



اقتصاد سیاسی اصلاح سیستم مستمری

تهیه و تنظیم: مجتبی قاسمی

واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای

موسسه حسابرسی

صندوق بازنشستگی کشوری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

پیشگفتار

بسیاری از سیاست‌هایی که به لحاظ منطق اقتصادی مطلوب به نظر می‌رسند، به دلایل سیاسی هرگز به اجرا در نیامده‌اند. اختلاف موجود بین اقتصاد و سیاست، اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی را بر آن داشته است تا در مورد اقتصاد سیاسی به تفکر پردازند. اقتصاد سیاسی یک رشته علمی است که ترکیبی از علوم اقتصادی، سیاسی و حقوق می باشد. در این رشته به بررسی شرایط محیطی و نحوه اجرا و پیگیری یک سیاست اقتصادی پرداخته می‌شود. این رشته هم اکنون در بسیاری از دانشگاه‌های معتبر جهان از جمله هاروارد تدریس می‌گردد.

سیستم‌های مستمری در ایران که همگی از نوع DB-PAYG می‌باشند با بلوغ خود و یا حتی گذر از نقطه سر به سر با مشکلات فراوانی روبرو بوده و انتظار می‌رود که شدت و عمق این مشکلات نیز در سالهای آتی با افزایش همراه باشد. به نظر می‌رسد برای عبور از این بحران باید گذار به یک سیستم اندوخته گذاری را در دستور کار قرار داد. در این نگارش فرآیند سیاسی پیگیری و اجرای این گذار مورد بررسی قرار گرفته است. با شناخت مراحل گذار و چالش‌های موجود بر سر راه هر یک از این مراحل، انتظار می‌رود با کارایی بیشتری بتوان فرآیند گذار به یک سیستم اندوخته گذاری را دنبال کرد.

واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای

موسسه حسابرسی

صندوق بازنشستگی کشوری

دی ۱۳۸۸

چکیده

بسیاری از سیاست‌هایی که به لحاظ منطق اقتصادی مطلوب به نظر می‌رسند، به دلایل سیاسی هرگز به اجرا در نیامده‌اند. اختلاف موجود بین اقتصاد و سیاست، اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی را بر آن داشته است تا در مورد اقتصاد سیاسی اصلاحات به تفکر پردازند. تا کنون نیز در زمینه اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصاد کلان و سیاست‌های تجاری مطالعات شایان توجهی صورت گرفته است. در این مطالعات بر عواملی مانند اطلاعات ناقص^۱، ناسازگاری زمانی ترجیحات^۲، مسائل مرتبط با اعتبار سیاستگذار^۳ و گروه‌های ذینفع به عنوان موانعی مهم بر سر راه اصلاحات تاکید شده است. (Grindle & Thomas 1991, Nelson 1990,) (Rodrik 1994, Tommasi & Velasco 1995). این در حالیست که در مورد اقتصاد سیاسی اصلاحات بخشی^۴ مطالعات کمتری صورت گرفته است.

در این مقاله به بررسی اقتصاد سیاسی اصلاح سیستم مستمری پرداخته می‌شود. در این راستا تلاش می‌گردد تا ارتباط بین شرایط تصمیم‌گیری موجود در یک کشور و موفقیت احتمالی اصلاحات صورت گرفته و شکل نهایی آن تحلیل گشته و به شرح برخی از راهبردهای به کار گرفته شده توسط تصمیم‌سازان جهت غلبه بر موانع موجود در پیشبرد اصلاحات پرداخته شود.

¹ Imperfect Information

² Time Inconsistency of Preferences

³ Credibility

⁴ Sectoral Reform

فهرست مطالب

- ۱- مقدمه ----- ۱
- ۲- ضرورت اصلاح و گذار به سیستم اندوخته گذاری ----- ۲
- ۳- فرآیند سیاسی برای اصلاحات بخش اجتماعی ----- ۶
- ۱-۳- میراث‌های سیاستی ----- ۶
- ۲-۳- نهادهای سیاسی و بازیگران عرصه سیاستگذاری ----- ۹
- ۳-۳- سازمان‌های بین‌المللی و ایده‌های نو ----- ۱۳
- ۴- مراحل و بده- بستان‌ها در فرآیند سیاستگذاری ----- ۱۳
- ۱-۴- بده- بستان میان شوراهای مشاوره‌ای ----- ۱۷
- ۲-۴- بده- بستان‌های موجود در مراحل مختلف سیاستگذاری ----- ۱۸
- ۳-۴- جدول زمانی اصلاح سیستم مستمری در سه کشور منتخب ----- ۱۹
- ۵- تاثیرات رایزنیها ----- ۲۴
- ۶- اصلاح سیستم مستمری چگونه می‌تواند تحقق یابد؟ ----- ۲۵
- ۱-۶- سیاست‌هایی در ارتباط با نسل‌های مختلف ----- ۲۷
- ۲-۶- سیاست‌هایی در ارتباط با نهادها و سازمان‌های مختلف ----- ۳۲
- ۳-۶- سیاست‌های جبران خسارت ----- ۳۴
- ۷- اصلاح سیستم مستمری در ایران ----- ۴۱
- ۱-۷- فرآیند قانون‌شدن یک لایحه ----- ۴۲
- ۲-۷- سناریوی پیگیری لایحه اصلاح سیستم مستمری ----- ۴۳
- ۳-۷- نتیجه‌گیری و پیشنهادات ----- ۴۹
- منابع: ----- ۵۱

با افزایش امید به زندگی^۵ و طول عمر افراد، تعهدات سیستم‌های مستمری که از نوع DB-PAYG بودند، در بسیاری از کشورهای جهان افزایش یافته و آنها را با مشکلات اساسی روبرو کرد. در ابتدا سعی گردید با انجام اصلاحات پارامتریک^۶ مانند کاهش مزایای مستمری، افزایش کسور پرداختی و یا افزایش سن بازنشستگی این مشکل حل گردد. اما دامنه این بحران تا جایی پیش رفت که انجام اصلاحات پارامتریک نیز دیگر قادر به حل این بحران نبود. بنابراین بسیاری از کشورها اصلاح ساختاری سیستم مستمری و گذار به یک سیستم مستمری اندوخته‌گذاری^۷ را در دستور کار خود قرار دادند. مدلی که بسیاری از این کشورها در پیش گرفتند مدل چند لایه^۸ پیشنهاد شده توسط بانک جهانی بود. نکته قابل توجه در اینجا این است که شدت و سرعت اصلاحات صورت گرفته در این کشورها با یکدیگر متفاوت بوده است. در برخی از آنها اصلاح سیستم مستمری با شدت و سرعت بالایی صورت گرفته است، حال آنکه در برخی دیگر علاوه بر این که دامنه اصلاحات کمتر بوده، فرآیند اصلاحات نیز به کندی صورت گرفته است. سوال اساسی که از این مشاهده به ذهن می‌رسد این است که چه عواملی بر شدت و سرعت اصلاحات صورت گرفته در سیستم مستمری تاثیرگذار هستند؟ آیا عوامل نهادی و سیاسی می‌توانند بر میزان و سرعت فرآیند اصلاح تاثیرگذار باشند؟ در این صورت جهت این تاثیر چگونه خواهد بود؟ آیا سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی نیز بر فرآیند اصلاح سیستم مستمری تاثیر می‌گذارند؟

⁵ Life Expectancy

⁶ Parametric Reforms

⁷ Fully- Funded System

⁸ Multi- Pillar Model

در این نگارش با طراحی چهارچوبی در قالب اقتصاد سیاسی^۹ سعی خواهد شد که به سوالات مطرح شده در بالا پاسخ داده شود. از جمله کشورهای که دست به اصلاحات ساختاری در زمینه سیستم مستمری خود زده‌اند، کشورهای اروپای شرقی هستند که پیش از این عضو اتحاد جماهیر شوروی بودند. در مورد تجربیات این کشورها در این زمینه نیز توضیحاتی ارائه خواهد شد.

۲- ضرورت اصلاح و گذار به سیستم اندوخته‌گذاری

پس از جنگ جهانی دوم، سیستم مستمری در بسیاری از کشورهای جهان از جمله شوروهایی که عضو سابق اتحاد جماهیر شوروی بودند، از نوع DB-PAYG بود. در این سیستم مزایای پرداختی به بازنشستگان فعلی از محل کسور دریافتی از شاغلین فعلی تامین مالی می‌شود و در مقابل به شاغلین فعلی تضمین داده می‌شود که مزایای مستمری آنها نیز از نسل شاغل آتی تامین خواهد شد. همان‌طور که مشاهده می‌شود برقراری این سیستم مستلزم وجود یک ارتباط بین‌نسلی است. اغلب این سیستم‌ها نیز توسط دولت اداره می‌شود و در واقع دولت مسئول حفظ و اجرای این قرارداد اجتماعی^{۱۰} است. اما با افزایش متوسط طول عمر افراد، این سیستم‌ها در انجام تعهدات خود با مشکلات اساسی روبرو شدند. در کشورهای اروپای شرقی که فرآیند گذار از یک اقتصاد دستوری^{۱۱} به یک اقتصاد آزاد را نیز دنبال می‌کردند با افزایش بیکاری و افزایش اندازه اقتصاد سایه^{۱۲} در آنها، این مشکلات دو چندان گردید. سیاست تشویق بازنشستگی پیش از موعد در این کشورها برای کاهش بیکاری و جایگزین

⁹ Political Economy

¹⁰ Social Contract

¹¹ Command Economy

¹² Shadow Economy

نمودن نیروی کار جوان به جای نیروی کار پیر، بدهی ضمنی سیستم‌های مستمری^{۱۳} و نرخ وابستگی^{۱۴} سیستم را در این کشورها به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش داد.

در ابتدا سعی گردید با انجام اصلاحات پارامتریک مانند افزایش کسور پرداختی و یا کاهش مزایای مستمری، مشکلات سیستم تا حدودی مرتفع گردد. اما به دلیل درگیر بودن این کشورها در فرآیند گذار به اقتصاد آزاد، اولاً تأثیرات توزیعی کاهش مستمری‌ها قابل تحمل نبود، ثانیاً افزایش کسور پرداختی نیز اثرات تحریفی^{۱۵} زیادی را بر اقتصاد تحمیل می‌کرد. بنابراین بسیاری از این کشورها به پیشنهاد بانک جهانی اصلاح ساختاری^{۱۶} سیستم مستمری خود را در دستور کار خود قرار دادند (Orenstien^{۱۷}, 2000). این اصلاح ساختاری به صورت گذار به یک سیستم اندوخته‌گذاری بود که مزایای بازنشستگی افراد از محل پس‌انداز صورت گرفته توسط آنها در زمان پیش از بازنشستگی تامین مالی می‌شود. تخصیص و سرمایه‌گذاری این منابع نیز می‌تواند توسط بخش خصوصی صورت گیرد. مدل چند لایه پیشنهاد شده توسط بانک جهانی (۱۹۹۴) به صورت زیر بود:

۱. لایه اول یک لایه اجباری بوده که پرداخت‌های حمایتی را در بر گرفته و از محل مالیات‌های عمومی تامین مالی می‌شود.
۲. لایه دوم نیز یک لایه اجباری است که افراد برای تامین مالی مزایای مستمری خود باید پس‌انداز نمایند. مدیریت این منابع توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد.

¹³ Implicit pension Debt

¹⁴ Dependency Rate

¹⁵ Distortionary Effects

¹⁶ Structural Reform

¹⁷ orenstein عضو هیئت علمی دپارتمان علوم سیاسی و اقتصاد دانشگاه سیراکوس آمریکا می باشد.

۳. لایه سوم به صورت اختیاری بوده و مختص افرادی است که می‌خواهند پوشش‌های بیشتری را در زمان بازنشستگی خود داشته باشند. لایه اول در مدل بالا نسبت به سیستم‌های PAYG کنونی بیشتر جنبه توزیعی و حمایتی داشته و به دنبال برآوردن هدف باواریج^{۱۸} در سیستم‌های مستمری است. این هدف را می‌توان به صورت پرداخت سطح مشخصی از مزایا یا تضمین حداقل مستمری برآورده کرد. با توجه به حمایتی بودن این پرداخت‌ها، انتظار می‌رود که آنها از محل مالیات‌های عمومی تامین مالی شوند.

در لایه دوم افراد برای تامین مالی مزایای مستمری خود در زمان بازنشستگی، اقدام به پس‌انداز می‌کنند. به این نظام در واقع سیستم اندوخته‌گذاری با مشارکت تعریف شده^{۱۹} (DC-FF) گفته می‌شود که مزایای مستمری پرداختی تابعی از مشارکت افراد در دوران پیش از بازنشستگی و البته نرخ بازدهی این پس‌اندازها است و بانک جهانی بر این باور است که مدیریت این پس‌اندازها توسط بخش خصوصی و البته با نظارت بخش عمومی به دلیل وجود رقابت، بازدهی بالاتری را به همراه خواهد داشت. با وجود این شرایط انتظار می‌رود که سطح مزایای پرداختی در سیستم‌های اندوخته‌گذاری نسبت به سیستم PAYG از ثبات و پایداری بیشتری برخوردار باشد.

در لایه سوم که به صورت اختیاری می‌باشد افراد برای برخوردار شدن از پوشش بیشتر در زمان بازنشستگی اقدام به پس‌انداز بیشتر در این لایه می‌کنند. مدیریت این منابع نیز می‌تواند بر عهده صندوق‌های مستمری و یا شرکت‌های بیمه باشد.

^{۱۸} در سیستم‌های مستمری باواریجین، هدف برآوردن سطح حداقلی از مستمری برای تمام افراد است. این نوع سیستم‌های مستمری بیشتر جنبه حمایتی دارند.

