

تحولات جاری در طرح مستمری بازنشستگی آلمان

هماهنگی مستمر با تغییرات و اصلاحات

ترجمه: کاوه مهر*

فربیا درخشانفر**

مقدمه:

امروزه تفکر قدیمی مبنی بر اهمیت نقش تغییرات، بیش از هر زمان دیگری به ویژه در رابطه با طرح‌های تأمین اجتماعی مفهوم واقعی خود را یافته است. اکنون در دوره‌ای از تحولات سریع زندگی می‌کنیم که این امر نه تنها در کشورهایی که در مرحله انتقالی^(۱) هستند، بلکه پدیده همگانی است که در زمان حاضر در تمامی کشورها روی می‌دهد. عوامل تأثیرگذار بر تأمین اجتماعی همواره به نوعی وجود دارند و این وظیفه سازمان‌های تأمین اجتماعی است تا عوامل را شناسایی نموده و با تحلیل آنها، نقش سازنده‌ای در این روند اجتماعی ایفا نمایند.

تحقق این هدف در خصوص طرح بازنشستگی هر اندازه که دشوار باشد اما می‌تواند مقدمتاً در دو حیطه کاملاً مختلف در طرح‌های مستمری بازنشستگی انجام پذیرد: (الف) قوانین مستمری باید متضمن تداوم اعتبار و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت باشند، (ب) در برابر تغییرات روزمره انعطاف پذیر بوده و خود را با آن تطبیق دهند. از این رو جهت جلب اعتماد و اطمینان هر چه بیشتر مردم به یک طرح نوین مستمری تأمین اجتماعی باید این دو ارزش مختلف یعنی «تداوم» و «تغییر» را با یکدیگر منطبق نمود.

* اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل صندوق تأمین اجتماعی

** اداره کل روابط عمومی و امور بین‌الملل صندوق تأمین اجتماعی

۱ - کشورهای تازه استقلال یافته پس از فروپاشی شوروی سابق.

اصلاح فعلی سیستم مستمری‌ها در کشور آلمان، در رأس این دو تقاضای متفاوت قرار دارد. در این مقاله سعی شده است تا نقش دشوار برقراری تعادل در سیستم مستمری، بازنشستگی را از طریق به کارگیری معیارهای اصلاحات، تشریح نماید.

ابتدا در بخش نخست، اهم مراحل اصلاحات در سیستم مستمری‌ها که هدف اصلی آن تثبیت نرخ‌های حق‌بیمه و تدوین سایر مقررات جدید جهت استقرار یک سیستم تکمیلی مستمری بازنشستگی مبتنی بر اندوخته‌گذاری می‌باشد، بررسی خواهد شد.

بخش بعد توجه خود را بر اهمیت نقش اصلاح و قوانین مستمری‌ها در طرح‌های مستمری قانونی و تأثیر آن بر سه ستون مستمری‌ها، معطوف می‌نماید. جمع‌بندی مختصری نیز در خصوص وظایف جدید که ناشی از ساختار تغییرات می‌باشند، در این مقاله گنجانده شده است و در خاتمه به نکات عمده در زمینه اهمیت پرداخت حق‌بیمه جهت تأمین مالی طرح‌های مستمری دولتی در کشور آلمان اشاره می‌گردد.

اهداف اصلی اصلاحات جاری در سیستم مستمری‌ها:

دولت فدرال آلمان در پاییز سال ۱۹۹۸، اصلاحات عمده‌ای را در سیستم مستمری‌ها به منظور «تضمین مستمری و میزان مستمری‌ها در بلندمدت و ثبات حق‌بیمه‌ها» اعلام نمود. هدف این اصلاحات، ایجاد یک «طرح مستمری پایدار است که بتواند با برقراری استاندارد مناسب سطح زندگی، درآمد افراد را در دوران سالمندی تأمین و تضمین نماید»، پس از مدت‌ها بحث و گفت‌وگو در خصوص نحوه برنامه‌ریزی اصلاحات، سرانجام قانون متمم مستمری‌ها و قانون مستمری‌ها طی ماه‌های مارس و می سال ۲۰۰۱ به تصویب رسید.

این قوانین، ساختار اصلاحاتی را که از اول ژانویه ۲۰۰۲ به مورد اجرا گذارده شده‌اند، به وضوح نشان می‌دهد. از این رو مستمری‌بگیران با اجرای این قانون می‌توانند از چگونگی برقراری

مستمری خود در آینده مطلع باشند، بیمه‌شدگان مبنایی برای برنامه‌ریزی مستمری‌های بلندمدت و کارفرمایان اطلاعات جامع و مهم بیشتری در زمینه محاسبه هزینه‌های مشاغل فاقد دستمزد^(۱) خواهند داشت و سازمان‌های بیمه‌مستمری نیز بدین ترتیب خواهند توانست اصلاحاتی در اقدام‌های اجرایی خود اعمال نمایند.

