

صناديق التقاعد والحاكمة الرشيدة

ورقة رأي أولية



تعتبر صناديق التقاعد الضمان الأساسي لحياة كريمة للعاملين بعد بلوغهم سن التقاعد، ومن هنا فإنّ محافظة الصناديق على ديمومتها من خلال الاعتماد على موارد مالية متأتية من اشتراكات الأعضاء إضافة إلى عوائد استثمار هذه الأموال في مجالات متعددة تشكل أهمية قصوى.

ويعتبر صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي الصندوق الأكبر من بين هذه الصناديق نظراً لحجمه وعدد المستفيدين منه، إذ ارتفع إجمالي موجودات صندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي إلى 9046.3 مليون دينار كما في 2017/9/30 مقارنة مع 8325 مليون دينار في بداية عام 2017 وبنسبة نمو بلغت 8.7%. ويعتبر الصندوق الجهة الاستثمارية المتخصصة التي تتولّى إدارة الموجودات الاستثمارية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي باتباع أسس معينة في إدارة موجودات صناديق التقاعد والتأمينات الاجتماعية. وقد لا يعتبر الصندوق مدار بحثنا هنا؛ إلا أنّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي يرى ضرورة مراجعة هذه الأسس دورياً وضمان اتباع قواعد الحاكمية الرشيدة في اتخاذ القرارات الاستثمارية المتعلقة بالصندوق.

وتأمل هذه الورقة تسليط الضوء على صناديق النقابات المهنية على وجه الخصوص.

تحلّل صناديق التقاعد لدى النقابات المهنية المرتبة الثانية من حيث الحجم وعدد المستفيدين، إذ تشير البيانات إلى أنّ حجم بعض المحافظ الاستثمارية لبعض صناديق التقاعد قد وصل دفترياً حوالي 210 مليون دينار وبقيمة سوقية تصل إلى 400 مليون دينار. كما أن أعضاء النقابات المهنية يشكلون نسبة كبيرة من المجتمع الأردني، فمنهم من يعمل لحسابه الخاص مثل المحامين ومدققي الحسابات والمهندسين والأطباء والصيدالة، ومنهم من يعمل لدى جهات أخرى حكومية أو خاصة مما يجعل من هذه الصناديق؛ صناديق حماية حقيقية للمهنيين وعائلاتهم، وبالنتيجة فإنّ الاهتمام بها وحمايتها والرقابة على إدارتها ووضع الأنظمة والتعليمات لها، وتحسين قراراتها بما يتفق مع القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بهذه الصناديق أصبح اليوم أكثر ضرورة بعد أن اثار اهتمام أعضاء هذه النقابات، بالإضافة إلى اهتمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

يهدف المجلس من هذه الورقة تقديم مجموعة من الملاحظات والتوصيات كمحاولة لمشاركة المعنيين بموضوع صناديق التقاعد للنقابات المهنية في تحقيق أهداف الصناديق المتمثلة بضمان العيش الكريم للأعضاء المشتركين في الصناديق وعائلاتهم إلى الحدّ المعقول عند وصول العضو المشترك إلى النقطة التي يتوقف فيها عن العمل بسبب التقدم في السن أو الإعاقة أو لأسباب أخرى (الوفاة) .

تصاعد الجدل في الآونة الأخيرة حول عدم قدرة صناديق تقاعد النقابات المهنية خلال الفترات القادمة على الوفاء بالتزاماتها لما قد يترتب عليها من أعباء ازدياد عدد المتقاعدين طالبي الرواتب التقاعدية من جهة وانخفاض العوائد على الاستثمارات بسبب الأوضاع الاقتصادية بالإضافة إلى التغيرات الحاصلة في التركيبة الديمغرافية للمجتمع الأردني، والتي ستؤدي إلى زيادة الأعباء المادية على تلك الصناديق مما سيتطلب مراعاة الأقساط المحصلة من جهة وتنويع الاستثمار لأموال الصناديق من جهة أخرى.

وقد قام المجلس بإجراء حوارات موسعة مع النقابات المهنية من خلال تشكيل لجنة من قبل دولة رئيس الوزراء ضمت النقابات في عضويتها، نتج عنها التزام النقابات باتخاذ الخطوات الكفيلة بحماية أموال هذه الصناديق واتباع المعايير والقواعد السليمة لتعزيز الحاكمية الرشيدة في إدارة أموال هذه الصناديق.