^{۱۹} Defined Contribution Fully Funded

بسیاری از کشورهای جهان، به ویژه کشورهای اروپایی و آمریکای لاتین اجرای سیستم‌های چند لایه را در پیش گرفته‌اند. سیستم‌های چند لایه موجود بدون کمک و یا با کمک و دخالت بانک جهانی شکل گرفته‌اند که از ابعاد مختلفی دارای تفاوت‌های اساسی با یکدیگر هستند. شاید بتوان گفت که کلیدی‌ترین بعد تفاوت آنها در سهم نسبی بخش خصوصی و عمومی در مدیریت این سیستم‌ها است. به عنوان مثال در آمریکای لاتین، شیلی به طور کامل سیستم PAYG عمومی خود را کنار گذاشت حال آنکه اروگوئه سهم کمتری را به بخش خصوصی داد. علاوه بر این نگرانی‌های دیگری نیز وجود دارد. از جمله این که پس‌اندازهای اجباری در کجا صورت گیرد. به عنوان مثال در پرو سیستم اندوخته‌گذاری اجباری خصوصی و سیستم PAYG عمومی همزمان وجود داشته و افراد می‌توانند در هر یک از آنها که تمایل دارند مشارکت کنند. حال آنکه در بسیاری دیگر از کشورها تمام و یا گروه‌های خاصی از کارکنان الزاماً باید در سیستم اندوخته‌گذاری مشارکت داشته باشند. در پایان نیز در برخی از کشورها نگرانی زیادی در مورد لایه اول وجود دارد ولی در بعضی دیگر این نگرانی کمتر است. به عنوان مثال ایتالیا و سوئد به طور گسترده‌ای این لایه را در قالب سیستم PAYG حفظ کرده‌اند.

همان طور که مشاهده می‌گردد نوع اصلاحات صورت گرفته در کشورهای مختلف از جنبه‌های بسیاری دارای تفاوت‌های اساسی با یکدیگر است. سوال اساسی برای توضیح این پدیده این است که:

۱. چطور میراث‌های سیاست‌گذاری و ساختارهای نهادی بر نحوه اصلاح سیستم مستمری تأثیرگذار خواهد بود؟
۲. گروه‌های مختلف ذینفع چه تاثیری بر فرآیند اصلاح خواهند داشت؟

۳. تفاوت‌های موجود در فرآیندهای سیاسی در هر کشور چگونه بر

نتیجه شکل گرفته تاثیر خواهد گذاشت؟

در این بررسی با استفاده از یک مدل فرآیند اصلاح بخش اجتماعی به ترتیبی که خواهد آمد، فرضیه‌های مختلفی درباره نقش میراث‌های سیاستگذاری، عوامل نهادی- سیاسی و تاثیرات بین‌المللی بر اصلاح ساختاری سیستم مستمری مطرح خواهد شد.

۳- فرآیند سیاسی برای اصلاحات بخش اجتماعی

در این قسمت فرآیندهای سیاسی که بر اصلاحات بخش اجتماعی تاثیرگذار هستند، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱- میراث‌های سیاستی^{۲۰}

مدلی که در ادامه می‌آید چگونگی تاثیر ساختار دولت و میراث‌های سیاستی را بر شکل‌گیری اصلاحات اقتصادی نشان می‌دهد. این مدل در ابتدا توسط ویر^{۲۱} و اسکوپکل^{۲۲} برای بررسی استقبال دولت‌های مختلف از سیاستهای کینزی پس از دهه ۱۹۳۰ طراحی شده است.

مدل‌های پیشین بر این باور بودند که ریشه‌های گرایش به سیاستهای کینزی پس از دهه ۱۹۳۰ در کشورهای مختلف، ناشی از خواست گروههای اجتماعی یا ایده‌های جدید بوده است. ویر و اسکوپکل در مدل خود تصریح کردند که خود این عوامل نمی‌توانند گرایش‌های متفاوت در کشورهای مختلف به سیاستهای کینزی را توضیح دهند. آنها نشان دادند که میزان تغییرات سیاستی و پذیرش ایده‌های نو به شدت تحت تاثیر ساختارهای پیشین دولت و میراث‌های سیاستی است. در واقع تورش‌های

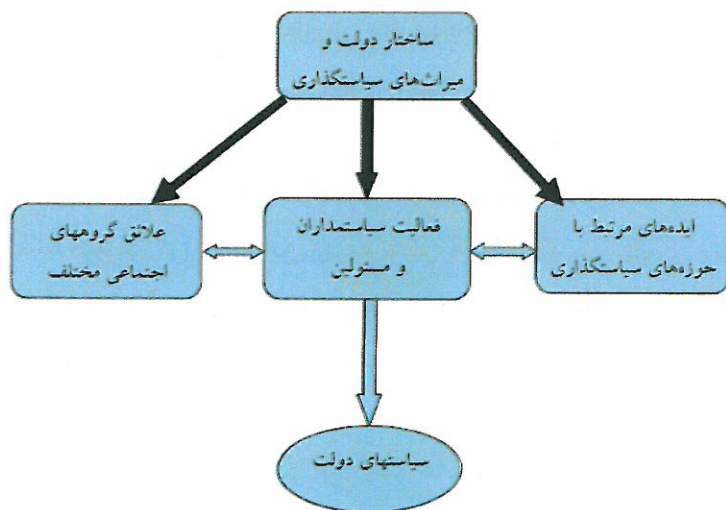
²⁰ Policy Legacies

²¹ Margaret Weir استاد علوم سیاسی و جامعه‌شناسی دانشگاه کالیفرنیا برکلی است.

²² Theda Skocpol استاد علوم سیاسی و جامعه‌شناسی دانشگاه هاروارد است.

سیاستی به یادگار مانده از قبل در کنار نهادها هستند که منجر به اتخاذ شکل خاصی از سیاستهای کینزی در کشورهای مختلف شده است. این مسئله را می‌توان به اصلاحات ساختاری صورت گرفته در بخش‌های اجتماعی از جمله اصلاح ساختاری سیستم مستمری نیز تعمیم داد. مطالعات صورت گرفته در این زمینه نشان داده‌اند که میراث‌های نهادی به جای مانده از دولت رفاه کمونیست²³ از مهم‌ترین عوامل تاثیرگذار بر سیاست‌های اجتماعی اعمال شده پس از فروپاشی شوروی در کشورهای اروپای شرقی بوده است که تاثیرات منفی زیادی نیز بر روند اصلاح ساختاری سیستم مستمری در این کشورها داشته است. ویر و اسکوپکل نشان دادند که سیاست‌های اجتماعی دولت پیامد فرآیند پیچیده و وابسته‌ای است که طی آن سیاست مداران حاضر در موقعیت‌هایی که توسط پیکره نهادی سیستم قبلی تعیین شده، به ایده‌های گسترش یافته در چهارچوب سیستم قبلی و نیز خواسته‌ها و انتظارات گروه‌های اجتماعی مختلف که خود نیز تحت تاثیر سیستم قبلی بوده و در چهارچوب آن نیز بیان می‌شوند، پاسخ می‌دهند. با توجه به وزن و اهمیت بالایی ساختارهای موجود دولت و میراث‌های سیاسی، انتظار می‌رود که حتی رادیکال‌ترین اصلاحات نیز تمایل دارند از کانال‌هایی عبور کنند که در تعارض با چهارچوب سیاستی قبلی نباشد. در شکل ۱ نحوه شکل‌گیری سیاست‌های دولت نشان داده شده است. همان‌طور که این شکل نشان می‌دهد ساختار دولت و میراث‌های سیاسی نقش بسزایی در نحوه شکل‌گیری سیاست‌های دولت دارا هستند.

²³ Communist Welfare State



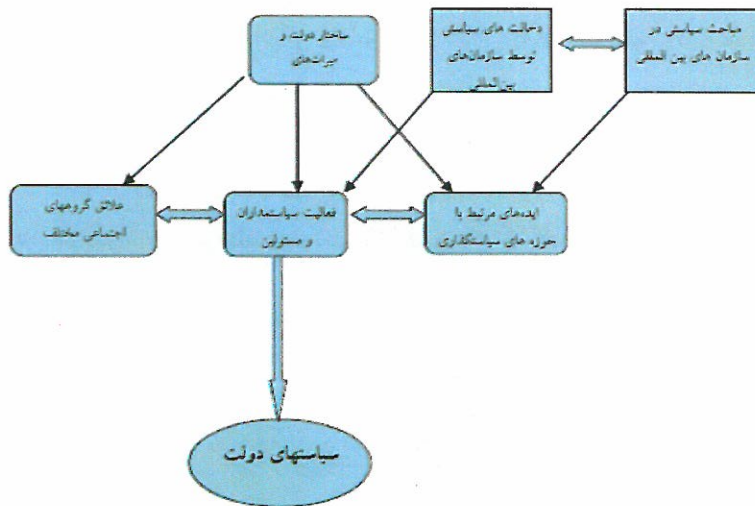
شکل ۱- مدل تأثیرات نهادی بر فرآیند سیاستگذاری

منبع: weir & Skocpol, ۱۹۸۵

طبق این مدل میراث‌های سیاستگذاری بر شکل و ساختار اصلاح بخش اجتماعی تأثیرگذار هستند. یکی از کلیدی‌ترین این میراث‌ها در حوزه اصلاح سیستم مستمری، اندازه آن و به ویژه میزان بدهی ضمنی سیستم مستمری است. بنابراین می‌توان فرضیه زیر را در این زمینه مطرح کرد:

فرضیه ۱: میراث‌های سیاستگذاری بر اصلاح سیستم مستمری تأثیرگذار هستند به ویژه:

- کشورهای با میزان بدهی ضمنی بالا در اصلاح سیستم مستمری خود سهم کمتری را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. به عبارت دیگر اصلاحات صورت گرفته در آنها ملایم‌تر خواهد بود.
- سایر اجزای اصلاح سیستم مستمری تحت تأثیر میراث‌های به جای مانده از سیستم‌های مستمری پیشین بنا خواهد شد.



شکل ۲- نحوه تاثیرگذاری سازمان های بین المللی بر فرآیند سیاستگذاری دولت

منبع: Orenstien, ۲۰۰۰

همان طور که شکل بالا نشان می دهد سازمان ها و نهادهای بین المللی از دو مکانیسم ایجاد ایده های نو و یا دخالت مستقیم، بر فرآیند سیاستگذاری دولت ها تاثیرگذار هستند.

۲-۳- نهادهای سیاسی و بازیگران عرصه سیاستگذاری

نهادهای سیاسی^{۲۴} نقش بسزایی در تعیین بازیگران فرآیند سیاستگذاری در یک عرصه مشخص را دارا هستند. آنها نه تنها سیاستگذاران مرتبط را در یک عرصه مشخص می کنند، بلکه به طور موثری زمینه را برای تحرک گروه های ذینفع نیز می توانند فراهم کنند. اما سوال اساسی که در اینجا مطرح می شود این است که کدام یک از نهادهای سیاسی از نقش مهمتری در شکل دهی و میانجگری در یک فرآیند سیاسی برخوردار هستند؟ یکی از رویکردهای جدید در تبیین تاثیرات سیستماتیک نهادهای سیاسی بر

²⁴ Political Institutions

فرآیند سیاستگذاری تمرکز بر تعداد بازیگران با قدرت و تو^{۲۵} در یک عرصه مشخص از سیاستگذاری است.

▪ بازیگران برخوردار از قدرت و تو:

این بازیگران در مرحله تصویب یک قانون و یا یک سیاست مشخص ظهور کرده و برخی از آنها نیز به طور بالقوه از قدرت نسبی بیشتری برخوردارند. به طور کلی می‌توان بازیگران برخوردار از قدرت و تو در عرصه سیاستگذاری را به سه دسته کلی تقسیم کرد:

▪ دسته اول بازیگرانی هستند که این حق مطابق قانون به آنها واگذار شده است.

▪ دسته دوم گروهی هستند که به واسطه اکثریت در مجلس و یا ائتلاف دولت از این حق برخوردار می‌شوند.

▪ گروه سوم بسته به حوزه سیاستگذاری و یا کشور مورد نظر متفاوت بوده و شامل گروه‌های ذینفعی است که از قدرت کافی جهت و تو کردن یک سیاست مشخص برخوردار هستند.

در این سیستم هر یک از بازیگران برخوردار از حق و تو در یک موقعیت مشخص را، یک بازیگر در نظر می‌گیرند. با در نظر گرفتن بازیگران برخوردار از حق و تو در فرآیند سیاستگذاری می‌توان انتظار داشت که هر چه تعداد این بازیگران بیشتر و اختلاف نظر بین آنها نیز بیشتر باشد، فرآیند سیاستگذاری موجود از ثبات بیشتری برخوردار بوده و تغییرات کمتری در آن امکانپذیر باشد. در حوزه تامین اجتماعی و به ویژه اصلاح سیستم مستمری می‌توان به طور خاص فرضیه زیر را بیان کرد:

²⁵ Veto Actors

فرضیه ۲: هر چه تعداد بازیگران برخوردار از حق وتو در زمینه اصلاح سیستم مستمری کمتر و اختلاف نظر بین آنها نیز کمتر باشد، فرصت تغییرات گسترده‌تری در مقیاس و اندازه سیستم PAYG فراهم خواهد بود.

