

الملخص التنفيذي للدراسة الإكتوارية الثامنة

إعداد: إدارة البحث والدراسات الإكتوارية

كانون أول/2015

الملخص التنفيذي

تغطي الدراسة الإكتوارية الحالية الفترة الزمنية الممتدة لثلاث سنوات والتي تنتهي بـ 31 ديسمبر - كانون أول للعام 2013، وتعرض الدراسة التوقعات الخاصة بالوضع المالي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي للفترة ما بين 2014-2103، و تستند توقعات الدراسة الإكتوارية على مواد قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 للعام 2014.

خبرة المؤسسة منذ الدراسة الإكتوارية الأخيرة (السابعة)

دخل قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 للعام 2014 حيز التنفيذ منذ الأول من آذار 2014، حيث أدخل هذا القانون تعديلات هامة في النظام فيما يتعلق بالتمويل (رفع نسبة الاشتراكات والتعديلات المستقبلية فيما يخص سقف الإيرادات – سقف الأجر الخاضع للإقطاع) وكذلك إحتساب المنافع وشروط الإستحقاق. خلال الثلاث سنوات الأخيرة، كانت إيرادات الاشتراكات منسجمة إلى حد كبير مع التوقعات، وفي جانب نفقات المنافع التأمينية، فقد كانت أقل من المتوقع، ويعود السبب الرئيسي وراء ذلك، إلى العدد الأقل من متقاعدي الشيخوخة الجدد بالمقارنة مع التوقعات. وبالنسبة للموجودات، وتحديداً في نهاية العام 2013، كانت الموجودات المترافقمة للمؤسسة أقل بنسبة 12% من المتوقع، ويرجع السبب في ذلك بشكل أساسي إلى تحقيق معدل عائد على الاستثمار أقل من ما هو متوقع على هذه الموجودات، فقد سجل معدل العائد للصندوق 0.6% سنوياً في المعدل خلال الفترة ما بين 2011-2013.

الضغوطات السكانية

تشير التقديرات والتوقعات إلى أن إجمالي عدد سكان الأردن سيتضاعف على مدى السنوات الخمسين القادمة، ليزداد من 6,458,997 نسمة في 2013 إلى 13,749,108 نسمة في 2063. كما سينمو عدد الأشخاص في سن التقاعد (60 عاماً فأكثر) من 332,278 في عام 2013 إلى 2,644,244 في عام 2063. كذلك ستتخفض نسبة عدد الأشخاص في سن العمل (16-59) إلى عدد الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم 60 عاماً فأكثر من 10.7 إلى 3 على مدى الخمسين عاماً المقبلة.

التوقعات الديموغرافية والمالية للمؤسسة

الزيادة في أعداد السكان

كنتيجة مباشرة لتقدم سكان الأردن بالعمر وهو ما يسمى بشيخوخة السكان، فإن عدد مشتركي المؤسسة سيزداد بمعامل 3.6 على مدى فترة التوقع، بينما سيزداد المنتفعين بمعامل 23 في ذات الفترة. وبناءً على ذلك، فإن نسبة المشتركيين إلى المنتفعين ستتخفض من 5.1 في عام 2014 إلى 1.9 في عام 2053 و

0.8 في عام 2103. وبالتالي، يعتبر هذا أحد العوامل الرئيسية المؤدية إلى الإرتفاع الكبير في تكلفة النظام التقاعدي للمؤسسة على مدى العقود المقبلة.

تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة

في عام 2014، شكلت إيرادات الشيخوخة والعجز والوفاة 8.4% من الإنفاق السنوي لهذا الفرع من التأمينات الاجتماعية، حيث يبلغ معدل تكاليف نظام دفع الاستحقاقات أول بأول (Pay-as-you-go) (وهو نسبه إجمالي النفقات إلى إجمالي الإيرادات الخاصة لقطع الضمان الاجتماعي Total insurable earnings في عام 2014) 11.7%، ولكن هذه النسبة ستشهد إرتفاعاً كبيراً بعد عام 2025، وذلك عندما يشهد النظام إزدياداً حاداً في عدد المتقاعدين. كما سيستمر معدل تكاليف (نظام دفع الاستحقاقات أول بأول) في الإرتفاع حتى بعد عام 2060 (ليصل إلى 58.2% في عام 2083)، وذلك بسبب الركود في عدد المشتركين، وإستمرار أعداد المنتفعين في الإرتفاع.

