

تحولات تأمین اجتماعی

ترجمه دکتر هرمز همایون پور



■ اصلاحات نظام بازنشستگی در اروپا

■ اصلاح نظام بازنشستگی در امریکا

اصلاحات نظام بازنشستگی در اروپا

دولتهای رفاهی اروپا در جریان اصلاح و تعدیل خود هستند، بیشتر اقتصاددانان هم با این جریان موافقت. فقط یک مشکل وجود دارد: شهروندان اروپا دولتهای رفاهی را به همین صورت که هستند دوست دارند.

الگوی رفاهی اروپا را دست کم از یک جهت ناپایدار می‌دانند. به همان نسبتی که جمعیت قاره پیر می‌شود، تأمین هزینه مستمریهای سخاوتمندانه بازنشستگی تحت مقررات کنونی غیر ممکن می‌گردد: برای ادامه این گونه پرداختها، راهی بجز افزایش سنگین نرخهای مالیاتی وجود ندارد، اما بیشتر سیاستمداران فکر می‌کنند که این راهی نیست که از سوی رأی‌دهندگان پذیرفتنی

مأخذ: The Economist

باشد. یکی دیگر از مشکلات نوعاً اروپایی نیز به دولت رفاه مربوط دانسته می‌شود: بیکاری زیاد و مزمن. غالب اقتصاددانان، دست کم بخشی از این مشکل را به دولت رفاه منتسب می‌کنند، و بر این نظرنند که ترکیبی از مقرریهای سخاوتمندانه بیکاری و قوانین سخت حمایت از اشتغال پدیدآورندهٔ این مسئله است. رهبران اروپا گهگاه به صرافت می‌افتند که برای این دو موضوع فکری اساسی کنند، اما هیچ کاری انجام نمی‌دهند.

درک علت تداوم وجود این دو وجه مشکل‌زا در الگوی رفاهی اروپا، برخلاف آنچه اقتصاددانان می‌اندیشند، آن قدرها دشوار نیست. دولت رفاه، به همین صورت کنونی نزد مردم محبوب است، و این محبوبیت فقط به برخی بخشهای محدود جامعه منحصر نیست بلکه اکثریت قاطع رأی‌دهندگان آن را می‌خواهند. و محبوبیت آن به‌رغم این موضوع است که رأی‌دهندگان می‌دانند، یا می‌گویند می‌دانند، که نظامهای بازنشستگی آنها در حال ورشکستگی است. اینها مطالبی است که از جمله در یک نظرسنجی اخیر دریافت شده است.^۱

اما نظرسنجی دربارهٔ این‌گونه پرسشها بیهوده است. از مردم بپرسید که آیا مالیاتهای کمتر را بر مالیاتهای بیشتر ترجیح می‌دهند؟ اکثریتی قاطع پاسخ مثبت خواهند داد. بپرسید که آیا مستمری بازنشستگی زیاد می‌خواهند یا کم؟ فقط با تأملی کوتاه اکثریت جواب خواهند داد "مستمری زیاد". اگر بخواهیم از این نظرسنجی‌ها اطلاعاتی به درد بخور به دست آوریم، پرسشها را باید به صورتی متوازن و مبادله‌ای طرح کنیم: "چه مقدار حاضرید برای آن مقدار مستمری که برای خودتان کافی می‌دانید بپردازید؟"

اقتصاددانانی که در تحقیقات جدید کار می‌کنند، سؤالهای خود را در این گونه قابلها می‌پرسند، تا بتوانند بین ترجیحات افراد و عواملی چون سن و عضویت در اتحادیه‌ها و آمادگی برای پرداخت بیشتر همبستگی ایجاد کنند. به‌علاوه، این گونه سؤالها را به شکلی مداوم در برخی کشورها - بخصوص، فرانسه، آلمان، ایتالیا، و اسپانیا - نزد گروههای گستردهٔ رأی‌دهندگان مطرح می‌سازند.

چنین کاری آنها را به نتایجی سودمند و قابل ملاحظه رهنمون شده است، که دامنه‌ای بمراتب فراتر از پاسخهای "راحت" دارد، پاسخی از این دست که بله، از نظام رفاهی به همین

۱. "اصلاح دولت رفاه: تحقیقی در باب آنچه اروپاییها می‌خواهند."

"Welfare State Reform: A Survey of what Europeans Want." Tito Boery and others.