■ بازیگران در عرصه پیشنهادات سیاستگذاری^{۲۶}:

بسیاری از بازیگران برخوردار از حق وتو که در بالا اشاره گردید ممکن است از ترجیحات سیاستی^{۲۷} ثابتی برخوردار نبوده و در طول فرآیند سیاستگذاری و یا بررسی یک سیاست مشخص با اندیشه و بررسی بیشتر گزینه‌های مختلف ترجیحات آنها دچار تحول گردد. بخش مهمی از این خوراک اندیشه‌ای برای بازیگران برخوردار از حق وتو، توسط بازیگران عرصه پیشنهاد فراهم می‌شود. این بازیگران عمدتاً تأثیری مستقل و جداگانه بر فرآیند سیاستگذاری خواهند داشت. بازیگران عرصه پیشنهاد اغلب افراد متخصص و اندیشمند در حوزه کاری خود هستند. در حوزه‌هایی که سیاستگذاری از پیچیدگی بیشتری برخوردار است، میزان اتکاء بازیگران برخوردار از حق وتو که ممکن است تخصص کافی در آن زمینه را نداشته باشند بر بازیگران عرصه پیشنهاد به مراتب بیش از پیش خواهد بود. در حالی که بازیگران برخوردار از حق وتو، این قدرت را از موقعیت‌های نهادی یا سیاسی خود به دست می‌آورند، بازیگران عرصه پیشنهاد نقشی اساسی و حساس در خلق ایده‌های نو، پیشنهادات و تعیین پیامدهای ممکن یک سیاست مشخص خواهند داشت. البته ممکن است برخی از بازیگران عرصه پیشنهاد از حق وتو نیز برخوردار باشند که مسلماً این امر قدرت آنها را در فرآیند سیاستگذاری بیش از پیش شدت خواهد بخشید. به این ترتیب با

²⁶ Proposal Actors

²⁷ Policy preferences

در نظر گرفتن بازیگران عرصه پیشنهاد و بازیگران برخوردار از حق وتو می‌توان فرضیه زیر را مطرح نمود:

فرضیه ۳: هر چه تعداد بازیگران برخوردار از حق وتو و بازیگران عرصه پیشنهادات کمتر و اختلاف نظر بین آنها نیز کمتر باشد، به عبارت دیگر هر چه توافق بیشتری بین بازیگران این عرصه‌ها وجود داشته باشد، فرصت تغییر در اندازه و قلمرو سیستم مستمری PAYG بیشتر خواهد بود.

■ گروه‌های ذینفع:

در یک دسته‌بندی می‌توان گروه‌های ذینفع را به دو گروه کلی تقسیم نمود: گروه‌های ذینفع که مستقل از دولت هستند و گروه‌های ذینفعی که در بدنه دولت قرار دارند. این گروه‌ها می‌توانند در قالب بازیگران برخوردار از حق وتو و یا بازیگران عرصه پیشنهاد و یا هر دوی این مورد، بر فرآیند سیاستگذاری تاثیر بگذارند. معمولاً گروه‌های ذینفع در مورد شمای کلی تغییرات پیش رو نگرانی چندانی نداشته و غالباً به برخی از جنبه‌های اصلاح توجه بیشتری دارند که در ارتباط با منافع آنهاست. بدون در نظر گرفتن اهداف گروه‌های ذینفع، آنها معمولاً با توجه به ساختار نهادهای سیاسی در پیگیری منافع خود با محدودیت روبرو هستند که ممکن است آنها را به هدف خود نزدیک و یا از آن دور نماید. به عنوان مثال گروهی که روابط نزدیکی با حزب اکثریت مجلس دارد، از این کانال شانس بیشتری برای تاثیرگذاری بر فرآیند سیاستگذاری برخوردار است. با توجه به این موارد می‌توان فرضیه زیر را مطرح کرد:

فرضیه ۴: تاثیر گروههای ذینفع بر فرآیند سیاستگذاری به ارتباط و یا اختلاف نظر آنها با گروههای دارای قدرت وتو و یا گروههای صاحب پیشنهاد بستگی دارد. در واقع گروههای ذینفع می توانند با اعمال فشار بر گروههای دارای قدرت وتو و یا اعمال قدرت وتو و یا پیشنهاد توسط خودشان بر فرآیند سیاستگذاری تاثیر بگذارند.

۳-۳- سازمان های بین المللی و ایده های نو

در حالی که تنها بازیگران داخلی از قدرت وتو در مورد اصلاح سیستم مستمری برخوردارند، سازمان های بین المللی^{۲۸} مانند بانک جهانی^{۲۹} از طریق ایجاد و انتشار ایده های مربوط به اصلاح، در نقش بازیگران عرصه پیشنهاد ظاهر خواهند شد. این نقش به ویژه در کشورهای در حال توسعه پررنگتر و غیرقابل انکار می باشد که طبق شکل ۲ دو کانال برای این تاثیرگذاری قابل تصور است.

فرآیند اصلاح اقتصادی را نمی توان یک فرآیند ایستا در نظر گرفت. این فرآیند در طول زمان اتفاق می افتد و شامل مراحل است که در بخش بعدی به آنها پرداخته خواهد شد.

۴- مراحل و بده-بستان ها^{۳۰} در فرآیند سیاستگذاری

فرآیند اصلاح سیستم مستمری را می توان به سه بخش تقسیم کرد:

- الزام و تعهد
- اتحاد و ائتلاف
- اجرا

²⁸ International Organization

²⁹ World Bank

³⁰ Trade off

رایزنی‌های صورت گرفته در هر مرحله با توجه به اهداف خاصی صورت گرفته و توسط بازیگرانی خاص در مجامع مشورتی مختلف صورت می‌گیرد.

■ الزام و تعهد و طراحی زیربنای اصلاح^{۳۱}:

فرآیند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در مورد اصلاح سیستم مستمری با طیفی از بازیگران مختلف با علائق متمایز آغاز شده که در مجموع در مرحله اول به دنبال بررسی الزام و ضرورت این اصلاح هستند. در این مرحله بازیگران اصلی عبارتند از: نهادهای دولتی و مشاوران آنها که می‌توانند از سازمان‌های بین‌المللی نیز باشند، افرادی که به صورت نهادی دارای قدرت و تو هستند، گروه‌های سیاسی و البته در برخی از موارد نیز گروه‌های اجتماعی ذینفع. ارائه پیشنهاداتی مبنی بر اصلاح سیستم مستمری توسط مسئولین دولتی را می‌توان آغازی برای این مرحله تلقی نمود. اغلب طیف متنوعی از مسئولین دولتی و مشاوران آنها، پیشنهادات ساختاری متفاوتی را برای اصلاح سیستم مستمری در این مرحله ارائه می‌کنند. فاصله میان این پیشنهادات ممکن است زیاد باشد. اما آنچه که در مورد کشورهای جدا شده از اتحاد جماهیر شوروی سابق اتفاق افتاد، نزدیکی این پیشنهادات بود که از آن به عنوان عقلانی کردن^{۳۲} سیستم مستمری موجود و یا اصلاح ساختاری یاد می‌کردند. هدف اصلی طرفداران اصلاحات در این مرحله متقاعد کردن بازیگران اصلی در عرصه قانون و پیشنهاد به حمایت از طرح اصلاحات است که به دنبال آن دولت نیز یک طرح مشخص و واحد را برای اجرا در این زمینه در کابینه خود دنبال خواهد کرد. البته شایان ذکر است که رسیدن به چنین نقطه‌ای مشتمل بر چانه‌زنی‌های گسترده، بحث‌ها و مذاکرات طولانی بوده و ممکن است در جریان آن میان علائق عمومی و علائق گروه‌هایی خاص تعارضاتی نیز پیش

³¹ Commitment - Building

³² Rationalization

آید. تصمیمات اساسی و ساختاری در مورد ماهیت اصلاح در این مرحله صورت خواهد گرفت. در بسیاری از موارد علائم هشدار لازم به دولت جهت التزام به اصلاح سیستم مستمری از سوی کارگروه خاصی که در این زمینه تشکیل شده است صورت می‌گیرد. ایجاد این چنین کارگروه‌های ویژه‌ای که عمدتاً به دنبال توسعه و ترویج نوع خاصی از اصلاح سیستم مستمری هستند را می‌توان نقطه اوج مرحله التزام نامید.

▪ اتحاد و توافق^{۳۳}:

پس از ایجاد زیر بنای التزام دولت به اصلاح سیستم مستمری و گذار از این مرحله، مرحله دوم که ایجاد توافق بین بازیگران مهم عرصه سیاستگذاری است، آغاز می‌شود. التزام دولت به اصلاح سیستم مستمری عمدتاً کافی نبوده و باید از طریق مکانیسم قانونگذاری تضمین کافی در این زمینه نیز داده شود. در اکثر موارد این بدان معناست که لایحه پیشنهاد اصلاح سیستم مستمری باید اکثریت آراء را در مجلس به دست آورد. در واقع نحوه تعامل مجلس با دولت نکته کلیدی در گذار از این مرحله به حساب می‌آید.

از آنجائیکه سیستم‌های مستمری به مشارکت و اعتماد عموم افراد جامعه وابسته هستند، نمی‌توان گروه‌های ذینفع را لحاظ نکرد. برخی از این گروه‌های ذینفع ممکن است از قدرت و تو برخوردار باشند. برخی دیگر نیز ممکن است در نقش بازیگران عرصه پیشنهادات ظاهر شده باشند و گروهی نیز ممکن است به طور بالقوه منابعی برای تحرک بر علیه اصلاحات ساختاری باشند. به هر حال گروه‌های ذینفع در این مرحله می‌توانند از نقش بسزایی برخوردار باشند. توفیق اصلاحات مستمری در گرو اجابت خواسته گروه‌های مختلف است و بنابراین تحرکات بر علیه اصلاح سیستم

³³ Coalition - Building

را می‌توان تهدیدی خطرناک تلقی نمود. از این رو اطلاع رسانی عمومی در مورد سیستم مستمری جدید و نحوه مشارکت و انتفاع در آن نقش بسزایی در جلب حمایت عمومی از اصلاحات خواهد داشت. به طور کلی اهدافی که در ایجاد زیربنای توافق دنبال می‌گردد به شرح زیر می‌باشند:

- تصویب لایحه پیشنهاد اصلاح سیستم مستمری در مجلس.
- جلب حمایت عمومی و گروه‌های ذینفع سازمان یافته از اصلاحات برای جلوگیری از اصطکاکات احتمالی در روند اصلاح سیستم مستمری.

■ مرحله اجرا^{۳۴}:

به طور معمول اجرا را مرحله‌ای از سیاستگذاری در نظر نمی‌گیرند. اما اهمیت آن به قدری است که نمی‌توان آن را از فرآیند سیاستگذاری کنار گذاشت. ممکن است مسائل زیادی در مراحل ابتدایی اجرا پیش آید که در مرحله قانونگذاری مورد غفلت واقع شده باشند و باید با تنظیمات بیشتر و یا حتی قانونگذاری برطرف گردند. رایزنی‌های^{۳۵} صورت گرفته در این مرحله بر نقش سازمان‌های درگیر در اجرای اصلاح و البته گروه‌هایی که با اجرای برخی از جنبه‌های اصلاح صورت گرفته آزرده خواهند شد، تاکید ویژه‌ای دارد. عموماً مرحله اجرا خود می‌تواند موج تازه‌ای از ورود بازیگران جدید را به همراه داشته باشد که ممکن است منجر به تغییرات و اصلاحاتی در مرحله اجرا گردد. انتظار می‌رود که رایزنی‌ها و تغییرات به ویژه در سالهای آغازین مرحله اجرا از شدت بیشتری نیز برخوردار باشند.

³⁴ Implementation

³⁵ Deleberation

۴-۱- بده - بستان میان شوراهای مشاوره‌ای^{۳۶}

رایزنی و مشاوره میان بازیگران فرآیند سیاست اجتماعی معمولاً بین سه گروه متمایز صورت می‌گیرد که ساختار نهادی^{۳۷} هر یک از آنها بر روند مذاکرات تاثیرگذار خواهد بود. این سه گروه عبارتند از:

- بدنه دولت که شامل کل کابینه دولت، کمیته‌های اقتصادی دولت و یا کار گروه ویژه اصلاح سیستم مستمری می‌باشد.
- بدنه مجلس که شامل کمیته‌های تخصصی مجلس و احزاب مختلف می‌باشد.

- بدنه مشاوران که علاوه بر قرار گرفتن در هر یک از بدنه‌های دولت و مجلس، می‌توانند در نهادهای غیردولتی^{۳۸} نیز جای گیرند.

ذکر این نکته حائز اهمیت است که تمام بازیگران عرصه اصلاح سیستم مستمری (نهادهای دولتی، گروه‌های سیاسی و سازمان های تجاری و اجتماعی) ممکن است در گروه‌های مشاوره‌ای مختلفی درگیر باشند و برخی از آنها نیز نسبت به دیگران از امتیاز ویژه‌ای برخوردار باشند. به عنوان مثال ممکن است اندیشه موجود در مجلس به دنبال افزایش قدرت گروه خاصی باشد، اما رایزنی‌های صورت گرفته در دولت به دنبال نگرانی‌های خود در مورد برخی از وزارتخانه‌های کلیدی باشد. مشاوران در بخش‌های خارج از دولت نیز به دنبال منافع گروه‌های اجتماعی خاصی می‌باشند. سازمان‌های بین المللی مانند بانک جهانی نیز معمولاً در فرآیند رایزنی‌ها و مشاوره بیشترین تاثیر را بر بدنه دولت خواهد داشت. در مورد تعامل سه گروه یاد شده در بالا در زمینه مشاوره و رایزنی‌های مربوط به اصلاح سیستم مستمری می‌توان فرضیه زیر را مطرح نمود:

³⁶ deliberative forums

³⁷ Institutional Structure

³⁸ Non state institutions

فرضیه ۶: در فرآیند مشاوره و رایزنی در مورد اصلاح سیستم مستمری بین انجمن های مشاور بده - بستان هایی وجود خواهد داشت. به ویژه:

- انتخاب یک انجمن مشاوره ای خاص به طور سیستماتیک بر نتایج حاصل از اصلاحات تاثیر خواهد داشت زیرا انجمن های خاص ممکن است به دنبال افزایش قدرت گروه های خاصی باشند.
- کنار گذاشتن برخی از بازیگران از یک انجمن مشاوره ای اغلب موجبات فعالیت بیشتر آنها را در انجمن های دیگر فراهم خواهد نمود.

۴-۲- بده - بستان های موجود در مراحل مختلف سیاستگذاری

علاوه بر بده - بستان های موجود میان شورا های مشاوره ای، مراحل مختلف سیاستگذاری نیز بر یکدیگر تاثیر گذاشته و توسعه یک فاز دارای بازتاب بر موفقیت در مراحل بعدی خواهد بود. به ویژه کنار گذاشتن برخی از بازیگران عرصه پیشنهاد و دارای قدرت در مرحله اول (مرحله رایزنی و تعامل اندیشه ای) موجبات حساسیت و فعالیت بیشتر آنها را در مراحل بعدی فراهم خواهد کرد. در واقع با کنار گذاردن برخی از بازیگران عرصه سیاستگذاری در مرحله اول انتظار می رود که اصلاح پیشنهاد شده رادیکال تر گردد. (به دلیل نبود دیدگاه های مختلف). اگر چه بازیگران کنار گذاشته شده، در مراحل بعدی (مرحله توافق و اجرا) از انگیزه بیشتری برای تحرک بر علیه اصلاح پیشنهاد شده برخوردار بوده و بسته به قدرت آنها ممکن است قادر باشند پیشنهاد صورت گرفته را ملغی کرده و یا با تاخیر مواجه کنند و یا اقدام به گرفتن امتیازات ویژه کنند. در نظر گرفتن بازیگران مختلف در عرصه سیاستگذاری در مراحل اولیه، منجر به کاهش

تحرکات ضد اصلاحی³⁹ خواهد گردید اما در عین حال فرآیند اصلاح آهسته‌تر شده و باشدت کمتری پیش خواهد رفت. با توجه به ارتباط مراحل سه‌گانه سیاستگذاری با یکدیگر و میزان و نحوه مشارکت بازیگران مختلف در آنها، می‌توان فرضیه زیر را مطرح کرد:

فرضیه ۷: بین مراحل مختلف سیاستگذاری برای اصلاح سیستم مستمری بده - بستان وجود خواهد داشت. به ویژه:

- هر چه تعداد بازیگران دارای قدرت و تو و قدرت پیشنهاد در مرحله التزام برای طراحی سیستم مستمری جدید کمتر باشد، اصلاح پیشنهاد شده سریعتر و رادیکال‌تر خواهد بود.
- کنار گذاشتن برخی از بازیگران در مرحله التزام، به طور موثری آنها را بر علیه اصلاح پیشنهاد شده در مراحل بعدی فعال خواهد کرد.
- در بر گرفتن تمام بازیگران در مرحله طراحی اساسی سیستم مستمری جدید، خطرات بالقوه بر علیه اصلاح پیشنهادی را کاهش خواهد داد. اگر چه کاهش این خطرات بالقوه به هزینه طولانی‌تر شدن مرحله رایزنی شده و نهایتاً به اصلاح ملایم‌تر سیستم موجود خواهد انجامید.

۴-۳- جدول زمانی اصلاح سیستم مستمری در سه کشور منتخب

در جدول زیر بازه زمانی برای مراحل مختلف سیاستگذاری برای اصلاح سیستم مستمری در سه کشور قزاقستان، مجارستان و لهستان آمده است. متغیر زمان را می‌توان به عنوان نمادی از تنوع فکری بازیگران دارای قدرت و تو تلقی نمود که به نوعی هزینه‌های اصلاح را نیز نشان می‌دهد.

³⁹ Anti-reform Mobilization

جدول ۱- مدت زمان صرف شده در مراحل مختلف اصلاح سیستم

مستمری در کشورهای منتخب

واحد: ماه

مراحل سیاستگذاری	قزاقستان	مجارستان	لهستان
مرحله التزام و پیشنهاد	۰	۱۰	۱۶
مرحله ایجاد توافق	۷	۱۵	۳۲
فرآیند قبل از اجرا	۷	۲۵	۴۸

منبع: Orenstien, 2000

همان طور که مشاهده می‌شود زمان صرف شده در مراحل اولیه اصلاح سیستم مستمری در سه کشور فوق الذکر متفاوت می‌باشد. در ادامه به تفکیک در مورد این تفاوت‌های زمانی در کشورهای بالا بحث خواهد شد.

▪ مرحله التزام و پیشنهاد طرح اصلاح:

در این مرحله علاوه بر التزام دولت به پیگیری اصلاح سیستم مستمری، طرح مربوط به اصلاح نیز باید مشخص گردد. طبق جدول ۱ این بازه از زمانی ناچیز در قزاقستان تا یک بازه زمانی ۱۶ ماهه در لهستان توزیع شده است. توفیق قزاقستان در این مرحله به علت تعداد کم بازیگران دارای قدرت و تو بوده است که مانع از بحث‌های گسترده در این زمینه شده است. ضمن این که در قزاقستان یک کمیسیون خاص دولتی تحت نظارت مستقیم نخست وزیر و موافقت کامل رئیس جمهور تاسیس گردید که وظیفه طراحی اصلاح سیستم مستمری را بر عهده داشت که این امر نیز به فرآیند مزبور در این مرحله سرعت بخشید.

گذار از این مرحله در کشورهای لهستان و مجارستان نسبتاً با سرعت کمتری صورت گرفت. این امر به علت کثرت بازیگران دارای قدرت و تو و

عرصه پیشنهادات در این کشورها بوده است. به عنوان مثال در مجارستان تصمیمات مربوط به اصلاح سیستم مستمری در سه گروه مجزا بررسی می‌شد: یک گروه کاری در وزارت دارایی با مشاوره بانک جهانی، یک گروه از کارشناسان وزارت رفاه با کمک مشاوران آلمانی و صندوق بیمه مستمری، یک نهاد شبه دولتی مستقل که تحت نظارت اتحادیه‌های تجاری و موسسات بازرگانی فعالیت می‌کرد.

در لهستان توافق در مورد یک پیشنهاد اصلاح بیش از ۱۶ ماه به طول کشید. علت این امر اختلاف میان وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت دارایی در مورد طرح و اهداف اصلاح بود. وزارت کار با طرحی موافق بود که در آن رکن اول^{۴۰} گسترده‌تر بود. حال آنکه در طرح وزارت دارایی رکن دوم^{۴۱} گسترده‌تر بود. به هر حال این نبود توافق منجر به طولانی شدن این مرحله گردید. سرانجام با تغییر نخست وزیر و جابجایی وزیر کار، وزارت کار نیز از طرح وزارت دارایی حمایت کرده و پیشنهاد سیستم چند لایه مورد توافق قرار گرفت. پس از آن نیز دولت با ایجاد یک کار گروه ویژه برای اصلاح تامین اجتماعی با سرپرستی وزیر کار جدید سرعت بیشتری به روند اصلاحات در این زمینه بخشید.

همان طور که مشاهده می‌شود نهادهای سیاسی در لهستان و مجارستان طیف گسترده‌تری از بازیگران دارای قدرت وتو و پیشنهاد را ایجاد کرده بود که در نهایت نیز منجر به طولانی‌تر شدن مرحله پیشنهاد و توافق در این کشورها شد. در واقع ساختار سیاسی در مجارستان و لهستان به گونه‌ای است که تصمیمات دولت مستلزم رای اکثریت کابینه دولت است. وزرای موجود در کابینه نیز که از طیف‌های مختلف سیاسی می‌باشند دارای حق وتو هستند. حال آنکه در قزاقستان قدرت سیاسی در نهاد ریاست جمهوری

⁴⁰ First Pillar

⁴¹ Second Pillar

تمرکز بیشتری داشته و طبیعتاً وزرای کابینه از قدرت کمتری برای پیشنهاد و یا وتو برخوردار هستند. سازمان اجتماعی شهری در قزاقستان نیز زمینه کمتری برای ابراز مخالفت با دولت در این زمینه برخوردار بودند و با توجه به محرمانه بودن طرح اصلاح سیستم مستمری، حتی بسیاری از آنها از پیشنهاد اصلاح مستمری تا پس از نهایی شدن آن توسط دولت بی اطلاع بودند. کنترل‌های شدید اطلاعاتی در مورد طرح اصلاح سیستم مستمری در قزاقستان زمینه کمتری را برای بحث در این باره در خارج و داخل از بدنه دولت فراهم کرد. ضمن این که تشکیل کار گروه ویژه اصلاح سیستم مستمری در قزاقستان، با جمع کردن تمام گروه‌های مختلف به دور میز مذاکره، پتانسیل گروه‌های فردی را برای پیگیری جداگانه طرح‌های خود از میان برد. در مورد مجارستان و لهستان عدم تشکیل زود هنگام کار گروه ویژه در این زمینه و البته کثرت بازیگران دارای قدرت وتو و پیشنهاد بن بست‌های درونی را به همراه داشت که برون رفت از این بن بست‌ها و رسیدن به یک طرح مشخص را طولانی‌تر کرد.

■ مرحله ایجاد توافق:

بنا به دلایل مشابهی که در بالا ذکر شد، مرحله رسیدن به توافق نیز در قزاقستان به طور نسبی از دو کشور دیگر کمتر بوده است. در واقع ساختار سیاسی قزاقستان به گونه‌ای طراحی شده است که در موارد خاص و اضطراری اختیارات ویژه‌ای را به رئیس جمهور برای پیشبرد برنامه‌های خود داده است. رئیس جمهور قزاقستان با استفاده از این اختیارات توانست طرح پیشنهادی خود را با سرعت نسبتاً بالایی پیش برده و پس از ۷ ماه رایزنی در کمیسیون ویژه اصلاح سیستم مستمری در دولت، طرح پیشنهادی دولت در این زمینه به صورت قانون درآمد. البته در طول این ۷ ماه مذاکرات صورت گرفته با مجلس و نهادهای خارج از دولت تغییرات جزئی را در طرح به همراه داشت.

در مجارستان گذار از این مرحله در حدود ۱۵ ماه به طول انجامید. بیش از یک سال از این مدت زمان صرف انجام مذاکرات با گروه‌های مختلف اجتماعی و نهادی در مورد طرح پیشنهادی دولت در این زمینه بود که البته با تغییراتی در طرح اولیه نیز همراه بود. پس از رایزنی با گروه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی که در طیف گسترده‌تری از قدرت و توو پیشنهاد توزیع شده بودند، طرح پیشنهادی به مجلس رفت و با توجه به این که اکثریت مجلس با دولت همراه بود، گذار از مجلس و قانون شدن طرح مزبور کمتر از ۳ ماه به طول انجامید.

در لهستان گذار از این مرحله در حدود ۳۲ ماه به طول انجامید. این مسئله عمدتاً از دو مورد ناشی می‌گردید. اول مخالفت‌های درونی در بدنه دولت در مورد ابعاد اصلاحات و پس از آن نیز مخالفت‌های مجلس با دولت. در واقع این عدم توافق‌ها علاوه بر طولانی‌تر کردن فرآیند گذار از این مرحله، موجبات محافظه‌کاری بیشتر را در مورد طرح فراهم گردانید. در واقع طیف گسترده بازیگران عرصه پیشنهاد و بازیگران دارای قدرت و توو که با انتخابات ترکیب آنها نیز دگرگون گردید موجبات طولانی شدن گذار از این مرحله را فراهم گردانید.

▪ مرحله اجرای طرح:

معمولاً بسیاری از تنظیمات و مقررات قانونی با مشکلاتی که در مرحله اجرا ظهور می‌کنند شکل می‌گیرند. در مورد اصلاح سیستم مستمری نیز در هر سه کشور فوق‌الذکر پس از موافقت با کلیات طرح، تصویب قانونی و آغاز اجرای آن، تصمیمات مهمی در جهت تنظیم آن گرفته شد. به عنوان مثال در قزاقستان بسیاری از تنظیمات قانونی برای اصلاح سیستم مستمری پس از آغاز رسمی آن صورت گرفت. در مجارستان نیز بسیاری از تصمیمات مهم در مورد قانون اصلاح مستمری پس از اجرای آن و توسط دولت جدید

گرفته شد. در لهستان هم بسیاری از جنبه‌های اصلاح شامل مذاکرات بر سر امتیازات ویژه و قانونمند کردن محاسبات ملی اکچوئری، پس از تدوین قوانین اولیه برای اصلاح سیستم مستمری گرفته شد. در هر سه کشور بالا رایزنی‌ها و سیاستگذاری در مرحله اجرا نیز ادامه داشته است.

۵- تاثیرات رایزنی‌ها

در بررسی چگونگی تاثیر ساختارها و فرآیندهای نهادی-سیاسی بر نتایج اصلاحات، یکی از کلیدی‌ترین موارد تاثیری است که از طریق رایزنی‌ها صورت می‌گیرد. به طور کلی تاثیر حاصل از رایزنی‌ها در اصلاح سیستم مستمری را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود:

■ تغییرات تکنیکی:

تغییرات تکنیکی را می‌توان بزرگترین دستاورد فرآیند سیاستگذاری تلقی نمود. زمانی که یک طرح مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد، با توجه به رویکردهای مختلف به آن توسط گروه‌های با اطلاعات مختلف، بر غنای آن افزوده می‌شود. این امر یکی از مهم‌ترین دلایل وجود مشاوره کافی در فرآیند سیاستگذاری می‌باشد. به طور کلی هر چند مشاوره زیاد ممکن است از شدت اجرای طرح بکاهد، اما همچنین منجر به بهبودهای محسوسی در طرح مربوطه خواهد شد.

■ تغییر علائق عمومی:

این تغییرات عمدتاً دارای اثرات توزیعی گسترده‌ای هستند. به عبارت دیگر این تغییرات طیف وسیعی از گروه‌های مختلف را در بر می‌گیرد. مانند تغییر در سن بازنشستگی که تمام افراد مشترک صندوق را در بر می‌گیرد. در نظر گرفتن علائق عمومی در مباحثات مربوط به سیاستگذاری منجر به محافظه‌کارانه‌ترین مباحثات میان بازیگران دارای قدرت وتو خواهد گردید.

در مورد اصلاح سیستم مستمری نیز این مباحثات وجود خواهد داشت. یکی از این چالش برانگیزترین موارد جایگاه ایجاد یک سیستم چند لایه مستمری با تمرکز بیشتر لایه دوم در علائق عمومی است. معمولاً در این مباحثات بازیگران دارای قدرت وتو و پیشنهاد تمایل به ارائه جنبه های مختلفی از علائق عمومی دارند.

■ تغییرات در علائق گروههای خاص

در فرآیند مربوط به سیاست گذاری به طور عام و فرآیند طراحی اصلاح سیستم مستمری به طور خاص، ممکن است برای گروههای خاصی که از قدرت چانه زنی بالاتری برخوردارند و یا گروههایی که دارای شرایط خاصی می باشند، امتیازات خاصی فراهم گردد. به عنوان مثال امتیازات خاص بازنشستگی برای کارگران معادن، کارکنان ارتش و قضات.

۶- اصلاح سیستم مستمری چگونه می تواند تحقق یابد؟

بنابر آنچه گذشت می توان گفت که شکل نهایی و چگونگی اصلاحات ساختاری در سیستم مستمری بازنشستگی، به طور خاص ترکیب خصوصی-عمومی سیستم تامین اجتماعی، بیشتر قابل توضیح و پیش بینی است نسبت به پیش بینی اینکه اصلاً آیا چنین اصلاحات ساختاری اتفاق می افتد یا نه؟ اگرچه می توان گفت احتمال اجرای اصلاحات با استفاده از تجربه کشورهای به لحاظ فرهنگی نزدیک و یا دیگر سازمان های بین المللی افزایش می یابد و یا اینکه افزایش بدهی های ضمنی سیستم قبلی (IPD)^{۴۲} ضرورت انجام اصلاحات ساختاری را دوچندان می نماید، اما بازهم در این میان بسیاری از مسائل نامعلوم و غیرقابل پیش بینی دیگر، مانند تعهد و التزام سیاست گذار و همچنین مهارت آنها در ایجاد توافق عمومی برای

⁴² Implicit Pension Debt

اجرای اصلاحات وجود دارند که بر وقوع اصلاحات و همچنین شیوه اجرا و شکل نهایی آن اثر گذار بوده و باید مورد بررسی قرار گیرند. اصلاحات ساختاری سیستم مستمری بازنشستگی و به طور کلی اصلاحات مربوط به بخش تامین اجتماعی، به لحاظ فرایند سیاسی لازم برای اجرای اصلاحات و شرایط مورد نیاز برای موفقیت بلندمدت، نسبت به اصلاحات تعدیل ساختاری اقتصاد^{۴۳} که بیشتر "نسل حاضر" را در بر می‌گیرد، بسیار پیچیده‌تر است^{۴۴}. اصلاحات تعدیل ساختاری این امکان را دارد که به وسیله زیر پروژه‌های کاملاً مجزا طراحی گردند، از طریق بخش‌نامه‌های اداری اجرا شوند و یا حتی در اجرای آنها گروه‌های خاصی را مورد نظر قرار داد، در صورتیکه اصلاحات مربوط به تامین اجتماعی مستقیماً بر زندگی مردم و منافع آنان تاثیرگذار است و بنابراین اجرای آن نیاز به مشارکت فعال تمام گروه‌ها، تولیدکنندگان و مصرف کنندگان، و همچنین تایید قانونگذار دارد. بنابراین سیاست‌گذار در اجرای اصلاحات باید قدرت و منافع گروه‌های مختلف را مورد نظر قرار دهد. در اجرای اصلاحات باید از طریق تشویق، مذاکره، جبران خسارت و ... اکثر سهام‌داران (مشارکت کنندگان در سیستم تامین اجتماعی) را متقاعد ساخت که منافع آنها با اجرای اصلاحات به خطر نمی‌افتد. به عبارت دیگر با دادن اندکی امتیاز می‌توان امتیاز بزرگ موافقت عمومی و حمایت‌های مردمی در اجرای اصلاحات را، بویژه در کشورهای دموکراتیک بدست آورد. نتیجه نهایی اصلاحات تا حد زیادی به قدرت چانه‌زنی و مهارت سیاست‌گذار بستگی دارد. این سیاست‌های تشویقی حتی در کشورهای غیردموکراتیک مانند شیلی نیز به کار گرفته شد.

^{۴۳} در واقع منظور همان گذار از یک اقتصاد دستوری به یک اقتصاد آزاد است.

^{۴۴} Nelson, 1997

۱-۶- سیاست‌هایی در ارتباط با نسل‌های مختلف

بسیاری از منافع اجرای اصلاحات ساختاری تامین اجتماعی، مانند پایداری و قابلیت تداوم بیشتر منابع سیستم، افزایش پس‌انداز کل در بلندمدت، کاهش نیروی کار غیررسمی و بهبود فضای رقابتی اقتصاد، منفعی مربوط به بلندمدت بوده و بنابراین دستیابی به آنها با عدم اطمینان همراه است. در صورت تحقق این منافع بلندمدت، نسل جوان اکثراً ذینفع و بنابراین موافق اصلاحات خواهند بود. چون این جوانان هستند که اولاً منافعشان در سیستم فعلی به خاطر بدهی ضمنی بالا با خطر مواجه است و ثانیاً فرصت کافی برای مشارکت بیشتر و منتفع شدن از منافع سیستم جدید را دارند. شواهد تجربی نیز نشان می‌دهند که در میان کشورهایی که اصلاحات را انجام داده‌اند، بخش خصوصی سهم بیشتری در سیستم جدید تامین اجتماعی در کشورهای با جمعیت جوان بالا و بدهی ضمنی بازنشستگی (IPD) کم دارد. اما همراهی و موافقت جوانان با اصلاحات نیز با وجود منافع بلندمدت حاصل از اصلاحات ممکن است به دلیل ریسک همراه با سیستم ⁴⁵DC، که در آن مستمری بازنشستگی به درآمد پرنوسان حاصل از سرمایه‌گذاری وابسته بوده، مورد تردید واقع گردد. علاوه بر این همراه کردن این گروه موافق، یعنی جوانان با جریان اصلاحات مشکل به نظر می‌رسد زیرا این قشر بیشتر به مسائل و مشکلاتی مانند یافتن شغل و تشکیل خانواده توجه دارند، تا اینکه در مورد مستمری بازنشستگی خود نگران باشند.

در نقطه مقابل، این بازنشسته‌ها و افراد با سابقه‌ی کاری بالا هستند که نگران مستمری بازنشستگی خود بوده به گونه‌ای که در بعضی کشورها مانند اروگوئه، حتی جبهه‌ای به لحاظ سیاسی پرنفوذ متشکل از بازنشستگان در مخالفت با اجرای اصلاحات تشکیل شد. بعلاوه در بسیاری

⁴⁵ Defined Contribution

از کشورها این بازنشستگان هستند که نرخ رای دهندگی بالاتری دارند و به دلیل عدم محدودیت زمانی، نسبت به جوانان وقت بیشتری را به فعالیت‌های سیاسی می‌گذرانند. بازنشستگان از این نگران هستند که خصوصی‌سازی سیستم تامین اجتماعی موجب گردد تا حمایت سیاسی از منافع عمومی که آنها بدان وابسته‌اند کاهش یابد، و یا حتی این اصلاحات به وسیله پرداخت مالیات آنان تامین مالی گردد. بنابراین این نگرانی که اصلاحات هیچ نفعی برای بازنشستگان نداشته بلکه حتی ممکن است آنان را متضرر سازد، می‌تواند در نهایت منجر به شکسته شدن پیمان نسل‌ها^{۴۶} و رویارویی آنها گردد.

اصلاحات ساختاری تامین اجتماعی منافع و انگیزه‌های نسل‌ها را در مقابل هم قرار می‌دهد، اما آنچه که باید در نظر داشت این است که در نهایت با اجرای اصلاحات هر دو گروه باید برنده شوند. سیاست‌گذار برای اجرای موفق اصلاحات می‌بایست از یک سو، جوانان را متقاعد سازد که آنان با وجود ریسک بازهم از اصلاحات منتفع می‌شوند و از سوی دیگر به بازنشستگان این تضمین را بدهد که با اجرای اصلاحات متضرر نشوند. تامین مالی اصلاحات از طریق انتشار اوراق قرضه^{۴۷} و یا ایجاد سیستم تامین اجتماعی چند رکنی، سیستم PAYG به عنوان رکن اول در جهت تضمین منافع بازنشستگان و سیستم اندوخته‌گذاری^{۴۸} به عنوان رکن دوم، از راهکارهایی است که بدین منظور در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته است.

⁴⁶ Generational Compact

⁴⁷ Debt Finance

⁴⁸ Fully-Funded

• بازنشستگان و شاغلین مسن

اصلاحات سیستم مستمری بازنشستگی در سرتاسر جهان عموماً به گونه‌ای طراحی شده‌اند که طی آن حقوق بازنشستگان و کارگران مسن حفظ گردد. در بسیاری از موارد افراد مسن (بالای ۵۰ سال)، که از یک سو فرصت کمی برای تشکیل حساب‌های انفرادی خود داشته و از سوی دیگر با نااطمینانی بازارهای مالی تهدید می‌شوند، اغلب از مشارکت در سیستم جدید معاف شده و یا حتی در بعضی موارد به باقی ماندن در سیستم قدیمی تشویق و منافع آنها در سیستم قبلی تضمین می‌شود. با این همه آنچه که برای همراهی بازنشستگان با اصلاحات و جلب حمایت آنان ضروری است، این است که آنها این تعهدات را باور کنند. سیاست‌های حمایتی فوری و معتبرتر مانند پرداخت مستمری‌های بازنشستگی معوق (قزاقستان)، بهبود منافع رکن عمومی^{۴۹} و یا جبران هزینه‌های وارد شده به این افراد ناشی از اصلاحات^{۵۰} (هندوراس) از جمله‌ی راهکارهایی است که به منظور متقاعد کردن بازنشستگان در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته است. بر همین اساس و همانطور که قبلاً هم دیدیم، در کشورهای با جمعیت مسن و تعداد زیاد بازنشستگان و در نتیجه IPD بالاتر، باقی ماندن در یک رکن عمومی بزرگ محتمل‌تر است و بنابراین در این کشورها، مشارکت دیگران همچنان به منظور تداوم جریان مستمری بازنشستگان مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در بسیاری از کشورها از اوراق قرضه نیز جهت تامین مالی اصلاحات استفاده شده است تا از این طریق جوانان که از مزایای اصلاحات برخوردار می‌شوند، هزینه‌های گذار را پرداخت نمایند. در بعضی موارد نیز مالیات به منظور تامین مالی اصلاحات مورد استفاده قرار گرفته، اما این مالیات نیز

⁴⁹ Public Pillar

⁵⁰ Indexation

عموماً از نوع مالیات بر مزد و حقوق^{۵۱} بوده که باز هم بازنشستگان از پرداخت آن معاف هستند.

• شاغلین جوان

در بسیاری از کشورها، دولت تلاش می‌کند تا نگرانی مشترکین جوان از ریسک همراه با برنامه‌های DC رکن دوم سیستم تامین اجتماعی را با بکارگیری سیاست‌هایی مانند تضمین منافع و مشارکت افراد توسط دولت، کارفرما و یا حتی صندوق بازنشستگی کاهش دهد. برای مثال دولت هندوراس بدین منظور، حداقل ۲۵ درصد مستمری پرداخت شده در رکن اول را به عنوان حداقل مستمری در رکن دوم تضمین کرده است. این سیاست مشترکین را در برابر ریسک نامطلوب حمایت کرده و موجب می‌شود تا آنها با مشارکت بیشتر در سیستم جدید بتوانند منافع بالاتری را بدست آورند. در سوئیس کارفرما باید علاوه بر انتخاب مدیر سرمایه‌گذاری برای مشترکین، پرداخت یک حداقلی، حدود ۴ درصد، نرخ بازگشت اسمی را به عنوان هزینه اجاره سرمایه به مشترک تضمین کند. صندوق تامین اجتماعی دولتی اروگوئه نیز بدین منظور حدود ۲ درصد نرخ بازگشت واقعی را برای تمام دارایی‌ها تضمین کرده است. صندوق‌های بازنشستگی در شیلی و بسیاری دیگر از کشورهای امریکای لاتین سرمایه‌ای را به عنوان ذخایر احتیاطی به منظور جبران ضرر حساب‌های انفرادی نگهداری می‌کنند. علاوه بر این‌ها در همه کشورهای امریکای لاتین و در حال گذار که دست به اصلاحات زده‌اند، قانون از سرمایه‌گذاری‌های پرخطر منابع صندوق جلوگیری کرده است.

علاوه بر این مشترکین کنونی حق دارند که در صورت مرجح بودن سیستم قدیمی با وجود بکارگیری تمام این ضمانت‌ها، از منافع آن سیستم بهره ببرند. از آنجائیکه مشارکت افرادی که به سیستم جدید وارد نمی‌شوند به

⁵¹ Payroll-tax

سیستم PAYG واریز می‌گردد، بکارگیری این سیاست علاوه بر کاهش مخالفت‌های سیاسی و نگرانی‌های مردمی می‌تواند به عنوان روشی برای تامین مخارج اصلاحات مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر این اگر انتخاب سیستم اختیاری باشد، دولت می‌تواند به دلیل بروز ترجیحات و ریسک‌گریزی کمتر در بین جوانان، نرخ جبران خدمات گذشته کمتری را متضمن گردد. از آنجائیکه افراد خودشان سیستم را انتخاب می‌کنند، دولت می‌تواند هزینه کمتری را متقبل گردد در حالیکه هیچ فردی احساس زیان نکند. برای مثال دولت هندوراس تلاش می‌کرد تا با هدف محدود کردن جریان کسری بودجه و با بکارگیری نرخ‌های بهینه از جبران خدمات، میزان تغییر سیستم در بین کارگران را کنترل کند.

دولت باید علاوه بر بکارگیری سیاست‌هایی در جهت ایجاد اطمینان خاطر در کارگران و بازنشستگان به منافع آنها از اصلاحات، باید افراد را متقاعد سازد که وضع موجود تداوم نخواهد یافت و همچنین بازگشت به سیستم PAYG به دلیل مشکلات فراوان در تامین مالی، به ضرر همه خواهد بود. به عنوان مثال در شیلی، وزیر کار با ارائه گزارش‌های هفتگی سعی بر این داشت تا افراد را از این موضوع آگاه سازد؛ در هندوراس، لهستان و قزاقستان نیز بدین منظور کارگروه‌هایی از سوی دولت ایجاد شده بود.

در آخر و به عنوان جمع بندی از بحث می‌توان گفت که، بکارگیری ترکیبی از این سیاست‌ها شامل قول تداوم و بهبود منافع بازنشستگان، تضمین منافع بر اساس رکن دوم، اختیاری بودن انتخاب سیستم از سوی کارگران، تامین مالی اصلاحات با استفاده از انتشار اوراق قرضه و تاکید بر متضرر شدن همه در صورت برگشت به سیستم قبلی؛ تنها با این هدف صورت می‌گیرد که کارگران مسن و جوان و همچنین بازنشستگان متقاعد شوند که با انجام اصلاحات در وضع بهتری قرار خواهند گرفت.

۶-۲- سیاست‌هایی در ارتباط با نهادها و سازمان‌های مختلف

اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های تامین اجتماعی و موسسات مالی، سه نهادی هستند که در اجرای سیاست اصلاحات سیستم مستمری بازنشستگی نقشی اساسی بر عهده دارند. دو نهاد اول و بویژه اتحادیه‌های کارگری اغلب مخالف اصلاحات هستند.

• اتحادیه‌های کارگری

اصلاحات ساختاری سیستم مستمری بازنشستگی به چند دلیل برای اتحادیه‌های کارگری ناخوشایند است. اعضاء پیر و قدیمی به دلیل حس وفاداری و وجود شبکه‌های اجتماعی در طول سالیان متوالی نسبت به جوانان نقش پررنگ‌تری در مخالفت با اصلاحات دارند. این نگرانی نیز در بین اعضاء اتحادیه وجود دارد که دولت برای تامین مالی اصلاحات مجبور گردد تا از ارائه خدمات اجتماعی مانند آموزش و بهداشت همگانی بکاهد. علاوه بر این تداوم قدرت اتحادیه‌های کارگری بر تخصیص منابع و مشاغل که به دلیل نقش مهم آنها در اجرای سیستم‌های تامین اجتماعی قبلی به وجود آمده، یکی از مهمترین انگیزه‌ها برای مخالفت با اصلاحات است. برای غلبه بر این مخالفت‌ها دادن امتیازاتی مانند طراحی نقش‌هایی برای اتحادیه‌های کارگری در سیستم جدید، تا حدی می‌تواند چاره‌ساز باشد. دولت آرژانتین، به عنوان مثال در پاسخ به مخالفت‌های صورت گرفته با اصلاحات، به اتحادیه‌های کارگری پیشنهاد کرد که در سیستم جدید نیز می‌توانند صندوق‌های بازنشستگی تاسیس کنند. عدم الزام کارگران به عضویت در این صندوق‌ها، می‌تواند از نگرانی اتحادیه‌ها به از دست دادن وفاداری اعضاء بکاهد. این سیاست باعث جلب حمایت سران اتحادیه‌های کارگری و کسب رای کنگره برای اجرای اصلاحات می‌گردد. به عنوان مثال دو اتحادیه بزرگ کارگری هندوراس و لهستان، OPZZ و همبستگی، دو صندوق مستمری بازنشستگی جدید با مشارکت بین‌المللی تاسیس

کرده‌اند. در حقیقت همبستگی، اتحادیه کارگری لهستان، در فرایند اصلاحات سیستم مستمری بازنشستگی این کشور به طور فعال حضور داشت و رهبران آن به رهبران اصلاحات تبدیل شده بودند. با این حال شریک کردن اتحادیه‌های کارگری در طراحی اصلاحات تنها در صورتی منطقی به نظر می‌رسد که اهداف آنها با اهداف اصلاحات همسو باشد. به عبارت دقیق‌تر تنها اتحادیه‌های کارگری موافق بازار و گسترش رقابت بدین منظور مناسب هستند.

• سازمان‌های تامین اجتماعی

سازمان‌های تامین اجتماعی نیز به دلیل ترس از کاهش قدرت انحصاری خود در طی جریان اصلاحات و در نتیجه‌ی افزایش رقابت، با انجام اصلاحات موافق نیستند. در این موارد نیز اعطای امتیازات و تنفیذ اختیارات تا حد زیادی می‌تواند مانع شکل‌گیری این مخالفت‌ها گردد، برای مثال در مکزیک و لهستان با وجود اجرای اصلاحات ساختاری باز هم مسئولیت وصول، نگهداری سوابق و اداره‌ی بیمه‌های بهداشتی و سلامت برعهده‌ی سازمان تامین اجتماعی است. خصوصی‌سازی در صورتیکه به معنی اصلاحات تامین مالی و سرمایه‌گذاری تلقی گردد و نه سلب قدرت از ارکان دولتی، با موفقیت بالاتری همراه خواهد بود. البته باید در نظر داشت که متمرکز کردن قدرت در این حالت و با انگیزه همراه کردن سازمان تامین اجتماعی با اصلاحات تنها زمانی قابلیت اجرا شدن دارد که این سازمان‌ها توانایی و میل انجام آن را داشته باشند. به عنوان مثال در لهستان، تاخیر فراوان در افتتاح حساب‌های انفرادی را می‌توان هزینه‌گزار این تمرکز قدرت دانست و یا در هندوراس، سازمان تامین اجتماعی کاملاً مخالف اصلاحات بود و بنابراین نمی‌توان این مسئولیت‌ها را به آنها سپرد.

• موسسات مالی خصوصی

موسسات مالی خصوصی، در نقطه مقابل اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های تامین اجتماعی، با اجرای اصلاحات موافقت‌کنند. اجرای اصلاحات در کشورهایی که دارای برنامه‌های مستمری بازنشستگی اختیاری که برای تامین مالی با بحران نیز مواجه نیستند، محتمل‌تر است. این در حالیست که اغلب کشورهای در حال توسعه و در حال گذار فاقد چنین موسسات مالی هستند و در واقع هدف از اجرای اصلاحات ساختاری شکل‌گیری و رشد این موسسات مالی خصوصی است. بنابراین سیاست‌ها، در صورت وجود چنین موسساتی، باید در راستای تبدیل موافقت بالقوه آنها به جریان فعال در اجرای اصلاحات اتخاذ گردد. برای مثال در هندوراس، صندوق‌های مستمری بازنشستگی اختیاری که قبل از اجرای اصلاحات وجود داشتند، با لابی و نفوذ توانستند مقررات سیستم اجباری را با ساختار خود هماهنگ کنند و از این طریق تمام مشترکین صندوق خود را در رکن اجباری سیستم قرار دهند. تفاوت ساختار قانونی رکن خصوصی هندوراس، که از جهاتی با بسیاری از کشورهای مجری اصلاحات متفاوت است، به این دلیل بوده است.

۳-۶- سیاست‌های جبران خسارت

انگیزه‌های نسلی و نهادی، ابعاد و جنبه‌های مهم اصلاحات ساختاری را تشکیل می‌دهند و بنابراین پرداختن به آنها برای توضیح اینکه سیستم جدید چگونه اداره شود، چه کسی صندوق‌های مستمری بازنشستگی را ایجاد کند، دوران انتقال چگونه تامین مالی شود و اینکه چه ضمانت‌هایی ارائه شود، لازم است. علاوه بر این مسائل، اصلاحات ساختاری تامین اجتماعی باید از دیدگاه توزیع درآمد نیز مورد توجه قرار گیرد. دولت ابزارهای فراوانی، مانند معافیت گروهی خاص از اصلاحات تامین اجتماعی،

پرداخت یارانه‌های نقدی و معافیت‌های مالیاتی برای جبران افراد متضرر از اصلاحات دارد که بر اساس اولویت و با توجه به اهداف خود می‌توانند، به منظور ایجاد ارتباط و کنترل بخش‌های مواجه با اصلاحات و یا تشکیل گروه‌های منتفع موافق اصلاحات به‌کار گرفته شود.^{۵۲} دولت از این دو استراتژی با هدف جلب حمایت عمومی از اجرای اصلاحات بهره خواهد برد.

• معافیت از مشارکت در اصلاحات^{۵۳}

تمام کشورهای مجری اصلاحات در امریکای لاتین، گروهی قدرتمند و خاص را از شرکت در اصلاحات معاف کردند و به آنها اجازه داده شد تا سیستمی را بر اساس ترجیحات خود انتخاب کنند. نیروهای نظامی و دستگاه قضائی به دلیل حساسیت‌های مواجه با آنها معمولاً جزء این گروه‌های خاص هستند. شیلی نیز با وجود اینکه یک رژیم حاکم نظامی مجری اصلاحات بود، باز هم گروهی خاص مانند نظامیان از شرکت در اصلاحات معاف گردیدند. در اروگوئه علاوه بر نظامیان و دستگاه قضائی، گروه‌های خاص دیگری از بانکداران، دفترداران اسناد رسمی و اساتید دانشگاه، نیز معاف گردیدند. بنابراین در اجرای اصلاحات بسیار مهم است که دورنمای سیاسی و قدرت نهادی و سازمانی انگیزه‌های خاص مورد بررسی و توجه قرار گیرد.

اغلب کارمندان دولت از شرکت در مرحله اول اجرای اصلاحات معاف هستند. کارمندان دولت در حالی که بخش مسن‌تر نیروی کار را تشکیل داده و سطح پوشش بازنشستگی در آنها بالا بوده، مستمری بازنشستگی بالاتری از افراد شاغل در بخش خصوصی دریافت می‌کنند. این گروه علاوه بر این که متشکل‌تر و سازماندهی‌شده‌تر هستند، به این دلیل که خدمات خود را در بازار مبادله نمی‌کنند و دولت مستقیماً حقوق آنان را پرداخت

^{۵۰} Edwards & Lederman, 1998

^{۵۳} Exclusionary Compensation

می‌کند، با خطر بیکاری کمتری مواجه هستند. رقابت بین این گروه، در ارائه خدمات نیز به دلیل بالا بودن مالیات بر حقوق بسیار کم است. در بعضی موارد، برای مثال در آرژانتین، حتی کارمندان دولت‌های محلی نیز به دلیل مشکلات فراوان این دولت‌ها در تهیه منابع جهت پرداخت مستمری بازنشستگان خود، از شرکت در مرحله اول اصلاحات معاف شدند. معافیت کارمندان بخش عمومی دولت مکزیک از اصلاحات ساختاری سیستم مستمری بازنشستگی در سال ۱۹۹۵، مثالی روشن از سیاست معافیت بعضی گروه‌ها از مشارکت در اصلاحات است. اصلاحات ساختاری در سیستم مستمری بازنشستگی اولین بار در این کشور توسط تکنوکرات^{۵۴}ها در وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، در سال ۱۹۹۰ و بر اساس الگوی شیلی مطرح گردید اما اجرای آن به دلیل مخالفت بنگاه‌های اقتصادی با دولت به تعویق افتاد. یک سال بعد دولت محلی نیوو لیون^{۵۵} به منظور جلوگیری از بروز مخالفت‌ها، بدون اطلاع رسانی به اجرای آن در سطح کارمندان بخش عمومی پرداخت. نتیجه این سیاست چیزی نبود جز افزایش نارضایتی‌ها که در مواردی حتی به شکل‌گیری اعتصاب‌های گسترده و اعتراضات خشن منجر گردید. دولت محلی به ناچار مجبور شد تا طرح را قبل از اجرا دوباره مورد بازبینی قرار داده و به تصویب رساند.

ناآگاهی و کم‌ارزیابی کردن دولتمردان از قدرت سیاسی و سازمان‌دهی شده کارمندان بخش عمومی، و بویژه معلمان، دلیل اصلی شکل‌گیری این مخالفت‌ها و اجرای ناموفق طرح بود. اتحادیه معلمان در ایالت نیوو لیون به عنوان زیر مجموعه‌ای از کنفدراسیون کارمندان بخش عمومی مکزیک (ISSSTE) و تحت حمایت مالی و سازماندهی شده آنها، رهبری این اعتراضات را برعهده داشت.

⁵⁴Technocrats

⁵⁵Nuevo Leon

بروز این وقایع، درسی بزرگ برای تکنوکرات‌های این کشور در اجرای اصلاحات ۱۹۹۵ در برداشت. در واقع آن‌ها متوجه شدند هنگامیکه اتحادیه‌ها از قدرت زیادی برخوردار باشند، منافع و انگیزه‌های آنها در اجرای طرح باید در نظر گرفته شود. تمام این اتفاقات منجر به این شد که تمام کارمندان بخش عمومی به منظور اجرای موفق طرح از مشارکت در اصلاحات ۱۹۹۵ معاف گردیدند.

• جبران خسارت به صورت پرداخت‌های مالی مستقیم

سیاست جبران خسارت به وسیله پرداخت‌های مالی مستقیم یا وجود معافیت بعضی گروه‌های خاص از شرکت در اصلاحات و دیگر ضمانت‌ها، معمولاً به منظور حمایت از افراد و یا متقاعد کردن کارگران برای مشارکت بیشتر در یک سیستم مشارکت اختیاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عنوان مثال دولت اروگوئه پس از پنج بار اجرای ناموفق اصلاحات، طرحی را تصویب کرد که بر اساس آن به افراد با سطح درآمد متوسط فعال در سیستم، یارانه نقدی اختصاص یابد. بر اساس این طرح کارگران، که بر اساس قانون می‌توانستند در هر دو رکن عمومی و خصوصی شرکت کنند، در صورتیکه حداقل نصف نرخ ۱۵ درصدی مشارکت خود را به سیستم‌های DC اختصاص دهند، یارانه‌ای به میزان ۲۵ درصد از دولت دریافت می‌کنند مشروط بر اینکه درآمد ماهانه آنها کمتر از ۵۰۰ دلار باشد. این طرح موجب شد تا بیش از ۸۰ درصد مردم به شرکت در سیستم خصوصی ترغیب شوند.

سیاست جبران خسارت مستقیم در شیلی و پرو به صورت افزایش حقوق و دستمزدها به منظور جبران افزایش بار مالیاتی کارگران اتخاذ گردید. این سیاست منجر به افزایش انگیزه کارگران به شرکت در سیستم جدید گردید به گونه‌ای که در هر دو کشور مشارکت کارگران از کارفرمایان نیز فزونی یافت.

لهستان یکی دیگر از مثال‌های روشن در این زمینه است. این کشور با هدف ایجاد سیستم مستمری بازنشستگی پایدار به لحاظ مالی و تخصیص منابع آزاد شده به رکن دوم، امتیاز بازنشستگی زودتر از موعد (قبل از ۵۵ و حتی بعضی مواقع قبل از ۵۰ سالگی) را حذف کرد. اما قدیمی‌ترین فدراسیون اتحادیه تجارت (OPZZ) حمایت خود از اصلاحات را منوط کرد به تداوم سن بازنشستگی کم برای بعضی گروه‌های خاص (مانند کارگران معدن) و یا جبران خسارت مستقیم افرادی که این امتیاز از آنها گرفته شده است.

تمام این مثال‌ها نشان می‌دهند که چگونه دولت با سیاست جبران خسارت به صورت پرداخت مستقیم برای جبران ضرر افراد در مواجهه با اصلاحات و یا تشویق آنان برای شرکت در سیستم جدید استفاده می‌کند.

• جبران خسارت به صورت غیرمستقیم

دولت‌ها این توانایی را دارند تا از طریق موازنه و تطبیق سیاست‌ها، امکان اجرای موفقیت آمیز آنها را بالا ببرند. بنابراین می‌توان گفت که دولت می‌تواند گروه مخالف اصلاحات را بدون تغییر طرح اصلی اصلاحات، و با استفاده از بسته‌های سیاستی دیگر جبران کند. دولت مکزیک، به عنوان مثال، با کاهش بارمالیاتی، حمایت کارگران از سیستم پس‌انداز بازنشستگی، افزایش ۲ درصدی نرخ مشارکت افراد در سیستم مستمری بازنشستگی را جلب کرده و موجبات اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات کلی ۱۹۹۵ را فراهم آورد.

دولت آرژانتین نیز که خطر عدم اجرای کل اصلاحات را به دلیل مخالفت اتحادیه‌ها و گروه وکلای کارگران احساس کرده بود طی مذاکراتی متعهد شد تا در قبال حمایت اتحادیه‌ها از اصلاحات، امتیاز این اتحادیه‌ها در ارائه

مراقبت‌های بهداشتی^{۵۶} را همچنان مورد حمایت قرار دهد. این مذاکرات استراتژیک علی‌رغم اینکه حمایت اکثریت مجلس را نیز در اختیار داشت، برای تصویب اصلاحات ضروری به نظر می‌رسید. این اتفاق همچنین ضرورت مذاکرات بین‌حزبی در یک کشور دموکراتیک به منظور اجرای موفق اصلاحات را نشان می‌دهد.

اما درست در نقطه مقابل تصحیح و موازنه سیاست‌ها، اجرای برخی سیاست‌های دیگر همزمان و هماهنگ^{۵۷} با اصلاحات نیز می‌تواند به اجرای موفق آن یاری رساند. سیاست هماهنگ کردن و مرتبط ساختن اصلاحات سیستم مستمری بازنشستگی و خصوصی سازی کشور آرژانتین مثالی آموزنده در این باره است. در سال ۱۹۹۲ دولت آرژانتین ۲۰ درصد درآمد حاصل از فروش سهام شرکت ملی نفت^{۵۸} خود (YPF) را برای بازپرداخت بدهی دولت به بازنشستگان اختصاص داد. با اجرای این سیاست دولت آرژانتین توانست موافقت پارلمان برای اجرای خصوصی سازی را که قبلاً به تصویب نرسیده بود، جلب کند. این سیاست دولت را قادر ساخت تا علاوه بر فرونشاندن مخالفت بازنشستگان با اجرای اصلاحات، گامی بزرگ در جهت خصوصی سازی بردارد. به عبارتی دیگر دولت توانست حمایت بازنشستگان از خصوصی سازی را جلب کند در حالیکه این گروه به صورت مستقیم از آن منتفع یا متضرر نمی‌شوند.

در بولیوی نیز اختصاص بخشی از درآمدهای حاصل از خصوصی سازی به سیستم جدید مستمری بازنشستگی، نقشی مهم در جلب حمایت عموم در اجرای اصلاحات بر عهده داشت. در این سیاست دولت بولیوی بخشی از درآمد خصوصی سازی را به تمام افراد بالای ۶۵ سال با عنوان منافع

⁵⁶ Health Care

⁵⁷ Couple

⁵⁸ Yacimientos Petroliferos Fiscales

مستمری بازنشستگی اساسی اختصاص داد، این طرح حتی افرادی را که در سیستم مستمری بازنشستگی مشارکت نداشتند نیز شامل می‌گردید. علاوه بر این موارد، در کشورهایی مانند پرو، اروگوئه و مکزیک درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی به عنوان منبعی مهم در تامین مالی هزینه‌های ناشی از انتقال و اجرای اصلاحات سیستم مستمری قرار گرفت.

• اعطاء امتیاز سیاسی^{۵۹}

واگذاری امتیازات سیاسی، یکی دیگر از ابزارهای دولت به منظور جلب حمایت بیشتر و کنترل مخالفت‌ها با اجرای سیاست‌ها بوده که غالباً توسط احزاب حاکم صورت می‌پذیرد. انتصاب اعضاء قدرتمند احزاب رقیب بر مناصب حکومتی و یا اطمینان خاطر دادن به آنها از اینکه در اجرای سیاست‌ها منافع آنها نیز در نظر گرفته می‌شود، از اشکال مختلف امتیازات سیاسی است که توسط حزب حاکم به منظور جلب حمایت احزاب دیگر واگذار می‌شود.

به عنوان مثال دولت اروگوئه هنگامیکه اصلاحات سیستم مستمری بازنشستگی به صورت خصوصی را در سال ۱۹۹۵ ارائه کرد، دو حزب از سه حزب اصلی، حزب ملی^{۶۰} (PN) و حزب ایالتی کولورادو^{۶۱} (PC)؛ بر مناصب حکومتی حاکم بودند. مذاکرات اصلی اصلاحات سیستم مستمری بازنشستگی در فاصله ماه‌های بین انتخابات و تشکیل دولت صورت می‌گرفت و بنابراین دو حزب حاکم به منظور تحت کنترل گرفتن حزب چپ فضای نو (NE) و جلب حمایت‌ها در اجرای اصلاحات علی‌رغم دارا بودن اکثریت مجلس برای تصویب لایحه، یکی از صندلی‌های کابینه و هیئت مذاکره‌کننده اصلاحات را به این حزب واگذار کردند. این استراتژی

⁵⁹ Political Compensation

⁶⁰ National Party

⁶¹ Colorado Party

از آنجائیکه حزب رقیب فضای نو (NE) منافع احزاب چپ و اتحادیه‌ها را دنبال می‌کرد، در جلب حمایت عموم و اجرای موفق اصلاحات بسیار موثر بود. در یک مثال دیگر دولت هندوراس نیز به منظور کاهش مخالفت اعضاء سیستم قدیم صندوق بیمه اجتماعی و مستمری بازنشستگی^{۶۲}، موافقت کرد تا انتخابات اعضاء جدید را به تعویق بیاورد.

۷- اصلاح سیستم مستمری در ایران

سیستم‌های مستمری در ایران همگی از نوع DB-PAYG هستند. صندوق بازنشستگی سازمان تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به ترتیب بزرگترین صندوق‌های مستمری در ایران هستند که بیش از ۹۰ درصد مشترکین را در اختیار دارند. صندوق سازمان تامین اجتماعی به سالهای بلوغ خود نزدیک شده و انتظار می‌رود که طی سالهای آتی با رسیدن به بلوغ، سیستم از نقطه سر به سر به سری خارج شود. صندوق بازنشستگی کشوری نیز از سال ۸۰ از نقطه سر به سر گذشته و نزدیک به ۵۰ درصد منابع لازم جهت پرداخت مزایای مستمری در آن از محل کمکهای دولتی تامین مالی می‌گردد. از این رو به نظر می‌رسد با توجه به پایدار نبودن وضعیت موجود و البته جلوگیری از وقوع بحران‌های مالی آتی در این صندوق‌ها، هر چه زودتر باید فرآیند گذار به یک سیستم چند لایه را که در بسیاری از کشورهای جهان به همین منظور به اجرا درآمده است را در دستور کار قرار داد. در این راستا شناخت محیط سیاسی موجود برای پیگیری یک چنین طرحی به پیشنهاددهندگان آن کمک خواهد نمود تا مسیر کاراتری را برای اجرا و پیگیری طرح خود دنبال کنند. به همین جهت در ابتدا مسیر قانونی شدن یک لایحه و پس از آن به طور مشخص با

⁶² Pension and Health Insurance Fund

کمک مفاهیم ارائه شده در بخشهای قبلی سناریوی پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری دنبال خواهد شد.

۷-۱- فرآیند قانون شدن یک لایحه

نقطه آغاز یک لایحه در یکی از واحدهای دولتی شکل می‌گیرد. در واقع مرحله التزام و تعهد که بخش اول به آن اشاره شد در سازمان یا وزارتخانه‌ای صورت می‌گیرد که در ارتباط مستقیم با فعالیت مزبور قرار دارد. پس از ارائه یک طرح اولیه در سازمان یا وزارتخانه مورد نظر، طرح مذکور برای بررسی بیشتر به واحدهای دیگری که می‌توانند در ارتباط با آن باشند فرستاده می‌شود. پس از آن نیز طرح مورد نظر در جلسه هیئت وزیران مطرح و تصویب می‌شود. این مرحله را می‌توان التزام و تعهد دولت به اجرا و پیگیری طرح مورد نظر دانست.

پس از آن وارد مرحله دوم می‌شویم که باید در مورد طرح پیشنهادی بین بازیگران عرصه تصمیم‌گیری توافق حاصل گردد. پس از تصویب لایحه مورد نظر در هیئت دولت، این لایحه جهت تصویب نهایی و قانونی شدن به مجلس فرستاده می‌شود. در گام اول باید کلیات لایحه تصویب شود. پس از آن لایحه جهت بررسی بیشتر و عمیق‌تر به کمیسیون‌های تخصصی مجلس فرستاده می‌شود. پس از اظهار نظر کمیسیون‌های تخصصی در مورد لایحه پیشنهادی، جزئیات طرح به تصویب رسیده و از نظر مجلس توافق مورد نظر حاصل می‌گردد. البته در این فرآیند ممکن است تغییراتی در لایحه پیشنهادی صورت گیرد.

پس از تصویب نهایی لایحه توسط مجلس، لایحه مزبور جهت تأیید نهایی به شورای نگهبان فرستاده می‌شود تا از نظر انطباق با قانون اساسی و شرع دچار مشکلی نباشد. در واقع پس از تأیید نهایی لایحه مورد نظر توسط

شورای نگهبان، حلقه آخر مرحله اتحاد و توافق به پایان می‌رسد. اکنون این لایحه به صورت قانونی درآمده است که قابلیت اجرایی پیدا می‌کند. پس از آن وارد مرحله اجرا می‌شویم که دولت موظف است لایحه را که اکنون به صورت قانون درآمده است، به اجرا درآورد. فرآیند شرح داده شده در این بخش فرآیند پیشنهاد یک لایحه تا اجرایی شدن آن را توضیح می‌دهد که در این فرآیند بازیگران عمده دولت، مجلس و شورای نگهبان هستند.

۷-۲- سناریوی پیگیری لایحه اصلاح سیستم مستمری

همان طور که اشاره شد صندوق سازمان تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از جمله بزرگترین صندوق‌های مستمری در کشور هستند که بیش از ۹۰ درصد مشترکین را به خود اختصاص داده‌اند. با توجه به ساختار متفاوت مشترکین این دو صندوق، در این بخش به بررسی سناریوی پیگیری لایحه اصلاح سیستم مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری پرداخته می‌شود. مشترکین این صندوق اغلب در دو دسته جای می‌گیرند: کارکنان دستگاه‌های دولتی و کارکنان خاص مانند اعضای هیئت علمی و قضات. در واقع بسیاری از بازیگران عرصه‌های مختلف اصلاح سیستم مستمری از پیشنهاد گرفته تا توافق، از جمله نمایندگان مجلس و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها که می‌توانند به عنوان بازیگران عرصه پیشنهاد هم در این زمینه باشند، از جمله مشترکین این صندوق هستند. در ادامه به پیگیری چگونگی طرح اصلاح سیستم مستمری در صندوق بازنشستگی با توجه به مراحل سه گانه آن پرداخته می‌شود:

۷-۲-۱- مرحله التزام

نقطه آغاز طرح اصلاح سیستم مستری در صندوق بازنشستگی کشوری، التزام و تعهد پیگیری اصلاح توسط دولت در این بخش است. همان طور که اشاره شد صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۸۰ از نقطه سر به سری خارج شده و نزدیک به ۵۰ درصد از مزایای پرداختی توسط صندوق از محل کمکهای دولتی تامین مالی می‌شود. از دیگر ویژگی‌های این صندوق کاهش نسبت پوشش حمایتی^{۶۳} در آن است که با توجه به سیاست کوچک سازی دولت و تشویق بازنشستگی پیش از موعد در سالهای اخیر شدت نیز یافته است. در نتیجه‌ی این امر، بدهی ضمنی صندوق افزایش یافته و میزان اتکاء مزایای پرداختی به کمکهای دولتی نیز افزایش خواهد یافت. بنابراین به نظر می‌رسد وضعیت موجود پایدار نبوده و با گذشت زمان عدم تعادل موجود نیز تشدید خواهد شد. وضعیت موجود صندوق و پیش بینی تشدید آن در آینده را می‌توان چراغ خطری برای مسئولین آن تلقی نمود که آنها را به پیگیری اجرای طرح اصلاح سیستم مستمری ملزم نماید. گزارش‌های ارسالی از وضعیت کنونی و آتی صندوق از سوی مسئولین صندوق به مقامات بالاتر نیز می‌تواند این التزام را به سطوح بالاتر مانند وزارت رفاه و هیات دولت بکشانند.

در حال حاضر نزدیک به ۵۰ درصد مزایای پرداختی توسط صندوق بازنشستگی کشوری از محل کمکهای دولتی تامین مالی می‌شود. جدول زیر سهم کمکهای دولت به صندوق را از محل بودجه عمومی دولت نشان می‌دهد.

^{۶۳} نسبت تعداد شاغلین به تعداد بازنشستگان صندوق است که توانایی صندوق را در پرداخت مزایای مستمری از محل کسور پرداختی نشان می‌دهد.

جدول ۱- میزان کمکهای دولت به صندوق و سهم آن در کل بودجه طی

سالهای ۸۴-۸۶

واحد: میلیارد ریال

سال	بودجه عمومی	کسری بودجه	کمکهای دولت به صندوق	سهم کمکهای دولت از کل بودجه	نسبت کمکها به کسری بودجه
۱۳۸۴	۴۴۸۵۲۳	۶۰۸۵۴	۱۳۸۰	۰.۳	۲.۳
۱۳۸۵	۵۶۱۳۵۹	۱۴۷۴۳۱	۵۲۸۳	۰.۹	۳.۶
۱۳۸۶	۵۷۸۵۵۰	۱۰۵۵۵۵	۷۳۸۲	۱.۳	۷

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا و پایگاه داده‌های صندوق بازنشستگی کشوری

با توجه به پایین بودن سهم کمکهای دولت به صندوق در میزان کل بودجه عمومی دولت، این وضعیت چندان دشوار نبوده و عدم تعادل موجود بحرانی به نظر نمی‌رسد و این مسئله نمی‌تواند تحرک جدی و انگیزه لازم در مجموعه دولت را جهت التزام و پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری ایجاد نماید.

از سوی دیگر طرفداران اصلی اصلاح سیستم مستمری قاعده‌تأیستی شاغلین جوان مشترک صندوق باشند که با توجه به اینکه در سالهای پایانی خدمت به بازنشستگی توجه می‌نمایند، انتظار تکاپوی این شاغلین جوان جهت التزام دولت به پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری دور از ذهن به نظر می‌رسد. بنابراین با توجه به آنچه که آمد، التزام دولت به پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری از درون خود این مجموعه در این سالها بسیار بعید به نظر می‌رسد. در واقع هزینه‌های سیاسی که دولت برای پیگیری طرح باید تحمل کند به مراتب بیشتر از هزینه‌هایی است که در حال حاضر برای جبران عدم تعادل اقتصادی موجود در صندوق به کار

می‌گیرد. بنابراین با هزینه جبران عدم تعادل اقتصادی صندوق، تعادل سیاسی برای دولت به دست خواهد آمد.

با توجه به آنکه التزام دولت جهت پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری در حال حاضر به نظر در اولویت نمی‌باشد، برای گذار از این مرحله، التزام به پیگیری طرح در چهارچوب یک نگاه فرادولتی قابل تصور است. این نگاه فرادولتی از اندیشمندان و نخبگان جامعه برخاسته که در ترکیب با اطلاع رسانی رسانه‌های جمعی می‌تواند از حمایت‌های مردمی و اجتماعی نیز برخوردار گردد. به این ترتیب با اعمال یک نگاه فرادولتی این التزام ضرورتی برای دولت خواهد شد. جدول ذیل میزان کسری صندوق بازنشستگی را به قیمت ثابت سال ۱۳۸۷ و قیمت جاری طی سالهای ۱۳۸۷-۴۰۰ نشان می‌دهد. نگاهی به این ارقام حاکی از آن است که عدم تعادل دریافت‌ها و پرداخت‌ها در صندوق به طور فزاینده‌ای در حال افزایش بوده که خود می‌تواند منبعی برای التزام دولت به پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری باشد.

جدول ۲- میزان کسری دریافت‌ها و پرداخت‌های صندوق بازنشستگی کشوری

تا سال ۱۴۰۰

واحد: میلیارد ریال

سال	تراز سالیانه به قیمت جاری	تراز سالیانه به قیمت ثابت سال ۸۷
۱۳۸۸	-۳۸۴۷۲	-۳۲۸۸۲
۱۳۸۹	-۵۳۹۵۵	-۳۹۴۱۵
۱۳۹۰	-۶۷۳۱۵	-۴۲۰۳۰
۱۳۹۱	-۷۸۸۶۹	-۴۲۰۸۸
۱۳۹۲	-۸۸۱۳۸	-۴۰۲۰۱
۱۳۹۳	-۱۰۲۳۶۷	-۳۹۹۰۷
۱۳۹۴	-۱۲۳۳۳۰	-۴۱۰۹۳
۱۳۹۵	-۱۴۳۳۹۱	-۴۰۸۳۵
۱۳۹۶	-۱۷۰۳۱۹	-۴۱۴۵۶
۱۳۹۷	-۱۹۸۴۸۹	-۴۱۲۹۳
۱۳۹۸	-۲۳۰۷۰۹	-۴۱۰۲۲
۱۳۹۹	-۲۷۳۷۶۱	-۴۱۶۰۵
۱۴۰۰	-۳۱۵۴۶۱	-۴۰۹۷۶

منبع: گزارش اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری^{۶۴} سال ۸۷

^{۶۴} این گزارش با فروض ۱۷ درصد بازدهی سرمایه گذاری و ۱۵ درصد افزایش در حقوق شاغلین و ۱۲ درصد افزایش در حقوق بازنشستگان تهیه شده است.

حال با فرض آنکه دولت التزام انجام اصلاحات در سیستم مستمری خود را بپذیرد وارد مرحله دوم می‌شویم.

۷-۲-۲- مرحله اتحاد و توافق

پس از عبور از مرحله اول و التزام دولت به انجام اصلاحات در سیستم مستمری، در این مرحله باید بین بازیگران عرصه تصمیم‌گیری اتحاد و توافق حاصل گردد. از مهمترین بازیگران این عرصه نمایندگان مجلس هستند که در واقع خود مشترکین صندوق بازنشستگی هستند. در فرآیند اصلاحات، بازنشستگان صندوق و افرادی که در مرز بازنشستگی قرار دارند همواره نگران این مسئله هستند که انجام اصلاحات منافع آنها را به خطر بیندازد. با توجه به این که این احساس خطر در نمایندگان مجلس نیز وجود دارد ممکن است در تصمیمات آنها برای توافق برای انجام اصلاحات تاثیرگذار باشد. این تاثیر در حالت حدی ممکن است منجر به این امر گردد که مجلس اجازه انجام اصلاحات را به دولت ندهد. در حالت میانی نیز ممکن است توافق در صورتی حاصل گردد که برخی از جنبه‌های اصلاحات تغییر کند. به هر حال با توجه به این که منافع خود تصمیم‌سازان با انجام اصلاحات ممکن است به خطر بیافتد، به نظر می‌رسد که توافق کامل در این زمینه میان دولت و مجلس صورت نگیرد.

همان طور که اشاره شد التزام به وجود آمده برخاسته از یک نگاه فرادولتی به مسئله سیستم‌های مستمری بوده است. خود دولت و مجلس که از بازیگران اصلی عرصه تصمیم‌گیری در این زمینه هستند نه تنها از انگیزه چندانی برای پیگیری این مسئله برخوردار نبوده، بلکه مکانیسم انگیزشی موجود نیز در جهتی است که آنها اصلاحات را به تاخیر بیندازند. در واقع بازنندگان اصلی ادامه روند موجود شاغلین جوان هستند. در مقابل این گروه، بازنشستگان صندوق و شاغلین در مرز بازنشستگی هستند که منافع

آنها با انجام اصلاحات ممکن است به خطر بیافتند. با توجه به این که شاغلین جوان از قدرت پیشنهاد و قدرت وتو نیز برخوردار نیستند، این طرح از حمایت چندانی برخوردار نخواهد بود و پیگیری و اجرای آن بعید به نظر می‌رسد. در واقع این طور به نظر می‌رسد که اصلاح سیستم مستمری یک بازی برد- باخت است که بازندگان آن کسانی هستند که از قدرت پیشنهاد و قدرت تصمیم‌گیری برخوردار هستند. تصور این مسئله که دولت و مجلس که عموماً مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری هستند، وارد یک بازی باخت- باخت شوند و بر سر آن چانه‌زنی کنند دشوار به نظر می‌رسد.

تنها در صورتی می‌توان به پیگیری و اجرای طرح اصلاح سیستم مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری امیدوار بود که بتوان آن را در قالب یک بازی برد-برد مطرح کرد. در واقع با ایجاد تضمین کافی برای بازنشستگان فعلی و مشترکین ذینفع سیستم که از قدرت تصمیم‌گیری نیز برخوردار هستند، می‌توان این طرح را اجرایی نمود. در غیر این صورت و مادامی که طرح اصلاح به صورت برد- باخت مطرح باشد، امیدی به پیگیری و اجرای آن وجود نخواهد داشت.

۷-۳- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

اگر چه تحمل وضعیت کنونی و جبران کسری صندوق بازنشستگی کشوری توسط دولت با توجه به وجود درآمدهای نفتی دولت^{۶۵} چندان دشوار به نظر نمی‌رسد، اما ادامه این روند با توجه به افزایش تعداد بازنشستگان صندوق و کاهش نسبت پوشش حمایتی کارچندان ساده‌ای نخواهد بود.

^{۶۵} در کشورهایی که درآمد حاصل از منابع طبیعی ندارند این منابع باید از محل مالیات‌های عمومی تامین گردد که افزایش مالیات‌ها خود می‌تواند منجر به بروز بی‌ثباتی‌های اقتصادی و سیاسی در این کشورها گردد و این مسئله برای این دولت‌ها بسیار حائز اهمیت است.

ضمن این که تحولات بازار نفت در آینده که غیرقابل پیش بینی نیز می‌باشد، ممکن است بر دامنه این وضعیت خطیر بیافزاید.

به طور کلی برای التزام دولت به پیگیری و اجرای طرح اصلاح سیستم مستمری دو نیرو قابل تصوّر است: یکی فشار ناشی از نبود منابع برای تامین مزایای مستمری و دیگری پیش‌بینی وقوع بحران‌های مالی در صندوق در آینده توسط اندیشمندان و سیاستمداران.

در مورد ایران همان طور که اشاره شد با توجه به تامین کسری‌های صندوق از محل درآمدهای نفتی و نیز کم بودن سهم این کسری‌ها از کل بودجه دولت، در حال حاضر این امر نمی‌تواند التزام کافی را در دولت جهت پیگیری و اجرای طرح اصلاح سیستم مستمری به وجود آورد.

تنها منبع التزام آور برای دولت جهت پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری یک نگاه فرادولتی به مسئله است که از قشر اندیشمند و سیاستمدار جامعه برخاسته و با تصویر وضعیت آتی ناشی از کارکرد سیستم فعلی مستمری افکار عمومی را تحت تاثیر قرار داده و حمایت‌های مردمی و اجتماعی را نیز به همراه داشته باشد.

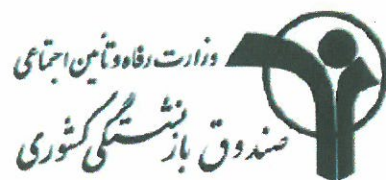
پس از التزام دولت به پیگیری طرح اصلاح سیستم مستمری، جهت به وجود آمدن توافق میان بازیگران عمده عرصه تصمیم‌گیری باید این طرح به صورت یک بازی برد-برد مطرح گردد. در واقع اصلاح است با یک فرآیند تدریجی که در آن تضمین کافی به تمام مشترکین صندوق داده خواهد شد، به سمت سیستم‌های مستمری چند لایه حرکت نمود. این حرکت را می‌توان بخشی از تعهد قشر اندیشمند و سیاستمدار به جامعه تلقی نمود که با نگاهی فراگیر و همه جانبه به این موضوع می‌پردازند.

- Orenstein, Mitchell A. How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries, 2000, World Bank Policy Research Working Paper
- James, Estelle. Brooks, Sarah. The Political Economy of Structural Pension Reform, 2001, Published in New Ideas About Old Age Security, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz, Washington DC: World Bank, 2001.

بسیاری از سیاست‌هایی که به لحاظ منطق اقتصادی مطلوب به نظر می‌رسند، به دلایل سیاسی هرگز به اجرا در نیامده‌اند. اختلاف موجود بین اقتصاد و سیاست، اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی را بر آن داشته است تا در مورد اقتصاد سیاسی اصلاحات به تفکر بپردازند. تا کنون در زمینه اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصاد کلان و سیاست‌های تجاری مطالعات شایان توجهی صورت گرفته است. در این مطالعات بر عواملی مانند اطلاعات ناقص، ناسازگاری زمانی ترجیحات، مسائل مرتبط با اعتبار سیاستگذار و گروه‌های ذینفع به عنوان موانعی مهم بر سر راه اصلاحات تاکید شده است.

این در حالیست که در مورد اقتصاد سیاسی اصلاحات بخشی مطالعات کمتری صورت گرفته است.

در این مقاله به بررسی اقتصاد سیاسی اصلاح سیستم مستمری پرداخته می‌شود. در این راستا تلاش می‌گردد تا ارتباط بین شرایط تصمیم‌گیری موجود در یک کشور و موفقیت احتمالی اصلاحات و شکل نهایی آن تحلیل گشته و به شرح برخی از راهبردهای به کار گرفته شده توسط تصمیم سازان جهت غلبه بر موانع موجود در پیشبرد اصلاحات پرداخته شود.



تهران: خیابان دکتر فاطمی - میدان جهاد - شماره ۵۵

تلفن : ۸۸۹۵۴۴۰۵-۰۲۱(۱۵خط)

تلفن گویا: ۸۸۹۶۸۴۳۰-۰۲۱(۴خط)

WWW.cspf.ir

info@cspf.ir