

2012

GRSIA

الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية

وحدة التخطيط والبحوث

رقم التسلسل: 2012/01/00002

المخاطر التي تواجه أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية ودور الدولة في الحد منها

تم إعداد هذا البحث الموجز بتاريخ 2012/10/24، بهدف توعية المجتمع الذي يخضع لأنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية في الدولة بالمخاطر التي تواجه أنظمة التقاعد ودور الدولة في الحد منها. ويمثل هذا البحث التوعوي خلاصة لدراسات تطبيقية أعدت سابقاً، وتمديداً للبيان الإعلامي الصادر عن الهيئة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية بشأن دعم الدولة لصندوق المعاشات المدني والعسكري.

المقدمة

تواجه أغلب أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية في مختلف أنحاء العالم مشاكل مالية كبيرة تهدد استمراريتها في المستقبل القريب و البعيد. وفي هذا الجانب، تسعى أغلب الدول، ومنها دولة قطر، إلى أن تكون الأولوية الكبرى في سياساتها التأمينية هي تحقيق ديمومة واستمرارية أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية.

إذا ماهي الأسباب التي تحول دون استمرارية أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية، وعجزها عن الوفاء بالتزاماتها؟ ماهي آثارها على الأنظمة التقاعدية؟ وكيف يمكن الحد منها؟ وماهو تأثير دعم الدولة لأنظمة التقاعد في تخطي هذه الآثار؟

ماهي العوامل المؤثرة على استدامة أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية؟

إن أهم العوامل المؤثرة في استمرارية أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية، هو اختيار التصميم لنظام التقاعد في حد ذاته، ومدى تأثيره بالعوامل الديمغرافية والاقتصادية. خاصة أن النظام الشائع في أغلب دول العالم يركز على نظام تمويل المسمى بـ "الدفع عند التكبد" (Pay As You Go) وذو منفعة محددة، وهو النظام المعتمد في دولة قطر.

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 أن المساهمات الحالية لمشركي 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 الاستمرارية أعلى.

كما أن هذا النظام غير محدد الآجال، و يبنى على سياسة التمويل المرتكزة على الاشتراكات وليس على سياسة الاستثمار.

ماهي أنواع أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية؟

أما من جانب المزايا التي تقدمها أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية، فيمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات أساسية:

أولاً : أنظمة تقاعد ذات مزايا محددة (Defined Benefits)

وهي الأنظمة التي تصرف المعاشات وفق معادلة محددة معروفة مسبقاً، مثل (عدد سنوات الخدمة × في آخر راتب × 5%)، وفي مثل هذه الأنظمة تتحمل الجهة الراعية للنظام تكلفة العجز المالي الذي

قد ينتج بدون أي مخاطر على المشتركين، وفي دولة قطر تعتبر أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية ذات منفعة محددة، والدولة هي الراعية لتلك الأنظمة، وتعتبر كلفتها عالية جداً.

ثانياً: أنظمة تقاعد ذات اشتراكات محددة (Defined Contributions)

حيث تكون المنفعة في هذه الأنظمة غير معروفة وغير محددة، حيث تحسب وفق إجمالي اشتراكاته (بنسبة محددة)، مضاف إليها عوائد الاستثمار لتلك الاشتراكات، وبالتالي فإن جميع المخاطر يتحملها المشترك، فعلى سبيل المثال إذا كان هناك انخفاض في عوائد الاستثمار فسوف تؤدي إلى انخفاض في المعاش التقاعدي المتوقع للمشارك. وغالباً ما تكون التكلفة المالية في هذه الأنظمة أقل من تكلفة الأنظمة ذات المنفعة المحددة.

ثالثاً: أنظمة تقاعد بميزات مختلطة تجمع بين الفئتين السابقتين

وهي خليط بين النظامين السابقين، بحيث تضمن مزايا محددة لبعض حالات انتهاء الخدمة وبمدد خدمة مؤمن عليها سواء فعلية أو اعتبارية وتتحملها جهة العمل، وبحد أدنى من المنافع، مقابل الاستمرار في الخدمة لتمويل المدة اللازمة للتأمين وضمان الحصول على أعلى حد من المنافع، مع منح منافع إضافية لمن يستمر في الخدمة لأطول مدة ممكنة.

ماهي الآثار الناجمة عن تصميم أنظمة تقاعد سخية؟

● التكلفة المرتفعة الناتجة عن سخاء الأنظمة التقاعدية

تعتبر أنظمة التقاعد ذات المزايا المحددة الأكثر تكلفة بسبب أن المزايا محددة مسبقاً بصرف النظر عن قيمة إيرادات الاشتراكات، وغالباً ما تكون مزايا هذه الأنظمة سخية خصوصاً عند نشأتها، وتفتقد إلى التوازن بين المزايا والاشتراكات، ولا يلاحظ هذا الاختلال في التوازن بين الاشتراكات والمزايا في بداية سير عمل هذه الأنظمة ولكن بتطور عدد المنتسبين وبالزيادة المستمرة في المنافع، ودون زيادات متساوية في الاشتراكات، يصبح هذا الاختلال مصدر أساسي للضغط المالي على الأنظمة. وتشكل مزايا التقاعد المبكر أحد أهم الأسباب المساهمة في ارتفاع تكلفة أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية، وتفاقم العجز المالي لتلك الأنظمة. فالتقاعد المبكر من شأنه أن يؤثر سلباً على هيكلية التوظيف والتقاعد، وبذلك يسبب اختلال في موازين القوى العاملة في الدولة، خصوصاً إذا كان تصميم النظام لا يقدم حوافزاً مجزية ومشجعة للمشاركين للبقاء في الخدمة لأطول مدة ممكنة، وبما يسهم أيضاً في تحسين المزايا التي سينتفع بها الموظف أو العامل عند الخروج من الخدمة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن سخاء المزايا المقدمة من أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية ذات المزايا المحددة يبرز خصوصاً في نتائج احتساب المزايا. حيث أن اعتماد الراتب الأخير للاشتراك، وغياب حد أقصى عند احتساب قيمة المعاش له أثر سلبي على التوازنات المالية لصناديق المعاشات. ويتضح ذلك جلياً في أن الاشتراكات المسددة تحتسب على أساس رواتب الاشتراك خلال كامل مدة خدمة المشترك، في

حين أن المعاش يحتسب على أساس الراتب الأخير للاشتراك ومضروباً في إجمالي مدة الخدمة. وهذا ما يفسر عدم التوازن بين الاشتراكات والمزايا ويزيد في العجز المالي لأنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية.

● سوء استخدام مزايا أنظمة التقاعد

إن الهدف المنشود من أغلب أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية المشجعة على التقاعد المبكر هو تحقيق توازنات في سوق العمل، وبالأساس من أجل تخفيف مشاكل البطالة في بعض الدول التي تعاني من كثافة سكانية وتدني في المؤشرات الاقتصادية.

هذا، ويمكن أن تؤدي مزايا التقاعد المبكر في بعض الأحيان إلى سوء الاستخدام من قبل الأفراد أو حتى جهات العمل. وفي هذا السياق، قد تستخدم بعض الشركات الإطار القانوني لأحكام التقاعد المبكر لإعادة هيكلة الشركة، بتسريح عدد هام من موظفيها، وتشجيعهم على التقاعد المبكر، وهو ما يسهم في زيادة الضغط المالي على أنظمة التقاعد، وعلى الدولة الراعية للنظام.

● الحاجة الملحة إلى إصلاح الأنظمة لتحقيق التوازن المالي

إن أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية في دول المنطقة تقدم مزايا خاصة تعتبر مقترنة بتأسيس الأنظمة وتساهم في الضغط المالي على هذه الأنظمة، والتي يجب أن يتم إصلاحها أو إلغاؤها حتى تخفف العبء عن الأنظمة والحكومات وأفراد المجتمع، وتساعد على استقرار القوى العاملة في دول المنطقة. وعلى سبيل المثال، فإن أنظمة التقاعد في دولة قطر تمنح إمكانية شراء سنوات الخدمة الاعتبارية للذين يتقاعدون لدى بلوغهم سن التقاعد القانوني أو قبل بلوغهم هذه السن ودون حد أقصى للسنوات المشتركة، وهذا ما يؤدي إلى الإحالة على التقاعد مباشرة وإلى خسارة في القوى العاملة القطرية.

وفي نفس السياق وبخصوص تحديد سن التقاعد المبكر، فيجيز قانون التقاعد والمعاشات القطري، رقم (24) لسنة 2002 وتعديلاته، للمشارك القطري ضمن نظام التقاعد المدني التقاعد ابتداءً من عمر (40) سنة مع حد أدنى لسنوات خدمة فعلية مشترك عنها لاستحقاق المعاش تساوي (15) سنة ويضمن حصوله على (75%) من تسوية المعاش. وما يلاحظ هنا أن أحكام القانون تحدد سن التقاعد المبكر إلا أنه يعتبر صغيراً بالمقارنة لأنظمة دول أخرى في المنطقة ولها نفس الظروف الاجتماعية والاقتصادية، والتي يصل فيها سن التقاعد المبكر إلى (55) سنة أو أكثر مثل (دولة الكويت حين تم تعديل الحد الأدنى لسن التقاعد المبكر في نظام التأمينات الاجتماعية بشكل تدريجي يستغرق عدة سنوات، ليبلغ (55) سنة للذكور و(50) سنة للإناث في سنة 2020).

كيف يمكن الحد من هذه الآثار السلبية؟

● فهم وحسن توظيف المال الاحتياطي

إن تصميم نظام التمويل "الدفع عند التكبد" يركز بالأساس على تحقيق التوازن بين إيرادات الاشتراكات والنفقات التأمينية، فعادةً ما تحقق صناديق المعاشات المرتكزة على هذا النظام في السنوات الأولى من إنشائها فائضاً مالياً، يتأتى بالأساس من قلة عدد أصحاب المعاشات بالمقارنة مع المشتركين، فتكون بذلك النفقات التأمينية أقل من الإيرادات التأمينية، وينشأ عن الفارق بينهما تراكم فائض مالي يكون الاحتياطي. وهذا الاحتياطي يستثمر عادةً لكي يستخدم في المستقبل لصرف المزايا الواجب دفعها للمشاركين الحاليين.

وفي هذا الجانب، لا بد من فهم مبدأ الإدخار في تكوين الاحتياطي، ألا وهو مواجهة التأثيرات الديمغرافية السلبية على النظام على المدى البعيد. إذ لا يجب أن يوظف الاحتياطي المالي لصناديق المعاشات لتقديم مزايا متزايدة دون زيادة متساوية على نسب ومدد الاشتراكات. وهذا التوجه كان جلياً في سياسة دولة قطر حين قامت الدولة بتسديد تعويض لقيمة الزيادة المقررة في المعاشات ضمن القرار الأميري (50) لسنة 2011. فهذه الزيادة في المعاشات لم تمول بزيادة في نسبة الاشتراكات، وإنما تم تمويلها بدعم مالي مباشر من الدولة، وهذا الدعم المالي من شأنه أن يعزز استقرار التوازنات المالية لصناديق المعاشات.

● المتابعة الدقيقة للتوازنات المالية المستقبلية لأنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية وإجراء التعديلات المناسبة على ضوء نتائج الدراسات الاكتوارية

