



جامعة الأزهر
مركز صالح عبد الله كامل
للاقتصاد الإسلامي

مؤتمر

« التأمينات الاجتماعية بين الواقع والمأمول »

رؤية حول تنظيم العلاقة بين
التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة

إعداد

دكتور محمد عبد الحليم عمر

أستاذ المحاسبة

مدير مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي

جامعة الأزهر

في الفترة من ١٣-١٥ أكتوبر ٢٠٠٢م

مقدمة:

إن العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة علاقة عضوية وجوهرية تنطلق من أن كلا منهما نظام برنامج تؤدي بهما الدولة دورها نحو المواطنين، فالتأمينات الاجتماعية نظام تقوم الحكومة على تنفيذه وإدارته وتمويله جزئياً من أجل الرعاية الاجتماعية للمواطنين وتوفير الأمن الاقتصادي على مستقبلهم من خلال ضمان استمرار الدخل الذي يمكنهم وذويهم من العيش عندما يتقاعدون عن العمل الذي يتكسبون منه إما بسبب بلوغ سن الشيخوخة أو العجز أو الوفاة وتوفير تكاليف العلاج لهم في حالة المرض، أما الموازنة فهي تمثل البرنامج المالي للأنشطة التي تقوم بها الحكومة في توفير الخدمات العامة للمواطنين مجاناً أو بمقابل رمزي مثل الصحة والتعليم والأمن وغيرها من الخدمات والتي تتفق عليها من الضرائب التي يدفعها المواطنون ومن إيرادات الممتلكات، العامة، وتباشر الدولة دورها من خلال وحدات حكومية ممثلة في وزارة المالية وأجهزتها التي تدير الموازنة العامة، ووزارة التأمينات وأجهزتها المختلفة التي تدير التأمينات الاجتماعية، ولا يقتصر الأمر في هذه العلاقة على كونهما يعملان لتحقيق الهدف الاستراتيجي للدولة وإشراف الحكومة وإدارتها لهما، ولكن توجد علاقات مالية كبيرة بينهما فأموال، التأمينات تمثل المصدر الأساسي لتمويل عجز الموازنة، كما أن الحكومة ترصد في الموازنة مبالغ في صورة إعانات لصناديق التأمينات الاجتماعية لتمويل الزيادات التي تتقرر في المعاشات سنوياً، ولقد تطور تنظيم العلاقة بين التأمينات والموازنة طبقاً لعدة أشكال إلى أن وصل إلى الوضع الحاضر الذي بدأ النظر في تطويره مثل التحدث عن أيلولة أموال التأمينات لوزارة المالية ونقل تبعية صناديق التأمينات من وزارة التأمينات إلى وزارة المالية وإدماج بيانات التأمينات في بيانات الموازنة من خلال ما نشر فعلاً وأطلق عليه قائمة «العمليات المالية الموحدة للحكومة العامة».

ولقد أثارت هذه المقترحات مناقشات عديدة وما زالت على مستوى الرأي العام والمتخصصين والقيادات الحكومة ما بين مؤيد ومعارض.

وفي هذا البحث نطرح هذه القضية في أبعادها المختلفة من أجل تقديم رؤية علمية محايدة حول واقع العلاقة بين الموازنة والتأمينات والتطور المقترح أملاً في أن تسهم هذه الرؤية وما سيدور حولها من مناقشات في المؤتمر في وضع تصور سليم لتنظيم العلاقة بين الموازنة والتأمينات بشكل يعمل على رفع كفاءة وفعالية كل منهما في أداء دورهما الاجتماعي والمالي والسياسي والاقتصادي، ومن أجل الوصول إلى ذلك سوف ننظم البحث على الوجه التالي:

المبحث الأول: تطور وواقع العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة
المبحث الثاني: التطوير المقترح لتنظيم العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة

المبحث الأول

تطور وواقع العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة

تعدد جوانب العلاقة بين التأمينات والموازنة حيث يمكن تحديدها في ثلاث جوانب أساسية هي:
أولاً: الجانب التنظيمي:

طبقاً للمتعارف عليه وما تنص عليه لقوانين فإن الموازنة العامة للدولة من مسؤوليات وزارة المالية إعداد وإشرافاً ورقابة على التنفيذ ومتابعة، وهذا ما جاء في المادة (١٥) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م ما نصه: «تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة..» كما أن دور وزارة المالية في الإشراف والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة التي تتم بواسطة الجهات الحكومية المختلفة من خلال ممثلي وزارة المالية المقيمين في كل وحدة ومصحة حكومية منصوص عليه تفصيلاً في قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ٧٣ وقانون المحاسبة الحكومية رقم ٢٧ لسنة ١٩٨١م.

أما التأمينات الاجتماعية، فتقوم على إدارتها والإشراف عليها وزارة التأمينات وأجهزتها المختلفة ممثلة في الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وصندوقى التأمين وهما: صندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بالقطاع الحكومي، وصندوق التأمين الاجتماعي للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص.

وبالتالى فكل النظامين التأمينات والموازنة يخضعان تنظيمياً لجهتين حكوميتين مختلفتين، وهذا الخلاف يستند إلى ما يلي:

- أ - اختلاف طبيعة النشاط في كل منهما، فالموازنة العامة للدولة تعد للقطاع الحكومي الذى يتحدد طبقاً لنصوص قانونى الموازنة والمحاسبة الحكومية في كل من:
 - الجهاز الإدارى للدولة، والذى يشمل الدواوين العامة للوزارات والمصالح الملحقة بها مركزياً.
 - وحدات الحكم المحلى، والتي تشمل دواوين المحافظات والمراكز والأقسام والقرى ومديريات الخدمات بكل محافظة.
 - الهيئات العامة الخدمية، وعددها حوالى ٤٣ هيئة مثل الجامعات.

ومن أهم خصائص هذه الوحدات الحكومية أنها تقدم خدماتها للمواطنين مجاناً أو بمقابل رمزى، وأنها تمول عملياتها من الموارد العامة، وأن أموالها قابلة للإفناق بحيث تكون صفرأ في نهاية كل سنة.

أما التأمينات الاجتماعية فتدار من خلال الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي وصناديق التأمينات وهى تدرج ضمن الهيئات العامة لإقتصادية التى تبلغ حوالى ٦٣ هيئة وتقدم خدماتها بمقابل يغطى التزاماتها ويتحقق فائض تحت مسمى احتياطى أو رأسمالى يدور من سنة إلى أخرى.

ب- التنظيم القطاعى للاقتصاد القومى: بما هو متعارف عليه فى المحاسبة القومية حيث ينقسم الاقتصاد القومى إلى أربع قطاعات هى القطاع الحكومى، وقطاع الأعمال، وقطاع العائلات، وقطاع العالم الخارجى، وأجهزة الموازنة العامة وهى الوحدات الحكومية تدخل ضمن القطاع الحكومى، بينما أجهزة التأمينات تدخل ضمن القطاع الأعمال.

ج- تقسيم الأموال التى تديرها الدولة، والذى يفرق بين أموال الحكومة، وأموال الغير التى يعهد بها إلى الحكومة لإدارتها على سبيل الوكالة أو الأمانة، فأموال الحكومة تتم إدارتها عن طريق الموازنة العامة بواسطة وزارة المالية. وأموال التأمينات هى أموال أمانة فى يد الحكومة تديرها بواسطة أجهزة التأمينات، الاجتماعية وكالة عن أصحابها مستحقى المعاشات.

