

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مروری بر اصلاحات نظام بازنشستگی در کشورهای منتخب

ترجمه: حسن یحیوی رازلیقی



مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
(وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری)

سرشناسه	: یحییوی رازلیقی، حسن، ۱۳۶۵، گردآورنده، مترجم
عنوان و نام پدیدآور	: مروری بر اصلاحات بازنشستگی در کشورهای منتخب / [گردآورنده] و مترجم حسن یحییوی رازلیقی.
مشخصات نشر	: تهران : یزدا، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۴۲۴ص.
شابک	: 978-600-165-454-1 : ۳۴۰۰۰۰ ریال.
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: بازنشستگی - اروپای شرقی
موضوع	: Retirement - Europe, Eastern
موضوع	: بازنشستگی - اروپای غربی
موضوع	: Retirement - Europe, Western
موضوع	: بازنشستگی - اروپای مرکزی
موضوع	: Retirement - Europe, Central
موضوع	: بازنشستگی - کره جنوبی
موضوع	: Retirement - Korea (South)
موضوع	: بازنشستگی - آمریکای لاتین
موضوع	: Retirement - Latin America
موضوع	: بازنشستگی - مستمری
موضوع	: Pensions
موضوع	: Retirement - Law and legislation
موضوع	: بازنشستگی - قوانین و مقررات
رده‌بندی کنگره	: HQ۱۰۶۲/۳م۴ ۱۳۹۵
رده‌بندی دیویی	: ۶۴۶/۷۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۵۶۳۵۰۹

مروری بر اصلاحات نظام بازنشستگی در کشورهای منتخب

مترجم: حسن یحییوی رازلیقی

ناشر: یزدا / چاپ اول: زمستان ۱۳۹۵ / قطع: وزیری / تعداد صفحات: ۴۲۴ صفحه
مجری: مؤسسه فرهنگی هنری آهنگ آتیه / ویرایش و صفحه‌آرایی: آتیه مؤسسه آتیه
طراح جلد: اکبر محمدخانی / چاپ و صحافی: کتیبه / شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه / بها: ۳۴۰۰۰ تومان

ISBN: 978-600-165-454-1

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۶۵-۴۵۴-۱

به سفارش: موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری)

نشانی: تهران، خیابان ولیعصر، بالاتر از تقاطع نیاش، خیابان رحیمی، پلاک ۸۵ - تلفن: ۲۲۰۵۲۶۳۰



توجه: به موجب قانون حمایت از حقوق مؤلفان، محققان و هنرمندان مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۱ و همچنین قانون ترجمه و تکثیر کتب و نشریات و آثار صوتی مصوب ۱۳۵۰، تمام حقوق این اثر به هر نحو برای موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است. نشر و پخش تمام یا قسمتی از این کتاب بدون اجازه از موسسه، باعث پیگرد قانونی خواهد بود.

www.saba-psi.ir

فهرست مطالب

مقدمه ۷

فصل اول

اصلاحات نظام بازنشستگی در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی ۹
بخش اول:

روندها و مسائل کلیدی اصلاح صندوق های بازنشستگی در اروپای مرکزی و شرقی ۱۱
روند اصلاح صندوق های بازنشستگی در اروپای شرقی و مرکزی از سال ۱۹۹۰ ۱۱
مسائل کلیدی اصلاحات بازنشستگی در اروپای مرکزی و شرقی ۲۲

بخش دوم:

کاهش اشتغال و مستمری: مطالعه موردی مجارستان ۳۹
مقدمه ۳۹
رجعت به بازنشستگی ۴۳
اصلاحات بازنشستگی در سال ۱۹۹۸ ۴۵
وعده های نظام بازنشستگی تا سال ۲۰۲۰ ۴۷
جمع بندی سیاستی ۵۱

بخش سوم:

طراحی یک چارچوب مقرراتی بر اصلاح مستمری و توسعه بازارهای مالی تجربه استونی ۵۵
اصلی ترین ویژگی های لایه دوم ۵۶
لایه دوم در عمل ۵۷
تغییر در کالبد قانونی لایه دوم از سال ۲۰۰۲ ۶۴
تأثیر اصلاحات مستمری بر بازارهای مالی ۶۵
ویژگی های اصلی بازارهای مالی استونی ۶۶
پیش شرط های اصلاحات ۶۸
تأثیر اصلاحات مستمری بازنشستگی بر توسعه بخش مالی ۶۹
مسائل جاری و توسعه بیشتر لایه دوم ۷۵

بخش چهارم:

سیستم بازنشستگی و اشتغال کارگران سالمند: چگونه ساختار انگیزشی تغییر می یابد
تجربه لهستان؟ ۷۷
گزینه های بازنشستگی پیش از موعد در لهستان ۸۰

- تأثیر بالقوه اصلاحات مستمری بر رفتار بازنشستگی کارگران ۸۷
- تغییر در سن بازنشستگی و مخارج مستمری ۸۹
- نتیجه‌گیری ۹۰

فصل دوم

اصلاحات نظام بازنشستگی در کشورهای اروپای غربی

بخش اول:

- فرانسه: آیا جامعه هنوز در بن‌بست است؟ ۹۳
- مقدمه ۹۳
- سیستم بازنشستگی در فرانسه و ضرورت انجام اصلاحات ۹۳
- خلاصه‌ای از سیستم بازنشستگی در فرانسه ۹۶
- حرکت به سمت یک سیستم مختلط ۱۰۸
- کار کردن بیشتر؟ ۱۱۳
- نتیجه‌گیری ۱۱۵

بخش دوم:

- قرن جدید - پارادایم جدید: اصلاح صندوق‌های مستمری در آلمان ۱۱۹
- مقدمه ۱۱۹
- سیاست مستمری عمومی در آلمان، ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۷ ۱۲۳
- از اصلاحات مستمری عمومی تا سیاست درآمد بازنشستگی: ۱۳۱
- مستمری ریستر در سال ۲۰۰۱ ۱۳۱
- بعد از تغییر پارادایم ۱۳۷
- نتیجه‌گیری: مستمری‌ها همچنان بی‌تحرک هستند؟ ۱۴۵

بخش سوم:

- تغییر ساختار صندوق‌های مستمری ایتالیا: از بن‌بست سیاست‌ها تا اصلاحات جامع ۱۵۱
- مقدمه ۱۴۷
- دهه ۱۹۸۰: بحران و بن‌بست ۱۵۳
- تجدید ساختار نظام مستمری ایتالیا از طریق پیمان‌های مذاکره ۱۵۶
- بیم‌ها و امیدها پس از یک دهه اصلاحات گام به گام ۱۶۷
- نتیجه‌گیری ۱۷۳

بخش چهارم:

- بریتانیا و صلتی با بخش خصوصی؟ ۱۷۷
- مقدمه ۱۷۷
- تئوری پردازی اصلاحات مستمری در بریتانیا ۱۷۸
- نتیجه: سیاست ویملدون ۲۰۹

بخش پنجم:

اصلاحات بازنشستگی در نروژ: ترکیب رویکرد تجميع رسيدن به حق بیمه معين بدون بار مالی و اهداف توزیعی	۲۱۷
مقدمه	۲۱۷
پیشینه اصلاحات بازنشستگی	۲۱۸
طراحی سیستم جدید	۲۲۰
مستمری های تکمیلی	۲۲۷
توافق جمعی بر نظام بازنشستگی پیش از موعد (AFP)	۲۲۷
مالیات	۲۲۸
سطح مستمری های بازنشستگی و نرخ های جایگزینی در آینده	۲۲۹
آثار تعویق بازنشستگی	۲۳۱
آثار کل: شامل مستمری های تکمیلی	۲۳۴
عرضه نیروی کار و پایداری	۲۳۷
مزایای تجزیه و تحلیل شبیه ساز خرد	۲۳۸
آثار عرضه نیروی کار	۲۳۹
پایداری	۲۴۲
آثار توزیعی	۲۴۷
نتیجه	۲۵۱

بخش ششم:

سوئد: آیا اتحادیه ها همچنان مهم اند؟	۲۵۵
مقدمه	۲۴۹
تئوریه کردن اصلاحات بازنشستگی دولتی در ساختار سوئد	۲۵۶
اصلاح سیستم بازنشستگی در سوئد، راهی طولانی به سوی یک سیستم بازنشستگی نوین	۲۶۷
زمانی مناسب برای انجام اصلاحات (۱۹۸۲-۹۰) ATP؟	۲۶۷
کنترل دستور کار اصلاحات در دست سیاستمداران (۹۴-۱۹۹۱)	۲۷۴
اجرای قانون سال ۱۹۹۴ (۲۰۰۱-۱۹۹۴)	۲۸۴
مخالفت کار گروه بازنشستگی و گروه اجرایی	۲۹۱
جایگاه شرکای بازار کار	۲۹۲
اصلاحات سوئدی: یک تحول سیستمی؟	۳۰۱
نتیجه گیری: فقدان تعجب آور نفوذ اتحادیه کاری	۳۰۵

فصل سوم

اصلاحات نظام بازنشستگی در شرق آسیا و آمریکای لاتین	۳۱۵
بخش اول	
اصلاح نظام مستمری در کره جنوبی: تعارض میان اتحاد اجتماعی و ثبات مالی بلندمدت	۳۱۷
مقدمه	۳۱۷

۳۱۹	عناصر نظام تأمین درآمد سالمندان
۳۲۱	ویژگی‌های اصلی طرح مستمری ملی
۳۲۲	ویژگی‌های تأمین مالی و مدیریت وجوه
۳۲۴	مشکلات طرح مستمری ملی و ظهور تقاضا برای اصلاحات
۳۲۵	گسترش پوشش برای مستمری همگانی
۳۲۵	مسأله ثبات مالی
۳۳۰	گسترش طرح مستمری ملی به خویش‌فرمایان شهری و مناظره بر سر تفکیک وجوه
۳۳۱	نتیجه و پیامد اصلاحات مستمری
۳۳۱	دومین موج اصلاحات مستمری
۳۳۴	یافته‌ها و برخی مباحثات نظری
۳۳۹	ائتلاف طرفدار رفاه و اصلاحات مستمری
۳۴۰	جهانی‌شدن و اصلاحات مستمری

بخش دوم:

۳۴۳	ملاحظات مالی و نهادی اصلاحات بازنشستگی: درس آموخته‌هایی از شیلی
۳۴۳	مقدمه
۳۴۴	نظام بازنشستگی قبل از اصلاحات سال ۱۹۸۰
۳۴۸	مروری بر اصلاحات بازنشستگی سال ۱۹۸۰
۳۵۰	گذار نظام بازنشستگی
۳۷۰	نظام بازنشستگی رفاهی و غیر مشارکتی (PASIS)
۳۷۴	تأثیرات نهادی اصلاحات بازنشستگی
۳۷۶	تأثیرات مالی اصلاحات بازنشستگی
۳۸۵	نتیجه‌گیری

بخش سوم

۳۹۱	سیاست اصلاحات مستمری در برزیل
۳۹۵	منطق کنش جمعی در اصلاحات مستمری
۳۹۵	مروری تاریخی بر اصلاحات مستمری در برزیل
۳۹۶	نیاز به اصلاح سیستم بازنشستگی عمومی
۳۹۷	منطق معرفی نظام مستمری خصوصی
۳۹۸	مزایای متمرکز و هزینه‌های پراکنده: تکامل نظام مستمری برزیل
۴۰۴	هزینه‌های متمرکز و مزایای پراکنده: اصلاحات مستمری
۴۰۶	گروه‌های فعال سیاسی
۴۰۸	بازیگران مؤثر جدید: حملات سوداگرانه در مقابل [برنامه] ریپیل و واکنش‌های دولت
۴۱۲	اصلاحات نظام مستمری خدمات کشوری
۴۱۵	اصلاحات نظام مستمری خدمات کشوری در سال ۲۰۰۳
۴۱۸	نتیجه‌گیری

مقدمه

نظام مستمری، نظامی پیچیده است که می‌بایستی مرتباً در راستای محیط اقتصادی و اجتماعی پویای امروزی متحول شود. گاهی تحولات بطئی و کوچک و گاهی نیز تحولاتی عمیق و بزرگ راه‌گشا خواهند بود. علاوه بر این نیاز به چنین تحولاتی چه برای کشورهای توسعه یافته و چه کشورهای در حال توسعه دارای مصداق است.

