإستقرار المنشود ولذا فإنها تأمل أن تتم موافقة وزارة الخزانة على الإعتمادات اللازمة للإصلاح الوظيفى.

\* ٢- عدم ملائمة الأماكن المؤجرة كمكاتب ميدانية مع طبيعة العمل - فضلاً عن صعوبة إستئجار أماكن جديدة - مما يشكل عبئاً على دورة العمل وحسن أدائه.

وقد أوضحت الهيئة فى إستعراضها لهذه المشكلة إنه رغم أن الكثير من البحوث الميدانية التى أجريت فى عديد من الجهات (كمعهد الإدارة ووزارة العمل والإتحاد الإشتراكى) قد أشارت إلى ضرورة تحسين وسائل الخدمة عن طريق إيجاد المكان الملائم لظروف العمل، ورغم أن ما ستوفره الهيئة من إيجارات تزيد كثيراً عن العائد الذى تستثمر به أموالها لدى وزارة الخزانة، ورغم إن إنشاء مكاتب نموذجية هو السبيل الوحيد لتنفيذ خطتها التوسعية والنهوض برسالتها وأعبائها، ورغم إن إستثمار بعض أموالها فى هذا الشأن يخفف من أزمة المساكن، رغم ذلك كله فإن الهيئة لم توفق مع وزارة الخزانة على توجيه جزء من إحتياطياتها لهذا الغرض.

فإذا ما إتضح لنا أن هاتين المشكلتين قد سبق عرضهما فى تقرير الهيئة عن عام ١٩٦٧/٦٦ (١) فضلاً عن التقرير السابق لها وإنه لم يتم إجابتها لما تطلبه حتى تاريخ إعداد هذه الرسالة، لتبين لنا كيف إنها فقدت كل أستقلال لها فى توجيه إحتياطياتها المتاحة للإستثمار.

ثانياً : الإستثمار الحكومى بالصورة الحالية لا يحقق لإحتياطيات التأمينات الإجتماعية دورها فى مجال التنمية الإقتصادية:

صدر القرار الجمهورى رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ بشأن قيام وزارة الخزانة بإستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية المتاحة للإستثمار عن طريق وزارة الخزانة ولم يحدد أوجه إستثمار هذه الأموال.

ثم صدر القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء صندوق الإستثمار الذى تودع به - من بين ما تودع - إحتياطيات التأمينات الإجتماعية ونص على إستخدام أموال هذا

(١) ص ٤٨ - ٥١.

الصندوق في تمويل إعمادات الإستثمارات في ميزانيتي الأعمال والخدمات إلى جانب العجز في الإيرادات الجارية عن المصروفات الجارية.

ومن هنا فإن الباحث يتفق في الرأي مع الرأي القائل بأن الطريقة التي تتم بها إستثمار إحتياجات التأمينات حالياً قد لا تكون أمثل الطرق لإستخدام هذه الإحتياجات من حيث إسهامها في التنمية الإقتصادية، فإسناد عملية الإستثمار إلى وزارة الخزانة غالباً ما يؤدي عملاً إلى أن فرصة أمامها لتسد عجزاً مؤقتاً في الميزانية العامة للدولة قد لا يكون ناتجاً عن إقامة مشروعات إنتاجية وإنما بسبب القيام ببعض مشروعات الخدمات التي تعتبر عبئاً على الإقتصاد وسبباً من أسباب التضخم في مراحل التنمية الإقتصادية الأولى. (١)

ولعل هذا المشكلة ترتبط بالمشاكل العامة للإستثمار الحكومي والسابق الإشارة إليها في الفصل الثاني من هذا الباب. (٢)

### الخلاصة:

تكاد تتشابه النتائج المستفادة من دراسة المشاكل المحلية في مجال إستثمار إحتياجات التأمينات الإجماعية مع تلك المستفادة من الدراسة المقارنة للمشاكل التي واجهتها بعض الدول النامية في هذا المجال والمشار إليها بالفصل الثاني من هذا الباب.

ذلك أن النتائج المستفادة من دراسة المشاكل المحلية تتمثل فيما يلي:

#### أولاً : فيما يتعلق بسياسة الإستثمار الذاتي:

فشلت هذه السياسة في القيام بالوظيفة التمويلية للإستثمارات خاصة فيما يتعلق بضمانها للأموال المستثمرة. ويرجع ذلك إلى أسباب ثلاثة رئيسية:

١- نقص الخبرة الإستثمارية لدى هيئة التأمينات الإجماعية:

نلمس ذلك في إستثمارها لبعض أموالها في أسهم شركات تحت التأسيس (٣) وفي تقديمها قروضاً متلاحقة تتداخل فيها مواعيد الإستحقاق لذات المقترض وفي إعطائها أغلب القروض دون ضمان عيني.

(١) د. بهام محمد عطا الله، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٦، ١٣٧.

(٢) ص ١٨٢ وما بعدها. (٣) حاشية جدول رقم (٤٩) ص ٢١٨.

## ٢- عدم توافر أية خطة للإستثمار:

وقد لاحظنا ذلك في المبحث الأول من هذا الفصل (١) فحتى فبراير سنة ١٩٦٠ لم تكن توجد أمام لجنة الإستثمار أية قواعد للإستثمارات، أى أن الهيئة ظلت حوالى أربع سنوات توجه إستثماراتها بأن تبحث كل حالة على حدة، وترفع توصية بها إلى مجلس الإدارة.

## ٣- عدم ضمان الدولة للأموال المستثمرة:

إنضح لنا أن ما واجهته الهيئة من مشاكل بالنسبة لأوجه الإستثمار الذاتى كان يرجع - بصفة أساسية - إلى أسباب عامة غيرت من الإطار الإقتصادى للدولة بوجه عام. وعلى سبيل المثال فإن الإنخفاض فى القيمة السوقية للأوراق المالية نتيجة لحركة التأميم لم يقتصر على نوع منها دون الآخر بل إمتد إليها جميعاً بما فى ذلك سندات القروض الحكومية.

ورغم ذلك لم تقدم الدولة أى ضمان لأموال التأمينات الإجتماعية.

## ثانياً : فيما يتعلق بسياسة الإستثمار الحكومى :

ترتب على قيام وزارة الخزانة بإستثمار كافة إحتياطات التأمينات الإجتماعية المتاحة للإستثمار ثم إلحاق ميزانية هيئة التأمينات الإجتماعية بميزانية الدولة أن فقدت هذه الهيئة كل سلطة لها فى توجيه إستثماراتها بل فقدت قدرتها على القيام ببعض الإنشاءات الجديدة والإصلاحات الوظيفية اللازمة لمباشرة أعمالها فى مجال أداء الخدمات التأمينية.

وفى الوقت ذاته لم يتوافر للهيئة الحق فى إبداء الرأى فى أوجه إستثمار إحتياطاتها أو فى التحقق من توجيهها للمشروعات الإنتاجية بل على العكس من ذلك أجاز القانون لوزارة الخزانة أن توجه بعض هذه الأموال لسد أى عجز فى الإيرادات الجارية عن المصروفات الجارية مما يشكك فى قيام هذه الإحتياطات بدورها فى مجال التنمية الإقتصادية الذى يتناسب مع حجمها.

(١) ص ٢٠٤.

## الفصل الرابع شروط وسياسة الإستثمار المقترحة

القواعد والشروط الواجب توافرها في إستثمار  
الإحتياطيات - سياسة الإستثمار المقترحة

### تمهيد وخطة البحث:

رأينا في الفصل الأول من هذا الباب كيف يتم تمويل تأمين المعاش في مصر - بالمفهوم الواسع لعبارة تأمين المعاش والذي يشمل معاشات إصابات العمل إلى جانب معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة - وفقاً لأسلوب التراكم المالي الذي يتيح تراكم الإحتياطيات بدرجة ضخمة خاصة في السنوات الأولى للتأمين بغرض إستثمارها للحصول على عائد يساهم في تمويل نفقات التأمين إلى جانب الإشتراكات.

وقد لاحظنا في الفصلين الثاني والثالث أهمية وضع سياسة إستثمار سليمة لإحتياطيات التأمينات الإجتماعية خاصة في مصر حيث تصاحب سياسة الإستثمار الحالية بعض المشاكل شأنها في ذلك شأن السياسة السابقة عليها.

ومن هنا فإن الباحث يخصص هذا الفصل لتحديد شروط وسياسة الإستثمار الملائمة والتي يرى أنها تعالج المشاكل القائمة وتستفيد من كل من الخبرة المحلية والأجنبية في شأن مشاكل إستثمار الإحتياطيات.

