

جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

# السياسات الإستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ودورها في تحقيق إستدامتها المالية حالة دراسية: هيئة التقاعد الفلسطينية

إعداد  
هيثم كايد نظمي جمعة

إشراف  
أ. د. طارق الحاج

قدمت هذه الأطروحة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في المنازعات  
الضريبية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2019م

# السياسات الإستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ودورها في تحقيق إستدامتها المالية حالة دراسية: هيئة التقاعد الفلسطينية

إعداد

هيثم كايد نظمي جمعة

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2019/12/08م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

1. أ. د. طارق الحاج / مشرفاً ورئيساً .....

2. د. عبدالفتاح السرطاوي / ممتحناً خارجياً .....

3. د. مفيد الظاهر / ممتحناً داخلياً .....

# الإهداء

إلى أشرف الخلق جميعاً سيدنا محمد به عبد الله صلى الله عليه وسلم  
إلى أمه ربياني صغيراً وعمراني بعطفهما وحنانهما حتى أصبحت كبيراً... والدي ووالدي  
حفظهما الله

إلى إخوتي الذين يشدوني من عزيمتي

إلى زوجتي العزيزة التي تحملت معي تعب وسهر الليالي الطوال  
إلى شمعاتي المضيئات، المؤسسات الغالية، بناتي (ماسة، ياسمين، أسيل، زينة)

إلى كل صديق وقريب وقف بجاني

إلى أرواح شهدائنا الأبرار

إليهم جميعاً أهدي دراستي

# الشُّكْرُ والتَّقْدِيرُ

أحمد الله سبحانه وتعالى أن وفقني لإنجاز هذا العمل المتواضع، وأصلي وأسلم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

ولا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي ومعلمي الفاضل، الأستاذ الدكتور طارق الحاج، الذي تكرم مشكوراً بإشرافه على هذه الرسالة، وعلى ما بذله من جهد وما أبداه من نصيحة وإرشاد وتوجيه وتقييم وتقويم، كان له عظيم الأثر في إخراج هذا العمل إلى حيز الوجود، وأسأل الله أن يجزيه خير الجزاء، وأن يجعل ذلك في ميزان حسناته.

كما أوجه شكري وتقديري إلى أعضاء الهيئة التدريسية في برنامج المنازعات الضريبية وأخص بالذكر الدكتور مفيد الظاهر.

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر إلى الدكتور باسل منصور والدكتور إياد البيشاوي على ما قدموه لي من نصيحة وتشجيع لدخول مرحلة الدراسات العليا.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة.

والشكر موصول لجميع الزملاء والزميلات في هيئة التقاعد الفلسطينية وأخص بالذكر معالي الدكتور ماجد عطا الحلو رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية، والسيد محمد عرفات، مدير عام الاشتراكات.

وأخيراً لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الإمتنان إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في مساعدتي لإنجاز هذا البحث المتواضع.

## الإقرار

أنا الموقع أدناه، مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

# السياسات الإستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ودورها في تحقيق إستدامتها المالية حالة دراسية: هيئة التقاعد الفلسطينية

أقرُّ بأنَّ ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنّما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمّت الإشارة إليه، حيث أنّ هذه الرسالة كاملةً، أو أيّ جزءٍ منها لم يقدّم من قبلّ لنيل أيّ درجةٍ أو لقبٍ علميٍّ أو بحثٍ لدى أيّ مؤسسةٍ تعليميّةٍ أو بحثيّةٍ أخرى.

## Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

**Student's name:**

اسم الطّالب:

**Signature:**

التّوقيع:

**Date:**

التّاريخ:

## الإختصارات

- OECD The Organization for Economic Co-operation and Development
- GDP Gross Domestic Product
- PAYG Pay As You Go
- DB Defined Benefits
- DC Defined Contribution
- NDC Notional Defined Contributions
- ILO International Labor Organization
- ISSA International Social Security Association
- SC Social Security
- PROST Pension Reform Options Simulation Toolkit
- SPF Social Protection Floor

## فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع                                              |
|--------|------------------------------------------------------|
| ج      | الإهداء                                              |
| د      | الشكر والتقدير                                       |
| هـ     | الإقرار                                              |
| و      | الإختصارات                                           |
| ز      | فهرس المحتويات                                       |
| ك      | فهرس الجداول                                         |
| ن      | فهرس الأشكال                                         |
| س      | الملخص                                               |
| 1      | <b>الفصل الأول: الإطار العام للدراسة</b>             |
| 2      | مقدمة الدراسة                                        |
| 3      | مشكلة الدراسة وأسئلتها                               |
| 5      | أهمية الدراسة                                        |
| 6      | أهداف الدراسة                                        |
| 6      | مبررات الدراسة                                       |
| 7      | مصطلحات الدراسة                                      |
| 8      | <b>الفصل الثاني: الإطار النظري والدراسات السابقة</b> |
| 9      | الإطار النظري                                        |
| 9      | أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي                      |
| 9      | المبحث الأول: نشأة وتطور صناديق التقاعد              |
| 9      | مقدمة                                                |
| 10     | أولاً: تعريف التقاعد، الراتب التقاعدي                |
| 12     | ثانياً: مبررات التقاعد ودوافعه وأهدافه               |
| 14     | ثالثاً: أهمية صناديق التقاعد                         |
| 18     | رابعاً: أنواع خطط التقاعد وتمويلها                   |
| 22     | خامساً: تحديات نظم المعاشات التقاعدية                |
| 30     | المبحث الثاني: نشأة وتطور صناديق الضمان الإجتماعي    |

| الصفحة | الموضوع                                                                                         |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30     | مقدمة                                                                                           |
| 31     | أولاً: نشأة الضمان الإجتماعي                                                                    |
| 33     | ثانياً: مفهوم الضمان الإجتماعي                                                                  |
| 34     | ثالثاً: أهداف الضمان الإجتماعي ووظائفه                                                          |
| 36     | رابعاً: التحديات التي تواجه الضمان الإجتماعي                                                    |
| 41     | خامساً: المبادي الرئيسية لنظام الضمان الإجتماعي                                                 |
| 46     | المبحث الثالث: إستثمارات صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي                                       |
| 46     | مقدمة                                                                                           |
| 47     | أولاً: أهداف الإستثمار                                                                          |
| 48     | ثانياً: المباديء والإعتبارات الواجب مراعاتها عند إستثمار أموال صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي |
| 52     | ثالثاً: مجالات إستثمار أموال صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي                                   |
| 57     | المبحث الرابع: الإستدامة المالية في صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي                            |
| 57     | مقدمة                                                                                           |
| 58     | أولاً: العوامل التي تأثر على إستدامة أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي مالياً                     |
| 60     | ثانياً: خيارات تحقيق الإستدامة المالية في صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي                      |
| 63     | الدراسات السابقة                                                                                |
| 63     | الدراسات العربية                                                                                |
| 65     | الدراسات الأجنبية                                                                               |
| 74     | التعقيب على الدراسات السابقة                                                                    |
| 77     | <b>الفصل الثالث: أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي في فلسطين</b>                                  |
| 78     | المبحث الأول: أنظمة التقاعد في فلسطين                                                           |
| 78     | المقدمة                                                                                         |
| 79     | أولاً: مراحل تطور أنظمة التقاعد في فلسطين                                                       |
| 82     | ثانياً: أنظمة التقاعد السارية في فلسطين                                                         |
| 91     | ثالثاً: المشاكل والتحديات التي تواجه أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي في فلسطين                  |
| 95     | المبحث الثاني: الإلتزامات والحقوق في أنظمة التقاعد السارية في فلسطين                            |

| الصفحة     | الموضوع                                                               |
|------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 95         | المقدمة                                                               |
| 96         | أولاً: قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005                            |
| 101        | ثانياً: قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964                       |
| 103        | ثالثاً: قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004 |
| 104        | رابعاً: قانون التقاعد المدني الأردني رقم 34 لسنة 1959                 |
| 105        | المبحث الثالث: نظام الضمان الإجتماعي في فلسطين                        |
| 105        | المقدمة                                                               |
| 106        | أولاً: الأنظمة الإجتماعية المطبقة في فلسطين والأطر القانونية لها      |
| 107        | ثانياً: تقييم أنظمة الضمان الإجتماعي في فلسطين                        |
| 108        | المبحث الرابع: إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية                      |
| 108        | المقدمة                                                               |
| 109        | أولاً: مصدر وآلية الإشراف على إستثمارات صناديق التقاعد                |
| 110        | ثانياً: توزيع استثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية جغرافياً              |
| 121        | ثالثاً: الأداء التاريخي للمحفظة الإستثمارية للهيئة وعوائد الإستثمار   |
| <b>132</b> | <b>الفصل الرابع الطريقة والإجراءات</b>                                |
| 133        | المقدمة                                                               |
| 133        | منهجية الدراسة                                                        |
| 134        | قياس متغيرات الدراسة                                                  |
| 135        | أنموذج الدراسة                                                        |
| 136        | أداة الدراسة                                                          |
| 137        | صدق أداة الدراسة                                                      |
| 137        | إجراءات الدراسة                                                       |
| 138        | المعالجات الإحصائية                                                   |
| <b>139</b> | <b>الفصل الخامس: عرض النتائج</b>                                      |
| 141        | النتائج المتعلقة بأسئلة الدراسة                                       |
| 141        | النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الأول                                  |
| 146        | النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثاني                                 |
| 147        | النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثالث                                 |

| الصفحة     | الموضوع                                       |
|------------|-----------------------------------------------|
| 148        | النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الرابع         |
| <b>150</b> | <b>الفصل السادس: مناقشة النتائج والتوصيات</b> |
| 151        | المقدمة                                       |
| 151        | مناقشة النتائج المتعلقة بأسئلة الدراسة        |
| 151        | مناقشة النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الأول   |
| 152        | مناقشة النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثاني  |
| 153        | مناقشة النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثالث  |
| 154        | مناقشة النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الرابع  |
| 155        | التوصيات                                      |
| <b>157</b> | <b>قائمة المصادر والمراجع</b>                 |
| <b>b</b>   | <b>Abstract</b>                               |

## فهرس الجداول

| الرقم     | الجدول                                                                                                                                                | الصفحة |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| جدول (1)  | الموجودات التراكمية لصناديق التقاعد في دول مختارة                                                                                                     | 16     |
| جدول (2)  | النسبة المئوية لموجودات صناديق التقاعد من الناتج المحلي الإجمالي لدول مختارة                                                                          | 16     |
| جدول (3)  | أنظمة التقاعد المطبقة في دول مختارة                                                                                                                   | 22     |
| جدول (4)  | النسبة المئوية لنفقات صناديق التقاعد من الناتج المحلي الإجمالي لدول مختارة لآخر سنة متوفرة                                                            | 26     |
| جدول (5)  | معدل التعويض الأدنى من الإعانات النقدية التي تنص عليها اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الإجتماعي                                          | 39     |
| جدول (6)  | نسب الإقتطاع من الراتب ونسبة معامل المنفعة عن كل سنة خدمة في معادلة احتساب الراتب التقاعدي وفقا لأنظمة التقاعد المعمول بها في هيئة التقاعد الفلسطينية | 85     |
| جدول (7)  | سن استحقاق الراتب التقاعدي في أنظمة التقاعد السارية في فلسطين                                                                                         | 86     |
| جدول (8)  | أعداد المشتركين وقيمة اشتراكاتهم وأعداد المنتفعين وقيمة المبالغ المصروفة لهم خلال عام 2018                                                            | 86     |
| جدول (9)  | نسبة النمو في الإشتراكات وأعداد المشتركين لعام 2018 مقارنة بعام 2017                                                                                  | 87     |
| جدول (10) | نسبة النمو في المنافع التقاعدية لعام 2018 مقارنة بعام 2017                                                                                            | 90     |
| جدول (11) | أعداد المشتركين وفقاً لكل قانون تقاعد حتى نهاية عام 2018                                                                                              | 92     |
| جدول (12) | النسبة المئوية لنفقات المعاشات التقاعدية السنوية من الناتج المحلي الإجمالي للسنوات 2010-2018                                                          | 93     |
| جدول (13) | بيان نسبة مبالغ التأمين المصروفة في حالات الوفاة والعجز الصحي الكلي الدائم                                                                            | 98     |
| جدول (14) | الأنصبة المستحقة للورثة من الراتب التقاعدي                                                                                                            | 100    |
| جدول (15) | نسب خفض معاشات المستقلين قبل بلوغهم سن الثامنة والخمسين                                                                                               | 102    |
| جدول (16) | تفاوت أسعار الأسهم للشركات المستهدفة في استثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية / الشركات المدرجة للتداول                                                   | 115    |

| الرقم     | الجدول                                                                                                                                                                                                                                                                   | الصفحة |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| جدول (17) | أرصدة وحسابات الهيئة لدى البنوك المحلية كما في 2018/12/31                                                                                                                                                                                                                | 116    |
| جدول (18) | إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية لدى بنك HSBC                                                                                                                                                                                                                           | 118    |
| جدول (19) | إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية لدى بنك Julius Bear                                                                                                                                                                                                                    | 119    |
| جدول (20) | إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية لدى بنك Deutsch Bank                                                                                                                                                                                                                   | 120    |
| جدول (21) | إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية لدى البنك العربي - سويسرا                                                                                                                                                                                                              | 120    |
| جدول (22) | المبالغ المستثمرة والعائد النقدي طوال فترة الإستثمار للشركات المحلية                                                                                                                                                                                                     | 122    |
| جدول (23) | المبالغ المستثمرة والعائد النقدي طوال فترة الإستثمار للإستثمارات الخارجية                                                                                                                                                                                                | 123    |
| جدول (24) | متوسط قيمة المحفظة الإستثمارية المرجح                                                                                                                                                                                                                                    | 124    |
| جدول (25) | قيم ونسب توزيع المحفظة الإستثمارية داخليا وخارجيا كما هي في 2018/12/31                                                                                                                                                                                                   | 126    |
| جدول (26) | بيان عوائد الإستثمارات للسنوات 2013-2018                                                                                                                                                                                                                                 | 127    |
| جدول (27) | الوصف الإحصائي لعينة الدراسة من البيانات المالية للسنوات 2013-2018                                                                                                                                                                                                       | 134    |
| جدول (28) | طرق قياس متغيرات الدراسة                                                                                                                                                                                                                                                 | 135    |
| جدول (29) | نتائج اختبار التوزيع الطبيعي (التخالف والتفرطح) لبيانات الدراسة                                                                                                                                                                                                          | 140    |
| جدول (30) | نتائج تحليل الانحدار (Linear Regression) لاختبار علاقة السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) بالمتغير التابع الاستدامة المالية بعنصرها (عدد المشتركين)      | 142    |
| جدول (31) | نتائج تحليل الانحدار (Linear Regression) لاختبار علاقة السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع الاستدامة المالية بعنصرها (قيمة الاشتراكات) | 143    |

| الرقم     | الجدول                                                                                                                                                                                                                                                                  | الصفحة |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| جدول (32) | نتائج تحليل الانحدار (Linear Regression) لاختبار علاقة السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع الاستدامة المالية بعناصرها (رواتب التقاعد) | 144    |
| جدول (33) | مصفوفة بيرسون لدلالة العلاقة بين المتغيرات (Pearson Correlation Matrix)                                                                                                                                                                                                 | 145    |
| جدول (34) | الاشتراكات الشهرية والمبلغ المدفوع ومبلغ المتأخرات بالشئيل للسنوات المالية 2013-2018                                                                                                                                                                                    | 146    |
| جدول (35) | عدد مشترك القطاع غير الحكومي واشتراكاتهم بالشئيل المدة من 2013-2018                                                                                                                                                                                                     | 147    |
| جدول (36) | نسب الإستثمار المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة ومقارنتها بنسب الإستثمار الحقيقية                                                                                                                                                                                        | 149    |

## فهرس الأشكال

| الرقم    | الشكل                                                                      | الصفحة |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| شكل (1)  | سن التقاعد الحالي لدول مختارة والزيادة المتوقعة في سن التقاعد              | 28     |
| شكل (2)  | متوسط العمر الفعلي للخروج من سوق العمل والعمر العادي للتقاعد في دول مختارة | 29     |
| شكل (3)  | نسبة النمو في الإشتراكات خلال الأعوام 2017-2018                            | 87     |
| شكل (4)  | أعداد المشتركين خلال الأعوام 2018-2013                                     | 88     |
| شكل (5)  | الإشتراكات السنوية خلال الأعوام 2018-2013                                  | 88     |
| شكل (6)  | أعداد المنتفعين خلال الأعوام 2018-2013                                     | 88     |
| شكل (7)  | الرواتب التقاعدية خلال الأعوام 2018-2013                                   | 88     |
| شكل (8)  | نسبة النمو في المنافع التقاعدية خلال الأعوام 2017-2018                     | 90     |
| شكل (9)  | معدل البطالة في فلسطين خلال الأعوام 2015-2018                              | 94     |
| شكل (10) | نسب توزيع المحفظة الإستثمارية الداخلية للهيئة للعام 2018                   | 117    |
| شكل (11) | نسب توزيع المحفظة الإستثمارية الخارجية للهيئة للعام 2018                   | 121    |
| شكل (12) | نسب الإستثمار في الودائع داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018                | 127    |
| شكل (13) | النسبة المئوية لأرصدة الحسابات الجارية داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018  | 128    |
| شكل (14) | نسب الإستثمار في السندات داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018                | 129    |
| شكل (15) | نسب الإستثمار في الأسهم داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018                 | 129    |
| شكل (16) | نسب الإستثمار في الإستثمارات البديلة داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018    | 130    |
| شكل (17) | نسب الإستثمار في القروض داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018                 | 130    |
| شكل (18) | نسب الإستثمار في العقارات والأراضي داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018      | 131    |
| شكل (19) | أنموذج الدراسة                                                             | 136    |

السياسات الإستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ودورها في تحقيق إستدامتها  
المالية - حالة دراسية: هيئة التقاعد الفلسطينية

إعداد

هيثم كايد نظمي جمعة

إشراف

أ. د. طارق الحاج

الملخص

هدفت هذه الدراسة لدراسة تأثير " السياسات الإستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ودورها في تحقيق إستدامتها المالية " (حالة دراسية: هيئة التقاعد الفلسطينية)،ومن أجل تحقيق هدف الدراسة، قام الباحث من خلال أخذ بيانات مالية من هيئة التقاعد الفلسطينية وتحليلها وهي (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، واستثمارات القروض، كمتغيرات مستقلة، والاستدامة المالية بعناصرها (عدد المشتركين، وقيمة الاشتراكات، ورواتب التقاعد) كمتغير تابع، وبعد تجميعها تم إدخالها إلى الحاسوب ومعالجتها إحصائياً باستخدام برنامج (Stata) وبعض إختبارات برنامج الرزم الإحصائية للعلوم الإجتماعية (spss) وذلك لمعالجة البيانات إحصائياً . وأشارت نتائج الدراسة إلى وجود تأثير إيجابي للمتغيرات المستقلة على المتغير التابع كان أعلاها تأثير دال إحصائياً للأسهم على عدد المشتركين، ورواتب التقاعد، كما أشارت النتائج بأن عدم إلتزام جهات التشغيل بدفع الاشتراكات الشهرية المستحقة عليها لصالح الهيئة يؤثر سلباً في سياسة الهيئة الإستثمارية ويحد من قدرتها على توسيع إستثماراتها، مع الإشارة لوجود التزام في نسب الاستثمار المحلية وفقاً للمعايير والضوابط المقررة من مجلس إدارة الهيئة في كل من (ودائع البنوك، سندات الدين، والإقراض، والعقارات)

وفي ضوء نتائج الدراسة إقترح الباحث جملة من التوصيات تتضمن توسيع السياسات الاستثمارية في المشاريع الإنتاجية الداخلية، ومعالجة مشكلة المتأخرات غير المدفوعة، وإعادة النظر في الضوابط والمعايير المقررة بشأن نسب الإستثمارات في كل قطاع، وزيادة الدراسات التي تبحث في هذا الموضوع.

# الفصل الأول

## الإطار العام للدراسة

مقدمة الدراسة

مشكلة الدراسة وأسئلتها

أهمية الدراسة

أهداف الدراسة

مبررات الدراسة

## الفصل الأول

### الإطار العام للدراسة

#### مقدمة الدراسة

تعتبر قوانين التقاعد والضمان الاجتماعي بما تحتويه من ترتيبات مالية وقانونية توفر الحماية الاجتماعية اللازمة للمشمولين في هذه القوانين من أهم ركائز السياسة الاجتماعية والإقتصادية والمالية في الوقت الحاضر، حيث تحظى هذه القوانين باهتمام خاص من قبل جميع السياسيين والإقتصاديين ومنظمات حقوق الإنسان وكذلك المواطنين، باعتبارها محطة يمكن أن توصل المجتمع إلى ضمان اجتماعي كامل، بكل ما تحتويه من أسس التكامل والتضامن والتكافل. (علاونة، 2011)

فتشكل منظومات التقاعد والضمان الاجتماعي مكوناً رئيسياً من مكونات معظم الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، حيث تسعى إلى تحقيق أهداف متشابهة في كثير من الدول، من تحقيق للإستقرار الاجتماعي وحماية المهمشين والعاطلين عن العمل، وتوفير الأمان والسعادة لكبار السن والمعاقين، وتزداد أهمية منظومات التقاعد والضمان الاجتماعي خلال الأزمات الإقتصادية والكوارث والحروب. (المالكي وآخرون، 2012)

هذا وقد شكل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أساساً لما ورد في المعاهدات الدولية، بخصوص الحق في الضمان الاجتماعي، فقد جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن " لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية، وفي أن تتحقق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي، والحقوق الإقتصادية والإجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته " وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها، كما تقرر إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لسنة 1952 بالفروع التسعة التالية للضمان الاجتماعي: الرعاية الطبية، وإعانة المرض، وإعانة البطالة، وإعانات إصابات العمل، والإعانات العائلية، وإعانة الأمومة، وإعانة العجز، وإعانة الورثة، وإعانة الشيخوخة. وتتضمن الإتفاقية تحديد الحد الأدنى لفئات الأشخاص المحميين بالإعانات

التي أقرتها، ومضمون تلك الإعانات ومستواها، وحقوق المشمولين بالحماية، وغيرهم من المستفيدين، وبعض المسائل الإدارية ذات الصلة. (زهران، 2016)

هذا وتعتبر هيئة التقاعد الفلسطينية هي المؤسسة الوحيدة في الوطن التي تعنى حالياً بتطبيق أحكام قوانين التقاعد، وتعمل على تقديم المنافع التقاعدية في حالات الشيخوخة، والعجز الطبي وكذلك الوفاة، حيث تقدم منافعها لجميع موظفي القطاع الحكومي، سواء القطاع المدني، أو القطاع الأمني، بالإضافة إلى شمولها لعدد من المؤسسات العامة والأهلية والجامعات وكذلك البلديات والمجالس القروية.

وبالنظر إلى الأهمية الكبرى الملقاة على عاتق هذه الأنظمة، وإلى ما هو مطلوب منها تحقيقه في المجتمع، تظهر أهمية الحفاظ على ديمومة واستمرارية صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي، والحفاظ على أموالها وتمييزها وزيادتها للمساهمة في العمل على تحقيق الأهداف الجمة التي وضعت بالأساس لتحقيقها، وهنا يظهر أنه يقع على عاتق صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي مهام استثمار أموال الصناديق التقاعدية وتمييزها بحد أدنى من المخاطر وفق أسس وسياسات ومعايير خاصة توضع لها حفاظاً على مقدرات المنتفعين، وهي بذلك تحاول قدر المستطاع تنمية أموالها محاولة الحصول على عوائد مجزية تساعد في الوصول إلى الإستقرار المالي للصناديق وبالتالي الوصول إلى مرحلة استدامة مالية، بحيث تكون الإشتراكات الشهرية المدفوعة من قبل المشتركين، وكذلك عوائد الإستثمارات قادرة على تغطية المصاريف المدفوعة من خلال تقديمها لمنافع كثيرة ومتنوعة لجمهور المنتفعين.

### مشكلة الدراسة وأسئلتها

تشكل الإستثمارات في نظم التقاعد والضمان الإجتماعي فرصة هامة ووحيدة لتنمية أموال الصناديق الخاصة بهذه الأنظمة، حيث أصبحت تستحوذ على إهتمام كثير من المؤسسات الدولية نظراً لكبر حجم هذه الإستثمارات وأهميتها، حيث باتت تشكل في بعض الدول جزءاً هاماً من الناتج المحلي.

وفي مقابل ذلك تكون عملية استثمار تلك الأموال محفوفة بالمخاطر التي تتعرض لها الإستثمارات بشكل عام، إلى أن هناك بعض القيود والمبادئ والإجراءات الخاصة لآلية استثمار أموال صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي، حيث يقع على عاتق مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي مهام استثمار أموال الصناديق التقاعدية وتنميتها بحد أدنى من المخاطر وفق أسس ومعايير خاصة توضع لها حفاظاً على مقدرات المنتفعين، وتحاول تلك المؤسسات من خلال تنمية الصناديق العمل على مواجهة التحديات المالية الناجمة عن الزيادة في المنافع والمزايا بما لا يتناسب مع الزيادة في معدل الإشتراكات، التي تهدد استمرارية التوازن المالي وبالتالي ديمومة تلك النظم في التعهد والإلتزام بدفع المستحقات للمنتفعين، هذا وتختلف أسباب التهديدات للتوازن المالي من حالة إلى أخرى، ومنها ما يعود للتغيرات في التوزيع الديمغرافي أو فيما يعرف بشيخوخة المجتمع، أو لأسباب إقتصادية تتعلق بالبطالة أو نسب التغطية والإشتراك من العاملين، أو لخلل في معايير أنظمة التقاعد نفسها، وهي مسألة فنية أو سياسية بالدرجة الأولى.

فالمشكلة التي تواجهها هذه الصناديق هي مدى قدرتها على خلق حالة من التوازن ما بين مدخلاتها المتأتية من الإشتراكات الشهرية التي يقوم بدفعها المشتركون وجهات تشغيلهم، ومخرجاتها التي تلتزم بها من رواتب تقاعدية ومنافع مختلفة تقدمها للمشتركين وذويهم ومصاريف تشغيلية وغيرها، خاصة في ظل المخاطر التي تواجه الإستثمارات بشكل عام واستثمارات هذه الصناديق بشكل خاص.

ويمكن التعبير عن هذه المشكلة بالسؤال الرئيس التالي:

**هل تؤثر السياسات الإستثمارية المتبعة في صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي في تحقيق الإستدامة المالية للصناديق؟**

ويتفرع من السؤال الرئيس الأسئلة الفرعية التالية:

1- هل تؤثر السياسات الإستثمارية المتبعة في هيئة التقاعد الفلسطينية في تحقيق الإستدامة المالية؟

2- هل تؤثر سياسة الإلتزام بدفع الإشتراكات الشهرية على سياسات الإستثمار الخاصة بالصناديق؟

3- هل تؤثر سياسة الهيئة في توسعة الشمول على زيادة الفرص الإستثمارية للصناديق، بما يساعد في الوصول إلى توازن مالي؟

4- هل تلتزم هيئة التقاعد الفلسطينية بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الإستثمار؟

### أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تتناوله وتعالجه، فمنظومات التقاعد والضمان الإجتماعي تعتبر واحدة من أهم الركائز الأساسية في أي مجتمع، على الصعيدين الإجتماعي والإقتصادي، ففي الجانب الإجتماعي تتعدد المنافع التي تقدمها وتوفرها لأفراد المجتمع، منها منافع التقاعد، والشيخوخة، والأمومة، والعجز وغيرها، وفي ضوء تقديمها للخدمات والمنافع المذكورة، لا بد لهذه الصناديق من استثمار أموالها وتمييزها وصولاً بها لاستقرار مالي واستدامة مالية تساعد على الوفاء بالتزاماتها المالية الحالية والمستقبلية، ويبرز هنا دورها في الجانب الإقتصادي، حيث تشكل استثمارات أحد المحركات الرئيسية لعجلة الإقتصاد في المجتمع، بما تقدمه من مشاريع استثمارية حيوية، فهناك الإستثمارات في البنية التحتية، بالإضافة للإستثمار في مجال العقارات، والسندات والأسهم، ناهيك عن توجه بعض صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي نحو الإستثمار في المشاريع الإنتاجية، التي تساعد في خلق الكثير من فرص العمل، مساهمة إلى حد ما بمعالجة مشكلة البطالة التي تؤرق الحكومات، وهنا كان لا بد من البحث في تحديد مسببات رفع المصاريف وتطوير آليات للحفاظ على التوازن المالي من خلال زيادة الإيرادات وترشيد النفقات بما لا يتعارض مع المعايير الدولية لضمان حقوق المواطنين وحماية المهمشين، ومن بين أفضل أدوات تحسين الإيرادات، العمل على توسعة الشمول للوصول لكافة القطاعات مع رفع مستوى التحصيل وتحديد نسبة اشتراكات عادلة، ومن ثم استثمارها بما يحقق أفضل عائد وتجنب للمخاطر ضمن معايير مهنية واضحة،

مما يساهم ويعزز واقع الإستدامة المالية لهذه الأنظمة، وفي هذه الدراسة سندرس الحالة الفلسطينية، بدراسة حالة هيئة التقاعد الفلسطينية.

## أهداف الدراسة

يتمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراسة في دراسة تأثير السياسات الإستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي، ومعرفة إن كانت هذه السياسات الإستثمارية تسير في الطريق الصحيح، وتحقق عوائد مالية تساعد الصناديق في تحقيق الإستدامة المالية، بحيث تكون قادرة على الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه المنتفعين وذويهم.

ويشتق من الهدف الرئيس الأهداف الفرعية التالية:

- التعرف على مفهوم كل من التقاعد والضمان الإجتماعي والمنافع التي تقدمها للمنتفعين والوقوف على أهمية كل من التقاعد والضمان الإجتماعي للمجتمع من الناحية الإجتماعية والإقتصادية.
- التعرف على أعداد المشتركين المشمولين بمظلة التقاعد في فلسطين، وحجم اشتراكاتهم الشهرية، وكذلك حجم الرواتب التقاعدية التي تلتزم بها هيئة التقاعد الفلسطينية.
- التعرف على مفهوم الإستدامة المالية في منظومات التقاعد والضمان الإجتماعي.
- التعرف على السياسات الإستثمارية الخاصة بهيئة التقاعد الفلسطينية ومعرفة حجم استثمارات الهيئة وفي أي القطاعات ومدى توافقها مع معايير وضوابط الإستثمار المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة .

## مبررات الدراسة

اعتمدت الدراسة على مجموعة من المبررات الذاتية والموضوعية وهي كمايلي:

- الشعور بأهمية الموضوع وخاصة في ظل الحديث عن تطبيق القرار بقانون بشأن الضمان الإجتماعي في فلسطين.

- أهمية الدور الذي تؤديه صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي، حيث تضطلع بمسؤولية اجتماعية واقتصادية عالية، حيث سيتم البحث في باب من أهم أبواب الاقتصاد التطبيقي ألا وهو الاقتصاد الاجتماعي الذي يبحث عن تخفيف المظالم الاقتصادية ورعاية الطبقات المحتاجة إلى العون والحماية وصولاً لإرساء أسس العدالة الاجتماعية

## مصطلحات الدراسة

**الإستدامة المالية:** الحالة المالية التي تكون فيها المؤسسة قادرة على الإستمرار في تحقيق رسالتها وتقديم المنافع لمستحقيها دون أن يؤثر ذلك على تحقيقها لتوازنها المالي.

**الشريك الإستراتيجي:** هو الطرف الذي يتم التواصل معه لإتفاق طويل الأمد للمشاركة في الموارد المالية والفكرية بهدف تحقيق أفكار وأهداف مشتركة ومحددة، ويكون ذلك من خلال تحالف رسمي ما بين الطرفين من خلال إبرام عقد فيما بينهما.

**السياسة الإستثمارية:** الأسلوب أو الطريقة التي يتم إتباعها في عملية إدارة وإستثمار أموال المؤسسة بالاعتماد على المؤشرات الاقتصادية والتوجهات الإستراتيجية للمؤسسة، مع مراعاة أهم المرتكزات التي يجب أن تتوفر في أي نشاط إستثماري متعلق بمؤسسات التقاعد والضمان الاجتماعي، والمتمثلة في، السيولة، التنوع والتوزيع الإستثماري، الأمان، المعايير الأخلاقية، المعطيات والمؤشرات الاقتصادية.

**منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD):** منظمة دولية تهدف إلى التنمية الإقتصادية وإلى إنعاش التبادلات التجارية وتتكون المنظمة من مجموعة من البلدان المتقدمة التي تتبع مبادئ الديمقراطية التمثيلية واقتصاد السوق الحر.

## الفصل الثاني

# الإطار النظري والدراسات السابقة

### الإطار النظري

#### أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي

#### المبحث الأول: نشأة وتطور صناديق التقاعد

#### المبحث الثاني: نشأة وتطور صناديق الضمان الاجتماعي

#### المبحث الثالث: الإستثمار في صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي

#### المبحث الرابع: الإستدامة المالية في صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي

### الدراسات السابقة

## الفصل الثاني

### الإطار النظري والدراسات السابقة

#### الإطار النظري

#### أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي

#### المبحث الأول: نشأة وتطور صناديق التقاعد

##### مقدمة

تشكل منظومات التقاعد والضمان الاجتماعي مكوناً رئيسياً من مكونات منظومات الحماية الاجتماعية في معظم الدول النامية والمتقدمة، حيث تسعى كثير من الدول إلى إيجاد هذه المنظومات لمساعدتها في تحقيق كثير من الأهداف، منها الإقتصادية والاجتماعية وغيرها، فهي تشكل اللبنة الأساس لمنظومات الحماية الاجتماعية التي يسعى أي مجتمع إلى توفيرها وشمولها لجميع أفرادها، فهي تهدف إلى إقامة العدل الاجتماعي بين أفراد المجتمع، وتحقيق النفع العام، بتركيزها على الإنسان، بحيث تسعى إلى توفير مستوى لائق من المعيشة له ولأفراد أسرته (الحلو، 2014).

هذا وقد أصبح مبدأ الحماية الاجتماعية في وقتنا الحاضر يحمل قيمة انسانية عالية، وظهرت اتجاهات دولية كثيرة تدعو إلى تعميمه، بعد أن أصبح بحاجة معظم أفراد المجتمع، لمساعدتهم في تأمين حاجاتهم المستقبلية، وتأمينها ضد المخاطر التي تحدث بها، حيث أن وجود المخاطر يعد جزءاً لا يتجزأ من حياة الإنسان على ظهر البسيطة، فالخطر قد يكون مصدره الطبيعة، وقد يأتي من أنشطة الإنسان اليومية لكسب قوته ومعيشته، وتلك المخاطر سواء في الماضي أو الحاضر أو التي من الممكن أن تحصل في المستقبل، كان لا بد من تدبير الوسائل اللازمة للتعامل معها والحد من آثارها.

وهنا يظهر أن كثير من الدول سعت إلى إقرار قوانين وأنظمة تحمل الصبغة التكافلية ما بين أفراد المجتمع، تتأثر بالظروف والأوضاع الاجتماعية والإقتصادية والسياسية للمجتمع،

تهدف إلى حفظ كرامة الإنسان، وحمايته من المخاطر التي تحدث به، ومحاولة إنقاذه من العوز والحاجة، وصولاً به إلى بر الأمان، وتأتي قوانين التقاعد والضمان الإجتماعي، في طليعة هذه القوانين.

وكما هو الحال في معظم دول العالم، مرت أنظمة المعاشات التقاعدية في فلسطين بمراحل عدة حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن، منذ بداية العهد العثماني وحتى استلام السلطة الوطنية الفلسطينية، التي أخذت على عاتقها مهمة تطوير وإصلاح أنظمة التقاعد الفلسطينية التي غلب عليها طابع التشعب بحكم تعاقب الإدارات في فلسطين، وتجسد ذلك بصور قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 (الأفغاني، 2013)

#### أولاً: تعريف التقاعد، الراتب التقاعدي

بالرغم من الإستعمال الواسع لمفهوم التقاعد، إلا أنه بحاجة إلى تعريف دقيق يوضح ما تعنيه هذه الكلمة من معنى (المشاري، 2011)، ولا بد من الإشارة إلى أن مفهوم التقاعد يعد من المفاهيم الحديثة نسبياً التي أخذت بها كثير من الدول، وكان يرجى منه أن يكون وسيلة لحماية العاملين وحفظ حقوقهم، حيث كانوا يعاملون بقسوة، ويعملون لساعات طويلة، وكانوا يطردون من أعمالهم لانخفاض قدرتهم الإنتاجية الناتجة عند كبر سنهم (الأقرع، 2018)

يعرف **التقاعد لغة**: أصله من الفعل قعد، والقعود نقيض القيام، وقعد: جلس من قيام، وقعد عن الأمر: تأخر عنه أو تركه، وتقاعد عن الأمر: لم يهتم به، وكان يطلق على الذين لا مورد لهم ولا ديوان.

وجاء في معجم الوسيط: تقاعد الموظف عن العمل: أي أحيل إلى المعاش، وهي من الكلمات المحدثّة التي قبلها المجمع اللغوي في القاهرة.

ويرى المشاري نقلاً عن كارب أن هناك العديد من المعاني لمفهوم التقاعد، فهو من وجهة نظر من يمرون بهذه التجربة، قد يعني نهاية أهمية الفرد واتصالاته الاجتماعية، وقد يعني الفرج من شيء شاق أو مرهق.

كما عرف المشاري التقاعد نقلاً عن انثلسي بأنه الحالة التي يكون فيها الفرد مرغماً أو مختاراً ليعمل أقل من ساعات العمل المعتادة، ويكون جزءاً من دخله على الأقل من معاش التقاعد الذي اكتسبه نتيجة سنوات خدمته.(المشاري،2011)

ويعرف **التقاعد إصطلاحاً**: نظام للإحتياط الإجتماعي يهدف إلى التأمين ضد مخاطر المرض، الشيخوخة، العجز والوفاة، مقابل دفع اشتراكات شهرية يتم اقتطاعها من راتب المؤمن عليه.

ويعرف **التقاعد** كذلك بأنه انتقال الفرد من مرحلة العمل المتواصل إلى مراحل أكثر راحة وهدوء، وهو أيضاً عملية اجتماعية يتخلل فيها الفرد بشكل اختياري أو اجباري عن العمل الذي كان يقوم به معظم عمره، وهو بذلك ينسحب من نظام القوى العاملة في المجتمع ويتحول إلى الإعتماد على نظام معين للكفاية المادية، ألا وهو نظام الحماية والتأمين الإجتماعي، حيث يحل المعاش (الراتب التقاعدي) محل الأجر.(أبو حطب،2016)

ويعرف بعضهم التقاعد بأنه المركز القانوني للشخص الطبيعي المتوقف عن مزاولة نشاطه المهني والمتمتع بمعاش وذلك في حالة توافر مجموعة من الشروط القانونية. (عبد الباقي،2017)

ويمكن تعريف صندوق التقاعد بأنه مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال المالي والإداري بحيث تتلقى هذه المؤسسة مساهمات التقاعد من جهات التشغيل وتقوم بإدارتها واستثمارها بدرجة عالية من الكفاءة وبعيداً عن المخاطر،على أن تتحمل هذه المؤسسة مسؤولية دفع المنافع التقاعدية لمستحقيها عند تقاعدهم،(Kieso,1990).

**تعريف الراتب التقاعدي:** هناك الكثير من التعريفات للراتب التقاعدي ونذكر منها:

- بأنه مقدار من المال تقوم بدفعه مؤسسة التقاعد أو مؤسسة الضمان الإجتماعي بشكل منتظم لشخص أحيل على التقاعد، حيث سبق له العمل لمدة معينة، دفع خلالها اشتراكات لمؤسسة التقاعد أو الضمان الإجتماعي.(عبد الباقي،2017)

- هو الراتب الشهري الذي يحصل عليه الموظف بعد إنتهاء خدمته من جهة تشغيله ويكون استحقاقه للراتب مشروط بعدد معين من سنوات الخدمة.(حسنين،2016)
- وقد عرف قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لسنة 2005 الراتب التقاعدي على أنه: المبلغ الشهري أو قيمة الدفعة الواحدة أو مزيج بينهما تدفع لموظفي القطاع العام أو أية فئة مشمولة في أحكام هذا القانون عند الإستحقاق.

#### ثانياً: مبررات التقاعد ودوافعه وأهدافه

**مبررات التقاعد:** مما لا شك فيه أنه كلما تقدم العمر بالإنسان يصبح أقل قدرة على العطاء وبذل الجهد وبذلك تقل إنتاجيته، وهنا تقتضى المصلحة بأن يترك مكانه لأفراد آخرين في مستقبل العمر، يكونون على استعداد لتحمل أعباء الوظيفة، ويكون هو قد بلغ السن القانوني لنهاية الخدمة الذي حدده القانون (تقاعده)، ولا يجوز تمديد الخدمة لأكثر من سن التقاعد، فالمشرع قد أجاز للسلطة المختصة أن تصدر قراراً إدارياً يساعدها في تخليص الجهاز الإداري من العمال والموظفين من خلال إحالتهم إلى التقاعد، وفي ذلك تخفيف للنفقات العامة كما في العجز والمرض بالإضافة إلى التعويض عن فقدان القدرة عن توفر الدخل.(علي،2007)

**دوافع التقاعد:** جميع الدول التي لديها أنظمة تقاعد،هناك عوامل عدة تدفعها إلى إقرار هذه الأنظمة وبالإمكان تقسيم هذه العوامل كالآتي:

- **إقتصادية:** المشاكل الإجتماعية التي تعاني منها كثير من الدول كالفقر والبطالة هي أمر واقع وموجود، وهذا بدوره يحمل الدولة أعباء اقتصادية جمة، من خلال محاربة الفقر والبطالة ودعم الأسر الفقيرة والمحتاجة، وهنا تظهر أهمية أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي في رفع مستوى المعيشة وتعزيز القدرة الشرائية للمنتفعين، وبذلك يتم تقليص الإدخار الفردي وتوسيع الإستثمارات الرأسمالية وتوسيع دائرة الإستخدام، الأمر الذي ينعكس في دفع عجلة الإقتصاد ومعالجة كثير من الإختلالات الإقتصادية.

- **سياسية:** بحيث يقع على عاتق جهات اتخاذ القرار السياسي في الدولة مسؤولية إقرار واعتماد أنظمة ترضي وتلبي طموحات الناخبين، بإقرارها قوانين تهدف إلى تحسين ظروف العمل وحماية العاملين من المخاطر المرتبطة بأعمالهم، وتحريم تشغيل الأطفال وتحديد ساعات العمل والراحة الأسبوعية، وإلزامية أصحاب العمل على تطبيق وشمول القانون لجميع العاملين لديهم، للمحافظة على حقوقهم، وتأمينهم ضد مخاطر العجز والإصابة والوفاة، والبطالة وغيرها.

- **معارية وقيمة:** ساهمت هذه الدوافع في تعزيز التوعية نحو انتشار أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي، وذلك من خلال التركيز على مفهوم المواطنة وإعادة تعريف دور الدولة ومسؤولياتها تجاه أفراد المجتمع من منطلق العلاقة الإجتماعية والعمل على تقليص الفوارق والتمييزات الإجتماعية بين أفراد المجتمع، (الحلو، 2014).

**أهداف التقاعد:** جميع الدول التي تطبق خطة تقاعد معينة وفقا لنظام ما، تسعى لتحقيق عدة أهداف نذكر منها:

- أحد الأهداف الرئيسية التي تسعى لتحقيقها أية خطة تقاعد هو توفير دخل مستمر للموظف خلال سنوات تقاعده يساعده في تحمل أعباء المعيشة في كبره، مكافأة له على سنوات خدمته الطويلة التي قضاها في الوظيفة، ولتحقيق هذا الهدف من الضروري معرفة عدد سنوات الخدمة وطول فترة التقاعد، وتكمن الخطورة في هذا الجانب في حالات الموت المبكر وتحمل الصندوق للإلتزامات في وقت مبكر من حياة الموظف الوظيفية، بالإضافة إلى بقاء المنتفع على قيد الحياة لفترة طويلة بعد التقاعد، الأمر الذي يعني طول فترة التزام الصندوق بدفع رواتب تقاعدية لهذا الموظف.

- كما تهدف خطة التقاعد إلى توفير المبالغ المالية الكافية التي تكون ضرورية للمساعدة في تغطية الإلتزامات المترتبة على صناديق التقاعد تجاه المنتفعين وذويهم، الأمر الذي يستوجب معرفة مستوى الدخل في المستقبل.

- كما تسعى أنظمة التقاعد إلى المحافظة على القوة الشرائية للدخل التقاعدي، بحيث يربط الراتب التقاعدي بمستوى غلاء المعيشة السائد في الدولة، وهنا لا بد من إجراء الدراسات والأبحاث للتكهن بمستوى الأسعار في المستقبل.
- أما المحافظة على مستوى إقتصادي وإجتماعي ومعيشي للمتقاعد قريب من واقع الحال السائد في المجتمع الذي يعيش فيه، فهو هدف لا يقل أهمية عن الأهداف سالفة الذكر، (Naktarios,1982).

### ثالثاً: أهمية صناديق التقاعد

يعيش الإنسان حياته ويتولى مسؤولية توفير دخله لتمويل نفقات حياته المعيشية وتأمين حياة كريمة له ولأسرته خلال فترة عمله، وفي كثير من الأحيان تتدخل الحكومات في حالات عدم قدرة الفرد على توفير الحد الأدنى من الدخل المطلوب منه، بسبب عجزه الصحي أو عدم حصوله على فرصة عمل، ويكون هذا التدخل من خلال برامج تأمين البطالة وتوفير شبكة الأمان الإجتماعي المتمثلة بالمساعدات العينية والنقدية والخدماتية،(علاونة، 2011).

وتزداد أهمية توفير الدخل في حالات الشيخوخة والتقدم بالعمر وعدم المقدرة على العمل، وبطبيعة الحال في مرحلة ما بعد الإنقطاع عن العمل، وهذه الحالة أرقت الكثير من السياسيين ورجال الأعمال والمال في مختلف أرجاء المعمورة، وكان هذا الأمر يلقي على عاتق الفرد نفسه، فكان مطلوب منه أن يدخر جزء من الأموال التي يحصل عليها أثناء عمله في ريعان شبابه، لأيام كبره وشيخوخته وعم مقدرته على العمل.

ولكن وباتساع المجتمعات وبروز دور هام وكبير للنقابات العمالية، أصبح الحديث يدور عن أهمية أن تتقل مسؤولية تأمين دخل معقول للأسرة بعد إنقطاع مصدر دخلها الأصلي من الفرد والعائلة إلى النظام السياسي والسلطة الحاكمة في الدولة ممثلة بالحكومة التي تتولى مهمة إصدار التشريعات والقوانين، منظمة بذلك العلاقة السائدة ما بين الفرد والدولة، فكما أن الفرد مطالب بدفع الضرائب أثناء عمله للدولة، يكون مطلوب منها في نفس الوقت أن تشرع

القوانين التي تكفل حمايته اجتماعيا واقتصاديا ويتمثل ذلك بإصدار وإقرار قوانين التقاعد، التي تسعى بدرجة أولى إلى حفظ كرامة الإنسان عند كبره وعجزه عن العمل، وتأمين حياة كريمه له ولأفراد أسرته، وفي هذا تجسيد لمبدأ التكافل والتضامن الاجتماعي الذي من المفترض أن يكون سائدا بين أفراد أي مجتمع، وهو ما حض عليه ديننا الإسلامي الحنيف.

### أهمية التقاعد المالية والتمويلية

باتت أموال صناديق التقاعد تشكل أهم مصدر من مصادر تمويل مشاريع القطاع الخاص، حيث تشكل الإشتراكات الشهرية المؤداة من قبل العاملين ومشغليهم لصالح صناديق التقاعد والتي تصل لمئات الملايين بل والمليارات من الدولارات، محرك رئيسي وفعال على المستوى المالي والمصرفي، له الأثر الكبير في تمويل استثمارات ضخمة في شتى المجالات الاقتصادية، وبمعدلات فائدة معقولة، وبأسواق مالية فعالة ساهمت هذه الأموال في خلقها وتطويرها (الأفغاني، 2013)

وترتفع قدرة أنظمة صناديق التقاعد التمويلية كلما كان نظام التقاعد نظام فعال وشامل واتسع نظام شموليته، ليشمل موظفي القطاع العام والخاص والأهلي، وهذا بدوره يعني زيادة في حجم موجودات صناديق التقاعد، الأمر الذي ينعكس في زيادة قدرة هذه الصناديق على الإنخراط بمشاريع ضخمة وبمجالات عديدة، سواء في البنية التحتية، أو أسواق رأس المال، أو المساهمة في أسهم شركات محلية وعالمية، وتظهر تجربة بعض الدول إرتفاع متزايد في حجم موجودات صناديق، حيث يبين الجدول رقم (1) حجم موجودات صناديق التقاعد خلال الأعوام 2013-2018 لعدد من الدول المختارة، والمتمعن في هذه الأرقام يستطيع الوصول إلى مدى أهمية صناديق التقاعد من الناحية المالية والتمويلية، وما يمكن أن تضيفه إلى إقتصادات الدول من قوة مالية استثمارية، تنعكس إيجاباً على النشاط الإقتصادي لهذه الدول، مشكلة بذلك نسبة ليست بالقليلة من حجم الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراوحت النسبة ما بين 1.6% - 57% من الناتج المحلي الإجمالي للدول المذكورة كما يظهر في الجدول (2) الموضح أدناه.

جدول (1): الموجودات التراكمية لصناديق التقاعد بالمليار دولار لعدد من الدول المختارة

| #    | الأردن | مصر   | تركيا  | إسرائيل |
|------|--------|-------|--------|---------|
| 2013 | 8,603  | 5,080 | 35,543 | 152,679 |
| 2014 | 9,732  | 5,552 | 41,119 | 153,547 |
| 2015 | 10,719 | 5,512 | 37,196 | 160,833 |
| 2016 | 11,706 | 2,665 | 35,217 | 175,958 |
| 2017 | 12,976 | 3,598 | 21,073 | 211,424 |
| 2018 | 14,386 | 3,965 | 17,541 | 198,895 |

المصدر: تجميع الباحث من الموقع الإلكتروني لـ OECD

جدول (2) النسبة المئوية لموجودات صناديق التقاعد من الناتج المحلي الإجمالي لدول مختارة

| #       | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| الأردن  | 25.7  | 27.7  | 28.9  | 30.39 | 32.25 | 33.88 |
| مصر     | 1.90  | 1.86  | 1.76  | 1.78  | 1.83  | 1.60  |
| تركيا   | 4.20  | 4.67  | 4.63  | 4.76  | 2.56  | 2.50  |
| إسرائيل | 50.11 | 53.84 | 53.74 | 55.16 | 57.64 | 56.16 |

المصدر: تجميع الباحث من الموقع الإلكتروني لـ OECD

#### أهمية التقاعد بالنسبة للحماية الاجتماعية

ظهر مفهوم الحماية الاجتماعية في القرن التاسع عشر مع نشأة المجتمع الرأسمالي وظهور الثورة الصناعية، وانصب اهتمامها في ذلك الوقت على حل المشاكل الاجتماعية الناجمة عن حركات التصنيع والتنقل من التغيرات الناجمة عن الأضرار الاجتماعية والإقتصادية، ونتيجة للتطورات التي شهدتها المجتمع الرأسمالي، بدأ ظهور ما يعرف بالسياسات الاجتماعية التي كانت تقتصر في حينها على المساعدات الاجتماعية التي استهدفت في شكلها التقليدي توفير احتياجات الطبقات الأشد فقرا وعوزا وتعاني من الحرمان في المجتمع، وتم تطوير هذا المفهوم بعد المؤتمر الأول للوزراء المكلفين بالسياسات الاجتماعية الذي عقدته الأمم المتحدة في عام 1968م، ليظهر بعدها مفهوم الحماية الاجتماعية والذي أصبح يشتمل على أبعاد جديدة وهي: البعد التنموي والوقائي والعلاجي والإدماج. (العقرباوي وآخرون، 2012)

هذا وتعتبر الحماية الاجتماعية بالمفهوم الضيق مرادفة لمفهوم شبكة الأمان الاجتماعي والتي تكون بصورة تقديم مساعدات سواء نقدية أو عينية على شكل مواد غذائية أو تأمين صحي أو توفير مسكن، بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

أما المفهوم الواسع للحماية الاجتماعية فيكون عبارة عن مجموعة من السياسات والإجراءات التي تتبعها الحكومة بحيث تستهدف من خلالها دعم القطاعات السكانية المهمشة والفقيرة، لتساعد في إدارة المخاطر الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها وصولاً قدر الإمكان لتحقيق نمو إقتصادي وتنمية مستدامة.

وتهدف الحماية الاجتماعية بشكل عام إلى رفع مستوى نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع، استناداً إلى مقاييس مختلفة في التعليم والصحة والثقافة والعمل والإسكان، وتهدف كذلك إلى الانتقال من الطابع الإغاثي إلى الطابع التنموي، وخلق توازن بين البرامج الإغاثية والبرامج التنموية، كما وتهدف إلى تمكين الفئات المستهدفة من إدارة المخاطر التي تواجهها سواء الاقتصادية أو الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص تهميش الأسر الفقيرة، وهي بذلك تساهم في النمو والتنمية الاقتصادية وفي تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وخلق حالة من الوعي والتضامن الاجتماعي.

وهذا يظهر أن هناك العديد من الآليات والعناصر والإجراءات التي تشكل مجملها استراتيجية للحماية الاجتماعية في المجتمع، ومن أهم عناصرها: شبكات الأمن الاجتماعي، العجز الصحي، البطالة، التأمين الصحي، التقاعد، الضمان الاجتماعي، البطالة... الخ.

هذا وقد دعا مؤتمر التأمينات الاجتماعية العربي، المنعقد في شرم الشيخ في كانون أول من عام 2009، في بيانه الختامي الدول العربية إلى ضرورة توسيع نطاق أنظمة التأمينات الاجتماعية، وسرعة التدرج في الوصول من حيث أعداد المشمولين فيها، وفروع التأمينات الاجتماعية المطبقة (المالكي وآخرون، 2012)

ويكتسب نظام التقاعد أهمية خاصة بسبب آثاره المباشرة وغير المباشرة على عدد كبير من العناصر نفسها، كالبطالة، والعجز الطبي، والشيخوخة من جهة، وآثاره الإيجابية العامة

والكلية من جهة أخرى، فنظام التقاعد يعمل على توفير دخل معقول ومنتظم لكبار السن والعجزة ومستحقي الراتب التقاعدي، كما يساعد في عملية انتقال وتوزيع الدخل بين الأجيال، ومساهمة في تمويل الإستثمارات طويلة الأجل وخلقه لعدد من فرص العمل، مساهماً بذلك في تحقيق نمو إقتصادي وتنمية إقتصادية وإجتماعية.

وبشكل عام يجب على أنظمة التقاعد التي ترغب في المساهمة في تكوين نظام الحماية الإجتماعية والمساهمة في توفير شبكة الضمان الإجتماعي، أن توفر الخصائص الأساسية التالية:

- الإدارة المستقلة والحكم الرشيد لأموال المشتركين والمتقاعدين بشكل يساعد في نمو هذه الأموال والحفاظ عليها، ليس من الخسائر فحسب، وإنما من سطو الدولة عليها واستخدامها لتمويل الموازنة العامة.
- تضمين النظام وسائل وسياسات تساعد المتقاعدين على مواجهة المخاطر الإقتصادية والمالية التي يمكن أن تواجههم خلال فترة الشيخوخة لأسباب تعود على الوضع بشكل عام، أو على وضع نظام التقاعد بشكل خاص، وبشكل يساعد فئات الفقراء الدائمين.
- القدرة والديمومة المالية (علاوة، 2011).

#### رابعاً: أنواع خطط التقاعد وتمويلها

عرف العالم ومنذ القدم أنظمة تقاعد مختلفة وفقاً للمعايير في التصنيف، فعلى صعيد التمويل تمت التفرقة بين نظام ممول، بمعنى أن المشاركين يوفرون وسائل التمويل الضرورية للنظام بشكل مسبق بحيث يحصلون على هذه الأموال وعوائدها عند التقاعد، والنظام غير الممول، بمعنى أن المشتركين فيه يقدمون المساهمات والإشتراكات، وتقع مسؤولية توفير الأموال الضرورية من أجل صرف المستحقات التقاعدية عند استحقاقها على عاتق جهة أخرى، سواء الدولة، لأي مؤسسة مستقلة، أو شركة خاصة، وتخضع هذه الأنظمة إلى المراجعات المستمرة من خلال إجراء الدراسات الإكتوارية بهدف الموازنة ما بين تطور الاشتراكات والإستحقاقات.

وعلى صعيد الشمولية، يمكن التفرقة بين أنظمة التقاعد ونظام الضمان الاجتماعي الشامل الذي يغطي حالات العجز الصحي، والشيخوخة، والمرض، والطفولة، والبطالة، والأمومة، والفقر، والوفاة، والتي تمثي بأغلبها عناصر الحماية الاجتماعية (علاوة، 2011).

وبشكل عام يمكن التمييز بين نظامين أساسيين من أنظمة التقاعد المدارة عالمياً، هما نظام المنافع المحددة Defined Benefits، ونظام المساهمات المحددة Defined Contribution، مع وجود أنظمة أخرى أقل اتباعاً.

## 1- نظام المنافع المحددة Defined Benefits

يعتبر هذا النظام من أقدم الأنظمة التقاعدية على الإطلاق، حيث بدأ العمل به من قبل الحكومات المختلفة منذ ما يزيد عن مائة عام، وذلك بسبب الفلسفة التكافلية له بين أعضاء المجتمع بشكل عام، أو بين أعضاء النظام بشكل خاص (الأفغاني، 2013)، وبموجب هذا النظام يتم إقتطاع نسبة معينة من الدخل الشهري للعامل أو الموظف، ويتم تحميل صاحب العمل نسبة معينة أخرى من دخل الموظف، تساوي أو تزيد عن نسبة مساهمة العضو الفعال، لنحصل بمجموع النسبتين على المساهمة الكلية، وفي حال كون النظام ممولاً بالكامل يتوجب تحديد هذه المساهمات لتكون قادرة على تمويل النظام باستمرار، وفي حالات التمويل الجزئي للنظام تسدد النسب بشكل أقل مما هو مطلوب للتمويل، لتتولى الدولة أو جهة أخرى توفير باقي التمويل المطلوب.

وفي هذا النوع من خطط التقاعد يسود بيئة من عدم التأكد بما يتعلق بالإستثمارات، إلا أن مخاطر خسارة إستثمار أصول التقاعد لا تنتقل إلى المشتركين بل يتحملها الجهة المسؤولة عن إدارة هذا النوع من خطط التقاعد (Dyckman&Others, 1995).

## 2- نظام المساهمات المحددة Defined Contribution(Funded)

- هو أحد أنظمة المعاشات التقاعدية وهو حديث نسبياً، حيث كانت تشيلي هي أول من عملت بهذا النظام لأول مرة في عام 1980م، بعد ذلك بسنوات قليلة، أخذت العديد من الدول

تعتمد نظام الـ DC كجزء من هيكل التقاعد المؤسسي الخاص بها، خاصة في أمريكا اللاتينية والبلدان ذات الدخل المرتفع، وهو نظام مساهمة مرتبط بالأرباح، حيث يتم تحويل المساهمات إلى حسابات خاصة فردية بانتظام، ويمكن للمساهم اختيار كيفية استثمار الأموال المتراكمة في حسابه.

وعند التقاعد بإمكان المساهم اختيار الطريقة التي يرغب من خلالها في الحصول على الأموال المجمعة في حسابه، إما على شكل رواتب تقاعدية، أو على شكل خيارات أخرى، ويعتمد ذلك على اللوائح الخاصة بكل دولة، يديره القطاع الخاص بالدرجة الأولى ويكون دور الحكومة دور إشرافي وتنظيمي لحماية المساهمين وضمان الشفافية، انتقد (Barr,2006) هذا النوع من خطط التقاعد لأنه يترك للفرد مواجهة المخاطر الناتجة عن أداء الإقتصاد الكلي، أو سلك الإدارة السيء، والإفتقار إلى المعلومات والقدرة على متابعة الأسواق.

عرف Lindbeck نظام الـ DC بأنه " نظام يتم فيه تثبيت معدل الإشتراك، مما يعني أنه يجب تعديل إستحقاقات المعاش التقاعدي داخلياً من وقت لآخر لضمان بقاء نظام المعاشات المالية صالحاً مالياً". (Lindbeck,200) في الوقت نفسه وفقاً لما ذكره Palmer تعتمد مخططات المساهمة الجديدة في السويد لكل من NDC و FDC على معدلات الإشتراك الثابتة للأرباح الفردية، هذا وقد دعم Palmer معدل المساهمة الثابتة لنظام الـ DC بحجة أن " إطار المساهمة المحددة مع معدل مساهمة ثابت يخلق الإستقرار المالي والعدالة بين الأجيال، بمعنى أن جميع الأجيال في المستقبل سيدفعون نفس النسبة المئوية من أرباحهم في نظام التقاعد" (Palmer,2007).

### 3- نظام المساهمات المحددة النظري (NDC) Notional Defined Contributions

#### (Non-funded)

وفقاً لما ذكره Palmer، كان نظام الـ NDC نتيجة لتبادل الأفكار والمناقشات بين خبراء المعاشات والسياسيين، ويعرف Palmer نظام NDC بأنه "مساهمة محددة وفقاً لنظام معاشات PAYG"، بحيث يتم تسجيل المساهمات على حساب فردي بمعدل ثابت من الأرباح

الفردية، على عكس أنظمة DC الممولة، فوفقاً لنظام NDC لا يوجد صندوق متراكم يتم استثماره في الأسواق كما هو متبع في نظام DC، ولكن يتم الإعتماد أكثر على النمو الإقتصادي والعوامل الديمغرافية، وتكون استحقاقات NDC هي مكافأة سنوية يتم احتسابها اكتوارياً بناء على مطالبة المستفيد في أي وقت، بعد الحد الأدنى لسن التقاعد، وكانت السويد أول دولة تطبق هذا النظام في عام 1990م، تلتها إيطاليا، ثم عدد من الدول في آسيا الوسطى وأوروبا الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفيتي (Palmer, 2006).

#### 4- نظام التقاعد متعدد الأعمدة Multi-pillar Pension System

منذ عام 1981م، تحركت العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم نحو نظام متعدد الأعمدة، وخاصة في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية. في الأصل يتكون هذا النظام من دعامتين إلزاميتين وأخرى طوعية، الركن الإلزامي الأول هو ترتيب تموله الإدارة العامة وممول من الضرائب، ومصمم بحيث يوفر شبكة أمان إجتماعي لأصحاب الأجور المتدنية، والركن الإلزامي الثاني هو خطة مساهمة محددة، بينما الركن الثالث هو طوعي للمساهمين، بحيث يفتح المجال أمام المشترك في زيادة مساهمته لزيادة دخله بعد التقاعد. ومع ذلك فقد قام كل بلد بتكييف أنظمة التقاعد متعددة الأعمدة لتناسب مع احتياجاته الخاصة، الامر الذي أدى إلى ظهور نماذج مختلفة، والنماذج الرئيسية لأنظمة التقاعد متعددة الأعمدة هي ؛ نموذج OECD، وحساب توفير المعاشات التقاعدية في تشيلي (PSA)، ونظام الحسابات الإفتراضية (Portland Trust, 2007).

تمثل أنظمة التقاعد متعددة الأعمدة توجهاً جديداً في إصلاحات المعاشات التقاعدية لأنها تقدم عدداً من الحلول للإحتياجات المحددة للفئات في المجتمع، والتحديات التي تواجهها الأنظمة لتحقيق أهدافها وفقاً للمعايير الدولية، لذلك يعتبر كل من (Holzmann and Hinz, 2005) أن الأنظمة متعددة الأعمدة هي أحد أهداف إصلاحات المعاشات التقاعدية، والتي يعد التنوع في المنافع وأساليب التمويل والمخاطر من أبرز ميزاتها. ومع ذلك يقترح كل من (Holzmann and Hinz, 2005) استخدام نموذج PROST27 ("مجموعة أدوات محاكاة خيارات إصلاح

المعاشات التقاعدية " وهو نموذج قدمه البنك الدولي لاختبار خيارات إصلاح المعاشات التقاعدية ككل وعلى المستوى الفردي) لعرض أي إقتراح لإصلاح نظام المعاشات التقاعدية غير مصحوب بتقديرات التكلفة الموثوقة لمقارنته مع المخطط الحالي لاختبار الإستدامة المالية.

ويظهر في الجدول رقم (3) خطة التقاعد المتبعة في عدد من الدول المختارة:

جدول (3): أنظمة التقاعد المطبقة في دول مختارة

| الدولة          | خطة التقاعد | الدولة        | خطة التقاعد | الدولة                   | خطة التقاعد |
|-----------------|-------------|---------------|-------------|--------------------------|-------------|
| السويد          | DC+DB       | الكيان المحتل | DB          | لاتفيا                   | NDC+DC      |
| تركيا           | DC+DB       | ألمانيا       | DB          | الصين                    | NDC+DC      |
| كوريا الجنوبية  | DC+DB       | فنلندا        | DB          | إيطاليا                  | NDC         |
| الهند           | DC+DB       | سويسرا        | DB          | النرويج                  | NDC+DC      |
| البرتغال        | DC+DB       | تشيلي         | DC          | بولندا                   | NDC         |
| المملكة المتحدة | DC+DB       | هنغاريا       | DC          | المملكة العربية السعودية | DB          |
| فرنسا           | DB          | اندونيسيا     | DC          | فلسطين                   | DB+DC       |

المصدر: الموقع الإلكتروني لـ OECD

#### خامساً: تحديات نظم المعاشات التقاعدية

في جميع دول العالم، سواء الدول النامية أو الدول المتقدمة على حد سواء، تواجه أنظمة التقاعد تحديات مشتركة، إلا أنه لا تزال هناك بعض الخصوصية لكل دولة من الدول بالتحديات التي تواجهها بشكل خاص، ووجود التحديات المشتركة من وجهة نظر كل من Bovenberg and van Ewijk (2011) هو ما أدى إلى وجود عقود معاشات تقاعدية تم تطويرها في إتجاهات مماثلة حتى يتم تنظيم هذه النظم بشكل مختلف Bovenberg and van Ewijk, (2011).

أما (Robalino 2005) فيقول أن التحديات الرئيسية التي تواجه أنظمة التقاعد في الدول النامية، تتمثل في الفقر والبطالة والنمو الإقتصادي البطيء كما هو الحال في عدد من الدول العربية، مثل مصر واليمن وفلسطين والعراق، بينما تواجه الدول المتقدمة تحدياً أكبر يتمثل في شيخوخة السكان الأمر الذي يعني زيادة نسبة الإعالة إلى حد كبير كما هو الحال في إيطاليا وإسبانيا والنمسا، أضف إلى ذلك فإن (Robalino 2005) قد وجد أنه في بعض البلدان وفي مراحل مبكرة من عملية إصلاح أنظمة التقاعد، فإن التحديات التي توجه هذه الأنظمة ليست مفهومة بشكل جيد ولا تشكل جزءاً من جدول أعمال الحكومات (Robalino and others, 2005).

وفي هذا الصدد، يحدد تقرير منظمة العمل الدولية ILO-International Labor Organization (2011) ثلاثة تحديات رئيسية مترابطة أمام أنظمة الضمان الاجتماعي بشكل عام، تتمثل في:

1- الحاجة لتغطية جميع المحتاجين

2- توفير فوائد ومنافع كافية من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية

3- تأمين إستدامة التمويل.

ومع ذلك فإنه يخلص إلى أن الإدارة القائمة على المشاركة هي مفتاح النجاح في مواجهة هذه التحديات (ILO, 2011).

الأمر الذي يعني ضرورة وأهمية التنسيق بين البلدان على المستوى الدولي للاستفادة من الخبرات والتطبيقات بين البلدان واستكشاف التحديات المشتركة والحلول المثلى، هذا وتقوم بعض المؤسسات والمنظمات الدولية كمنظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي International Social Security Association (ISSA)، والبند الدولي بخطوات إيجابية وجيدة في هذا المجال.

وفيما يلي توضيح لأهم التحديات التي تواجه أنظمة التقاعد بشكل عام:

## 1- تمديد التغطية

وفقاً لتعريف الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي International Social Security Association (ISSA)، يشير مفهوم "تمديد التغطية" إلى ثلاثة أبعاد، وهي: زيادة عدد الأشخاص الذين يتم شمولهم بالتأمين وتغطيتهم، وزيادة مجموعة المنافع المقدمة، ومستوى المنافع المقدمة كذلك (ISSA, 2012).

لذلك فإنه يعتبر أحد التحديات العالمية الرئيسية الأكثر أهمية، ويجب أن يحظى بمزيد من الإهتمام من جانب صانعي السياسات والباحثين، مع الأخذ بعين الاعتبار في الحقيقة المذكورة في تقرير منظمة العمل الدولية لعام 2010، وهي أن "أكثر من نصف سكان العالم مستبعدون من أي نوع من الحماية القانونية للضمان الإجتماعي" (ILO, 2010).

وهنا لا بد من الإشارة إلى حقيقة أن التغطية العالمية لا تزال معتدلة، خاصة في البلدان النامية، على الرغم من أن جميع الدول طبقت شكلاً من أشكال الضمان الإجتماعي، إلا أنها لم تستطع تغطية جميع مواطنيها، ولا يمكن هنا تقديم جميع المزايا لفترة طويلة، ففي البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، تتراوح التغطية من حوالي 5% إلى حوالي 50%، بمتوسط قدره 20% (Holzmann and Hinz, 2005). في المقابل، في البلدان المرتفعة الدخل، تجاوزت التغطية حوالي 90%. بينما في إفريقيا وجنوب آسيا هناك حوالي 5% فقط إلى 10% من السكان العاملين لديهم بعض التغطية بالحماية الإجتماعية (ILO, 2010).

بينما أوروبا هي المنطقة التي تتمتع بأعلى مستوى من نفقات الضمان الإجتماعي بما يقرب من 25% من الناتج المحلي الإجمالي، تليها أمريكا الشمالية بنسبة 16.6%، في حين أن إفريقيا لديها أدنى مستوى عند 4.3% من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي معظم الدول يتمتع موظفو القطاع العام بميزة التغطية بمنظومة الحماية الإجتماعية، سواء بالتقاعد أو الضمان الإجتماعي، في حين أن القطاع غير الرسمي كان العقبة الرئيسية أمام تغطية بعض الأفراد والجماعات وحمايتهم حتى في البلدان المتقدمة، حيث يمثل العاملون لحسابهم

الخاص الغالبية العظمى من العاملين في الإقتصاد غير الرسمي بالإضافة إلى أولئك الذين لا يغطون أو يعملون في مؤسسات صغيرة أو عائلية (ISSA,2012).

هذا وقد اقترحت منظمة العمل الدولية إستراتيجية " النهج التكاملي " كنقطة انطلاق للمساعدة الإجتماعية في البلدان منخفضة الدخل، بحيث لا بد من تنسيق المساعدة الإجتماعية والمزايا التي منح، لذلك فقد بدأت بعض الدول بالفعل في العمل على إعادة هيكلة وتشكيل برامج المساعدة الإجتماعية الخاصة بهم لدمجها في أنظمة الضمان الإجتماعي، الأمر الذي يساعد في الوصول إلى مجموعة من الخدمات الأساسية، التي تعمل على تعزيز قدرات الفقراء والحد من الفقر على المدى البعيد (Kulke and Others, 2008).

## 2- عدم القدرة على تحمل التكاليف والعجز المالي

"القدرة على تحمل التكاليف تشير إلى القدرة التمويلية للأفراد والمجتمع" ( Holzmann and Hinz,2005). وثمة تحد آخر مهم يتمثل في أنظمة المعاشات التقاعدية وهو الحفاظ على التوازن المالي للنظام بين الاستحقاقات والمساهمات، في وقت الزيادة المستمرة في مصروفات المعاشات التقاعدية ويرجع ذلك أساسا إلى سحاء الفوائد التي توفرها النظم وشيخوخة المجتمعات.

يعتبر عدم الإستقرار المالي بمثابة الدافع الرئيس لعملية إصلاح أنظمة التقاعد في معظم دول العالم، فوفقاً لكثير من المراجعات الأدبية الحديثة في هذا المجال، فإن المكافآت المرتفعة وغير المسؤولة للسياسيين المتقاعدين على وجه الخصوص، سواء في تخفيف شروط التقاعد المبكر، وخفض سن التقاعد، قد أدت إلى زيادة نفقات صناديق التقاعد إلى مستويات عالية، لتصبح بذلك العنصر الثالث المكلف بعد الصحة والتعليم في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي (OECD,2009).

فقد بلغ متوسط مصروفات المعاشات التقاعدية لبلدان منظمة OECD حوالي 7.9% من الناتج المحلي الإجمالي كما في عام 2011، ومع ذلك من المتوقع أن ترتفع هذه النسبة للتجاوز 14% بحلول عام 2050 (OECD,2016).

لذلك فإن عدم القدرة على الإستمرار في أنظمة التقاعد جنباً إلى جنب مع شيخوخة المجتمعات وانخفاض الخصوبة، أدى بدوره إلى تسارع وتراكم العجز المالي وفقاً لتقرير منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية عن المعاشات التقاعدية ( Pensions at Glance OECD, 2009).

والجدول رقم (4) يوضح حجم النفقات الخاصة بصناديق التقاعد كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لعدد من الدول المختارة لعدد من السنوات ووفق آخر بيانات متوفرة.

جدول (4): النسبة المئوية لنفقات صناديق التقاعد من الناتج المحلي الإجمالي لدول مختارة  
لآخر سنة متوفرة

| #                          | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| كوريا الجنوبية             | 2.314  | 2.370  | 2.651  | 2.915  | 2.938 | 3.010 |
| تشيلي                      | 3.114  | 2.985  | 2.939  | 2.898  | 2.825 | 2.821 |
| تركيا                      | 7.293  | 7.180  | 7.140  | 7.099  | 7.719 | NA    |
| ألمانيا                    | 10.190 | 10.094 | 10.036 | 10.084 | NA    | NA    |
| إسرائيل                    | 4.881  | 4.760  | 4.864  | 4.777  | 4.738 | 4.777 |
| نيوزيلندا                  | 4.891  | 4.795  | 5.042  | 4.933  | 4.927 | 4.843 |
| الولايات المتحدة الأمريكية | 6.770  | 6.935  | 6.996  | 7.053  | 7.165 | 7.056 |

المصدر: الموقع الإلكتروني لـ OECD

### 3- القدرة "كفاية المعاش"

أحد أهم الأهداف الرئيسية لأنظمة التقاعد هي كفاية المعاش، ومع ذلك، فإن ندرة الموارد المالية وزيادة نسبة الإعتماد على الشيخوخة تضغط نحو تخفيض الإستحقاقات، لإثبات هذه الحقيقة، قام (Martin and Whitehouse, 2008) باختبار المستحقات المستقبلية التي ستصرف لمستحقيها في حوالي 30 دولة من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD والدول الأوروبية التي قامت بإجراء إصلاحات في المعاشات التقاعدية خلال العقدين الأخيرين، تظهر النتائج أن هناك إتجاهاً واضحاً للعمل على خفض هذه المعاشات التقاعدية المستقبلية من خلال اتخاذ عدة إجراءات، كتخفيض معدل استبدال المعاشات التقاعدية، زيادة سنوات العمل المحسوبة

في متوسط الراتب لحساب المعاشات التقاعدية، زيادة المساهمات المدفوعة من قبل الموظف والمشتغل، وكذلك زيادة سن التقاعد، جميع هذه الإجراءات مجتمعة أو فرادى تهدف لتخفيض قيمة المعاشات التقاعدية (Martin and Whitehouse, 2008).

ومع ذلك فقد تم الإشارة من قبل (Whitehouse (2009، أنه وضمن التوجه لتقليل المنافع، فإن التحدي الرئيسي الذي يبرز هو الحفاظ على معاش كافٍ للمستفيدين الحاليين والمستقبليين (Pension at Glance OECD, 2009).

ومن الصعوبة تحديد معيار معين لقياس مدى الكفاية، ومع ذلك، فإن اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاضعة بالضمان الاجتماعي تحتوي على معايير ملائمة لتوفير التوجيه بهذا الصدد، فعلى سبيل المثال، فإن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 تضع معايير الحد الأدنى لمدى كفاية المنافع. في حين أن الملاءمة الاقتصادية للمنافع تتطلب مستويات وشروط استحقاق مقبولة لدى المساهمين ودافعي الضرائب، فقط المنافع ذات المغزى التي تغطي بفعالية المحتاجين يمكن أن تخلق استعداداً بين المساهمين ودافعي الضرائب لتمويل مختلف السياسات، علاوة على ذلك، يجب أن يكون التمويل منصفاً وبأسعار معقولة لجميع الأشخاص المحميين (ILO, 2011).

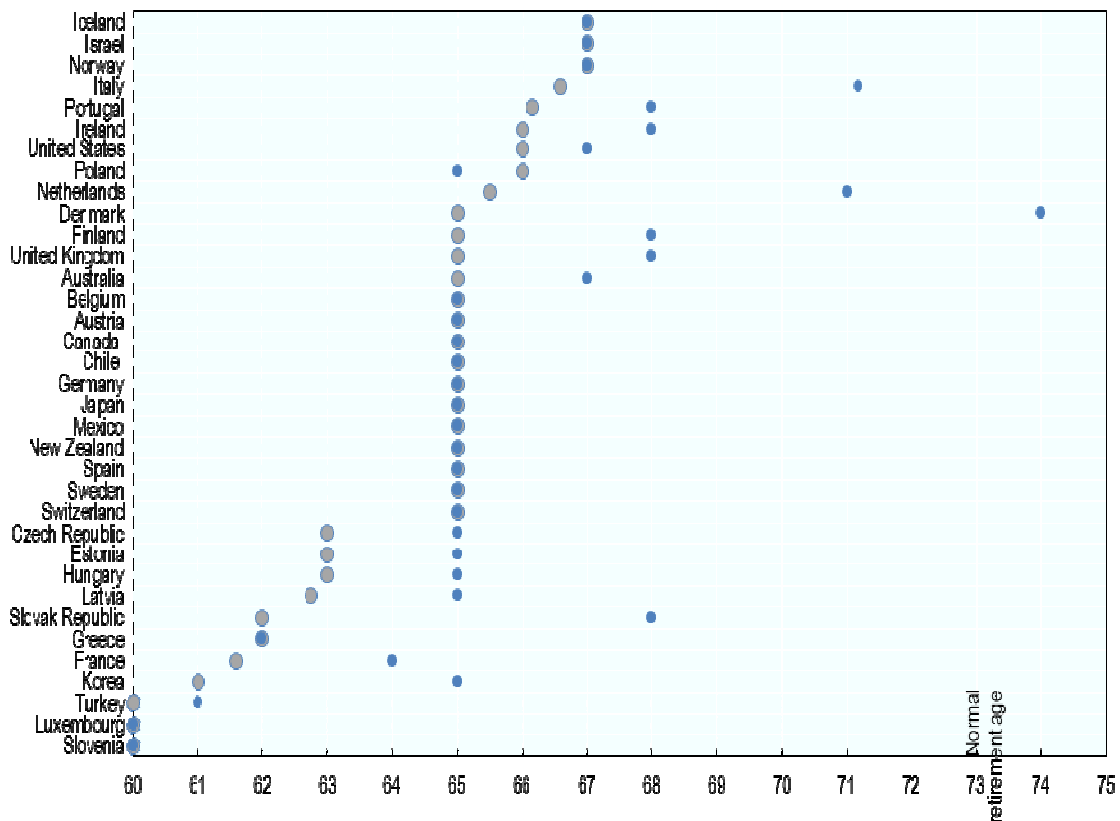
ومع ذلك، فإن سياسات الملاءمة الأخيرة تستهدف تقريباً الحد الأدنى للدخل وإعادة توزيع الثروة بدلاً من الحفاظ على مستويات معيشة للمستفيدين. فقد زادت كل من أيرلندا وكوريا الجنوبية والمملكة المتحدة من مستوى معاشاتهم الأساسية. واستهدفت أستراليا زيادة بنسبة 10.8% في المعاش في العام 2008، وستزيد كل من فرنسا وبلجيكا وفنلندا وإسبانيا من الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية، بينما تميل سلوفينيا إلى الحصول على هيكل استحقاقات أكثر تقدماً من خلال تقليل النسبة بين أدنى وأعلى معاشات تقاعدية (Aldoqi, 2017).

#### 4- التغيرات الديمغرافية

نظراً لأن أنظمة التقاعد تعتمد أساساً على المساهمين في سن القوى العاملة لتمويل المستفيدين الذين تجاوزوا سن التقاعد، أو ممن أحيلوا للتقاعد بسبب العجز، وهي بذلك توزع المخاطر والثروة بين الأجيال المختلفة، وبالتالي، فإن نسبة المستفيدين إلى المساهمين في أي خطة

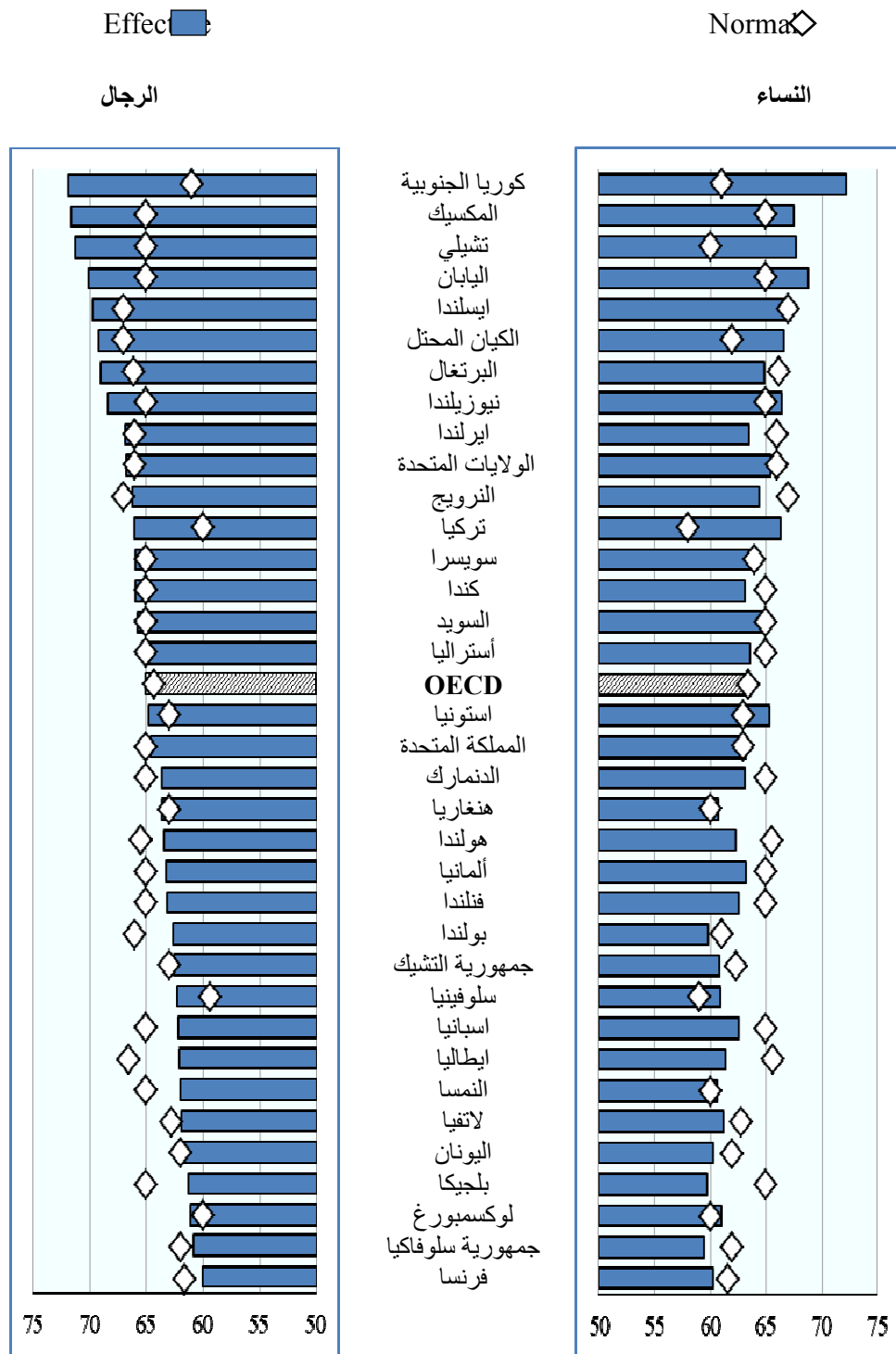
للمعاشات التقاعدية أمر ضروري للحفاظ على التوازن المالي وضبط معايير النظام وفقاً لذلك، بما في ذلك معدل الإشتراك ومعدل الإستحقاق ومعدل الإستبدال وسن التقاعد.

يتأثر الهيكل الديمغرافي لأي دولة من الدول بعوامل عدة كمعدل الخصوبة ومعدل الوفيات والعمر المتوقع والإعتلال ، والهجرة، ونتيجة لتغيير واحد أو أكثر من المعدلات المذكورة، كانت شيخوخة السكان واحدة من التحديات الرئيسية التي واجهت ولا زالت تواجه البلدان المتقدمة في الحفاظ على التوازن المالي لنظم المعاشات التقاعدية الخاصة بهم حيث كانت أعلى نسبة إعالة لكبار السن في اليابان حيث بلغت 47.2% من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 65 سنة، مقارنة بأقل نسبة في المملكة العربية السعودية حيث بلغت 4.9%. وكان متوسط نسبة إعالة الشيخوخة في بلدان منظمة التعاون والتنمية OECD في الميدان الإقتصادي 27.6% مع ملاحظة أن هذه النسبة أعلى في بلدان أوروبا الغربية منها في بلدان الشرق وبلدان أمريكا اللاتينية (Aldoqi,2017).



شكل (1): سن التقاعد الحالي لدول مختارة والزيادة المتوقعة في سن التقاعد

المصدر OECD estimates based on the results of national labour force surveys and the European Union Labour Force Survey:



شكل (2): متوسط العمر الفعلي للخروج من سوق العمل والعمر العادي للتقاعد في دول مختارة  
المصدر: OECD estimates based on the results of national labour force surveys and the European Union Labour Force Survey

على الرغم من أن المجتمعات في البلدان النامية تعتبر مجتمعات فنية ويشكل الشباب نسبة مرتفعة من عدد السكان، إلا أن Robalino (2005) توقع حدوث زيادة سريعة في نسبة إعالة الشيخوخة فقط بعد عقدين من عام 2005، بسبب تحسن الرعاية الطبية وارتفاع نسب التعليم والنمو الإقتصادي. فالرعاية الطبية تزيد من متوسط العمر المتوقع وتقلل من معدل الوفيات، بينما يقلل التعليم من معدل الخصوبة ويزيد من الحياة الصحية. علاوة على ذلك، فإن النمو الإقتصادي يخلق المزيد من الفرص للعمل ويزيد من الهجرة الداخلية ويقلل الخصوبة. على النقيض من ذلك، فإن الركود الإقتصادي وعدم الإستقرار يتسببان في هجرة خارجية، وهو ما يحدث تطور مختلف للتغير الديمغرافي ما بين الدول، ومع ذلك، فإن الإتجاه نحو زيادة عدد السكان المسنين مع وجود فجوة كبيرة متبقية بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة.

## المبحث الثاني: نشأة وتطور أنظمة الضمان الإجتماعي

### مقدمة

تعتبر مشكلة الأمن الإقتصادي واحدة من أكثر المشاكل العالمية التي تعاني منها كثير من الدول والمجتمعات، وتسعى جاهدة للحد منها أو معالجتها قدر الإمكان، بحيث تتولى الحكومات المسؤولية في هذا الجانب لشعورها بعدم قدرة شركات التأمين الخاصة والأفراد على القيام بهذا الواجب، ويكون ذلك من خلال لعبها دوراً مهماً في توفير الأمن الإقتصادي للأفراد والعائلات، وقيامها بتطوير برامج للحماية الإجتماعية، وما الضمان الإجتماعي إلا أحد أبرز الوسائل التي تتبعها الحكومات وتقرها وتطبقها من أجل توفير الحماية الإجتماعية لأفراد المجتمع وصولاً إلى أمان إقتصادي منشود، مع احتفاظ كل دولة بخصوصيتها بشأن طبيعة نظام الضمان الإجتماعي الذي يناسبها، لأن ذلك يعتمد على معطيات ديمغرافية، وإقتصادية، وإجتماعية، وغيرها من المعطيات والتي تختلف من دولة لدولة.

هذا وقد ظهر نظام الضمان الإجتماعي للمرة الأولى في نهاية القرن التاسع عشر في محاولة لوقف نمو الحزب الديمقراطي الإشتراكي في ألمانيا، حيث قام " بسمارك " المستشار

الألماني بإدخال نظام التأمين الإجتماعي، ففي عام 1883م أدخل نظام التأمين الصحي، ونظام تعويض إصابات العمل والحوادث عام 1884م، وتأمين العجز والشخوخة عام 1889م، وهو ما شجع بعض الدول الأوروبية التي كانت تعاني من مشاكل إقتصادية مشابهة أن تحذو حذو بسمارك.

وفي بدايات القرن العشرين أصبح نظام الضمان الإجتماعي من الأنظمة الرئيسية في الدول الصناعية الأوروبية، وتلا ذلك ظهوره في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1935م، وكان في بدايات ظهوره عبارة عن خطة توفر ثلاثة أنواع من الحماية الإجتماعية وهي: الدخل التقاعدي، والدخل أثناء العجز، ودخل لأبناء عائلة الموظف المتوفي (موسى وآخرون، 2009).

هذا وهناك العديد من الإتفاقيات الدولية التي عقدت في مجال تطوير أنظمة الضمان الإجتماعي، حيث بلغت عدد الإتفاقيات 31 إتفاقية و 23 توصية (مؤتمر العمل الدولي، 2011)، ومن أبرز تلك الإتفاقيات الدولية، اتفاقية الضمان الإجتماعي " المعايير الدنيا " لسنة 1952 م، ودخلت حيز التنفيذ في عام 1955 م، وكانت نتيجة جهد قامت به منظمة العمل الدولية.

### أولاً: نشأة الضمان الإجتماعي

منذ العصر القديم وعندما بدأ الإنسان بالإستقرار، وأخذ بتنظيم حياته للعيش في مجتمعات مستقرة، نشأت الحاجة إلى ضرورة حمايته من ظروف الحياة المفاجئة، وشكل استحداث نظم الضمان الإجتماعي الرسمية خطوة رئيسية في تطور المجتمعات البشرية، وفي فترة الثمانينيات من القرن المنصرم كانت ألمانيا أول دولة تعتمد نظام تأمين إجتماعي قانوني على يد مستشارها الحديدي أوتو فون بسمارك (O.V. Bismarck) عام 1889م، حيث أنشأه على مبدأ الإلزام في التأمين الإجتماعي بالنسبة للعمال وأصحاب العمل، وكان الدافع الرئيس آنذاك هو سياسي لأن بسمارك رأى أن برنامجاً للضمان الإجتماعي هو الطريقة الفعالة لإيقاف الحركة الإشتراكية المتصاعدة في ألمانيا، ووسيلة لتعزيز قوة الحكومة الألمانية ضد الكنيسة

(Tomkiel,2004)، وبدأت الدولة في إصدار القوانين اللازمة للوفاء بالالتزامات وتوالت تشريعات التأمين الإجتماعي في الدول الأخرى عقب التجربة الألمانية، الأمر الذي ساعد في إرساء مفهوم الإعانات باعتبارها حقاً، وأتاح تطبيقها على القوى العاملة الصناعية برمتها، وبعد مرور بضع سنوات، اعتمدت خطط مشابهة في أمريكا اللاتينية (الأرجنتين والبرازيل وشيلي وأوروغواي)، (مؤتمر العمل الدولي، 2011)، حيث وسع نطاق نماذج التأمين القائمة وأدرجت فيها مخاطر جديدة مثل إعانات البطالة، وأصبحت برامج الحماية الاجتماعية تتوسعا شيئاً فشيئاً لتمتد أكثر فأكثر في أوروبا والأمريكيتين، كدول كالنمسا وإنجلترا وعدد من الدول الأوروبية الأخرى والإتحاد السوفييتي واليابان، وانتشر كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا خاصة بعد الأزمة الاقتصادية التي ضربت العالم بأسره في نهاية العشرينيات وبداية الثلاثينيات من القرن المنصرم. (الريح، 2012)

وهذا يظهر أن الضمان الاجتماعي كنظام للحماية الاجتماعية والاقتصادية لم ينشأ ويظهر بصورة عفوية، بل هو ثمرة لعدة عوامل إنسانية واجتماعية واقتصادية وفكرية تتمثل في مدى حاجة الإنسان إلى العيش بأمان إجتماعي واقتصادي، فقد ربط بيفريدج النضال ضد الحاجة بسياسة التشغيل الكامل، ورأى أن الدولة يجب أن تسعى إلى توفير العمل لكل قادر عليه وراغب فيه، وضرورة ضمان القدرة على العمل عن طريق الإهتمام بصحة العمال باتخاذ تدابير الوقاية وكذلك العلاج، مشدداً على ضرورة أن تسعى الدولة كذلك إلى ضمان أجر يكفي لمعيشة العامل ومعيشة عائلته. (حمدان، 2007)

ويرى (علي، 2014) أنه ومنذ إنشاء منظمة العمل الدولية في عام 1919م، أخذت المنظمة على عاتقها بأن يكون الضمان الاجتماعي أحد العناصر الرئيسية في برامجها، وكان أحد مجالاتها الرئيسية التي تؤخذ بعين الاعتبار عند وضعها للمعايير، وقد دعا إعلان فيلادلفيا (1944) منظمة العمل الدولية إلى أن تعمل على نشر الدعوة وأن تحض وتساعد دول العالم في إتخاذ تدابير من شأنها أن تساهم وتكفل وجود دخل أساسي لجميع المحتاجين بالإضافة إلى ضرورة توفير رعاية طبية شاملة، وما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإدراجه الضمان

الإجتماعي كحق من الحقوق الأساسية لأي إنسان، إلا أكبر تأكيد على مدى أهمية هذا الحق (الضمان الإجتماعي) كأحد الحقوق التي لا يجب التنازل عنها ويجب المطالبة بها وتوفيرها لجميع الأشخاص في الدولة.

ورغم الأهمية القصوى لقانون وأنظمة الضمان الإجتماعي إلا أن دولة كبرى كالولايات المتحدة الأمريكية لم تأخذ بالضمان الإجتماعي ولم تقره، إلا في وقت متأخر مقارنة مع بعض الدول الأخرى، سواء في أوروبا أو أمريكا اللاتينية، فقانون الضمان الإجتماعي صدر في الولايات المتحدة الأمريكية عام (1935) (Livingston, 2008)، وذلك بسبب أن هذا القانون يفرض أعباء والتزامات على أرباب العمل، والولايات المتحدة تعتبر معقل الرأسمالية التي تحابي في العادة أصحاب رؤوس الأموال وأرباب العمل.

### ثانياً: مفهوم الضمان الإجتماعي

تطور مفهوم الضمان الإجتماعي مع مرور الوقت، وأضحى يستخدم في العالم بأسره بآليات وطرق مختلفة من دولة إلى أخرى، الأمر الذي أدى إلى وجود عدة تعريفات ومفاهيم لمصطلح الضمان الإجتماعي، فهو حسب تعريف ستيفن ليفنجستون " برنامج حكومي للمساعدة الإقتصادية للأشخاص الذين يواجهون البطالة، والإعاقة، والشوخة، ويمول من أرباب العمل والعمال" (Livingston, 2008) وحسب هذا التعريف فالضمان الإجتماعي هو برنامج حكومي وإن كان هذا لا يعد شرطاً أساسياً، في ظل توجه بعض الدول إلى خصخصة جزئية أو كلية لهذه المنظومة.

وفي بريطانيا حيث يستخدم الضمان الاجتماعي بشكل قابل للتبادل مع التأمين الاجتماعي (Social Insurance) وكذلك مع الاستحقاقات بدون مساهمة (Non-Contributory Benefits) يعرف بأنه "البرنامج الذي يمكن من خلاله أن يقوم الأفراد بالمطالبة باستحققاتهم إذا ادعوا أن دخولهم ومواردهم الأخرى لا ترقى إلى المستوى المقرر، وهذا البرنامج يتكامل مع المنافع والاستحقاقات غير المحسوبة التي يحق للأفراد الاستفادة منها على أساس ظروفهم، كما في ظروف الإعاقة دون الحاجة لدفع مساهماتهم وبغض النظر عن مواردهم (Walker, 2005).

وقد عرف القانون رقم (19) لسنة 2001 في الأردن، أن الضمان الإجتماعي هو: عبارة عن برنامج حكومي لتقديم أنواع عدة من التأمينات (التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة، والتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة، والتأمين ضد الخطر المؤقت بسبب المرض أو الأمومة، والتأمين الصحي للعامل والمستحقين، والمنح العائلية، والتأمين ضد البطالة) حسب إستحقاقهم من حيث العمر ومدة العمل والأجر وقيمته داخل الأردن وخارجه دون الإخلال بالاتفاقيات الدولية (المبوضين وآخرون، 2014).

### ثالثاً: أهداف الضمان الإجتماعي ووظائفه

سعت كثير من دول العالم إلى إصدار التشريعات الخاصة بنظم الضمان الإجتماعي وصولاً لتحقيق الأمان الإجتماعي لأفراد المجتمع، وجاء ذلك من أجل العمل على تعزيز كرامة الإنسان وتنفيذاً لمبادئ الشرائع السماوية، وانسجاماً مع ما يهدف إليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وعملاً بما نص عليه الميثاق العربي للعمل من أجل تحقيق العدالة الإجتماعية ما بين أفراد المجتمع (حمزة، 2011).

هذا ورغم إختلاف طبيعة وآلية تطبيق نظم الضمان الإجتماعي من دولة إلى أخرى، إلا أنها جميعها تسعى لتحقيق أهداف مشتركة، تتمثل في ضمان مستقبل آمن لأفراد المجتمع عند توقفهم عن الكسب ومغادرة وظائفهم بسبب المرض أو العجز أو الشيخوخة أو الوفاة، وكذا حالات البطالة، حيث يتم توفير الدخل لأصحاب الحالات المذكورة، فضلاً عن الإعانات العائلية للأسر الفقيرة والمحتاجة (محمود، 2009).

وتختلف هذه الأهداف من دولة إلى أخرى من حيث الأهمية والأولوية، فبعض الدول قد حققت كثير من أهداف الضمان الإجتماعي، فيما لا تزال بعض الدول في بدايات الطريق.

وبالإمكان صياغة الأهداف الرئيسية التي تسعى الدول إلى تحقيقها من خلال منظومات الضمان الإجتماعي كالاتي وفقاً لما جاء في مباحثات مؤتمر العمل الدولي الذي عقد في جنيف عام 2011: (مؤتمر العمل الدولي، 2011)

- تسعى كثير من الدول إلى محاولة الحد من إنعدام الأمن في الدخل، ومحاربة الفقر، وحق الجميع في الحصول على خدمات صحية لائقة.
- ضمان تحقيق ظروف عمل وظروف معيشية لائقة، وتقديم الإعانات المناسبة للأسر الفقيرة والمحتاجة باعتبار ذلك حقاً قانونياً، وضمان غياب التمييز على أساس الجنسية أو الانتماء أو الجنس

أما (المبيضين وآخرون، 2014) فيرون أن هناك أهداف ووظائف للضمان الاجتماعي، حيث تتمثل الأهداف في: توفير الحماية الاجتماعية لجميع المواطنين الذين يعتمدون على دخلهم المتأتي من العمل وذلك عند عدم قدرتهم على العمل بسبب العجز أو الشيخوخة، حماية العاملين المشتركين في منظومات الضمان الاجتماعي من الأمراض المهنية وإصابات العمل التي تتسبب في تعطيلهم المؤقت عن مباشرة أعمالهم، بالإضافة إلى توفير الحماية الاجتماعية لأفراد أسرة وأبناء العامل المشترك عند وفاته، كما يهدف الضمان الاجتماعي إلى دفع عجلة الإقتصاد من خلال المساهمة في كثير من الأنشطة الإقتصادية من خلال الأموال التي يتم استثمارها والتي تعود بالنفع على الإقتصاد بشكل عام، بالإضافة إلى تحمل المخاطر الاجتماعية وتوزيعها بين المشتركين دون انتقاص حقوقهم واستحقاقاتهم.

وبما يتعلق بالوظائف فهي تكون إجتماعية وإقتصادية وتكاملية، فالوظيفة الإجتماعية تعتبر هي الوظيفة الأبرز وتقترن من ناحية الاسم بالضمان الاجتماعي، وتتمثل هذه الوظيفة في تقديم الإستحقاقات والمساعدات لمستحقيها عند عدم مقدرتهم على تحقيق احتياجاتهم، أما عن الوظيفة الإقتصادية فإن حجم الإشتراكات الشهرية المؤداة لهذا الصندوق تجعل منه صندوق إئتماني ذو ثروة كبيرة في الدولة، وما يتم دفعه من مستحقات فهو يساعد على إدامة الطلب على السلع والخدمات الأمر الذي يساعد في تحقيق التوازن بين العرض والطلب، هذا بالإضافة إلى أن هذه الثروة تشكل أحد أهم الأذرع الإستثمارية في الدولة، الأمر الذي ينعكس على تنشيط الإقتصاد الوطني في جميع قطاعاته الإنتاجية.

والوظيفة التكاملية والتي هي تعتبر سمة مشتركة تتميز وتتشترك بها جميع المنظمات غير الربحية ومنها الضمان الإجتماعي، فهي تعمل في المقام الأول لخدمة المستفيدين والمنفعين وليس إلى الربح، وإن حصل الربح فلا ضير، وفي هذا تقديم لنموذج العلاقة التكاملية فيما يسمى المجموع الإيجابي الذي يحقق مزايا للطرفين وليس لطرف واحد على حساب الطرف الآخر.

أما (Briggs,2006) فيرى أنه يمكن النظر إلى جميع الخدمات الإجتماعية على أنها تفي بمجموعة من الأهداف لتلبية احتياجات المجتمع، ويجب التركيز على ثلاثة أهداف بشكل أساسي مطلوب تحقيقها من خلال إقرار نظم الضمان الإجتماعي وتتمثل في ضمان حد أدنى للدخل للأفراد وكذلك الأسر، تمكين الأفراد والأسر من مواجهة بعض الحالات الإجتماعية الطارئة، وضمان تقديم الخدمات للمواطنين دون تمييز على المستوى أو الطبقة.

علاوة على ذلك قدم (Spicker,2013) الضمان الإجتماعي كاستجابة للفقير وللإحتياجات، حيث حاول تحديد أنواع الإحتياجات فيما يتعلق بالحرمان والعوز وأوضح أن التخفيف من حدة الفقر لا يشكل إلا جزء بسيط من وظائف وأهداف الضمان الإجتماعي التي لها جانب هام في الهيكل الإقتصادي في العديد من البلدان.

#### رابعاً: التحديات التي تواجه الضمان الإجتماعي

على الرغم من إقرار معظم دول العالم لأنظمة ضمان إجتماعي تسعى من خلالها إلى تعزيز مفاهيم الحماية الإجتماعية بمفهومها الواسع، ويظهر ذلك واضحاً وجلياً من خلال الخدمات والمنافع التي تقدمها أنظمة الضمان الإجتماعي بشكل عام، حيث تقدم المنافع في حالات العجز وإصابات العمل والشيخوخة والوفاة والأمومة والبطالة والتأمين الصحي، وما يتطلبه ذلك من ميزانيات ومؤسسات قادرة على القيام بهذا الدور الكبير، وهذا بدوره يؤدي إلى عدم قدرة كثير من الدول ممثلة بمؤسسات الضمان الإجتماعي على تقديم جميع المنافع آنفة الذكر، الأمر الذي يضع هذه الدول بشكل عام ومؤسسات الضمان الإجتماعي بشكل خاص أمام عدد من التحديات نذكر منها:

## • تحدي التغطية والشمول

بالرغم من التنمية الإقتصادية الحاصلة في عدد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، التي كان من المتوقع أن تنعكس بشكل إيجابي في توسيع رقعة تغطية الضمان الإجتماعي في هذه الدول، إلا أن هذا التوقع لم يكتب له النجاح بسبب الإنتشار المتنامي للعمل غير المنظم في الكثير من هذه البلدان، وهذا بدوره أدى إلى أن كثير من سكان العالم لا زالوا يفتقرون إلى تغطية الضمان الإجتماعي.

وثمة مستوى معين من الحماية التي يوفرها الضمان الإجتماعي في جميع البلدان تقريباً، وإن كان هناك عدد قليل من دول العالم يوفر الحماية في جميع الفروع، تقتصر التغطية في كثير من البلدان على بعض الفروع ولا يستفيد منها إلا أقلية من السكان بشكل قانوني وفعلي على السواء، وبشكل عام هناك في كل بلد شكل من أشكال الحماية الصحية الإجتماعية، من خلال تقديم خدمات الرعاية الصحية وإن كانت محدودة، بالإضافة لتوفير معاشات في حالات الشيخوخة بالرغم من إقتصار التغطية في العديد من البلدان على العمال في الإقتصاد المنظم، وفي أغلبية البلدان يكون من حق المستفيدين من خدمات الضمان الإجتماعي الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر أو إجازة أمومة مدفوعة الأجر، لكن غالباً ما يكون التنفيذ الفعلي لهذه الأحكام ضعيفاً مما يجعل التغطية الفعلية ضعيفة أيضاً (الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي، 2009).

## • تحدي كفاية وجودة المنافع والخدمات (الملاءمة)

لا يكفي أن يكون لدى بلد ما نظام ضمان إجتماعي يقدم منافع بالقيمة المادية للدفعات النقدية المجردة، بل جودة وكفاية المنافع والخدمات تعتمد وبشكل أساسي على ضرورة تأدية هذه المنفعة أو تلك الخدمة في وقتها المحدد، ومدى ملاءمة هذه المنافع والخدمات بالإعتماد على أسس التقييم الإكتواري أو القرارات المتعلقة بالإمكانات المالية المتوفرة، ولا تعود ملاءمة الإعانات إلى مدى سخاء هذه الإعانات فحسب، بل ترتبط كذلك بمفاهيم أوسع نطاقاً من الملاءمة، بحيث تأخذ بعين الإعتبار الجوانب الإقتصادية والإجتماعية، وتعتبر إعانات الضمان

الإجتماعي ملائمة عند مساعدتها على تحقيق النتائج المتوقعة من السياسة الإجتماعية، بحيث تلبي احتياجات الأشخاص الذين عليهم مغالبة مخاطر الحياة، وحين تعتبر العلاقة بين مستويات الإعانات والضرائب والإشتراكات المدفوعة خلال الحياة العملية عادلة (الملائمة الإجتماعية)، وتكون ملائمة كذلك عندما تعمل في تآزر مع أدوات سياسات العمالة والسياسات المالية وغيرها من السياسات الإقتصادية، ولا تتسبب بتداعيات إقتصادية غير مرغوب فيها (الملائمة الإقتصادية) (عبد الظاهر، 2013).

ويعتبر تقييم ملائمة الإعانات التي تقدمها النظم الوطنية للحماية الإجتماعية أمر في غاية التعقيد، لأنها تشمل عدة جوانب تتعلق بالإحتياجات الفردية وما يمكن أن توفره من خدمات وإمدادات على المستوى الوطني، ويتم تحديد الملائمة من خلال توفر الخدمات الأساسية وغياب القيود التي تمنع الاستفادة من هذه الخدمات، وتتضمن اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الإجتماعي عدداً من معالم الملائمة التي يمكن أن توفر عدد من الإرشادات في هذا الصدد، بحيث يتم تحديد معايير دنيا لملائمة إعانات الضمان الإجتماعي في كل واحد من فروعها، سواء في دفع مستوى أدنى من الإعانات في حال وقوع واحدة من الحالات الطارئة، أو شروط استحقاق الإعانات المنصوص عليها ومدتها، وتحدد إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 وإتفاقيات محدثة أخرى في مجال الضمان الإجتماعي معايير أعلى في ما يخص مختلف فروع الضمان الإجتماعي، لا سيما في ما يتعلق بالحد الأدنى من الإعانات الواجب توفيرها، ويوضح الجدول رقم (5) معدل التعويض الأدنى من الإعانات النقدية التي تنص عليها إتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الإجتماعي كنسبة مئوية من دخل المستفيد.

جدول (5) معدل التعويض الأدنى من الإعانات النقدية التي تنص عليها إتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالضمان الإجتماعي (بالنسبة المئوية من دخل المستفيد)

| الفرع               | الإتفاقية رقم 102 (%) | الإتفاقيات ذات الأرقام 121، 128، 130، 168، 183 (%) |
|---------------------|-----------------------|----------------------------------------------------|
| إعانة المرض         | 45                    | 60.6                                               |
| إعانة البطالة       | 45                    | 50                                                 |
| إعانة الشيخوخة      | 40                    | 45                                                 |
| إعانات إصابات العمل |                       |                                                    |
| (قصيرة الأمد)       | 50                    | 60                                                 |
| (العجز)             | 50                    | 60                                                 |
| (إعانة الوراثة)     | 45                    | 50                                                 |
| الإعانة العائلية    | (3 or 1.5)            | ...                                                |
| إعانات العجز        | 40                    | 50                                                 |
| إعانات الوراثة      | 40                    | 45                                                 |

#### • تحدي التمويل

يعتبر تحدي تمويل منظومات الضمان الإجتماعي واحداً من أكثر التحديات التي تواجه معظم الحكومات في دول العالم، وأصبح التوجه بهذا الصدد ينتقل من النظر في تكلفة الضمان الإجتماعي إلى منظور أكثر تقدماً، بحيث يعتبر الضمان الإجتماعي استثماراً في النمو الإقتصادي والتماسك الإجتماعي، فسواء البلدان الصناعية أو البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل سعت إلى إحتواء تكاليف الضمان الإجتماعي، وحول كيفية رفع مستويات الإنفاق الإجتماعي وإيجاد الحيز المالي اللازم، وأصبح التركيز ينصب حول "كيفية" تحقيق المطلوب وليس على "تكلفة" تحقيقه.

ويتضح ذلك من خلال مستوى الموارد المخصصة للضمان الإجتماعي في العالم، كم تستثمر البلدان في الضمان الإجتماعي وسبل التمويل، وبشكل عام تبلغ نسبة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة في المتوسط للضمان الإجتماعي في العام 17.2% وهي تتركز في البلدان

ذات الدخل المرتفع، بينما النسبة في البلدان ذات الدخل المنخفض تكون أقل من ذلك، وطريقة القياس تتمثل في حساب بسيط لمتوسط نسبة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للضمان الاجتماعي في مختلف البلدان، ويظهر هذا الحساب أن معدل الأموال التي تخصصها بلدان العالم في المتوسط للضمان الاجتماعي يبلغ %10.9 من الناتج المحلي الإجمالي لكل منها. وبشكل عام تتفق البلدان ذات الدخل المرتفع نسبة من الناتج المحلي الإجمالي على الضمان الاجتماعي أكبر من تلك التي تتفقها عليه البلدان ذات الدخل المنخفض، وعلى الرغم من أن هذا النمط السائد والذي يظهر فيه وجود علاقة بين مستويات الدخل وحجم الموارد التي تقوم الدول بتخصيصها للضمان الاجتماعي، لا يعني ذلك أن الضمان الاجتماعي هو عبارة عن سلعة " ترف "، بل على العكس من ذلك فإن الدول ذات الدخل المنخفض، التي تشهد مستويات عالية من الفقر والبطالة وتدني الخدمات الصحية ونشاطها الإقتصادي غير منظم، هي الدول التي تحتاج للضمان الاجتماعي أكثر من غيرها، وإن اختلفت أولويات التطبيق في فروع الضمان الاجتماعي (OECD,2009)

#### • تحدي السياسات الإستثمارية والأداء

تعتبر حماية أصول صناديق الضمان الاجتماعي واستثماراتها الفعالة من أجل كفاية التمويل للمنافع المستقبلية أحد أهم الأهداف التي تسعى لها معظم الدول التي تدير برامج ضمان اجتماعي سواء ممولة بشكل كامل أو بشكل جزئي، وبغض النظر عما إذا كانت الصناديق تدار من قبل القطاع العام أو الخاص، فإن الإدارة السليمة وإعادة التقييم المنتظم للحاكمية والهيكل التنظيمية الملائمة أمر في غاية الأهمية.

#### • تحدي الحاكمية والإدارة

يجب على مؤسسات الضمان الاجتماعي أن تسعى وباستمرار نحو تحسين جميع جوانب الأداء التشغيلي ووسائل الإتصال مع جميع الشركاء الإستراتيجيين، والقيام بذلك بكفاءة وفعالية، وفي ذلك ضمان للشرعية المستمرة للإدارات والبرامج (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، 2009)

## خامساً: المبادئ الرئيسية لنظام الضمان الاجتماعي

في ضوء التعاريف المختلفة للضمان الاجتماعي، هناك مجموعة من المبادئ والأهداف التي تشترك فيها جميع أنظمة التقاعد جيدة التصميم، وقد وردت هذه المبادئ في العديد من تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، وهو ما سيتم توضيحه في هذا البند.

### • الضمان الاجتماعي هو حق

تم تقديم الضمان الاجتماعي كحق لأفراد المجتمع يضمن الحماية على أساس المعاملة بالمثل من خلال جميع الوسائل الممكنة، حيث جادل (Spicker, 2013) أنه أثناء البحث عن طرق بديلة لتعريفات الرفاهية من الإغاثة التقليدية الفقيرة، تم تطويره إلى حد كبير من خلال المزايا النقدية التي تم تطويرها بشكل مختلف وبما يتناسب مع كل مجتمع من المجتمعات والطبيعة السائدة في هذا المجتمع أو ذاك وقد خلص إلى أنه تم تطوير نوعين من من الردود، الأول تطوير المزايا كحق للمواطنة، أما الآخر فهو إنشاء إشتراك تعاوني كأساس للدعم النقدي.

إن فلسفة تنمية المجتمعات للعيش معاً هي الحصول على مزيد من الحماية من المخاطر الحالية وتوفير ظروف معيشية أفضل من خلال التعاون في تحقيق المهام. وهذا يتوافق مع وجهة نظر منظمة العمل الدولية في شرح ظهور المجتمعات، والتي تشير إلى الاحتياجات والمخاطر طوال دورة الحياة (ILO report IV, 2010). تعتمد احتياجات الحماية على الإهتمامات لكل فرد أو أسرة (ILO, 2010).

وفي المقابل يقدم المجتمع للفرد حق الحماية والأمن لأفراده والبقاء دون تمييز بينهم، وهنا تظهر علاقة المنفعة المتبادلة بين المجتمع وأعضائه وهو أمر مهم لتحقيق العدالة والبقاء (Clayton, 1998).

ومع ذلك، وفي ضوء هذا الوضع، وفي المجتمعات المتقدمة الحديثة، كان على الدولة أن تقوم بالتدخل من أجل العمل على إعادة توزيع للثروة، وحماية مواطنيها من خلال إقرارها لأنظمة، كأنظمة الضمان الاجتماعي، ففي معظم دساتير العالم، تلتزم الدولة بالعمل من أجل حماية مواطنيها والعمل كذلك على تعزيز رفاهيتهم كواحدة من المسؤوليات الأساسية الملقاة على عاتقها. في شرح الضمان الاجتماعي في المملكة المتحدة ذكر (Spicker,2013) أن " دولة الرفاه، تأسست في الأربعينيات من القرن الماضي، ووعدت بمجموعة من التدابير، المقدمة على أفضل مستوى ممكن كحق للمواطنة "، بينما يستنتج (Piron,2004) بأن قواعد ومعايير حقوق الإنسان تتطلب منا أن نسترعي الإنتباه إلى مجموعات معينة، وأن نعمل على توفير حماية إضافية لها، كما أكد على أن الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان، ويجب أن يكون مبدأ لأي تخطيط سياسي.

ومع إنشاء منظمة العمل الدولية في عام 1919، ذكر الحق في الضمان الاجتماعي ضمن مسؤولياتها الأساسية. وفي عام 1944، أعادت منظمة العمل الدولية التأكيد على ولاية الضمان الاجتماعي هذه في "إعلان فيلادلفيا"، الذي يضمن أسس الرعاية الطبية اللازمة والشاملة، وكذلك أحكام رعاية الأطفال وحماية الأمومة.

كانت "توصية ضمان الدخل (رقم 1944/67)"، تعتبر أول صك قانوني دولي ينص على الحق في الضمان الاجتماعي كحق يخص الجميع، و "توصية الرعاية الصحية" (رقم 1944/69) الالتزام الدولي الأول بأن يوسع شمول الضمان الاجتماعي للجميع، علاوة على ذلك، فقد مهد الطريق للاعتراف بالضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1948، لا سيما المواد (22) و (25).

حيث نصت المواد على التوالي على " لكل فرد، كعضو في المجتمع، الحق في ضمان اجتماعي وله الحق في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من خلال الجهد الوطني والتعاون الدولي ووفقاً لتنظيم وموارد كل دولة، بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية

والثقافية كرامته والتنمية المجانية لشخصيته " و " لكل شخص الحق في مستوى معيشي كافٍ لصحة ورفاه أسرته، بما في ذلك الغذاء والملابس المساكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية، والحق في الأمن في حالة البطالة والمرض أو الإعاقة أو الترميل أو الشيخوخة أو قلة العيش في ظروف خارجة عن إرادته " (ILO report IV, 2011).

وفي هذا المنظور، حدد مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة لعام 2005 مبدأ أن كل مجتمع مسؤول عن الرفاه الاجتماعي للناس، على الأقل عندما يتعلق الأمر بتحديد الحد الأدنى للهدف الاجتماعي. في الواقع، هناك أكثر من 160 دولة ملزمة بالمادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تنص على أن "الدول الأطراف في هذا العهد تعترف حق الجميع في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي".

#### • العالمية

تعد عالمية الوصول إلى أنظمة الضمان الاجتماعي، والتي تعني الوصول إلى الجميع، مهمة لتحقيق العدالة والعدالة في تأمين الدخل والخدمات الصحية ومستوى التعليم لجميع المواطنين ضمن الموارد المتاحة (ILO,2010). يتوافق هذا المبدأ مع المادة (1) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، التي تنص على أن "جميع البشر يولدون أحرارًا متساوين في الكرامة والحقوق". (ILO,2011) علاوة على ذلك، فإن هدف توسيع أنظمة الضمان الاجتماعي في الاتجاهين الأفقي والرأسي، وهو ما لا يمكن تحقيقه حتى الآن على المدى القصير في معظم المجتمعات، يسعى إلى تحقيق عالمية النظم في نهايتها، حيث لعبت منظمة العمل الدولية دورًا مميزًا في اعتماد إدراج الضمان الاجتماعي كأحد المبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان، ففي مؤتمر العمل الدولي الذي عقدته في عام 2009، تبنت منظمة العمل الدولية نهج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية (SPF) المدرج في الميثاق العالمي للوظائف، والذي يطلب من البلدان التي ليس لديها بعد ضمان اجتماعي واسع النطاق أن تبني حماية اجتماعية كافية للجميع ؛ الاعتماد على الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، ويحث المجتمع الدولي على تقديم المساعدة الإنمائية، بما في ذلك دعم الميزانية لبناء الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على أساس وطني. (ILO,2011) من ناحية

أخرى، علاوة على ذلك، ووفقاً لـ (Holzmann and Hinz (2005)، فإن وجهة نظر البنك بشأن أنظمة المعاشات التقاعدية والإصلاحات تستند إلى الاقتناع العميق بأن كل فرد يجب أن يحصل على دعم دخل التقاعد بشكل أو بآخر وأن الأحكام الحالية في معظم الحالات غير كافية، وتعمل بشكل سيء، وتحتاج إلى إصلاح.

#### • التضامن

تعلن مدونة الضمان الاجتماعي في أول مقال لها أن "تنظيم الضمان الاجتماعي يقوم على مبدأ التضامن الوطني" (ILO,2010). علاوة على ذلك، تعتبر توصيات المجلس الأوروبي رقم 92/441/EEC ورقم 92/442/EEC التضامن بمثابة التزام أساسي في المجتمع المتقدم.

وعلى ضوء هذا المنظور، فإن تطور التضامن هو فكرة تم تطويرها من بداية القرن، والتي تعتبر أهم مبرر للرفاهية، وهذا يعني أن جميع المساهمين (بما في ذلك العمال وأرباب العمل) يجب أن يرغبوا في دعم نظام الضمان الاجتماعي (Brown,2008). من ناحية أخرى، أوضح براون (2008) التضامن باعتباره أحد مبادئ تصميم أي نظام معاشات تقاعدية للضمان الاجتماعي؛ كما يعتقد أنه قد يكون من الضروري توفير فوائد كبيرة للمشاركين الأثرياء لضمان تضامن هؤلاء العمال في دعم النظام ككل (Brown,2008).

نتيجة لذلك، من المفترض أن تستخدم الدولة أنظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد كآليات لإعادة توزيع للدخل لتطبيق سياسات الرعاية الاجتماعية الخاصة بها

#### • توازن الإشتراكات مع المنافع المقدمة

الفوائد والمنافع التي يقدمها النظام يجب أن تكون متوازنة مع إجمالي المساهمات المدفوعة بالإضافة إلى الحد الأدنى لمعدل العائد من أجل تحقيق الاستدامة المالية وكفاءة النظام. حيث حدد براون (2008) المبدأ الأول لأنظمة معاشات الضمان الاجتماعي في ورقته، مشدداً على أن التكلفة الإجمالية للنظام يجب أن تكون معقولة ومستدامة، بغض النظر عن مصدر التمويل. وبالتالي، سيتم دفع الفوائد عن طريق مزيج من الضرائب والإشتراكات وإيرادات

الاستثمار (Brown,2008). وفي الوقت نفسه، يمكن تحديد معدل العائد بطرق مختلفة اعتماداً على توافر الأموال.

في الواقع، في النظم الممولة، فإن عائد الاستثمارات في السوق هو المحدد الرئيسي لحساب معدل العائد. بينما، في أنظمة المساهمات المحددة غير الممولة (NDC)، فإن آليات حساب معدل العائد أكثر تعقيداً وتعتمد على عوامل أخرى غير أداء السوق، والتي يتم تحديدها بطريقة للحفاظ على التوازن المالي للنظام. ومع ذلك، ووفقاً لمنظمة العمل الدولية، يجب أن يكون الحد الأدنى لمعدل استبدال المنافع والحد الأدنى لمستوى إيرادات صناديق الضمان الاجتماعي في حالة خطط تحت المراقبة ومضمون من قبل الدولة للحفاظ على استدامة ومسؤولية النظام (ILO,2010).

#### • المسؤولية والحوكمة

يعتبر دور الدولة في منح استحقاقات الفوائد للمستفيدين من النظام مهم لاستدامة ومسؤولية النظام، وهو ما سينعكس في الالتزام بالنظام من جانب واحد وتناغم واستقرار الاقتصاد والمجتمع. كذلك، هناك إجماع على أن المشاركين وأصحاب العمل يجب أن يشاركوا في إدارة الأموال والأنظمة؛ ومع ذلك، لا تزال الدولة الشريك الرئيسي في تحديد السياسات الرئيسية والسيطرة على العمليات ووضع اللوائح المختلفة المتعلقة بالضمان الاجتماعي. حيث تتحمل الدولة مسؤولية زيادة الوعي وتوجيه ثقافة المواطنين في تحمل المسؤولية والالتزام الذاتي بالنظم لتحقيق المنفعة العامة. ومن أجل تحقيق هذا الدور للدولة، ينبغي أن تكون الدولة الضامن لحقوق الضمان الاجتماعي (ILO,2011).

#### • التركيز على النتائج

يتم إدخال أنظمة الضمان الاجتماعي لتحقيق بعض الأغراض؛ ومع ذلك، فإن التحديات والانحياز السياسي يمكن أن يصرف هذه الأنظمة عن أهدافها الرئيسية. من خلال مراجعة تطبيقات أنظمة الضمان الاجتماعي على الصعيد الدولي، لوحظ أن أوجه القصور قد حدثت في

العديد من النظم في تحقيق الأهداف أو المبادئ الرئيسية، مع محاولة حل المشاكل والتحديات الأخرى أو تحقيق أهداف وسياسات أخرى. مثال على مثل هذه الحالات هو المفاضلة بين تعظيم رفاهية المستفيدين وزيادة الكفاءة الاقتصادية إلى أقصى حد. علاوة على ذلك، أوضح براون (2005) حالة مهمة أخرى، لا ينبغي أن يشجع فيها هيكل المنافع / المساهمة العمال على التهرب من المشاركة، و / أو ترك القوى العاملة مبكراً.

### المبحث الثالث: إستثمارات صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي

#### مقدمة

إن سياسة إستثمار أموال صناديق التأمينات الإجتماعية (صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي) تعتبر مسألة في غاية الأهمية في نظم المعاشات التقاعدية المختلفة، فهي تلعب دوراً هاماً جداً بما يتعلق بالعائد المستقبلي لهذه الإستثمارات، وأثر هذا العائد على مدى إستقرار وإستدامة النظام المالي لهذه الأنظمة مستقبلاً، مع عدم إغفال العوامل الأخرى التي من الممكن أن تؤثر في العائد على أصول صناديق أموال التأمينات الإجتماعية، كالتذبذبات في المعطيات السكانية، كتوقع الحياة، وشيخوخة المجتمع، ومعدل الخصوبة، أو تذبذبات في المعطيات الإقتصادية، كزيادات في الأجور وغيرها، وينطبق ذلك في أنظمة معاشات المنافع المحددة بالتحديد (Defined Benefits schemes) (خطاب، 2010).

هذا ومنذ الأزمة المالية العالمية وكغيرها من المستثمرين، إتجهت صناديق التقاعد إلى عمليات التنوع في الإستثمار، حيث إنتقل جزء كبير من محافظهم الإستثمارية إلى خارج الأسهم التقليدية، والسندات والنقد، وأصبح الإهتمام ينصب نحو استثمارات بديلة، بحيث تشمل هذه الإستثمارات البديلة مجموعة متنوعة من خيارات الإستثمار مع مراعاة تنوع الأصول، وتشمل الأسهم الخاصة، وصناديق التحوط، ناهيك عن التوجه نحو الإستثمار في قطاع العقارات والأراضي والسلع.

ويظهر في هذا التوجه سعي هذه الصناديق إلى البحث عن بدائل استثمارية تكون مجدية من ناحية العائدات بحصولها على عائدات أعلى مما كانت تحصل عليه من الإستثمار في المجالات التقليدية، بالإضافة إلى الرغبة في تنويع المحفظة الإستثمارية، الأمر الذي يعكس رغبتها وحرصها الشديد على التقليل من المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها استثماراتها، وهو ما يتوافق مع رؤيتها وأهدافها بشكل عام (Aubry,2017).

### أولاً: أهداف الإستثمار

تسعى إستثمارات أموال صناديق الضمان الإجتماعي إلى تحقيق هدفين رئيسيين وهما:

- **الأمان:** بحيث يجب أن تساعد الإستثمارات نظام الضمان الإجتماعي على الوفاء بالتزاماته بطريقة فعالة إقتصادياً، وأن تستثمر بأوجه إستثمار قليلة المخاطرة وذات درجة عالية من الأمان.

- **الربحية:** فينبغي أن تحقق الإستثمارات أعلى عوائد ممكنة بخضوعها لمخاطر مقبولة.

وبالنظر لهذين الهدفين الرئيسيين فيتوجب أن تستثمر أموال وموجودات نظام الضمان الإجتماعي بهدف تحقيق توازن معقول بين هذين الهدفين المتساويين في الأهمية (الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي،2010).

فإن أهمية وسلامة وأمان الأموال والموجودات الخاصة بصناديق الضمان الإجتماعي، وضمان الحصول على عائد على هذه الأموال لضمان الإبقاء على استمراريتها يجب أن تمثل دوماً اعتبارات يجب الإنتباه إليها وأخذها بعين الإعتبار عند إتخاذ قرارات تتعلق بالإستثمارات، كما ينبغي أن تؤخذ إلزامات نظام الضمان الإجتماعي في الإعتبار المتطلبات المتعلقة بتواريخ الإستحقاق والسيولة النقدية للإستثمارات.

هذا وبالإمكان أخذ الخدمات الإجتماعية والإقتصادية للإستثمارات في الإعتبار، وهو يعتبر هدفاً ثانوياً مقارنة بالأهداف الرئيسية للأمان والربحية، حيث من الممكن الدخول بمشروع

استثماري يحمل الصبغة الإجتماعية الخدمية رغم كون العائد على هذا المشروع أدنى مما هو سائد في السوق، وهي تشمل في هذا الجانب مشاريع لذوي الدخل المحدود، التسهيلات الممنوحة لكبار السن، قروض للطلبة، مشاريع في البنية التحتية الصحية، والسياحة، وتعتبر هذه المشاريع في العديد من البلدان استثمارات تساهم في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل، وبمساهمتها في النمو الإقتصادي الوطني على المدى الطويل، فإنها تعمل على تحسين الوضع المالي لنظام الضمان الإجتماعي من حيث عدد المشتركين وحجم دخولهم التأمينية المغطاة ومعدل العائد على استثمارات النظام.

وهنا لا بد من إجراء مراجعة ومتابعة للإستثمارات الإجتماعية والإقتصادية الخدمية بصورة مستمرة، ولكي يتمكن نظام الضمان الإجتماعي من القيام بهذه المراجعة والمتابعة، لا بد أن يضمن التمثيل في مجالس إدارة تلك المشاريع عندما تكون هناك إستثمارات كبيرة لأموال صناديق الضمان الإجتماعي في تلك المشاريع.

**ثانياً: المبادئ الأساسية والإعتبارات الواجب مراعاتها عند إستثمار أموال صناديق التأمينات الإجتماعية**

إن إستثمار الأموال يعني استغلالها بالشكل الأمثل بقصد زيادة معدل العائد على الإستثمار، ويكون الهدف من ذلك تدعيم الإقتصاد الوطني وزيادة الدخل القومي والعمل على رفع مستوى الدخل وتحسين مستويات المعيشة، وبما يتعلق باستثمار أموال الضمان الإجتماعي فإن الهدف الأساسي من استثمارها علاوة على زيادة الدخل القومي وتطوير قدرته الإنتاجية، هو العمل على تنميتها لكي تعود بالنفع على المنتفعين من خلال تخفيف عبء الإشتراكات وزيادة المعاشات والدعم الإجتماعي، وهذا بدوره يتطلب إتباع خطة إستثمارية مدروسة ومتطورة تؤدي إلى تخفيف عوامل التضخم التي من الممكن أن تؤثر على المنتفعين بالضمان الإجتماعي، وذلك بالحفاظ على إستثمارية القيمة الحقيقية لهذه الأموال.

وهناك مبادئ أساسية لا بد من مراعاتها واتباعها في عملية الإستثمار الخاصة بأموال الضمان الإجتماعي، أذكر منها:

## • ضرورة الإستثمار في وسائل مضمونة

حيث أشار (عبد الوهاب، 2013) نقلاً عن دراسة لمنظمة العمل العربية بعنوان استثمار احتياطي أموال التأمينات الإجتماعية إلى ضرورة وأهمية توجيه الإستثمار الخاص بأموال صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ضمن قنوات تحافظ على رأس المال المستثمر وقوته الشرائية دون نقصان بعيداً عن التقلبات الإقتصادية والسياسية والمضاربات أو المخاطر.

## • مبدأ ضمان الدولة للإستثمار

حيث أن الضمان الإجتماعي يمثل إحدى الوظائف الأساسية للدولة وهي من تضع قوانينه وترعاه، ومن خلاله يتم إقتطاع نسب مشاركته سواء من العمال أو أرباب العمل، وهو بدوره يقدم منافع لمنفعيه، من هنا تأتي أهمية تدخل الدولة كضامن لإستثماراته، مما يضفي طابع الإستقرار على هذه الإستثمارات، ويكون ذلك من خلال تمثيل الدولة (الحكومة) بأعضاء مجالس إدارات مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي التي ترسم نهج وسياسة الإستثمار (الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي، 2010).

## • تحقيق أكبر معدل لإستثمار الفائض المالي

ويكون ذلك من خلال دراسة دقيقة لخطة الإستثمار حتى يتم ضمان عدم ضياع الفائض المالي كلياً أو جزئياً بالتحسب للمخاطر والإبتعاد قدر المستطاع عن المحاذير والمغامرة وأخذ الإحتياطات اللازمة إزاء الأزمات الإقتصادية.

## • التنوع الإستثماري

يلعب الإستثمار دوراً هاماً في إستمرارية قدرة المؤسسة على مواجهة التزاماتها المالية تجاه المشتركين بها، فعوائد الإستثمارات تعتبر مصدر دخل رئيسي بالإضافة إلى الإستثمارات الشهرية من قبل العاملين وأرباب العمل، وهذا يستوجب أن يتم توزيع الإستثمارات وفقاً لاستراتيجية تهدف إلى تحقيق عوائد استثمارية طويلة المدى، ولكي نتمكن من تحقيق هذا الهدف

الإستراتيجي لا بد من أن يتم تنويع الإستثمار بطريقة تضمن تحقيق أفضل عوائد ممكنة وعند أقل مستوى من المخاطر، بحيث يتم اختيار أفضل مزيج إستثماري ويكون ذلك وفقاً لمعايير محددة وهي: الأداء الإستثماري السابق للمؤسسة، الظروف الإقتصادية السائدة في الدولة، كذلك المعايير الدولية في إدارة صناديق التأمين الإجتماعي، بحيث تتفق هذه المعايير مع ظروف وأهداف الإستثمار داخل الدولة للوصول في النهاية إلى تحقيق الهدف الإستراتيجي للنظام والمتمثل في المحافظة على القيمة الحقيقية لأصول المؤسسة. كما يجب أن يتم تنويع الإستثمارات بناء على أسس إقتصادية وليس على أسس المضاربات السريعة بحيث يتم الحد من التغيرات والتقلبات السريعة التي تحكم أسواق الإستثمار (خطاب، 2010).

#### • التوجه نحو الإستثمار المسؤول

وهذا يعني أنه لا بد من دراسة العوامل البيئية والإجتماعية وعوامل حوكمة الشركات من أجل إتخاذ القرار المناسب حول أي القطاعات الإستثمارية التي من المفروض توجيه إستثمارات الصناديق إليها بدرجة أكبر، حيث يشير (Louche, 2004) إلى أنه لا بد من مراعاة الجانب الأخلاقي في الإستثمار، فمثلاً يتم التوجه إلى الإستثمار في الشركات التي لديها مسؤولية مجتمعية أكثر من غيرها، بحيث يتم ممارسة ضغوط قسرية على بعض الشركات من أجل أن يكون لها إسهامات مجتمعية، وهنا يظهر أن الإستثمار المسؤول يؤثر على شرعية الشركات، بحيث يتم الإمتثال لمعايير الإستثمار المسؤول (الإستدامة المالية) (Louche, 2004).

كما يرى كل من (Clark and Hebb, 2005) أن سمعة الشركات في السوق الإستثماري تلعب دوراً محورياً في تحديد أحقية أو أسبقية الشركات التي يجب أو يستحسن الإستثمار بها، فالخوف من الخسائر المالية المحتملة التي من الممكن أن تلحق بالإستثمارات بسبب سمعة هذه الشركة أو تلك، يجعل من قرار الإستثمار من عدمه أكثر حساسية (Clark & Hebb, 2005).

علاوة على ذلك، فإن اللوائح الخاصة بصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي وخاصة بما يتعلق باستراتيجيات الإستثمار قد حددت أن "تنظيم وإدارة أصول صناديق المعاشات التقاعدية

يجب أن تستند إلى تحقيق هدف توفير راتب تقاعدي للمتقاعدين من الصندوق، والتأكد من أن وظيفة إدارة الإستثمار متوافقة مع مبادئ الحيطة والأمان والربحية والسيولة باستخدام إدارة المخاطر ومفاهيم مثل التنويع ومطابقة الأصول والخصوم " (OECD,2006).

وبشير كل من Richardson and Cragg (2010) إلى أنه وفقاً لمعايير الإستثمار المسؤولة فإن صناديق المعاشات التقاعدية يجب أن تضمن ربح مرضٍ، وفي بعض الأحيان فإن الإستثمار المسؤول يستلزم في الواقع أهدافاً متضاربة، فهو من ناحية يهدف إلى تحقيق العائد المالي على المدى الطويل، ولكن من ناحية أخرى لا يزال يأخذ بالحسبان العوامل البيئية والاجتماعية والحوكمة (Richardson and Cragg,2010).

#### • تنوع الأصول جغرافياً

وهذا يعني أن يكون هناك تنوع في الإستثمارات من حيث حجم الإستثمار داخل الدولة أو خارجها، ويحدد ذلك من خلال ضوابط يقرها مجلس إدارة صندوق التقاعد والضمان الإجتماعي في كل بلد، ففي المملكة العربية السعودية على سبيل المثال تبلغ نسبة الإستثمارات 62% داخليا مقابل 38% خارجياً، وهو ما موجود بنسب متفاوتة ما بين الإستثمار في الداخل والإستثمار في الخارج في كل من الأردن وسوريا وعمان، وينعكس هذا التنوع على عدة أمور منها الربحية وتقليل المخاطر (خطاب،2010).

#### • وضوح الأهداف

يعتبر وضوح الأهداف أحد المبادئ والاعتبارات المهمة التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند الحديث عن استثمارات صناديق الضمان الإجتماعي، لذلك يجب علينا مسبقاً معرفة الغرض من هذه الإستثمارات، فالأموال بالدرجة الأولى تستثمر من أجل العمل على تنميتها وزيادتها والحصول على فوائد وعوائد تساعد في دفع الإلتزامات التي يكون مطلوب من هذه الصناديق الوفاء بها تجاه المتقاعدين، وهذا بدوره يرسم خريطة طريق واضحة لأوجه الإستثمار من حيث تنويعه ويكون له الأثر الكبير في أن تحقق هذه الإستثمارات أهدافها.

## • الإستقلال عن التدخل السياسي

من أجل الإستثمار الفعال والناجح يجب أن تبقى القرارات المتعلقة باستثمارات صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي قرارات تتفق مع الأهداف المحددة، وسليمة وبعيدة كل البعد عن التدخلات السياسية، ويجب أن تتمتع إدارات هذه الصناديق باستقلال تام في عملها وقراراتها عن الحكومات، ويكون ذلك من خلال رفع تمثيل ممثلين أصحاب العمل والنقابات العمالية والأشخاص المؤمن عليهم في مجالس إدارة صناديق الضمان الإجتماعي، ولا يعني ذلك تهميش الدور الحكومي، بل يكون الدور الحكومي دور رقابي تنظيمي بالدرجة الأولى ويعمل جنباً إلى جنب في تكامل للأدوار مع ممثلي الجهات العمالية والنقابية وأصحاب العمل (Tamagno,2001).

ثالثاً: مجالات إستثمار أموال التأمينات الإجتماعية (أموال صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي)

تعتبر سياسة إستثمار أموال التأمينات الإجتماعية واحدة من أهم المسائل الأساسية في نظم المعاشات التقاعدية، فهي تلعب دوراً هاماً ورئيسياً في تحديد العائد المستقبلي على الإستثمار الذي يعتبر من أهم العوامل التي تحدد مدى إستقرار وإستدامة النظام مالياً، مع الأخذ بعين الإعتبار أنه في بعض أنظمة التأمينات الإجتماعية وخاصة أنظمة المنافع المحددة " Defined Benefits"، فإن العائد على أصول صندوق أموال التأمينات الإجتماعية يتأثر بعوامل أخرى إلى جانب المخاطرة، مثل التذبذبات في معطيات سكانية كتوقع الحياة، أو إقتصادية كزيادات الأجور، وغيرها، ويكون هذا حتى وإن تم إتباع سياسات إستثمارية متحفظة نوعاً ما.

وباختلاف أنظمة التأمينات الإجتماعية فإن استثمار أموال التأمينات الإجتماعية يأخذ عدة أشكال ضمن محفظة مالية متنوعة، حيث أوضح (خطاب، 2010) أهم نماذج الإستثمار التي من الممكن الإستثمار بها:

## 1- الإستثمار في البنية التحتية

يعتبر خيار الإستثمار في البنية التحتية واحداً من الخيارات المطروحة لدى مدراء الإستثمار في صناديق المعاشات التقاعدية وذلك بحثاً عن العائد المرتفع في إطار الإستثمار طويل الأجل الذي يتناسب وطبيعة أموال التأمينات الإجتماعية، حيث يتسم بالتنوع في طرق الإستثمار وكذلك وجود مخاطر مختلفة، كالمخاطر البيئية والمخاطر التي تتعلق بالتغيرات التشريعية والسياسية، مما يتطلب حرصاً من نوع خاص أثناء إدارة أموال التأمينات الإجتماعية المستثمرة في هذا المجال، وكانت بداية الإستثمار في المشاريع الخاصة بالبنية التحتية قد بدأت بها صناديق التقاعد الأسترالية والكندية، فهي تعتبر مستثمر نشط في هذا الجانب، حيث بدأت بهذا النوع من الإستثمارات قبل أكثر من 10 سنوات، ويشكل حجم الإستثمارات في هذا القطاع ما يزيد عن 10% من إجمالي إستثماراتهم، تبعها في ذلك وإن كان بوتيرة أقل، صناديق التقاعد الأوروبية والأمريكية، جاء هذا الإهتمام بالإستثمار بمشاريع البنية التحتية نظراً لأهميتها، فهي وسيلة لضمان تقديم السلع والخدمات التي تعزز الإزدهار والنمو وتسهم في نوعية الحياة، بما في ذلك الرفاه الإجتماعي وصحة وسلامة المواطنين، ونوعية بيئتهم وهي كغيرها من الإستثمارات تعمل على زيادة القدرة الإنتاجية في الإقتصاد (Croce,2011).

ويشير Croce(2011) إلى أن البنية التحتية تنقسم عادة إلى قطاعات إقتصادية وإجتماعية، بحيث تشمل القطاعات الإقتصادية عادة النقل مثل (الموانئ والمطارات والطرق والجسور والأنفاق ومواقف السيارات)، الخدمات مثل (شبكات توزيع الطاقة والتخزين وتوليد الطاقة والمياه والصرف الصحي والنفايات)، الإتصالات مثل (الشبكات الثابتة / المتنقلة والأبراج والأقمار الصناعية)، والطاقة المتجددة. أما بما يتعلق بقطاع البنية التحتية الذي يندرج تحت البنية التحتية الإجتماعية فهي تشمل: المدارس والمستشفيات والمباني الدفاعية والسجون والملاعب.

## 2- الإستثمار في سوق الأوراق المالية

النموذج الثاني للإستثمار لأموال صناديق التأمينات الإجتماعية هو توجيه موارد هذه الصناديق أو جزء منها للإستثمار في أسواق الأوراق المالية، من خلال حيازة الأسهم أو

السندات وخاصة الحكومية، وتظهر كثير من الدراسات أن معدل العائد على الإستثمار في بعض الدول أعلى في المتوسط من نظيره المتحقق من الإستثمار في الأدوات المالية عديمة المخاطرة مثل أدونات الخزينة، التي تمثل النسبة الغالبة في إستثمار تلك الصناديق.

ويتسم هذا النوع من الإستثمار بارتفاع درجة المخاطرة نظراً لطبيعة هذه الأموال التي تمثل حقوق العاملين المشتركين ومستحي المعاشات.

وتكون أوجه هذا الإستثمار من خلال شراء أسهم أو سندات أو أدونات خزينة والإستفادة من توزيعات الأرباح وارتفاع القيمة السوقية لهذه الأدوات.

### 3- الإستثمارات البديلة

تعريف الإستثمارات البديلة مائع وواسع إلى حد ما، فهي ليست أسهم تقليدية، أو سندات، أو نقد محتفظ به بشكل مباشر أو في صناديق مشتركة. يتم تصنيف جميع الإستثمارات الأخرى على أنها "بدائل"، وتنقسم هذه البدائل إلى أربع فئات رئيسية وهي: الأسهم الخاصة وصناديق التحوط والعقارات والسلع (Aberdeen Asset Management, 2017)

#### - الأسهم الخاصة

تتضمن الأموال التي تشتري الشركات وتعيد هيكلتها وتبيعها، بحيث يحصل المستثمر على عوائد من مكاسب رأس المال، حيث يقوم الشريك العام بتصفية شركات محفظته ويعيد رأس المال إلى مستثمري الصندوق، ينطوي هذا النهج على أفق زمن طويل، ويصف البعض العائدات على الأسهم الخاصة بأنها "منحنى J" حيث يظهر الإستثمار خسائر لعدة سنوات بعد الشراء تليها عوائد قوية في وقت لاحق، نظراً لاختلاف أداء الأسهم الخاصة بشكل كبير، ويجب أن يكون لدى المستثمر القدرة على اختيار الصندوق المناسب

#### - صناديق التحوط

تشمل صناديق التحوط مجموعة متنوعة من الإستراتيجيات، يهدف البعض إلى التحوط من مخاطر السوق من خلال توفير عوائد ثابتة بغض النظر عن تحركات السوق الأوسع،

ويهدف البعض الآخر إلى إضافة التعرض لمخاطر السوق وتحقيق عوائد أعلى. (Connor,2005) وهناك صناديق صناديق التحوط بحيث يتم اللجوء إلى الإستثمار استراتيجياً في صناديق تحوط أخرى، وهذا بدوره يمكن أن يخفف بعض التعقيد في اختيار الصناديق وتنويع استراتيجيات صناديق التحوط التي تكون موجودة أصلاً. في حين أن بعض الخبراء ينظرون إلى صناديق التحوط على أنها استراتيجيات تداول بدلاً من فئة أصول، فإن هيكल الرسوم الفريد الخاص بهم يستدعي اعتبارهم فئة أصول منفصلة (Fung,2008).

#### - العقارات

بما يتعلق بالإستثمار في العقارات فهو يشمل الإستثمار في العقارات التجارية والسكنية، بشكل مباشر أو من خلال صناديق الإستثمار العقاري المتداولة بشكل عام، يمكن أن توفر العقارات علاوة السيولة بالنسبة للأصول التقليدية ويمكن أن تخدم كتحوط ضد التضخم. ومع ذلك فإن تحليل عوائد هذه الإستثمارات ليس سهلاً لأن تقدير العائدات غير المحققة يعتمد على إجراءات تسعير التقييم، والتي قد لا تعكس دائماً القيمة السوقية للعقار بدقة.

#### - السلع

تعتبر السلع أصول حقيقية ذات قيمة إقتصادية جوهرية للإستهلاك (المنتجات الزراعية أو الحيوانية) أو للتصنيع (المعادن أو الطاقة)، تستند قيمتها إلى ديناميات السوق للعرض والطلب، وللسلع عموماً ارتباط منخفض مع فئات الأصول التقليدية وترتبط ارتباطاً كبيراً بالتضخم (وبالتالي توفر تحوطاً ضد إرتفاع مستويات الأسعار) وفيها أيضاً سيولة مرتفعة وخاصة عند تداولها من خلال العقود المستقبلية.

بشكل عام، تميل الإستثمارات البديلة إلى أن تكون أكثر مخاطرة وأقل سيولة (باستثناء صناديق الإستثمار العقاري وعقود السلع الآجلة) من الأسهم التقليدية والدخل الثابت، وبالتالي فإن المستثمرين لديهم الفرصة لكسب علاوة المخاطرة وعلاوة السيولة. ويجادل مؤيدو الإستثمارات البديلة بأن العوائد على العديد من البدائل غير مرتبطة بالعائدات في سوق الأوراق

المالية، حتى يتمكنوا من إضافة التنويع إلى المحفظة والمساعدة في التخفيف من التقلبات (Ilmanen,2012)

ومن ناحية أخرى، تنطوي الإستثمارات البديلة على عدد من التحديات، أولاً: غالباً ما تكون هذه الإستثمارات معقدة، وقد لا يفهم الكثير من المستثمرين تماماً الطبيعة الدقيقة للمنتجات والمخاطر المرتبطة بها. ثانياً: في العديد من الحالات، من الصعب إجراء تقييمات سنوية لقيمة الإستثمار. ثالثاً: تنطوي على رسوم معقدة وعالية. وأخيراً يمكن أن تشكل حقيقة أن هذه الأصول غير سائلة بشكل عام مخاطر للمستثمرين الذين يحتاجون إلى السيولة.

بشكل عام، لم تكن هذه الإستثمارات البديلة مكوناً مهماً للحافظات للمؤسسات قبل 25 عاماً، وفي هذه الأيام أصبحت كذلك، وارتفعت شعبيتها، خاصة أن التنبؤات تشير بأن الأسهم التقليدية ستنتج عائدات منخفضة نسبياً في المستقبل. وفي الوقت نفسه، كانت أسعار الفائدة تتجه نحو الإنخفاض، مما يجعل السندات أقل جاذبية أيضاً (Rauch,2013).

#### 4- القروض

توجه مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي جزءاً من استثماراتهما على شكل قروض تمنح لعدة جهات منها:

- إقراض الحكومة أو الهيئات التابعة لها.
- قروض برهون عقارية أو أوراق مالية أو بضائع
- قروض شخصية للمنتفعين بالصناديق، بحيث يتم إقراض نقدي للمنتفعين بالصناديق بضمان حقوقهم في الضمان الإجتماعي، وهذا النوع من الإقراض في الغالب يكون استهلاكياً ولا يحقق التنمية الإقتصادية للبلاد، رغم أنه قد يكون فيه تنمية إجتماعية محدودة لأن القرض قيمته بسيطة (كوكو، 2012).

## المبحث الرابع: الإستدامة المالية في صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي

### مقدمة

في ظل ما يشهده العالم من تغيرات وأزمات إقتصادية واختلالات مالية كثيرة، أدى ذلك إلى زيادة حدة التضخم على المستوى العالمي الأمر الذي يستلزم زيادة مبالغ رواتب ومخصصات التقاعد دورياً من أجل الحفاظ على قوتها الشرائية وفي ذلك ضماناً لحياة كريمة لأصحاب المعاشات ومستحقيها.

وفي ظل هذا الوضع وجدت مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي ذاتها أمام تساؤلات حول مدى إستدامة قدرتها المالية على الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها تجاه المنفعين وذويهم المستحقين للحقوق التقاعدية، خاصة بعد الأزمة المالية العالمية عام 2008، التي أثرت بشكل سلبي على معظم البنوك العالمية وشركات التأمين (نجيب، 2013).

لذلك وحيث أن أغلب أنظمة التقاعد والتأمينات الإجتماعية في مختلف دول العالم تواجه مشاكل مالية كبيرة تهدد استمراريتها في المستقبل القريب والبعيد، تسعى أغلب الدول، إلى أن تكون الأولوية الكبرى في سياستها التأمينية هي تحقيق ديمومة واستمرارية أنظمة التقاعد والتأمينات الإجتماعية، لكي تستطيع أن تفي بالالتزامات المترتبة عليها في المستقبل (الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الإجتماعية، 2012).

هذا ولا تكون استدامة نظم التقاعد والضمان الإجتماعي في خطر إلا إذا لم تعد قائمة على توافق آراء مجتمعي واسع. ويكون توافق الآراء المجتمعي في خطر إذا اعتبرت المخططات غير واقعية أو متعارضة مع جدول أعمال السياسات الإجتماعية والإقتصادية – وإذا اعتبرت غير ملائمة من الناحية الإجتماعية أو غير مستدامة من الناحيتين المالية أو الإقتصادية، أو إذا نظر إليها على أنها تدار إدارة سيئة ومبذرة (مؤتمر العمل الدولي، 2011).

## أولاً: العوامل التي تؤثر على إستدامة أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي

إن أهم العوامل المؤثرة في إستمرارية أنظمة التقاعد والتأمينات الإجتماعية، هو اختيار التصميم لنظام التقاعد في حد ذاته، ومدى تأثيره بالعوامل الديمغرافية والإقتصادية، خاصة أن النظام الشائع في أغلب دول العالم يركز على نظام التمويل المسمى بـ " الدفع عند التكبد " (Pay As You Go) وذو منفعة محددة.

ومن أهم سمات هذا النظام السخاء والتكافل، ويهدف بالأساس إلى تحقيق مبدأ العدالة وتعزيز الثقة والترابط بين مختلف الأجيال في المجتمع الواحد، وينعكس هذا الترابط من خلال منهجية تمويله وسير عمله، إذ إن المساهمات الحالية لمشتري النظام تساهم في تمويل منافع المتقاعدين الحاليين، فكلما كان الفرق بين عدد المشتركين وعدد أصحاب المعاش في النظام كبيراً، كلما كانت قدرة النظام على تمويل المزايا وعلى الإستمرارية أعلى.

كما أن هذا النظام غير محدد الآجال، ويبني على سياسة التمويل المرتكزة على الإستثمارات وليس على سياسة الإستثمار (الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الإجتماعية، 2012).

كما يشكل التحول الديمغرافي القادم تحدياً مالياً كبيراً على الميزانية الخاصة بمؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي، ويرى (kitao 2011) أنه لا بد من الإنتباه لهذا الجانب المهم جداً الذي يؤثر بشكل رئيسي على الإستدامة طويلة الأجل لأنظمة التقاعد، مع ضرورة إجراء شكل من أشكال الإصلاح لسد الفجوة في الميزانية لهذه الأنظمة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية نما متوسط العمر المتوقع بشكل كبير من 75 عاماً في عام 1950 إلى 82 عاماً في عام 2000، ومن المتوقع أن يستمر النمو مع توقعات أن يصل متوسط العمر لـ 88 عاماً بحلول نهاية هذا القرن. كما أن معدل المواليد انخفض انخفاضاً حاداً خلال العقود الماضية وانخفض معدل الخصوبة الإجمالي من أعلى من 3 في عام 1950 إلى ما يزيد قليلاً عن 2 في عام 2000. ومن المتوقع أن ترتفع نسبة الإعالة سريعاً من 22% الحالية وتصل إلى 38% في عام 2050 و 45% في عام 2100. وهذا يعني أن المزيد من المتقاعدين سيتلقون فوائد، بينما سيكون هناك

عدد أقل نسبياً من العمال الذين يساهمون في النظام من خلال اشتراكاتهم والضرائب على الرواتب (Kitao,2011).

يتمتع الاتحاد الأوروبي بسلطات محدودة لتنسيق شكل ومستوى الضمان الاجتماعي والمعاشات التكميلية في الدول الأعضاء. ومع ذلك، فإن الضمان الاجتماعي الأساسي موضوع ساخن بسبب العبء الثقيل والمتزايد على الإنفاق العام. أصبحت تكلفة تمويل الضمان الاجتماعي قضية مهمة للدول الأعضاء في تحقيق الأهداف المالية وضمان الجدوى الاقتصادية العامة. تشمل منشورات الاتحاد الأوروبي الحديثة التي تركز على موضوع الشيخوخة وتأثيرها على الضمان الاجتماعي، تقارير الشيخوخة لعامي 2009 و 2012 (European Commission, 2009, 2012) الورقة الخضراء (European Commission, 2010)، الورقة البيضاء. والمعاشات التقاعدية المستدامة (European Commission, 2012) ونظم المعاشات التقاعدية في الاتحاد الأوروبي - الالتزامات الطارئة والأصول في القطاعين العام والخاص (European Parliament, 2011).

إن تمويل معاشات نظام (Pay-as-you-go) سواء في أنظمة التقاعد أو أنظمة الضمان الاجتماعي لا يعتمد على أداء أسواق الاستثمار، ولكنه يعتمد على مجموعة واسعة من العوامل الديمغرافية وسوق العمل أكثر من خطط التقاعد الخاصة، بحيث يجب النظر إلى إستدامة نظام الضمان الاجتماعي من حيث عبء التمويل في المستقبل على جميع العاملين في الاقتصاد الوطني من أجل دفع الفوائد الموعودة لأولئك الذين لم يعودوا يعملون. وعندما يتحدث الناس عن شيخوخة السكان في هذا السياق، فإنهم يشيرون عادة إلى أنه سيكون هناك عدد أقل من العمال في السنوات المقبلة لتمويل الإستحقاقات المستحقة لكل متقاعد (أو مستفيد) (Groupe Consultatif Actuariel European, 2012).

عامل آخر يؤثر بشكل كبير في إستدامة أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي مالياً، ألا وهو العمالة، فالبطالة واحدة من التحديات الرئيسية للإقتصاد الأوروبي والعالمي ومن حيث نظام التقاعد تشكل العمالة نقطة البداية لإستدامة الإنفاق والإستهلاك، والأهم هو القدرة التنافسية

واستدامة العمالة، والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالديناميات والنجاح العام للإقتصاد. فمثلاً يعاني نظام التقاعد في سلوفاكيا من مخاطر محتملة بسبب تدني نسبة العمالة وانخفاض فرص العمل نسبياً، الأمر الذي يعني تدني نسبة الإشتراكات الموردة لصندوق التقاعد، مما يؤثر على قدرة صندوق التقاعد على الوفاء بالتزاماته المستقبلية تجاه المنتفعين وذويهم ( Rievajová, 2015).

### ثانياً: خيارات تحقيق الإستدامة المالية في صناديق التقاعد والضمان الإجتماعي

تحقيق الإستدامة المالية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي هو الهدف الأسمى الذي تسعى جميع هذه الصناديق إلى تحقيقه، وهناك العديد من الخيارات التي تستطيع أن تنتهجها هذه الصناديق لمحاولة تحقيق هذا الهدف المنشود، وهو ما سيتم مناقشته وتوضيحه فيمايلي:

يعتبر رفع نسبة مساهمة كل من الموظف وصاحب العمل المقتطعة من راتب الموظف لصالح صندوق الضمان الإجتماعي أحد الطرق والخيارات التي من الممكن اللجوء إليها لتحقيق الإستدامة المالية المنشودة، حيث تلجأ كثير من الدول إلى العمل على رفع هذه النسبة للمساهمة في زيادة الإيرادات لصالح الصناديق، الأمر الذي يساعدها في توسيع استثماراتها وبالتالي زيادة أرباحها وانعكاس ذلك على الملاءة المالية لها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية وفي المدة من 1980 وحتى 1990 إرتفع معدل المساهمة بما مجموعه 2.24 نقطة مئوية مقسمة على كل من العامل وصاحب العمل، وفي عامي 2011 و 2012 تم تخفيض جزء الموظف مؤقتاً بمقدار 2% كحافز إقتصادي لتشجيع التوظيف، ولكن وبعد ذلك وفي عام 2013 تم إنهاء التخفيض وارتفعت نسبة المشاركة بمقدار نقطتين (Baker and Woo,2014).

الأمر الآخر الذي يمكن اللجوء إليه لإجراء عملية إصلاح لأنظمة التقاعد هدفها تحقيق الإستدامة المالية لهذه الأنظمة هو رفع سن التقاعد فالتغييرات في سن التقاعد هي السمة الأكثر شيوعاً لحزم الإصلاح، والأساس المنطقي لهذه التغييرات واضح، بدءاً من الستينات، بدأ متوسط

العمر المتوقع في النمو بسرعة لكل من الرجال والنساء، لكن العديد من الدول خفضت سن التقاعد حيث انخفض متوسط العمر الذي يمكن للعاملين فيه أن يحصلوا على معاش تقاعدي في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، للرجال من 64.5 سنة في عام 1958 إلى 62.2 في عام 1993 وللنساء من سن 61.8 إلى 60.7 سنة (Turner, 2007).

فيما عكست الإصلاحات الأخيرة لدول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD توجه معظم دول المنظمة إلى العمل على رفع سن التقاعد لكل من الرجال والنساء، وعند إكمال هذه الإصلاحات، سيكون لدى معظم دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية سن تقاعدي قياسي يبلغ 65 عاماً، رغم أن سن التقاعد في الدنمارك وألمانيا وآيسلندا والنرويج والمملكة المتحدة يبلغ 67 عاماً أو أكثر، كما يظهر في الأشكال (1) و (2) .

ومع ذلك، فإن سن التقاعد الفعلي - العمر الذي يتوقف فيه الأشخاص عن العمل فعلياً - أقل في المتوسط من سن التقاعد العادي في معظم البلدان (OECD, 2006). كانت استجابة السياسة العامة التي تبنتها بعض دول المنظمة تشجيع العمال الأكبر سناً على البقاء في وظائفهم عن طريق تغيير حوافز التقاعد للتقاعد، تم إغلاق الطرق المؤدية إلى التقاعد المبكر، والتي تم إدخال الكثير منها في سبعينيات القرن الماضي استجابة للبطالة المرتفعة والمتزايدة. فقد تم فرض عقوبات على التقاعد المبكر في برامج معاشات الشيخوخة أو زيادتها في العديد من البلدان، بما في ذلك النمسا وألمانيا وإيطاليا. وبالمثل، زادت بلدان مثل فرنسا والسويد من عدد سنوات المساهمات المطلوبة للحصول على معاش تقاعدي كامل. كما أدخلت بعض البلدان تحسينات وعلاوات يتم دفعها للأشخاص الذين يتقاعدون بعد سن التقاعد العادي، كإسبانيا والمملكة المتحدة. جميع هذه التدابير تهدف إلى تقليل إستحقاقات المعاش التقاعدي المبكر بمقدار يتوافق مع كل من المبلغ المنخفض للإشتراكات التي يدفعها العامل والزيادة في الفترة التي يمكن للعامل أن يتوقع خلالها تلقي مدفوعات المعاش التقاعدي (Queisser and Whitehouse, 2006).

كما بالإمكان اللجوء لتغيير نموذج نظام التقاعد، فقد إختارت عدد من البلدان الإصلاح الشامل لمحاولة الوصول لاستدامة مالية لأنظمتها، فكانت السياسة الأكثر شيوعاً هي إزالة كل أو

جزء من نظام المنافع المحددة (DB) واستبداله بنظام المساهمات المحددة (DC)، وفي هذا النظام يعتمد المعاش التقاعدي على المساهمات والفائدة المكتسبة عليها، فقد أدخلت كل من هنغاريا والمكسيك وبولندا وجمهورية سلوفاكيا والسويد جميعها حسابات فردية إلزامية يديرها القطاع الخاص لتحل محل جزء من تقاعد القطاع العام.

كما يمكن اللجوء لإجراء تغيير آخر في نموذج دخل التقاعد وهو التحول من نظام المنافع المحددة (DB) إلى الحسابات الإفتراضية، حيث تم تصميم هذه المخططات، المعتمدة حالياً في إيطاليا وبولندا والسويد، لتقليص بعض مزايا نظام (DC)، وغالباً ما يطلق عليها أنظمة المساهمة المحددة الإفتراضية (NDC) notional defined-contribution، وفقاً لهذا النظام يعتمد المعاش التقاعدي على المساهمات، ولكن على عكس نظام المساهمات المحددة، تحدد الحكومة سعر الفائدة الإفتراضي، وغالباً ما يرتبط بنمو الأجور أو الناتج المحلي الإجمالي.

هذا وتشترك الإصلاحات في أنظمة المعاشات التقاعدية في ميزة واحدة مهمة وهي: أن المعاشات التقاعدية سوف تتكيف تلقائياً في المستقبل مع التغيرات في متوسط العمر المتوقع، فعندما يتم تجميع المساهمات لموظف ما في حسابه الفردي، يتم تحويله عادة إلى دفع معاش تقاعدي منتظم عند التقاعد. وستكون الأقساط أقل كلما كان متوسط العمر المتوقع في وقت التقاعد أعلى لأنه سيتم دفع المعاش لفترة أطول (Martin and Whitehouse, 2008).

هذا ويرى (Aldoqi, 2017) نقلاً عن (Martin and Whitehouse, 2008) أنه بالإمكان اللجوء إلى عدة تدابير تهدف إلى خفض المعاشات التقاعدية، وبالتالي محاولة الوصول بصناديق التقاعد إلى مراحل متقدمة من التوازن المالي والاستدامة المالية لهذه الصناديق من خلال: تخفيض معدل استبدال المعاشات التقاعدية، وزيادة سنوات العمل المحسوبة في متوسط الراتب لحساب المعاشات التقاعدية، التقليل من المنافع الممنوحة في حالات التقاعد المبكر، وزيادة المساهمات و/أو زيادة سن التقاعد، ومع ذلك يبرز تحدي آخر ألا وهو ضرورة الحفاظ على معاش كاف للمستفيدين الحاليين والمستقبليين.

## الدراسات السابقة

### أولاً: الدراسات العربية

#### 1- دراسة (أبو بكر، 2013) "دور استثمار أموال واحتياطات التأمينات الإجتماعية في دعم وتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية: بالتطبيق على جمهورية مصر العربية"

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم الدور الذي تقوم به السياسة الإستثمارية لنظام التأمينات الإجتماعية في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية في ظل المتغيرات الإقتصادية الحديثة في مصر، وذلك من خلال ، توفير التمويل اللازم للخطة العامة للدولة، وضمان العائد الملائم على أموال التأمينات الإجتماعية.

واستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي في دراسته، وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: إن أموال نظام التأمينات الإجتماعية هي حقوق المؤمن عليهم والمستفيدين منها، ولذا لا يجب أن تستخدم هذه الأموال في تمويل العجز الحكومي ولكن يجب أن تستخدم في تحسين الوضع المعيشي والصحي لأصحاب المعاشات والمستفيدين منهم، كما إن السياسات الإستثمارية لأموال التأمينات الإجتماعية التي تنتهجها الهيئة القومية للتأمين الإجتماعي تعد من السياسات المتحفظة، حيث تبلغ إستثمارات الهيئة في صكوك الحزاة العامة للدولة ما يعادل 70% من إجمالي استثمارات أموال التأمينات الإجتماعية، وتدر هذه الصكوك عائد ثابت ومضمون من الدولة.

وقد أوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات، منها: ضرورة التركيز على المجالات الإستثمارية التي تحقق أهداف الأمان والربحية ذات المخاطر المحدودة وتقليل التركيز على الإستثمار في الأدوات المالية ذات المخاطر العالية، وتوجيه استثمار أموال التأمينات الإجتماعية لإحداث التنمية المستدامة التي تسهم في خلق فرص عمل جديدة للشباب وتشتمل كذلك على تحقيق أهداف إجتماعية.

## 2- دراسة (الأفغاني، 2013) "أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الإقتصاد الفلسطيني"

هدفت هذه الدراسة إلى بيان العوامل التي تؤثر على استدامة أنظمة التقاعد المعمول بها في فلسطين، وتحديد كيفية استثمار أموال هيئة التقاعد الفلسطينية وأهميتها في تحقيق الإستدامة المالية.

حيث استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج التحليلي الوصفي والكمي، وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: أن الظروف المالية التي واجهت المحافظ الإستثمارية لهيئة التقاعد الفلسطينية في عام 2008 م، هي نفسها التي واجهت المحافظ الإستثمارية في جميع أنحاء العالم، وإن ما يميز محافظ الهيئة، أن نسبة الإستثمار في الأسهم كانت أقل من 40% من قيمة مجموع أصول المحفظة، وهو ما جعل التعرض للخسائر في قيمة الأسهم أقل من غيرها من المحافظ الإستثمارية في العالم، كما أن الجزء الأكبر من أموال هيئة التقاعد الفلسطينية قد تم توظيفها بغرض الربح، وليس في مشاريع إستثمارية منتجة من شأنها إضافة قيمة إنتاجية في الإقتصاد وتخفيف حدة البطالة والفقر.

وخرجت الدراسة بعدد من التوصيات، منها: ضرورة العمل على استثمار أموال هيئة التقاعد الفلسطينية بشكل متوازي، في استثمارات إنتاجية، بجانب توظيف لرؤوس الأموال الهادفة للربح، لزيادة تحقيق الشق الإقتصادي والإجتماعي الذي تتبناه الهيئة في وثائقها، بالإضافة إلى العمل على إنشاء منظومة لإدارة مخاطر الإستثمار، سواء كانت مخاطر تشغيلية أو مخاطر سيولة، أو مخاطر سياسية، أو إقتصادية، أو مخاطر إلزام، حتى يتم تحديد موقف الهيئة تجاه هذه المخاطر، وإمكانية أن تتحمل الهيئة لهذه المخاطر أو قدرتها على التخفيف من حدتها أو معالجتها من عدمه.

## 3- دراسة (كوكو، 2012) "نظام الضمان الإجتماعي ودوره في التنمية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية"

هدفت هذه الدراسة إلى التعريف بنظام الضمان الإجتماعي في السودان وفلسفته وأهدافه وآثاره، بالإضافة إلى شرح النواحي الإقتصادية والنواحي السياسية والإجتماعية بما يتعلق

بالضمان الاجتماعي، إضافة إلى التعريف بوسائل الضمان الاجتماعي العلاجية والوقائية والإنشائية.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: هناك كثير من نصوص قانون الضمان الاجتماعي في السودان بحاجة إلى تعديل لتصبح تتماشى مع رؤية السودان بالعمل على إجراء تنمية اجتماعية وسياسية.

وأوصت الدراسة بعدة توصيات، منها: ضرورة توجيه استثمارات الضمان الاجتماعي في السودان للاستثمار في بناء السكن الشعبي للشرائح الضعيفة لما له من مردود في المجال الاجتماعي والسياسي. وتعديل نصوص قانون الضمان الاجتماعي في السودان بإضافة نصوص قانونية تغطي المخاطر الاجتماعية كإعانات الكوارث ومعاشات البطالة لما لها من دور في التنمية السياسية والاجتماعية.

#### ثانياً: الدراسات الأجنبية

### 1- دراسة (Horbunova&others,2018) ” Financial sustainability of the “state pension system of Ukraine

هدفت هذه الدراسة إلى دراسة الجوانب المالية المتعلقة بنظام المعاشات التقاعدية الحكومية الأوكرانية ودراسة العلاقات الاقتصادية بين عمليات تشكيل الموارد المالية لصندوق المعاشات التقاعدية لأوكرانيا وحجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي، حيث تم بحث الإستدامة المالية لنظام المعاشات الحكومية في أوكرانيا وتم تحديد العوامل المحددة لعمله المستقر في الأعوام 1999-2007، والتي يمكن أن تؤثر على عملية التكوين والإستخدام الفعالين لمواد المعاشات التقاعدية لتحديد الإتجاهات الإستراتيجية لإصلاح نظام التقاعد.

استخدم الباحث الطرق العامة والخاصة للمعرفة العلمية، بالإضافة إلى طرق الحث والإستبط والتحليل والتوليف خلال دراسة الجوانب العملية والنظرية لتوفير المعاشات.

وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: إرتفاع العجز في صندوق المعاشات التقاعدية بشكل مستمر من 6 مليار غريفنا في عام 2008 إلى 141.3 مليار غريفنا في عام 2017، وهذا يرتبط بعدد من العوامل الموضوعية والذاتية التي تؤثر على تكوين إيرادات صندوق المعاشات التقاعدية. كما حدثت أهم التغييرات في ديناميكية المصادر الخارجية لتمويل العجز في صندوق المعاشات التقاعدية، لأول مرة، حصل جذب للأموال من أجل تغطية العجز، ففي عام 2005 كان المبلغ 16.34 مليار غريفنا، وفي عام 2006، تم تخفيض مبلغ هذه الإيرادات لتصل 7.29 مليار غريفنا مع معدل نمو 44.6% مقارنة بالعام السابق. وتبين الدراسة الهيكلية للإستدامة المالية الخاصة بنظام المعاشات التقاعدية الحكومية في سياق تحليل الدخل والنفقات في السنوات الأخيرة أن ميزانية الصندوق غير متوازنة، ومصادر تكوين عائدات التقاعد في أوكرانيا غير منتظمة وغير متساوية.

وأوصت الدراسة بعدة توصيات، منها: ضرورة البحث الإضافي في دراسة نظام المعاشات التقاعدية في أوكرانيا من أجل تشكيل مؤشر متكامل لتقييم توفير المعاشات التقاعدية، والذي سيحدد العوامل التي تؤثر عليه.

## 2- دراسة (Encomienda&Garcia,2017) Evaluating the Sustainability of

### Spanish Social Security System

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم استدامة نظام الحماية الإجتماعية الحالي في إسبانيا، ومراقبة خصائصه والمشاكل التي يواجهها، من خلال تحليل منظور السلاسل الزمنية، بالإضافة إلى تقديم بدائل مختلفة، قد تتبناها الحكومة لتجنب إنبهار نظام الضمان الإجتماعي الحالي، في ظل ما يواجهه هذا النظام من تحديات ومشاكل هيكلية تتمثل في الشيخوخة التدريجية للسكان، والتغيير الذي يحدث في معدل التبعية، أي نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول على معاش تقاعدي والسكان النشطين (نسبة المتقاعدين من المشتركين النشطين).

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: كشفت نتائج السلاسل الزمنية المنفذة أن الإتجاهات الديمغرافية في الدولة تظهر زيادة مطردة في عدد المتقاعدين، الذين يتلقون كذلك

زيادة على الراتب التقاعدي، وفي الوقت نفسه، وفي جانب المساهمات، يعاني النظام من فترات ركود وضعف في العمالة الأمر الذي لا يدعم استمرار طويل الأجل للنظام. وستساعد الإصلاحات التي قامت بها الحكومة الإسبانية ابتداء من 2009 سواء برفع سن التقاعد تدريجياً، أو الإصلاحات التي تمت في عامي 2013/2014 بحيث يتم إعادة تقييم المعاشات التقاعدية من خلال تطور المتغيرات التي تحدد رصيد نظام الضمان الإجتماعي مثل الدخل والنفقات، وحل كثير من المشاكل السياسية، هذه الإصلاحات مجتمعة سوف تعمل على تأجيل إفلاس صندوق التقاعد الإسباني وهي غير كافية للوصول به إلى بر الأمان والوصول إلى استدامة مالية حقيقية.

وعلى ضوء النتائج أوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات، منها: ضرورة إجراء إصلاح هيكلي لنظام الضمان الإجتماعي وتسهيل إنشاء الأعمال والتوظيف والنشاط الإقتصادي الأمر الذي من الممكن أن يساهم في زيادة قواعد المساهمين في نظام الضمان الإجتماعي. والحاجة إلى إصلاح نظام التمويل (نظام التقاعد)، والانتقال إلى نظام التمويل المختلط المقدر على ضبطه تدريجياً.

### 3- دراسة (Matic,2016) Impact of Economic and Non-Economic

#### Factors on the Sustainability of the Pension System in Croatia

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف إلى تحليل فعالية واستدامة نظام التقاعد المعمول به في جمهورية كرواتيا كونها أحد أعضاء الاتحاد الأوروبي وكون نظام التقاعد في تلك الجمهورية على قدر كبير من الأهمية وكذلك التعرف على المقاييس الرئيسية التي تحدد التطور الواسع لذلك النظام الحيوي، حيث قام الباحث بعمل دراسة مقارنة لنظام التقاعد في جمهورية كرواتيا مع أنظمة التقاعد المعمول بها في دول أعضاء الاتحاد الأوروبي من خلال مقارنة النظام مع النموذج الاجتماعي الأوروبي وتأثير العوامل الاقتصادية على استدامة هذا النظام وذلك من خلال تطبيقه على البيانات المالية التي ينشرها نظام التقاعد، أظهرت نتائج الدراسة أن وجود تأثير للعوامل الاقتصادية الموجودة في الجمهورية مع نظام التقاعد الحالي مع الأخذ بعين الاعتبار وجود ثقة في هذا النظام ورغبة في المشاركة فيه (خصوصاً المشتركين فيه بصورة

طوعية) ومع وجود توقعات في عوائد الاستثمار في ذلك النظام ووجود حدود من القناعة في الاستثمار في تمويل التقاعد، وقد أوصت الدراسة بعدد من التوصيات الهامة في هذا المجال.

#### **4- دراسة (Sika, Martiškov, 2016) Sustainability of the Pension System of the Slovak Republic in the Changed Socio-Economic Conditions**

هدفت هذه الدراسة إلى توصيف نظام المعاشات التقاعدية الحالي في جمهورية سلوفاكيا، وتبسيط الضوء على مشكلة استدامة نظام التقاعد من حيث المالية العامة والإتجاهات الديمغرافية وإظهار التدابير التي ينبغي أن تضمن الإستقرار المالي طويل الأجل لنظام المعاشات التقاعدية.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: على مدى العقد المقبل، يبدأ تأثير التغير السكاني على استدامة الإنفاق العام بدرجة أكبر، بحيث يكون هناك زيادة في متوسط العمر المتوقع، وزيادة نسبية في عدد المتقاعدين مقارنة بالسكان الناشطين وعدد المواليد كذلك أقل، وهذه العوامل التي سوف تؤثر على مجالات المعاشات التقاعدية، والصحة، والرعاية طويلة الأجل، والتعليم. كما أن توقعات التوظيف في الجمهورية السلوفاكية لها نظرة إيجابية بحلول عام 2020 وستكون في إزدياد، الأمر الذي سيكون له تأثير إيجابي على استدامة نظام التقاعد الحالي.

وخرجت الدراسات بعدد من التوصيات منها: يجب أن يتم إجراء إصلاحات جذرية في نظام المعاشات التقاعدية السلوفاكي بحيث يكون هناك تخفيض في المعاشات التقاعدية من أجل تعزيز الإستدامة المالية لنظام المعاشات التقاعدية في الجمهورية السلوفاكية. وضرورة زيادة سن الإحالة للتقاعد ليصل عمر 67 للرجال وللنساء على حد سواء، خاصة أن السكان السلوفاكيين من أكثر سكان القارة الأوروبية شيخوخة، فمن المتوقع وبحلول عام 2060 أن يصل عدد من تزيد أعمارهم عن 65 سنة لـ 66 شخص من بين كل 100 شخص.

## 5- دراسة (Dolvik&Hanneborg,2015) "Investment strategies for "

### - pension funds Defined contribution versus defined benefit-

هدفت هذه الدراسة إلى دراسة إستراتيجيات الإستثمار لنظام المعاشات التقاعدية في النرويج، لإختبار ما إذا كانت هذه الإستراتيجيات دون المستوى الأمثل إذا تم وضع توقعات حول العائدات المستقبلية على فئات الأصول المختارة من خلال التنبؤ بالمتغيرات المختارة.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: أن نسبة المساهمة المحددة التي يدفعها الموظف غير كافية، فمثلا موظف ما يبلغ دخله الأولي 350,000 كرون نرويجي ولديه زيادة حقيقية في الراتب بنسبة 1% فإن نسبة المساهمة المحددة البالغة 2% لم تكن كافية في أي من الإستراتيجيات من أجل العمل لتوليد الحد الأدنى لمكافآت السحوبات النقدية، في حين أن النسبة 3% تكون مناسبة أكثر.

وأوصت الدراسة بضرورة زيادة نسبة المساهمات المحددة بالإضافة لزيادة نسبة المدخرات الخاصة بالإضافة إلى البحث عن استراتيجيات استثمار أكثر تنوع وفيها محافظة على رأس المال التقاعدي.

## 6- دراسة (Wanjala,2013) The Relationship between Pension Fund

### Assets and Economic Growth in Kenia

هدفت إلى التعرف إلى تأثير نمو التقاعد على النمو الاقتصادي في هذا البلد الإفريقي من خلال تحليل بيانات وزارة المالية والتخطيط باستخدام المنهج الارتباطي من خلال استخدام تحليل الإنحدار المتعدد، وقد أشارت نتائج الدراسة إلى وجود تأثير إيجابي لأصول نظام التقاعد على النمو الاقتصادي في كينيا وكذلك وجود نفس تأثير إيجابي لأصول نظام التقاعد على رأس مال سوق الأسهم.

## 7- دراسة (Ramaswamy,2012) "The sustainability of pension scheme"

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على التعديلات التي أدخلت على قواعد محاسبة المعاشات التقاعدية والتي تتطلب من الشركات أن تقدم تقارير منتظمة عن فروق التقييم بين

أصول معاشات التقاعد المحددة لها والتزامات الخطة في ميزانيتها العمومية، وما يمكن أن تحدثه هذه التطورات من تأثيرات.

وقد توصلت الدراسة إلا عدة نتائج من أهمها: أن معدل العائد الداخلي على الأصول الافتراضية لمخططات PAYG مساوياً تقريباً لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للاقتصاد المحلي في بعض الدول المختارة، والذي من المتوقع أن يكون 2% أو أقل في الاقتصادات المتقدمة، حيث أظهر النموذج الاكتواري أن تكلفة خدمة مخطط التقاعد ستكون مرتفعة عندما يكون معدل العائد على أصول التقاعد منخفضاً.

وقد أوصت الدراسة بضرورة أن يكون هناك سياسة عامة لتطوير أسواق تتسم بالكفاءة لمخاطر الأقساط السنوية بالإضافة لسياسات تنظيمية لتقييد نطاق خيارات الإستثمار المسموح به لتجنب المخاطر غير المقصودة التي يتعرض لها المستفيدون.

#### 8- دراسة (Antolin,P.et al. 2009) Investment Regulations and Defined

##### Contribution Pensions

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم تأثير النهج الكمية المختلفة لتنظيم مخاطر الإستثمار على دخل صناديق التقاعد النابع من نظام معاشات الـ DC، فأنظمة الإستثمار الكمي شائعة في أنظمة DC الإلزامية ولكن هناك مخاوف بشأن آثارها على اختيار المحافظ الإستثمارية، لذلك لا بد من تقييم تأثير هذه اللوائح على طيف سياسات الإستثمار المتاحة، وكيف تؤثر على دخل التقاعد الذي قد يتوقعه الفرد من خطة معاشات الـ DC.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: لا تخضع مؤسسات التقاعد التي تتبع نظام الـ DC لقواعد موحدة للإستثمار، فبعضها يعطي نسب تصل إلى 60% من الإستثمارات في الأسهم كما هو الحال في بلدان أمريكا اللاتينية (تشيلي، كولومبيا، المكسيك) في حين أن النسبة تصل إلى 10% أو أقل كما هو الحال في بعض البلدان الأوروبية (سلوفاكيا، المجر). وعلى الرغم من أهمية خطط المعاشات التقاعدية وفقاً لنظام المساهمات المحددة (DC)

وتمتعها بالعديد من المزايا، إلا أن الفوائد المتأتية من استثمار أموالها تخضع إلى قدر كبير من عدم اليقين.

وقد أوصت الدراسة بضرورة أن تساهم الإستثمارات إلى حد ما بتنمية المجتمع المحلي، بحيث ينعكس أثرها على السياسة العامة والحالة الاقتصادية في الدولة. بالإضافة إلى ضرورة تقييم بدائل استراتيجيات الاستثمار التقليدية لدورة الحياة، خاصة عند استخدامها كخيارات افتراضية، حيث أن هناك حاجة إلى مزيد من التحليل الدقيق حول تصميم استراتيجيات استثمار مناسبة لدورة الحياة.

## 9- دراسة (Martin,&Whitehouse,2009) Reforming Retirement-Income

### System: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries

هدفت هذه الدراسة إلى تلخيص الإجراءات والتدابير التي قامت بها بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المعروفة بإختصاراً بـ OECD من أجل العمل على إصلاح الأنظمة التقاعدية الخاصة بها، نظراً للتحديات المالية التي تواجه الصناديق في هذه الدول، حيث تنوعت هذه التدابير والإجراءات من دولة لأخرى، فمن بين الدول من قامت بزيادة سن الإحالة للتقاعد، ومنها من قام بإجراء تغييرات في طريقة حساب المنافع والمعاشات التقاعدية، ومنها من قام بفرض زيادة على نسبة مساهمة كل من العامل وصاحب العمل لصالح صندوق التقاعد، وجميع هذه الإجراءات تهدف إلى المحافظة على الإستقرار والتوازن المالي لصناديق التقاعد وصولاً بها إلى إستدامة مالية.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: لا تزال بعض الدول بحاجة إلى بذل جهود إصلاح كبيرة لتتمكن من إصلاح منظومة الضمان الإجتماعي الخاصة بها، فعلى سبيل المثال، شهد إثنان من البلدان التي حققت أعلى معاش تقاعدي في عام 1990 (اليونان وإسبانيا) تغييراً طفيفاً أو معدوماً في أنظمة معاشاتها التقاعدية خلال نفس الفترة، ففي اليونان إرتفع الإنفاق على المعاشات التقاعدية إلى حوالي 12% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005 مقارنة مع

10% في عام 1990، وعلى النقيض من ذلك، من المتوقع أن تؤدي الإصلاحات في فرنسا وألمانيا والسويد، على سبيل المثال، إلى إبطاء أو حتى عكس نمو الإنفاق على المعاشات التقاعدية. كما أن التغييرات في سن التقاعد هي السمة الأكثر شيوعاً في حزم الإصلاح، فمثلاً في البرتغال تم المساواة ما بين الرجل والمرأة في سن الإحالة للتقاعد، وهناك كثير من دول المنظمة رفعت سن التقاعد ليصبح 65 سنة، وفي الدول كالدنمارك وألمانيا والنرويج والمملكة المتحدة سيصبح 67 سنة. وتوصلت كذلك بأن إصلاحات التقاعد في ألمانيا بالتحديد حققت استدامة مالية، ومع ذلك لا زال هناك بعض التحديات الهامة التي لا زالت قائمة، كتحدي وجود شبكة أمان أقوى، وتحدي الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية.

وخرجت الدراسة بعدد من التوصيات منها: لا بد من إجراء المراجعات اللازمة بشأن التدابير لإجراء الإصلاحات اللازمة على أنظمة المعاشات التقاعدية، مع بقاء التوجه الأساسي الواضح نحو خفض معاش التقاعد لعمال اليوم، بالمقارنة مع الأجيال السابقة، وهذا ضروري لضمان الاستدامة المالية لنظم التقاعد، الأمر الذي يصب في مصلحة المتقاعدين الحاليين والمستقبليين. وضرورة أن تراعي الإصلاحات التي تقوم بها الدول على أنظمة التقاعد مصالح الفئات المهمشة والفقيرة.

#### 10- دراسة (Diamond,p.and Geanakoplos,2003) " Social Securitiy " "Investment in Equities

هدفت الدراسة إلى التعرف على التأثير العام لسندات الضمان الاجتماعي على الأسهم العامة في مدينة تيو هيفن في ولاية كونكتيوت الأمريكية وذلك من خلال تمويل الثقة أو الحسابات العمومية، حيث اعتمد التحليل على تأثير المدخرات والإنتاج والأصول والضرائب من خلال تحليل بيانات مالية لاستثمارات الضمان الاجتماعي ، وقد أظهرت النتائج أن الاستثمار الأسبوعي يزيد من نسبة الفائدة ويقلل من العائد المتوقع قصير الأمد ويزيد من مخاطر الاستثمار كذلك يزيد من وظيفة الرفاهية الاجتماعية، وقد وضعت الدراسة العديد من التوصيات المبنية على النتائج ومنها زيادة الاستثمار في الأسهم والقيام بدراسات واسعة حول هذا المجال.

## 11- دراسة (Tamagno,2001) Investing Social Security Funds: Principles

### and Considerations

هدفت هذه الدراسة إلى توضيح أهمية المبادئ والإعتبارات التي ينبغي أن تتبع في عملية إدارة الإستثمارات في صناديق الضمان الإجتماعي، من حيث وضوح الأهداف والغرض من هذه الإستثمارات، الإستقلال عن التدخل السياسي، المساواة للأشخاص المؤمن عليهم، الحكم السليم، تكاليف التشغيل المنخفضة، والحكمة في الإستثمارات، وكيف لهذه المبادئ أن تساعد في تهيئة الأجواء المناسبة للإستثمارات ونجاحها، حيث تم دراسة خطة المعاشات التقاعدية الكندية.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها: إن إدارة خطة معاشات التقاعد الكندية تشكل نموذجاً مختلطاً، فهناك هيئة مدارة فعلياً بنفس قواعد إدارة خطط المعاشات التقاعدية الخاصة، بحيث أن هناك مجلس خاص بالإستثمارات، يتولى عملية إدارة الإستثمارات معتمداً سياسة استثمارية قوية واضعاً خطة واضحة المعالم بأوجه الإستثمار الملائمة، ومفاضلاً بين خيارات وأدوات الإستثمار سواء قصيرة الأجل أو طويلة الأجل. ووفقاً لسياسة الإستثمار المتبعة تم استثمار إيرادات خطة المعاشات التقاعدية الكندية بشكل كامل في سندات حكومية غير قابلة للتسويق تدفع فائدة مساوية لمتوسط العائد حتى تاريخ استحقاق جميع التزامات حكومة كندا غير المسددة مع 20 سنة أو أكثر، بحيث خصص لكل مقاطعة جزءاً من السندات وفقاً لإجمالي الإستثمارات التي يدفعها سكان تلك المقاطعة، وإذا لم تأخذ المقاطعة كامل مخصصاتها يكون على الحكومة الكندية تعويض النقص.

وقد أوصت الدراسة بضرورة تطوير استراتيجيات استثمار جديدة مبنية على السماح بتنويع الأصول، بحيث يتم الإستثمار في الأسهم، والخدمات المصرفية التجارية، ومشاريع البنية التحتية، والإستثمارات العقارية. ومع استمرار بلدان العالم إلى السعي إلى جعل برامج الضمان الإجتماعي مستدامة مالية وقادرة على التغلب على شيخوخة السكان، لا بد من أن تكون هذه

البرامج ممولة سواء بشكل جزئي أو بشكل كامل، لكي تستخدم هذه الإحتياطات المالية باستثمارات مجدية تكون قادرة على تحقيق عوائد تساعد في الوصول لاستدامة مالية للصناديق.

## **12-دراسة (Guercio and Hawkins,1999) " The Motivation and Impact of Pension Fund on Activism**

هدفت الدراسة لاختبار تأثير رواتب التقاعد ودافعيتها على تمويل النشاطات وذلك من خلال بيانات مالية تتعلق برواتب التقاعد في مدينة إيجون في ولاية أوريغون الأمريكية حيث أظهرت نتائج دراسة الباحثان أن هناك تأثير ناجح لرواتب التقاعد على مراقبة التغير وتطويره في مجال تمويل النشاطات كذلك أظهرت الدراسة وجود دليل لدعم الدوافع عدا عن التمويل في زيادة النشاط التجاري .

### **التعقيب على الدراسات السابقة**

في ظل استعراض الأهداف والنتائج والتوصيات في كل دراسة من الدراسات التي تم ذكرها، فقد جاءت الدراسات موزعة بين دراسات محلية وعربية وأخرى أجنبية، وأخذت كل دراسة منحى واتجاه معين، حيث تناولت الدراسات المحلية واقع أنظمة التقاعد في فلسطين، هادفة إلى فهم طبيعتها، وأهم التحديات والإشكاليات التي تعترض سبل إصلاحها، ومنها من عمدت إلى بيان أثر أنظمة التقاعد المطبقة في فلسطين على الواقع الإقتصادي المحلي، من خلال تبيان مدى تأثير نظم التقاعد المعمول بها محليا على إعادة توزيع الدخل، ومساهمتها في إحداث تنمية إقتصادية في المجتمع الفلسطيني.

فيما جاءت الدراسات العربية مساهمة بشكل أكبر بدراسة أهمية ودور استثمار أموال مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي، وكيف يمكن أن تساهم هذه الإستثمارات في دعم وتحقيق تنمية في شتى المجالات، سواء الإقتصادية أو الإجتماعية وكذلك السياسية.

بينما ظهرت الدراسات الأجنبية أكثر تخصصاً وتعمقاً بدراسة جانبي الإستثمار والإستدامة المالية لأنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي، فمنها من ركز على استثمار أموال

الصناديق المتأتية من الإشتراكات الشهرية، وضرورة اتباع سياسات استثمارية ناجحة، فيما أظهرت دراسات أخرى المباديء والإعتبارات التي ينبغي أن يتم اتباعها في عملية إدارة الإستثمارات، وركزت دراسات أخرى على عمليات الإصلاح التي قامت بها عدد من الدول لمواجهة التحديات المالية التي تواجهها الصناديق، وأظهرت جانب من الإجراءات التي تم اتباعها في سبيل تحقيق أهداف عمليات الإصلاح، تلك الإجراءات التي تمثلت في قيام عدد من الدول برفع سن التقاعد، وزيادة نسبة المساهمة على كل من الموظف والمشغل، ودقت دراسات أخرى ناقوس الخطر المتمثل في شيخوخة السكان في كثير من الدول الغربية وما يمكن أن يشكله من عبء مالي يؤثر سلباً على الإستدامة المالية للصناديق.

وتتشابه الدراسة الحالية مع دراسات ماتيك (Matic, 2016) بعنوان: "تأثير العوامل الاقتصادية وغير الاقتصادية على استدامة نظام التقاعد في جمهورية كرواتيا، و دراسة دايموند وجيناكوبوس (Diamond and Geanakopos, 2003) بعنوان: "تأثير استثمار الضمان الاجتماعي في الأسهم التجارية، و دراسة جيريكو وهوكينز (Guercio Hawkins, 1999) and بعنوان: تأثير رواتب التقاعد ودافعتها على تمويل النشاطات التجارية في مدينة إيجون في ولاية أوريغون الأمريكية، و دراسة وانجالا (2013). بعنوان: تأثير تمويل التقاعد على النمو الاقتصادي في كينيا" من حيث الهدف والمنهج المستخدم وطبيعة تحليل البيانات والمتغيرات، ولكنها تختلف معها في البيئات التي أجريت فيها.

هذا وبالرغم من أهمية الدراسات السابقة على الصعيدين المحلي والدولي، إلا أنها لم تعتمد إلى دراسة الحالة الفلسطينية بالتحديد، خاصة بما يتعلق بجانب الإستثمار والإستدامة المالية، وأين تقف هيئة التقاعد الفلسطينية مما يجب أن يكون عليه الوضع وفقاً للدراسات والتوصيات العالمية بهذا الشأن، من ناحية اتباعها لسياسات استثمارية ناجحة، تحقق هدفي الربحية والبعد عن المخاطرة، وما يمكن أن تساهم به تلك السياسات الإستثمارية من ناحية إضافة نوعية تساهم في خلق توازن مالي ينعكس إيجاباً في الوصول لمرحلة الإستدامة المالية في الهيئة إن أمكن.

وسيعمد الباحث إلى التركيز على الحالة الفلسطينية بدراسة وتحليل نظم التقاعد الفلسطينية من ناحية طرق التمويل، والحقوق والواجبات الملقاة والمترتبة لكل من الموظف والصندوق على حد سواء، بالإضافة إلى أفراد مساحة واسعة تهدف إلى دراسة وتحليل السياسة الإستثمارية للهيئة بشيء من التفصيل، موضحاً دور هذه السياسة الإستثمارية (إن وجد) في خلق بيئة حاضنة تصل بالهيئة لمرحلة الإستدامة المالية التي تعتبر مطلباً وهدفاً أساسياً ورئيسياً تسعى جميع مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي في العالم إلى تحقيقه.

## الفصل الثالث

# أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي في فلسطين

المبحث الأول: أنظمة التقاعد في فلسطين

المبحث الثاني: الإلتزامات والحقوق في أنظمة التقاعد السارية في فلسطين

المبحث الثالث: نظام الضمان الإجتماعي في فلسطين

المبحث الرابع: إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية

## الفصل الثالث

### أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي في فلسطين

#### المبحث الأول: أنظمة التقاعد في فلسطين

##### المقدمة

لقد ألقى الواقع السياسي الذي تعيشه فلسطين بظلاله وترك بصماته على الحالة الفلسطينية بجميع جوانبها منها السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقانونية، وما الواقع التقاعدي إلا جزء لا يتجزأ من هذا الواقع الفلسطيني الواسع، حيث أثرت الأحداث السياسية المتوالية على الساحة الفلسطينية بتعاقب الإدارات على الحكم، سواء الإدارة الأردنية أو المصرية أو خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي على الواقع التقاعدي من خلال تنوع إداراته وظروف تشريعاته، حسب المرحلة التي كان يشرع فيها قانون التقاعد السائد.

فبعد حرب عام 1948م، أصبح هناك ثلاث مناطق إدارية في فلسطين، الجزء الأول المحتل من قبل الكيان الصهيوني، والجزء الثاني المتمثل بالضفة الغربية تم إلحاقه بالسيادة الأردنية، وقطاع غزة تم إخضاعه للسيادة المصرية، وهذا الواقع يظهر أن ما تبقى من فلسطين تم إخضاعه لإدارتين مختلفتين، لكل منهما تشريعاته الخاصة به، وحتى بعد حرب عام 1967م، وسيطرة الاحتلال الإسرائيلي على باقي المناطق، اقتصر دوره على إصدار الأوامر العسكرية، وهي بالغالب كانت ضد المصلحة العامة للموظفين.

وبما يتعلق بقانون التقاعد الذي أصبح سائداً ومطبقاً بالضفة الغربية، فهو قانون التقاعد المدني الأردني رقم 34 لسنة 1959، حيث تم إخضاع جميع موظفي الضفة الغربية الحكوميين لأحكام هذا القانون، وفي قطاع غزة تم تطبيق أحكام قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 على موظفي ومستخدمي وعمال الإدارة المدنية وضباط وضباط صف وأفراد الشرطة وموظفي وعمال المجالس البلدية والقروية، وموظفي ومستخدمي وعمال دائرة الأوقاف الإسلامية، هذا وبقدوم السلطة الوطنية الفلسطينية تم إصدار عدد من القوانين التقاعدية، سواء

للقطاع المدني أو الأمني، حيث سيتم في هذا الفصل شرح جميع القوانين التقاعدية المطبقة والसारفة في فلسطين من ناحية الحقوق والواجبات.

## أولاً: مراحل التطور لأنظمة التقاعد في فلسطين

### 1- فترة العهد العثماني

تم تأسيس أول نظام تقاعدي في فلسطين عام 1842م، وكان ذلك في عهد الخلافة العثمانية، حيث أصدرت الحكومة العثمانية آنذاك قانون تقاعد تحت مسمى "مأموري الملكية"، وقد حددت المادة رقم (1) المستفيدين من هذا القانون، حيث نصت المادة على "يستفيد من حق التقاعد المعين في هذا القانون جميع مأموري الملكية المستخدمين في الأستانة والمستخدمين في الخزينة الخاصة ومأمورو البلدية إذا لم يعينوا بانتخاب الأهالي وكانوا من قبل يؤدون رسم التقاعد، وكتابة الأقالام ومأمورو التحصيل والخدم والحراس ومباشرو المحاكم والقائمون على الرسوم الجمركية" (نقابة المحامين الأردنيين، 1975م).

### 2- فترة الإنتداب البريطاني

استمر الإنتداب البريطاني في فلسطين لمدة 26 عاماً، وكان ذلك في الفترة الواقعة ما بين عام 1922م وحتى عام 1948م، وصدر خلال فترة الإنتداب العديد من القوانين وكانت جميعها تهدف فيما تهدف إليه إلى تحقيق الوعد والعهد الذي قدمته بريطانيا لليهود بإقامة وطن قومي لهم في فلسطين، ومن القوانين التي صدرت (قانون تقاعد الباب رقم 107 لعام 1920، معاشات التقاعد رقم 26 لعام 1925، التقاعد رقم 3 لعام 1941) (مزهر، 2009).

### 3- فترة الإدارة الأردنية للضفة الغربية والمصرية لقطاع غزة

#### - الإدارة الأردنية للضفة الغربية

خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني في الفترة الواقعة ما بين عام 1964م وعام 1967م، حيث كانت في هذه الفترة تحت وصاية المملكة الأردنية الهاشمية، وقامت الحكومة

الأردنية خلال الفترة المذكورة بإصدار عدد من القوانين، التي طبقت أحكامها على الضفة الغربية، منها قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959، الذي بات يعرف بنظام تقاعد الـ 2%، وما زال يعمل به حالياً على بعض فئات الموظفين القدامى في الضفة الغربية.

#### - الإدارة المصرية لقطاع غزة

في عام 1954م، أصدر الحاكم العام المصري لقطاع غزة المرسوم رقم 311، وبموجبه تم إنشاء صندوق للتأمين والإدخار، وتم إخضاع جميع الموظفين المثبتين الذين تصرف رواتبهم من الموازنة العامة الحكومية، واستمر العمل به حتى عام 1964م، ووفقاً لهذا النظام يتم استقطاع نسبة بسيطة من راتب الموظف وتدفع الحكومة نسبة أخرى، ويتم دفع هذه المبالغ المجمعة في حساب الموظف له مرة واحدة عند بلوغه سن التقاعد أو الوفاة.

وفي منتصف عام 1964م، أصدر الفريق أول يوسف عبدالله العجرودي الحاكم العام لقطاع غزة ورئيس المجلس التنفيذي، قرار بقانون رقم 8 لسنة 1964، والذي عرف بإسم قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية ودائرة الأوقاف الإسلامية بقطاع غزة، ونشر في جريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 18/07/1964 (الجدي، 2013).

#### 4- فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة

بدأت هذه الفترة بالاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة بتاريخ 5/6/1967، بحيث تمت السيطرة الكاملة على أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، وأصدرت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بتاريخ 15/12/1967، قرار رقم 133 لسنة 1967م، والقاضي بتعطيل العمل بقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964م، في حين استمر العمل بقانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959م، الذي كان مطبقاً في الضفة الغربية، واستمر تعطيل العمل بقانون التأمين والمعاشات حتى تاريخ 1/1/1969 (الجدي، 2013).

## 5- أنظمة التقاعد في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

لقد نظم اتفاق أوسلو العلاقة القائمة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والكيان الصهيوني، حيث ورد في المادة (7) وفي البند (9) بالتحديد، بأن تبقى القوانين والأوامر العسكرية التي كانت سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة سارية المفعول، ومن حق السلطة الفلسطينية كذلك أن تقوم بإصدار التشريعات والقوانين (الأفغاني، 2013).

وعمدت السلطة الوطنية الفلسطينية ومنذ قدومها إلى العمل على ترتيب الوضع الداخلي الفلسطيني، فقامت بإجراء إنتخابات تشريعية في عام 1996م، توجت بتشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، وهو جهة الاختصاص بما يتعلق بسن وإصدار القوانين المختلفة، ومنها قوانين التقاعد، حيث قام المجلس التشريعي الفلسطيني بإصدار عدد من قوانين التقاعد مع إبقائه على بعض القوانين السابقة ضمن ترتيب معين، وفيما يلي قوانين التقاعد التي تم إقرارها من خلال المجلس التشريعي الفلسطيني:

✓ قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004 م، ونشر في العدد الثالث والخمسون - جريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 28/02/2005.

✓ قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004 م، ونشر في العدد الثاني والخمسون - جريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 18/1/2005.

✓ قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (18) لسنة 2005م، ونشر في العدد الحادي والستون - جريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 18/3/2006.

✓ قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، ونشر في العدد الخامس والستون - جريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 27/6/2005.

## ثانياً: أنظمة التقاعد السارية في فلسطين

كما هو الحال مع جميع أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي حول العالم، تواجه أنظمة التقاعد الفلسطينية كثير من التحديات والتداعيات الخطيرة والمعقدة، المتمثلة في التغيرات الديمغرافية والإقتصادية والمالية التي تعصف بها، تلك التحديات التي تهدد استمرارية عمل الهيئة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه جمهور المنتفعين والمستفيدين، الأمر الذي دفع السلطة الوطنية الفلسطينية وبدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والإتحاد الأوروبي ومنظمة العمل الدولية إلى العمل على البدء بإجراء إصلاحات تهدف إلى تطوير أنظمة التقاعد في فلسطين، حيث سعت إلى العمل على توحيد أنظمة التقاعد المختلفة في نظام واحد، يكون أكثر شمولية من الأنظمة الأخرى، وسيتم الحديث فيما يلي عن أنظمة التقاعد المطبقة والسارية المفعول في فلسطين:

1- قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959، طبق هذا القانون ولا زال على المشتركين من موظفي القطاع العام، العاملين في الضفة الغربية وتم تعيينهم قبل تاريخ 01/01/2000، وممن كانت أعمارهم (45) عام فأكثر بتاريخ 01/09/2006، وتدفع رواتب المتقاعدين وفقاً لهذا القانون من الموازنة العامة للدولة، وتبلغ نسبة الإقتطاع الشهري من راتب الموظف 2%، ومعامل المنفعة في معادلة إحتساب الراتب التقاعدي وفقاً لهذا النظام يساوي (عدد أشهر الخدمة / 450).

2- قانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964، طبق هذا القانون ولا زال على الفئات التالية من المنتفعين والذين هم أكبر من سن (45) سنة بتاريخ 01/09/2006:

- الموظفين المدنيين العاملين في المحافظات الجنوبية، وموظفي وعمل البلديات والمجالس القروية العاملين في المحافظات الجنوبية، والموظفين المدنيين العاملين في المحافظات الشمالية الذين تم تعيينهم بعد عام 2000م، بموجب قرار الرئيس الراحل الشهيد ياسر عرفات، وموظفي وعمل شركة توزيع الكهرباء في المحافظات الجنوبية.

وتدفع رواتب المتقاعدين وفقاً لهذا القانون من صندوق هيئة التقاعد الفلسطينية، وتبلغ نسبة الإقتطاع الشهري (12.5%) حصة الحكومة و (10%) حصة الموظف، ومعامل المنفعة في معادلة إحتساب الراتب التقاعدي وفقاً لهذا النظام يساوي (2.5%) عن كل سنة خدمة.

3- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004 م، طبق هذا القانون ولا زال على جميع أفراد الأمن الفلسطيني والمدنيون الذين يعملون في الأجهزة الأمنية، والذين هم أكبر من سن (45) سنة بتاريخ 01/09/2006، وتدفع رواتب المتقاعدين وفقاً لهذا القانون من صندوق هيئة التقاعد الفلسطينية، وتبلغ نسبة الإقتطاع الشهري (12.5%) حصة الحكومة و (10%) حصة الموظف، ومعامل المنفعة في معادلة إحتساب الراتب التقاعدي وفقاً لهذا النظام يساوي (2.5%) عن كل سنة خدمة.

4- قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، جاء هذا القانون ليكون نظاماً شاملاً للتقاعد ضمن خطة إصلاحية لمختلف أنظمة التقاعد العامة المعمول بها في فلسطين، وهو قانون فلسطيني تم إقراره بهدف توحيد أنظمة التقاعد المعمول بها في أنحاء الوطن وتحقيق المساواة بين فئات المنتفعين بأنظمة التقاعد في فلسطين، ويهدف القانون كذلك إلى العمل على توسعة الشمول، حيث بات الإشتراك في هذا القانون ممكناً لكافة فئات المجتمع في فلسطين، من قطاع خاص ومؤسسات عامة وأهلية، وهو بذلك يسعى لتدعيم مبدأ التكافل الإجتماعي، مما يكفل الشمولية في نظام تقاعدي آمن وقوي يضمن فيه المواطن له ولأسرته حياة كريمة، وهو يجمع بين نظامين، نظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة .

والجدير بالذكر أن قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، يمتاز بعصريته وشموليته، وهو مطبق في كثير من دول الإتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية.

طبق هذا القانون اعتباراً من 1/9/2006 ولا زال على الموظفين المدنيين وموظفي قوى الأمن الفلسطينية الذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة، وموظفي منظمة التحرير الفلسطينية، وموظفي الهيئات المحلية والمؤسسات العامة ومؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص (قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 - مادة 8).

هذا ويضم قانون التقاعد العام فئات المنتفعين من الأنظمة السارية على موظفي القطاع العام، لمن تقل أعمارهم عن (45) سنة وقت سريان القانون بتاريخ 1/9/2006.

5- قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004، طبق هذا القانون ولا زال على أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني ووزراء الحكومة والمحافظين، ولا يوجد في هذا القانون مساهمة كنسبة من الراتب من قبل المنتفعين به لأي صندوق، والجدول رقم (6) يوضح معامل المنفعة في احتساب الراتب التقاعدي والحد الأدنى والحد الأعلى للراتب التقاعدي .

6- قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (18) لسنة 2005، تطبق أحكام هذا القانون على كل رئيس سلطة فلسطينية منذ نشأتها، ويستحق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام هذا القانون مكافأة شهرية تساوي (80%) من الراتب الإجمالي المحدد والبالغ (\$10000).

وأوضح في الجدول رقم (6) أدناه ملخصاً يبين نسب الإقتطاع من الراتب التي يتحملها كل من الموظف والمشغل ونسبة المعاش عن كل سنة خدمة، بالإضافة إلى سن إستحقاق الراتب التقاعدي في أنظمة التقاعد الفلسطينية كما هو موضح في الجدول رقم (7).

جدول (6): نسب الإقتطاع من الراتب ونسبة معامل المنفعة عن كل سنة خدمة في معادلة إحتساب الراتب التقاعدي وفقاً لأنظمة التقاعد المعمول بها في هيئة التقاعد الفلسطينية

| نسبة المعاش<br>عن كل سنة<br>خدمة                                                   | مساهمة جهة التشغيل                         |              | مساهمة الموظف |              | أنظمة التقاعد المعمول بها في<br>الهيئة                                      |                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------|---------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                    | منافع<br>*                                 | مساهمات<br>* | منافع<br>*    | مساهمات<br>* |                                                                             |                                                                                                           |
| 2.67%                                                                              | 0                                          |              | 2%            |              | قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة<br>1959                                    | 1                                                                                                         |
| 2.50%                                                                              | 12.50%                                     |              | 10%           |              | قانون التأمين والمعاشات رقم 8<br>لسنة 1964                                  | 2                                                                                                         |
| 2.50%                                                                              | 12.50%                                     |              | 10%           |              | قانون التأمين والمعاشات لقوى<br>الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة<br>2004         | 3                                                                                                         |
| 2%                                                                                 | * 9%                                       | * 3%         | * 7%          | * 3%         | قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة<br>2005                                      | 4                                                                                                         |
| القوانين (5+6) أدناه لا يوجد بها نسبة مساهمة من الراتب سواء من الموظف أو من المشغل |                                            |              |               |              |                                                                             |                                                                                                           |
| نسبة المعاش<br>عن كل سنة<br>خدمة                                                   | توضيح نسبة المعاش                          |              |               |              | المشمولين<br>بالقانون                                                       |                                                                                                           |
| 12.50%                                                                             | الحد الأدنى للمعاش 50% والحد الأقصى<br>80% |              |               |              | أعضاء<br>المجلس<br>التشريعي                                                 | قانون مكافآت<br>ورواتب أعضاء<br>المجلس<br>التشريعي<br>وأعضاء<br>الحكومة<br>والمحافظين رقم<br>11 لسنة 2004 |
| 10.00%                                                                             | الحد الأدنى للمعاش 50% والحد الأقصى<br>70% |              |               |              | المحافظين                                                                   |                                                                                                           |
| 20% /<br>30%                                                                       | الحد الأدنى للمعاش 50% والحد الأقصى<br>80% |              |               |              | رئيس الوزراء<br>/ الوزراء                                                   |                                                                                                           |
| نسبة معاش موحدة 80 %                                                               |                                            |              |               |              | قانون مخصصات وتعويضات<br>رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية<br>رقم 18 لسنة 2004 | 6                                                                                                         |

**جدول (7): سن إستحقاق الراتب التقاعدي في أنظمة التقاعد السارية في فلسطين**

| القانون                                                   | سن التقاعد |      | مدة الخدمة المطلوبة لاستحقاق الراتب التقاعدي | سن إستحقاق الراتب التقاعدي |         | مدة الخدمة المطلوبة لاستحقاق الراتب التقاعدي (الحد الأدنى) |
|-----------------------------------------------------------|------------|------|----------------------------------------------|----------------------------|---------|------------------------------------------------------------|
|                                                           | رجال       | نساء |                                              | رجال                       | نساء    |                                                            |
| التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964م                        | 60         | 60   | 15                                           | لا يوجد                    | لا يوجد | 20                                                         |
| التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004 م | 60         | 60   | 15                                           | لا يوجد                    | لا يوجد | 20                                                         |
| التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959م                          | 60         | 60   | 15                                           | لا يوجد                    | لا يوجد | 30                                                         |
| التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005م                            | 60         | 60   | 15                                           | 55                         | 50      | 20                                                         |
|                                                           |            |      |                                              | 50                         | ..      | 25                                                         |
|                                                           |            |      |                                              | ..                         | 55      | 15                                                         |

كما أوضح في الجدول رقم (8) أدناه ملخصاً بأعداد المشتركين ومبالغ الاشتراكات الخاصة بهم، وكذلك أعداد المنتفعين والمنافع التقاعدية المصروفة لهم خلال العام 2018 حسب كل قانون تقاعد.

**جدول (8): أعداد المشتركين وحجم إشتراكاتهم وأعداد المنتفعين وحجم المنافع المصروفة لهم - 2018**

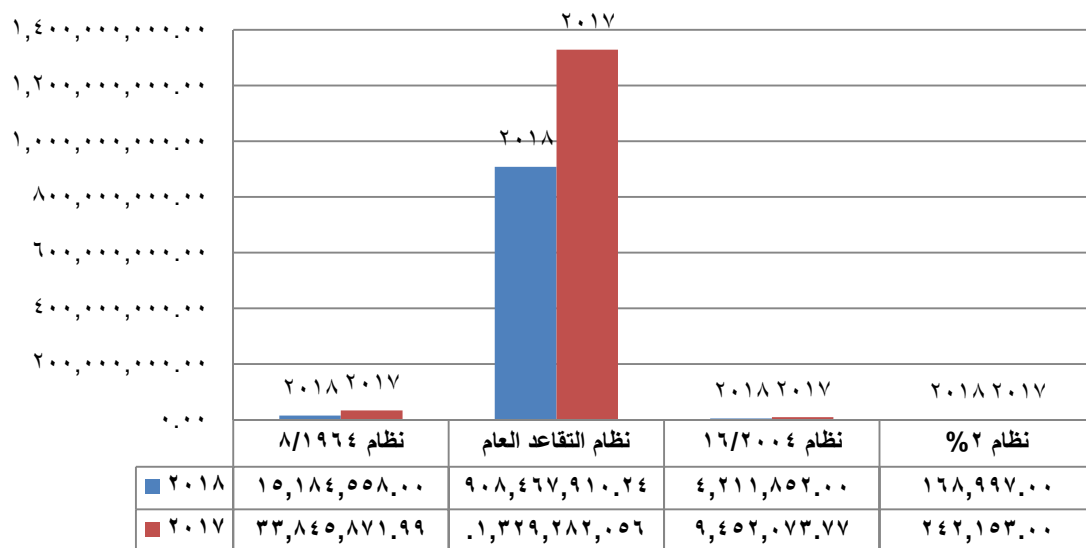
| النظام                                                          | اشتراكات       | مشتركين | منافع تقاعدية    | منتفعين |
|-----------------------------------------------------------------|----------------|---------|------------------|---------|
| • قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959                         | 168,997.00     | 1,911   | 496,504,389.00   | 15,122  |
| • قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964                       | 15,184,558.00  | 1,406   | 340,983,192.61   | 13,390  |
| • قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004 | 4,211,851.63   | 169     | 433,997,479.29   | 7,854   |
| • قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005                         | 908,467,910.24 | 129,104 | 612,052,888.66   | 21,421  |
| الإجمالي                                                        | 928,033,317    | 132,590 | 1,883,537,949.56 | 57,787  |

ويوضح الجدول رقم (9) مقارنة ما بين عامي 2017 و 2018 من حيث نسبة النمو في الاشتراكات وأعداد المشتركين.

**جدول (9): نسبة النمو في الاشتراكات وأعداد المشتركين لعام 2018 مقارنة مع عام 2017**

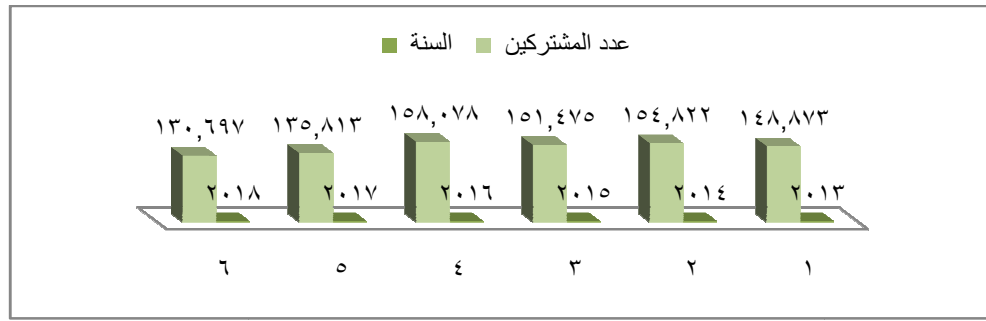
| النظام             | الاشتراكات المستحقة |                |            | أعداد المشتركين |         |            |
|--------------------|---------------------|----------------|------------|-----------------|---------|------------|
|                    | 2017                | 2018           | نسبة النمو | 2017            | 2018    | نسبة النمو |
| نظام التقاعد العام | 1,329,282,056.51    | 908,467,910.24 | -31.66%    | 133,476         | 129,104 | -3.28%     |
| نظام 1964/8        | 33,845,871.99       | 15,184,558.00  | -55.14%    | 2,046           | 1,406   | -31.28%    |
| نظام 2004/16       | 9,452,073.77        | 4,211,851.63   | -55.44%    | 291             | 169     | -41.92%    |
| نظام 2%            | 242,153.00          | 168,997        | -30.21%    | 2,531           | 1,911   | -24.50%    |
| الإجمالي السنوي    | 1,372,822,155.27    | 928,033,317    | -32.40%    | 138,344         | 132,590 | -4.16%     |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية

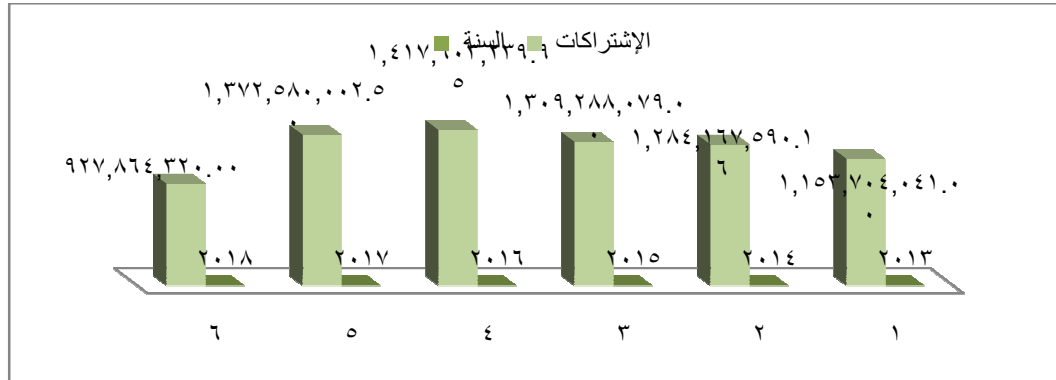


**شكل (3): نسبة النمو في الاشتراكات خلال الأعوام 2017-2018**

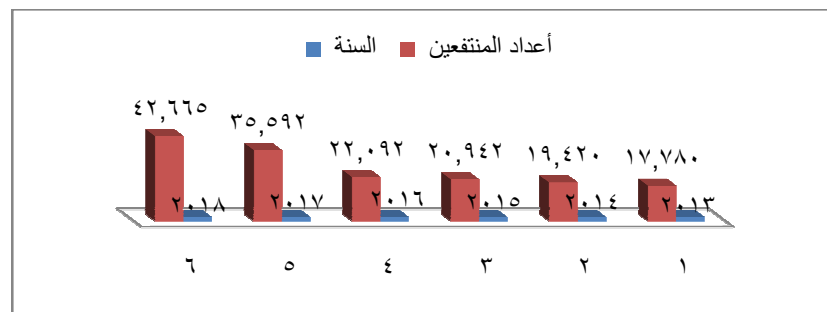
ويظهر في الرسوم البيانية المرفقة مقارنة ما بين الأعوام من 2013-2018 من حيث أعداد المشتركين واشتراكاتهم السنوية، وأعداد المنتفعين ورواتبهم التقاعدية.



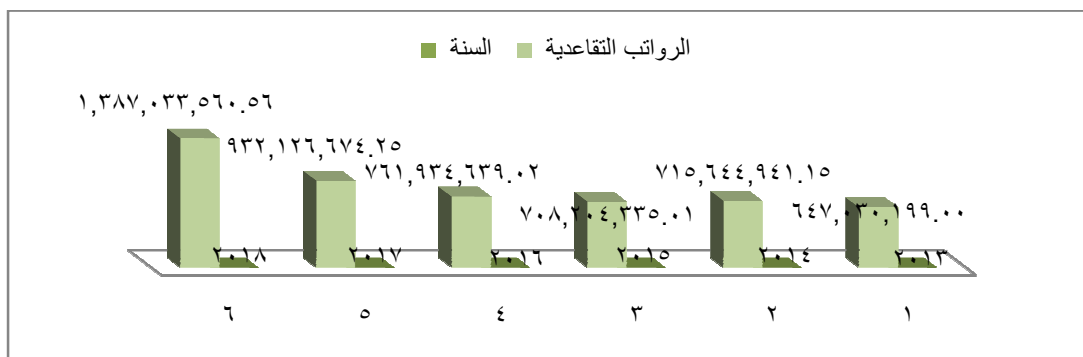
شكل (4): أعداد المشتركين خلال الأعوام 2018-2013



شكل (5): الإشتراكات السنوية خلال الأعوام 2018-2013



شكل (6): أعداد المنتفعين خلال الأعوام 2018-2013



شكل (7): الرواتب التقاعدية خلال الأعوام 2018-2013

ويظهر من الجداول والرسوم البيانية أعلاه تراجع ملحوظ في أعداد المشتركين، يقابله بالطبع تراجع في قيمة الاشتراكات، وبنفس الوقت زيادة في أعداد المنتفعين، وهذه الزيادة في أعداد المنتفعين ستكون مصحوبة بارتفاع في فاتورة الرواتب التقاعدية المصروفة، وبالإمكان حصر الأسباب الرئيسة لهذه الحالة في النقاط التالية:

- إحالة أعداد كبيرة من المشتركين إلى التقاعد المبكر بمجموع 10,043 حالة خلال عام 2018، حيث طال التقاعد المبكر 1,451 حالة تقاعد مبكر للموظفين المدنيين، وبلغ عدد موظفي القطاع الأمني المحالين للتقاعد المبكر 8,592 حالة.
- خطة التقشف المعلنة من الحكومة الفلسطينية والتي أدت إلى تراجع كبير في أعداد الموظفين الجدد في القطاع الحكومي.
- بصدور قانون الضمان الإجتماعي توقفت الهيئة عن استقبال كثير من طلبات مؤسسات القطاع غير الحكومي الراغبة بالإنضمام للتقاعد.

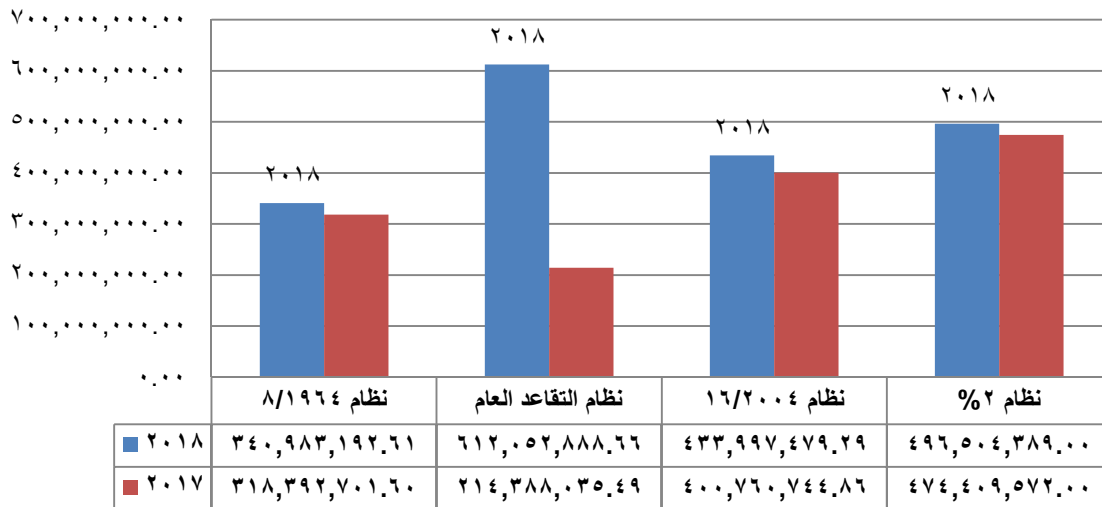
وبالتدقيق في البيانات أعلاه، يتبين أن نسبة الاشتراكات الخاصة بالمشاركين المدنيين تشكل النسبة الأكبر مقارنة بباقي القطاعات، وسبب ذلك يعود إلى أن معظم حالات الإحالة على التقاعد المبكر طالت المشتركين من قوى الأمن أكثر من غيرهم، وهذا مما لا شك فيه يحرم الهيئة من اشتراكات هؤلاء الموظفين الذين قُدر عددهم بأكثر من عشرة آلاف متقاعد وبنفس الوقت يرتب التزام مالي تجاههم من قبل الهيئة بوقت مبكر مما يجب أن يكون عليه، الأمر الذي يؤثر بشكل سلبي على نشاط الهيئة الإستثماري والذي بدوره يؤثر بالطبع يؤثر بشكل سلبي على ديمومة واستمرارية الهيئة مالياً.

ولتوضيح الصورة بشكل أفضل ومن خلال الأرقام سوف يتم التوضيح في الجدول رقم (10) نسبة النمو في المنافع التقاعدية المصروفة وكذلك نسبة النمو في أعداد المنتفعين (أي من أصبحوا يستحقون رواتب تقاعدية أو مكافآت) خلال العام 2018 مقارنة بالعام 2017 (التقرير السنوي لهيئة التقاعد الفلسطينية لعام 2018).

جدول (10): نسبة النمو في المنافع التقاعدية لعام 2018 مقارنة مع عام 2017

| النظام             | المنافع المصروفة (رواتب تقاعدية) |                  |            | أعداد المنتفعين |        |
|--------------------|----------------------------------|------------------|------------|-----------------|--------|
|                    | 2017                             | 2018             | نسبة النمو | 2017            | 2018   |
| نظام التقاعد العام | 214,388,035.49                   | 612,052,888.66   | 185.49%    | 15,615          | 21,421 |
| نظام 196/8         | 318,392,701.60                   | 340,983,192.61   | 7.10%      | 12,313          | 13,390 |
| نظام 2004/16       | 400,760,744.84                   | 433,997,479.29   | 8.29%      | 7,664           | 7,854  |
| نظام 2%            | 474,409,572.00                   | 496,504,389.00   | 4.66%      | 14,576          | 15,122 |
| الإجمالي السنوي    | 1,407,951,053.93                 | 1,883,537,949.56 | 33.78      | 50,168          | 57,787 |

المصدر / بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية



شكل (8): نسبة النمو في المنافع التقاعدية

يظهر في الجدول رقم (10)، نسبة النمو في المنافع المصروفة للمستحقين وفقاً لكل قانون تقاعد على حدا، ففي قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 بلغت نسبة النمو في الانتقال من عام 2017 إلى عام 2018، 185.49%، وفي الجانب الآخر بلغت نسبة النمو بشأن أعداد المنتفعين عند الانتقال كذلك من عام 2017 إلى عام 2018، 37.12% وهذه النسب تظهر

وبشكل واضح حجم الخطر الذي يحدق بصندوق التقاعد الفلسطيني اذا ما استمرت الحكومة بسياساتها بشأن تنسيبها لمشاريع قوانين التقاعد المبكر.

### ثالثاً: المشاكل والتحديات التي تواجه أنظمة التقاعد والضمان الإجتماعي في فلسطين

كما هو الحال مع جميع مؤسسات التقاعد والضمان الإجتماعي في العالم وما تواجهه من تحديات ومشاكل تتعلق بعدة جوانب سواء إقتصادية أو إجتماعية أو مالية، تواجه أنظمة التقاعد في فلسطين عدد من التحديات والمشاكل، بل وتنفرد بمشاكل خاصة بها حصراً وتتمثل هذه المشاكل في:

#### - عدم شمولية التغطية

بشكل عام يتم تقديم خدمات الضمان الإجتماعي والتقاعد في فلسطين من قبل عدة جهات ولكن بشكل محدود، فالنقابات المهنية كالأطباء والمهندسين والمحامين لديها برامج حماية إجتماعية وقوانين تقاعد خاصة بها، وقوانين التقاعد السارية المفعول والمطبقة في هيئة التقاعد الفلسطينية جميعها تستهدف موظفي القطاع العام بشقيه المدني والعسكري، باستثناء قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 الذي جاء ثمرة جهود قادتها هيئة التقاعد الفلسطينية في سبيل إصلاح قوانين التقاعد في فلسطين، حيث أصبح بإمكان موظفي المؤسسات العامة والجامعات والبلديات والمجالس القروية وموظفي القطاع الأهلي والخاص الانضمام لهيئة التقاعد الفلسطينية والانتفاع بأحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، وبالفعل فقد انضم عدد من المؤسسات العامة والجامعات والمجالس البلدية والقروية من خلال توقيع اتفاقيات ثنائية لشمول موظفي هذه المؤسسات بأحكام قانون التقاعد العام وتعديلاته، هذا وبنهاية عام 2018 فقد بلغ إجمالي عدد المشتركين 132,590 مشتركاً، والجدول رقم (11) أدناه يوضح أعداد المشتركين وفقاً لكل قانون تقاعد.

جدول (11): أعداد المشتركين وفقاً لكل قانون تقاعد حتى نهاية عام 2018

| القانون              | قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 | قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 | قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004 | قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 |
|----------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| عدد المشتركين        | 1,911                                 | 1,688                                   | 169                                                           | 129,104                             |
| إجمالي عدد المشتركين | 132,590                               |                                         |                                                               |                                     |

المصدر: التقرير السنوي لهيئة التقاعد الفلسطينية لعام 2018

كان التقدم في توسيع نطاق التغطية ليشمل القطاع غير الحكومي متواضعاً للغاية بسبب بعض التحذيرات المتعلقة بعدم الاستدامة المالية للأنظمة الجديدة، وعدم ملائمة بعض أحكام لوائح القطاع الخاص، وعدم الاستقرار في الوضع الاقتصادي والسياسي، وبحلول نهاية عام 2018، وصل إجمالي عدد المساهمين من المؤسسات غير الحكومية إلى (7,850) مشارك فقط من (97) مؤسسة.

كما أن المستقبل بالبقاء كقانون تقاعد أوحده هو لقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، وبحلول عام 2021 لن يكون هناك أي مساهم نشط على قوانين التقاعد الأخرى.

#### - العجز المالي

يشير تقرير البنك الدولي عن نظام التقاعد الفلسطيني في عام 2010، إلى أن خطط المعاشات التقاعدية الحالية ذات التغطية المحدودة لموظفي القطاع العام لديها نفقات مرتفعة مقارنة بمنطقة الشرط الأوسط وشمال إفريقيا، حيث شكلت نفقات التقاعد حوالي 2.49% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015، في حين بلغت 3.6% في المتوسط في بلدان منطقة الشرق الأوسط، وبلغت نفقات التقاعد ذروتها في عام 2018، حيث بلغت 3.58% من الناتج المحلي الإجمالي.

جدول (12): النسبة المئوية لنفقات المعاشات التقاعدية السنوية من الناتج المحلي الإجمالي حسب السنة الفترة من 2013-2018 / مليون \$

| السنة                            | 2013      | 2014      | 2015      | 2016     | 2017      | 2018      |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| الناتج المحلي الإجمالي           | 12,476.00 | 12,715.60 | 12,673.00 | 13,425.7 | 14,498.10 | 14,615.90 |
| نفقات التقاعد                    | 322.3     | 315.3     | 313.55    | 225.18   | 391       | 523.20    |
| النسبة من الناتج المحلي الإجمالي | 2.53%     | 2.48%     | 2.49%     | 1.67%    | 2.69%     | 3.58%     |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

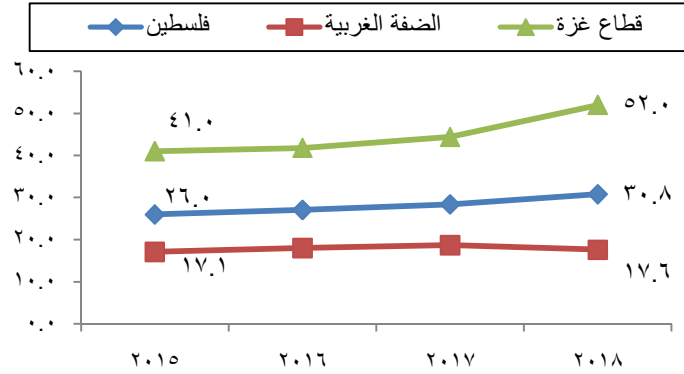
تشير هذه الزيادة بشكل أساسي إلى زيادة عدد المتقاعدين مقارنة بالمستفيدين، بالإضافة إلى الزيادات التي تحدث على المعاشات التقاعدية، هذا وبشكل عام تتمتع مختلف البلدان ذات النسبة المئوية المماثلة من كبار السن بمعدلات تغطية أعلى ولكن النفقات تقل عن 4% من إجمالي الدخل (البنك الدولي).

ويظهر من البيانات المذكورة في الجدول أعلاه أن إجمالي نفقات المعاشات التقاعدية بلغ 3.58% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018، وتشير بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية في عام 2018 إلى أن نفقات أنظمة التقاعد تشكل ما نسبته 83.75% من إجمالي الاشتراكات، نظراً لأن هناك ثلاثة قوانين تقاعد في طريقها إلى الإخفاء في عام 2021، ويكون قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 هو قانون التقاعد المستقبلي والوحيد، وفي هذا القانون تشكل المنافع المدفوعة 5.44% من إجمالي الاشتراكات (Aldoqi,2015).

#### - عدم الملائمة

منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، تراوحت نسبة الفقر بين 31.2% و 20.3% في أفضل الحالات، وبلغ متوسط المستوى خلال العقد الماضي حوالي 26.9%، من ناحية أخرى،

وصل معدل البطالة إلى 30.8% في عام 2018، وقد لوحظ ازدياد الفجوة في مستويات المعيشة ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، مع ازدياد الأمر سوءاً في قطاع غزة، فقد ارتفعت نسبة البطالة في قطاع غزة من 41% في عام 2015 إلى 52% في عام 2018، مقابل 17.1% في الضفة الغربية في العام 2015 وارتفعت إلى 17.6% في عام 2018 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019).



شكل (9): معدل البطالة في فلسطين خلال الأعوام 2015-2018

كما في عام 2015، فإن التركيبة السكانية الفلسطينية لها شكل هرمي ذو قاعدة مسطحة، فقد بلغ متوسط العمر 19.3 عام، كما بلغت نسبة إعالة الشيخوخة (10.76) عند (+60) وبلغت (5.21) عند (+65)، وبالتالي فإن الأرقام الديمغرافية الحالية تشجع على إطلاق نظام تقاعد جديد في فلسطين، ومع ذلك، فإن الأرقام الإقتصادية لها آثار سلبية على صناديق الضمان الإجتماعي، إلى جانب حقيقة أن البنية الديمغرافية حساسة للغاية للوضع السياسي الذي قد يسبب إمكانية للهجرة في كلا الإتجاهين.

وبالرغم من صدور قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، إلا أنه يوجد عليه بعض الملاحظات مقارنة بالأنظمة السابقة، فقد كان الحد الأدنى للراتب التقاعدي في الأنظمة السابقة 40% من متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات خاضعة للتقاعد، في حين أنه ووفقاً لقانون التقاعد العام لم يكن هناك حد أدنى خاصة في حالي الوفاة والعجز الطبي، ولم يتم معالجة هذه المشكلة إلا بصدور القرار بقانون رقم (19) لسنة 2018 بتاريخ 31/07/2018 بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، والذي حدد معدل الإستبدال بـ 30% كحد أدنى من الراتب

الخاضع للتقاعد، هذا بالإضافة إلى عدم كفاية الدخل بسبب توزيع الراتب التقاعدي على عدد أكبر من الأشخاص المستحقين، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض النسب وعدم كفاية الدخل.

## - عدم العدالة

كان أحد الأهداف الرئيسية لعملية الإصلاح الخاصة بأنظمة التقاعد في فلسطين والتي تمثلت بصدر قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، هو العمل على توحيد هذه الأنظمة في قانون واحد، وفي ذلك تحقيق للإنصاف بين الموظفين في المساواة بالإقتطاعات والمنافع، وبالفعل تم تحقيق ذلك بالنسبة لموظفي القطاع العام، إلا أن ذلك الإنصاف لم يطال موظفي القطاع الخاص الذين انتفعوا بأحكام هذا القانون، بسبب اختيارية الإشتراك في نظام المساهمات المحددة، كما أن موظفي القطاع العام الذين لا يحققون شروط الحصول على راتب تقاعدي يحصلون على راتب تقاعدي أساسي يصرف من الحزينة العام، مع عدم توفر هذه المنفعة لموظفي القطاع غير الحكومي المشمولين بأحكام قانون التقاعد العام.

الأمر الآخر هو عدم إلزامية اشتراك موظفي القطاع الخاص، وإنما ترك المجال للمؤسسات باختيارية الإشتراك من خلال توقيع اتفاقيات ثنائية مع الهيئة، وفي ذلك إجحاف بحق الموظفين الذين يتركون تحت رحمة صاحب العمل.

## المبحث الثاني: الإلتزامات والحقوق في أنظمة التقاعد السارية في فلسطين

### المقدمة

في هذا الفصل سيتم الحديث عن الإلتزامات المترتبة على كل من الموظف والمشغل في قوانين التقاعد المطبقة والسارية المفعول في فلسطين، كما سيتم توضيح الحقوق التي منحها كل قانون من قوانين التقاعد للمتفعين وذويهم في حالات إنهاء الخدمة المختلفة كبلوغ السن الإلزامي للتقاعد وحالات الوفاة والعجز الطبي والإستقالة وغيرها من الحالات، حيث أن وجود أكثر من قانون تقاعدي كان سبباً رئيسياً في اختلاف الإلتزامات المترتبة على الموظف المتمثلة

بالإقتطاعات من راتبه الخاضع للتقاعد وكذلك الحقوق الممنوحة سواء للموظف نفسه أو لورثته في حالة وفاته.

## أولاً: قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005

### 1- الإلتزامات

في جميع قوانين التقاعد فإن الإلتزام المترتب على الموظف وجهة التشغيل هو يتحمل الموظف إقتطاع نسبة محددة قانوناً من راتبه، وكذلك إقتطاع نسبة محددة قانوناً من راتبه تتحملها جهة التشغيل وتحويل هذه الإقتطاعات لصالح هيئة التقاعد الفلسطينية، وقد حددت هذه النسب في المادة (17) من قانون التقاعد العام، بحيث تكون مساهمة الموظف في نظام المنافع المحددة (7%) من الراتب، ومساهمة جهة التشغيل (9%) من الراتب، وحددت نسبة المساهمة الخاصة بكل من الموظف والمشغل في نظام المساهمات المحددة في المادة (5) من القرار بقانون رقم 2007/5 بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم 2005/7، بحيث يتحمل كل من الموظف وجهة التشغيل (3%) من الراتب (قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005).

### 2- الحقوق

بما يتعلق في الحقوق الممنوحة للموظفين فهي تختلف باختلاف سبب إنهاء الخدمة، وسيتم توضيح كل حالة من حالات إنهاء الخدمة التي من الممكن أن يتعرض لها الموظف.

- التقاعد بسبب بلوغ السن الإلزامي أو تقاعد الشيخوخة : ويمكن تلخيص الحالات بما يتعلق بالسن وعدد سنوات الخدمة وفقاً لهذه الحالة كما يلي:

| السن | الحد الأدنى من سنوات الإشتراك المعتمدة المطلوبة |        |
|------|-------------------------------------------------|--------|
|      | الذكور                                          | الإناث |
| 60   | 15                                              | 15     |
| 55   | 20                                              | 15     |
| 50   | 25                                              | 20     |

المعادلة الرئيسية في احتساب الراتب التقاعدي وفقاً لقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 هي: عدد سنوات الخدمة المقبولة لغايات التقاعد \* معامل المنفعة (2%) \* متوسط الراتب المحسوب لأغراض التقاعد لآخر 3 سنوات.

ويضاف إليها العلاوات الاجتماعية المستحقة وعلاوة شخصية بقيمة (300) شيقل شهريا للمنتفع ولورثته في حال وفاته وفقاً للمادة (15) فقرة (ب) من القرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام.

- **التقاعد بسبب العجز الطبي :** يكفل قانون التقاعد العام للمشاركين تقديم راتب تقاعدي ومبلغ تأمين يدفع لمرة واحدة وفق شروط الإنتفاع المحددة في القانون، ففي المادة (29) من قانون التقاعد العام قد حددت أهلية الإنتفاع بتقاعد العجز، بأنه يتم تحديد أهلية الحصول على تقاعد في حالة العجز الصحي الجزئي الدائم أو الكلي الدائم من قبل لجنة طبية متخصصة يتم إختيارها من قبل الهيئة شريطة أن يكون الموظف: دون سن (60) سنة وتم تعديل هذا البند ليصبح دون السن الإلزامي وفقاً للمادة (3) من القرار بقانون رقم 19 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون التقاعد العام، وغير مؤهل للحصول على تقاعد شيخوخة أو تقاعد مبكر، وأكد عجزه الصحي من قبل لجنة طبية متخصصة تعين من قبل الهيئة، على أن تتم إعادة النظر في وضعه وفقاً لما تقررره اللجنة الطبية.

وبشأن الإستحقاقات حسب نظام المنافع المحددة فقد حدد ذلك في المادة (25) من قانون التقاعد العام في الفقرة (1) بند (ب)، بحيث يكون للمشارك الحق في الحصول على تقاعد بسبب العجز الطبي بواقع (2%) من متوسط الراتب لآخر ثلاث سنوات، بحيث أن السنوات المعتمدة لأغراض التقاعد هي عدد سنوات الخدمة الفعلية حتى تاريخ الإصابة أو العجز مضافاً إليها نصف السنوات المتبقية حتى بلوغ سن التقاعد الإلزامي، بحيث لا تزيد سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد عن 35 سنة، وبحيث لا تقل نسبة الراتب التقاعدي عن 30% من الراتب الخاضع للتقاعد، وفي حالة عدم وجود ثلاث سنوات خدمة لأغراض التقاعد يتم احتساب متوسط الراتب لسنوات الخدمة الفعلية، كما يصرف مبلغ تأمين في حالة إنهاء خدمة المشترك قبل بلوغه

سن الستين بسبب عدم اللياقة الصحية إذا نشأت عن عجز تام بموجب تقرير من اللجنة الطبية صادر قبل قرار إنهاء الخدمة، ويكون مبلغ التأمين معادلاً لنسب الراتب السنوي تبعاً للسن وفقاً لما هو موضح في الجدول رقم (13) أدناه:

**جدول (13): بيان نسبة مبالغ التأمين**

| السن حتى سن | نسبة مبلغ التأمين % | السن حتى سن | نسبة مبلغ التأمين % |
|-------------|---------------------|-------------|---------------------|
| 25          | 267                 | 43          | 147                 |
| 26          | 260                 | 44          | 140                 |
| 27          | 253                 | 45          | 133                 |
| 28          | 247                 | 46          | 127                 |
| 29          | 240                 | 47          | 120                 |
| 30          | 233                 | 48          | 113                 |
| 31          | 227                 | 49          | 107                 |
| 32          | 220                 | 50          | 100                 |
| 33          | 213                 | 51          | 93                  |
| 34          | 207                 | 52          | 87                  |
| 35          | 200                 | 53          | 80                  |
| 36          | 193                 | 54          | 73                  |
| 37          | 187                 | 55          | 67                  |
| 38          | 180                 | 56          | 60                  |
| 39          | 173                 | 57          | 53                  |
| 40          | 167                 | 58          | 47                  |
| 41          | 160                 | 59          | 40                  |
| 42          | 153                 | 60          | 33                  |

وبشأن الإستحقاقات وفقاً لنظام المساهمات المحددة فيستحق المشترك كامل المبالغ المجمعة بإسمه في الحساب الخاص به، بما في ذلك حصة الموظف وحصة المشغل وسحب كامل المبلغ دفعة واحدة.

- **التقاعد بسبب الوفاة:** يوفر قانون التقاعد العام حياة كريمة لذوي المنتفعين من خلال تقديمه لراتب تقاعدي لهم وفق شروط الإنتفاع المحددة في القانون سواء أكان الموظف على رأس عمله أو متقاعد، كما يقدم مبلغ تأمين يدفع لمرة واحدة ويوزع على ورثة المشتركين بعد وفاتهم وهم على رأس عملهم.

**الإستحقاقات حسب نظام المنافع المحددة :** في حال وفاة المشترك خلال الخدمة الفعلية يحتسب راتبه التقاعدي وفقاً للأسس المعتمدة لاحتساب الراتب للعجز الصحي الوارد في الفقرة (1) بند (ب) من المادة (25) من قانون التقاعد العام ويوزع الراتب التقاعدي على الورثة المستحقين وفقاً لما هو موضح في الجدول أدناه - جدول رقم (14)، مضافاً إليه العلاوة الإجتماعية.

وكذلك في حالة وفاة المنتفع المتقاعد، يتم توزيع الراتب التقاعدي الذي كان يستحقه وقت الوفاة على الورثة المستحقين وبالنسبة المبينة في شروط القانون وفقاً لما ورد في الجدول رقم (14)، كما يستحق الورثة الشرعيين أو من يعينهم المشترك قبل وفاته على رأس عمله قبل بلوغه سن الستين مبلغ تأمين يصرف معادلة لنسب من الراتب السنوي تبعاً للسن كما ورد في الجدول رقم (13).

جدول (14): الأنصبة المستحقة للورثة من الراتب التقاعدي

| #  | المستحقون                                                             | الفئات المستحقة من الورثة |             |                       |              |
|----|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------|-----------------------|--------------|
|    |                                                                       | الأرامل                   | الأولاد     | الوالدين              | الأخوة       |
| 1  | أرملة أو أرامل أو زوج مستحق وأكثر من ولد                              | النصف                     | النصف       | ..                    | ..           |
| 2  | أرملة أو أرامل أو زوج مستحق وولد واحد ووالدين                         | النصف                     | الثالث      | سدس للواحد أو الإثنين | ..           |
| 3  | أرملة أو أرامل أو زوج مستحق وولد واحد                                 | النصف                     | الثالث      | ..                    | ..           |
| 4  | أرملة أو أرامل أو زوج مستحق وأكثر من ولد ووالدين مستحقين              | الثالث                    | النصف       | سدس للواحد أو الإثنين | ..           |
| 5  | أرملة أو أرامل أو زوج مستحق ووالدين مع عدم وجود أولاد                 | النصف                     | ..          | سدس لكل منهما         | ..           |
| 6  | أكثر من ولد ووالدين مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق                    | ..                        | ثلاثة أرباع | سدس للواحد أو الإثنين | ..           |
| 7  | ولد واحد ووالدين مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق                       | ..                        | النصف       | سدس لكل منهما         | ..           |
| 8  | والدان مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق                                 | ..                        | ..          | ثلث للواحد أو الإثنين | ..           |
| 9  | أخ أو أخت مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق ولا أولاد ولا والدين         | ..                        | ..          | ..                    | سدس          |
| 10 | أكثر من أخ أو أخت مع عدم وجود أرملة أو زوج مستحق ولا أولاد ولا والدين | ..                        | ..          | ..                    | ثلث بالتساوي |

الإستحقاقات حسب نظام المساهمات المحددة

في حال وفاة المشترك يحصل المنتفعون المستحقون على كامل المبلغ كدفعة واحدة ويوزع عليهم وفقاً للقائمة الواردة في الجدول رقم (14).

- **التقاعد المبكر:** بالإمكان إطلاق مصطلح التقاعد المبكر، على حالات التقاعد التي تحدث قبل بلوغ السن الإلزامي للتقاعد، وفقاً لما ورد في المادة (36) والمادة (117) من قانون التقاعد العام.

- **الإستقالة، الإقالة، الفصل، إنهاء خدمات بسبب التغيب:** لقد أوضحت المادة (28) من قانون التقاعد العام الحقوق المترتبة للمشاركين في حالة الإستقالة، والحالات المذكورة أعلاه تأخذ حكمها ضمناً، فالخيار الأول هو سماح القانون بنقل واحتساب هذه السنوات التي خدمها الموظف ولم يتقاضى عنه أي مستحقات إلى عمله الجديد، بشرط أن يكون هذا العمل الجديد مشمول ومغطى بنظام التقاعد العام من خلال الهيئة، أما الخيار الآخر فهو الحصول على الحقوق المالية حسب القانون.

## ثانياً: قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964

### 1- الإلتزامات

ورد في المادة (8) من قانون التأمين والمعاشات بأن نسبة الإقتطاع شهرياً هي بمقدار (10%) من مرتبات المنتفعين بأحكام هذا القانون، ونسبة الإقتطاع من جهات التشغيل تبلغ (12.5%) من مرتبات المنتفعين، وهذه هي الإلتزامات المترتبة على كل من الموظف والمشغل وفقاً لأحكام هذا القانون.

2- **الحقوق:** بما يتعلق في الحقوق الممنوحة للموظفين فهي تختلف باختلاف سبب إنهاء الخدمة، وسيتم توضيح كل حالة من حالات إنهاء الخدمة التي من الممكن أن يتعرض لها الموظف.

- **التقاعد بسبب بلوغ السن الإلزامي:** السن الإلزامي للتقاعد وفقاً لقانون التأمين والمعاشات هو سن الستين عاماً كما جاء في المادة (12) من القانون، ويستحق المشترك راتباً تقاعدياً بواقع جزء من أربعين جزء عن كل سنة خدمة إذا أكمل (15) سنة مقبولة لغايات التقاعد، أي أن معامل الإنتفاع وفقاً لهذا القانون هو (2.5%) عن كل سنة خدمة.

- **التقاعد بسبب العجز الطبي والوفاة:** ورد في المادة (18) من القانون بأن الموظف يستحق راتباً تقاعدياً في حالة الفصل بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة مهما كانت مدة الخدمة ويربط المعاش بحد أدنى قدره (40%)، وورد في المادة (19) أن المشترك يستحق راتباً تقاعدياً في حالة إنهاء الخدمة بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية على أساس (70%) من الراتب الخاضع للتقاعد، هذا بالإضافة إلى حصول المنتفع المنتهية خدماته بسبب عدم اللياقة الصحية الناشئة عن عجز تام في العمل على مبلغ تأمين كنسبة من الراتب الأخير وفقاً لما ورد في الجدول رقم (13)، بالإضافة إلى حصول الورثة الشرعيين أو من قام بتعيينهم المنتفع قبل وفاته كمستفيدين على مبلغ تأمين كذلك ويوزع عليهم وفقاً لحصر الأثر.

- **الإستقالة:** إذا كانت سنوات خدمة المنتفع أقل من ثلاث سنوات وقام بالإستقالة فلا يستحق مقابل خدمته أية مكافأة، وفي حال كانت سنوات خدمته أكثر من ثلاث سنوات ولا تؤهله الحصول على راتب تقاعدي، فإنه يستحق مكافأة بواقع (15%) من المرتب السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة، وقد ذكر القانون في المادة (14) بأن المنتفع يستحق معاشاً عند انتهاء خدمته في حال بلوغ سنوات خدمته (20) سنة على الأقل، بواقع (2.5%) عن كل سنة خدمة، إلى أن الراتب التقاعدي يخضع لتخفيض وفق ما هو موضح في الجدول رقم (15) أدناه، باستثناء حالات الإستقالة الحاصلة بسبب الإلتحاق بالعمل في المجلس التشريعي أو المجالس البلدية أو التنظيمات الشعبية أو الشركات التي تساهم فيها الإدارة.

**جدول (15): نسب خفض معاشات المستقيلين قبل بلوغهم سن الثامنة والخمسين**

| السن عند الإستقالة  | نسبة الخفض في الراتب |
|---------------------|----------------------|
| 45 فأقل             | 20%                  |
| 46-50               | 15%                  |
| 51-55               | 10%                  |
| من 56 إلى أقل من 58 | 5%                   |

- **الفصل بقرار من المسؤول، إلغاء الوظيفة:** ورد في المادة (14) بند (ب) أن المنتفع الذي تنتهي خدمته بسبب الفصل بقرار من المسؤول أو بسبب إلغاء الوظيفة، وقد أكمل خدمة

خمس عشرة سنة على الأقل فإنه يستحق راتباً تقاعدياً وفقاً لأحكام هذا القانون بواقع (2.5%) عن كل سنة خدمة.

### ثالثاً: قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004

#### 1- الإلتزامات

ورد في المادة (84) من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني بأن نسبة الإقتطاع شهرياً هي بمقدار (10%) من مرتبات المنتفعين بأحكام هذا القانون، ونسبة الإقتطاع من جهات التشغيل تبلغ (12.5%) من مرتبات المنتفعين، وهذه هي الإلتزامات المترتبة على كل من الموظف والمُشغل وفقاً لأحكام هذا القانون.

#### 2- الحقوق

##### إستحقاق الراتب التقاعدي

• ورد في المادة (23) من القانون أن المنتفع المنتهية خدمته يستحق راتباً تقاعدياً في الحالات الآتية:

- إذا بلغت المدة المقبولة للتقاعد (20) سنة على الأقل، وفي حال بلوغ سن التقاعد (60) عاماً، وقد أكمل خمس عشرة سنة خدمة فما فوق، وفي حال إنتهاء الخدمة بسبب الفصل بقرار من القائد العام أو الإستغناء عن الخدمة إذا كانت مدة الخدمة المحسوبة في المعاش خمس عشرة سنة على الأقل، على أن يسوى الراتب التقاعدي بواقع (2.5%) عن كل سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد.

• التقاعد بسبب الوفاة والعجز الصحي : ورد في المادة (27) من القانون أن المعاش المستحق في حالة إنهاء الخدمة بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة مهما كانت مدة الخدمة ويربط المعاش بحد أدنى قدره (40%) أو على أساس مدة خدمة المنتفع الفعلية المقبولة في المعاش مضافاً إليها ثلاث سنوات أي المعاشين أكبر بشرط ألا تزيد المدة المضافة

عن المدة الباقية لبلوغ المنتفع سن التقاعد، ويسوى الراتب التقاعدي بواقع (2.5%) عن كل سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد مضافاً إليه العلاوة الشخصية والعلاوات الإجتماعية المستحقة.

كما يستحق ورثة المنتفع مبلغ تأمين وفقاً لما ورد في الجدول (13) كنسبة من الراتب السنوي، ويستحق المنتفع مبلغ ونصف تأمين في حال كون الإصابة بسبب العمل.

- **الإستقالة :** وفقاً للمادة (32) من القانون وفي غير حالات بلوغ سن التقاعد لا يستحق الموظف أي مكافآت إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات، وإذا لم تكن مدة الخدمة قد بلغت القدر الذي يعطي الموظف الحق في المعاش، يستحق مكافأة على أساس (15%) من الراتب السنوي الأخير مقابل كل سنة من سنوات الخدمة، وإن حصلت الإستقالة وكان لدى الموظف (20) سنة خدمة أو أكثر مقبولة لغايات التقاعد، يستحق راتباً تقاعدياً وفقاً لمعامل المنفعة 2.5% عن كل سنة خدمة، مع خضوع الراتب التقاعدي لنسبة تخفيض وفقاً لما ورد في الجدول رقم (15)، مضافاً إلى الراتب العلاوة الشخصية والعلاوات الإجتماعية المستحقة.

#### رابعاً: قانون التقاعد المدني الأردني رقم 34 لسنة 1959

- **بلوغ السن الإلزامي (التقاعد) :** وفقاً لأحكام قانون التقاعد المدني الأردني فإن السن الإلزامي للتقاعد هو سن الستين عاماً، ويحال الموظف للتقاعد بشكل إلزامي عند هذا العمر ويستحق راتباً تقاعدياً بواقع 2.67% عن كل سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد بشرط توفر (15) سنة خدمة على الأقل، مضافاً إلى الراتب التقاعدي العلاوة الشخصية والعلاوات الإجتماعية المستحقة، كما يستطيع الموظف أن يطلب إحالته إلى التقاعد قبل بلوغه سن (60) عاماً بشرط توفر (30) سنة خدمة مقبولة للتقاعد.

- **الوفاة :** وفقاً لأحكام قانون التقاعد المدني يشترط أن تكون سنوات خدمة الموظف 10 سنوات على الأقل، ليتمكن ورثته من الحصول على راتب تقاعدي، ويحسب الراتب

التقاعدي وفقاً لمعامل المنفعة 2.67% عن كل سنة خدمة، ويوزع على الورثة المستحقين، ولا يصرف مبلغ تأمين للورثة في حالات الوفاة وفقاً لهذا القانون.

- **العجز الطبي :** لحصول الموظف على راتب بسبب العجز الطبي يشترط أن يكون لديه 10 سنوات خدمة على الأقل، ويحتسب الراتب التقاعدي وفقاً لمعامل المنفعة 2.67% عن كل سنة خدمة، مضافاً إليه العلاوة الشخصية والعلاوات الاجتماعية المستحقة، كما يستحق الموظف راتب اعتلال بنسبة تحدد من قبل اللجنة الطبية العليا في حال كون الإصابة أو العجز بسبب العمل.

وفي حال كانت مدة الخدمة أقل من (10) سنوات يستحق الموظف عن كل سنة خدمة مصنفة مكافأة بواقع راتب شهر عن كل سنة.

- **الإستقالة:** في حالة الإستقالة يتم رد قيمة الـ 2% المقتطعة من راتب الموظف.
- **التغيب :** في حالة إنهاء الخدمة بسبب التغيب فلا يستحق الموظف أي حقوق عن مدة خدمته، وقد حدد قانون الخدمة المدنية، مدة التغيب بـ 15 يوماً متواصلة خلال العام.

### المبحث الثالث: نظام الضمان الاجتماعي في فلسطين

#### المقدمة

بدأت منظمة التحرير الفلسطينية اهتمامها بالضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية للفلسطينيين منذ نشأتها، وانعكس ذلك الإهتمام بأن أكد القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة الوطنية الفلسطينية على اعتبار كل من الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية حق أساسي من حقوق المواطنة الأساسية، وبناء عليه، ظل وما زال موضوع تأسيس منظومة ضمان اجتماعي واحداً من أبرز الأولويات التي تضمنتها برامج السلطة الوطنية الفلسطينية (المالكي وآخرون، 2012). وكان هناك العديد من المحاولات والخطوات الجدية التي كانت ترمي إلى

البدء بإقرار قانون ضمان اجتماعي عادل، ومنسجم مع الإتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، خاصة تلك التي صادقت عليها دولة فلسطين في العام 2014 (زهران، 2016).

### أولاً: الأنظمة الإجتماعية المطبقة في فلسطين والأطر القانونية لها

تشير الدراسات المتعلقة بوضع الحماية الإجتماعية والضمان الإجتماعي في فلسطين إلى وجود مزيج من برامج الحماية الإجتماعية، منها ما يحمل الطابع الرسمي بنصوص قانونية متنوعة ومطبقة بالفعل (كقانون العمل الفلسطيني وقانون التقاعد العام) وأخرى لا تحمل الطابع الرسمي وتكون على شكل معونات وبرامج إغاثية متنوعة ذات أهداف محددة، وبالإمكان توضيحها وفقاً للتقسيم التالي:

#### - الأنظمة الرسمية

يقصد بالأنظمة الرسمية في فلسطين، تلك الأنظمة التي تعمل وفقاً لقوانين ونشريات محددة، وهي تقسم إلى ثلاثة أقسام:

#### 1- أنظمة الحماية الإجتماعية في القطاع العام

يندرج تحت هذا المسمى جميع قوانين التقاعد السارية والمطبقة في هيئة التقاعد الفلسطينية، حيث تغطي هذه القوانين جميع موظفي الدولة المدنيين والعسكريين، وبعض موظفي القطاع الأهلي والخاص (بلديات، مجالس قروية، جامعات، مؤسسات أهلية) الذين يشملهم قانون التقاعد العام ونظمت أمور انضمامهم اللائحة التنفيذية رقم 16 لسنة 2010 الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني، ويصل عدد الموظفين الذين تشملهم منظومة الحماية هذه ما يزيد على 132,000 موظف (التقرير السنوي لهيئة التقاعد الفلسطينية، 2018).

#### 2- أنظمة الحماية الإجتماعية في القطاع الخاص والأهلي

يشكل قانون العمل الفلسطيني لعام 2000 حجر الأساس في هذه الأنظمة، حيث أن معظم الشركات وعدد من البلديات والمجالس غير المشمولة بأحكام قانون التقاعد العام، تقوم

بتقديم مكافأة نهاية خدمة حسب قانون العمل، مع تمييز بعض الشركات والمؤسسات بإنشاء صندوق إخبار خاص بالموظفين بالإضافة لمكافأة نهاية الخدمة.

### 3- الأنظمة التي تنفذها وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا"

تقدم هذه الوكالة مساعدات إجتماعية بشكل مستمر للفقراء في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، كما أنها تعمل على توظيف عدد من الموظفين خاصة في قطاعي التعليم والصحة، حيث يصل عدد الموظفين إلى ما يقارب الـ 20 ألف في الضفة الغربية وقطاع غزة، ووطورت هذه الوكالة عبر الزمن أنظمتها الخاصة بها بما يتعلق بالحقوق للموظفين لديها، حيث قامت بإنشاء صناديق إخبار وأقرت المساهمة الطوعية من قبل الموظفين، وهناك إشراف من قبل المفوض العام على السياسة الإستثمارية لهذه الصناديق (جميل، 2016).

#### - الأنظمة غير الرسمية

ويقصد بها تلك الأنظمة التي لا تستند إلى إطار قانوني، وإنما تدخل في باب المساعدات والإعانات الإجتماعية الموجهة إلى الأسر الفقيرة والأفراد غير المقتدرين، إضافة إلى بعض البرامج الصحية والتعليمية لشريحة معينة من المجتمع، والتي عادة ما تصنف على أنها برامج رعاية إجتماعية تخدم مرحلة زمنية محددة أو حالات طارئة وليست حماية إجتماعية منظمة، كبرامج المساعدات التي يقدمها الإتحاد الأوروبي، والوكالة الأمريكية للتنمية، وبرنامج الغذاء العالمي للأمم المتحدة.

### ثانياً: تقييم أنظمة الضمان الإجتماعي في فلسطين

شهدت الساحة التشريعية في فلسطين العديد من المحاولات هدفها العمل على إقرار نظام ضمان إجتماعي، وكانت نقطة البداية في العام 2003 بقيام المجلس التشريعي الفلسطيني بإقرار قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2003، الذي اشتمل على تأمين مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل، إلا أنه وفي العام 2007 تم إلغاء القانون من خلال إصدار الرئيس الفلسطيني لقرار بقانون ألغى فيه قانون التأمينات الإجتماعية رقم 3 لسنة 2003.

وفي العام 2005 وبإصدار قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 تم العمل على توحيد جميع أنظمة التقاعد في قانون واحد بحيث أصبح يشمل كافة العاملين في القطاعين العام والخاص، إلا أن المشرع تراجع عن هذه الخطوة في العام 2010 وقام بإصدار اللائحة التنفيذية رقم 16 لسنة 2010 التي منحت القطاع الخاص اختيارية الإنتفاع بأحكام هذا القانون، الذي لو كتب له النجاح وشمل جميع موظفي القطاعين العام والخاص لكان نواة رئيسية لقانون ضمان إجتماعي شامل، وفي وقت لاحق وبتاريخ 18/2/2014 صادق مجلس الوزراء على نظام تقاعد القطاع غير الحكومي، وهو كذلك لم يكتب له النجاح.

وتجددت محاولات الحكومة وبالشراكة مع فعاليات القطاع الخاص في عام 2016مرة أخرى لإقرار قانون ضمان إجتماعي فلسطيني، وتكللت هذه الجهود بالنجاح بصدور القرار بقانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الضمان الإجتماعي وتم نشره بجريدة الوقائع الفلسطينية بتاريخ 20/04/2016، إلا أن الإحتجاجات التي إندلعت عقب إقرار القانون، أجبرت الحكومة على تجميد العمل به، وأثناء فترة التجميد تم إجراء العديد من حلقات النقاش والتشاور ما بين الجهات المعنية، وتم تعديل كثير من مواد القرار بقانون التي كانت مثيرة للخلاف ومحركة للإحتجاجات، وتوج ذلك بصدور القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الإجتماعي، ونشر في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع الفلسطينية) بتاريخ 20/10/2016 على أن يبدأ العمل به بعد سنتين من نشره، إلا أن هذه المحاولات جميعها باءت بالفشل للأسف، وتم صدور مرسوم رئاسي يقضي بتجميد العمل بالقرار بقانون رقم (19) لسنة 2016.

#### المبحث الرابع: إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية

##### المقدمة

تمثل الأرباح المتأتية من إستثمار أموال الهيئة إحدى أهم الإيرادات لصناديق الهيئة من بعد الإشتراكات الشهرية التي يدفعها المنتفعين، بحيث تسعى الهيئة من خلال استثمارات إلى الحفاظ على أموال الصندوق من التضخم والمخاطر المالية، والعمل كذلك على تنمية الأموال من

خلال توظيفها في استثمارات ناجحة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً في الحفاظ على النظام وديمومته واستمراريته.

واستناداً لقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته، فإن أهم معيار يجب مراعاته في السياسة الإستثمارية الخاصة بالهيئة هو المحافظة على رأس المال المستثمر، مع تحقيق عائد مناسب في ظل مستوى منخفض من المخاطرة، حيث وضحت المواد القانونية في قانون التقاعد العام آلية وشروط اختيار كل من الحافظ ومدير الإستثمار، ومنح القانون مجلس إدارة الهيئة حق تشكيل لجان خاصة بالإستثمار.

حيث أشارت تقارير الإستثمار خلال السنوات (2013-2018) إلى الآتي:

#### الهيكل العام لإستثمار أموال هيئة التقاعد الفلسطينية

##### أولاً: مصدر وآلية الإشراف على إستثمارات صناديق التقاعد

- تعتبر الإشتراكات الشهرية المحولة من جهات التشغيل والتي تستقطع من رواتب الموظفين المشمولين بقوانين التقاعد، المصدر الرئيس لأموال صناديق التقاعد، وتختلف نسب الإقتطاع من قانون لآخر.
- تقوم هيئة التقاعد الفلسطينية بصرف الرواتب التقاعدية للمستحقين حسب القانون، بالإضافة إلى المصروفات الرأسمالية والإدارية الأخرى الموازنات المعدة والمصادق عليها من قبل مجلس إدارة الهيئة.
- وفقاً لما ورد في المادة (95) من قانون التقاعد العام، على الهيئة أن تقوم بتعيين حافظ للأموال "Custodian" من خلال مناقصة مفتوحة وقانونية وفقاً لشروط معينة، وفي عام 2016 تم تعيين حافظاً جديداً وهو البنك الوطني، كما منحت المادة (106) من قانون التقاعد العام مجلس إدارة الهيئة صلاحية تعيين مؤسسة مالية مرموقة مديراً للإستثمارات "Investment Manager" من خلال مناقصة مفتوحة وقانونية، وكان ذلك من نصيب بنك فلسطين.

- تقوم إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية ممثلة بمجلس إدارة الهيئة والإدارة التنفيذية بإصدار توجيهاتهم لمدير الإستثمار وبالتعاون مع الحافظ لاستثمار المبالغ المالية الفائضة عن حاجة الهيئة الآنية في أوجه الإستثمار الموضحة أدناه والتي يتم إقرارها من خلال الإدارة التنفيذية للهيئة:

1- ودائع لدى البنوك

2- استثمارات في أسهم شركات محلية وعربية

3- استثمارات من خلال محافظ استثمارية في البنوك والمؤسسات المالية العالمية

4- قروض للموظفين الحكوميين وغير الحكوميين المدنيين المنتفعين بقانون التقاعد العام وقانون التأمين والمعاشات رقم 8/1964 .

5- الإستثمارات البديلة

6- الإستثمار في العقارات

ثانياً: توزيع استثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية جغرافياً

#### • الإستثمارات الداخلية

بلغ إجمالي المحفظة الإستثمارية لهيئة التقاعد الفلسطينية بتاريخ 31/12/2018 مبلغ 315,804,304.00 دولار أمريكي، شكلت الإستثمارات المحلية ما نسبته 54.47% من إجمالي المحفظة الإستثمارية، وقد تنوعت هذه المحفظة في اختيارها لأدواتها الإستثمارية ما بين أسهم وسندات وقروض وعقارات وودائع واستثمارات بديلة، وجاءت كالاتي:

- أسهم الشركات المحلية: سعت هيئة التقاعد الفلسطينية ومن خلال سياستها الإستثمارية إلى تنويع استثماراتها بما يتعلق بالأسهم، فقد تنوعت طبيعة عمل الشركات والقطاعات التي سعت الهيئة إلى شراء أسهمها، ما بين القطاع المصرفي وقطاع الإتصالات وقطاع صناعة

الدواء وقطاع التأمين وقطاع العقارات، وفيما يلي أسماء الشركات التي تستثمر بها هيئة التقاعد الفلسطينية:

**1- شركة معامل الشرق الأوسط لصناعة الأدوية ومستحضرات التجميل - غزة:**

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 994,235 سهم بقيمة اسمية \$909,952 مدفوعة بالكامل تمثل مساهمة الهيئة ما نسبته 26.31% من إجمالي رأسمال الشركة البالغ 3,668,207 سهم.

**2- شركة مصانع الزيوت النباتية - نابلس (VOIC):**

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 232,000 سهم وهو ما يمثل 5.8% من أسهم الشركة، بلغت القيمة السوقية للسهم 12.87 دينار أردني بتاريخ 31/12/2017، فيما ارتفعت لتصل إلى 14.10 دينار بتاريخ 31/12/2018، وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 9.56% مقارنة بالعام السابق 2017.

**3- الشركة الفلسطينية للكهرباء - غزة (PEC):**

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 800,000 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 1.30 دولار أمريكي بتاريخ 31/12/2017، فيما ارتفعت لتصل إلى 1.36 دولار أمريكي بتاريخ 31/12/2018 وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 4.62% مقارنة بالعام السابق 2017.

**4- بنك فلسطين (BOP):**

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 5,292,629 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 2.65 دولار أمريكي بتاريخ 31/12/2017، فيما انخفضت لتصل إلى 2.32 دولار أمريكي بتاريخ 31/12/2018، وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 12.45% مقارنة بالعام السابق 2017.

## 5- شركة توليد الطاقة الفلسطينية PPGC.

تجدر الإشارة إلى أن الشركة ما زالت في مرحلة التأسيس وذلك لحين البدء في تشغيل المحطة لخدمة المحافظات الشمالية.

- بلغ رأس المال الشركة المصرح به مبلغ \$120,000,000.00 دولار أمريكي، فيما بلغ رأس مال الشركة المدفوع مبلغ \$ 10,000,000.00 دولار أمريكي وحيث أن مساهمة هيئة التقاعد الفلسطينية من رأس المال بلغ ما نسبته 1.33 %، فيما بلغت حصة الهيئة المدفوعة في رأس المال هي مبلغ \$133,333 دولار أمريكي، وبناء على قرار مجلس إدارة الشركة بخصوص الزيادة في رأس المال المدفوع وحصة الهيئة من الزيادة 133,333 دولار أمريكي على دفعتين وقد تم دفع 66,666.50 دولار والدفعة الثانية في 30 حزيران 2017، وبذلك تكون حصة الهيئة المدفوعة في رأس المال هي مبلغ 199,999.50 دولار أمريكي، وفي تاريخ 2017/7/27 تم زيادة رأس المال بقيمة 66,666.50 وبالتالي أصبح عدد الأسهم المملوكة 266,667 سهم.

## 6- البنك الإسلامي الفلسطيني (ISBK).

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 7,623,437 سهم من إجمالي عدد الأسهم 74,000,000 سهم لترتفع بذلك حصة الهيئة إلى 10.30 % من إجمالي حصة البنك، بلغت القيمة السوقية للسهم 2.15 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما انخفضت لتصل إلى 1.85 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 13.95 % مقارنة بالعام السابق 2017.

## 7- شركة الاتصالات الفلسطينية (PALTEL).

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 948,220 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 4.58 دينار أردني بتاريخ 2017/12/31، فيما انخفضت لتصل إلى 4.32 دينار أردني بتاريخ

وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 5.68% مقارنة بالعام السابق 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 5.68% مقارنة بالعام السابق 2017.

#### 8- شركة بيرزيت للأدوية (BPC):

• بلغت عدد الأسهم المملوكة للهيئة 144,956 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 4.80 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما ارتفعت لتصل إلى 5.14 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 7.08% مقارنة بالعام السابق 2017.

#### 9- شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (PADICO).

• يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 200,000 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 1.50 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما انخفضت لتصل إلى 1.28 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 14.67% مقارنة بالعام السابق 2017.

#### 10- الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار (APIC).

• يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 1,815,341 سهم، وبلغت القيمة السوقية للسهم 1.98 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما ارتفعت لتصل إلى 2.35 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 18.69% مقارنة بالعام السابق 2017.

#### 11- شركة البنك الإسلامي العربي (AIB).

• يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 880,180 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 1.55 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما ارتفعت لتصل إلى 1.57 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 1.28% مقارنة بالعام السابق 2017.

وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 1.29% مقارنةً بالعام السابق 2017/12/31، وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 1.29% مقارنةً بالعام السابق 2017.

#### 12- شركة القدس للمستحضرات الطبية (JPH).

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 1,048,000 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 1.80 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما ارتفعت لتصل إلى 3.24 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم ارتفاعاً بنسبة 80% مقارنةً بالعام السابق 2017.

#### 13- شركة سند للموارد الإنشائية (SANAD).

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 876,828 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 2.60 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما انخفضت لتصل إلى 2.00 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 23.08% مقارنةً بالعام السابق 2017.

#### 14- شركة تمكين الفلسطينية للتأمين (شركة حلال سابقاً).

- بالاستناد إلى قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 وتعديلاته تم إنشاء شركة مساهمة عامة برأسمال قيمته 8,000,000.00 دولار وبقية اسمية دولار لكل سهم، ونسبة مساهمة الهيئة من رأس المال 10% وبذلك تكون مساهمة الهيئة 800,000 سهم واستناداً إلى قرار لجنة المؤسسين في اجتماعها بتاريخ 2016/11/14 بخصوص قيام السادة المؤسسين تسديد ما نسبته 2%، فقد قامت الهيئة بدفع مبلغ مساهمتها والبالغ 12,800.00 دولار وهذا يمثل ما نسبة 2% من قيمة مساهمات الهيئة، وقامت الهيئة بدفع مبلغ 147,200 دولار أمريكي ليصبح مساهمة الهيئة بمبلغ 160,000.00 دولار، كما قامت الهيئة بدفع مبلغ 640,000.000 دولار بتاريخ 2017/12/31 ليصبح مساهمة الهيئة بمبلغ 800,000.00 دولار.

## 15- بنك الاستثمار الفلسطيني (PIBC).

- يبلغ عدد الأسهم المملوكة للهيئة 7,860,468 سهم، بلغت القيمة السوقية للسهم 1.28 دولار أمريكي بتاريخ 2017/12/31، فيما انخفضت لتصل إلى 1.21 دولار أمريكي بتاريخ 2018/12/31، وبذلك سجل سعر السهم انخفاضاً بنسبة 5.46% مقارنة بالعام السابق 2017.

جدول (16): تفاوت أسعار الأسهم للشركات المستهدفة في استثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية

|   |                                |   |                                     |
|---|--------------------------------|---|-------------------------------------|
| ↓ | شركة بنك فلسطين المحدود        | ↑ | مصانع الزيوت النباتية-نابلس         |
| ↓ | البنك الإسلامي الفلسطيني       | ↓ | شركة سند للموارد الإنشائية          |
| ↓ | شركة الاتصالات الفلسطينية      | ↑ | الشركة الفلسطينية للكهرباء          |
| ↓ | شركة فلسطين للتنمية والاستثمار | ↑ | شركة بيرزيت للأدوية                 |
| ↑ | البنك الإسلامي العربي          | ↑ | الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار |
| ↓ | بنك الاستثمار الفلسطيني        | ↑ | شركة القدس للمستحضرات الطبية        |
| ↓ | انخفاض في سعر السهم.           | ↑ | ارتفاع في سعر السهم.                |

المصدر: بالاعتماد على بيانات سوق فلسطين للأوراق المالية للأعوام 2017، 2018.

ووفقاً لما هو ظاهر في الجدول رقم (16) أعلاه، فقد جاء الإرتفاع في سعر السهم من نصيب 6 شركات، وجاء الإنخفاض في سعر السهم من نصيب 6 شركات كذلك.

## - حسابات الودائع والحسابات الجارية لدى البنوك

يشكل رصيد حسابات الودائع والحسابات الجارية في البنوك، إجمالي المبالغ الموجودة في حسابات الهيئة بكافة أنواعها في البنوك المختلفة، وعادةً ما يتم من خلال هذه الحسابات استلام الاشتراكات والتسديدات المستحقة ودفع التزامات الهيئة إلى المنتفعين والجهات الأخرى، وفي إطار ذلك يتم ربط الفائض من الأموال بودائع قصيرة الأجل، وجاءت كما هو موضح في الجدول رقم (17) أدناه:

**جدول (17): أرصدة وحسابات الهيئة لدى البنوك المحلية كما هي في 31/12/2018**

| البيان         | رصيد الهيئة لدى البنوك في 31/12/2018 |
|----------------|--------------------------------------|
| جاري شيقل      | 34,063,625.09                        |
| جاري دولار \$  | 4,101,451.65                         |
| ودائع دولار \$ | 5,689,713.68                         |
| جاري دينار     | 6,046,587.31                         |
| ودائع شيقل     | 0                                    |
| ودائع دينار    | 9,333,497.17                         |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية

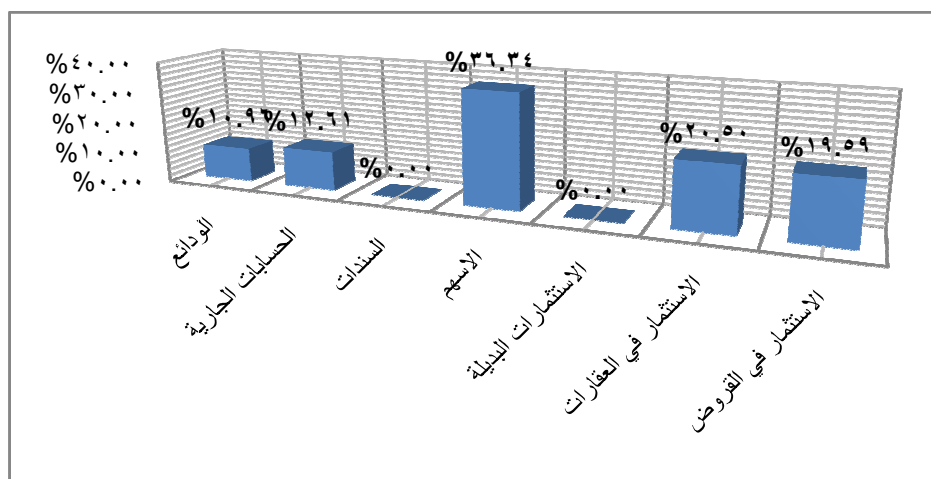
**- الإستثمارات في العقارات**

يشكل الإستثمار في مجال العقارات جزءاً حيوياً وهاماً من إستثمارات الهيئة، حيث عمدت الهيئة إلى الإستثمار في هذا القطاع نظراً لأهميته الحيوية، ومخاطراته المنخفضة وارتفاع العائد المادي فيه، فأسعار الأراضي في ارتفاع بشكل مستمر، وقد ركزت الهيئة على الإستثمار في عدة مناطق حيوية من محافظتي رام الله والبيرة، ونابلس وأريحا والأغوار، وقد بلغت قيمة المحفظة الإستثمارية في قطاع العقارات حتى تاريخ 31/12/2018 مبلغ 35,262,285 دولار أمريكي.

**- القروض الممنوحة للموظفين المنتفعين بأحكام قوانين التقاعد**

يتم منح القروض للموظفين الحكوميين وغير الحكوميين المدنيين استناداً إلى تعليمات قانون التأمين والمعاشات وقانون التقاعد العام والتعليمات الداخلية حيث يعتبر الاستثمار في القروض للموظفين المشتركين مصدراً من مصادر الدخل للهيئة بالإضافة إلى كونه ميزة تمنح الموظفين الحكوميين حيث يحصلون على أسعار فائدة منافسة وشروط أفضل بالمقارنة مع البنوك المحلية. ومن الجدير ذكره أن نسبة الفائدة على القروض الممنوحة تبلغ 8% سنوياً متناقصة، كما بلغت قيمة العوائد النقدية المحققة من القروض 6,769,368.66 شيقل.

هذا وقد احتل الإستثمار في الأسهم النسبة الأعلى من الإستثمارات الداخلية، حيث وصلت النسبة إلى %36.34، تلاها الإستثمار في العقارات بنسبة %20.50، فيما جاء الإستثمار في القروض الممنوحة للموظفين في المرتبة الثالثة ووصلت النسبة إلى %19.59 من إجمالي الإستثمار، والشكل رقم (10) يوضح نسب توزيع المحفظة الإستثمارية الداخلية للعام 2018.



شكل (10): نسب توزيع المحفظة الإستثمارية الداخلية للهيئة للعام 2018

#### • الإستثمارات الخارجية

بلغ إجمالي المحفظة الإستثمارية لهيئة التقاعد الفلسطينية بتاريخ 31/12/2018 مبلغ 315,804,304.00 دولار أمريكي، شكلت الإستثمارات الخارجية ما نسبته %45.53 من إجمالي المحفظة الإستثمارية، وهذه النسبة تعكس توجه الهيئة إلى تحويل جزء من استثماراتاتها في الخارج إلى داخل فلسطين لتساهم في دعم عجلة الإقتصاد الفلسطيني وقد تركزت الإستثمارات في الخارج في السندات والأسهم بالدرجة الأولى، وقد جاءت الإستثمارات كمايلي:

#### - الإستثمارات في الأسواق العالمية

تعود بدايات الإستثمار في الأسواق العالمية لتاريخ 23/07/1996، حيث تم تحويل مستحقات المنفيعين بصندوق التأمين والمعاشات وفقاً لقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964، وهم الموظفين المدنيين في قطاع غزة أثناء فترة الإحتلال الإسرائيلي، حيث تم تحويل

الأموال من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الأمريكي لدى البنك الحافظ " Credit Suisse First Boston".

وتم استثمار الأموال من خلال المحافظ الإستثمارية ومدراء الإستثمار، وفي العام 1998 تم إعادة هيكلة الأموال والإشراف عليها من قبل الهيئة وتم التعاقد مع شركات استشارية محلية وخارجية ومكتب محاماة، وبتاريخ 19/4/2005 تم حجز الأموال بسبب دعوى قضائية مرفوعة ضد السلطة الوطنية الفلسطينية، واستمر حجز الأموال حتى عام 2011 حيث تم تسوية القضية، من خلال إثبات محامي الهيئة بأن هذه الأموال تعود لصندوق مستقل وتخص موظفي الخدمة المدنية، وهي لغايات دفع الرواتب التقاعدية لمقاعد الصندوق، وبذلك تم تحويل الأموال للحافظ الجديد، وهو بنك HSBC في سويسرا.

#### - المحفظة الإستثمارية في بنك (HSBC):

في شهر فبراير من العام 2016 قامت الهيئة بتحويل رصيد المحفظة من بنك الـ HSBC إلى البنوك الإستثمارية Deutsche Bank و Julius Bear Bank والبنك العربي - سويسرا وذلك بموجب قرار مجلس الإدارة في جلسته رقم (2015/07).

هذا وتجدر الإشارة إلي أنه يتم العمل على تحويل المبلغ المتبقي لحسابات الهيئة، ويعكس الجدول رقم (18) التالي البيانات المالية كما بتاريخ 2018/09/30.

#### جدول (18): الاستثمارات لدى بنك HSBC بالدولار الأمريكي

| البيان         | القيمة السوقية | المجموع |
|----------------|----------------|---------|
| الأصول السائلة | 824.50         | 6.43%   |
| دخل ثابت       | 0.00           | 0.00%   |
| الأسهم         | 94.50          | 0.74%   |
| صناديق التحوط  | 11,900.49      | 92.83%  |
| المجموع (\$)   | 12,819.49      |         |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية وفقا لتقرير بنك HSBC

## - المحفظة الإستثمارية لدى JULIUS BEAR

يعتبر بنك Julius Bear أحد البنوك التي تم تحويل المحفظة الإستثمارية إليها من بنك الـ HSBC، وكان ذلك في شهر فبراير من العام 2016، حيث تم منح البنك تفويضاً مطلقاً فيما يتعلق بآلية إدارة المحفظة الإستثمارية، هذا وقد تم إعادة توزيع النسب الإستثمارية مناصفة بين الأسهم والسندات ضمن الإطار العام للسياسات والضوابط العامة لاستثمار أموال الهيئة المقررة، وتعكس البيانات المذكورة في الجدول رقم (19) المحفظة الإستثمارية لدى البنك بتاريخ 31/12/2018.

### جدول (19): الإستثمارات لدى بنك Julius Bear بالدولار الأمريكي

| النسبة المئوية | المجموع       | الأصول                          |
|----------------|---------------|---------------------------------|
| 0.87%          | 561,290.82    | الإستثمارات النقدية قصيرة الأجل |
| 0.01%          | 9,319.78      | المعاملات الآجلة                |
| 55.21%         | 35,438,954.22 | السندات                         |
| 43.90%         | 28,183,004.13 | الأسهم                          |
| 100.00%        | 64,192,568.95 | القيمة الإجمالية                |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية وفقاً لتقرير بنك Julius Bear

- المحفظة الإستثمارية لدى Deutsche Asset: نقلت المحفظة من بنك الـ HSBC إلى بنك Deutsche اعتباراً من فبراير 2016، حيث تم منح بنك Advisory Mandate تفويضاً فيما يتعلق بآلية إدارة المحفظة الإستثمارية، وتعكس البيانات المذكورة في الجدول رقم (20) المحفظة الإستثمارية لدى البنك بتاريخ 31/12/2018.

**جدول (20): الإستثمارات لدى بنك Deutsche Bank بالدولار الأمريكي**

| الأصول           | المجموع       | النسبة المئوية |
|------------------|---------------|----------------|
| السيولة والعملات | 730,283.36    | 1.09%          |
| دخل ثابت         | 35,852,185.13 | 53.41%         |
| الأسهم           | 27,620,993.89 | 41.15%         |
| السلع البديلة    | 2,918,175.84  | 4.35%          |
| القيمة الإجمالية | 67,121,638.22 | 100.00%        |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية وفقاً لتقرير بنك Deutsche Bank

**- المحفظة الإستثمارية لدى البنك العربي - سويسرا (Arab Bank - Switzerland)**

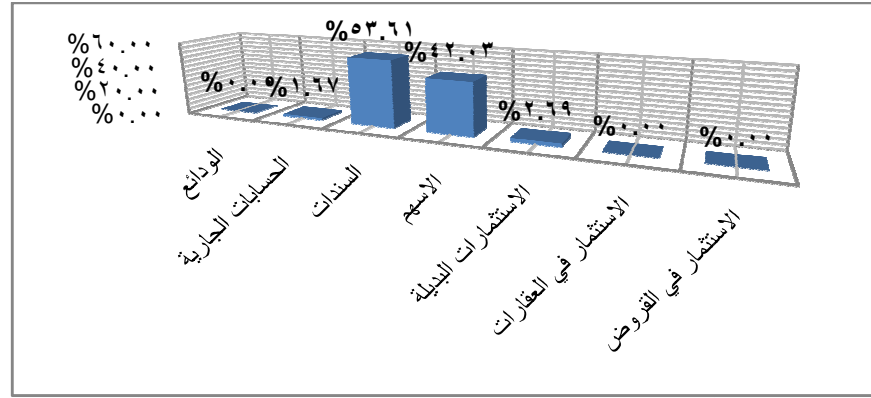
ابتدأ العمل بالمحفظة الإستثمارية لدى البنك العربي - سويسرا في شهر فبراير من عام 2016، وفق الضوابط والسياسات العامة لاستثمار أموال الهيئة المعتمدة، وبلغت قيمة المحفظة الإستثمارية 12,464,582.12 دولار أمريكي، ويعكس الجدول رقم (21) المحفظة الإستثمارية كما بتاريخ 31/12/2018.

**جدول (21): الإستثمارات لدى البنك العربي - سويسرا**

| الأصول              | المجموع       | النسبة المئوية |
|---------------------|---------------|----------------|
| الأصول السائلة      | 1,094,172.17  | 8.78%          |
| السندات             | 5,801,503.80  | 46.54%         |
| الأسهم              | 4,634,609.12  | 37.18%         |
| الإستثمارات البديلة | 98,038.21     | 0.79%          |
| الأصول الأخرى       | 836,258.82    | 6.71%          |
| القيمة الإجمالية    | 12,464,582.12 | 100.00%        |

المصدر: قواعد بيانات الهيئة وفقاً للتقرير السنوي للبنك العربي - سويسرا

وعلى صعيد الإستثمارات الخارجية للهيئة، احتل الإستثمار في السندات النسبة الأعلى من الإستثمارات الخارجية بنسبة 53.61%، وجاء الإستثمار في الأسهم تالياً بنسبة 42.03%، ويوضح الشكل رقم (11) نسب توزيع المحفظة الإستثمارية الخارجية للهيئة للعام 2018.



شكل (11): نسب توزيع المحفظة الإستثمارية الخارجية للهيئة للعام 2018

### ثالثاً: الأداء التاريخي للمحفظة الإستثمارية للهيئة وعوائد الإستثمار

وصل إجمالي المحفظة الإستثمارية لهيئة التقاعد الفلسطينية في نهايات عام 2018 مبلغ 315,804,304.00 دولار أمريكي، ما بين استثمارات محلية وخارجية، وإذا ما قورن هذا الرقم بإجمالي أصول الهيئة التي تزيد عن 3 مليار دولار، فهو يعتبر رقم متواضع، ويعود سبب تواضع المبلغ المستثمر إلى عدم قيام وزارة المالية بتحويل مبالغ الإشتراكات المستحقة، الأمر الذي يشكل عائقاً حقيقياً أمام فرص الإستثمار الحالية.

#### - الإستثمارات المحلية

يوضح الجدول رقم (22) قيمة المبالغ المستثمر بها في الشركات المحلية والعائد النقدي لهذه المبالغ طوال فترة الاستثمار ولغاية 31/12/2018.

جدول (22): كشف بقيمة المبالغ المستثمرة والعائد النقدي طوال فترة الاستثمار للشركات المحلية

| نسبة العائد النقدي المستحق من المبلغ المستثمر | قيمة العائد النقدي طوال فترة الاستثمار | المبلغ المستثمر | تاريخ بداية الاستثمار | العملة | الشركة                                   |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------|-----------------------|--------|------------------------------------------|
| 121.00%                                       | 968,000.00                             | 800,000.00      | 08/02/2001            | \$     | الشركة الفلسطينية للكهرباء PEC           |
| 24.35%                                        | 2,052,381.38                           | 8,428,759.39    | 23/11/2009            | \$     | شركة بنك فلسطين BOP                      |
| 6.50%                                         | 907,201.16                             | 13,960,071.37   | 11/12/2012            | \$     | البنك الإسلامي الفلسطيني ISBK            |
| 33.26%                                        | 146,791.89                             | 441,370.94      | 23/12/2012            | \$     | شركة بيرزيت للأدوية BPC                  |
| 38.97%                                        | 354,568.25                             | 909,952.00      | 25/02/2001            | \$     | شركة معامل الشرق الأوسط                  |
| 0.00%                                         | 0                                      | 266,666.50      | 12/07/2010            | \$     | شركة توليد الطاقة – الضفة                |
| 212.23%                                       | 912,600.00                             | 430,000.00      | 01/01/1999            | JD     | شركة مصانع الزيوت النباتية VOIC          |
| 25.43%                                        | 1,280,683.00                           | 5,035,912.00    | 13/12/2012            | JD     | شركة الاتصالات الفلسطينية PALTEL         |
| 11.60%                                        | 42,000.00                              | 362,160.00      | 23/02/2014            | \$     | شركة فلسطين للتنمية PADICO               |
| 25.40%                                        | 387,572.96                             | 1,526,128.39    | 03/02/2014            | \$     | الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار أبيك |
| 11.39%                                        | 112,802.40                             | 990,705.20      | 07/10/2014            | \$     | البنك الإسلامي العربي AIB                |
| 10.36%                                        | 218,060.00                             | 2,104,697.82    | 21/04/2016            | \$     | شركة القدس للمستحضرات الطبية JPH         |
| 0.00%                                         | 0.00                                   | 800,000.00      | 2017                  | \$     | شركة تمكين الفلسطينية للتأمين            |
| 11.35%                                        | 683,760.00                             | 6,024,119.03    | 09/08/2015            | \$     | بنك القدس                                |
| 2.13%                                         | 41,753.70                              | 1,962,423.90    | 2016                  | \$     | شركة سند للموارد الانشائية               |
| 0.00%                                         | 0.00                                   | 7,514,705.00    | 2017                  | \$     | بنك الاستثمار الفلسطيني                  |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية

وبلاحظ الباحث من البيانات المذكورة في الجدول رقم (22) أن عوائد الإستثمار المتأتية من الإستثمار في القطاع المصرفي تعتبر الأعلى، يليه قطاع الإتصالات، وجاءت عوائد الإستثمار المتأتية من الإستثمار في شركات الأدوية ثالثاً.

#### - الإستثمارات الخارجية

يوضح الجدول رقم (23) قيمة المبالغ المستثمر بها في المحافظ الخارجية والعائد النقدي والتغير في القيمة السوقية لهذه المبالغ طوال فترة الاستثمار ولغاية 31/12/2018.

**جدول (23): كشف بقيمة المبالغ المستثمرة والعائد النقدي طوال فترة الاستثمار للاستثمارات الخارجية**

| الشركة                         | العملة | تاريخ بداية الاستثمار | المبلغ المستثمر | قيمة العائد النقدي والتغير في ق س طوال فترة الاستثمار | نسبة العائد النقدي المستحق من المبلغ المستثمر |
|--------------------------------|--------|-----------------------|-----------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| الاستثمارات لدى JULIUS BEAR    | \$     | 2016/02/29            | 58,955,965.00   | 5,236,603.00                                          | 8.88%                                         |
| الاستثمارات لدى Deutsche Asset | \$     | 2016/02/29            | 59,895,421.72   | 7,226,216.50                                          | 12.06%                                        |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية

ويظهر في الجدول رقم (24)، متوسط قيمة المحفظة المرجح بغرض احتساب نسبة العائد إلى المحفظة بعملة الدولار في 2018، ويظهر في الجدول (25) قيم ونسب توزيع المحفظة الإستثمارية داخليا وخارجيا كما هي في 2018/21/31.

حيث استحوذت الإستثمارات الخارجية على ما نسبته 54.47% من إجمالي المحفظة الإستثمارية، وما نسبته 45.53% للإستثمارات الخارجية.

جدول (24) متوسط قيمة المحفظة المرجح بغرض احتساب نسبة العائد إلى المحفظة بعملة الدولار في 2018

| نسبة العائد إلى المحفظة الاستثمارية | الإجمالي       | التغير في القيمة السوقية | العائد النقدي | قيمة الاستثمار | الاستثمارات الخارجية                         |
|-------------------------------------|----------------|--------------------------|---------------|----------------|----------------------------------------------|
| (0.00%)                             | -              | -                        | -             | 11,522.00      | الاستثمارات لدى HSBC بالدولار                |
| (5.01%)                             | (657,257.00)   | (991,995.00)             | 334,738.00    | 13,125,400.00  | الاستثمارات لدى البنك العربي سويسرا بالدولار |
| 2.28%                               | 53,501.84      | 0.00                     | 53,501.84     | 2,341,638.00   | الاستثمارات لدى AB invest                    |
| (3.05%)                             | (2,114,852.29) | (3,865,159.29)           | 1,750,307.00  | 69,236,491.00  | الاستثمارات لدى Deutsch assets               |
| (4.44%)                             | (2,891,184.00) | (4,468,984.00)           | 1,577,800.00  | 67,172,862.00  | الاستثمارات لدى JULIUS BAR                   |
| (3.69)                              | (5,609,791.45) | (9,326,138.29)           | 3,716,346.84  | 151,887,913.00 | إجمالي الاستثمارات الخارجية                  |
|                                     |                |                          |               |                | الاستثمارات المحلية                          |
| 0.09%                               | 22,814.98      | 0.00                     | 22,814.98     | 24,239,419.00  | الاستثمارات من حسابات الودائع والجارية       |
| 12.31%                              | 128,000.00     | 48,000.00                | 80,000.00     | 1,040,000.00   | الشركة الفلسطينية للكهرباء (PEC)             |
| (5.58%)                             | (798,343.71)   | (1,370,196.96)           | 571,853.25    | 13,649,096.24  | شركة بنك فلسطين (BOP)                        |
| (3.52%)                             | (575,363.65)   | (2,250,974.31)           | 1,675,610.66  | 16,354,332.76  | البنك الإسلامي الفلسطيني (ISBK)              |
| 12.57%                              | 95,807.38      | 47,951.53                | 47,855.85     | 762,188.00     | شركة بيرزيت للأدوية (BPC)                    |
| 10.00%                              | 96,527.39      | 0.00                     | 96,527.39     | 965,277.00     | شركة معامل الشرق الأوسط                      |

|          |              |                 |               |                |                                            |
|----------|--------------|-----------------|---------------|----------------|--------------------------------------------|
| 0.00%    | 0.00         | 0.00            | 0.00          | 266,667.00     | شركة توليد الطاقة الفلسطينية- الضفة        |
| (14.67%) | (44,000.00)  | (44,000.00)     | 0.00          | 300,000.00     | شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (PADICO)    |
| 30.77%   | 1,032,627.02 | 664,414.79      | 367,861.23    | 3,354,750.00   | الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار (APIC) |
| 1.29%    | 17,603.60    | 17,603.60       | 0.00          | 1,364,279.00   | البنك الإسلامي العربي (AIB)                |
| 28.44%   | 1,197,630.46 | 1,001,297.60    | 196,332.86    | 4,211,340.00   | شركة مصانع الزيوت النباتية (VOIC)          |
| 0.21%    | 12,693.94    | (522,267.98)    | 534,961.92    | 6,125,314.00   | شركة الاتصالات الفلسطينية (PALTEL)         |
| 5.39%    | 25,387.87    | (2,820.87)      | 28,208.74     | 471,086.00     | شركة مصانع الزيوت النباتية -الأردن         |
| 85.56%   | 1,613,920.00 | 1,509,120.00    | 104,800.00    | 1,886,400.00   | شركة القدس للمستحضرات الطبية               |
| 8.15%    | 2,396,167.39 | 0.00            | 2,396,167.39  | 29,404,031.00  | الاستثمارات لدى القروض                     |
| (17.31%) | (375,782.70) | (524,009.10)    | 148,226.40    | 2,171,192.00   | شركة سند للموارد الإنشائية SANAD           |
| 0.00%    | 0.00         | 0.00            | 0.00          | 1,665,000.00   | شركة تمكين الفلسطينية للتأمين              |
| 0.41%    | 36,461.28    | (413,030.62)    | 449,491.90    | 8,960,000.00   | شركة بنك الاستثمار الفلسطيني               |
| 44.14%   | 1,574,420.31 | 0.00            | 1,574,420.31  | 3,566,623.41   | الاستثمارات في العقارات                    |
| 5.35%    | 6,456,220.56 | (1,838,912.32)  | 8,295,132.88  | 120,756,995.41 | إجمالي الاستثمارات المحلية                 |
| 0.31%    | 846,429.11   | (11,165,050.61) | 12,011,479.72 | 272,644,908.41 | إجمالي استثمارات الهيئة                    |

جدول (25): قيم ونسب توزيع المحفظة الإستثمارية داخليا وخارجيا كما هي في 31/12/2018

| قيمة المحفظة الاستثمارية الحالية 31/12/2018 |                 |                                |                 |                                |                 |                       |
|---------------------------------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------|-----------------------|
| نسبة توزيع المحفظة                          | المبلغ بالدولار | الاستثمارات الداخلية           |                 | الاستثمارات الخارجية           |                 | تفاصيل الاستثمارات    |
|                                             |                 | نسب توزيع الاستثمارات الداخلية | المبلغ بالدولار | نسب توزيع الاستثمارات الخارجية | المبلغ بالدولار |                       |
| 5.97%                                       | 18,854,025.63   | 10.96%                         | 18,854,025.63   | 0.00%                          | 0.00            | الودائع               |
| 7.62%                                       | 24,078,407.53   | 12.61%                         | 21,682,516.90   | 1.67%                          | 2,395,890.63    | الحسابات الجارية      |
| 24.41%                                      | 77,092,643.15   | 0.00%                          | 0.00            | 53.61%                         | 77,092,643.15   | السندات               |
| 38.93%                                      | 122,951,956.50  | 36.34%                         | 62,513,254.86   | 42.03%                         | 60,438,701.64   | الاسهم                |
| 1.22%                                       | 3,864,373.36    | 0.00%                          | 0.00            | 2.69%                          | 3,864,373.36    | الاستثمارات البديلة   |
| 11.17%                                      | 35,262,285.19   | 20.50%                         | 35,262,285.19   | 0.00%                          | 0.00            | الاستثمار في العقارات |
| 10.67%                                      | 33,700,613.00   | 19.59%                         | 33,700,613.00   | 0.00%                          | 0.00            | الاستثمار في القروض   |
| 100.00%                                     | 315,804,304.36  | 100.00%                        | 172,012,695.58  | 100.00%                        | 143,791,608.78  | الاجمالي              |
|                                             |                 | 54.47%                         |                 | 45.53%                         |                 | نسبة الاستثمارات      |

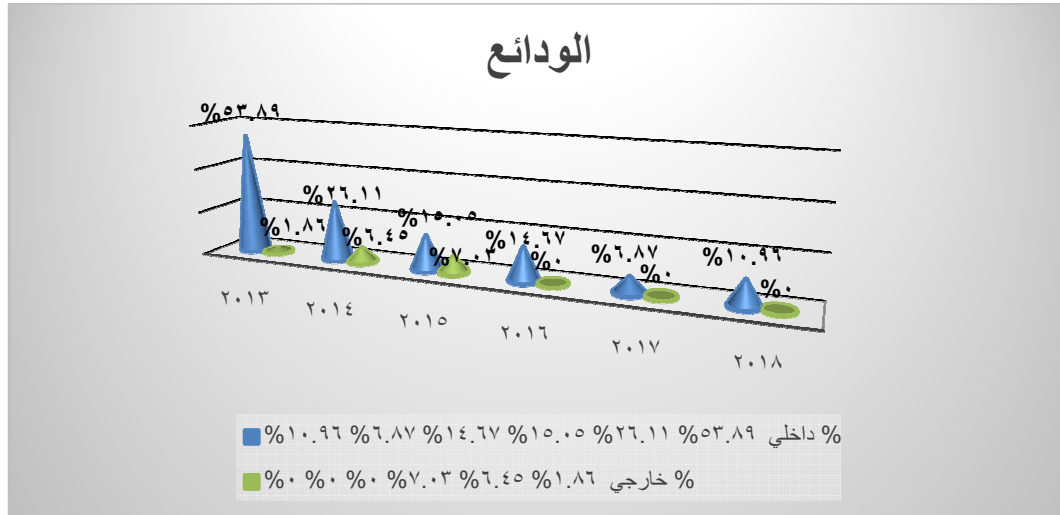
ويظهر الجدول رقم (26) بيان نتائج أعمال الهيئة من السنوات 2013-2018

#### جدول (26): بيان عوائد الإستثمارات عن السنوات 2013-2018

| البيان   | العوائد النقدية<br>(بالدولار) | فائض او عجز اعادة تقييم الاستثمارات<br>(التغير في القيمة السوقية) | نسبة العائد |
|----------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------|
| عام 2013 | 8,370,002.95                  | 25,475,072.14                                                     | 14.04%      |
| عام 2014 | 9,708,120.84                  | -2,413,669.97                                                     | 3.71%       |
| عام 2015 | 12,213,788.48                 | -2,811,200.15                                                     | 4.58%       |
| عام 2016 | 6,330,482.87                  | 7,835,191.04                                                      | 5.87%       |
| عام 2017 | 6,128,708.89                  | 11,996,540.31                                                     | 7.09%       |
| عام 2018 | 12,011,479.72                 | -11,165,050.61                                                    | 0.31%       |

المصدر: بيانات هيئة التقاعد الفلسطينية

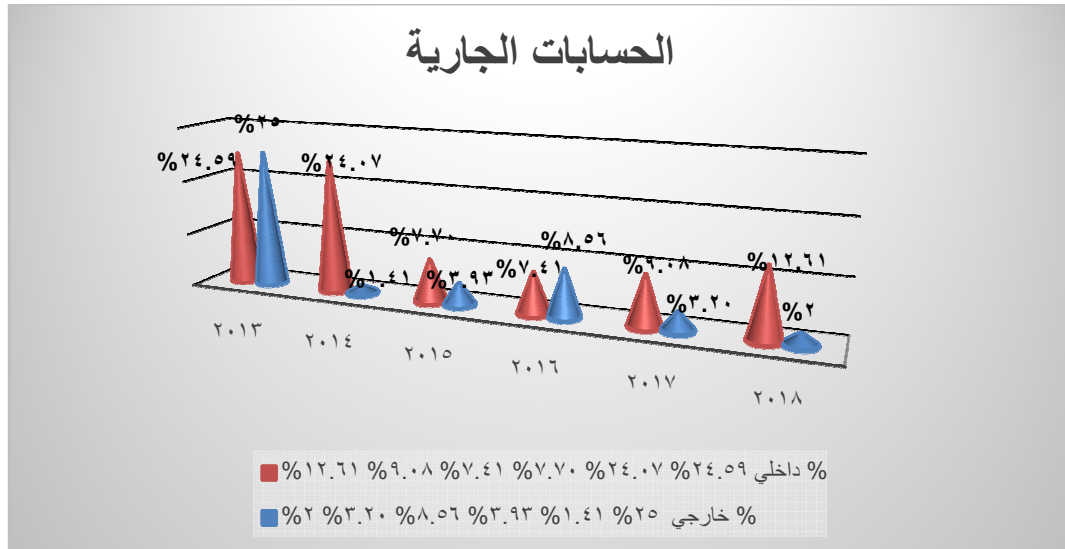
ويظهر في الأشكال والرسوم البيانية التالية التدرج التاريخي لحجم الإستثمارات في كل قطاع من القطاعات التي يتم الإستثمار بها داخليا وخارجيا، سواء الودائع، الأسهم، السندات، الحسابات الجارية، والإستثمارات البديلة، العقارات، والقروض.



#### شكل (12): نسب الإستثمار في الودائع داخليا وخارجيا للسنوات 2013-2018

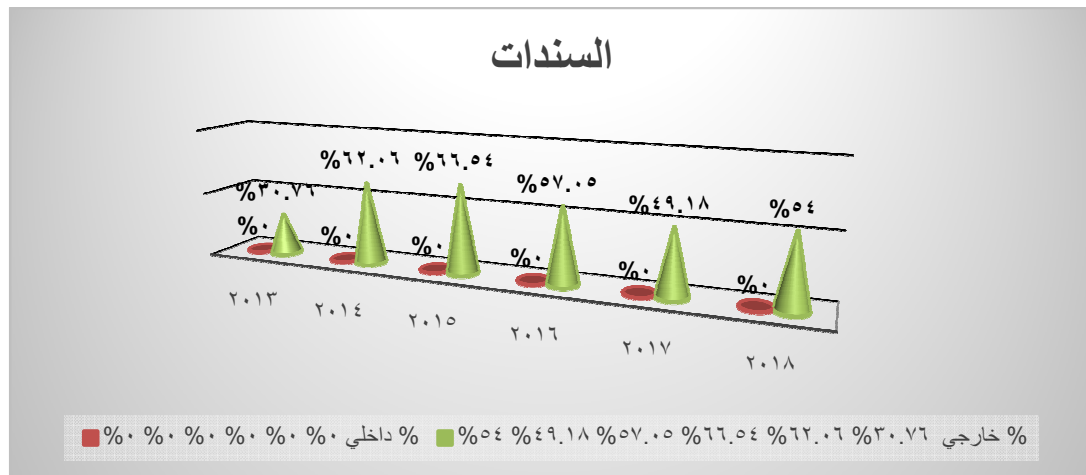
يظهر من الشكل (12) أعلاه، أن سياسة الهيئة في الإستثمار في الودائع تركز بشكل أساسي على الإستثمار في الودائع في الداخل، حيث بلغت النسبة في العام 2013، 53.89% في

حين لم تتعدى النسبة في الخارج في نفس العام 1.86%، وحصل تفاوت بما يتعلق بالنسب داخليا واستقرت عند 10.96% في العام 2018، في حين بلغت النسبة 0% في الأعوام 2016-2018، ويرجع ذلك إلى توجه الهيئة إلى التركيز على الإستثمار في الداخل نظرا لأهميته ولحرص الهيئة على دعم عجلة الإقتصاد الفلسطيني من خلال ضخ مزيد من الإستثمارات في السوق المحلي.



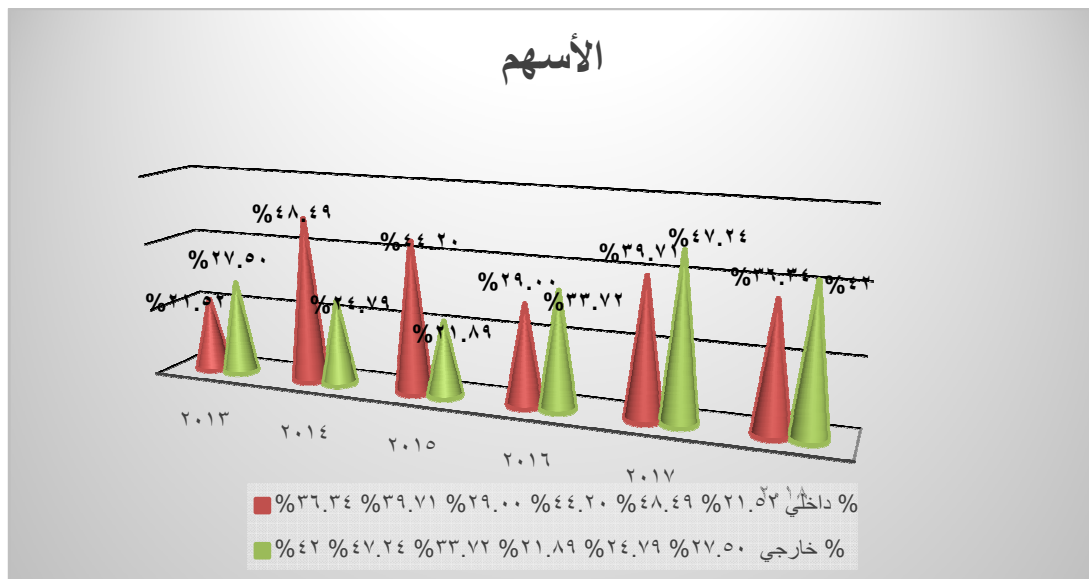
شكل (13): النسبة المئوية لأرصدة الحسابات الجارية داخليا وخارجيا للسنوات 2013-2018

يظهر من الشكل (13) أعلاه، بأن هناك تفاوت بما يتعلق بقيمة الحسابات الجارية سواء في البنوك الداخلية أو البنوك الخارجية، إلا أن الملاحظ أن هناك إنخفاض بالقيمة بما يتعلق بالحسابات الجارية في الخارج، فقد انخفضت النسبة من 25% في العام 2013 لتصل 2% فقط في العام 2018، وهذا يظهر توجه الهيئة إلى تحويل المزيد من الأموال من الخارج وضخها واستثمارها داخليا.



شكل (14): نسب الإستثمار في السندات داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018

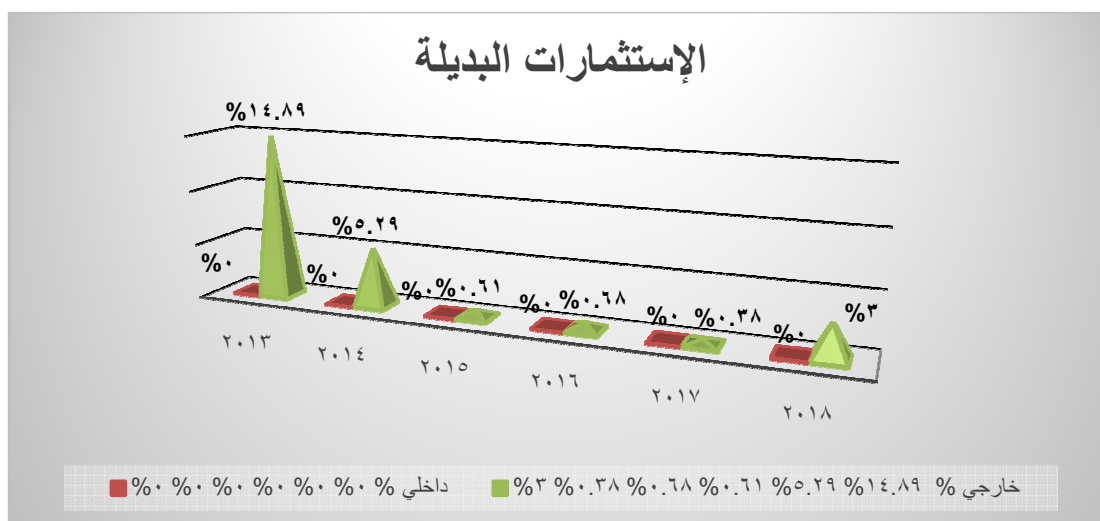
يظهر من الشكل (14) أعلاه، أن هناك تركيز من الهيئة على الإستثمار في سوق السندات الخارجي نظراً لربحيته المضمونه ومخاطره التي تكاد تكون معدومة وبقيت النسبة مرتفعة في جميع السنوات خلال الأعوام 2013-2018، حيث وصلت في العام 2018 إلى 54%.



شكل (15): نسب الإستثمار في الأسهم داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018

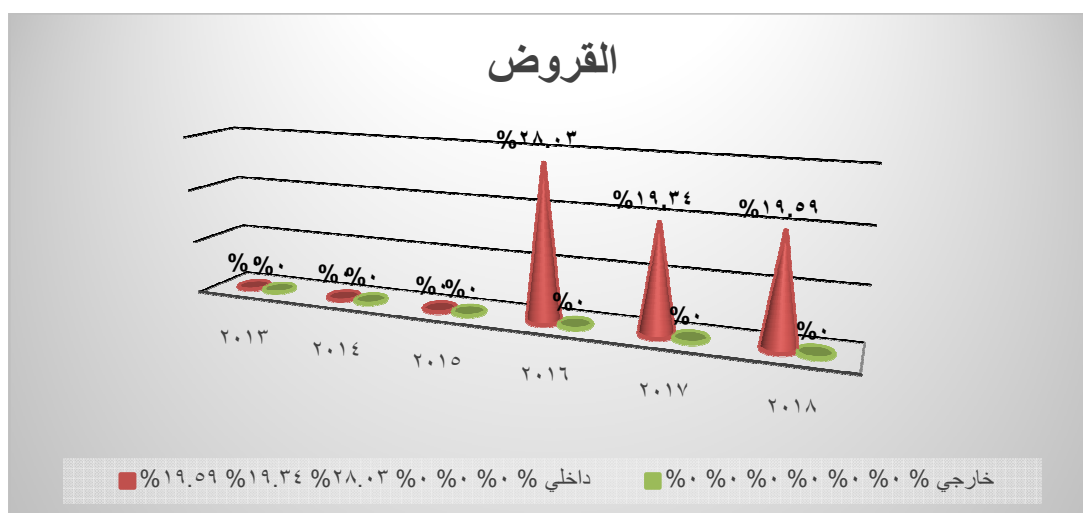
يظهر في الشكل (15) أن هناك تفاوت بما يتعلق بنسب الإستثمار الخاصة بالأسهم داخلياً وخارجياً، فبينما كانت النسبة متقاربة في العام 2013، إرتفعت النسبة الموجهه نحو

الإستثمار في سوق الأسهم في الداخل ووصلت إلى 48.49% و 44.20% في عامي 2014،2015 على التوالي، وعادت وتقاربت في الأعوام 2016،2017،2018.



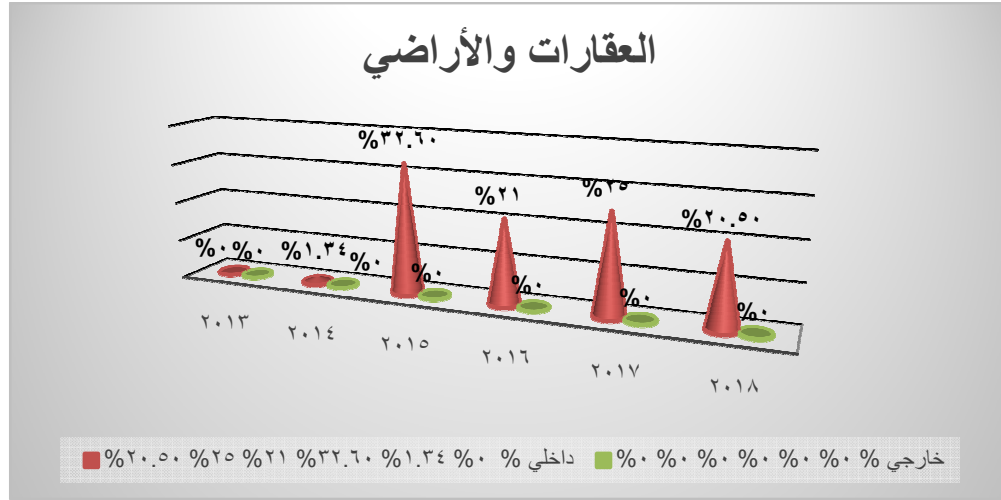
شكل (16): نسب الإستثمار في الإستثمارات البديلة داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018

يوضح الرسم البياني في الشكل (16) أن توجه الهيئة للإستثمار في هذا القطاع خجول، فهو معدوم نهائياً داخلياً، وابتدأت النسبة عند 14.89% في العام 2013، وانخفضت النسبة في العام 2014 لتصل 5.29%، وانخفضت بعد ذلك إلى ما دون الـ 1% خلال الأعوام 2015-2017، ووصلت في العام 2018 إلى 3% من إجمالي حجم المحفظة الإستثمارية.



شكل (17): نسب الإستثمار في القروض داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018

يظهر الرسم البياني في الشكل (17) أن الهيئة لا تمنح قروض لجهات خارجية، وبما يتعلق بمنح قروض لجهات داخلية فهي محكمة كذلك بأحكام القانون، وقد حدد القانون أن منح القروض يتم فقط للموظفين المنتفعين بأحكام قانون التقاعد العام، ممن يحققون شروط الاستفادة من هذه القروض، من حيث سنوات الخدمة، بحيث يتم منح الموظف المستفيد عدد أضعاف راتبه الخاضع للتقاعد (محدد بالقانون) وفقا لعدد سنوات خدمته، بنسب فائدة تحدد من مجلس إدارة الهيئة.



شكل (18): نسب الإستثمار في العقارات والأراضي داخلياً وخارجياً للسنوات 2013-2018

يوضح الرسم البياني في الشكل (18) أن توجه الهيئة للإستثمار في قطاع العقارات والأراضي يقتصر على السوق المحلية ، فهو معدوم نهائيا في الخارج، وابتدأت النسبة عند 32.60% في العام 2015، وأخذت تتراوح ما بين 20% إلى 25% في الأعوام 2016-2017 من إجمالي حجم المحفظة الإستثمارية.

## الفصل الرابع

### الطريقة والإجراءات

## الفصل الرابع

### الطريقة والإجراءات

#### المقدمة

في هذا الفصل سيتم تناول منهجية الدراسة ، ومتغيرات الدراسة المستقلة والتابعة، وأنموذج الدراسة، ومن ثم التعرف على الأساليب الإحصائية المستخدمة في الدراسة.

#### منهجية الدراسة

انطلاقاً من طبيعة البحث والمعلومات المراد الحصول عليها من أجل التعرف إلى السياسات الاستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الاجتماعي ودورها في تحقيق استدامتها المالية (دراسة حالة هيئة التقاعد الفلسطينية)، فقد استخدم الباحث المنهج الوصفي والتحليلي:

1. **المنهج الوصفي:** الذي يعتمد على دراسة الظاهرة محل البحث، ويهتم بوصفها وصفاً دقيقاً، ويعبر عنها تعبيراً كيفياً، فالتعبير الكيفي يصف لنا الظاهرة ويوضح خصائصها، ويتم خلاله الرجوع إلى الكتب والمراجع والدراسات والأبحاث المتوفرة.

2. **المنهج التحليلي:** يعطي وصفاً رقمياً يوضح مقدار هذه الظاهرة أو حجمها ودرجات ارتباطها مع الظواهر الأخرى، كما أن المنهج التحليلي يدرس العلاقة بين المتغيرات، ويصف درجة العلاقة بين هذه المتغيرات وصفاً كمياً وذلك باستخدام مقاييس كمية، ويتم من خلاله جمع البيانات، وفرزها ومعالجتها من خلال إجراء التحليل الكمي لبيانات صندوق التقاعد والضمان الفلسطيني ومحفظة الاستثمار لسلسلة زمنية من السنوات (2013-2018).

3. **المنهج الارتباطي** والذي يعطي وصفاً لارتباط المتغيرات المستقلة وهي (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية،

والاستثمارات في القروض) مع المتغير التابع وهو الاستدامة المالية والتي تتكون من (عدد المشتركين والمنفعين وقيمة الاشتراكات ورواتب التقاعد) للسنوات (2013-2018)

جدول (27) الوصف الإحصائي لعينة الدراسة من البيانات المالية للسنوات (2013-2018) - مليون دولار

| المتغير             | المتوسط الحسابي | الانحراف المعياري | الوسيط الحسابي |
|---------------------|-----------------|-------------------|----------------|
| الودائع             | 10030.00        | 4486.85           | 10437.00       |
| الحسابات الجارية    | 13349.40        | 17227.35          | 5943.00        |
| السندات             | 63735.00        | 33994.19          | 74693.00       |
| الأسهم              | 48128.40        | 14786.90          | 47456.00       |
| الاستثمارات البديلة | 7289.40         | 10779.81          | 999.00         |
| استثمارات عقارية    | 22845.80        | 15076.55          | 22753.00       |
| استثمارات قروض      | 18662.00        | 17112.40          | 29404.00       |

يبين الجدول رقم (27) الوصف الإحصائي لعينة الدراسة من البيانات المالية لها للسنوات (2013-2018) حيث يبين الجدول، المتغير، والمتوسط الحسابي، والانحراف المعياري، والوسيط الحسابي لهذه البيانات.

#### قياس متغيرات الدراسة

تم استخدام مجموعة من المقاييس لمتغيرات الدراسة، من واقع القوائم المالية والتقارير المنشورة لهيئة التقاعد الفلسطينية، ويتضمن الجدول رقم (28) طرق قياس متغيرات الدراسة:

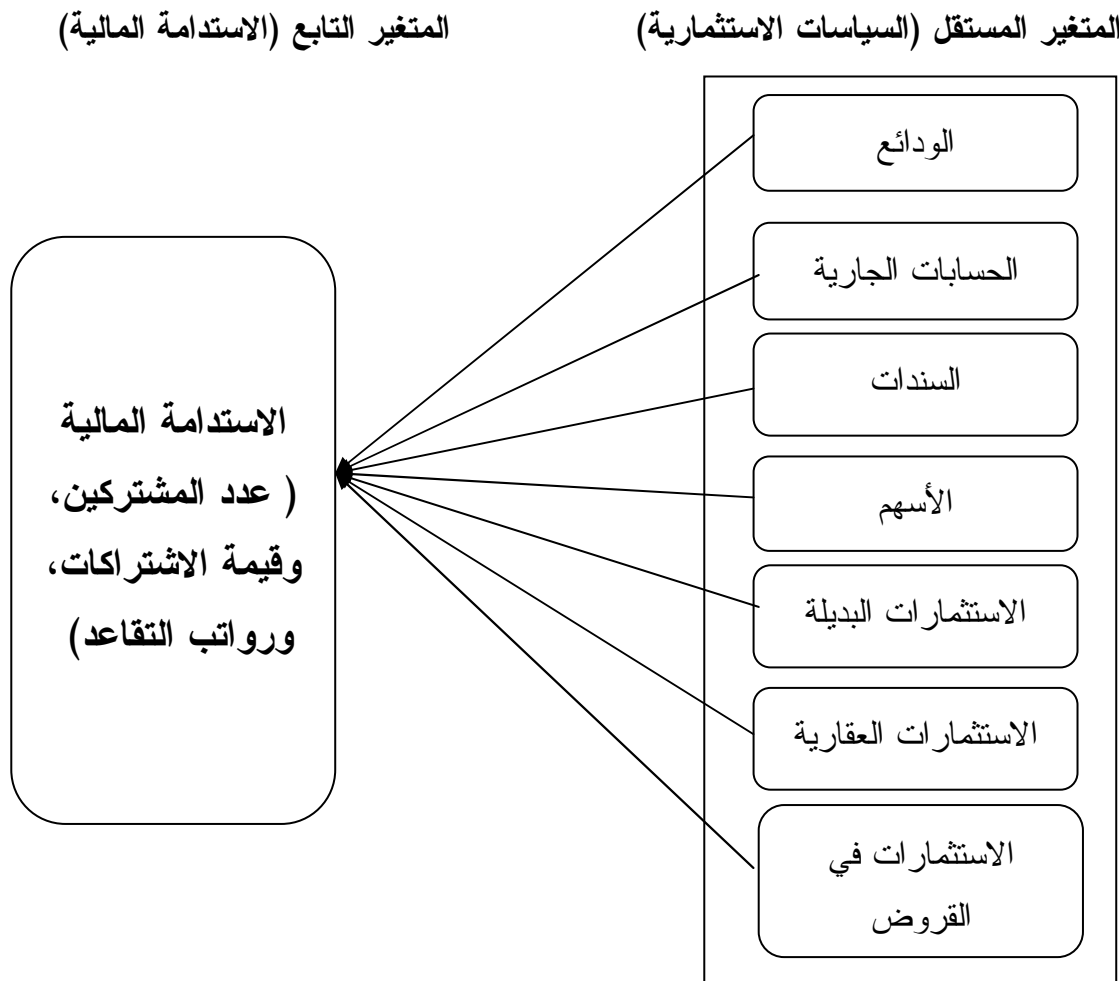
جدول (28) طرق قياس متغيرات الدراسة

| الرقم                     | المتغيرات             | المؤشر                                                                          | طريقة القياس                                             | الرمز |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------|
| <b>المتغيرات المستقلة</b> |                       |                                                                                 |                                                          |       |
| 1                         | الودائع               | ودائع قصيرة الأجل                                                               | قيمة الودائع في تقرير محفظة الاستثمار                    | D     |
| 2                         | الحسابات الجارية      | الحسابات التي يستفاد منها من خلال تشغيل الحسابات الجارية                        | قيمة الحسابات الجارية في تقرير محفظة الاستثمار           | CA    |
| 3                         | السندات               | السندات قصيرة الأجل                                                             | قيمة السندات في تقرير محفظة الاستثمار                    | BO    |
| 4                         | الأسهم                | الأسهم العادية                                                                  | قيمة الأسهم في تقرير محفظة الاستثمار                     | ST    |
| 5                         | الاستثمارات البديلة   | استثمارات في مجالات غير العقارات والقروض                                        | قيمة الاستثمارات البديلة في تقرير محفظة الاستثمار        | AI    |
| 6                         | الاستثمارات العقارية  | استثمارات قصيرة الأجل في العقارات                                               | قيمة الاستثمارات العقارية في تقرير محفظة الاستثمار       | REI   |
| 7                         | الاستثمارات في القروض | استثمارات قصيرة الأجل في القروض                                                 | قيمة الاستثمارات في القروض في تقرير محفظة الاستثمار      | INL   |
| <b>المتغير التابع</b>     |                       |                                                                                 |                                                          |       |
| 1                         | الاستدامة المالية     | الحالة المالية التي تكون فيها هيئة التقاعد قادرة على الاستمرار في تحقيق رسالتها | عدد المشتركين والمنتهجين وقيمة الاشتراكات ورواتب التقاعد | IP    |

#### أنموذج الدراسة

يتكون أنموذج الدراسة الحالية من المتغير المستقل وهو السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة،

والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع (الاستدامة المالية) بعناصره (عدد المشتركين، وقيمة الاشتراكات، ورواتب التقاعد). كما يبين الشكل رقم (19).



شكل (19) نموذج الدراسة

من إعداد الباحث

أداة الدراسة

تم حصر البيانات من واقع تقارير هيئة التقاعد الفلسطينية للسنوات (2013-2018)، ومن ثم إجراء التحليل الكمي للمعلومات التي تم جمعها من خلال متغيرات الدراسة، ومن ثم التحليل الإحصائي لنتائج التحليل الكمي، وفي ضوء طبيعة الدراسة والبيانات المراد الحصول عليها، وهدف الدراسة التي تسعى لفحص العلاقة بين متغيرات صندوق التقاعد والاستثمار والاستدامة المالية، تم استخدام برنامج (Stata) لاستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات

المعيارية، كذلك تم استخدام الرزمة الإحصائية للعلوم الإجتماعية (SPSS) لاستخراج معامل ارتباط بيرسون (Person Correlation Coefficient)، الإنحدار المتعدد (Multiple Regression) في تحليل البيانات كون متغيرات الدراسة تعبر عن بيانات كمية تم الوصول إليها من التقارير المالية السنوية لهيئة التقاعد الفلسطينية محل الدراسة، وقد اعتمد الباحث على الأسلوب الكمي في التحليل الإحصائي مستخدماً تحليل الارتباط وتحليل الانحدار.

### صدق أداة الدراسة

تم استخراج دلالات الصدق الظاهري للأداة عن طريق عرضها على الدكتور المشرف على الدراسة، وعلى بعض المحاضرين في جامعة فلسطين التقنية خضوري، بهدف التحقق من مناسبة الأداة لما أعدت من أجله، وسلامة بنائها، وانتماء كل منها للمتغير الذي وضعت فيه، وفي ضوء ملاحظات المحكم إجراء التعديلات المناسبة. حيث توصل الباحث إلى الصياغة النهائية للأداة بأقسامها وبصورتها الحالية.

### إجراءات الدراسة

عند حساب متغيرات الدراسة قام الباحث باتباع الخطوات التالية:

1. تجميع التقارير المالية والسنوية لهيئة التقاعد الفلسطينية عينة الدراسة للسنوات (2013-2018).
2. تفرغ البيانات المالية المطلوبة لحساب المتغيرات من واقع التقارير المالية والسنوية لهيئة التقاعد الفلسطينية عينة الدراسة باستخدام برنامج الجداول الالكترونية (Excel).
3. أخذ إجماليات البيانات السابقة، ومن ثم حساب متغيرات الدراسة المستقلة والتابعة.
4. تلخيص المتغيرات المستقلة والتابعة التي تم التوصل إليها في جدول.
5. إجراء التحليل الإحصائي باستخدام برنامج (Stata) الإحصائي، وبرنامج الرزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS) والحصول على نتائج الدراسة.

## المعالجات الإحصائية

تم استخدام عدة أساليب إحصائية مناسبة لتحليل بيانات الدراسة، باستخدام برنامج (Stata) الإحصائي، وبرنامج الرزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS) والحصول على نتائج الدراسة وذلك باستخدام المعالجات الإحصائية التالية:

1. المتوسطات الحسابية (Mean) والوسيط (Median)
2. الانحراف المعياري (Standard Deviation). وذلك لقياس مدى تشتت البيانات عن وسطها الحسابي.
3. التفرطح Kurtosis والانحراف Skewness وذلك لقياس مشاكل القيم المتشعبة والمختلفة إحصائياً.
4. معامل ارتباط بيرسون (Person Correlation Coefficient) لقياس العلاقة بين متغيرات الدراسة المستقلة والتابعة.
5. تحليل الانحدار الخطي (Linear Regression Analysis) وذلك لقياس أثر المتغير المستقل وهو السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع (الاستدامة المالية) بعناصره (عدد المشتركين، وقيمة الاشتراكات، ورواتب التقاعد).

## الفصل الخامس

### عرض النتائج

## الفصل الخامس

### عرض النتائج

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف إلى السياسات الاستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الإجتماعي ودورها في تحقيق استدامتها المالية (دراسة حالة هيئة التقاعد الفلسطينية)، ومن أجل تحقيق ذلك استخدم الباحث بيانات مالية عن السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع (الاستدامة المالية) بعناصره (عدد المشتركين، وقيمة الاشتراكات، ورواتب التقاعد).

وللتأكد من أن البيانات موزعة بشكل طبيعي قامت هذه الدراسة بإجراء اختبار دورنيك أندهانسين، وكانت النتيجة كالتالي:  $Prob > \chi^2 = 0.087$ . وبما أن النتيجة أعلى من 5% يعني ذلك أن نموذج الدراسة موزع بشكل طبيعي، حيث أن نسبة أعلى 5% لأغراض البحث العلمي هي غير هامة بالتالي الدراسة تخلو من مشاكل التوزيع الطبيعي، والجدول (29) يوضح ذلك:

جدول (29) نتائج اختبار التوزيع الطبيعي (التفرطح والإنحراف) لبيانات الدراسة

| المتغير             | التفرطح * | الإنحراف ** |
|---------------------|-----------|-------------|
| الودائع             | 4.665979  | 0.9384      |
| الحسابات الجارية    | 4.495454  | 0.8483      |
| السندات             | 3.360488  | 0.8281      |
| الأسهم              | 3.934750  | 0.8088      |
| الاستثمارات البديلة | 3.612304  | 0.7987      |
| استثمارات عقارية    | 2.598666  | 0.7375      |
| استثمارات قروض      | 2.339221  | 0.7111      |

\* أقصى قيمة للتفرطح 3    \* \* أقصى قيمة للإنحراف 10

قام الباحث باختبار القيم المتطرفة كما بالجدول رقم (29)، ومن خلال النتيجة تبين أنه لا يوجد قيم متطرفة ومختلفة بشكل كبير عن باقي البيانات، بالتالي فالنموذج خالي من مشاكل

القيم المتشعبة إحصائياً، بحيث يجب أن لا تزيد نسب التفرطح عن 3 ويجب أن لا تزيد نسب الانحراف عن 10، وفي نفس السياق يتبين من خلال الجدول رقم(29) أن نسب الانحراف لم تزيد عن الرقم 1، ونسب التفرطح لم تزيد عن 4، (عدا في متغيري الودائع، والحسابات الجارية) وهذا يدل على أن النسب غير متطرفة.

وفيمايلي عرضاً لنتائج الدراسة

#### النتائج المتعلقة بأسئلة الدراسة

النتائج الخاصة بسؤال الدراسة الرئيس وتفرعه السؤال الأول (حالة هيئة التقاعد الفلسطينية)

والذي ينص علي:

هل تؤثر السياسات الاستثمارية المتبعة في صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق؟

هل تؤثر السياسات الاستثمارية المتبعة في هيئة التقاعد الفلسطينية في تحقيق الإستدامة المالية؟

ومن أجل الإجابة عن هذا السؤال، فقد استخدم تحليل الانحدار المتعدد ( Linear

Regression) ونتائج الجداول التالية توضح ذلك:

جدول (30) نتائج تحليل الانحدار (Linear Regression) لاختبار علاقة السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) بالمتغير التابع الاستدامة المالية بعنصرها (عدد المشتركين)

| المتغيرات المستقلة  | المتغير التابع الاستدامة المالية<br>(عدد المشتركين) |               |            |               |
|---------------------|-----------------------------------------------------|---------------|------------|---------------|
|                     | معامل الارتباط                                      | معامل التفسير | الثابت     | مستوى الدلالة |
| الودائع             | 0.215                                               | 0.046         | 141799.865 | 0.683         |
| الحسابات الجارية    | 0.068                                               | 0.005         | 147616.288 | 0.898         |
| السندات             | 0.374                                               | 0.121         | 128769.373 | 0.500         |
| الأسهم              | 0.851                                               | 0.725         | 170214.518 | *0.032        |
| الاستثمارات البديلة | 0.138                                               | 0.019         | 145584.268 | 0.794         |
| استثمارات عقارية    | 0.694                                               | 0.482         | 155440.95  | 0.126         |
| استثمارات قروض      | 0.545                                               | 0.297         | 152040.926 | 0.264         |

\* (دال إحصائي عند مستوى الدلالة  $\alpha = 0.05$ )

يوضح الجدول رقم (30) قيم معامل التحديد للنموذج، وتراوحت بين (0.005) للحسابات الجارية و (0.752)، وهذا يعني أن أعلى مجالات السياسة الاستثمارية التي تتبعها هيئة التقاعد الفلسطينية في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق هي في مجال الأسهم والتي تفسر ما نسبته (72.5%) من التباين في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق وهي دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.032) وهي قيمة أقل من (0.05)، ومن الجدير ذكره أن مجالات الاستثمارات العقارية تفسر ما نسبته (48.2%) و استثمارات القروض تفسر (29.0%)، أما بالنسبة لمجال الودائع فيفسر (4.6%) ومجال الحسابات الجارية (0.05%) وهو أدناها، ومجال السندات يفسر (12.1%)، ومجال الاستثمارات البديلة يفسر (1.9%) من تحقيق الاستدامة المالية للصناديق.

جدول (31) نتائج تحليل الانحدار (Linear Regression) لاختبار علاقة السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع الاستدامة المالية بعنصرها (قيمة الاشتراكات)

| المتغيرات المستقلة  | المتغير التابع الاستدامة المالية<br>(قيمة الاشتراكات) |               |            |               |
|---------------------|-------------------------------------------------------|---------------|------------|---------------|
|                     | معامل الارتباط                                        | معامل التفسير | الثابت     | مستوى الدلالة |
| الودائع             | 0.381                                                 | 0.145         | 13845628   | 0.457         |
| الحسابات الجارية    | 0.363                                                 | 0.132         | 1.33021451 | 0.480         |
| السندات             | 0.348                                                 | 0.121         | 95082451   | 0.499         |
| الأسهم              | 0.249                                                 | 0.062         | 135725436  | 0.634         |
| الاستثمارات البديلة | 0.333                                                 | 0.111         | 128524563  | 0.518         |
| استثمارات عقارية    | 0.078                                                 | 0.006         | 126103654  | 0.883         |
| استثمارات قروض      | 0.107                                                 | 0.012         | 126258921  | 0.840         |

\* (دال إحصائي عند مستوى الدلالة  $\alpha = 0.05$ )

يوضح الجدول رقم (31) قيم معامل التحديد للنموذج وتراوحته بين (0.006) للاستثمارات العقارية و (0.145) للودائع، وهذا يعني أن أعلى مجالات السياسة الاستثمارية التي تتبعها هيئة التقاعد الفلسطينية في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق هي في مجال الودائع والتي تفسر ما نسبته (14.5%) من التباين في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق وهي غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.457) وهي قيمة أعلى من (0.05)، ومن الجدير ذكره أن مجالات الحسابات الجارية تفسر ما نسبته (13.2%) و السندات تفسر (12.1%)، والاستثمارات البديلة تفسر (11.1%)، أما بالنسبة لمجال الأسهم فيفسر (6.2%) ومجال الاستثمارات العقارية يفسر (0.06%) وهو أدناها، ومجال استثمارات القروض يفسر (1.2%).

جدول (32): نتائج تحليل الانحدار (Linear Regression) لاختبار علاقة السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع الاستدامة المالية بعناصرها (رواتب التقاعد)

| المتغير التابع الاستدامة المالية (رواتب التقاعد) |            |               |                | المتغيرات المستقلة  |
|--------------------------------------------------|------------|---------------|----------------|---------------------|
| مستوى الدلالة                                    | الثابت     | معامل التفسير | معامل الارتباط |                     |
| 0.477                                            | 1.66623851 | 0.133         | <b>0.365</b>   | الودائع             |
| 0.775                                            | 9.1394561  | 0.023         | <b>0.151</b>   | الحسابات الجارية    |
| 0.865                                            | 9.7562564  | 0.008         | <b>0.090</b>   | السندات             |
| 0.062                                            | 3.0602301  | 0.623         | <b>0.789</b>   | الأسهم              |
| 0.491                                            | 9.2625345  | 0.126         | <b>0.354</b>   | الاستثمارات البديلة |
| 0.101                                            | 6.2512201  | 0.530         | <b>0.728</b>   | استثمارات عقارية    |
| 0.106                                            | 6.7732210  | 0.521         | <b>0.722</b>   | استثمارات قروض      |

\* (دال إحصائي عند مستوى الدلالة  $\alpha = 0.05$ )

يوضح الجدول رقم (32) قيم معامل التحديد للنموذج وتراوح بين (0.008) للسندات، وهذا يعني أن أعلى مجالات السياسة الاستثمارية التي تتبعها هيئة التقاعد الفلسطينية في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق هي في مجال الأسهم والتي تفسر ما نسبته (62.3%) من التباين في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق وهي دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.062) وهي قيمة أقل من (0.05)، والاستثمارات العقارية تفسر (53.0%)، واستثمارات القروض تفسر (52.1%)، والودائع تفسر (13.3%) والاستثمارات البديلة تفسر (12.6%)، أما بالنسبة لمجال الحسابات الجارية فيفسر (2.3%) من تحقيق الاستدامة المالية للصناديق.

كذلك تم استخدام مصفوفة بيرسون لدلالة العلاقة بين المتغيرات (Pearson Correlation Matrix) لفحص العلاقة بين المتغيرات، السياسات الاستثمارية بعناصرها (الودائع، والحسابات الجارية، والسندات، والأسهم، والاستثمارات البديلة، والاستثمارات

العقارية، والاستثمارات في القروض) ومن المتغير التابع، الاستدانة المالية بعناصرها (عدد المشتركين، وقينة الاشتراكات، ورواتب التقاعد) والجدول رقم (33) يوضح ذلك:

**جدول (33) مصفوفة بيرسون لدلالة العلاقة بين المتغيرات ( Pearson Correlation Matrix)**

| الاستدانة المالية للصناديق |                 |               | السياسات الاستثمارية/ المجال |                       |
|----------------------------|-----------------|---------------|------------------------------|-----------------------|
| عدد المشتركين              | قيمة الاشتراكات | رواتب التقاعد |                              |                       |
| 0.215                      | 0.381-          | 0.365-        | معامل الارتباط               | الودائع               |
| 0.683                      | 0.457           | 0.477         | مستوى الدلالة *              |                       |
| -0.068                     | 0.363-          | 0.151-        | معامل الارتباط               | الحسابات الجارية      |
| 0.898                      | 0.48            | 0.775         | مستوى الدلالة *              |                       |
| 0.347                      | 0.348           | 0.090-        | معامل الارتباط               | السندات               |
| 0.5                        | 0.499           | 0.865         | مستوى الدلالة *              |                       |
| -0.851                     | 0.249-          | 0.789         | معامل الارتباط               | الأسهم                |
| *0.032                     | 0.634           | 0.062         | مستوى الدلالة *              |                       |
| 0.138                      | 0.333-          | 0.354-        | معامل الارتباط               | الاستثمارات البديلة   |
| 0.794                      | 0.518           | 0.491         | مستوى الدلالة *              |                       |
| -0.694                     | 0.078-          | 0.728         | معامل الارتباط               | الاستثمارات العقارية  |
| 0.126                      | 0.883           | 0.101         | مستوى الدلالة *              |                       |
| -0.545                     | 0.107-          | 0.722         | معامل الارتباط               | الاستثمارات في القروض |
| 0.264                      | 0.84            | 0.106         | مستوى الدلالة *              |                       |

\* (دال إحصائية عند مستوى الدلالة  $\alpha = 0.05$ )

يلاحظ من الجدول رقم (33) وجود علاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة  $\alpha = 0.05$  بين الأسهم كسياسة استثمارية وعدد المشتركين كاستدانة مالية، وهذا يدعم نتائج الجداول (30,31,32) السابقة.

## النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثاني

والذي ينص على: هل تؤثر سياسة الإلتزام بدفع الاشتراكات الشهرية على سياسات الاستثمار الخاصة بالصناديق؟

للإجابة عن هذا السؤال، قام الباحث بأخذ البيانات المالية عن السنوات (2013- 2018) حسب الجدول رقم (34) أدناه:

**جدول (34) الاشتراكات الشهرية والمبلغ المدفوع ومبلغ المتأخرات بالشيكات للسنوات المالية 2013-2018**

| السنة          | إجمالي الاشتراكات       | المبلغ المدفوع          | مبلغ المتأخرات          |
|----------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 2013           | 1,153,704,041.00        | 496,826,651.05          | 656,877,389.95          |
| 2014           | 1,284,167,590.16        | 585,492,835.73          | 698,674,754.43          |
| 2015           | 1,309,288,079.00        | 734,639,059.66          | 574,649,019.34          |
| 2016           | 1,417,603,239.95        | 882,781,042.40          | 534,822,197.55          |
| 2017           | 1,372,822,155.50        | 850,145,376.86          | 522,676,778.64          |
| 2018           | 927,864,320.00          | 385,949,153.54          | 541,915,166.46          |
| <b>المجموع</b> | <b>7,465,449,425.61</b> | <b>3,935,834,119.24</b> | <b>3,529,615,306.37</b> |

يبين الجدول رقم (34) أن قيمة المحفظة الاستثمارية متدنية مقارنة بحجم الإشتراكات الشهرية التي تتحصل عليها الهيئة من قبل جهات التشغيل،، فكما يتضح من الجدول رقم (34) أن قيمة الإشتراكات الشهرية تفوق الـ (2) مليار دولار أمريكي، لم يتم دفعها بالكامل، وكما يتضح فإن إجمالي مبلغ المتأخرات غير المدفوع عن السنوات 2013-2018، يصل إلى مليار دولار أمريكي، ولنا أن نتصور حجم الفرص الإستثمارية الضائعة جراء عدم تمكن الهيئة من الاستفادة من هذه المبالغ التي لو وجدت ودفعت لانعكس ذلك ايجابيا على المبلغ المخصص لصالح الاستثمار ولانعكس ذلك ايجابيا على الأرباح، التي بدورها تعزز من التوازن المالي واستقرار الصندوق وقوته الماليه، فكما يظهر في الجدول رقم (26) فإن العوائد النقدية عن المدة من 2013-2018 وصلت إلى 54,762,583.75 دولار أمريكي وكان ذلك جراء استثمار مبلغ لا يتعدى الـ 35% من مبلغ المتأخرات عن نفس المدة، وهذا بدوره يقودنا إلى نتيجة مفادها أن سياسة عدم الإلتزام بدفع الإشتراكات الشهرية لصالح الهيئة تؤثر سلباً في سياسة الهيئة

الإستثمارية، وتحد من قدرتها على الدخول في استثمارات إضافية، الأمر الذي يحد من الأرباح المتأثية من الإستثمارات، بل ومن الممكن أن تتفاقم المشكلة في حال الإستمرار في عدم الإلتزام بالتحويلات الشهرية بما يتعلق بالإشتراكات بأن تصبح الهيئة مجبرة على تسهيل عدد من استثمارات وسحبها من الأسواق، سواء الخارجية أو الداخلية.

### النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثالث

والذي ينص على: هل تؤثر سياسة الهيئة في توسعة الشمول على زيادة الفرص الإستثمارية للصناديق، بما يساعد في الوصول إلى توازن مالي؟

للإجابة عن هذا السؤال، قام الباحث بأخذ البيانات المالية عن السنوات (2013- 2018) حسب ما هو موضح في الجدول رقم (35):

**جدول (35) عدد مشتركى القطاع غير الحكومي واشتراكاتهم بالشئقل المدة من 2013-2018**

| السنة                 | عدد المشتركين تراكمي | مبالغ الإشتراكات      |
|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| 2013                  | 3000                 | 21,917,725.00         |
| 2014                  | 3513                 | 27,070,426.38         |
| 2015                  | 3352                 | 28,892,694.00         |
| 2016                  | 5042                 | 38,276,594.17         |
| 2017                  | 7147                 | 57,471,875.00         |
| 2018                  | 7850                 | 66,446,416.00         |
| <b>المجموع تراكمي</b> | <b>7850</b>          | <b>240,075,730.55</b> |

يبين الجدول رقم (35) عدد المشتركين التراكمي بالإضافة لمبالغ الاشتراكات الخاصة بمشتركى القطاع غير الحكومي، الذين ابتدأ شمولهم بمنظومة التقاعد نهايات عام 2010، بدايات عام 2011، حيث عمدت الهيئة إلى شمول فئات جديدة بمنظومة التقاعد من موظفي القطاع الخاص والأهلي، حيث تم انضمام جميع الجامعات الفلسطينية، وعدد من المؤسسات العامة، وعدد من المجالس المحلية والبلديات وتم شمول موظفيها بمنظومة التقاعد، وساهمت إشتراكات هذه الفئات الجديدة في دعم مسيرة الهيئة الإستثمارية نظرا للإلتزام هذه الجهات بالتحويلات

الشهرية وعدم وجود التزامات عالية بما يتعلق بصرف الحقوق التقاعدية لهذه الفئات نظراً لحداثة اشتراكهم، هذا وتم تخصيص جميع المبالغ الخاصة باشتراكات القطاع غير الحكومي لصالح الإستثمارات الداخلية، ففي العام 2016 تم استثمار ما مجموعه \$ 27,104,537.13 وتشكل 10.6% من إجمالي قيمة المحفظة الإستثمارية للهيئة، إرتفع هذا المبلغ ليصل إلى \$ 50,357,370.74 في العام 2017 وهي بذلك تشكل 19.4% من إجمالي قيمة المحفظة الإستثمارية الكلية، وصولاً إلى مبلغ \$59,097,792.82 في العام 2018 وتشكل ما نسبته 19% من إجمالي المحفظة الإستثمارية، والمتتبع لهذه الأرقام يلاحظ أنها ساهمت إلى حد كبير في فتح آفاق جديدة أمام الهيئة بما يتعلق بالإستثمار من خلال توفير مبالغ مالية إضافية كان لها الأثر الإيجابي في رفق مخصص الإستثمارات، الأمر الذي يساعد حتماً في قدرة الهيئة على محافظتها على توازنها المالي، وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه المنفعين وذويهم، وهذا بدوره يظهر أن الأموال المتأتية من اشتراكات القطاع غير الحكومي نتيجة لتوسعة الشمول تؤثر ايجاباً ولو بالحد الأدنى في دعم مسيرة الهيئة في حفاظها على توازنها المالي، وقدرتها على استمرارها في الوفاء بالتزاماتها المالية.

#### النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الرابع

والذي ينص على: هل تلتزم هيئة التقاعد الفلسطينية بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الاستثمار؟

وللإجابة عن هذا السؤال تم استخراج النسب الإجمالية القصوى لأنواع الاستثمار المحلية والخارجية وفقاً لما هو مقر من قبل مجلس إدارة الهيئة (لودائع البنوك، و سندات الدين، والأسهم، والإقراض والعقارات) ومقارنتها مع نسب الاستثمارات الخارجية والمحلية الفعلية كما يبين الجدول رقم (36):

جدول (36) نسب الإستثمار المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة ومقارنتها بنسب الإستثمار الحقيقية

| نسب الاستثمار الخارجية |                         |                           | نسب الاستثمار المحلية    |                         |                          |
|------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| نوع الاستثمار          | النسبة الإجمالية القصوى | النسبة الحقيقية الخارجي % | نوع الاستثمار            | النسبة الإجمالية القصوى | النسبة الحقيقية المحلي % |
| ودائع البنوك           | 50%                     | 21.33%                    | ودائع البنوك             | 5%                      | 2.56%                    |
| سندات الدين            | 10%                     | 0.00%                     | سندات الدين              | 70%                     | 53.62%                   |
| الأسهم                 | 20%                     | 36.54%                    | الأسهم                   | 25%                     | 32.85%                   |
| الإقراض                | 15%                     | 11.16%                    | صناديق الاستثمار المشترك | 25%                     | ....                     |
| العقارات               | 30%                     | 16.74%                    |                          |                         |                          |

يظهر في الجدول السابق رقم (36) النسبة الإجمالية القصوى المخصصة قرين كل نوع من أنواع الإستثمار سواء الإستثمار في (ودائع البنوك، سندات الدين، الأسهم، الإقراض، العقارات) بما يتعلق بالإستثمارات المحلية، وكذلك النسبة الإجمالية القصوى قرين كل نوع من أنواع الإستثمار وهي (ودائع البنوك، سندات الدين، الأسهم، صناديق الإستثمار المشترك) بما يتعلق بالإستثمارات الخارجية، وهذه النسبة المقررة والمعتمدة هي جاءت وفقاً لقرار مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية في جلسته رقم 5/2013 بتاريخ 6/6/2013.

يلاحظ من الجدول السابق رقم (36) أن هناك التزام في نسب الاستثمار المحلية وفقاً للمعايير والضوابط المقررة من مجلس إدارة الهيئة في كل من (ودائع البنوك، سندات الدين، والإقراض، والعقارات) وعدم التزام بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الاستثمار في (الأسهم).

في المجال المقابل يبين الجدول السابق رقم (36) أن هناك التزام في نسب الاستثمار الخارجية وفقاً للمعايير والضوابط المقررة من مجلس إدارة الهيئة في كل من (ودائع البنوك، سندات الدين) وعدم التزام بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الاستثمار في (الأسهم).

## الفصل السادس

### مناقشة النتائج التوصيات

## الفصل السادس

### مناقشة النتائج وأهم التوصيات

#### المقدمة

يهدف هذا الفصل إلى مناقشة نتائج الدراسة التي بحثت في السياسات الاستثمارية لصناديق التقاعد والضمان الاجتماعي ودورها في تحقيق استدامتها المالية (دراسة حالة هيئة التقاعد الفلسطينية).

وقد اشتملت الدراسة على مجموعة من التساؤلات، وسيحاول الباحث مناقشة هذه النتائج لإبراز أهم النتائج والتي ستبنى عليها التوصيات المختلفة.

#### مناقشة النتائج المتعلقة بأسئلة الدراسة

النتائج المتعلقة بالسؤال الرئيس وتفرعه السؤال الأول (حالة هيئة التقاعد الفلسطينية)

والذي ينص على: تؤثر السياسات الاستثمارية المتبعة في صناديق التقاعد والضمان الاجتماعي في تحقيق الاستدامة المالية للصناديق؟

يلاحظ من النتائج بأن هناك أثر ذو دلالة إحصائية عند مستوى دلالة (0.05) في تأثير السياسات الاستثمارية المتبعة في هيئة التقاعد الفلسطينية في سعيها لتحقيق الاستدامة المالية للصناديق ما بين الإستثمار في مجال الأسهم والاستدامة المالية (عدد المشتركين)، وقد استطاع نموذج الانحدار أن يفسر ما نسبته (72.5%) من علاقة الأسهم وعدد المشتركين.

ويعزو الباحث هذه النتائج إلى أن زيادة عدد المشتركين تعني ضمناً زيادة في الإيرادات المتأتية للهيئة من واقع الاشتراكات الشهرية التي يتم تحويلها لصالح صندوق الهيئة، وهذا بالطبع ينعكس إيجاباً في توفير مزيد من السيولة النقدية التي يصبح بالإمكان تخصيص جزء منها لصالح المحافظ الاستثمارية المتنوعة ومنها الإستثمار في قطاع الأسهم سواء في الداخل أو

الخارج الأمر الذي يساعد في زيادة عوائد الإستثمار، والتي بدورها تساعد الهيئة في قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه جمهور المنتفعين.

وتتفق هذه النتائج وتتشابه الدراسة الحالية مع نتائج دراسات كل من دراسة ماتيك (Matic, 2016) بعنوان: "تأثير العوامل الاقتصادية وغير الاقتصادية على استدامة نظام التقاعد في جمهورية كرواتيا، و دراسة دايمانكو وجيناكوبوس (Diamond and 2003) بعنوان: "تأثير استثمار الضمان الاجتماعي في الأسهم التجارية، و دراسة جيريكو وهوكينز (Guercio and Hawkins, 1999) بعنوان: تأثير رواتب التقاعد ودافعيها على تمويل النشاطات التجارية في مدينة إيجون في ولاية أوريغون الأمريكية، و دراسة وانجالا (2013). بعنوان: تأثير تمويل التقاعد على النمو الاقتصادي في كينيا"

### النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثاني

والذي ينص على: هل تؤثر سياسة الإلتزام بدفع الاشتراكات الشهرية على سياسات الإستثمار الخاصة بالصناديق؟

فقد تبين أن قيمة المحفظة الاستثمارية متدنية مقارنة بحجم الاشتراكات الشهرية، حيث أن سياسة عدم الإلتزام بدفع الاشتراكات الشهرية لصالح الهيئة تؤثر سلباً في سياسة الهيئة الإستثمارية، وتحد من قدرتها على الدخول في استثمارات إضافية.

ويعزو الباحث هذه النتائج إلى عدم إلتزام الحكومة (وهي المشغل الأكبر) وبعض جهات التشغيل الأخرى خاصة البلديات في قطاع غزة، بالقيام بتحويل الاشتراكات الشهرية التي تقتطع من رواتب المنتفعين بأحكام قوانين التقاعد لصالح الهيئة بصورة منتظمة، وهذا بدوره يشكل عائقاً وتحدياً رئيسياً، بل ويكاد يهدد قدرة هذه المؤسسة على المضي قدماً في تقديم الخدمات للمنتفعين، وبالطبع يؤثر سلباً على حجم المحفظة الإستثمارية الخاصة بالهيئة وتوازنها مقارنة بحجم الاشتراكات التي من المفترض أن تكون محولة لصالح الصندوق، وما يشكله ذلك من ضياع لفرص بديلة للإستثمارات وتنمية الأموال، والأخطر من ذلك أن تجد الهيئة نفسها

مضطرة إلى تسهيل بعض الودائع المربوطة سواء في الداخل أو الخارج، من أجل أن تتمكن من الإستمرار في تقديم خدماتها لجمهور المنتفعين، وما يزيد الأمر تعقيدا وقتامة هو قيام الحكومة، سيما في السنتين الماضيتين بإحالة أعداد كبيرة من الموظفين سواء المدنيين أو العسكريين إلى التقاعد المبكر، وفي ذلك خسارة كبيرة لصندوق الهيئة تتمثل في حرمانه من اشتراكات هؤلاء الموظفين المحالين للتقاعد المبكر على مدى عدة سنوات، بالإضافة إلى تحميل التزام على الهيئة بدفع رواتب هؤلاء المتقاعدين لعدت سنوات إضافية، قبل بلوغهم السن الإلزامي للتقاعد وفقاً للقانون، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن التقاعد المبكر هو من أخطر الإجراءات التي تهدد استمرارية عمل، لا بل وجود صناديق التقاعد بشكل عام.

### النتائج المتعلقة بسؤال الدراسة الثالث

والذي ينص على: هل تؤثر سياسة الهيئة في توسعة الشمول على زيادة الفرص الاستثمارية للصناديق، بما يساعد في الوصول إلى توازن مالي؟

يتبين من نتائج بيانات عدد المشتركين التراكمي، أن العدد الإجمالي لمشاركين القطاع غير الحكومي ضئيل ولا يتجاوز 8000 مشترك، ومبالغ الاشتراكات الخاصة بهم كذلك متدنية، إلا أن كامل مبالغ الاشتراكات الخاصة بمؤسسات القطاع غير الحكومي قد تم الإستفادة منها في مشاريع إستثمارية، وهذا بدوره يؤثر إيجاباً في رفع قيمة المحفظة الاستثمارية، وزيادة فرصة استفادة الهيئة من الأرباح المتأتية من هذه الإستثمارات، سيما أن الإستثمارات توجه بشكل رئيسي نحو استثمارات تكاد تكون عديمة المخاطرة.

ويعزو الباحث هذه النتائج إلى توجه هيئة التقاعد الفلسطينية ممثلة بإدارتها التنفيذية ومجلس الإدارة، ومع بدايات ضم مؤسسات القطاع غير الحكومي، في نهايات عام 2010 بدايات عام 2011، إلى انتهاج استراتيجية جديدة بما يتعلق باستثمار أموال القطاع غير الحكومي، تتمثل بداية في فصل الإستثمارات الخاصة بهذا القطاع عن باقي الإستثمارات، وفي إقتصار استثمار أموال هذا القطاع على الإستثمار في الداخل، سواء في قطاع شركات التأمين،

أو شركات الأدوية أو العقارات والأراضي، وفي ذلك جدوى إقتصادية، وتشجيع للصناعات الوطنية الفلسطينية.

#### النتائج المتعلقة بالسؤال الرابع

والذي ينص على: هل تلتزم الهيئة بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الاستثمار؟

يتبين من النتائج أن هناك التزام في نسب الاستثمار المحلية وفقاً للمعايير والضوابط المقررة من مجلس إدارة الهيئة في كل من (ودائع البنوك، سندات الدين، والإقراض، والعقارات) وعدم التزام بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الاستثمار في (الأسهم).

أن هناك التزام في نسب الاستثمار الخارجية وفقاً للمعايير والضوابط المقررة من مجلس إدارة الهيئة في كل من (ودائع البنوك، سندات الدين) وعدم التزام بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بما يتعلق بشروط ومحددات الاستثمار في (الأسهم).

ويعزو الباحث هذه النتائج إلى أن ودائع البنوك والسندات هي من أكثر الوسائل التي يمكن الإستثمار بها وتكون بعيدة كل البعد عن المخاطرة، بالإضافة إلى (العائد) الربح المضمون والذي يكون قد حدد مسبقاً في المراحل الأولية لبدء الإستثمار، كما أن الإستثمار في القروض قد تم النص عليه قانوناً، ويمنح لفئات الموظفين المنتفعين بأحكام قوانين التقاعد (ليس جميعها)، ويكون بضمانة مستحقات الموظف لدى الهيئة، ولا يمنح الموظف مبلغاً يزيد عن قيمة مستحقاته في الهيئة، وبذلك يكون الإستثمار في هذا القطاع استثمار مضمون ويخلو تماماً من المخاطرة، كما لعبت سياسة الهيئة في تنويع الإستثمار في التزام الهيئة بالمعايير والضوابط المقررة إلى درجة كبيرة باستثناء عدم الإلتزام بالمعايير الخاصة بالأسهم.

وتتفق نتائج هذه الدراسة مع نتائج دراسة دراسة (الأفغاني، 2013) التي كشفت أن نسبة نسبة الإستثمار في الأسهم كانت أقل من 40% من قيمة مجموع أصول المحفظة.

## التوصيات

في ضوء ما تقدم من نتائج، خرج الباحث بعدة توصيات، منها:

1. ضرورة انتهاج سياسة استثمارية أكثر توسعا وشمولا والتزاماً بالمعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة، مع التركيز على الاستثمار في المشاريع الإنتاجية الداخلية من أجل العمل على خلق فرص عمل جديدة في السوق الفلسطيني، الأمر الذي يساعد في الحد من البطالة، حيث أشارت النتائج أن هناك إلتزام بمعايير وضوابط الإستثمار المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة في كل من الودائع والسندات والإقراض والعقارات، مع عدم إلتزام الهيئة بما يتعلق بالنسبة الخاصة بحجم الإستثمار في الأسهم.

2. إعادة النظر في المعايير والضوابط المقررة من قبل مجلس إدارة الهيئة بشأن طبيعة ونسب الاستثمارات في كل قطاع، خاصة أنه مضى على وضعها ما يزيد على ستة سنوات، وهي مدة كافية لتبديل الظروف بما يتعلق بالاستثمار، وأرى أن يتم إعادة النظر في هذه المعايير والضوابط كل ثلاثة سنوات على الأقل نظرا لتقلب المناخ الاستثماري في المنطقة والعالم أجمع.

3. ضرورة الوصول إلى آلية متفق عليها مع وزارة المالية الفلسطينية للبدء الفوري في سداد الديون المتراكمة لهيئة التقاعد الفلسطينية على وزارة المالية، كأن تتحمل وزارة المالية دفع كامل فاتورة رواتب التقاعد للمتقاعدين، مع ضرورة التزام الأخيرة بتحويل كامل الاشتراكات الشهرية عن الموظفين المدنيين والعسكريين، الأمر الذي سينعكس إيجابا في قدرة صانع القرار في الهيئة على تخصيص مبالغ إضافية لصالح الاستثمار، حيث أشارت النتائج أن المتأخرات بلغت خلال المدة المستهدفة في الدراسة من 2013-2018 مبلغ يصل مليار دولار، وهو مبلغ مرتفع بالإمكان تخصيص جزء منه لغايات الإستثمار، وفي عدم استلامه ضياع لكثير من الفرص الإستثمارية التي من الممكن أن تعود بالنفع على الهيئة ومنتفعيها.

4. ضرورة عمل هيئة التقاعد الفلسطينية على المضي قدماً في توسعة الشمول من خلال ضم جهات تشغيل جديدة تنفيذاً لما ورد في اللائحة التنفيذية رقم 16 لسنة 2010 الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني التي نظمت أمور انضمام القطاع الأهلي والخاص سيما مع تجميد قانون الضمان الاجتماعي، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على زيادة الاشتراكات الواردة للصندوق مما يعزز قدرة الهيئة في تخصيص مبالغ إضافية للاستثمار، حيث أشارت النتائج أن إجمالي عدد مشترك القطاع غير الحكومي لا يتعدى 8000 مشترك وهو رقم متدني جداً مقارنة بعدد موظفي الجهات المسموح لها الانضمام وفقاً للقانون.

5. تعزيز التعاون المشترك مع القطاع الخاص في مجال الاستثمار لتحديد أهداف التنمية وخلق فرص عمل جديدة ومحاربة البطالة وتحقيق شمولية امتداد مظلة التأمينات الاجتماعية.

6. إنشاء جسم مستقل يعنى بإدارة واستثمار أموال الهيئة يتمتع باستقلال تام عن الهيئة.

7. إنشاء منظومة لإدارة مخاطر الاستثمار، يكون لها دور فعال في استقراء واستكشاف المخاطر المحدقة بالاستثمار، سواء كانت مخاطر اقتصادية أو سياسية أو تشغيلية أو مخاطر سيولة.

9. رفع سن التقاعد مجازة لما هو مقر في معظم دول العالم.

10. ضرورة قيام الهيئة بتوضيح مخاطر التقاعد المبكر لجهات الاختصاص، وما يسببه من حرمان لصندوق الهيئة من استمرار تدفق اشتراكات الموظف وبنفس الوقت ما يترتب من التزام مالي على الهيئة تجاه الموظف، مع ضرورة العمل على جميع الصعد لوقف حالات إحالة الموظفين للتقاعد المبكر، حيث أن حل مشكلة الخزينة العامة المالية لا يكون بخلق مشكلة مالية مستعصية ومن الممكن أن تستمر سنوات وسنوات لهيئة التقاعد الفلسطينية بتحميلها مزيد من أعداد المتقاعدين.

11. إجراء مزيد من الدراسات والأبحاث الإقتصادية والقانونية حول التقاعد والضمان الاجتماعي في فلسطين.

## قائمة المصادر والمراجع

### المراجع العربية

أبو حطب، رامي (2016). العوامل التي تؤثر في اتجاهات الموظفين نحو التقاعد المبكر، دراسة حالة: موظفي هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا" المكتب الإقليمي - غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة.

أوبكر، أحمد (2013). دور استثمار أموال واحتياطات التأمينات الاجتماعية في دعم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية: بالتطبيق على جمهورية مصر العربية. جامعة سعد دحلب البلدية، ج 1، البلدية، الجزائر.

الإستحقاقات وفقاً لقانون التقاعد العام (2015)، منشورات هيئة التقاعد الفلسطينية، رام الله، فلسطين.

الأفغاني، محمود (2013). أنظمة التقاعد الفلسطينية وأثرها على الإقتصاد الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.

الأقرع، عبدالله (2018). النظام القانوني للتقاعد المبكر للموظف العام في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

### تقرير إستثمارات هيئة التقاعد الفلسطينية، 2013-2018

الجدى، محمد (2013). نظام التقاعد في فلسطين، مجلة الأجيال، العدد 13، يناير 2013.

الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي (2009). الضمان الإجتماعي الحيوي لإقليم آسيا والباسيفيك: إستجابات متكاملة لمزيد من النمو، منشورات بحثية، جنيف.

الجمعية الدولية للضمان الإجتماعي (2010). إرشادات لإستثمار أموال صناديق الضمان الإجتماعي، التقرير الفني رقم 13، جنيف، سويسرا.

- الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، (2002). مزايا الشخوخة، منشورات بحثية، جنيف.
- جميل، مسيف (2016). خيارات أنظمة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية في فلسطين، معهد الدراسات الاقتصادية (ماس)، رام الله، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2019). مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2018، رام الله، فلسطين.
- حسنين، محمد (2016). اتجاهات الموظفين المدنيين في القطاع العام نحو التقاعد المبكر في قوانين التقاعد الفلسطينية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة.
- الحو، ماجد (2014). أنظمة التقاعد الفلسطينية واقع وتحديات، رسالة دكتوراة منشورة، دار الجندي للنشر والتوزيع، القدس، فلسطين.
- حمدان، حسين (2007). الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.
- حمزة، فراس عبد الرازق (2011). حدود حق الضمان في إطار شبكة الحماية الاجتماعية: دراسة مقارنة، الجامعة المستنصرية، مجلة الحقوق، مجلد 4، عدد 14، بغداد، العراق.
- خطاب، عبدالله، وآخرون (2010). إشكالية استثمار أموال التأمينات الاجتماعية في الدول العربية: الواقع والمستقبل. أعمال المؤتمر العلمي الحادي عشر، مستقبل الاقتصادات العربية في ضوء التحديات المحلية والدولية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، مصر.
- الريح، أحمد (2012). مراحل تطور نظم الحماية الاجتماعية. الخرطوم، السودان.
- زهران، خديجة (2016). ورقة سياسات حول القرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016، الهيئة المستقلة لحقوق، رام الله، فلسطين.

سالم، محمد (2012). أثر الأزمة الاقتصادية والتضخم على المعاشات، ورقة عمل، منظمة العمل العربية، القاهرة، مصر.

شقيري، موسى، وآخرون (2009). المؤسسات المالية المحلية والدولية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

صابرة، معروف (2015). تطوير آليات تحصيل الاشتراكات بتحقيق التوازن المالي لصندوق التأمينات الاجتماعية CNAS، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر.

عبد الباقي، ماضي (2017). نظام التقاعد في الجزائر بين ضرورات الإصلاح وضغوطات الوضعية الاجتماعية والاقتصادية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجلفة، الجزائر.

عبد الظاهر، أشرف وآخرون (2013). تكامل وسائل الضمان الاجتماعي لمواجهة التحديات الاجتماعية بالمملكة العربية السعودية، جامعة أسيوط، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، عدد 55، أسيوط، مصر.

العقرباوي، سجي، وآخرون (2012). الحماية الاجتماعية للمرأة في الأردن، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، عمان، الأردن.

علاونة، عاطف (2011). إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، رام الله، فلسطين.

علي، بودلال (2014). عصرنة قطاع الضمان الاجتماعي لتعزيز التأمينات: التجربة الجزائرية، جامعة تلمسان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 19، الجزائر.

علي، زاهي (2007). التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد العام في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، القدس.

قانون التأمين والمعاشات رقم (8) لسنة 1964.

قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004.

قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959.

قانون تقاعد مأموري الملكية العثماني (1975)، مجموعة التشريعات التقاعدية، نقابة المحامين الأردنيين، عمان، الأردن.

قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (18) لسنة 2005.

قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004.

القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الإجتماعي.

القرار بقانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الضمان الإجتماعي.

كوكو، عبد الوهاب (2012). نظام الضمان الإجتماعي ودوره في التنمية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية. جامعة أم درمان الإسلامية، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية والإحصائية، عدد 14، الخرطوم، السودان.

المالكي، مجدي، وآخرون (2012). الضمان الإجتماعي في الاراضي الفلسطينية: الوضع الراهن والتحديات دراسة استكشافية، معهد الدراسات الإقتصادية (ماس)، رام الله، فلسطين.

المبيضين، محمد ذيب وآخرون (2014). أثر الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي الأردني على مستوى الرضا على الأداء في المؤسسة في مدينة عمان، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

مزهر، وليد (2009). **الحقوق التقاعدية للموظف العام**، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، فلسطين.

المشاري، مشاري (2011). **التخطيط للتقاعد لدى موظفي القطاعات الحكومية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية.

مكتب العمل الدولي، مؤتمر العمل الدولي (2011). **الضمان الإجتماعي من أجل العدالة الإجتماعية وعولمة عادلة**، الدورة المائة، التقرير السادس، جنيف، سويسرا.

منظمة العمل العربية، المركز العربي للتأمينات الإجتماعية (2006). **مراجـل نظم الحماية الإجتماعية**، شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الخرطوم، السودان.

نجيب، سامي (2015). **ندوة قومية عربية تؤكد الاستدامة المالية لمعاشات التقاعد وزياداتها الدورية مع ارتفاع الأسعار**. جمعية إدارة الأعمال العربية، مجلة المدير الناجح، عدد 151، القاهرة، مصر.

هيئة التقاعد الفلسطينية، **التقرير السنوي**، 2013-2018

الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الإجتماعية (2012). **المخاطر التي تواجه أنظمة التقاعد والتأمينات الإجتماعية ودور الدولة في الحد منها**، وحدة التخطيط والبحوث، الدوحة، قطر.

**المراجع الأجنبية**

Aberdeen Asset Management (2017). **Alternatives: Tools for a Diversified Portfolio**. SEG ALTS-WP. Philadelphia, PA.

Aldoqi, Ayman (2017). **Analysis of the Optimal Choice of Pension System in Palestine**, Unpublished Doctoral Thesis, University Paris-Dauphine, Paris, France.

- Antolin, P., Blome, S., Karim, D., Payet, S., Peek, J., Scheuenstuhl, G., & Yermo, J. (2009). ***Investment Regulations and Defined Contribution Pensions***, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 37, OECD publishing, OEC, Paris, France.
- Aubry A., Chen A., & Munnell A. (2017). **A First look At Alternative Investments and Public Pensions**. Center for Retirement Research at Boston College, Boston, USA.
- Baker, Dean, and Nicole Woo. (2014). **The Big Tax Increase That Nobody Noticed**. Washington, DC: National Academy of Social Insurance. <https://fc.lc/hhzfWebe> (accessed April 28, 2016).
- Barr, Nicholas (2006). **Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain**. Pension Reform: Issues and Prospect for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Ed. Robert Holzmann and Edward E. Palmer, chapter 4. Washington, D.C.: World Bank.
- Beshears, John., Choi, James., Laibson, David, & Madrin, Brigitte (2009). **Defined Contribution Savings Plans in the Public Sector: Lessons from Behavioral Economics**, the NBER State and Local Pensions Conference, Washington, USA.
- Blanco-Encomienda, F. J., Ruiz-García, A. (2017). ***Evaluating the Sustainability of the Spanish Social Security System***. *Economics and Sociology*, 10(4), 11-20. doi:10.14254/2071-789X.2017/10-4/1.

Bovenberg Lans, and Ewijk Casper Van (2011). ***The Future of Multi-pillar Pension Systems***, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, **Netspar Discussion Papers**, DP 09/2011-79. Web. 22 Apr. 2013. <<http://dare.uva.nl/document/461867>>.

Briggs, Asa (2006). **The Welfare State in Historical Perspective**. The Welfare State Reader. Ed. Christopher Pierson and Francis G. Castles. Cambridge: Polity, 2006.

Clark, G. L. and T. Hebb (2005). ***Why should they care? The role of institutional investors in the market for corporate global responsibility***, **Environment and Planning A**, 37, 2015-2031.

Connor, Gregory and Teo Lasarte (2005). **An Introduction to Hedge Fund Strategies**. International Asset Management Hedge Fund Research Program of the Financial Markets Group. London, United Kingdom: London School of Economics and Political Science.

Della Croce, R. (2011). **Pension Funds Investment in Infrastructure: Policy Actions**, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 13, OECD Publishing.

Diamond, P. and Geanakopos, J. (2003). **Social Security Investment in Equities**. Cowles Foundation for Research in Economics Yale University, New Haven, Connecticut.

Dyckman&Others,(1995). **Intermediate Accounting**, third edition, volume 2, Mcgraw-Hill.

European Commission (2009). **The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060).**

European Economy 2/2009.

European Commission (2010). **Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems.** SEC (2010)830.

European Commission (2012). **White Paper. An agenda for adequate, safe and sustainable pensions.** COM (2012) 55/2.

European Parliament (2011). **Pension systems in the EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector.** Directorate General for Internal Policies Policy Department A. IP/A/ECON/ST/2010-2.

Fung, William, David Hsieh, Narayan Naik, and Tarun Ramadorai (2008). ***Hedge Funds: Performance, Risk, and Capital Formation.*** *The Journal of Finance* 63(4).

Garcia Bonilla and Gruat J.V. (2003). **Social Protection – A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty reduction and Sustainable Development,** Social Protection Sector, ILO, Geneva 2003. (online) Available at: <https://fc.lc/QvN7tS>.

GROUPE CONSULTATIF ACTUARIEL EUROPEEN (2012). **Sustainability of pension systems in Europe – the demographic challenge,** EUROPEAN ACTUARIAL CONSULTATIVE GROUP

SECRETARIAT, MAISON DES ACTUAIRES, 4 PLACE DU  
SAMEDI B-1000 BRUSSELS, BELGIUM.

Hawkins,D and Guercio, J (1999). ***The Motivation and Impact of Pension Fund on Activism.*** **Journal of Financial Economics** 52 (1999) 293}340.

Hinz R., Holzmann R., Tuesta D., and Takayama N. (Editors) (2013). **Matching Contributions for Pensions – A Review of International Experience**, The World Bank, Washington, DC: World Bank.

Holzmann, Robert, Richard P. Hinz, and Others (2005). **Old-age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform**, The World Bank, Washington, DC: World Bank.

Ilmanen, Antti (2012). **Expected Returns on Major Asset Classes.** Charlottesville, VA: The Research Foundation of CFA Institute.

International Labor Organization (ILO) (2010). **Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options.** Geneva, Switzerland: International Labor Office.

International Labor Organization (ILO) (2010). **World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond**, International Labor Office – Geneva: ILO, 2010.

International Labor Organization (ILO) (2010). **World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond**, International Labor Office – Geneva: ILO,2010

International Labor Organization (ILO) (2011). **Social security for social justice and a fair globalization: recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization**, 2011 / org. International Labor Office (ILO). Geneva, Switzerland: International Labor Office, 2011. (Report VI. ILC.100/VI). ISBN 978-92-2-123118-9 (web-pdf).

International Labor Organization (ILO) (2011). **Social security for social justice and a fair globalization: recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization**, 2011 / org. International Labor Office (ILO). Geneva, Switzerland: International Labor Office, 2011. (Report VI. ILC.100/VI). ISBN 978-92-2-123118-9 (web-pdf).

International Social Security Association (ISSA) (2012). ***Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-employed***, International Social Security Association (ISSA). Web. 17 Mar. 2014. <[www-issanet.issa.int](http://www-issanet.issa.int).

Karl, Dolvik, Anders Hanneborg, (2015). **Investment strategies for pension funds Defined contribution versus defined benefit**. Master thesis, Copenhagen Business School, Copenhagen, Norway. World Bank DATABASE.Web. <http://data.worldbank.org>

Kieso & Weygandt, (1990). **Intermediate Accounting**, Third Canadian Edition, John Wiley & Sons.

Kitao, sagiri (2011). **Sustainable Social Security: Four Options**. Federal Reserv Bank of New York, staff Report no.505, JEL classification: E2, E6, H55, J2.

Kulke, Ursula, and Others (2008). **Setting Social Security Standards in a Global Society: An Analysis of Present State and Practice and of Future Options for Global Social Security Standard Setting in the International Labor Organization: Global Campaign on Social Security and Coverage for All**. Geneva: ILO, 2008.

Lindbeck, Assar (2006). **Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems Pension Reform: Issues and Prospect for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes**. Ed. Robert Holzmann and Edward E. Palmer, chapter 5. Washington, D.C.: World Bank.

Livingston, S. (2008). U.S. Social Security, **ABC Clio**, Santa Barbara.

Louche. C(2004). **Ethical Investment Processes and mechanisms of institutionalization in the Netherlands, 1990-2002**. Doctoral Dissertation. Erasmus University Rotterdam, the Netherlands.

Martin, John P., and Edward Whitehouse (2008). ***Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD***

- Countries*, **IZA Journal of Labor & Development** No. 3521, Bonn, Germany 2008. IZA. Web. 26 Apr. 2014. <http://ftp.iza.org/dp3521.pdf>
- Matic, B. (2016). **Impact of Economic and Non- Economic Factors on the Sustainability of Pension System in Croatia**. UDK: 368.914(497.5) Original scientific article.
- Naktarios, Miltidis, (1982). **Public Pension, Capital Formation & Economic Growth**, Press Boulder, Colorado.
- OECD (2006). **Live Longer, Work Longer**, OECD, Paris.
- OECD (2006). **OECD Guidelines on pension fund asset management**, retrieved February the 2nd, 2012, from: <https://fc.lc/ge187>.
- OECD (2009), “Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries”, OECD Publishing, Paris. <[www.oecd.org/dataoecd/19/28/43021423.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/19/28/43021423.pdf)>.
- OECD (2016), **Pension spending (indicator)**. doi: 10.1787/a041f4ef-en (Accessed on 18 November 2016) <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
- Olena Horbunova, Viktoriia Kartseva, Nataliya Pedchenko and Myroslav Ostapenko (2018). *Financial sustainability of the state pension system of Ukraine*. **Investment Management and Financial Innovations**, 15(2), 17-28. doi:10.21511/imfi.15(2).2018.02

- Palmer, Edward, Swedish Social Insurance Agency, and Uppsala University (2007). **Sweden's Move to Defined Contribution Pensions**. AARP Public Policy Institute 2007-16 (2007): Web. 27 Sept. 2013
- Piron, Laure-Hélène (2004). **Rights based Approaches to Social Protection**, London.
- Portland Trust (2007). **Developing a Private Sector Pension System in the West Bank and Gaza Strip**. The Portland Trust, 2007. Web. 08 Nov. 2013. <https://fc.lc/nO1KH0>.
- Queisser, M. and E. R. Whitehouse (2006). **Neutral or fair? Actuarial concepts and pension-system design**, Social, Employment and Migration Working Paper No. 40, OECD, Paris.
- Rauch, Christian and Mark Wahrenburg (2013). **Buyout Funds**. In *Alternative Investments: Instruments, Performance, Benchmarks, and Strategies*, edited by H. Kent Baker and Greg Filbeck. Hoboken, NJ: John Wiley.
- Richardson, B. J. and W. Cragg: (2010). ***Being Virtuous and Prosperous: SRI's Conflicting Goals***, *Journal of Business Ethics*, 92, 21–39.
- Rievajová, E. - Klimko, R. (2015). ***Trh práce a význam aktívnej politiky trhu práce pre znižovanie nezamestnanosti..*** *Revue of socioeconomic development*. 2015. No. 1/2015. ISSN 2453–6148.

Robalino, David A., and Others (2005). **Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change**. Washington, D.C.: World Bank.

Sikar, Peter, and Alzbeta Martiskova (2016). ***Sustainability of the Pension System of the Slovak Republic in the Changed Socio-Economic Conditions***. **Journal of Security and Sustainability Issues**, University of Economics, Faculty of National Economy, Department of social Development and labor, Dolnozemska cesta, Bratislava, 852 35, Slovakia.

Spicker, Paul (2013). **Poverty and Social Security: Concepts and Principles**. Routledge (1993). Poverty and Social Security: Concepts and Principles: Amazon.it: Paul Spicker: Libri in Altre Lingue. Web. 25 June 2014. <https://fc.lc/Gko1cmS>.

Srichander, Ramaswamy. (2012). **The sustainability of pension scheme** (BIS Working Papers, No. 368).

Tamagno, E. (2001). **Investing Social Security Funds: Principles and Considerations**, Caledon Institute of Social Policy, Bangkok, Thailand.

Tomkiel, Stanley A. (2004). **The Social Security Benefits Handbook**, Sphinx Publishing, Illinois

Turner, J. (2007) ***Social security pensionable ages in OECD countries: 1949-2035***, **International Social Security Review** vol. 60, no. 1, pp. 81–99.

Walker, R. (2005). **Social Security and Welfare**, Open University Press, Berkshir.

Wanjala, C (2013). **The Relationship between Pension Fund Assets and Economic Growth in Kenia (Unpublished MBA Project)**. University of Kenia.

Whitehouse, Edward, Anna D'addio, Rafal Chomik, and Andrew Reilly (2009). ***Two Decades of Pension Reform: What Has Been Achieved and What Remains to Be Done?***. **The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice** 34.4 (2009): 515-35. Research gate. Web. 05 Apr. 2014. [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net).

**An-Najah National University  
Faculty of Graduate Studies**

**Investment Policies of Pension and  
Social Security Funds and their Role in  
achieving its Financial Sustainability”  
(Case study: Palestinian Pension Agency)**

**By  
Haytham Kayed Nathmi Joma**

**Supervised by  
Prof. Tareq Al-Haj**

**This Thesis Submitted in Partial Fulfillments of the Requirements  
for the Degree of Masters of Taxation Disputes, Faculty of  
Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus,  
Palestine.**

**2019**

**Investment Policies of Pension and Social Security Funds  
and their Role in achieving its Financial Sustainability”  
(Case study: Palestinian Pension Agency)**

**By**

**Haytham Kayed Nathmi Joma**

**Supervised by**

**Prof. Tareq Al-Haj**

**Abstract**

This study aimed to study the impact of investment policies of pension and social security funds and their role in achieving its financial sustainability” (Case study: Palestinian Pension Agency).

For achieving the study purpose, the researcher analyzed financial data obtained from Palestinian Pension Agency of (deposits, current accounts, bonds, shares, alternative investments, building investments, loan investments as an independent variables and financial sustainability (participant's numbers, contribution values and pension salaries) as dependent variable. Data gathered, entered the computer and statically processed by using the (Stata) program and Statistical Package of the Social Science (SPSS) In order to process the data.

The study results showed positive significant statistical relationship between shares and participant's numbers and pension salaries, the results also showed the failure of the operators to pay the monthly contributions on time; it negatively affects the investment policy and limits its ability to expand its investments. Also, the results showed commitment in investment rates according to Palestinian Pension Agency criteria in bank accounts, loan securities, credits and buildings.

In light of the study results, several recommendations have been suggested; that includes expanding investment policies in internal productive projects, solving the problem of unpaid arrears, and reviewing criteria of investment in each sector in addition to increasing studies about the same subject.