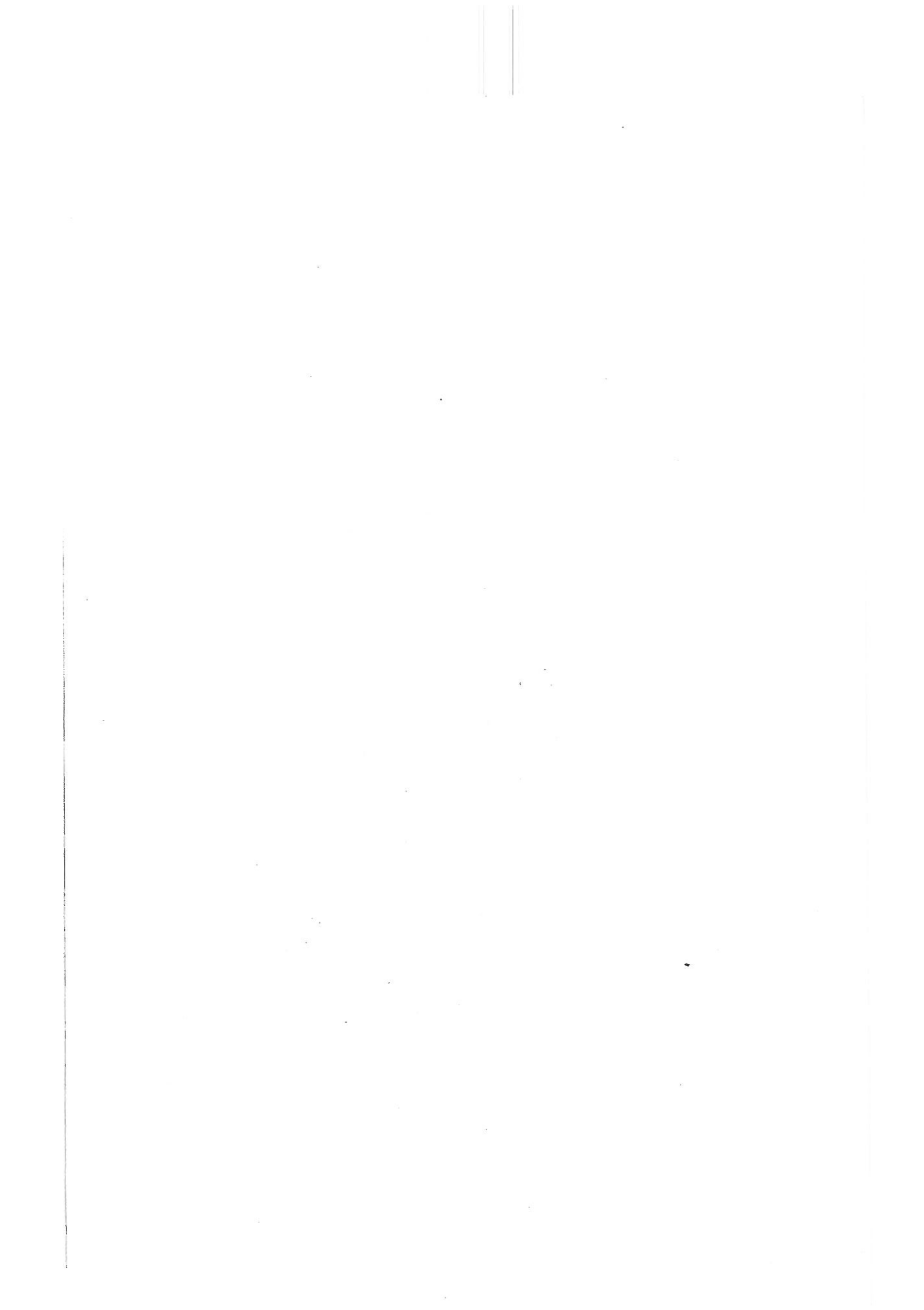


اصلاحات بازنشستگی در آسیا و اقیانوسیه یافته ها و نقش بانک توسعه آسیایی

تهیه و تنظیم: طیبه جلیلی

واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای
موسسه حسابرسی
صندوق بازنشستگی کشوری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



پیشن گفتار

کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه دستخوش تغییرات اجتماعی و سیاسی همچون افزایش جمعیت سالمند، افزایش مهاجرت روستائیان به شهر و جهانی سازی شده اند و به همین دلیل نیاز به اصلاح و تعدیل در سیستم های بازنشستگی آن ها شدیداً احساس می گردد. در سال های اخیر، سیستم های بازنشستگی منطقه پوشش بازنشستگی پایینی که معمولاً محدود به کارکنان دولت و برخی کارکنان رسمی بخش خصوصی می گردد را ارائه می نمایند و سیستم های بازنشستگی ناحیه هنوز به شبکه های تأمین اجتماعی غیر رسمی وابسته است.

سه نوع عمده سیستم های بازنشستگی عمومی در ناحیه عبارتند از :

- صندوق های احتیاط،
- سیستم های DB در اقتصادهای بازار و
- طرح های بازنشستگی در اقتصادهای در حال گذر.

پوشش های بازنشستگی تحت برنامه های خصوصی شغلی از اهمیت پایینتری برخوردارند ، مگر در هنگ کنگ و چین. گرچه اندازه و ماهیت مشکل از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما اکثر طرح ها مشکلات مشترک مانند قابلیت استطاعت، بازده ضعیف دارایی های مالی، سطح ناکافی پوشش و مدیریت ناکارا دارند و در کل چارچوب قانونی، سیاسی و مدیریت سیستم های بازنشستگی منطقه نیاز به پیشرفت و توسعه دارند.

بانک توسعه آسیایی (ADB) ، یک مؤسسه مالی و توسعه ای است که ۶۶ عضو دارد. از این میان ۴۷ کشور متعلق به خود منطقه و ۱۹ عضو دیگر از سایر نقاط جهان می باشند. چشم انداز ADB کمک به ایجاد

منطقه ای خالی از فقر است و مأموریت آن کمک به کشورهای در حال توسعه عضو در کاهش فقر و توسعه کیفیت زندگی شهروندانشان می باشد.

ابزارهای اصلی ADB برای کمک به کشورهای در حال توسعه عضو، گفتمان های سیاسی، اعطای وام، سرمایه گذاری سهام، مساعدت های فنی و غیره است.

ADB از اوایل دهه ۱۹۹۰، اقدامات گاه و بیگاه در زمینه اصلاحات بازنشستگی داشته است، اما این اقدامات به طور جدی پس از بحران آسیایی ۱۹۹۷ با نیت تقویت بخش مالی غیربانکی افزایش یافت. پس از آن و با فروکش کردن بحران، چالش های جدیدی همچون بلوغ طرح های بازنشستگی و مسن شدن جمعیت ظهور نموده اند.

این گزارش ترجمه ای از یادداشت فنی "Pension reform and ADB interventions" تألیف Michiel van der auwera می باشد که در سال ۲۰۰۶ توسط بانک توسعه آسیایی به چاپ رسیده است. این مقاله نقش بالقوه ADB را در کمک به پیشرفت برنامه های اصلاحات بازنشستگی آسیا و اقیانوسیه و علی الخصوص کشورهای با درآمد متوسط که در آن ها توسعه بازارهای مالی و پوشش ها هر دو از اهمیت بسزایی برخوردارند، بیان می نماید.

واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای

مؤسسه حسابرسی

صندوق بازنشستگی کشوری

تیرماه ۱۳۸۷

¹ Interventions

فهرست

۱	مروف افتتاری
۲	فرهنگ واژگان
۴	مقدمه
۶	تغییرات اجتماعی اقتصادی
۹	سیستم های موجود در آسیا و اقیانوسیه
۱۶	اقدامات ADB در اصلاحات بازنشستگی
۲۲	درس های آموخته شده
۲۲	الف) سیستم بازنشستگی وند لایه
۲۷	ب) برنامه ریزی پروژه
۳۰	ج) سیاست ADB و موضوعات نهادی
۳۱	نتایج و پیشنهادات
۳۱	الف) نیاز به اصلاحات بازنشستگی در آسیا و اقیانوسیه
۳۲	ب) رویکرد اصلاحات بازنشستگی پیشنهادی ADB

مروف افتصاری

<u>اختصاری</u>	-	<u>معادل انگلیسی</u>	-	<u>معادل فارسی</u>
ADB	-	Asian Development Bank	-	بانک توسعه آسیایی
ADTA	-	Advisory Technical Assistance	-	مساعدت فنی مشاوره ای
DB	-	Defined Benefit	-	مزایای معین
DC	-	Defined Contribution	-	حق بیمه معین
DMC	-	Developing Member Country	-	کشور در حال توسعه عضو
GDP	-	Gross Domestic Product	-	تولید ناخالص داخلی
IPD	-	Implicit Pension Debt	-	بدهی بازنشستگی ضمنی
NDC	-	Notional Defined Contribution	-	مشارکت معین فرضی
PAYG	-	Pay-As-You-Go	-	توازن درآمد و هزینه
PPTA	-	Project Preparatory Technical Assistance	-	مساعدت فنی مقدماتی پروژه
RETA	-	Regional Technical Assistance	-	مساعدت فنی منطقه ای
TA	-	Technical Assistance	-	مساعدت فنی
WB	-	World Bank	-	بانک جهانی

فرهنگ واژگان^۱

طرح مزایای معین (Defined Benefit): برنامه بازنشستگی که بیمه گر پرداخت مزایا بر اساس یک فرمول معین را متعهد می شود.

