

Reporting on public pension plans based on budget and GASB statements 67 and 68

Moosa Firoozkoohi

M. A in Accounting, Mazandaran University, Mazandaran, Iran
mosafirozkohi@gmail.com

Received: 2021/02/21 Accepted: 2021/05/28

Abstract

Reporting on pension plans and measuring their dimensions has received more attention in the last decade. The Governmental Accounting Standards Board (GASB) has previously issued two statements, no. 25 and 27. In this regard, there has been criticism from governments and users of government financial statements that the two statements do not fully measure and report liabilities. So they get misleading information. According to the two statements, governments were not required to report pension liabilities for which no budgets were provided in the comprehensive annual financial statements. Following this, the GASB issued Statements 67 and 68. Accordingly, state and local governments are required to report unfunded pension liabilities on their balance sheets, which provides a more complete picture of their financial health status. Of course, some researchers believe that pension plans provide optimistic estimates of budgeting due to statements 67 and 68. This and some other evidence suggest that the new guidelines also need to be amended to ensure proper measurement and budgeting in public sector pension planes.

Keywords: Pension plans, GASB no. 67&68, Governmental financial reporting, Budget, Financial transparency.

گزارشگری طرح‌های بازنشستگی عمومی بر اساس میزان بودجه و بیانیه ۶۷ و ۶۸ GASB

موسی فیروز کوهی

کارشناس ارشد حسابداری، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران
mosafirozkohi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۹۹/۱۲/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۰۷

چکیده

گزارشگری طرح‌های بازنشستگی و اندازه‌گیری ابعاد آن طی دهه اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. هیئت استانداردهای حسابداری دولتی (GASB)، پیش از این دو بیانیه با شماره‌های ۲۵ و ۲۷ در این زمینه منتشر کرده بود. در این زمینه انتقاداتی از سوی دولت‌ها و استفاده‌کنندگان از گزارش‌های مالی دولتی مطرح بود مبنی بر اینکه این دو بیانیه به‌طور کامل تعهدات را اندازه‌گیری و گزارش نمی‌کنند و از این رو اطلاعات گمراه کننده حاصل می‌آوردند. ضمن آنکه طبق این دو بیانیه، دولت‌ها الزامی به ارائه گزارش تعهدات بازنشستگی که برای آن بودجه‌ای در نظر نگرفته‌اند، در صورت مالی جامع سالانه نداشتند. پس از این موارد، GASB طی دریافت نظرات مختلف، بیانیه‌های ۶۷ و ۶۸ را منتشر نمود که بر اساس آن، دولت‌های ایالتی و محلی ملزم به گزارشگری تعهدات بازنشستگی بدون بودجه در ترازنامه‌هایشان هستند و این مسأله تصویر کامل‌تری از وضعیت سلامت مالی این دولت‌ها به دست می‌دهد. البته برخی محققان بر این عقیده‌اند که برنامه‌های بازنشستگی به دلیل تدوین بیانیه شماره ۶۷ و ۶۸ برآورد خوش‌بینانه‌ای از بودجه‌ریزی به دست می‌دهند. این مسأله و برخی شواهد دیگر نشان می‌دهند که دستورالعمل جدید نیز برای اطمینان از اندازه‌گیری و بودجه‌ریزی مناسب در طرح‌های بازنشستگی بخش عمومی، نیازمند اصلاحاتی است.

واژگان کلیدی: طرح‌های بازنشستگی، بیانیه ۶۷ و ۶۸ GASB، گزارشگری مالی دولتی، بودجه، شفافیت مالی.