محدودیت نرخ‌های حق بیمه:

هدف اصلی از انجام اصلاحات جدید در سیستم مستمری‌ها، جلوگیری از هرگونه افزایش ناشی از تغییرات جمعیتی در نرخ حق‌بیمه‌های طرح‌های مستمری دولتی است. این هدف نه تنها هدف جدیدی نیست بلکه برعکس، از اواخر دهه ۱۹۸۰ به بعد موضوع آن مدت‌ها در دستور کار گفت‌وگوی اصلاح سیستم مستمری‌ها قرار گرفته است. حتی در این مدت نیز اقدام‌های مثبت و موفقیت‌آمیز در زمینه رفع فشارهای مالی بر طرح‌های مستمری در بلندمدت صورت پذیرفته است. از میان این اقدام‌ها می‌توان افزایش سن بازنشستگی از ۶۰ یا ۶۳ سالگی به ۶۵ سال، جلوگیری از پرداخت مستمری در بازنشستگی‌های پیش از موعد و اخذ مالیات جهت مزایای غیربیمه‌ای را نام برد.

با این وجود در بحث‌هایی که در حال حاضر در خصوص سطح نسبتاً بالای هزینه‌های ناشی از مشاغل فاقد دستمزد در کشور آلمان انجام می‌پذیرد بر مسئله ضرورت حفظ ثبات نرخ‌های حق‌بیمه تأکید بیشتری می‌گردد.

^۱ - non - wage labour costs: هزینه‌های اشتغال بالاتر یا کمتر از عواید بنگاه است. هزینه برای هر ساعت مزد که مرکب است از عناصر هزینه‌ای که خارج از تحمیل شده‌اند و عناصری که از درون ایجاد گشته‌اند. هزینه نخست شامل بیمه قانونی و مقرری بیکاری و پرداخت‌های تأمین اجتماعی است و هزینه دوم عبارت است از حقوق برای زمانی که کار انجام نگرفته، پرداخت‌های معمولی قراردادی یا داوطلبانه بابت طرح‌های بیمه و مزایای کالایی و نیز دیگر مخارج در رده اجتماعی و هزینه کارآموزی. این دو عنصر را می‌توان مزایای حاشیه‌ای انگاشت که به کارگران تعلق می‌گیرد.

دولت فدرال آلمان به منظور محدود نمودن نرخ‌های حق‌بیمه که اغلب به دلیل تحولات آتی جمعیتی افزایش می‌یابند سقف معینی را جهت پرداخت حق‌بیمه در اصلاحات جدید سیستم مستمری‌ها در نظر گرفته است. از این رو حق‌بیمه‌ها به ۲۰ درصد در سال ۲۰۲۰ و ۲۲ درصد در سال ۲۰۳۰ محدود شده است.

اگرچه در درجه نخست به نظر می‌رسد که این روش از نظر مالی در همه زمینه‌ها بسیار نافع و سودبخش است، اما مسلماً هزینه‌های دیگری را برای بیمه‌شدگان تحت پوشش طرح‌های دولتی در بر خواهد داشت. ایجاد محدودیت در درآمدهای طرح‌های مبتنی بر توازن هزینه با درآمد بر هزینه‌ها نیز تأثیرگذار خواهد بود. از این رو چنانچه میزان حق‌بیمه‌ها محدود شود سطح مزایای طرح‌های دولتی نیز کاهش می‌یابد.

ابتدا با تغییر فرمول تعدیل مستمری‌ها، مستمری‌ها کاهش یافته که در نتیجه آن تعدیل مستمری‌ها در سطح پایین‌تری صورت خواهد پذیرفت. این اقدام تدریجاً موجب می‌گردد که یک نرخ خالص کمتری جایگزین گردد. در نتیجه با اجرای اصلاحات جدید این نرخ از حدود ۷۰ درصد تقریباً به ۶۷ درصد در سال ۲۰۳۰ کاهش می‌یابد.