طرح حق بیمه معین (Defined Contribution): برنامه بازنشستگی بر اساس حساب های شخصی که در آن، مشارکت های مداوم از پیش تعیین می شوند و حمایت های پرداختی به میزان مشارکت های پرداختی به علاوه بازده سرمایه گذاری ها بستگی دارند.

اندوخته گذاری کامل (Fully Funded): تجمیع ذخایر بازنشستگی که معادل ۱۰۰٪ ارزش فعلی تمام بدهی های مربوط به اعضای فعلی می باشد.

بدهی ضمنی بازنشستگی (Implicit Pension Debt): ارزش فعلی تعهدات بازنشستگی معوق منهای ذخایر بازنشستگی.

سیستم بازنشستگی چندلایه (Multi-pillar Pension Systems): سیستم بازنشستگی که شامل سه لایه می باشد؛ لایه اول دولتی و معمولاً PAYG است، لایه دوم اجباری و با اندوخته گذاری است و لایه سوم اختیاری و با اندوخته گذاری می باشد.

طرح حق بیمه معین فرضی (Notional Defined-contribution Scheme): یک طرح بازنشستگی از نوع مزایای معین که ساختار یک برنامه حق بیمه معین اندوخته گذاری شده را تقلید می کند اما بدون اندوخته گذاری باقی می ماند.

^۱ تعاریف واژگان بر اساس دیدگاه نویسنده مقاله بوده و امکان تفاوت های جزئی با تعاریف عمومی معادل وجود دارد.

نسبت وابستگی سالمندی (Old-age Dependency Ratio): تعداد افراد ۶۵ ساله یا بیشتر تقسیم بر جمعیت موجود در سن اشتغال یعنی ۶۴-۱۵ سال. تأمین مالی جزئی (Partial Funding): روشی در تأمین مالی که در آن بخشی از هزینه های مزایای بازنشستگی، از طریق بازده ناشی از سرمایه گذاری ها و بخش دیگر آن از طریق حق بیمه های نسل بعدی تأمین می گردد.

توازن درآمد با هزینه (Pay-As-You-Go): یک روش تأمین مالی که هزینه های جاری مزایای بازنشستگی، از طریق درآمدهای جاری از محل مالیات تخصیص یافته (معمولاً مالیات بر درآمد) پرداخت می گردد.

صندوق احتیاط (Provident Fund): یک طرح حق بیمه معین و کاملاً اندوخته گذاری شده که وجوه آن توسط بخش دولتی مدیریت می شوند.

مشکل تنها از عهده یک جمعیت مسن، مستقل و بزرگ بر آمدن نیست؛ شاید موعم تر این باشد که کشورهای در حال توسعه عضو، نهادهای اقتصادی و سیاسی مورد نیاز، بوامع مسن مانند سیستم های بانکشستی ایمن، نهادهای مالی، عملیات مسابدهاری و قانونی که در حد استانداردهای بین المللی باشند را ندارند... هیچ پالش بزرگتر از اطمینان یافتن از امنیت اقتصادی و اجتماعی سالمندان آینده ناهیه نیست.

بانک توسعه آسیایی. شاخص های کلیری ۲۰۰۲: روندها و پالش های منابع انسانی و بجمعی

۱- مقدمه

۱- این یادداشت فنی^۱ به منظور بحث پیرامون رویکرد جاری بانک توسعه آسیایی (ADB) نسبت به اصلاحات بانکشستی و شناسایی نیازهای سیستم های بانکشستی در کشورهای درحال توسعه عضو به منظور به روز رسانی رویکرد بانکشستی بانک تهیه شده است.

۲- به طور سنتی، ADB به برنامه های بانکشستی به عنوان جزئی از توسعه بازارهای مالی نظر می کند. صندوق های بانکشستی به عنوان ابزارهایی که موجب ایجاد پس اندازهای بلندمدت به منظور افزایش ثبات بازار و تأمین سرمایه برای سرمایه گذاری و نیل به رشد اقتصادی می شوند مورد توجه قرار می گیرند.

۳- درگیر شدن ADB با اصلاحات بانکشستی پس از بحران مالی آسیایی سال ۱۹۹۷ تشدید شد. در پاسخ به بحران، ADB به کشورهای درحال توسعه عضو در تقویت نهادهای بازار مالی شان مساعدت نمود و از فعالیت هایی که به منظور کاهش

¹ Technical note

تمرکز دارایی ها در سیستم های بانکداری ضعیف انجام گردید، حمایت نمود. یک عنصر محوری این استراتژی، ارائه مساعدت های فنی (TA) در زمینه توسعه نقش صندوق های بازنشستگی در بازارهای سرمایه آسیایی بود.

۴- چالش های جدیدی در حال ظهورند که نیازهای جدیدی برای اصلاحات بازنشستگی در کشورهای در حال توسعه ایجاد می نمایند. بلوغ طرح های بازنشستگی اجباری و دولتی حاضر منجر به ایجاد فشارهای مالی در اکثر کشورهای در حال توسعه عضو شده است. در طول زمان این فشارهای مالی افزایش نیز خواهند یافت، چرا که مسن شدن سریع جمعیت در مناطق آسیا و اقیانوسیه مشهود است. به طور سنتی، خانواده ها حمایت لازم دوران سالمندی را تأمین می نمودند که ضرورت نیاز به حمایت دوران سالمندی را تعدیل می نمود. با افزایش شهرنشینی و مهاجرت، این حمایت غیر رسمی در حال فرو ریختن است و نیاز به انواع حمایت های دوران سالمندی، برای فقر زدایی از سالمندان نمایان تر شده است.

۵- چون ثبات اقتصادی به منطقه بازگشته است، به جاست که اصلاحات بازنشستگی به شکل گسترده تری مورد توجه قرار گیرند که نه تنها موضوعات مالی که بر قابلیت استطاعت طرح ها و مکفی بودن پوشش ها دلالت دارد، بلکه موضوعات اجتماعی که به کفایت مستمری ها برای جلوگیری از فقر سالمندی و گسترش پوشش طرح های بازنشستگی فعلی می پردازد را نیز در نظر بگیرد.

۵. تغییرات اجتماعی اقتصادی

۶- تغییرات در محیط اجتماعی - اقتصادی مانند جمعیت رو به پیری، افزایش مهاجرت روستائیان به شهر و جهانی سازی، چالش هایی ایجاد نموده است که تعدیل و اصلاح سیستم های بازنشستگی را طی زمان ضروری نموده است.

۷- منطقه آسیا و اقیانوسیه، در وضعیت گذر از نرخ های بالای زاد و ولد و مرگ و میر به سمت نرخ های پایین مزبور می باشد. از اواخر دهه ۱۹۴۰ نرخ های مرگ و میر شروع به کاهش نموده اند که منجر به رشد شتابان جمعیت شده است. نرخ های زاد و ولد در اواخر دهه ۱۹۶۰ با آهنگی شروع به کاهش نمودند که در نواحی مختلف منطقه به طور قابل ملاحظه ای متفاوت بود. شرق آسیا، بیشترین افت را داشت، در اوایل دهه ۱۹۹۰، نرخ زاد و ولد کل در آنجا به حدود دو تولد به ازای هر زن رسید که منجر به توقف رشد جمعیت شد، در حالی که جمعیت آسیای جنوبی با نرخ زاد و ولد بالاتری به رشد خود ادامه داد. پیش بینی ها نشان می دهند که شکاف عظیم در رشد جمعیت بین شرق و جنوب آسیا در ۳۰ سال آینده محو خواهد شد.

۸- افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ زاد و ولد بدین معناست که جمعیت آسیا به سرعت در حال مسن شدن است. انتظار می رود سهم سالمندان به عنوان بخشی از کل جمعیت تقریباً در طول سال های ۲۰۵۰-۲۰۰۰ سه برابر شود. همانگونه که جدول ۱ نشان می دهد اکثر کشورهای منطقه به زودی با چالش مسن شدن جمعیت مواجه خواهند شد؛

هرچند این مسئله در مورد جمهوری خلق چین و سایر کشورهای آسیای شرقی بارزتر است.