إن النظام المعتمد على التمويل "الدفع عند التكبد" يتأثر بالأساس بتغير الهيكل العمري للمنتسبين على المستوى البعيد، أي بالتغيرات الديمغرافية، ولذلك يجب دراسة أثر ذلك على التوازنات المالية المستقبلية لأنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية بالاعتماد على الدراسات الاكتوارية، والتي تعدّ دائماً من جهات خارجية عن المؤسسة التي تدير وتستثمر أموال صناديق المعاشات وذلك لضمان الحيادية والموضوعية، وهي عبارة عن توقعات للتدفقات المالية المستقبلية (الإيرادات والنفقات)، وعادةً ما تكون لستين سنة أو أكثر حسب متوسط العمر للفرد في الدولة. وبطبيعة الحال، كلما كانت التوقعات على المستوى البعيد بالدقة المطلوبة لتوجهات السلطة العليا في الدولة، وللمعلومات المتاحة للدراسة، كلما كانت النتائج أفضل وأقرب للصواب، لأن الصناديق تبدأ بعدد صغير نسبياً من أصحاب المعاشات، ولكن بعد فترة يبدأ عدد المشتركين في الارتفاع، وبالتالي تتغير تركيبة المشتركين وأصحاب المعاشات، وتبدأ تدفقات المنافع بالزيادة والتي تشكل أهم عناصر النفقات. وبناءً على التوقعات يتم احتساب نسبة الاشتراكات اللازمة لتمويل المزايا الموعودة قانوناً، وليكون الصندوق قادراً على الإيفاء بالتزاماته المستقبلية.

هذا يعني أنه يجب أن تقوم الأطراف المساهمة في الصندوق (الموظف وجهة العمل) بدفع كامل تلك المساهمات، وإلا سيكون هناك عجزاً اكتواريًا، حيث إن الاشتراكات المدفوعة لن تكون كافية لتمويل المنافع المستقبلية، وفي حالة وجود عجز اكتواري يجب على الأطراف المساهمة دفع تلك المبالغ سواء في شكل مبالغ نقدية تضخ مباشرة في الصندوق أو برفع نسبة الاشتراك، وكلما تأخرت تغطية العجز كلما كان المبلغ أو نسبة الاشتراك أضخم، وذلك بسبب تراكم العجز وضياع فرصة استثمار أموال المساهمات. ومن جانب آخر، يمكن تمويل ذلك العجز برفع سن الشيخوخة (التقاعد)، مثلاً من (60) سنة إلى (65) سنة، أو تقليل المزايا بشكل عام أو غيرها من التعديلات التي قد تكون صعبة التقبل من قبل المنتسبين للنظام.

● أهمية دعم الدولة لأنظمة التقاعد السخية

وفي ظل هذا، يجب أن نتمن ما قامت به القيادة الحكيمة لدولة قطر، ممثلة في سمو الشيخ/ حمد بن خليفة آل ثاني- أمير الدولة المفدى، عند اتخاذ إجراءات فورية لتغطية العجز الاكتواري الذي سجلته صناديق المعاشات، والمتأتي بالأساس من عدم ملائمة الاشتراكات الحالية بنسبة اشتراك (15%) - والتي تعتبر من أقل النسب المسجلة في دول المنطقة- للمزايا التأمينية السخية التي يسديها النظام. حيث يساهم هذا الدعم المالي للدولة لتغطية العجز الاكتواري في المحافظة على القدرة الشرائية للموظف القطري بتجنب زيادة حصة اشتراكاته وتثقيل كاهله، وتجنب خفض المزايا التأمينية المستقبلية. ومن جهة ثانية، يساهم دعم الدولة أيضاً في دفع عجلة التنمية الاقتصادية، وذلك بتجنب زيادة حصة اشتراكات جهات العمل، ووضع حداً لتراكم العجز الاكتواري لصناديق المعاشات، وكما تسهم هذه الأموال في دعم الاحتياطات وتحقيق فرص استثمار إضافية لصناديق المعاشات.

الخاتمة

وفي الختام، إن هذا الدعم المالي للدولة سيمنح المواطن القطري الطمأنينة بشأن المعاش التقاعدي الموعود به، إذ سيعزز ثقته في الدولة التي ترعى مصالحه التأمينية على المدى البعيد، وثقته بتحقيقها لمبدأ العدالة بين مختلف الأجيال الذي تحرص عليه، وذلك بالمحافظة على مستوى المزايا الموعودة، وتجنب تكبيد تكلفة أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية على عاتق الأجيال القادمة.