طرح مستمری تکمیلی مبتنی بر سیستم سپرده‌گذاری:

مجریان طرح‌های مستمری کشور آلمان به منظور حفظ استانداردهای سطح زندگی در دوران آتی بازنشستگی به اجبار موظف خواهند شد علاوه بر تأمین مستمری‌ها از طریق طرح‌های دولتی مبتنی بر سیستم توازن هزینه با درآمد طرح تکمیلی دیگری را نیز براساس یک سیستم اندوخته‌گذاری جهت پرداخت مستمری مقرر نمایند. هدف از برقراری مقررات مبتنی بر سیستم اندوخته‌گذاری، جبران نرخ‌های پایین جایگزین است. انتظار می‌رود که اجرای مقررات متمم

اندوخته‌گذاری در بلندمدت، تنها در راستای جبران کاهش مستمری‌های دولتی نباشد، بلکه بتواند درآمدهای بازنشستگی را به طور همه‌جانبه افزایش دهد.

از آنجایی که سیستم اندوخته‌گذاری از سوی دولت فدرال با توجه به تمایل افراد باید برقرار گردد، دولت مصمم شد تا با ایجاد انگیزه بیشتر در میان مردم، سطح پس‌اندازها را جهت دوران سالمندی توسعه دهد. از این رو مقرر گردید در صورتی که افراد کم‌درآمد، حداقل میزان تعیین شده را در این سیستم پس‌انداز نمایند، می‌توانند از مزایای کمک هزینه برخوردار شوند و افرادی که حقوق بیشتری دریافت می‌نمایند با پرداخت حق‌بیمه به صندوق مستمری تکمیلی که میزان آن با توجه به سقف درآمدهای مشمول مالیات و به عنوان هزینه‌های ویژه تعیین می‌گردد، می‌توانند از این مزایا بهره‌مند شوند. ضمناً جهت خانوارهای عائله‌مند که به دلیل محدودیت مالی، توانایی پس‌انداز بیشتر را ندارند حمایت‌های ویژه‌ای در نظر گرفته شده است.

دولت، حمایت خود را از سال ۲۰۰۲ در خصوص برنامه مستمری تکمیلی آغاز نمود. طرح‌های مستمری با رعایت برخی از معیارها می‌توانند از یارانه‌های دولتی برخوردار گردند. یکی از این معیارها مرتفع نمودن خطرات ناشی از طول عمر از طریق تضمین پرداخت یک مستمری مادام‌العمر می‌باشد. از معیارهای مهم دیگر توزیع و اعلام مستمر هزینه‌های اصلی و سایر مطالبات، ارائه اطلاعات منظم در خصوص حق‌بیمه‌های پرداخت شده و حساب‌های انباشته و تضمین حق‌بیمه‌هایی که به حساب واریز شده‌اند، می‌باشند. گواهی دولتی در این خصوص به عنوان سند انطباق و رعایت این معیارها با موازین مقرر تلقی می‌گردد.

یک دفتر مرکزی نیز به وضعیت مطالبات و پرداخت یارانه‌های دولتی رسیدگی خواهد کرد. به موجب قانون، این مسئولیت در خصوص کارگران حقوق‌بگیر به مؤسسه بیمه فدرال واگذار شده

است. اصولاً علاوه بر طرح‌های خصوصی، طرح‌های مستمری کارفرمایان نیز با رعایت مقرراتی که براساس توافق‌های جمعی کار (یا قرارداد) تنظیم شده‌اند، می‌توانند از حمایت و پشتیبانی دولت برخوردار گردند. با وجودی که این مقررات اخیراً به تصویب رسیده‌اند، اما در بسیاری از بخش‌های صنعتی، طرفین قرارداد نسبت به تشکیل چنین طرح‌هایی اقدام‌های خود را مطابق مقررات مذکور آغاز نموده‌اند.

ارائه مزایای پایه مستمری بازنشستگی جهت نیازمندان:

در قالب چارچوب اصلاحات سیستم تأمین اجتماعی آلمان به گونه‌ای توسعه یافته است که مزایای پایه مستمری بازنشستگی را نیز تحت پوشش قرار دهد. اما این امر به هیچ‌وجه شامل تغییر در سیستم بیمه مستمری‌های دولتی نمی‌باشد، بلکه این سیستمی کاملاً جداگانه و بنوعی تکمیلی است که جهت مقابله با معضل فقر پنهان سالمندان که از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نمی‌باشند، پیش‌بینی شده است. این سیستم هیچ‌گونه تأثیری بر سیستم فعلی که از طریق درآمدهای مالیاتی و بر پایه تحقیق پیرامون دارایی تأمین مالی می‌گردد، نخواهد داشت.

این اقدام دربر دارنده دو تغییر می‌باشد، در مرحله نخست آن که مؤسسات بیمه مستمری‌های دولتی می‌توانند ضمن ارائه اطلاعات لازم در زمینه درآمدهای پایه تقاضانامه متقاضیان را نیز جهت برقراری مزایای دریافت نموده و آنها را به مراکز اجتماعی ذی‌ربط ارجاع نمایند. در مرحله دوم، جهت ارائه مزایای درآمد پایه دولت از اعضای خانواده هیچ‌گونه حق‌بیمه‌ای دریافت نمی‌نماید.