۱. مقدمه

هیئت «استانداردهای حسابداری دولتی» یک نهاد خصوصی و غیردولتی است که مسئول وضع دستورالعمل‌های حسابداری در دولت‌های ایالتی و محلی است. این هیئت از زمان تأسیس در سال ۱۹۸۴ بالغ بر ۹۷ بیانیه منتشر کرده است که هدف‌شان افزایش شفافیت، پاسخگویی و وضوح گزارشگری ایالتی و محلی است. هدف این هیئت اطمینان از این موضوع است که اطلاعات مالی پیرامون وضعیت و استفاده از وجوه عمومی برای تصمیم‌گیرندگان و عموم مفید باشد. تغییر در شیوه‌های مالی دولتی، ظهور ابزارهای مالی جدید و انتخاب برنامه‌ها یا سیاست‌ها مستلزم آن است که «هیئت استانداردهای حسابداری دولتی» بیانیه‌های قبلی خود را به روزرسانی کند تا از این طریق واقعیت‌های جدید حسابداری و مالی منعکس شوند. هیئت مذکور در سال ۲۰۱۲ دستورالعملش را در گزارشگری و اندازه‌گیری داده‌های برنامه‌بازنشستگی عمومی به‌روزرسانی کرد و دولت‌های ایالتی و محلی در سال مالی ۲۰۱۵ استانداردهای جدیدی را تحت عنوان «بیانیه شماره ۶۷» و «بیانیه شماره ۶۸» در گزارشات مالی جامع سالانه‌شان اتخاذ کردند. این استانداردهای جدید در پاسخ به انتقاداتی مبنی بر این مطلب بودند که استانداردهای قبلی یعنی «بیانیه شماره ۲۵» و «بیانیه شماره ۲۷» به طور کامل تعهدات را اندازه‌گیری و گزارش نمی‌کنند و از این رو اطلاعات گمراه‌کننده حاصل می‌آورند.

به ویژه آنکه در این زمینه سه انتقاد عمده مطرح بود. اولاً دولت‌ها اجازه داشتند که در «هموارسازی دارایی» مشارکت کنند یا قادر بودند که عملکرد سرمایه‌گذاری بازنشستگی را در یک دوره پنج ساله میانگین بگیرند تا تغییرات پیش‌آمده در عملکرد بازار را برطرف کنند و در نتیجه مشارکت سالانه را در این برنامه هموار کنند. ثانیاً تعهدات (بدهی‌های) بازنشستگی به جای آنکه طبق نزدیک‌ترین ارزش معادل‌شان یعنی اوراق قرضه دولتی اندازه‌گیری شوند، با توجه به عملکرد مورد انتظار مبلغ سرمایه‌گذاری اندازه‌گیری شدند، در نتیجه ارزش کامل تعهدات بازنشستگی کمتر از مقدار واقعی نشان داده می‌شوند. ثالثاً دولت‌ها تعهدات بازنشستگی بدون بودجه را در ترازنامه گزارش مالی جامع سالانه قید نمی‌کردند، اما کسری بودجه را از سال ۱۹۹۷ گزارش داده‌اند و این مسأله تصویری نادرست از وضعیت مالی واقعی دولت‌ها به دست می‌دهد.

دستورالعمل جدید تا اندازه‌ای دارای اثر مطلوب است: دولت‌های ایالتی و محلی در حال حاضر ملزم به گزارشگری تعهدات بدون بودجه بازنشستگی در ترازنامه‌هایشان هستند و این مسأله تصویر کامل‌تری از وضعیت سلامت مالی دولت‌های محلی به دست می‌دهد. اما دستورالعمل جدید نیز چندان عاری از مشکل نیست. مثلاً انتخاب نرخ تنزیل از طریق معیارهای ذهنی که منتج از اندازه‌گیری‌های متناقض است، انجام

1. Comprehensive annual financial reports (CAFRs)
2. Assets smoothing

می‌شود. گرچه هموارسازی دارایی - که در استانداردهای قبلی مجاز بود - با ارزش بازار دارایی‌ها جایگزین شده است، اما این استانداردهای جدید به ایالات مختلف امکان هموارسازی دارایی در گزارشگری مخارج بازنشستگی و نیز وضعیت‌های خالص را می‌دهند. از طرف دیگر «بیانیه شماره ۶۷ و ۶۸» شفافیت مالی را از طریق الزامی کردن گزارشگری کامل بازنشستگی در صورت‌های مالی دولتی ارتقا می‌دهد، اما موارد گزارش شده از دقت کافی برای اندازه‌گیری برخوردار نیستند. «هئیت استانداردهای حسابداری دولتی» ناگزیر است که دستورالعمل فعلی را نیز بهبود بخشد تا از این طریق اندازه‌گیری اقتصادی ریسک را نمایش دهد و استفاده از معوقات و تأخیر در گزارشگری را حذف کند.