ويهدف المجلس من خلال هذه الورقة بيان رأيه في مجمل ما دار من حوارات بهدف تعزيز مكانة هذه الصناديق وتمتينها للتمكن من النهوض بدورها.

فالنقابات المهنية قوانينها الخاصة وأنظمتها التي تساعدها في مواجهة التحديات التي تتعرض لها هذه الصناديق، ولكن الضرورة تقتضي أن يجري تطوير لهذه القوانين والأنظمة والتعليمات المنبثقة عنها بشكل دائم، حتى تتمكن من مواكبة التطورات المختلفة التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني على وجه الخصوص؛ ولتحافظ على حقوق منتسبيها حيثما لزم الأمر، مع ضرورة أن تشمل المراجعة اللوائح والتعليمات الصادرة عن الإدارات العليا والإدارات التنفيذية للصناديق.

تساهم مراجعة نصوص أنظمة الصناديق والتشريعات المتعلقة بها دورياً وتعديلها في إزالة أي التباس أو غموض في التطبيق، وبما يحقق قدرة الصناديق على الاستجابة للحقوق التقاعدية لأعضائها ومواكبة

التطورات المالية والإدارية، وخصوصاً ما يتعلق منها باستثمارات أموال هذه الصناديق بوجه خاص ودعمها للاقتصاد الوطني بشكل عام.

يرى المجلس ضرورة تمكين مدقق الحسابات القانوني الخارجي وفق القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عنها من ممارسة دوره؛ بحيث يتأكد من التزام إدارات الصناديق بالدراسات الإكتوارية وقواعد الحاكمة الرشيدة والممارسات الفضلى في الجوانب الاستثمارية للصناديق. وبهذا يتم تعزيز دور مدقق الحسابات القانوني الخارجي المنتخب من قبل الهيئات العامة للنتخابات؛ للرقابة على أعمال لجان الإدارة لهذه الصناديق والمستند إلى معيارين أحدهما تشريعي يحدّد صلاحياته ومسؤولياته القانونية تجاه ما يهدد أموال هذه الصناديق، والآخر مهني يحدّد الإجراءات الواجب اتباعها للتعرف على سلامة القرارات الإدارية والمالية المتخذة من قبل إدارات هذه الصناديق وتحديد مسؤوليتها أمام الهيئات العامة فيما يتعلق بالتزامها مع القوانين والأنظمة المرعية، وفي ما إذا كان هناك أيّ تقصير من قبل الإدارات في اتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية أموال الصناديق.

كما يرى المجلس ضرورة تشكيل لجنة للصندوق تحت مسمى (لجنة الامتثال) Compliance Committee لتتولّى مهمة التدقيق على صحة القرارات الإدارية، وتُعنى بتقديم تقريرها للهيئة العامة بالتزامن مع التقرير الذي يقدمه مدقق الحسابات القانوني الخارجي. ولا بدّ من مراعاة آلية شفافية لانتخاب أعضاء اللجنة من قبل الهيئة العامة .

و لا بدّ من الإشارة إلى عدم وجود هيئات عامة تتولى ادارة الصناديق أو الرقابة عليها، وإنّما تتناط الرقابة بالهيئات العامة للنتخابات ، وعليه فثمة ضرورة بالزام الهيئة العامة بالتحقق من أيّ شكوى حول إدارة العمل وإجراءاته في الصندوق اذا تقدم بها ما نسبته 15% من أعضاء الهيئة العامة. وهذا بدوره سيساهم في منح الهيئات العامة صلاحية الرقابة على الصندوق والمحافظة على أمواله.

وهنا يُقترح إدراج نصوص إلزامية على أنظمة الصناديق لتمكين مدقق الحسابات القانوني الخارجي من الوصول إلى كافة المعلومات المتعلقة بعمله، وذلك من خلال:

