

مبانی نظام چند لایه تأمین اجتماعی

پروین حیدری شیخ طبقی - دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه الزهرا (س)

چکیده

نظام بازنشستگی کشوری در ایران از ساده‌ترین نظام عملیاتی بازنشستگی یعنی دریافت حق بیمه‌ها از مشترکان شاغل و پرداخت وجوه جمع‌آوری شده به بیمه‌گزاران بازنشسته، از کار افتاده و بازمانده تبعیت می‌کند (این نظام به PAYG معروف است). امروزه با توجه به افزایش سن جمعیت، نیاز به اصلاح نظام بازنشستگی در بسیاری از کشورها احساس می‌شود. هدف این مقاله ارائه مبانی تئوریک نظام چند لایه پیشنهادی توسط بانک جهانی است و در پی آن مروری بر تجربیات کشورهای اتحادیه اروپا و کشورهای آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب در خصوص اصلاح نظامهای بازنشستگی ارائه می‌شود.

۱- مقدمه

میزان اندوخته هر فرد گردید. اما به علت مشکلاتی که صندوقهای احتیاط داشتند ساختار بیمه‌های اجتماعی شکل گرفت که اساس آن مبتنی بر مسئولیت دولت، کارفرما و کارگر است و مهمترین خصوصیت آن جامعیت تعهدات است.

صندوقهای احتیاط از جمله اولین مکانیزمهای ارائه تأمین اجتماعی و مبتنی بر پس‌اندازهای فردی است که با مدیریت دولت فعالیت می‌کنند. مهمترین خصوصیات صندوقهای احتیاط عبارت بودند از: محدودیت در حمایتها، ترویج فرهنگ فردگرایی و وابستگی کامل به مشارکت فردی. اما در نظام بیمه‌های اجتماعی، نقش سه جانبه کارفرما، بیمه‌شده و دولت،

سیر تکاملی تأمین اجتماعی در جهان نشان می‌دهد که در ابتدا نظامهای بیمه‌ای در قالب انجمنهای صنفی مبتنی بر حمایتهای درون صنفی و محدود به کمکهای مقطعی و موردی شکل گرفتند. با گسترش کارگاههای صنعتی نگاه بیمه‌ای به سمت مسئولیت کارفرما سوق پیدا کرد. به عبارت دیگر کارفرما در جهت حمایت از کارگران در مقابل برخی مخاطرات محیط کار، مسئولیت یافت. سیر تکاملی این تحول منجر به شکل‌گیری صندوقهای احتیاط مبتنی بر اندوخته‌های انفرادی افراد در یک صندوق و برداشت از آن متناسب با

هم به لحاظ تأمین منابع مالی و هم به لحاظ گستردگی جامعه تحت پوشش و برخورداری از پس اندازهای اجتماعی مقبولیت قابل توجهی را داراست.

بیمه‌های اجتماعی - که با مشارکت کارگران، کارفرمایان و دولتها شکل می‌گیرد - بعنوان پایدارترین راهکار تأمین اجتماعی شناخته می‌شود و در قوانین کشور ما نیز نسبت به سایر روشها دارای اولویت و محوریت اساسی است. بیمه‌های اجتماعی، جمعیت شاغل، فعال و سالم را تحت پوشش قرار می‌دهد و آرامش و اطمینان خاطر برای سرمایه‌های انسانی کشور پدید می‌آورد. منابع مالی آن نیز حاصل مشارکت کارگران و کارفرمایان است و سهمی از بودجه دولتها ندارد بلکه بیمه‌شدگان متناسب با دستمزد و درآمدهایشان حق بیمه مقرر را پرداخت می‌کنند. بنابراین تأمین اجتماعی نه تنها در زمان بروز بحرانهای مختلف اقتصادی کشور بار سنگینی را از دوش دولتها برمی‌دارد، بلکه از آن جهت که با مشارکت شرکای اجتماعی دولت و از طریق پرداخت حق بیمه توسط بیمه‌شدگان شکل می‌گیرد، موجب عزت، کرامت و حرمت انسانها نیز می‌شود. در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که ویژگیهای مشخص و بارز بیمه‌های اجتماعی، عبارت است از جامعیت تعهدات، مشارکت در خطر، همبستگی ملی، باز توزیع درآمدها و نیز مدیریت از طریق سازمانهای عمومی غیردولتی با استقلال اداری و مالی و با نظارت دولت. امروزه با وجود تمام مزایایی که نظام بیمه‌های اجتماعی دارد اما به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای کلیه افراد جامعه نیست. معمولاً این نظام برای تأمین سلامت و معیشت مزد و حقوق بگیری که دارای درآمد متوسطی هستند طراحی شده است. در این صورت واضح است که افراد دارای درآمد اندک یا فاقد درآمد و مزد و حقوق قادر به پرداخت حق بیمه بیمه‌های اجتماعی نبوده و بدون پوشش تأمین اجتماعی در جامعه رها می‌گردند. از طرف دیگر به دلیل وجود سقف دستمزد مشمول کسر حق بیمه در بیمه‌های اجتماعی، مشمولین این نوع بیمه‌ها - که دارای درآمدهای بالا (بیشتر از سقف دستمزد مشمول کسر حق بیمه) هستند

- به هنگام بازنشستگی بافت درآمد مواجه خواهند شد. بنابراین ملاحظه می‌شود که نظام بیمه‌های اجتماعی نمی‌تواند پاسخگوی طبقات دارای درآمد بسیار اندک یا درآمد بالا باشد. به همین جهت ضروری است نظام چند لایه تأمین اجتماعی طراحی شود که هر لایه آن پاسخگوی یکی از گروههای درآمدی جامعه باشد و بتواند انتظارات روزافزون جامعه از نظام تأمین اجتماعی را برآورده سازد. به طور کلی فلسفه وجودی سیستمهای بازنشستگی بویژه در بخش دولتی، توزیع عادلانه درآمد افراد در طول دوران زندگی و بازماندگان آنهاست. موفقیت سیستمها در پاسخگویی به این نیاز اصلی در گرو ساختار صحیح و مدیریت کیفی آنهاست. نظام بازنشستگی کشوری در ایران از ساده‌ترین نظام عملیاتی بازنشستگی یعنی دریافت حق بیمه‌ها از مشترکان شاغل و پرداخت وجوه جمع‌آوری شده به بیمه‌گزاران بازنشسته، از کارافتاده و بازمانده تبعیت می‌کند. این نظام به PAYG معروف است. نظامهای مذکور دارای کاستیهای ساختاری است که کل نظام را در برابر متغیرهای داخلی و خارجی مؤثر بر آن آسیب‌پذیر می‌سازد. بیشتر صندوقهای بازنشستگی در کشور وارد مرحله‌ای از دوران وجود خود شده‌اند که در آن نسبت تعداد شاغل به تعداد بازنشسته - که از عوامل تعیین‌کننده ثبات صندوقهای از نوع «کسور بر مبنای حقوق» است - سیر نزولی پیدا کرده و این روند ادامه دارد. با توجه به میزان کسور در صندوق این نسبت باید در حدود ۳ الی ۴ تثبیت یابد. در صورتی که در مورد بعضی از صندوقها در حال حاضر کمتر از این مقدار است. سیر نزولی جامعه تحت پوشش بیمه طی سالهای آینده موجب خواهد شد که تأمین مالی هزینه‌های پرداخت حقوق بازنشستگی، از کارافتادگان و وظیفه‌بگیران چالش اصلی صندوق باشد. گرچه این گونه صندوقها در فرهنگ بیمه‌ای از جمله سیستمهای باز هستند و بخشی از هزینه‌های نسل گذشته در آنها به وسیله نسل حاضر پرداخت می‌شود، لذا روند نسبت مذکور می‌بایستی حفظ شود و در صورت عدم امکان آن، ایجاد تحریک بیشتر در سرمایه‌گذارها کاملاً ضروری خواهد بود.

۲- راهبردهای نظام تأمین اجتماعی

به طور کلی جهت ارابه حمایت‌های تأمین اجتماعی راهبردهای گوناگونی مورد استفاده قرار گرفته است که این راهبردها معمولاً متأثر از عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر جامعه است که به اختصار به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

۲-۱- بیمه‌های اجتماعی

این راهبرد هسته اصلی نظام تأمین اجتماعی را شکل می‌دهد که اولین بار در اواخر قرن نوزدهم در زمان بیسمارک صدراعظم آلمان، در این کشور پایه‌گذاری شد. این تفکیک بعداً به وسیله کشورهای اروپایی، آمریکای لاتین، ایالات متحده و کانادا دنبال شد و پس از جنگ جهانی دوم تقریباً در تمام کشورهای رواج یافت. علیرغم این که در جزئیات این راهبرد از یک کشور به کشور دیگر تفاوت‌هایی وجود دارد لیکن در اصول کلی مشترک هستند. تأمین مالی طرح از طریق پرداخت حق بیمه به وسیله کارفرما، بیمه‌شده، عضویت اجباری، ارتباط حق بیمه و میزان حمایت‌ها با دستمزد بیمه‌شده از جمله ویژگی‌های راهبرد بیمه اجتماعی است.