اکنون تعهدات بدون بودجه بازنشستگی در ترازنامه‌های دولتی گزارش می‌شوند و این مسأله تصویر دقیق - تری از منابع مالی دولت به دست می‌دهد و رویت‌پذیری میزان کل تعهدات دفاتر را افزایش می‌دهد. دستورالعمل جدید امکان استفاده ذهنی از مفروضات مهم اندازه‌گیری با توجه به تعهدات بازنشستگی و نیز امکان تداوم هموارسازی دارایی را می‌دهد. این دستورالعمل‌ها تأثیر مهمی روی اندازه‌گیری دارایی و بدهی دارند و سبب تعدیل ارزش کامل تعهدات بدون بودجه بازنشستگی می‌شوند. هدف این تغییرات عملاً شفاف - سازی گزارشات مالی است. مروری بر ۱۴۴ برنامه بازنشستگی دولتی شامل ۳۴ گزارش جامع سالانه در سال مالی ۲۰۱۴ تغییرات قابل توجهی را در نحوه استفاده از دستورالعمل جدید از سوی دولت‌ها نشان می‌دهد. در مقاله حاضر هریک از این استانداردها را مرور می‌کنیم و آثارشان را در گزارشگری مالی دولت - های ایالتی و محلی مد نظر قرار می‌دهیم.

۲. بیانیه‌های جدید GASB پیرامون طرح‌های بازنشستگی

۱،۲. بیانیه شماره ۶۷

بیانیه فوق به نحوه اندازه‌گیری دارایی‌ها و بدهی‌های بازنشستگی از سوی دولت‌های محلی و ایالتی می - پردازد. یک تغییر مهم در استانداردهای قبلی مربوط به «هموارسازی دارایی» است. قبلاً «بیانیه شماره ۲۵» به بیمه‌گران امکان هموارسازی نوسانات بازار در بازده دارایی‌ها را می‌داد و «ارزش بیمه‌ای دارایی‌ها» را بر اساس میانگین چند ساله ارزش‌های بازار تعیین می‌کرد. هموارسازی دارایی به یکسان‌سازی نوسانات سرمایه‌گذاری کمک می‌کند و به حامیان مالی برنامه‌ها، قابلیت پیش‌بینی مشارکت‌های سالانه را می‌دهد، هرچند این مسأله سبب رویت‌ناپذیری نوسانات سرمایه‌گذاری در دارایی‌های بازنشستگی می‌شود. «بیانیه شماره ۶۷» نیازمند برنامه‌هایی است تا ارزش واقعی و یا ارزش بازاری دارایی‌ها را گزارش دهد.

در بررسی ۱۴۴ برنامه در سال مالی ۲۰۱۴ مشاهده شد که استفاده از ارزش‌های بازاری به جای ارزش‌های هموار شده دارایی، گزارشگری دقیق‌تری را از ارزش واقعی دارایی‌های بازنشستگی به دست می‌دهد. چنانچه ارزش کل دارایی‌ها را در ۱۴۴ برنامه مذکور به جای هموارسازی دارایی بر پایه ارزش بازاری گزارش

دهیم، ارزش کل دارایی‌شان ۷ درصد بالاتر است. «بیانیه شماره ۲۵» که امکان هموارسازی دارایی و نیز محاسبه ارزش بیمه‌ای دارایی‌های را می‌دهد، ارزش دارایی کل برنامه‌های فوق را ۱,۴۶ تریلیون دلار گزارش می‌دهد و «بیانیه شماره ۶۷» که هموارسازی دارایی‌ها را نادیده می‌گیرد و ارزش بازاری دارایی‌ها را گزارش می‌دهد، ارزش کل این دارایی‌ها را ۱,۵۶ تریلیون دلار گزارش می‌دهد.