ومنهج الباحث لهذا الغرض يتمثل في تحديد القواعد والشروط الواجب توافرها في إستثمار الإحتياطيات وذلك في مبحث أول نقوم فيه بتحليل طبيعة تأمين المعاش في مصر ومقارنته بالتأمين الخاص على الحياة - وذلك تمهيداً للنظر في إمكان الإستفادة من الشروط المتعارف عليها في مجال إستثمار إحتياطيات التأمين الخاص على الحياة - ثم نقوم بدراسة المبادئ التي يجب مراعاتها في تحديد قواعد الإستثمار والشروط الواجب توافرها في إستثمار الإحتياطيات في مصر وأوجه الإستثمار المسموح بها والتي يجب أن تضمها قائمة دورية تلحق بشروط وقواعد الإستثمار.

وعلى ضوء ما يستفاد من هذا المبحث ووفقاً لما خلصنا إليه في الفصول الثلاثة السابقة ننتقل إلى عرض سياسة الإستثمار المقترحة في مبحث ثانٍ فتبين إطارها العام والتعديلات الأساسية اللازمة لتحقيق هذا الإطار ثم نذهب إلى حيث نحدد إجراءات وضع السياسة المقترحة موضع التنفيذ

## المبحث الأول القواعد والشروط الواجب توافرها في إستثمار الإحتياطيات

\* تحليل طبيعة تأمين المعاش في مصر ومقارنته بالتأمين الخاص على الحياة - المبادئ التي يجب مراعاتها في تحديد قواعد الإستثمار - الشروط الواجب توافرها في إستثمار الإحتياطيات في مصر - أوجه الإستثمار المسموح بها.

### تحليل طبيعة تأمين المعاش في مصر ومقارنته بالتأمين الخاص على الحياة:

يتم تمويل تأمين المعاش في مصر - بالمفهوم الواسع لهذا التأمين (١) - وفقاً لأسلوب تراكم الأموال في حين يتبع في تمويل التأمينات الأخرى أسلوب الموازنة باعتبارها تأمينات مؤقتة. (٢)

ومن هنا فإن الإحتياطيات المتاحة للإستثمار في مصر تكاد تكون قاصرة على تلك الخاصة بتأمين المعاش.

ولعل البيان التالي - والخاص بتقدير إلتزامات الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية وتحديد الإحتياطي أو الإلتزام الحسابي في ١٩٦٨/٦/٣٠ - يعكس لنا ما ذهبنا إليه خاصة إذا علمنا أن إستحقاق مبالغ نظام الإيداع يرتبط بإستحقاق مزايا تأمين المعاش (٣) وبالتالي فإنه يمكن أن ننظر إلى هذا النظام بذات العين التي نرى بها تأمين المعاش.

(١) الموضح بالتمهيد، ص ٢٣٧.

(٢) تقرير فحص المركز المالي للهيئة في ١٩٦٨/٦/٣٠، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥، ٣٨.

(٣) م ٩ من القرار بقانون رقم ٢١ لسنة ٦٧ بشأن نظام الإيداع.

بيان بتقدير إلتزامات الهيئة وتحديد الإحتياطي الحسابي في ١٩٦٨/٦/٣٠ (١)

بيان	→	→	→
القيمة الحالية لإلتزامات تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة:			
أصحاب معاشات ومستحقين عاملين بالخدمة.	٤٥,٦٢٩,٩٨٨		
	١,٢٦٢,١٧٦,٨٦٧		
		١,٣٠٧,٨٠٦,٨٥٥	
القيمة الحالية لإلتزامات تأمين إصابات العمل والتأمين الصحي <sup>(٢)</sup> :			
أصحاب معاشات ومستحقين إحتياطي أخطار سريرية وتعويضات.	٦,١٩٥,١٦٥		
	١,٨٥٠,٩٠٤		
		٨,٠٤٦,٠٦٩	
إحتياطي مستحقات نظام الإذخار.		٩,٥٥٤,٠٥٦	
إجمالي الإلتزامات "القيمة الحالية"			١٣٢٥,٤٠٦,٩٨٠
يطرح: القيمة الحالية للموارد المالية.			٩٧٦,٩٤٢,٥٨٠
			٣٤٨,٤٦٤,٤٠٠
الإحتياطي الحسابي في ١٩٦٨/٦/٣٠ <sup>(٣)</sup> .			

- (١) تقرير فحص المركز المالي للهيئة في ١٩٦٨/٦/٣٠، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠، ٤١.
- (٢) إستبعد تأمين البطالة من الميزانية التقديرية ويبلغ المال الإحتياطي للهيئة لهذا التأمين في ١٩٦٨/٦/٣٠ مبلغ ١٤٩,٦١٤,١٤٩.
- (٣) هذا هو تقدير الإلتزام الحسابي الذي يتعين توافره في هذا التاريخ على أن المجموع الفعلي للمال الإحتياطي للهيئة والديون المستحقة لها يقل عن ذلك التقدير بمبلغ ٨,٠٣٠,٠٥٤.

ولا شك أن تأمين المعاش - ويلحق به نظام الإيداع - يشبه في بعض جوانبه التأمين على الحياة الذي تمارسه شركات التأمين الخاص (١) ويختلف عنه من نواح أخرى.

فإذا ما أهتمنا بتأمين المعاش في مصر - حيث تم تمويله وفقاً لأسلوب التراكم المالي تمويلًا كاملاً وحيث تتحدد إشتراكاته بنسب موحدة من الأجر الإجمالية التي يتقاضاها العمال المؤمن عليهم - فسنلاحظ أنه يتفق مع التأمين الخاص في أن كلاهما يقوم على التزام من جانب المؤمن بأداء مبالغ معينة في تاريخ مستقبل عند تحقق حادث الحياة أو الوفاة أو العجز وذلك في نظير قسط أو أقساط دورية وفي حين تتناقص مسؤولية الملتزم بأداء الأقساط مع وفائه بكل قسط دورى فإن مسؤولية المؤمن تظل ثابتة وكما هي إلى أن يتحقق الخطر المؤمن منه.

وثمة ظاهرة أخرى تتمشى جنباً إلى جنب مع الظاهرة السابقة وهي أن المؤمن يتقاضى قسطاً متساوياً Level Premium يكون في السنوات الأولى أكبر من القسط الطبيعي Natural Premium بعكس الأمر في السنوات الأخيرة.

ومن مؤدى هاتين الظاهرتين مجتمعتين إنه يتحتم على المؤمن أن يحجز في رصيد خاص احتياطياً لمقابلة مسؤوليته تجاه المؤمن عليهم عند تحقق الخطر المؤمن منه.

كما يتفق كل من نوعي التأمين في أن المؤمن - سواء هيئة التأمين الإجتماعى أو شركة التأمين الخاص - يأخذ في الحسبان معدل فائدة معين يحسب على أساسه أسعار التأمين ولذلك يجب استثمار الإحتياطيات المتراكمة به بمعدل فائدة لا يقل عن معدل الفائدة التي حسب على أساسه قسط التأمين وإلا كان غير كافى.

على أن تأمين المعاش يختلف عن التأمين الخاص الذى تمارسه شركات التأمين الخاص من جوانب أخرى.

(١) إعتدنا في تحليل طبيعة أعمال التأمين على الحياة على المرجع التالى:  
د. سلامة عبد الله، إدارة وتنظيم منشآت التأمين (القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٦٧) ص ٣٤٣.

فمن ناحية فإن أهمية ريع الإستثمار فى تأمين المعاش، كتأمين إجتماعى إجبارى، تزيد عنها فى التأمين على الحياة كتأمين خاص خاصة فى مصر حيث يتمثل الغرض من الإحتياجات فى إستثمارها بعائد يكفى - إلى جانب الإشتراكات - لتمويل المزاي التأمينية. (١)

ومن ناحية أخرى فإن مجال تأمين المعاش فى مصر محدود بقطاع متميز من الشعب وهم جمهور العمال - وذلك بعكس المؤمن عليهم فى شركات التأمين على الحياة الذين يمثلون مختلف فئات الشعب - ولا ينتظر أن يمتد للمجتمع بأكمله فى المستقبل القريب، ومن مؤدى ذلك فإن من المرجح فيه أن توجه إستثمارات التأمين إلى ما يعود بأكبر مصلحة ممكنة لقطاع العاملين لدى الغير.