هر یک از کشورها با توجه به سوابق و ساختارها و نهادهای اقتصادی و اجتماعی و سیاسی خود با مشکلاتی گاهاً منحصر به فرد و یا مشابه مواجه بوده‌اند که نیاز برای اصلاحات را ایجاد کرده است. به عنوان مثال کشورهای توسعه یافته به طور بی‌سابقه‌ای با مسئله پیری جمعیت مواجه بوده و نیازمند تمهیدات لازم برای روبه‌رو شدن و خنثی کردن عواقب آن هستند.

از سویی دیگر نظام مستمری کشورهای مرکز و شرق اروپا با توجه به سابقه سیطره دیدگاه کمونیسم و برنامه‌ریزی مرکزی در آنها، به طور گسترده‌ای بر مبنای طرح‌های توازن درآمد با هزینه شکل گرفته بودند که این وضعیت محدودیت‌های مالی شدید و بی‌ثباتی‌های عمیقی را در طول سال‌های گذار اقتصادی (گذار به اقتصاد بازار) به اقتصاد این کشورها تحمیل کرده بود. بنابراین مسئله محوری تحولات در این کشورها تجدید ساختار نظام با تمرکز بر این طرح‌ها به منظور بازیابی ثبات مالی نظام مستمری بود.

در عین حال اصلاحات ساختاری نظام مستمری در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب طی دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ غالباً متمرکز بر ایجاد نظام‌های مستمری با مدیریت خصوصی مبتنی بر حق بیمه‌های معین و مزایای نامعین بود.

بررسی این تحولات و اصلاحات نشان می‌دهد که هر یک از کشورها حتی در مواجهه به مسائل یکسان، رهیافت و راهبردی متفاوت را در دستور کار قرار داده‌اند.

از این منظر پژوهش حاضر عمیقاً به بررسی مشکلات و مسائلی که منشا اصلاحات بوده‌اند و راه‌کارهای منحصر به فرد هر کشور به طور تاریخی پرداخته است.

فصل اول

اصلاحات نظام بازنشستگی

در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی

بخش اول

روندها و مسائل کلیدی اصلاح صندوق‌های بازنشستگی در اروپای مرکزی و شرقی یک بررسی مقایسه‌ای^۱

کنیچی هیروسه

روند اصلاح صندوق‌های بازنشستگی در اروپای شرقی و مرکزی از سال ۱۹۹۰ وضعیت در ابتدای ۱۹۹۰

در اروپای شرقی و مرکزی (CEE) نیاز به اصلاح صندوق‌های بازنشستگی در طول دوره گذار از یک اقتصاد با برنامه‌ریزی مرکزی به یک اقتصاد بازارمحور، پدید آمد. در اوایل ۱۹۹۰ نظام تأمین اجتماعی ملی در کشورهای CEE ویژگی‌های زیر را دارا بودند:

- نظام‌های آنها حقوق بازنشستگی کم و یکسانی را برای همه مهیا می‌ساخت. در آن کشورها تفاوت کمی میان بیشترین و کمترین حقوق بازنشستگی وجود داشت.
- نظام‌ها به طور کلی سخاوتمندانه، دوره‌های غیرمشارکتی را در محاسبه حقوق بازنشستگی به رسمیت می‌شناخت و ارائه بازنشستگی پیش از موعد بسیار متداول بود.
- برخی از گروه‌های کارگری با حقوق ممتاز از وضعیت مطلوبی از لحاظ سن و محاسبات بازنشستگی برخوردار بودند.
- وضعیت انطباق با نظام تأمین اجتماعی به علت چالش‌های اقتصادی که شرکت‌های دولتی در طول دوره گذار با آن مواجه بودند و افزایش کسب و کارهای کوچک و خوداشتغالی، رو به وخامت گذاشته بود.
- هیچ خط فاصل شفاف میان بوجه دولتی و بودجه نظام‌های تأمین اجتماعی وجود نداشت.
- نظام‌ها نرخ‌های مشارکت بالایی همانند کشورهای اروپای غربی اعمال می‌کرد.
- سطوح مزایا در طول دوران غیاب ماکنیزم‌های شاخص‌بندی، رو به زوال گذاشت.

به‌رغم چنین وضعیت‌های مشکلی، نظام تأمین اجتماعی در کشورهای CEE موفق شد تا از

1. Hirose, Kenichi (2011). Trends and Eastern Europe. In Kenichi Hirose (ed.), Pension Reform in Central and Eastern Europe: In Terms of Crisis, Austerity and Beyond (pp. 1-24). International Labour Organization (ILO)

نکول مزایای بازنشستگی جلوگیری کند؛ اگرچه برخی کشورها تأخیر در پرداخت و معوقات بالایی را تجربه کردند.

در ۱۹۹۰ بازنشستگی پیش از موعد برای جذب تعداد زیادی از کارگران بیکار که نتیجه بازسازی بزرگ اقتصادی بوند به کار گرفته می‌شد. این عمل آشکارا نشان از کاهش شدید پرداخت‌کنندگان حق‌بیمه و افزایش همزمان مستمری‌بگیران داشت. به عنوان نتیجه، نرخ وابستگی نظام (که برابر است با نسبت تعداد مستمری‌بگیران به تعداد پرداخت‌کنندگان حق‌بیمه) به سرعت در ۱۹۹۰ افزایش یافت. پیری جمعیت نیز در بسیاری از کشورهای منطقه باعث افزایش نرخ وابستگی از طریق افزایش نرخ وابستگی کهنسالان^۱ (برابر است با نسبت جمعیت دارای ۶۵ سال و بالاتر به جمعیت دارای سن ۲۰ تا ۶۵ سال) شد.

به علاوه، از کار افتادگی اغلب به عنوان یک بدیل برای بازنشستگی افرادی که امکان بازنشستگی پیش از موعد را نداشتند، در نظر گرفته می‌شد. سهم قابل توجه بازنشستگان ناشی از از کار افتادگی، به ویژه افراد با سن بالا، حاکی از آن است که آنهایی که واجد شرایط برای حقوق بازنشستگی سالمندان نبودند، برای بازنشستگی از کار افتادگی اقدام کردند و موفق به دریافت آن شدند. این شاید به خاطر تعریف گسترده از از کار افتادگی (فقدان توانایی برای کار) و تمایل پزشکان برای ارزیابی سخاوتمندانه از از کار افتادگی بود.

اگرچه مزایای ایجاد شده توسط نظام تأمین اجتماعی نیازهای ضروری کارگران جانشینی که از فرایند خصوصی‌سازی آسیب دیده بودند را پاسخ می‌داد، سرعت بالای افزایش نرخ وابستگی منجر به افزایش قابل توجه در نرخ‌های هزینه صندوق بازنشستگی می‌شد. کشورهای CEE با به کارگیری ابزارهایی برای تعدیل حق‌بیمه‌های پرداختی و ساختار مزایا و بهبود کارایی اداره نظام‌های تأمین اجتماعی به این وضعیت واکنش نشان دادند. با این وجود پیری بیشتر سن، افزایش پیوسته مستمری‌بگیران، کاهش تعداد پرداخت‌کنندگان حق‌بیمه و افول درآمد نرخ جذب ناشی از افزایش اشتغال غیررسمی، همگی منجر به افزایش نرخ هزینه‌های صندوق‌ها شد که به نوبه خود منجر به رشد کسری در نظام‌های تأمین اجتماعی شد.

از اواسط ۱۹۹۰ تا اواسط ۲۰۰۰: موجی از اصلاحات پارادایمیک

از اواسط دهه ۱۹۹۰ کشورهای CEE اصلاحات ساختاری را در صندوق‌های بازنشستگی خود به اجرا گذاشتند. قابل توجه است که چندین کشور سیستم بازنشستگی اجباری با مدیریت خصوصی

1. old-age dependency rates

از نوع تجربه شیلی را معرفی کردند (که اصطلاحاً نظام تأمین اجتماعی لایه دوم شناخته می‌شود). کشورهای CEE که این نوع از نظام بازنشستگی را اعمال کردند شامل مجارستان (۱۹۹۸)، قزاقستان (۱۹۹۸)، لهستان (۱۹۹۹)، لیتوانی (۲۰۰۱)، بلغارستان (۲۰۰۲)، کرواسی (۲۰۰۲)، استونی (۲۰۰۲)، جمهوری سابق یوگسلاوی مقدونیه (۲۰۰۳)، جمهوری اسلواکی (۲۰۰۵) و رومانی (۲۰۰۸) بودند که عدد داخل پرانتز نشان‌دهنده سال اعمال تغییرات است.

از آنجا که این کشورها نظام بازنشستگی دولتی را از قبل داشتند، اصلاحات منجر به کاهش اندازه نظام‌های بازنشستگی دولتی و جایگزینی جزئی آن با حساب‌های پس‌انداز مدیریت خصوصی شد. همچنین در همین زمان نظام بازنشستگی دولتی (که اکنون با نظام بازنشستگی ستون اول شناخته می‌شود) با برخی اصلاحات در پارامترهای طرح خود مواجه شد (به عنوان مثال افزایش طول دوره احراز صلاحیت برای مستمری‌بگیران، افزایش سن بازنشستگی و گذار از شاخص‌بندی دستمزد به شاخص‌سازی قیمت). برخی کشورها (شامل لهستان، لیتوانی، سوئد و ایتالیا) مفهوم حساب‌های مشارکت معین را معرفی کردند.

استراتژی اصلاحات چند ستونی که در گزارش تأثیرگذار بانک جهانی (۱۹۹۴) مورد دفاع قرار گرفته بود، نقش تأثیرگذاری را در بحث‌های سیاستگذاری ایفا نمود. این استراتژی با شدت از طریق کمک‌های فنی بانک جهانی که برای بسیاری از کشورهای CEE و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۱ مهیا شده بود، ترویج شد. بحث کلیدی آن در حمایت از استراتژی اصلاحات چندستونی، خصوصی‌سازی تأثیرات کلان اقتصاد مطلوبی شامل تنوع‌بخشی ریسک در پرتفوی سرمایه‌گذاری، افزایش پس‌اندازها، توسعه بازار سرمایه و انگیزه‌های بهتر در بازار کار را ایجاد خواهد کرد.

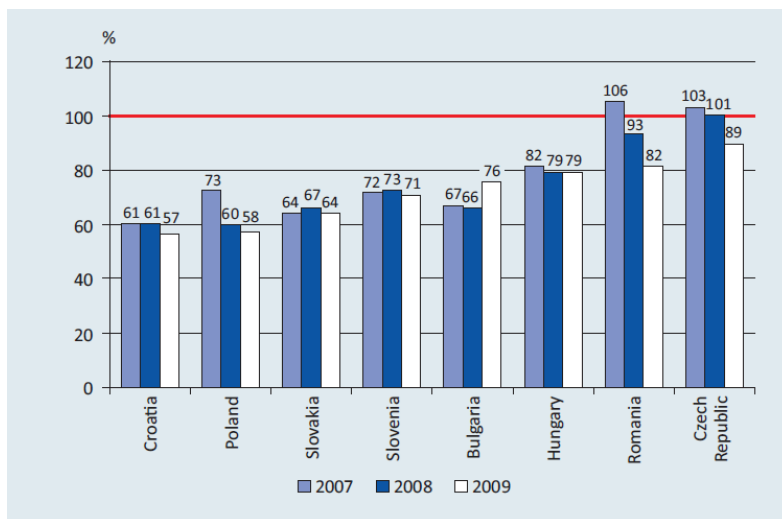
فقدان اجماع اجتماعی در فرایند اصلاحات در بسیاری از کشورها، نگرانی‌های زیادی را برانگیخت. یک فرایند اصلاح با مشارکت و آگاهی بالا برای اتخاذ تصمیمات عقلایی مبتنی بر اجماع گسترده، حیاتی است. با این حال در فرایندهای اصلاحات بسیاری از کشورها گفتگو اجتماعی ضعیف بود و یا برخی اوقات اصلاً وجود نداشت و بسیاری از سازمان‌های کارگران و کارفرمایان برای تأثیرگذاری هرچند با موفقیت اندک بر سیاست‌های بازنشستگی تلاش می‌کردند.