«بیانیه شماره ۶۷» دستورالعمل جدیدی پیرامون این مسأله ارائه می‌دهد که برنامه‌ها به چه نحو نرخ تنزیل را برای ارزش‌گذاری تعهدات بازنشستگی انتخاب می‌کنند. در گذشته «بیانیه شماره ۲۵» به دولت‌ها امکان می‌داد بر اساس بازده مورد انتظار دارایی‌های برنامه بازنشستگی، تعهدات‌شان را ارزش‌گذاری کنند و برای این منظور از نرخ تنزیل استفاده می‌کردند. ایالات انتظار دارند دارایی‌های برنامه به صورت میانگین سالانه ۷,۵۲ درصد بازگشت داشته باشد. این نرخ بازده، بازدهی یک سرمایه‌گذاری با ریسک بالا را نشان می‌دهد که ترکیبی از سهام، درآمد‌های ثابت و موارد جایگزین است. برخی از اقتصاددانان معتقدند که این رویکرد مغایر با نظریه اقتصادی است، زیرا نظریه اقتصادی نشان می‌دهد که یک تعهد تضمین شده نظیر مزایای بازنشستگی که از نظر قانونی تضمین شده است، باید با توجه به نزدیک‌ترین معادل ارزشی آن - از قبیل بازده ریسک پایین اوراق بهادار - ارزش‌گذاری شود.

«بیانیه شماره ۶۷» در پی آن است که مفهوم ارزش‌گذاری تعهدات بازنشستگی را با توجه به اوراق قرضه با ریسک پایین مطرح کند، لذا طرح‌های بازنشستگی را پیشنهاد می‌کند که «به سازگاری و توافق می‌رسند». این بیانیه، طرح‌هایی را توصیه می‌کند که هدف‌شان ارزش‌گذاری بخش دارای بودجه برای تعهد بر اساس نرخ تنزیل ریسک بالا و نیز ارزش‌گذاری بخش بدون بودجه برای تعهد بر اساس بازده ریسک پایین در اوراق قرضه معاف از مالیات است. این رویکرد جدید با مفهوم «نرخ ترکیبی» در برنامه‌هایی که با کمبود شدید بودجه روبه‌رو بودند، ضروری بود تا از این طریق تعهدات بدون بودجه بالا و نیز نسبت‌های پایین بودجه‌ریزی را گزارش دهند، زیرا نسبت‌های فوق جهت اعمال نرخ پایین‌تر تنزیل در بخش قابل‌توجهی از تعهدات برنامه‌های بازنشستگی ضروری بودند.

تحلیل اولیه اثرات دستورالعمل جدید نشان می‌دهد که این دستورالعمل در پی افزایش تعهدات برنامه بازنشستگی و کاهش نسبت بودجه‌ریزی است. مونل و همکاران (۲۰۱۲) از داده‌های سال مالی ۲۰۱۰ بهره گرفته‌اند و ۱۲۶ برنامه را الگوسازی کرده‌اند. آنها پیش‌بینی کردند که «بیانیه ۶۷ و ۶۸» سبب می‌شوند که نسبت بودجه‌ریزی برنامه بازنشستگی از ۷۷ درصد به ۶۳ درصد کاهش یابد.

