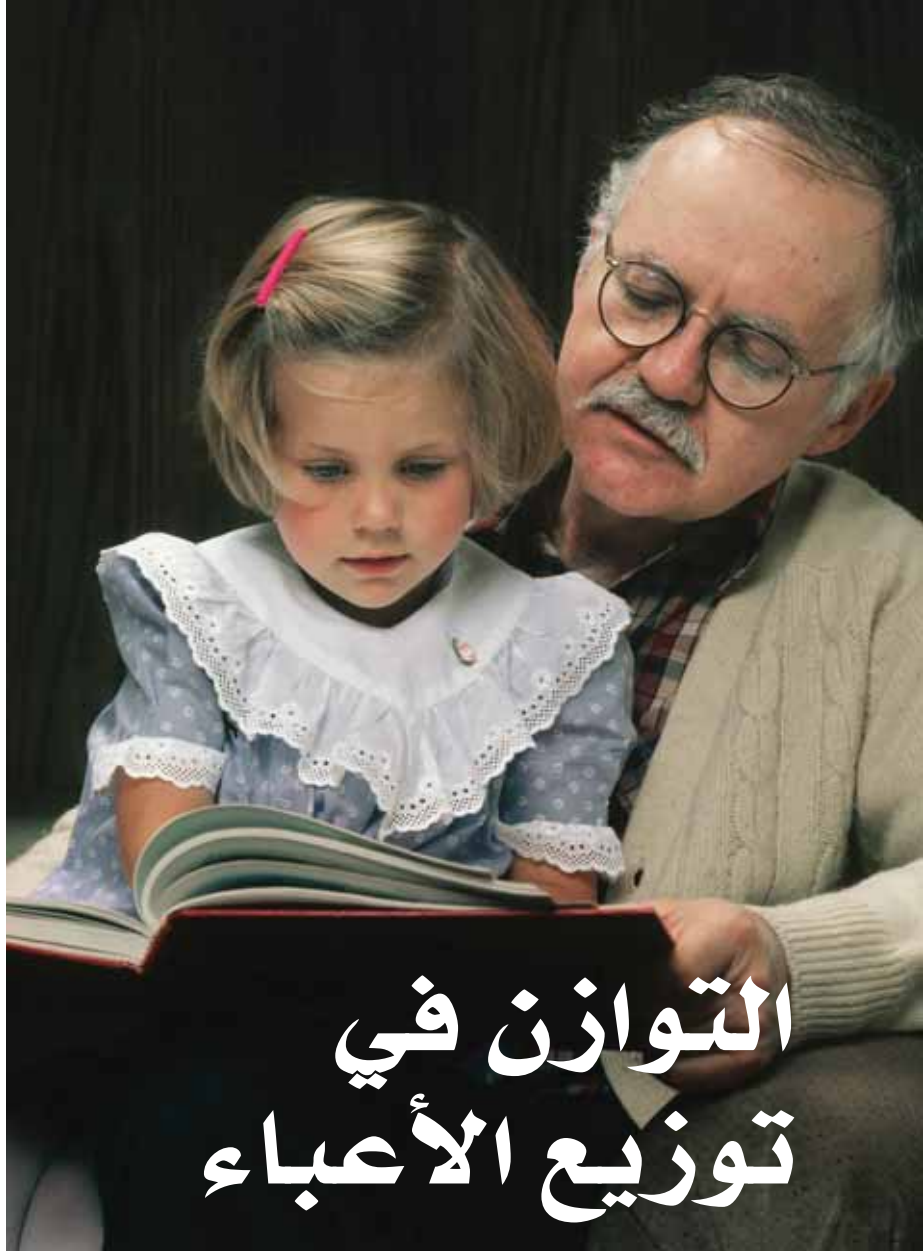

التوازن في توزيع الأعباء

تكاليف المزايا التي يحصل عليها المتقاعدون الحاليون تتحملها الأجيال الأمريكية القادمة أكثر من الأجيال الإيطالية القادمة

نيكوليتا باتيني، وجيوفاني كاليغاري
Nicoletta Batini and Giovanni Callegari

ربما يسعدنا أن نعيش عمرا أطول، لكن مع تقدم السكان في السن، تكتشف المجتمعات المنظمة عيبين كبيرين للعيش عمرا أطول.

العيب الأول هو العيب المالي، إذ ترتفع تكاليف الرعاية الصحية والتقاعد مع زيادة عدد الأشخاص الذين تزيد سنهم على ٦٥ سنة بوتيرة أسرع من زيادة عدد السكان في سن العمل. وتعني هذه الزيادة فيما يسمى نسبة إعالة المسنين أن هناك أشخاصا أقل عددا في سن العمل يدفعون مقابل المزايا الصحية واستحقاقات المعاشات الخاصة بالسكان المتزايدين الأكبر سنا. وفي الآونة الأخيرة تفاقمت نسبة إعالة المسنين بسبب الارتفاع الحاد في أسعار الرعاية الصحية والأدوية، والتي يتوقع أن تستمر في الارتفاع على النطاق العالمي بمعدلات تزيد كثيرا على النمو المتوقع في الدخل الاسمي.

أما العيب الثاني فيتعلق بالإنصاف بين الأجيال. فالشيخوخة تشوه صافي المساهمات التي يدفعها المواطنون الأصغر والأكبر سنا لخزانة البلاد. ومع تصاعد نسبة كبار السن، يتزايد احتمال أن يدفع العاملون الحاليون وأبناؤهم (وكذلك أبناؤهم الذين لم يولدوا بعد) مبالغ متزايدة من دخولهم مدى الحياة لكبار السن الحاليين، في حين يقل احتمال تمتعهم بمزايا مماثلة عندما يتقدمون في السن.

وقد نزع التحليل التقليدي لتكاليف الإنفاق المتعلق بالسن إلى التركيز على جوانبه المالية وسيناريوهات تفجر نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي التي تصاحبها. وقد حصلت انعكاسات الشيخوخة على الإنصاف بين الأجيال على اهتمام أقل. وهناك سبب رئيسي لذلك هو صعوبة حساب تكلفة الزيادة في الإنفاق المتعلق بالسن لكل جيل. ومن الصعب إجراء هذه الحسابات لأن جانبا كبيرا من التزامات الإنفاق في بلد ما يتكون من التزامات بتحويلات تتم مستقبلا (بموجب برامج المستحقات)، وهو ما يمكن أن يتغير. ونتيجة لذلك، لا يمكن للمؤشرات المالية التقليدية – مثل عدم التوازن الراهن بين إيراد بلد ما وإنفاقه أو رصيد الدين الحكومي – أن تقيس ما إذا كانت الأجيال القادمة ستتحمل عبئا ماليا مساويا لعبء الجيل الحالي أو الماضي.

قياس الإنصاف بين الأجيال

يمكن حساب مقدار ما كسبه كل فرد من الأجيال السابقة أو الحالية أو القادمة أو خسره من خلال إنفاق بلد ما ونظام الضرائب فيه، وذلك بحساب الفرق بين كل الضرائب التي دفعها ذلك الفرد خلال حياته وكل التحويلات الحكومية التي تلقاها أو سيتلقاها. ويسمى هذا المنهج «المحاسبة الجيلية»، وهو مفهوم استحدثه في الأصل كل من Laurence J. kotlikoff, Alan J. Auerbach, and Jagadeesh Gokhale في عام ١٩٩١، ويفترض عدم تغير الضرائب والمزايا بالنسبة للأجيال الحالية على مدى بقية حياتها وأن أحدهم (أي الأجيال المقبلة) لا بد له أن يدفع في النهاية مقابل إسراف البلاد (أي أن البلد لن يتعرض للإعسار مطلقا).

ويمكن استخدام هذه الحسابات الجيلية لتقييم العبء المالي الذي تضعه الأجيال الحالية على كاهل الأجيال القادمة، وتمثل بديلا عن استخدام عجز الموازنة الاتحادية لقياس سياسة ما بين الأجيال. كما يمكن استخدام الحسابات الجيلية لمعرفة تغيرات السياسة المطلوبة لوضع سياسة مالية (للإنفاق والضرائب) متوازنة فيما بين الأجيال– ومن ثم قابلة للاستمرار، وهي سياسة تفرض معدلات ضريبية صافية متساوية مدى الحياة على المولودين حديثا الآن وعلى الأجيال القادمة.

ويبدأ إعداد الحسابات الجيلية بفكرة مفادها أن مجموع إنفاق الحكومة على الاستهلاك في المستقبل يتعين أن يكون مساويا لكل الضرائب الصافية مستقبلا (أي الضرائب مخصوما منها التحويلات، وكلها معدلة لتعكس قيمة المدفوعات المستقبلية بالقيم الراهنة) بالإضافة إلى صافي ثروة الحكومة الراهنة. ويمكن باستخدام بيانات من المسوح الرسمية، تقدير الحسابات الجيلية المنفردة– أي القيمة بالقيم الدولارية الحالية للضرائب المنفردة ناقصة التحويلات لكل من الجيل الراهن والجيل القادم. وتختلف الحسابات بالنسبة للرجال عادة بصورة

كبيرة عن تلك الخاصة بالنساء بسبب أن الرجال يكسبون في الغالب نقودا أكثر، ويدفعون بالتناسب ضرائب أعلى، ويتلقون تحويلات أقل موجهة للأطفال. ويعيش الرجال حياة أقصر ويصابون بالمرض أكثر من النساء. وتؤثر هذه الفروق في الدخل والصحة على المزايا المتلقاة عند كبر السن، خاصة مزايا الرعاية الصحية، وتتسبب في ظهور صور مختلفة لنسبة الضرائب والتحويلات حسب الجنس والسن. وتتطلب الخطوة الأخيرة في إعداد الحسابات الجيلية تحويل هذه الأنماط إلى الحساب على أساس نصيب الفرد. وللقيام بذلك، يتم تجميع توقعات السكان مع توقعات الضرائب والتحويلات طويلة الأجل لاستخلاص نصيب الفرد مدى الحياة من صافي أعباء الضرائب حسب السن والجنس.

ويستخدم هذا المقال منهج المحاسبة الجيلية– اعتمادا على تقديرات من مكتب الموازنة التابع للكونغرس في الولايات المتحدة ومكتب الإحصاءات الوطنية الإيطالي– في بحث الوضع في الولايات المتحدة وإيطاليا، وهما بلدان بهما مستويات متماثلة من التنمية ولكن بدرجات مختلفة من شيخوخة السكان. فعلى سبيل المثال:

- حتى الآن، تعرضت إيطاليا لتغير ديمغرافي أقوى بدرجة كبيرة مما حدث في الولايات المتحدة. وتبين توقعات الأمم المتحدة أن نسبة إعالة المسنين في الولايات المتحدة التي تبلغ حاليا ٠,٢٢ ، يقدر أن تبلغ ٠,٣٨ في ٢٠٥٠؛ وعلى النقيض من ذلك، فإن تلك النسبة التي تبلغ حاليا في إيطاليا ٠,٣٣ ستنمو إلى ٠,٦٦ بحلول ٢٠٥٠.
- في الولايات المتحدة، يتعمق عدم التوازن بين الأجيال من جراء استمرار الانخفاض في الإيرادات الحكومية. ونظرا لأن هذا الانخفاض لا يسايره انخفاض في الإنفاق، فإنه ينذر بإعادة توزيع الضرائب من الأجيال الحالية إلى الأجيال القادمة. ويتفاقم الوضع من جراء الزيادة السريعة (الفعلية والمتوقعة على حد سواء) في تكاليف الرعاية الصحية.
- وشرعت إيطاليا منذ أمد بعيد في إجراء إصلاحات واسعة المدى لبرامج المستحقات فيها، الأمر الذي زاد قدرة البلاد على سداد تكاليفها، لكن لا يزال يتعين على الولايات المتحدة أن تغير الإنفاق الإلزامي بطرق تفضي إلى تحقيق الملاءة المالية.

ويمكن القول بأن الولايات المتحدة وإيطاليا تجدان نفسيهما ليس فقط في مراحل مختلفة من عملية الشيخوخة، وإنما أيضا في أطوار مختلفة من حل المشكلات التي تأتي بها الشيخوخة. والمتوقع أن يكون لقضايا الشيخوخة في الولايات المتحدة (بما في ذلك النمو السريع لتكاليف الرعاية الصحية) أشد الأثر على العجز مستقبلا. أما إيطاليا، من الناحية الأخرى، فهي بالفعل في قلب المشكلة. ويُتوقع ثبات الإنفاق المرتبط بالسن في إيطاليا في الأجلين القصير والمتوسط، تقريبا في الوقت الذي ستشهد فيه الولايات المتحدة تفجر التكاليف فيها.

المحاسبة في الولايات المتحدة

نتبين بتطبيق طريقة المحاسبة الجيلية على الولايات المتحدة (راجع الجدولين ١ و٢)، عدة رسائل مهمة (دراسة Batini, Callegari and Guerreiro, 2011):

الجدول ١

من يحصل على ماذا؟

الأفراد على قيد الحياة اليوم في الولايات المتحدة سيدفعون ضرائب أقل مما يتلقونه من مزايا، في حين سيدفع الثمن من لم يولدوا بعد.

السن في ٢٠١٠	صافي الدخل الحقيقي المتلقَّى (مليارات الدولارات)
٠	١١١.٠
٥	٩٢.٣
١٠	٧٥.٠
١٥	٥٢.٦
٢٠	٣٠.٤
٢٥	١٩.٦
٣٠	٣١.٤
٣٥	٥٦.٧
٤٠	٨٩.٥
٤٥	١٢٤.٣
٥٠	١٦٩.٦
٥٥	٢٢٩.٧
٦٠	٢٩١.٨
٦٥	٣٣٢.٧
٧٠	٣٠٥.٠
٧٥	٢٦٨.٦
٨٠	٢٣٦.١
٨٥	٢٠٣.٢
٩٠	١٦٤.٧
الأجيال القادمة	–٣٨٧.٩

المصادر: مكتب الموازنة التابع للكونغرس في الولايات المتحدة، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: تستند التقديرات إلى سعر فائدة حقيقي ثابت يبلغ ٣ ٪ بين عامي ٢٠١٠ و٢٠٨٤ ويفترض بقاء السياسات الحالية سارية. ويمثل صافي الدخل المزايا المتلقاة مخصوما منها الضرائب المدفوعة مدى الحياة، بالقيمة الدولارية لعام ٢٠١٠.

- في ظل السياسات الجارية، فإن اختلال التوازن كبير في الولايات المتحدة. فالأجيال الحالية متلقٍ صافٍ للموارد العامة، في حين يتوقع أن تسدد الأجيال القادمة من الأمريكيين الفاتورة.
- والطريق الوحيد لتقليل العبء عن كاهل الأجيال القادمة هو أن يدفع الأمريكيون الحاليون قدرا أكبر من الضرائب وأن يتلقوا قدرا أقل من المزايا المستحقة (مثل مدفوعات الضمان الاجتماعي). ومن شأن ذلك أن يقلل الزيادة المتوقعة في العجز ويوزع التصحيح على نحو متساوٍ بين الأجيال. وإن لم تطبَّق هذه التغيرات سريعا، فقد يواجه الأمريكي العادي في المستقبل معدلات ضرائب صافية تزيد عما هي عليه حاليا بمقدار ٢١,٥ نقطة مئوية على الأقل. وكلما تأخرت التغيرات، زاد حجم التصحيحات المطلوبة.
- في ظل الظروف الراهنة (بافتراض عدم تغير الضرائب أو قانون الاستحقاقات)، تتمثل الدوافع الرئيسية للاختلال بين الأجيال في الولايات المتحدة في تخفيضات الضرائب التي تمت في عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٣ (وتم مد أجلها مؤخرا إلى عام ٢٠١٢) والزيادة السريعة المتوقعة في الإنفاق على الرعاية الصحية. وتظهر التقديرات أنه كان للأزمة المالية العالمية تأثير جد محدود على هذا الاختلال. وعلى النقيض من ذلك، فإن التسارع المتوقع في نمو الإنفاق على المستحقات وانخفاض إيرادات الضرائب سيصبحان دائمين ما لم تتغير القوانين. وفي حين يؤدي إصلاح الرعاية الصحية في الولايات المتحدة في عام ٢٠١٠ إلى تغير الاختلال ككل بصورة طفيفة، فإنه يؤدي إلى إعادة توزيع ضخمة بالنسبة للأجيال العاملة الحالية لأنه يزيد التكاليف على الشباب والأجيال القادمة.

وتبين هذه النتائج حدوث زيادة هائلة في العبء الملقى على عاتق الأجيال القادمة مقارنة بالتقديرات السابقة للحسابات الجيلية الأمريكية (راجع على سبيل المثال دراسة Gokhale, Page and Sturrock, 1999)، وهو ما يرجع بصفة أساسية إلى تدهور الموارد العامة الأمريكية عقب تخفيض الضرائب في الأعوام ٢٠٠١ و٢٠٠٣ و٢٠١٠، وتوسيع نطاق منافع برنامج التأمين الصحي الفيدرالي في عام ٢٠١٠ ليشمل الدواء بموجب الوصفات الطبية.

ما الذي يتعين على الإيطاليين دفعه؟

تبين النتائج في إيطاليا وجود درجة مرتفعة من عدم العدالة بين الأجيال، وذلك استنادا إلى بيانات عام ٢٠٠٦، وهي آخر البيانات المتوافرة. لكن تدهور الموارد الإيطالية كان أقل بكثير منه في موارد الولايات المتحدة منذ عام ٢٠٠٦، ولم يكن للأزمة المالية تأثير كبير على الموازين المالية والجيلية في الولايات المتحدة. ومن ثم، تشير البيانات إلى وجود اختلال أقل بكثير منه في الولايات المتحدة (راجع دراسة Rizza and Tommasino 2008):

- وإذا عبرنا عن الحسابات الجيلية من حيث معدلات الضرائب الصافية الضمنية مدى الحياة، سيتعين على الأجيال القادمة في إيطاليا أن تدفع معدلا

للضرائب أعلى بمقدار ٨,٣ نقطة مئوية عما تدفعه الأجيال الحالية، مقارنة بمعدل ٢١,٥ نقطة مئوية في الولايات المتحدة.

● وعلى خلاف الولايات المتحدة – حيث تفسر إيرادات الضرائب المنخفضة نسبيا حاليا والزيادة الحادة المتوقعة في الإنفاق على الرعاية الصحية معظم الاختلال بين الأجيال – فإن الدافع الأساسي للاختلال في إيطاليا هو الإنفاق على المعاشات، الذي يرجع أساسا إلى ارتفاع نسبة إعالة كبار السن. ففي عام ٢٠١٠، كان هناك ثلاثة إيطاليين في سن العمل مقابل كل إيطالي من كبار السن. وستتقلص هذه النسبة إلى ١,٥ بحلول عام ٢٠٥٠. ويوجد حاليا ٤,٦ أمريكي في سن العمل مقابل كل أمريكي كبير السن، وعلى الرغم من أن هذه النسبة ستنخفض هي أيضا، لتصل إلى ٢,٦ مقابل ١ في ٢٠٥٠، فإنها ستكون على مستوى قابل للاستمرار أكثر منه في إيطاليا. وعلى الرغم من أن تكاليف الرعاية الصحية مهمة بالقيم المطلقة، مقارنة بالولايات المتحدة، فإنها قضية ثانوية نسبيا في إيطاليا من وجهة النظر المالية والجيلية. ولو لم تكن إيطاليا تواجه شيخوخة السكان، لما تعين عليها أن تزيد الضرائب لتحقيق التوازن بين الأجيال، والواقع أن تخفيضا في الضرائب قدره ٤,٤٪ سيكون مطلوبا لضمان التوازن بين الأجيال.

● وقد تباين تقدير الاختلال بين الأجيال في إيطاليا كثيرا بمرور الوقت؛ إذ انخفض التصحيح المطلوب في معدل الضرائب الصافي كثيرا بعد إصلاحات المعاشات التي اعتمدت خلال النصف الأول من تسعينات القرن الماضي، والتي انطوت على رفع سن استحقاق المعاش، والعودة إلى النظام المستند إلى المساهمات، وإدخال نظم التأمين الخاصة الطوعية. لكن ذلك التصحيح زاد خلال العقد الأخير من القرن الماضي لأن إيطاليا أخفقت خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين في تحقيق بعض أهدافها المالية، مما جعل الديون الحكومية تنخفض على نحو أبطأ من المتوقع. كما كان هناك تأخير في تنفيذ إصلاح المعاشات.

الجدول ٢

عواقب فرض الضرائب

في ظل السياسات الراهنة، سيحظى مواليد اليوم في الولايات المتحدة بمعدل ضرائب صافٍ سالب (أي أنهم يتلقون مدفوعات مثل الضمان الاجتماعي وخدمات برنامج التأمين الصحي الفيدرالي تفوق ما يدفعون من ضرائب). وستدفع الأجيال القادمة معدل ضريبة مرتفعا جدا نتيجة لذلك– أكثر بمقدار ٢١,٥ نقطة مئوية. ويمكن أن تؤثر التغيرات في السياسات والأحداث على ذلك الفرق.