وضعیت مالی فعلی نظام‌های بازنشستگی

در سال ۲۰۱۰ هزینه عمومی بازنشستگی در ۲۷ کشور حوزه یورو برابر با ۱۰٫۲ درصد از GDP در بازه ۴٫۱ درصد (ایرلند) و ۱۴ درصد (ایتالیا) بود. دولت‌های ۱۲ عضو جدید اتحادیه اروپا ۹٫۲

درصد از GDP خود را صرف بازنشستگی دولتی کردند. نرخ‌های تقریباً بالای بازنشستگی به GDP در کشورهای CEE به نرخ‌های قابل توجه وابستگی نسبت داده می‌شود که به طور کلی عدد بالای ۵۰ درصد آن نرخ نشان دهنده این است که کمتر از دو پرداخت کننده حق بیمه به ازای هر مستمری‌بگیر وجود دارد. پرداخت حق بیمه توسط کارگران بیمه‌شده و کارفرمایان منبع اصلی درآمد برای تأمین مالی هزینه‌های بازنشستگی را تشکیل می‌داد. اخیراً گرچه درآمد حق بیمه به طور قابل توجهی برای پوشش هزینه‌های نظام‌های بازنشستگی در بسیاری از کشورها کاهش یافته است (نمودار ۱-۱ را نگاه کنید). کسری صندوق‌ها اخیراً به ۴ درصد از کل GDP بالغ شده است. این کسری به طور عمده توسط بوجه عمومی پوشش داده شده است. بخشی از این کسری نیز ناشی از هزینه‌های گذار مرتبط با هدایت پرداخت کنندگان حق بیمه به نظام بازنشستگی لایه دوم است.

شکل ۱-۱- درصد هزینه‌های صندوق بازنشستگی عمومی که با حق بیمه‌های دریافتی پوشش داده شده‌اند در ۸ کشور از کشورهای CEE در سال ۲۰۰۷-۲۰۰۹



منبع: سازمان ملی تأمین اجتماعی بلغارستان؛ سازمان تأمین اجتماعی کرواسی؛ اداره تأمین اجتماعی چک؛ سازمان تأمین اجتماعی لهستان؛ خانه ملی تأمین اجتماعی عمومی رومانی؛ اداره مرکزی سازمان تأمین اجتماعی مجارستان؛ سازمان بیمه اجتماعی جمهوری اسلواکی؛ مؤسسه بازنشستگی و بیمه از کار افتادگی اسلونی.

تأثیر بحران اقتصادی جهان در سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹

بحران اقتصادی جهانی در ۲۰۰۸-۲۰۰۹ منجر به کاهش شدید در تولید و افزایش بیکاری در منطقه شد. بحران انواع مختلفی از طرح‌های بازنشستگی را از طرق مختلف تحت تأثیر قرار داد. برای توجه، تجارب بحران حساسیت‌های سطوح صندوق‌ها در طرح‌های مزایا معین کاملاً تأمین مالی شده را با توجه به نوسان بازارهای مالی و طرقی که عواقب آن می‌بایستی تو کارگران تحمل می‌شد، به نمایش گذاشت. براساس داده‌های OECD، صندوق‌های خصوصی funds در کشورهای OECD به طور متوسط ۲۳ درصد از ارزش دارایی‌های خود را از دست دادند.

در کشورهای CEE صندوق‌های بازنشستگی اجباری و داوطلبانه خصوصی زیان‌های قابل توجهی را در ارزش دارایی‌های خود در سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹ نشان دادند. گرچه، از آنجا که بخش بزرگی از دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی اجباری به موجب مقررات سرمایه‌گذاری احتیاطی در اوراق قرضه دولتی سرمایه‌گذاری شده بود، زیان‌ها در مقایسه با پرتفوی‌های سرمایه‌گذاری که بشدت حاوی دارایی‌های پرریسکتری از جمله سهام بودند، کمتر بود. به لطف بهبود اقتصادی سریع در سال ۲۰۰۹، ارزش دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی ارزش خود در قبل از بحران را بازیافتند اما آنها هنوز به مسیر رشد قبلی خود بازنگشتند.

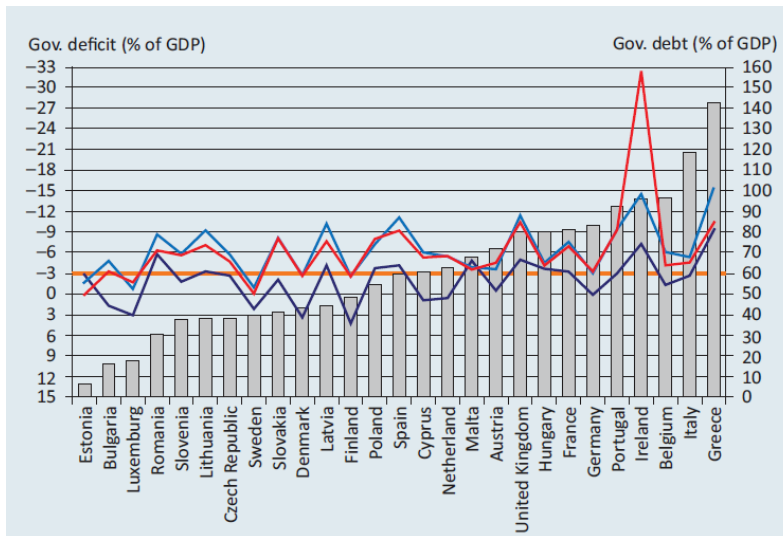
در نظام‌های بازنشستگی دولتی pay-as-you-go، تأثیر اولیه شدت کمتری از نظام‌های بازنشستگی خصوصی یعنی جایی که مزایا به طور مستقیم بستگی به مشارکت‌ها (حق بیمه‌های پرداختی) و شود حاصل از سرمایه‌گذاری آنها دارد، داشت. این نیز باید اشاره شود که نظام‌های لایه دومی در عموم کشورهای CEE هنوز در مرحله انباشت هستند و مزایا قابل توجهی را زمانی که بحران اقتصادی روی دارد پرداخت نمی‌کردند؛ اگرچه، کاهش بلندمدت اشتغال و در نتیجه تعداد مشارکت‌کنندگان ایجاب می‌کردند که تعدیلاتی در نظام‌های بازنشستگی دولتی pay-as-you-go ایجاد شود.

بحران جهانی منجر به افزایش قابل توجه کسری بودجه دولت و همچنانکه دولت‌ها منابع عظیمی را در تلاش برای تثبیت بخش‌های مالی خود و تهییج اقتصادهایشان به کار می‌بستند، انباشت بدهی‌های دولت نیز افزایش می‌یافت (شکل ۱-۲). تعدادی از کشورها مجبور شدند دست به دریافت کمک مالی از مؤسسات بین‌المللی مالی به ویژه IMF و اتحادیه اروپا بزنند.

با چشم‌انداز بهبود موقعیت مالی‌شان، بسیاری از دولت‌ها اقدامات ریاضت اقتصادی را در پیش

گرفتند. نظام‌های بازنشستگی به طور ویژه نسبت به انقباض مخارج دولت به خاطر وابستگی زیاد آنها به بودجه‌های دولتی برای پوشش کسری‌های خود، بشدت آسیب‌پذیر بودند. کاهش حقوق بازنشستگی منجر به ناآرامی‌های اجتماعی در اروپا شد.

شکل ۱-۲- کسری و بدهی دولت به عنوان درصدی از GDP در ۲۷ کشور اتحادیه اروپا. ۲۰۰۸ - ۲۰۱۰



منبع: Eurostat

اصلاحات بازنشستگی در کشورهای CEE از ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱

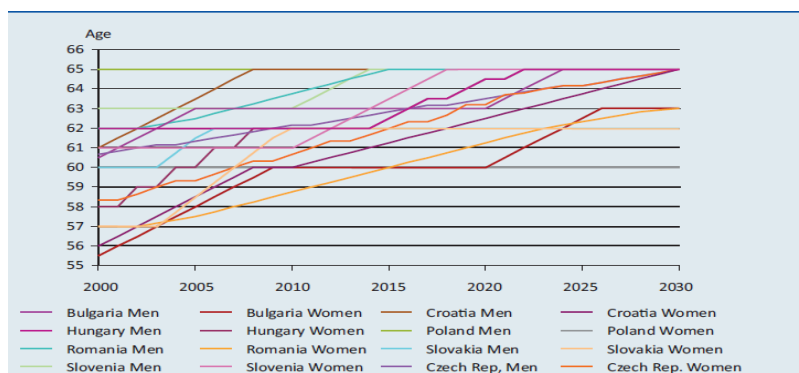
کشورهای CEE از سال ۲۰۰۹ برای اصلاحات برنامه‌ریزی می‌کردند. توضیحات آتی ویژگی‌های کلیدی این اصلاحات را در هشت کشوری که این مطالعه پوشش می‌دهد را خلاصه می‌کند اما به هیچ وجه فهرستی کامل از اقدامات اصلاحی در هر کشور را نشان نمی‌دهند.

۱- اقدامات الزامی بازنشستگی پیش از موعد

سن عادی بازنشستگی برای مردان در عموم کشورها به آرامی تا سال ۲۰۳۰ به بالای ۶۵ سال افزایش می‌یابد. تفاوت میان سن عادی بازنشستگی مردان و زنان کمتر خواهد شد (نمودار ۱-۳ را نگاه کنید). کرواسی و مجارستان سن زنان برای بازنشستگی عادی را به ۶۵ سال و بلغارستان و رومانی نیز به ۶۳ سال تا سال ۲۰۳۰ افزایش می‌دهند. لهستان سن بازنشستگی

عادی برای زنان را تغییر نداد و در ۶۰ سال نگاه داشت. جمهوری چک یک برنامه زمان‌بندی جدید برای افزایش سن عادی بازنشستگی اتخاذ کرد. این برنامه همچنان که در برنامه قبلی به راه افتاده بود، سرعت افزایش سن بازنشستگی برای زنان را افزایش داد. علاوه بر این افزایش سن عادی بازنشستگی برای مردان و زنان بدون هیچ بیشینه‌ای به بالای ۶۵ سال نیز ادامه می‌یابد. در جمهوری اسلواکی سن عادی بازنشستگی مردان و زنان ۶۲ سال است، اما این سن مطابق با امید به زندگی افزایش می‌یابد. شرایط لازم برای بازنشستگی پیش از موعد در بلغارستان (برای زنان)، کرواسی (برای زنان) لهستان و جمهوری اسلواکی سخت‌تر شد. اما در سوی دیگر رومانی دوره پرداخت حق بیمه را دو سال کاهش داد. کرواسی، مجارستان و رومانی نرخ کاهش برای بازنشستگی پیش از موعد و نرخ‌های افزایش حقوق بازنشستگی معوق را تعدیل کردند.

شکل ۱-۳- برنامه زمان‌بندی برای بازنشستگی عادی به تفکیک سن در ۸ کشور CEE. ۲۰۰۰-۲۰۳۰



منبع: ILO survey

توجه: برای جمهوری چک، مجارستان و رومانی، سن بازنشستگی براساس سن تولد فرد تعریف می‌شود. شکل به کمترین سن ممکن برای بازنشستگی در طول آن سال اشاره دارد. برای جمهوری چک، سن بازنشستگی به نشان داده شده به زنان بدون فرزند اشاره دارد.

۲- اقدامات برای کاهش کسری سیستم حقوق بازنشستگی دولتی با افزایش نرخ‌های مشارکت یا با تعدیل مشارکت نظام‌های صندوق‌های بازنشستگی اجباری:

رومانی نرخ مشارکت خود را ۳٫۸ درصد در سال ۲۰۰۸ افزایش داد^۱. افزایش افزایش مرحله به

۱. رومانی سابقاً نرخ مشارکت خود را بین ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ کاهش داده بود. نرخ مشارکت فعلی (۳۱/۳) هنوز کمتر از سطح خود در سال ۲۰۰۵ (۳۱/۵) است.

