



رویکرد نوین به سیستم های بازنشستگی چند لایه (در جهان چه می گذرد؟)

تهیه و تنظیم: طیبه جلیلی

واحد تحقیقات و مطالعات بیمه ای
موسسه حسابرسی
صندوق بازنشستگی کشوری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

پیش گفتار

دهه ۱۹۹۰، سالهای انفجار اصلاحات در زمینه بازنشستگی بوده است. اکثر رویکردهایی که امروزه در روند اصلاحات به کار می روند، ابتکاراتی هستند که برای نخستین بار در این سال ها به عرصه ظهور رسیدند. مقاله حاضر به خوبی پایه ای را در اختیار ما قرار می دهد تا بدانیم که نخستین اصلاحات صورت گرفته در سیستم های بازنشستگی در جهان در پاسخ به چه مشکلاتی و چگونه انجام گرفته اند.

مقاله حاضر ترجمه ای است از مقاله Edward Palmer و Louise Fox تحت عنوان :

New approaches to multi-pillar pension systems : What in the world is going on?

این مقاله در سال ۲۰۰۰، در کنفرانس تحقیقات بین المللی در زمینه تأمین اجتماعی که توسط انجمن بین المللی تأمین اجتماعی (ISSA) برگزار شد، ارائه گردیده است. قسمت اول مقاله موضوعات اساسی و پیش روی اصلاحات در ۵ نقطه جهان - کشورهای OECD، اقتصادهای در حال گذار اروپا و آسیای میانه، امریکای لاتین، کشورهای آسیایی و کشورهای کم درآمد و با درآمد متوسط افریقا و خاورمیانه - را بررسی می کند و سپس براساس اصلاحات انجام گرفته در این کشورها ترکیبی از لایه ها را به عنوان اصلاحات برتر معرفی می نماید.

واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای

مؤسسه حسابرسی

صندوق بازنشستگی کشوری

نیرماه ۱۳۸۷

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۷	بخش اول : مرور اصلاحات عمده
۷	کشورهای OECD
۷	پیشینه
۹	کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟
۱۰	NDC-PAYG چیست؟
۱۳	کشورهای در حال گذار اروپا و آسیای میانه
۱۳	پیشینه
۱۴	کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟
۱۷	آمریکای لاتین
۱۷	پیشینه
۱۸	کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟
۲۰	آسیا
۲۰	پیشینه
۲۱	کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟
۲۲	NDC در آسیا
۲۳	هنگ کنگ : یک مدل آسیایی از اصلاحات شیلی؟
۲۴	افریقا و خاورمیانه
۲۴	کشورهای با درآمد متوسط
۲۴	کشورهای کم درآمد
۲۶	بخش دوم : مدل های نوظهور
۲۶	ایجاد یک لایه اول بهتر
۲۸	قرار دادن لایه ها در کنار یکدیگر

مقدمه

در ۱۹۹۴، بانک جهانی کتابی تحت عنوان " گریز از بحران سالمندی : سیاست هایی برای حمایت کهنسالی و ارتقاء رشد " منتشر کرد. Michael Bruno در سخنان آغازی مفهوم کتاب را در جمله زیر خلاصه می کند : " تأمین مالی سیستم های کهنسالی در سرتاسر جهان تحت فشار فزاینده قرار دارد. " این کلمات امروزه نیز علی الخصوص در کشورهای در حال توسعه صادق است. در حالی که نسبت های وابستگی مرتباً در حال افزایش اند، انجام اصلاحات کار آسانی نیست ، بنابراین هزینه های مالی سیستم ها در جهان در حال توسعه مرتباً افزایش می یابند. در برخی کشورها شوک های اقتصادی از طریق کاهش رشد و افزایش بدهی دولت این تصویر مالی را خراب تر کرده اند.

پس از انتشار کتاب " گریز از بحران سالمندی " اصلاحات زیادی در کوتاه مدت در سیستم های بازنشستگی انجام گرفت. در این مقاله اصلاحات عمده از سال ۱۹۹۴ را مرور می نمایم. در بررسی مدل های نوظهور تمرکز ما بیشتر بر تجاری است که قابل انتقال به کشورهای در حال توسعه و در حال گذار - که مشتریان اصلی بانک جهانی محسوب می شوند - می باشد.

در سالهای گذشته، اصلاحات بازنشستگی به سمت سیستم های "چندرکنی" یا " چندلایه " گرایش یافت . هر رکن شامل چیست ؟ نویسندگان این واژه را به صور مختلف تعبیر می کنند. آنها سعی دارند ابعاد کلیدی را در طراحی سیستم های بازنشستگی ملی در نظر بگیرند. اکثر نویسندگان در توصیف سیستم ها عناصر مهم زیر را در نظر گرفته اند:

☞ پوشش : آیا جامع است ؟

☞ مشارکت : اجباری است یا اختیاری ؟

☞ حق بیمه : سیستم در کدام قسمت طیف پرداخت مزایا قرار دارد؟

^۱ Multi-pillar systems

این طیف از مزایای تأمین شده از محل درآمد عمومی (یا با تست استطاعت درآمد) آغاز می شود ، سپس شکلی از فرمول های مبتنی بر درآمد یا طرح مزایای معین (DB) قرار دارد و سمت دیگر طیف به طرح حساب های شخصی بلندمدت که حق بیمه معین (DC) نامیده می شوند ختم می گردد.

👉 **مزایا** : مزایا (مستمری ها) تا چه حدی امید به زندگی بازنشسته را در زمان بازنشستگی در نظر می گیرند؟
 👉 **تأمین وجه** : دارایی ها تا چه حدی بدهی های آینده را پوشش می دهند؟

👉 **مدیریت/ مالکیت/ حاکمیت** : آیا دولتی است ، خصوصی یا مختلط ؟
 طبقه بندی سیستم ها بر اساس این معیارها موضوع ساده ای نیست . برای نمونه تأمین وجه را در نظر بگیرید. سیستم های PAYG کمی هستند که ابتدا ذخایر نقدی نداشته باشند و تعداد اندکی از آنها وجوه قابل توجهی دارند. تعداد کمی سیستم های با " اندوخته گذاری " نیز به علت وجود شرایط اقتصادی و تغییرات جمعیتی ، برای پرداخت تمام بدهی های خود دارایی های کافی ندارند.

در این مقاله ، ما تمرکز خود را بر ابعادی از تأمین مالی و ریسک در سیستم های اجباری و عمومی می گذاریم که دو سطح اصلی دارد که از سال ۱۹۹۴ طرز کار آنها توسعه یافته است. برای دستیابی به هدف مدنظر ، لایه ها (ارکان) را به صورت زیر تعریف می کنیم :

رکن ۱: سیستم های بزرگ اجباری ، دولتی یا شبه دولتی با بازتوزیعی درون یا برون نسلی که می تواند کاملاً اندوخته گذاری^۲ شده باشد (مانند دانمارک و هلند)، اندوخته گذاری جزئی^۳ باشد (مانند مراکش،

^۱ Funded

^۲ Fully funded

^۳ Partially funded

ایالات متحده و هند) یا بدون اندوخته گذاری^۱ باشد (مانند آلمان و برزیل) و مزایا توسط یک فرمول DB یا NDC تعیین می شوند.

رکن ۲: سیستم های اندوخته گذاری کامل و حق بیمه تعریف شده (DC) که مزایای آن به موجودی حساب های شخصی در زمان بازنشستگی بستگی دارد. این سیستم ها می توانند :

الف) سیستم های صندوق احتیاط^۲ باشند که متمرکز است ، توسط دولت مدیریت می شوند و عموماً مزایای یکجا ارائه می کنند اما می توانند گزینه های خرید مستمری را پیشنهاد کنند.