همچنین مورتمر و هندرسون (۲۰۱۴) ۴۸ برنامه را با استفاده از داده‌های سال مالی ۲۰۱۰ پیش‌بینی کردند و برآورد کردند که چنانچه استانداردهای جدید «هئیت استانداردهای حسابداری دولتی» اعمال شود، برنامه‌هایی که طبق دستورالعمل‌های سابق نسبت بودجه کمتری داشتند، دارایی‌هایشان سریع‌تر تمام می‌شود و

لذا ناگزیرند در بخش عمده تعهدات از نرخ ترکیبی پایین‌تر استفاده کنند. محققان مذکور به طور کلی دریافتند که اجرای «بیانیه ۶۷ و ۶۸» باید تعهدات خالص بازنشستگی گزارش شده را به میزان ۹,۲ میلیارد دلار افزایش و نسبت‌های بودجه را ۱۷,۲ درصد کاهش دهد.

سوال اینجاست که آیا اثرات پیش‌بینی شده «بیانیه ۶۷» طی اجرای آن محقق شده است یا خیر؟ در این راستا مرور ۱۳۴ برنامه در سال مالی ۲۰۱۴ نشان می‌دهد که بر خلاف انتظار، کل تعهد بازنشستگی تنها ۵ درصد بیشتر از تعهدات قبلی گزارش شده بوده‌اند و این رقم بسیار کمتر از پیش‌بینی‌های تخمینی است.

چنانچه «بیانیه شماره ۲۵» اعمال شود، کل تعهد بازنشستگی این طرح‌ها مبلغی حدود ۲,۱۲ تریلیون دلار است. اگر نرخ ترکیبی بر اساس «بیانیه ۶۷» اعمال شود، کل تعهدات افزایش چندانی نخواهد داشت، پس به مبلغ ۲,۲۳ تریلیون دلار می‌رسد. دلیل این مسأله این است که اکثر بیمه‌گران طرح‌های بازنشستگی، هیچ بخشی از تعهدات را بدون بودجه تصور نمی‌کنند، زیرا دارایی‌های این طرح‌ها تمام نمی‌شود. از این رو محاسبه تعهدات یک طرح، بر اساس نرخ تنزیل بالاتر است. فقط ۱۳ مورد از ۱۴۴ طرح از نرخ ترکیبی استفاده کردند. این ۱۳ طرح شامل طرح‌های بازنشستگی کارکنان برخی ادارات دولتی و دانشگاهی بود. این طرح‌ها به شیوه‌های بسیار متفاوتی از استانداردهای جدید بهره گرفتند. به موارد ذیل توجه کنید:

- برای مثال تحلیل‌گران در نیوجرسی پیش‌بینی کردند که دارایی‌ها زودتر تمام می‌شوند و لذا در همه برنامه‌های این ایالت از نرخ ترکیبی به شکل کامل استفاده کردند. در نتیجه بدهی بازنشستگی نیوجرسی به دلیل استفاده از استاندارد جدید تا ۱۰۷ درصد افزایش یافت. در مقابل، سایر برنامه‌های ایالت نیوجرسی که تعهدات بدون بودجه قابل توجهی داشتند، از نرخ ترکیبی سابق استفاده نکردند و همچنان به استفاده از مفروضات فراوان ادامه دادند.

- در «سیستم بازنشستگی کارکنان» در ایالت کنتاکی، تحلیل‌گران پیش‌بینی کردند که دارایی این سیستم پایان نمی‌یابد، زیرا قانون‌گذار این ایالت تأمین مالی کامل این برنامه را در آغاز سال ۲۰۱۵ تعهد کرده است، از این رو بیمه‌گران از نرخ تنزیل بالاتر ۷,۷۵ درصد برای اندازه‌گیری تعهدات بازنشستگی این برنامه استفاده کردند و به این ترتیب تعهدات واقعی بدون بودجه را کاهش دادند (ایالت کنتاکی، ۲۰۱۵).

- در کالیفرنیا هم اوضاع همین گونه بود و پس از تصویب یک قانون به نام «AB 1469» - این ایالت برنامه‌ریزی کرده بود که بودجه اضافی را برای سیستم بازنشستگی معلمان تأمین کند - بیمه‌گران پیش‌بینی‌شان را تغییر دادند تا نشان دهند که دارایی‌ها تمام نمی‌شوند و در نتیجه نیاز به برنامه‌ریزی و اعمال نرخ ترکیبی ندارند.