مرحله برنامه‌ریزی شده در نرخ مشارکت لایه دوم در سال ۲۰۰۹ موقتاً متوقف شد اما در سال ۲۰۱۰ دوباره به کار افتاد.

بلغارستان در سال ۲۰۰۹ نرخ مشارکت بازنشستگی خود را ۴ درصد و در سال ۲۰۱۰ ۲ درصد دیگر افزایش داد. از سال ۲۰۰۹ دولت یک «بیمه‌گر ثالث» شد که سهم قانونی از ۱۲ درصد از سهم کل پایه را پرداخت کند. در سال ۲۰۱۱ نرخ مشارکت مرکب کارفرما و کارگر ۱٫۸ درصد افزایش یافت. با شروع ۲۰۱۷ نرخ مشارکت برای نظام لایه دوم ۲ درصد افزایش خواهد یافت. لهستان نرخ مشارکت لایه دوم را از ۷٫۳ درصد به ۲٫۳ درصد کاهش داده است. این تا سال ۲۰۱۲ ادامه خواهد یافت، هنگامی که به آرامی تا ۳٫۵ درصد در سال ۲۰۱۷ افزایش یابد. تفاوت در مشارکت‌ها توسط نظام بازنشستگی دولتی برای تأمین مالی کسری‌های خود حفظ شده است. این مشارکت‌ها در حساب‌های جداگانه فردی ثبت شدند و به صورت خطی با GDP تعدیل شد. ملی‌سازی مجدد صندوق‌های لایه دوم در مجارستان شاید یک حالت افراطی را نشان دهد. ابتدا تصمیم گرفته شد که از نوامبر ۲۰۱۰ تا دسامبر ۲۰۱۱، ۸ درصد از نرخ مشارکت پرداخت شده به بازنشستگی لایه دوم متوقف شود و برای تأمین مالی کسری نظام بازنشستگی دولتی استفاده شود. سپس دولت پیشنهاد بازگرداندن حقوق بازنشستگی دولتی کامل به اعضا صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در ازای مانده حساب‌هایی که در حساب‌های شخصی جمع شده بود را داد. در پایان ژانویه ۲۰۱۱ تنها ۳ درصد از اعضا تمایل خود را برای ادامه داوطلبانه عضویت در صندوق‌های بازنشستگی خصوصی اعلام کردند. فرایند بازگشت به نظام بازنشستگی دولتی شامل انتقال دارایی‌ها از صندوق‌های بازنشستگی خصوصی (به ارزش ۲٫۸ تریلیون فورینت بلغارستان یا ۱۰ درصد از GDP) در سال ۲۰۱۱ اتفاق افتاد.

در مقابل جمهوری چک تصمیم گرفت تا لایه اندوخته‌گذاری اختیاری با نرخ مشارکت ۲ درصد برای کارفرمایان و با ۳ درصد نرخ مشارکت تکمیلی هدایت شده از مشارکت کارفرمایان به نظام بازنشستگی دولتی را معرفی نمود.

۳- اقدامات تغییر قواعد شاخص‌بندی بازنشستگی

در رومانی، شاخص‌بندی بازنشستگی از ۲۰۱۱ متوقف شد. از ۲۰۱۲ تا ۲۰۲۰ بازنشستگی‌ها می‌بایستی براساس افزایش همه قیمت‌ها به علاوه ۵۰ درصد از نرخ رشد دستمزد واقعی، شاخص‌بندی شوند. با شروع ۲۰۲۱ شاخص‌بندی جزئی دستمزد به تدریج تا زمانیکه بازنشستگی‌ها براساس قیمت‌های ۲۰۳۰ و بعد از آن شاخص‌بندی شوند متوقف شدند.

مجارستان سیزدهمین ماه بازنشستگی را منسوخ کرد و قواعد شاخص‌بندی مرتبط با نرخ رشد GDP را معرفی کرد. اگر نرخ رشد GDP کمتر از ۳ درصد باشد شاخص‌بندی قیمت می‌بایستی اعمال شود و اگر نرخ رشد GDP بالاتر از ۵ درصد باشد فرمول سوئیزی باید به کار رود. جمهوری چک بشدت پایبند حداقل نرخ قانونی شاخص‌بندی (افزایش کل قیمت‌ها به علاوه یک‌سوم نرخ رشد دستمزد حقیقی) خواهد بود و افزایش اختیاری نرخ‌های قانونی شاخص‌بندی را متوقف می‌کند. براساس پیش‌نویس قانون اصلاحات بازنشستگی، جمهوری اسلوواکی پیشنهاد تغییر قواعد شاخص‌بندی را برای تغییر نرخ پرداخت‌کنندگان حق بیمه به مستمری‌گیران ارائه کرد. به عنوان یک اقدام اضطراری، اسلوونی بازنشستگی‌ها را تنها با ۵۰ درصد از میانگین نرخ رشد دستمزد اسمی در سال ۲۰۱۰ و ۲۵ درصد از میانگین نرخ رشد اسمی در سال ۲۰۱۱ شاخص‌بندی کرد. دولت پیشنهاد توقف شاخص‌بندی بازنشستگی تا ۲۰۱۲ را ارائه کرد. به عنوان یک اقدام اضطراری بلغارستان شاخص‌بندی بازنشستگی را از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۲ تعلیق کرد. کرواسی همچنین شاخص‌بندی بازنشستگی را در ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ را تعلیق کرد.

۴- اقدامات برای تنظیم شرایط لازم برای بازنشستگی و فرمول مزایا

با شروع سال ۲۰۱۲ بلغارستان به تدریج دوره بیمه مورد نیاز برای بازنشستگی را تا ۴۰ سال برای مردان و ۳۷ سال برای زنان (در حال حاضر ۳۷ سال برای مردان و ۳۴ سال برای زنان است) تا سال ۲۰۲۰ افزایش خواهد داد.

در جمهوری چک، به دنبال حکم دادگاه اساسی مبنی بر اینکه فرمول بازنشستگی فعلی موجب یک سطح نامناسب جایگزینی برای افراد با درآمد بالا می‌شود، دولت محاسبه مبنای ارزیابی فردی را با تنها اعمال یک سطح کاهش نسبت به میانگین درآمدهای تجدید ارزیابی شده تغییر داد. این فرمول جدید بازنشستگی نرخ جایگزینی بالاتری برای کارگرانی که درآمدشان بیش از ۱٫۵ برابر میانگین کل درآمدها است ایجاد کرد اما توزیع مجدد درآمد را نسبت به فرمول گذشته کمتر تحریک نمود.

جمهوری اسلوواکی پیشنهاد معرفی ساختار مزایای با نرخ ثابت^۱ در بازنشستگی‌های دولتی را داد. همچنین دولت پاداش عیدی را با تمرکز به افراد با درآمد کم، برای مستمری‌گیران مسن تغییر داد. براساس قانون بازنشستگی و بیمه از کارافتادگی سال ۲۰۱۰ که در همه پرسی رد شد، اسلوونی برای گسترش تدریجی دوره محاسبات مربوط به حقوق پایه از بهترین ۱۸ سال به ۳۰ سال

1. flat-rate benefit

برنامه‌ریزی کرد. نرخ‌های آکچوئری و ضرایب یکنواخت ارزیابی مجدد نیز به گونه‌ای تغییر کردند که فرمول باننشستگی ۶۰ درصد از حقوق پایه مردان با ۴۰ سال سابقه بیمه و زنان با ۳۸ سال سابقه بیمه را ایجاد می‌نماید.

۵- اقدامات حذف حقوق باننشستگی ممتاز برای گروه‌های خاص از کارگران

در رومانی طرح‌های ویژه باننشستگی نظامیان، پلیس و افسران امنیت ملی با نظام باننشستگی دولتی ادغام شدند. دیگر صندوق‌های تحت مقررات، قانون‌های ویژه باننشستگی (به غیر از طرح ویژه باننشستگی برای قضات) مجدداً براساس میانگین حقوق فرد طی کل دوره اشتغال محاسبه و توسط نظام باننشستگی دولتی پرداخت خواهد شد. کرواسی مزایای باننشستگی به دست آمده تحت شرایط ویژه را ۱۰ درصد کاهش داد. با این حال این اقدام تعلیق تدریجی حقوق باننشستگی‌های ممتاز شامل معاونان پارلمانی، نظامیان و افسران پلیس و جانبازان جنگی را به تعویق انداخت. جمهوری اسلوواکی و مجارستان در حال ارزیابی اصلاحات در نظام باننشستگی نیروهای مسلح خود هستند.

۶- اقدامات بهبود مزایا

بلغارستان نرخ‌های آکچوئری مورد استفاده در فرمول باننشستگی را از ۱,۱ درصد به ۱,۲ درصد تا سال ۲۰۱۷ افزایش خواهد داد و حداکثر حقوق باننشستگی برای باننشستگی‌های پس از سال ۲۰۱۴ را لغو کرد و با شروع سال ۲۰۱۱ مکمل‌های حقوق باننشستگی برای همسران بازمانده مستمری‌بگیران را از ۲۰ درصد به ۲۶,۵ درصد از حقوق باننشستگی آنها افزایش داد. رومانی حداقل حقوق باننشستگی تأمین مالی شده از مالیات (که آن را مزایای اجتماعی کهنسالان می‌گویند) معرفی کرد. این حداقل حقوق باننشستگی در مارس ۲۰۰۹ برابر با RON ۳۰۰ (تقریباً ۷۰ یورو) بود و متعاقباً در سپتامبر ۲۰۰۹ به RON ۳۵۰ (تقریباً ۸۰ یورو) افزایش یافت.

۷- اقدامات مرتبط با لایه دوم که شامل نرخ‌های مشارکت نیست

در لهستان، هنگامی که اولین پرداخت‌ها از باننشستگی‌های لایه دوم کهنسال انتظار می‌رفت که در سال ۲۰۰۹ پرداخت شوند (برای زنان متولد شده در ۱۹۴۹)، ترتیبات لازم برای انجام پرداخت‌های مهیا نبود. به عنوان یک اقدام موقت، لهستان مزایای جدیدی (مستمری مبتنی

بر اندوخته‌گذاری دوره‌ای^۱ را برای زنان بین ۶۰ تا ۶۵ سال معرفی کرد که توسط مؤسسه بیمه اجتماعی با استفاده از منابع ارسال شده در حساب‌های شخصی اعضاء پرداخت می‌شد. در بلغارستان، نظام لایه دوم (صندوق‌های حرفه‌ای)^۲ تمایل دارند تا بازنشستگی پیش از موعد به کارگرانی که به کارهای سخت و زیان‌آور اشتغال دارند، ارائه دهند. گرچه پرداخت این مزایا از صندوق بازنشستگی دولتی^۳ تا آخر سال ۲۰۱۴ با منابع ارسال شده از مانده‌های حساب‌های شخصی صندوق‌های حرفه‌ای ادامه خواهد یافت.

دولت کرواسی با خواسته‌هایی مبنی بر پرداخت مکمل‌های بازنشستگی (که قرار بود در اصل مکمل بازنشستگی دولتی باشد) به ذینفعان لایه دوم نیز شده است. در سپتامبر سال ۲۰۱۱، دولت کرواسی به بیمه‌شدگانی که داوطلبانه نظام لایه دوم را انتخاب کردند (آنهايي که در زمان اجرا بین سنین ۴۰ تا ۴۹ سال بودند که به نظام ملحق شدند) اجازه داد تا به نظام بازنشستگی دولتی بازگردند.