ب) سیستم حساب های شخصی که پول مشترکان در صندوق های تحت مدیریت خصوصی سرمایه گذاری می شوند. مزایا ممکن است به صورت مبلغ یکجا باشند یا طی مراحل اعطا شوند.^۳

این دو لایه ممکن است از طریق یک سطح حداقل ضمانت شده تکمیل شوند. این ضمانت بدون توجه به اینکه چگونه فرموله می شود، از طریق مالیات و فی نفسه با شکستن رابطه مستقیم بین مزایا و حق بیمه ها تأمین مالی می شود. برخی کشورها (نظیر لهستان) ضمانت هایی که از طریق مالیات تأمین مالی می شود را "رکن صفر" می نامند. کشورهای دیگر نیز ، یک شبکه ایمنی جداگانه به شکل حمایت اجتماعی برای نیازمندان در نظر می گیرند. لایه ۱ و ۲ می توانند توسط سیستم های تحت کنترل دولت، اختیاری یا نیمه اختیاری و تحت مدیریت خصوصی تکمیل شوند. این سیستم ها به عنوان رکن ۳ نام برده می شوند. (بانک جهانی، ۱۹۹۴). ما از تعریف لایه ۳ استفاده می کنیم مگر در حالتی که کارفرمایان به لحاظ قانونی ملزم شوند که یک طرح مزایا که در اصل تمام کارکنان (یا تقریباً تمام آنها) را پوشش می دهد ، ایجاد نمایند. ما این مورد را اگر طرح های

^۱ Unfunded

^۲ Provident fund systems

^۳ در برخی کشورها ، این سیستم های حساب شخصی تحت مدیریت بخش خصوصی و غیرمتمرکز نیز صندوق های احتیاطی نامیده می شوند.

مزایای معین باشند، بعنوان لایه ۱ (مانند دانمارک و فرانسه) و اگر حق بیمه معین باشند به عنوان لایه ۲ (مانند استرالیا) طبقه بندی می کنیم. گرچه این طبقه بندی به طور جامع پذیرفته شده نیست، دلیل ما برای انجام این کار، مشخص کردن الف) ویژگی اجباری همگانی و ب) در مورد سیستم های DB، درجه ای که بدهی ضمنی واقعاً دولتی می باشد.

در این مقاله، ما بر برنامه های بازنشستگی مشارکتی، اجباری از سوی دولت تمرکز می کنیم که لایه های ۰ و ۳ را بررسی نمی کند. یک کشور ممکن است مشارکت در فقط لایه ۱ یا فقط لایه ۲، یا ترکیبی از آنها را پیشنهاد کند. حالت ترکیبی ممکن است ترکیب اجباری از دو لایه باشد (مانند لهستان) یا انتخاب از بین دو لایه (مانند کلمبیا). ما کشوری را "کشور ترکیبی" می نامیم که چنین پیشنهاداتی را به صورت همگانی ارائه نماید. در اوایل ۱۹۹۴، (زمانی که کتاب گریز از بحران کامل شد)، اکثر کشورهای جهان سیستم لایه ۱ را داشتند. نفوذ لایه ۱ در حال افزایش بود چراکه بسیاری کشورهای افریقای در طول دهه ۱۹۸۰ لایه ۱ را اضافه نموده یا توسعه داده بودند. صندوق های احتیاط دولتی، مدل اصلی دیگری را در آن زمان ساختند. از بین کشورهای ۱۹۹۴ لایه ۲ را داشتند همگی بجز شیلی از این دست بودند.

در ۱۹۹۴، در بسیاری موارد شیلی به عنوان بهترین مدل برای آینده شناخته نشده بود. اصلاحات شیلی از همه جنبه های اقتصاد سیاسی مورد نقد قرار گرفته است. Gillian و Bonillo موضوع پوشش سیستم را مطرح ساخته و عنوان نمودند که سیستم لایه ۲ مشوق های لازم برای پوشش کارکنان کم درآمد را ایجاد نمی کند و تنها سیستم عمومی از عهده این کار برمی آید. Prieto و Diamonds تجربه شیلی را مرور نموده و موضوعات زیر را با توجه به کاربرد آن در سایر کشورها بیان نمودند :

➔ در کشورهای با بدهی بازنشستگی بالا، برای پرداخت بدهی یا پس اندازهای جمعی نیاز است که از لحاظ سیاسی مشکل است یا اینکه

سیستم PAYG ادامه می یابد اما در یک شکل کم بازده تر و با انعطاف پذیری کمتر.

➔ مدل غیرمتمرکزی که شیلی دنبال کرد سرشار زیادی داشت که می تواند بازده ها را ببلعد.

➔ خریدهای شخصی مستمری ، ممکن است به واسطه مشکل خطرات اخلاقی^۱ در این بازارها به درستی عمل نکند اما پرداخت های یکجا، بیمه بیشتری تأمین نمی کند.

طرفداران سیستم های حساب مالی شخصی به جستجوی جایگزین هایی برای رویکرد شیلی پرداختند که ضعف های سیستم را کاهش دهد، در حالیکه هواداران سیستم PAYG دنبال توسعه مدل ۱۹۹۴ بودند. هر دو رویکرد به موفقیت نائل گردیدند. سالهای پس از انتشار کتاب "گریز از بحران" سال های نوآوری و شکوفایی در اصلاحات بازنشستگی اجباری و ظهور ایده های ایجاد سیستم های بازنشستگی عمومی اجباری با قابلیت تأمین مالی بالا بود. در درون لایه ۱، روند اصلاحات، برقراری رابطه تنگاتنگ بین مزایا و حق بیمه هاست. اساسی ترین و نوآورانه ترین تغییر، اجرای طرح های NDC در آن تاریخ در ۶ کشور بود؛ ایتالیا، جمهوری قرقیزستان، لیتوانی، مغولستان ، لهستان و سوئد. نوآوری های درون لایه ۲ به هزینه اجرای سیستم حساب های شخصی مربوط می شد.

روند این مقاله به صورت زیر است. قسمت اول موضوعات اساسی و پیش روی اصلاحات در ۵ نقطه جهان – کشورهای OECD ، اقتصادهای در حال گذار اروپا و آسیای میانه، امریکای لاتین ، کشورهای آسیایی و کشورهای کم درآمد و با درآمد متوسط افریقا و خاورمیانه – را بررسی می کند.

^۱ Moral hazard risk اصطلاح بیمه ای که پیش بینی می کند گروهی که به دلیل پوشش بیمه ای از ریسک مصونیت یافته است، متفاوت از زمانی رفتار می کند که کاملاً در معرض ریسک قرار داشت.

در این تحقیق ما دریافتیم که کشورهای بسیاری در تبدیل حقوق DB-PAYG به یک سیستم دیگر از شیلی تقلید کرده اند. در هر حال، مشهورترین اصلاحات بازنشستگی، ترکیبی از لایه هاست. تا این تاریخ (۲۰۰۰) تنها ۵ کشور قوانین لازم برای خروج از سیستم PAYG را گذرانده اند؛ شیلی، سه کشور دیگر از امریکای لاتین و قزاقستان از آسیای میانه.

بخش دوم، موضوعات لاینحلی که از دهه ۹۰ باقی مانده اند و موضوعات نوظهور را بررسی می کند و در اینجا درمی یابیم که سیستم PAYG هنوز زنده و خوب است، اما اصلاحات لایه ۱، بر آن هستند که سیستم های PAYG بیشتر مانند سیستم حساب های شخصی DC به مشارکت کنندگان نظر کنند با این تفاوت که یا تأمین وجه نمی شوند یا خیلی کم اندوخته گذاری می کنند. با این کار فاصله بین دو لایه کم می شود. سپس به این مسئله می پردازیم که چرا ترکیبی از لایه ها به عنوان مشهورترین نوآوری بروز نموده است. ما نتیجه می گیریم یکی از نیروهای محرک کلیدی، نیاز به تأمین مالی بدهی ضمنی بالا در کشورهایی بوده است که اصلاحات داشته اند.

بخش اول : مرور اصلاحات عمده

کشورهای OECD

پیشینه :

در اواخر دهه ۱۹۸۰، تقریباً واضح بود که کشورهای OECD، با روندهای جمعیتی مواجه شدند که موقعیت های در دسرسازی برای سیستم های بازنشستگی ایجاد نمودند (OECD، ۱۹۸۸). این تصویر ناخوشایندتر شده است چرا که طول عمرها همچنان افزایش یافته اند و کارکنان مسن تر و باتجربه تر خیلی زود محیط کار را ترک می کنند و نرخ های زاد و ولد در سطح پایینی قرار دارند. مطابق پیش بینی های صورت گرفته انتظار می رود افراد بالای ۶۰ سال در سال ۲۰۲۰ از ۲۰٪ به ۲۷٪ و در ۲۰۳۰ به ۳۰٪ افزایش یابند.