وأخيراً فإنه رغم أن معدل الإشتراكات متساو ولا يختلف باختلاف الأعمار فإن إشتراكات التأمين الإجتماعى - ومزايه - تتحدد بنسب من الأجور وبالتالي فإن مبالغهما ليست ثابتة - بعكس أقساط التأمين على الحياة - إذ تتأثر بالتغير فى المستوى العام للأجور والذى يتجه عادة للإرتفاع، هذا فضلاً عن أن هناك إتجاهاً متزايداً نحو ملائمة المعاشات مع التغير فى مستويات الأسعار والأجور وهو أمر وإن لم يكن قائماً فى مصر فى الوقت الحالى فهو من المسائل المطروحة للبحث بل أنه يمكن إعتبار، الحد الأدنى المقرر للمعاشات والزيادة التى تمت مؤخراً فى حدها الأقصى النسبى والمطلق (٢) مع رفع معدلات حسابها وزيادة قيمة المعاشات المستحقة بما يتفق مع هذا، من صور إرتباط هذا التأمين بمستويات الأسعار.

(١) وفقاً للقانون رقم ٩٢ لسنة ٧١ رفع الحد الأقصى النسبى لمعاش الشيخوخة من ٧٥٪ من متوسط أجر السنتين الأخيرتين إلى ٨٠٪ من هذا المتوسط

كما رفع الحد الأقصى المطلق من ١٠٠ إلى ١١٠.

(٢) وفقاً للقانون رقم ٦٣ لسنة ٧١ رفع معدل حساب الشيخوخة عن المدة

السابقة على الإشتراك فى التأمين من ١٠٠ إلى ٧٥ من متوسط أجر

الإشتراك فى السنتين الأخيرتين ورفع معدل حساب مدة الإشتراك من ٥٠ إلى ٤٥

من هذا المتوسط وتقرر فى ذات الوقت رفع المعاشات القائمة وقت التعديل بنسبة ١٠٪ وتسويتها وفقاً للحد الأقصى المطلق (م ٤ من القانون).

### المبادئ التي يجب مراعاتها في تحديد قواعد الإستثمار:

يشير الأستاذ ماموريا إلى أن نظام وإدارة أموال التأمينات الإجتماعية المستثمرة يجب أن يرتبط بقواعد تنظيمية يراعى فيها تحقيق الهدف من تكوين الإحتياطيات. (١)

ثم يشير إلى أن مشكلة إستثمار الأموال المشار إليها قد نالت اهتماماً كبيراً من منظمة العمل الدولية فدعت في عامي ١٩٣٧، ١٩٣٨ إلى مؤتمرين للخبراء لإبداء الرأي في تلك المشاكل. (١)

وقد إنتهى الخبراء إلى أن هناك مبدئين يجب مراعاتهما في تحديد قواعد الإستثمار: (١)

#### الأول:

يجب أن تصاغ القواعد بحيث تحقق الهدف من تكوين الإحتياطيات الذي يتمثل إما في توفير ضمان للوفاء بالمزايا المستحقة أو في مواجهة أية زيادة غير متوقعة في النفقات.

\* وقد سبق أن رأينا إن الهدف من تراكم إحتياطيات تأمين المعاش في مصر يتمثل في الحصول على ريع إستثمار يكفي لتمويل المزايا وذلك إلى جانب الإشتراكات.

#### الثاني:

يجب أن تكون القواعد (كافية ومحكمة)، بحيث تكون مرشداً عملياً للأجهزة المختصة بإختيار أوجه الإستثمار وبحيث تكون في ذات الوقت مرنة لتترك لهذه الأجهزة حرية كافية للعمل.

\* وتفيد الخبرة المحلية في تأكيد هذا المبدأ فقد إتضح لنا من تحليل أسباب فشل سياسة الإستثمار الذاتي في مصر عدم قيام مجلس إدارة الهيئة بتحديد قواعد وشروط الإستثمارات طوال الفترة من ١٩٥٦/٤/١ وحتى فبراير سنة ١٩٦٠. (٢)

1) C. B. Namoria, Op. Cit., PP. 58, 59.

(٢) ص ٢٣٥.

### الشروط الواجب توافرها في استثمار الإحتياطيات:

يشير الأستاذ ماموريا في هذا الشأن إلى أن هناك شروطاً ثلاثة ذات أهمية عملية كبيرة لنجاح تخطيط التأمين الإجتماعي - ويسلم بها بوجه عام كمبادئ إسترشادية في الإتفاقيات والتوصيات الدولية - وهي ضمان قيمة الإستثمارات وتحقيقها للعائد الملائم وسيولتها أو إمكانية الحصول عليها بيسر. (١)

على أن الباحث يرى إن من المفيد تحديد الشروط الواجب توافرها في استثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية في مصر على ضوء طبيعة تأمين المعاش في مصر والذي تمثل إحتياطياته الغالبية العظمى من الإحتياطيات المستثمرة.

كما يرى الباحث أن من المفيد بعد ذلك الإسترشاد بالشروط الواجب توافرها في شركات التأمين على الحياة والإستفادة من الدراسة الخاصة بمشاكل الإستثمار في مصر وفي الدول الأخرى وذلك إلى جانب الشروط التي إنتهى إليها خبراء منظمة العمل الدولية والتي أشار إليها الأستاذ ماموريا.

\* ووفقاً لذلك نعرض فيما يلي بالشروط الواجب توافرها في استثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية في مصر:

#### أولاً : ضمان قيمة الأموال المستثمرة:

وهذا هو أحد شقى شرط الضمان Safety الذي يعتبره خبراء منظمة العمل الدولية من أهم الشروط الواجب توافرها في إستثمارات التأمينات الإجتماعية. (٢)

ويفهم من هذا الشرط في إستثمارات شركات التأمين الخاص على الحياة على أساس أن الأموال المستثمرة مملوكة للمؤمن عليهم وبالتالي لا يمكن المخاطرة بها بمعنى أن توجه كلها أو بعضها للنواحي المضمونة (٣)، ومن هذه الزاوية تتفق إستثمارات التأمينات الإجتماعية مع إستثمارات شركات التأمين الخاص على الحياة.

1) Idem.

2) Idem.

(٣) د. سلامة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٤.

على أن مفهوم هذا الشرط في مجال إستثمارات التأمينات الإجتماعية يمتد إلى أمر لا تهتم به إستثمارات شركات التأمين على الحياة<sup>(١)</sup> وهو ضرورة ضمان قيمة الأموال مستثمرة في مواجهة انخفاض القوة الشرائية للنقود.

حقاً أن تأمين المعاش الإجتماعي يتفق مع التأمين على الحياة الذي تمارسه شركات التأمين الخاص على الحياة أن مزايا كلا منهما تتمثل في أداء مبالغ معينة عند تحقق الخطر المؤمن منه.

\* على ان هناك إتجاهاً متزايداً نحو ملاءمة معاشات التأمين الإجتماعي مع التغير في مستويات الأسعار أو الأجور وهو أمر رأينا بعض صورته في مصر.

\* وبالنسبة للوضع في مصر فإن إشتراكات التأمين الإجتماعي ومعاشاته ترتبط بالتغير في مستويات الأجور بحيث أن أية زيادة كبيرة غير متوقعة في الأجور نتيجة لإرتفاع غير متوقع في الأسعار - أو غير ذلك - ستعكس على المعاشات التي تحدد على أساس متوسط الأجور في السنة أو السنتين الأخيرتين فتجنح لإرتفاع غير متوقع ولا يتفق مستوى المعاشات حينئذ مع مستوى الإشتراكات السابق أداؤها.

ويشير إلى هذا تقرير فحص المركز المالي لهيئة التأمينات الإجتماعية - وفقاً للوضع في ١٩٦٨/٦/٣٠ - وذلك في العبارات التالية:

"يجب أن نسترعى النظر إلى أن أية زيارة في الأجور الفعلية في المستقبل عن الأجور المتوقعة وفقاً للتدرج الافتراضي المتخذ أساساً في الحساب سوف يؤثر على المركز المالي للهيئة إذ أن المعاشات تربط على أساس متوسط أجر المؤمن عليه خلال السنتين الأخيرتين من مدة خدمته في حين أن الإشتراكات التي تحصل من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال تحدد على أساس الأجر من سنة إلى أخرى خلال مدة خدمة المؤمن عليه، فإن حدث في أي وقت من الأوقات أن يرتفع مستوى الأجور فوق ما تفترضه أسس تقدير الإلتزامات فإن أثر ذلك سوف ينعكس على المعاشات ويتمثل هذا الأثر في زيادة تشمل المعاش كله سواء كان مستحقاً عن مدة خدمة سابقة أو مدة إشتراك في التأمين، في حين أن الزيادة المقابلة لذلك في الإشتراكات تقتصر على مدة الإشتراك إعتباراً من تاريخ تعديل الأجر.

(١) المرجع السابق، ص ٣٤٥، ٣٤٦.