- در ایالت ایلینویز به رغم آنکه این ایالت سابقه کمی در تأمین مالی طرح‌هایش داشت و نیز کسری‌های بودجه عظیمی داشت، اما بیمه‌گران از نرخ ترکیبی در «سیستم بازنشستگی معلمان» استفاده نکردند. این

بیمه‌گران تا سال ۲۰۶۵ از نرخ ریسک پایین در «سیستم بازنگری کارکنان ایلینویز» و «سیستم بازنگری دانشگاه‌های ایلینویز» نیز استفاده نمی‌کنند، زیرا می‌پندارند که دارایی این طرح‌ها تا آن تاریخ تمام نمی‌شود.

تحلیل اولیه استفاده از «بیانیه شماره ۶۷» نشان می‌دهد که طرح‌ها در نحوه و زمان اعمال نرخ تنزیل ترکیبی نقش قابل توجهی داشته و نتایج ذهنی و ناسازگاری در پی دارند. مورتیمر و هندرسون (۲۰۱۴) به این احتمال اشاره دارند که طرح‌های بازنگری به دلیل تدوین «بیانیه شماره ۶۷ و ۶۸» برآورد خوش-بینانه‌ای از بودجه‌ریزی به دست می‌دهند. به نظر می‌رسد تا زمانی که نرخ بهره پایین باقی بماند، طرح‌ها همچنان در بدترین شرایط نیز امکان افزایش نرخ تنزیل و تقلیل تعهدات طرح را دارند.

شکل ۱ تفاوت این سه رویکرد را در اندازه‌گیری تعهدات بازنگری نشان می‌دهد، این اندازه‌گیری بر اساس «بیانیه شماره ۲۵ و ۶۷» محاسبه شده است و طبق نظریه اقتصادی، یک مبنای بدون ریسک و تضمین شده دارد. چنانچه از نرخ بدون ریسک استفاده شود-یعنی بازدهی فرضی ۱۵ ساله اوراق قرضه خزانه‌داری ۲٫۵۹ درصد باشد- در این صورت مجموع تعهدات برای ۱۴۴ برنامه مذکور مبلغ ۴٫۳۱ تریلیون دلار است.



شکل ۱. کل بدهی‌های بازنگری در ۱۴۴ برنامه بر اساس «بیانیه‌های شماره ۲۵ و ۶۷» (مبالغ به تریلیون دلار هستند)

۲،۲. بیانیه شماره ۶۸

بیانیه فوق به نحوه حمایت مالی دولت‌ها از برنامه‌های بازنشتگی که اطلاعات آن را در گزارشات مالی جامع سالانه‌شان نشان می‌دهند، مربوط می‌شود. دولت‌های ایالتی و محلی تا سال ۲۰۱۴ در افزایش اطلاعات بازنشتگی مندرج در صورت وضعیت خالص از «بیانیه ۲۷» تبعیت می‌کردند. دولت‌ها بر اساس این دستورالعمل، مشارکت سالانه را در برنامه بازنشتگی یا برنامه‌هایی نظیر «مخارج بازنشتگی خالص» گزارش می‌دادند و تفاوت بین مشارکت سالانه و مشارکت واقعی را به عنوان «تعهد بازنشتگی خالص» نشان می‌دادند. مشارکت سالانه شامل دو بخش است: (۱) هزینه عادی در مزایای بازنشتگی که طی سال جاری حاصل آمده است و (۲) پرداخت استهلاک که بابت هزینه‌های مربوط به هرگونه تعهدات بدون بودجه طی ۳۰ سال گذشت پرداخت می‌شود.

