



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

الفصل التشريعي الخامس عشر
دور الانعقاد العادي الثالث

التقرير رقم (80)

قطاع اللجان

لجنة الشؤون التشريعية والقانونية

التاريخ : ١٣ / ٣ / ١٤٤٠ هـ

الموافق : ٢٠ / مارس / 2019 م

المحترم

السيد / رئيس مجلس الأمة

تحية طيبة وبعد ،

يسرني أن أقدم لكم التقرير الثماني للجنة الشؤون التشريعية والقانونية عن الاقتراح بقانون بتعديل نص المادة (10) من الأمر الأميري بالقانون رقم (61) لسنة 1976 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية .

برجاء عرضه على المجلس الموقر لاتخاذ ما يراه مناسباً بصدده في ضوء ما تقضي به المادة (98) من اللائحة الداخلية .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ،،،

رئيس اللجنة

خالد حسين الشطي

يديره مدير شؤون مجلس الأمة
ويشارك فيه لجنة الشؤون المالية والافتتاحية

١٩ / ٣ / ١٤٤٠ هـ



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

الفصل التشريعي الخامس عشر
دور الانعقاد العادي الثالث

التاريخ : ١٣ رجب 1440 هـ
الموافق : ٢٠ مارس 2019 م

التقرير الثمانون

لجنة الشؤون التشريعية والقانونية

قانون

الاقتراح بقانون بتعديل نص المادة (10) من الأمر الأميري بالقانون رقم (61) لسنة 1976

بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية

المقدم من السادة الأعضاء / صفاء عبدالرحمن الهاشم ، عمر عبدالمحسن الطبطبائي ،

عبدالوهاب محمد الباطين ، الحميدي بدر السبيعي ، راكان يوسف النصف .

الإحالة :

أحال السيد رئيس مجلس الأمة إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية الاقتراح بقانون المشار إليه بتاريخ 2018/4/5 ، وذلك لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس .

اجتماع اللجنة :

عقدت اللجنة لهذا الغرض اجتماعاً بتاريخ 2019/3/18 .

موضوع الاقتراح بقانون :

استعرضت اللجنة الاقتراح بقانون المائل وتبين لها أنه استبدل بنص المادة (10) من الأمر الأميري بالقانون رقم (61) لسنة 1976 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية ، نصاً مضمونه تكليف مكتبين من المكاتب المتخصصة في الدراسات الاكتوارية يختارهما وزير المالية للقيام بدراسة العجز الاكتواري ، على أن تتناول تقدير قيمة الالتزامات القائمة ،



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

وفي حالة اختلاف النتائج التي يسفر عنها فحص المكتبين يتم حسم الأمر بقرار من وزير المالية بمعرفة لجنة من الخبراء الاكتواريين بالمؤسسة ووزارة المالية ، على أن يتم مواجهة العجز الاكتواري أولاً في حالة وجوده باتخاذ كافة الإجراءات لتلافيه والقضاء عليه قبل التفكير في تمويله ، وفي حالة تمويل العجز يتم ذلك بالاقتراض الطويل الأجل من أسواق المال المحلية والعالمية بضمان الحكومة.

يهدف الاقتراح بقانون - حسبما جاء بمذكرته الإيضاحية - إلى تقديم تعديل تشريعي يترتب

عليه إعادة النظر في كثير من الإجراءات والمعالجات السابقة للعجوزات الاكتوارية غير المؤكدة وغير المبررة ، والتي شابها قصور وتم التغاضي عنها في سنوات الفوائض المالية ، من خلال إجراءات تلافية هذه العجوزات الإكتوارية الكبيرة والمتتالية التي أسفرت عنها الفحوصات الإكتوارية للمركز المالي للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

عرض عمل اللجنة :