(٢) تقرير فحص المركز المالي للهيئة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠، ٣١.

هذا وقد أنتهى مؤتمرى الخبراء الذين دعا إليهما مكتب العمل الدولى إلى أهمية مراعاة ما يلى تحقيقاً لشرط الضمان بمفهومه الواسع فى مجال إستثمارات التأمين الإجتماعى: (١)

أ- تخويل هيئات التأمين الإجتماعى سلطة البحث عن أوجه إستثمار تحفظ بقيمتها الشرائية الفعلية.  
ب- وضع إطار عام للمسائل الواجب ملاحظتها عند إختيار أوجه الإستثمار تحقيقاً لأقصى ضمان ممكن - والتي يتمثل أهمها فيما يلى:

- ١- أن تكون الإستثمارات من أنواع ملائمة من الأوراق المالية المتداولة أو الإستثمارات العقارية.
  - ٢- مراعاة صفة المقترضين ومراكزهم القانونية.
  - ٣- أهمية الحصول على رهن أو إمتياز كضمان للوفاء بالديون.
  - ٤- التوزيع الجغرافى للإستثمارات.
- ج- يجب أن تلحق بقواعد الإستثمار كشوف بكافة أنواع الإستثمارات المسموح بها بالنسبة لكل من أوجه الإستثمارات المختلفة.

ولا يفوتنا فى النهاية أن نوكد أهمية توافر هذا الشرط بمفهومه الواسع فى مجال إستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية تأسيساً على النتائج المستفادة من كل من الخبرة المحلية والإجنبية فى هذا المجال حيث تعرضت إحتياطيات التأمينات الإجتماعية المستثمرة للضياح بسبب إنخفاض القوة الشرائية للنقود.

ثانياً : ارتفاع معدل الإستثمار وإنتظام الربح :

يتمثل الشق الثانى لشرط الضمان كما يحدده خبراء مؤتمرى منظمة العمل الدولية فى ضمان إنتظام ريع الإستثمار **Regular Receipt Of Interest** ويشترطون لذلك أن يرتبط إقتناء الأوراق المالية ذات العائد غير الثابت **Variable – Yield Securities** بقواعد خاصة. (١)

---

1) C. B. Mamoria, OP. Cit., P. 59.

ومن ناحية أخرى يشترط خبراء مؤتمرى منظمة العمل الدولية أن تحقق إستثمارات التأمين الإجتماعى أعلى عائد ممكن دون إخلال بشرط الضمان وبشرط السيولة كما يحددونه وبشرط ألا يقل العائد المتوسط عن معدل الفائدة السائد فى السوق ما لم يكن قد سمح بذلك لتحقيق منافع خاصة بالمؤمن عليهم كسراء المنشآت الوقائية أو العلاجية أو تشييد مساكن لهم .... الخ. (١)

\* هذا وتتفق إستثمارات التأمين الإجتماعى مع إستثمارات شركات التأمين على الحياة من حيث أهمية ثبات عائد الإستثمار فطالما أن الأقساط أو الإشتراكات قد روعى فى تحديدها عائد إستثمار معين فلا يجب بأى حال أن يقل العائد المحقق عن العائد المفترض وإلا أدى ذلك تدريجياً إلى إنخفاض قيمة الإحتياطي عما يجب أن يكون عليه لمقابلة الإلتزامات. (٢)

على أن هذا الشرط يكتسب أهمية خاصة فى مجال التأمين الإجتماعى خاصة فى مصر 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 المزاياء.

\* هذا وثبات عائد الإستثمار لا يعنى عدم السعى إلى تحقيق أعلى عائد ممكن فمن الطبيعى والمفترض إعتبار أية سياسة إستثمار فاشلة إذا ما حققت عائداً متوسطاً يقل عن معدل الفائدة السائد فى السوق.

### ثالثاً: تحقيق أقصى فائدة إجتماعية وإقتصادية مباشرة للمؤمن عليهم:

يشير خبراء مؤتمرى منظمة العمل الدولية (٣) إلى إنه يمكن لإستثمارات التأمينات الإجتماعية أن تساهم فى تحقيق بعض الأهداف الإجتماعية والإقتصادية وذلك دون إخلال بشرطى الأمان والعائد السابق إيضاحهما وبشرط السيولة الذى سنناقشه فيما بعد.

1) Idem.

(٢) د. سلامة عبد الله، ص ٣٤٤، ٣٤٥.

3) C. B. Mamoria, OP. Cit., P. 60.

\* ويشير هؤلاء إلى أن الأهداف المشار إليها تشمل تطوير المستوى الصحى ورفع المستوى المعيشى وزيادة الإنتاج ومنع البطالة وتخطيط المدن وإنشاء المدارس وحل مشاكل الإسكان وما إلى ذلك من الأغراض المماثلة. ثم يشيرون إلى أنه يجب التنسيق بين مساهمة إحتياجات التأمينات الإجتماعية فى هذا الشأن وبين السياسة الإقتصادية والمالية بالدولة مما يؤدى إلى التقدم الإقتصادى للجماعة كلها.

وفى ذات الوقت فإن الخبراء يرون أن من الضرورى أن توفر الدولة ضمانات خاصة لأوجه الإستثمار ذات السمات الإجتماعية والإقتصادية.

وقد سبق أن رأينا كيف تمثلت أهم المشاكل التى واجهت الدول الأجنبية، فى إستثمار أموالها ذات الأهداف الإقتصادية والإجتماعية، فى عدم قيام السلطات العامة بتوفير الضمانات اللازمة لمثل هذه الإستثمارات.<sup>(١)</sup>

وإذا كان لنا أن نبحث فى أهمية هذا الشرط بالنسبة للوضع فى مصر فلنا أن نلاحظ أن نظام التأمين الإجتماعى مازال قاصراً على قطاع محدود من المجتمع وهم فئة العاملين لدى الغير ولا ينتظر له أن يمتد لغيرهم فى المستقبل القريب.

وطالما أن تمويل تأمين المعاش يتم وفقاً لأسلوب التراكم المالى فإن إعتبرات العدالة تقتضى أن توجه إستثمارات الإحتياجات إلى أكثر المشروعات فائدة للعمال.

ومجالات ذلك عديدة فالإستثمار فى المشروعات الإنتاجية المدروسة والناجحة يحقق إلى جانب العائد المناسب والمضمون فرص عمالة جديدة ومتسعة للعمال..... والإستثمار فى الجمعيات التعاونية لبناء المساكن للعمال يحقق فائدة مباشرة للمؤمن عليهم.. بل أن الإستثمار فى إقامة مبانٍ ومكاتب نموذجية لهيئة التأمينات الإجتماعية ذاتها يحقق فائدة مباشرة للمؤمن عليهم.

ولا يفوتنا أن نشير إلى أن عنصر الأمانة Trusteeship الذى أصبح جزءاً من فلسفة الإدارة يستلزم قيام هيئات التأمين الإجتماعى تحقيق أقصى مصلحة ممكنة للمؤمن عليهم.

(١) ص ٢٠٠.

وفضلاً عن هذا فإن مراعاة هذا الشرط يؤدي إلى زيادة حرص العمال على نظام التأمين الإجتماعى ونجاحه فيتمسكون به وتزداد رغبتهم فى الإلتماء عالية.

\* ومن الضرورى أن نشير إلى أن هذا الشرط لا يعنى عدم مساهمة إحتياجات التأمينات الإجتماعية فى تمويل خطة التنمية الإقتصادية وفى مختلف المشروعات التى تعود بالنفع على المجتمع "ككل". وهو الأمر الذى إنتهت دراسة الخبرة الأجنبية إلى أهميته.

#### رابعاً : مشاركة إدارة نظام التأمين الإجتماعى فى توجيه الأموال المستثمرة:

لاحظنا عدم إستعراض مشاكل الإستثمار الحكومى فى مصر كيف أن ذلك قد أدى إلى غل يد الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية عن إدارة أموالها المستثمرة وكيف أدى ذلك - فضلاً عن إلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة - إلى مشاكل وصعوبات عديدة. (١)

كما خلصنا من دراسة مشاكل الإستثمار فى بعض الدول إلى أنه إذا كان من الضرورى مساهمة أموال التأمينات الإجتماعية فى خطة التنمية الإقتصادية فإن ذلك يجب ألا يحول بين هيئات التأمين الإجتماعى وبين ممارستها لإستقلالها فى إدارة وتوجيه أموالها المستثمرة. (٢)

وحقيقة الأمر فإن نظام التأمين الإجتماعى - شأنه شأن غيره من النظم والمشروعات - له أهدافه الخاصة التى يسعى إلى تحقيقها - ومنها إعادة توزيع الدخل - من خلال مختلف عملياته سواء منها عمليات التمويل أو أداء المزايا أو إستثمار الإحتياجات.