از زمانی که در سال ۲۰۰۵ نظام لایه دوم معرفی شد، جمهوری اسلوواکی تغییرات مداومی که هر یک دیگری را لغو می‌کرد را ایجاد کرده است (اگرچه نرخ مشارکت برای لایه دوم هرگز از نرخ اولیه ۹ درصدی‌اش تغییر نکرد). در سال ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ دولت برای تمامی بیمه‌شدگان دو فرصت برای تغییر نظام ایجاد کرد. در سال ۲۰۰۸ مشارکت در لایه دوم برای کسانی که به تازگی در نظام بازنشستگی وارد شده بودند اختیاری شد. گرچه عموم اصلاحات اخیر ثبت‌نام خودکار افراد تازه وارد به بازار کار در لایه دوم را با این حق که در طی ۲ سال بتوانند از آن خارج شوند، حکم می‌کرد. در سال ۲۰۰۸ زمان مورد نیاز برای مستمری گرفتن از ۱۰ سال به ۱۵ سال برای مستمری‌های دولتی افزایش یافت. در همین سال تصمیم گرفته شد که اعضای نظام لایه دوم که در طی ۱۵ سال یا بیشتر بازنشست می‌شوند می‌بایستی مقرری سالانه بخرند. گرچه حداقل زمان عضویت در لایه دوم برای خرید مقرری اخیراً تا ۱۰ سال کاهش یافت.

در مجموع کشورهای با نظام لایه دوم اقداماتی را برای کاهش بیشتر نرخ‌های حداکثری انواع مختلف حقوق عضویتی که صندوق‌ها می‌توانند بگیرند، اعمال کرد.

برای جمع‌بندی، ویژگی‌های مشترک زیر در اقدامات عملی شده در اصلاحات بازنشستگی‌های فوق‌الذکر در هشت کشور CEE ظاهر گردید. اول، این اصلاحات عمدتاً در واکنش به فشارهای مالی اعمال شده توسط مقامات مالی و مؤسسات بین‌المللی برای محدود ساختن کسری مالی دولت و در وهله دوم به علت خود نظام‌های بازنشستگی انجام گرفتند. دوم، هیچ یک از هشت کشور به

1. The periodic-funded pension

2. Professional Fund

3. State Pension Fund

طور مؤثری نرخ‌های حق‌بیمه را با در نظر گرفتن جلوگیری از کاهش بیشتر در تقاضای کل افزایش ندادند. گرچه برخی کشورها با نظام‌های لایه دوم نرخ‌های مشارکت نظام‌های بازنشستگی لایه دوم- یا برنامه افزایش به تعویق افتاده- را کاهش دادند. سوم، تمام کشورها بر اقداماتی برای کاهش مزایای بازنشستگی تمرکز داشتند. دو اقدام عادی شامل اصلاح قواعد شاخص‌بندی مربوط به شاخص‌بندی قیمت (یا تعلیق موقت شاخص‌بندی در برخی موارد) که اثرات کوتاه و بلندمدت دارد و افزایش تدریجی سن بازنشستگی (و همسان‌سازی سن بازنشستگی مردان و زنان) که اثرات آن به خاطر اجرای آن در فازهای مختلف، در بلندمدت پدیدار می‌شود.

مسائل کلیدی اصلاحات بازنشستگی در اروپای مرکزی و شرقی

نظام بازنشستگی عمومی یک اقدام اجتماعی است برای فراهم ساختن پوشش درآمدی برای اعضای جامعه در مقابل ریسک‌های کهنسالی، از کارافتادگی و مستمری همسران بازمانده. به عنوان یک وسیله برای رسیدن به این، لزوماً متکی بر انتقال درآمد بین نسل‌ها توسط قانون است. نظام‌های بازنشستگی باید در بلندمدت پایدار و برای نسل‌های آینده قابل اطمینان باشند، همچنان که که بر کارکرد اصلی خود یعنی فراهم آوردن امنیت درآمدی مناسب برای سالمندان، از کارافتادگان و همسران بازمانده آنها، جامه عمل بپوشاند. از منظر جمعیت‌شناختی، طیف زیادی از کشورها از جمله کشورهای CEE با چالش‌های اقتصادی و اجتماعی رو به رو شدند که نیازهای آنها احتمالاً تنها با اعمال اصلاحات پاسخ داده خواهد شد.

تحت هر نوع نظام بازنشستگی، کالاها و خدماتی که مستمری‌گیران برای پاسخگویی به نیازهای اساسی و حفظ استانداردهای زندگی خود خریداری می‌کنند، می‌بایستی از تولید ملی کنونی حاصل شود (به غیر از سکونت). بدین ترتیب اندازه نقل و انتقال مستمری‌ها در اقتصاد ملی با درصد مخارج نظام بازنشستگی به تولید ملی یا نسبت مستمری به GDP اندازه‌گیری می‌شود. بنابراین، یک نظام بازنشستگی مقرون به صرفه است اگر نسبت مستمری به GDP در افق آینده قابل پیش‌بینی نسبت به هم فاصله نگیرند. از زمانی که نظام بازنشستگی ضرورتاً متکی به انتقال‌های بین نسلی است، پایداری آن بشدت وابسته به تعهد نسل در سن کار به پرداخت حق‌بیمه برای مسن‌ترها بوده است. با این وصف، مفهوم پایداری اصلی را به تصویر می‌کشد که نسل کنونی باید به طور متقابل به حقوق نسل‌های آتی احترام بگذارد. بنابراین، اصلاحات بازنشستگی نه تنها باید توسط نسل در حال کار و بیمه‌پرداز کنونی حمایت شود بلکه نسل‌های آتی که در آینده حق‌بیمه‌های نسل گذشته را می‌پردازند نیز باید از آن حمایت کنند.

برای یک نظام مزایا معلوم pay-as-you-go در اصل دو راه برای حفظ تعادل مالی آن وجود دارد: کاهش هزینه مزایا با اصلاح فرمول بازنشستگی، افزایش سن بازنشستگی و روش شاخص‌بندی در کنار حداقل کردن هزینه‌های اداری افزایش درآمدها با افزایش نرخ حق بیمه یا مبنای حق بیمه از طریق بهبود انطباق با قانون و جمع‌آوری کارای حق بیمه‌ها. افزایش رشد اقتصادی به افزایش اندازه مبنای حق بیمه کمک خواهد کرد. در مقابل سطح مزایای یک نظام بازنشستگی مشارکت معین با حق بیمه‌های پرداخت شده توسط کارگران و کارفرمایان و منافع یا ضررهای ناشی از سرمایه‌گذاری‌هایشان در طول دوره حرفه‌ای فرد و همچنین امید به زندگی در سن بازنشستگی (براساس مرگ و زندگی برای هر دو جنس) مشخص می‌شود.^۱ با این در کشورهای CEE محدوده گزینه‌های در اختیار سیاستگذاران محدود است. زیرا این کشورها نرخ‌های حق بیمه نسبتاً بالایی را اعمال می‌کنند و از قبل مزایای سخاوتمندانه را به طور گسترده‌ای حذف کرده‌اند و لذا امکان زیادی برای تعدیلات بیشتر در این پارامترهای سیاستی وجود ندارد (اگرچه هیچ محدودیتی پیشینی وجود ندارد). روندهای بلندمدت پیری جمعیتی طیف گزینه‌های سیاستی را محدودتر می‌کند.

پوشش، انطباق و جمع‌آوری حق بیمه

در کشورهای CEE گذار به یک اقتصاد بازارمحور در دهه ۱۹۹۰ منجر به ازدیاد کسب و کارهای خصوصی شامل بنگاه‌های کوچک و خوداشتغالی شد. این وضعیت با مکانیزم‌های ضعیف اعمال و جمع‌آوری حق بیمه‌ها موجب شد تا وضعیت انطباق مقررات بازنشستگی رو به وخامت بگذارد. شکست در انطباق با مقررات بازنشستگی، اثربخشی مداخلات سیاستی و به طور جدی اعتبار و مشروعیت نظام‌های بازنشستگی را کاهش داد. به طور ویژه شیوع اشتغال و گسترش دستمزدهای اعلام نشده نه تنها محدودیت‌های چشمگیری را بر نظام تأمین اجتماعی و مالیات تحمیل کرد بلکه همچنین کارگران و خانواده‌های آنها را در مقابل ریسک‌های اساسی اجتماعی بی‌دفاع گذاشت (به جدول شماره ۱،۱ مراجعه کنید).

با در نظر گرفتن اصلاحات اخیراً تصویب شده برای محکم‌تر ساختن رابطه میان حق بیمه‌ها و مزایا، حق بیمه‌های تأمین اجتماعی پرداخت نشده و یا کمتر پرداخت شده مستقیماً منجر به افزایش تعداد بازنشستگان مسنی که مستمری کم یا اصلاً هیچ مستمری را نمی‌گیرند، می‌شود که نتیجتاً خطر فقر را در میان سالمندان را افزایش می‌دهد. این می‌تواند در نهایت باعث شود تا دولت نیاز

۱. در لهستان به عنوان مثال تخمین زده شده که تحت شاخص‌بندی دستمزدهای حداقل بازنشستگی ۳۳ درصد از مردان (۶۰ تا ۶۴ سال) و ۴۱ درصد از زنان (۵۹-۵۵ سال) حداقل مستمری را دریافت خواهند کرد در حالی که تحت قواعد شاخص‌بندی فعلی (شاخص‌بندی براساس افزایش قیمت به علاوه ۲۰ درصد از نرخ رشد دستمزد حقیقی) تخمین زده می‌شود تنها ۰۳ درصد از مردان و ۲۰۴ درصد از زنان در گروه سنی مشابه حداقل مستمری را دریافت کنند. برای جزئیات بیشتر به کلون و استرزلکی (۲۰۱۰) مراجعه کنید.

به منابع بیشتر برای کمک‌های اجتماعی و دیگر برنامه‌های حمایت اجتماعی داشته باشد. توسعه پوشش نظام بازنشستگی در سایه تقویت مکانیزم اعمال قانون و جمع‌آوری حق‌بیمه سبب توسعه مبنای حق‌بیمه و نتیجتاً خلق یک فضای مالی جدید در کوتاه‌مدت می‌شود. حتی با این وضعیت که بیمه‌پردازهای جدید مزایا دریافت خواهند کرد و سطح پرداخت‌ها را در بلندمدت افزایش می‌دهند که این هزینه‌های جدید نیاز به کمک اجتماعی برای فقرا و سالمندان با درآمد پایین فاقد پوشش، خنثی خواهد کرد.

جدول ۱-۱- تخمین اندازه اقتصاد غیررسمی به عنوان نسبتی از GDP در ۲۱ کشور در حال گذار در ۱۹۹۹-۲۰۰۷