جدول ۱: جمعیت مسن در آسیا و اقیانوسیه (سالنمران ۶۵ سال به بالا تقسیم بر کل جمعیت، %)

ناحیه	کشور	۲۰۰۰	۲۰۲۵	۲۰۵۰
آسیا		۵,۹	۱۰,۰	۱۶,۸
آسیای میانه و شرقی	چین	۶,۸	۱۳,۴	۲۲,۹
	قزاقستان	۶,۹	۱۲,۰	۲۰,۰
حوزه مکزیک ^۴	تایلند	۵,۴	۱۱,۷	۲۱,۵
اقیانوسیه	تونگا	۵,۵	۶,۳	۱۴,۵
جنوب آسیا	بنگلادش	۳,۱	۵,۳	۱۱,۳
	هند	۴,۹	۸,۲	۱۴,۴
	پاکستان	۳,۶	۴,۸	۸,۴
جنوب شرق آسیا	اندونزی	۴,۸	۸,۴	۱۶,۹

منبع: سازمان ملل، ۲۰۰۲

توجه: بر اساس آخرین منابع اطلاعاتی سازمان ملل در سال ۲۰۰۶، این نسبت برای ایران در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۲۵ و ۲۰۵۰ به ترتیب ۴,۵، ۷,۱ و ۱۷,۸ می باشد.

۹- یک پیامد مسن شدن جمعیت این است که تعداد کمتری از افراد شاغل از این بازتشیسته ها حمایت می کنند. انتظار می رود که نسبت وابستگی^۵ (جمعیت افراد ۶۵ سال یا بالاتر به نسبت جمعیت فعال ۱۵-۶۴ سال) از ۱۰٪ امروز به ۲۷٪ در سال ۲۰۵۰ برسد. این بدین معناست که در سال ۲۰۵۰ در ازای هر فرد ۶۵ ساله یا بالاتر به جای ۱۰ نفر امروز، حدود ۴ نفر در سن فعالیت

^۴ مکزیک یکی از مهم ترین رودخانه های جهان و جزو ۱۲ رودخانه طویل جهان است که از کشورهای چین، برمه (میانمار)، تایلند، لائوس، کامبوج و ویتنام می گذرد.

^۵ Dependency ratio

قرار خواهند داشت. هنگامی که جمعیت مسن شود، تصمیم کارکنان مسن تر مبنی بر اینکه تا چند سال بعد به اشتغال ادامه دهند به طور فزاینده ای اهمیت خواهد یافت. در آسیا مانند اکثر نقاط جهان کارکنان مسن زودتر از بازار کار کناره می گیرند. روند بازنشستگی زودرس یک مشخصه ماندگار توسعه اقتصادی است. بسیاری از کارکنان در سنین پایین بازنشسته می شوند، چرا که استطاعت این کار را دارند.

۱۰- اگر این ارتباط بین جمعیت و بازنشستگان همچنان ادامه یابد، سهم درآمد ملی متعلق به بازنشستگی ها در آسیا بدون در نظر گرفتن چین از حدود ۲٪ در سال ۱۹۹۰ به ۱۰٪ در ۲۰۵۰ افزایش خواهد یافت؛ در چین این افزایش از ۳٪ به بیش از ۱۲٪ خواهد بود.

۱۱- تاکنون مشکل ناحیه محدودیت پوشش طرح های بازنشستگی بوده است، چون به طور سنتی خانواده های آسیایی برای خویشاوندان سالمند خویش تدارک می بینند. اما اکنون، تغییرات اجتماعی، وابستگی های خانوادگی را ضعیف نموده اند. خانواده ها پر تحرک تر شده اند و از مناطق روستایی به شهرها جابجا می شوند و فرزندان دارند که کمتر در کنار والدین خود زندگی می کنند. بنابراین، این حمایت های گاه و بیگاه نیاز دارند که به شکل وسیعی با طرح های بازنشستگی رسمی یا از طریق تمهیدات خصوصی تکمیل شوند. با این مفروضات، تأمین مالی بازنشستگی بیشتر و بیشتر مشکل سیاست های دولت می شود.

۱۲- جهانی سازی اقتصاد که منجر به افزایش یکپارچگی بازار محصولات و خدمات و افزایش جابجایی نیروی کار شده است ، نیازمند انعطاف پذیری بیشتر در بازار نیروی کار و تغییرات برنامه های دولت شامل طرح های بازنشستگی می باشد. چنین جابجایی هایی هنگامی که طرح های بازنشستگی جدا و مجزایی برای گروه های جمعیتی متفاوت مانند کارکنان بخش عمومی و خصوصی برقرار شده است ممنوع می باشد. طرح های بازنشستگی نیازمند طراحی تأمین مالی و طراحی مزایایی هستند که جابجایی نیروی کار، نه تنها بین بخش عمومی و خصوصی ، حتی بین کشورهای مختلف را ممکن سازد.

۱۳- سیستم های موجود در آسیا و اقیانوسیه

۱۳- سیستم های بازنشستگی عمومی در آسیا و اقیانوسیه عموماً پوشش های پایینی دارند. معمولاً این پوشش، محدود به کارکنان بخش عمومی و برخی کارکنان بخش خصوصی است که در بخش رسمی کار می کنند. گرچه، میزان پوشش کارکنان بخش خصوصی ، قویاً به ساختار بازار کار وابسته است. در کشورهای که بخش کشاورزی و بخش های غیر رسمی شهری نسبتاً بزرگ اند، پوشش ها کمتر از کشورهای است که بخش خصوصی سازمان یافته تری دارند. برای مثال ، در هند، کمتر از ۱۰٪ جمعیت فعال تحت پوشش کهنسالی قرار دارند؛ در چین،

پوشش حدود ۲۰٪ است. تنها در کشورهای صنعتی تر نظیر جمهوری کره، مالزی و سنگاپور پوشش بالای ۶۰٪ است.

۱۴- علاوه بر طرح های بازنشستگی عمومی، دولت ها برنامه های گسترده ای برای ایجاد حمایت مالی از سالمندان نیازمند اجرا می کنند. سطوح حمایت تأمین شده عموماً پایین هستند و نوعاً زیر استانداردهای کفایت مورد قبول قرار می گیرند. به همین دلیل انتظار می رود که حمایت غیررسمی سالمندی در ناحیه در آینده نیز کماکان با اهمیت باشد.

۱۵- سیستم های بازنشستگی بخش خصوصی در آسیا و اقیانوسیه در سه نوع پراکنده اند. سیستم های صندوق احتیاط ملی، سیستم های DB در اقتصادهای بازار و ترکیبی از سیستم های DB و DC در اقتصادهای در حال گذر (جدول ۲)

جدول ۲: سیستم های بازنشستگی اجباری برای بخش خصوصی در آسیا و اقیانوسیه

صندوق های احتیاط	طرح های DB در اقتصادهای بازار	برنامه های بازنشستگی در اقتصادهای در حال گذر
اندونزی	هند (قسمتی) (۱۹۹۵)	آذربایجان (DB)
هند (قسمتی)	ژاپن (۱۹۴۱)	جمهوری دموکراتیک خلق لائوس (DB)
مالزی	جمهوری کره (۱۹۸۸)	قزاقستان (DC)
نپال	پاکستان (۱۹۷۶)	جمهوری قرقیزستان (NDC)
جزایر اقیانوسیه	فیلیپین (۱۹۵۷)	جمهوری خلق چین (DC)
سنگاپور	تایلند (۱۹۹۸)	مغولستان (NDC)
سریلانکا		ازبکستان (DB)
		ویتنام (DB)

۱۶- صندوق های احتیاط ملی. کشورهای متعددی در ناحیه برای کارکنان بخش خصوصی سیستم صندوق احتیاط ملی دارند. این کشورها بیشتر مستعمره های سابق انگلیس نظیر مالزی، سنگاپور، جزایر اقیانوسیه و اکثر کشورهای جنوب آسیا هستند. صندوق های احتیاط بر مبنای DC عمل می کنند و کاملاً اندوخته گذاری شده هستند. این سیستم در اصل، یک اتصال قوی بین مزایا و حق بیمه ها ایجاد می نماید و از ریسک عدم استطاعت مالی اجتناب می کند. به طور سنتی،

کادر ۱: سیستم بازنشستگی در سنگاپور

سیستم بازنشستگی سنگاپور از صندوق احتیاط اجباری دولتی و حساب های بازنشستگی شخصی اجباری دولتی تشکیل شده است. اگرچه، صندوق احتیاط مرکزی (CPF)، امور جاری خود را به خوبی مدیریت می کند، اما شفافیت کمی در عملیات سرمایه گذاری وجود دارد و بازده سرمایه گذاری ها ضعیف بوده است. در اواخر ۱۹۹۶، اکثر دارایی های آن در اوراق قرضه دولتی غیر قابل فروش سرمایه گذاری شد که به طور خاص جهت CPF منتشر شد تا اهداف سودآوری را تأمین نمایند، سود این اوراق منحصر به متوسط نرخ سپرده های کوتاه مدت چهار بانک محلی است. در آخرین دهه، نرخ بازده مؤثر واقعی اوراق قرضه نزدیک به صفر بوده است. پولی که از انتشار اوراق قرضه جهت صندوق احتیاط مرکزی بدست آمد، توسط شرکت سرمایه گذاری شده است. الزامی وجود ندارد که پرتفوی و عملکرد سرمایه گذاری در دسترس عموم قرار گیرد. بنابراین، مشترکین صندوق CPF نحوه بکارگیری وجوه خود را نمی دانند.