ومن ذلك يتضح ضرورة الفصل تنظيمياً بين الموازنة العامة للدولة وبين التأمينات الاجتماعية وهو الواقع فعلاً فى جميع دول العالم وفى مصر.

ثانياً: الجانب المحاسبى:

ويظهر ذلك فى أمرين:

الأمر الأول: مدى إظهار أموال التأمينات ضمن الموازنة العامة للدولة:

وفى هذا الصدد نجد أن قانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ عند صدوره نص فى المادة (٣) على ما يلى: «تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل، المناصه وآية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء».

وطبقاً لهذا النص فإن استخدامات وموارد التأمينات تظهر فى الموازنة العامة للدولة

لأن الذى كانت تقوم عليها حين إصدار القانون هى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

ولما تبين أن إظهار العمليات المالية من موارد واستخدامات للمؤسسات العامة (التي تحولت فيما بعد إلى مسمى الهيئات الاقتصادية العامة) لا يتفق مع الأسس المحاسبية السليمة لأنه فيه خلط بين أعمال وحدات حكومة لا تهدف إلى الربح، ووحدات أخرى تؤدي عملها بما يحقق فائضاً إلى جانب اختلاف مسميات الحسابات، لذلك تقرر تعديل قانون الموازنة للدولة رقم ٥٣ لسنة ٧٣ بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذي نص صراحة على أنه «لا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الخاص». وبناء على هذا النص القانوني فإنه لا يجوز أن تدخل أموال التأمينات في الموازنة العامة للدولة لأن هذه الأموال لإحدى الهيئات الاقتصادية العامة وهي الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي.

الأمر الثاني: تطبيق النظام المحاسبي:

من المعروف في علم المحاسبة أنه يوجد نظامان للمحاسبة، أحدهما يطبق في القطاع الحكومي ويسمى المحاسبة الحكومية، والآخر يطبق في قطاع الأعمال (عاماً أو خاصاً) ويسمى المحاسبة التجارية، والتي نظمت للتطبيق في مصر على الوحدات التي تتعامل في المال العام على إطلاقه من خلال «النظام المحاسبي الموحد» الذي صدر عام ١٩٦٨ ونص فيه على أنه يطبق على الوحدات الاقتصادية داخل القطاع العام باستثناء البنوك والمنشآت الائتمانية ووحدات التأمين، وجاء في تعريف الوحدة الاقتصادية بالنظام - أنها الوحدة التي تزاول نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو غير ذلك من أوجه النشاط الاقتصادي وكذا المؤسسة العامة أو الهيئة العامة الملزمة قانوناً بإعداد ميزانياتها على نمط الميزانية التجارية ولو لم تكن تباشر بنفسها أي وجه من أوجه النشاط المشار إليها» ولما كانت المؤسسات العامة والهيئات العامة حينها جزءاً من الوحدات لحكومية فإنها كانت تمسك حساباتها على أساس النظام المحاسبي الحكومي وزاد من تأكيد ذلك أن التعليمات حينها كانت تقتضي بأن الوحدات والأجهزة التي تشملها الموازنة العامة للدولة ملزمة بتطبيق المحاسبة الحكومية، وأن المؤسسات العامة حينها وطبقاً لنص المادة ٣ من قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ كانت من الأجهزة التي تشملها الموازنة العامة كما سبق ذكره، غير أن نص النظام المحاسبي الموحد ألزمها بتطبيقه وهو يختلف عن النظام المحاسبي الحكومي مما أوجد ازدواجيه في التطبيق وظلت كثيراً من الهيئات الاقتصادية العامة تطبق النظامين معاً بما فيه من ضياع للوقت والتكلفة والمجهود، واستمر الوضع كذلك حتى صدر قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ونص في المادة الأولى منه على أنه «تسرى أحكام هذا القانون على وحدات الجهاز الإداري ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية وكافة الأجهزة

الأخرى التي تشملها الموازنة العامة للدولة»، ولما كانت الهيئات العامة الاقتصادية قد خرجت بموجب المادة (٣) من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ المعدل لقانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ إذا أصبحت غير ملتزمة بتطبيق قانون المحاسبة الحكومية، وعليها أن تطبق النظام المحاسبي الموحد، وبالتالي فإن الوضع القائم الآن أن الموازنة تتم المحاسبة عليها من خلال المحاسبة الحكومية، وأن التأمينات تتم المحاسبة عليها من خلال النظام المحاسبي الموحد.

ومن ذلك نخرج فيما يخص العلاقة بين التأمينات والموازنة العامة للدولة في الجانب المحاسبي بما يلي:

- أن أموال التأمينات لا تظهر ضمن الموازنة العامة للدولة تحت أى مسمى.
- أنه تتم المحاسبة على الأموال (موارد واستخدامات) التي تظهر في الموازنة العامة للدولة وفق النظام المحاسبي الحكومي، بينما تتم المحاسبة على أموال التأمينات وفق النظام المحاسبي الموحد وبين كل من النظامين اختلاف أساسي^(*).
- أن القوائم المالية التي تختص بالعرض والإفصاح المحاسبي وتظهر بها نتيجة النشاط والمركز المالي تختلف في الوحدات الحكومية التي تشملها الموازنة عن الوحدات التأمينية القائمة على إدارة أموال التأمينات الاجتماعية.

ثالثاً: الجوانب المالية: في العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والتأمينات الاجتماعية وناقشها فيما يلي:

- أ - الذمة المالية: من المعروف قانوناً أن ذللاً من الأموال التي تظهر في الموازنة وأموال التأمينات من المال العام في اطلاقه قطبة، لما ورد في القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٣ في شأن حماية المال العام يوجد معياران يؤخذ بأيهما لتحديد المال العام هما:
- معيار الملكية: بمعنى أن يكون المال مملوكاً أو خاصاً بالدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- معيار الانتفاع: بمعنى أن يكون المال مخصصاً لمنفعة عامة.

وتفريعاً لذلك نجد أن هناك مالاً عاماً مملوكاً للدولة ومخصصاً لمنفعة عامة وهذا ينطبق على مال الموازنة العامة للدولة، كما نجد أن المال العام مالاً مملوكاً ملكية خاصة

(*) من الجدير بالذكر أن صناديق التأمينات الاجتماعية باعتبارها من وحدات التأمين في المجتمع وبالتالي ينطبق عليها الاستثناء الوارد في نطاق تطبيق النظام المحاسبي الموحد، وتصبح غير ملزمة بتطبيقه، ويلزم أن تسير على النظام المحاسبي لوحدات التأمين، ولكنها طبقت النظام المحاسبي الموحد مما أوجد قصوراً في العرض والإفصاح عن عملياتها وهو ما يظهر في قوائمها المالية، ومقدم للمؤتمر بحثاً للأستاذ الدكتور/ أحمد تمام سالم يناقش ذلك تفصيلاً.

للوحدة ومخصصاً لمنفعة عامة وهذا ما ينطبق على أموال التأمينات الاجتماعية فهي وإن كانت تدخل في إطار المال العام على إطلاقه إلا أن ملكية الوحدات التأمينية له ملكية خاصة لمال عام، فهي أموال محصلة من المشتركين في نظام التأمينات تديرها الهيئات التأمينية لصالحهم، فالخصوصية هنا لا تخرج المال عن كونه مالاً عاماً من حيث حمايته، وإنما هي لتوفير قدر من المرونة والجديّة للوحدات التأمينية؛ في القيام بأنشطتها.