کشور	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	میانگین ۱۹۹۹ ۲۰۰۷
اسلواکی	۱۸,۹	۱۸,۹	۱۸,۸	۱۸,۶	۱۸,۳	۱۸,۱	۱۷,۶	۱۷,۲	۱۶,۸	۱۸,۱
جمهوری چک	۱۹,۳	۱۹,۱	۱۸,۹	۱۸,۸	۱۸,۷	۱۸,۴	۱۷,۸	۱۷,۳	۱۷,۰	۱۸,۴
مجارستان	۲۵,۴	۲۵,۱	۲۴,۸	۲۴,۵	۲۴,۴	۲۴,۱	۲۴,۰	۲۳,۷	۲۳,۷	۲۴,۴
اسلوونی	۲۷,۳	۲۷,۱	۲۶,۷	۲۶,۶	۲۶,۴	۲۶,۲	۲۵,۸	۲۵,۳	۲۴,۷	۲۶,۲
لهستان	۲۷,۷	۲۷,۶	۲۷,۷	۲۷,۷	۲۷,۵	۲۷,۳	۲۶,۹	۲۶,۴	۲۶,۰	۲۷,۲
لیتوانی	۳۰,۸	۳۰,۵	۳۰,۱	۲۹,۸	۲۹,۴	۲۹,۰	۲۸,۴	۲۷,۷	۲۷,۲	۲۹,۲
استونی	-	۳۲,۷	۳۲,۴	۳۲,۰	۳۲,۴	۳۱,۱	۳۰,۵	۲۹,۸	۲۹,۵	۳۱,۲
ترکیه	۳۲,۷	۳۲,۱	۳۲,۸	۳۲,۴	۳۱,۸	۳۱,۰	۳۰,۰	۲۹,۵	۲۹,۱	۳۱,۳
لتونی	۳۳,۸	۳۳,۷	۳۳,۳	۳۲,۸	۳۲,۰	۳۱,۷	۳۱,۰	۳۰,۴	۲۹,۷	۳۲,۰
کرواسی	۳۳,۸	۳۳,۴	۳۳,۲	۳۲,۶	۳۲,۱	۳۱,۷	۳۱,۳	۳۰,۸	۳۰,۴	۳۲,۱
رومانی	۳۴,۳	۳۴,۴	۳۳,۷	۳۳,۵	۳۲,۸	۳۲,۰	۳۱,۷	۳۰,۷	۳۰,۲	۳۲,۶
آلبانی	۳۵,۷	۳۵,۳	۳۴,۹	۳۴,۷	۳۴,۴	۳۳,۹	۳۳,۷	۳۳,۳	۳۲,۹	۳۴,۳
بلغارستان	۳۷,۳	۳۶,۹	۳۶,۶	۳۶,۱	۳۵,۶	۳۴,۹	۳۴,۱	۳۳,۵	۳۲,۷	۳۵,۳
مقدونیه	۳۹,۰	۳۸,۲	۳۹,۱	۳۸,۹	۳۸,۴	۳۷,۴	۳۶,۹	۳۶,۰	۳۴,۹	۳۷,۶
قرقیزستان	۴۱,۴	۴۱,۲	۴۰,۸	۴۱,۴	۴۰,۵	۳۹,۸	۴۰,۱	۳۹,۸	۳۸,۸	۴۰,۴
قزاقستان	۴۳,۸	۴۳,۲	۴۲,۵	۴۲,۰	۴۱,۱	۴۰,۶	۳۹,۸	۳۸,۹	۳۸,۴	۴۱,۱
تاجیکستان	۴۳,۵	۴۳,۲	۴۲,۹	۴۲,۷	۴۲,۱	۴۱,۷	۴۱,۵	۴۱,۲	۴۱,۰	۴۲,۲
روسیه	۴۷,۰	۴۶,۱	۴۵,۳	۴۴,۵	۴۳,۶	۴۳,۰	۴۲,۴	۴۱,۷	۴۰,۶	۴۳,۸
مولداوی	۴۵,۶	۴۵,۱	۴۴,۱	۴۴,۵	۴۴,۶	۴۴,۰	۴۳,۴	۴۳,۴	۴۳,۴	۴۴,۵
اوکراین	۵۲,۷	۵۲,۲	۵۱,۴	۵۰,۸	۴۹,۷	۴۸,۸	۴۷,۸	۴۷,۳	۴۶,۸	۴۹,۷
گرجستان	۶۸,۳	۶۷,۳	۶۷,۲	۶۷,۲	۶۵,۹	۶۵,۵	۶۵,۱	۶۳,۶	۶۲,۱	۶۵,۸
میانگین کشورها	۳۶,۹	۳۶,۳	۳۶,۱	۳۵,۸	۳۵,۳	۳۴,۸	۳۴,۳	۳۳,۷	۳۲,۶	-

منبع: World Bank

توجه: این آمار اقتصاد غیررسمی را به عنوان فعالیت‌های اقتصادی که در محاسبه GDP رسمی (یا مشاهده شده) ثبت نشده‌اند معرفی می‌کند.

رابطه میان کفایت و پایداری

کفایت سطوح مزایا و پایداری نظام تأمین اجتماعی به یکدیگر وابسته هستند. به طور کلی نرخ هزینه نظام‌های بازنشستگی بستگی به نرخ جایگزینی و نرخ وابستگی نظام دارد. اگر سطح مزایا ثابت نگاه داشته شود، هر افزایشی در نرخ وابستگی نظام، نرخ هزینه‌های نظام را افزایش خواهد داد. به طوری دیگر به منظور محدود کردن نرخ هزینه بازنشستگی تحت فشارهای جمعیتی، کاهش گسترده سطح مزایا امکان‌پذیر نیست.

هرچه تأمین مالی بازنشستگی‌ها با محدودیت‌های ناشی از پیری جمعیت افزایش می‌یابد، سطح مزایا می‌بایستی با لحاظ کردن تعادل میان استانداردهای زندگی مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان و در نظر گرفتن تلاش‌های افراد برای پوشش خود، بازبینی شود. از منظر برابری، مقررات بازنشستگی‌های دولتی باید با افراد تحت پوشش با شرایط یکسان، برابر برخورد کند و بنابراین رفتارهای توجیح‌ناپذیر تبعیض‌آمیز ممکن برای گروه‌های خاص حذف می‌شوند.

با این وصف هنگام اجرای اقدامات تقویت پایداری این شدت مهم است تا به حفاظت از سطح مورد کفایتی از مزایا که مطابق با استانداردهای جهانی باشد، پرداخته شود. در کشورهای CEE بازنشستگی‌ها تنها منبع درآمد برای عموم بازنشستگان هستند و نظام‌های بازنشستگی ایفا کننده تنها نقش اساسی در کاهش فقر در میان سالمندان است.^۱

در این رابطه اصول بنیان نهاده شده توسط کنوانسیون تأمین اجتماعی (حداقل استانداردها) سازمان جهانی کار در سال ۱۹۵۲ (شماره ۱۰۲) - که به تصویب عموم کشورهای CEE قرار گرفته است - به عنوان شاخص مقایسه برای اطمینان از برآورده شدن حداقل مزایا مورد استفاده قرار خواهد گرفت.^۲ کنوانسیون شماره ۱۰۲ گل سرسبد کنوانسیون‌های تأمین اجتماعی ILO است و این تنها ابزار بین‌المللی است که حداقل استانداردهای جهانی برای تمام نه شاخه از تأمین اجتماعی شامل سالمندان، از کارافتادگان و مزایای همسران بازمانده را تعیین کرده است. همچنین کنوانسیون شماره ۱۰۲ تأثیر چشمگیری در سطوح منطقه‌ای داشت. این کنوانسیون به عنوان دستور کار برای ابزارهایی همچون مقررات تأمین اجتماعی اروپایی و منشور اجتماعی اروپایی مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

۱. به عنوان مثال در رومانی، انتقال درآمد تحت نظام بازنشستگی ۶۱.۹ درصد از افراد ۶۵ سال و بیشتر را از فقر نجات می‌دهد. انتقال درآمد از طریق دیگر مزایای اجتماعی، شاخص فقر را ۲.۶ درصد کاهش می‌دهد.

۲. کشورهایی که بخش ۵ (مزایای سالمندان) کنوانسیون شماره ۱۰۲ را قبول و تصویب کرده‌اند، موظف به اعمال این مقررات و ایجاد حداقل نرخ‌های جایگزینی در سطح مقرر شده کنوانسیون مذکور برای مزایای سالمندان هستند.

با در نظر گرفتن حمایت‌های جدید برای ارائه یک سطح اساسی تأمین اجتماعی از طریق ایجاد کف حمایت‌های اجتماعی^۱ در نظام‌های تأمین اجتماعی فراگیر، کنفرانس سازمان جهانی کار در سال ۲۰۱۱ نتیجه گرفت که اتخاذ توصیه‌های مکمل برای استانداردهای تأمین اجتماعی فعلی سازمان جهانی کار، مورد نیاز است.

شاخص‌بندی مستمری

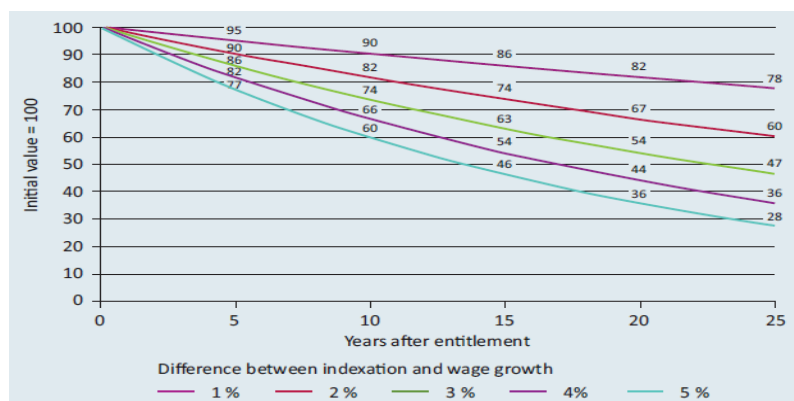
اخیراً بسیاری از کشورهای CEE قواعد شاخص‌بندی مستمری‌های خود را از شاخص‌بندی کل دستمزد به شاخص‌بندی جزئی دستمزد (با استفاده از میانگین وزنی قیمت‌ها و دستمزدها که تحت نام فرمول سوئیسی و تغییرات آن شناخته می‌شود) یا حتی فراتر از آن به شاخص‌بندی قیمت تغییر دادند.

در صورتی که نرخ رشد دستمزد مثبتی در بلندمدت وجود داشته باشد، انتقال از شاخص‌بندی دستمزد به شاخص‌بندی قیمت می‌تواند تعادل صندوق بازنشستگی بهبود بخشد. گرچه سطح مستمری در رابطه با میانگین دستمزد در طی مراحل انتهایی دوره بازنشستگی که در آن نیاز به خدمات درمانی و حمایت‌های بلندمدت افزایش می‌یابد، بیشتر خواهد شد. همچنان که نمودار شماره ۱-۲ نشان می‌دهد، در صورتی که نرخ شاخص‌بندی مستمری به طور ثابت ۲ درصد کمتر از نرخ افزایش میانگین دستمزد باشد، لذا مستمری به عنوان درصدی از میانگین دستمزد در ۲۰ سال از عضویت به اندازه یک سوم کاهش خواهد یافت^۲. تجربیات اخیر در برخی کشورهای CEE یک الگو را نشان داده‌اند که به موجب آن مستمری‌هایی که با نرخی بالاتر از نرخ‌های شاخص‌بندی توصیه شده توسط قانون افزایش می‌یابند درست بعد از دوره کاهش شاخص‌بندی یا حتی توقف موقت شاخص‌بندی مستمری‌ها مشاهده می‌شوند. با این حال چنین اصلاحات موقت و مکرر موجب غیرقابل پیش‌بینی و متناقض شدن و یا شاید از بین رفتن اعتماد عمومی به نظام بازنشستگی شود.

۱. کف حمایت اجتماعی به عنوان «یک مجموعه اولیه از حقوق اجتماعی، خدمات و تسهیلاتی که همه آحاد از آن باید بهره‌مند شوند» تعریف می‌شود. این آ‌تعریف به طرق متعددی با مفهوم تعهدات اساسی برای محقق ساختن حقوق بنیادی انسان‌ها که در معاهدات حقوق انسانی آورده شده است، هم‌پوشانی دارد. به 2011 ILO مراجعه کنید.

۲. به عنوان یک مطالعه موردی، لهستان نشان می‌دهد که تحت قواعد کنونی شاخص‌بندی، تخمین زده می‌شود در صورتی که دستمزد حقیقی سالانه ۳ درصد افزایش یابد، درصد حداقل مستمری از ۲۲ درصد کنونی خود به ۱۵ درصد در سال ۲۰۲۷ کاهش خواهد یافت. (Chlon and Strzelecki, 2010)

نمودار ۱-۲- کاهش قیمت ارزش اولیه مستمری به موجب شاخص بندی دستمزد



منبع: محاسبات ILO

اشتغال و بازنشستگی کارگران کهنسال

اولین کارکرد مستمری‌های دوران کهنسالی ایجاد درآمد مطمئن برای آنهایی که به علت پیری توانایی کار کردن را ندارند. از آنجا که مستمری‌ها برای کل دوران زندگی بعد از بازنشستگی فرد پرداخت می‌شوند، اگر بازنشستگی ثابت باشد، مستمری‌گیران با افزایش امید به زندگی سال‌های بیشتری را مستمری دریافت خواهند کرد.

این واقعیت که مردم در حال حاضر بیشتر عمر می‌کنند یکی از بزرگترین موفقیت‌های انسانی است. اگرچه، همچنان که این روند احتمال دارد تا آینده ادامه یابد، نظام‌های بازنشستگی با ریسک دیرپایی^۱ بیشتری مواجه هستند. از منظر تأمین مالی بازنشستگی‌ها برای حفظ سطح فعلی مزایا بدون افزایش نرخ حق بیمه، افزایش سن مؤثر بازنشستگی یکی از واضح‌ترین گزینه‌های در دسترس برای سیاستگذاران است.