صورتی که هست راضی هستیم (بی آنکه روشن کنند که آیا مایل هستند مالیات یا کسور بیشتری بپردازند یا نه). از جمله نتایج مزبور این است که "خواصی" که تحت پوشش قوانین سخت قرار دارند و از مشاغل ایمن برخوردارند، گرایشی به پرداخت بیشتر به ازای دریافت مزایای بیشتر ندارند. اما، برعکس، آنهایی که تحت حمایت این قوانین سخت قرار ندارند، مثلاً، کارکنان قراردادی و موقت، خواهان گسترش سطح پوشش مزایا هستند و برای این کار حاضرند سهم بیشتری هم بپردازند.

دلالت‌های این موضوع برای سیاستگذاری روشن است. هزینه گسترش سطح پوشش مزایا را، نسبت به آنهایی که ایمنی کامل قانونی ندارند، می‌توان از خود آنها تأمین کرد. حتی این گروه‌ها مایلند کسوری بیشتر از آنچه محاسبات اکچوئری ایجاب می‌کند بپردازند. همچنین، از آنجا که قوانین کار و مزایای تضمین‌شده از میزان نایمنی می‌کاهند و، به همین اعتبار، بخصوص قوانین کار ممکن است مٌخل کارآیی باشند، دولت‌ها بالاخره چاره‌ای ندارند جز آنکه به فکر راه‌حلی باشند؛ حتی ممکن است ضمن آنکه حمایت‌های قانونی را تعدیل می‌کنند، بر میزان مزایا بیفزایند تا جلو مخالفت‌ها را بگیرند.

محققان بر این باورند که چنین کاری در کشورهای نظیر ایتالیا و اسپانیا امکان‌پذیر است، و حتی با توجه به نرخهایی که برای ایجاد تعادل معین می‌شود ممکن است از نظر اقتصادی سودآور هم باشد. اما در کشورهایی مثل فرانسه و آلمان، که سطح مزایا تا همین جا بسیار سخاوتمندانه است، راه دیگری برای ایجاد تعادل باید در پیش گرفت: گسترش دامنه پوشش مزایا نسبت به شاغلانی که سابقه پرداخت کسور کمتری دارند، همراه با کاهش مدت زمان پرداخت نسبت به آنهایی که در جا تحت پوشش قرار دارند. چنین کاری، هم می‌تواند حمایت لازم را به دست آورد و هم از لحاظ اقتصادی نیز سودآور باشد (زیرا بیکاری طولانی به معنای دریافت درازمدت مزایاست).

از نظر بازنشستگی، اکثریت قاطع مردم در فرانسه، آلمان، و ایتالیا به انتظار بروز یک بحران سخت اقتصادی هستند که به ناگزیر باعث کاهش مستمری‌های آنان خواهد شد. (در اسپانیا، فقط دو پنجم مردم تا به این اندازه بدبین‌اند). اکثریت مردم کشورهای اروپای غربی، بجز فرانسه، مایلند به ترتیبی از شرف نظام بازنشستگی راحت شوند. یعنی کسور کمتری بپردازند و در مقابل مستمری کمتری هم بگیرند. اما مشروط بر اینکه چنین کاری با ایجاد طرح‌های پس‌انداز اجباری

همراه باشد. اگر پای این‌گونه طرحها در میان نباشد، گرایشی هم به تغییر نظامهای بازنشستگی کنونی وجود ندارد.

در عین حال، این‌گونه اصلاحات مستلزم تحمل بار مالی در دوره انتقالی است: کارکنان امروز، چه در نظامهای بازنشستگی کنونی باشند و چه در طرحهای پس‌انداز اجباری مشارکت کنند، باید بار مالی پرداخت به بازنشستگان کنونی را تحمل کنند. بنابراین، اگر قرار شود کارکنان هم این بار مالی را تحمل کنند و هم کسور خود را برای طرحهای پس‌انداز اجباری بپردازند، ترجیح می‌دهند وضعیت کنونی و نظامهای بازنشستگی فعلی بر جا بماند، که البته تعجیبی هم ندارد. اما اگر سیاستگذاران ترتیب کار را به صورتی دهند که تحمل بار مالی فوق و نیز مشارکت در طرحهای پس‌انداز اجباری به شکلی باشد که در دوره انتقالی بار مالی متعادل و تحمل‌پذیری بر کارکنان تحمیل شود، آنگاه می‌توان امیدوار بود که این موضوع از حالت یک قضیه سیاسی، که جملگی دولتمردان از دست‌زدن به آن هراس دارند، در آید. به عبارت دیگر، اگر اصلاحات رادیکال در نظام بازنشستگی، به صورتی آگاهانه و اطمینان‌بخش معرفی شود، می‌تواند حمایت‌های کافی، که اجرای آنها را تضمین می‌کند، به دست آورد.

طرفداران دولت کوچک، که ممکن است برداشتهای متعارف موجود آنها را نوید و سردرگم کرده باشد، بسا که از چنین راه‌حلهایی به وجد آیند و امیدوار شوند.

اصلاح نظام بازنشستگی در آمریکا

کمیسیونی که پرزیدنت جورج بوش برای بررسی وضعیت تأمین اجتماعی در آمریکا تشکیل داده است، نخستین جلسه خود را در ۱۱ ژوئن برگزار می‌کند. این کمیسیون که ریاست آن را مشترکاً پتریک موبینهان^۱، سناتور سابق نیویورک، و دیک پارسونز^۲، مدیر اجرایی شرکت عظیم اوال تایم وارنر^۳، بر عهده دارند، متشکل از ۱۶ عضو است و قرار است به بررسی یکی از بحث‌انگیزترین مقولات سیاست اجتماعی در آمریکا، یعنی اصلاح نظام بازنشستگی، بپردازد و نظر مشورتی خود را، به روال متعارف در دوران چند رئیس‌جمهور گذشته، به رئیس اجرایی

1. Patric Moynihan

2. Dic Parsons

3. AOL Time Warner

کشور گزارش کند. در گذشته، بجز کمیسیونی که در سال ۱۹۹۳ تحت ریاست آلن گرینسپان^۱، رئیس کنونی فدرال ریزرو، تشکیل شد و به افزایش نرخهای مالیاتی و سن بازنشستگی، هر دو، انجامید، سایر کمیسیون‌ها قادر به انجام کار چندانی نشدند. متأسفانه، کمیسیون کنونی هم ممکن است سرنوشتی بهتر از آنها نداشته باشد.

یکی از دلایل این امر، مدتی است که به جهات سیاسی برای کار کمیسیون تعیین شده است. توصیه‌های کمیسیون باید در پایان آینده آماده شود. و آن وقت، فقط یک سال به انتخابات میان دوره‌ای ۲۰۰۲ باقی مانده است. قانونگذاران جمهوری خواه بعید است که در آن ماههای حساس پیش از انتخابات مایل به بررسی و موضعگیری در باب چنین موضوع بحث‌انگیزی باشند. و تازه اگر آنها هم بخواهند، سنا که اکنون در دست دمکرات‌هاست، بعید است که به آنها چنین اجازه‌ای بدهد.

همچنین، کم و کیف خود کمیسیون نیز چندان امیدبخش نیست. اعضای آن را عمدتاً کارشناسان فنی تشکیل می‌دهند، نه کسانی که از لحاظ سیاسی متکی به حوزه‌های انتخاباتی باشند. البته، قانونگذاران استخواندار قدیمی، از جمله خود موبینهان، در کمیسیون حضور دارند اما، برخلاف کمیسیون گریزپن، از شرکت بالفعل اعضای کنگره در آن خبری نیست و ظاهراً کسی هم از جانب سالمندان در آن سخن نمی‌گوید.

به علاوه، منتقدان می‌گویند که صرف محدودۀ وظایف کمیسیون نشان می‌دهد که هدف آن سیاسی است نه آنکه بخواهد بررسی و کاری واقعی انجام دهد. آقای بوش به کمیسیون دستور داده است که به دنبال ارائه شیوه‌هایی باشد که مورد نظر اوست - بخصوص ایجاد حسابهای شخصی بازنشستگی داوطلبانه که کنترل آنها به دست صاحبان حسابها باشد. علی‌رغم بحث‌انگیز بودن این موضوع، هم دمکرات‌ها و هم جمهوریخواهان عضو کمیسیون طرفدار حسابهای شخصی بازنشستگی هستند. به این ترتیب، از نظر منتقدان، کمیسیون آمادگی و امکانی ندارد که به طور گسترده و عالمانه و بی طرفانه به بررسی مقوله پر دامنه نظام بازنشستگی و اصلاح آن بپردازد.

شاید. اما ممکن است آقای بوش زیرکانه به فرمول تشکیل دادن چنین کمیسیونی رسیده

1. Alen Greenspan

باشد: گروهی مورد احترام از تکنوکرات‌های فراحزبی که قادر باشد، پیش از آنکه موضوع درگیر کشمکشهای سیاسی شود، راه حلی عملی عرضه کند. کمیسیون می‌تواند مقوله حسابهای شخصی را بیش از پیش در عرصه‌های سیاسی مطرح سازد. اما، با چنین کاری، ممکن است پاره‌ای از واقعیت‌های اقتصادی را مطرح کند که مورد علاقه آقای بوش نباشد.

هدف کمیسیون، "اعاده استحکام مالی" طرح‌های بازنشستگی امریکا است. اکنون همه می‌دانند که نسل برآمده از دوران رونق دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ رو به سالخوردگی دارد، و این امر باری تحمل‌ناپذیر بر طرح‌های بازنشستگی امریکا تحمیل خواهد کرد. ظرف سی سال آینده، تعداد سالمندان دو برابر خواهد شد، اما فقط ۱۵ درصد بر تعداد شاغلان افزوده می‌شود. این نکته هم کمتر شناخته شده است که افزایش دامنه امید زندگی و ادامه نرخ پایین زادوولد بدین معناست که کمبودهای مالی نظام تأمین اجتماعی امریکا دامنه‌ای بمراتب فراتر از صرف مشکلات مربوط به دنیاآمدگان در دوران رونق گذشته دارد.

بنابر محاسبات آچپوئری، سناریوی "میان مدت"، که احتمال وقوع آن از همه سناریوهای دیگر بیشتر است، بر این حکم می‌کند که نرخ مالیاتی از ۱۲/۴ درصد کنونی باید تا سال ۲۰۷۵ به بیش از ۱۹ درصد افزایش یابد تا امکان پرداخت مستمری‌های بازنشستگی فراهم شود. و این روند باز هم قوس صعودی خواهد داشت. عواقب اقتصادی چنین امری (حتی اگر از لحاظ سیاسی امکان‌پذیر باشد) از شمار بیرون است (تصور کنید که، علاوه بر نرخهای مالیاتی که در جا خیلی سنگین است، کارکنان ناچار شوند که فرضاً ۲۰ یا ۲۵ درصد از حقوق خود را هم به کسور بازنشستگی اختصاص دهند). ملاحظه می‌کنید که تنظیم نظام تأمین اجتماعی امریکا فقط به رسیدگی به مشکلات ناشی از به دنیاآمدگان در دوران رونق گذشته محدود نیست.

ایجاد نظامی که تا حدودی بر حسابهای شخصی مبتنی باشد، همان‌طور که آقای بوش چنین دستوری به کمیسیون داده است، ممکن است یکی از راههای مقابله با مشکلات باشد. حسابهای شخصی، در واقع، به خلق نظامی مبتنی بر نوعی بازنشستگی "از پیش تأمین شده"^۱ کمک می‌کند، زیرا کسور بازنشستگی کارکنان از قبل در جایی کنار گذاشته می‌شود و محفوظ می‌ماند.

1. "prefunded"

در حالی که نظام کنونی امریکا بر "پرداخت جاری کارکنان"^۱ مبتنی است: کسور امروز کارکنان صرف پرداخت به بازنشستگان کنونی می‌شود. حسابهای شخصی به کارکنان امکان می‌دهد که کنترل بیشتری بر سرمایه خود داشته باشند. اما این نکته اهمیت دارد که خاصیت "از پیش تأمین اعتبارشدن" است که در درازمدت به طرحهای بازنشستگی امکان بقا می‌دهد، نه ماهیت خصوصی بودن حسابها و این که کارکنان می‌توانند بر آنها کنترل داشته باشند.

در عین حال، بسیاری از دمکرات‌ها و سالمندان امریکا نسبت به حسابهای شخصی بازنشستگی سوءظنی عمیق دارند. آنها نگران آنند که خطرهای^۲ افزایش یابد، نظام بازنشستگی ماهیت بازتوزیعی کمتری پیدا کند، هزینه‌های اداری سرسام‌آور شود، و حسابهای شخصی نهایتاً مشکلات مالی تأمین اجتماعی را حتی از وضع موجود هم بدتر کند. اینها مسائلی است که کمیسیون باید به آنها پاسخ دهد.

برخی از این نگرانیها اغراق‌آمیزند. مثلاً، پژوهشهای علمی اخیر نشان داده است که نظام تأمین اجتماعی امریکا از نظر بازتوزیع کارایی نسبتاً کمی دارد. هر چند فقیران، از لحاظ حقوق ایام خدمت خود، نسبت دریافتی بازنشستگی بیشتری از ثروتمندان دارند، این بازتوزیع را طول عمر بیشتر ثروتمندان و نیز مزایایی که همسران آنها می‌گیرند جبران می‌کند (چون همسران معادل نیمی از مستمری بازنشستگی کارکنان متوفی را می‌گیرند، و به همین سبب همسران افراد ثروتمند دریافتی نسبتاً بیشتری از فقیران دارند). بنابر پژوهش اخیر دو تن از کارشناسان بازنشستگی دانشگاه هاروارد، مارتین فلدستاین^۳ (جمهوریخواه) و جفری لیمن^۴ (دمکرات)، اگر طرحهای بازنشستگی به شکلی دقیق طراحی شود، همه افراد، و از جمله فقیران، از نظام مختلطی که بر حسابهای شخصی و تأمین اجتماعی، هر دو، مبتنی باشد، بهره‌مندی بیشتری خواهند داشت.

اما در این میان جزئیات با اهمیتی وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد. برای مثال، آیا افراد را وادار می‌کنید که مستمری بازنشستگی خود را به طور سالانه بگیرند، یا به صورت مبلغی مقطوع به هنگام بازنشستگی؟ روشن است که شق اول به نفع ثروتمندان است زیرا عمر درازتری دارند. لکن شق دوم هم واجد این خطر است که بعضی افراد آنچه را مقطوعاً گرفته‌اند به یکباره

1. pay-as-you-go

2. risks

3. Martin Feldstein

4. Jeffrey Liebman

برباد دهند و دوباره بر تأمین اجتماعی بار شوند. اگر کمیسیون بوش بتواند راهی برای پیشگیری از این مسائل پیدا کند، ممکن است بتواند به بعضی مخالفت‌های دیوانه‌وار غیر لازم با حسابهای شخصی پایان دهد.

مهمترین مشکل، تأمین مالی است. انتقال از نظام پرداخت جاری کارکنان به نظامی که حتی تا حدودی بر "اعتبار از پیش تأمین شده" مبتنی باشد، بدین معناست که یک نسل از پرداخت‌کنندگان مالیات باید دوبار مالیات بدهد: یک بار برای تأمین مستمریهای والدین خود، و یک بار هم برای بازکردن حسابهای شخصی خود. در عمل، این "هزینه انتقالی" به معنای پس‌انداز بیشتر و مصرف کمتر (چه از سوی دولت و چه از طرف افراد) به میزانی بالاتر از مقداری است که رسیدگی به مشکلات به دنیا آمدگان در دوران رونق گذشته ایجاب می‌کند (و معلوم است که این مصرف کمتر، در جامعه‌ای که تولید و صنعت و بازرگانی آن بر مصرف هر چه بیشتر متکی است، چه عواقبی خواهد داشت).

از آنجا که آقای بوش افزایش مالیاتها یا کاهش مستمریهای بازنشستگان کنونی یا آنهایی را که به بازنشستگی نزدیک هستند ممنوع کرده است، کمیسیون عملاً فقط می‌تواند یا مستمریهای آینده کارکنان جوان کنونی را کاهش دهد (که با افزایش سن بازنشستگی به طور غیرمستقیم تحقق‌پذیر است)، یا پس‌اندازهای فردی جدیدی را اجباری کند، یا برای جبران هزینه‌ها و امگیری را توصیه کند (که در واقع نوعی افزایش غیرمستقیم مالیات نسلهای آینده است).

نظر به این که آقای بوش تصریح کرده است افتتاح حسابهای شخصی باید داوطلبانه باشد، اصلاحات موردنظر کمیسیون نمی‌تواند پس‌انداز اجباری جدیدی را به کارکنان کنونی تحمیل کند. و از آنجا که او به تازگی لایحه کاهش مالیاتی سنگینی را به کنگره پیشنهاد کرده است، که آثار آن درست از وقتی که به دنیا آمدگان دوران رونق به مرز بازنشستگی می‌رسند ظاهر خواهد شد، بعید است که دولت قادر باشد اضافه درآمدی از محل منابع خارج از صندوقهای بازنشستگی تأمین اجتماعی (مثلاً، از طریق پس‌انداز) به دست آورد که بتواند صرف جبران کمبودهای مالی دوران انتقال کند. مجموع این عوامل حکایت از آن دارد که بالاخره در آینده یا باید مستمریها کاهش یابد یا آنکه بر میزان مالیاتها افزوده شود، هر چند که مطبوع طبع منبع ریاست جمهوری نباشد. حال باید دید آیا کمیسیون شهامت و صداقت رسیدن به چنین دستاوردی را خواهد داشت؟