وبداهة فإن من غير الميسور لهيئات التأمين الإجتماعى إستثمار بعض إحتياجاتها فى أكثر المشروعات فائدة للمؤمن عليهم ما لم يكن لها الحق فى توجيه إستثماراتها.

ومن الواضح أن هذا الشرط قد أملتته إعتبرات لاتواجه مشروعات التأمين الخاص والتى بطبيعتها لا تديرها هيئات حكومية.

(١) ص ٢٣٣ وما بعدها.

(٢) ص ٢٠١.

### خامساً: عدم أهمية سيولة الاستثمارات:

يشير خبراء مؤتمرى منظمة العمل الدولية (١) إلى السيولة كشرط يجب توافره فى إستثمارات احتياطات التأمينات الإجتماعية إذا ما كان من الضرورى الحصول على جزء منها فى تاريخ معين كنتيجة لطبيعة المزايا أو البناء التمويلي للنظام.

ويتم تحقيق السيولة فى هذه الأحوال عن طريق بيع أو إستعادة بعض الأصول أو بفتح حساب جارٍ بإحدى الهيئات المضمونة.

على أنهم يستدركون ويشيرون إلى أن السيولة تشتت فى احتياطات الطوارئ ولذ فإنه يجب أن تؤدى هذه الإحتياطات دورها فى هذا المجال فيستثمر جزء منها فى سندات حكومية قصيرة الأجل أو سندات أخرى متداولة فى السوق أو سهلة الإستهلاك.

ومن هنا فإن الباحث يرى عدم أهمية توافر السيولة فى إستثمارات احتياطات التأمينات الإجتماعية على الأقل بالنسبة للوضع فى مصر حيث تقتصر هذه الإحتياطات على تلك الخاصة بتأمين المعاش والتي يتمثل الهدف منها فى مجرد الحصول على ريع يساهم فى تمويل المزايا.

وفى هذا الشأن تتفق إستثمارات احتياطات تأمين المعاش مع إستثمارات شركات التأمين على الحياة حيث لا يشترط فى الأخيرة السيولة على أساس إن من المفترض وضع سياسة الإستثمار بمعرفة خبراء فنيين ووفقاً لخطة معينة ثابتة وبعد معرفة التزامات التأمين، علاوة على أنه عادة ما يخصص جزء من الإستثمارات لأوراق حكومية قصيرة الأجل وهى بطبيعتها سهلة البيع أو قريبة الإستحقاق مما يساعد على إبقاء الجزء الأكبر من الإستثمارات ضمن السياسة الثابتة الموضوعة لها. (٢)

"أوجه الإستثمار المسموح بها:"

ويشير خبراء مؤتمرى منظمة العمل الدولية إلى إنه يجب على الهيئات القائمة أن تضع خططاً دورية لرسم الخطوط العريضة لعمليات الإستثمار وحجم كل من الإستثمارات ذات العائد الثابت وتلك ذات العائد المتغير. (٣)

1) C. B. Mamoria, OP. Cit., PP. 59, 60.

(٢) د. سلامة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٦.

3) C. B. Mamoria, OP. Cit., PP. 60, 61.

وقد سبق أن رأينا كيف إنتهى هؤلاء الخبراء إلى أنه يجب أن تلحق بقواعد الإستثمار كشوف دورية بأوجه الإستثمار المسموح بها وذلك تحقيقاً لشرط الضمان.<sup>(١)</sup>

وفيما يلي أوجه الإستثمارات ذات العائد الثابت وذات العائد المتغير كما حددها هؤلاء الخبراء:<sup>(٢)</sup>

### الإستثمارات ذات العائد الثابت Fixed Yield Investment

١- سندات الديون الحكومية أو المضمونة من الحكومة: وهذه يتوافر بالنسبة لها شرط الضمان وفي مجال التفضيل بينها تعطى الأولوية للسندات المتداولة بسوق الأوراق المالية بالمقابلة للقروض المباشرة وللسندات القابلة للإستهلاك بالمقابلة للسندات الغير قابلة للإستهلاك **Irredeemable**.

٢- قروض السلطات المحلية أو المضمونة منها: وهذه تناسب عمليات تمويل المشروعات ذات الطابع الإجتماعى كتلك الخاصة بتطوير المستوى الصحى والمعيشى للجماعة. ويجب هنا بحث مدى مناسبة الحصول على ضمانات مالية ومدى تفضيل السندات المتداولة بالبورصة عن الإقراض المباشر ومدى إشتراط إستخدام القروض فى إنشاءات جديدة.

٣- قروض الهيئات العامة "غير السلطات المحلية": وهنا يشترط قدرة هذه الهيئات على الوفاء فضلاً عن قيامها بتقديم الضمان اللازم.

٤- قروض لبنوك رهن الأراضى وجمعيات الإسكان: وعن طريق هذه القروض يمكن لهيئات التأمين الإجتماعى المساهمة فى مشروعات إسكان العمال.

٥- القروض المباشرة لملاك المباني: وهنا يجب أن يقوم الملاك بترتب رهون على عقاراتهم لصالح هيئات التأمين الإجتماعى مع إعطاء الأولوية لملاك المباني القائمة بالمراكز الصناعية.

(١) ص ٢٤٥.

2) Idem.

٦- سندات الشركات التجارية أو الصناعية : وهذه تعتبر مناسبة إذا ما حققت للإستثمارات شرط الضمان إلى جانب توفيرها عائداً مرتفعاً عن ذلك الذى تدره سندات السلطات العامة.

ب- الإستثمارات ذات العائد المتغير variable Yield Securities

١- قروض السلطات العامة مع شرط الذهب Gold Clause أو حق تحديد العملة Currency Option : وهذه تحقق ضمناً أكبر فى مواجهة إنخفاض القوة الشرائية للنقود.

٢- أسهم الشركات التجارية أو الصناعية : وهنا يجب أن تكون هذه الشركات ذات مركز مالى قوى.

٣- إستغلال العقارات فى المدن: ويتميز ذلك بتحقيقه لأقصى ضمان ممكن فى مواجهة التضخم.

٤- شراء عقارات بالريف، وهذا لا يجوز إلا فى أحوال إستثنائية فقط وبشرط التحقق من أن عائد الإستثمار يعتبر معقولاً وأن المبالغ المستثمرة مضمونة.

### الخلاصة:

نخلص من هذا المبحث إلى ما يلى:

أولاً : يجب أن تحقق قواعد الإستثمار الهدف المنشود من تراكم الإحتياطيات ويجب أن تصاغ بأحكام وتتصف فى ذات الوقت بالمرونة وأن تكون كافية لتوجيه القانمين على تنفيذ سياسة الإستثمار.

ثانياً : وفقاً لطبيعة تأمين المعاش فى مصر وعلى ضوء الخبرة المستفادة من دراسة المشاكل المحلية والأجنبية فى مجال إستثمار إحتياطيات التأمينات الإجتماعية ووفقاً للقواعد والشروط التى حددها خبراء مؤتمري منظمة العمل الدولية المنعقدين فى عامى ٣٧، ١٩٣٨ لمناقشة مشاكل إستثمارات التأمينات الإجتماعية مع الإسترشاد بشروط إستثمارات شركات التأمين على الحياة، يجب أن يشترط فى إستثمارات التأمينات الإجتماعية فى مصر ما يلى:

١- ضمان الأموال المستثمرة بحيث لا تتعرض للضياع بالمفهوم الواسع للضمان والذى يشمل مواجهة أخطار إنخفاض القوة الشرائية للنقود.

- ٢- تحقيق أكبر عائد ممكن مع ضمان إنتظامه أو ثباته.
- ٣- تحقيق أقصى فائدة أقتصادية وإقتصادية مباشرة للمؤمن عليهم.
- ٤- مشاركة إدارة نظام التأمينات الإقتصادية فى توجيه الأموال المستثمرة.
- ٥- عدم أهمية سيولة الإستثمارات.

ثالثاً : يجب أن تلحق بقواعد وشروط الإستثمار قوائم دورية بأنواع الإستثمارات المسموح بها وحجم كل من الإستثمارات ذات العائد الثابت وتلك ذات العائد المتغير.