۲-۲- مساعدت اجتماعی

در بسیاری از کشورها طیفی از جوامع به علل گوناگون مانند عدم اشتغال، عدم استطاعت مالی و...، توان استفاده از حمایت‌های بخش بیمه‌ای را ندارند. این قشر نیازمند، در قالب طرح مساعدت اجتماعی مورد حمایت قرار می‌گیرند. هزینه‌های این روش از محل درآمدهای عمومی دولت تأمین می‌گردد و حداقل معیشت افراد را پوشش می‌دهد.

۳-۳- نظام همگانی

در این نظام تأمین مالی از طریق درآمدهای عمومی دولت است و ارابه حمایت‌ها بدون لحاظ اشتغال و توانایی افراد صورت می‌گیرد. حمایت‌های در نظر گرفته شده برای افراد این طرح معمولاً در قالب مستمری برای افراد سالمند، از کار افتاده یا بازمانده است.

به طول کلی نقایص ساختاری عبارت است از:

● در سیستم‌های بازنشستگی مبتنی بر توازن در آمد و هزینه، درآمدهای بیمه‌ای سیستم که از جمع‌آوری کسور بازنشستگی (سهم بیمه‌شده و کارفرما) حاصل می‌شود، برای مصارف بیمه‌ای سیستم حقوق و مستمری بازنشستگی هزینه می‌شود. در مواقعی که درآمدهای سیستم بیش از مصارف آن باشد، مازاد تراز مالی در صندوق ذخیره می‌گردد. در مواقعی هم که درآمدهای سیستم کمتر از مصارف آن باشد، کسری تراز مالی از منابع دیگر نظیر منابع مالیاتی یا بودجه عمومی تأمین می‌شود. بنابراین سیستم به خودی خود از هیچ مکانیسم خودکار تنظیم در آمد و هزینه برخوردار نیست.

● تغییرات گوناگون در مؤلفه‌های سیستم در از مدت کارایی خود را از دست می‌دهد، به عبارتی اگر مؤلفه‌های مؤثر در سیستم مانند سن بازنشستگی، سنوات خدمت، نرخ جایگزینی و نرخ کسور را به طور متناوب در جهت افزایش در آمد سیستم تغییر دهیم، ریسک‌های سیاسی و اجتماعی، جامعه و صندوق را با تهدیدهای جدی مواجه خواهند ساخت.

● عدم انباشت سرمایه و آثار منفی آن نیز از دیگر کاستی‌های سیستم PAYG است.

به طور کلی در این مطالعه دو هدف عمده دنبال می‌شود:

۱. دسترسی به ادبیات موضوع نظام‌های تأمین اجتماعی چندلایه.

۲. مروری بر تجربیات و وضع موجود کشورهایایی که دارای اینگونه نظام‌ها هستند.

امید است توفیق این حاصل شود که در ادامه این پژوهش و با استفاده از نتایج بررسی حاضر، در آینده با معرفی طرحی جامع و مستقل، امکان‌سنجی استقرار این نظام در جمهوری اسلامی ایران، مورد ارزیابی قرار گیرد. به عبارتی در طرح بعدی، هدف از مطالعه، پاسخگویی به سوال زیر است:

۳. با توجه به ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه آیا امکان استقرار این گونه نظام در کشور مهیا است؟

۲-۴- مسئولیت کارفرما

که بعضاً موجب انتقال از افراد کم درآمد به افراد پر درآمد می‌شود در این نظام حذف می‌گردد.

■ از سرمایه‌های تشکیل شده در این نظام می‌توان برای ارتقای پس‌اندازهای بلندمدت ملی - که معمولاً به منظور سرمایه‌گذاری‌های کلان به کار گرفته می‌شود - استفاده کرد.

در کشورهایی که از این راهبرد برای حمایت از اقشار جامعه استفاده می‌شود، مدیریت طرح به بخش خصوصی واگذار می‌شود و دولت صرفاً به نظارت و راهبری مقررات و قوانین می‌پردازد، علت واگذاری مسئولیت اجرایی به بخش خصوصی ایجاد رقابت بین صندوقها برای ارائه بهتر کمی و کیفی خدمات و حذف اهداف سیاسی و تأکید بر سیاستهای اقتصادی در هنگام تبیین استراتژیهای سرمایه‌گذاری به منظور حداکثر بهره‌دهی از سرمایه‌ها است.

۳- آشنایی با نظامهای بازنشستگی

به تقسیمات مربوط به سطوح مختلف نظامهای جامع بازنشستگی، ارکان نظام بازنشستگی می‌گویند. این سطوح با ساختارهای متفاوت، درآمدهای متفاوتی را برای گروهها و افراد مختلف بر حسب شرایط کلی و در برخی موارد بر حسب میزان مشارکت فراهم می‌کنند. بانک جهانی نظامهای بازنشستگی را در سه رکن تعریف کرده است:

● رکن اول، رکن اصلی نظام بازنشستگی است که بیشترین درآمد را برای بیشترین افراد مشترک نظام فراهم می‌کند. نظامهای عمومی بازنشستگی و نظامهای همگانی بازنشستگی در این گروه قرار می‌گیرند. رکن اول نظام بازنشستگی در اکثر کشورهای جهان (به استثنای کشورهای آمریکای لاتین، حوزه کارائیب، و چند کشور اروپای شرقی و آسیای میانه) از نوع PAYG-DB و اجباری است.

● رکن دوم، نظام بازنشستگی در کنار رکن اول، درآمد مکمل بازنشستگی را برای مشترکان فراهم می‌کند. این رکن ماهیت کاملاً بیمه‌ای دارد و از نوع FF-DC است. مشارکت در این رکن می‌تواند به صورت اجباری یا اختیاری باشد.

در برنامه‌های مسئولیت کارفرما کارکنان معمولاً با توجه به قوانین کار حاکم بر جامعه تحت پوشش قرار می‌گیرند. این طرحها در اواخر قرن نوزدهم تحت عنوان جبران خسارت کارگران، فعالیت خود را آغاز کردند. هدف اصلی آنها کمک در مقابل خطرات حوادث ناشی از کار به وسیله کارفرما بود. پرداخت خدماتی مانند غرامت ایام بیماری، کمک بارداری و... از جمله مواردی است که با توجه به قانون بر عهده کارفرما است. در برخی از موارد نیز کارفرما موظف به تأمین مراقبتهای درمانی برای کارگران و خانواده آنها نیز می‌شود. از آنجا که در این نظام مشارکت در خطر وجود ندارد، کلیه تعهدات بر عهده کارفرما است. کارفرمایان نیز به منظور پوشش خطرات احتمالی، در بعضی مواقع خود را نزد شرکت‌های بیمه‌ای، بیمه می‌کنند.

۲-۵- صندوقهای پس‌انداز اجباری خصوصی

نظامهای تأمین اجتماعی در اغلب موارد توانایی حفظ ارزش مستمریها در مقابل نوسانات تورمی را ندارند و از سوی دیگر موجب تشویق بازنشستگیهای زود هنگام و توزیع ناعادلانه درآمدها می‌شوند. به بیان دیگر افراد پر درآمد نسبت به افراد کم درآمد از بهره‌مندی بیشتری برخوردار می‌شوند. همچنین آنان بر این عقیده‌اند که فرمولهای به کار رفته برای پرداخت مستمری سخاوتمندانه بوده و در اغلب موارد این گونه نظامها دارای هزینه‌های اداری سنگینی است. به این جهت در سیاستهای کلان خود، کشورها را به سمت صندوقهای پس‌انداز اجباری خصوصی هدایت می‌کنند. این صندوقها بر اساس نظام مالی ذخیره‌سازی کامل (Fully Funded) تأمین مالی می‌شوند. سه دلیل عمده برای انتخاب نظام مالی ذخیره‌سازی کامل وجود دارد:

■ هزینه‌ها از ابتدا مشخص است، به همین علت دولتها قولهایی نخواهد داد که بعدها قادر به عمل کردن به آن نباشند.