وهذا ما يؤكد على أن لا ندخل أموال التأمينات في الذمة المالية للحكومة ممثلة في وزارة المالية وضمها إلى أموال الموازنة العامة، بأموال التأمينات الاجتماعية وإن كانت مالاً عاماً من حيث الحماية، إلا أنها من حيث الحماية، إلا أنها من حيث الملكية مالاً خاصاً لأصحاب المعاشات دفعوه في صورة اشتراكات وينتفعون به وهو في يد الحكومة مال أمانة تديره بصفقتها وكيلاً عنهم ولا يدخل في ذمتها المالية، وهذا ما تسير عليه كل أنظمة التأمينات الاجتماعية في دول العالم.

ب- العلاقات المالية المتبادلة بين الموازنة والتأمينات: نظراً لأن العلاقة بين

الموازنة والتأمينات هي علاقة بين طرفين وليس طرفاً واحداً، فإن ما يتم بينهما من معاملات مالية يترتب عليها دائنية ومديونية ويجب أن ننظر على هذا الأساس والواقع يؤكد على وجود علاقات مالية بينهما في صورة تدفقات مالية من التأمينات للموازنة والعكس، غير أن تنظيم ذلك مر بتطورات عديدة نوجزها فيما يلي:

١- في البداية أنشئ صندوق للاستثمار بموجب القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ يتجمع فيه المدخرات ومنها فائض أموال التأمينات (الاحتياطي) وكان يتبع وزارة المالية وتستخدم موارده في تمويل الموازنة العامة للدولة وتظهر بقيمتها في بنود الموازنة بل ومدمج فيها وتكرر لها.

٢- بصدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ على إنشاء صندوق جديد سمي «صندوق استثمار الودائع والتأمينات» حيث نص في المادة (٢١) منه على ما يلي: «ينشأ صندوق للودائع والتأمينات وتكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة ويرأسه وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية - وقتها كان وزيراً واحداً - ويختص بتوظيف الأموال المتاحة للاستثمار من الأوعية الادخارية وهيئات الادخار والتأمينات وتجميع الأموال وما في حكمها وذلك فيما عدا الودائع الادخارية لدى البنوك...».

كما نصت المادة (٣٦) على إلغاء القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٦ بإنشاء صندوق الاستثمار وتصنيفته، وجاء في تبرير هذا التطوير حسبما ورد في المذكرة الايضاحية للقانون «إن الوضع الحالي لصندوق الاستثمار (المنشأ بموجب القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦) لا يمثل

موازنة استثمارية أو بنكاً للاستثمار كما كان مستهدفاً في القانون، فهو في الواقع حساب مجمع لنتائج العمليات الجارية للموازنات العامة بالإضافة إلى عرض إجمالي لاعتمادات البابين الثالث والرابع في تلك الموازنات مع بعض العمليات الخاصة بالصندوق ذاته .. وهذا لا يتفق والأصول العلمية السليمة، هذا وحتى تكون الودائع الادخارية فيما عدا الودائع الادخارية لدى البنوك، والتأمينات مستقلة عن عمليات الدين العام وإعانات سد العجز لاستخدامها في تمويل الاستثمار وتوفيراً للثقة والاطمئنان الاقتصادي فقد اقترح مشروع قانون الموازنة إنشاء صندوق استثمار مستقل للودائع والتأمينات».

وهكذا أصبحت العلاقة التنظيمية المالية بين الموازنة وأموال التأمينات تتم من خلال صندوق استثمار الودائع والتأمينات عن طريق إيداع فائض أموال التأمينات في هذا الصندوق مقابل فوائد الذي يقوم بدوره بإقراض الحكومة لتمويل استثمارات الموازنة العامة للدولة من مال التأمينات الاجتماعية وأموال الادخار الأخرى وهي تحديداً حصيلة شهادات استثمار البنك الأهلي المصري وحصيلة ودائع التوفير بالبريد.

- في عام ١٩٨٠ أنشئ بنك الاستثمار القومي بموجب القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ والذي نص في مادته الأولى على أن يتبع وزير التخطيط وتكون له الشخصية الاعتبارية كما تحدد غرض البنك في المادة الثانية في تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية عن طريق الإسهام في رؤوس أموال تلك المشروعات أو عن طريق مداها بالقروض وتؤكد الأمر بضرورة استخدام هذه الأموال في أغراض الاستثمار دون الاستهلاك (العمليات الجارية) كما نصت المادة ٢٤ من القانون على أن يحل بنك الاستثمار محل صندوق استثمار الودائع والتأمينات السابق إنشائه بموجب المادة ٢١ من قانون الموازنة وتصفية الصندوق من خلال لجنة تشكل بقرار من وزير التخطيط حسبما جاء في المادة ٢٣.

وجاء ضمن مبررات إنشاء البنك ليحل محل صندوق استثمار الودائع والتأمينات كما جاء في البند (٦) بالمذكرة الإيضاحية لمشروع القانون ما نصه: «ولقد كان الهدف من إنشاء صندوق استثمار الودائع والتأمينات خلق وعاء يحتوي على المدخرات الحقيقية بهدف توجيهها للاستثمار، إلا أن الممارسة العملية لنشاط الصندوق كشفت عدداً من الثغرات أهمها تسرب الموارد الرأسمالية من مدخرات حقيقية لتمويل العجز الجارى في الموازنة العامة الأمر الذي يتعارض مع مبادئ المالية العامة ويضعف من قدرة الصندوق على نمو بل الإنفاق الاستثمارى. ولعل الأخطر من ذلك إدماج ميزانية الصندوق في موازنة الدولة ... بل وأصبح الصندوق بالفعل مجرد إدارة من إدارات وزارة المالية».

والى جانب ذلك فقد أريد من إنشاء بنك الاستثمار القومي عدم الاقتصار في تجميع موارده على ما كان متاحاً للصندوق من أموال التأمينات وشهادات الاستثمار وتوفير البريد وإنما حسبما نصت عليه الفقرة (ز) من المادة الثانية بالقانون «المشاركة في تعبئة المزيد من المدخرات المختلفة ورؤوس الأموال الأجنبية لتمويل المكون المحلي والأجنبي للمشروعات المدرجة في الخطة».

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن نطاق عمل البنك لا يقتصر على تمويل الاستثمارات الحكومية وإنما يمتد لتمويل كافة المشروعات الاستثمارية المدرجة بالخطة سواء قامت بها الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص.

