

المبحث الأول

المفاهيم الأساسية والتجارب الدولية لإصلاح
نظم التأمينات الاجتماعية

المطلب الأول

المفاهيم الأساسية للتأمينات الاجتماعية

يعتمد أى نظام للتأمين الاجتماعى على عنصرين أساسيين، هما الاشتراكات التى تُدفع عن الدخل المكتسب، والمزايا التى يتم الحصول عليها عند وقوع الخطر الاجتماعى المغطى^(١). وتتحدد ملامح هذا النظام بأمرين رئيسيين، الأمر الأول هو الطريقة التى يتم بها تحديد قيمة المعاش، والثانى هو الأسلوب المتبع فى تمويل المزايا المستحقة^(٢).

أولا - أساليب، تحديد قيمة المعاشات:

يمكن تحديد قيمة المعاش بإحدى طريقتين؛ إما بطريقة الاشتراكات المحددة، أو بطريقة المزايا المحددة.

(١) أسلوب الإشتراكات المحددة - Defined Contributions (Dc)

وهو الأسلوب الذى تكون فيه الاشتراكات محددة مسبقا، وتعتمد المزايا المستحقة على رصيد الاشتراكات المدخرة فى حساب المؤمن عليه الخاص، بالإضافة لعوائد توظيفها^(١١). وبالرغم من أنه نظام جيد فقد اشتق منه نظام الاشتراكات المحددة الاسمية (NDC)، والذى يقوم على فكرة الحسابات الاعتبارية، المعيبة التى تنطوى على ثغرات تسهل الاستحواذ على أموال التأمينات.

(٢) أسلوب المزايا المحددة - Defined Benefits (DB):

وهو الأسلوب الذى يضمن (يعطى) لن تتوافر بشأنه شروط الاستحقاق، مزايا محددة مسبقا وفق معادلة حسابية، ترتبط بمدة الاشتراك، ومتوسط أجر الاشتراك خلال عدد معين من سنوات اشتراكه^(١٢). وغالبا ما يضاف معامل اكتوارى عن كل سنة، وبالتالي لا ترتبط برصيد الاشتراكات ولا عوائد توظيفها.

ثانيا - أنظمة التمويل الرئيسية:

التأمين الاجتماعى مهما تعاطمت أهمية النشق الاجتماعى فيه، فهو نظام يقوم على أسس تأمينية تعتمد على تحصيل اشتراكات مناسبة فى مقابل التزامات متوقعة؛ فمن الضرورى تحقيق التوازن المالى بين الموارد والنققات، وهو الأمر الذى يتم بطرق مختلفة وفقا لأسلوب التمويل المتبع^(١٣). وبناء عليه يمكن تقسيم أنواع نظم التأمين الاجتماعى إلى ما يلى:

(١) نظام التمويل الكامل – Fully Funded :

يقوم هذا النظام على تمويل كل جيل لنفسه من خلال الأرصدة المتراكمة من حصص الاشتراكات التي ادخرها المؤمن عليهم خلال سنوات اشتراكهم، وعوائد استثمارها^(١٤). ولأن التراكم المالى من أهم سعات هذا النظام، تلجأ إليه البلاد الراغبة فى تكوين أموال لاستخدامها فى تنفيذ مشروعات قومية^(١٥). ويرى البحث أن أسلوب الاشتراكات المحددة هو المتوافق مع هذا النظام. ويكمن عيبه الرئيسى فى تحمل المؤمن عليهم عبء مخاطر توظيف الفوائض المالية المتراكمة، بما يؤدى إلى انخفاض المزايا؛ فى حالة تدنى العائد أو تحقيق خسارة. وبالتالى فعدم كفاءة استثمار أموال النظام يدفع ثمنها المستحقون وحدهم. وتزداد خطورة الموقف عند تعرض تلك الاحتياطات للتآكل بفعل التضخم.

وثمة مبادئ أساسية لاستثمار الفوائض المالية للتأمين الاجتماعى الوضعى، والاهتمام بتحديد تلك المبادئ يمثل أولى خطوات تصميم سياسة استثمارية ناجحة، تحقق مصالح النظام وأعضائه. ويمكن القول بأن هناك ثلاثة مبادئ أساسية للاستثمار هى:

● الأمان: ويعنى ببساطة انتقاء قنوات الاستثمار، بحيث لا يتم توجيه الأموال إلى أنواع مرتفعة المخاطر. وذلك لضمان الديمومة المالية للنظام^(١٦).

