سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-١٩

هذه السلسلة الخاصة من المذكرات يصدرها خبراء الصندوق لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للآثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩. وتعبر هذه المذكرات عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

٢٠ يوليو ٢٠٢٠

نظم معاشات التقاعد في ظل أزمة كوفيد-١٩: آثارها واعتبارات السياسات

سابا فِهر، وإيغناتيوس دو بديغان[١]

يؤدي تباطؤ النشاط الاقتصادي الذي نتج عن جائحة فيروس كورونا إلى تراجع الطلب على العمالة، والذي يُترجم إلى انخفاض في معدلات التوظيف، برغم الجهود التي تبذلها الحكومات للحفاظ على الوظائف، وكذلك إلى انخفاض في معدلات النشاط الاقتصادي. وبصفة خاصة، فإن العمالة الأكبر سنا – وهي الأكثر تعرضا لمخاطر فيروس كورونا، ولديها مستحقات تقاعد كبيرة إلى حد معقول، وغالبا ما تقل احتمالات عودتها للالتحاق بوظائف من جديد – قد تسعى إلى الخروج من القوى العاملة بصفة دائمة والتقاعد. وعلاوة على احتمالات تزايد التدفقات الداخلة من المستفيدين من نظام التقاعد، تقدم الحكومات تسهيلات ضريبية تقلل إيرادات نظام معاشات التقاعد من المساهمات فيه. وتؤثر هذه التطورات على إمكانية استمرار نفقات نظام التقاعد العام وكفايتها، الأمر الذي من شأنه أن يزيد الضغوط التي تنشأ على المالية العامة سبب الأزمة بوجه عام. وتعاني نظم معاشات التقاعد الممولة من الأزمة لأن انخفاض الإيرادات يقلص قيم أصولها، بينما انخفاض العائدات على أدوات الدين العام يرفع القيمة الحالية لخصومها. ومن شأن ذلك أن يولد مخاطر مالية صريحة – في حالة الضمانات الحكومية – ومخاطر مالية ضمنية من خلال انخفاض استحقاقات تقاعد العاملين في القطاع الخاص أو فرض ضغوط مالية على أصحاب العمل الراعين لهم. وتركز هذه المذكرة على آثار الأزمة على نظم معاشات التقاعد وانعكاساتها على السياسات ويقتصر معظمها على مناقشة نظم معاشات التقاعد العامة التي تكون على الأغلب ذات مزايا محددة وتُمَوَّل باقتطاع أقساط من الراتب[٢].

أولا- تأثير الأزمة على نظم معاشات التقاعد

تؤثر الأزمة الحالية على نظم معاشات التقاعد من خلال عدد من القنوات، أبرزها (أ) زيادة احتمالات خروج الأفراد من سوق العمل ومطالبتهم باستحقاقات التقاعد، و(ب) الآثار على سوق العمل، كتقلص فرص العمل وركود الأجور الحقيقية أو تراجعها، والتي قد تؤدي إلى تراجع وعاء ضريبة الأجور، و(ج) صدمات أسعار الأصول التي تؤثر سلبا على الميزانيات العمومية لنظم معاشات التقاعد الممولة، و(د) قدرة الحكومات والمؤسسات

[١] يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات بشأن هذه المذكرة إلى cdsupport-spending@imf.org.

[٢] يقتصر تناول المذكرة للنظم المضمونة من القطاع الخاص – سواء ذات المزايا المحددة أو ذات المساهمات المحددة – على النظر فيما يمكن أن تولده من مخاطر على المالية العامة والرعاية الاجتماعية.

الخاصة، الضامنة لالتزامات نظم التقاعد، على الحفاظ على ملاءة نظم التقاعد ذات المزايا المحددة في ظل الظروف المعاكسة. وتناقش هذه المذكرة القضايا التي يمكن أن تؤثر عليها الحكومات مباشرة من خلال سياساتها المتعلقة بالتقاعد.[٣]

ويختلف مدى قدرة نظم معاشات التقاعد على استيعاب هذه المخاطر، واقتسام المخاطر بين ضامني النظم والأعضاء فيها، من نظام تقاعد إلى آخر. وتتوقف درجة حدة التبعات المالية والعواقب على الرعاية الاجتماعية التي يعاني منها ضامنو نظم التقاعد وأعضاؤها على الوضع المالي لهذه النظم قبل الأزمة وعلى خصائصها الأساسية، ومنها: العلاقة بين أصولها وخصومها (بما في ذلك احتمالات تباعدها، مما يفضي إلى حدوث فجوة تمويلية)، وقدرتها على الحصول على موارد إضافية، واقتسام المخاطر بين أعضائها وضامنيها. على سبيل المثال، (١) النظم ذات المزايا المحددة، التي تقل فيها درجة ارتباط خصومها مباشرة بأصولها وإيراداتها، تتعرض للمخاطر أكثر من النظم ذات المساهمات المحددة، التي تتساوى خصومها بطبيعة الحال مع قيمة أصولها، و(٢) نظم معاشات التقاعد الخاصة تواجه عادة صعوبات أكبر في توليد أو الحصول على موارد إضافية مقارنة بنظم القطاع العام، و(٣) في حالة النظم ذات المزايا المحددة، يتحمل ضامنوها (أي أصحاب العمل الراعين لموظفيهم، أو شركات الخدمات المالية، أو الحكومة في حالة نظم التقاعد العامة) مخاطر قصور مواردها (من المساهمات أو تصفية الاحتياطيات المستثمرة) عن الوفاء بالتزاماتها، بينما في ظل ترتيبات المساهمات المحددة يقع عبء تحمل مخاطر عدم كفاية أرصدة معاشات التقاعد على الأفراد أعضاء النظام. وتحدد هذه الخصائص تأثير الأزمة على نظم معاشات التقاعد، وأنواع ردود الأفعال التي قد تنظر فيها الحكومات.

وقد تفضي الأزمات الاقتصادية إلى تعجيل طلبات التقاعد المبكر والمطالبات بالحصول على استحقاقات العجز. ويسمح معظم نظم التقاعد العامة القائمة على المساهمات لأعضائها بالتقاعد قبل السن القانوني، رهنا بشروط معينة. والقناتان الرئيسيتان للحصول على استحقاقات التقاعد قبل سن التقاعد القانوني هما التقاعد المبكر أو النجاح في المطالبة باستحقاقات العجز طويل المدى أو الدائم.

- ***التقاعد المبكر:*** تظل نظم تقاعد كبار السن القائمة على المساهمات مشروطة ببلوغ سن التقاعد القانوني وبتراكم سجل مساهمات طويل بالقدر الكافي ("تاريخ الخدمة"). ومع ذلك، فمعظم نظم معاشات التقاعد القائمة على المساهمات تسمح بالتقاعد المبكر على أساس المهنة، أو سجلات الخدمة الطويلة، أو الاختيار الفردي (التقاعد المبكر العام). وتتطلب أفضل الممارسات ربط التقاعد المبكر بمزايا أقل لتحقيق التوازن بين القيمة الحالية لمزايا معاشات التقاعد المتوقعة ومجموع المساهمات المسددة. أما القواعد التنظيمية للضمان الاجتماعي التي تعكس تعديلات محايدة اكتواريا[٤] فتقتضي عادة الخصم في حالة التقاعد المبكر بنسبة تتراوح بين ٠,٣٪ و٠,٦٪ شهريا من المعاش المبكر، مما يُترجم إلى انخفاض المزايا في حالة المعاش المبكر بما يتراوح بين ٣,٦٪ و٧,٢٪ سنويا في المتوسط.[٥] وقد يؤدي انخفاض معاشات التقاعد إلى ارتفاع معدل الفقر بين كبار السن ويقتضي زيادة تحويلات الرعاية الاجتماعية، وخاصة لأن آفاق سوق العمل لمن هم أقل حظا من التعليم وأقل دخلا تكون في أغلب الأحيان الأكثر تعرضا لمخاطر الأزمات طويلة الأمد.

وتشير الأدلة من الأزمات السابقة إلى أن تأثير الأزمات الاقتصادية على أنماط التقاعد يتحدد حسب اثنين من العوامل: بينما تراجع ثروة التقاعد قد تدفع الأفراد إلى السعي للعمل لمدة خدمة أطول، فضعف آفاق سوق العمل أمام العاملين الذين لديهم خيار المطالبة بمزايا التقاعد المبكر يحفز على الخروج من سوق العمل كبديل عن البطالة. ويتوقف التأثير الكلي لهذين العاملين على هيكل نظام معاشات التقاعد، وسهولة الحصول على معاشات التقاعد المبكر، والآفاق المتوقعة للوظائف، وتوافر التحويلات التي يمكن أن تساعد العاملين على الانتظار إلى حين انتهاء الأزمة. وعند طرح تساؤل عما إذا كان تأثير الثروة أو فرص العمل هو المهيمن على قرارات العاملين بشأن التقاعد، نجد أن الأمر يتوقف على فعالية جهود الحكومة في مساعدة أصحاب العمل للحفاظ على الطلب على العمالة، والأهمية النسبية لمدخرات معاشات التقاعد ضمن الدخل

---

[٣] تناقش مطبوعات أخرى صادرة عن صندوق النقد الدولي عواقب الأزمة على سوق العمل، وإدارة إيرادات السياسة الضريبية، والسوق المالية والعواقب الأخرى، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع الإلكتروني التالي: IMF's COVID-19 Knowledge Hub.

[٤] الحياد الاكتواري مفهوم هامشي (على عكس العدالة الاكتوارية)، يقتضي أن تكون القيمة الحالية لمزايا التقاعد المستحقة مقابل العمل لسنة إضافية هي نفسها كما في السنة السابقة، وهو ما يعني عدم ارتفاع المزايا إلا بمقدار الاستحقاقات الإضافية المكتسبة ذلك العام أو انخفاضها بمقدار الاستحقاقات الضائعة بسبب المساهمة لمدة أقل تصل إلى سنة واحدة.

[٥] للاطلاع على وصف موحد لقواعد التقاعد القُطْرية، بما فيها الخصم في حالة التقاعد المبكر، يُرجى الرجوع إلى Social Security Programs Throughout the World، وهي مطبوعة تنشرها إدارة الضمان الاجتماعي الأمريكية على شبكة الإنترنت وتخضع للتحديث بانتظام.

المتوقع عند التقدم في السن، والقواعد التنظيمية التي تحدد طريقة تقييم مدخرات التقاعد (أي مدى انعكاس تقلبات أسعار الأصول مباشرة على تقييم حسابات التقاعد الفردية)، وتوفير تحويلات الرعاية الاجتماعية ومدى سخائها والتي قد تشجع العمالة على أن تظل فعالة اقتصاديا حتى في أوقات ارتفاع معدلات البطالة.

- ***استحقاقات العجز:*** تختلف المعاشات بسبب العجز عن معاشات التقاعد المبكر في أن صعوبة وضع قواعد واضحة للأهلية يمكن التحقق من انطباقها بسهولة يعني أنها تنطوي على قدر أكبر من عدم الموضوعية في التقييم الذاتي للحالة الصحية وقرار تقديم طلب الحصول على الاستحقاقات، وكذلك في العملية الإدارية لتحديد الأهلية أو عدمها. وتبين من مشاهدة طلبات الحصول على استحقاقات العجز على مدى فترة طويلة أنها معاكسة للاتجاهات الدورية،[٦] فهي ترتفع في أوقات الأزمات الاقتصادية وزيادة معدلات البطالة.[٧] ويشير هذا الأمر إلى أن حالة العجز – والاستحقاقات المترتبة عليها – قد تُستخدم كأحد خيارات التقاعد المبكر وكبديل عن البطالة. وهذا المنهج غير مواتٍ من منظور الاقتصاد الكلي ومنظور المالية العامة حيث إنه (١) يُخرِج العمالة من عداد القوى العاملة بصورة دائمة ويضعف حوافز البحث عن فرص عمل ملائمة للظروف الصحية، و(٢) يستبدل نفقات مالية مؤقتة (إعانات البطالة وربما إعادة التدريب وغيرها من أدوات سوق العمل النشطة) بمستحقات دائمة ويرفع بالتالي القيمة الحاضرة للتحويلات لكل شخص، و(٣) يقلص وعاء ضريبة الدخل والمساهمات الاجتماعية بصورة دائمة، و(٤) يخفض الناتج. ونظرا لأن التغيب عن سوق العمل لفترات أطول يقلل احتمالات الحصول على وظيفة مجددا، فقد يكون له أيضا عواقب سلبية على الرعاية الاجتماعية للفرد حيث يحول دون حصول العاملين على مستحقات التقاعد المتزايدة على أساس زيادات الأجور الحقيقية مستقبلا. وفي أوقات الأزمات، من شأن استعداد الحكومات لتعديل قواعد الأهلية أو طريقة تطبيقها أن يعزز هذه الاستجابات السلوكية وأن يؤدي إلى تفاقم عواقبها الاقتصادية.

وبينما التأثير طويل المدى من هذه التطورات على نفقات معاشات التقاعد في السيناريو الأساسي قد يكون ضئيلا، فإن صدمة النفقات الأولية تظل باقية لسنوات وتواصل فرض مزيد من الضغوط قصيرة الأجل على المالية العامة نتيجة للأزمة. ويتم تعويض "طفرة" التقاعد المبكر لاحقا بتدفقات داخلة أصغر حجما: فما لم يحدث انخفاض دائم في سن التقاعد الفعلي، سوف يختفي هذا التأثير في غضون ٤–٨ سنوات، نظرا لأن التقاعد المبكر يخضع عادة لحد أعلى. وفي حالة استحقاقات معاشات العجز، يختلف نمط التدفقات الهامشية الداخلة: فلا يتم تعويض التدفقات الداخلة الإضافية عن طريق انخفاض التدفقات الداخلة في السنوات اللاحقة وقد يستمر تأثيرها لفترة أطول بكثير، ربما لعقود، حسب توزيع أعمار المستفيدين الهامشيين. وبوجه عام، إذا تعززت زيادة التدفقات الداخلة في ظل تخفيف قواعد الأهلية بصورة دائمة، فالإنفاق على معاشات التقاعد سيظل يتزايد في الغالب على المدى الطويل. وتزداد هذه المخاطر بسبب الاعتبارات الاقتصادية السياسية: معدل البطالة المرتفع أو الآخذ في الارتفاع يُعد مقياسا شائعا لنجاح السياسات الاقتصادية وينعكس بشكل أضعف على الحكومات مقارنة بانخفاض المشاركة في سوق العمل (وهي نادرا ما يلاحظها الناخبون) أو تراجع المؤشرات المالية ومؤشرات الإعالة في نظم الضمان الاجتماعي.

وتؤثر هذه الأزمة كذلك على الوضع المالي لنظم معاشات التقاعد ذات المزايا المحددة، بصرف النظر عما إذا كانت ممولة أو يتم تمويلها باقتطاع أقساط من الراتب، أو إذا كانت مضمونة من جهة خاصة أم عامة. وفي حالة نظم المعاشات ذات المزايا المحددة القائمة على المساهمة، يتمثل أقرب تأثير مباشر في انخفاض إيرادات المساهمات، نتيجة لتقلص وعاء ضريبة الأجور.[٨] وسوف ينتج عن ذلك تدهور رصيد الضمان الاجتماعي وتراجع نسبة التمويل[٩] في برامج المزايا المحددة في القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء. وبينما انخفاض الأجور وارتفاع البطالة يؤثران كذلك

---

[٦] راجع دراسة Maestas, Mullen, and Strand (2015) ودراسة Benitez-Silva, Disney, and Jimenez-Martin (2009).

[٧] بالمثل، كانت الطبيعة المعاكسة للاتجاهات الدورية هي كذلك السمة الغالبة على التقاعد المبكر، حتى ثمانينات القرن العشرين، عندما اضطرت الحكومات، في ظل الضغوط على المالية العامة، إلى تشديد قواعد التقاعد المبكر. ومع هذا، ينطوي إصلاح نظم العجز على صعوبة أكبر، وذلك تحديدا لطبيعة عملية تحديد الأهلية من عدمها والتي تتسم بقدر أكبر من عدم الموضوعية.

[٨] نظم معاشات التقاعد ذات المزايا المحددة وغير القائمة على مساهمات، مثل نظم الخدمة المدنية في عدد كبير من البلدان منخفضة الدخل أو نظم معاشات التقاعد الأساسية غير القائمة على المساهمة، هي نظم محمية من التأثير المباشر لتقلص وعاء ضريبة الأجور. وفي نفس الوقت، قد تواجه الحكومات صعوبة أكبر، في أوقات الأزمات، في تخصيص الدعم اللازم للوفاء بالتزامات معاشات التقاعد التي تُستحق من هذه النظم.

[٩] في حالة النظم ذات المزايا المحددة التي تقتطع أقساطا من الرواتب، فإن "تراجع نسبة التمويل" يعني ارتفاع الخصوم "الضمنية" على نظم التقاعد غير الممولة.

على خصوم نظم معاشات التقاعد من خلال تخفيض المزايا المستقبلية، فإن هذا الانخفاض موزع بقدر أكبر من التساوي بمرور الوقت ويتأثر بعوامل مجتمعة هي توزيع أعمار المساهمين، وتاريخ المساهمة، وصيغة حساب معاش التقاعد. وبالتالي، فبينما يتسم التأثير على الإيرادات بأنه مباشر، فالتأثير الذي يعوضه المتمثل في انخفاض النفقات يحدث في المستقبل كما أن حجمه يكون أصغر على الأرجح، بالقيمة الحالية، نتيجة لعدة حالات من اللاخطية في نظم الضمان ذات المزايا المحددة.[١٠]

وتؤدي صدمات أسعار الأصول إلى تخفيض قيمة احتياطيات التقاعد في نظم معاشات التقاعد الممولة ذات المزايا المحددة، مما يؤثر سلبا على نسب التمويل. وفي الوضع الأمثل، تتذبذب نسب التمويل في حدود ١٠٠ %– أي العلاقة بين أصول نظام محدد المزايا وخصومه مقيسة على امتداد نفس الأفق الزمني – دون أن تظل أقل من مستوى التمويل الكامل بصفة دائمة.[١١] وإذا ظلت نسب التمويل أقل من ١٠٠٪، ستدعو القواعد التنظيمية والتزامات التمويل على الضامنين إلى وضع خطة عمل تهدف إلى إعادة بناء نسب تمويل صحية، خلال فترة زمنية معقولة.[١٢] وفي حالة عدم ارتداد قيم الأصول، يجوز أن يتم ذلك من خلال التفاوض لتخفيض الالتزامات أو زيادة احتياطيات نظم معاشات التقاعد على حساب الكيان الراعي لها. وتقع أضرار على نظم معاشات التقاعد الممولة كذلك في ظل البيئة الحالية من انخفاض العائدات على السندات الحكومية والذي يؤثر سلبا على أسعار الخصم المطبقة على التزامات المدفوعات المستقبلية. وإذا اتسعت فجوات التمويل نسبيا إلى المقاييس المرجعية التنظيمية، قد يتعين على أصحاب العمل الراعين لنظم معاشات التقاعد تحويل موارد إضافية إلى هذه النظم، الأمر الذي قد يفضي بدوره إلى عواقب سلبية على أوضاعهم المالية ومقومات بقائهم. إذا كان صاحب العمل الراعي هو الحكومة ذاتها – كما في حالة صناديق معاشات التقاعد الممولة لموظفي القطاع العام – فإن القصور الحالي في التمويل أو ما ينتج من عجز في النظم مستقبلا سيترجم إلى انخفاض الإنفاق في مجالات أخرى أو ارتفاع في عجز الحكومة، مما يؤدي إلى زيادة الضرائب أو ارتفاع الدين العام.[١٣]

وإضافة إلى تراجع مستويات التمويل، يسجل كثير من نظم التقاعد الممولة ذات المزايا المحددة في القطاعين العام والخاص على حد سواء تدفقات نقدية عاملة سالبة، أي أن دخلها من المساهمات وعائدات الحوافظ أقل من النقدية التي تدفعها. على سبيل المثال، في الولايات المتحدة، هبطت نسبة التدفق النقدي العامل إلى الأصول في صناديق معاشات تقاعد الولايات من متوسط بلغ –١,٩٪ في ٢٠٠٠ إلى –٣,٢٪ في ٢٠١٧، بينما سجلت خمس ولايات تدفقات نقدية أقل من –٥٪ في المتوسط.[١٤] وبينما فجوات التمويل – وانعكاساتها على التدفقات النقدية – ستقتضي التدخل في نهاية المطاف من الجهات الراعية للنظام إما بتخفيض المبالغ التي ستدفعها مستقبلا أو بزيادة موارد النظام (ربما عن طريق إنقاذها باستخدام الأرصدة الذاتية للجهة الراعية)، فتصفية الأصول في أوقات انخفاض القيم السوقية سوف يفضي إلى تكبد خسائر في الثروة العامة أعلى حتى من ذلك، ثم يقتضي تعديلات أكبر لاحقا.

ويؤثر تراجع أسعار الأصول بشكل سلبي كذلك على نظم التقاعد ذات المساهمات المحددة، ولكن في هذه الحالة أعضاء النظام هم الذين يتحملون مخاطر عدم كفاية الأصول. ونظرا لأن خصوم نظم معاشات التقاعد ذات المساهمات المحددة تساوي قيمة أصولها، لا توجد مخاطر من تجاوز الالتزامات للأصول (وإن كانت الكفاءة في إدارة الأصول والخصوم تظل مهمة من أجل مطابقة آجال الاستحقاق وضمان توافر السيولة). وفي نفس الوقت، يُترجم انخفاض قيم الأصول إلى انخفاض المزايا التي يتمتع بها الأعضاء المتقاعدين في فترة الهبوط – وإلا اضطروا إلى تصفية أرصدة

---

[١٠] العلاقات اللاخطية صيغة المزايا في مدة الخدمة والأجور سمعة معيارية مهمة في نظم معاشات التقاعد العامة ذات المزايا المحددة، تمكن من إعادة التوزيع بين أعضاء النظام وبين دافعي الضرائب على حد سواء داخل هذه النظم وخارجها. وهذه العلاقات اللاخطية عادة ما تجعل معاشات التقاعد أعلى نسبيا في حالة العاملين الذين لديهم تاريخ من المساهمات أقصر و/أو أقل. وبالتالي، نظرا لأن انخفاض المزايا ليس تناسبيا مع الانخفاض في إيرادات المساهمات، فإن الوضع المالي لنظام معاشات التقاعد قد يسوء على المدى الطويل.

[١١] مستويات التمويل أو نسبه لا يمكن أن تُترجم إلا في ظل نظام محدد المزايا. فنظم معاشات التقاعد ذات المساهمات المحددة الخالصة (التي تعمل دون ضمانات أداء وعلى افتراض عدم ظهور أي مخاطر إلا تلك المتعلقة بالأصول (مثل زيادة طول العمر) هي بطبيعتها نظم ممولة بالكامل لأن خصومها تقتصر على القيمة الحالية لأصولها على المستوى الكلي والمستوى الفردي على حد سواء.

[١٢] في الولايات المتحدة، تراجعت نسبة تمويل أكبر مائة من صناديق التقاعد العامة ذات المزايا المحددة من نسبة منخفضة بالفعل بلغت ٧٥٪ إلى ٦٦٪ في الربع الأول من ٢٠٢٠، بينما اتسعت فجوة التمويل الكلية (الفرق بين قيمة الأصول والقيمة الحاضرة للالتزامات المقابلة) في نفس النظم بنحو ٥٠٠ مليار دولار أمريكي لتصل إلى ١,٨ تريليون دولار أمريكي في نفس الفترة (مؤشر Millliman Pension Funding Index).

[١٣] تزداد هذه المشكلة إلحاحا بصفة خاصة في نظم معاشات الخدمة المدنية ضعيفة التصميم في إفريقيا، وكذلك في الولايات المتحدة حيث نظم تقاعد موظفي القطاع العام التي تديرها الولايات توجه تدهورا كبيرا في مستويات تمويلها مع احتمال ألا يتسنى تدارك هذه التدهور.

[١٤] كل الأرقام في هذه الفقرة مأخوذة من مؤشر Millliman Pension Funding.

حساباتهم. وهذا الأمر بدوره، قد يؤدي إلى زيادة فقر كبار السن وإنفاق المزيد على الرعاية الصحية في السنوات اللاحقة، وخاصة في البلدان التي يهيمن فيها دور نظم معاشات التقاعد محددة المساهمات. ومن منظور فني خالص، تتمثل إحدى القضايا الخاصة بنظم معاشات التقاعد ذات المساهمات المحددة في أن تصفية المدخرات وسحبها في وقت مبكر أسهل بكثير مما في حالة ترتيبات النظم ذات المزايا المحددة. وينبغي أن تتوخى الحكومات الحذر عند النظر في تكملة تحويلات الرعاية الاجتماعية الممولة من الموازنة أو الاستعاضة عنها بإجراءات السياسات التي تسمح بالسحب المبكر من نظم معاشات التقاعد ذات المساهمات المحددة.

وقد ينشأ مزيد من المخاطر على المالية العامة من الضمانات الحكومية التي تدعم التزامات مزايا نظم تقاعد القطاع الخاص (في النظم محددة المزايا) أو أداء الاستثمار (في النظم محددة المساهمات). وإذا كانت الحكومة هي التي تضمن سيولة الجهة الضامنة في نهاية المطاف، فمتى نفدت احتياطيات نظم الضمان، عندئذ يتعين على الحكومة أن تتدخل. ومن الأمثلة على نظم الضمانات المذكورة مؤسسة ضمان مزايا التقاعد في الولايات المتحدة (PBGC) وصندوق حماية معاشات التقاعد في المملكة المتحدة (PPF). وتجدر ملاحظة أنه إضافة إلى هذه الضمانات الصريحة، قد يُنظر إلى المؤسسات المالية غير المصرفية على أنها "أكبر من أن تفشل" أو أن أهميتها في النظام كبيرة إلى حد يحول دون السماح بإفلاسها.

ثانيا– تأثير ردود أفعال سياسات التقاعد

أدت ردود أفعال السياسات حيال الأزمة الحالية في كثير من البلدان إلى انخفاض إيرادات المساهمات الحالية من خلال السماح بتأجيل المدفوعات أو التخفيض المؤقت للمساهمات في الضمان الاجتماعي. وتتراوح فترات التأجيل بين ٣ أشهر و٦ أشهر، ويجوز تطبيقها عموما أو إتاحتها لمجموعة فرعية من المؤسسات كالمشروعات الصغيرة والمتوسطة أو الشركات في القطاعات المتضررة بشدة (مثل السياحة). وفي أواخر إبريل، كان هناك أكثر من خمسين بلدا سمحت بتأجيل المساهمة في نظم الضمان الاجتماعي لديها.[١٥] وفي بعض الأحيان، يكون تأجيل المساهمات أو الإعفاء منها مؤقتا مشروطا بالاحتفاظ بالعاملين في وظائف مدفوعة الأجر، وإن كان مع تخفيض ساعات العمل والأجور (كما حدث في إسبانيا على سبيل المثال).

وانخفضت المساهمات كذلك من خلال التخفيض المؤقت لمعدلات المساهمة أو قاعدة معاشات التقاعد (الصين والنرويج والسويد وماليزيا وفنلندا وروسيا). وتُطَبَّق هذه الإجراءات لتخفيض تكاليف العمل التي يتحملها أصحاب العمل مباشرة، ومن ثم الحيلولة دون توقف نشاط الشركات والسماح لها بالاحتفاظ بالعاملين لديها في وظائف مدفوعة الأجر. وتجدر ملاحظة أن انخفاض معدلات المساهمة تزيد الالتزامات غير الممولة على نظم معاشات التقاعد ذات المزايا المحددة – ما لم تصاحبها تخفيضات محايدة اكتواريا في معدلات استحقاق المزايا. وقد يُترجم ذلك في المستقبل إلى ارتفاع معدلات العجز في النظم وظهور احتياجات إلى الدعم.

وبرغم أن كل الإجراءات أعلاه مؤقتة، فتنفيذها وربما مد العمل بها (حسب سرعة التعافي) يثير قضايا مهمة يتعين معالجتها بوضع قواعد تنظيمية مفصلة لتنفيذها. ومن الضروري أن تنص القواعد التنظيمية بوضوح على طريقة تطور إجراءات مواجهة الأزمة مع خروج الاقتصاد منها للحيلولة دون استمرار التكاليف التي تتحملها المالية العامة والحوافز غير المرغوب فيها على المدى الطويل.

ويتعين تنظيم معالجة التزامات المساهمة المؤجلة، وخاصة (أ) ما هي المدة الممنوحة للشركات لكي تسدد المساهمات المستحقة، و(ب) ما إذا كان قد تم تأجيل مساهمات أصحاب العمل والعاملين على حد سواء، و(ج) هل يُتوقع توقف الشركات عن ممارسة أنشطتها دون الوفاء بالتزاماتها وسداد هذه المساهمات، وترتيب أجهزة الضمان الاجتماعي حسب الجهات الدائنة بينما تظل مسؤولية المساهمات غير المسددة قائمة بعد التصفية. ومن الضرورة بمكان إدارة سجلات يُعتمد عليها لقيد المساهمات المتأخرة، وفصل المتأخرات المسموح بها في ظل قواعد تنظيمية خاصة تتعلق بجائحة كوفيد–١٩ عن تلك التي ظهرت قبل الأزمة أو ربما تراكمت بعد انتهاء مدة التسهيلات المؤقتة. وفترة السماح المحددة لسداد المساهمات غير المدفوعة ينبغي أن تراعي قدرة الشركة على الدفع دون أن يهدد ذلك توافر مقومات بقائها التجاري ولكن كذلك دون فرض ضغوط مالية دونما داعٍ على نظم

[١٥] مثل مصر والهند وتركيا وكوسوفو والأرجنتين وتونس وأوكرانيا. للاطلاع على قائمة البلدان والإجراءات التي اتخذتها، يرجى الرجوع إلى المرفق ١ في عدد إبريل ٢٠٢٠ من تقرير *الراصد المالي* على شبكة الإنترنت والنُسخة التي تُحَدَّث بانتظام، وكذلك الصفحة الإلكترونية لمنظمة العمل الدولية والمخصصة لردود أفعال التأمين الاجتماعي حيال الأزمة.

معاشات التقاعد – كالسماح مثلا بمدة اثني عشر شهرا للتخلص من المساهمات المتأخرة التي لم تُسدد عن ربع سنة سيكون معقولا. ومن الضروري كذلك أن ينظر صناع السياسات، بشكل مسبق، في أي مؤشر قد يرغبون في استخدامه لبدء العودة إلى جداول سداد الضرائب المعتادة.

ويتعين إعطاء نفس القدر من الأهمية لتوضيح طريقة تراكم مستحقات التقاعد (بما فيها حساب مدة الخدمة لاستيفاء معايير الأهلية) أثناء فترة التأجيل، في حالة دفع المساهمات بعد فترة التأجيل وفي حالة بقاء المساهمات غير مسددة. ويقتضي ذلك تحديد إذا كانت الأجور التي لا تزال تُدفع المساهمات عنها تُحسب ضمن المعاشات التي تم تقييمها حديثا، وكيف يجري ذلك. وقرارات الحكومة التي تسمح بالسداد المتأخر للمساهمات ينبغي ألا تؤدي إلى انخفاض المعاشات أو تأخير التقاعد. وقد يتعين وضع قواعد تنظيمية خاصة لحساب مدة الخدمة والأجور المشمولة خلال فترة التسهيلات الضريبية. ومن الضروري كذلك تنظيم طريقة حساب التوظيف بدوام جزئي بتشجيع من الحكومة ضمن مدة الخدمة وقاعدة حساب معاش التقاعد. وبينما ليست هناك إمكانية لوضع توصية محددة في هذا الصدد، فمن الضرورة بمكان تعريف كل من أصحاب العمل والعاملين بالقواعد والإجراءات الخاصة.

وعلى جانب النفقات، قام بعض البلدان بزيادة استحقاقات التقاعد كرد فعل في مواجهة الأزمة.[١٦] وفي حالة معاشات الضمان الاجتماعي التي ليس لها نظام قائم على قواعد منتظمة لربط المزايا بمؤشر، من الصعب تحديد هذه الزيادات فضلا على الزيادات المخصصة في معاشات التقاعد التي قد تنظر فيها الحكومة على أي حال. وإذا كانت الزيادات الأخيرة قد جاءت منذ ما يزيد على عام مضى، ربما كانت هذه الإجراءات تضمن ببساطة الحفاظ على القيمة الحقيقية للمزايا. وفي حالة البلدان التي تطبق قواعد منتظمة وكافية لربط معاشات التقاعد بمؤشر، قد تكون أسس الزيادات الإضافية أضعف من منظور اعتبارات الرعاية الاجتماعية – خاصة وأن السكان في سن العمل هم الذين يتحملون عبء التأثير الاقتصادي للأزمة– وطُبِّقَت دون مراعاة التكاليف المستقبلية بشكل كامل. وبالتالي، فمن الضرورة بمكان ضمان ترشيد أي زيادات بدقة وألا تكون نتيجة جداول أعمال سياسية انتهازية.

وكمبدأ عام، ينبغي تجنب زيادات الإعانات المخصصة، وينبغي الاستمرار في مراعاة قواعد الربط بمؤشر بشكل منتظم. ونظرا لأن كبار السن هم بالفعل الأكثر تعرضا لمخاطر كوفيد–١٩، سوف ترتفع تكلفة معيشتهم وتتجاوز مؤشر أسعار المستهلك – وهو يشكل عادة حدا سفليا لربط المزايا المنتظمة – إذا ازدادت النفقات الصحية الخاصة في مواجهة الوباء. وحتى في مثل هذه الحالات، برغم ذلك، قد يكون من الأفضل تقديم التحويلات الإضافية على أساس مؤقت وبطريقة موجهة، على سبيل المثال، بدلا من دفع مزايا أعلى لكل كبار السن، يمكن أن تقتصر زيادة التحويلات على الأشخاص المصابين بالفيروس، ربما في صورة علاج مدعم أو مجاني.

ثالثا– اعتبارات السياسات

يتعين أن تتجنب الحكومات استخدام نظم معاشات التقاعد في معالجة العواقب السلبية للأزمة وألا تنفذ أي تغيرات تنظيمية مؤقتة إلا نادرا. فنظم معاشات التقاعد عادة لا تعالج المشكلات الاقتصادية قصيرة ومتوسطة الأجل بسهولة، بما فيها الأزمة الحالية، نظرا لأنها تستجيب ببطء للظروف الاقتصادية الكلية والديمغرافية المتغيرة وإن كانت تولد التزامات وتضع توقعات طويلة الأجل. وبالتالي فإن ردود الأفعال في مواجهة الصدمات المؤقتة يتعين أن تكون محدودة المدة لتجنب وضع نظام التقاعد دون قصد على مسار – من حيث استدامتها وكفايتها وكفاءتها– لا يعكس أهداف صناع السياسات، أو توقعات المجتمع، أو القيود التي تواجه البلد المعني. وبنفس الدرجة من الأهمية، يتعين معالجة مشكلات اقتصادية محددة بصورة مباشرة عندما تنشأ، بدلا من الاعتماد على نظام معاشات التقاعد، مثل معالجة البطالة المتزايدة من خلال سياسات سوق العمل ودعم أصحاب العمل، ومعالجة الفقر المتزايد من خلال تحويلات الرعاية الاجتماعية المصممة جيدا، وقضايا الصحة العامة عن طريق تحسين إمكانات الحصول على خدمات الرعاية الصحية العامة ورفع مستوى جودتها والقدرة على تحمل تكاليفها.

[١٦] قدم عدد من البلدان موعد سداد مدفوعات الاستحقاقات (منها تركيا وأستراليا وكوسوفو وكولومبيا والهند) ومنح العديد من مناطق الاختصاص تسهيلات إدارية لتيسير المطالبة بالاستحقاقات دون الحاجة إلى السفر وبعدد أقل من التفاعلات الشخصية.

وينبغي عدم استخدام معاشات التقاعد المبكر واستحقاقات العجز في استيعاب الضغوط المؤقتة على سوق العمل. فعندما تكون القواعد الموجودة كافية، ينبغي تطبيقها بحيث تحقق الغرض منها. وإذا كان تصميمها رديء، ينبغي تجنب العواقب غير المرغوب فيها كلما أمكن وإصلاحها على المدى المتوسط.

- ***التقاعد المبكر:*** أحكام التقاعد المبكر يتعين أن تعكس الحياد الاكتواري للحد من حوافز الخروج المبكر من سوق العمل وتجنب الدعم الضمني للمتقاعدين مبكرا. ومن شأن تحديد طول الفترة المسوح بها للتقاعد المبكر، على أساس حساب الأشهر أو مجموع الخصومات، أن يساعد الحكومات أيضا على سد الفجوة بين سن التقاعد القانوني وسن التقاعد الفعلي، مما يحسن نسب الإعالة في النظام ويؤدي إلى ارتفاع متوسط معاشات التقاعد. ومع تحسن متوسط العمر المتوقع الخاص بكبار السن، فمن الضروري أن تنعكس هذه التطورات على زيادة التقاعد المنتظم – ويُفَضَّل أن يكون تلقائيا – الأمر الذي لن يثمر، برغم ذلك، سوى النتائج المتوقعة في سوق العمل والمالية العامة إذا خضعت شروط التقاعد المبكر كذلك للتعديل.
- ***استحقاقات العجز:*** في ظل استمرار حالة الركود، سيؤدي ارتفاع معدلات البطالة إلى زيادة الضغوط على الأجهزة المعنية بإدارة نظم منح استحقاقات العجز لكي تتخذ منهجا أكثر تساهلا في تقييم المطالبات الجديدة وإعادة تقييم المستفيدين الموجودين. ويتعين أن تضمن الحكومات أن أطباء الرعاية الأولية والعاملين في المجالات الطبية/المهنية يطبقون معايير التقييم بنفس مستوى الصرامة التي كانت عليها قبل الأزمة – فهم الذين يؤدون وظيفة "حراسة البوابة" التي لها أهمية بالغة في تقرير التحول من العجز قصير الأجل (المرض) إلى إجازة مرضية مطولة ثم منها إلى مطالب استحقاقات العجز. ومن الضروري كذلك مقاومة الخيار الذي يكون ملائما من الناحية السياسية لكنه يؤدي إلى نتائج عكسية من الناحية الاقتصادية وهو الاستعاضة عن إعانات البطالة بمعاشات عجز دائمة في حالة العاملين الذين في وسعهم النجاح في الحصول على وظائف متى خفت حدة الركود.

من الضروري التأكد من عدم توقف إصلاحات سياسة التقاعد الجارية التي تهدف إلى احتواء الإنفاق على معاشات التقاعد وعدم انعكاس مسارها، وخاصة لأن الضغوط على المالية العامة من المرجح أن تصبح أكبر بعد الأزمة. وقد أحجمت معظم الحكومات حتى الآن عن تغيير سياسات التقاعد كرد فعل في مواجهة الأزمة. ومن الضرورة بمكان عدم إجراء أي تغييرات كبيرة دون إجراء تحليلات دقيقة لآثارها على المالية العامة والرعاية الاجتماعية، حتى وإن تبين أن التعافي أبطأ من المتوقع. وينبغي إعطاء نفس القدر من الأهمية لتنفيذ الإصلاحات التي بدأت في فترة سابقة أو جاري تنفيذها في الوقت الراهن (وخاصة ربط المزايا بمؤشر على نحو منتظم، ورفع سن التقاعد، وإطالة فترات الحساب، وتعديل معدلات الاستحقاق، وتطبيق أنواع مختلفة من عمليات التصحيح التلقائي) تنفيذا كاملا نظرا لأن الركود الناتج عن الجائحة سيستمر على الأرجح في إضعاف قدرة نظم معاشات التقاعد العامة على الاستمرار، مما يكسب الإصلاحات أهمية أكبر مما كانت عليه قبل الأزمة.

والسماح بالحصول على مدخرات التقاعد في وقت مبكر في ظل النظم ذات المساهمات المحددة قد يؤثر على كفاية دخل التقاعد مستقبلا ويتعين تنظيمه على نحو يضمن توافر ما يكفي في أرصدة الحسابات المتبقية لتحقيق أهداف سياسات التقاعد الحكومية حتى في ظل الظروف المعاكسة. فالسماح بالانسحاب المبكر، سواء جزئيا أو كليا، قد ينتج عنه انخفاض معاشات التقاعد أو يفضي إلى تحقق خسائر القيمة[١٧] من خلال تصفية المدخرات في أوقات انخفاض أسعار الأصول.[١٨] وينبغي اتخاذ قرار السماح بالسحب المبكر بعد النظر بعناية في مقدار انخفاض مجموع معاشات التقاعد المتوقعة نتيجة لعمليات السحب هذه. وقد تكون قواعد السحب المبكر أكثر تساهلا في ظل النظم متعددة الركائز التي تتألف من عنصر واحد أو أكثر من النظم ذات المزايا المحددة (بما فيها المزايا الأساسية غير القائمة على مساهمات لكبار السن) والتي تضمن كفاية استحقاقات التقاعد. وعندما تهيمن نظم التقاعد الإلزامية الخاصة ذات المساهمات المحددة على دخل التقاعد في البلدان، ربما أفضى تأثير الانسحاب المبكر إلى مشكلات أكبر واحتاج الأمر إلى توخي الحذر. وبالتالي، فبينما السماح بالانسحاب المبكر الجزئي من حسابات معاشات التقاعد ذات المساهمات المحددة هو أحد خيارات السياسات المتاحة، ينبغي تصميم هذه الإجراءات بتحفظ، مع مراعاة عواقبها المحتملة على الرعاية الاجتماعية والمالية العامة.

---

[١٧] تنعكس التغيرات في أسعار الأصول على حسابات نظم معاشات التقاعد وقيم الحسابات الفردية بصفة مستمرة – ومع ذلك، فهي لا تُقَيَّد كخسائر دائمة في الرعاية الاجتماعية إلا في حالة تصفية الأصول في أوقات انخفاض أسعارها.

[١٨] للاطلاع على مناقشة أكثر شمولا حول اعتبارات السياسات والاعتبارات التنظيمية المتعلقة بنظم معاشات التقاعد ذات المساهمات المحددة، راجع دراسة Yermo and Severinson (2020).

Benítez-Silva, Hugo, Richard Disney, and Sergi Jiménez-Martín, 2009, "Disability, Capacity for Work and the Business Cycle: An International Perspective," September 15, 2009 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).

Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen, and Alexander Strand, 2015, "Disability Insurance and the Great Recession," Vol. 105, No. 5, pp. 177–82.

Juan Yermo and Clara Severinson, July 1, 2020, "The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations," OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 3 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Retirement Savings in Time of COVID-19," June 22, 2020 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).