هدف از این اقدام پیشگیری از عدم دریافت مزایا از سوی سالمندان به دلیل اکراه آنان از مراجعه به مراکز رفاهی و یا هراس از تحمیل هزینه حق‌بیمه به اعضای خانواده می‌باشد. بدین ترتیب با اجرای این قوانین جدید، خدمات بهتری در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد.

راهبردهای نوین در طرح‌های مستمری دولتی:

از طرح‌های مبتنی بر مزایای معین تا طرح‌های مبتنی بر حق بیمه‌های معین

اصلاح سیستم مستمری‌ها، به معنای تغییر جهت فعالیت طرح مستمری‌های دولتی کشور آلمان از یک سیستم مبتنی بر مزایای معین به سوی یک سیستم مبتنی بر حق بیمه‌های معین است. این طرح تاکنون با هدف برقراری مستمری‌های معین و با روش تعدیل مالیات‌ها فعالیت نموده است. با توجه به این که در حال حاضر محدودیت‌های بیشتری در مورد حق بیمه‌ها اعمال می‌گردد، ولی هنوز راه حل مناسبی برای تعیین سطح مستمری‌ها به دست نیامده است. به همین علت دولت فدرال آلمان پس از پیش‌بینی نرخ ۶۷ درصد در مقررات جدید و اصلاح شده مستمری‌ها یک نرخ جایگزین را معرفی نمود. در صورتی که این نرخ در پایین‌تر از سطح مذکور قرار گیرد، دولت فدرال موظف است پیشنهادات متناسبی را در این زمینه به نهادهای قانونی ارائه نماید.

تغییرات در ساختار سه ستون بیمه مستمری:

بررسی‌ها نشان می‌دهند، این اصلاحات موجب شده‌اند که تأمین بخشی از درآمد جایگزین که تاکنون فقط توسط طرح‌های مستمری مبتنی بر توازن هزینه با درآمد صورت می‌پذیرفت به یک طرح سپرده‌گذاری واگذار گردد. این اقدام به طور کامل خصوصیات متفاوت طرح‌های مستمری را تغییر می‌دهد. با وجودی که در گذشته مستمری‌های طرح‌های خصوصی و حرفه‌ای به عنوان مستمری‌های تکمیلی دولتی در نظر گرفته می‌شدند، اما اکنون پیش‌بینی شده است که بخشی از آن، جایگزین طرح‌های دولتی گردند.

تغییر روند تأمین مالی یکسان بیمه مستمری از طریق کارفرما و کارگر:

اصلاح سیستم مستمری‌ها موجب یک تحول قابل توجه دیگر گردید. در مقایسه با مقررات قبل از اصلاحات، تمامی کارگران در ۳۰ سال آینده باید بخش بزرگی از درآمد خود را حتی اگر

کمک دولت نیز در محاسبات حق بیمه در نظر گرفته شود در طرح‌های مستمری هزینه نمایند. اما در این میان کارفرمایان در مقایسه، کارگران به دلیل عدم مشارکت در پرداخت حق بیمه به یک سیستم تکمیلی مبتنی بر سپرده‌گذاری، هزینه کمتری را خواهند پرداخت.

منتقدین اغلب با این نظریه مخالفت دارند که هنوز در طرح‌های مستمری دولتی، کارفرمایان و بیمه‌شدگان موظفند حق بیمه خود را یکسان پرداخت نمایند و در طرح‌های خصوصی نیز هرگونه هزینه‌ای به تنهایی بر دوش کارگران قرار گرفته است. بنابراین نمی‌توان این حقیقت را نادیده گرفت که بخش عمده مستمری بازنشستگی مناسب که بتواند استاندارد سطح زندگی را در دوران سالمندی حفظ نماید صرفاً از سوی پرداخت کنندگان حق بیمه تأمین خواهد شد.

فرصت‌ها و مخاطرات در صندوق‌های سپرده‌گذاری در حال توسعه:

تقویت صندوق‌های مبتنی بر سیستم سپرده‌گذاری از طریق طرح‌های دولتی مبتنی بر توازن هزینه با درآمد، اگرچه فرصت‌هایی را ایجاد می‌نماید، اما مسلماً مخاطراتی را دربر خواهد داشت. احتمالاً تغییرات جمعیتی به همان نسبت که مستمری‌های بازنشستگی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد و درعین حال ضرورت اصلاح قوانین را ایجاد می‌نماید، بر مزایای مختلفی که سیستم سپرده‌گذاری ارائه نماید، تأثیرگذار خواهد بود. از این رو با یک انتقال جزئی به صندوق سپرده‌گذاری به طور خودکار نمی‌توان معضل ناشی از تغییرات جمعیتی را مرتفع نمود.

اصولاً در خصوص توسعه برنامه‌های بخش خصوصی، نمی‌توان اظهار نمود، اما با توجه به مزایای کمتری که در طرح‌های مستمری دولتی ارائه می‌شود، به نظر می‌رسد که استفاده از این روش بهتر است، اگرچه با چنین برداشتی نسبت به بخش خصوصی، استفاده از یک سیستم مبتنی بر سپرده‌گذاری تاکنون در کشور آلمان نادیده گرفته شده است، ولی این برداشت باید کاملاً اصلاح

شود. تقریباً ۷۰ درصد از کل خانواده‌ها از بیمه عمر یا بیمه مستمری بخش خصوصی برخوردار می‌باشند.

به هر حال این حقیقت را نباید نادیده گرفت که یک سیستم مستمری دولتی با یک سیستم مستمری تکمیلی به هیچ وجه قابل مقایسه با یکدیگر نمی‌باشند و به همین علت، تأمین مزایا تنها از طریق بخش خصوصی نمی‌تواند روش مناسبی جهت جایگزین نمودن آن با بخشی از حمایت‌های اجتماعی باشد که ضرورتاً باید آن را حذف نمود. حتی مراکزی که تحت حمایت دولت می‌باشند، چنین اقدامی را تأیید نمی‌نمایند. به طور مثال، در این راستا سیاست‌ها فقط باید به گونه‌ای اتخاذ شوند که مخاطرات ناشی از طول عمر را تحت پوشش قرار داده و آن‌ها را مرتفع نماید و دیگر ضروری نیست که با احتمال وقوع از کارافتادگی یا بازماندگی، حمایت‌هایی را برای بیمه‌شدگان پیش‌بینی نمایند.

علاوه بر موارد فوق، قانون هیچ مقررات خاص جداگانه‌ای را جهت زنان و مردان به منظور احراز مزایای مستمری که با حمایت دولت ارائه می‌گردد، مقرر ننموده است به طوری که زنان همانند مردان حق بیمه مشابهی را پرداخت می‌نمایند که درحقیقت به دلیل افزایش میانگین طول عمر آنان، این گروه مبلغ کمتری را برای دریافت مستمری پرداخت می‌نمایند. اما این مورد در طرح‌های مستمری دولتی صدق نمی‌نماید. به طور کلی شرکت‌های بیمه خصوصی همانند طرح‌های مستمری دولتی هیچ غرامت اجتماعی را پرداخت نمی‌نمایند. از این رو طبیعتاً در صورت بروز بارداری، بیماری یا بیکاری جهت بیمه‌شدگانی که تحت پوشش طرح‌های خصوصی می‌باشند، سطح مستمری بازنشستگی آنان به طور قابل توجهی، کاهش یابد.

جمع‌بندی مقدماتی:

به نظر می‌رسد اهدافی که دولت فدرال با انجام اصلاحات جاری در سیستم مستمری‌ها دنبال می‌نماید مسیر مناسبی را طی کند. اما تمامی این اقدام‌ها هنوز بستگی به فرضیات بسیاری مانند الگوی محاسبات و احتمالات خاص موجود و تأثیر انگیزه‌ها دارد. صحت و دقت محاسبات که برای بیش از ۲۰ یا ۳۰ سال آینده پیش‌بینی شده است، به هر حال محدود می‌باشد. توسعه‌های پیش‌بینی نشده نیز احتمالاً پی‌آمدهایی را دربر خواهد داشت که خارج از انتظار ما خواهد بود. از این رو عدم اطمینان نسبت به این امر که آیا طرح‌های مستمری شرکت‌ها یا طرح‌های تکمیلی خصوصی و غیراجباری در آینده بتوانند به طور شایسته‌ای پذیرفته شوند و در عین حال از کیفیت مطلوب جهت جبران مزایای کاهش یافته طرح‌های دولتی، برخوردار باشند، هنوز باقی است.