● السيولة: وتمثل ضرورة لمقابلة الالتزامات الطارئة^(١٧) التى قد يتعرض لها النظام^(١٨).

● العائد: يعد عائد الاستثمار عنصرا أساسيا في تمويل المزايا (الالتزامات) التأمينية^(١١)، وكلما ارتفع العائد المحقق ارتفعت إمكانية زيادة المزايا^(١٢). وينقسم العائد إلى نوعين، اسمى وحقيقى^(١٣). وقرار الاستثمار الرشيد هو الذى يعتمد على العائد الحقيقى وليس الإسمى. ويمكن استثمار أموال التأمين الاجتماعى فى أصول مالية، أو عينية^(١٤)، وفيما يلى مجالات الاستثمار الرئيسية:

✦ المشروعات الإنتاجية:

تختلف درجة المخاطرة من نشاط إنتاجى لآخر، وبالتالي عند الإقدام على توظيف أموال التأمين الاجتماعى فى مشروع إنتاجى لابد من انتقاء المشروع بدقة وبعد عمل الدراسات اللازمة بكل جدية وإحساس بالمسؤولية. ويمكن القول إن درجة الأمان فى المشروعات الإنتاجية المنتقاة تكون جيدة جدا، وأما القابلية للتسييل فهى ضعيفة نسبيا، ومن ناحية العائد، يمكن القول إن المشروع الإنتاجى الناجح يحقق عائدا حقيقيا موجبا، يختلف ارتفاعا وانخفاضا باختلاف النشاط.

✦ الأراضى والعقارات:

تتم الأراضى والعقارات بدرجة كبيرة من الأمان، إلا أن إمكانية تسييلها منخفضة إلى حد ما. وتتميز باحتفاظها بقيمتها الحقيقية، مع إمكانية إحراز عائد حقيقى موجب من خلال تأجيرها.

✦ الذهب:

يعد الذهب أفضل مخزن للقيمة عرفته البشرية على مر العصور، وهو يتمتع بدرجة عالية جدا من الأمان والسيولة^(١٥).

✦ القروض الحكومية:

تنطوي القروض الحكومية على درجة عالية من الأمان، وإمكانية تسهيل جيدة، إلا إن عائدها الحقيقي غالباً ما يكون منخفضاً للغاية وربما سالباً.

✦ ودائع البنوك:

تتسم ودائع البنوك بدرجة كبيرة من الأمان والسيولة، إلا أنها منخفضة العائد الحقيقي، والذي غالباً ما يكون سالباً؛ إذا ما قورن بمعدل التضخم الفعلي، وأحياناً يكون سالباً حتى مع مقارنته بمعدل التضخم المعلن^(١٧).

✦ البورصة:

يتسم توظيف أموال التأمين الاجتماعي في البورصة بارتفاع المخاطر، بما يتنافى مع مبدأ الأمان، ومن ناحية السيولة فهو مجال يتسم بإمكانية تسهيل جيدة، ومن حيث العائد، فكما هو معلوم كلما ارتفعت المخاطر ارتفع العائد، وفي الوقت نفسه كانت الخسارة شديدة إذا ما تحققت.

ومن استعراض مجالات التوظيف على النحو السابق، يتبين أن أفضل تلك المجالات هو المشروعات الإنتاجية، والأراضي والعقارات، والذهب، وأن البورصة غير ملائمة لتوظيف أموال التأمين الاجتماعي، وأن كل من ودائع البنوك والقروض الحكومية يعيبها العائد الحقيقي السالب المحتمل، إلا أن ذلك يمكن علاجه من خلال الإقراض

والاسترداد تقويماً بأسعار الذهب. حيث يمكن إقراض الحكومة بالذهب (أو قيمة الوزن نقداً)، وعند الاسترداد يسترد نظام التأمين الاجتماعي الوضعى أمواله بالذهب أيضاً (أو قيمة ذات الوزن نقداً). وبعد تنوع محفظة التوظيف، من أنسب الخيارات لتفادي عيوب بعض المجالات التوظيفية، وعدم وضع البيض كله فى سلة واحدة.

ومن الجدير بالذكر أن ضخامة أموال التأمين الاجتماعي، تمثل أحياناً إغراء للحكومات، ومحاولة استخدامها لتحقيق أغراض مختلفة، وكقاعدة عامة فإن أى هدف (صريحاً كان أم ضمناً)، يختلف عن الغرض الأساسى وهو تمويل الالتزامات (المزايا التأمينية)، يجب فحصه بدقة وعناية قبل تبنيه^(٢٥).

(٢) نظام التمويل السنوى^(٢٦): Pay As You Go (PAYG)

هو نظام يتم تمويله من خلال اقتطاع الاشتراكات من أجور العاملين الحاليين، ودفعها مباشرة للمتقاعدين الحاليين فى صورة مزايا (معاشات وتعويضات)^(٢٧). فىقوم هذا النظام على تمويل الجيل الحالى للجيل السابق؛ والحفاظ على توازن سنوى بين الالتزامات (المزايا) المدفوعة فى فترة معينة والاشتراكات المحصلة عن الفترة نفسها^(٢٨). ويرى البحث أن استخدام أسلوب المزايا المحددة هو المتوافق مع هذا النظام، الذى تواجهه مخاطر الشيخوخة السكانية، والتضخم؛ بما قد يجعل الاشتراكات الجارية غير كافية لسداد المعاشات الجارية، فتتحمل الدولة عبء تمويل هذا العجز. كما قد تلجأ إلى زيادة دورية

فى الاشتراكات لتغطية تزايد المزايا. وتختفى عادة فى هذا النظام مشكلة توظيف الفوائض المالية؛ لعدم وجود تلك الفوائض من الأصل. إلا أنه عندما تتمتع الدولة بهيكل سكانى شاب وبالتالى تفوق أعداد دافعى الاشتراكات أعداد المستحقين للمزايا، تزيد الاشتراكات الجارية على المزايا المسددة، وبالتالى يحدث فائض مالى^(٢٩).



المطلب الثاني

التجارب الدولية لإصلاح نظم التأمينات الاجتماعية

بالإضافة إعادة توزيع الدخل بصورة عشوائية بين المشتركين^(٣١)، وإزاء قصور نظم التأمين الاجتماعي وانطوائها على مشاكل ومخاطر أخرى تهدد استمرارها، كان لبعض الدول تجارب إصلاحية، يمكن الاستفادة منها.

فقد اتجه كثير من دول العالم خلال العقدين الماضيين إلى التحول المباشر أو التدريجي، بعيداً عن نظام الدفع عند الاستحقاق بمزايا محددة تديره الحكومة، إلى النظام الممول بالكامل باشتراكات محددة تودع في حسابات شخصية للأفراد المشتركين فيه (المؤمن عليهم). بحيث تتولى شركات خاصة مهمة إدارة أموال المعاشات. ويرجع هذا التوجه لثلاثة عوامل رئيسية هي:

١ - أن هذه الدول تشهد تزايداً في عدد السكان الذين تجاوزت أعمارهم الستون عاماً بالنسبة لإجمالي عدد السكان؛ بفعل ارتفاع معدلات توقع الحياة. مما ترتب عليه ارتفاع التزامات نظم التأمين الاجتماعي الممثل في المعاشات والتعويضات، بالإضافة لانخفاض معدل المواليد وبالتالي انخفاض مواردها المتمثلة في الاشتراكات نظراً لانخفاض عدد المشتركين الجدد^(٣٢).

٢ - عدم تناسب الاشتراكات مع المزايا، مما دفع الكثير من المؤمن عليهم لعدم الالتزام بالسداد والتكاليف على التقاعد المبكر، مما أدى لزيادة النفقات وتناقص إيرادات الاشتراكات^(٣٢).

٣ - عدم كفاءة الإدارة الحكومية لأموال التأمين الاجتماعي، وتحقيقها لمعدلات عائد سالبة في أغلب الأحوال^(٣٣). فقد أوضح كثير من الدراسات أن أغلب الحكومات تفضل الاستفادة من فوائض أموال التأمين الاجتماعي كمصدر رخيص (نسبياً) لتمويل المشاريع التنموية أو النفقات العامة، وبالتالي تقوم بتحديد معدل عائد على استخدامها لهذه الأموال، غالباً ما يكون أقل من معدل التضخم، دون مراعاة مصالح أصحاب الأموال وهم المشتركون من المؤمن عليهم. كما أن موظفي الحكومة القائمين على توظيف هذه الأموال يفضلون توجيهها لمجالات مضمونة كالسندات الحكومية والودائع بالبنوك العامة، رغم انخفاض العائد عليها. وقد رجحت هذه الدراسات أن الشركات الخاصة قادرة على توظيف هذه الأموال بكفاءة أعلى، ولكن تحت إشراف ورقابة الدولة لتجنب إساءة توظيفها وتوجيهها في مجالات شديدة المخاطر. وقد وجدت بعض الدول (مثل: السويد، وإيطاليا، وبولندا، ومنغوليا، والصين) أنه من الصعب عليها الانتقال بصورة مباشرة من نظام الدفع عند الاستحقاق (PAYG) بمزايا محددة إلى نظام التمويل الكامل باشتراكات محددة (DC)، لأن العاملين الحاليين سيسدون حينئذ اشتراكاتهم في حساباتهم الشخصية، ويصبح عبء