وفي عام 2036، بدايةً، ستتجاوز نفقات تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة إجمالي الاشتراكات. أما في عام 2041، ستتجاوز النفقات إجمالي الاشتراكات وعوائد الاستثمار، حينها سيبدأ الاحتياطي بالتأكل، حيث من المتوقع استهلاك احتياطي تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة في عام 2051.

كما يمثل المتوسط العام لنسب اشتراكات التأمين (GAP) The General Average Premium للنظام معدل الاشتراكات الثابت الضروري لتمويل جميع منافع الشيخوخة والعجز والوفاة على مدى التسعين عاماً القادمة (الفترة ما بين 2014- 2103) مقدار على نسبة 35.4%. ومن الممكن مقارنة المتوسط العام لنسب اشتراكات التأمين مع متوسط معدل اشتراكات النظام (المخصص لفرع تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة) والذي سوف يتم تقاطعهما (التلاقي بينهما) عند نسبة 18.3% من دخل المؤمن عليه على المدى الطويل (عندأخذ القيمة الزمنية للنقد). ومن تلك المقارنة، من الواضح أن فرض زيادة على معدل الاشتراكات و/أو تعديلات على المنافع التأمينية المقدمة ستكون ضرورية لضمان الإستدامة المالية طويلة الأجل لفرع تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة.

منافع إصابات العمل

يعتبر معدل الاشتراكات المخصص لتأمين إصابات العمل أكثر من كافٍ لتعطية نفقات منافع هذا التأمين. ولكن يتوجب على المؤسسة أن تقيم أداء هذا النظام فيما يتعلق بأهدافه المحددة. بالإضافة إلى أنه يمكن للمؤسسة أيضاً دراسة إمكانية خفض معدل إشتراكات إصابات العمل وإعادة تخصيص الفرق إلى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

منافع تأمين الأمومة

من المتوقع أن تكون أرقام المنتفعات من هذا التأمين أقل من 10,000 متنفعه سنويًا لغاية عام 2018، وأن يزداد هذا الرقم بشكل أكثر تسارعاً بعد ذلك العام، وذلك تماشياً مع إزدياد عدد المؤمن عليهم في الضمان الاجتماعي. ومن المتوقع أن تصل عدد المنتفعات في عام 2063 إلى 47,972 متنفعه. كما أن معدل الاشتراكات المخصص لهذا التأمين (0.75%) هو أكثر من كافٍ لتغطية النفقات المتوقعة له. ومن الممكن مقارنة معدل الاشتراكات مع المتوسط العام لنسب اشتراكات التأمين لنصل إلى معدل 0.34% لهذا التأمين.

منافع التعطل

من المتوقع أن يزداد عدد الأشخاص الذين سيحصلون على منافع التعطل من 16,569 في 2014 إلى 48,668 في 2023 و 168,193 في 2063. كما أنه من المتوقع أن يحصل تراكم واضح لإيرادات هذا التأمين مع مرور الزمن نظراً إلى المحددات القانونية على تحصيل المنافع (فقط 3 أشهر من البدلات لأول 15 سنة من الشمول في النظام وبعد أقصى 3 حالات تعطل على مدى الحياة المهنية).

كما أنه من الواضح كذلك، أن التوقعات المالية لهذا التأمين ليست مفيدة جداً من المنظور الإكتواري، حيث أن نظام التعطل عن العمل المعتمول به حالياً هو آلية للإدخار تسمح بعدد محدد من السحبوات المالية خلال الحياة المهنية (في حالة التعطل) كما ويقوم النظام بدفع كامل قيمة الحساب المتراكم للمؤمن عليه عند التقاعد، وبالتالي فإن القيمة الإجمالية لمنافع صندوق التعطل ستكون دوماً في حالة توازن من منظور المؤسسة، أي حالة صرف بدلات للمؤمن عليه، ستكون إما متأتية من حساب المدخرات المتراكمة له أو يتم استردادها من المنافع المستحقة له لاحقاً. لهذا يجب على التقارير المالية الخاصة بالمؤسسة أن تشير للواقع العملي، بأن حسابات التعطل الفردية والإيرادات الإجمالية لصندوق التعطل تمثل أموالاً تحفظ كأمانات لدى المؤسسة، بسبب أن هذه الأموال هي غير متوفرة لدعم تكاليف أي من التأمينات الأخرى في النظام سواء كان تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، أو إصابات العمل، أو تأمين الأمومة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن منظمة العمل الدولية دائماً ما تكرر بأن نظام منافع التعطل المطبق من قبل المؤسسة لا يتضمن أي شكل من أشكال تجميع المخاطر. عدا عن أنه يتناقض مع مبادئ تأمين البطالة، حيث أن المنافع في هذا النظام تدفع سواءً كان الشخص يبحث عن العمل أو لا، أو انه متوفّر للعمل أم لا. وبالتالي، فإن نظام التعطل لدى المؤسسة لا يلبي متطلبات اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 (المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي) والاتفاقية 168 (ترويج التشغيل والحماية ضد البطالة).

اختبارات الحساسية

يقدم هذا التقرير سيناريوهات محاكاة مختلفة لبيان أثر تعديل فرضيات ذات أهمية قصوى ومحددة تُستخدم في حساب توقعات التقاعد، ويتم إجراء اختبارات الحساسية التالية:

1. الهجرة، في إطار السيناريو الأساسي، يفترض أن تكون الهجرة صفرًا لكامل فترة التوقعات، حيث تم إجراء اختبار الحساسية مع إفتراض هجرة سلبية 10,000 شخص سنويًا على مدى الفترة ما بين 2014-2050. وترجم الهجرة السلبية إلى عدد أقل من المشتركين على المدى القصير وعدد أقل من المنتفعين على المدى الطويل، إلا أن انخفاض عدد المشتركين يحمل أثراً أكبر، وذلك بسبب تأثير معامل الخصم، بينما تقوم الفرضية البديلة برفع قيمة المتوسط العام لنسب اشتراكات التأمين من 35.4% إلى 35.8%.
2. الزيادة الفعلية في الأجور، إن نتائج التقدير حساسة للإنتاجية طويلة الأمد المفترضة، والتي تترجم إلى الفرق ما بين الزيادة المستقبلية المفترضة لمتوسط الأجر ومعدل التضخم (الزيادة الفعلية في الأجر)، في إطار السيناريو الأساسي، تبلغ الزيادة الفعلية السنوية في الأجر 1.2%. بينما يفترض اختبار الحساسية زيادة فعلية في الأجر أقل وهي 0.8% سنويًا. حيث ستؤدي الزيادات الفعلية الأقل إلى آثار سلبية على التطور المالي للنظام، وذلك بسبب أن إيرادات الاشتراكات المنخفضة على المدى القصير سوف يكن لها أهمية أكبر من الأثر المؤجل لقيم المنافع المنخفضة على المدى الطويل. أما في إطار اختبار الحساسية، فسوف يزداد المتوسط العام لنسب اشتراكات الضمان الخاص بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة من 35.4% إلى 36.9% كما سيتم استهلاك كامل الاحتياطي قبل سنتين من المتوقع.
3. معدل العائد. يفترض السيناريو الأساسي، بعد فترة الإنتقال التي استمرت لمدة خمس سنوات، أن يبلغ معدل العائد الإسمى 6.1% والذي ينخفض إلى معدل النمو الإسمى في الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل. إلا أنه قد تم إجراء اختبار الحساسية عبر افتراض معدل عائد إسمى يبلغ 4%. وفي إطار اختبار الحساسية، يرتفع المتوسط العام لنسب إشتراكات الضمان لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة من 35.4% إلى 39.2% واستهلاك كامل الاحتياطي قبل 4 سنوات من المتوقع.

فصل الصناديق وفقاً لقطاع النشاط

يقترح التقرير فصل الصناديق (صناديق التأمينات المطبقة) كما كانت بتاريخ 31 كانون أول 2013 وفقاً لفرع المنفعة وفقاً لقطاع النشاط، إستناداً إلى الإلتزامات (الخصوم) الإكتوارية المستحقة لكل فرع وقطاع في ذلك التاريخ، حيث أن التوزيع الموصى به للاحتياطات هو كما يلي:

| القطاع | الاحتياطي |
|------------|---------------------------------|
| الخاص | الشيخوخة والعجز والوفاة |
| العام | 4,077.6 94.2 42.5 335.8 3,605.1 |
| ال العسكري | 1,830.5 - - 166.6 1,663.9 |
| المجموع | 119.6 - - 2.9 116.8 |
| | 6,027.7 94.2 42.5 505.3 5,385.8 |

التوصيات

1. خيارات الإصلاح

يظهر جلياً للعيان الحاجة الضرورية إلى تخفيض المنافع المقدمة والتخطيط لرفع نسب الاشتراكات وذلك من أجل ضمان الاستدامة طويلة الأمد لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، حيث أن النظام يقدم معدل إحلال مرتفع بالإضافة إلى شروط تقاعد مبكر كريمة ومتسهلة. كما وتميز أعمار التقاعد الفعالة بأنها منخفضة جداً خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار بأن متوسط العمر المتوقع عند سن الستين هو 18.7 سنة للذكور و 21 ل الإناث وأيضاً عندما نأخذ بعين الاعتبار بأن هذه الأرقام من المتوقع أن ترتفع بشكل كبير في المستقبل. وبناء عليه، نقترح سلسلة من التعديلات في هذا الجزء لمساعدة المؤسسة على إنشاء قاعدة مالية أكثر متانة:

- تعديل الفترة المرجعية لتحديد متوسط الأجر عند احتساب الراتب التقاعدي.
- تعديل معدل استحقاق (معامل المنفعة) الراتب التقاعدي: معدلات استحقاق (معاملات منفعة) موحدة ومنخفضة على المجموع الكلي للدخل (أقل و أكثر من 1,500 دينار) ورواتب تقاعدية أقل كرماً في حال التقاعد المبكر.
- الزيادة التدريجية لسن التقاعد الشيخوخة من (60 للذكور / 55 للإناث) ليصبح (65 ذكور / 60 إناث) ما بين الأعوام 2021 و 2050.

سيؤدي تطبيق هذه الإجراءات إلى حصول التأثيرات التالية على فرع تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة:

| الوضع الحالي (كل التدابير مجتمعة) | الإصلاح %11.1 | السنة التي تتجاوز بها النفقات لأول مرة الإشتراكات 2051 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %11.6 | السنة التي يبدأ بها الاحتياطي بالتناقص 2072 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %24 | السنة التي يتم بها استهلاك الاحتياطي 2086 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %36.4 | المتوسط العام لنسب اشتراكات الضمان (2014-2014) %22.1 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %29 | السنة التي تتجاوز بها النفقات لأول مرة الإشتراكات 2036 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %35.4 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %16.6 | السنة التي يبدأ بها الاحتياطي بالتناقص 2045 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %21.2 | السنة التي يتم بها استهلاك الاحتياطي 2083 | نسبة اشتراكات (الشيخوخة والعجز والوفاة) %49.8 | |
|--------------------------------------|------------------|---|--|--|--|--|--|---|--|---|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |

من خلال الإصلاح، سوف تنخفض نسب اشتراكات نظام دفع الاستحقاقات أول بأول بشكل كبير على الأمد المتوسط والبعيد. كما سينخفض المتوسط العام لنسب اشتراكات الضمان من %35.4 إلى %22.1 وسيتيح جدول الاشتراكات الحالية المحافظة على احتياطي إيجابي لغاية عام 2086، مما يعني أنه سيتم إرجاء تاريخ استهلاك الاحتياطي 31 عاماً مما هو عليه وفقاً للوضع الحالي.

2. فصل الحسابات

بالإضافة إلى فصل الحسابات المطبق حالياً لمنافع التعطل، سيكون من المهم أن تقوم المؤسسة بالمحافظة على حسابات منفصلة لفروع المنافع الأخرى (منافع الشيخوخة والعجز والوفاة، وإصابات العمل، والأمومة).