**المبحث الثاني**  
**سياسة الإستثمار المقترحة في مصر**  
**إطارها العام – التعديلات الأساسية**  
**اللازمة – إجراءات وضع السياسة المقترحة**  
**موضع التنفيذ .**

أهمية وضع سياسة إستثمار جديدة :

حددنا في المبحث السابق الشروط الواجب توافرها في إستثمار أموال نظام التأمين الإجتماعي وذلك على ضوء طبيعة هذا النظام والنتائج والدروس المستفادة من كل من الخبرة الأجنبية والخبرة المحلية ووفقاً لما إنتهى إليه خبراء مؤتمري منظمة العمل الدولية وبالإسترشاد بشروط إستثمارات شركات التأمين على الحياه .

ولعلنا نلمس بعد تحديد هذه الشروط أن كلا من سياسة الإستثمار الذاتي وسياسة الإستثمار الحكومي – بالصورة التي تم تنفيذها بها – لا تتوافر فيهما أغلب هذه الشروط مما أدى لظهور المشاكل التي إستعرضناها .

فإذا كانت سياسة الإستثمار الذاتي تحقق إستقلال هيئة التأمينات الإجتماعية في إدارة أموالها المتاحة للإستثمار وبالتالي تتيح الفرصة لتمويل المشروعات التي تحقق أكبر فائدة مباشرة للعمال (وذلك بغض النظر عن عدم نجاحها في هذا الغرض ) فإن من أهم ما إفتقدته هذه السياسة تحقيق الضمان اللازم سواء بالنسبة للأموال المستثمرة أو لعائد الإستثمار .

وعلى العكس من ذلك تماماً سياسة الإستثمار الحكومي .

ومن هنا كان لا بد أن نستخلص ضرورة وضع سياسة إستثمار جديدة تتلافى عيوب كل من هاتين السياستين .

ومن هنا أيضا يتحدد الإطار العام للسياسة المقترحة .

### الإطار العام للسياسة المقترحة :

يتمثل الإطار العام للسياسة المقترحة فى الجمع بين سياستى الإستثمار الذاتى وسياسة الإستثمار الحكومى وتحقيق مزيج من كليهما يتفق مع الشروط الواجب توافرها فى إستثمار اموال نظام التأمين الإجتماعى فى مصر باعتبارها بلدا نامية . وعلى وجه التحديد فإنه يتعين أن توجه الأموال المستثمرة وجهتين :

#### الأولى : المساهمة فى تمويل خطة التنمية الإقتصادية :

وعن هذا الطريق تحقق إستثمارات التأمين الإجتماعى فائدة تعود آثارها على المجتمع بأسره – ومن بين فئاته العمال – وفى ذات الوقت تتيح فرص عمالة جديدة أمام العمال .

ومن الناحية التمويلية فإن توجيه هذه الأموال لخطة التنمية يوفر للأموال المستثمرة الضمان والعائد الثابت المناسب إذ أن ذلك يتم عن طريق وبضمان الدولة ممثلة فى صندوق الإستثمار المقترح تعديل بعض الأسس التى تحكمه ( وفقاً لما سيوضح فيما بعد ) .

ولهذا فإنه يجب أن توجه الغالبية العظمى من أموال التأمينات الإجتماعية لهذا الغرض .

وليس هناك ما يحول دون أن ينص قانوناً على تقرير حد أدنى للمبالغ المستثمرة فى هذا الشأن ( بما لا يقل عن ٩٠٪ من الأموال المتاحة للإستثمار على سبيل المثال ) .

#### الثانية : تمويل المشروعات الإستثمارية التى تجد إدارة الهيئة أنها ترتبط مباشرة بتدعيم نظام التأمين الإجتماعى وتحقيق أغراضه :

ولعل أول ما يتبادر الى الذهن من هذه المشروعات تلك المتعلقة بإقامة مبان نموذجية لإدارات ومكاتب الهيئة بما يتفق مع طبيعة أعمالها .

ولعل من بينها أيضاً تقديم الدعم المادى للهيئات التى تباشر أنشطة تتصل أو تهتم أو تفى بأغراض نظام التأمين الإجتماعى والأمثلة الظاهرة لذلك مراكز البحوث العلمية ( فى مجال الأمن الصناعى والتأمين الصحى وغيرهما ) ومعاهد التدريب والتثقيف الإجتماعى وغيرها .

## التعديلات الأساسية اللازمة لتحقيق الإطار العام للسياسة المقترحة

وحتى يمكن توجيه الاموال المتاحة للإستثمار فى هاتين الوجهتين لابد من أمرين :-

### أولهما : تحقيق إستقلال ميزانية الهيئة عن ميزانية الدولة

وذلك بإلغاء القرار الجمهورى رقم ٢٠٩٢ لسنة ٢٠٩٢ لسنة ٦٢ بشأن إلحاق ميزانية الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية بميزانية الدولة .

فليس هناك أى جدوى من الحديث عن سياسة إستشارية – أيا كان شكلها أو صورتها – طالما أن ميزانية الهيئة ملحقة بميزانية الدولة .

ان إلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة يعنى إرتباطها بشكل مباشر وكلى بالظروف العامة لميزانية الدولة وتصبح مواردها ووجه إنفاقها المختلفة – وليس فقط إستثمارتها – مجرد إتمادات يكون من الصعب تجاوزها بل يتطلب ذلك فى أغلب الأحيان إستصدار قرارات جمهورية (١) .

ولعل إلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة كان السبب الرئيسى وراء تعطيل نص المادة السابعة من قانون التأمينات الإجتماعية رقم ٦٣ لسنة ٦٤ فيما تقضى به من قياس مجلس إدارة الهيئة بوضع القواعد العامة لإستثمار اذ لاجمال – من الناحية العملية – لاعمال هذا النص فى ظل مايعنيه إلحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة .

وإذا كانت المادة الاولى من القرار الجمهورى رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ تقضى بان يعهد إلى وزارة الخزانة بإستثمار أموال التأمينات الإجتماعية التى يقرر مجلس إدارتها إستثمارها فى مصر فإن إى قرار يصدره مجلس الإدارة فى هذا الشأن يصبح خالياً من أى مضمون عملى طالما ان الأموال المتاحة للإستثمار تتمثل فى فائض إتمادات الموارد بعد إنفاق إتمادات المصروفات .

(١) مثال ذلك القرار الجمهورى رقم ١٠١٧ لسنة ٦٨ بشأن الموافقة على الإتماد الإضافى الذى طلبت بمبلغ ٦٠٠٠ ( التقرير السنوى للهيئة ٦٨/٦٧ , الجزء الثانى الخاص بالحساب الختامى , ص ٨ ) وأيضاً القرار الجمهورى رقم ١٨٣ لسنة ٦٧ بشأن تجاوز إتمادات مصاريف الإنتقال وبديل السفر والنقل ( التقرير السنوى للهيئة ٦٧/٦٦ ص ٤ من الجزء الثانى الخاص بالحساب الختامى ) .

**ثانيهما : تعديل القانون رقم ٤٥ لسنة ٦٦ الخاص بصندوق الإستثمار بما يسمح بالأمور الثلاثة التالية :**

**أولاً : إستقلال الأموال المودعة بهذا الصندوق من عمليات الدين العام :**

يسمح القانون رقم ٤٥ لسنة ٦٦ بتوجيه بعض أموال صندوق الإستثمار لسد العجز فى الإيرادات الجارية لميزانية الدولة عن مصروفاتها الجارية .

ومن هنا فإن من الضرورى تعديل هذا القانون بحيث يمتنع عن وزارة الخزانة إستخدام بعض إستثمارات التأمينات الإجتماعية – التى تتم عن طريقها – فى سد ما تواجهه الميزانية العامة من عجز وهو الأمر الذى لا يتيح لهذه الإستثمارات القيام بدورها فى مجال التنمية الإقتصادية بالصورة التى تتفق مع حجمها .

ولا شك ان التعديل المقترح يتفق مع النتائج المستفادة من الدراسة المقارنة ويعالج أهم المشاكل التى تواجه الإستثمار الحكومى بشك عام .

ولعل نتائج البحث فى هذا الشأن تتفق مع ما جاء بمشروع قانون الموازنة العامة للدولة لسنة ١٩٧٣ من أنه سيتم إلغاء قانون الإستثمار الحالى وإنشاء صندوق مستقل لإستثمارات الدولة والتأمينات – يعفى من كل الضرائب والرسوم ويصدر بنظامه وتشكيله قرار جمهورى – بحيث تكون الودائع الإدخارية مستقلة عن عمليات الدين العام ويكون من اليسير إستخدامها فى تمويل الإستثمارات العامة وتتوافر الثقة والإطمئنان الإقتصادى (١) .

وقد أصدر وزير الخزانة قرارا بتشكيل لجنة لإعداد نظام صندوق الإستثمار المشار إليه وعلى أن تقترح تشكيلاً لهذا الصندوق وتنظيماً لمعاملته (٢) .