توفير الموارد المالية اللازمة لسداد المعاشات المستحقة لأعداد كبيرة من المتقاعدين الحاليين بالغ الارتفاع على الخزانة العامة. ولذلك تحولت هذه الدول لنظام الدفع عند الاستحقاق باشتراكات محددة اسمية (Nominal Defined Contribution - NDC)^(٣٤)، ووفقا لهذا النظام الذى تديره الحكومة يتم تسجيل قيمة الاشتراكات التى يسدها العاملون الحاليون فى حسابات إسمية^(٣٥)، وتحدد الحكومة معدل عائد إسمى عليها، (أى أن هذا المعدل للعائد ليس ناتجا عن استثمار حقيقى أو مالى للأموال فى السوق). ويعكس معدل العائد الإسمى، معدل النمو الاسمى للنتائج المحلى الإجمالى (فى إيطاليا)، أو الأجور (بالسويد)، أو سعر الفائدة على السندات الحكومية قصيرة الأجل (فى الصين). وتقوم الحكومة باستخدام الاشتراكات الجارية فى سداد المزايا التأمينية للمستحقين الحاليين. أما عند تقاعد أصحاب الحسابات الإسمية يحسب لهم معاش التقاعد على أساس رصيد اشتراكاتهم الإسمية مضافا إليه العوائد الإسمية، مُقسَّما على عدد السنوات المتوقعة لحياة الفرد بعد تقاعده.

وتعتمد الاستراتيجية المتبعة للتطبيق التدريجى للنظام على أمرين أساسيين،

الأول: استمرار العفل بنظام المعاشات القائم بالنسبة لأصحاب المعاشات الحاليين والمستحقين عنهم والمشاركين الحاليين، فيما عدا من هم دون سن معينة ويرغبون (اختياريا) فى التحول للنظام الجديد،

على أن يتم إصدار سندات حكومية لضمان حقوقهم عند التحول (كبولندا ولاتفيا). أما الاشتراك فى نظام المعاشات الجديد فىكون إجباريا بالنسبة للمنضمين الجدد لسوق العمل.

والثانى: هو المزج بين أسلوب التمويل السنوى والتمويل الكامل، وبين الإدارة العامة والخاصة؛ من خلال نوعين من الحسابات: حسابات دفترية (اعتبارية) قائمة على التمويل السنوى بالاشتراكات المحددة الإسمية وتديرها الحكومة. وحسابات نقدية قائمة على التمويل الكامل بالاشتراكات المحددة وتديرها شركات خاصة تحت إشراف الدولة. ويتم توجيه النسبة الأكبر من الاشتراكات إلى الحسابات الاعتبارية فى بداية تطبيق النظام الجديد ثم يتم تخفيضها تدريجيا.

وعوضا عما اتبعته هذه الدول، فىمكن تصفية مديونية الدولة تجاه نظام التأمين الاجتماعى بتمليكه أصولا عينية (أراضى مثلا)، وعندئذ ستختفى مشكلة الانتقال من نظام الدفع عند الاستحقاق ذى المزايا المحددة إلى نظام التمويل الكامل ذى الاشتراكات المحددة، نظرا لتوفير مقابل حقيقى لاشتراكات المؤمن عليهم المحصلة سابقا فى نظام المزايا المحددة.

ومن جهة أخرى بدلا من إدارة القطاع الخاص لأموال التأمينات الاجتماعىة، فمن الأفضل أن يتم استقطاب كفاءات القطاع الخاص للعمل بالتأمينات الاجتماعىة. وإعادة هيكلة الإدارة الحكومىة للنظام على نحو يحقق الكفاءة القصوى.