■ انتقالات بین‌نسلی از افراد جوان به افراد سالمند

● رکن سوم، متشکل از حسابهای فردی اختیار بازنشستگی است که در بازار بیمه‌های بازنشستگی عرضه می‌شود. مدیریت این حسابها به طور کامل در اختیار بخش خصوصی است و به شکل رقابتی عرضه می‌شوند.

تأمین منابع مالی مصارف نظامهای بازنشستگی در بسیاری از نظامهای موجود (نظام PAYG) از حق بیمه‌هایی است که صندوقها از مشترکان شاغل خود دریافت می‌کنند. به بیان دیگر وجوه حاصل از حق بیمه‌ها به یک حساب واحد واریز و از همان حساب برای پرداختهای بیمه‌ای استفاده می‌شود. در این نظام شاغلان در هر نسل به طور مستقیم هزینه‌های بازنشستگی همان نسل را تأمین می‌کنند.

در نظام بازنشستگی تمام ذخیره‌ای (FF) حق بیمه‌هایی در حسابهای فردی افراد ثبت و سرمایه‌گذاری می‌شود. سرمایه و سود جمعی سپرده‌های شاغلان در این نظام پس از بازنشستگی بر مبنای جدولهای مربوط به امید به زندگی به صورت پرداختهای بیمه‌ای به طور مستقیم و یا از طریق شرکت‌های بیمه‌ای در اختیار مشترک بازنشسته قرار می‌گیرد. مدیریت این نظام یا مدیریت سرمایه آن در اختیار بخش خصوصی است. در این نظام نرخ بازده سرمایه‌گذاری مستقیماً تحت تأثیر نوسانات بازار سرمایه است.

در نظام بازنشستگی مبتنی بر حق بیمه معین (DC) که نخستین بار در شیلی در سال ۱۹۸۲ اجرا شد، میزان بهره‌مندی مشترک از صندوق در زمان بازنشستگی بر حسب میزان مشارکت در زمان اشتغال یا به بیان بهتر بر حسب میزان حق بیمه پرداختی معین می‌شود. به عبارت دیگر در فرمول محاسبه حقوق بازنشستگی به جای آن که از سنوات خدمت استفاده شود از میزان تجمعی حق بیمه پرداختی استفاده می‌شود. مزایای استفاده از این روش عبارت است از:

■ انگیزه فرد برای پرداخت کسور و کامل کردن دوران خدمت و اعتماد فرد به این نوع نظام افزایش می‌یابد.

■ زبانه‌های ناشی از بازنشستگی زودرس متوجه فرد

ذی نفع می‌شود و نه نظام.

■ میانگین سن بازنشستگی به طور طبیعی بالاتر از میانگین سن بازنشستگی در نظام کسور بر اساس روش «مزایای معین» است.

■ نرخ کسور بازنشستگی کمتر از نظام غیر ذخیره‌ای مانند «مزایای معین» است.

■ در این نظام انباشت سرمایه باعث رشد اقتصادی است.

در نظام بازنشستگی مبتنی بر مزایای معین (DB) بهره‌مندی مشترک در زمان بازنشستگی بر حسب متغیرهای دیگری نظیر سنوات خدمت و میزان دریافتی وی در زمان اشتغال محاسبه می‌شود و حق بیمه‌های پرداختی به طور مستقیم در محاسبه حقوق بازنشستگی اعمال نمی‌شود. مزایای استفاده از روش DB عبارت است از:

۱- ریسک سرمایه‌گذاری و تأثیر نابسامانیهای اقتصادی بر مدل در قیاس با سایر نظامها کمتر است.

۲- به دلیل دولتی و همگانی بودن میزان حداقل حقوق را برای اقشار کم درآمد در نظر می‌گیرد.

۳- اگر روندها، شاخصها و بینشها (جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی) در کشور، تدریجی و سیستماتیک (منظم) باشد و رفتارهای نظام دائماً بررسی و متغیرهای درونی و بیرونی کنترل شود تعادل سیستم برقرار می‌ماند.

اما برخی نارساییهای نظام DB نیز از این قرار است:

■ انگیزه مشترکان برای کامل کردن دوران خدمت در قیاس با سایر نظامهای بازنشستگی بسیار ضعیف است و باعث کاهش منابع نسبت به مصارف نظام است.

■ کسور ذخیره می‌شود لذا فاقد انباشت سرمایه در حد کلان و رشد اقتصادی است.

■ این نظام در اثر تغییرات اجتماعی مانند کاهش و یا قطع ورودیها بسیار آسیب‌پذیر است.

■ در کشورهایی که دارای تورم شدید هستند و یا در دورانی خاص تغییرات ناگهانی در اقتصاد آنها پدیدار شود بسیار شکننده است.

■ معمولاً در آغاز کار تعداد شاغلان به تعداد

۴- استراتژی نظام بازنشستگی از دیدگاه بانک جهانی

کارشناسان بانک جهانی اعتقاد دارند که یک راه حل یا راهبرد واحد برای پوشش افراد تحت نظام تأمین اجتماعی وجود ندارد لیکن در خصوص لایه بندی حمایت‌های تأمین اجتماعی به یک نظر مشترک رسیده‌اند و بر این باور هستند که افراد و طبقات مختلف جامعه در لایه‌های متفاوت می‌توانند تحت پوشش قرار گیرند. کارشناسان بانک جهانی روش‌های ارایه حمایت‌های تأمین

بازنشستگان بسیار بالا است و منابع بر مصارف فزونی دارد ولی به علت عدم آینده‌نگری‌های لازم و مصلحت‌اندیشیها منابع تلف می‌شود.

■ نرخ کسور بازنشستگی در این نظام نسبت به سایر نظامها بیشتر است، این ویژگی در مواردی مؤثر در فرار از پرداخت کسور بازنشستگی است. همچنین باعث افزایش توقع بازنشستگان در هنگام بازنشستگی می‌شود.

اصطلاحات مفید بیمه‌ای به کار رفته

انگلیسی	معادل فارسی
Pension System Pillars	ارکان نظام بازنشستگی
Parametric Reform	اصلاحات مؤلفه‌ای
Systematic Reform	اصلاحات ساختاری
Life Expectancy at Retirement Age	امید به زندگی در بدو بازنشستگی
Indexation	ترمیم حقوق
First, Second, Third Pillar	رکن اول، دوم، سوم
Demographic Structure	ساختار جمعیتی
Covered People	مشترکان صندوق
Pension Expenditure	مصارف بیمه‌ای
Contribution Revenue	منابع بیمه‌ای
Replacement Rate	نرخ جایگزینی (نسبت دریافتی بازنشسته در بدو ورود به آخرین دریافتی زمان اشتغال)
Contribution Rate	نرخ حق بیمه
Evasion Rate	نرخ فرار از پرداخت حق بیمه
Support Ratio	نسبت حمایتی (معکوس نسبت وابستگی)
Dependency Ratio	نسبت وابستگی (تعداد مستمری بگیران به تعداد بیمه شدگان اصلی)
Defined Benefit: DB	نظام بازنشستگی مزایای معین
Defined Contribution: DC	نظام بازنشستگی حق بیمه معین
Fully Funded: FF	نظام بازنشستگی تمام ذخیره‌ای
Pay As You Go: PAYG	نظام بازنشستگی PAYG: وجوه حاصل از حق بیمه به یک حساب واحد واریز و از همان حساب برای پرداخت‌های بیمه‌ای استفاده می‌شود
Notional Defined Contribution	نظام بازنشستگی با حق بیمه معین فرضی

دست‌رسی به سطح بالاتری از زندگی در دوران باز‌نشستگی، پس‌اندازهای اختیاری فعالیت خود را گسترش داده‌اند و در این ساختارها افراد شاغل در صورتی که دارای درآمدی بیش از نیاز مصرف خود باشند می‌توانند در این لایه قرار بگیرند. نمودار زیر استراتژی بانک جهانی را خلاصه می‌کند.

