ورقة رقم(2): حوكمة وديمومة مؤسسة الضمان الاجتماعي وهيكلها الإداري الأعلى

استجابة للحاجة الملحة لإنشاء نظام ضمان اجتماعي للغالبية العظمى من القوى العاملة الفلسطينية قامت وزارة العمل الفلسطينية، وبالشراكة مع منظمة العمل الدولية التي قدمت دعمها الفني والمالي وخبرائها المختصين، بتشكيل لجان تضم أطراف الإنتاج الثلاث (الحكومة، وأصحاب العمل، والعمال) بهدف وضع مسودة لقانون ضمان اجتماعي جديد خلفاً للقرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي والذي تم تعليق العمل به بموجب مرسوم رئاسي صدر في كانون ثاني 2019. بعد سلسلة طويلة من الاجتماعات والمفاوضات المكثفة خلال العامين الماضيين فقد أفضت جهود هذه اللجان إلى وضع مسودة أولية لقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني متماشية مع المعايير الدولية والممارسات المثلى للضمان الاجتماعي، بما في ذلك الاتّفاقيّة رقم 102 بشأن المعايير الدّنيا للضّمان الاجتماعيّ والتي تُحدد معايير دنيا للحالات التّسع التّالية التي يغطّيها الضّمان الاجتماعيّ: الرّعاية الطبيّة، إعانة المرض، إعانة البطالة، إعانة الشّيخوخة، إعانة إصابة العمل، الإعانة العائليّة، إعانة الأمومة، إعانة العجز، إعانة الورثة.

تُقدم هذه الوثيقة ملخصاً وشرح مختصر حول حوكمة مؤسسة الضمان وهيكلها الإداري الأعلى وعناصر الحوكمة الرشيدة التي تضبط عملها حسب مسودة القانون، ولمحة عن الديمومة المالية لمؤسسة الضمان.

لقد اعتمدت اللجنتان، اللجنة الفنية واللجنة الفرعية القانونية السالف ذكرهما في الورقة الأولى، على الممارسات الدولية الفضلى في حوكمة مؤسسات الضمان الاجتماعي وعلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية الناظمة لأعمال وممارسات مؤسسات الضمان الاجتماعي وعلى تجربة عدد من الدول الاخرى التي ثبت نجاح أنظمة التأمينات الاجتماعية فيها، في صياغة مواد مسودة قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بحوكمة مؤسسة الضمان الاجتماعي الفلسطيني ووضع الهيكل التنظيمي الأعلى المناسب لها. علماً بأن الممارسات الفضلى الدولية واتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بمؤسسات الضمان الاجتماعي بالإضافة إلى المبادئ التوجيهية للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بشأن الحكم الرشيد قد ركزت على عدد من المبادئ الأساسية أهمها: حفظ التوازن في مجلس إدارة المؤسسة بين أطراف الإنتاج الثلاث (الحكومة، أصحاب العمل، العمال)، وضمان استقلالية المؤسسة عن أي تأثيرات خارجية، وحماية أموال المؤسسة واستثمارها بطرق حصيفة، وضمان شفافية عمل المؤسسة من خلال إلزامها بنشر التقارير المالية والاكتوارية ونتائج أعمالها لعامة الناس وبشكل دوري، وإخضاع أعمال المؤسسة لمراقبة ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد. وفيما يلي ملخص لهيكل المؤسسة التنظيمي الأعلى مع التركيز على عناصر الحوكمة ضمن كل مستوى تنظيمي.

إنشاء مؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق التأمينات الاجتماعية:

تم إنشاء مؤسسة الضمان الاجتماعي بموجب مسودة القانون لتنفيذ أحكام القانون وإدارة التأمينات الاجتماعية المنصوص عليها في القانون، وشمول المنشآت والأفراد تحت مظلة الضمان، وحفظ

سجلاتهم، وجمع الاشتراكات واستثمارها، ودفع المنافع التأمينية للمستحقين، كما تم إنشاء صناديق مالية منفصلة لكل واحد من التأمينات المنصوص عليها في القانون وضمان استقلاليتها عن بعضها البعض ومنع استخدام أموالها في الإقراض لأي جهة كانت.

مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي:

يعتبر مجلس الإدارة أعلى سلطة في السلم الإداري لمؤسسة الضمان الاجتماعي، ويتكون من خمسة ممثلين عن الحكومة (وزير العمل و هو رئيس المجلس، وأربعة أعضاء من موظفي الفئة العليا ذوي الاختصاص عن وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة العمل)، وخمسة ممثلين عن العمال يتم تسميتهم من قبل الاتحاد العمالي الأكثر تمثيلاً بالتشاور مع الاتحادات الفاعلة والمعتمدة الأخرى، وخمسة ممثلين عن أصحاب العمل يتم تسميتهم من قبل اتحاد الغرف التجارية الصناعية الزراعية الفلسطينية، وممثل واحد عن النقابات المهنية يتم تسميته من قبل ممثليها، وممثل واحد عن المنظمات الأهلية يتم تسميته من قبل ممثليها، وخبير مالي يسميه مجلس الوزراء. لضمان توازن التمثيل والمصلحة، ينتخب المجلس نائبين لرئيس المجلس أحدهم من ممثلي العمال والآخر من ممثلي أصحاب العمل. تمتد عضوية المجلس لأربع سنوات في كل دورة، قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

أما من حيث الصلاحيات، فمجلس الإدارة يملك كامل الصلاحيات لإدارة شؤون مؤسسة الضمان الاجتماعي بما في ذلك: اعتماد السياسات التأمينية والمالية والاستثمارية وإدارة المخاطر، وتعيين مدير عام المؤسسة وتحديد امتيازاته، وتعيين مدير دائرة الاستثمار بتنسيب من لجنة الاستثمار، واعتماد نظام خاص لاستثمارات المؤسسة ورفعه لمجلس الوزراء، وتشكيل لجان المجلس (لجنة التدقيق الداخلي، لجنة المخاطر، لجنة الحوكمة والحكم الرشيد)، واعتماد التقارير السنوية والبيانات المالية، وتعيين مدقق حسابات خارجي للمؤسسة، وتعيين خبراء لفحص المركز المالي للمؤسسة، ورفع تقارير ربع سنوية لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي حول أداء المؤسسة.

أما الهيكل التنظيمي الأعلى لمؤسسة الضمان فيتكون مما يلي:

- مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي المذكور أعلاه.
- لجان مجلس إدارة مؤسسة الضمان والتي يشكلها مجلس الإدارة من بين أعضاءه.
- اللجان الفنية الخارجية.
- لجنة الاستثمار.
- مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي.
- مدير دائرة الاستثمار.

ما مدى مراعاة مبادئ الحوكمة الرشيدة في مسودة القانون لضمان ديمومة مؤسسة الضمان والمحافظة على أموالها لتتمكن من أداء واجباتها على المدى البعيد؟

لقد اعتمدت اللجنتان (اللجنة الفنية واللجنة القانونية) وبدعم فني مباشر من خبراء منظمة العمل الدولية على الممارسات الفضلى الدولية في حوكمة مؤسسات الضمان الاجتماعي واتفاقيات منظمة العمل الدولية وإرشادات الجمعية الدولية لمؤسسات الضمان الاجتماعي، في صياغة مسودة قانون الضمان. علماً بأن الممارسات الفضلى الدولية واتفاقيات منظمة العمل الدولية وإرشادات الجمعية الدولية لمؤسسات الضمان الاجتماعي قد ركزت على عدد من المبادئ الأساسية التي تم عكسها في مسودة القانون، وأهمها:

- حفظ التوازن في مجلس إدارة المؤسسة بين أطراف الإنتاج الثلاث (الحكومة وأصحاب العمل والعمال).
- ضمان استقلالية المؤسسة عن أي تأثيرات خارجية، خاصة التأثيرات السياسية.
- تأمين الحماية لأموال المؤسسة واستثمارها بطرق حصيفة ومدروسة.
- ضمان قدر عالي من الشفافية من خلال إلزام المؤسسة بنشر التقارير المالية والاكتوارية ونتائج أعمال المؤسسة بشكل دوري وعلني لعامة الناس.
- إخضاع أعمال المؤسسة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد.