از این رو، دولت فدرال در چارچوب اصلاحات سیستم مستمری قانوناً متعهد گردید که طرح‌ها و پیشنهادات لازم را «در صورتی که تأمین مستمری‌های تکمیلی اختیاری به طور گسترده از طریق حمایت دولت پذیرفته نشود» به سازمان‌های ذی‌ربط اعلام نماید. همانطور که قبلاً اشاره شد، چنانچه نرخ حق‌بیمه‌ها یا سطح مستمری‌ها در حد مقرر حفظ نگردد مجدداً دولت موظف است توصیه‌های لازم را ارائه دهد. هدف از این تعهدات، کسب اطمینان از توجهات لازم نهادهای قانونی نسبت به پیشرفت مستمر و انجام اقدام‌های مقتضی، در این زمینه می‌باشد. این تعهدات همزمان با موارد فوق تأکید می‌نماید که مسئولیت حفظ ثبات مالی و توانایی طرح‌های مستمری دولتی برعهده دولت خواهد بود.

باتوجه به این موارد، مسلماً بررسی مستمر توسعه اقتصادی - اجتماعی در آینده به طور فزاینده اصلاحات دیگری را به دنبال خواهد داشت. تاکنون این ارزیابی‌ها به صورت تهیه گزارش سالیانه بیمه مستمری‌ها توسط دولت فدرال، گزارش برنامه تأمین بازنشستگی و گزارش کاری از

هیأت مشاوره اجتماعی و شورای کارشناسان، بوده است. مقررات بازنشستگی بخش خصوصی و اشتغال تاکنون کمتر مورد ارزیابی قرار گرفته است. از این رو یکی از اقدام‌های مهم آتی رفع خلل موجود میان این بخش‌ها خصوصاً از نظر تغییر کانون توجه از طرح‌های مستمری دولتی به قوانین این بخش‌ها می‌باشد.

این ایده‌ها مورد توجه کشورهای اروپایی نیز واقع گردید و چندی بعد اقدام‌های خود را مبنی بر بازنگری منظم اهداف سیاسی - اجتماعی و عملکرد مقررات بازنشستگی، آغاز نمودند. هدف از این اقدام، ارزیابی مستمر طرح‌های ملی مختلف با توجه به ثبات اقتصادی و اجتماعی موجود در کشور می‌باشد. احتمال می‌رود که این تلاش‌ها در آینده دامنه گسترده‌تری پیدا نماید. حتی در صورتی که اصلاح جاری سیستم مستمری‌ها، اصلاح عمده‌ای به شمار آید، نباید این گونه برداشت شود که این آخرین تغییر قابل توجهی است که در بیمه مستمری‌ها صورت می‌پذیرد. انجام تغییرات مستمر در شرایط اساسی، مستلزم تعدیل فزاینده بیمه مستمری‌ها با توسعه اجتماعی در آینده می‌باشد.

تأمین مالی مستمری‌های بازنشستگی در سیستم رفاهی:

از آنجایی که بحث و گفت‌وگوی بسیاری در محافل بین‌المللی در خصوص روند تأمین مالی مستمری‌های بازنشستگی تأمین اجتماعی در جریان است، لذا بخش زیر به تشریح، اهمیت حق بیمه‌های مرتبط با مزایای مستمری در طرح‌های مستمری دولتی کشور آلمان، می‌پردازد.

سیستم رفاهی آلمان وظایف و تعهدات خود را از طریق دو سیستم رفاهی دولتی و تأمین اجتماعی به انجام می‌رساند. وظیفه اصلی تأمین اجتماعی سازماندهی زمینه‌های لازم برای کارگران و برخی از خویش‌فرمایان جهت حمایت و حفاظت از آنان می‌باشد. سیستم رفاهی مزایایی مانند کمک‌ها یا مساعدت‌های اجتماعی را براساس سیستم مبتنی بر بررسی درآمد به تمامی شهروندان

ارائه می‌نماید. این مزایا از طریق درآمدهای مالیاتی که باید به عنوان درآمدهای جداگانه‌ای جمع‌آوری شوند، تأمین می‌گردند.

در سیستم اخذ مالیات، مالیات‌ها براساس عملکرد مالی و بررسی درآمدهای فرد تعیین می‌شوند. درآمدهای مالیاتی در اختیار دولت قرار گرفته تا بدینوسیله ملزومات و از جمله مزایای رفاهی جامعه را تأمین نماید. از سوی دیگر، سیستم رفاهی از این درآمدها جهت توزیع مجدد درآمد، استفاده می‌نماید.

حقوق بیمه‌ها برخلاف مالیات‌ها که ابزاری جهت توزیع مجدد درآمد محسوب می‌شوند، مبالغ خاصی هستند که درآمدهای کمک جمع‌آوری شده ناشی از آن جهت جبران مخارج معینی به کار گرفته می‌شود.

