المركز الأردني لحقوق العمل "بيت العمال"

الضمان الاجتماعي في ضوء نتائج الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة

"قراءة تحليلية لدعم الحوار الوطني حول الاستدامة"

كانون أول 2025

ملخص تنفيذي

يأتي هذا التقرير في سياق وطني مفصلي فرضته نتائج الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة للضمان الاجتماعي وما أظهرته من مؤشرات تتعلق بالمسار الزمني للاستدامة المالية للصندوق التقاعدي، خاصة فيما يتعلق باقتراب نقطتي التعادل خلال العقدين القادمين، وإذ تؤكد هذه النتائج أن منظومة الضمان ما تزال مستقرة على المدى المتوسط فإنها في الوقت ذاته تستدعي نقاشا معمقا حول العوامل البنيوية التي تضغط على هذا المسار وطبيعة الخيارات المتاحة للتأثير فيه.

ينطلق التقرير من مقاربة تحليلية تعتبر أن المؤشرات الاكتوارية لا يمكن فصلها عن بيئتها السياساتية والتنظيمية، وأنها تعكس تفاعلا تراكميا بين سياسات سوق العمل والتشغيل وأنماط الدخول والخروج من سوق العمل ومستويات الاستقرار الوظيفي وجودة الاشتراك والامتثال التأميني إلى جانب إدارة الموارد الاستثمارية.

ويبين التقرير أن العوامل الضاغطة على المسار الاكتواري لا تقتصر على متغير واحد بل تتوزع بين تسارع الخروج المبكر من سوق العمل والفجوة بين نمو التشغيل ونمو قاعدة الاشتراك الفعلي وضعف جودة واستقرار الاشتراك واستمرار التهرب التأميني إضافة إلى محدودية الأثر الصافي لبعض مسارات التوسعة إذا لم تصمم بأدوات ملائمة، ويؤكد التقرير أن خطورة هذه العوامل لا تكمن فقط في أثرها الآني بل في طابعها التراكمي الذي يزداد وضوحا كلما اقترب النظام من نقطة التعادل الأولى.

وفي هذا الشأن يبرز التقرير أن التقاعد المبكر يشكل العامل الأكثر تأثيرا في الضغط على المسار الاكتواري، باعتباره نتيجة مباشرة لمسارات تنظيمية وتشغيلية أضعفت استقرار العلاقة العمالية في القطاعين العام والخاص، ووسعت من نطاق الإحالات القسرية أو شبه القسرية إلى التقاعد، ويؤكد التحليل أن معالجة هذا العامل لا تتحقق عبر أدوات الضمان وحدها وإنما عبر سياسات متكاملة في سوق العمل وإدارة الموارد البشرية وإنهاء الخدمة.

كما يوضح التقرير أن التوسع العددي في أعداد المشتغلين لا يعني بالضرورة توسعا مكافئا في قاعدة الاشتراك الفعلي في ظل انتشار أنماط العمل غير المستقر وتسجيل الأجور بأقل من قيمتها الحقيقية، وهو ما يحد من نمو الإيرادات التأمينية رغم تحسن مؤشرات التشغيل، ويشير إلى أن هذه الفجوة تمثل أحد مصادر الضغط الصامت على النظام والتي لا تعالجها السياسات التقليدية القائمة على التوسع الشكلي في الشمول.

ويخلص التقرير إلى أن مسار نقطتي التعادل ليس مسارا حتميا أو مغلقا، وأن نتائج الدراسة الاكتوارية تفتح مجالا واسعا للتدخل الوقائي عبر حزمة سياسات مترابطة يتركز أثرها في مرحلة ما قبل نقطة التعادل الأولى وتمتد آثارها التراكمية إلى ما بعدها، كما يؤكد أن التعامل مع نتائج الدراسة لا يستدعي بالضرورة تعديلات تشريعية فورية على قانون الضمان الاجتماعي، بل يفتح المجال أمام حلول تنظيمية وتطبيقية وسياساتية في سوق العمل ومنظومة التأمينات قادرة على تحقيق أثر فعلي إذا ما نفذت بفعالية واتساق.

وانطلاقا من ذلك يقدم هذا التقرير مساهمة تحليلية في الحوار الوطني بوصفه حوارا سياساتيا شاملا يفترض أن يتجاوز النقاشات التقنية الضيقة ويسعى إلى دعم اتخاذ قرارات متدرجة وعادلة وقابلة للتطبيق تعزز استدامة منظومة الضمان الاجتماعي وتحفظ دورها بوصفها ركيزة للحماية الاجتماعية والاستقرار الاقتصادي في الأردن.

كما يبين التحليل أن مسار الخروج الغالب من منظومة الضمان الاجتماعي يتمثل في تعويض الدفعة الواحدة، لا في التقاعد المبكر، وهو ما يشير إلى خلل بنيوي في استقرار وجودة الاشتراك أكثر مما يشير إلى اتساع غير مبرر في المنافع التقاعدية، ومن هذا المنطلق فإن توسيع زاوية المعالجة لا يعني بالضرورة زيادة النفقات أو تحميل الصندوق التزامات تقاعدية إضافية، بل يستدعي التركيز على سياسات تبقي المؤمن عليهم ضمن مظلة الاشتراك لفترات أطول، وتحسن استمرارية الاشتراك ومستوى الأجور الخاضعة للاقتطاع بما يعزز الإيرادات ويؤخر الاستفادة.

خلاصات التقرير ودلالاته

1. المسار الاكتواري ونقطتي التعادل

- يتأثر مسار نقطتي التعادل بمجموعة سياسات قابلة للتعديل خلال الأجل القصير والمتوسط.
- الفترة الممتدة حتى نقطة التعادل الأولى تمثل نافذة تدخل سياساتي حاسمة، يمكن خلالها تغيير المسار قبل تحوله إلى مسار ضاغط بنيويا.
- نتائج الدراسة الاكتوارية تمثل أدوات إنذار مبكر وليس مؤشرات إلزامية الوقوع ما يفتح المجال أمام خيارات متعددة للتدخل.

2. التقاعد المبكر

- التقاعد المبكر هو العامل الأكثر تأثيرا على المؤشرات الاكتوارية لكن اتساعه لم يكن نتيجة خيار فردي للعاملين بقدر ما كان نتاج سياسات إنهاء خدمة.
- الجزء الأكبر من حالات التقاعد المبكر يرتبط بخروج قسري أو شبه قسري من سوق العمل.
- معالجة التقاعد المبكر لا تتحقق عبر التضييق على شروطه بمعزل عن مسبباته بل عبر ضبط السياسات التي تدفع إليه.

3. أدوات إنهاء الخدمة وأثرها التراكمي

- التوسع في استخدام المادة (100) من نظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام أسهم في تسريع خروج موظفين في سن العمل الفعلي.
- التحول في التفسير القضائي للمادة (23) من قانون العمل أضعف الاستقرار الوظيفي خصوصا للفئات العمرية المتقدمة.
- التوجهات لإعادة إتاحة إنهاء الخدمات بموجب المادة (31) تشكل خطرا بتحويل الإنهاء الجماعي إلى أداة إدارية اعتيادية.
- هذه الأدوات مجتمعة تنقل كلفة قرارات التشغيل من جهات العمل إلى منظومة الضمان الاجتماعي.

4. فجوة نمو التشغيل مقابل نمو الاشتراك

- نمو عدد المشتغلين لا يقابله نمو مكافئ في قاعدة الاشتراك الفعلي.
- انتشار العمل غير المستقر والتشغيل المؤقت يحد من استدامة الاشتراك.
- تسجيل أجور أدنى من الأجور الحقيقية يقلص الأثر المالي للتوسع في التشغيل.
- هذه الفجوة تشكل مصدر ضغط صامت على الإيرادات التأمينية.

5. جودة الاشتراك واستقراره

- جودة الاشتراك (مدة الاشتراك، مستوى الأجر، الاستمرارية) أكثر إيجابية من التوسع العددي المجرد.
- تأخر الدخول إلى سوق العمل خاصة بين الشباب يقلص القاعدة التمويلية للنظام.
- تحسين جودة الاشتراك يحقق أثرا إيجابيا دون توليد التزامات تقاعدية فورية إضافية.

6. التهرب التأميني والتدفقات المتوقفة

- التهرب التأميني الجزئي والكلي يحرم النظام من كتل أجرية قائمة.
- الديون المتراكمة تمثل موارد فعلية غير مستثمرة وليست افتراضية.
- تحصيل جزء من هذه التدفقات يحقق أثرا سريعا قبل نقطة التعادل الأولى.
- ضعف الامتثال يعيد إنتاج التهرب ويعمق الفجوة الاكتوارية.

7. توسعة الشمول

- توسعة الشمول وسيلة يجب تقييم أثرها الصافي.
- شمول العاملين في القطاع غير المنظم يتطلب أدوات اشتراك مرنة وقابلة للتحصيل.
- شمول العمالة غير الأردنية يمكن أن يحقق أثرا داعما للإيرادات مع التزامات تقاعدية أقل نسبيا.
- إزالة الاستثناءات القانونية وحدها غير كافية دون أدوات تنفيذ فعالة.

8. عوائد الاستثمار

- العائد الاستثماري عنصر داعم للاستدامة وليس بديلا عن إصلاحات سوق العمل.
- ارتفاع تركز الاستثمار في أدوات الدين يحد من مرونة العائد طويل الأجل.
- ربط جزء من الاستثمار بأثر تشغيلي يعزز قاعدة الاشتراك بصورة غير مباشرة.
- أهمية العائد الاستثماري تزداد كلما اقترب النظام من نقطة التعادل الأولى.

9. طبيعة الإصلاح

- نتائج الدراسة الاكتوارية لا تستدعي بالضرورة تعديلات تشريعية فورية.
- جزء كبير من الحلول الممكنة يقع ضمن السياسات التنظيمية والتطبيقية.
- تصويب الممارسات القائمة قد يحقق أثرا أكبر من التعديلات القانونية المجردة.
- أي إصلاح غير مرتبط بسياسات سوق العمل سيظل محدود الأثر.

مقدمة

تضع مؤشرات نقطتي التعادل المتوقعتين في عامي 2030 و2038 منظومة الضمان الاجتماعي أمام اختبار حقيقي، ليس من حيث سلامة حساباتها الاكتوارية فحسب وإنما من حيث قدرة السياسات العامة المعتمدة في سوق العمل والتشغيل على احتواء الضغوط المتراكمة على النظام التقاعدي، فهذه المؤشرات لا تقرأ بمعزل عن السياق الذي أفرزها ولا عن الخيارات التي حكمت إدارة العلاقة بين التشغيل وإنهاء الخدمة ومسارات الخروج من سوق العمل خلال السنوات الماضية.

وينطلق المركز الأردني لحقوق العمل من قناعة مفادها أن التسارع نحو نقطتي التعادل يعكس مسارا سياساتيا متراكما تشكل عبر قرارات وتشريعات وممارسات أثرت بشكل مباشر في حجم الداخلين إلى النظام وعدد الخارجين منه وطبيعة خروجهم، وعليه فإن جوهر النقاش يجب أن يركز على العوامل التي تضغط على النظام وتضعف قدرته على امتصاص التحولات الديموغرافية والاقتصادية.

وتعتبر الدراسات الاكتوارية أداة تحليلية أساسية لتقدير المسارات المستقبلية لأنظمة الضمان الاجتماعي إلا أن نتائجها تبقى مشروطة بطبيعة الفرضيات المعتمدة وجودة البيانات المتاحة وحدود النماذج المستخدمة، حيث يعكس التباين الملحوظ بين تقديرات الدراسات الاكتوارية المتعاقبة خصوصا فيما يتعلق بسنة التعادل الأولى درجة الحساسية العالية للنتائج تجاه التغير في الافتراضات المرتبطة بكل من العائد الاستثماري، ونمو الشمول، واستقرار الاشتراك، وأنماط الخروج من سوق العمل.

وهنا نشير إلى أن نتائج الدراسة الاكتوارية الأخيرة لم تعلن بعد بصورة مفصلة تتيح للباحثين والخبراء وأطراف الحوار الوطني الاطلاع على فرضياتها وجداولها وتحليلها بشكل مستقل، وهو ما يحد من القدرة على إجراء قراءة علمية معمقة للنتائج ويؤكد ضرورة التعامل معها باعتبارها أدوات تحليلية مساعدة لا مسلمات قطعية.

كما يقتضي التنويه بأن مؤشرات نقطتي التعادل التي تبرزها الدراسات الاكتوارية لا تمثل سيناريوهات حتمية الوقوع بقدر ما تشكل أدوات إنذار مبكر وإدارة مخاطر تهدف إلى تمكين صانعي السياسات من التدخل في التوقيت المناسب لتصويب المسار وتأخير الضغوط المتوقعة، وهو ما يجعل قراءة هذه المؤشرات قراءة سياساتية شاملة ضرورة أساسية لا تقل أهمية عن القراءة الحسابية المجردة.

ومن هذا المنظور يدعو المركز إلى عدم حصر الحوار في أدوات مالية أو اكتوارية معزولة عن بيئتها لما يحمله ذلك من مخاطر إعادة إنتاج الضغوط ذاتها بأشكال مختلفة، فالمعالجات التي لا تتناول جذور الخلل في سوق العمل واستقرار العلاقة العمالية وسياسات الإحالة إلى التقاعد ستبقى محدودة الأثر وقد تنقل العبء من مستوى السياسات العامة إلى مستوى الحقوق الاجتماعية للمشتركين.

وتمثل نقطتا التعادل مؤشرا مركزيا على الترابط العضوي بين منظومة الضمان الاجتماعي وسياسات العمل والتشغيل وتفتحان المجال أمام حوار وطني جاد حول الخيارات القادرة على إعادة التوازن للنظام وتأخير الضغوط المستقبلية عليه ضمن مقاربة تراعي الاستدامة المالية وتحفظ في الوقت ذاته الأسس الحقوقية للحماية الاجتماعية.

لا تقدم الدراسات الاكتوارية مؤشرا واحدا بل ترسم مسارا زمنيا يتضمن عدة محطات تحذيرية متدرجة في مقدمتها نقطة تعادل الاشتراكات مع النفقات التأمينية ثم نقطة تعادل الاشتراكات مضافا إليها عوائد الاستثمار مع النفقات، وصولا إلى مرحلة العجز المالي الكبير في حال عدم التدخل، وتكمن أهمية هذه المؤشرات في كونها تمثل أدوات إنذار مبكر تساعد صانعي القرار على التدخل الوقائي ولا تعني بحال من الأحوال حتمية الوصول إليها، إذ يبقى مسارها قابلا للتأثير من خلال السياسات العامة والقرارات الإدارية والتنظيمية التي تحكم سوق العمل ومنظومة الحماية الاجتماعية.

وتأتي هذه الورقة في سياق الاستعداد للحوار الوطني الذي أعلن عن انطلاقه برعاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي وبما ينسجم مع التوجه الرسمي القائم على دراسة جميع المقترحات من خلال نماذج وسيناريوهات اكتوارية متعددة، ويهدف التقرير إلى الإسهام في هذا الحوار عبر تقديم قراءة تحليلية للسياسات والعوامل المؤثرة في مسار نقطتي التعادل بما يساعد على تقييم الخيارات المطروحة من حيث أثرها المالي والاجتماعي في آن واحد.

عوامل الضغط على الصندوق التقاعدي

تمثل الفترة الممتدة حتى عام 2030 مرحلة مفصلية في المسار الاكتواري لمنظومة الضمان الاجتماعي بسبب تلاقي مجموعة من الاتجاهات المالية وسوق العمل في فترة زمنية متقاربة، ويقتضي النقاش الموضوعي خلال

الحوار الوطني تفكيك هذه الاتجاهات وبيان كيفية تفاعلها ومدى قابليتها للتأثير عبر السياسات العامة، بدلا من التعامل معها كمؤشرات جامدة.

ومن الزاوية المالية البحتة فإن تراجع الفوائض السنوية خلال الأعوام الأخيرة يعكس هذا التفاعل بين النفقات والإيرادات، فالفوائض التي تجاوزت في سنوات سابقة نصف مليار دينار سنويا تراجعت إلى حدود تقارب 300 مليون دينار، وهو تطور لا يشير إلى خلل آني لكنه يضيء على اتجاه يجب التعامل معه بسياسات وقائية خصوصا في مرحلة تسبق نقطة التعادل الأولى.

ويمكن القول أن الضغط المتوقع حتى عام 2030 لا ينتج عن عامل منفرد وإنما عن تزامن مجموعة من الاتجاهات القابلة للتأثير، وهذا ما يجعل هذه المرحلة مناسبة لبحث حلول تركز على إبطاء وتيرة الخروج من سوق العمل وتعزيز جودة واستقرار الاشتراك وتحسين الامتثال بدل الانشغال المبكر بإجراءات تمس معادلات التقاعد أو شروط الاستحقاق.

1. **تسارع نمو النفقات التقاعدية مقارنة بنمو الإيرادات**

تشير البيانات إلى أن نمو أعداد المتقاعدين خلال السنوات الأخيرة كان أسرع بكثير من نمو عدد المشتركين النشطين، إذ بلغ معدل النمو السنوي للمتقاعدين ما بين 7–8%، مقابل نمو في عدد المشتركين لم يتجاوز في المتوسط نحو 3%، ويعكس هذا الاختلال اتجاها بنيويا ناتجا عن أنماط الخروج المبكر من سوق العمل ولا سيما التقاعد المبكر، حيث يتم انتقال أعداد متزايدة من العاملين من موقع الاشتراك إلى موقع الاستفادة في أعمار ما تزال ضمن سنوات الإنتاج، ويترتب على ذلك كلفة تراكمية تمتد لفترات أطول من المتوسط الاكتواري وتضغط على النفقات قبل نقطة التعادل الأولى وتضاعف أثرها لاحقا.

كما تشير البيانات التراكمية إلى أن عدد الحاصلين على تعويض الدفعة الواحدة يفوق بعدة أضعاف عدد الحاصلين على رواتب تقاعدية بما في ذلك التقاعد المبكر، وهو ما يجعل هذا المسار الشكل الغالب للخروج من منظومة الضمان الاجتماعي.

ويعكس هذا الواقع أن النسبة الأكبر من المؤمن عليهم تنهي علاقتها التأمينية دون الوصول إلى استحقاق راتب تقاعدي سواء بسبب تقطع فترات الاشتراك أو عدم استكمال شروط الاستحقاق أو الخروج من سوق العمل في ظل ضعف الاستقرار الوظيفي.

ومن هذا المنظور فإن التركيز الحصري على التقاعد المبكر باعتباره العامل الأكثر ضغطا على المركز المالي للضمان لا يعكس الصورة الكاملة لمسارات الخروج من النظام، خاصة في ظل أن تعويض الدفعة الواحدة يشكل المسار السائد مقارنة بحالات التقاعد المبكر أو التقاعد الوجوبي.

كما تظهر قراءة توزيع المتقاعدين مبكرا بحسب الفئات العمرية أن الجزء الأكبر منهم قد تجاوز فعليا سن الستين بعد قضاء بضعة سنوات في التقاعد المبكر، الأمر الذي يعني أن الأثر الصافي للتقاعد المبكر يجب أن يقرأ ضمن أفق زمني محدود بالفترة من الخروج بالتقاعد المبكر إلى بلوغ سن تقاعد الشيخوخة، وليس باعتباره عبئا دائما ومتراكما على النظام.

كما أن اللجوء إلى التقاعد المبكر لا يشمل غالبية المؤمن عليهم ضمن الفئات العمرية القادرة على الاستمرار في العمل، وهو مؤشر يعزز الفرضية القائلة أن التقاعد المبكر في كثير من الحالات لا يمثل خيارا طوعيا بقدر ما يعكس انسداد فرص الاستمرار في سوق العمل سواء نتيجة إنهاء الخدمة أو ضعف الاستقرار الوظيفي أو محدودية فرص العمل البديلة المتاحة.

2. تباطؤ نمو الاشتراكات الفعلية

رغم أن بيانات سوق العمل تظهر نموا متواصلا في عدد المشتغلين في المملكة بزيادة تقارب نسبتها 15% بين عامي 2021 و2024، إذ ارتفع العدد من نحو 1.37 مليون مشتغل عام 2021 إلى ما يقارب 1.58 مليون عام 2024، فإن هذا النمو لم ينعكس بذات الوتيرة على قاعدة الاشتراك الفعلي في الضمان الاجتماعي الذي بلغت نسبته حوالي 3%، ويعود ذلك إلى أن التوسع العددي في التشغيل لا يقابله بالضرورة توسع مكافئ في الاشتراك المستقر وبأجور حقيقية في ظل عدم شمول عدد من قطاعات العمل في الضمان وانتشار العمل غير المستقر والتشغيل المؤقت، وعليه فإن الفجوة بين نمو المشتغلين ونمو المشتركين تشكل أحد مصادر الضغط الصامت على الإيرادات التأمينية.

3. **تركيبة الداخلين الجدد إلى سوق العمل**

تؤثر خصائص الداخلين الجدد إلى سوق العمل مباشرة في المسار الاكتواري، إذ ما تزال معدلات البطالة مرتفعة ولا سيما بين الشباب ما يؤدي إلى تأخر الدخول إلى سوق العمل النظامي وبالتالي تأخر الشمول بالضمان الاجتماعي وتقليص سنوات الاشتراك التراكمي، وهذا يعني أن جزءا من القوة العاملة يبدأ مساره التأميني في أعمار متأخرة نسبيا وهو ما يحد من قدرة النظام على موازنة النفقات المستقبلية حتى في ظل تحسن معدلات التشغيل لاحقا.

4. **التهرب التأميني وتراجع الامتثال الكامل**

يمثل التهرب التأميني أحد أكثر العوامل تأثيرا في إضعاف قاعدة الإيرادات سواء من خلال عدم شمول العاملين أو من خلال تسجيلهم على أجور تقل عن أجورهم الحقيقية، وتشير التقديرات إلى أن أكثر من 22% من العاملين في القطاع المنظم يقعون ضمن إحدى صور التهرب، ما يعني أن جزءا معتبرا من الكتلة الأجرية الفعلية يبقى خارج الحسابات التأمينية رغم كونه قائما في سوق العمل، ويحد هذا الواقع من قدرة النظام على تعويض الضغوط الناتجة عن التقاعد المبكر والنمو الديموغرافي للمتقاعدين.

تأثير التقاعد المبكر

يشكل التقاعد المبكر أحد أكثر العوامل تأثيرا في المسار الزمني لنقطتي التعادل المتوقعتين خاصة من حيث كونه نتيجة لمسارات وسياسات في سوق العمل أدت إلى خروج أعداد متزايدة من العاملين من دائرة الاشتراك في مراحل مبكرة من حياتهم المهنية، ومن هنا فإن تحليل أثر التقاعد المبكر يقتضي الانتقال من التعامل معه كممارسة فردية للمؤمن عليهم إلى قراءته بوصفه نتاجا تراكميا لسياسات إنهاء خدمة وإدارة موارد بشرية وتشريعات العمل.

ويعكس هذا المسار التراكمي نفسه في المؤشرات الكلية، حيث تشير البيانات الرسمية إلى أن التقاعد المبكر يشكل ما يقارب ثلثي حالات التقاعد، ويستحوذ على النسبة الأكبر من فاتورة التقاعد الشهرية وهو ما يؤكد أن الظاهرة لم تعد مسألة فردية بل نتيجة سياسات خروج مبكر من سوق العمل ذات ارتباط بالعوامل التالية:

1. **المادة (100) من نظام إدارة الموارد البشرية**

تشير البيانات إلى أن القطاع العام كان خلال السنوات الماضية من أكبر المساهمين في أعداد المتقاعدين مبكرا، فالتقديرات التراكمية تظهر أن ما يقارب 37% من المتقاعدين مبكرا هم من العاملين في القطاع العام كما أن بيانات النصف الأول من عام 2025 تشير إلى أن الغالبية العظمى من الإحالات الجديدة للتقاعد المبكر خلال السنوات الأخيرة جاءت من هذا القطاع.

ويلاحظ في هذا الشأن أن التوسع في استخدام المادة (100) من نظام إدارة الموارد البشرية التي أقرت لمعالجة أوضاع إدارية محددة قد أسهم عمليا في تسريع خروج موظفين في سن العمل الفعلي إلى التقاعد المبكر، ويترتب على ذلك أثر مزدوج على المسار الاكتواري؛ فمن جهة يتوقف تدفق الاشتراكات عن فئة لا تزال في ذروة قدرتها على الاشتراك ومن جهة أخرى تبدأ هذه الفئة بتلقي منافع تقاعدية على مدى زمني أطول من المتوسط المتوقع.

المادة (100) وضعت في الأصل لتكون أداة لمعالجة حالات إدارية فردية ومحددة لا كآلية عامة لإدارة الموارد البشرية أو تقليص الكلف، غير أن الممارسات الفعلية أظهرت تحول هذه المادة مؤخرا إلى قناة لإنهاء الخدمات الجماعية المنظمة، دون ربطها بتقييم موضوعي للاحتياجات الوظيفية، وهذا ما أدى إلى نقل كلفة قرارات إدارية اتخذت في إطار سياسات تشغيل حكومية إلى منظومة الضمان الاجتماعي، بما يثير تساؤلات تتعلق بتوزيع الأعباء بين الخزينة العامة وصندوق الضمان وبمدى انسجام ذلك مع مبادئ العدالة والاستدامة التأمينية.

ومن منظور نقطتي التعادل فإن استمرار هذا النمط من الإحالات يعني تسريع انتقال العبء من الخزينة العامة إلى صندوق الضمان الاجتماعي، ما يضغط على النفقات خلال المرحلة السابقة لنقطة التعادل الأولى ويعمق أثرها في المرحلة اللاحقة، فالحكومة أفصحت عن نيتها التوقف عن استخدام هذا النص في إنهاء الخدمات الجماعية، إلا أن ذلك لا يلغي صلاحية المرجع المختص بالتعيين لإنهاء خدمات أي عدد من الموظفين دون أي قيود على صلاحيته هذه، الأمر الذي يتطلب وضع قواعد تنظيمية واضحة تقيد استخدامها دون مبررات واضحة ومحددة.

2. التفسير القضائي للمادة (23) من قانون العمل

لا يمكن فهم تصاعد التقاعد المبكر في القطاع الخاص بمعزل عن التحول الذي طرأ خلال السنوات الأخيرة على التفسير القضائي للمادة (23) من قانون العمل الخاصة بإشعار إنهاء الخدمة، فبعد أن استقر الاجتهاد

القضائي طويلا على أن هذه المادة تنظم شكل وإجراءات الإشعار بإنهاء الخدمة ولا تشكل بحد ذاتها سببا مشروعا لإنهاء عقد العمل، اتجه الاجتهاد القضائي منذ عام 2019 إلى اعتبار مجرد توجيه الإشعار سببا كافيا لإنهاء العقد دون اشتراط وجود مبررات سلوكية أو اقتصادية أو فنية.

وقد أدى هذا التحول إلى إضعاف عنصر الاستقرار الوظيفي في القطاع الخاص وخصوصا بالنسبة للعاملين في الفئات العمرية المتقدمة نسبيا الذين أصبحوا أكثر عرضة لإنهاء خدماتهم دون ربط ذلك بأسباب موضوعية، حيث تظهر الممارسات أن إنهاء الخدمة في هذه المرحلة العمرية يؤدي غالبا إلى أحد مسارين، إما بطالة طويلة الأمد نتيجة محدودية فرص إعادة الاندماج في سوق العمل، أو التوجه إلى التقاعد المبكر متى ما توفرت شروطه باعتباره الخيار الأقل كلفة اجتماعيا للعامل.

وفي كلا المسارين يتأثر التوازن الاكتواري لمنظومة الضمان الاجتماعي سلبا؛ فإما بخروج مبكر من قاعدة المشتركين النشطين أو بانتقال سريع إلى الاستفادة من المنافع التقاعدية، ورغم أن هذا الأثر لا يظهر فورا في المؤشرات المالية إلا أنه يتراكم تدريجيا ليشكل أحد مصادر الضغط الخفية خلال السنوات السابقة لنقطة التعادل الأولى حيث تتسع قاعدة المستفيدين مقارنة بقاعدة المشتركين بما يعمق الفجوة الاكتوارية على المدى المتوسط والطويل.

3. توجهات إعادة إتاحة إنهاء الخدمات بنسبة 5 – 15% سنويا (المادة 31 من قانون العمل)

تكتسب التوجهات المتداولة لإعادة طرح التعديل الذي كانت الحكومة قد تقدمت به سابقا على المادة (31) من قانون العمل أهمية خاصة في سياق النقاش الاكتواري حول استدامة منظومة الضمان الاجتماعي، فهذه المادة وضعت أصلا في القانون لتنظيم حالات إنهاء الخدمات لأسباب اقتصادية أو فنية، وذلك من خلال لجنة ثلاثية مشكلة في وزارة العمل تمثل أطراف العمل بهدف التحقق من جدية المبررات المطروحة ومنع اللجوء إلى الإنهاء الجماعي غير المبرر.

غير أن الحكومة كانت قد اقترحت تعديلا على هذا النص يتيح لأصحاب العمل إنهاء خدمات ما نسبته 15% من العاملين سنويا دون الرجوع إلى اللجنة المختصة ودون اشتراط تقديم مبررات اقتصادية أو فنية فردية، وهو التعديل الذي رفضه مجلس النواب لما ينطوي عليه من مساس بفلسفة الحماية التي تقوم عليها المادة، وتشير

المعلومات حاليا إلى نية إعادة طرح هذا التعديل بصيغة معدلة قد تخفض النسبة إلى 5% مع الإبقاء على الجوهر ذاته المتمثل في إتاحة إنهاء الخدمات دون رقابة مسبقة.

ومن زاوية سوق العمل فإن إقرار مثل هذا التعديل مهما كانت النسبة المعتمدة سيؤدي عمليا إلى إنشاء قناة قانونية دائمة لإنهاء الخدمات على نطاق واسع، خصوصا في صفوف العاملين الأكبر سنا أو ممن اقتربوا من استكمال شروط التقاعد المبكر، ومع مرور الوقت سيتحول هذا الإنهاء "المنظم" إلى نمط ثابت من الخروج السنوي من سوق العمل لا يرتبط بظروف اقتصادية استثنائية بقدر ما يصبح أداة إدارية اعتيادية لإدارة العمالة، وهو أمر مغاير تماما للهدف الذي وجدت من أجله هذه المادة، ويخالف صراحة معايير العمل الدولية التي توجب أن لا تتم عمليات إنهاء الخدمات إلا لأسباب موضوعية تبرر ذلك.

أما من الناحية الاكتوارية فإن هذا المسار ينتج أثرا تراكميا بالغ الحساسية، إذ يؤدي إلى تقليص متكرر لقاعدة المشتركين النشطين وفي الوقت ذاته إلى توسيع محتمل لقاعدة المتقاعدين أو الباحثين عن مظلة حماية بديلة، سواء عبر التقاعد المبكر أو من خلال منافع أخرى، ولا يظهر هذا الأثر فورا في المؤشرات المالية لكنه يتراكم تدريجيا ليشكل أحد العوامل التي تسرع الانتقال نحو نقطتي التعادل دون أن يحقق وفورات حقيقية أو مستدامة على المدى المتوسط والطويل.

نمو الاشتراكات وجودتها

يمثل نمو الاشتراكات الركيزة الأساسية لأي محاولة لتأخير الوصول إلى نقطتي التعادل، غير أن قراءة هذا النمو تقتضي التمييز بين التوسع العددي في أعداد المشتركين وبين النمو الحقيقي في كتلة الاشتراك القادرة على موازنة النفقات التقاعدية المتزايدة، فالأثر الاكتواري لا يتحدد بعدد المشتركين فحسب وإنما بجودة اشتراكهم واستمراريته ومستوى الأجر الخاضع للاقتطاع وطول الفترة التي يقضونها في سوق العمل .

وتشير البيانات إلى أن أعداد المشتركين في الضمان الاجتماعي شهدت نموا خلال السنوات الأخيرة، إلا أن هذا النمو ظل أبطأ من نمو أعداد المتقاعدين حيث لم يتجاوز متوسط نمو المشتركين نحو 3% سنويا مقابل نمو في أعداد المتقاعدين تراوح بين 7–8%، ويعكس هذا الاختلال فجوة بنيوية في ديناميات الدخول والخروج من النظام، ويحد من قدرة التوسع العددي في الاشتراك على تعويض الضغوط الناجمة عن التقاعد المبكر وتسارع نمو النفقات.

كما يظهر من المقارنة بين بيانات سوق العمل وبيانات الضمان الاجتماعي أن نمو عدد المشتغلين في المملكة لم ينعكس بالوتيرة نفسها على نمو الاشتراك الفعلي، فقد ارتفع عدد المشتغلين من نحو 1.37 مليون عام 2021 إلى ما يقارب 1.58 مليون عام 2024، إلا أن جزءا مهما من هذا النمو تركز في قطاعات عمل غير مغطاة بمظلة الشمول الفعلي، أو في أنماط تشغيل غير مستقرة أو بأجور منخفضة، وهو ما قلص الأثر المالي لهذا التوسع على الإيرادات التأمينية.

كما أن انتشار الأجور المتدنية خاصة في القطاعات كثيفة العمالة يحد من النمو الحقيقي لكتلة الاشتراك حتى مع زيادة عدد المشتركين، فالتوسع في الشمول عند مستويات أجر منخفضة لا يحقق بالضرورة الأثر الاكتواري المطلوب لموازنة النفقات التقاعدية المتزايدة ما لم يقترن بسياسات ترفع جودة الاشتراك وتحسن الأجور المسجلة وتحد من التقلب الوظيفي والانقطاعات.

ويضاف إلى ذلك أثر تأخر الدخول إلى سوق العمل خصوصا بين الشباب نتيجة ارتفاع معدلات البطالة في الفئات العمرية الشابة، فكل سنة تأخير في الالتحاق بسوق العمل تعني سنة أقل من الاشتراك، وهو ما يقلص القاعدة التمويلية للنظام في الأجل المتوسط، وتؤكد مؤشرات سوق العمل إلى أن البطالة بين الشباب ما تزال مرتفعة، ما ينعكس مباشرة على قدرة الضمان الاجتماعي على تجديد قاعدته الاكتوارية خلال المرحلة السابقة لنقطة التعادل الأولى.

ولا يمكن في هذا المجال إغفال أثر التهرب التأميني سواء من خلال عدم الشمول أو من خلال تسجيل أجور أقل من الأجور الحقيقية، فالتقديرات التي تشير إلى أن أكثر من 22% من العاملين في القطاع المنظم لا يخضعون للاشتراك الكامل تعني أن جزءا مهما من الكتلة الأجرية يظل خارج الحسابات الاكتوارية وهو ما يضعف نمو الإيرادات ويزيد من الفجوة بين الداخلين والخارجين من النظام.

وعند ربط هذه العوامل بمسار نقطتي التعادل يتضح أن التركيز على التوسع العددي وحده لا يشكل أداة فعالة لتأخير نقطة التعادل الأولى فضلًا عن الثانية، فالتأثير الحقيقي يتحقق من خلال تحسين نوعية الاشتراك عبر سياسات تعزز استقرار العمل وترفع مستويات الأجور المسجلة وتحد من الانقطاعات وتحسن الامتثال التأميني، بما يعظم الأثر الصافي للاشتراك على الاستدامة الاكتوارية دون الحاجة إلى تحميل المشتركين الملتزمين أعباء إضافية.

توسعة الشمول

تمثل توسعة الشمول التأميني أحد المسارات الأكثر حيوية لتعزيز الإيرادات الدورية للصندوق التقاعدي، غير أن تقييم هذا المسار بصورة علمية يستلزم النظر إلى "الأثر الصافي" لتوسعة الشمول، أي ما الذي ستضيفه فعليا إلى تدفقات الاشتراكات وما الذي قد تولده من التزامات مستقبلية وما هي القيود التي تحد من أثرها خلال الفترة حتى 2030، وما الذي قد تولده في المقابل من التزامات مستقبلية، وما هي القيود التطبيقية التي قد تحد من أثرها الاكتواري.

وتشير المعطيات إلى أن أكثر من نصف العاملين في المملكة ما يزالون خارج مظلة الضمان سواء بفعل العمل في القطاع غير المنظم أو بسبب الاستثناءات القانونية لفئات مثل العمالة المنزلية والموسمية، وهو ما يعني أن قاعدة الاشتراكات الحالية لا تعكس الحجم الحقيقي للقوة العاملة، وأن كل توسع منظم وفعال في الشمول خصوصا في الفئات المستقرة نسبيا من العاملين غير المشمولين يحقق أثرا ملموسا على الإيرادات خلال مرحلة ما قبل 2030.

وعليه فإن توسعة الشمول التأميني تشكل أداة ذات أثر محتمل مهم في المرحلة السابقة لنقطة التعادل الأولى، لكن الأثر الحقيقي لها لا يتحقق فقط بعدد المشمولين بل أيضا بجودة الشمول وكلفة الامتثال واستدامة الاشتراك وملاءمة النماذج التأمينية لطبيعة سوق العمل، ومن دون هذه العناصر قد يتحول التوسع في الشمول إلى عبء إداري دون مردود اكتواري فعلي.

1. العاملون خارج الشمول/ القطاع غير المنظم

تمثل هذه الفئة الكتلة الأكبر من حيث العدد، لكنها في الوقت ذاته الأكثر تعقيدا من حيث الامتثال والتحصيل، فالأثر الإيجابي المتوقع على الإيرادات لا يتحقق تلقائيا بمجرد توسيع الإلزام القانوني بل يتوقف على القدرة على تصميم أدوات اشتراك مرنة تتناسب مع طبيعة الدخل غير المنتظم وتخفض كلفة الامتثال وتربط الاشتراك بحوافز ملموسة.

وتشمل هذه الأدوات نماذج اشتراك متدرجة أو موسمية وآليات تحصيل مبسطة وربط الامتثال التأميني بالخدمات العامة مثل الترخيص أو الانتفاع من برامج الدعم والمشتريات الحكومية، وكلما بقيت أدوات التوسعة محصورة

في صيغ تقليدية تقوم على اشتراك ثابت وإجراءات ثقيلة تراجع الأثر الفعلي للتوسعة وبقي الشمول شكليا دون انعكاس حقيقي على الإيرادات.

2. **فئات مستثناة قانونيا أو عمليا**

يمكن أن يكون الأثر الاكتواري لتوسعة الشمول في هذه الفئات أكثر وضوحا على المدى القصير إذا ما أعيد النظر في الاستثناءات القائمة وطورت آليات شمول مبسطة وقابلة للتنفيذ، فبالنسبة لمسار ما قبل 2030 فإن إدخال هذه الفئات إلى المظلة التأمينية حتى بمستويات اشتراك واقعية ومتناسبة مع طبيعة عملها يسهم في توسيع قاعدة الإيرادات دون توليد التزامات تقاعدية مرتفعة في الأجل القريب.

غير أن نجاح هذا المسار يرتبط بقابلية التطبيق والمتابعة والتحصيل، إذ تكمن الإشكالية الأساسية في ضعف أدوات الامتثال وتعدد أنماط التشغيل وغياب صاحب العمل الواحد في كثير من الحالات، وعليه فإن تصميم أنظمة خاصة لهذه الفئات لا تشترط وجود صاحب عمل واحد ولا ترتبط حصرا بعلاقة عمل تقليدية يصبح شرطا أساسيا لتحقيق الأثر الصافي المرجو من الشمول.

3. **العمال غير الأردنيين**

تظهر البيانات أن نسبة المشمولين من العمال غير الأردنيين لا تتجاوز نحو 15%، وأن الغالبية العظمى منهم تنتهي استفادتهم بتعويض الدفعة الواحدة، ما يجعل أثرهم المالي أقرب إلى رفد نقدي للإيرادات دون توليد التزامات تقاعدية طويلة الأمد، ومن هذا المنطلق فإن رفع شمول العمالة غير الأردنية إذا نفذ بامتثال فعلي يمكن أن يشكل عنصر دعم مهم للإيرادات في الأجلين القصير والمتوسط.

غير أن تحقيق هذا الأثر مشروط بعاملين أساسيين، أولهما مكافحة التهرب التأميني في القطاعات كثيفة العمالة الوافدة، وثانيهما ضمان تسجيل الأجور على نحو أقرب إلى الواقع، كما يبرز هنا دور تصميم أنظمة شمول مخففة أو مرنة لأصحاب العمل الذين يشغلون هذه الفئات بما يشجع الامتثال بدل الالتفاف عليه ويعظم الأثر الصافي للشمول على المسار الاكتواري.

عوائد الاستثمار

يمثل العائد الاستثماري أحد العناصر الرئيسة التي تؤثر في المسار الاكتواري للصندوق التقاعدي لا بوصفه عاملا مستقلا عن الاشتراكات والنفقات وإنما بوصفه مصدرا مكملا للاستدامة يزداد وزنه كلما اقترب النظام من نقطة التعادل الأولى ثم تجاوزها، فكلما تقلص هامش الفوائض التأمينية ازدادت حساسية التوازن المالي لمستوى العائد الاستثماري واستقراره وقدرته على امتصاص التقلبات.

وتشير المعطيات الواردة في أوراق النقاش إلى أن محفظة استثمار أموال الضمان الاجتماعي تتسم بتركيز مرتفع في أدوات الدين العام إذ تشكل سندات الخزينة وحدها ما يقارب 57% من إجمالي الموجودات الاستثمارية يضاف إليها أدوات دين قصيرة الأجل وقروض للقطاع العام ضمن محافظ أخرى، وهذه البنية الاستثمارية تحمل دلالات اكتوارية مباشرة في إطار الحوار حول نقطتي التعادل، ويمكن قراءتها عبر ثلاث زوايا تحليلية:

1. العائد المتوقع واستقراره

يوفر التركز في أدوات الدين العام درجة مرتفعة نسبيا من الاستقرار وقابلية التنبؤ بالعائد مقارنة بأدوات أكثر تقلبا، غير أن هذا الاستقرار يطرح في المقابل تساؤلات حول كفاية العائد طويل الأجل في مواجهة تسارع نمو النفقات التقاعدية، فقد بلغ متوسط العائد الاستثماري لصندوق استثمار أموال الضمان الاجتماعي خلال الفترة 2013–2023 نحو 4.7%، وهو المعدل الذي اعتمدته الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة ضمن فرضياتها.

وفي المقابل تشير البيانات الأولية إلى تحسن ملحوظ في العائد خلال عامي 2024 و2025، ورغم أهمية هذه المؤشرات الإيجابية إلا أن القراءة الاكتوارية المتحفظة تقتضي التعامل معها بوصفها تطورات ظرفية لا يمكن تعميمها تلقائيا على المدى الطويل، خاصة في ظل ارتباط العائد بعوامل سوقية ومالية عامة قد تتغير. ومن هنا فإن التحدي لا يكمن في تحقيق عائد مرتفع في سنة أو سنتين بل في ضمان عائد مستقر ومستدام قادر على دعم الفائض التأميني المتراجع خلال مرحلة ما قبل 2030 دون تعريض المحفظة لمخاطر غير محسوبة.

2. تركز المخاطر

إن ارتفاع نسبة أدوات الدين السيادي داخل محفظة الضمان يخلق ارتباطا بنيويا بين استدامة الصندوق وبين مسار المالية العامة، وهذا الارتباط لا يعني بالضرورة وجود خلل تلقائي لكنه يعني أن قدرة الصندوق على

تحسين عوائده وتنويع مصادرها تصبح مقيدة إلى حد ما بمنطق الإقراض الحكومي وبهيكل الدين العام، ومن منظور نقطة التعادل الثانية 2038 تزداد أهمية هذه المسألة لأن المرحلة الممتدة بين 2030 و2038 هي مرحلة يتوقع أن تتطلب من النظام مرونة أعلى في إدارة الموارد وقدرة أكبر على تحقيق عائد مستدام ومتوازن المخاطر.

3. الاستثمار وخلق فرص العمل

لا تقتصر أهمية الاستثمار على مستوى العائد المالي المباشر بل تمتد إلى طبيعته وأثره غير المباشر على سوق العمل، فتركيز الاستثمارات في أدوات دين أو قطاعات محدودة لا يخلق أثرا ملموسا على فرص التشغيل، في حين أن توجيه جزء مدروس من الاستثمارات نحو مشاريع إنتاجية وتشغيلية يمكن أن يولد أثرا مضاعفا يتمثل في خلق فرص عمل جديدة وتوسيع قاعدة المشتركين وزيادة الاشتراكات، ويكتسب هذا البعد أهمية خاصة في مرحلة ما قبل 2030 باعتباره مسارا داعما للاشتراكات وليس بديلا عنها.

الديون المتراكمة

يظهر تحليل مسار نقطتي التعادل أن جزءا معتبرا من الضغط الاكتواري لا يرتبط بعوامل هيكلية يصعب التأثير فيها بقدر ما يرتبط بتدفقات مالية قائمة لكنها غير محصلة أو غير مكتملة، ويشمل ذلك الديون المتراكمة لصالح مؤسسة الضمان الاجتماعي ومستويات التهرب التأميني وأشكال الامتثال الجزئي التي تقلص كتل الإشتراك دون أن تخرج العامل من النظام شكليا.

وتشير التقديرات المتداولة إلى أن الديون المتراكمة على منشآت عامة وخاصة لصالح مؤسسة الضمان الاجتماعي تقارب مليار دينار أردني، ويكتسب هذا الرقم أهمية خاصة عند ربطه بمسار نقطتي التعادل بوصفه تدفقات اشتراك متوقفة كان من شأنها أن تعزز الفوائض التأمينية خلال السنوات السابقة وتخفف من حدة التباطؤ المتوقع قبل عام 2030.

وعليه فإن تحصيل جزء من هذه الديون حتى ضمن أطر زمنية مجدولة يحقق أثرا مزدوجا؛ الأول يتمثل في تعزيز السيولة قصيرة ومتوسطة المدى بما يساهم في دعم مرحلة ما قبل نقطة التعادل الأولى؛

والثاني يتمثل في تصويب سلوك الامتثال مستقبلا، إذ أن التساهل في تحصيل الديون يخلق حوافز سلبية تؤدي إلى إعادة إنتاجها ما ينعكس على مسار التوازن طويل الأجل.

ما الذي يمكن أن يؤخر مسار نقطتي التعادل؟

استنادًا إلى التحليل الوارد في الأجزاء السابقة يتضح أن مسار نقطتي التعادل هو نتيجة تفاعل مجموعة من السياسات والقرارات التي يمكن التأثير فيها بدرجات متفاوتة خلال الأجلين القصير والمتوسط، وتظهر المؤشرات أن فجوة النمو بين المتقاعدين والمشتركين (نحو 7–8% سنويا للمتقاعدين مقابل قرابة 3% للمشتركين) تجعل أي سياسة تستهدف تأخير نقطتي التعادل مرتبطة أساسا بإبطاء الخروج من سوق العمل وتعظيم أثر الاشتراكات القائمة قبل البحث في إجراءات تمس معادلات المنافع، وفي هذا الإطار تبرز حزمة سياسات مترابطة على النحو الآتي:

1. **إبطاء الخروج المبكر من سوق العمل**

يمثل الحد من الإحالات القسرية أو شبه القسرية إلى التقاعد المبكر أحد أكثر المسارات تأثيرا خلال السنوات الخمس القادمة، فكل سنة إضافية يقضيها العامل في سوق العمل تعني استمرار تدفق الاشتراكات وتأجيل بدء صرف المنافع، ويشمل ذلك مراجعة استخدام أدوات إنهاء الخدمة في القطاع العام وإعادة التوازن لتطبيق النصوص العمالية في القطاع الخاص وضبط أي أطر تنظيمية تسمح بإنهاء جماعي أو دوري للعقود، حيث أن الأثر المتوقع لهذا المسار يتركز بصورة أساسية قبل نقطة التعادل الأولى لكنه يمتد تراكميا إلى ما بعدها.

الأمر الذي يتطلب معالجة سوء استخدام أدوات إنهاء الخدمة، وبشكل خاص المادة (100) من نظام إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، والتحول في التفسير القضائي للمادة (23) من قانون العمل في القطاع الخاص، إلى جانب التوجهات المتوقعة لإعادة إتاحة إنهاء الخدمات بموجب المادة (31)، ومن ثم فإن أي سياسة تستهدف تأخير مسار نقطتي التعادل يجب أن تبدأ بإعادة ضبط هذه الأدوات ضمن فلسفتها الأصلية كاستثناءات مبررة ومقيدة بما يضمن تقليص الإحالات القسرية إلى التقاعد المبكر وتعزيز بقاء العاملين ضمن قاعدة الاشتراك الفعلي لأطول فترة ممكنة.

2. **تحسين جودة الاشتراك**

تظهر المؤشرات أن رفع الأجور المسجلة وتعزيز استقرار العلاقة العمالية والحد من انقطاعات الاشتراك، عوامل لا تقل أهمية عن إدخال مشتركين جدد، فالنمو العددي الذي لا يقابله نمو في كتلة الأجور الخاضعة للاقتطاع يبقى محدود الأثر، وعليه فإن تحسين جودة الاشتراك يرفع الإيرادات التأمينية بصورة أكثر استدامة ويعزز قدرة النظام على موازنة النفقات المتزايدة دون توليد التزامات فورية إضافية.