پیری همچنین بازار کار را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. جمعیت در سن کار (جمعیت بین ۱۵ تا ۶۴ سال) در ۲۷ کشور اروپایی از سال ۲۰۱۲ به بعد رو به کاهش گذاشته است. با در نظر گرفتن کاهش جمعیت در سن کار، حفظ نرخ رشد پایدار نیازمند بهبود بهره‌وری و نرخ‌های بالاتر اشتغال به ویژه برای افراد با سن بالاتر و زنان است.

در آغاز قرن بیست و یکم روند بازنشستگی پیش از موعد در کشورهای CEE برعکس شد. همچنان که قبلاً بیان شد، بسیاری از کشورهای CEE شرایط بازنشستگی پیش از موعد و

1. longevity risk

از کارافتادگی را سخت‌تر کرده و برای افزایش سن بازنشستگی به ۶۵ سال برای زنان و مردان تا سال ۲۰۳۰ برنامه‌ریزی کرده بودند. با این حال میانگین سن خروج از بازار کار هنوز کمتر از ۶۵ سال است (نمودار ۱-۲a و ۱-۲b را مشاهده کنید).

چالش مهم یافتن یک تعادل جدید میان کار و بازنشستگی در مواجهه با تغییرات چرخه‌های زندگی (منجر شدن توسط افزایش امید به زندگی و افزایش سن ورود به بازار کار در اثر افزایش سال‌های تحصیل) و نقش‌های چالش‌برانگیز اقتصادی و اجتماعی مردان و زنان است. برای فائق آمدن بر این چالش، به همکاری مؤثر و فعالیت‌های منسجم میان سیاست بازنشستگی و اشتغال نیاز است تا بازار کار و نظام‌های بازنشستگی را ایجاد کنند که افراد را برای فعالیت طولانی‌تر تهییج کند و به آنها امکان انتقال از دوران اشتغال به بازنشستگی را با در نظر داشتن تفاوت‌های فردی در وضعیت سلامتی و توانایی کار کهنسالان، بدهد.

از منظر سیاستگذاری، قدم‌هایی برای بهبود ظرفیت بازار کار برای جذب و تجهیز مناسب‌تر منابع انسانی کارگران مسن‌تر باید برداشته شود. اینها می‌توانند شامل ابداع ترتیبات انعطاف‌پذیر زمان کار یا انطباق شغل‌ها با ظرفیت‌ها و مهارت‌های کارگران مسن‌تر، ارائه آموزش‌های شغلی مناسب و برنامه‌های یادگیری مستمر برای حفظ توانایی شغلی این افراد، و حذف موانع مختلف بازار کار (شامل تبعیض سنی و سیستم دستمزدهای براساس ارشدیت که هزینه استخدام افراد با سن بالا را افزایش می‌دهد).^۱

علاوه بر محدود ساختن خروج زود هنگام افراد از بازار کار، نظام بازنشستگی می‌تواند از طریق افزایش سن بازنشستگی یا تحدید گزینه‌های بازنشستگی پیش از موعد، طرح خود را برای کاهش عیوب بازار کار و افزایش انگیزه‌های بیمه‌پردازان برای افزایش طول دوران اشتغال که نتیجتاً دستیابی به سن مؤثر بازنشستگی بالاتر را در بر دارد، تعدیل کند.

همچنان که در چندین یک کشورها مشهود است، مقاومت شدید عمومی در مقابل طرح پیشنهادی دولت برای افزایش سن بازنشستگی، نشان‌دهنده یک شکاف عمیق میان اهداف سیاستی و ترجیحات کارگران وجود دارد. برای درک چنین اهدافی، باید عوامل فرهنگی، شناختی و احساسی ایجاد کننده الگوی رفتاری کارگران را در نظر گرفت. استراتژی‌های اصلاحات بازنشستگی باید رویکردی را اتخاذ کند که این عوامل را در نظر بگیرد.

۱. در بستر جهانی شدن و گسترش حرکت آزاد نیروی کار در اروپا، تعداد کارگران مهاجر احتمالاً در آینده افزایش می‌یابد. این مهم است تا نسبت به کیفیت تأمین اجتماعی برای این کارگران اطمینان از طریق همکاری مؤثر میان کشورهای اطمینان حاصل شود. این به نوبه خود تحرک نیروی کار که یک عامل حیاتی برای بازار کارای جهانی نیروی کار است را افزایش می‌دهد.

جدول ۱-۳- اشتغال و بازنشستگی کارگران مسن (مرد) در ۲۷ کشور اروپایی

کشور	نرخ اشتغال شاغلان مسن (سنین ۵۵ تا ۶۴ سال)		میانگین سن خروج			سن بازنشستگی مفروض			امید به زندگی در سن ۶۵ سال	
	۲۰۰۰	۲۰۱۰	۲۰۰۱	۲۰۰۹	۲۰۰۹	سن	افزایش‌های بیشتر	۲۰۰۹	افزایش پیش‌بینی شده ۲۰۱۰ تا ۲۰۳۰	افزایش پیش‌بینی شده ۲۰۱۰ تا ۲۰۵۰
							از سال			
بلغارستان	۳۳٫۲٪	۵۰٫۳٪	۵۹٫۸	۶۴٫۱	۶۳	۶۵	۲۰۲۴	۱۳٫۸	۲٫۷	۵٫۴
جمهوری چک	۵۱٫۷٪	۵۸٫۴٪	۶۰٫۷	۶۱٫۵	۶۲	۶۵	۲۰۳۰	۱۵٫۲	۲٫۴	۴٫۸
مجارستان	۳۳٫۲٪	۳۹٫۶٪	۵۸٫۴	۶۰٫۱	۶۲	۶۵	۲۰۲۲	۱۴٫۰	۲٫۸	۵٫۵
لهستان	۳۶٫۷٪	۴۵٫۳٪	۵۷٫۸	۶۱٫۴	۶۵	-	-	۱۴٫۸	۲٫۶	۵٫۱
رومانی	۵۶٫۰٪	۵۰٫۳٪	۶۰٫۵	۶۵٫۵	۶۳٫۵	۶۵	۲۰۱۵	۱۴٫۰	۲٫۷	۵٫۳
اسلوواکی	۳۵٫۴٪	۵۴٫۰٪	۵۹٫۳	۶۰٫۴	۶۲	-	-	۱۴٫۱	۲٫۸	۵٫۴
اسلوونی	۳۲٫۳٪	۴۵٫۵٪	۵۹٫۳	۶۰٫۹	۶۳	۶۵	۲۰۱۴	۱۶٫۴	۲٫۳	۴٫۵
استونی	۵۵٫۹٪	۵۲٫۳٪	۶۱٫۱	۶۲٫۹	۶۳	۶۵	۲۰۲۶	۱۴٫۰	۲٫۷	۵٫۳
لیتوانی	۴۸٫۴٪	۴۷٫۶٪	۶۲٫۴	۶۲٫۷	۶۲	۶۵	۲۰۲۱	۱۳٫۴	۳٫۰	۵٫۹
لتونی	۵۰٫۶٪	۵۲٫۳٪	۵۸٫۹	۵۹٫۹	۶۲٫۵	۶۵	۲۰۲۶	۱۳٫۴	۲٫۹	۵٫۶
قبرس	۶۷٫۳٪	۷۱٫۲٪	۶۲٫۳	۶۳٫۵	۶۵	-	-	۱۸٫۱	۱٫۹	۳٫۸
مالت	۵۰٫۸٪	۴۷٫۹٪	۵۷٫۶	۶۰٫۳	۶۱	۶۵	۲۰۲۶	۱۶٫۸	۲٫۲	۴٫۳
اتحادیه اروپا-۱۲	۴۵٫۹٪	۵۱٫۲٪	۵۹٫۸	۶۱٫۸	-	-	-	۱۴٫۲	۲٫۶	۵٫۱
اتریش	۴۱٫۲٪	۵۱٫۶٪	۵۹٫۹	۶۲٫۶	۶۵	-	-	۱۷٫۷	۲٫۰	۳٫۹
بلژیک	۳۶٫۴٪	۴۵٫۶٪	۵۷٫۸	۶۱٫۲	۶۵	-	-	۱۷٫۵	۲٫۱	۴٫۰
دانمارک	۴۶٫۱٪	۶۲٫۷٪	۶۲٫۱	۶۳٫۲	۶۵	۶۷	۲۰۲۲	۱۶٫۸	۲٫۲	۴٫۲
فنلاند	۴۲٫۹٪	۵۵٫۶٪	۶۱٫۵	۶۲٫۳	۶۵	-	-	۱۷٫۳	۲٫۱	۴٫۱
فرانسه	۳۳٫۶٪	۴۲٫۱٪	۵۸٫۲	۶۰٫۳	۶۰	۶۷	۲۰۲۳	۱۸٫۷	۲٫۰	۳٫۸
آلمان	۴۶٫۴٪	۶۵٫۰٪	۶۰٫۹	۶۲٫۶	۶۵	۶۷	۲۰۲۹	۱۷٫۶	۲٫۱	۴٫۱
یونان	۵۵٫۲٪	۵۶٫۵٪	۶۱٫۱	۶۱٫۳	۶۵	-	-	۱۸٫۱	۲٫۰	۳٫۸
ایرلند	۶۳٫۲٪	۵۸٫۱٪	۶۳٫۴	۶۳٫۵	۶۵	۶۸	۲۰۲۸	۱۷٫۲	۲٫۲	۴٫۳
ایتالیا	۴۰٫۹٪	۴۷٫۶٪	۵۹٫۹	۶۰٫۸	۶۵	۶۸	۲۰۵۰	۱۸٫۵	۲٫۰	۳٫۸
لوگزامبورگ	۳۷٫۲٪	۴۷٫۷٪	۵۶٫۸	۵۹٫۴	۶۵	-	-	۱۷٫۶	۲٫۷	۴٫۰
هلند	۵۰٫۲٪	۶۴٫۵٪	۶۱٫۱	۶۳٫۹	۶۵	۶۷	۲۰۲۵	۱۷٫۶	۲٫۱	۴٫۰
پرتغال	۶۲٫۱٪	۵۵٫۷٪	۶۲٫۳	۶۲٫۹	۶۲	۶۵	۲۰۱۵	۱۷٫۱	۲٫۱	۴٫۱
اسپانیا	۵۴٫۹٪	۵۴٫۷٪	۶۰٫۶	۶۱٫۲	۶۵	۶۷	۲۰۲۵	۱۸٫۳	۲٫۰	۳٫۹
سوئد	۶۷٫۸٪	۷۴٫۲٪	۶۲٫۳	۶۴٫۷	۶۱-۶۷	-	-	۱۸٫۲	۱٫۹	۳٫۷
انگلستان	۶۰٫۱٪	۶۵٫۰٪	۶۳٫۰	۶۴٫۱	۶۵	۶۸	۲۰۴۶	۱۸٫۱	۲٫۲	۴٫۱
اتحادیه اروپا-۱۵	۴۸٫۰٪	۵۶٫۲٪	۶۰٫۷	۶۱٫۹	-	-	-	۱۷٫۹	۲٫۱	۴٫۷
اتحادیه اروپا-۲۷	۴۷٫۱٪	۵۴٫۶٪	۶۰٫۴	۶۱٫۸	-	-	-	۱۷٫۲	۲٫۲	۴٫۲

توجه: در فنلاند، بازنشستگی ملی از ۶۵ سالگی قابل پرداخت است و سن بازنشستگی برای درآمدهای قانونی مرتبط به بازنشستگی بین ۶۳ تا ۶۵ سال است. در سوئد، سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر و بین ۶۱ تا ۶۷ سال است. برای استونی، لیتوانی، لتونی، قبرس و مالت، متوسط سن خروج برای زنان و مردان نشان داده شده است. برای جمهوری چک، سن معمولی بازنشستگی تا بیش از ۶۵ سال افزایش خواهد یافت.