- تثبيت مبدأ عدم تعارض المصالح ما بين المدقق المنتخب مع أي من أعضاء مجلس النقابة، وذلك من خلال تحديد آلية واضحة لانتخاب مدقق الحسابات القانوني الخارجي، على أن تكون من صلاحية الهيئة العامة مع حظر تغييره أو استبداله بغيره إلا بموافقة الهيئة العامة، ولا يجوز للهيئة العامة أن تتنازل أو تفوض هذا الأمر لأي جهة كانت.
- إسقاط مبدأ المنافسة في استقطاب المدقق من حيث الأسعار، إذ إن جودة العمل تستوجب أن تتوافق الأتعاب مع الجهد المبذول والمسؤولية الواقعة على المدقق، على أن يتم تحديد أتعاب المدقق من قبل الهيئة العامة، بالتزامن مع قرار انتخابه، وأن لا يسمح بتفويض أي جهة كانت بتحديد الأتعاب.
- التركيز في تقرير مدقق الحسابات على فحص مبدأ الاستمرارية لصناديق التقاعد على وجه الخصوص والصناديق الأخرى على وجه العموم تلافياً للتهديدات التي قد تواجه أداء الصندوق حالياً ومستقبلاً.
- أن لا يتم انتخاب المدقق لأكثر من أربع سنوات متتالية، ولا بدّ من استبداله بغيره بعد مرور هذه المدة.
- أن يتم اختيار مدقق قانوني معتمد من قبل هيئة الأوراق المالية.

ويؤكد المجلس على ضرورة مراجعة دائمة للعائدات التقاعدية و الرواتب المدفوعة وضرورة ربطها بأعمار المشتركين انسجاماً مع نسب التضخم وشروط الحصول عليها بناءً على دراسات إكتوارية دقيقة ومعدلات ونسب إحصائية محددة تعطي متخذ القرار المرجعية العلمية والصحيحة لاتخاذ القرار المناسب، وتلزم إدارة الصندوق على تطبيق نتائج الدراسة الإكتوارية. مع مراعاة أن تشمل النصوص القانونية للصناديق التابعة للنقابات إلزامية قيام إدارتها بإجراء دراسات إكتوارية كل ثلاث سنوات كحدّ أدنى مع ضرورة التزامها



بمخرجاتها، إضافة إلى التأكيد على حضور الخبير الإكتواري اجتماعات الهيئة العامة للنقابات عند عرض هذه الدراسات أو التقارير المتعلقة بها. كما يجب أن يكون ثمة فصل تام بين الشخص أو الجهة المختارة لتقديم الدراسة الإكتوارية عن مدقق الحسابات القانوني الخارجي، مع وجوب تكليف جهة متخصصة بإعداد الدراسات الإكتوارية.

كما يدعو المجلس إلى ضرورة تشكيل هيئات رقابية داخلية على الصناديق مرتبطة مباشرة بمجالس النقابات، مع تأكيده على ضرورة التواصل والتفاعل مع هيئات الرقابة الحكومية المختلفة ذات العلاقة بهذه النقابات وتبادل الخبرات معها على مختلف الصعد الإدارية والمالية والاقتصادية خاصة ديوان المحاسبة الذي له الحق من خلال تعديل المادة (4) من قانونه رقم 21 لسنة 1959 في الرقابة " على أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليفه بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أنّ جبايتها تمت بموجب أحكام القانون استناداً إلى أنّ المنتسبين إلى هذه النقابات هم جزء من المجتمع والدولة الأردنية، فإنّ من واجبها حمايتهم والحيلولة دون وقوع أي خلل في هذه الصناديق مما يؤكد على ضرورة التواصل والتعاون مع الجهات الرقابية الحكومية المختلفة".

يؤكد المجلس على ضرورة اتباع معايير الحاكمة الرشيدة والممارسات الفضلى وتطبيقها والتي تتعلق بهيكلية الصناديق بحيث إنّ إدارة هذه الصناديق يجب أن تستند إلى أفضل معايير الشفافية والحياد مع مراعاة مبدأ تعارض المصالح في التعيين للوظائف العليا أو التنفيذية لهذه الصناديق، وخصوصاً في العلاقة ما بين مجالس النقابات والكادر المعين لإدارة الصناديق. كما أن ثمة حاجة بأن يخضع هذا الكادر إلى تعليم وتدريب مستمر مع ضرورة التأكيد على مشاركته في دراسة التشريعات الناظمة لعمل الصناديق بالإضافة إلى تكليفه بمتابعة آخر التطورات المتعلقة باستثمار أموال الصناديق وتوظيفها بما يحقق أهدافها وغاياتها. مع أهمية اتباع الإجراءات المتوازنة والشفافة في إدارة الصندوق لبيان مدى نجاعة خطة الإدارة لمواجهة المخاطر المستقبلية للصندوق.