صندوق های احتیاط ملی با مسئولیت محدود دولتی و به صورت مرکزی اداره می شود (کادر ۱).

سرمایه گذاری منابع صندوق، شدیداً قانونمند است و به سمت محصولات بخش عمومی و سپرده های بانکی متمایل است که منجر به نرخ های بهره پایین می گردند. به محض بازنشستگی، اکثر صندوق های احتیاط، مزایای یکجا پرداخت می کنند که به بازنشستگان ریسک درآمد طول عمر را تحمیل می کند. موضوعات اصلی که در اصلاحات آن ها باید مورد ملاحظه قرار گیرند، عبارتند از:

- حاکمیت و مدیریت طرح ها
- سیاست سرمایه گذاری و عملکرد
- دسترسی به ابزارها و نهادهای بازار

۱۷- طرح های DB در اقتصادهای بازار. تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه با اقتصاد بازار، طرح های مشارکت ملی بازنشستگی اندوخته گذاری جزئی DB برای کارکنان بخش خصوصی فراهم کردند. این طرح ها درکل ارتباط مناسبی بین مشارکت ها و مزایا برقرار نمی کنند. گرچه آنها سابقاً در وضعیت مالی قوی قرار داشتند، اما این وضعیت هنگامی که طرح ها در ۲۰-۱۵ سال آینده به بلوغ برسند و زمانی که جمعیت مسن می شود تغییر خواهد یافت. ارزش فعلی تعهدات بازنشستگی تحت عنوان بدهی ضمنی بازنشستگی (IPD) شناخته می شوند. این بدهی ضمنی در فیلیپین و جمهوری کره به ترتیب نزدیک به ۸۰٪ و ۴۰٪ تولید ناخالصی داخلی است. اگر هیچ اصلاحاتی انجام نشود، بدهی ضمنی این کشورها در سال ۲۰۵۰ حدود ۱۴۰٪ و ۱۹۵٪ خواهد بود. نکات قابل توجه در اصلاحات این کشورها عبارتند از:

- تقویت توان مالی
- تقویت ارتباط مزایا و حق بیمه ها
- حاکمیت و سرمایه گذاری صندوق های نخیره موجود

۱۸- طرح های بازنشستگی در اقتصادهای در حال گذار. در

کشورهای در حال گذار عضو، طرح های بازنشستگی پیش از انتقال، ابتدائاً برای کارکنان بخش عمومی شهری طراحی شده بود. این طرح ها همگی طرح های DB-PAYG بودند، با مزایایی که ارتباط کمی با مشارکت های پرداخت شده داشتند. تأمین مالی، اساساً مسئولیت کارفرما (شرکت های تحت مالکیت دولتی) بود. به علت عملکرد ضعیف شرکت های دولتی، بار مالی تا حدود زیادی به بودجه ملی انتقال می یافت. مخارج به علت افزایش مزایای دریافتی و ضعیف شدن مشارکت های جمع آوری شده به طور قابل ملاحظه ای رشد می کردند. تقریباً در تمام این کشورهای در حال توسعه عضو، اصلاحات به نوعی آغاز شدند تا طرح های بازنشستگی را با محیط بازار محور سازگارتر کنند. اصلاحات آن ها در حوزه های زیر مورد نیازند:

- طراحی مستمری ها
- افزایش ارتباط بین حق بیمه ها و مزایا
- تقویت مدیریت آنها
- توسعه بیشتر بازارهای مالی اگر انتقال به سمت طرح های اندوخته گذاری کامل وجود دارد.

۱۹- در بیشتر کشورهای در حال توسعه عضو، کارکنان بخش دولتی تحت پوشش طرح های بازنشستگی DB قرار دارند که به طور کامل یا جزئاً از بودجه دولت تأمین مالی می شوند. مزایای تعهد شده، اغلب هنوز بر اساس آخرین حقوق پرداختی محاسبه می شود که نسبت به ارزش واقعی درآمدهای طول عمر بالاست و اغلب به عنوان جبران حق الزحمه های کم در دوران کار و فعالیت محسوب می شوند. همین امر، مانع انتقال بین بخش های دولتی و خصوصی و خصوصی سازی شرکت های دولتی می شوند.

در برخی از کشورهای در حال توسعه عضو، اصلاحات بازنشستگی به یک اولویت تبدیل شده است چرا که رشد مفارم بازنشستگی برای بخش عمومی یک تهدید مالی جدی گردیده است.

۲۰- گرچه عظمت و ماهیت اصلی مشکل از کشوری به کشور دیگر تفاوت دارد، لیکن اکثر طرح های بازنشستگی جنبه های مشترکی دارند.

۱. اکثر طرح ها تحت مالکیت و مدیریت دولت هستند.
۲. در اکثر کشورهای در حال توسعه عضو، نیاز به چارچوب سیاسی و قانونی، اصل اساسی است.
۳. تعهدات بازنشستگی در اکثر طرح های DB بر مشارکت های پرداختی فزونی دارد.
۴. در اکثر طرح ها، بازده دارایی های مالی پایین است.
۵. سطح خدمات پایین است.

۶. طرح‌ها توسط مجریانی اداره می‌شوند که مهارت‌های مدیریتی و مالی لازم را ندارند.

۷. تقریباً در تمام موارد، نهادها نیاز به حسابداری بهتر، کنترل‌های مدیریتی و مالی شدیدتر و مکانیزه شدن و ارتقاء مهارت‌های کارکنان دارند.

۲۱- مهم‌ترین شاخص ساده در مورد اینکه اندوخته‌های دولتی بازنشستگی چگونه اداره می‌شوند، نرخ بازده است. در سراسر منطقه، صندوق‌های احتیاط و یا طرح‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری جزئی، نرخ‌هایی زیر نرخ بازده بازار دارند) در این مورد ژاپن، فیلیپین و جمهوری کره که بازده‌ها بیش از ۱٪ از نرخ‌های سپرده بازار بالاتر هستند مستثنی می‌باشند).

علت مستقیم عملکرد پایین سرمایه‌گذاری شامل دفالت دولت در سرمایه‌گذاری از طریق تمویل اهداف توسعه‌ای و اجتماعی بر صندوق‌های بازنشستگی است.

این دخالت‌ها می‌تواند در مواردی چون نرخ بازده پایین‌تر از نرخ سود بازار، تحمیل کسری مالی بر صندوق‌های بازنشستگی^۷، ممنوعیت سرمایه‌گذاری‌های خارجی که یک چالش مدیران صندوق بازنشستگی دولتی برای پراکنده‌سازی ریسک‌های خاص کشورهاست تبلور یابد.

^۷ مثلاً به دنبال بحران روسیه در ۱۹۹۸، دولت قزاقستان صندوق‌های بازنشستگی را به مبادله اوراق قرضه دولتی که بیش از کاهش ارزش واحد پول برای مسائل جدید نگهداری می‌شد تشویق نمود که نرخ بازده را کاهش داد.

۲۲- در کنار کارایی مدیریت صندوق ، توانگری مالی یک سیستم بازنشستگی تا حد زیادی به کارایی اجرایی آن بستگی دارد، مانند ثبت نام اعضا، جمع آوری حق بیمه ها و تدارک خدمات . عملکرد ضعیف در حتی یکی از این عملیات به اعتبار طرح لطمه می زند و منجر به افزایش طفره رفتن ها و کاهش پوشش ها می شود و در نتیجه حیطة و اندازه حمایت های سالمندی را کاهش می دهد.

۴- اقدامات ADB در اصلاحات بازنشستگی

۲۳- تا کنون، ابزار اصلی ADB در کمک به اصلاحات بازنشستگی مساعدت های فنی بوده است. درحالی که مساعدت فنی به طور برجسته ای برای کمک به طراحی اصلاحات صورت گرفته است، برنامه وام بیشتر به اجرا کمک می کند تا به طراحی و مقدمات انجام اصلاحات بازنشستگی . مروری بر اقدامات ADB در اصلاحات بازنشستگی در جدول ۳ آورده شده است.

۲۴. گرچه ADB از اوایل دهه ۱۹۹۰ اقدامات گاه و بیگاه در اصلاحات بازنشستگی داشته است، درگیری آن به طور عمده از زمان بحران مالی آسیایی ۱۹۹۷ افزایش یافته است که نقاط ضعف جدی در قانونگذاری مالی سیستم ها را آشکار نمود. تغییر در واحد پول و بازارهای سرمایه بسیار بالاتر و بیشتر از آن بود که با پایه ها و اصول اقتصادی تعدیل شود. در پاسخ به این بحران، ADB هدف خود را بر تقویت نهادهای بازار مالی در

سر تا سر آسیا متمرکز نمود با این نیت که تمرکز دارایی ها در سیستم بانکداری ضعیف را کاهش دهد.

پرول ۳: تعدادی از پروژه های ADB؛ ۲۰۰۴-۱۹۹۰

ناحیه	کشور	۱۹۹۰-۱۹۹۶	۱۹۹۷-۱۹۹۹	۲۰۰۰-۲۰۰۴
منطقه ای			۱ مساعدت فنی منطقه ای	
آسیای شرقی و میانه	قزاقستان		۱ وام، ۱ مساعدت فنی مقدماتی و پروژه و ۴ مساعدت فنی مشاوره	
	جمهوری قرقیزستان		۱ مساعدت فنی مقدماتی پروژه	
	جمهوری خلق چین		۱ مساعدت فنی مشاوره	
حوزه مکنگ	جمهوری دموکراتیک خلق لائوس	۱ مساعدت فنی مشاوره		
	تایلند		۱ مساعدت فنی مشاوره	۱ مساعدت فنی مشاوره
اقیانوسیه	جزایر کوک		۱ مساعدت فنی مشاوره	۱ مساعدت فنی مشاوره
	تونگا	۱ مساعدت فنی مشاوره		
جنوب آسیا	بنگلادش	۱ مساعدت فنی مشاوره	۱ مساعدت فنی مشاوره	
	بوتان		۱ مساعدت فنی مشاوره	۱ مساعدت فنی مشاوره
	هند		۱ مساعدت فنی مشاوره	۲ مساعدت فنی مشاوره
	پاکستان		۱ مساعدت فنی مشاوره	۱ وام مساعدت فنی
جنوب شرق آسیا	اندونزی	۱ مساعدت فنی مشاوره	۱ مساعدت فنی مشاوره	

۲۵- پروژه های اصلاحات بازنشستگی ADB که در طی این دوره آغاز گردید شدیداً تحت تأثیر مطالعات بانک جهانی در زمینه اصلاحات بازنشستگی قرار داشتند. این مطالعات چنین عنوان می کنند که امنیت مالی سالمندان ، همچنین رشد و توسعه اقتصادی می تواند به بهترین وجه از طریق یک سیستم بازنشستگی چندلایه تأمین گردد. این سیستم مشتمل بر:

- یک لایه تحت مدیریت دولت با مشارکت اجباری است که هدف آن توزیع مجدد درآمد برای کاهش فقر در میان سالمندان می باشد.
 - لایه دوم، یک سیستم اندوخته گذاری کامل با پس اندازهای اجباری است و
 - لایه سوم یک برنامه پس انداز شخصی یا شغلی اختیاری است که بر پس اندازها تمرکز می نماید تا مصرف را بین دوره زندگی کاری و بازنشستگی هموار سازد.^۸
- ۲۶- تاکنون، مساعدت های ADB در اصلاحات بازنشستگی اساساً بر توسعه طرح های اندوخته گذاری شده کامل لایه های ۲ و ۳ متمرکز بوده است، در حالی که نظارت و اداره سیستم های بازنشستگی موجود را تقویت نموده است. کاملاً مبرهن است که سیستم های بازنشستگی اکثر کشورها از مشکلات مالی و مدیریتی عمده رنج می برند و نیازمند اصلاحاتی هستند که بتوانند در بلندمدت از لحاظ مالی احیا گردند. انواعی از اقدامات ADB در اصلاحات بازنشستگی در جدول ۴ آورده شده اند.

^۸ بانک جهانی، سیستم بازنشستگی چندلایه خود را به روز نموده و ۲ لایه به آن افزوده است: یک "لایه صفر" غیر مشارکتی که یک سطح حمایت حداقل تأمین می نماید و یک لایه حمایت غیر رسمی و درون خانوادگی که حمایت های مالی و غیر مالی به سالمندان از جمله دسترسی به مسکن و خدمات درمانی را تحت پوشش دارد.

۲۰۰۰-۲۰۰۴	۱۹۹۷-۱۹۹۹	۱۹۹۰-۱۹۹۶	
			لایه اول
۲ مساعدت فنی مشاوره و ۲ وام مساعدت فنی	۳ مساعدت فنی مشاوره		لایه های ۱ و ۲
۲ مساعدت فنی مشاوره	۱ وام، ۱ مساعدت فنی مقدماتی پروژه و ۹ مساعدت فنی مشاوره	۱ مساعدت فنی مشاوره	لایه ۲
	۱ مساعدت فنی مشاوره	۲ مساعدت فنی مشاوره	لایه های ۲ و ۳
۱ مساعدت فنی مشاوره		۱ مساعدت فنی مشاوره	لایه ۳

جدول ۴: پندر نمونه از اقدامات ADB در پروژه های بازنشستگی، ۲۰۰۴-۱۹۹۰

۲۷- به دنبال بحران مالی آسیایی، اقدامات ADB ابتدا بر افزایش نقش طرح های بازنشستگی دولتی لایه دوم با هدف عمومی افزایش جریان وجوه بلندمدت به بازارهای سرمایه که موجب رشد اقتصادی گردد، تمرکز داشت. مساعدت های فنی قصد داشتند به تقویت نهادها و زیرساخت های قانونی و نظارتی موردنیاز سیستم های بازنشستگی اندوخته گذاری شده (شامل نهاد نظارتی؛ خطوط راهنما و محدودیت های سرمایه گذاری؛ قوانین و مقرراتی که بر فعالیت صندوق های بازنشستگی حاکم است، مدیران سرمایه و بانک های مسئول) و در نتیجه بهبود عملکرد بپردازند. به علاوه، آن ها قصد داشتند توانایی های تئوریک و تحلیلی افراد درگیر در نشر و اعلام سیاست های بازنشستگی را افزایش دهند و پیشنهادات خاص اصلاحات برای سیاستگذاران مطرح نمایند.

۲۸- تجربه ADB در استفاده از پروژه های وام در اصلاحات بازنشستگی هنوز بسیار محدود است. در ۱۹۹۷، ADB، اعطای وام برنامه اصلاحات بازنشستگی به جمهوری قزاقستان را

تصویب نمود. این وام ۱۰۰ میلیون دلار ارزش داشت و از طریق منابع سرمایه‌عادی ADB تأمین شده بود. این پروژه انتقال از یک سیستم بازنشستگی دولتی PAYG به یک سیستم کاملاً اندوخته‌گذاری شده حساب‌های شخصی DC را حمایت می‌نمود. این تمرکز در آغاز بیشتر بر موضوعات مرتبط با اجرای برنامه اصلاحات بازنشستگی دولت قرار داشت تا طراحی آن.

۲۹- در اقدامات اصلاحات بازنشستگی، ADB، توجه قابل ملاحظه‌ای بر توزیع گزینه‌های سیاسی اصلاحات برای حساس نمودن و افزایش ظرفیت سیاستگذاران در ناحیه نموده است. پس از بحران مالی آسیایی، یک مساعدت فنی منطقه‌ای برای شناسایی موضوعات و چالش‌های اصلی در طراحی و اجرای اصلاحات بازنشستگی آغاز گردید. در مراحل بعدی، کنفرانس‌های سیاسی ناحیه‌ای و کارگاه‌های آموزشی با همکاری مؤسسه بانک توسعه آسیایی در زمینه اصلاحات بازنشستگی در جنوب آسیا و در اقتصادهای در حال گذر آسیا طراحی گردید.

۳۰- زمانی که بر اثرات حاد بحران آسیایی غلبه گردید، استفاده از اصلاحات بازنشستگی به عنوان ابزاری برای توسعه تشکیل سرمایه داخلی و بلندمدت، از حالت اضرائی خارج شد. متعاقباً، تعداد اقدامات ADB در اصلاحات شدیداً افت نمود. در همان زمان، وسعت دامنه اقدامات نیز کاهش یافت.

اکنون این مسئله بیشتر به رسمیت شناخته می‌شود که پوشش‌های بازنشستگی بخش مهمی از سیاست‌های اجتماعی و کاهش فقر است و نیاز به افزایش حمایت از درآمد دوران سالمندی فراتر از کارکنان دولت و کارکنان بخش رسمی وجود دارد.

در نتیجه، ADB به شکل گسترده‌ای مشتاق تلاش‌های حمایتی برای توسعه دستیابی به کارکنان بخش غیررسمی با استفاده از روش‌های مالی قابل تأمین می‌باشد. در سال ۲۰۰۳، ADB یک مطالعه ملی در هند به منظور ایجاد طرح بازنشستگی برای بخش سازمان نیافته نیروی کار که حدود ۹۰٪ کل نیروی کار هندوستان را شامل می‌شود آغاز نمود.

۳۱- بسیاری طرح‌های بازنشستگی دولتی که چندین دهه قبل معرفی شده و اکثریت آنها طرح‌های بدون اندوخته هستند، اکنون به مرحله بلوغ رسیده‌اند. تعهدات بازنشستگی وجود دارند درحالی که دارایی‌های جهت پرداخت آنها کنار گذاشته نشده است. این مسئله نه تنها باری بر بودجه جاری تحمیل می‌نماید، بلکه بودجه آینده را نیز از طریق ایجاد طوفانی از درآمدهای مورد نیاز جهت پرداخت تعهدات بازنشستگی دستخوش تغییر و تهدید می‌نماید.

۵- درس های آموخته شده

۳۲- اکثر اقداماتی که به دنبال بحران مالی آسیایی (سال ۱۹۹۷) صورت گرفت اکنون تکمیل شده اند و نخستین درس ها برای آموختن می توانند استخراج شوند. گزارشات تکمیلی این پروژه ها منبع اصلی اطلاعات محسوب می شوند. به علاوه، در بخش ارزیابی عملیات ADB دو مطالعه ارزیابی بر پروژه های اصلاحات انجام شده است. یکی از این مطالعات ۵ نمونه از مساعدت های فنی (TA) که بین ۱۹۹۷ و ۱۹۹۹ تصویب شده اند را ارزیابی می کند و دیگری وام برنامه اصلاحات را در قزاقستان مورد مطالعه قرار می دهد. این اقدامات با بهترین تجربیات بین المللی علی الخصوص تجارب بانک جهانی تکمیل گردیده اند.

الف) سیستم بازنشستگی پند لایه

۳۳- دخالت ADB در اصلاحات بازنشستگی تاکنون غالباً برای توسعه بازار سرمایه از طریق ارتقاء طرح های کاملاً اندوخته گذاری شده انجام گردیده است. بر اساس تجارب کسب شده طی بحران مالی آسیایی، زمانی که شکل گیری سرمایه داخلی وسیله ای برای ارتقای ثبات بازارهای مالی بود، حمایت ADB مربوط، هدفمند و به موقع بود. گرچه این رویکرد برخی

محدودیت های اصلی را دارا بود که در کادر ۲ تحت عنوان درس هایی از برنامه وام قزاقستان بیان شده است.

کادر ۲- درس هایی از برنامه وام قزاقستان

معرفی یک سیستم بازنشستگی با اندوخته در نبود سایر مکانیزم ها، از نقطه نظر تأمین سطح حداقلی از کفایت مزایا و درجه معقول توزیع درآمد از قشر نسبتاً مرفه به افراد کم توان، ممکن است بیمه اجتماعی بلند مدت و مؤثری برای جمعیت درحال کار فراهم نیاورد.

حرکت از یک سیستم بازنشستگی PAYG به یک سیستم اندوخته گذاری کامل یا اندوخته گذاری جزئی، دولت را از منابعی که بدان وسیله بتواند موضوعات اجتماعی را مد نظر قرار دهد محروم می کند و در این صورت تنها در صورتی که منابع اضافی بتواند تحصیل شود می تواند دنبال شوند تا هزینه انتقال را کم نماید.

موفقیت یک سیستم بازنشستگی اندوخته گذاری در تأمین درآمد جایگزین مناسب بستگی به ظرفیت بازار سرمایه در جذب ورودی وجوه سرمایه گذاری و ایجاد بازده برای مشارکت های صندوق دارد. در کشورهایی که بازارهای سرمایه نوظهورند، جریان ورودی سرمایه ممکن است از ظرفیت جذب بازارها پیشی گیرد و می تواند دارایی های سرمایه گذاری شده را در معرض ریسک های نامناسب قرار دهد.

منبع: ADB، ۲۰۰۳، گزارش حسابرسی عملکرد برنامه از برنامه اصلاحات بازنشستگی در قزاقستان- مانیل

۳۴- یک توافق عمومی وجود دارد که یک سیستم چندلایه با یک جزء ثابت اندوخته گذاری شده امنیت درآمد بیشتری نسبت به یک سیستم PAYG تنها ایجاد می نماید، چرا که سرمایه گذاریها را متنوع می کند، نرخ بازده بیشتری عاید می کند و ریسک های سیستماتیک و سیاسی بین بخش های عمومی و خصوصی پخش می شود.

۳۵- اگر چه، این که کشورها چگونه و چه وقت باید از یک سیستم PAYG به یک سیستم چند لایه با یک جزء اندوخته گذاری شده منتقل شوند، کمتر معین است. لیکن انتقال، موقتاً کسری مالی را افزایش می دهد، چون دولت باید به پرداخت مزایای بازنشستگی ادامه دهد به گونه ای که حق بیمه های اضافی برای پرداخت به سیستم با اندوخته گذاری مورد نیاز هستند. بنابراین، کشورها باید ابتدا مورد مشورت قرار گیرند تا تأمین مالی لازم را از طریق ایجاد رابطه منطقی بین مخارج و درآمدهای اصلاحات - شامل اصلاحات پارامتریک برای سیستم ها - پیش از وارد شدن به یک سیستم چند لایه به دست آورند. کشورهای دارای بدهی ضمنی بالا، ممکن است قادر به ادای بدهی اضافی برای شروع به کار سیستم های تأمین وجه شده نباشند.

۳۶- تمام کشورهای در حال توسعه عضو آمادگی لازم برای معرفی یک سیستم چند لایه را ندارند. کشورهای در حال توسعه عضو با سیستم های مالی سالم که درآمد سرانه نسبتاً بالایی دارند، سیاست های اقتصاد کلان معتبر دارند و جابجایی سرمایه در آن کشورها آزاد است، کاملاً برای آغاز یک سیستم چندلایه مناسب هستند؛ حتی زمانیکه سیستم مالی هنوز ناقص است. کشورهای در حال توسعه عضو با عدم تعادل دائمی اقتصاد کلان و سایر محدودیت ها مانند حاکمیت ضعیف، فضای کمی در اختیار سیستم های بازنشستگی اندوخته گذاری شده قرار می دهند.

۳۷- گرچه یک سیستم با اندوخته گذاری می تواند مستقل از دولت باشد، نسبت به حاکمیت ضعیف و فساد آسیب پذیر خواهد ماند. در نتیجه، قانونگذاری قوی و نظارت بر صندوق های بازنشستگی ، مدیران دارایی و سایر واسطه های مالی در صورتی که یک سیستم چند لایه بخواند مؤثر و محتاط عمل کند ضروری است.

۳۸- همانگونه که در مورد سنگاپور نشان داده شد، جنبه های مدیریت ریسک سیستم های چند لایه برای انجام اصلاحات مورد نیاز هستند. قانون گذاری در زمینه سرمایه گذاری ها بی نهایت اهمیت دارد. صندوق های بازنشستگی اغلب هنوز به سمت اوراق بهادار دولتی با نرخ بازده های پایین تمایل دارند و امکان متنوع سازی در سطح بین المللی که به پراکنده سازی ریسک می پردازد، یا بسیار محدود و یا غیر ممکن است.

۳۹- یک لایه اندوخته گذاری شده نیاز به طراحی با دقت بسیار بالا دارد تا بتواند برای اقتصاد سودمند باشد. اثرات غیرمستقیم ممکن است مثبت باشند، مثلاً هنگامی که یک صندوق از پس اندازهای بلند مدت ایجاد می شود و به طور مؤثر به پروژه هایی که موجب رشد اقتصادی می شوند، هدایت می شود یا زمانی که صندوق های بازنشستگی به نقدینگی بیشتر و عمیق تر در بازارهای سرمایه داخلی کمک می کنند. اگرچه، این اثرات غیرمستقیم می توانند منفی هم باشند، مانند زمانی که دولت ها از پس انداز ها برای افزایش مصارف دولتی افراطی استفاده می نمایند یا زمانی که نرخ های حق بیمه بالا به انگیزه های شرکت های کوچک برای ماندن در بخش غیر رسمی

ببفزایند. برنامه های بازنشستگی کارکنان دولت ممکن است شروع به شورا شدن سایر برنامه های اجتماعی بر علیه برنامه های بازنشستگی بنمایند به این صورت که ادعا کنند برنامه های بازنشستگی سهم فزاینده ای از درآمد های مالیاتی را می بلعند.

۴۰- بحران مالی آسیایی نیاز شبکه های تأمین اجتماعی به کاهش سختی های دوران بحران را افزایش داد. وجود یک عنصر تأمین وجه شده، در صورتی که به خوبی ساختار یافته باشد، باید اثر مثبتی بر روی پس انداز های ملی و رشد اقتصادی داشته باشد و تنها کافی نیست که حمایت درآمدی برای بخش وسیعی از جامعه فراهم گردد. اگر منابع بودجه ای در اختیار باشد، هر کشوری باید امکاناتی برای ایجاد امنیت و حمایت درآمد پایه برای فقرا داشته باشد مثلاً برای کارکنان بخش رسمی و غیر رسمی که با منابع ناکافی به پیری می رسند. برنامه های کاهش فقر باید به خوبی طراحی شوند تا هر گونه اثرات زیان بخش مانند ایجاد فرهنگ وابستگی و توسعه ساختارهای مشوق فساد و انحراف که رقابت را ضعیف می کند را حداقل نماید. سیستم های غیر رسمی نباید ویران شوند اما بیشتر از طریق سیاست های خانوادگی و انگیزه های مناسب مانند معافیت های مالیاتی حمایت شوند.

۴۱- اهمیت نقش فقرزدائی دولت یا توسعه اقتصادی افزایش خواهد یافت. چون احتمال فقر در سالمندی با رشد اقتصادی کاهش می یابد، تجمع ریسک ها در میان افراد به طور فزاینده ای مناسب می شود.

(ب) برنامه ریزی پروژه

۴۲- اصلاحات بازنشستگی یکی از متناقض ترین سیاست های دولتی است که هر دولتی با آن مواجه می گردد. تغییر در سیاست های بازنشستگی نهایتاً مزایای برخی افراد را به ضرر برخی دیگر افزایش می دهد. تغییر در مزایا در درون سیستم بازنشستگی می تواند به شدت بر رفاه سالمندان در زمان بازنشستگی آنها اثرگذار باشد. برای بسیاری از کسب و کار ها، اندازه حق بیمه های پرداختی به طرح های بازنشستگی، انگیزه ای برای پایین تر نشان دادن دستمزدها و استخدام کارکنان خارج از ترتیبات بازار کار رسمی محسوب می شود. برای دولت ها، مشارکت های بازنشستگی منبعی برای تأمین مالی است. در نتیجه اصلاحات بازنشستگی دولت ها را ملزم می نماید که سودهای رقابتی عملی و اجتماعی را تعدیل نمایند.

۴۳- با فرض چنین پیچیدگی های سیاسی، ایجاد یک اصلاحات موفق و توانگر نیاز به تلاش های بلند مدت دارد. بر اساس اقتصاد سیاسی، برای اصلاحات سه مرحله شناسایی شده است: ساختن تعهدات و توافقات، ایجاد ائتلاف و اجرا.

✓ فرایند اصلاحات با یک دوره آغازین مباحث آغاز می شود که ذی نفعان قادر به بیان دیدگاه های خود هستند. در این مرحله، نیاز به تأکید زیاد بر آموزش عمومی به سیاستگذاران و سایرین وجود دارد.

✓ در مرحله بعد، زمانیکه دولت بر مفهوم اصلاحات تصمیم گیری نمود، نیاز به شکل گیری یک ائتلاف برای

حمایت از اصلاحات به وجود خواهد آمد. در آن لحظه، به قهرمانی نیاز است که فرایند سیاسی را رهبری کند. کیفیت مفهوم از اهمیت بسزایی برخوردار است:

- باید بر پایه اطلاعات آزمون شده قرار داشته باشد،

- از تجارب سایر کشورها سود ببرد،

- پیش بینی های بلند مدت داشته باشد و

- به موضوعات اصلی مرتبط با جمعیت سیستم موجود پاسخگو باشد.

این مرحله از طریق انتشار مفهوم و تبدیل و تفسیر آن به یک پیشنهاد قانونی خاص پایان می یابد.

مهمترین مرحله، اجراست که با تصویب قانون آغاز می گردد.

۴۴- دخالت های پیشین، اهمیت اصلاحات سیاسی و نهادی و پیچیدگی آنها را مشخص نموده است. استراتژی ADB در مورد استفاده از مساعدت های فنی به عنوان ابزار مقدماتی برای کمک به کشورهای در حال توسعه عضو در آمادگی برای اصلاحات سیاسی به نظر مناسب می رسد. مساعدت فنی می تواند کمک مهمی به سیاست گذاران در درک بهتر موضوعاتی بنماید که توسط مدیران دنبال می شود و توصیه های پیش بینانه برای هدایت تصمیمات سیاسی فراهم نماید.

۳۴- توانمندی فعالیت های ADB در توسعه اصلاحات بازنشستگی تقریباً به طور کامل به تعهدات سیاسی دولت و تعهد

و قول موافق گروه های مختلف ذی نفع شامل بازنشستگان ، نمایندگان واحد تجاری و کارفرمایان بستگی دارد.

۴۵- بین آمادگی سیاسی و آمادگی مدیریتی کشش وجود دارد. تقریباً همیشه، مدیریت برای اجرای سیستم جدید آمادگی کافی ندارد. بهترین زمان برای تصمیم گیری در مورد قانون اصلاحات زمانی است که فرصت سیاسی ظهور می نماید و انتظارات از تعهدات مستمر به اندازه کافی بالاست. بهترین زمان برای شروع اجرا زمانی است که آمادگی مدیریتی به اندازه کافی پیشرفته است و انتظار می رود مشکلات قابل مدیریت باشند. در ادامه و در طی اجرای اصلاحات نیز برای اینکه تلاش ها مثرتر باشند، حمایت سیاسی مورد نیاز است.

۴۶- تجزیه و تحلیل جامع و مناسب وضعیت موجود، پیش از شکل دادن هر نوع فعالیت اصلاحات مورد نیاز است.

طراحی سیستم های بازنشستگی باید شرایط خاص کشور را منعکس نماید، مانند سطح توسعه یافتگی، روندهای جمعیتی، سیاست های اقتصاد کلان، زیرساخت ها، ظرفیت های نهادی و عمق و توان بازارهای مالی.

تحلیل مشروح موضوعات اصلاح بازنشستگی در مرحله طراحی می تواند به محدود کردن اهداف و گستره مساعدت های فنی به یک سطح عملی (تجربی) کمک نماید.

۴۷- در هنگام اجرا، موضوعات متعددی مطرح است. نهاد اجرایی باید با دقت انتخاب شود. اگر نهاد انتخابی احاطه لازم بر تمام موضوعات مساعدت فنی را نداشته باشد، هماهنگی اجرای مساعدت فنی مشکل می شود.

۴۸- برنامه های بازنشستگی خصوصی- اختیاری یک گام مناسب در توسعه بازار مالی ایجاد می نماید و اثرات اجتماعی محدودی دارد. اما طرح های بازنشستگی عمومی اجباری موضوعات کاهش فقر و پس انداز را در بر دارد و مستوجب ورودی هایی از هر دو دیدگاه مالی و اجتماعی است. تاکنون هیچ همکاری بین کارکنان بخش های مالی و اجتماعی ADB وجود نداشته است و بنابراین، باید مکانیزم هایی برای اطمینان یافتن از همکاری های بین نهادی در اصلاحات سیاسی طرح های بازنشستگی اجباری ایجاد شود.

۴۹- با فرض تعهدات و الزامات ADB به کاهش فقر، یک رویکرد تک بعدی به اصلاحات بازنشستگی (برای توسعه بیشتر بازار سرمایه بدون توجه به موضوعات سیاسی- اجتماعی) ناکافی است.

اصلاحات بازنشستگی باید به حد کفایت توجیهات سیاسی اجتماعی را مدنظر قرار دهد. حتی اگر اهداف اولیه اصلاحات مالی است.

۳. نتایج و پیشنهادات

الف) نیاز به اصلاحات بازنشستگی در آسیا و اقیانوسیه

۵۰- تاکنون ، ADB دخالت در اصلاحات را بر توسعه صندوق های بازنشستگی به عنوان ابزارهایی برای فعال نمودن پس اندازهای بلندمدت که در توسعه بازارهای سرمایه مدرن سودمند هستند متمرکز نموده بود. این نوع اقدامات بیشتر مناسب بحران مالی آسیایی بود که ثبات بخشیدن به بازارهای مالی ضروری بود. طی ۱۹۹۷-۱۹۹۹ ، ADB بطور فشرده در اصلاحاتی دخالت نمود که بر آغاز ثبات اقتصادی تمرکز نمود.

۵۱- اکنون، کشورهای در حال توسعه با چالش های نوینی مواجه اند، مانند نگهداری سیستم های بازنشستگی در وضعیت قابل استطاعت و تأمین پوشش های بازنشستگی مکفی برای همه. طرح های بازنشستگی عمومی موجود، بطور فزاینده ای غیر قابل تأمین می شوند که حوزه مالی دولت را محدود کرده و رشد و ثبات بلندمدت را تهدید می نماید. در همان زمان، پوشش های بازنشستگی محدود می مانند و اکثریت سالمندان را تحت حمایت خانواده آنها رها می نماید. با افزایش جابجایی و تحرک نیروی کار، این حمایت در حال کاهش است و افراد سالمند بیشتری را در وضعیت آسیب پذیر باقی می گذارد.

۵۲- تاکنون، اکثر کشورهای در حال توسعه در اصلاحات بازنشستگی وارد شده اند، اما هیچ یک به سیستم بازنشستگی ای

دست نیافته اند که بتواند با چالش های مسن شدن جمعیت و بلوغ طرح های بازنشستگی مقابله نماید. اصلاحات بازنشستگی در آسیا و اقیانوسیه از بقیه کشورهای جهان عقب مانده است.

(ب) رویکرد اصلاحات بازنشستگی پیشنهادی ADB

۵۳- ADB نقش و فرصت کمک به برنامه های بازنشستگی آسیا و اقیانوسیه را دارد. برای افزایش آگاهی در میان سیاستگذاران، ADB می تواند مساعدت های فنی منطقه ای تهیه نموده و سیستم های بازنشستگی فعلی را مرور نماید و چالش هایی که کشورهای در حال توسعه عضو با آنها مواجه اند را شناسایی نماید. تمرکز خاص بر کشورهای با درآمد متوسط است که در آنها عمق بازارهای مالی و وسعت پوشش بسیار مهم است.

۵۴- گزارشی که ADB در مورد اصلاحات بازنشستگی در کشورهای در حال توسعه عضو ارائه نمود، بحران مالی آسیایی را دنبال می نماید که پیشنهادهای در جهت توسعه بیشتر رویکرد اصلاحات بازنشستگی را در بر می گیرد.

گزارش، توصیه می کند که ADB باید پیش از بکارگیری هر نوآوری
دید در حمایت از اصلاحات بازنشستگی، ابتدا یک پاروپوب نهادی برای
اصلاحات بازنشستگی ایجاد نماید. این پاروپوب باید سه جنبه را در بر
داشته باشد:

☞ شرایط برای معرفی به موقع طرح های بازنشستگی اندوخته گذاری
شده تعیین نماید (شرایط قانونی و تنظیمی، پیش شرط های بازار
سرمایه و محدودیت های مالی که افزایش در تأمین مالی را در بر
می گیرد)؛

☞ اثر توزیعی را به مساب بیاورد. متی در صورت اصلاح بازنشستگی به
سمت یک طرح بازنشستگی اندوخته گذاری شده،

☞ اقدامات اصلاحات بازنشستگی را به روش مرمه ای معرفی نماید
که متناسب با زمینه ملی بوده و بر پایه پاروپوب نهادی بنا شده
است.

۵۵- عموماً، یک سیستم بازنشستگی چند لایه، با یک جزء
اندوخته گذاری شده ثابت مناسب ترین ساختار برای مقابله با
این چالش هاست. گرچه، این ساختار یک چارچوب تئوریک باقی
می گذارد که نیاز به تعدیل با شرایط بومی دارد. هدف اولیه یک
سیستم بازنشستگی، توزیع مزایای کافی و قابل تأمین با یک
روش قابل استطاعت است. پوشش های بازنشستگی باید برای
همه کافی باشد، به این صورت که درآمد هایی برای
هموار سازی مصرف برای اکثریت جمعیت فراهم نماید، به علاوه
برای کاهش فقر در میان شهروندان فقیر تدابیری بیاندیشد.
سیستم های بازنشستگی باید هم برای اشخاص و هم برای
دولت قابل دسترس باشند و نیازهای مبرم دیگر در آن دخالت

نداشته باشد یا پیامد های مالی غیر قابل دفاع نداشته باشد. سیستم های بازنشستگی باید توانگر باشند و از لحاظ مالی اکنون و در آینده مساعد باشند.

۵۶- تعدادی از شرایط آغازین مورد نیاز باید پیش از هر نوع اصلاحات به یک سیستم بازنشستگی چند لایه با یک جزء تأمین وجه شده مدنظر قرار گیرند تا این سیستم بتواند با موفقیت آغاز به کار نماید. سیاست های پولی و مالی باثبات برای یک سیستم چندلایه وضع شود تا به اهداف درآمد بازنشستگی بلندمدت نائل گردد. عدم تعادل بزرگ مالی اقتصاد کلان، نرخ تورم بالا و بار بدهی های اضافی موجب عدم اطمینان و بازار های مالی بی ثبات می گردند. نرخ تورم بالا می تواند افزایش قیمت ها را پیش تر از نتایج سرمایه گذاری ها جلو ببرد. کسری های مالی متوسط به ثبات اقتصادی کمک می کند. بدهی عمومی بالا می تواند دولت را از تأمین مالی کسری های مرتبط با انتقال به اصلاحات سیستم بازنشستگی عقب نگه دارد. کشورهایی که سهم زیادی از کمک های توسعه ای نسبت به درآمد ناخالص ملی دریافت می کنند، قادر به مستقل عمل کردن بدون منابع اعطایی (هدیه) نبوده و بطور مالی مستقل نیستند.

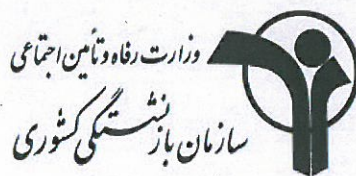
۵۷- سایر عوامل کلیدی ابتدایی تعهدات سیاسی به اصلاحات و ظرفیت نهادی برای مدیریت بازنشستگی می باشند. کشورهایی که یک سیستم اندوخته گذاری شده را افتتاح می نمایند، حداقل به تعدادی بانک ها و شرکت های بیمه ای با عملکرد خوب و بی عیب نیازمندند. به علاوه آنها باید متمایل به اصلاح بازار سرمایه بوده و پذیرای متخصصان و خبرگان خارجی

باشند. اصلاحات پارامتریک زمانی که شرایط ابتدایی بخش مالی و اقتصاد کلان در جای خود قرار ندارند، ترجیح دارد.

۵۸- به علاوه، شرایط خاص کشور باید در اصلاح بازنشستگی مدنظر قرار گیرد. همچنین سیستم بازنشستگی موجود و سایر برنامه های عمومی مرتبط باید در تعیین طراحی اصلاحات بازنشستگی آینده مدنظر گرفته شود. جنبه های تعیین کننده که باید مشاهده شوند، عبارتند از کثرت و گوناگونی طرح ها، هزینه های مالی، نرخ سود، تأثیر سیستم بر بازار کار و توسعه پوشش.

۵۹- تا کنون، ADB توجه کمی به توسعه پوشش و جنبه فقرزدایی مستمری ها نموده است. تنها یک بخش محدودی از جمعیت با پوشش های موجود حمایت شده اند. اکثر سالمندان آسیب پذیر هنوز خارج از پوشش بازنشستگی قرار دارند و کاملاً وابسته به حمایت خانواده های خود هستند. تهیه و توسعه چارچوب سیاسی و عملکرد طرح های جاری اولین گام ضروری است اما برای تأمین نیاز این افراد کافی نیست. اثرات مستقیم تر و واضح تری برای پوشش سالمندان و کارکنان بخش غیر رسمی مورد نیاز است. اهمیت این دخالت فقرزدایی به عنوان یک مسئولیت تنها با توسعه اقتصادی ممکن است افزایش یابد.

مشکلات اصلاح سیستم مستمری PAYG و نگرانی گذار به یک سیستم اندوخته گذاری از چالش های مهم دولت هاست که به ویژه در کشورهای که جمعیت بازنشسته در آنها رو به فزونی است از اهمیت بیشتری برخوردار است. اینک تغییر سیستم PAYG چه تاثیری بر انباشت سرمایه و پس انداز خصوصی دارد و در گذار به سیستم اندوخته گذاری مسائل مهم اقتصادی کدامند، موضوع مقاله هایی است که توسط اساتید بنام اقتصاد ، فیشر، بلانچارد و فلداشتاین تحریر گردیده است.



WWW.cspf.ir

info@cspf.ir

تهران: خیابان دکتر فاطمی - میدان جهاد - شماره ۵۵

تلفن : ۸۸۹۵۴۴۰۵ - ۰۲۱ (خط ۱۵)

تلفن گویا: ۸۸۹۶۸۴۳۰ - ۰۲۱ (خط ۴)