در واقع این اطلاعات معیارهایی ارائه می‌دهند تا بفهمیم یک دولت سالانه چقدر پول برای تأمین بودجه این طرح کمک کرده است. چنانچه دولت مذکور از میزان پرداختی سالانه‌اش کوتاهی کند، در این صورت «تعهد بازنشتگی خالص» را می‌پذیرد. این مطالب تعهد کامل را نشان نمی‌دهند، و فقط کسری تجمیعی پرداخت سالانه از سال ۱۹۹۷ را نشان می‌دهند. در نتیجه ایالتی که تعهدات بالاتر بازنشتگی بدون بودجه دارند، می‌توانند تعهد بازنشتگی خالص را صفر گزارش دهند، البته در صورتی که پرداخت سالیانه برای آن برنامه طی آن سال به طور کامل انجام شده باشد.

دولت‌های ایالتی در سال مالی ۲۰۱۵ «بیانیه شماره ۶۸» را اجرا کردند و تعهدات بازنشتگی بدون بودجه را در ترازنامه گزارش مالی جامع سالانه قید کردند. بدهی بازنشتگی گزارش شده از سوی یک ایالت از ۸۰ میلیارد دلار به ۵۳۷ میلیارد دلار افزایش یافت. افزایش کل تعهدات سبب کاهش وضعیت‌های خالص کل ایالات به میزان ۲۹ درصد شد، یعنی از ۱،۳ تریلیون دلار به ۹۵۶ میلیارد دلار تقلیل یافت. تأثیر «بیانیه شماره ۶۸» این است که دولت‌ها وقتی تعهدات بازنشتگی را در وضعیت مالی کل‌شان اندازه‌گیری می‌کنند، تعهدات بازنشتگی بدون بودجه را به رسمیت می‌شناسند. این اتفاق، پیشرفت حائز اهمیتی در شفافیت مالی است.

به رغم این پیشرفت بزرگ، استانداردهای فوق شیوه‌هایی را میسر می‌سازند که انواع دیگر تحریف‌ها را نتیجه می‌دهند. «بیانیه شماره ۶۸» برنامه‌هایی را برای گزارشگری داده‌های تعهدات بازنشتگی از پایان سال مالی گذشته ارائه می‌دهد و اینگونه به دولت‌ها امکان می‌دهد تا گزارشات جامع سالانه‌شان را بدون تأخیر تکمیل کنند. این تأخیر زمانی، که گاهی هم بی‌تأثیر است، طی زمان باعث تحریف می‌شود، به ویژه آنکه تعهدات بازنشتگی غالباً بزرگ‌ترین تعهد واحد برای بسیاری از دولت‌ها به شمار می‌رود.

گرچه «بیانیه شماره ۶۷» روش هموارسازی دارایی را در گزارشگری دارایی‌های بازنشتگی نادیده می‌گیرد، اما «بیانیه شماره ۶۸» به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا به نوعی آن را ادامه دهند. به این طریق دولت‌ها مجازند

که پذیرش تفاوت بین بازده مورد انتظار در دارایی‌های یک طرح و بازده واقعی را به تعویق اندازند. این «جریان ورودی معوق منابع» در یک دوره پنج ساله رخ می‌دهد. در واقع جریان ورودی معوق منابع معادل هموارسازی دارایی‌ها است و به حامی مالی اجازه می‌دهد تدریجاً هرگونه تغییر را در ارزش بازاری دارایی‌هایی وارد کند و این تغییر طی زمان با ارزش مورد انتظار دارایی‌ها متفاوت است. عواقب این شیوه یکسان است. سود و زیان بازار به تدریج پذیرفته می‌شود و سبب می‌شود که ریسک‌پذیری رفتاری حامی مالی افزایش یابد.

