

الأكبر سنا والأصغر سنا

بينديكت كليمنتس وكاميل ديبزاك وموريشيو سوتو

ووفق تعريف منظمة الأمم المتحدة، تتضمن البلدان الأكثر تقدماً جميع البلدان الأوروبية وأستراليا وكندا واليابان ونيوزيلندا والولايات المتحدة. ويندر مزيج الانخفاض السكاني وتزايد أعداد المسنين بأعباء ضخمة ومتنامية على المالية العامة في البلدان الأكثر تقدماً والبلدان الأقل تقدماً على حد سواء. وما لم تتخذ خطوات لمواجهة هذه القضية، قد يرتفع الإنفاق المرتبط بشيخوخة السكان كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي إلى مستويات لا يمكن السيطرة عليها — ربع الناتج الاقتصادي بالكامل في البلدان الأكثر تقدماً. وستشهد البلدان الأقل تقدماً أيضاً ارتفاعاً حاداً في مستوى الإنفاق.

ضغوط إنفاق غير مسبقة

ولتقييم الانعكاسات طويلة الأجل الناجمة عن الانخفاض السكاني وتزايد أعداد المسنين حول العالم، أعدنا توقعات بشأن حجم الإنفاق على البرامج المرتبطة بشيخوخة السكان (معاشات التقاعد والصحة) في أكثر من ١٠٠ بلد خلال الفترة ٢٠١٥-٢١٠٠. وقد تناولت دراسات عديدة ارتفاع مستوى الإنفاق في الأجل الطويل في مجموعة مختارة من البلدان خلال الفترة حتى منتصف القرن. وقد كنا من أوائل من بحثوا قضية ارتفاع الإنفاق في مثل هذا العدد الكبير من البلدان

في ظل تراجع معدلات الخصوبة في جميع أنحاء العالم، ستصبح ظاهرة الانخفاض السكاني أكثر انتشاراً خلال العقود القليلة القادمة. فوفقاً لآخر التوقعات الصادرة في تقرير الأمم المتحدة لعام ٢٠١٥، يصل عدد سكان العالم إلى مستوى الذروة في عام ٢١٠٠ تقريباً ليبدأ في الانخفاض بعدها بفترة وجيزة. وينخفض عدد السكان بالفعل في عدة بلدان، كما ستشهد ٧٠٪ من البلدان الأكثر تقدماً و٦٥٪ من البلدان الأقل تقدماً تقريباً هذه الظاهرة بحلول نهاية القرن الحالي (راجع الرسم البياني ١).

ونتيجة لذلك، ستكون هناك زيادة تدريجية في نسبة كبار السن إلى صغار السن. وسترتفع نسبة إعالة كبار السن حول العالم (عدد السكان في عمر ٦٥ عاماً أو أكثر مقسوماً على عدد السكان في عمر ١٥ عاماً إلى ٦٤ عاماً) بمقدار ثلاثة أضعاف على مدى الخمسة وثمانين عاماً القادمة بسبب الزيادة السريعة في أعداد المسنين في البلدان الأقل تقدماً (راجع الرسم البياني ٢). ففي الصين وكينيا على سبيل المثال، تشير توقعات منظمة الأمم المتحدة إلى ارتفاع نسبة إعالة كبار السن بمقدار خمسة أضعاف خلال الفترة من ٢٠١٥ حتى نهاية القرن. وفي البلدان الأكثر تقدماً، ستتضاعف النسبة خلال الفترة المذكورة، وهو ما يتسق مع التطورات المتوقعة في الاتحاد الأوروبي واليابان والولايات المتحدة.

عواقب انخفاض
عدد السكان
وزيادة أعداد
المسنين على
المالية العامة
يهددان الاقتصادات
المتقدمة
واققتصادات
الأسواق الصاعدة
على حد سواء

الضغوط السكانية



٩٪ من إجمالي الناتج المحلي، أي ما يمثل زيادة قدرها ٦ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي عن المعدل الحالي.

