



مقرر لجنة الميزانيات والحساب الختامي أعد دراسة مكملة عن تكلفة حالات الاستبدال التي تحملتها الخزنة العامة والبدائل المقترحة الحالية

# العدسائي: تسوية أوضاع المتقاعدين المستبدلين لرواتبهم بتحديد المدة ووضع نسب جديدة غير مكلفة على المال العام



رياض العدسائي

أعد مقرر لجنة الميزانيات والحساب الختامي النائب رياض العدسائي دراسة عن تكلفة حالات الاستبدال التي تحملتها الخزنة العامة للدولة وتكرار ذات الملاحظات التي شابها سابقا في البدائل المقترحة الحالية.

## الملخص العام - تمهيد

لنظام الاستبدال عدة خيارات للاستفادة منه كميزة تأمينية اختيارية للاضغين لنظام التأمينات الاجتماعية، منها ما هو ملغي قانونا، ومنها ما هو قائم حتى تاريخه.

## الموضوع

تاريخيا، تحملت الخزنة العامة للدولة تكاليف إلغاء الاستبدال عن المستبدلين من المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية مرتين بقيمة تجاوزت الـ 1 مليار دينار، كانت إجازا: ومن خلال دراسة الوثائق الرقابية والبيانات المالية، لم تقدم الحكومة تصورا دقيقا عند وجود رغبة نائية في إيجاد حلول تشريعية للمرة الثانية المبيحة في الجدول السابق (لا في تكلفته، ولا في أعداد المستبدلين ممن استبدلوا لدى الحياة والمدة المتزايدة) قبل إلغاءه.

علمنا أنه منذ إدخال التعديلات التشريعية في سنة 2005 على نظام الاستبدال محدد المدة بجداوله المعمول بها حاليا كنتيجة لهذا التعديل، فإن المستبدلين دفعوا نحو 529 مليون دينار كعوائد استبدال، مع تنامي المبالغ المدفوعة لهم بنسبة 392٪ لتصل إلى 992 مليون دينار، وتغير في سلوك المستبدلين نحو الاتجاه لسداد ما يحصلون عليه من مبالغ استبدالية على مدى 15 سنة بعدما ألغى الاستبدال لدى الحياة.

مما يتطلب دراسة فنية لهذا الأمر بتوفير مصادر تمويلية للمتقاعدين منخفضة التكاليف وبفترات سداد لا ترهقهم بما يحفظ حياتهم المادية على نحو أفضل.

## التقرير

أولا: الحالات التي تحملت فيها الخزنة العامة للدولة أعباء الاستبدال

## الحالة الأولى

### نبذة تاريخية

في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي السابع، أقر مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ 15 يونيو 1993 مشروع قانون في شأن (الإعفاء) من خصم الجزء المستبدل من المعاش التقاعدي الذي أصدره المجلس الوطني بعدما تجاوبت الحكومة مع الرغبة الشعبية في تخفيف العبء عن المواطنين بعد تعرض أموالهم وممتلكاتهم للسرقة والنهب والتدمير جراء العدوان العراقي الغاشم.

وبين المرسوم بالقانون المشار إليه أعلاه في مواده ومذكرته الإيضاحية: يوقف خصم الجزء المستبدل من المعاش المستحق لحالات الاستبدال التي تمت قبل 2 أغسطس 1990، وتحتمل الخزنة العامة المبالغ المطلوب ردها بالبرقية التي يصدر بها قرار من وزير المالية بعد أخذ رأي مجلس إدارة المؤسسة

## العامه للتأمينات الاجتماعية. التكلفة الفعلية

بتاريخ 27 أكتوبر 1993، وافقت وزارة المالية على المبالغ التي احتسبتها المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والتي بلغت قيمتها أكثر من 539,556,028,560 (المبلغ كاملا - خمسمائة وتسعة وثلاثين مليوناً وخمسمائة وستة وخمسين ألفاً وثمانية وعشرين ديناراً وخمسمائة وستين فلساً).

وقد تقرر سداد المبلغ المذكور على أقساط شهرية تقارب الـ 27 مليون دينار سنوياً لمدة 20 سنة على النحو المبين أدناه.

## تاريخ الانتهاء الفعلي من السداد

تبين ميزانية المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية أنه تم الانتهاء من سداد الأقساط المستحقة على الخزنة العامة خلال السنة المالية 2006/2007 استجابة لرغبتها في أداء ما عليها دفعة واحدة.

## الحالة الثانية

### نبذة تاريخية

في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي العاشر، أقر مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ 1 يونيو 2005 تعديلات على بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية، ونشر بعدها في الجريدة الرسمية بالقانون رقم 30 لسنة 2005.

وبينت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون أنه سيقوم على: تصفية أوضاع المستبدلين لدى الحياة وإلغاء الاستبدال للمدة المتزايدة بعدما يقومون بسداد أصل القيمة الاستبدالية

بمضافة إليها جزء محدودا للغاية من ربح الاستثمار الذي فات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بسبب صرف تلك المبالغ.

وكان السبب في إقرار هذا التشريع: رغبة عدد كبير من المواطنين - خاصة كبار السن - في إيجاد وسيلة تشريعية مناسبة لهم ليوقف الأجزاء المستبدلة من معاشاتهم مدى الحياة ليتسنى لهم الاستفادة منها كاملة في وقت معقول.

التعديلات على التشريع المقر في الدور الأول من الفصل التشريعي الحادي عشر، أقر مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ 17 يوليو 2006 تعديلات أخرى على القانون

سالف الذكر أعلاه، ونشر في الجريدة الرسمية بالقانون رقم 43 لسنة 2006.

وبينت المذكرة الإيضاحية للقانون الجديد أنه رؤى: تقديم مزيد من التيسيرات على المستبدلين لدى الحياة والمدة المتزايدة عبر سدادهم لأصل القيمة الاستبدالية التي حصلوا عليها في حين تتحمل الخزنة العامة كامل المبالغ المضافة على هذه القيم المتملة في (عائد الاستثمار + مقابل التكافل).

## السبب في التعديلات الجديدة

يكشف التقرير الـ 1 (لجنة الشؤون المالية والاقتصادية) البرلمانية المؤرخ في 9 نوفمبر 2005 أن الحكومة مثقلة بوزير المالية آنذاك أوضحت: أن الاقتراحات المقدمة بتحمل الخزنة العامة لتكلفة (عائد الاستثمار + مقابل التكافل) في حالات الاستبدال لدى الحياة والمدة المتزايدة - التي تم إقرارها كقانون كما تم بيانه سلفاً - عالية نسبية مقارنة بالقانون الذي تم إقراره. في حين بينت (لجنة الشؤون المالية والاقتصادية) البرلمانية رأياها في تقريرها

المذكور: أن هذه التكاليف بفرص دفقتها يمكن تغطيتها من الفوائض المالية، وستعالج مشكلة 61 ألف حالة استبدال، مما يتطلب أن تصد الدولة رعايتها لهؤلاء كمساعدة سدادها على عدد حالات المستبدلين لدى الحياة والمدة المتزايدة وفق ما ورد في تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية 61,055 حالة.

## التكلفة الفعلية

تكشف بيانات الميزانية للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية أن التكلفة الفعلية التي تحملتها الخزنة العامة (عائد الاستثمار + مقابل التكافل) في حالات الاستبدال لدى الحياة والمدة المتزايدة كانت على 3 سنوات.

وفي الوقت الذي تم سداد ما على الخزنة العامة من التزامات في هذا الشأن، فإن حالات الاستبدال لدى الحياة والمدة المتزايدة أخذت في التناقص تدريجيا سنة بعد أخرى، حيث يتوقع الانتهاء منها في سنة 2021/2020 بعدما كانت نحو 54 ألف حالة بعد عام من إقرار القانون توقف علما أن المؤسسة توقفت عن تحديث موقعها الإلكتروني

منذ سنة 2017.

## ثانيا: النتائج

### ● النتيجة الأولى

إن حالات تحمل الخزنة العامة للأعباء المالية عن المستبدلين ليست جديدة في تاريخ ميزانية العامة للكويت، خاصة بل سبقها حالات في سنوات ماضية بقيمة تجاوز المليار دينار لأسباب وظروف معينة.

### ● النتيجة الثانية

إن بعض المعالجات التي تمت على (نظام الاستبدال) «عدد المستبدلين من إلغاء المالية التي ازدهرت فيها الخزنة العامة للدولة نتيجة لارتفاع أسعار النفط غير ممكنة في الوقت الراهن، خاصة مع عدم قدرة الحكومة على ضم سقف المصروفات الذي وصل إلى 22,5 مليار دينار في السنة المالية الحالية مع عدم إيجادها لحلول واقعية لتنوع مصادر الدخل ومعالجة الملفات الشائكة كـ «تسوية حساب العهد ليعود إلى مستوياته الطبيعية - معالجة التدني في القدرة التنفيذية للمشروع الإنشائية - البهر في الجبايات الحكومية - بما يمكنها من الاستدامة المالية».

حيث تسبب انخفاض أسعار النفط عن مستوياته التاريخية للسنة المالية السادسة على التوالي ابتداء من السنة المالية 2014/2015 حتى السنة المالية الجديدة 2019/2020 بعجز في الميزانية العامة للدولة بما يقارب الـ 37 مليار دينار منها 19 مليار دينار تقريباً عجز فعلي تم تمويله من الاحتياطي العام للدولة.

علما أن نسبة الاقتراض الحالية المالية للدولة في الجلسة الختامية لمجلس الأمة بتاريخ 3 يوليو 2019، وقد

1 - أن الاحتياطي العام فقد 45٪ من أمواله خلال 5 سنوات فقط.

2 - وجود قدرة متدنية لدى الاحتياطي العام والمستقبلية للميزانية العامة للدولة متروحة وفق تصورات الحكومة ما بين سنتي 2020 و2024 في ظل تذبذب أسعار النفط.

3 - عدم وجود مصادر متنوعة وكافية لتغطية الاحتياطي العام بالأموال اللازمة مع ما يقابلها من سحبيات مالية كبيرة تفوق تدفقاته النقدية الحقيقية الداخلة إليه، رغم جهود لجنة الميزانيات والحساب الختامي الأخيرة بالتنسيق مع الجهات

الحكومية لتعزيره بـ 8 مليارات دينار من الأرباح المحتجزة لدى الجهات الحكومية ذات الميزانية المستقلة للحفاظ على استقراره المالي قدر المستطاع.

4 - تكلفة فوائض الاقتراض الذي تدفعه الكويت (خاصة الاقتراض الخارجي) أعلى بكثير مما يحققه الاحتياطي العام من عوائد مالية.

### ● النتيجة الثالثة

استمرار عدم وضوح البيانات المقدمة في كل من «عدد المستبدلين من إلغاء الاستبدال محدد المدة - التكلفة الحقيقية نتيجة لهذا الإلغاء - نوع المعالجة المحاسبية»، مع عدم اتساق البيانات المتداولة مع إحصائيات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية وحساباتها الختامية.

علما أن عدم وضوح «التكلفة الحقيقية لإلغاء الاستبدال وعدد المستبدلين منه، ليست سابقة في تاريخ الميزانية العامة للكويت، بل كانت أيضا عندما تم إقرار قانون إلغاء الاستبدال عن المدة المتزايدة ومدى الحياة كما تم بيانه سلفاً مما ينتفي معه الحاجة إلى التكرار.

## ثالثا: التوصيات

1 - تقديم الحكومة لبيان مكتوب ماليا وإحصائيا يبين فيه بوضوح العناصر الآتية: - عدد المستبدلين الفعليين من مستبدلين إلغاء الاستبدال محدد المدة - التكلفة الحقيقية لمقترح إلغاء الاستبدال محدد المدة بما يتسق مع بيانات الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية الأخيرة 2018/2019.

2 - نوع المعالجة لتسوية هذه التكلفة (الخزانة العامة أم المقاصة بين نظامي الاستبدال والأمثال).

3 - في حال كانت تسوية تكلفة هذا المقترح على الخزنة العامة، كم عدد السنوات الاحتياطية لدفعه، مع بيان ما إذا كان الاحتياطي العام للدولة قادرا على دفع تكاليف هذا المقترح جنبا إلى جنب مع الالتزامات الحالية والمستقبلية لتأمين الميزانية العامة للدولة في ظل تذبذب أسعار النفط.

4 - بيان مدى تأثير نظام الأمثال المطبق بصورته الحالية والاقتراحات الجديدة بشأنه على العجز الكفوري للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

2- معالجة أوضاع المستبدلين الحاليين عبر مقترح: تقديم الحكومة لتسوية هذه التكلفة (الخزانة العامة أم المقاصة بين نظامي الاستبدال والأمثال).

في حال كانت تسوية تكلفة هذا المقترح على الخزنة العامة، كم عدد السنوات الاحتياطية لدفعه، مع بيان ما إذا كان الاحتياطي العام للدولة قادرا على دفع تكاليف هذا المقترح جنبا إلى جنب مع الالتزامات الحالية والمستقبلية لتأمين الميزانية العامة للدولة في ظل تذبذب أسعار النفط.

3 - عدم وجود مصادر متنوعة وكافية لتغطية الاحتياطي العام بالأموال اللازمة مع ما يقابلها من سحبيات مالية كبيرة تفوق تدفقاته النقدية الحقيقية الداخلة إليه، رغم جهود لجنة الميزانيات والحساب الختامي الأخيرة بالتنسيق مع الجهات

الحكومية لتعزيره بـ 8 مليارات دينار من الأرباح المحتجزة لدى الجهات الحكومية ذات الميزانية المستقلة للحفاظ على استقراره المالي قدر المستطاع.

4 - تكلفة فوائض الاقتراض الذي تدفعه الكويت (خاصة الاقتراض الخارجي) أعلى بكثير مما يحققه الاحتياطي العام من عوائد مالية.

إن لأنه تم التعديل على هذا القانون لاحقا لتحتمل الخزنة العامة للتأمينات الاجتماعية جزء محدودا للغاية من ربح الاستثمار الذي فات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بسبب صرف تلك المبالغ.

إلا أنه تم التعديل على هذا القانون لاحقا لتحتمل الخزنة العامة للتأمينات الاجتماعية جزء محدودا للغاية من ربح الاستثمار الذي فات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بسبب صرف تلك المبالغ.

قيام المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بالتنسيق مع مجلس الأمة بصياغة جداول جديدة للاستبدال لمعالجة قضية المستبدلين الحاليين بهدف تسوية أوضاعهم دون تكلفة على المال العام عبر وضع نسب جديدة للاستبدال تراعي فيها العوائد الاستثمارية المحققة فعليا ومعجلات الوفيات الفعلية خلال السنوات الـ 15 السابقة بدلا من النسب الافتراضية المطبقة حاليا

المغارقة للواقع. مع التنويه إلى أن هذا المقترح سبق إقراره بالقانون رقم 30 لسنة 2005 لمعالجة أوضاع المستبدلين لدى الحياة والمدة المتزايدة عبر سدادهم لأصل القيمة الاستبدالية مضافا إليها جزء محدودا للغاية من ربح الاستثمار الذي فات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بسبب صرف تلك المبالغ.

إلا أنه تم التعديل على هذا القانون لاحقا لتحتمل الخزنة العامة كامل هذه الأعباء على النحو الذي سلف بيانه مما ينتفي معه الحاجة إلى التكرار.

3- توفير مصادر تمويل جديدة للمتقاعدين عبر مقترحي: إلغاء نظامي الاستبدال والأمثال، والعمل على إدخال تعديلات تشريعية جديدة على قانون التأمينات الاجتماعية ينشأ بمقتضاها صندوق ثامن للمؤسسة يكون تحت إدارتها ترصد فيه الأموال اللازمة لتقديم قروض حسنة بدون فائدة - قروض ميسرة للمتقاعدين بالتنسيق مع بنك الكويت المركزي طبقا لشروطه) مع فحصه اكترويا، وإلغاء نظامي الاستبدال لدى الحياة والمدة المتزايدة، لم تكن التقديرات الحكومية المقدمة لمجلس الأمة والمقدرة بـ 450 مليون دينار منطابقة مع البيانات الواقعية، بل كانت كما يلي:

تحمثلت الخزنة العامة أعباء فعلية بقيمة إجمالية بلغت 541 مليون دينار، في الوقت الذي كانت فيه أصل القيمة الاستبدالية للمستبدلين تبلغ 465 مليون دينار والتي سيتم الانتهاء من تصفيتها في السنة المالية 2020/2021 وفق توقعات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

وعليه، لا يجب بأي حال من الأحوال تكرار هذه الملاحظة في المعالجة التشريعية الجديدة لأصحاب الاستبدال محددة المدة عبر تقديم تصور وتقديرات غير دقيقة أو مكتملة عن تكلفة هذا المقترح الذي يجب دراسته على أسس فنية وليست سياسية، كي يتم تجنب المركز المالي للمؤسسة والاحتياطي العام للدولة أي آثار سلبية مستقبلية.

علما أن أصل القيمة الاستبدالية لأصحاب الاستبدال محددة المدة تفوق أصل القيمة الاستبدالية لأصحاب الاستبدال لدى الحياة والمدة المتزايدة في السنة عولج فيها تشريعا.

الامر الذي يعني أن تكلفة هذا المقترح المتداول حاليا بحاجة إلى توضيحات كتابية من قبل المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية على النحو الموضح في التوصيات الواردة في هذه الدراسة.

والجدير بالذكر:

1 - منذ إقرار الجداول الجديدة للاستبدال محددة المدة بالقانون رقم 30 لسنة 2005 وحتى السنة المالية المنتهية الأخيرة، دفع المستبدلون 529 مليون دينار كعوائد استبدال مع ارتفاع نسبة المبالغ المدفوعة فعليا للاستبدال محددة المدة من قبل المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بنسبة 392٪، تسجل محاسبيا كإيرادات للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ويتم تحليلها للصناديق التأمينية كل فيما يخصه.

2 - ميل المستبدلين بعد (إلغاء) الاستبدال مدى الحياة) من القانون تجاه (الاستبدال محدد المدة على 15 سنة) كبديل آخر لهم.

الامر الذي يتطلب دراسة أسباب هذا الأمر لتوفير بدائل للمتقاعدين توفر لهم احتياجاتهم التأمينية على فترات سداد طويلة غير مرهقة وبأقل تكلفة ممكنة بما يضمن لهم حياة آسرة مستقرة ماليا في ظل تنامي الغلاء وتكاليف الحياة المتزايدة.

الجدول المقترحة للسداد	
تاريخ بدء السداد	1 يوليو 1992
تاريخ انتهاء السداد	30 يونيو 2012
القسط السنوي	26,977,801,428 دينار

المصدر: ميزانية المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية

المدة الفعلية للسداد	15 سنة
المدة المتفق عليها للسداد	20 سنة

عوائد الاستبدال الفعلية	المبلغ
2005/2006	51,315,546
2006/2007	39,512,132
2007/2008	45,930,468
2008/2009	46,136,463
2009/2010	45,123,237
2010/2011	44,903,522
2011/2012	42,980,100
2012/2013	42,323,966
2013/2014	38,222,955
2014/2015	36,415,529
2015/2016	32,309,731
2016/2017	21,531,120
2017/2018	22,086,070
2018/2019	20,747,500
الإجمالي	529,538,338

المصدر: الحسابات الختامية للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية عن السنوات المالية المشار إليها - د.ك (المبالغ مقربة)

البيان الأول : بتاريخ 8 سبتمبر 2019	
عدد المستبدلين	نوع المعالجة
35 ألف مستفيد	الخزنة العامة
البيان الثاني: بتاريخ 22 سبتمبر 2019	
عدد المستبدلين	نوع المعالجة
35 ألف مستفيد	مقاصة بين (نظام الأمثال) و (نظام الاستبدال)

#	السنة	التكلفة	السبب	مدة الالتزام الفعلية على الخزنة العامة
1	1991	540 مليون دينار	تخفيف العبء عن المواطنين بعد الغزو العراقي الغاشم.	15 سنة
2	2006	541 مليون دينار	رغبة المستبدلين في الاستفادة من رواتبهم التقاعدية كاملة في وقت معقول بعدما أرهقتهم تكاليف الاستبدال مع وجود فوائض مالية لدى الخزنة العامة للدولة لمعالجة هذا الأمر.	3 سنوات

تكلفة تحمل الخزنة العامة لأعباء الاستبدال عن المستبدلين لدى الحياة والمدة المتزايدة وفق بيانات الحكومة المقدمة لمجلس الأمة	
تكلفة القانون 30 لسنة 2005	222 مليون دينار
تكلفة القانون رقم 43 لسنة 2006	450 مليون دينار

المصدر: تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية

بين الجدول أدناه تفاصيل العجز في الميزانية العامة للدولة في كل سنة مالية منذ نشأته حتى تاريخه	
السنة المالية	قيمة العجز
2014/2015	2,721,057,802
2015/2016	5,975,354,581
2016/2017	5,918,325,577
2017/2018	4,847,763,821
2018/2019	9,192,595,000
2019/2020	8,269,430,400

المصدر: ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية وحساباتها الختامية عن السنوات المالية المشار إليها - د.ك (المبالغ مقربة)

البيان الأول : بتاريخ 8 سبتمبر 2019	
عدد المستبدلين	التكلفة
35 ألف مستفيد	240 - 200 مليون دينار
البيان الثاني: بتاريخ 22 سبتمبر 2019	
عدد المستبدلين	التكلفة
35 ألف مستفيد	267 مليون دينار