در حالی که در سیستم اخذ مالیات، هیچ‌گونه توجهی بر ارائه مزایا، متناسب با مالیات تعیین شده، نمی‌گردد. اما یکی از ویژگی‌های حقوق بیمه‌ها این است که پرداخت‌کننده حقوق بیمه متناسب با حقوق بیمه‌های پرداختی مزایا دریافت خواهد نمود. حقوق بیمه‌ها، در واقع همان پرداخت مزایا می‌باشند. پرداخت‌کننده باید فرض نماید که میزان حقوق بیمه‌ها با میزان مزایا مترادف خواهد بود که پس از احراز شرایط قانونی در قوانین حمایت‌های بیمه‌ای می‌تواند از این مزایا برخوردار گردد. وجود رابطه مستقیم حقوق بیمه‌ها و میزان مستمری‌ها یک مشخصه و ویژگی مثبت جهت بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران می‌باشد. پرداخت‌کنندگان، حقوق بیمه بر این نکته واقفند که هر حقوق بیمه‌ای را که به‌طور جداگانه پرداخت می‌نمایند، در افزایش مستمری‌های آینده‌شان مؤثر خواهد بود. اگرچه حقوق بیمه‌ها در یک صندوق ذخیره نمی‌شوند ولی مستمری‌ها و مطالبات، به خصوص مزایایی که براساس حقوق بیمه‌های انفرادی در نظر گرفته می‌شوند، از پشتیبانی و حمایت اساسی حقوق مالکیت برخوردار می‌باشند.

تقسیم منظم مسئولیت‌ها و وظایف میان سیستم تأمین اجتماعی که بر مبنای پرداخت حق بیمه‌ها و سیستم رفاه دولتی که براساس پرداخت مالیات، تأمین مالی می‌شوند، کاملاً واضح و روشن می‌باشد. مسئولیت‌های رفاهی به دولت محول شده است، درحالی که تأمین اجتماعی در اکثر موارد دارای مدیریت مستقل بوده و هیأت‌مدیره متشکل از نمایندگان بیمه‌شدگان و کارفرمایان که به تعداد یکسان در این هیأت حضور دارند، فعالیت می‌نماید.

درحقیقت این سیستم به طور کامل یک سیستم یکپارچه و خالص نمی‌باشد. زیرا از سوی دولت به تأمین اجتماعی مالیات پرداخت می‌گردد که این کمک مالیاتی همواره به عنوان پرداخت یارانه به طرح محسوب می‌گردد تا در موارد تأمین مالی مستقل طرح یا جهت جبران فشارهای مالی خاص، مورد استفاده قرار گیرد. یارانه‌های دولت فدرال به طور گسترده‌ای شامل مزایایی از طرح‌های دولتی می‌باشد که برای هیچ‌گونه حق بیمه‌ای پرداخت نشده است و یا میزان حق بیمه بسیار کم می‌باشد که از نظر سیاست‌های اجتماعی بسیار ارزشمند می‌باشند. به عنوان مثال می‌توان به افرادی اشاره نمود که با این که دوران اشتغال خود را در خارج از کشور آلمان سپری نموده‌اند ولی مزایا و حقوق مستمری خود را از طرح‌های دولتی آلمان دریافت می‌نمایند. هزینه‌های ناشی از اتحاد دو آلمان یکی دیگر از نمونه‌های بارز این امر می‌باشد. یارانه دولت فدرال در سال ۲۰۰۰ مبلغی معادل ۱۰۵ میلیارد مارک یا حقوق ۲۵ درصد کل در آمد بوده است.

اگرچه یارانه‌های دولت فدرال به طور چشمگیری فشارهای مالی اجتماعی وارده بر طرح‌های مستمری کشور را جبران می‌نمایند، اما سازمان‌های بیمه اجتماعی نباید در استفاده از این یارانه که از طریق مالیات تأمین می‌گردند، افراط نماید. علل بروز این نگرانی را می‌توان این گونه عنوان کرد که اگر یارانه‌های دولت فدرال به‌طور مکرر افزایش یابند احتمال دارد که دولت فدرال به

نوعی در طرح‌های مستمری دولتی دخالت نماید. از سوی دیگر این احتمال وجود دارد که سیاست‌های مستمری با توجه به ذخایر موجود حق‌بیمه‌ها، اتخاذ شوند و این بدان معناست که چنانچه بودجه سیستم محدود گردد به طور حتم بر سطح مستمری‌ها نیز تأثیرگذار خواهد بود که مسلماً این اقدام مورد قبول بیمه‌شدگان نخواهد بود.