والباحث يأمل أن يدخل فى تشكيل هذا الصندوق ممثلون عن وزارة التأمينات التى أنشئت أخيراً وعن هيئة التأمينات الإجتماعية ( من بين اعضاء لجنة الإستثمار المنبثقة عن مجلس إدارة الهيئة والمقترح إنشاؤها فيما بعد ) .

(١) جريدة الأهرام ، العدد ٣١٣٥٨ ، السنة ٩٨ الصادر فى ١٨/١٠/١٩٧٢ .

(٢) المرجع السابق، العدد ٣١٣٧٦ ، السنة ٩٨ الصادر فى ٥/١١/١٩٧٢ .

ثانياً : أن يضمن صندوق الإستثمار مسايرة مقابل الإستثمار الحكومي للتغير في القوة الشرائية للنقود وذلك عن طريق تحديد معدل الإستثمار سنوياً وبحيث لا يقل عن ٥٪ :

أن اهم شروط إستثمار اموال التأمينات الإجتماعية تحقيق أكبر عائد ممكن مع إنتظام ريع الإستثمار .

ويشترط بالنسبة لمعدل الإستثمار ألا يقل عن المعدل السائد في السوق المحلية.

ومن هنا فإن الباحث يقترح ان يحدد حد أدنى لمعدل الفائدة الذى يدره الإستثمار الحكومي قدره ٥٪<sup>(١)</sup> من الإستثمارات وهى نسبة مماثلة لتلك التى تعطيلها شهادات إستثمار البنك الأهلى .

ومن ناحية أخرى فإن الباحث يرى ان يحدد معدل الإستثمار الحكومي سنوياً بما يجيز لصندوق الإستثمار الحكومي رفع هذا المعدل بما يتفق مع التغير في القوة الشرائية للنقود وهو أمر يكون ميسوراً للصندوق اذا ما وجه أمواله لخطة التنمية الإقتصادية وبالذات إلى المشروعات الإنتاجية التى تتزايد أسعار منتجاتها مع إنخفاض القوة الشرائية للنقود وترتفع أرباحها ويمكن أن ينعكس ذلك على معدل الإستثمار .

ثالثاً : مشاركة هيئة التأمينات الإجتماعية فى توجيه الأموال المستثمرة عن طريق وزارة الخزانة :

ويأتى ذلك بأن يتاح للجنة الإستثمار المنبثقة عن مجلس إدارة الهيئة – والمقترح إعادة تشكيلها – أن تشارك فى قرارات توجيه الأموال المستثمرة – فى الحدود التى تسمح بها خطة التنمية – وأن يتاح لها فى جميع الأحوال أن تكون فى صورة تسمح لها بالتعرف على المشروعات التى وجهت إليها الاموال المستثمرة .

ولعل ذلك يكون ميسوراً عن طريق تمثيل اللجنة المشار إليها فى هيئة إدارة صندوق الإستثمار .

---

(١) المعدل الحالى ٤,٥٪

## إجراءات وضع السياسة المقترحة موضع التنفيذ

إذا ما تم تحقيق إستقلال ميزانية نظام التأمين الإجتماعى عن ميزانية الدولة وإستقلال صندوق الإستثمار الحكومى عن عمليات الدين العام وضماته لحد أدنى ثابت للفائدة ومشاركة الهيئة فى توجيه أمواله , يمكن وضع الإطار العام للسياسة المقترحة موضع التنفيذ .

وتتمثل الإجراءات اللازمة لذلك فى إعادة النص على إنشاء وتشكيل لجنة إستثمار تنبثق عن مجلس إدارة الهيئة وتحديد إختصاصها فى وضع ومتابعة البرامج اللازمة لتنفيذ سياسة الإستثمار الجديدة , واخيراً فى تحديد قواعد الإستثمار الذاتى وأوجه الإستثمار المسموح بها فى هذا الشأن .

ونعرض لك بشئى من التفصيل فيما يلى :

أولاً : أن يعاد النص على إنشاء وتشكيل لجنة إستثمار منبثقة عن مجلس إدارة الهيئة العامة للتأمينات الإجتماعية :

لقد نصت على إنشاء وتشكيل هذه اللجنة قوانين التأمينات الإجتماعية الاولى - ٤١٩ لسنة ٥٥ , ٩٢ لسنة ٥٩ - أما التشريع الحالى الصادر بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٦٤ فقد إكتفى بالنص فى مادته السابعة على ان من بين إختصاصات مجلس إدارة الهيئة وضع القواعد العامة لإستثمار أموالها .

ومع ذلك فهذا النص - مع صراحته - نص معطل رغم صدوره فى ظل القرار الجمهورى رقم ٢٦٤ لسنة ٦٢ الخاص بقيام وزارة الخزانة بإستثمار أموال الهيئة التى يقرر مجلس إدارتها إستثمارها فى مصر .

وحقيقة الأمر انه لا يوجد مجال عملى لأعمال مثل هذا النص فى ظل سياسة الإستثمار الحالية وفى ظل الحاق ميزانية الهيئة بميزانية الدولة حيث تتحدد الأموال المستثمرة بفائض إتمادات الموارد عن إتمادات المصروفات .

هذا وإذا ما كان لمجلس إدارة الهيئة أن يضع القواعد العامة لإستثمار أموال الهيئة فلا بد من أن تتشكل من بين اعضائه لجنة تضع برامج الإستثمار وتحدد المستويات المختصة بتنفيذها فى ضوء هذا القواعد ولتكون أقدر - من الناحية العملية - على الإجتماع الدورى لمتابعة تنفيذ هذه السياسة وبرامجها .

وأيا ما كان فإن السياسة المقترحة لإستثمار أموال الهيئة والتي من اهم ملامحها مشاركة هذه الهيئة فى توجيه إستثمارتها تتطلب إنشاء هذه اللجنة .  
ومن الطبيعى ان تقتصر مثل هذه اللجنة على المختصون فى شئون الإستثمار حتى تكفل لعمليات الإستثمار ما تقتضيه من سرعة وسرية وما تتطلبه من توجيه سليم .  
كما أن من الطبيعى أن يكون للجنة الإستعانة بالخبراء المختصين فى شئون الإستثمار كمستشارين لها .

ثانيا : تحدد إختصاصات لجنة الإستثمار فيما يلى :

- ١- تحديد الأموال التى توجه شهرياً الى صندوق الإستثمار – المقترح تعديله- بما يتفق مع القواعد العامة التى يضعها مجلس الإدارة وبما لا يقل عن الحد الأدنى الذى يقرره القانون .
- ٢- المشاركة فى قرارات توجيه الأموال المودعة بصندوق الإستثمار – فى الحدود الممكنة – ومتابعة ما يصدر من قرارات فى هذا الشأن أولاً بأول بحيث يمكنها أن تعرض على مجلس إدارة الهيئة المشروعات التى ساهمت فيها أموال التأمينات الإجتماعية المستثمرة وأن يلمسوا مدى مساهمة أموالهم فى تحقيق مصالحهم كمجموعة ومصالح المجتمع ككل فيتمسكون بالنظام ويفخرون به .
- ٣- وضع برامج الإستثمارات الذاتية التى يقرر مجلس الإدارة القيام بها وتحديد المستويات التنظيمية المختصة بتنفيذها .

ثالثاً : أن تضع لجنة الإستثمار قواعد وأوجه الإستثمار , وتعتمدها من مجلس الإدارة , بما يحقق الهدف المنشود :

طالما أن السياسة المقترحة تفترض تخصيص قدر من الأموال المتاحة للإستثمار للمشروعات الإستثمارية التى ترى إدارة الهيئة إرتباطها المباشر بتدعيم النظام وتحقيق مصالح إجتماعية وإقتصادية مباشرة لجمهور المؤمن عليهم .  
فإنه يجب أن تقوم لجنة الإستثمار المقترحة – بالإستعانة بالفنيين – بوضع قواعد إستثمار الاموال المشار إليها و إعتادها من مجلس الإدارة وعلى أن يراعى فى ذلك :

- ١- أن تصاغ القواعد بحيث تحقق الهدف المنشود من الإستثمار الذاتى .

٢- أن تكون القواعد محكمة الصياغة بحيث تحدد على وجه الدقة مايتبع نحو إختيار أوجه الإستثمار وبشرط ألا يخل ذلك بما يجب توفيره من مرونة تكفل للأجهزة التنفيذية المختصة حرية الحركة .

ومن ناحية أخرى فإنه يجب أن تشمل قواعد الإستثمار على قائمة بكافة أنواع الإستثمارات المسموح بها في كل من اوجه الإستثمار المتفق عليها .

