

لغز معاشات التقاعد

المتطلبات الأساسية واختيارات
السياسة في تصميم نظم معاشات التقاعد



نيكولاس بار

The Pension Puzzle
Prerequisites and Policy
Choices in Pension Design
(EI Arabic)

لغز معاشات التقاعد

المتطلبات الأساسية واختيارات
السياسة في تصميم نظم معاشات التقاعد



نيكولاس بار

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٢

رئيس تحرير السلسلة
جيريمي كليفت
إدارة العلاقات الخارجية بصندوق النقد الدولي

تصميم وتنفيذ الغلاف
مسعود اعتمادى وجاك فيديريتشي
وشعبة البيانات بالصندوق

ISBN 1-58906-148-9

ISSN 1020-5098

صدر في مارس ٢٠٠٢

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي،

يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431, U.S.A.

هاتف: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201

بريد إلكتروني: Publications@imf.org

إنترنت: <http://www.imf.org>

تمهيد

تهدف سلسلة "قضايا اقتصادية" إلى إطلاع الجمهور العريض من القراء غير المتخصصين على جانب من البحوث الاقتصادية التي يصدرها صندوق النقد الدولي حول أهم قضايا الساعة. ويتم في العادة استخلاص المادة العلمية التي تحتويها هذه السلسلة من أوراق العمل الصادرة عن الصندوق، وهي دراسات متخصصة يقوم بإعدادها خبراء الصندوق والعلماء الزائرون، وكذلك من الدراسات البحثية المختلفة المتعلقة بالسياسات. وقد قام بإعداد النص لهذا الكتيب تشارلز غاردنر.

ويعتمد هذا العدد من سلسلة "قضايا اقتصادية" على المادة التي تحتويها في الأصل ورقة العمل رقم 00/139 الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. وتتضمن ورقة العمل الأصلية مقتطفات من البحوث المشار إليها في هذه النسخة الموجزة، ويمكن للقراء شراء نسخة منها (بمبلغ ١٠ دولارات) من خدمات النشر والمطبوعات بصندوق النقد الدولي، أو تحميلها إلكترونياً من موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت، وعنوانه: www.imf.org.

بعض التعاريف

نظم معاشات التقاعد الممولة (Funded Pensions): يتم في هذه النظم تسديد مدفوعات التقاعد من صندوق يمثل تراكماً للأصول المالية المتكونة من اشتراكات أعضائها على فترة تمتد سنوات. وقد تكون هذه النظم مدارة من الحكومة أو من القطاع الخاص.

نظم خصم الاشتراكات من المنبع (Pay-as-you-go (PAYG) Systems): علي خلاف نظم معاشات التقاعد الممولة، تؤدي هذه النظم مدفوعات معاشات التقاعد من اشتراكات أو ضرائب جارية. وعادة ما تديرها الحكومات اعتماداً على الإيرادات الضريبية الجارية، ويعتمد حجم المنافع التي تقدمها على الالتزامات أو الوعود التي تقطعها الحكومات على أنفسها.

نظم الاشتراكات المحددة (Defined Contribution Plans): هذه النظم هي حسابات ممولة بأسماء أفراد، ويمعدل اشتراك محدد. ويتمثل معاش التقاعد للفرد المشترك في دفعة مالية سنوية لا يتحدد مقدارها - بالنسبة لعمر متوقع وسعر فائدة محددين - إلا بمقدار ما تراكم من معاش تقاعدي لصالح المستفيد خلال حياته. ويواجه المشتركون في هذه النظم جوانب عدم يقين ترتبط بتباين معدلات العائد الحقيقي على أصول نظم معاشات التقاعد.

نظم المزايا المحددة (Defined Benefits Plans): تسدد نظم المزايا المحددة، التي غالباً ما تدار على مستوى المؤسسات أو الصناعات، دفعة مالية سنوية تعتمد على أجر الموظف المعني ومدة خدمته. وكان المعاش التقاعدي في النظم السابقة يعتمد في الغالب على أجر الموظف في آخر سنة أو آخر بضع سنوات من خدمته. أما الاتجاه الحديث فتعتمد فيه المنافع على متوسط الأجر الحقيقي طوال فترة ممتدة. ووفق أي من الطريقتين، تكون الدفعة المالية السنوية مؤشرة فعلياً بأجر الشخص حتى بلوغ سن التقاعد.

وفي هذه النظم، تتحمل جهة العمل، لا الموظف، المخاطر الأساسية لانخفاض العائد على أصول النظام، وإن كانت تحصل أيضاً على المنفعة الناتجة عن أي زيادة في العائد تتجاوز المستوى المطلوب. وفي الواقع العملي، يتم اقتسام هذه المخاطر (أو المكاسب) على نطاق أوسع، حيث تمتد إلى العاملين الحاليين (الذين قد تعتمد أجورهم بدرجة أو بأخرى على تكلفة نظام معاشات التقاعد التي تتحملها جهة العمل)، وإلى المساهمين والمكلفين الضريبيين (من خلال آثارها على الأرباح)، وإلى العملاء (من خلال آثارها على الأسعار)، بل تمتد إلى العاملين السابقين أو اللاحقين إذا كانت الشركة تستخدم الفوائض المتحققة في بعض الفترات لزيادة معاشات التقاعد في فترات أخرى.

التأمين الاجتماعي (Social Insurance): تكون هذه النظم في العادة مدارة من الحكومة وقائمة على خصم الاشتراكات من المنبع. ويتم اقتسام المخاطر على نطاق أوسع مما يتم في نظم المزايا المحددة التي يديرها القطاع الخاص. ويمكن أن يتحمل النتائج السلبية كل من المتقاعد (من خلال انخفاض المنافع)، والعاملين الحاليين (من خلال زيادة الاشتراكات)، والمكلفين الضريبيين (من خلال الدعم الممول من الضرائب)، والمكلفين الضريبيين في المستقبل (من خلال الدعم الممول من الاقتراض الحكومي).

لغز معاشات التقاعد

تسعى كافة المجتمعات بطريقة أو بأخرى إلى تلبية احتياجات أفرادها الذين يتقدم بهم العمر ويصبحون غير قادرين على التكفل بأنفسهم. ومع تحقيق النمو في البلدان النامية، تواجه تلك البلدان قرارات صعبة تتعلق بتوقيت وكيفية إنشاء نظم معاشات التقاعد اللازمة لاقتصاداتها التي أصبحت أكثر تعقيدا. وهناك قرارات مماثلة تواجه البلدان التي تمر حاليا بمرحلة التحول من التخطيط المركزي إلى مناهج أكثر توجهها نحو السوق. أما في العالم الصناعي، فإن الزيادة السريعة في أعداد المتقاعدين وانكماش قاعدة العمالة المنتجة التي تتولى إعالتهم أصبح خطرا يهدد نظم معاشات التقاعد المعمول بها منذ عهد بعيد والتي ظلت تؤدي الغرض منها على مدار عقود طويلة. وقد أثارت هذه القنبلة الديمغرافية الموقوتة جدلا واسعا حول إصلاح نظم معاشات التقاعد بوجه عام، لا سيما حول ما إذا كان من الضروري أو المرغوب التحول عن نظم معاشات التقاعد الحكومية القائمة على خصم الاشتراكات من المنبع إلى نظم معاشات خاصة أو ممولة من القطاع العام.

ومع العدد الكبير من البلدان المنشغلة حاليا بهذه القضايا، فقد حان الوقت لإجراء مناقشة متعمقة للقواعد الاقتصادية الأساسية التي تستند إليها معاشات التقاعد والمتطلبات التي تطرحها تلك القواعد لإرساء نظم جديدة وتطويع النظم القديمة الناضجة.

ويبدأ التصميم الرشيد للسياسة بالاتفاق على الأهداف المتوخاة ثم مناقشة الأدوات اللازمة لتحقيقها. وبصفة عامة، هناك ثلاثة أهداف تتوخاها جميع نظم معاشات التقاعد:

- توفير الأمن من العوز في سن الشيخوخة؛
- تمهيد توزيع الإنفاق الاستهلاكي على امتداد الحياة، بتحويل جزء من السنوات الأكثر إنتاجية إلى أقل السنوات إنتاجية؛
- جانب يتعلق بالتأمين، وهو توفير متطلبات الحياة للمعمرين.

وبالنسبة لهذه الأهداف المتعارف عليها عموماً، تطورت نظم معاشات التقاعد على ثلاثة مستويات متميزة تعمل بدورها على إبراز أهم الاختيارات التي تنتقي البلدان منها:

- نظام معاشات التقاعد في *المستوى الأول* يهدف في الأساس إلى تخفيف حدة الفقر، وهو نظام إجباري. وقد يتخذ هذا النظام أشكالاً شديدة التباين، رغم أنه عادة ما يدار من الحكومة ويقوم على خصم الاشتراكات من المنبع.
- *المستوى الثاني* هو الذي يكفل تمهيد الاستهلاك على امتداد حياة الفرد. ومن حيث المبدأ، يمكن أن يكون هذا النظام مداراً من القطاع العام أو الخاص، كما يمكن تمويله سلفاً أو بخصم الاشتراكات من المنبع، وقد يكون مندمجاً أو غير مندمج مع المستوى الأول.
- *المستوى الثالث* هو مستوى ممول وطوعي يتيح القطاع الخاص ويقصد به توسيع المجال أمام الاختيارات الفردية.

ويبدأ هذا الكتيب ببحث اقتصاديات نظم معاشات التقاعد، ثم متطلباتها، ثم اختيارات السياسة ذات الصلة. وتتيح اقتصاديات التقاعد البسيطة منظوراً للمتطلبات التي يتعين الوفاء بها حتى يتحقق النجاح لأي نظام، كما تتيح أساساً لوضع قائمة مرجعية منفصلة تتضمن القضايا التي يتعين على صانعي السياسات البت فيها في ضوء قدرات كل بلد وتفضيلاته. ويشتمل القسم الختامي على تلخيص لكيفية تأثر مجموعة الاختيارات المتاحة لكل بلد بمرحلة التنمية التي بلغها.

وهناك ثلاثة استنتاجات أساسية في هذا الصدد. أولاً، يتوقف نجاح جميع نظم معاشات التقاعد، بصرف النظر عن كيفية تمويلها، على وجود حكومة قوية وفعالة. وأهم الاعتبارات في هذا الخصوص هو أن الحكومة يجب أن تدير الاقتصاد بالفعالية الكافية لتوفير النمو الكافي مع تهيئة بيئة تنظيمية قوية.

ثانياً، إن الاختيار الذي يثار حوله جدل واسع والذي يفاضل بين نظام معاشات التقاعد الحكومي القائم على خصم الاشتراكات من المنبع والنظم الممولة (سواء أكانت عامة أو خاصة) هو اختيار ثانوي من حيث الأهمية. فهو أقل أهمية بكثير من قدرة الحكومة على إدارة الاقتصاد بفعالية وتشجيع النمو الكافي في الناتج والحفاظ على أساس مستقر لأي نظام يتم اعتماده لمعاشات التقاعد.

وأخيراً، يتوفر للبلدان، ضمن حدود المتطلبات الاقتصادية، نطاقاً واسعاً من الخيارات بشأن تصميم نظام معاشات التقاعد؛ وفي سبيل إنجاح تلك النظم، يمكن للبلدان بل يتحتم عليها أن تحدد اختياراتها في ضوء خصوصيتها الثقافية والتاريخية وقيمها الوطنية.

اقتصاديات معاشات التقاعد

يقع الكثير من المناقشات المتعلقة بنظم معاشات التقاعد في أحبولة الجدل حول نوع الحوافز المالية الأكثر أماناً أو أسرع نمواً، وما إذا كانت وعود الحكومة مضمونة أكثر من الأصول المملوكة للأفراد أو المقتناة باسمهم، وأي جيل يتحمل أي قدر من تكلفة معاشات التقاعد. ويؤدي النزاع الأيديولوجي إلى زيادة حدة الخط، وتتوه في غمرة ذلك الأساسيات الاقتصادية التي تستند إليها جميع نظم معاشات التقاعد - سواء كانت عامة أم خاصة، أو كانت ممولة سلفاً أم مخصومة من المنبع.

ويتكرر طرح عدة مواضيع في سياق أي محاولة لتدبير الموارد اللازمة للأفراد في المراحل الأخيرة من حياتهم، عندما يصبحون عاجزين عن الإنتاج للوفاء باحتياجاتهم الشخصية. وتتمثل هذه المواضيع في الأهمية المحورية التي تعلق على الناتج القومي حتى تتحقق الاستمرارية لجميع نظم معاشات التقاعد، والمخاطر وجوانب عدم اليقين واسعة الانتشار التي تواجه جميع نظم معاشات التقاعد، وقصور المعلومات المتاحة لتوجيه نظام معاشات التقاعد، سواء كانت الجهة القائمة بإدارته هي الحكومة أم مؤسسة خاصة أم الفرد الذي يتوقع الحصول على منافع في النهاية.

الناتج هو الأساس: يعتبر إنتاج واستهلاك السلع والخدمات أمراً جوهرياً في نهاية المطاف لأي نظام فعال لمعاشات التقاعد.

وهناك طريقتان - وطريقتان فقط - لتأمين أوضاع المتقاعدين في السن المتقدمة. الأولى هي اختزان الإنتاج الحالي لاستخدامه مستقبلاً. وبالنسبة لشخص مثل روبنسون كروزو، الذي كان يعيش وحيداً في جزيرته القاحلة، تعتبر تلك هي الطريقة الوحيدة التي كان بمقدوره استخدامها لتدبير احتياجاته في سن الشيخوخة، لكنها لا تصلح في عالمنا اليوم نظراً لارتفاع تكلفتها وعدم مراعاتها لتغير الاحتياجات أو الأذواق وعدم توفيرها لأنواع عديدة من الخدمات اللازمة كالرعاية الصحية التي تعتبر خدمة حيوية.

وبدلاً من ذلك، يتعين على الأفراد أن يبادلوا الإنتاج الحالي باستحقاق على الإنتاج المستقبلي. ويمكنهم إما ادخار جزء من إيراداتهم لمراكمة مخزون من النقود لشراء السلع والخدمات في وقت لاحق من العمالة الأصغر سناً، أو الاعتماد على وعد من أبنائهم أو جهات عملهم أو الحكومة بتوفير ما يكفيهم من السلع والخدمات في سنوات تقاعدهم. ويؤدي هذان البديلان بطبيعة الحال إلى شكلين شائعين من أشكال نظم معاشات التقاعد. الأول هو النظم الممولة التي تقدم معاشات تقاعدية من الأصول المالية المتراكمة على مدار السنوات. والثاني هو نظم معاشات التقاعد القائمة على الوعود، والتي يتمثل شكلها الشائع في نظم معاشات التقاعد القائمة على خصم الاشتراكات من المنبع والتي تؤديها الحكومات من الإيرادات الضريبية الجارية.

ويعد كل من نظم معاشات التقاعد الممولة والنظم القائمة على خصم الاشتراكات من المنبع استحقاقاً على الناتج المستقبلي، وكلاهما غير ذي قيمة للمتقاعدين إذا كان البلد

المعني لا ينتج ما يكفي من السلع والخدمات للوفاء بتلك الاستحقاقات. فالمتقاعدون لا تهمهم العملة في حد ذاتها، وإنما يهتمهم الحصول على الغذاء والتدفئة والخدمات الصحية والمقاعد في دور العرض السينمائي، وما إلى ذلك. أما النقود فلا معنى لها ما لم تتوفر السلع والخدمات التي تشتري بها.

المخاطر وعدم اليقين: تحيط المخاطر وجوانب عدم اليقين بكل من النظم الممولة الخاصة والنظم الحكومية القائمة على خصم الاشتراكات من المنبع. وتشمل تلك المخاطر على المدى الطويل التغيرات الديمغرافية كالزيادة السريعة في أعداد السكان المسنين، وهو ما يطرح مشكلات خطيرة في الوقت الحالي بالنسبة لمعظم نظم معاشات التقاعد في البلدان الصناعية. أما على المدى القصير فهي تشمل سرقة الأصول المدارة من القطاع الخاص أو سوء إدارتها، أو عدم قدرة الحكومات أو الشركات أو النقابات العمالية على الوفاء بوعودها المتعلقة بمعاشات التقاعد. ويوجه أعم، تشمل جوانب عدم اليقين أيضا التغيرات السياسية والحروب والصدمات الاقتصادية غير المنظورة، كالركود التضخمي (أي الركود المقترن بالتضخم) الذي أسفرت عنه زيادات أسعار النفط في السبعينات.

وتهدد جوانب عدم اليقين هذه مقومات الاستمرار في جميع نظم المعاشات التقاعدية، لأنها يمكن أن تنال من الناتج أو أن تولد تضخم الأسعار أو كليهما. ولما كان العديد من جوانب عدم اليقين ينشأ من مخاطر سياسية، فإن نظم معاشات التقاعد تعتمد جميعها اعتمادا أساسيا على مدى فعالية الحكومة، وإن كان بطرق شتى. وعلى الرغم من أن الحكومات قد لا تفي بوعودها المتعلقة بمعاشات التقاعد، فإن نظمها القائمة على الخصم من المنبع تكون محمية من التضخم بدرجة كبيرة لأن معاشات التقاعد المتضخمة التي تدفعها تكون مغطاة بالعملات المتضخمة التي تحصل عليها عن طريق الضرائب.

وتعد النظم الممولة، سواء كانت عامة أم خاصة، أشد تعرضا لمخاطر التضخم. وتواجه النظم الممولة الخاصة مخاطر إضافية، بما في ذلك عدم كفاءة مديري صناديق التقاعد أو ممارساتهم الاحتياطية، والتقلبات السوقية لقيمة المبالغ التقاعدية المتراكمة التي يجري توظيفها في سوق الأسهم، وقيمة الدفعات السنوية، الأمر الذي يعتمد على متوسطات الأعمار المتوقعة وصحة التوقعات الاكتوارية. ولذلك ينبغي عدم المبالغة في التعويل على الحجة القائلة بأن نظم معاشات التقاعد الممولة تحقق التنوع في المخاطر.

قصور المعلومات لدى المستهلكين: لأنه ما من أحد يمكنه الإحاطة التامة بما يخبئه المستقبل، فإن القائمين على إدارة نظم معاشات التقاعد الحكومية وصناديق التقاعد الخاصة والأفراد يتعرضون جميعا لمشكلة قصور المعلومات. غير أن المشكلة تكون أسوأ في حالة الأفراد الذين يعتمدون على نظم معاشات التقاعد ذات الاشتراكات المحددة، لأن النظم الخاصة معقدة وتقوم على مجموعة كبيرة من المؤسسات والأدوات المالية.

وهناك قصور في فهم كيفية عمل الأسواق المالية، حتى في البلدان الصناعية التي توجد لديها أكثر النظم والخيارات تطورا. فقد ذكر أحد البنوك الرائدة في بريطانيا، على سبيل المثال، أن معظم الناس لا يدركون أن أصول نظم معاشات التقاعد المستثمرة تكون معرضة للخطر إذا لم يرتفع سعرها، ولا يفكرون في المخاطر إلا من حيث السرقة والاحتيال. وحتى في الولايات المتحدة، حيث تعتبر معرفة الجمهور بالأسواق المالية واهتمامه بها كبيرين على نحو غير عادي، خلص أحد المسوح إلى أن أكثر من نصف الأمريكيين لا يعرفون الفرق بين السند وحصّة الملكية.

ويمكن التغلب على جانب من عدم المعرفة لدى المستهلكين عن طريق التوعية العامة. ولكن هناك حدا أدنى من عدم المعرفة لا سبيل إلى التخلص منه، لأنه حتى العارفين بدقائق الشؤون المالية لا يمكن اعتبارهم بالضرورة مستهلكين ملمين بقدر كاف من المعلومات، ولا مفر من وجود درجة من عدم المعرفة المتأصلة لدى المستهلكين. ونظرا لارتفاع التكلفة المحتملة لسوء الاختيار، فإن مشكلة قصور المعلومات تتطلب إخضاع إدارة نظم معاشات التقاعد لتنظيم صارم بغية حماية المستهلكين في هذا المجال الذي يفتقرون فيه إلى المعلومات الكافية لحماية أنفسهم، والذي يكون فيه أقل الناس ثراء هم أقلهم معرفة في معظم الأحيان.



أهم المتطلبات لجميع نظم معاشات التقاعد

يمكن تبسيط العديد من الحجج المتعلقة بتصميم نظم معاشات التقاعد أو إصلاحها عن طريق فصل القضايا التي تتطلب من صانعي السياسات البت في اختيارات مهمة عن القضايا التي تنطوي على متطلبات أساسية تنطبق على جميع النظم.

مواجهة المأزق الديمغرافي: من هذا المنظور يمكن القول بأن هذه المشكلات، حتى المشكلة الصعبة التي يثيرها تزايد أعداد السكان المسنين في البلدان الصناعية، لا تعد مستعصية على الحل. ولكن إلى أن تتم المعالجة الكاملة لكل جوانب الواقع الاقتصادي

المنشئ لهذه الضغوط السكانية، سوف تظل الحلول المقتصرة على مناهج التمويل المختلفة حلولا غير كافية على الأرجح.

وهناك مجموعة متنوعة من السياسات لاحتواء هذه الضغوط السكانية. وأهم هذه السياسات هو زيادة الناتج، الذي يعد السبيل الوحيد لضمان تحويل الاستحقاقات المالية على الناتج المستقبلي إلى سلع وخدمات تكفي لتلبية احتياجات المتقاعدين. وهذه النقطة أساسية - فالناتج هو المتغير المحوري - بينما تعد كيفية تنظيم التمويل اللازم لمعاشات التقاعد نقطة ثانوية. فالقول بأن التمويل قادر بمفرده على حل المشكلات الديمغرافية ما هو إلا أسطورة محضّة.

ويلزم اعتماد سياسات لزيادة إنتاجية كل عامل، فضلا على زيادة عدد العاملين. ويمكن رفع إنتاجية العمالة من خلال تشجيع الاستثمار في معدات رأسمالية أكثر وأفضل، وكذلك في التدريب والتعليم للقوى العاملة. ويمكن زيادة عرض العمالة بتحسين منشآت رعاية الأطفال، واعتماد سياسات ضريبية لا تعاقب من يعمل على أساس عدم التفرغ، ورفع سن التقاعد، واستيراد العمالة بصورة مباشرة، واستيرادها بصورة غير مباشرة عن طريق تصدير رأس المال إلى البلدان التي يتميز سكانها بصغر السن.

وهناك أدلة متباينة وخلافية عما إذا كان التحول إلى نظم معاشات التقاعد الممولة يؤدي إلى زيادة المدخرات والنمو الاقتصادي. فالتحول إلى النظم الممولة قد لا يزيد الادخار، لأنه قد يجعل الأفراد أنفسهم يدخرون مبالغ أقل؛ وإذا زادت المدخرات بالفعل، فلا يمكن القطع بأن الزيادة سوف تستثمر على نحو يزيد من نمو الناتج - إذ أن الهدف من الحسابات المنفردة هو نمو الأصول، وهو أمر يختلف عن نمو الناتج. وفي المقابل، هناك أدلة قوية بشأن حوافز السوق - فجميع نظم معاشات التقاعد يتعين تصميمها بحيث تشتمل على حوافز من شأنها تعزيز عرض العمالة. ويمكن أن يؤدي سوء تصميم نظم معاشات التقاعد - سواء كانت عامة أم خاصة، ممولة أم قائمة على الخصم من المنبع - إلى تثبيط العمل أثناء عمر العمالة وكذلك من خلال التشجيع على التقاعد المبكر. وإزاء التوقعات الديمغرافية الحالية، ينبغي تشجيع نظم معاشات التقاعد على تأخير التقاعد والتأكد من واقعية التصورات الموضوعية للعلاقة الاكتوارية بين الاشتراكات والمنافع.

كذلك يتعين أن تعالج السياسات أعباء المالية العامة التي تواجه الحكومات مع ارتفاع نسبة المتقاعدين. ومن المناهج الممكنة لخفض الإنفاق المستقبلي تخفيض متوسط معاشات التقاعد؛ وهناك منهج آخر هو خفض عدد المتقاعدين. غير أن تخفيض معاشات التقاعد يمكن أن يزيد من حدة الفقر بين المتقاعدين ناهيك عن خلق ضغوط سياسية.

والمنهج الأفضل هو خفض عدد المتقاعدين عن طريق رفع سن التقاعد - وهي سياسة مواتية لأسباب تتعلق بسياسة المالية العامة والسياسات الاجتماعية، لا سيما حيث يتزايد عدد المعمرين بوجه عام. ويهدف هذا المنهج إلى الحفاظ على مستوى الضرائب الحالي أو مستوى مقارب له في مقابل تحميل المتقاعدين أعباء التكيف.

وفيما يتعلق بالنظم الحكومية القائمة على خصم الاشتراكات من المنبع، ما يهم في الواقع هو الإنفاق العام الكلي وليس الإنفاق على معاشات التقاعد بالتحديد. ولذلك فالطريقة الثانية لاحتواء الضغوط على المالية العامة هي خفض نفقات عامة أخرى لزيادة الموارد المتاحة لدفع معاشات التقاعد. ويمكن توزيع أعباء التكيف مع زيادة أعداد السكان المسنين عبر الأجيال المختلفة عن طريق خفض الدين العام في الحاضر ومن ثم خفض مدفوعات الفائدة المستقبلية. ويؤدي هذا إلى توزيع معدلات الضريبة بالتساوي على المتطلبات الحالية والمستقبلية، مع الحفاظ على منافع نظم معاشات التقاعد.

والمنهج الثالث هو تجنب موارد في الوقت الحاضر لمواجهة الإنفاق المستقبلي على معاشات التقاعد. ويعد بناء أرصدة معاشات التقاعد أحد الطرق - وإن لم يكن الطريق الوحيد. ومن أمثلة ذلك بناء فائض في نظام معاشات التقاعد الحكومي القائم على الخصم من المنبع، كما يحدث في الولايات المتحدة وكندا، أو إنشاء صندوق مستقل يمول من إيرادات النفط، كما يحدث في النرويج. ويمكن الجمع بطبيعة الحال بين مختلف المناهج، كأن يتم سداد جزء من الدين حتى يتسنى تمهيد التقلبات في المالية العامة إلى حد ما، مع رفع سن التقاعد لمشاركة المتقاعدين في تحمل بعض الأعباء.

أهم المتطلبات المتعلقة بالقطاع العام: قبل إنشاء أو إصلاح نظام معاشات التقاعد سواء أكان عاما أم خاصا ممولا أم قائما على الخصم من المنبع، يجب أن تكون لدى البلد المعني حكومة مركزية قوية وفعالة وقطاع خاص ناضج بما يتوافق مع النظام الجديد المختار أو خطط الإصلاح. أما دور الحكومة فهو ضمان استمرارية المالية العامة والاستمرارية السياسية للنظام.

ويعد استقرار المالية العامة عنصرا جوهريا لتشجيع النمو الاقتصادي وضمان مقومات الاستمرار للتمويل القائم على الخصم من المنبع. وهو أساسي أيضا لنجاح نظم معاشات التقاعد الخاصة التي يمكن أن تتأثر سلبا بالتضخم غير المتوقع.

ويجب أن يكون النمو الاقتصادي قويا بما يكفي لتدبير الموارد اللازمة لتحقيق هدف محوري لسياسة الحكومة في كل مكان - وهو الارتقاء بمستويات المعيشة العامة. ومن ثم يجب تخفيض الإنفاق العام - بما في ذلك الإنفاق على معاشات التقاعد العامة - إلى مستوى يسمح بنمو القطاع الخاص بالقدر الكافي. وأيا كانت المجادلات بشأن الآثار

الضريبية على النمو، فلا شك في أنه بعد نقطة معينة - تختلف من بلد إلى آخر - تصبح الآثار السلبية لارتفاع الضرائب مدمرة. وقد تجلى هذا على سبيل المثال في ضعف النمو في بلدان التحول الاقتصادي في أواخر عهد الشيوعية.

وعلى الرغم من أن الإنفاق على معاشات التقاعد العامة يجب أن يكون قابلاً للاستمرار على المدى المتوسط والطويل، فإن هذا لا يعني بالضرورة أنه ينبغي تخفيض الإنفاق على معاشات التقاعد العامة إلى الحد الأدنى في المدى الطويل. ومن الواضح أن القواعد الاقتصادية يمكن أن تعمل بكفاءة لدى حكومات ذات أحجام نسبية شديدة التباين، لكن هذا لا يتحقق إلا بقدر استمرار تلك القواعد في حدود قابلة للاستمرار من منظور المالية العامة بشكل عام.

وتتطلب نظم معاشات التقاعد العامة أن تكون الحكومة قادرة على تحصيل الاشتراكات، بينما تتطلب نظم معاشات التقاعد الخاصة أن تكون الحكومة قادرة على إنفاذ الاشتراكات. فالبلد الذي لا يستطيع حتى تنفيذ ضريبة بسيطة على الرواتب لا يمكنه إدارة نظام لمعاشات التقاعد. ومن ثم تصبح القضية هي كيفية تنظيم العمل على تخفيف أعباء الفقر رغم محدودية القدرات المتوفرة على مستوى المالية العامة وفي المجال الإداري.

وتتطلب الاستمرارية السياسية وجود إرادة سياسية قوية بما يكفي لدعم العملية طويلة الأجل التي تستهدف إنشاء نظام معاشات التقاعد أو إصلاحه، وكذلك للحفاظ على الثقة في نظم معاشات التقاعد الخاصة. فالإصلاح واسع النطاق لنظام معاشات التقاعد الوطني أو استحداث نظام جديد حكومي أو خاص ليس حدثاً منفرداً ينتهي بإصدار التشريع المعني. وإنما هو عملية تتطلب التزاماً طويلاً الأجل من الحكومة، سواء لأسباب فنية، هي ضمان إدخال التعديلات اللازمة على مقترحات الإصلاح حسبما تكشف عنه الأحداث، أو لأسباب سياسية، هي الحفاظ على التأييد العام.

ويتطلب الحفاظ على ثقة الجمهور في نظم معاشات التقاعد الخاصة تنظيماً فعالاً من جانب الحكومات للأسواق المالية من أجل حماية المستهلكين في المجالات التي يصعب عليهم حماية أنفسهم فيها نظراً لما تنطوي عليه من تعقيدات شديدة. ويتطلب هذا وجود إجراءات تنظيمية محكمة وجهاز يتألف من أفراد يتمتعون بالقدرة والإرادة اللزمتين لإنفاذ تلك الإجراءات. وتتسم هذه المهمة بالصعوبة البالغة لأن معاشات التقاعد هي أدوات معقدة تتطلب وجود متخصصين في التنظيم من أصحاب المهارات الفائقة الذين يتمتعون بقدرات يثمنها القطاع الخاص بأسعار مرتفعة.

أهم المتطلبات المتعلقة بالقطاع الخاص: يجب على البلدان التي تختار ربط نظم معاشات التقاعد بالأسواق المالية الخاصة والاستثمارات الخاصة أن تكون لديها أولاً أسواق مالية راسخة وأن يتوفر لدى الجمهور والحكومة الفهم الكافي لتلك الأسواق والثقة

فيها. وقد يبدو ذلك أمرا بديهيا، ولكن هناك اعتقاد لا يزال سائدا في بعض البلدان النامية واقتصادات التحول، حتى على المستويات الحكومية العليا، بأن صندوق التقاعد إذا كان "خاصا" وأمواله "مستثمرة"، فمن المحتم تحقيق معدل عائد حقيقي مرتفع.

وتحتاج نظم معاشات التقاعد الخاصة إلى أصول مالية توضع في حيازة صناديق معاشات التقاعد، كما تحتاج إلى أسواق مالية لتوجيه المدخرات إلى أكثر استخداماتها إنتاجية. أما إذا كانت صناديق التقاعد، سواء كانت عامة أو خاصة، تحتفظ بحيازات من السندات الحكومية فقط، فقد يبدو أنها تعالج بذلك مشكلة عدم وجود أصول مالية أخرى. غير أن هذه النظم في واقع الأمر تعتمد على الخصم من المنبع، لأن مدفوعات الفائدة والاسترداد اللاحق يعتمدان على المكلفين الضريبيين في المستقبل. ولا يقتصر سوء فهم هذه النقطة على البلدان الأفقر، فهو واسع الانتشار حتى في الولايات المتحدة.

ونظم معاشات التقاعد الخاصة التي تقتصر على السندات الحكومية لا تقدم مكاسب حقيقية في الميزانية ولا توجيهها للموارد إلى الاستثمار الإنتاجي، كما أنها تقتصر بتكلفة إدارية إضافية كبيرة. ويقال في بعض الأحيان إن نظم معاشات التقاعد القائمة على الدين الحكومي تشجع على تنمية الأصول المالية الخاصة. والواقع أن منشأ الأصول المالية الخاصة هو التقدم في الاقتصاد الحقيقي الخاص (أي وجود أسواق تنافسية، وتحقق الكفاءة في ممارسة الصلاحيات بقطاع الشركات، واتسام النشاط التنظيمي بالفعالية، وما إلى ذلك). وعلى الرغم من أن سوق الدين العام قد تكون سوفا معيارية مفيدة للقطاع الخاص، فإن تجاهل الأولوية المنطقية التي تمثلها تطورات الاقتصاد الحقيقي لا يعود إلا بالضرر على صانعي السياسات.

وهناك حل واضح آخر هو استخدام مدخرات التقاعد الخاصة بالبلدان الفقيرة لشراء أصول مالية في البلدان الغربية. فمثلا، يمكن نقل المدخرات من رومانيا إلى شركات فرنسية أو من بوليفيا إلى شركات أمريكية، ومن ثم التغلب على مشكلة عدم وجود أصول وأسواق مالية محلية. ويذهب الرأي المناهض لهذا المنهج إلى أنه يضحى بنمو الاستثمار المحلي والعمالة المحلية، وهو جانب من الحجة المستخدمة لصالح نظم معاشات التقاعد الخاصة.

وللتغلب على هذه المشكلة، يذهب أحد الآراء إلى أن البلدان الفقيرة ينبغي لها شراء أصول غربية منخفضة المخاطر، على أن توازنها تدفقات رأسمالية غربية داخلية تكون أقدر على التواءم مع الاستثمارات عالية المخاطر. ولكن هل ستكون التدفقات الرأسمالية الغربية الداخلة بالحجم الكافي لموازنة التدفقات الرأسمالية الخارجة؟ ليس من المستغرب أن نجد الأدلة تشير إلى عوامل حقيقية وليست نقدية كمحددات للتدفقات الداخلة. فالبلدان التي لديها أكبر استثمار أجنبي مباشر لكل فرد هي التي تحقق أفضل أداء اقتصادي، كهنغاريا وبولندا على سبيل المثال. وتخضع التدفقات الرأسمالية الغربية

للأرباح المتوقعة وليس للاحتياجات غير الملباة لنظام معاشات التقاعد في البلد الفقير المعني. وهذان العاملان لا رابط بينهما في أحسن الأحوال، بل إن الأرجح هو ارتباطهما بعلاقة عكسية.

ولا يعني أي من هذه الاعتبارات ضرورة الاستبعاد التام لمنهج مبادلة الاستثمارات. فمن المؤكد أن كثيرا من الحجج يؤيد التنوع الدولي الجزئي على الأقل لأصول التقاعد إذا ما توفرت المتطلبات الأساسية للنظم الممولة الخاصة. لكن هناك شكوكا كبيرة تحيط بالرأي القائل بإمكانية تنفيذ نظام لمعاشات التقاعد الخاصة مع عدم وجود أي أصول أو أسواق مالية محلية.

كذلك تعد قدرات القطاع الخاص من الاعتبارات الأساسية في ضوء الأعباء الإدارية الثقيلة التي تنطوي عليها نظم معاشات التقاعد. فالافتقار إلى القدرات اللازمة يهدد بإضعاف عائد الاستثمار الذي يؤول إلى المتقاعدين من جراء التكاليف الإدارية الباهظة. وتمثل هذه القضية شاغلا خاصا في حالة النظم صغيرة الحجم نظرا للتكلفة الثابتة التي تقتزن بإدارة الحسابات المنفردة. وفي أسوأ الحالات، يؤدي قصور القدرات الإدارية إلى تعريض سلامة الصناديق الخاصة للخطر. وحتى إذا توفرت لدى القطاع الخاص قدرات كافية، فهل يكون أفضل استخدام لها هو توجيهها للعمل على إدارة نظم معاشات التقاعد الخاصة؟

وتعد الشفافية مطلبا أساسيا آخر في الأسواق المالية الخاصة. وهي بالغة الأهمية لأسباب سياسية تتمثل في ضمان شرعية الإصلاح ومن ثم إمكانية استمراره من الزاوية السياسية، وكذلك لأسباب اقتصادية باعتبار الشفافية عنصرا ضروريا في نظم التقاعد إذا كانت تسعى لتوجيه مدخراتها نحو أكثر الاستخدامات إنتاجية. وتتطلب نظم التقاعد الخاصة الشفافية بشأن تكاليف تخفيف العبء الضريبي وفي الكشوف المالية السنوية التي تتضمن تفاصيل عن تراكم معاش التقاعد لكل فرد ومعاش التقاعد المتوقع والمصاريف الإدارية ذات الصلة. ويتعين أن تستند تلك الكشوف المالية إلى معايير موحدة حتى يستطيع المستهلكون إجراء مقارنات بسهولة ودقة.



اختيارات السياسة المتاحة للبلدان

بالرغم من كثرة المتطلبات الأساسية اللازمة لجميع نظم التقاعد السليمة، فإن على البلدان البت أيضا في مجموعة من الاختيارات الصعبة - والخلافية في الغالب - بما يتناسب مع قدراتها واحتياجاتها المختلفة. وتطرح الأسئلة التالية بعضا من أهم الاختيارات، لكنها لا تمثل قائمة جامعة بأي حال.

ما هو الحجم الذي ينبغي أن يكون عليه نظام التقاعد من المستوى الأول؟ يدور أحد الأسئلة المحورية حول ما إذا كان يتعين أن يكون نظام المستوى الأول بمثابة ضمان يتاح فقط (أو بصفة أساسية) لمن يحتاجون إليه، أو أن يكون قاعدة تبنى عليها البنود الأخرى التي تدخل ضمن الدخل التقاعدي.

بترتيب تصاعدي، يمكن أن يتخذ المستوى الأول شكل ضمان من الدولة للأفراد المشتركين في نظم التقاعد الخاصة، كما يحدث في شيلي، فلا يحصل على معاش تقاعدي من الدولة إلا أقل الفئات دخلا. ويمكن أيضا أن تمنح الدولة معاشات تقاعدية على أساس قياس الموارد المالية (affluence test)، كما هي الحال في أستراليا. ويضمن قياس الدخل حصول الفقراء على المنافع دون غيرهم، وبذا تنخفض المنافع بسرعة مع زيادة دخل الفرد. وقياس الموارد المالية غرض مختلف، هو ضمان عدم وصول المنافع إلى أيدي الأغنياء، وبذا تنخفض المنافع بسرعة أقل حتى تصل المنافع إلى الفقراء وأصحاب الدخل المتوسط.

ويمكن أن يكون معاش التقاعد من المستوى الأول في شكل أقل صرامة إلى حد ما بحيث يسمح بمعدل موحد (وبذا يصل إلى جميع المتقاعدين). ويمكن أن يكون المعدل الموحد دون خط الفقر (كما هي الحال في العديد من البلدان الفقيرة التي بدأت لتوها في إنشاء نظم لمعاشات التقاعد)، أو مساويا لخط الفقر (كما هي الحال في المملكة المتحدة بوجه عام)، أو أعلى من خط الفقر (كما هي الحال في نيوزيلندا). وأيا كان تصميم نظام المستوى الأول، يمكن ضمان حد أدنى من الدخل في سن الشيخوخة من خلال المساعدات الاجتماعية الممولة من الضرائب للذين لا تكفي دخولهم من جميع المصادر الأخرى لاستبعادهم من عداد الفقراء.

إلى أي حد ينبغي أن ينطوي نظام المستوى الأول على إعادة توزيع الدخل؟ تقل إعادة توزيع الدخل كلما انخفض معاش التقاعد وازداد التناسب بين الاشتراك والمنافع المقدمة. ولا تؤدي معاشات التقاعد المتناسبة تناسبا دقيقا مع الاشتراكات إلى إعادة توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء إلا بقدر ما يمكن أن يعيش الأغنياء أطول من الفقراء. ويمكن تحقيق هذا التناسب إما بتمويل معاشات التقاعد ذات المعدل الموحد باشتراكات

ذات معدل موحد أو يجعل معاش التقاعد والاشتراكات متناسبين مع الإيرادات. وتكون إعادة توزيع الدخل أكبر في نظام معاشات التقاعد ذات المعدل الموحد الذي يعتمد في تمويله على اشتراكات تتناسب مع الإيرادات، بل وتزداد إعادة التوزيع أكثر من ذلك في نظام معاشات التقاعد ذات المعدل الموحد الذي يمول من الضرائب العامة التصاعديّة. ويدعو أصحاب المنهج التحرري إلى قصر العضوية الإلزامية على نظام التقاعد من المستوى الأول، على ألا يتجاوز ذلك مستوى التخفيف من حدة الفقر. وبالرغم من معارضة أصحاب المنهج التحرري لفكرة الإلزام، فإن بمقدورهم تبرير هذا القدر المحدود منه على أساس أن اختيار الفرد عدم التأمين يمكن أن يولد تكاليف يتحملها الآخرون - أي المكلفون الضريبيون إذا استخدمت المساعدات الاجتماعية في إنقاذه من مغبة اختياره، والأسرة إذا تعرضت للحرمان الشديد بسبب هذا الاختيار، أو المجتمع الأوسع إذا لجأ هذا الفرد إلى الجريمة. ويقوم هذا المنهج على العضوية الإلزامية في نظام يمثل حداً أدنى لمعاشات التقاعد من المستوى الأول، إضافة إلى نظام خاص (طوعي) من المستوى الثالث.

هل ينبغي أن يكون هناك مستوى ثانٍ لنظام معاشات التقاعد؟ يكفل معاش التقاعد من المستوى الثاني توزيع الاستهلاك بدرجة أقرب إلى التساوي بين سنوات العمل وسنوات التقاعد. ويمكن التعبير عن الرأي المؤيد لوجود نظام إلزامي من المستوى الثاني بعدد من الطرق. فهو قد يكون بمثابة نظام أبوي له ما يبرره، أو نظام لا بد منه لأن الجيل الأصغر الذي يفتقر إلى المعلومات الكافية سوف يتخذ قرارات غير سليمة من منظور احتياجاته على امتداد الحياة، أو لأنه يحقق التأمين من الأحداث غير المتوقعة، أو لأن وجود نظام سخي من المستوى الأول يكفل اجتناب الخطر المعنوي (فإذا كان هناك حد أدنى من الضمان، لن يتوفر لأصحاب الدخل المنخفض حافزاً كافياً لتدبير احتياجاتهم على أساس طوعي).

ويحبذ المذهب الفردي اتباع نظام خاص (طوعي) من المستوى الثالث، بينما يحبذ المذهب الأبوي تمهيد الاستهلاك على أساس إلزامي. وإذا كان لا بد من وجود قدر من التمهيد الإلزامي للاستهلاك، فإن السؤال التالي هو ما إذا كان ينبغي تطبيق الإلزام بما لا يتجاوز حداً أقصى معيناً، وإذا كان الأمر كذلك فما هو هذا الحد الأقصى؟

هل ينبغي أن يكون نظام المستوى الثاني قائماً على الخصم من المنبع أم يكون نظاماً ممولاً؟ تم في الولايات المتحدة دمج نظامي معاشات التقاعد من المستويين الأول والثاني في نظام واحد يدار بصفة أساسية على أساس خصم الاشتراكات من المنبع. وفي كندا، يوجد نظام عام من المستوى الأول يوفر تخفيفاً لحدة الفقر، ونظام إلزامي عام قائم على الخصم من المنبع يتيح تمهيد الاستهلاك. أما في بلدان أخرى، بما فيها أستراليا وعدة بلدان في أمريكا اللاتينية، فهناك نظم ممولة إلزامية من المستوى الثاني يديرها القطاع الخاص. ولدى المملكة المتحدة نظام مختلط؛ فالنظام الأساسي الحكومي ذو المعدل الموحد هو نظام إلزامي، وما عدا ذلك يتعين إما الاشتراك في النظام

الحكومي المرتبط بالإيرادات (وهو نظام قائم على الخصم من المنبع) أو الاشتراك في أي نظام مهني معتمد (خاص ممول وكثيرا ما يكون محدد المنافع) أو الاشتراك في حساب ممول منفرد.

هل ينبغي أن يكون نظام المستوى الثاني باشتراكات أو منافع محددة؟ القضية
هنا هي درجة اقتسام المخاطر التي ينبغي توخيها. فالحسابات الممولة المنفردة تترك الفرد في مواجهة معظم المخاطر، لا سيما المخاطر الناشئة عن الفروق في أداء صناديق معاشات التقاعد. وقد يتعرض الفرد أيضا لمخاطر التضخم، وإن كانت هذه المخاطر يمكن اقتسامها جزئيا أو كليا مع المكلفين الضريبيين إذا كانت الدولة تتيح التأشير. وغالبا ما تكون النظم المهنية (التي توجد بكثرة في المملكة المتحدة) ذات منافع محددة، ومن ثم يجري اقتسام المخاطر فيها على نطاق أوسع.

هل ينبغي أن يكون نظام المستوى الثاني مدارا من الحكومة أم القطاع الخاص؟
كما عرضنا بالنقاش تواء، تتولى الحكومة في بعض البلدان إدارة نظام المستوى الثاني، ومثال ذلك النظم القائمة على الخصم من المنبع في الولايات المتحدة وكندا. وفي سنغافورة، تتولى الحكومة إدارة صندوق الادخار، وهو أحد أشكال نظام الادخار الإلزامي. وهناك بلدان أخرى عديدة، بما فيها أستراليا وشيلي، تتبع نظاما من المستوى الثاني يديرها القطاع الخاص.

هل ينبغي السماح بالخروج من الترتيبات التي تديرها الدولة؟ إن نظام المستوى الأول - الذي يقوم على إعادة توزيع الدخل - هو نظام إلزامي بحكم تعريفه. وفيما عدا ذلك يكون السؤال هو ما إذا كان ينبغي السماح بالاختيار بين تمهيد الاستهلاك من خلال نظام تقاعد حكومي أو من خلال ترتيبات خاصة. وفي المملكة المتحدة، يمكن اختيار الخروج من النظام الحكومي المرتبط بالإيرادات والاستعاضة عنه بالاشتراك في نظام خاص. أما في الولايات المتحدة وكندا فالعضوية إلزامية في النظام الحكومي المرتبط بالإيرادات.

إلى أي حد تساعد الدولة في تأشير معاشات التقاعد؟ متى تقاعد الشخص، تصبح معاشات التقاعد القائمة على دفعات مالية سنوية عرضة للتضخم غير المتوقع. ولذلك فإن إحدى المسائل المهمة المتعلقة بتصميم النظام هي المدى الذي ينبغي أن تصل إليه الحكومة في حماية المتقاعدين من التضخم ومن خلال أي آلية. ويقدر مشاركة الحكومة، بقدر ما يتم إدخال عنصر غير ممول في النظم الممولة.

وهذه القائمة أبعد ما تكون عن حصر جميع الأسئلة التي يمكن إثارتها. فمثلا، كيف ينبغي أن تكون المعاملة الضريبية للاشتراكات المدفوعة في نظام المستوى الثالث: هل ينبغي أن تحصل هذه المدخرات على امتيازات ضريبية؛ وهل ينبغي قصر تلك الامتيازات على المدخرات الموجهة لسن الشيخوخة، أم ينبغي مدها لتشمل أغراضا أخرى كالتأمين على الحياة أو شراء المساكن أو التعليم؛ وما هو الشكل الذي ينبغي أن تتخذه أي امتيازات ضريبية يتم منحها؟



الاستنتاجات

يعتبر تصميم نظام معاشات التقاعد مسألة خلافية. وينصب الخلاف بالتحديد على مجموعتين من القضايا، وهما ما إذا كان ينبغي أن يكون معاش التقاعد الحكومي في المستوى الأول الإلزامي القائم على الخصم من المنبع معاشا يمثل الحد الأدنى أم معاشا كبيرا، وكيف ينبغي تنظيم المستوى الثاني - وبالتحديد هل ينبغي أن يكون إلزاميا وخصوصا وممولاً وقائماً على اشتراكات محددة؟

وببحث هذه القضايا تبرز الاستنتاجات التالية:

إن أهم متغير هو فعالية الحكومة، وهو شرط أساسي لحسن سير نظم التقاعد أيا كانت كيفية تنظيمها. فالحكومة لا يمكن إبعادها عن هذا المجال. وبصفة أساسية، يجب على الحكومة إدارة الاقتصاد بما يساعد على نمو الناتج. وإذا كانت نظم التقاعد عامة، كان على الحكومة بث الثقة في أنها سوف تفي بما قطعته من وعود. وبالنسبة للنظم الخاصة، يتعين على الحكومة أن تحتفظ بإطار تنظيمي يضمن مستوى مرتفعا من المعايير الاستثنائية والشفافية في أسواق رأس المال الخاص. ويتطلب هذا العنصر الأخير أن تتوخى الحكومة اليقظة المستمرة، وهو ما تعلمته الولايات المتحدة من انهيار شركة الطاقة الأمريكية العملاقة "إنرون" في أواخر ٢٠٠١.

ومن منظور اقتصادي، يعد الفرق بين خصم الاشتراكات عند المنبع والتمويل فرقا ثانويا. وقد تكون هناك فروق مهمة تتعلق بالاقتصاد السياسي، الأمر الذي يعتمد على السياق القطري والتاريخي. فالبعض يذهب، مثلا، إلى أنه من الأيسر معالجة المشكلات السياسية المقترنة برفع سن التقاعد في وجود نظام خاص لمعاشات التقاعد. وعلى العكس من ذلك، يرى آخرون أن النظام الحكومي الذي يجمع بين تخفيف حدة الفقر وتمهيد الاستهلاك، باحتضانه للناخبين من الطبقة المتوسطة، سوف يحتفظ بالدعم الانتخابي. وأيا كانت الحجج السياسية، فإن مكاسب الرفاهية الاقتصادية الناتجة عن كل نظام في مقابل الآخر هي مكاسب غير مؤكدة. وليس ذلك بالأمر المستغرب، لأن الخصم من المنبع والتمويل ما هما إلا آليتان ماليتان مختلفتان لتنظيم الاستحقاقات على الناتج المستقبلي.

يمكن تحقيق مجموعة معينة من الأهداف بطرق مختلفة - فهناك عدة طرق للقيام بأي عمل. ومن ثم فلا يوجد تناظر تام بين الأدوات والأهداف. ولناخذ نظاما من بين أهدافه التمهيد الإلزامي للاستهلاك مع قدر من إعادة توزيع الدخل وتجميع المخاطر. فالولايات المتحدة تحقق هذا الهدف من خلال نظام حكومي إلزامي قائم على الخصم من المنبع يجمع بين تخفيف حدة الفقر وتمهيد الاستهلاك. أما المملكة المتحدة فتحقق هدفا مشابها إلى حد كبير لنسبة مرتفعة من المتقاعدين عن طريق الجمع بين نظام حكومي بمعدل موحد يقوم على الخصم من المنبع ويوفر معاشا تقاعديا مساويا عموما لخط الفقر، ونظم مهنية ممولة تقدم منافع محددة ويديرها القطاع الخاص.

وكبديل آخر، لناخذ نظاما من بين أهدافه التمهيد الإلزامي للاستهلاك مع توفير شبكة أمان اجتماعي. والهدف في مثل هذا النظام هو الفصل الواضح بين تمهيد الاستهلاك وتخفيف حدة الفقر، فلا تتم إعادة توزيع الدخل إلا من خلال مكون تخفيف حدة الفقر. وتسعى شيلي لتحقيق هذه المجموعة من الأهداف باستخدام حسابات ممولة منفردة تنافسية يديرها القطاع الخاص، مع ضمان محدود من الحكومة. وتحقق السويد أهدافا مشابهاة إلى حد كبير من خلال نظام حكومي باشتراكات محددة يقوم على الخصم من المنبع ويوفر شبكة للأمان الاجتماعي. ويشتمل النظام السويدي على عنصر تضامن، حيث تحسب سنوات رعاية الأطفال ضمن سنوات الاشتراك. وفيما عدا ذلك، نجد أن النظام السويدي المدار من القطاع العام يماثل في أهم جوانبه الترتيبات المعمول بها في شيلي.

هناك العديد من الخيارات الممكنة فيما يتعلق بتصميم نظام معاشات التقاعد.

فليس المهم هو التأكيد على عدم وجود نظام واحد يناسب الجميع، بل على وجود العديد من الخيارات المتنوعة التي تتوقف على وجود حكومة فعالة. ففي بولندا وهنغاريا على سبيل المثال - وهما بلدان متقدمان في التحول عن التخطيط المركزي - تتوفر القدرات اللازمة للإصلاحات المتطورة التي يقترحانها، علما بأن بولندا قد أحرزت تقدما سريعا في هذا الصدد.

- ينبغي ترشيد نظام معاشات التقاعد الحكومي وليس تقليصه. فيمكن أن يكون معاش التقاعد أصغر، كما هو الحال في شيلي حيث يأخذ شكل حد أدنى من الضمان، أو أن يكون قريبا من خط الفقر كما في المملكة المتحدة، أو أن يكون أكبر كما في الولايات المتحدة. ويمكن أيضا أن يكون مقيسا بالدخل (شيلي)، أو مقيسا بالموارد (أستراليا)، أو له معدل موحد (نيوزيلندا)، أو مربوطا ربطا جزئيا بالإيرادات (الولايات المتحدة)، أو ربطا كليا بها (السويد). وفي البلدان

الأفقر، تشير قيود المالية العامة إلى الحجم الصغير نسبيا لنظم معاشات التقاعد الحكومية؛ ومع زيادة ثروة البلدان يتسع أمامها نطاق الخيارات.

- يمكن تمهيد الاستهلاك من خلال نظام حكومي قائم على الخصم من المنبع (السويد)، أو نظام حكومي ممول (سنغافورة)، أو مزيج من النظام الحكومي القائم على الخصم من المنبع والنظام الخاص الممول (المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة)، أو من خلال نظام تتولى إدارته بالكامل تقريبا مؤسسات خاصة (شيلي وأستراليا). وقد تكون هذه النظم مهنية بمنافع محددة (وهو الغالب في المملكة المتحدة)، أو فردية باشتراكات محددة (أستراليا). وفي الاقتصادات النامية، غالبا ما تكون أسواق رأس المال أقل تطورا، والقدرات التنظيمية أضعف، والسكان أقل إماما بالمعلومات. ومع التنمية الاقتصادية والمؤسسية يتسع أمامها نطاق الخيارات.

غير أن اتساع نطاق الخيارات لا يعني أن باستطاعة البلدان الاختيار والمزج كيفما تشاء.

- فالبلدان التي تطبق نظما متطورة تقوم على خصم الاشتراكات من المنبع، والتي تواجه زيادة في أعداد السكان المسنين بها، ينبغي لها اعتماد مجموعة من السياسات تعالج المشكلات المرتبطة بهذا النوع من التمويل. وأهم السياسات في هذا الصدد هي العمل على زيادة الناتج والحد من سخاء هذه النظم، عن طريق رفع سن التقاعد مثلا. كذلك يمكن أن يكون التمويل المسبق عنصرا في مزيج السياسات المعتمد.

- والبلدان التي تطبق نظما كبيرة غير قابلة للاستمرار تقوم على خصم الاشتراكات من المنبع لا يوجد أمامها الكثير من الخيارات. فالحل الوحيد هو جعل النظام القائم على خصم الاشتراكات من المنبع نظاما قابلا للاستمرار، وذلك بتخفيض المنافع أو زيادة الاشتراكات أو مزيج منهما. ولما كانت تكلفة خصخصة نظم الخصم من المنبع تزداد مع تضخم النظام، فإن جعل النظام قابلا للاستمرار يعد أمرا أساسيا بغض النظر عما إذا كان صانعو السياسات يرغبون في المضي بقوة صوب اعتماد ترتيبات ممولة خاصة.

- والبلدان ذات القدرات المؤسسية شديدة المحدودية لا يوجد أمامها الكثير من الخيارات هي أيضا. وهناك طابع تصاعدي واضح في هذا الصدد. ففي أفقر البلدان، وهي الأضعف من حيث القدرات الإدارية، تكون القضية هي كيفية تنظيم تخفيف حدة الفقر؛ ومع تزايد الطاقة الضريبية، ربما تكون الخطوة التالية هي إدخال نظام معاشات تقاعد للمواطنين ممول من الضرائب؛ ومع نمو القدرات

الإدارية في القطاع العام يمكن تنفيذ نظام قائم على الاشتراكات؛ ومع تزايد الدخل ونمو القدرات الإدارية في القطاع الخاص، تصبح نظم التقاعد الخاصة من الخيارات المطروحة.

- أما البلدان ذات النظم العامة الصغيرة والقدرات الإدارية العامة والخاصة القوية نسبيا، فيتوفر لها أوسع نطاق من الخيارات الممكنة. وفي حالة استيفاء المتطلبات الأساسية الموضحة آنفا، يكون خيار الموازنة بين ترتيبات الخصم من المنبع والترتيبات الممولة خيارا حقيقيا أمامها. ونظرا لعدم وجود سياسة مهيمنة من المنظور الاقتصادي، فإن أفضل خيار أمام هذه البلدان هو الخيار الأكثر اتساقا مع اعتبارات الاقتصاد السياسي التي يقوم عليها الإصلاح الفعال، وهو ما يعتمد بدوره على خصوصيات كل بلد على حدة.



سلسلة قضايا اقتصادية

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu . 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
 20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better*. Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
 21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
 22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
 23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
 24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
 25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
 26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
 27. *Tax Policy for Developing Countries*. Vito Tanzi and Howell Zee. 2001.
 28. *Moral Hazard: Does IMF Financing Encourage Imprudence by Borrowers and Lenders?* Timothy Lane and Steven Phillips. 2002.
 29. *The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*. Nicholas Barr. 2002

نيكولاس بار هو عضو قديم بهيئة التدريس في قسم الاقتصاد بكلية لندن للاقتصاد، ومؤلف العديد من الكتب والمقالات عن اقتصاديات دولة الرعاية. وقد عمل فترة أيضا في البنك الدولي (وكان آخر مهماته العمل كمؤلف رئيسي لتقرير التنمية العالمية الصادر في عام ١٩٩٦ بعنوان زمن التخطيط المركزي إلى السوق: World Development Report 1996: (From Plan to Market). كما عمل باحثا زائرا في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي في ربيع عام ٢٠٠٠.