۵- اصلاحات صورت گرفته در نظامهای

بازنشستگی برخی کشورها

۱-۵. سیاست مستمری در کشورهای اتحادیه اروپا:

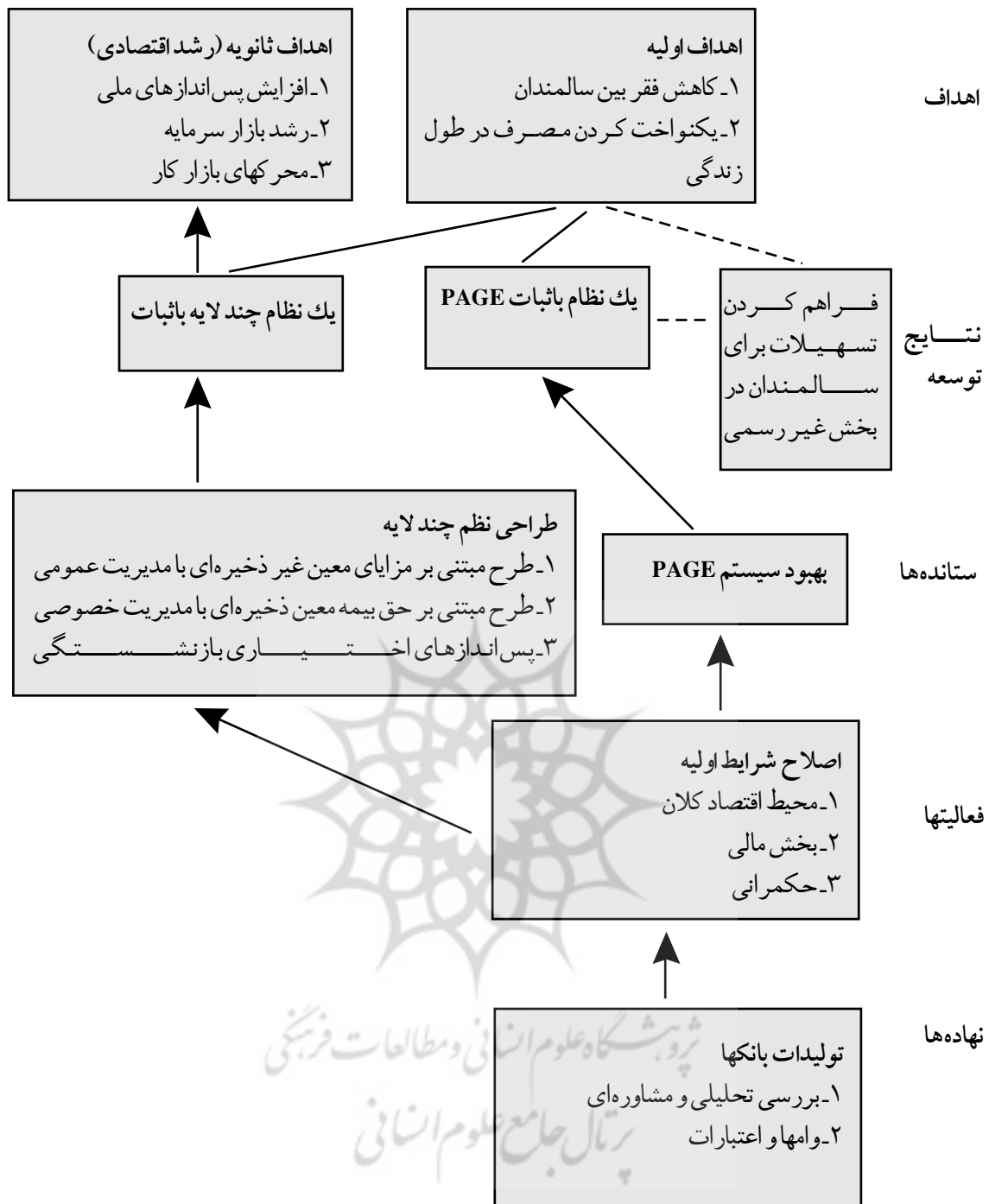
چشم‌انداز مستمریها در اروپا به سرعت در حال تغییر است. اصلاحات مربوط به مستمری را که اتفاق افتاده می‌توان به دو قسمت تقسیم‌بندی کرد:

■ اصلاحات پارامتریک: این نوع اصلاحات طبیعتاً PAYG کنونی سیستمهای مستمری را حفظ کرده است. اما تغییرات اساسی و زیربنایی در قوانین آن داده است، مثل قوانینی در باب شرایط برخورداری از مزایای مستمری، سن برخورداری از مزایای مستمری و دوره بیمه‌پردازی.

■ اصلاحات سیستماتیک: بعضی کشورها پارا فراتر گذاشته و اصلاحات سیستماتیک را اتخاذ کرده‌اند که بر مبنای آن از ساختار مزایای معین (PAYG (DB خارج شده و طرح نوع حق بیمه معین DC را اتخاذ کرده‌اند. برای اصلاحات سیستماتیک، می‌توان دو نوع اساسی اصلاحات را متمایز کرد: اصلاحات چند لایه‌ای القا شده توسط بانک جهانی که نظام حسابهای انفرادی را استقرار کرد (جمهوری اسلواک، استونی و مجارستان) و دیگری اتخاذ نظامهای حق بیمه معین فرضی (NDC)، (سوئد، ایتالیا، لهستان و لاتویا).

توجه داشته باشید که دو کشور بزرگ اروپا یعنی فرانسه و آلمان به (NDC) انتقال نیافته‌اند (و بنابراین آنها بعنوان کشورهایایی که اصلاحات پارامتریک دارند طبقه‌بندی می‌شوند) اما با این حال ویژگیهایی را که در بعضی جنبه‌ها شبیه نظامهای NDC است آغاز کرده‌اند. فرانسه ارتباطی بین تعداد سالهای بیمه‌پردازی و امید به زندگی ایجاد کرده است. در حالی که آلمان عاملی را

اجتماعی را در سه گروه که تحت عنوان «لایه‌های سه‌گانه تأمین اجتماعی» شناخته شده‌اند، دسته‌بندی کرده‌اند. اگر بخواهیم این سه لایه را از دیدگاه باز‌نشستگی مورد بررسی قرار دهیم چنین استنباط می‌شود که هدف اولیه از شکل‌گیری این لایه‌ها، حصول اطمینان از تأمین زندگی آحاد جامعه در زمان باز‌نشستگی است. لایه اول که تقریباً در کلیه کشورهای جهان از آن برای حمایت از افراد سالمند در مقابل رویداد باز‌نشستگی مورد استفاده قرار می‌گیرد، با هدف تضمین حداقل زندگی برای باز‌نشستگی به کار گرفته می‌شود. لیکن مبلغ و شرایط استفاده از حمایت باز‌نشستگی در این لایه با توجه به وضعیت اقتصادی و ساختار نظام تأمین اجتماعی در کشورها متفاوت است. در برخی از کشورها لایه اول تنها رویه ارایه حمایت باز‌نشستگی به افراد تحت پوشش است که در این صورت مبلغ پرداختی به آخرین دستمزد زمان اشتغال نزدیکتر است. اما در کشورهایی که از ترکیب دو یا هر سه لایه تأمین اجتماعی برای حمایت باز‌نشستگی استفاده می‌شود. معمولاً مبلغ مستمری پرداختی در لایه اول در مقایسه با آخرین دستمزد زمان اشتغال نسبت کمتری دارد. در چنین نظامهایی معمولاً کلیه افراد جامعه تحت پوشش حمایت باز‌نشستگی در لایه اول قرار دارند. عدم توانایی کشورها در تأمین مالی مورد نیاز به منظور پرداخت مستمری باز‌نشستگی از محل بودجه عمومی و همچنین افزایش هزینه‌های طرحهای مبتنی بر وصول حق بیمه از کارفرما و افراد تحت پوشش به علت افزایش تعداد باز‌نشستگان و همچنین افزایش امید به زندگی، موجب شکل‌گیری لایه دوم تأمین اجتماعی شد. این لایه در واقع طرحهای مستمری اجباری است که به منظور جبران درآمد از دست رفته به علت ترک کار به تدریج در کشورهای توسعه یافته شکل گرفته است. پس‌اندازهای اختیاری و صندوقهای مکمل - که معمولاً به وسیله شرکتهای خصوصی ارایه می‌شود - در نظامهای جامع تأمین اجتماعی، لایه سوم را تشکیل می‌دهد. با توجه به این که مبلغ مستمری در دو لایه اول محدود است و از یک سقف خاصی که به وسیله قانون معین می‌شود، نمی‌تواند فراتر رود. لذا به منظور امکان



اصلاحات سیستماتیک اتخاذ کرده‌اند. اگر چه این لزوماً به این معنا نیست که اولی اثر کمتری روی درآمدهای مستمری بگیران نسبت به دومی دارد. در حقیقت اثر آنها روی استمرار و پایداری مالی و رفاه مستمری بگیر می‌تواند یکسان بوده و حتی در بعضی موارد بیشتر باشد. برای مثال در حالی که نرخ جایگزینی (نسبت اولین مستمری به آخرین دستمزد مبنای کسر حق بیمه)

انتخاب کرده است که سطح مزایای مستمری را به نرخ وابستگی ارتباط می‌دهد. اتریش نیز به طور معناداری طرحهای مستمری همگانی‌اش را تغییر داده است و می‌توان گفت که اکنون یک نظام حساب مزایای معین شخصی دارد.