تبرز أهمية تطبيق صناديق التقاعد لقواعد الإدارة الرشيدة في إدارتها لمخدرات الصناديق لتكون قادرة على تحمل الأعباء المادية المترتبة عليها وفقا للمتغيرات الاقتصادية والديموغرافية لتركيبية مشتركي هذه الصناديق لتشمل الآتي:

- اعتماد القرارات الاستثمارية لصناديق التقاعد على دراسات جدوى اقتصادية دقيقة تعطي متخذي القرار الأرضية السليمة لتوجيه تلك الاستثمارات والزامية تطبيق نتائج الدراسة، وذلك بتحديد النسبة المسموح بها للاستثمار من إجمالي المحفظة الاستثمارية للصندوق.
- الامتثال لمبدأ الإفصاح والشفافية في إدارة الصناديق فيما يخص إعلام مشتركى الصناديق بالأوضاع المالية الحقيقية للصناديق دورياً .

إنّ تمثين الصناديق التقاعدية وتمكينها في النقابات العاملة في المملكة الأردنية الهاشمية يتحقق بالمراجعة المستمرة للقوانين والأنظمة المتعلقة بإدارة الصناديق التقاعدية والعمل على تفعيلها بأفضل الممارسات العالمية لضمان استدامتها، بالإضافة إلى تفعيل معايير الحاكمة الرشيدة، ومبادئ الشفافية التامة آفة الذكر، حتى يتسنى التصحيح والتطوير الإداري المستمر لتوجيه اشتراكات المنتسبين ومخدراتهم لها بشكل عملي وسليم، و لزيادة قدرة الصناديق على تحمّل أعبائها في المستقبل وتوجيه الفائض منها لاستثمارات أكثر ربحية وأقل مخاطرة. من هنا تبرز أهمية الدور الحكومي بخلق فضاءات استثمارية للنقابات بحيث تُدعى للمشاركة بالاستثمارات الخاصة بالمشاريع الكبرى؛ وذلك بالاستفادة من قانون الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص، مما يساهم بتعزيز الإنتاجية للاقتصاد الوطني من جهة وخلق فرص عمل من خلال زيادة فعالية صناديق التقاعد من جهة أخرى، على أن يتم اقتصار دور الصناديق على تمويل هذه المشاريع لقاء عائد يتم التوافق عليه مع الحكومة، دون الدخول في تنفيذها، وأن يُترك للجهات التنفيذية والفنية المتخصصة القيام بتنفيذ المشروع. (صناديق الاستثمار المشترك، صناديق رأس المال المغامر).

و في حال رغبة هذه الصناديق بالدخول في عطاءات للمشاريع، يجب أن لا يُسمح للصندوق التعاقد مباشرة مع الآخرين ، وأن يصار إلى تأسيس شركة (محدودة المسؤولية) SPV مملوكة جزئياً أو بالكامل للصندوق



أو النقابة حسب مقتضى الحال، وهذا بدوره سوف يساهم في تحديد مسؤولية الصندوق بحدود مساهمته في الشركة ويحمي أموال الصندوق من مخاطر الاستثمار.

يرى المجلس ويدعو الهيئات العامة للنقابات دراسة إمكانية تحقيق هدف استراتيجي لها مستقبلاً، يتمثل بإنشاء صندوقٍ موحدٍ لتقاعد المهنيين الأردنيين مما سيؤدي إلى تعاضم أهمية الصناديق التقاعدية للنقابات المهنية في جسم الاقتصاد الوطني حال ضمها تحت صندوق تقاعدي واحد كما هو معمول به في المملكة المغربية مثلاً، وذلك من خلال جمع تشريعات صناديق التقاعد للنقابات المهنية بتشريع واحد لكافة الصناديق وتحت إشراف مجلس النقباء الذي تشارك فيه كافة النقابات المهنية في الأردن.

إنّ ما ورد أعلاه، محاولة جادة لمواجهة التحديات التي تتعرض لها هذه الصناديق سواء كانت هذه التحديات تشريعية، إدارية، مالية أو ذات علاقة بالحكومة وأدواتها المختلفة كصاحبة ولاية من مسؤولياتها الخاصة والعامة الحفاظ على الأمن الوظيفي والاجتماعي للمواطنين الأردنيين على وجه الخصوص و المقيمين في الأردن على وجه العموم .