مزيد من المخاطر

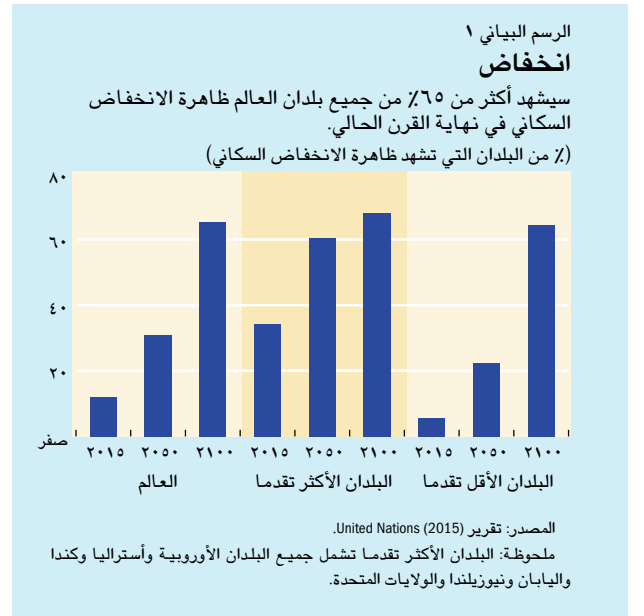
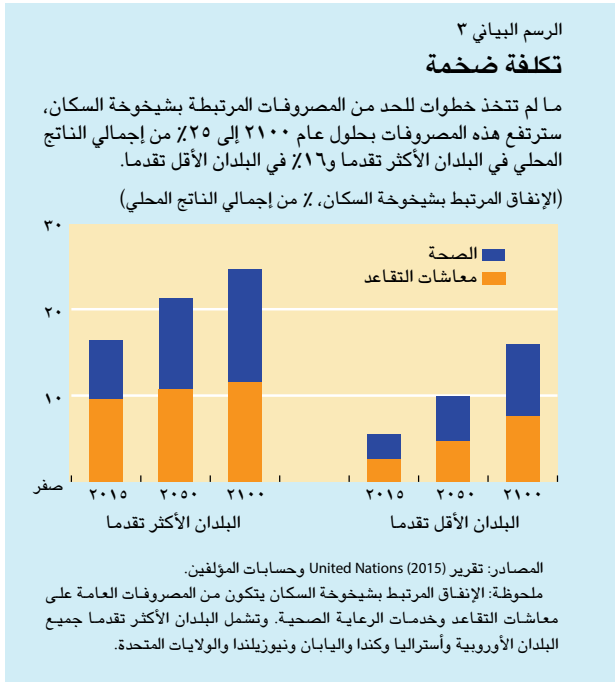
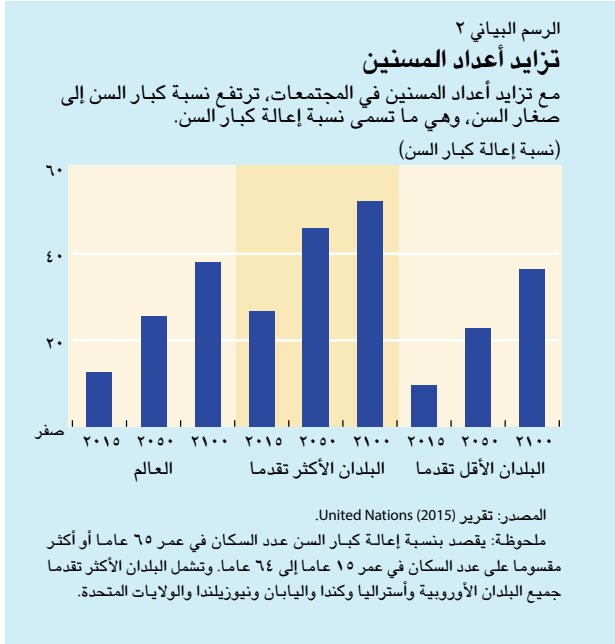
ثمة إمكانية كبيرة أن تكون زيادة الإنفاق أعلى من المستويات المذكورة إذا لم تكن التطورات الديمغرافية مواتية بقدر ما توقعته منظمة الأمم المتحدة. والتنبؤات الديمغرافية غير مؤكدة. وتراعي منظمة الأمم المتحدة عند إعداد هذه التوقعات الاتجاهات الديمغرافية السابقة والخصائص القطرية، معتمدة في ذلك على أساليب إحصائية متطورة وآراء الخبراء وجميع المعلومات المتاحة. غير أنه يجب توخي الحذر عند استخدام هذه التوقعات. فقد تختلف معدلات الخصوبة ومعدلات