۳. توصیه‌های تجربی

«بیانیه شماره ۶۷ و ۶۸» در پی بهبود دستورالعمل قبلی بودند که حاکم بر گزارشگری بازنشستگی از سوی دولت‌های ایالتی و محلی است. گرچه استانداردهای به روز شده به دنبال افزایش شفافیت هستند، اما برخی مشکلات در زمینه اندازه‌گیری هنوز باقی هستند. تغییرات راه بسیاری پیموده‌اند و سبب شفافیت و صحت هر چه بیشتر گزارشگری دولتی می‌شوند. بارزترین تغییراتی که ناشی از یافته‌های تجربی هستند، نیازمند آن هستند که «هئیت استانداردهای حسابداری دولتی»:

۱. کاربرد نرخ ترکیبی را با توجه به نظریه اقتصادی و اهداف قانون جدید، مجدداً ارزیابی کند؛
۲. دولت‌ها را ملزم کند فعلاً دست نگه دارند تا زمانی که تعداد بازنشستگی کنونی در دسترس باشد، آن وقت دولت‌ها می‌توانند ترازنامه دقیق ایجاد کنند؛
۳. استفاده از معوقات اندازه‌گیری را حذف کنند، زیرا این معوقات نوعی هموارسازی دارایی هستند.

۴. نتیجه‌گیری

اجرای «بیانیه‌ای شماره ۶۷ و ۶۸» در راستای افزایش صحت و شفافیت گزارشگری بازنشستگی در برنامه‌های بخش دولتی است. این استانداردها تا به امروز تأثیرات متفاوتی داشته‌اند. در حال حاضر دولت‌های ایالتی و محلی در ایالات متحده ملزم به گزارش تعهدات بازنشستگی بدون بودجه هستند و آن را به عنوان بخشی از صورت وضعیت مالی کل‌شان در نظر می‌گیرند، زیرا یک ارزیابی صحیح‌تر را از سلامت مالی به دست می‌دهد. این فرضیات پایه که برای اندازه‌گیری تعهدات بازنشستگی استفاده شده‌اند، همچنان نیازمند بهبود هستند. چنانچه تعهدات بازنشستگی بدون بودجه دولت اندازه‌گیری شود، هموارسازی دارایی، جایگزین ارزش‌های بازار می‌شود، گرچه استفاده از ارزش‌های بازار دقیق‌تر است، با این حال استفاده از معوقات نامشخص به دولت‌ها امکان می‌دهد تا به پنهان‌سازی تأثیرات کل نوسانات بازار روی صورت وضعیت خالص‌شان ادامه دهند. برای آنکه بتوان از نرخ تنزیل ترکیبی جهت برنامه‌ریزی تعهدات استفاده کرد، باید

دانست که برنامه‌ها چه زمان دارایی‌شان تمام می‌شود و این در حالی است که این دانش به شکل قابل-توجهی، ذهنی است. سال‌های اولیه اجرای «بیانیه»‌های فوق نشان می‌دهد که تحلیل‌گران مفروضات خوش بینانه‌ای دارند. حال آنکه برنامه‌های بازنشستگی، توانگری مالی طرح را در آینده‌ای طولانی مدت با مشکل مواجه کرده‌اند. شاید تحلیل‌گران در ایالاتی فرض می‌کنند که طرح‌ها بر اساس شرایط قانونی به خوبی تأمین مالی می‌شوند و دیگر نیازی به دارایی‌های واقعی و تأمین مالی سابق ندارند. این یافته‌ها نشان می‌دهد که اصلاح دستورالعمل جدید برای اطمینان از اندازه‌گیری و بودجه‌ریزی مناسب در برنامه‌های بازنشستگی بخش عمومی ضروری است.

منابع

- Commonwealth of Kentucky. (2015). Comprehensive Annual Financial Report for FY 2015, 99.
- Mortimer, J. W. & Henderson, L. R. (2014). Measuring Pension Liabilities under GASB Statement No. 68. *Accounting Horizons*, 28(3), 421-454.
- Munnell, A. L., Aubry, J. P., Hurwitz, J. & Quinby, L. (2012). How Would GASB Proposals Affect State and Local Pension Reporting? (No. 23, Center for Retirement Research at Boston College.
- Public Pension Plan Investment Return Assumptions. (2017). NASRA Issue Brief, National Association of State Retirement Administrators.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی