

مزایای بازنشستگی در بخش عمومی کالیفرنیا: مشکلات و راه‌حل‌ها



مترجم: امید قوی بازو

دانشجوی کارشناسی مدیریت بیمه، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده بیمه اکو



مقدمه

ارزیابی راه‌حل‌های ممکن برای مشکل عدم تأمین مالی کافی^۱ در برنامه‌های بازنشستگی بخش عمومی کالیفرنیا، موجب ارائه رهنمودهایی برای سایر برنامه‌های عمومی می‌شود.

پیش از این، مقاله‌ای در مورد بررسی غرامت^۲ و برنامه‌های مزایا^۳ در آپریل سال ۲۰۰۷ ارائه شد که به تحقیق در مستمری بازنشستگی^۴ دولتی در ایالت و دولت‌های محلی پرداخته بود. افزایش بسیار زیاد حق بیمه اجباری^۵ کارفرمایان در برنامه‌های مستمری بازنشستگی دولتی موجب درخواست‌های فوری برای راهکارهایی برای کنترل هزینه‌ها گردید. واقعیت آن بود که برنامه‌های مستمری بازنشستگی بخش عمومی در شرایط بسیار مناسبی قرار داشت.

مشکل این بود که به علت رشد ارزش دارایی‌ها در دهه ۹۰ میلادی حق بیمه اجباری

1. Underfunding
2. Compensation
3. Benefit Plan
4. Pension
5. Required Contribution

می‌گردد. برآیند آن پیدایش تعهدات زیاد OPEB تأمین مالی نشده^۹ برای ایالت و دولت‌های محلی در سراسر کالیفرنیا و تقریباً تمام کشور می‌شود. براساس ارزیابی استاندارد اند پورز^{۱۰} در سراسر ایالت، تعهدات OPEB تأمین مالی نشده تقریباً میان ۳۵۷ و ۳۹۴ میلیارد دلار تخمین زده شده است (به روزرسانی OPEB ایالتی، ۴ دسامبر ۲۰۰۷). دفتر پاسخ‌گویی دولتی^{۱۱}، تعهدات تأمین مالی نشده ایالتی و محلی انباشته‌شده را ۶۰۰ میلیارد تا ۱/۶ تریلیون دلار تخمین زده است.

جدول شماره ۱

تعهدات OPEB تأمین مالی نشده کلی و نسبی در برخی از ایالات منتخب در ۲۰۰۶			
تعهدات تأمین مالی نشده بر مبنای محاسبات آماری			
بودجه %	سرانه	کل (میلیارد)	
۱۳۹/۷ %	\$۷۹۴۷	\$۶۸/۸	نیوجرسی
۳۶/۳ %	۲۵۷۸	۴۹/۷	نیویورک
۲۲/۸	۱۳۳۱	۴۷/۹	کالیفرنیا
۶۰/۳	۲۷۴۲	۲۳/۸	نرت کارولینا
۱۰۷/۴	۶۲۲۴	۲۱/۷	کانکتیکات
۹۱/۶	۴۳۶۰	۱۹/۶	لوئیزیانا
۲۱/۷	۷۷۴	۱۷/۷	تگزاس

9. Unfunded
10. Standard & Poor's (S & P)
11. Government Accountability Office

سالیانه کارفرمایان بسیار کم و حتی در برخی سال‌ها صفر بوده است. از سال ۲۰۰۰ پس از رکود در بازارهای مالی نرخ سود به صورت تاریخی کاهش و حق بیمه اجباری کارفرمایان به سرعت افزایش یافت. در سال ۲۰۰۳ با پایان رکود، ارزش دارایی‌ها افزایش یافت و حق بیمه کارفرمایان تعدیل گردید.

سایر مزایای بازنشستگی کارمندان^۶ مقوله‌ای دیگر است. آنها شامل بیمه سلامتی بازنشستگی و اغلب مربوط به برنامه‌های دندان پزشکی، بینایی، نسخه‌های دارویی و گاهی مراقبت‌های بلندمدت بیمه‌های عمر و سرویس‌های قانونی می‌شدند. مزایای سلامتی به مراتب پرهزینه‌ترین و مشکل‌سازترین این برنامه‌هاست.

برنامه‌های مستمری بازنشستگی از قبل بودجه‌بندی و تأمین مالی می‌شوند. کارفرمایان و کارمندان پولشان را در صندوق تراست^۷ به مشارکت می‌گذارند که تنها برای پرداخت مزایا و دستمزدهای اجرایی استفاده می‌گردد. OPEBها معمولاً بر مبنای نظام توازن درآمد با هزینه‌ها^۸ ارائه می‌شود. مزایا و هزینه‌های اجرایی سال جاری از بخش درآمدهای جاری پرداخت

6. Other Postretirement Employee Benefit (OPEB)
7. Trust Fund
8. Pay As You Go (PAYG)

همان‌طور که در جدول ۱ نشان داده شده است، بیشترین مقدار در تعهدات OPEB تأمین مالی نشده مربوط به نیوجرسی (۶۸/۸ میلیارد دلار) و نیویورک (۴۹/۷ میلیارد دلار) و کالیفرنیا (۴۷/۹ میلیارد دلار) است؛ این مسئله تا حدی همراه کننده است. حجم مشکل در هر ایالت تابعی از مقدار جمعیت آن، بودجه و درآمدها و حجم بدهی سایر ایالات است. نیوجرسی در هر دو حالت (به صورت مستقل و نسبی) در بدترین حالت قرار دارد. تعهدات OPEB تأمین مالی نشده سرانه آن ۷۹۴۷ دلار است که برابر با ۱۳۹/۷٪ بودجه سالیانه آن است.

نیویورک و کالیفرنیا به علت جمعیت و بودجه بیشتر به نسبت در شرایط بهتری قرار دارد. سرانه تعهدات آنها به ترتیب ۲۵۷۸ و ۱۳۳۱ دلار است و تعهدات تأمین مالی نشده آنها بر مبنای درصدی از بودجه به ترتیب ۳۶/۳٪ و ۲۲/۸٪ است؛ از طرف دیگر کانکتیکات^۱ دارای ۲۱/۷ میلیارد دلار بدهی است که موجب سرانه تعهد ۶۲۲۴ دلار و تعهد برابر ۱۰۷/۴٪ بودجه آن می‌شود.

۱. GASB۴۵

هیئت استانداردهای حسابداری دولت^۲، عضو ایالتی و محلی دولت در بخش خصوصی هیئت استانداردهای حسابداری مالی^۳ است. هر دوی آنها استانداردهایی بالاترین سطح اعتبار برای روش‌های حسابداری مورد قبول به صورت کلی^۴ منتشر می‌کنند که حسابداران و حسابرسان از آنها استفاده می‌کنند. بسیاری از ایالات و دولت‌های محلی نیاز به حسابرسی و ممیزی بر مبنای GAAP دارند و قانون اجرای حرفه‌ای مؤسسه

1. Connecticut
2. Government Accounting Standard Board (GASB)
3. Financial Accounting Standard Board (FASB)
4. Generally Accepted Accounting Practices (GAAP)

حسابداران دولتی معتبر آمریکا^۵ نیازمند استفاده از GAAP توسط اعضایش است. GAAP و FASB این اختیار را ندارند تا به‌طور مستقیم کارمندان را موظف به انجام چنین کاری کنند؛ ولی استانداردهای منتشر شده آنها به صورت غیرمستقیم این اجبار را تا حد زیادی پدید می‌آورد.

در ژوئن ۲۰۰۴، هیئت استانداردهای حسابداری دولت، GASB ۴۵ را به‌کارگرفت که به‌طور تأثیرگذاری نیازمند آشکارسازی و برآورد کمیت تعهدات OPEB تأمین مالی نشده توسط کارفرمایان ایالتی و دولت‌های محلی بود. یک ماه پیش از آن GASB۴۳ منتشر شد که نیازمند طرح‌ها و تراست‌های OPEB مشابه بود. هر دو استاندارد در محتوا و هدف مشابه یکدیگرند و هدف آنها شفاف‌سازی برای سرمایه‌گذاران و مالیات‌دهندگان است. GASB۴۳ یک سال زودتر از GASB۴۵ اجرا شد. هر دوی آنها پس از ۱۵ دسامبر ۲۰۰۸ به‌طور کامل قابل اجرا برای تمام کارمندان ایالت و دولت‌های محلی‌اند.

GASB۴۵ بر فراز ۱۰۶ FASB ساخته می‌شود که بر مزایای تأمین مالی نشده درمانی بازنشستگی کارفرمایان بخش خصوصی و GASB 25 و ۲۷ که با حسابداری صندوق بازنشستگی بخش عمومی در ارتباط است، اعمال می‌شود. FASB ۱۰۶ در ۱۵ دسامبر ۱۹۹۲ اجرا شد. اجرای این استاندارد و رشد بسیار تند هزینه‌های مراقبت‌های درمانی موجب شد تا بسیاری از کارفرمایان در طرح‌های مراقبت درمانی بازنشستگان تجدید نظر کنند. در سال ۲۰۰۲ مزایای درمانی بازنشستگی فراهم شده توسط کارفرمایان به میزان ۱۳٪ بود؛ در حالی که این مقدار در سال ۱۹۹۷، ۲۲٪ بوده است. جالب توجه است که ببینیم تأثیر GASB ۴۵ بر بخش

5. American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)

دولتی نیز یکسان است.

۲. چگونه تأمین مالی عمل می‌کند

طرح‌های مستمری بازنشستگی بخش عمومی و OPEB‌ها با یکدیگر مرتبط‌اند. به هر دوی آنها توسط ایالت و دولت‌های محلی و مالیات‌دهندگانشان سرمایه زیادی پرداخت می‌شود. یک تعهد بدون توجه به منشاء آن یک تعهد است. ما تجربه زیادی در برنامه‌های مستمری بازنشستگی که از قبل تأمین مالی شده‌اند، کسب کرده‌ایم. مفاهیم حسابداری، اکچوئری و قانونی و اصول به‌وجودآمده برای تأمین مالی مستمری بازنشستگی به‌طور مستقیم برای تأمین مالی OPEB قابل اجرا است. مزایای درمانی و سایر مزایا به صورت سستی بر مبنای PAYG پرداخت می‌شوند که این به معنای از قبل تأمین مالی کردن آنها نیست.

برخلاف بخش خصوصی، بسیاری از کارمندان بخش عمومی در کالیفرنیا و سراسر کشور به صورت اجباری باید در برنامه‌های مزایای معین مستمری بازنشستگی خود شرکت کنند. تمایز دیگر این است که در بخش عمومی، برنامه‌های حق‌بیمه معین مستمری بازنشستگی هیچ‌گونه حق‌بیمه قابل انطباق با کارفرمایان ندارد. آنها به‌عنوان برنامه‌های پس‌اندازی کارمندان که مالیات کمتری به آن تعلق می‌گیرد و برنامه‌های مزایای معین مستمری بازنشستگی سستی را تکمیل می‌کند، عمل می‌کنند. در بخش خصوصی اغلب حق‌بیمه‌ها به‌گونه‌ای قابل انطباق با کارفرماست و اغلب به‌عنوان اصلی‌ترین یا تنها طرح مستمری بازنشستگی کارفرما عمل می‌کند.

حق‌بیمه‌ای که کارمندان برای برنامه‌های دولتی مزایای معین مستمری بازنشستگی می‌پردازند معمولاً به صورت درصد ثابتی از درآمد کارمندان است که قانون تعیین می‌کند.

برای سیستم بازنشستگی کارمندان عمومی کالیفرنیا^۱ این مقدار به میزان ۵٪ درآمد است. حق‌بیمه کارمندان سیستم بازنشستگی معلمان^۲ نیز به میزان ۸٪ درآمد آنها تعیین شده است که به گونه‌ای غیرعادی است. حق‌بیمه کارفرمایان معمولاً متغیر است. ایالت نیز ۲/۰۱۷٪ درآمد را به CALSTRS می‌افزاید.

تحت CALPERS و سایر برنامه‌ها حق‌بیمه کارفرما متفاوت است؛ زیرا این مقدار وابسته به وضعیت صندوق وجوه امانی است که از تقسیم ارزش آماری دارایی‌ها^۳ بر تعهدات معوق آماری^۴ به دست می‌آید. این میزان به عنوان نرخ بودجه‌بندی یا نرخ تأمین مالی بیان می‌شود. هنگامی که میزان AVA کمتر از AAL است، نرخ تأمین مالی کمتر از ۱۰۰٪ است و به عنوان تعهدات معوق آماری تأمین مالی نشده^۵ بیان می‌شود. زمانی که میزان AVA بیش تر از AAL است، تأمین مالی در مازاد است و نرخ تأمین مالی بیشتر از ۱۰۰٪ است.

نرخ تأمین مالی و UAAL میزان حق‌بیمه قانونی سال^۶ را برای صندوق تأمین مالی تعیین می‌کند. UAAL معمولاً تا ۳۰ سال مستهلک می‌شود (طولانی‌ترین مدت مجاز برای GASB). ARC کارفرما برابر با مجموع هزینه‌های عادی برنامه (مزایای سال جاری و هزینه‌های اجرایی) و نسبتی (۱ تقسیم بر ۳۰) از تعهدات تأمین مالی نشده است.

این محاسبات بر مبنای فرضیات متفاوتی انجام می‌شود که عبارت‌اند از توزیع سنی کارفرمایان، نرخ گردش، آمار مرگ‌ومیر، نرخ

تورم در هزینه‌های درمانی و افزایش دستمزد نرخ سود و نرخ تنزیل^۷ که برای تخمین هزینه برنامه و ارزش فعلی تعهدات استفاده می‌شود. همچنین فرض می‌شود که مزایای فعلی ثابت باقی می‌مانند.

از فرضیات ذکر شده دو عامل، ارزش‌گذاری تعهدات OPEB را در مقایسه با تعهدات بازنشستگی مستمری سخت‌تر و مشکل‌سازتر می‌کند. یکی از آنها نرخ تورم هزینه‌های درمانی است. در ۲۰ سال اخیر توسط شاخص قیمت کالاها^۸ مصرفی^۹، نرخ رشد هزینه‌های مراقبت‌های درمانی به میزان دو برابر نرخ تورم تخمین زده شده است. اکچوئرها اغلب تصور می‌کنند که تورم هزینه‌های درمانی در آینده کاهش خواهد یافت و نرخ تورم کلی را به میزان واقعی آن نزدیک‌تر خواهد کرد؛ هیچ‌گونه دلیل منطقی و واقعی برای این تصور وجود ندارد. کاهش یا عدم کاهش آن به یک میزان احتمال دارد. چه بسا اگر کاهش نیابد محاسبات UAAL واقعیت را بیان نخواهد کرد.

فرضیه پرسش برانگیز دوم این است که مزایای برنامه‌ها ثابت باقی می‌مانند. در تأمین مالی برنامه‌های مستمری بازنشستگی ثابت در نظرگیری مزایا پس از تحقق یافتن آنها امری عادی و مناسب است. در بخش خصوصی این کار از طریق قانون مصونیت درآمد کارمندان بازنشسته^۹ به همراه مقررات مربوطه قوانین درآمد داخلی^{۱۰} قانونی می‌شود؛ ولی در OPEB بخش دولتی، این شرایط وجود ندارد.

۳. مزایای بازنشستگی

مستمری بازنشستگی بخش دولتی در کالیفرنیا که شامل CALPERS است و کارمندان

7. Discount Rate
8. Consumer Price Index (CPI)
9. Employee Retirement Income Security Act (ERISA)
10. Provisions of Internal Revenue Code

ایالتی (شامل دانشگاه ایالتی کالیفرنیا) را پوشش می‌دهد، کارمندان را در ۱۰۴۸ نواحی آموزشی و ۱۵۷۸ دولت محلی و نمایندگی‌های طرف قرارداد با سیستم طبقه‌بندی کرده است. در میان دولت‌های محلی مذکور، ۳۸ بخش از ۵۸ بخش^{۱۱} کالیفرنیا نیز وجود دارد. ۲۰ بخش باقی‌مانده تحت برنامه‌های مستقلی بر اساس قانون ۱۹۳۷ عمل می‌کنند.

هم اکنون CALPERS، ۱/۶ میلیون عضو دارد و خانواده‌های آنها که شامل ۱/۱ میلیون عضو فعال و غیرفعال و ۴۶۹ هزار بازنشسته و بازمانده است. عضویت آن شامل ۳۰٪ کارمندان ایالتی، ۳۸٪ کارمندان آموزش و پرورش طبقه‌بندی شده، ۳۲٪ دولت‌های محلی و کارمندان نمایندگی‌هاست.

در ۳۰ ژوئن سال ۲۰۰۷ وضعیت تأمین مالی CALPERS بر اساس طبقه‌بندی اعضا به صورت ایالت ۹۶/۶٪ و نواحی آموزشی ۱۰۷/۸٪ بوده است. نمایندگی‌های محلی به میزان ۹۲/۷٪ سال ۲۰۰۶ بوده است. در سال‌های اخیر نرخ تأمین مالی به طور محسوس افزایش یافته است (جدول ۲). این نرخ بدون شک پس از سال ۲۰۰۸ کاهش خواهد یافت.

کارمندان رسمی مدارس (معلمان و مدیران علمی) تحت پوشش CALSTRS قرار دارند. در کالیفرنیا تقریباً نیمی از نیروی کار بخش عمومی به خصوص معلمان و کارمندان امنیت عمومی در تأمین اجتماعی شرکت نمی‌کنند.

در ابتدا ایالت کالیفرنیا تحت قانون مراقبت‌های پزشکی و بیمارستانی کارمندان عمومی^{۱۲} - که توسط CALPERS سابق اجرا می‌شد- امکان بهره‌مندی از مزایای درمانی را برای کارمندان شاغل و بازنشستگان خود پدید آورد. دولت

11. County
12. Public Employee's Medical and Hospital Care Act (PEMHCA)

فدرال و بسیاری از دولت‌های محلی این مزایا را فراهم می‌کردند. در سال ۱۹۶۷ با تغییر و بهبود در PEMHCA این اجازه به دولت‌های محلی و کارفرمایان آموزش و پرورش داده شد تا با CALPERS برای تأمین مزایای درمانی قرارداد منعقد سازند. این برنامه با حق بیمه به نسبت کم ۵ دلار در ماه آغاز گردید.

در سال ۲۰۰۸ حق بیمه کارفرمایان برای کارمندان شاغل از ۳۲۱ تا ۳۹۹ دلار برای یک کارمند، ۶۲۵ تا ۷۷۲ دلار برای یک زوج و ۸۰۷ تا ۹۹۴ دلار برای یک خانواده بوده است. حق بیمه کارفرما برای مزایای درمانی بازنشستگی به ترتیب ۴۷۱، ۸۸۶ و ۱۱۲۹ دلار بوده است.

هم اکنون CALPERS مزایای مراقبت‌های درمانی برای ۳/۱ میلیون کارمند بخش عمومی، بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنها فراهم می‌کند. همچنین بیش از ۱۱۰۰ دولت محلی و نمایندگی برای مزایای درمانی با CALPERS قرارداد منعقد کرده‌اند.

مطابقت با قانون در بخش خصوصی، مزایای مستمری بازنشستگی انباشته شده را ERISA محافظت کرده و شرکت ضمانت مزایای مستمری بازنشستگی^۱ آن را بیمه می‌کند. ممکن است کارفرمایان، مزایای معین برنامه‌های

مستمری بازنشستگی را فسخ کنند و مزایای انباشته شده آن را ثابت نگه دارند، ولی مزایای انباشته و اگذار شده آن، همچنان محافظت و توسط PBGC بیمه شده‌اند (اگرچه تورم، ارزش آنها را در طول زمان کاهش می‌دهد).

در بخش دولتی چنین محافظت‌های فدرالی از مستمری‌های بازنشستگی وجود ندارد؛ ولی بیشتر ایالات ضمانت‌هایی در اساس نامه خود، قانون مدون و در تعابیر قضایی خود از حقوق غیرمدون^۲ دارند. برای نمونه هر فردی که به عنوان کارمند ایالتی و یا محلی استخدام شود، این حق را دارد که به کار انباشته سازی مزایای مستمری بازنشستگی خود تحت ضوابطی که در ابتدای استخدام او لازم الاجرا بوده، ادامه دهد. تغییرات، تنها برای کارمندانی قابل اجراء است که اخیراً پس از تاریخ مشخصی استخدام شده باشند.

مزایای مستمری بازنشستگی بخش دولتی بیمه نمی‌شوند؛ زیرا دولت‌ها هیچ‌گاه وارد جریان ورشکستگی نمی‌گردند.

حمایت‌های قانونی OPEB‌های ایالت و دولت محلی کمتر قطعی است. تا سال‌های اخیر نیز این مزایا به عنوان نوعی مکمل برای مزایای درمانی و سایر مزایای کارمندان شاغل به نظر می‌آمدند. کارفرمایان دولتی اغلب مزایای

غیربازنشستگی خود را به صورت یک جانبه^۳ یا جمعی^۴ تغییر داده‌اند. بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی بیشتر به صورت اتحادیه است. در سال ۲۰۰۷، ۳۹/۸٪ از کارمندان ایالت و دولت‌های محلی به صورت اتحادیه‌های متعددی درآمد دارند (۳۴٪ کارمندان ایالتی و ۴۵/۶ درصد کارمندان دولت‌های محلی). این مقدار، در برابر ۸/۲٪ برای کارمندان بخش خصوصی قرار دارد.^۵ بسیاری از OPEB‌های دولتی برخاسته از مذاکرات دسته جمعی کارمندان با کارفرماست که تنها برای دوام تفاهم‌نامه^۶ (تفاهم‌نامه کار) ضمانت می‌شوند. در بسیاری از ایالات از جمله کالیفرنیا، اتحادیه‌های بخش دولتی نیز به عنوان آمرانی (لابی‌هایی)^۷ تأثیرگذار و بسیار دخیل در روندهای سیاسی‌اند. ایجاد تغییرات بدون رضایت آنها ممکن است، عملی نباشد.

در کالیفرنیا مانند بیشتر ایالات، مستمری‌های بازنشستگی به عنوان حق بیمه‌های معوق پنداشته می‌شوند. آوردن چنین استدلالی برای سایر مزایای بازنشستگی به هیچ وجه آشکار نیست.

۴. واکنش به GASB۴۵

قوانین جدید حسابداری، ایالت و دولت‌های محلی را وادار به اندازه‌گیری و آشکار سازی میزان تعهدات OPEB تأمین مالی نشده خود کرده است. در تاریخ ۷ می ۲۰۰۷، بازرس^۸ کالیفرنیا جان چیانگ^۹ از تعهدات تأمین مالی نشده ۴۷/۹ میلیارد دلار بر مبنای نظام PAYG خبر داد. این خبر تمام مردم را غافلگیر کرد. تعهدات OPEB تأمین مالی نشده به عنوان جایگزین و همچنین در کنار تعهدات مستمری و بازنشستگی تأمین مالی نشده به مهم‌ترین نگرانی در اسکرامنتو^{۱۰} و

3. Bilateral
4. Collective Bargaining
5. Bureau of Labor Statistics 2008 (BLS)
6. Memorandum of Understanding
7. Lobbyist
8. Controller
9. John Chiang
10. Sacramento

جدول شماره ۲

وضعیت تأمین مالی CALPERS در ۳۰ ژوئن ۲۰۰۸						
۲۰۰۷	۲۰۰۶	۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۲	رده عضو
٪۹۶/۶	٪۸۸/۶	٪۸۵/۵	٪۸۲/۹	٪۷۶/۴	٪۸۲/۱	ایالت
۱۰۷/۸	۹۸/۷	۹۶/۲	۹۱/۴	۸۳/۴	۸۸/۵	نواحی آموزشی
---	۹۲/۷	۹۰/۲	۸۷/۶	۸۰/۷	۸۹/۲	دولت محلی

2. Common Law

1. Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)

سراسر ایالت تبدیل شد.

در تاریخ ۲۸ دسامبر ۲۰۰۶ فرماندار، آرنولد شوارزینگر^۱ اجرائیه^۲ ۲۶-۲۵-S را که منجر به ایجاد فوری کمیسیون مزایای پس از اشغال کارمندان دولت^۳ می‌شد، امضا کرد. این کمیسیون شامل ۱۲ عضو بود که ۶ عضو آن از جانب فرماندار، ۳ نفر از جانب مجلس قانون‌گذاری و ۳ نفر توسط جرال‌ال پارسکی پریزیدنت پروتم^۴ مجلس سنا انتخاب شده بودند. وظایف کمیسیون عبارت‌اند از:

- شناسایی میزان تعهدات OPEB تأمین مالی نشده؛

- مقایسه و ارزیابی دیدگاه‌های مختلف برای توجه به تعهدات؛

- در نظرگیری فراهم‌سازی OPEB برای کارمندان و فواید و مزایای آن برای ایالت؛

- پیشنهاد برنامه‌ای برای مخاطب قرارداد OPEB‌های تأمین مالی نشده.

به دپارتمان‌های ایالتی و نمایندگی‌های محلی برای همکاری و حمایت این کمیسیون دستور داده شد.

کمیسیون، گزارش خود را در ژانویه ۲۰۰۸ به فرماندار و مجلس قانون‌گذار ارائه داد. این گزارش شامل ۳۴ پیشنهاد است که در قالب ۸ گروه تنظیم شده است.

- گروه اول: برجسته‌ترین پیشنهاد در گروه اول بیانگر این موضوع بود که ایالت کالیفرنیا باید خط‌مشی از قبل تأمین مالی کردن را برای تعهدات OPEB خود پیش گیرد.

- گروه دوم: با ارائه توصیه‌های زیر فرار بودن و تغییر پذیری نرخ حق‌بیمه مستمری بازنشستگی کارفرمایان را مدنظر قرار می‌داد: دوره‌های

طولانی‌تر همسازی^۵ دارایی‌ها، ۳۰ سال استهلاک مازاد، محدودسازی بیشتر تعطیلات حق‌بیمه کارفرمایان و اصرار بر استفاده هرگونه مازاد در صندوق مستمری بازنشستگی برای از قبل تأمین مالی کردن OPEB‌ها.

- گروه سوم: شامل پیشنهادات مختلفی در جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی بود.

- گروه چهارم: در رابطه با بهبود طراحی برنامه‌ها و ارتباط با کارمندان بود.

- گروه پنجم: مربوط به آنالیز مستقل مستمری بازنشستگی و تعهدات مزایای OPEB و ایجاد هیئت مشورتی اکچوئری کالیفرنیا برای فراهم‌سازی مهارت و شفافیت بیشتر بود.

- گروه ششم: در مورد فراهم‌سازی نظارت قوی‌تر شفافیت بهبود یافته و کاهش کلاهبرداری بود.

- گروه هفتم و هشتم: به هماهنگ‌سازی برنامه‌های سلامتی ایالت و مراقبت‌های پزشکی و عملکردهای پشتیبانی بسیاری مانند مالیات فدرال پرداخته است که برای مستمری بازنشستگی ایالت و برنامه‌های تأمین مالی OPEB بسیار سودمند است.

خط‌مشی گزارش کمیسیون بر مبنای این فرضیه بود که مزایای وعده داده شده، حق‌بیمه‌های معوق‌اند و چنین تعهداتی تحقق خواهند یافت. این کار باید به وسیله از قبل تأمین مالی کردن تعهدات موجود انجام می‌شد. گزارش بر شفافیت، جواب‌گویی و تخصص بیشتر در مدیریت مستمری بازنشستگی و برنامه‌های OPEB و صندوق بازنشستگی تأکید می‌کند. همچنین در این گزارش توجه زیادی به کاهش کلاهبرداری و سوءاستفاده از برنامه‌های مستمری بازنشستگی شده بود.

۵. مصوبات اعمال شده

از تاریخ نوامبر سال ۲۰۰۸، تصویب دو تبصره برای کمک به مقابله با مشکل عدم تأمین مالی کافی OPEB‌ها انجام شد. در مارچ ۲۰۰۸، CALPERS بخش ۱۱۵ تراست، صندوق وجوه امانی مزایای بازنشستگی کارفرمایان کالیفرنیا را ایجاد کرد تا ابزاری برای دولت‌های محلی و نمایندگی‌های طرف قرارداد فراهم سازد تا تعهدات OPEB خود را از قبل تأمین مالی کنند. در تاریخ ۳۱ آگوست ۲۰۰۸ این صندوق دارای ۹۵ کارفرما و ۶۸۲/۴ میلیون دلار دارایی بود.

کارفرمایان عضو این صندوق برخاسته از ۳۱ شهر و ۶ بخش^۶ و سایر نهادهای دولتی مرتبط‌اند. گرچه این حرکت آغازین، حرکت به نسبت کندی بوده است، اما امید به ادامه گسترش آن زیاد است. متأسفانه با آغاز رکود اقتصادی در اواخر سال ۲۰۰۸ بدون شک از این رشد ممانعت می‌شود.

پیشرفت دیگر، تصویب سه قانون برای اجرای بخش‌هایی از پیشنهادات کمیسیون است. در سپتامبر سال ۲۰۰۸ شوارزینگر (فرماندار)، با امضای سه لایحه قانونی که توسط CALPERS حمایت می‌شد موجب اجرای پیشنهادات کمیسیون شد. AB۱۸۴۴ در ارتباط با کلاهبرداری و سوءاستفاده از مزایای بازنشستگی است. این لایحه به بازپرسان اجازه دسترسی بیشتر به اطلاعات مزایای عدم بازنشستگی و حق‌بیمه کارکنان را می‌دهد که مستلزم گزارشات و افشاسازی‌های بیشتر است.

AB۲۰۲۳ مستلزم آن است که بازنشستگی به علت از کارافتادگی، تنها بر مبنای نظر پزشکی ذی صلاح باشد و به صراحت نظرات پرسنل، ناظران یا سایر افراد فرعی را منع می‌کند.

6. California Employer's Retiree Benefit Trust (CERBT)

7. County

5. Smoothing

1. Arnold Schwarzenegger
2. Executive Order
3. Public Employee Post-Employment Benefits Commission (PEBC)
4. Senate President Pro Tem

SB ۱۱۲۳ مستلزم آن است که هیئت مقننه محلی و ایالتی، اثر شدید افزایش هزینه‌های اکچوئری آینده پیش از تصویب اصلاحات OPEB را در نظر گیرند. چنین گفت‌وگوهایی راجع به اثرات شدید از دیدگاه اکچوئری باید دو هفته قبل از انتخاب بیان شود و از ایجاد تغییر به وسیله دستور جلسات ممانعت ورزد. علاوه بر آن SB ۱۱۲۳ هیئت مشاوره اکچوئری کالیفرنیا را به وجود می‌آورد.

۶. نتیجه‌گیری

کالیفرنیا و بسیاری از نهادهای دولت محلی آن، مشکلات بسیار جدی با تعهدات OPEB از قبل تأمین مالی نشده خود دارند. با وجود راهکارهای برنامه‌ای متعدد برای کاهش چنین تعهداتی، راهکارهای پیشنهاد شده برای حل این مسئله، از قبل تأمین مالی کردن قسمت‌هایی از برنامه‌هاست که قابل کاهش نیستند و یا نباید کاهش یابند. اگرچه از قبل تأمین مالی کردن در کوتاه‌مدت پرهزینه است، در بلندمدت موجب حفظ پول در بخش‌هایی مانند CALPERS و CALSTRS و بسیاری از برنامه‌های مستمری بازنشستگی پربازده می‌شود. در ۱۰ سال اخیر، دو سوم مزایای مستمری بازنشستگی CALPERS توسط درآمدهای حاصل از دارایی‌های سرمایه‌گذاری شده تأمین مالی شده تهیه شدند که این دوره، رکود در بازارهای مالی در سه سال (۲۰۰۱-۲۰۰۲، ۲۰۰۲-۲۰۰۳، ۲۰۰۷-۲۰۰۸) را در برمی‌گیرد.

در نگاه اول، ۴۷/۹ میلیارد دلار تعهدات از قبل تأمین مالی نشده، میزان بسیار زیادی است. ولی با در نظرگیری

جمعیت ایالت، بودجه و درآمدها این مقدار، آن قدرها چشم‌گیر نیست (نمودار شماره ۱). اگر تنها مشکلی که کالیفرنیا با آن مواجه است تعهدات OPEB باشد، این مشکل مدیریت پذیر است؛ در حالی که ایالت با مشکلات دیگری نیز مواجه است. در حال حاضر ایالت با تعهدات قابل توجه و متفاوتی از جمله بدهی‌های ضمانت شده مواجه است و در حال مقابله با بحران بودجه بی‌سابقه‌ای است.

نرخ تأمین مالی CALPERS از مقدار ۹۶/۶٪ در ژوئن سال ۲۰۰۷ به مقدار ۹۲٪ در ژوئن سال ۲۰۰۸ کاهش یافته است. ارزش دارایی‌ها در صندوق وجوه امانی بالغ بر ۲۳۹ میلیارد دلار در ژوئن سال ۲۰۰۸ بود که این مقدار در حال حاضر ۱۹۰ میلیارد دلار است. بالغ بر ۶۰٪ دارایی‌های سرمایه‌گذاری شده در سرمایه‌های سهام‌اند. در حالی که میزان هدف ۶۶٪ است. اگرچه همسازي ارزش دارایی‌ها در ۱۵ سال، فشار موجود بر حق بیمه قانونی را برای کارفرمایان تعدیل می‌سازد، اما آن را به‌طور کامل از میان بر نمی‌دارد. به‌طور قطع ایالت در سال‌های پیش روی خود برای برنامه‌های مستمری بازنشستگی حق بیمه قانونی را افزایش خواهد داد. چنین فرآیندی در CALSTRS و برنامه‌های مستمری بازنشستگی ایالت‌های محلی متعدد و

در سراسر ایالت نیز اجرا می‌شود.

این عملکردها بازخورد مناسبی برای از قبل تأمین مالی کردن تعهدات OPEB‌های تأمین مالی نشده ندارد. مزایای طولانی مدت آن نیازمند هزینه‌های کوتاه‌مدت است؛ زیرا بخشی از UAAL نیز علاوه بر هزینه‌های معمولی سالانه باید بودجه‌بندی گردد. پس از سخنان بیهوده و کوشش‌های بی‌ثمر برای اجرای آن، مهم‌ترین تأثیر کوتاه‌مدت GASB ۴۵، تحت فشار قراردادن کارفرمایان برای کاهش هزینه‌ها به وسیله کاهش مزایای سلامتی بازنشستگی و سایر مزایا (به وسیله کاهش سطح‌های برخورداری از مزایا) و انتقال هزینه‌ها به بازنشستگی است. راهکارهای فراوانی برای انجام این فرآیند در دسترس است. به‌طور قطع اتحادیه‌های قدرتمند بخش دولتی کالیفرنیا از کاهش در مزایا و انتقال هزینه‌ها ممانعت می‌ورزند. اما باید این اتحادیه‌ها متقاعد گردند که تطبیق منطقی در بلندمدت، بهترین نفع ممکن را برای هیئت مؤسسان این اتحادیه‌ها به ارمغان خواهد آورد. این عمل نیز به آسانی انجام نخواهد پذیرفت.

منبع:

Kilgour, J G 2009, *Compensation & benefits review*, viewed 7 april 2009 <<http://cbr.sagepub.com>>.