وبالتالى فإن واقع العلاقات المالية الآن بين الموازنة والتأمينات يتمثل بصورة أساسية في الآتى:

- تمويل الموازنة باحتياطي أموال التأمينات من خلال وساطة بنك الاستثمار القومي.
 - استثمار جزء من أموال التأمينات في إقراض الموازنة من خلال الصكوك والسندات الحكومية وسندات الخزنة.
- إلى جانب معاملات أخرى مترتبة على ذلك ، ويظهر ذلك كله في الجدول التالى:

جدول ملخص للعلاقات المالية بين التأمينات والموازنة العامة للدولة (مليار جنيه)

نوع العلاقة المالية واتجاهاتها	صندوق التأمين على العاملين في الحكومة والقطاع الحكومي	صندوق التأمين للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص	الجملة	ملاحظات
من الموازنة العامة للتأمينات :				
- حصة صاحب العمل في التأمين للعاملين في القطاع الحكومي	٤,٤	-	٤,٤	تدفع سنوياً تقارير الصناديق ٢٠٠١/٢٠٠٠
- الإعانات (تمويل الزيادة المنصرفة لأصحاب المعاشات عن المستحق لهم قانوناً نتيجة قرارات حكومية بزيادة المعاشات	٢,٦	٤,٧	٧,٣	تدفع سنوياً تقارير الصناديق ٢٠٠١/٢٠٠٠
- الفوائد المستحقة للتأمينات عن استثمارات الصناديق في سندات حكومية وأذون خزنة	١,٠٥	٠,٧٦	١,٨	تحسب سنوياً تقارير الصناديق ٢٠٠١/٢٠٠٠
من التأمينات للموازنة				
- أموال تأمينات مودعة في بنك الاستثمار القومي اقتترضت الحكومة منها	٨٢,٨	٧٠,٩	١٥٤,٧	في نهاية ٢٠٠٢/٢٠٠١
- استثمارات الصناديق لدى الحكومة في صكوك وسندات حكومية وأذون خزنة	١,٨	٢,٢	٣	النشرة الشهرية للبنك المركزي سبتمبر ٢٠٠٢
- مستحقات متأخرة على الحكومة من حصة صاحب العمل والإعانات والفوائد	١٢,٨	١٢,٨	٢٦,٦	تقارير الصناديق ٢٠٠١/٢٠٠٠

وهكذا يتضح ما يلي:

- ١- أن التدفقات المالية من الموازنة للتأمينات بمبلغ ١٣,٤ مليار جنيه.
- ٢- أن الموازنة تستفيد من أموال التأمينات بمبلغ ١٤٩ مليار جنيه في صورة قروض.
- ٣- أنه توجد متأجرات على الموازنة لصالح التأمينات بمبلغ ٢٦,٦ مليار جنيه.

ويظهر أن هذا الوضع المالي الذي يميل لصالح أموال التأمينات على حساب الموازنة العامة هو الذي دفع الحكومة لطرح مقترحاتها حول تطوير العلاقة بينهما وهو ما سنتناوله في المبحث التالي.

المبحث الثاني

التطوير المقترح لتنظيم العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة

قبل حلول منتصف هذا العام بدأ الحديث عن شكل جديد للعلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة بدأ بمقترح من لجنة الخطة الموازنة بمجلس الشعب بضم أموال التأمينات إلى الحكومة وما يترتب عليه من نقل تبعية صناديق التأمينات الاجتماعية لوزارة المالية ثم تلاه مقترح آخر بنقل تبعية بنك الاستثمار القومي - الوسيط بين الأوعية الادخارية ومنها أموال التأمينات والموازنة العامة - من وزارة التخطيط إلى وزارة المالية وأخيراً بإدماج حسابات التأمينات ضمن الموازنة تحت مسمى «العمليات المالية الموحدة للحكومة العامة» وهو ما تم ذلك فعلاً كما يظهر في التقارير الشهرية، ورغم أن الحكومة لم تفصح عن مبرراتها لهذا التغيير والتبديل واكتفت بالنص في بعض التقارير بأن ذلك تم بناء على توصية من المنظمات الدولية دون ذكر هذه المنظمات، لكن الواضح أن هذه التغييرات تمت نتيجة لما تتعرض له المالية العامة من اختلالات عديدة أبرزها العجز الكبير في الموازنة العامة للدولة وتزايد الدين العام الحكومي، لذا فإننا في هذا المبحث سوف نبدأ أولاً ببيان هذه الاختلالات ثم نوضح جوهر التطورات المقترحة في جوانب العلاقة الثلاث بين التأمينات والموازنة وهى الجوانب التنظيمية والمحاسبية والمالية وتقديم كل منها في ضوء النصوص القانونية والأسس العلمية، وذلك على الوجه التالي:

أولاً: الاختلالات في المالية العامة وتتمثل أساساً فيما يلي:

أ- العجز في الموازنة العامة:

وهو المتمثل في زيادة النفقات العامة عن الموارد العامة، فلقد شهدت الموازنة العامة في مصر عجزاً مستمراً خلال السنوات السابقة، وتزايد إلى حد كبير هذا العجز، فبينما كان العجز الكلي عام ٩٧/٩٦ مبلغ ٦,٣ مليار جنيه تزايد ليصبح ٧,١ مليار جنيه في موازنة عام ٩٧/٩٨، ثم مبلغ ٨ مليار جنيه عام ٩٩/٩٨، ومبلغ ١٠ مليار عام ٢٠٠٠/٩٩، ومبلغ ١٤,٧ مليار جنيه عام ٢٠٠١/٢٠٠٠، ومبلغ ٢٠,٧ مليار جنيه عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ ثم يصبح في موازنة هذا العام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ مبلغ ٣٠,١ مليار جنيه - والخطورة تظهر ليس فقط في تزايد العجز وإنما لأول مرة في مصر يحدث عجز في الموازنة الجارية بلغ في موازنة السنة السابقة ٣ مليار جنيه وفي السنة الحالية ١٠ مليار جنيه.

ب- الدين العام:

إن الدين العام يتكون من ثلاث عناصر هي الدين العام الحكومي، والديون على الهيئات العامة الاقتصادية، ومديونية بنك الاستثمار القومي، وكل منهما داخلي وخارجي، وطبقاً لهذا التصور الذي ورد في تقرير البنك المركزي الدوري والنشرة الشهرية له فإن الدين العام على إطلاقه في يونيو ٢٠٠٢ بلغ ٤٤٦,١ مليار جنيه موزعة كالتالي:

دين حكومي محلي	٢٢١,٢ مليار جنيه
دين محلي على الهيئات الاقتصادية العامة	٤١,٣ مليار جنيه
مديونية بنك الاستثمار القومي	٦٥,٧ مليار جنيه
دين عام خارجي بنسبة ٩١,٣% من إجمالي الديون الخارجية على مصر البالغ ٢٨,٧ مليار دولار وبسعر صرف ٤,٥ جنيه للدولار	١١٧,٩ مليار جنيه
الإجمالي	٤٤٦,١ مليار جنيه

وهو بذلك يفوق الناتج المحلي الإجمالي سواء بتكلفة عوامل الإنتاج حيث يبلغ ٣٦٣,١ مليار جنيه أو بسعر السوق حيث يبلغ ٣٨٧,٥ مليار جنيه.

الأمر الذي يظهر أننا أمام مشكلة لتعدى حجم الدين العام نسبة الأمان المتعارف عليها عالياً، فعلى سبيل المثال فإن نسبة الأمان للدين الحكومي المحلي منسوباً إلى الناتج المحلي تعادل ٦٠%، ونسبة الدين العام الحكومي المحلي البالغة الآن ٢٢١,٢ مليار جنيه تعادل ٧٠% من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج.

ولذا جاءت المقترحات والإجراءات لعلاج هذه الاختلالات، فهل هذه المقترحات لتطوير العلاقة بين التأمينات والموازنة ستعالج ذلك أم لا ؟ هذا ما سنتعرف عليه في الفقرات التالية:

ثانياً: المقترحات بخصوص تطوير العلاقات التنظيمية بين التأمينات والموازنة:

ولقد قامت هذه المقترحات على الآتي:

أ- نقل تبعية بنك الاستثمار القومي من وزارة التخطيط إلى وزارة المالية وذلك لأن بنك الاستثمار هو الذي تصب فيه المدخرات من أموال التأمينات وشهادات الاستثمار وتوفير البريد ليعيد إقراضها للحكومة لتمويل عجز الموازنة وللهيئات العامة الاقتصادية، وهنا يتطلب الأمر الإشارة إلى أن بنك الاستثمار القومي لم يتمكن وبعد مرور حوالي عشرين عاماً على إنشائه من أداء دوره المحدد في قانون إنشائه والتي من أهمها العمل على جذب المزيد من المدخرات المحلية والأجنبية فما زالت موارد البنك هي التي كان يقوم بتجميعها

صندوق استثمار الودائع والتأمينات الذي حل محله والتي تحول إليه إلزامياً بموجب القوانين، كما أنه في مجال التوظيفات اقتصر في الجزء الأكبر منه على تمويل العجز في الموازنة العامة، وبمنظرة على موارد وتوظيفات البنك يتضح ذلك كما يظهر في الجدول التالي (في نهاية ٢٠٠١/٢٠٠٢ النشرة الاقتصادية للبنك المركزي):

البيان	المبلغ بالمليار جنيهه	الوزن النسبي %
الموارد:		
صندوق التأمين للعاملين في الحكومة	٨٤	٣٦,٤
ودائع صندوق التأمين للعاملين في قطاع الأعمال (عام وخاص)	٧١	٣٠,٧
إجمالي أموال التأمينات		
حصيلة شهادات استثمار البنك الأهلي	٥٦	٢٤,٢
ودائع صندوق توفير البريد	١٧	٧,٤
حصيلة سندات التنمية الدولية	١,٣	٠,٦
موارد أخرى	١,٧	٠,٧
إجمالي الموارد	٢٣١	١٠٠%
التوظيفات:		
إقراض للحكومة	١١٣,٨	٤٩,٣
إقراض للهيئات العامة الاقتصادية	٤٧	٢٠,٣
إقراض للقطاع العام والخاص	٦٧,٤	٢٩,٢
صافي أرصدة البنك في البنوك الأخرى	٢,٨	١,٢
إجمالي التوظيفات	٢٣١	١٠٠%

وهنا نتساءل:

إذا كان إنشاء بنك الاستثمار القومي كما جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائه وسبق ذكره تفصيلاً في هذا البحث هو تبادى تحول مؤسسة تمويل الاستثمار إلى مجرد إدارة من إدارات وزارة المالية كما حدث لصندوق استثمار الودائع والتأمينات، فهل نقل تبعية البنك إلى وزارة المالية سوف يؤدي إلى أن يصبح البنك مجرد إدارة من إدارات وزارة المالية وبذلك يفقد دوره الذى لم يقم به؟ إن الأولى هو بحث كيفية تفعيل البنك في أداء دوره في جذب المدخرات وتمويل الاستثمارات القومية وليس مجرد نقل تبعيته التي لا تزيد عن كونها

أسلوباً لإظهار موارد البنك ضمن قائمة العمليات المالية الموحدة المقترحة حتى يظهر العجز دفترياً أقل مما هو عليه كما سنوضحه فيما بعد.

ولا أدري هل عرض الأمر على السلطة التشريعية لتعديل قانون إنشاء البنك الذى ينص صراحة في مادته الأولى على ما يلي: «ينشأ بنك يسمى بنك الاستثمار القومى تكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع وزير التخطيط». وما ورد في المادة ١٢ بتشكيل مجلس إدارة البنك التى تنص على أن «وزير التخطيط هو رئيس مجلس إدارة البنك!!».

ويبدو أن بنك الاستثمار أصبح غير مرغوب في وجوده من الأصل، فبعد أن تخلت عنه وزارة التخطيط لوزارة المالية، نجد أن وزيرة التأمينات تصرح كما نشر في جريدة الأهرام بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٣٠م أنها ترى ضرورة إعادة النظر في قانون بنك الاستثمار القومى بما يسمح لصندوقى التأمينات الاجتماعية باستثمار أموالهما في مجالات متنوعة - بدل الإيداع في البنك - وكذلك في القانون الذى يمول الاحتياطيات لبنك الاستثمار، وفي نفس القوت نجد أن الدكتور محمود محيى الدين رئيس اللجنة الاقتصادية بالحزب الوطنى حينها وفي نفس العدد يقول: «إنه لا بد من التحول من النظام الحالى إلى نظام الموازنة السنوية بما يوجد علاقة مباشرة بين الخزنة العامة وصناديق التأمين والمعاشات دون وساطة بنك الاستثمار القومى».

ومن جانب آخر إذا كان غرض بنك الاستثمار القومى كما ورد في قانون إنشائه تمويل كافة مشروعات الخطة وأن الذى يشرف على الخطة هو وزارة التخطيط وأن نصيب الحكومة في استثمارات الخطة ومشروعاتها تناقض بحيث أصبح القطاع الخاص اليوم يقوم بالجزء الأكبر منها، فلماذا تنقل تبعية بنك الاستثمار إلى وزارة المالية، وإذا كان البنك المركزى كما هو معروف يطلق عليه بنك الحكومة فلماذا يظل هو بعيداً عن تبعية وزارة المالية بينما بنك الاستثمار القومى الذى تمثل معاملات مع الحكومة تمويل الاستثمارات الحكومية فقط يصبح تابعاً لوزارة المالية؟ كل هذه أسئلة تحتاج إلى إجابات لن توجد.

ب- الإجراء التنظيمى الثانى في التطوير المقترح هو نقل تبعية أجهزة التأمينات الاجتماعية (صناديق التأمينات) من وزارة التأمينات إلى وزارة المالية، وبالتالي تتحد الموازنة مع التأمينات وتحديث مقاصة بين دين التأمينات على الموازنة فيقل الدين العام المحلى الحكومى، وهذا الإجراء لم يتم بعد وإن كان محل مناقشات مستمرة تحاول فيها وزيرة التأمينات كما نشر على لسانها في الأهرام في ٢٠٠٢/٩/٣٠م بأنه لا يمكن فصل التأمينات عن الشؤون الاجتماعية. وهذا حق لأن التأمينات الاجتماعية إحدى أدوات نظم الحماية الاجتماعية في المجتمع والتى يتكاتف معها أنظمة أخرى تضطلع وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية بأكثرها، ومن وجه آخر فإن مال التأمينات كما سبق ذكره هو أمانة في يد الحكومة

تديره بالوكالة عن أصحاب المعاشات ولا يجوز قانوناً أو شرعاً أو عرفاً امتلاك الحكومة له وإدخاله في ذمتها حتى لو التزمت به بالدفع عند الاستحقاق.

ثالثاً: المقترحات بخصوص تطوير العلاقات المحاسبية:

كما سبق القول فإن الموازنة العامة للدولة لا تشمل أجهزة التأمين طبقاً لنص قانون الموازنة ولا تطبق عليها المحاسبة الحكومية طبقاً لنص قانون المحاسبة الحكومية، ومع ذلك رأينا ومنذ عام ٢٠٠٢م تظهر التقارير الحكومية المالية (مثل النشرة الشهرية للبنك المركزي والتقرير السنوي للبنك عن عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي والنشرة الاقتصادية الشهرية لوزارة التجارة الخارجية) بشكل جديد ومخالف لما كان ينشر عن الموازنة العامة للدولة أو الحساب الختامي للدولة، حيث نشرت قائمة بمسمى «العمليات المالية الموحدة للحكومة العامة» قسمتها إلى ثلاث خانات: الأولى سمتها بيانات قطاع الموازنة وفي الخانة الثانية: ضمت إليها معاملات بنك الاستثمار القومي وهيئة السلع التموينية، ثم جمعت كل ذلك في الخانة الثالثة مع إضافة التأمينات الاجتماعية إليها، وبذلك أصبحت النتيجة النهائية بيان موحد يظهر العمليات المالية لكل من الحكومة وهيئة السلع التموينية وبنك الاستثمار القومي وصناديق التأمينات الاجتماعية، والشكل التالي يظهر ذلك:

العمليات المالية الموحدة للحكومة العامة

(قطاع الموازنة العامة، وبنك الاستثمار القومي وهيئة السلع التموينية، وصناديق التأمين الاجتماعي)

٢٠٠٢/٢٠٠١ (فعلى مبدئى) ^(*)		٢٠٠١/٢٠٠٠ فعلى			٢٠٠٠/١٩٩٩ فعلى			بالمليون جنيه	
الوزارة العامة. بنك الاستثمار القومي. هيئة السلع التموينية. صناديق المعاشات	الوزارة العامة. بنك الاستثمار القومي. هيئة السلع التموينية	الوزارة العامة. بنك الاستثمار القومي. هيئة السلع التموينية. صناديق المعاشات	الوزارة العامة. بنك الاستثمار القومي. هيئة السلع التموينية	الوزارة العامة	الوزارة العامة. بنك الاستثمار القومي. هيئة السلع التموينية. صناديق المعاشات	الوزارة العامة. بنك الاستثمار القومي. هيئة السلع التموينية	الوزارة العامة		
١٠٤٠٤٢	٩٠٨٦٢	٧٨٩٦٨	١٠١٠٥١	٨٦٦١٥	٧٦١٢٩	٩٧٦٧٢	٨٥٢٩٢	٧٥٢٩٩	١- إجمالى الموارد والمنح
١٠٠٢٢٩	٨٧١٤٩	٧٥٢٥٥	٩٩٤٨٠	٨٥٠٤٤	٧٤٥٦٨	٩٥٨٩٩	٨٣٥٢٠	٧٣٦٢٦	(أ) إجمالى الموارد
٩٩١٢٤	٨٥٩٥٤	٧٤٠٦٠	٩٧٦٨٨	٨٢٢٥٢	٧٢٧٧٦	٩٤٧٧٧	٨٢٢٩٨	٧٢٥٠٤	الإيرادات الجارية
٥١٧٢٦	٥١٧٢٦	٥١٧٢٦	٥١٣٥٨	٥١٣٥٨	٥١٣٥٨	٤٩٦٢١	٤٩٦٢١	٤٩٦٢١	الإيرادات لضريبية
٢١٦٢٥	٢١٦٢٥	٢١٦٢٥	٢١٢٣٥	٢١٢٣٥	٢١٢٣٥	٢٠١٠٤	٢٠١٠٤	٢٠١٠٤	الضرائب على الدخل
٢٠٥٨٠	٢٠٥٨٠	٢٠٥٨٠	٢٠٧٩٢	٢٠٧٩٢	٢٠٧٩٢	٢٠٠٨٥	٢٠٠٨٥	٢٠٠٨٥	الضرائب على السلع والخدمات
٩٢٢٢	٩٢٢٢	٩٢٢٢	٩١٨٤	٩١٨٤	٩١٨٤	٩٢٩٥	٩٢٩٥	٩٢٩٥	حصيلة الجمارك
١٩٨	١٩٨	١٩٨	١٤٦	١٤٦	١٤٦	١٢٧	١٢٧	١٢٧	إيرادات أخرى
٤٧٤٠٨	٢٤٢٢٨	٢٢٢٢٤	٤٦٢٢٠	٢١٨٩٤	٢١٤١٨	٤٥١٥٦	٢٢٧٧٧	٢٢٨٨٢	الإيرادات غير الضريبية
١١٩٥	١١٩٥	١١٩٥	١٧٩٢	١٧٩٢	١٧٩٢	١١٢٢	١١٢٢	١١٢٢	الإيرادات الرأسمالية
٢٧١٢	٢٧١٢	٢٧١٢	١٥٧١	١٥٧١	١٥٧١	١٧٧٢	١٧٧٢	١٧٧٢	(ب) المنح
١١٣٦٢٦	١١٨٥٤٤	١٠١١٥٢	١٠٩٠٦٩	١١١٥٢٩	٩٦٦٢١	١٠١٨٢٤	١٠٥٥٤٥	٨٨٦٠٠	إجمالى المصروفات وصافى الإقراض
١٠٦٤٦٧	١١٢٠١٢	١٠٠٧٢٩	١٠٥٠٨٦	١٠٧٤٢٠	٩٥٩٤٢	٩٢٩٥٠	٩٦٦٠٩	٨٦٤٦٤	(أ) إجمالى المصروفات
٩١٢٠٠	٩٦٧٤٥	٨٥٤٧٢	٨٩٩٨٧	٩٢٢٢١	٨٠٨٤٢	٤٦٢٤٤	٧٩٩٠٢	٦٩٧٥٨	المصروفات الجارية
٢٨٥٠٠	٢٨٢٢٨	٢٨٢٢٨	٢٥٤٨٢	٢٥٢١٧	٢٥٢١٧	٢٢٤٢١	٢٢١٨٠	٢٢١٨٠	الاجور والمرتبات
١٠٢١٨	١٠٢١٨	١٠٢١٨	٩٧٢١	٩٧٢١	٩٧٢١	٨٥١٦	٨٥١٦	٨٥١٦	الدفاع
٢٠٢٥٢	٢٤٧٦١	٢٢٩٠٢	١٨٨٢٢	٢٢٤٨٢	٢٠٩٠٧	١٦٢٠٢	٢٨٨٠٥	١٨٥٩٧	إجمالى الفوائد
١٨٠١٩	٢٢٤٢٨	٢٠٥٧٠	١٧٠٠٠	٢٠٦٥٠	١٩٠٧٤	١٤٥٠٦	٢٧٠٠٨	١٦٨٠٠	على الديون المحلية
٢٢٢٢	٢٢٢٢	٢٢٢٢	١٨٢٢	١٨٢٢	١٨٢٢	١٧٩٧	١٧٩٧	١٧٩٧	على الديون الخارجية
٢٢١٢٠	٢٢٥٢٨	٢٤١١٢	٢٥٩٤١	٢٤٨٩٠	٢٤٩٨٨	٢٩٠٠٤	٢٠٤٠٢	٢٠٤٦٥	مصروفات أخرى
١٥٢٦٧	١٥٢٦٧	١٥٢٦٧	١٥٠٩٩	١٥٠٩٩	١٥٠٩٩	١٦٧٠٦	١٦٧٠٦	١٦٧٠٦	المصروفات الرأسمالية
٧١٥٩	٦٥٢٢	٤١٤	٢٩٨٢	٤١٠٩	١٧٩	٨٨٨٤	٨٩٢٦	٢١٢٦	(ب) صافى الإقراض ^(**)
٩٥٨٤-	٢٧٦٨٢-	٢٢١٨٥-	٨٠١٨-	٢٤٩١٤-	١٩٩٨٢-	٤١٦٢-	٢٠٢٥٢-	١٢٢٠١-	العجز الكلى (أو الفائض الكلى)

المصدر: وزارة المالية.

(*) بداية من نهاية يوليو ٢٠٠٢م تم تعديل البيانات المبدئية بالأعداد السابقة

(**) تعرض النشرة الشهرية بيانات القطاع المالى باستخدام ثلاث أسس مكتملة بعضاً لبعض. فيتضمن الأساس الأول بيانات الموازنة العامة للقطاع الحكومى وتشمل المعاملات المالية والاقتصادية للحكومة المركزية والمحليات والهيئات الخدمية (مثل الصحة والتعليم .. الخ)، بينما تضاف معاملات بنك الاستثمار القومى فى التعريف الثانى. وأخيراً تضاف معاملات صناديق التأمين والمعاشات فى التعريف الثالث الذى يعد الأكثر شمولاً لمعاملات القطاع الحكومى ككل. وتجد الإشارة إلى أن البيانات الواردة فى كل من التعريف الثانى والثالث لا تتضمن أى معاملات مالية فيما بين الحكومة وبنك الاستثمار أو صناديق التأمينات والمعاشات.

وبالنظر في هذا الشكل نجد ما يلي:

١- أن العجز الكلي في قطاع الموازنة ٢٢,٢ مليار جنيه تحول في الخانة الموحدة إلى ٩,٦ مليار جنيه.

٢- أن التحويلات الرأسمالية التي تظهر اقتراض الحكومة وما سدد منها خلال العام ظهر مجملاً تحت بند الاقتراض ناقصاً السداد.

٣- أن قانون الموازنة نص على أن الموازنة العامة لا تشمل موازنات الهيئات العامة الاقتصادية، وصناديق التأمينات وهيئة السلع التموينية من الهيئات الاقتصادية العامة كما أن قانون بنك الاستثمار القومي ينص على أن للبنك موازنته الخاصة به ولا تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة؟ فكيف تتم معاً وهذا ما أكدت عليه وأقرته اللجنة المشتركة بمجلس الشعب في تقريرها عن قانون بنك الاستثمار حيث جاء: «فصل موازنة القطاع العام وصناديق التأمين والتأمينات عن موازنة الدولة» ولا يحتج بأنه أوردت خانة في قائمة العمليات المالية الموحدة لقطاع الموازنة، لأن القائمة المذكورة وحدة واحدة والعبارة فيها بالخانة الأخيرة، ثم لماذا صناديق التأمينات وهيئة السلع التموينية من بين ٦٣ هيئة اقتصادية عامة؟ لأن الأولي تمول عجز الموازنة، والثانية يخصص لها الدعم للسلع التموينية؟ وبالتالي لن تظهر المعاملات المتبادلة بينهما وبين الموازنة كما جاء في الايضاحات حول القائمة ما نصه: « وتجدر الإشارة إلى أن البيانات الواردة لا تتضمن أي معاملات مالية فيما بين الحكومة وبين بنك الاستثمار وصناديق التأمينات».

٤- جاء في الايضاحات حول القائمة المقترحة أن هذا العرض يعد أكثر شمولاً لمعاملات القطاع الحكومي ككل، ومن المعروف علماً وقانوناً أن القطاع الحكومي يختلف عن القطاع الاقتصادي عاماً أو خاصاً طبقاً للمتعارف عليه في المحاسبة القومية، وبالتالي ليس من المناسب إدماج عمليات تخص الهيئات الاقتصادية العامة وهي من القطاع الاقتصادي إلى الموازنة وتسمية الجميع القطاع الحكومي، ومن جانب آخر فإن القوانين كلها تنص على تحديد القطاع الحكومي بما لا يدخل فيه أي من الهيئات الاقتصادية بأى شكل، ثم ورد في عنوان القائمة « العمليات المالية الموحدة للحكومة العامة » فهل وصف الحكومة هنا بالعامة يعنى أنه توجد حكومة خاصة؟ إن تحديد المفاهيم بدقة أمر واجب.

نكتفي بهذا القدر من الملاحظات والتساؤلات التي تحتاج إلى إجابة معينة إذ أن الأمر في نظرنا لا يعدو أكثر من تلاعب في البيانات لإظهار العجز في الموازنة بأقل مما هو عليه وهي خطوة تمهيدية لنقل أموال التأمينات للخزانة العامة وإسقاط ديون التأمينات على الحكومة، كما ظهر صراحة وما سنوضحه في الفقرة التالية.

رابعاً: المقترحات بخصوص تطوير العلاقات المالية بين التأمينات والموازنة العامة:

لقد ظهرت هذه المقترحات من لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب بأن تؤول أموال التأمينات إلى الخزنة العامة ثم تبناه الحزب الوطني حسبما نشر على لسان الدكتور/ محمود محيي الدين عضو الأمانة العامة للحزب، ومؤيدي هذا الاقتراح أن الحاصل الآن هو أن صناديق التأمينات تحصل اشتراكات التأمين من العاملين وتدفع المعاشات المستحقة لهم والفرق في صورة فائض يتراكم سنوياً تحت مسمى « المال الاحتياطي للتأمين » والذي يتم استثماره وتحقيق عائد يساهم في دفع المعاشات، إذ تظهر البيانات أن الاشتراكات المحصلة تقصر عن مواجهة دفع المعاشات مما يتم استكماله من الإعانة الحكومية لمواجهة الزيادة في المعاشات التي تتقرر بقوانين أو قرارات حكومية، وكذا من عائد استثمار أموال احتياطيات التأمين والتي تزيد عن الاشتراكات ذاتها، فعلي سبيل المثال بينما بلغت الاشتراكات في صندوق التأمين على العاملين في الحكومة ٧,٣ مليار جنيه عن عام ٢٠٠٠/٢٠٠١ بلغ عائد الاستثمارات ٧,٦ مليار جنيه، وفي صندوق التأمين على العاملين بالقطاع العام والخاص بلغت الاشتراكات عن نفس السنة ٥,٦ مليار جنيه وعائد الاستثمارات ٦,٧ مليار جنيه ليبلغ مجموع الصندوقين ١٢,٩ مليار جنيه اشتراكات، ١٤,٣ مليار جنيه عائد الاستثمار، والجزء الأكبر من هذا العائد ناتج عن إقراض الصناديق للحكومة واستثماراتها لدي الحكومة كما سبق توضيحه، ويقتضي المقترح المطروح هو أيلولة أموال التأمينات إلى الخزنة العامة على أن تقوم وزارة المالية سنوياً بدفع المعاشات المستحقة وإظهار ذلك في الموازنة العامة للدولة ضمن الاستخدامات أو النفقات العامة وهو ما يعرف بنظام الدفع عند الاستحقاق أو نظام الموازنة السنوية بدلاً من الأسلوب أو النظام التراكمي المتبع حالياً ومضمون نظام الموازنة السنوية أن تضمن الموازنة العامة حقوق أصحاب المعاشات الحالة والمستقبلية مقابل أن تؤول إليها احتياطيات صناديق التأمينات الاجتماعية، وبالتالي تلغي وساطة بنك الاستثمار القومي بينهما، وبالطبع ذلك يمهّد لنقل تبعية صناديق التأمينات الاجتماعية إلى وزارة المالية بل وإلغاء دورهما كجهات استثمار إلى مجرد إدارات تحصيل من وزارة المالية مثل مصلحة الضرائب تتولى اشتراكات التأمين وتسليمها للخزنة النامية، وهذا المقترح ورائه رغبة الحكومة أولاً: في تخفيض عبء الدين العام عنهما، فالدين الحكومي المحلي يبلغ كما سبق القول ٢٢١,٢ مليار جنيه منه حوالي ١٤٦ مليار جنيه من أموال التأمينات وبتحاد ذمة الخزنة والتأمينات سوف يلغى المستحق على الخزنة للتأمينات ليصبح الدين العام حوالي ١٠٧,٤ مليار جنيه، ومن وجه آخر فإن الحكومة تدفع فوائد على هذا الدين للخزنة وسوف تتوقف هذه الفوائد عن تطبيق هذا الاقتراح، كما لن تدفع وزارة المالية الإعانات لمواجهة الزيادة في المعاشات التي

تقررها الحكومة سنوياً، والمشكلات التي يمكن أن تتجم عن تطبيق هذا المقترح عديدة منها أن الاشتراكات التأمينية لا تكفي حالياً لدفع المعاشات لولا عائد الاستثمار ممثلاً بالدرجة الأولى الفوائد التي تحصلها على إقراض المال الاحتياطي لوزارة المالية، ومن جانب آخر فإن أموال التأمينات حقيقة ليست ملكاً عاماً أو ملكاً للحكومة بل هي مدخرات للمواطنين وحق لهم، وهذا المقترح سوف يجعل اشتراكات التأمينات بمثابة ضريبة إضافية على العاملين، وقد يحدث في مستقبل الأيام عدم قدرة الدولة على دفع المعاشات.

وهذا المقترح ما زال محل مناقشات واختلاف، فبينما تقدمت لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب بهذا المقترح وأيده الحزب الوطني فإن رئيس مجلس الوزراء شكل لجنة برئاسته وعضوية وزارتي التأمينات والمالية ومشاركة الخبراء والاستشاريين حسبما نشر في جريدة الأهرام في ١٤/٨/٢٠٠٢ لدراسة تطبيق أحد اقتراحين :

الاقتراح الأول:

إدارة أموال التأمينات عن طريق النظام التراكمي المعمول به حالياً والذي يعتمد على توفير احتياطات نقدية لخدمة وتطوير النظام التأميني وضمان استمرارية صرف المعاشات واستقرارها، والاقتراح الثاني يري تغيير النظام الحالي إلى نظام الموازنة السنوية والدفع عند الاستحقاق ولقد طالبت اللجنة العليا لتخطيط واللجنة الفنية للاستثمار في اجتماعهما كما نشر بجريدة الأهرام في أول أكتوبر ٢٠٠٢ بضرورة الفصل العام بين الذمة المالية لصندوق التأمين وبنك الاستثمار والخزانة العامة وتحقيق الاستقلالية الكاملة لصناديق التأمين الاجتماعي عن موازنة الدولة طبقاً لنتائج الدراسات، التي قدمتها المنظمات الدولية^(*) باعتبار أن هذه الأموال خاصة ومملوكة لأصحاب الاشتراكات الفعلية، ولما كان الهدف من هذه المقترحات إصلاح الإختلالات الهيكلية في المالية العامة متمثلة في تزايد عجز الموازنة والدين العام وذلك حسبما ورد على لسان الدكتور/ محمود محيي الدين - في جريدة الأهرام في ٣٠/٩/٢٠٠٢ ، فإننا وجدنا إتجاهاً آخر نشر في جريدة الأهرام بتاريخ ٣/٨/٢٠٠٢ بأن الحكومة بدأت في اتخاذ إجراءات جديدة لإعادة هيكلة وتخفيض الدين العام عن طريق تمليك نسبة من أسهم الشركات العامة للتأمينات الاجتماعية مقابل إسقاط ديونها المستحقة على الحكومة والتي تبلغ قيمتها ١٤٦ مليار جنيه، وفي ترتيب آخر نشر في جريدة الأهرام بتاريخ ١٧/٨/٢٠٠٢ أن الحكومة انتهت من إعداد برنامج شامل للإصلاح المالي عن طريق إعادة

(*) من المفارقات أن المؤيدين للتطورات المقترحة يستندون إلى أن ذلك بناء على توصيات المنظمات الدولية والمعارضين لها يستندون إلى نفس المبرر. فما هو وجه العناب في ذلك، كما أنه من العجب أننا دائماً نسير وراء توصيات المنظمات الدولية ولدينا من الخبراء والعلماء الكثيرين، وثبت وأقنع أنه ليس كل ما يأتي من هذها لمنظمات الدولية صحيحاً وفيه الخير.

هيكله الدين العام ويستهدف تحويل صافي حقوق الملكية الخزانة العامة في ٣٠ هيئة اقتصادية عامة وثلاث شركات اقتصادية والبالغة ١٤٦ مليار جنيه إلى بنك الاستثمار القومي مقابل تخفيض مديونية الخزانة العامة للبنك مقابل هذا المبلغ، وهكذا يظهر أن المشكلة الأساسية هي كيفية تخليص الحكومة من ديونها المستحقة لأموال التأمينات وضمان أن تؤول اشتراكات التأمينات الاجتماعية المحصلة من العاملين للخزانة العامة لسد عجز الموازنة وبذلك تعددت المقترحات .

وهنا نتساءل : هل هذه المقترحات فعلاً سوف تؤدي إلى إصلاح الاختلالات المالية

الحالية؟

أعتقد أن الأصل في الاقتراح الخاص بنقل ملكية أموال التأمينات للخزانة العامة فيه خطورة على مستقبل المعاشات ونظام التأمين الاجتماعي كما سبق ذكره، أما المقترح الخاص بالتحول من النظام التراكمي إلى نظام الموازنة السنوية سوف يحول أقساط التأمينات إلى ضرائب على العاملين، ويجعل دفع المعاشات مرهون بتوفير موارد للموازنة والتي يظهر واقع الحال أن هذه الموارد غير كافية للإنفاق العام حالياً بدليل العجز المستمر والمتزايد في الموازنة، وأن المقترح الخاص بتملك صناديق التأمين بعض شركات القطاع العام مقابل ديونها، فمن المعروف أن الكثير من هذه الشركات تحقق خسائر وتعاني من اختلال هيكلها التمويلية وبالتالي سوف تضيع أموال التأمينات في وسط هذه الخسائر.

وفي النهاية هذه هي العلاقة بين التأمينات الاجتماعية والموازنة العامة للدولة قدمنا في البحث ملخصاً لها في تطورها وواقعها، ثم حاولنا تقديم رؤية علمية محايدة حول المقترحات المطروحة لتطوير هذه العلاقة، ولا ندعي لرؤيتنا أنها الكلمة النهائية أو الحق بل هي قابلة للنقاش في المؤتمر للوصول إلى ما فيه صالح الوطن والمواطنين.

والله الموفق