روند جمع‌آوری حق‌بیمه‌ها:

حق‌بیمه‌ها در طرح‌های مستمری دولتی آلمان به طور یکسان از سوی کارگران و کارفرمایان پرداخت می‌گردد. تنها خویش‌فرمایان که بدون سرپرستی کارفرما به کار اشتغال دارند موظفند حق‌بیمه را به تنهایی و به طور یکجا پرداخت نمایند. حق‌بیمه‌ها در همه شاخص‌های تأمین اجتماعی از جمله شاخص بیمه درمان، خدمات مراقبتی، مستمری و بیکاری توسط سازمان‌های بیمه درمان، جمع‌آوری و ذخیره می‌شوند. از این رو مراکز جمع‌آوری حق‌بیمه‌ها، حق‌بیمه‌های متقاضیان را از سایر سازمان‌هایی که این امر را برعهده دارند، دریافت می‌نماید.

یکی از مزایای جمع‌آوری مشترک این است که هزینه جمع‌آوری برای سازمان‌های تأمین اجتماعی بسیار ارزان‌تر تمام می‌شود و از طرف دیگر تشریفات اداری کمتری جهت کارفرمایانی که موظفند به ارسال لیست کارگران مشمول بیمه می‌باشند و باید حق‌بیمه آنان را پردازند، اعمال می‌گردد.

سازمان‌های تأمین اجتماعی به عنوان شرکت‌های دارای شخصیت حقوقی، مؤسسات مستقلی هستند که با بودجه شخصی خود فعالیت می‌نمایند و هیچ‌گونه ارتباطی بین بودجه این مؤسسات و سازمان‌های دولتی وجود ندارد. برخورداری از یک سیستم کنترل و نظارتی چندجانبه تضمین می‌نماید که هریک از تشکیلات و نهادهای مذکور، حق‌بیمه‌های مرتبط با خود را به طور کامل از

مرکز جمع‌آوری ذخایر، دریافت می‌نماید. ذخایر حق‌بیمه‌ها کاملاً مستقل از ذخایر مالیاتی در نظر گرفته می‌شوند.

همان‌گونه که اشاره گردید، عملکرد و روش جمع‌آوری حق‌بیمه‌ها ثابت نمود که این روش برای سالیان متمادی می‌تواند کارآمد و مؤثر باشد. پس از اتحاد دو آلمان در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ که شاهد خوبی جهت اثبات این مطلب است، پس از مدت کوتاهی وضعیت خاصی در کشور ایجاد گشت، در آن هنگام دولت فدرال جدید از هیچ ساختار زیربنایی مرتبطی جهت جمع‌آوری و انتقال حق‌بیمه‌ها را برعهده داشتند پس از اتحاد دو آلمان به دفاتر درآمدهای داخلی تبدیل شدند. این انتقال مشکلات را ایجاد نمود که از میان آن عدم کارایی کارکنان و نیز عدم پرداخت به موقع حق‌بیمه‌ها توسط کارفرمایان آن هم به دلیل فقدان سرمایه کافی را می‌توان نام برد. این امر موجب گردید که دفاتر جمع‌آوری حق‌بیمه تا مدت‌ها بعد نتوانند درآمدهای قابل توجهی را دریافت نمایند. حق‌بیمه ابتدا به حساب‌های موقت، پرداخت گردید و بخشی از آن به بودجه دولت واریز شد که پس از آن الزاماً باید به تأمین اجتماعی انتقال داده می‌شد. ولی با وجود چنین وضعیت مبهم و ناکارآمدی، پس از مدت کوتاهی با تأسیس یک ساختار زیربنایی تثبیت شده جهت جمع‌آوری، نظارت و پرداخت حق‌بیمه‌ها، مجدداً سیستم به تدریج حالت عادی خود را بازیافت.

مسئله تأمین مالی مزایای بازنشستگی نقش تعیین‌کننده‌ای در ویژگی سیستم تأمین اجتماعی ایفا می‌نماید. البته ممکن است در یک وضعیت بحرانی خاص جهت تأمین مستمری‌های پایه، استفاده از روش مالیاتی، امری ضروری باشد. مزایای طرح مستمری دولتی آلمان که براساس دریافت حق‌بیمه‌ها تأمین مالی می‌گردد به طور قابل توجهی از مستمری‌های پایه بیشتر است. البته باید اذعان

نمود که این طرح توانسته است، معضل فقر در دوران سالمندی را به طور کامل مرتفع سازد و نسل جاری مستمری‌بگیران برخلاف گذشته بتوانند از استانداردهای سطح زندگی مطلوب برخوردار گردند. این اقدام بزرگ ملی را باید مغتنم شمرد و به هر نحو ممکن باید آن را برای آینده حفظ نمود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی