



التغير الديموغرافي والأنظمة التقاعدية

تواجه أنظمة التقاعد الوطنية حالياً عدد من التحديات الهامة. من بينها، تحدي التغير الديموغرافي متعدد الوجوه بما في ذلك تراجع معدلات الخصوبة وزيادة طول العمر وتغير أنماط الهجرة وتطور الهياكل العائلية. ينظر إلى التغير الديموغرافي بشكل شائع على أنه تهديد للديمومة المالية لأنظمة التقاعد. بالإضافة إلى ذلك، أظهر الانكماش الاقتصادي الحالي حقيقة أن الضغوط المالية يرجع سببها إلى التغير الديموغرافي. يدرس هذا العدد من إضاءات على السياسات الاجتماعية، تحدي التغير الديموغرافي كمؤثر على الأنظمة التقاعدية ويوضح إمكانية التأقلم مع مواجهة هذا التحدي.

هانس هورست كونوليفسكي، الأمين العام للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

آثار السياق الديموغرافي على الأنظمة التقاعدية

ضرورة تأقلم الأنظمة التقاعدية مع التغييرات الديموغرافية.

- هذا العدد:
- لمحة حول السياق الديموغرافي وتوضيح أثره على أنظمة التقاعد.
 - تفحص خيارات الإصلاح المختلفة المتاحة لمعالجة تحدي التغير الديموغرافي في الأقاليم الأكثر والأقل تطوراً.
 - تسليط الضوء على أن ديمومة الأنظمة التقاعدية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الديمومة الاجتماعية إلى جانب الديمومة المالية.
 - التركيز على دور الدولة في تأمين الحاكمية الجيدة و دورها في خلق منهج شامل للإصلاح.

ارتفعت معدلات توقع الحياة عند الولادة في معظم الدول، حيث ارتفعت عالمياً إلى ما يزيد عن 20 عاماً منذ خمسينات القرن الماضي. إتبعته معدلات توقع الحياة عند عمر الـ 60 النمط نفسه، حيث ارتفعت ما يقارب 5 سنوات. وبدورها، انخفضت معدلات الخصوبة عالمياً، إذ تقترب العديد من الدول إلى معدل الإحلال مسجلاً 2.1 طفل لكل امرأة. وعلى الرغم من الاختلافات الإقليمية والوطنية الكبيرة المعتادة يتشابه الاتجاه العام لهذه التوجهات.

فهذه التوجهات تحمل أثر مباشر على الأنظمة التقاعدية. فالعديد من الدول تشهد نمو للسكان النشطين يصل إلى السالب أو قريب من الصفر. وفي الوقت نفسه، يشهد عدد المستفيدين من الأنظمة التقاعدية تزايداً ملحوظاً مؤدياً بدوره إلى مشاكل مالية كبيرة.

- عام 2010، هناك 740 مليون شخص وصلوا سن الـ 60 أو أكثر، هذا الرقم سيرتفع ليصل إلى 2 بليون شخص بحلول عام 2050.
- عام 2010، 64% ممن هم في سن الـ 60 أو أكثر يعيشون في المناطق الأقل تطوراً؛ هذه النسبة سترتفع لتصل إلى 79% بحلول عام 2050.
- عام 2009، سجلت الإناث 55% من الأشخاص البالغين سن الـ 60 أو أكثر.
- عام 2010، هناك 100 مليون شخص قد بلغوا سن الـ 80 أو أكثر، هذا الرقم سيرتفع ليصل إلى 400 مليون بحلول عام 2050.
- عام 2009، معدل توقع الحياة ما بين النساء اليابانيات عند سن الـ 60 سجل ارتفاعاً وصل 28 عاماً.
- عام 2009، معدل توقع الحياة ما بين رجال في كوستا ريكا عند سن الـ 60 سجل ارتفاعاً وصل 22 عاماً.
- عام 2009، كان معدل الخصوبة في النيجر هو 7 في حين أنه كان 1.3 في ألمانيا.

الإطار السياسي والإقتصادي

تمثل أنظمة التقاعد التزامات طويلة الامد والتي تستدعي درجة معينة من الاستقرار. ومع هذا، فقد شهدت السنوات الاخيرة العديد من الاصلاحات في الأنظمة التقاعدية، وقد ادت الفترة الحالية من عدم الاستقرار الاقتصادي إلى المزيد من التغييرات، التي تم التعامل معها كحالة طارئة. لهذا قامت دول معينة باصلاح انظمتها التقاعدية عدة مرات في فترة زمنية قصيرة. بينما دول اخرى، لم تشرع بأي إصلاح جذري، وكما انتظروا أكثر كلما اصبحت عملية الاصلاح أصعب. أما الحكومات التي اعتمدت على زيادة الانتاجية أو على التطور في النمو الاقتصادي لاستعادة الاستقرار طويل الامد لانظمتهم التقاعدية فقد واجهت الآثار السلبية للأزمة، فبالنسبة للعديد، هناك اعتراف حالي بأن النمو الاقتصادي منفرداً غير كافي لمواجهة التحديات المالية للتغير الديموغرافي.

من الجلي أن ظروف سوق العمل لديها تأثير كبير على الرواتب التقاعدية حيث ستكون الأنظمة التقاعدية في وضع مالي أفضل إذا كان هناك نسبة أكبر من السكان الذين ممن هم في سن العمل، يعملون ويؤدون اشتراكاتهم. لكن الكثير من الشباب يواجهون صعوبات ومشاكل في ايجاد عملهم للمرة الأولى، فهناك اعداد كبيرة من العاطلين عن العمل الذين لا يدفعون الاشتراكات وهناك العديد من الرجال والنساء الذين تركوا سوق العمل بسبب المشاكل الصحية أو نقص المؤهلات أو صعوبة التنقل الخ. بينما يميل العاملون الأكبر سناً بالمطالبة بالحصول على رواتبهم التقاعدية فور وصولهم إلى الحد الأدنى من العمر المؤهل للإستحقاق.

المساواة الجذرية والهيكل العائلي الجديدة والهجرة

تم تصميم الأنظمة التقاعدية في مرحلة زمنية كانت فيها العائلات تتكون من زوج في عمل يتقاضى عنه أجراً وأم تعمل كربة منزل تعتني بأطفالها (أي نموذج المعيل الذكري). تستمر العديد من الأنظمة التقاعدية بعكس هذه التركيبة لتوفر على سبيل المثال حصة من راتب الوفاة للزوجة الأنتى فقط. لكن الهياكل العائلية قد تغيرت بشكل جذري. قد اضعف التحضر العلاقات الأسرية إلى حد بعيد، إذ أصبح ليس بالضرورة أن يلتحق الوالدين بأبنائهم عند تنقلهم للبحث عن فرص عمل. في الوقت نفسه، أصبح تواجد جيل رابع في العائلة ذاتها شيء شائع. في حين أنه في الدول التي ينتشر بها مرض نقص المناعة المكتسبة والايذز تتم تنشئة الأطفال من قبل اجدادهم.

ومع حقيقة أن النساء تعمّر لفترة أطول من الرجال، أصبح من المهم دراسة أثر نوع الجنس على الأنظمة التقاعدية. فالعديد من النساء

لديهن راتب تقاعد وفاة ضئيل للعيش منه. وفي حين أن هناك أعداد متزايدة من النساء اللواتي يعملن ويحصلن على حقوقهن التقاعدية الخاصة بهن ولكن الإنقطاع عن العمل وانخفاض الأجور في العديد من الحالات، تعني استحقاقهن بشكل عام لرواتب تقاعدية اقل بكثير من الرجال.

ومع إزدياد معدلات الهجرة في العقود الأخيرة. تمكن العمال المهاجرون كمشركون جدد، من التحسن النسبي في معدلات الإعالة للأنظمة المشتركة فيها على المدى المتوسط. أما على المدى البعيد، فإنهم يستحقون منافع يتعين على تلك الأنظمة تمويلها.

خيارات الإصلاح المختلفة لمواجهة التحديات الديموغرافية

ضمان استدامة الأنظمة القائمة على المنافع المحددة

خضعت الأنظمة القائمة على المنافع المحددة إلى العديد من التغييرات، التي يحتمها في أغلب الأحيان الإطار الديموغرافي. عدلت الاصلاحات المعيارية العديد من العوامل التي تحدد الأنظمة التامنية التي تعتمد على تأدية المنافع عند استحقاقها: قيمة الاشتراكات والمنافع، وسن التقاعد، الخ. يمكن رفع معدلات الاشتراك (بالنسبة لتلك التي لم تصل بعد، مستويات الحد الأقصى) من أجل تغطية التكاليف المتزايدة. ومع ذلك، غالباً ما تضع الدول تدابير للحد من هذه التكاليف. يمكن أن "تخفف" المنافع بطريقة أكثر أو أقل مباشرة، على سبيل المثال من خلال تغيير شروط الاستحقاق (لجعلها أكثر صرامة) أو عن طريق تغيير القواعد التي تحكم سخاء الرواتب التقاعدية. هناك اتجاه ملحوظ لربط مقدار المنافع على نحو وثيق مع نسب الاشتراكات.

إعادة النظر في الحسابات الفردية

هناك تأثير للديموغرافيا أيضاً على الأنظمة القائمة على الاشتراكات المحددة. ومع ذلك، هذا ليس هو السبب الرئيسي الذي أدى في عدد من الدول لإصلاح أنظمة حساباتهم الفردية. وعلى نحو أكثر دقة، فإن هذه الأنظمة لم ترق إلى مستوى التوقعات. وعلى وجه الخصوص، لم تكن قد أدت إلى ارتفاع معدلات التغطية، ولم تثبت أنها أقل كلفة من حيث التكاليف الإدارية مقارنة بالأنظمة التي حلت محلها، والمنافع التي تقدمها غالباً ما تكون شحيحة جداً. لا يعتمد مقدار المنافع فقط على عوائد الاستثمارات وإنما أيضاً على الاشتراكات. وهذه الأخيرة غالباً ما تكون غير كافية لأن معدلات الاشتراكات يتم تحديدها عند مستوى منخفض نسبياً. بدأت الموجة الأولى من الإصلاحات (التي تعرف أحياناً باسم "إصلاح الإصلاح") قبل بضع سنوات، كما هو الحال في التشيلي. ومع ذلك، فإن الحاجة إلى اتخاذ التغييرات الديموغرافية في الاعتبار يؤدي لبعض التغييرات، وبصفة خاصة، يأتي تخفيض الدفعات السنوية لتأخذ في الاعتبار زيادة طول العمر. قامت التشيلي بتغيير جدول الوفيات لحساب الرواتب التقاعدية في عام 2004. وقد عدلت سويسرا تشريعاتها المتعلقة بصندوق التأمين المهني عدة مرات، وخفضت معدلات الاشتراك.

أدت الأزمة إلى تسارع وتيرة الإصلاحات

إن الأزمة الإقتصادية غير مؤكدة النتائج، أدت إلى تسارع وتيرة الإصلاحات. في حين تساعد الأنظمة التقاعدية القائمة على تأدية المنافع عند استحقاقها في العمل كداعم إجتماعي، ولكن هذا كثيراً ما كان على حساب تمويل تلك الأنظمة، مما خلق حاجة

مع كبار السن؛ وإلا، فإن العديد من المؤمن عليهم سيتعرضون لخطر أن يصبحوا "كبار السن للعمل، صغار السن للتقاعد". إن التغيير في الاتجاه هو الخطوة الأولى نحو الاستجابة للتحديات الديموغرافية.

كفاية وشمولية الأنظمة التقاعدية

لم يعد باستطاعة صناع القرار في الدول النامية بصفة عامة وفي إفريقيا بصفة خاصة أن يتجاهلوا حقيقة أن الغالبية العظمى من كبار السن لديهم غير مشتركين في أي نظام تقاعدي وبالتالي فإنهم لا يحصلون على رواتب تقاعدية. ومن الممكن لأنظمة التقاعد غير القائمة على الاشتراكات أن تقدم إجابة في هذا المضمار، نظراً للتغيرات في الهياكل العائلية ومحدودية الموارد المالية للعديد من الأسر الفقيرة. وقد تختلف هذه الأنظمة في هيكليتها، وقد تكون قائمة على الحالة المادية للمجتمع أو قد توفر حماية شاملة، حيث توفر منفعة موحدة للجميع أو توفر مبلغ على أساس الدخل أو التكوين الأسري. وتأثير كلاهما على الحد من الفقر وتأثيرهما غير المباشر على الاقتصاد يبدو إيجابياً للغاية. ففي أمريكا اللاتينية تعتبر إضافة الدعامات الأساسية الممولة من الضرائب (الدعم صفر) والتي تستهدف توفير حد أدنى شامل للجميع مضمون من الراتب التقاعدي، أنباء طيبة بالنسبة لجميع مستحقي تلك المنافع، والعديد من الذين تم استبعادهم من النظام القائم على الاشتراكات.

هناك قضية رئيسية أخرى في الدول المتقدمة، ألا وهي كفاية المنافع المقدمة. إذ أن عدد قليل من الأنظمة لديها أهداف خاصة بمعدل الإحلال الذي يوفره النظام. إن اللوائح المتزايدة التعقيد فيما يخص احتساب الرواتب التقاعدية تجعل من الصعب تقدير الرواتب التقاعدية واتجهت العديد من الإصلاحات لخفض مستوى المنافع في استجابة للتغيرات الديموغرافية. وبالتالي فإن استهداف توفير حد أدنى من المنافع ضروري وفي واقع الأمر فإن العديد من الإصلاحات الأخيرة قد عززت دور مثل تلك المنافع بشكل خاص، كنتيجة للضرورة، إلى جانب عوامل أخرى.

الاستنتاجات

يُشير الوضع الديموغرافي الحالي وإمكانية تطور ذلك الوضع إلى أنه من المرجح أن تبقى الأنظمة التقاعدية في دائرة الضوء وتخضع مواضيعها للنقاش. إن مستقبل تلك الأنظمة محفوف بالتحديات؛ ففي بعض الحالات، يلزم إجراء تعديلات طفيفة، وفي حالات، تظهر الحاجة إلى إصلاحات رئيسية. ومع ذلك، فإن الاضطرابات الناجمة عن الشيخوخة السكانية لم تنته بعد. ففي الدول الأغنى، كانت الأنظمة مصممة في بداية الأمر لتحقيق معدلات إحلال مرتفعة لاستبدال الدخل للفئة التي لم تعد منتجة اقتصادياً بشكل مباشر، أما الآن فأصبحت تلعب دوراً اقتصادياً واجتماعياً مختلفاً. أما في الدول التي تشهد معدلات شمول منخفضة، أصبحت الضرورة متزايدة لتوسعة الشمول بسرعة. لأسباب ليس أقلها أنه سيكون أكثر صعوبة القيام بذلك بسبب تزايد أعداد كبار السن. تبني سياسة تشغيل تكيف مع كبار السن من العمال حقيقة لا مفر منها.

على الرغم من أن هدف العديد من الإصلاحات الأخيرة جاءت لاستعادة التوازن المالي الطويل المدى للأنظمة التقاعدية، غالباً ما يتم ذلك من خلال تخفيض المنافع. ومع ذلك، فإن استدامة الأنظمة التقاعدية أكثر من مجرد مسألة استدامة مالية - إنما هي أيضاً مسألة الاستدامة الاجتماعية (وهذا ما يتم تجاهله عادةً). هناك حاجة ملحة لأخذ هذين الجانبين المختلفين والهامين بعين الاعتبار من قبل جميع الجهات المعنية بالإصلاح. وهذا يعني طبيعياً الحال ضرورة إيجاد توازن مقبول بين سخاء المنافع المقدمة وما باستطاعة النظام أن يوفر فعلياً. وفي هذا الصدد، فهناك أهمية قصوى لكل من عنصر الإرادة السياسية والثقة.

أكثر إلحاحاً للإصلاح أكثر مما تم تصوره قبل الأزمة. وقد كان هذا هو الحال، مثلاً، في فرنسا واليونان وكذلك في إسبانيا والمملكة المتحدة. فقد تم إدخال خطط إعادة الرسملة في عدد من الأنظمة الممولة تمويلياً كاملاً على أساس زيادة الاشتراكات وكذلك العمل على تخفيض المنافع. وفي العديد من الدول الأوروبية، فقد تم تخفيض الاشتراكات المؤداة بشكل مؤقت في الدعامات الثانية للأنظمة القائمة على الحسابات الفردية وتحويلها إلى الدعامات الأولى (أنظمة تقديم المنافع عند إستحقاقها) من أجل التعويض عن العجز في تلك الأنظمة (PAYG). عموماً، فإن الهدف هو التعويض عن الاشتراكات المخفضة من خلال زيادة الاشتراكات في السنوات المقبلة.

آليات التكيف الذاتي : الحل؟

بالرغم من عدم وجود تعريف دقيق لآليات التكيف الذاتي، فإن عدد معين من الدول أدخلت تلك الآليات للحفاظ على (أو إعادة تحقيق) الاستدامة للنظام الخاص بهم، ولا سيما فيما يخص التكيف مع التغير الديموغرافي.

آليات التكيف الذاتي

في إطار العمل الذي تقوم به اللجنة الفنية التابعة للجمعية والخاصة بالدراسات الإحصائية والاكتوارية والمالية، قدم مكتب الخبرة الاكتوارية في كندا Office of the Chief Actuary دراسة استقصائية عن آليات التكيف الذاتي في أنظمة الضمان الاجتماعي: استجابت 26 دولة للإستقصاء، وقد أشارت 17 دولة إلى أن الأنظمة التقاعدية لديها آليات تلقائية للتكيف. ومعظم هذه الآليات تشمل على آليات للتكيف مع التغيرات الديموغرافية (وأيضاً الاقتصادية)، وذلك لأن التحدي المتوقع للاستدامة في كثير من الأحيان يكون نتيجة للأوضاع الديموغرافية. ونتيجة لذلك، غالباً ما تنطوي تدابير التكيف على معايير التكيف للديموغرافية كسن التقاعد. وهذه التدابير غالباً ما تؤثر على كل من المشتركين والمتقاعدين. وعلى سبيل المثال، في حال تفعيل آليات التكيف الذاتي، سيؤدي ذلك لزيادة الاشتراكات وتخفيض المنافع في كندا. أبدى العديد من الدول آليات معقدة. وعلى وجه الخصوص، في السويد، حيث تم تفعيل آليات التكيف عام 2010، مما أدى إلى انخفاض في الرواتب التقاعدية للمرة الأولى منذ تطبيق نظام الحسابات (الأسمية). ومع ذلك، فإن العديد من الدول حافظت على الاستدامة المالية لأنظمة الرواتب التقاعدية الخاصة بها تحت المراقبة المستمرة، سواء كانت أو لم تكن تطبق آليات التكيف الذاتي.

السن التقاعدي وتشغيل العمال الأكبر سناً

مما لا شك فيه فإن معدل النشاط لكبار السن من العمال هو العامل الأساسي. ويبدو أن رفع سن التقاعد هو أفضل حل في كل مكان، أو هو أفضل أسوأ الخيارات. عدد لا يحصى من الدول قامت برفع سن التقاعد، إما يعملون على رفعه أو بصدده قريباً. وعادة ما يتم إدخال التغيير تدريجياً لتمكين هؤلاء العمال من التكيف مع التغيير والحد من تأثيره على من اقترب من سن التقاعد. ويبدو أن هذا الوضع عاملاً رئيسياً لأن رفع سن التقاعد يؤثر على الدخل كما يؤثر على الإنفاق، وبالتالي تمكين النظام من تحصيل الاشتراكات في فترة زمنية أطول ودفع الفوائد لفترة أقصر. وفي الوقت نفسه، فإن الأعضاء الذين اشتركوا لفترة أطول يستحقون رواتب تقاعدية أفضل (شريطة بقاء التشريعات بلا تغيير). وعملياً، فإنه لا غنى عن سياسة تكيف سياسة التشغيل لتتماشى

المصادر

ينبغي أن لا تغطي أولويات السياسة الحالية المرتبطة بمواجهة تحديات الأزمة المالية العالمية على الأهداف طويلة الأمد للأنظمة التقاعدية لتوفير حماية للدخل. ففي نهاية المطاف، يقع على عاتق الدولة أهمية متابعة تحقيق الحاكمية الجيدة وشمول كافة الأطراف المعنية.

Billig, A.; Millette, M. 2009 التمويل الأمثل وآليات التكيف الذاتي للأنظمة التقاعدية المستدامة - دراسة استقصائية حول آليات التكيف الذاتي لأنظمة الضمان الاجتماعي والخطط التقاعدية التي يراها أصحاب العمل: موجز النتائج والاستنتاجات (المؤتمر الدولي الـ 16 لإكتواربي وإحصائي الضمان الاجتماعي. أوتاوا، كندا، 16-18 سبتمبر).

<<http://www.issa.int/Resources/Conference-Reports/Optimal-financing-and-self-adjusting-mechanisms-for-sustainable-retirement-systems2>> (accessed on 16.09.2010).

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2008. الضمان الاجتماعي الديناميكي لإفريقيا: إستراتيجية من أجل التنمية (التطورات والاتجاهات). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2009. الضمان الاجتماعي الديناميكي لإقليم آسيا والباسيفيك: استجابات متكاملة لمزيد من النمو العادل (التطورات والاتجاهات). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2009. الورشة الفنية حول الأنظمة التقاعدية (باريس، فرنسا، 1-2 سبتمبر)

<<http://www.issa.int/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>> (accessed on 16.09.2010).

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2010. الضمان الاجتماعي الديناميكي للأمريكتين: التماسك الاجتماعي والتنوع المؤسسي (التطورات والاتجاهات). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. 2010. الضمان الاجتماعي الديناميكي لأوروبا: الخيار والمسؤولية (التطورات والاتجاهات). جنيف، الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (إيسا) هي المنظمة الدولية الرائدة في جمع إدارات ووكالات الضمان الاجتماعي معاً. توفر الجمعية المعلومات والبحوث والنصح والإرشاد والملتقيات للأعضاء من أجل بناء ودعم سياسات وأنظمة الضمان الاجتماعي الحيوية حول العالم.

T: +41 22 799 6617
F: +41 22 799 8509
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22