وتوسعوا في نطاق التحليل ليمتد حتى نهاية القرن. وهذه الفترة الطويلة ضرورية لرصد جميع الآثار الناتجة عن التحولات الديمغرافية المتوقع أن تشهدها بلدان عديدة، بما في ذلك الانخفاض السكاني.

وتؤدي زيادة أعداد المسنين إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي حيث يترتب عليها عادة ارتفاع نسبة السكان الذين يحصلون على معاشات التقاعد ويستخدمون مزيد من خدمات الرعاية الصحية. وتتضمن المنهجية المستخدمة التغيرات المتوقعة في حجم السكان وهيكل أعمارهم استنادا إلى التوقعات الديمغرافية التي قامت منظمة الأمم المتحدة بتحديثها مؤخرا، كما تتضمن التغير المتوقع في حجم المزايا التقاعدية في ظل القوانين الحالية، وأنماط الإنفاق على خدمات الرعاية الصحية لمختلف المجموعات العمرية، وتوقعات النمو في تكلفة الرعاية الصحية.

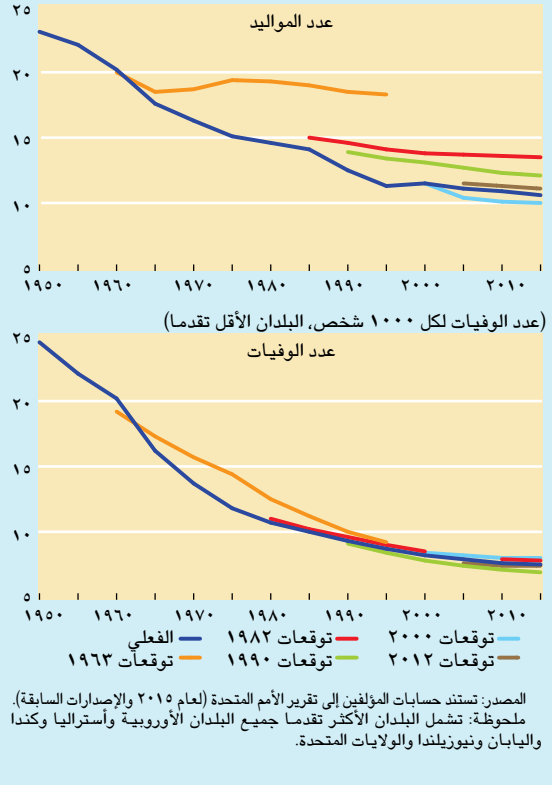
وتشير نتائجنا إلى أن بلدان العالم ستشهد تحديات مالية ضخمة. ففي ظل السياسات الحالية، سيصل الإنفاق المرتبط بشيخوخة السكان في البلدان الأكثر تقدما إلى ٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي بنهاية القرن، مما يمثل زيادة قدرها ٨,٥ نقاط مئوية عن المستويات الحالية. وفي الولايات المتحدة، تبلغ الزيادة المتوقعة أكثر من ١١ نقطة مئوية، حيث تصل إلى ٣٢٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي الاتحاد الأوروبي واليابان، من المتوقع أن تتراوح الزيادة من ٧ نقاط مئوية إلى ٧,٥ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي (حيث تصل إلى ٢٤٪ و ٢٨٪ على الترتيب). وستكون هذه الزيادة مدفوعة أساسا بسبب تكلفة الرعاية الصحية. ويبقى الاستثمار في احتواء نفقات معاشات التقاعد نسبيا بفضل الإصلاحات في نظام التقاعد التي أدت إلى تراجع الارتفاع المتوقع في هذه النفقات.

ومن الممكن أن تترتب على هذه الزيادة الحادة في المصروفات المرتبطة بشيخوخة السكان آثار وخيمة. فقد تؤدي هذه الزيادة في حجم الإنفاق إلى عدم إمكانية الاستمرار في تحمل الدين العام، أو قد تتطلب إجراء تخفيضات حادة في مجالات الإنفاق الأخرى، أو تستلزم زيادات كبيرة في الضرائب تكبح النمو الاقتصادي. وفي البلدان الأقل تقدما، من المتوقع أن يرتفع الإنفاق إلى ١٦٪ من إجمالي الناتج المحلي مقابل حوالي ٥,٥٪ في الوقت الحالي (راجع الرسم البياني ٣)، ولكن مع وجود تفاوتات كبيرة بين البلدان. ففي الصين على سبيل المثال، تشير التوقعات إلى ارتفاع الإنفاق المرتبط بشيخوخة السكان بمقدار ١٣ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي ليصل إلى ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي إفريقيا، ستكون زيادة الإنفاق أقل نظرا لأن سكانها أصغر سنا. ففي كينيا على سبيل المثال، سترتفع هذه المصروفات إلى



تغيرات غير متوقعة

تراجعت معدلات الإنجاب في البلدان الأكثر تقدماً ومعدلات الوفيات في البلدان الأقل تقدماً على نحو أسرع كثيراً مقارنة بالتوقعات. (عدد المواليد لكل ١٠٠٠ شخص، البلدان الأكثر تقدماً)



صناعة الدواء، وتحسين آليات إدارة الصحة العامة. وعلى أي حال، تتأثر معدلات الإنجاب والوفيات بعوامل يصعب التنبؤ بها. وإذا ما تراجعت معدلات الخصوبة والوفيات الفعلية عن التنبؤات، فسوف يكون لذلك تأثير حاد على متغيرات المالية العامة. وعلى سبيل المثال، قد يكون من شأن تراجع معدلات الخصوبة وحدها (من خلال زيادة نسبة الإعالة) رفع مستوى الإنفاق المرتبط بشيخوخة السكان بمقدار ٨ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي في البلدان الأكثر تقدماً و٤,٥ نقاط مئوية في البلدان الأقل تقدماً بحلول نهاية القرن. وسوف تؤدي أي زيادة في امتداد الأعمار عن التنبؤات إلى تفاقم مشكلات المالية العامة. ومع تراجع معدل الخصوبة، تنخفض نفقات التعليم انخفاضاً يوازن إلى حد ما تأثير تراجع معدل الخصوبة ولكنه انخفاض طفيف: فيبلغ الانخفاض في البلدان الأكثر تقدماً، على سبيل المثال، حوالي ١,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، بينما يصل إلى ٥,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في البلدان الأقل تقدماً.

إصلاحات السياسات

يستدعي حجم التحديات الكبير الناجم عن زيادة النفقات المرتبطة بشيخوخة السكان اتباع منهج متعدد الجوانب بغرض تخفيف التأثير على الموازنات الحكومية. ويمكن أن يتضمن هذا المنهج إصلاح برامج المستحقات (الذي يؤدي إلى وفورات مباشرة في الإنفاق على مستحقات التقاعد والصحة)، ووضع سياسات من شأنها التأثير على العوامل الديمغرافية — من خلال التأثير على الهجرة وأسواق العمل على سبيل المثال (الأمر الذي يمكن أن يساعد في زيادة نسبة السكان العاملين)، والقيام بجهود تهدف إلى تحسين النظم الضريبية وزيادة كفاءة الإنفاق العام (مما يؤدي إلى وفورات موازنة في مجالات الموازنة الحكومية الأخرى).

إصلاح برامج المستحقات: يستلزم تنفيذ نجاح التعديلات المقررة في برامج المستحقات والمزايا في أسرع وقت ممكن للمساعدة في توزيع الأعباء على الأجيال المتعاقبة والحد من خطر إلغاء العمل بالسياسات.

ويمثل احتواء نمو الإنفاق على خدمات الرعاية الصحية أولوية ملحة. فعلى سبيل المثال، إذا ظل نمو نصيب الفرد في تكلفة الرعاية الصحية متسقاً مع نمو نصيب الفرد في إجمالي الناتج المحلي، تشير تقديراتنا إلى انخفاض نفقات الرعاية الصحية العامة بمقدار ٤,٥ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢١٠٠ في البلدان الأكثر تقدماً و٣ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي في البلدان الأقل تقدماً. ويمكن للبلدان الاستمرار في إصلاحات الإنفاق على الرعاية الصحية من خلال عدة سبل: عن طريق زيادة المنافسة بين شركات التأمين ومقدمي الخدمات، وتحسين نظام دفع مستحقات مقدمي الخدمات بغرض الحد من التكاليف، وإيلاء مزيد من الاهتمام بخدمات الرعاية الصحية الأولية والوقائية، وزيادة كفاءة استخدام تكنولوجيا معلومات الرعاية الصحية (دراسة Clements, Coady, and Gupta, 2012).

ويتمثل أحد الإصلاحات المهمة الأخرى في رفع السن القانونية للتقاعد تماشياً مع ارتفاع أعمار السكان. وقد اعتمدت بلدان عديدة إصلاحات في نظام المعاشات التقاعدية العامة خلال العقد الماضي، بما فيها رفع السن القانونية للتقاعد، غير أن هذه الإصلاحات قد لا تكفي لدعم نظم معاشات التقاعد في الأجل الطويل (دراسة Clements, Eich, and Gupta, 2014). وتشير تقديراتنا إلى أن زيادة السن القانونية للتقاعد بخمسة أعوام في ٢١٠٠ من شأنها تحقيق وفورات في نفقات معاشات التقاعد بمقدار نقطتين مئويتين تقريباً من إجمالي الناتج المحلي في البلدان الأكثر تقدماً والبلدان الأقل تقدماً على حد سواء. وينبغي بالتزامن مع رفع سن التقاعد القانونية تقديم خدمات كافية للقراء (دراسة Clements and others, 2015) الذين تكون أعمارهم المتوقعة أقصر عادة مقارنة بالسكان العاديين (دراسة Chetty and others, 2015).

الوفيات وأعداد المهاجرين اختلافاً كبيراً عن المستويات المتوقعة. كما أن الخبراء لا يتفقون جميعهم على رأي واحد. فعلى سبيل المثال، تشير دراسة Lutz and others (2014) إلى أن التعداد السكاني العالمي قد يصل إلى ذروته في عام ٢٠٧٠، مما يعكس تراجع معدلات الخصوبة بدرجة أكبر مما توقعته منظمة الأمم المتحدة، لا سيما في إفريقيا. وفي إطار هذا السيناريو، قد يكون سكان العالم أقل عدداً وأكبر سناً كثيراً مقارنة بتوقعات منظمة الأمم المتحدة.

وبمقارنة التوقعات السابقة بالنتائج الفعلية، يمكن التعرف على الصعوبات التي تنطوي عليها عملية التنبؤ بالمتغيرات الديمغرافية. فقد اتضح وجود تحيز للأعلى في «متوسط» التوقعات السكانية المتباينة الصادرة في السابق عن الأمم المتحدة (وسيط آلاف التوقعات القطرية باستخدام افتراضات متباينة بشأن معدل الخصوبة ومعدل الوفيات والهجرة)، وهو ما يعود في الأساس إلى تراجع معدلات الخصوبة بدرجة أسرع من المتوقع (دراسة Gros and Alcidi, 2013). فعلى سبيل المثال، افترضت التوقعات عن الفترة من ستينات القرن الماضي إلى تسعينات القرن الماضي انخفاض معدلات الإنجاب على نحو أكثر تدرجاً مما حدث في الواقع. وفي المقابل، يبدو أن توقعات عام ٢٠٠٠ بشأن انخفاض معدلات الإنجاب في الآونة الأخيرة كانت أعلى من الواقع (راجع الرسم البياني ٤). وإلى حد ما، لم يكن الانخفاض السريع في معدلات الوفيات متوقفاً أيضاً. فبالنسبة للبلدان الأقل تقدماً على سبيل المثال، لم تتنبأ توقعات عام ١٩٦٣ بالانخفاض السريع في معدلات الوفيات خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠. وتتأثر معدلات الوفيات بمجموعة متنوعة من العوامل، كالابتكار في قطاع الزراعة، وتطوير

واستغلال الفرص المتاحة لفرض ضرائب متكررة على الممتلكات، وتعزيز الامتثال الضريبي (IMF, 2013). وعلى جانب الإنفاق، يمكن للبلدان زيادة الكفاءة من خلال خفض الدعم على الطاقة، وتحسن آليات إدارة الاستثمارات العامة، وترشيد مجموع أجور القطاع العام، بما في ذلك التعليم (IMF, 2014). وسوف تستلزم مواجهة التحديات المالية الناتجة عن الانخفاض السكاني إصلاحات ضخمة. ويرجح أن تختار البلدان حلولاً مختلفة حسب أفضليتها الاجتماعية ورؤيتها بشأن دور الحكومة. غير أنه يتعين على البلدان إعادة التفكير سريعاً من حيث المبدأ فيما يلائمها وما لا يلائمها من حلول لمواجهة قضية الإنفاق المرتبط بشيخوخة السكان في الأجل الطويل. وإذا ما بدأت البلدان في تنفيذ الإصلاحات الآن، فسيتمكنها معالجة هذه القضايا على نحو أكثر تدرجاً ومقبول سياسياً. ■

بينديكت كليمنتس يشغل وظيفة رئيس قسم وكاميل ديبزك وموريشيو سوتو اقتصاديان، وجميعهم يعملون في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى مذكرة مناقشات خبراء الصندوق
2015 IMF Staff Discussion Note 15/21, "The Fiscal Consequences of Shrinking Populations," by Benedict Clements, Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta, and Mauricio Soto.

المراجع:

- Boz, Emine, Dirk Muir, Selim Elekdag, and Joana Pereira, 2015, "Women in the Labor Market and the Demographic Challenge," in Germany: Selected Issues, IMF Country Report 15/188 (Washington: International Monetary Fund).
- Chetty, Raj, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Michael Stepner, Nicholas Turner, Augustin Bergeron, and David Cutler, 2015, "The Relationship between Income and Life Expectancy in the United States," 17th Annual Joint Meeting of the Retirement Research Consortium (Washington).
- Clements, Benedict, David Coady, and Sanjeev Gupta, eds., 2012, The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Frank Eich, and Sanjeev Gupta, eds., 2014, Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Ruud Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen, 2015, Inequality and Fiscal Policy (Washington: International Monetary Fund).
- Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar, and Monique Newiak, 2015, "Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation," IMF Staff Discussion Note 15/02 (Washington: International Monetary Fund).
- Gros, Daniel, and Cinzia Alcidi, eds., 2013, The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe (Brussels: Centre for European Policy Studies).
- International Monetary Fund (IMF), 2013, Fiscal Monitor: Taxing Times (Washington, October).
- , 2014, Fiscal Monitor: Public Expenditure Reforms: Making Difficult Choices (Washington, April).
- Lutz, W., W.P. Butz, S. K.C., W. Sanderson, and S. Scherbov, 2014, "Population Growth: Peak Probability," Science, Vol. 346, No. 6209, p. 561.
- United Nations, 2015, World Population Prospects: 2015 Revision (New York).

السياسات التي تؤثر على العوامل الديمغرافية وأسواق العمل — بما فيها الهجرة: ارتفاع معدلات الخصوبة قد يوازن الآثار الناتجة عن زيادة أعداد المسنين، ولكن تشير التجارب إلى أن السياسات العامة لها قدرة محدودة على التأثير على معدلات الإنجاب. غير أن السياسات العامة قد يكون لها تأثير إيجابي على رغبة الأمهات في العودة إلى العمل مدفوع الأجر أو الدخول في سوق الوظائف. لذلك فقد تكون هناك حاجة إلى سياسات تشجع الأمهات على المشاركة مجدداً في القوى العاملة (من خلال تطبيق خصوم ضريبية أو دعم خدمات رعاية الطفل) وتجنب استخدام بدلات الطفل غير الموجهة، والتي ليس لها سوى تأثير طفيف على معدلات الإنجاب ولكنها مكلفة.

من شأن زيادة الهجرة من البلدان الأصغر سناً والأقل تقدماً إلى البلدان الأكبر سناً والأكثر تقدماً التخفيف من ضغوط الإنفاق

ومن شأن زيادة الهجرة من البلدان الأصغر سناً والأقل تقدماً إلى البلدان الأكبر سناً والأكثر تقدماً التخفيف من ضغوط الإنفاق — على الأقل لحين تقدم المهاجرين في العمر وتقاعدهم. فعلى سبيل المثال، تشير تقديراتنا إلى أن استمرار اتجاهات الهجرة التاريخية من البلدان الأقل تقدماً إلى البلدان الأكثر تقدماً قد يحد من المصروفات المرتبطة بشيخوخة السكان بمقدار نصف نقطة مئوية تقريباً من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢١٠٠ في البلدان الأكثر تقدماً. غير أنه لا ينبغي النظر إلى زيادة أعداد المهاجرين كبديل لإجراء مزيد من الإصلاحات الجذرية في برامج المستحققات — فالهجرة وحدها ليس من شأنها تغيير التوازن بين المزايا العامة التي يتلقاها الأفراد والضرائب التي يدفعونها على مدى عمرهم. ولكن الهجرة قد تتيح للبلدان الوقت لتنفيذ الإصلاحات اللازمة المرتبطة بشيخوخة السكان.

ويمكن للبلدان أيضاً النظر في وضع تدابير بغرض زيادة معدلات المشاركة في القوى العاملة — لا سيما الإناث والعمال الأكبر سناً — للمساعدة في التخفيف من تأثير زيادة أعداد المسنين. وتتضمن هذه التدابير معالجة الاختلافات بين الجنسين في حقوق الملكية ودعوى الميراث وتسجيل الملكية، وتعزيز قدرة المرأة على التخصص في مهنة معينة والحصول على وظيفة وفتح حساب مصرفي، وإصدار قوانين تمنح المرأة الحق في اتخاذ إجراءات قانونية وتوقيع العقود واعتبارها ربة أسرة (دراسة 2015, Gonzales and others). بالإضافة إلى ذلك، من الضروري إزالة الحوافز المالية السلبية التي قد تثني الإناث عن المشاركة في سوق العمل، كفرض الضريبة على دخل الأسرة (وليس على دخل الفرد)، والذي من شأنه رفع المعدل الحدي للضريبة المفروضة على الشخص الثاني في الأسرة الذي يحصل على راتب أو أجر (دراسة 2015, Boz and others). وقد عكفت اليابان مؤخراً على إجراء هذا الإصلاح.

تحسين النظم الضريبية وزيادة كفاءة المصروفات العامة: يستحيل على بلدان عديدة موازنة جميع آثار العوامل الديمغرافية على الإنفاق المرتبط بشيخوخة السكان. وسيكون على هذه البلدان تعزيز نظمها الضريبية وزيادة كفاءة برامج الإنفاق العام بخلاف معاشات التقاعد والصحة.

وعلى جانب الضرائب، قد يتضمن ذلك توسيع وعاء ضرائب القيمة المضافة، وتعزيز فرض الضرائب على الشركات متعددة الجنسيات، وفرض مزيد من الضرائب على الطاقة بغرض تصحيح أسعار الطاقة ومراعاة التكلفة البيئية وغيرها الناتجة عن استخدام الطاقة،