3. استعادة التدفقات المتوقفة

يمثل هذا المسار أحد أسرع المسارات أثرا من حيث الزمن لأنه يركز على موارد قائمة أصلا، فتحصيل جزء من الديون المتراكمة وتقليص التهرب التأميني وتصويب تسجيل الأجور، يمكن أن يعزز الفوائض خلال فترة أقصر نسبيا بما يدعم موقع النظام عند الاقتراب من نقطة التعادل الأولى ويخفف من حدة التحول عند تجاوزها.

ولا يقتصر التصدي للتهرب التأميني وضعف الامتثال على الأدوات الرقابية والعقابية وحدها بل يرتبط كذلك بمستوى الثقة العامة في منظومة الضمان الاجتماعي وآليات عملها، فتعزيز كفاءة جهاز التفتيش وتبسيط إجراءات الشكاوى وتسريع البت فيها وتحسين شفافية اللجان التأمينية والطبية ونشر المعلومات والملخصات التنفيذية للدراسات الاكتوارية بوضوح وفي وقتها، تشكل جميعها عناصر مكملة لرفع الامتثال الطوعي وتقليص التهرب بما ينعكس إيجابا على استقرار الإيرادات دون الحاجة إلى تعديلات تشريعية.

كما تبرز الحاجة إلى دعم مسار الإصلاح بدراسات متخصصة ومحددة الهدف تسهم في تحسين دقة القرارات المتخذة قبل الوصول إلى نقطتي التعادل، وفي مقدمتها دراسات الآثار الاجتماعية والاقتصادية للتقاعد المبكر ودراسات التهرب التأميني والامتثال وانعكاسات الأجور المسجلة والحد الأدنى للأجور على الإيرادات التأمينية بما يتيح الانتقال من المعالجات العامة إلى سياسات مبنية على أدلة كمية قابلة للقياس والتقييم.

4. توسعة الشمول

توسعة الشمول تبقى مسارا مهما لكن أثرها على نقطتي التعادل يتوقف على كيفية تصميمها وتنفيذها، فالتوسع الأكثر جدوى هو الذي يستهدف الفئات القابلة للتحصيل والامتثال ويدار بأدوات مرنة تناسب طبيعة الدخل غير المنتظم وتخفض كلفة الامتثال، كما يكتسب شمول العمالة غير الأردنية أهمية خاصة إذا نفذ بامتثال

فعلي وتسجيل أجور أقرب إلى الواقع نظرا لطبيعة الاستفادة التي تميل غالبا إلى تعويض الدفعة الواحدة دون التزامات تقاعدية طويلة الأمد.

5) تعزيز دور العائد الاستثماري

مع تراجع الفوائض التأمينية يزداد وزن العائد الاستثماري في معادلة التوازن، ولا يعني ذلك تغييرا جذريا في سياسة الاستثمار بل البحث عن هوامش تحسين تدريجية تشمل تنويعا مدروسا وتخفيض تركز المخاطر وتحسين الحوكمة الاستثمارية وربط جزء من الاستثمار بأثر تشغيلي حيثما أمكن بما يدعم قاعدة الاشتراكات على المدى القصير والمتوسط إلى جانب دور العائد المالي المباشر.

وفي هذا الإطار فإن الحوار الوطني المرتقب حول منظومة الضمان الاجتماعي يكتسب أهميته من كونه فرصة لإعادة ربط النقاش الاكتواري بسياقه السياساتي والاجتماعي الأوسع، بحيث لا يقتصر على معالجة المؤشرات المالية بمعزل عن سياسات التشغيل واستقرار العمل وجودة الاشتراك والامتثال التأميني، حيث أن نجاح هذا الحوار مرهون بانفتاحه على مختلف المسارات الممكنة وباعتماده مقاربة متوازنة تدمج بين الاستدامة المالية والبعد الحقوقي للحماية الاجتماعية وحفظ الحقوق المكتسبة ومراعاة التدرج والعدالة بين الأجيال.

الخاتمة

يبين التحليل الوارد في هذا التقرير أن الضغوط المتوقعة على الصندوق التقاعدي خلال السنوات القادمة لا تعود إلى عامل واحد بل إلى تفاعل مجموعة من الاتجاهات القابلة للتأثير، وفي مقدمتها أنماط الخروج المبكر من سوق العمل وجودة ونمو الاشتراكات ومستويات الشمول والامتثال وطبيعة الاستثمار وعوائده والتدفقات المالية المتوقفة نتيجة الديون والتهرب.

وعليه يرى المركز أن الحوار الوطني المرتقب سيكون أكثر جدوى إذا ركز على السياسات المؤثرة في المسار الاكتواري بدل حصره في نقاشات تقنية حول تعديل معادلات التقاعد أو شروط الاستحقاق، إذ إن جزءا مهما من الحلول الممكنة لا يتطلب بالضرورة تعديلات تشريعية بل يمكن تحقيقه من خلال تصويب السياسات والممارسات القائمة وتحسين أدوات التنفيذ والرقابة، فالمعالجات التي تستهدف جذور الضغط ولا سيما سياسات إنهاء الخدمة في القطاعين العام والخاص واستقرار العلاقة العمالية وتحسين الامتثال التأميني تحقق أثرا تراكميا

يتجاوز في كثير من الأحيان أثر التعديلات المالية والتشريعية المباشرة خاصة في المرحلة السابقة لنقطة التعادل الأولى.

كما يؤكد المركز أن أي مقاربة جادة لتأخير مسار نقطتي التعادل ينبغي أن تستند إلى مبدأ تعظيم الاستفادة من القاعدة القائمة قبل البحث في تحميل أعباء إضافية للمشتركين الملتزمين أصلا، ويشمل ذلك استعادة التدفقات المتوقفة وتحسين جودة الاشتراك وتوسعة الشمول وفق منطق الأثر الصافي وتعزيز العائد الاستثماري ضمن هوامش واقعية مع إدراك الترابط العضوي بين منظومة الضمان وسياسات سوق العمل والتشغيل.

وفي هذا الشأن يشدد المركز على أن الاستدامة المالية لمنظومة الضمان الاجتماعي لا يمكن فصلها عن بعدها الاجتماعي والحقوقي، فالنظام التأميني لا يحقق استدامته عبر تقليص المنافع أو إضعاف الحماية وإنما عبر سياسات متوازنة تبقي العامل أطول فترة ممكنة في سوق العمل وتوسع قاعدة الاشتراك الحقيقي وتحسن إدارة الموارد القائمة وتعزز الثقة العامة بالنظام.

وانطلاقا من ذلك يقدم المركز هذا التقرير بوصفه مساهمة تحليلية في الحوار الوطني ويؤكد استعداده للمشاركة في أي نقاشات فنية أو قانونية أو سياساتية لاحقة بما يهدف إلى الوصول إلى حلول متدرجة وعادلة وقابلة للتطبيق، تضمن تأخير مسار نقطتي التعادل وتعزز استدامة منظومة الضمان الاجتماعي بوصفها أحد أعمدة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في الأردن.