سیستم های بازنشستگی DB در کشورهای OECD، اصولاً بر پایه مفروضات هماهنگ با اقتصاد صنعتی نیمه اول قرن بیستم طراحی شده بودند، در آن هنگامی که نرخ امید به زندگی پایین تر بود و مشاغل از لحاظ فیزیکی آسیب رسان تر بودند. در دو دوره جنگ های جهانی و رکود اقتصادی، قوانین متفاوتی برای تأمین و ارائه مزایای کافی به افراد بیچاره ای که توان ادامه حیات نداشتند تصویب گردید. همچنین مزایا بر اساس برآوردهای خوش بینانه سیستم ناشی از نرخ های زاد و ولد بالا در دهه های ۵۰ و ۶۰ اصلاح گردید. اما از این زمان ویژگی های جمعیتی و شرایط اجتماعی تغییر یافت و نه تنها امید به زندگی افزایش یافت، بلکه زاد و ولد نیز کاهش یافت. در نتیجه نسبت های وابستگی سیستم از ۳٫۵ کارمند به ازای هر بازنشسته در دهه ۵۰ به ۲٫۵ در دهه ۹۰ کاهش یافت.

ویژگی های جمعیتی تنها دلیل کاهش نسبت وابستگی نیست. دلیل دیگر ترک زودهنگام خدمت است. اگرچه سن بازنشستگی برای دریافت مزایای کامل بازنشستگی در بسیاری از کشورهای OECD، ۶۵ سال است اما

تقریباً در همه کشورها به صورت بالفعل سن خروج از سیستم پایین تر است. در اواسط دهه ۹۰ این سن برای زنان ۵۷-۵۶ سال و برای مردان ۵۹ سال بوده است.

در عوض، بر اساس ارزیابی ها به طور ذهنی سلامت افراد زیر ۷۰ سال افزایش یافته است و مشاغل از لحاظ فیزیکی ایمن تر شده اند. برای افراد سالمتر با فرض منابع اقتصادی شان، زمان خروج از کار بسته به ترجیح شخصی بین استراحت و کار است. منابع اقتصادی کارکنان مسن تر تا حدی به سیستم مالیات بر درآمد بستگی دارد. در مطالعه ای سود (یا زیان) پس از مالیات بر اثر یک سال بیشتر کارکردن از ۵۵ سالگی بر روی افراد مورد بررسی قرار گرفته است و این کار با استفاده از یک مدل واحد برای تمام کشورها صورت گرفته است. نتایج، یک تصویر واحد را به تماشا می گذارد:

در کشورهایی که سود افراد از بیشتر ماندن در سیستم کم است، افراد ۵۵ سال به بالای کمتری در جمعیت نیروی کار وجود دارند.

بنابراین، در کل افراد سالمتر و زندگی طولانی تر شده است، اما همزمان طراحی سیستم های مالیات بر مزایا به علاوه رفتار کارکنان افراد را به خروج از سیستم در سنین پایین سوق می دهد. خروج زودهنگام ریسک خطرات اخلاقی را برای جمع بیمه ای ایجاد می نماید. بازیگران شخصی (کارکنان و کارفرمایان) هماهنگ با سیستم قوانین کشور و ترجیحات خود رفتار می کنند. اما نتیجه این رفتار جمعی بالا بردن بدهی ضمنی کشور و مالیات های آینده برای خود و فرزندانشان است. (Dinsey ۱۹۹۹) پس از مطالعه داده های کشورهای OECD، بیان می کند که اکثر این کشورها ذخایر مالی کافی در سیستم های PAYG خود ندارند.

کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟

سه کشور تأمین مالی خود را با معرفی سیستم های حساب شخصی توسعه داده اند. UK نیز قبلاً در دهه ۱۹۸۰ با در اختیار قرار دادن گزینه شرکت در طرح های بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد (SERPS)^۱ و پیوستن به طرح های خصوصی، تأمین مالی خود را گسترش داده بود. اصلاحات دهه ۱۹۹۰ این حرکت را تقویت نمود. استرالیا پوشش کارفرما را اجباری نمود که طرح های کارفرما تأمین^۲ فعلی را بوجود آورد. سوئد با یک سری گام ها که به گزینه های انتخاب مدیر صندوق در ۲۰۰۰ منجر شد، حساب های مالی شخصی را در کنار سیستم جدید حساب های فرضی PAYG خود قرار داد. سوئد پیش از این در ۱۹۹۴، وجوه ذخیره عمده ای در سیستم PAYG خود داشت. با ادامه اصلاحات طرح های نیمه اجباری سوئد به طرح های حساب های شخصی تبدیل شد.

علاوه بر سوئد که طرح های کارفرما پشتیبان اجباری و اندوخته گذاری شده دارد، دانمارک و هلند نیز طرح های وسیع نیمه اجباری کاملاً اندوخته گذاری برقرار نمودند.

اکثر سایر کشورها بر کاهش بدهی ها تمرکز نمودند و از انجام اصلاحات سیستماتیک سر باز زدند. عمده ترین اصلاحات در زمینه کاهش بدهی، تغییر فرمول های شاخص بندی^۳ بوده است. اکثر کشورها از شاخص بندی دستمزدها^۴ به سمت شاخص بندی قیمت ها^۵ روی آوردند که کمتر

^۱ State Earning Related Pension Scheme

^۲ Employer-financed schemes

^۳ Indexation یا شاخص بندی به مکانیسم تطبیق یک متغیر اقتصادی (مثلاً دستمزد) بر اساس یک شاخص (مثلاً

تورم) اطلاق می شود

^۴ Wage indexation روشی که به منظور به حساب آوردن تغییرات در دستمزدها، حمایت های بازنشستگی مورد

تعدیل قرار می گیرند.

^۵ Price indexation روشی که به منظور به حساب آوردن تغییرات در قیمت ها، حمایت های بازنشستگی مورد

تعدیل قرار می گیرند.

سختاوتمدانه است. در UK این تغییر در اوایل دهه ۱۹۸۰ و در ژاپن در ۲۰۰۰ رخ داد. کشورها همچنین در حال افزایش سن بازنشستگی مشمول مزایای کامل هستند. ایالات متحده یک افزایش تدریجی به سن ۷۶ سالگی را در ۱۹۸۳ تصویب کرد. در آلمان قوانین فعلی بتدریج حذف گردیده و سن بازنشستگی ۶۵ سال خواهد شد.

کشورها همچنین بین مزایا و درآمدهای طول عمر و مشارکت ها ، ارتباط محکم تری برقرار می کنند. برای نمونه، در ۱۹۸۶ سیستم SERPS در UK متوسط بهترین ۲۰ سال را به متوسط کل سال ها تغییر داد و تعداد فصل های کاری مورد نیاز برای مزایای کامل را از ۱۵۰ به ۱۶۰ فصل افزایش داد. ایتالیا و سوئد ایده سیستم های PAYG مشارکت تعریف شده فرضی (NDC) را مطرح و اجرا نمودند که ارتباط کامل بین مزایا و مشارکت ها ایجاد می نماید.

NDC-PAYG چیست ؟

در سیستم NDC-PAYG دریافت کنندگان دستمزد، حق بیمه هایی به صورت ثابت پرداخت می کنند و ارزش این مشارکت ها در یک حساب فرضی منظور می شود- این جنبه DC سیستم است . حق بیمه ها بر مبنای درآمد افراد تا وقتی که فرد کار می کند پرداخت می شود. در ایتالیا ارزش این حساب به طور سالانه بر اساس شاخص دستمزد سرانه و در سوئد بر اساس GDP شاخص دار می شود. تغییر امید به زندگی- پارامتری که در تصمیمات شخصی مبنی بر زمان و چگونگی ترک سیستم دخیل است - در آن محسوب گردیده است.

طرفداران این نظام معتقدند که این سیستم با ایجاد رابطه بین حق بیمه ها و مستمری و با وابسته کردن اندازه مستمری به امید به زندگی در زمان بازنشستگی می تواند هزینه های سیستم یعنی رفتارهای شخصی و تغییرات غیرمنتظره طول عمر را کاهش دهد و یک تغییر الگویی در تأمین اجتماعی برقرار نماید.

در چارچوب سیستم DB ، بار تحمل ریسک نامعین است . ممکن است این ریسک بر دوش نسل آینده کارکنان یا نسل کارکنان فعلی پیش از بازنشستگی شان باشد. در نهایت مهم است به نکات زیر در مورد سیستم های NDC توجه نمائیم :

🔔 سیستم های DC-FF ذاتاً درمقابل نوسانات عرضه نیروی کار عایق هستند. سیستم های PAYG چنین مصونیتی ندارند. اما سیستم های NDC-PAYG با ذخایر جمعیتی و شاخص دار کردن سرمایه و مزایا که پایه مشارکت را افزایش می دهد ، تداوم مالی بلندمدت را ایجاد می نماید. سیستم های DC و NDC مبتنی بر پیش بینی امید به زندگی در جاهایی که فاکتور امید به زندگی مرتباً بالا یا پایین تر برآورد شده اند به تعدیلاتی نیازمندند.

🔔 سیستم های NDC-PAYG با یا بدون اندوخته گذاری از قبل، موضوع همان "ریسک های سیاسی" ای هستند که DB-PAYG ها درگیر آنها بودند. مدیریت "سیاسی" صندوق های بازنشستگی عمومی موجب نرخ های بازده پایین می شوند.

🔔 مشارکت های NDC ، اگر نرخ خالص بازده سرمایه گذاری ها (پس از کسر هزینه های اداری) بالاتر از نرخ بازده حساب های اسمی باشد، هنوز عنصر مالیاتی سیستم های PAYG را دارد.

در جمع ، کشورهای OECD به شکل منسجم برای مقابله با هزینه های سیستم و موضوعات پایداری آن حرکت نکرده اند. در حالیکه سیستم PAYG-SERPS در UK و سوئد و ایتالیا تنها کشورهایی بوده اند که

یک مؤلفه سیستم اجباری با تأمین مالی DC از طریق حساب های شخصی ساختند.

یک طرم قانونی که مزایای آن به امید به زندگی متصل شده است مهمترین راه حل برای مسئله بخرنم DB بوده که توسط سوئد و ایتالیا در دهه ۱۹۹۰ مورد استفاده قرار گرفته است.

کشورهای در حال گذار اروپا و آسیای میانه

پیشینه :

اقتصادهای در حال گذار ، تعداد زیادی از کشورها را در یک طیف وسیع شامل می شود ؛ از جمهوری چک و اسلونی که کشورهای نسبتاً مرفهی هستند گرفته تا کشورهای بسیار فقیر مانند گرجستان و ارمنستان. توزیع درآمد در این کشورها به طور اسفناکی در دهه اول انتقال پراکنده است و عموماً روند فقر علی الخصوص در نواحی غیرشهری بالاست. نسبت های وابستگی سیستم از حدود ۲,۵ کارمند به ازای هر بازنشسته در دهه ۸۰ به ۱,۵ در دهه ۹۰ کاهش یافته است. انتقال از اقتصاد متمرکز به اقتصاد بازار مسائل جدید و راه حل های جدیدی به مباحث اصلاح بازنشستگی وارد نموده است. به طور خلاصه این موضوعات جدید عبارتند از :

➔ بدهی ضمنی اولیه بالا . در حالیکه حقوق و تعهدات مورد لزوم در مورد دریافت کنندگان مزایا پس از انتقال همچنان ثابت مانده است، اما حوزه های تحت اختیار دولت از جمله جمع آوری درآمدها برای پرداخت تعهدات آینده تغییر نموده است.

➔ ظرفیت اداری ضعیف . نیاز به ایجاد نهادهای اداری که توانایی فعالیت در بازار اقتصاد آزاد را داشته باشند مورد نیاز است.

➔ تعداد رو به کاهش مشارکت کنندگان . به دنبال شکست اقتصاد دستوری، دستمزدهای تحت پوشش در کشورهای در حال گذار مرفه تر بالا باقی ماندند(اروپای مرکزی) اما در کشورهای فقیرتر کاهش یافتند. این مسئله بواسطه کاهش فعالیت های اقتصادی ، کاهش مشارکت نیروی کار زنان و حرکت قابل ملاحظه به سمت اقتصاد غیر رسمی به وجود آمده است.

➔ گروه های بسیار ویژه . امتیازات خاص برای گروه های منتخب مسائلی در حرکت به سمت سیستم های بازنشستگی عمومی که مناسب اقتصادهای آزاد هستند، ایجاد نموده است. (مثلاً به جای

پرداخت دستمزدهای بالا به افرادی که مدت معینی در مشاغل خطرناک کار می کنند، بازنشستگی در سنین پایین تر مثلاً ۴۰ سالگی اعطا می شود)

سن بازنشستگی پایین . در تمام شوروی سابق و کشورهای اروپای شرقی بجز لهستان، سن بازنشستگی اعطای مزایای کامل در سیستم DB برای مردان ۶۰ و برای زنان ۵۵ سال است. گرچه ، شکاف امید به زندگی بین زنان و مردان ۱۰-۷ سال است و مشارکت نیروی کار زنان و مردان بیش از سن بازنشستگی عموماً برابر است، بعلاوه، امتیاز خاص بازنشستگی زودرس که به بسیاری گروه ها عرضه می شود، نرخ متوسط خروج از سیستم را پایین تر هم می آورد.

کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟

کشورها مجبور شدند که پرداخت مزایا را محدودتر کنند تا با منابع مالی هماهنگ شود. نتیجه کلی ، ظهور مزایای ثابت با شاخص بندی قیمت ها در کشورهایی بود که استطاعت کافی داشتند. در کشورهای فقیرتر ، حتی پس از ثابت سازی، مزایا به همه منابع در دسترس بیش از آنچه فرمول مزایا اظهار می داشت، نیاز داشت.

نخستین گامی که برداشته شد ، گرفتن مزایا از گروه های خاص بود. در این زمینه دو رویکرد ظاهر شد که یکی ضمانت نکردن حقوق جدید و تبدیل کردن حقوقی که پیش از این بر مبنای طرح قدیم اعطا می شدند به حقوق در طرح اصلاح شده دولتی بود، این رویکردی است که اکثر کشورها پیش گرفته اند. دیگری تبدیل حقوق قبلی به طرح های شغلی جدید است که در لهستان صورت گرفت.

تجارب ثابت نموده اند که افزایش سن بازنشستگی یکی از مشکل ترین مسائل است. مجارستان جزو اولین کشورهایی بود که با موفقیت یک افزایش تدریجی را به سن نرمال ۶۲ سال هم برای زنان و هم برای مردان

ایجاد نمود و کرواسی آن را دنبال کرد. این دو کشور جزو استثنائات بودند. مثلاً پیشنهاد برابری سن بازنشستگان زن و مرد در لهستان و روسیه با مخالفت مواجه شد و وضعیت قبل ادامه یافت. لتونی (لاتویا) مثال دیگری است. در ۱۹۹۵ قانون یک افزایش در مورد حداقل سن بازنشستگی برای زنان اعمال نمود که بر اساس آن به ازای هر یکسال، نیم سال به به سن بازنشستگی ۶۰ سال اضافه می شد. ، اما مجلس بعدی به زنان اجازه داد که یک مستمری کوچک را از همان سن ۵۵ سالگی قبلی دریافت نمایند. نتیجه اینکه بسیاری از زنان اعلام نمودند که مزایای آنها حتی کمتر از میزانی است که برای ادامه زندگی یک فرد تنها لازم است. متأسفانه این الگو که در بیشتر کشورهای در حال گذار مشابه است فقر بلندمدت را افزایش می دهد. در اواسط دهه ۱۹۹۰، کشورها شروع به انجام تغییرات سیستماتیک نمودند. لتونی با تصویب قانون در ۱۹۹۵ و اجرای آن در ۱۹۹۶، نخستین کشوری بود که رکن اول را با تبدیل الزامات مورد نیاز تحت رژیم قبلی به حساب های NDC-PAYG تبدیل نمود. در ۱۹۹۷، مجارستان اصلاحات سیستماتیک بعدی را وضع نمود که مشارکت ها را از طریق ایجاد سیستم حساب های شخصی در تکمیل لایه اول به مزایا مرتبط نمود. ورودی های جدید مجبور به ورود به سیستم حساب های شخصی شدند، اما به کارکنان فعلی اختیار داده شد که کاملاً در سیستم PAYG قبلی بمانند یا اینکه به سیستم حساب های مالی شخصی وارد شوند. در ۱۹۹۷، قزاقستان اولین (و تا سال ۲۰۰۰ تنها) اقتصاد در حال گذار بود که مثال شیلی را در مورد خروج از سیستم PAYG پس از یک دوره انتقالی با تسویه حقوق مورد نیاز دنبال نمود.

در ۱۹۹۸، لهستان قانون اصلاح NDC را تصویب نمود که توسط یک سیستم حساب های مالی شخصی اجباری تکمیل می شد و هدف آن تقسیم ۵۰-۵۰ مشارکت بین NDC و سیستم حساب های مالی شخصی بود. با اجرای آن در سال ۱۹۹۹، لهستانی های زیر ۳۰ سال مجبور به مشارکت (نرخ

مشارکت ۹٪) در سیستم حساب های مالی شخصی شدند و به افراد ۳۰-۵۰ سال اختیار انتخاب داده شد.

در ۱۹۹۸، کرواسی لایه PAYG خود را به موازات سیستم آلمان قرار داد و در ۱۹۹۹، یک لایه اندوخته گذاری شده را در کنار آن ایجاد نمود. لایه دوم، برای افراد زیر ۴۰ سال اجباری و برای افراد بین ۴۹-۴۰ اختیاری است. لتونی، اصلاحات NDC خود را با تصویب قانون حساب های شخصی در آغاز ۲۰۰۰ ادامه داد و در نظر دارد بین طرح های NDC و حساب های مالی شخصی با نرخ مشارکت ۲۰٪ نسبت ۵۰-۵۰ برقرار نماید.

تمام کشورهایی که در جهت NDC و مساب های مالی شفافی حرکت می کنند، یک سطح حداقل ضمانت را به نمودی مفض نموده یا ایجاد می نمایند.

قزاقستان، مجارستان و لهستان از امریکای لاتین پیروی نموده و برای مشترکان سیستم حساب های شخصی تدارک دیده اند که به آنها حق انتخاب از بین چند گزینه محدود را ارائه می نماید درحالیکه کرواسی و لتونی مدل تسویه حساب^۱ را ارائه نمودند که زمانی که سیستم توسعه می یابد، به افراد اجازه انتخاب از میان گزینه های صندوق های سرمایه گذاری را می دهد.

سایر کشورها اصلاحات سیستماتیک لایه ۱ را بدون شمول لایه ۲ انجام داده اند. این کشورها، خروج زودرس بخصوص در میان گروه های خاص را کاهش داده اند فرمول های مزایا را بخصوص در سیستم های درآمد مدار PAYG محدود نموده اند. چک، استونی، گرجستان، قرقیزستان، لیتوانی، مولداوی، رومانی از جمله این کشورها بوده اند.

^۱ Clearing House Model

آمریکای لاتین

پیشینه :

نیمه دوم دهه ۹۰ به چند دلیل، انفجار اصلاحات در امریکای لاتین بوده است. مهمترین دلیل این بود که برنامه های موفقیت آمیز تثبیت تورم اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ ضعف های سیستم PAYG که با نرخ تورم بالا پنهان شده بود را آشکار گردانید. تورم بالا، هزینه های مالی در حال رشد را به دو صورت پنهان کرده بود. اول، ارزش اصلی مزایای تعهد شده را به سطح قابل استطاعتی کاهش داده بود چون سازگاری مزایا بندرت با تورم صورت می گرفت. دوم اینکه در اکثر سیستم ها، مزایا بر اساس حقوق ۳-۵ سال آخر تعیین می شدند و این نیز به وسیله نرخ تورم کاهش می یافت. در نتیجه، نرخ های جایگزینی واقعی از نرخ های جایگزینی تعهد شده فاصله داشتند. این مسئله تا زمانی که نرخ تورم متوقف شد ادامه داشت. در این زمان نه پوشش ها به سرعت رشد کردند و نه دستمزدهای واقعی تحت پوشش قرار گرفتند و در نتیجه، کاستی های سیستم ظاهر شد. از طرفی، سیستم های امریکای لاتین مزایای اضافی برای گروههای ممتاز در نظر می گرفت، اما دموکراسی دهه ۱۹۸۰ فشار را در همگانی کردن مزایای خاص افزایش داد. اما این مسئله غیر قابل دسترس بود.

بنابراین در دهه ۹۰، فشار برای ایجاد اصلاحات زیاد بود. در همان زمان مدل شیلی موفق به نظر رسید. پس انداز در حساب های مالی شخصی، نرخ های بازده بالایی را در شیلی جمع آوری نمود. در ضمن، اصلاحات تدریجی در آرژانتین - رهبر موج دوم اصلاحات - شکست خورد. یک توافق عمومی عقلایی در مورد مزایای لایه دوم و اصلاحات در نسل های جوانتر در حال افزایش بود. رهبران اصلاحات، انگیزه های کلان اقتصادی که در سیستم های حساب شخصی به علت برقراری رابطه بین مزایا و مشارکت ها (نقص اکثر سیستم های DB) نهفته بود، همچنین پتانسل توسعه بازار را مدنظر داشتند.

کشورها چه اقداماتی انجام داده اند؟

شیلی ، رهبر اصلاحات، سیستم موجود خود را حفظ نمود. این کشور، ۱۰٪ حقوق را به شرکت های صندوق بازنشستگی که برای افراد حساب های شخصی نگهداری می کردند، انتقال داد. این شرکت ها (AFPs) توسط مراجع نظارتی جداگانه قانونگذاری شدند و دولت دیگر در جمع آوری حق بیمه ها نقشی ندارد. یک نرخ بازده حداقل تضمین شده در نظر گرفته شده است و یک مستمری بازنشستگی حداقل توسط دولت تضمین گردیده است. حقوق اندوخته شده در سیستم قبلی در اوراق قرضه بدون کوپن سرمایه گذاری می شوند که با نرخ بهره ثابت در زمان بازنشستگی بازخرید می شوند (بدهی ادامه دار دولت). برای کسانی که در آن زمان در سیستم حضور داشتند حق ماندن در سیستم لایه اول PAYG حفظ شد اما هیچ ورودی جدیدی حق ماندن در لایه اول را نخواهد داشت. بنابراین پرونده سیستم PAYG در شیلی در نیمه قرن حاضر بسته خواهد شد. اصلاح گران آغازین ابتدا از شیلی تقلید نکردند. این اصلاح گران، آرژانتین، کلمبیا و پرو بودند که توسط اروگوئه در ۱۹۹۵، مکزیک و بولیوی ۱۹۹۷، السالوادور ۱۹۹۸ مورد تقلید قرار گرفتند. اکثر اصلاحگران ابتدایی، یک رویکرد ترکیبی برگزیدند که در یکی از دو دسته زیر می تواند طبقه بندی شود:

- ♦ نوع اول نظیر آنچه در اروپا مشاهده شد و در آرژانتین و اروگوئه دیده می شود - یک لایه اول PAYG، که توسط یک لایه دوم نسبتاً کوچک و معتدل تکمیل می شود. در آرژانتین، لایه دوم اختیاری است .
- ♦ نوع دوم ترکیب انتخاب از میان لایه هاست. در پرو و کلمبیا مشارکت کنندگان در لایه اول یا دوم قرار می گیرند. در پرو در صورت انتخاب لایه دوم حق جابجایی وجود ندارد اما در کلمبیا این حق برای مشارکت کنندگان در نظر گرفته شده است.

^۱ Administradores de Fondos de Pensiones

پس از ظهور این مدل های ترکیبی ، اصلاحات بعدی همگی در لایه دوم صورت گرفت. در مکزیک، بولیوی و السالوادور هیچ گزینه ای برای ورودیهای جدید در نظر گرفته نشد و ترکیب هم ممکن نبود و این به معنای پیشروی مدل شیلی بود.

آرژانتین و بولیوی به خوبی دو مدل جدید متفاوت را نشان می دهد. آرژانتین یکی از بالاترین بدهی های ضمنی را در امریکای لاتین در زمان اصلاحات داشت. در ۱۹۹۰ نسبت جمعیت سالمند به جمعیت شاغل (۶۴-۶۵/۶۵+) حدود ۱۴٫۸٪ بود که نزدیک به استرالیا و کانادا در کشورهای OECD است. مالیات بر درآمدها ۲۱٪، حدود ۵٪ تولید ناخالص داخلی بود و هزینه های سیستم را پوشش نمی داد. بدون مازاد مالی قوی یا بدون پیش بینی و انتظار درآمدهای بادآورده از منابع جدید و بهره برداری نشده ، آرژانتین نمی توانست مستقیماً به یک سیستم اندوخته گذاری کامل برود. آرژانتین، نرخ مشارکت را به ۲۷٪ افزایش داد که ۱۶٪ آن را در سیستم PAYG نگهداری نمود و باقیمانده به سیستم اندوخته گذاری شده انتقال یافت. قسمت اعظم حقوق ذخیره شده تحت سیستم قبلی نگهداری می شوند و در صورت بازنشستگی مشترکان به آنها پرداخت می گردد. به نظر می رسد که این رویکرد ارزانتر از رویکرد شیلی با اوراق قرضه جبرانی باشد. چون نرخ بازده و حقوق موجود ثابت نیست و مستمری به آنهایی که تا زمان بازنشستگی زنده اند تعلق نمی گیرد. از طرفی ریسک طول عمر بر دوش دولت است و نه افراد. در ضمن حقوق PAYG جدید، تنها به سالهای خدمت بستگی دارد و نه حقوق اشخاص.

بولیوی یک کشور بسیار جوانتر است که نسبت ۶۵ ساله ها به ۱۵-۶۴ ساله های آن تنها ۶٫۳٪ است. هزینه های بازنشستگی بسیار پایین تر و حدود ۱٫۵٪ تولید ناخالص داخلی است. بولیوی تمام مشترکان خود را به یک سیستم لایه ۲ منتقل کرد. مانند آرژانتین حقوق ذخیره شده در سیستم قدیم، به بازنشستگان پرداخت خواهد شد.

آسیا

پیشینه :

آسیا با داشتن بیش از نیمی از جمعیت جهان و مقابله با کاهش سریع نرخ زاد و ولد و افزایش امید به زندگی ، بسیاری از مشکلات سیستم های بازنشستگی را در قرن ۲۱ داراست. گرچه اکثر مناطق امروزه از لحاظ جمعیتی جوان اند، یک انتقال سریع قابل پیش بینی است. مثلاً انتظار می رود در شرق آسیا، نسبت افراد مسن به جمعیت شاغل در ۴۰ سال آینده سه برابر شود.

آسیا سیستم های بازنشستگی پراکنده ای دارد. صندوق های احتیاط ملی در بین اکثر آنها مشترکند. برخی از کشورها بخش دولتی را از سیستم احتیاط ملی معاف نموده و در عوض یک سیستم اندوخته گذاری کامل یا جزئی DB تدارک دیده اند (اندونزی ، مالزی ، سریلانکا). سطح پوشش ها متفاوت است و به میزان توسعه یافتگی بستگی ندارد. به عنوان مثال در کشورهای پر درآمدی چون مالزی و سنگاپور، به ترتیب ۴۵٪ و ۷۵٪ و در کشورهای کم درآمدی نظیر سری لانکا و مغولستان نیز ۵۰٪ نیروی کار تحت پوشش اند. سطح پوشش در ویتنام و هند ۱۰٪ و در فیلیپین ۲۹٪ می باشد.

بیشتر فشار مالی در رژیم از سیستم بدون اندوخته PAYG در کشورهای کم درآمدتر ناشی می شود. برنامه های بازنشستگی شغلی بدون اندوخته کارکنان دولت، در اغلب نقاط به علت بدهی های بالا با مشکل برخورد کرده اند. در سریلانکا انتقال مستمری کارکنان دولت یک سوم کل لیست حقوق دولت است. سیستم های بازنشستگی در اقتصادهای در حال گذار آسیا در دام همان مشکلاتی افتاده اند که کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق داشتند. در چین، فشار بر بودجه های دولت از بدهی های طرح SOE^۱ بدون

^۱ State-Owned Enterprise

اندوخته در حال افزایش است و در ویتنام نیز حق بیمه ها جریانات خروجی فعلی را پوشش نمی دهند .

معمولترین بحران سیستم های بازنشستگی آسیایی ناشی از رژیم های مدیریت دارایی است. نه تنها این سیستم ها تمایل به پذیرش بررسی یا جوابگویی به دولت را ندارند، بلکه گرایش دارند که سطح بالایی از سرمایه گذاری های خود را در اوراق قرضه دولتی یا دارایی های تحت مالکیت دولت نگهدارند که بازده پایینی دارد. برای مثال، متوسط بازده واقعی سالانه برنامه در سریلانکا، فیلیپین و سنکاپور همگی زیر ۲۰٪ در سال است (در سریلانکا منفی است). در حالیکه رشد درآمدها در همان دوره از این مبلغ بیشتر است. در نتیجه ، مزایای ناشی از طرح های DC پایین است، در حالیکه نسبتهای تأمین وجوه طرح های DB نیز در حال سقوط اند. برای این کشورها، فشارهایی برای سهولت بخشیدن به قوانین سرمایه گذاری و پیشنهاد انتخاب مدیران وجوه وجود دارد.

مالزی استثنای قابل توجهی در این روند است. گرچه سیستم دولتی اداره می شود، قوانین سرمایه گذاری یکبار در سال ۱۹۹۱ و بار دیگر در ۱۹۹۵ تخفیف یافتند و سهم سهام ، اوراق قرضه و سایر ابزارهای بازار مالی در دارایی ها به بیش از ۵۰٪ افزایش یافت.

یکی دیگر از موضوعات مشکل آفرین برای کشورهای آسیایی وجود طرح های مجزا برای بخش عمومی و خصوصی است. حتی جایی که این سیستم ها هنوز ذخایری دارند در برابر جابجایی نیروی کار مقاومت می شود. مسائل برابری حقوق در نبود یک سیستم ملی وجود دارد چراکه مشتریان خواهان حقوق بیش از متوسط هستند.

کشورها چه اقداماتی انجام داده اند ؟

اصلاحات اصلی در آسیا تمام حالت های ممکن طیف اصلاحات را در بر گرفته اند. تایلند و هند ، " ترکیب " را در پیش گرفته اند یعنی لایه ۲ را به لایه ۱ اضافه نموده یا آن را قوت بخشیده اند. در چین و مغولستان ،

سیستم DB-PAYG به سیستم NDC تبدیل شده است. در منطقه ویژه اداری هنگ کنگ ، ترتیبات حساب های شخصی لایه ۲ افزوده شده است. تایلند یک سیستم صندوق احتیاط اختیاری داشت و همچنین یک طرح بازنشستگی کارکنان دولت. این گونه اصلاحات در طی دهه اخیر بر پایه زیر بوده اند : (۱) تأسیس طرح های احتیاطی در بخش خصوصی در یک اندازه حداقل (۲) اضافه نمودن یک برنامه بیمه اجتماعی جامع با مدیریت عمومی که بیماری ، زایمان ، بازنشستگی و ازکارافتادگی را شامل می شود. در هر دو مورد مالیات بر حقوق و دستمزد برای پوشش دادن مزایا افزایش یافت.

NDC در آسیا :

NDC یک اصلاح معروف برای اقتصادهای در حال گذر آسیا علی‌رغم شرایط اولیه بسیار متفاوت آنها محسوب می شود. از ۱۹۸۶ چین تلاش نمود به یک سیستم بازنشستگی PAYG ملی با توزیع درآمد بین نسلی تبدیل شود. بعلاوه چین در جستجوی تأمین مالی سیستم بود.

در اگوست ۱۹۹۷، چین چارچوبی برای یک شکل سازی ملی ایجاد کرد. یک سیستم جدید DB به سیستم NDC-PAYG مجزای قبلی افزود. بخش DB مزایای ثابت و مساوی به اندازه ۲۰٪ حقوق استانی (که مزایای پایه نامیده می شوند) ارائه می نمود. فراتر از این مزایای ثابت، مزایای شبه NDC وجود دارد. سیستم کاملاً NDC نیست، چون مزایا به نرخ امید به زندگی ارتباط ندارد. در عوض، تراز حساب بر ۱۲۰ تقسیم می شود تا مزایای سالانه را محاسبه نماید. این رویکرد در عمل یک نرخ امید به زندگی ۱۰ ساله برای هر فرد و در هر سنی در نظر می گیرد و در نتیجه الف) می تواند ثابت نباشد و ب) بازنشستگی زودرس را تشویق کند. امکان جابجایی برای کسانی که حداقل ۱۵ سال سابقه دارند وجود دارد. گرچه این اصلاحات مزایا را به طور چشمگیری کاهش می دهد، اما حق بیمه ها هنوز

هم خروجی های سیستم را کاهش نمی دهد. به نظر می رسد با اضافه کردن یک لایه دوم در شرایطی که سطح مخارج جاری به عنوان سهمی از حق بیمه ها کاهش می یابد ، تأمین وجوه جزئی برای این سیستم بخوبی عمل کند.

هنگ کنگ : یک مدل آسیایی از اصلاحات شیلی؟

پس از تجربه مدل صندوق احتیاطی دولتی ، در ۱۹۹۵ هنگ کنگ یک سیستم حساب های شخصی که توسط مدیران صندوق های خصوصی اداره می شد برگزیدند. سیستم هنگ کنگ از چند جنبه مهم با مدل شیلی تفاوت دارد. اولاً مزایا به صورت مبلغ یکجا و معاف از مالیات هستند. در نتیجه انتظار می رود بازار مستمری کوچک باقی بماند. ثانیاً مدیر دارایی توسط کارفرمایان انتخاب شده و با وی قرارداد بسته می شود. کارکنان می توانند انتخاب خود را از میان صندوق ها ، اما تنها در چارچوب کارفرمایان تحت قرارداد داشته باشند. این نوآوری جدید احتمالاً هم هزینه های اداری نگهداری حساب های شخصی و هم هزینه های نظارت بر رعایت قوانین توسط مراجع نظارتی را پایین می آورد. اما از طرفی از مدیران دارایی نمی توان انتظار داشت که برای قرارداد بستن با کارفرمایان کوچک با یکدیگر رقابت کنند (بخصوص با آنهایی که حقوق متوسط پایینی دارند). با این سازماندهی ، هنگ کنگ در حال ترکیب جنبه هایی از مدل آسیایی با جنبه های از سیستم های امریکای لاتین است.

اگر سیستم های باننشستگی به سمت یک مدل همگرا شوند، آن مدل یک "ترکیب" است. لایه ۱، اشکال مختلفی چون مدل کلاسیک DB اروپایی یا مدل NDC اقتصادهای در حال گذار دارد. لایه ۲، اکثراً صندوق های احتیاطی و مزایای یکجا را شامل می شود.

افریقا و خاورمیانه

کشورهای با درآمد متوسط:

کشورهای افریقایی و خاورمیانه با درآمدهای متوسط در اصلاحات درگیر نشده اند. این مسئله به خاطر این است که سیستم های اندوخته گذاری جزئی DB-PAYG در کشورهای شمال افریقا، جنوب افریقا و کشورهای خاورمیانه هنوز ذخایر کافی برای پیشروی در افق زمانی موردنظر سیاستگذاران دارند. برای مثال سیستم اردن برای کارکنان بخش خصوصی ذخایری حدود ۱۶٪ از تولید ناخالص داخلی دارد و هر ساله زیر ۱٪ تولید ناخالص داخلی را ذخیره می کند (سیستم بخش خصوصی بدون اندوخته گذاری است). در مراکش، هر ۴ سیستم (۲ دولتی، ۱ خصوصی و ۱ اختیاری) به اندازه ۶ ماه تا ۴ سال ارزش مزایا خود اندوخته دارند. بعلاوه، کشورها هنوز جوان و روستایی هستند و سیستمهای کهنسالی غیر رسمی هنوز کار می کنند. پیش بینی ها چنین عنوان می کنند که این سیستمها نیز بدون انجام اصلاحات با فشارهای مالی مواجه می شوند.

کشورهای کم درآمد:

سیستم های بازنشستگی در اکثر کشورهای کم درآمد در مرحله نوزادی بسر می برند. به دلیل وابستگی درصد زیادی از نیروی کار به کشاورزی (حدود ۷۰٪) کمتر از ۵٪ نیروی کار تحت پوشش اند و کمتر از ۱٫۵٪ تولید ناخالص داخلی صرف پوشش بازنشستگی می شود.

در بسیاری کشورها، آنچه سیستم بیمه اجتماعی نامیده می شود یک طرح بازنشستگی کارکنان دولت است. این طرح ها اکثراً بخشنده اند و حدود ۱۰٪ نیروی کار را پوشش می دهد که شامل بخش خصوصی رسمی نیز می گردد. در بخش های انگلیسی زبان افریقا، مدل غالب طرح های جداگانه برای بخش عمومی و خصوصی است، یک طرح DB و بدون اندوخته برای کارکنان دولت و یک طرح صندوق های احتیاطی DC و با اندوخته جهت بخش خصوصی رسمی.

اصلاحات به عنوان یک موضوع عمده در دستور کار سیاست ها نیست. چرا که اکثر این کشورها ، علی الخصوص در افریقا تمام انرژی خود را صرف یک مبارزه ناموفق علیه گرسنگی و بیماری در رویارویی با قیمت های روبه کاهش کالاهای مصرفی که عمده ترین صادرات آنها هستند می کنند. تاکنون، نشانه هایی از مشکل بروز نکرده اند. برای مثال، در کنیا در ۱۹۹۸ ، ۱۰۰٪ مشارکت های جمع شده صرف هزینه های اداری گردید. در سنگال، مالیات بر درآمدهای سیستم بازنشستگی ۱۴٪ است و کل مالیات بر درآمدها ۳۵٪ که برای بیکاری شهری بکار می رود.

کشورها با ۲ موضوع مرتبط مواجه اند : الف) اطمینان یافتن از برابری بلندمدت و تداوم در مقابل انتقالات سریع جمعیتی و ب) مدیریت ذخایر. انتقالات جمعیتی در این کشورها سریع تر از کشورهای غربی اروپایی اتفاق می افتد. برای مثال، انتظار می رود سهم جمعیت بالای ۶۰ سال در مصر از ۹٪ به ۱۸٪ در ۳۰ سال آینده برسد، در حالیکه همین افزایش برای برای اروپای غربی در ۱۰۰ سال اتفاق خواهد افتاد. ثانیاً، نرخ های جایگزینی تعهد شده بسیار بیشتر از آنچه در اروپای غربی در دوران آغازین طرح های بازنشستگی بود می باشد. نرخ های ۶۰-۴۰ درصد پس از ۳۰ سال مشارکت کاملاً در این کشورها معمول است که قابل مقایسه با ۲۰٪ در کشورهای اروپایی پیش از جنگ جهانی دوم است. این نرخ های بالا به سرعت بر طرح های DB فشار می آورند. در نهایت چون بحران HIV/AIDS در میان نیروهای کار پدید آمده است نسبت های وابستگی به سرعت می توانند افزایش یابند.

بخش دوم : مدل های نوظهور

این بخش به سه موضوعی می پردازد که اصلاحات بازنشستگی در کشورهای با درآمد بالا و متوسط به آن سمت همگرا شده اند :

۱. شکل لایه اول
۲. اندازه لایه ها و تأمین مالی بدهی سیستم فعلی و
۳. معیارهایی برای پایین آوردن هزینه های اداری در سیستم های چند لایه

ایجاد یک لایه اول بهتر

با توجه به تجاربی که در بخش قبلی ذکر شد، لایه های اول در کشورهای OECD، کشورهای در حال گذار و در بسیاری کشورهای دیگر، بزرگ، وابسته به مشارکت و تحت مدیریت دولتی هستند که بیش از ۱۲٪ جمعیت بالای ۶۰ سال کشورها را تحت پوشش قرار می دهند. اما شکل این لایه در حال تغییر است. در نتیجه، اصلاح لایه اول امروزه نه تنها به عنوان پیش نیاز معرفی لایه دوم با حساب های مالی شخصی است، بلکه به عنوان اصلاحات کلیدی که بدهی ها را کاهش داده و بنابراین تأمین وجه را در درون لایه اول افزایش می دهد، مطرح است. اصلاحات اخیر لایه اول حول محور مرکزی زیر قرار دارد:

- ♦ کاهش خروج زود هنگام نیروی کار با ارتباط دادن مزایا به طرح های سیستم حساب های شخصی بلندمدت و افزایش انگیزه نیروی کار در سیستم های حساب شخصی DC.
- ♦ کاهش توزیع مجدد درون سیستم بیمه عمومی مبتنی بر درآمد، هم در بین گروه های مختلف و هم در میان این گروه ها، این نتیجه از تعداد زیادی اصلاحات در کشورهای در حال گذار که سیاست واضحی در قبال کاهش بازتوزیعی در سیستم خود داشته اند نتیجه می شود که با انگیزه ایجاد یک اقتصاد مبتنی بر

بازار و کاهش حیطه بخش عمومی هماهنگ است. نمونه NDC واضح ترین تلاشی است که انگیزه حساب های مالی شخصی DC را برمی انگیزد و در اقتصادهای در حال گذار اتخاذ گردیده است. در امریکای لاتین نیز روند به دور از امتیازات بازتوزیعی است. تنها آرژانتین این روند را با ایجاد یک لایه اول که بازتوزیع تر از سیستم پیشین است زیر پا گذاشته شده است. بازتوزیعی به بازنشستگی بسیار کم درآمد در کشورهای که سیستم های حساب بلندمدت معرفی کرده اند کاملاً حذف شده است.

بازتوزیعی به کهنسالان فقیر ، بخش اصلی سیاست اجتماعی است که اغلب توسط درآمدهای مالیات عمومی از بودجه دولت تأمین مالی می شود. بازتوزیعی، عموماً شکل یک حداقل مستمری تضمین شده را به فود می گیرد که مزایای وابسته به درآمد را تکمیل می کند (یا مزایای کاملی برای اشخاص بدون سالانه مرتبط با درآمد فراهم می کند) یا مزایای با تست استطاعت درآمد ایجاد می کند.

مزایای با نرخ ثابت همگانی که پس از یک سن خاص اعطا می شوند می توانند به همان هدف نائل گردند اما باید به قدر کافی بالا باشند که هدف مورد نظر تحقق یابد و بین تعداد زیادی افراد که به محتاج این مزایا هستند توزیع می شود و هنگامی که خوب سنجیده شود یک طرح بزرگ مبتنی بر درآمد ترجیح داده می شود.

بنابراین در کل ، بنظر می رسد که اجماع سیاسی و اقتصادی بر اصلاح سیستم های لایه اول باشد که عرضه کار و انگیزه های مشارکت را شبیه سیستم حساب های مالی شخصی DC اما بدون اندوخته گذاری کامل و با وجود یک شبکه تأمین مالی جزئی ایجاد می نماید . بعلاوه، بازتوزیعی از طریق امتیازات خاص برای گروههای منتخب کاهش می یابد، گرچه ، فرایند توسعه لایه ۱ در جهت دلخواه بسیار آهسته حرکت می کند، بخصوص در

جایی که مزایای خروجی خیلی زود و در طول زندگی کاری تعهد شده اند و از لحاظ سیاسی تغییر آنها بسیار مشکل است.

قرار دادن لایه ها در کنار یکدیگر

کشورهایی که ترکیبات چند لایه را در نیمه آخر دهه ۱۹۹۰ معرفی کرده اند گرایش داشته اند که لایه اول بزرگ و دائمی را نگه دارند. در شیلی ورودی های جدید اجازه ندارند که در سیستم PAYG بمانند و افراد با حقوق ذخیره شده که جابجا شده اند، حقوق خود را در سیستم PAYG دارند که در اوراق قرضه پس انداز می شوند که در اصل ارزش فعلی حقوق آنها را منجمد می کند. این رویکرد الف) اطمینان می دهد که سیستم PAYG سرانجام بسته خواهد ماند (هدف صریح اصلاحات شیلی) و ب) تعهدات دولت را به جابجا شوندگان در طی زمان ثابت نگه می دارد، چون اوراق قرضه نرخ بهره واقعی ثابت دارند. در بسیاری از اصلاحات اخیر، اولاً لایه اول از رده خارج نمی شود و ثانیاً حقوق جمع شده به سرمایه تبدیل نمی شوند. حتی هنگامی که لایه دوم کاملاً عملیاتی شده اند، بیش از ۵۰٪ حق بیمه ها در سیستم سالمندی به صندوق های لایه دوم تعلق نمی گیرند. دو دلیل برای اینکه چرا سایر کشورها روش شیلی را دنبال نکردند وجود دارد؛ در شیلی مخارج دولت به خاطر مازاد ۵,۵٪ تولید ناخالص داخلی در سال های پیش از اصلاحات کم شد و این مازاد برای پوشش اکثر بدهی ها مورد استفاده قرار گرفت. کشورهای در حال گذار خصوصی و همچنین کشورهای امریکای لاتین از لحاظ جمعیتی بسیار مسن تر از شیلی در زمان انجام اصلاحات بودند.

در نتیجه، حقوق جمع شده افراد تحت طرح های جاری بسیار مهم تر است و یک مازاد مالی بالا در دسترس نبود. مثلاً در سوئد حقوق بازنشستگان و کارکنان حدود ۳,۵ برابر GDP در زمانی که اصلاحات انجام شد بود. کشورهای در حال گذار بدهی های ضمنی مشابهی دارند.

همان گونه که شعار اصلاحات لهستان " تأمین از طریق پراکنده سازی " پیشنهاد می کند، ترکیب دو لایه در یک پرتفوی تأمین اجتماعی ایمنی بیشتر ایجاد می کند . هر دو لایه مرتبط با ریسک ها هستند و ترکیبی از آن دو به کمینه کردن ریسکی که در هر یک نهفته است کمک می نماید. مقاله Orszag & Orszag (۲۰۰۰) بیان می کند که در مقابل عدم اطمینان اقتصادی در مورد ارزش آینده بدهی ها، ترکیبی از تأمین وجه و PAYG یک انتخاب بهینه است. مکانیزم های متفاوتی برای ورود به لایه دوم سیستم حساب های شخصی مورد استفاده قرار گرفته اند که شامل :

- کاهش تعهدات PAYG نسبت به بازنشستگان - معمولاً از طریق فرمول های شاخص بندی
- کاهش تعهدات PAYG نسبت به کارکنان فعلی - به وسیله محدود کردن قوانین مزایا
- استفاده از چرخه های جمعیتی
- جابجایی سایر دارایی ها به سیستم بازنشستگی برای کمک به تأمین مالی انتقال
- جمع آوری حق بیمه های بیشتر از آنچه در حساب های شخصی به حساب آورده شده است که نوعی مالیات عمومی است
- کاهش انواع دیگر مخارج مصرفی دولت (ایجاد یک بودجه مازاد برای کمک به برآوردن تعهدات PAYG)

دهه ۱۹۹۰، سالهای انفجار اصلاحات در زمینه بازنشستگی بوده است. اکثر رویکردهایی که امروزه در روند اصلاحات به کار می روند، ابتکاراتی هستند که برای نخستین بار در این سال ها به عرصه ظهور رسیدند. مقاله حاضر به خوبی پایه ای را در اختیار ما قرار می دهد تا بدانیم که نخستین اصلاحات صورت گرفته در سیستم های بازنشستگی در جهان در پاسخ به چه مشکلاتی و چگونه انجام گرفته اند و اینکه چرا ترکیبی از لایه ها به عنوان اصلاحات برتر معرفی گردیده است.



WWW.cspf.ir

info@cspf.ir

تهران: خیابان دکتر فاطمی - میدان جهاد - شماره ۵۵

تلفن : ۰۲۱-۸۸۹۵۴۴۰۵ (خط ۱۵)

تلفن گویا: ۰۲۱-۸۸۹۶۸۴۳۰ (خط ۴)