۱-۵ اصلاحات پارامتریک: بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا اصلاحات پارامتریک را نسبت به

می دهند.

جدول شماره (۱) اصلاحات پارامتریک اصلی را که در بین ۲۵ کشور عضو اتحادیه اروپا در باب طرحهای مستمری همگانی (PAYG (DB) رخ داده است یا به تدریج در حال رخ دادن است، نشان می دهد. اصلاحات پارامتریک به پنج طبقه تقسیم می شود. در بعضی موارد برخی کشورها که اصلاحات سیستماتیک را انجام داده اند در جدول لیست شده اند مثل ایتالیا. این امر در این کشورها به آن دلیل است که طرحهای قدیمی هنوز در گروههای پیر کارگری قابل اجرا است و دولتها در صدد آن هستند که آنرا اصلاح کنند. به طور کلی اصلاحات پارامتریک با هدف افزایش درآمدها و یا کاهش میزان مزایای مستمری پرداخت شده سالانه ایجاد شده و بنابراین یک اثر منفی روی درآمدهای مستمری بگیران دارد.

■ **اصلاح سن بازنشستگی:** فراوانترین اصلاح، تغییر سن بازنشستگی بود. در بیشتر ۲۵ کشور عضو اتحادیه اروپا، قانون اصلاح همسانسازی سن بازنشستگی برای مردان و زنان ایجاد شده است. تنها کشورهای اروپای شرقی که تازه عضو اتحادیه اروپا شده اند (جمهوری چک، استونی، مجارستان، لاتویا، جمهوری اسلواک و لیتوانی) و ایتالیا به طور مؤثری سن بازنشستگی را برای مردان و زنان افزایش داده اند در حالی که دانمارک آنرا از ۶۷ سالگی به ۶۵ سالگی تغییر داده است. دولت ائتلافی آلمان، سن بازنشستگی دولتی را از ۶۵ به ۶۷ سال افزایش داد. به طور مشابه کمیسیونهای نظام بازنشستگی در هر دو کشور مالتا و انگلستان اخیراً افزایش سن بازنشستگی را پیشنهاد داده اند.

■ **نرخ حق بیمه:** دومین اصلاح جاری در طول این دهه تغییر دادن نرخ حق بیمه بود. این نوع اصلاح با وجود طرحهای همگانی PAYG به تنهایی مزایای کاملی را به بار نمی دهد.

■ **اصلاح شرایط بیمه پردازی:** یکی از تغییرات بسیار رایج برگشتن از برنامه های بازنشستگی پیش از موعد است که در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ ایجاد شد.

انتظار می رفت که تا ۱۱ درصد در مجارستان (کشوری که به سوی اصلاح سیستماتیک رفته است) کاهش یابد، این نرخ در فرانسه تا ۲۶ درصد کاهش یافته است. تفاوت اصلی بین اصلاح سیستماتیک و پارامتریک فقط در اثر مالی روی مستمری بگیران یا بیمه پردازان نیست بلکه در هل دادن و جابه جایی ریسک بین نسل کنونی و دولت؛ متولی نسلهای آینده است. این حقیقت که اصلاحات پارامتریک نظامهای مستمری همگانی را از DB به DC تغییر نمی دهند چندین دلالت مهم در بر دارد: ریسک طولانی بودن عمر به دوش ارایه دهنده مستمری است نه مستمری بگیر و باز توزیع تحت یک نظام DB هنوز امکان پذیر است، چیزی که تحت یک نظام DC خالص مشکل بتوان بدان دست یافت.

اصلاحات پارامتریک ممکن است هم روی حق بیمه و هم روی مزایا اثر داشته باشند. همه کشورها در اتحادیه اروپا در طول دهه های گذشته اصلاحات پارامتریک را مدنظر قرار داده اند و در بعضی موارد این نوع اصلاح بر اصلاحات سیستماتیک پیشی گرفته است.

■ **اصلاحات روی حق بیمه:** کشورها ممکن است درصد درآمدی که نیاز است تا پرداخت شود و یا سطح آستانه درآمد را تغییر دهند. آنها ممکن است مدت بیمه پردازی برای رسیدن به شرایط دریافت مستمری را تغییر دهند. همچنین سن مستمری دولتی یا حداقل سنی که در آن مستمری پرداخت می شود می تواند تغییر یابد.

■ **اصلاحات روی مزایا:** یک تغییر پارامتریک مهم تغییر در شاخص گذاری یا بالا بردن میزان مزایای مستمری است. همچنین دولتها ممکن است فرمول مزایا را با تغییر دادن ضریبهای تعدیل مستمری یا درآمدهایی که مبنای محاسبه مستمری قرار می گیرد تغییر دهند. تعداد زیادی از کشورها تلاش کرده اند تا طرحهای بازنشستگی پیش از موعد را منسوخ کنند و همچنین در صدد گسترش زندگی شغلی و کاری هستند و این کار را با ارایه مزایا به افراد پیری که همچنان به کار مشغولند یا مستمریشان را به تأخیر می اندازند انجام

جدول شماره (۱) کشورهای که اصلاحات پارامتریک را بین سالهای ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ انجام داده‌اند

فرمول مستمری	شاخص گذاری مزایا	شرایط بیمه پردازی	نرخ حق بیمه	سن بازنشستگی	کشور
✓	✓	✓	-	✓	اتریش
✓	-	-	-	✓	بلژیک
-	-	-	-	✓	قبرس
✓	-	✓	✓	✓	جمهوری چک
-	-	✓	✓	✓	دانمارک
-	-	-	-	✓	استونیا
✓	-	✓	✓	✓	فنلاند
✓	-	✓	-	-	فرانسه
-	✓	✓	✓	✓	آلمان
✓	✓	-	-	✓	یونان
✓	✓	-	✓	✓	مجارستان
-	-	✓	✓	-	ایرلند
✓	-	✓	✓	✓	ایتالیا
-	-	✓	✓	✓	لاتویا
-	-	✓	✓	✓	لیتوانی
✓	-	-	-	-	لوگزامبورگ
-	-	-	✓	-	مالتا
-	-	-	✓	-	هلند
✓	-	-	✓	✓	پرتغال
✓	✓	✓	✓	✓	جمهوری اسلواک
✓	-	✓	-	-	اسلونی
✓	✓	✓	-	-	اسپانیا
✓	-	-	✓	✓	انگلستان

جدول شماره (۲): کشورهای با اصلاحات سیستماتیک

اولین رده حق بیمه معین فرضی از طرح اجباری	دومین رده اندوخته گذاری شده طرح اجباری	حق بیمه معین فرضی	کشور
-	✓	-	استونیا
-	✓	-	مجارستان
-	-	✓	ایتالیا
✓	✓	-	لاتویا
-	✓	-	لیتوانی
✓	✓	-	لهستان
-	✓	-	اسلواکی
-	✓	-	اسلونی
✓	✓	-	سوئد

۱-۲-۵-۱ فرمول مستمری - ضریب تعدیل :

تغییرات در فرمول مزایای مستمری به نسبت پیچیده‌تر از اصلاحات هستند. بویژه بر حسب کاربرد و دلالتشان که به طور کامل توسط يك شهروند درجه متوسط فهمیده شود. دامنه گسترده‌ای از فرمول مزایای مستمری وجود دارند و بنابراین این امر مشکل است تا تغییرات اصلی را ترکیب کنیم. اگر چه گفته می‌شود می‌توان فرمول را به دو بخش تقسیم کرد: تعدیل مقرری استحقاقی و حقوقی که مبنای محاسبه بازنشستگی قرار می‌گیرد. تعدیل مستمری تعیین می‌کند که چه مقدار از حقوق مبنای محاسبه مستمری با مزایای مستمری جایگزین خواهد شد.

برای مثال؛ این طرح می‌تواند مبتنی بر داشتن يك تعدیل دو درصد در آخرین حقوق برای هر سال بیمه‌پردازی باشد. طرح‌های DB بویژه در بخش خصوصی، برنامه‌های تعدیل مستمری دارند که به‌طور خطی به تعداد سالهای بیمه‌پردازی مربوط می‌شود (ضریب تعدیل مستمری یکسان برای هر سال پرداخت حق بیمه، صرف‌نظر از سن و سالهایی که تاکنون حق بیمه پرداخت کرده است). به منظور گسترده کردن زندگی کاری، در سالهای اخیر برخی دولتها، مثل فنلاند و یونان با کم‌رنگ کردن بازنشستگی پیش از موعد، میزان تعهدشان را تغییر داده‌اند و سعی کردند تا مقرری استحقاقی بیشتری به آنان بدهند که بعد از سنین خاصی کار می‌کنند، یا کار افراد را با کاهش ضریب تعدیل مستمری بیشتر کنند. در موارد دیگر، ضریب تعدیل مستمری ممکن است بر اساس درآمدها فرق کند (جمهوری چک و پرتغال ضریبهای تعدیل بالاتری روی درآمدهای پایین و ضریب تعدیل مستمری کمتری روی درآمدهای بالاتر دارند. فرانسه و سوئد ضریب تعدیل مستمری کمتری روی درآمدهای بالاتر و ضریب تعدیل مستمری بالاتری روی درآمدهای پایین دارند). همچنین تفاوتی در ضریب تعدیل بین بخشها نیز وجود دارد (برای مثال طرحهای مستمری

مقررات حق بیمه برای بازنشستگی پیش از موعد یا جذب مستمریها قبل از سن بازنشستگی قانونی در بلژیک، دانمارک، آلمان، فرانسه، ایتالیا، اتریش، فنلاند، چک، اسلواکی، اسپانیا و اسلونیوا ورشکست و منسوخ شده است. حداقل دوره بیمه‌پردازی مورد نیاز برای ماکزیمم مستمری افزایش داده شده است یا در چندین کشور مثل اتریش، بلژیک، فرانسه و ایتالیا در حال افزایش است. همچنین فرانسه اصلاح بزرگی را آغاز کرده که بر طبق آن بعد از سال ۲۰۰۹، تعداد سالهای بیمه‌پردازی همزمان با افزایش امید به زندگی افزایش خواهد یافت.

۱-۲-۵ شاخص گذاری مزایا:

اغلب کشورهای عضو اتحادیه اروپا در حال حاضر مزایا را با قیمت‌ها نرخ گذاری می‌کنند که این امر اشاره به این دارد که در خلال زمان، مزایای مستمری بگير نسبت به درآمدهای کلی کاهش خواهد یافت و لذا آنها مستمری نسبی شان را در جامعه از دست خواهند داد. همانطور که در جدول شماره (۱) دیده می‌شود معدودی از کشورها اخیراً روش شاخص گذاری مزایا را بعد از بازنشستگی تغییر داده‌اند. این ممکن است تا حدی گمراه کننده باشد همان گونه که بیشتر کشورها تحت تأثیر این تغییرات بوده‌اند. فقط در سال ۱۹۹۵ معدودی از کشورهای عضو اتحادیه بودند که درآمدها را افزایش دادند. اما از آن زمان به بعد آنها از این زمینه جدا شدند. اتریش و آلمان در ابتدا به سوی شبکه درآمدها حرکت کردند به طوری که؛ بار هر افزایشی در حق بیمه‌های تأمین اجتماعی بین کارگران و مستمری‌بگیران تقسیم خواهد شد. اکنون آنها به سوی يك شاخص گذاری کمتر گسترده حرکت کرده‌اند؛ اتریش به افزایش قیمت روی آورده و آلمان عامل پایداری را برای تعدیل شاخص گذاری مزایای مستمری شروع کرده است. دیگر کشورها مثل مجارستان و جمهوری اسلواک، فرمول ۵۰ درصد افزایش قیمت و ۵۰ درصد افزایش مزایا را مدنظر قرار داده‌اند.

آتش نشانان در انگلستان و یا طرحهای مستمری پلیس در یونان، ضریب تعدیل بالاتری در مقایسه با دیگر بخشها در اقتصاد دارند، نظام مستمری فرانسه ضریب تعدیل را برای بخشهای اجرایی و غیر اجرایی جدا کرده است).

۲-۱-۵ فرمول مستمری - جنبه حقوق مبنای محاسبه بازنشستگی :

یک اصلاح پارامتریک تغییراتی در حقوق مبنای محاسبه بازنشستگی را نیز در بر می گیرد. اغلب کشورها طرحهایی داشتند که تعیین این حقوق را به چند سال پایانی یک شغل محدود می کرد. دوره ای که شخص به بالاترین میزان دستمزد خود می رسد. اگر چه در سالهای اخیر، یک طولانی شدن قابل ملاحظه ای از این دوره وجود داشته است به طوری که دستمزدی که جایگزین می شود در بسیاری از موارد نماینده حقوق نهایی فرد قبل از بازنشسته شدن نیست. برای مثال اتریش، استفاده کردن از ۱۵ سال از بهترین سالهایی که در آمد در طول ۴۰ تا ۴۵ سال زندگی کاری به دست می آید صرف نظر کرده است. این نوع اصلاح احتمالاً، بیشتر به کسانی که حرفه های درآمدزای اشیاع کرده بودند آسیب می زند. کشورهای دیگر مثل پرغال و مجارستان، میانگین درآمد حقوق دوره زندگی را مورد محاسبه مستمری قرار داده اند. در حالی که بقیه مانند فرانسه، فقط این دوره را افزایش داده اند تا بیشتر با دوره های بیمه پردازی مورد نیاز همسو باشند. آلمان یک عامل پایدار را شروع کرده که شاخص گذاری مستمری به طور سالانه، به تغییرات در میزان مستمری بگیران به کارگران حمایت کننده (نرخ وابستگی) متصل می شود. مستمریهای آلمان، به یک مؤلفه نقطه ارزش مستمری پایه متصل می شود که به عبارت دیگر به رشد دستمزد سالانه شاخص گذاری می شود. این مؤلفه نقطه ارزش مستمری به صورت خطی با عامل پایدار بودن تعدیل می شود. گویی پرداخت مستمری کمتر برای همه بازنشستگان آلمانی به منزله نرخ مستمری بگیر به

کارگر در طول زمان افزایش می یابد. بعنوان یک نتیجه از اکثر تغییرات توصیف شده در بالا، انتظار می رود پرداختهای مستمری رو به کاهش باشد که این مسئله احتمالاً خطر پیری را افزایش داده و به مساعدت اجتماعی مبتنی بر ارزیابی درآمد متوسط شده یا به فقر دچار می شود.

۳-۱-۵ اصلاحات سیستماتیک و اثرات احتمالی آنها:

در اصل دو نوع گسترده از اصلاحات سیستمی وجود دارد: آنها که توسط بانک جهانی بعنوان مدل چند لایه ای القا شده و آنانی که روی طرحهای NDC استقرار یافته است. اگر چه، تفاوت اصلی هر دو مورد با طرحهای همگانی عمومی این است که ساختار تعیین مزایای مستمری از DB به DC تغییر می کند اما تفاوتی بزرگ میان دو شاخه اصلاح و اثر آنها روی درآمدهای مستمری بگیران احتمال دارد که کاملاً متمایز باشد.

۱-۳-۱-۵ طرحهای NDC (سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی)

ویژگیهای یک نظام NDC:

■ ریسک سرمایه گذاری کمتر :

در حالی که سیستم حسابهای انفرادی مبتنی بر سرمایه گذاری صندوقها در بازارهای مالی است، نظامهای NDC فقط شامل حسابهای فرضی می شود و بنابراین ریسک سرمایه گذاری که افراد با آن مواجه می شوند بسیار متفاوت است. نرخ بازدهی تحت یک سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی به طور مرکزی تعیین می شود و بستگی به فرمول انتخاب شده دارد. در حالی که تحت سیستم حسابهای انفرادی، بازدهی بستگی به انتخابهای افراد، کارایی و استمرار بازارهای مالی دارد. لذا تحت سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی همه افراد با ریسک یکسانی در سرمایه گذاری روبه رو می شوند. بنابراین به دلیل انتخاب سرمایه گذاری بهتر، نابرابری درآمدی وجود ندارد (چیزی که

هنگامی که افراد در سن بازنشستگی با دورنمایی از مزایای مستمری پایین و افزایش توقعات زندگی مواجه شوند این مسئله (کاهش مزایا) با سازگاریهای رفتاری تا حدی جبران شود. فزون بر این همان طور که توسط کاپر تا ذکر شد، دولت انتظار دارد مکانیسم تعادل خودکار، فقط مواقع بسیار محدودی در خلال ۱۵ سال آینده راه اندازی شود، بدین معنا که نرخ بازدهی به کار برده شده در حسابهای فرضی را نه چندان زیاد و بطور میانه قطع می کند. این نگرانی وجود دارد که برنامه های استفاده شده توسط دولت سوئد، ممکن است بسیار خوشبینانه باشد (سطح جاری باروری و مهاجرت همراه با ۲ درصد رشد دستمزد واقعی که ثابت است) و لذا مکانیسم تعادل خودکار بیشتر اوقات بیش از آنچه انتظار می رود مورد استفاده قرار خواهد گرفت. در این مورد، قابلیت پذیرش سیاسی سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی همانند شفافیت آن مورد تهدید است، از آن جهت که افراد قادر خواهند بود تا نرخ بازدهی حسابهای فرضی شان را با نرخ بازدهی اقلام بازار مقایسه کنند (بانادیده گرفتن سوال ریسک، هزینه ها و ...).

این امر دولت را تحت فشار قرار خواهد داد تا با راه اندازی بخشی از تغییر در اقتصاد و فاکتورهای جمعیت شناختی از سیستم حمایت کند.

■ امنیت و تضمین مستمریها:

همان طور که نل (۲۰۰۵) اشاره کرد، سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی به تضمین و امنیت مطالبات نظام بازنشستگی منجر می شود که این امر تغییر در سطوح مزایای افراد را مشکل می سازد، در حالی که در نظام DB که مزایا در پایان شغل تعیین می شوند، تغییر فرمول آسانتر بنظر می رسد. با این حال انتقال به سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی به واسطه حرکت به سوی تعدیل گستره زندگی، ممکن است به کاهشی در مزایا منجر شود. برای مثال، فرانکو و سارنور (۲۰۰۶) گزارش می کنند که در نظام ایتالیا، تحت برنامه خط پایه، متوسط مستمری به دست آمده در سن ۶۰ سالگی تا

می توانست به سطح درآمد یک فرد همبسته شود). لذا سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی، افراد با درآمد پایین تر را به دلیل سطح کمتر تجربه و تحصیل مالی در زیان انتخابهای سرمایه گذاری قرار نمی دهد. گفته می شود که سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی، شکلی از سرمایه گذاری را برای بیمه پردازان دارند که به نوسانات در نرخ بازدهی فرضی بستگی داشته و از بازدهی تحت طرح PAYG DB متفاوت است. در حقیقت سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی تلاش می کند تا به طور اتوماتیک طرحهای PAYG را تثبیت کند به طوری که تعهدات و داراییهای (مصارف و منابع) سیستم را در حالت موازنه قرار می دهد. برای نمونه در سوئد از طریق مکانیسم تعادل خودکار، دولت سیستم را به صورت سالانه بررسی کرده و اگر محاسبات، یک تعهد اندوخته گذاری نشده (تعهد و مصرف پیش بینی نشده) را نشان دهد، بهره حساب فرضی (به صورت رشد میانگین دستمزدها) و شاخص گذاری مقرریهای سالانه کاهش داده می شود. بنابراین تغییرات در اندازه نیروی کار بیمه پرداز در نرخ بازدهی به دست آمده از صندوقها نشان داده می شود. با سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی، ریسک مالی تغییر فاکتورهای اقتصادی و جمعیت شناختی از دولت به بیمه پردازان منتقل می شود.

■ میزان مقرری سالانه:

سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی، حسابهای فرضی را به محض رسیدن به بازنشستگی درون مزایای مستمری تغییر می دهد. همانطور که گستره زندگی بازنشستگان افزایش می یابد، مزایای ماهانه قابل دسترس برای افراد کاهش می یابد. مگر اینکه آنها بازنشستگی را به تأخیر بیندازند. کاپر تا (۲۰۰۶) گزارش می کند که بر مبنای مفروضات اقتصادی و جمعیت شناسی با نرخ متوسط، دولت برنامه ریزی می کند برای آنان که تا سال ۲۰۵۰ در سن ۶۵ سالگی بازنشسته شوند میانگین ماهانه مزایا را به میزان ۱۴ درصد کاهش خواهد داد. اگر چه ممکن است

مجموع پرداخت مستمریها نگاه شود. برحسب درآمد‌های سالانه، خطر فقر در پیری برای هر جنس تحت تأثیر میزان مستمریهای سالانه بدون در نظر داشتن جنسیت قرار نخواهد گرفت.

■ عدم پرداخت مستمری برای غیبت از کار:

انتقال به نظام DC و تعیین مزایا با میزان سرمایه‌های متراکم شده، این امر را مشکل می‌سازد که سیستم مناسبی برای دوره‌هایی که يك فرد تحت شرایطی مثل بیماری، بیکاری، بارداری یا آموزش کودک از پرداخت حق بیمه منع می‌شوند داشته باشیم. استین هیلبر (۲۰۰۴) گزارش می‌کند که در مجارستان مشارکت‌کنندگان در سیستم حسابهای انفرادی، در تأمین شش درصد از مزایای مراقبت کودک به نظام مستمری مشارکت می‌کنند و از اینرو این مزایا کمتر از دستمزدهاست بویژه آنان که درآمدهای میانه یا متوسط دارند و در لهستان نیز، دولت یارانه‌ای پرداخت می‌کند اما این یارانه بر مبنای حداقل دستمزد است و بسیار کمتر از آنچه قبلاً بود. در مقابل، دولت سوئد، يك حقوق مستمری اضافی به والدینی که کودکان زیر چهار سال دارند پرداخت می‌کند، با وجود این گزارش استراتژی ملی ۲۰۰۵ سوئد، در مورد مستمریهای مکفی و مناسب اظهار کرد که با وجودی که در قانون نظام بازنشستگی ملی به هر کسی احتمالات یکسانی برای داشتن يك مستمری مناسب می‌دهد تعداد زیادی از زنان زمان زیادی را به غیر کار و زمان کمتری را برای کار اختصاص می‌دهند که این امر به میانگین مستمریهای کمتری برای زنان منجر می‌شود.

۲-۵ اصلاح نظامهای بازنشستگی در آمریکای لاتین و

حوزه دریای کارائیب

آمریکای لاتین از پیشگامان تأسیس صندوقهای بازنشستگی بوده است. شیلی در سال ۱۹۲۴ اولین نظام بازنشستگی را در قاره آمریکای بنا نهاد. سپس اروگوئه در سال ۱۹۲۸ و برزیل در سال ۱۹۳۴ و آمریکادر ۱۹۳۵

۳۴ درصد کاهش یافت و کاهش در مزایا ممکن است تا حد ۵۰ درصد نیز برسد. این کاهش در مزایا، اگر با مشارکتهای اضافی جبران نشود، احتمال دارد که خطر فقر را در دوران پیری افزایش دهد.

■ هزینه‌های اجرایی کمتر:

تفاوت بزرگ دیگر طرحهای سیستم حق بیمه تعریف شده فرضی این است که آنها عموماً در اجرا نسبت به سیستمهای چند لایه‌ای ارزاتر است. منظور آن نیست که بگوئیم، سیستمهای چند لایه‌ای نمی‌توانند به گونه‌ای سازماندهی شوند که هزینه‌های اجرایی را که بیمه‌پردازان با آن مواجه می‌شوند کاهش دهند. نظام مستمری سوئد، يك مؤلفه حساب انفرادی نسبتاً کوچک را در بر می‌گیرد (۲/۵ درصد از مجموع ۱۸/۵ درصد حق بیمه‌های پرداخت شده)، که به واسطه سازماندهی متمرکزش، هزینه‌های اجرایی کمی را در بر می‌گیرد و حاکی از آن است که این نوع از ریسک، می‌تواند از طریق اصلاحاتی که تمرکززدایی را کاهش می‌دهد کم شود. با وجود این سیستم حسابهای انفرادی، همیشه هزینه‌های اجرایی بیشتری را در بر خواهد گرفت، زیرا، آنها مدیریت حقیقی و سرمایه‌گذاری صندوقها را شامل می‌شود. بنابراین حتی اگر به بیمه‌پردازان حق انتخاب اندکی داده شود و حق تغییر ارایه دهندگان مزایا را نداشته باشند (دوفاکتوری که هزینه‌های اجرایی را به‌طور اساسی کاهش می‌دهد) باز هم هزینه‌هایی وجود خواهد داشت که سرمایه‌گذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. با در نظر داشتن این که اینها هزینه‌های ثابتی، در يك سیستمی از حسابهای انفرادی است، این هزینه‌ها باعث ضرر به گروههایی با درآمد پایین می‌شوند.

■ برآورد مستمری سالانه بدون در نظر گرفتن

جنسیت:

برقراری مستمری سالانه بدون در نظر داشتن جنسیت، بیشترین مؤلفه باز توزیع يك نظام نوع DC است. گرچه این مطلب فقط زمانی درست است که به

صندوقهای بازنشستگی خود را تأسیس کردند. تا سال ۱۹۵۰ کلیه کشورهای قاره آمریکا از نظام بازنشستگی کامل برخوردار بودند، در حالی که در همین سال در قاره آفریقا تنها سه کشور و در قاره آسیا دو کشور از این نظامها برخوردار بودند.

در اواخر قرن بیستم کشورهای آمریکای لاتین بار دیگر در معرض نظام تازه DC بعنوان رکن اول نظام بازنشستگی پیشتاز شدند. در سال ۱۹۸۱ شیلی نخستین کشوری بود که مدیریت خصوصی را بر صندوق بازنشستگی عمومی حاکم ساخت. تجربه شیلی در اصلاحات ساختاری و بررسی نتایج آن پس از گذشت بیش از یک دهه از معرفی رسمی اصلاحات در این کشور، کشورهای دیگر آمریکای لاتین را به نسخه برداری از مدل اصلاحات شیلی تشویق کرد. متغیرهای اقتصادی و اجتماعی در این منطقه از جمله نرخ تورم بالا، سطح پایین آموزش نیروی کار، رشد شتابان جمعیت، اقتصادی متکی به حمایتهای فزاینده و فساد اداری و مالی، ساختار نظامهای PAYG را در مخاطره جدی قرار داده بود. گذار این نظام به نظام جدید سپرده‌های شخصی DC به سرعت در منطقه گسترش یافت. پس از آن پرو (۱۹۹۳)، کلمبیا (۱۹۹۴)، آرژانتین (۱۹۹۴)، اروگوئه (۱۹۹۶)، مکزیک (۱۹۹۶)، بولیوی (۱۹۹۷) و السالوادور (۱۹۹۸) اصلاحات را به اجرا گذاشتند.

مدیران صندوقهای بازنشستگی DC-FF در شیلی از بخش خصوصی انتخاب می‌شوند. دولت نیز گاهی برای تشدید رقابت در فعالیتهای اقتصادی صندوقهای بازنشستگی، مدیریت برخی از صندوقها را بر عهده می‌گیرد. میزان بهره‌مندی مشترکان این صندوقها در زمان بازنشستگی به مانده عملیاتی حسابهای فردی (کل سرمایه جمععی + کل سود جمععی - هزینه‌های عملیاتی) بستگی دارد. ترکیب هزینه‌های عملیاتی در کشورهای مختلف متفاوت است ولی برای کنترل آن دولت مقررات و آیین‌نامه‌های عملیاتی دقیقی را وضع می‌کند.

منظور از هزینه‌های عملیاتی، هزینه‌های مدیریت حسابهای انفرادی و هزینه‌های تبدیل سرمایه و سود جمععی حسابها به مستمریهای بیمه‌ای است. در برخی کشورها بازارهای فعال بیمه، مستمریهای بازنشستگی، از کار افتادگی و بازماندگان را با نرخهای رقابتی عرضه می‌کنند. در شیلی شرکت‌های بیمه معمولاً هزینه‌های عملیاتی را به میزان (۵/۴۶٪) از کل ارزش مطالبات بیمه‌ای محاسبه و اعمال می‌کنند.

کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب، علی‌رغم شباهتهای ساختاری اصلاحات نظام بازنشستگی، به لحاظ تفاوتی که دارند به سه گروه تقسیم‌بندی می‌شوند. کشورهایی مانند شیلی، نظام قبلی خود یعنی (DB-PAYG) را برای ورودیهای جدید مسدود کرده‌اند و نظام (DC-FF) را جایگزین کرده‌اند. از این گروه کشورها می‌توان به مکزیک، بولیوی و السالوادور اشاره کرد. دو گروه دیگر، نظام قبلی خود را به نحوی حفظ کرده‌اند. آرژانتین و اروگوئه نظام ترکیبی بازنشستگی را معرفی کرده‌اند. در این کشورها نظام DB-PAYG اجباری است و حداقل در آمد بازنشستگی را تأمین می‌کند. در آرژانتین به موازات این نظام یکی از دو نظام دیگر که ماهیت یکی DB-PAYG و ماهیت دیگری DC-FF است، بخش دیگری از درآمد بازنشستگی را تأمین می‌کند. نظام اجباری DB پرداختهای بیمه‌ای خود را فقط با سنوات پرداخت حق بیمه تنظیم می‌کند و دریافتی زمان اشتغال را در آن دخالت نمی‌دهد. در اروگوئه، شاغلان کم درآمد فقط در نظام قبلی (DB-PAYG) مشارکت می‌کنند ولی شاغلان با درآمد متوسط و بالا هم از نظام قبلی و هم از نظام جدید (DC-FF) بهره‌مند می‌شوند. برخلاف نظام DB-PAYG اجباری در آرژانتین، نظام DB-PAYG اجباری در اروگوئه حقوق بازنشستگی را بر مبنای میزان دریافتی دوره اشتغال تنظیم می‌کند.

کلمبیا و پرو هر دو نظام، DB-PAYG و DC-FF را در کنار هم و به صورت رقابتی عرضه می‌کنند. شاغلان

یارانه‌های دولتی بیشتر کرده است. در برزیل صندوقهای بازنشستگی ویژه‌ای برای کشاورزان و شاغلان مناطق روستایی وجود دارد.

پوشش نظامهای بازنشستگی در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب با توجه به این که نسبت جمعیت شاغل در بخش رسمی اقتصاد این کشورها بسیار بالاست، تعداد مشاغلی که به دلیل ماهیت خاص امکان فرار از پرداخت حق بیمه در آنها وجود دارد، به طور نسبی کم است. پوشش بازنشستگی برای کلیه مشاغل آزاد و شاغلان مناطق روستایی در جامائیکا اجباری است، هر چند امکان سر باز زدن از پرداخت حق بیمه نیز بالاست.

کاستاریکا نیز با کاهش نسبی حق بیمه بازنشستگی برای خویش فرمایان در مقایسه با کل حق بیمه شاغل و کارفرما در مشاغل عمومی، انگیزه مشارکت مشاغل آزاد را در صندوقهای بازنشستگی افزایش داده است.

منابع

۱. شیبانی اصل، صابر، «طرح کلی اصلاحات در سیستمهای بازنشستگی»، ۱۳۸۰.
- Gruber J., Wise D.A., "Social Security Programs and Retirement around the World", 2002.
3. Mesa-Lago Carmelo, "Comparative Analysis of Structural Pension Reform in 8 Latin American Countries", 1997.
4. Zaidi, Asghar &... (2006), "Pension Policy in EU25 and Its Possible Impact on Elderly Poverty", London School of Economics.
Available at [http://sticer.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASE paper 116. pdf](http://sticer.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASE%20paper%20116.pdf)

با انتخاب خود می‌توانند وارد یکی از این دو نظام بشوند. از آنجا که مانده عملیاتی حسابهای فردی در نظامهای DC-FF به طور مستقیم از بازده سرمایه‌گذاری این نظامها اثر می‌پذیرد، ریسک سرمایه‌گذاری، در آمد بازنشستگی مشترکان این نظامها را تهدید می‌کند. با تشدید انتقادات مدافعان توسعه اجتماعی و اقتصادی بین‌المللی از مخاطرات نظامهای DC-FF اجباری، کشورهای این منطقه در اصلاحات اولیه بازنگاری کرده‌اند. برای مثال، سیاستگذاران این نظامها در شیلی، قانونی را به تصویب رسانده‌اند که براساس آن کلیه صندوقهای DC-FF رکن اول متعهد شدند که بخشی از سرمایه‌های مشترکین را در قالب اوراق مشارکت عرضه کنند. این اوراق برای مردان در سن ۵۵ سالگی و برای زنان در سن ۵۰ سالگی قابل دریافت است. برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری در اغلب کشورهای این منطقه بازده سرمایه‌گذاری سپرده‌های مشترکان به نوعی تضمین می‌شود. در شیلی و آرژانتین نرخ بازده نسبی حداقل، تضمین می‌شود. نرخ بازده تضمینی برای کلیه صندوقهای DC-FF معادل میانگین نرخهای بازده تضمینی رقابتی در بازار رقابتی محصولات بازنشستگی است.

در برزیل صندوقهای بازنشستگی عمومی از نوع غیر ذخیره‌ای (DB-FF) است و مشترکان مرد پس از ۳۵ سال خدمت و مشترکان زن پس از ۳۰ سال خدمت از حقوق بازنشستگی معادل ۱۰۰٪ متوسط دریافتی سه سال آخر خدمت بهره‌مند می‌شوند. بالا بودن نرخ جایگزینی در نظام بازنشستگی برزیل وابستگی آنرا به