	المولودون توا (٪)	الذين لم يولدوا بعد (٪)	الفرق (نقاط مئوية)
السياسات الراهنة	–٤.٨	١٦.٧	٢١.٥
استبعاد آثار إصلاح الرعاية الصحية	–٥.٠	١٦.٦	٢١.٥
استبعاد آثار الأزمة المالية العالمية	–٤.٨	١٦.٦	٢١.٤
لا مد لأجل التخفيض عامي ٢٠٠١، و٢٠٠٣، وخفض الضرائب العقارية	–٢.٧	١٥.٤	١٨.٠
لا يوجد نمو مفرط في تكاليف الرعاية الصحية	٤.٤	١٢.١	٧.٨

المصادر: مكتب الموازنة التابع للكونغرس في الولايات المتحدة، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: تفترض التوقعات بلوغ سعر الفائدة الحقيقي ٣٪ في كل البنود. ويتم حساب معدل الضريبة الصافية على أساس نسبة مئوية من القيمة الحالية الصافية للدخل من العمل. والفرق بين معدل الضريبة الصافية «لمن ولدوا توا» ومعدل الضريبة الصافية «لمن لم يولدوا بعد» هو العبء فيما بين الأجيال. وعدم وجود نمو مفرط في تكاليف الرعاية الصحية يعني أن معدل نمو نصيب المستفيد من الإنفاق على الرعاية الصحية ليس أكبر من نمو نصيب الفرد من الناتج.

ويتضح في إيطاليا أنه يمكن عمل الكثير لمواجهة الإنفاق المرتبط بالسن، حتى عندما يشيخ السكان سريعا. ويعد الالتزام بإجراء الإصلاح جزءا مهما من الحل. ونظرا لأن إصلاحات المعاشات تمتد عبر الأجيال، فإن سياسات تقليل عدم العدالة التي تفرضها نظم رفاهية معينة على بعض الأجيال ينبغي أن تكون مدرجة في آليات مؤسسية قوية. ويمكن أن تنطوي تلك الآليات على قواعد مالية تفرض الملاءة المالية لنظم المعاشات بمراعاة شيخوخة السكان والمؤسسات المستقلة التي تضمن تنفيذ الإصلاحات بمرور الوقت وتغيير التشريع. وتبين تجربة إيطاليا أن هذه الآليات يمكن أن تصمد أمام التغيرات في الحكومة والسلطات السياسية، بما في ذلك تلك التي تمليها التغيرات في متوسط عمر الناخب.

يتضح في إيطاليا أنه يمكن عمل الكثير لمواجهة الإنفاق المرتبط بالسن، حتى عندما يشيخ السكان سريعا.

ولا تزال المناقشة الداخلية الدائرة حول كيفية إصلاح برامج المستحقات بطريقة قابلة للاستمرار اقتصاديا وممكنة سياسيا في مهدها في الولايات المتحدة. وينبغي للولايات المتحدة أن تعي الدروس التي تعلمتها البلدان التي لديها سكان أكبر سنا، مثل إيطاليا، وأن تبحث عن أفضل الممارسات الدولية بشأن طريقة احتواء الإنفاق على الرعاية الصحية لسكان يطعنون في السن. بل إن التكاليف الطبية الآخذة في الارتفاع تمثل قضية أكثر تثبيطا للهمة وينبغي التصدي لها على الفور. والواقع، أن تحليل الحسابات الجيلية في الولايات المتحدة يبين أن تكلفة الانتظار لتنفيذ إصلاحات الرعاية الصحية يمكن أن تكون مرتفعة جدا. ■

نيكوليتا باتيني، خبير اقتصادي أول في إدارة نصف الكرة الغربي في صندوق النقد الدولي، وجيوفاني كاليغاري كان خبيرا اقتصاديا في إدارة شؤون المالية العامة في الصندوق في وقت كتابة المقال.

المراجع:

Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff, 1991, "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," Tax Policy and the Economy, *Vol. 5, ed. by David F. Bradford (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).*

Batini, Nicoletta, Giovanni Callegari, and Julia Guerreiro, 2011, "An Analysis of U.S. Fiscal and Generational Imbalances: Who Will Pay and How?" IMF Working Paper 11/72 (Washington: International Monetary Fund).

Gokhale, Jagadeesh, Benjamin Page, and John Sturrock, 1999, "Generational Accounts for the United States: An Update," Generational Accounting around the World, *National Bureau of Economic Research project report, ed. by Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, and Willi Leibfritz (Chicago: University of Chicago Press).*

Rizza, Pietro, and Pietro Tommasino, 2008, "Will We Treat Future Generations Fairly? Italian Fiscal Policy through the Prism of Generational Accounting," paper presented at the 20th meeting of the Italian Society for Public Economics, Pavia, Italy, September 25–26.