ويمكن في هذا الشأن الإسترشاد بالمبادئ المشار إليها بالمبحث السابق في شأن أوجه الإستثمار المسموح بها (١) .

---

(١) ص ٢٤٩ وما بعدها .

## التوصيات

حدد الباحث الهدف من وراء البحث في دراسة مشاكل التمويل نظام التأمينات الإجتماعية في جمهورية مصر العربية للوصول إلى حلول مناسبة تشكل الأطار العام الذى يجب أن يحكم سياسة تكويل هذا النظام.

ولهذا الغرض رأى الباحث أن من المناسب أن يتمثل منهج البحث في دراسة المشاكل القائمة بالنسبة لكل مصدر من مصادر التمويل فأفرد باباً لمشاكل الإشتراكات والموارد المتنوعة وآخر لمشاكل إستثمار الإحتياطيات ثم قام بوضع خطة لبحث كل من المشاكل القائمة فى فصل أو مبحث – حسب الأحوال – وأستخلص نتائج البحث بالنسبة لمل مشكلة وقام بعرضها فى نهاية الفصل أو المبحث الخاص بدراستها.

ووفقاً لنتائج الدراسة الخاصة بكل مشكلة – والتي تمت بالإسترشاد بالخبرتين المحلية والأجنبية – يمكننا أن ننتهى إلى التوصيات التى يرى الباحث أنها تمثل الحلول المناسبة للمشاكل القائمة, كما تمثل فى ذات الوقت الأطار العام الذى يجب أن يحكم سياسة تمويل نظام التأمينات الإجتماعية فى جمهورية مصر العربية.

وفيما يلى هذه التوصيات المستفادة من نتائج الدراسة:

### فى مجال الإشتراكات :

#### أولاً : من حيث مدى كفاية الإشتراكات :

١- يجب إعادة النظر فى معدل إشتراكات تأمين البطالة على ضوء الخبرة المحلية والأسس المتفق عليها فى تحديد هذه المعدلات, ذلك أنه قد أتضح من الدراسة التى قام بها الباحث فى هذا الشأن أن المعدل الحالى يمثّل حوالى ٤٧ مثل المعدل الذى تم تقديره على ضوء الخبرة المحلية ومع الإسترشاد بالأسس المعمول بها فيما يتعلق بتحديد معدلات إشتراكات هذا التأمين.

٢- يجب إعادة النظر فى معدل إشتراكات التأمين الصحى على ضوء الخبرة المحلية والأسس المتعارف عليها فى تحديد هذا المعدل – خاصة فيما يتعلق بأهمية وجود إحتياطى للتقلبات العكسية – ذلك أن الدراسة التى قام بها الباحث تبين أن إشتراكات التأمين الصحى بالمعدلات الحالية لا تكفى لتغطية مزايا هذا التأمين خاصة إذا ما أمتدت هذه المزايا إلى العاملين لدى الغير فى القطاع الخاص.

### ثانياً : من حيث توزيع الإشتراكات بين مصادرها :

- ١- أتفاقاً مع المبادئ الدولية وأسترشاداً بخبرة الدول المختلفة – خاصة النامية والإشترابية – فإن من المناسب قيام الدولة في مصر بتحمل إشتراكات تأمين البطالة بالكامل وبالعجز في إشتراكات التأمين الصحي وذلك فضلاً عن الإشتراكات المستحقة عن مدد تجنيد المؤمن عليهم فيما لوجدت السلطة السياسة أن من المناسب عدم تحمل المصادر الحالية بها.
- ٢- يجب ألا تلقى أية أعباء تمويلية جديدة على أى من المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ولا يحول ذلك دون تحمل أصحاب الأعمال بكامل الإشتراكات المستحقة عن فترات الأجازات الإستثنائية والدراسة وفي مقابل ذلك يتحمل المؤمن عليهم بكامل الإشتراكات المستحقة عن فترات الإعارة خارج الجمهورية.

### ثالثاً : من حيث طرق تحديد الإشتراكات :

- ١- يجب الأستمرار في طريقة السعر الموحد لإشتراكات تأمين أصابات العمل أتفاقاً مع الأتجاهات الساندة في معظم نظم هذا التأمين القائمة في العالم وتلافياً للمشاكل الإدارية التي تثور عند أعمال تسعير الخبرة أو الإستحقاق وأتفاقاً مع النتائج المستفادة من دراسة الخبرة المحلية.
- ٢- لا يحول ذلك دون تقرير سعر خاص لإشتراكات تأمين أصابات العمل بالنسبة للعاملين في الحكومة ووزارتها وهيئاتها ووحدات الإدارة المحلية وذلك إذا ما تم شمولهم بنظام التأمينات الإجتماعية بدلاً من النظام الخاص الذى ينتفعون حالياً به.

في مجال الموارد المتنوعة :

### أولاً : من حيث مكافآت نهاية الخدمة وفروقها :

طالما أن مكافآت نهاية الخدمة وفروقها تمثل المصدر الرئيسي لتمويل المعاشات المستحقة عن المدة السابقة على ١/١/١٩٦٢.

ونظراً لما تبين من عدم كفاية مبالغ هذه المكافآت للوفاء بالإلتزامات المقابلة لها.

وأمام المشاكل العديدة التي يثيرها ارتباط وجوب أداء هذه المكافآت بغنتهاء خدمة العاملين.

ونظرًا لعدم سلامة الجدول المستخدم حالياً لتحديد ناتج الإشتراكات الذي يخضع من المكافآت المستحقة عن مدد الإشتراك في التأمين السابقة على ١/١/١٩٦٢.

فإن الباحث يوصي بما يلي:

- ١- أسقاط آجال مكافآت نهاية الخدمة وتحديد أوضاعها وأقتضاءها - أو تقسيطها - في تاريخ معين مما يعالج المشاكل القائمة ويمكن استثمارها بمعدل مناسب يفوق أثر تدرج الأجور وبالتالي يغطي العجز في القيمة الحالية للمكافآت عن القيمة الحالية للالتزامات المقابلة لها.
- ٢- تعديل معاملات حساب ناتج الإشتراكات بما يتفق مع القواعد التي تحكمه والأسس الحسابية السليمة.

ثانياً : من حيث فوائد التأخير والمبالغ الإضافية :

اتفاقاً مع الهدف من هذه العقوبات المالية والأسس التي يجب أن تحكمها والمستفادة من كل من الخبرة المحلية والأجنبية فإن الباحث يوصي بما يلي:

- ١- الإبقاء على فوائد التأخير بالمعدل الحالي بل والنظر في رفع هذا المعدل كلما سمح التشريع القومي بذلك لمسايرة الاتجاه العام في معدل الفائدة المسموح به على الديون.
- ٢- تخفيض معدلات المبالغ الإضافية بحيث لا تشكل عبئاً كبيراً على أصحاب الأعمال الذين لم يكن بمقدورهم فعلاً الوفاء بالإشتراكات خلال فترة معقولة لسبب أو آخره وفي ذات الوقت عدم وضع حد أقصى لها حتى تتناسب مع طول مدة التأخير فلا تكون هناك لحظة يجد فيها صاحب العمل أنه ليس من عقوبة تفرض عليه سوى فوائد التأخير ومع ملاحظة تقرير عقوبة خاصة في حالة التخلف عن الإشتراك عن كل أو بعض العمال أو عدم الإشتراك على أساس الأجور الحقيقية تؤدي إلى جانب المبالغ الإضافية المستحقة عن التأخير باعتبار أن المتخلف لم يقدّم بأداء الإشتراكات في مواعيدها علاوة على عدم قيامه بالإشتراك في التأمين عن كل عماله ووفقاً لأجورهم الحقيقية.

ولإعطاء المثال الرقمي لما يراه البحث يمكن تصور حساب المبالغ الإضافية بواقع ١٪ من الإشتراكات التي لم يؤدها صاحب العمل في مواعيدها وعن كل شهر تأخير وبدون حد أقصى وعلى أن يضاف إليها ١٠ ٪ من هذه الإشتراكات في حالة التخلف عن الإشتراكات عن كل أو بعض العمال وفقاً لأجورهم الحقيقية.

#### في مجال استثمار الاحتياطات :

تتمثل توصيات الباحث في هذا الشأن في سياسة الإستثمار المقترحة والتي خصص لها المبحث الثاني من الفصل الثاني من الرسالة والتي تم وضع إطارها العام والتعديلات اللازمة لتنفيذها وإجراءات وضعها موضع التنفيذ على ضوء الدراسة التي تمت للمشاكل العامة لتراكم الإحتياطات ولمشاكل إستثمار الإحتياطات في مصر وفي بعض الدول النامية.