لجان مجلس إدارة مؤسسة الضمان:

وهي اللجان التي يشكلها مجلس إدارة المؤسسة من بين أعضاء المجلس، وتتشكل كل لجنة من ثلاثة أعضاء كل واحد منهم يمثل أحد أطراف الإنتاج الثلاث (الحكومة، أصحاب العمل، العمال)، وكل لجنة مناط بها شأن من شؤون المجلس الرئيسية، وهذه اللجان هي: لجنة التدقيق الداخلي ولجنة المخاطر ولجنة الحوكمة والحكم الرشيد، وتعتبر لجان المجلس هذه لجاناً فنية تقدم تنسيباتها لمجلس الإدارة لاتخاذ القرار المناسب ولكن بدون إلزام للمجلس.

اللجنة الفنية الخارجية المستقلة:

يشكل المجلس لجنة فنية خارجية مستقلة للإستئناس برأيها تتكون من خمسة أعضاء يتم تسميتهم من المجلس من الخبراء والأكاديميين والمتخصصين في الشؤون المالية والاقتصادية والاستثمارية والتأمينات الاجتماعية المشهود لهم بالخبرة والكفاءة، ويحدد المجلس مؤهلاتهم وخبراتهم ومهامهم وواجباتهم بموجب تعليمات تصدر عن المجلس. تسعى هذه اللجنة إلى تقديم الدعم الفني لمجلس الإدارة في كافة المواضيع والقضايا الفنية.

يعد تشكيل هذه اللجنة تعديلاً إيجابيًا حيث يمكن لهذه اللجنة التي يجب أن يتمتع أعضاؤها بقدر كبير من الخبرة والمؤهلات تقديم الدعم للمجلس ويساهم في حفظ حوكمة المؤسسة وإدارتها وعملياتها.

لجنة الاستثمار:

تعنى لجنة الاستثمار بكافة الشؤون الاستثمارية لأموال مؤسسة الضمان الاجتماعي، ويتم تشكيلها من قبل مجلس إدارة المؤسسة من سبعة أعضاء: ممثل عن الحكومة من بين أعضاء المجلس، ممثل عن أصحاب العمل من بين أعضاء المجلس، ممثل عن العمال من بين أعضاء المجلس، مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي، ثلاثة خبراء ماليين (خارجيين) مختصين في الاستثمار يعينهم مجلس الإدارة من خارج المؤسسة، ويرأس اللجنة أحد أعضاءها بقرار من مجلس الإدارة. تقوم لجنة الاستثمار بكافة المهام الاستثمارية بما في ذلك التنسيب بتعيين مدير دائرة الاستثمار، واقتراح السياسة الاستثمارية لأموال المؤسسة، واقتراح خطة الاستثمار السنوية، والإشراف على دائرة الاستثمار، وتقديم تقرير استثماري سنوي لمجلس الإدارة، والتنسيب باختيار مدراء الاستثمار الخارجيين. هذا وبالرغم من مسؤولية لجنة الاستثمار عن الجانب الاستثماري في المؤسسة، إلّا أن تنسيباتها غير ملزمة لمجلس الإدارة والذي يتحمل المسؤولية النهائية عن كافة نشاطات المؤسسة.

مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي:

يتم تعيين مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي من قبل مجلس إدارة المؤسسة، وعلى أن يكون متخصصاً في الشؤون المالية والاقتصادية وذو خبرة وكفاءة عالية، وعليه تقع مسؤولية إدارة المؤسسة حيث أنه المسؤول التنفيذي الأعلى فيها، وعليه تنفيذ السياسات والقرارات الصادرة عن مجلس الإدارة، ومتابعة الأعمال اليومية للمؤسسة وإدارة العاملين فيها، وتطبيق قانونها، ورفع التقارير المالية والإدارية دورياً لمجلس الإدارة، وحضور اجتماعات مجلس الإدارة دون أن يكون له حق التصويت على قرارات المجلس.

مدير دائرة الاستثمار:

يتم تعيين مدير دائرة الاستثمار من قبل مجلس إدارة المؤسسة بتنسيب من لجنة الاستثمار، وعلى أن يكون مجازاً في شهادة دولية في الاستثمار ولديه خبرة لاتقل عن عشر سنوات في مجال الاستثمار، وعليه تقع مسؤولية إدارة دائرة الاستثمار وتنفيذ قرارات وتعليمات لجنة الاستثمار، وإعداد موازنة دائرة الاستثمار وتقاريرها السنوية، وحضور اجتماعات لجنة الاستثمار دون أن يكون له حق التصويت على قراراتها.

عناصر الحوكمة الرشيدة في مسودة القانون:

لقد تم إعداد مسودة قانون الضمان الاجتماعي من قبل اللجان المعنية (اللجنة الفنية واللجنة الفرعية والقانونية)، وبدعم فني مباشر من خبراء منظمة العمل الدولية لضمان أن تتفق هذه المسودة مع متطلبات معايير واتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة ومع الممارسات الدولية الفضلى التي تضمن الحوكمة الرشيدة لأعمال ونشاطات مؤسسات الضمان الاجتماعي في دول العالم المختلفة. وفيما يلي ملخصا لأهم عناصر الحوكمة الرشيدة التي تم تضمينها في مواد مسودة القانون.

1) على صعيد الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية:

- كافة سياسات وقرارات مؤسسة الضمان منوطة في مجلس إدارتها فقط، سواء قطاع العمليات (الجانب التأميني بما فيه تحصيل الاشتراكات وصرف المنافع) أو قطاع الاستثمار (استثمار أموال المؤسسة). لا يوجد صلاحيات سواء للحكومة او لأي جهة أخرى في إدارة شؤون المؤسسة (استقلالية تامة).

- تتمتع المؤسسة بمجلس إدارة متوازن التمثيل بين أطراف الإنتاج الثلاث؛ الحكومة و أصحاب العمل والعمال، مما يضمن تمثيلاً عادلاً لذوي المصالح.

- تتمتع المؤسسة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية الكاملة لممارسة جميع أعمالها.

- تخضع أموال المؤسسة والصناديق التأمينية المنشأة فيها لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد.

- هناك فصل تام واستقلالية تامة ما بين قطاع العمليات (الجانب التأميني بما فيه تحصيل الاشتراكات وصرف المنافع) و قطاع الاستثمار (استثمار أموال المؤسسة).

- إنشاء صناديق مالية منفصلة في حساباتها لكل واحد من التأمينات الاجتماعية المشمولة في مسودة القانون، ولكل صندوق موازنة خاص به، ولا يجوز تحويل أموال من صندوق لأخر.

- يحظر استخدام أموال المؤسسة (أموال الصناديق) في الإقراض لأي جهة كانت.

- لا يجوز إنفاق أموال المؤسسة إلّا على المنافع المنصوص عليها في مسودة القانون، كما تم ربط قرارات المجلس المتعلقة باستثمار أموال الصندوق بالحاجة إلى موافقة كافة أطراف الإنتاج أي يشترط حضور وموافقة ممثل على الأقل عن كل من الحكومة وأصحاب العمل والعمال في المجلس.

- يوجد لجنة فنية خارجية مستقلة من الخبراء والأكاديميين المتخصصين في الشؤون المالية والاقتصادية والاستثمارية والتأمينات الاجتماعية لتقديم الدعم الفني لمجلس الإدارة.

- رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية عن قراراتهم، بالإضافة إلى أنه لا يوجد لرئيس المجلس أية صلاحيات محددة أو إضافية مقارنة بأعضاء مجلس الإدارة الآخرين.

- إلزام رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وأعضاء لجنة الاستثمار وموظفي دائرة الاستثمار بتقديم إفصاح خطي عن أي مصالح لهم يمكن أن تتعارض مع مصالح المؤسسة.

- إلزام مجلس الإدارة بتعيين مدقق حسابات خارجي وخبراء لفحص وتحديد المركز المالي للمؤسسة وتعيين الحافظ الأمين لسندات الملكية لأموال واستثمارات المؤسسة.

- إلزم مجلس الإدارة برفع تقارير ربع سنوية لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي عن أداء المؤسسة، خاصة الجانب الاستثماري.

- إلزام لجنة الاستثمار برفع تقارير ربعية عن الأداء والأنشطة الاستثمارية للجنة.

2) على صعيد ضمان الديمومة المالية لمؤسسة الضمان الاجتماعي:

تعني الديمومة المالية للنظام التقاعدي على المدى البعيد (أي بعد 75 - 90 سنة) بأن تكون إيرادات النظام التقاعدي (إيرادات الاشتراكات المقتطعة من الأجور مضافاً إليها عوائد الاستثمار) كافية لتغطية نفقات الرواتب التقاعدية والمزايا الأخرى الممنوحة؛ أي أن هناك حالة توازن اكتواري بين الإيرادات والنفقات على مدى سنوات طويلة في المستقبل.

إذا لم يتحقق هذا التوازن الاكتواري، فإن مؤسسة الضمان الاجتماعي ستقع في ضائقة مالية مستقبلاً، ولن تتمكن من الوفاء بالتزاماتها بدفع الرواتب التقاعدية لجمهور المتقاعدين، وستضطر لاتخاذ إجراءات قاسية منها تخفيض رواتب المتقاعدين ورفع نسب الاشتراكات وغيرها. لذلك، فإن مبادئ ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية والممارسات الدولية الفضلى، وعلى الأخص اتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم 102 لسنة 1952 الصادرة عن منظمة العمل الدولية، قد ركزت على أهمية خلق التوازن المناسب بين مدى كفاية المزايا التأمينية الممنوحة من جهة وما بين الديمومة المالية للنظام التقاعدي من جهة أخرى، وبما يضمن درجة عالية من العدالة بين جموع المشتركين وبين الأجيال المتعاقبة.

لقد ورد في مسودة القانون نصوص صريحة تحتم على المؤسسة مراقبة المركز المالي لصناديق التأمينات المطبقة في مؤسسة الضمان مرة على الأقل كل ثلاث سنوات من قبل واحد أو أكثر من الخبراء الاكتواريين المؤهلين دولياً يختارهم مجلس إدارة المؤسسة. كما أن المؤسسة ملزمة بالإفصاح المالي العلني عن البيانات المالية والمركز المالي للصناديق بموجب تقارير فصلية وسنوية يتم نشرها بعد تدقيقها من قبل مدقق الحسابات الخارجي.

ولضمان تحقيق التوازن الاكتواري، وبالتالي الديمومة المالية لمؤسسة الضمان، فقد قام الخبراء الاكتواريون المكلفون من قبل منظمة العمل الدولية وعلى نفقتها بإجراء كافة التحليلات الاكتوارية، والتي شملت أكثر من 40 سيناريو، للتأكد من أن نسب الاشتراكات المنصوص عليها في مسودة القانون تتوائم مع مستوى المزايا التأمينية المقدمة.

لضمان الديمومة المالية لمؤسسة الضمان، تم في مسودة القانون:

- إلزام المؤسسة باعتماد الإفصاح المالي العلني عن البيانات المالية والمركز المالي للصناديق بموجب تقارير فصلية وسنوية.

- إلزام مجلس الإدارة بفحص وتحديد المركز المالي للمؤسسة مرة واحدة على الأقل كل ثلاث سنوات من واحد أو أكثر من الخبراء الاكتواريين المؤهلين دولياً.

- تم إلزام مجلس الإدارة بإعلام مجلس الوزراء بالحاجة إلى تصويب مركز المؤسسة المالي إذا اقتضت الضرورة ذلك، وإلزام مجلس الوزراء باتخاذ التدابير المناسبة لتصويب الأوضاع إذا لزم الأمر.

ما هي الاستثمارات المسموحة لأموال مؤسسة الضمان الاجتماعي؟

بإشراف من لجنة الاستثمار، تتولى دائرة الاستثمار في مؤسسة الضمان مسؤولية إدارة المحافظ الاستثمارية (أنواع الاستثمارات) بما ينسجم مع السياسة الاستثمارية المعتمدة من قبل مجلس إدارة المؤسسة والتشريعات والقواعد ذات العلاقة. أما الاستثمارات المسموح بها فتشمل ما يلي:

- تملك وتداول أسهم الشركات المحلية المدرجة في البورصة.
- المشاركة في تأسيس المشاريع الاقتصادية المجدية.
- تملك وتداول السندات والأذونات وغيرها من الأوراق المالية المرخصة.
- الودائع النقدية لدى الجهاز المصرفي.
- الاستثمار في الصناديق المشتركة.
- الاستثمار العقاري بما في ذلك شراء وبيع وتطوير الأراضي والمباني.
- الاستثمار في الخارج فقط بناءً على موافقة مجلس الإدارة استناداً إلى تنسيب من لجنة الاستثمار.

ما هو الحافظ الأمين؟ وهل سيكون لمؤسسة الضمان حافظ أمين؟

الحافظ الأمين عادة ما يكون مؤسسة مالية لديها خبرة طويلة في مجال الأوراق المالية وسندات الملكية بكافة أنواعها، بما في ذلك حفظ السجلات الخاصة بها وحركات البيع والشراء التي تتم عليها.

نعم، سيكون للمؤسسة حافظ أمين يتم تعيينه من قبل مجلس الإدارة وعلى أن يكون مؤسسة مالية بخبرة لا تقل عن خمس عشرة سنة في مجال حفظ الأوراق المالية وإدارة المخاطر، ويملك رأس مال واحتياطيات نقدية كافية تتناسب مع حجم أصول المؤسسة المحفوظة لديه.

هل مسموح للمؤسسة الاستعانة بمدراء أو بيوت استثمار خارجية في استثمار أموالها؟

نعم، يجوز لمجلس إدارة المؤسسة تفويض مهام استثمارية محددة لمدراء استثمار خارجيين يتم تعيينهم من خلال مناقصة مفتوحة وقانونية، وعلى أن تكون نشاطاتهم الاستثمارية محكومة بتعليمات دائرة الاستثمار في المؤسسة، وعلى أن يكونوا مؤسسات مالية ذات رأس مال واحتياطيات نقدية كافية، وبخبرة لا تقل عن خمس عشرة سنة في مجال الاستثمار وإدارة المخاطر.

كيف سيتم حل النزاعات بين المشتركين ومؤسسة الضمان الاجتماعي في حال نشوبها؟

سيكون هناك لجان متخصصة يشكلها مجلس الإدارة للنظر في الاعتراضات المقدمة من المشتركين (أفراد أو منشآت) على قرارات مؤسسة الضمان. كما سينشأ بموجب أحكام قانون الضمان محكمة مختصة بالنظر في نزاعات الضمان الاجتماعي.