بعد البحث والدراسة تبين للجنة أن العجز الاكتواري هو تقييم مالي يهدف إلى معرفة ما إذا كانت إيرادات الأموال المستثمرة في صناديق التقاعد كافية لسداد رواتب المتقاعدين مستقبلاً ، ورأت اللجنة أن الفكرة التي جاء بها الاقتراح بقانون جيدة إلا أنها أوردت ملاحظتين بشأنه نوجزهما بالتالي :



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

- يترتب عليه سلب اختصاصات وصلاحيات مجلس إدارة المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية وانفراد سلطة اتخاذ القرار فيما يتعلق باختيار مكاتب من المكاتب المتخصصة في الدراسات الاكتوارية لوزير المالية ، وذلك بالمخالفة لما هو مطبق في نص المادة (10) من هذا القانون والتي نصت على أن الفحص يتم بمعرفة خبير اكتواري أو أكثر يعينه مجلس الإدارة .
- يؤدي إلى إرهاق الميزانية العامة للدولة نتيجة التكلفة المالية التي سيتم تخصيصها لاختيار المكاتب المنصوص عليهما في الاقتراح بقانون .

رأي اللجنة (التصويت) :

بعد المناقشة وتبادل الآراء انتهت اللجنة إلى عدم الموافقة بأغلبية آراء الحاضرين من أعضائها (3 : 2) على الاقتراح بقانون المشار إليه .

رأي الأقلية :

انبنى رأي الأقلية الموافقة على الاقتراح بقانون أن فكرته تعود بالنفع على المصلحة العامة للدولة ، وأنه لا بد أن يتم دراسة جدوى الاقتراح بقانون ومدى إمكانية الاستفادة منه من قبل اللجنة المختصة بعد استطلاع آراء الجهات المعنية وبالأخص ديوان المحاسبة في ضوء ما كشفت عنه في تقاريرها .

State of Kuwait



دولة الكويت

واللجنة تقدم تقريرها إلى المجلس الموقر لاتخاذ ما يراه مناسباً بصدده في ضوء ما
تقضي به المادة (98) من اللائحة الداخلية .

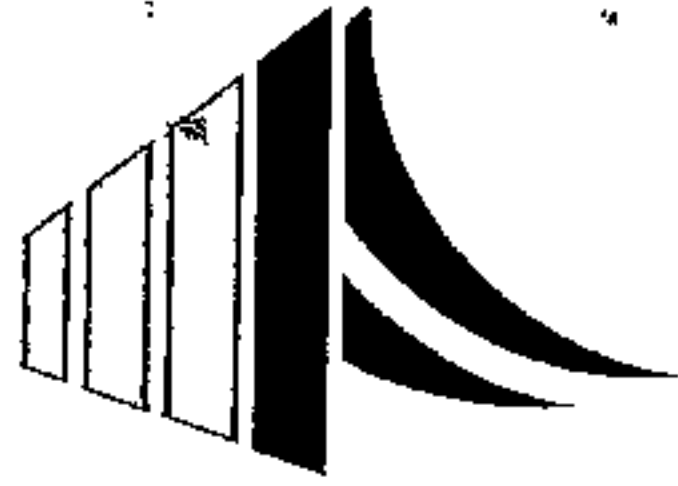
مقرر اللجنة

د. خليل عبدالله أبل

* المرفقات : صور ضوئية من :

- مرفق رقم (1) : الاقتراح بقانون .

مرفق رقم (1)
نسخة من الاقتراح بقانون



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

State of Kuwait

دولة الكويت

٥ أبريل ٢٠١٨ ٧٧٠/٧٧٠

المحترم

السيد / رئيس مجلس الأمة

تحية طيبة وبعد

نتقدم بالاقتراح بقانون المرفق بتعديل نص المادة (١٠) من الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية، مشفوعاً بمذكرته الإيضاحية، برجاء التفضل بعرضه على مجلس الأمة الموقر.

مع خالص التحية،،

مقدمو الاقتراح

عمر عبدالحسن الطبطبائي

عضو مجلس الأمة
عضو مجلس الأمة
عضو مجلس الأمة
عضو مجلس الأمة

الحميدي بدر السبيعي

عبد الوهاب محمد الباطين

راكان يوسف النصف

عضو مجلس الأمة
عضو مجلس الأمة
عضو مجلس الأمة
عضو مجلس الأمة

أحال إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية
وتعرض على الإيضاح

٤١٥/٢٠١٨



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

State of Kuwait

دولة الكويت

اقترح بقانون

بتعديل نص المادة (١٠) من الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦

بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية

- بعد الإطلاع على الدستور،
 - وعلى الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية والقوانين المعدلة له،
 - وعلى المرسوم بالقانون رقم (١٢٨) لسنة ١٩٩٢ بشأن نظام التأمين التكميلي، المعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١١،
- وافق مجلس الأمة على القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه:

(المادة الأولى)

يستبدل بنص المادة (١٠) من الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ المشار إليه النص الآتي:

" يفحص المركز المالي للمؤسسة كل ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ العمل بهذا القانون وذلك بمعرفة مكاتب من المكاتب المتخصصة في الدراسات الإكتوارية يختارها وزير المالية ، على أن يتناول هذا الفحص تقدير قيمة الالتزامات القائمة ، وفي حالة اختلاف النتائج التي يسفر عنها فحص المكاتب يتم حسم الأمر بقرار من وزير المالية بمعرفة لجنة من الخبراء الإكتواريين بالمؤسسة ووزارة المالية.

فإذا تبين وجود عجز في أموال المؤسسة ولم تكف الاحتياطات المختلفة لتسويته وجب على المؤسسة ما يأتي:

أ - اتخاذ الإجراءات الواجبة لتصويبه في ضوء أسبابه وإجراءات تلافيه الموضحة في تقارير المكاتب الإكتوارية.

ب - تمويل ما قد يتبقى من عجز بعد اتخاذ إجراءات تصويبه بالاقتراض الطويل الأجل من أسواق المال المحلية والعالمية بضمان الحكومة، ويتم سداد أعبائه من عوائد استثمار أموال المؤسسة بما فيها الأموال المتاحة من الاقتراض.

أما إذا تبين وجود فائض فيرحل إلى حساب خاص لسداد أية قروض استخدمت في تمويل عجوزات سابقة، ويستخدم ما قد يتبقى في تكوين احتياطي عام أو احتياطات خاصة لأغراض مختلفة بموافقة مجلس إدارة المؤسسة.

(المادة الثانية)

يعمل بهذا القانون ابتداءً من الفحص الإكتواري الثالث عشر الجاري إعداده بعد التأكد من سلامة نتائجه من قبل اللجنة المشار إليها في المادة الأولى.

(المادة الثالثة)

على رئيس مجلس الوزراء والوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ أحكام هذا القانون.

أمير دولة الكويت

صباح الأحمد الصباح



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

المذكرة الإيضاحية

للاقتراح بقانون

بتعديل نص المادة (١٠) من الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦

بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية

في ضوء ما تعانيه الخزنة العامة في السنوات الأخيرة من قصور في الموارد نتيجة لانخفاض أسعار النفط وما ترتب عليه من عجوزات كبيرة ومنتالية في الميزانية العامة للدولة، فقد آن الأوان أن يعاد النظر في كثير من الإجراءات والمعالجات التي شابها قصور والتي يتم التفاوضي عنها في سنوات الفوائض المالية، ومنها إجراءات معالجة العجوزات الإكتوارية الكبيرة والمنتالية التي أسفرت عنها الفحوصات الإكتوارية للمركز المالي للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية.

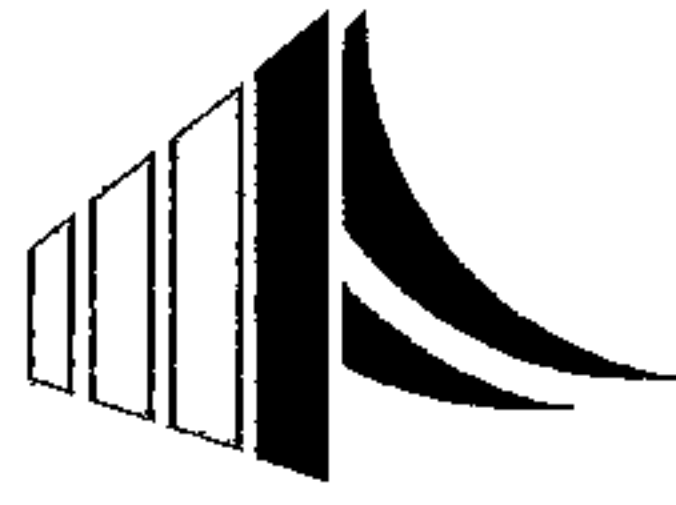
وبالرغم من قيام الخزنة العامة بسداد مبلغ (١١,٤٤٥) مليار دينار للمؤسسة قيمة العجز الإكتواري الذي أسفر عنه الفحص الإكتواري العاشر للمركز المالي للمؤسسة في ٢٠٠٧/٣/٣١ لمقابلة الفجوة المقدرة بين الالتزامات والموارد المستقبلية للصناديق التأمينية، إلا أن الفحوصات الإكتوارية التالية قد أسفرت عن عجوزات إكتوارية كبيرة ومتزايدة "بلغت (٥,٢٨٧) مليار دينار في الفحص الحادي عشر ازدادت إلى (٩,٠٨٤) مليار دينار في الفحص الثاني عشر ومن المتوقع أن تصل إلى (١٢) مليار دينار في الفحص الثالث عشر".

وكان من المتوقع بعد سداد هذا المبلغ الكبير أن تسفر الفحوصات التالية عن توازن الالتزامات والموارد المستقبلية للصناديق التأمينية، مما يثير الشكوك حول سلامة نتائج الفحوصات الإكتوارية الأخيرة.

وتتأكد تلك الشكوك من تناول النقاط الآتية:

١- إن تقدير اشتراكات الصناديق التأمينية كافة (٧ صناديق) وتوزيع أعبائها بين المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال ومساهمة الخزنة كان يتم بناء على الدراسات الإكتوارية التي

٩



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

تعدّها المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بمعرفتها دون تدخل أو تعديل أو مراجعة من قبل وزارة المالية.

٢- إن تقدير الالتزامات كافة المترتبة على إضافة مزايا تأمينية جديدة بخلاف الخدمات التأمينية التي تقدمها الصناديق الائتمانية والتي تم ترتيبها بقوانين وقرارات لاحقة قد تم تقديرها بناءً على الدراسات الإكتوارية التي أعدتها التأمينات الاجتماعية وتم تحميل الخزنة العامة بأعبائها دون تدخل أو مراجعة منها.

٣- إن نتائج دراسات الفحص الإكتواري مبنية على أساس تقديرات الالتزامات والموارد المستقبلية للصناديق وهذه التقديرات تختلف طبقاً لوجهات نظر القائمين عليها وطبقاً للفروض التي تم الاستناد إليها في إجراء الدراسة، لذلك نص التعديل المقترح على تكليف أكثر من جهة للقيام بهذه الدراسة للتأكد من سلامة هذه التقديرات في ضوء مقارنة نتائج الجهات القائمة بالدراسة، وقد درجت المؤسسة على تكليف مكتب واحد بإجراء الدراسة والتعاقد مع منظمة العمل الدولية لمراجعة تقرير المكتب وقد لوحظ تطابق وجهة نظر المكتب مع المنظمة في كل الفحوصات الإكتوارية ومن ثم لم يتحقق شرط التعددية من خلال إعداد دراستين مستقلتين من قبل مكاتب منفصلين لا توجد صلة بينهما حتى يمكن التأكد من سلامة النتائج من خلال مقارنة نتائج كل من الدراستين.

٤- كان من المفترض أن تتضمن الدراسات الإكتوارية للمركز المالي المستقبلي للمؤسسة التي يعدها الخبراء الإكتواريين أسباب العجز أو الفائض الإكتواري الذي أسفرت عنه الدراسة، كما تتضمن كذلك الاقتراحات اللازمة لتلافيه أو تمويله.

ومن الملاحظ أن المؤسسة لم تكشف بوضوح أسباب العجزات الإكتوارية الكبيرة التي أسفرت عنها الفحوصات الإكتوارية السابقة، كما لم توضح الإجراءات المختلفة التي اتخذتها المؤسسة لتلافيها بناءً على اقتراحات الدراسات الإكتوارية، بل اقتصر دورها على طلب تمويل هذه العجزات من الخزنة العامة، وكان من الممكن أن تقوم المؤسسة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي هذه العجزات مستقبلاً وبالتالي لا تحتاج



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

إلى تمويلها أو تحتاج لتمويل جزئي لمواجهة ما قد يتبقى من عجوزات بعد اتخاذ إجراءات خفض قيمتها.

٥- إن معظم العجوزات الاكتوارية للمؤسسة (بعد التأكد من سلامة تقديراتها) إنما ترجع أساساً إلى الانخفاض الكبير في عوائد الاستثمار في السنوات الأخيرة ومن ثم فإن هذه العجوزات سوف تنقلص مع ارتفاع تلك العوائد، وتجدر الإشارة إلى أن الدراسات الإكتوارية التي أعدتها المؤسسة لخدمات الصناديق التأمينية الأساسية قد تم احتسابها على أساس عائد استثمار بنسبة (٦.٥%) في المتوسط وهو ما لم يتحقق خلال السنوات الأخيرة.

٦- إن الحكومة ممثلة في وزارة المالية لم تتخذ حتى الآن أي خطوات تستهدف التأكد من سلامة نتائج الفحوصات الإكتوارية في ضوء إعدادها طبقاً للأسس المهنية المتعارف عليها رغم طلب لجنة الميزانيات والحساب الختامي مراراً خلال السنوات السابقة بضرورة تعيين خبير إكتواري أو أكثر بوزارة المالية ليتولى مراجعة نتائج تلك الفحوصات للتأكد من سلامة تقديرات العجوزات الإكتوارية التي أسفرت عنها حتى تتمكن وزارة المالية من وضع البرامج اللازمة لتلافيها وتمويل ما تبقى منها في المواعيد المناسبة حتى لا يترتب على التأخر في تلافيها وتمويل ما تبقى منها ظهور عجوزات إكتوارية في المستقبل.

٧- إن ضخامة قيمة العجوزات الإكتوارية التي أسفرت عنها الفحوص الإكتوارية في السنوات الأخيرة والسابق الإشارة إليها لا تتماشى مع قيمة المبالغ الكبيرة التي تضخها الخزنة العامة للمؤسسة سنوياً ويتضح ذلك مما يلي:

أ- إن الخزنة الكويتية تساهم سنوياً بنسبة كبيرة في الاشتراكات حيث بلغت في ميزانية (٢٠١٧/ ٢٠١٨) ما قيمته (١,٠٣٦) مليار دينار بنسبة ٤٦.٧% من إجمالي اشتراكات الصناديق البالغة (٢,٢١٨) مليار دينار، في حين أن الصناديق التأمينية في معظم دول العالم تعتمد أساساً على الاشتراكات التي



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

يتحملها المؤمن عليهم وأصحاب الأعمال دون مساهمة من حكومات تلك الدول، بما فيها الدول الخليجية، فلا توجد مساهمة من الخزنة للصناديق التأمينية في المملكة العربية السعودية ودولة قطر ومملكة البحرين، أما سلطنة عمان والإمارات العربية المتحدة فمساھمتهم محدودة للغاية.

ب- إن مساهمة الخزنة الكويتية في موارد المؤسسة لا تقتصر على المساهمة المباشرة في الاشتراكات بل تتحمل أيضا جزء كبير من المساهمة في الاشتراكات بطريق غير مباشر من خلال أصحاب الأعمال (الجهات العامة) والتي تبلغ (٦٦٥,٠١٤) مليون دينار في ميزانية (٢٠١٧/ ٢٠١٨) ، كما تتضمن أيضاً الأعباء التي تتحملها الخزنة العامة مقابل المزايا التأمينية الإضافية المرتبة بقوانين وقرارات لاحقة والتي تبلغ في ميزانية (٢٠١٧/ ٢٠١٨) مبلغ (١,٠٨٤) مليار دينار ومن ثم تحملت الخزنة العامة في ميزانية (٢٠١٧/ ٢٠١٨) مبلغ (٢,٧٨٥) مليار دينار موارد للمؤسسة وبما نسبته (١,١٤%) من إجمالي المصروفات العامة المقدرة في ميزانية (٢٠١٧/ ٢٠١٨) .

لذلك فقد أصبح من المناسب في ضوء ما تعانيه الدولة من قصور في الموارد إعادة النظر في الإجراءات والمعالجات السابقة للعجوزات الاكتوارية غير المؤكدة وغير المبررة في ضوء ما سبق إيضاحه، وذلك من خلال تقديم التعديل التشريعي المقترح لبعض أحكام الأمر الأميري بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية.



مجلس الأمة
NATIONAL ASSEMBLY

دولة الكويت

State of Kuwait

وقد استهدف التعديل في مادته الأولى ما يلي:

- أ- أن يتم إعداد الفحص الاكتواري كل ثلاث سنوات من قبل مكتبين متخصصين في الدراسات الاكتوارية على أن يتم حسم الاختلاف في النتائج بين المكتبين من قبل لجنة فنية من الخبراء الاكتواريين في المؤسسة ووزارة المالية.
- ب- أن يواجه العجز الاكتواري أولاً في حالة وجوده باتخاذ كافة الإجراءات لتلافيه والقضاء عليه في ضوء أسبابه وإجراءات تلافيه الموضحة في التقارير الاكتوارية وذلك قبل التفكير في تمويله، على أن يقتصر التمويل بعد اتخاذ إجراءات تلافي العجز على الجزء المتبقي من العجز.
- ت- أن يتم تمويل ما تبقى من عجز بالاقتراض الطويل الأجل من أسواق المال المحلية والعالمية بضمان الحكومة وسوف يترتب على ضمان الحكومة تمكين المؤسسة من الاقتراض بسهولة وبأسعار فائدة منخفضة، على أن يتم سداد أعباء القرض من عوائد استثمارات أموال المؤسسة بما فيها الأموال المتاحة من الاقتراض.
- ث- كما يتم سداد ما قد تحصل عليه المؤسسة من قروض من خلال الفوائض الإكتوارية التي قد تتحقق مستقبلاً في ضوء رفع كفاءة الأداء الاستثماري للمؤسسة من خلال مواجهة العديد من أوجه القصور والمخالفات التي شابته الأداء الاستثماري والتي كشفت عنها تقارير ديوان المحاسبة في السنوات الأخيرة.

الفصل التشريعي الخامس عشر
دور الانعقاد العادي الثالث
لجنة الشؤون التشريعية والقانونية
التقرير رقم (80)

التقرير (الثمانون) للجنة الشؤون التشريعية والقانونية عن الاقتراح بقانون بتعديل نص المادة (10) من الأمر الأميري بالقانون رقم (61) لسنة 1976 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية.

إعداد: أ. / سارة أحمد شمس

مراجعة: أ. / مريم خالد الزمامي