جدول ۱-۴- اشتغال و بازنشستگی کارگران مسن در ۲۷ کشور (زنان)

کشور	نرخ اشتغال شاغلان مسن (سنین ۵۵ تا ۶۴ سال)		میانگین سن خروج		سن بازنشستگی مفروض		امید به زندگی در سن ۶۵ سال	
	۲۰۰۰	۲۰۱۰	۲۰۰۱	۲۰۰۹	افزایش های بیشتر	افزایش پیشین	۲۰۰۹	افزایش پیشین
					سن	از سال	شده ۲۰۱۰ تا ۲۰۳۰	شده ۲۰۱۰ تا ۲۰۵۰
بلغارستان	۱۰,۳٪	۳۷,۷٪	۵۷,۶	۶۴,۱	۶۰	۲۰۲۶	۱۷,۰	۵,۴
جمهوری چک	۲۲,۴٪	۳۵,۵٪	۵۷,۳	۵۹,۶	۶۰,۳	۲۰۳۰	۱۸,۸	۴,۷
مجارستان	۱۳,۳٪	۳۰,۱٪	۵۷,۰	۵۸,۷	۶۲	۲۰۲۲	۱۸,۲	۵,۱
لهستان	۲۱,۴٪	۲۴,۲٪	۵۵,۵	۵۷,۵	۶۰	-	۱۹,۲	۴,۶
رومانی	۴۳,۸٪	۳۳,۰٪	۵۹,۲	۶۳,۲	۵۸,۵	۲۰۳۰	۱۷,۲	۵,۴
اسلوواکی	۹,۸٪	۲۸,۷٪	۵۶,۰	۵۷,۵	۶۱,۵	۲۰۱۰	۱۸,۰	۵,۲
اسلوونی	۱۳,۸٪	۲۴,۵٪	۵۵,۵	۵۸,۰	۶۱	۲۰۱۸	۲۰,۵	۴,۱
استونی	۳۹,۰٪	۵۴,۹٪	۶۱,۱	۶۲,۶	۶۱	۲۰۲۶	۱۹,۲	۴,۸
لیتوانی	۲۶,۷٪	۴۸,۷٪	۶۲,۴	۶۲,۷	۶۲	۲۰۲۱	۱۸,۲	۵,۲
لتونی	۳۲,۶٪	۴۵,۸٪	۵۸,۹	۵۹,۹	۶۰	۲۰۲۶	۱۸,۴	۴,۹
قبرس	۳۲,۱٪	۴۳,۰٪	۶۲,۳	۶۳,۵	۶۵	-	۲۰,۹	۴,۴
مالت	۸,۴٪	۱۳,۰٪	۵۷,۶	۶۰,۳	۶۰	۲۰۲۶	۲۰,۶	۴,۵
اتحادیه اروپا-۱۲	۲۲,۸٪	۳۴,۹٪	۵۸,۴	۶۰,۶	-	-	۱۸,۱	۴,۹
اتریش	۱۷,۲٪	۳۳,۷٪	۵۸,۵	۵۹,۴	۶۰	۲۰۳۴	۲۱,۲	۳,۸
	۱۶,۶٪	۲۹,۲٪	۵۵,۹	۶۱,۹	۶۵	-	۲۱,۱	۳,۹
دانمارک	۴۶,۶٪	۵۲,۵٪	۶۱,۰	۶۱,۴	۶۵	۲۰۲۲	۱۹,۵	۴,۵
فنلاند	۴۰,۴٪	۵۶,۹٪	۶۱,۳	۶۱,۱	۶۵	-	۲۱,۵	۳,۷
فرانسه	۲۶,۳٪	۳۷,۵٪	۵۸,۰	۵۹,۸	۶۰	۲۰۲۳	۲۳,۲	۳,۳
آلمان	۲۹,۰٪	۵۰,۵٪	۶۰,۴	۶۱,۹	۶۵	۲۰۲۹	۲۰,۸	۴,۰
یونان	۲۴,۳٪	۲۸,۹٪	۶۱,۵	۶۱,۶	۶۰	۲۰۱۵	۲۰,۲	۳,۸
ایرلند	۲۷,۲٪	۴۲,۰٪	۶۳,۰	۶۴,۷	۶۵	۲۰۲۸	۲۰,۶	۴,۵
ایتالیا	۱۵,۳٪	۲۶,۲٪	۵۹,۸	۵۹,۴	۶۰	۲۰۵۰	۲۲,۲	۳,۵
لوگز امبورگ	۱۶,۴٪	۳۱,۳٪	۵۶,۸	۵۹,۴	۶۵	-	۲۱,۴	۳,۹
هلند	۲۶,۱٪	۴۲,۸٪	۶۰,۸	۶۳,۱	۶۵	۲۰۲۵	۲۱,۰	۴,۰
پرتغال	۴۰,۶٪	۴۳,۵٪	۶۱,۶	۶۲,۳	۶۲	۲۰۱۵	۲۰,۵	۳,۹
اسپانیا	۲۰,۲٪	۳۳,۲٪	۶۰,۰	۶۳,۴	۶۵	۲۰۲۵	۲۲,۴	۳,۶
سوئد	۶۲,۱٪	۶۶,۷٪	۶۱,۹	۶۴,۰	۶۱-۶۷	-	۲۱,۲	۳,۸
انگلستان	۴۱,۷٪	۴۹,۵٪	۶۱,۰	۶۲,۰	۶۰	۲۰۴۶	۲۰,۸	۴,۴
اتحادیه اروپا-۱۵	۲۸,۰٪	۴۰,۹٪	۵۹,۹	۶۱,۳	-	-	۲۱,۵	۳,۹
اتحادیه اروپا-۲۷	۲۷,۴٪	۳۸,۶٪	۵۹,۴	۶۱,۰	-	-	۲۰,۷	۴,۲

تأمین امنیت منابع لازم برای تأمین مالی مزایا

به رغم تعدد اقدامات کاهنده هزینه که اتخاذ شده‌اند، حق بیمه‌های کنونی هنوز برای پوشش هزینه‌ها در بسیاری از کشورهای CEE کافی نیستند. پیری جمعیت پیش‌روی فشارهای دیگری را بر رشد هزینه‌های بازنشستگی متحمل خواهد کرد.

اگر هر نوع شکاف در تعادل مالی نظام بازنشستگی بعد از اجرای هر اقدام کاهنده هزینه به قوت خود باقی بماند، قدم‌های بعدی باید برای تجهیز منابع قابل اتکا و لازم به منظور تقویت ساختار درآمد اتخاذ شوند. تأمین مالی از طریق استقراض تنها بار مسئولیت را به نسل‌های آتی منتقل می‌کند. مهم‌تر آنکه وضعیت مالی فعلی کشورهای CEE دیگر امکان استفاده از این گزینه برای تأمین مالی را ایجاد نمی‌کند.

حق بیمه‌ها و مالیات به عنوان مناسب‌ترین روش‌ها برای تأمین مالی مزایای تأمین اجتماعی شناخته می‌شوند. با این حال، از وقتی که حق بیمه‌ها با هدف مزایای تأمین اجتماعی جمع‌آوری می‌شوند، ارتباط آشکارتری میان حق بیمه‌ها و مزایا وجود خواهد داشت. سیاست‌های بودجه‌ای و اهداف کوتاه‌مدت اختیاری دولت، نظام‌های تأمین اجتماعی را که بشدت وابسته به انتقال بودجه هستند را محدود خواهند ساخت. در حال حاضر، نظام‌های بازنشستگی در کشورهای اروپایی بشدت از اقدامات ریاضت اقتصادی با هدف باز یابی پایداری مالی در مواجهه با کسری بودجه و بدهی‌های فزاینده دولت ناشی از بحران اقتصاد جهانی، تحت تأثیر هستند.

اگر پوشش‌های [تأمین اجتماعی] مناسب نباشند، تأمین کسری‌های نظام بازنشستگی کسری با رایانه‌های دولتی شاید اثرات مخرب بیشتری ایجاد شود. علاوه بر این، بازنشستگی‌های با پوشش کم ممکن است منجر به مواجهه با یک تعداد بیشتری از افراد مسن با مستمری‌های کم یا حتی بدون مستمری شود که به نوبه خود می‌تواند تقاضای کمک برای افراد مسن فقیر را افزایش دهد. این مشروعیت حق بیمه‌های فعلی نظام بازنشستگی را کاهش خواهد داد و شاید منجر به تبدیل نظام فعلی به یک نظام بازنشستگی بدون حق بیمه بالفعل با هدف کاهش فقر تمامی آحاد جامعه شود.

ملاحظات نظام بازنشستگی لایه دوم

مطالعه تأثیربرانگیز بانک جهانی در سال ۱۹۹۴ مجموعه‌ای از بحث‌های سیاستی شدید را در مورد سیاست‌ها و استراتژی‌های اصلاحات بازنشستگی برانگیخت.^۱ مقاله اخیر بار و

۱. به عنوان مثال به: Beattie and McGillivray, 1995; Orszag and Stiglitz, 2001; Gillion et al, 2000; Barr, 2000; and, Barr and Diamond, 2008 مراجعه شود.

دیاموند (۲۰۰۸)^۱ برخی از خطاهای تحلیلی را از منظر اقتصاد را در سیاست‌های اصلاحی مطرح شده در مطالعه مذکور بانک جهانی، شناسایی کردند.

بانک جهانی (۲۰۰۶) در یک ارزیابی مستقل، شواهدی نشان می‌دهد که بسیاری از کشورهای CEE و کشورهای آمریکای لاتین که لایه‌های باننشستگی خصوصی اجباری را به کار بستند، شرایط اولیه شامل پایداری اقتصادی، آمادگی بازارهای مالی، سطح متوسط بدهی و ناچیز بودن ریسک فساد که برای مؤثر بودن چنین نظام باننشستگی لازم است را در اختیار نداشتند. اجرای نظام‌های باننشستگی خصوصی اجباری در چنین کشورهایی منجر به ایجاد تأثیرات اقتصاد کلان در نظر گرفته شده نشدند و در گسترش پوشش‌ها به افراد شاغل در بخش غیررسمی نیز موفقیتی کسب نکردند. هزینه‌های مبادله قابل توجه مرتبط به اجرای چنین نظام‌هایی بر کسری مالی این کشورها نیز افزود.

در کشورهای CEE توافق اصلی برای اجرای نظام‌های خصوصی اجباری این بود که آنها موجب بهبود امنیت مزایاها از طریق تنوع بخشی ریسک خواهند شد. اما این که صندوق‌های باننشستگی خصوصی اجباری تقریباً به عنوان جایگزین نظام دولتی و نه به عنوان مکمل آن به اجرا درآمدند، مسئله‌ای بحث‌برانگیز بود.

از نظر کفایت مزایا، چنین اصلاحاتی ناپایداری‌هایی را در طراحی مزایاها ایجاد کرده است. اول اینکه کارگران را در مواجهه با مخاطرات ریسک‌های سرمایه‌گذاری و مدیریت ریسک قرار داده است. این وضعیت سطوح مزایای آتی را غیر قابل پیش‌بینی - که باید در اصل جایگزین باننشستگی دولتی می‌شد - کرد. دوم اینکه، همچنانکه نظام حساب‌های انفرادی توزیع درآمد را محدود کرد، احتمال تشدید نابرابری میان فقیر و غنی، کارگران تمام وقت و نیمه وقت و زنان و مردان را نیز افزایش داد.

سوم اینکه، این ذاتاً برای بازارهای خصوصی دشوار است تا مستمری تمام عمر و مستمری‌های کامل شاخص‌بندی شده را برای افراد مهیا کنند.^۲ از منظر تأمین مالی، گسیل حق‌بیمه‌ها به نظام باننشستگی خصوصی شکاف عمیقی را در نظام باننشستگی دولتی ایجاد کرد. در بسیاری از کشورها، کسری پرداخت‌های انتقالی در نظام باننشستگی دولتی به اندازه‌ای که تخمین زده می‌شد کاسته نشدند، البته این تخمین‌ها تقریباً براساس فروض خوشبینانه بودند. به عنوان نتیجه، این هزینه‌های مبادله می‌بایستی از طریق استقراض دولتی تأمین مالی شوند

1. Barr and Diamond

۲. بسیاری از اعضای صندوق‌های باننشستگی ترجیح می‌دهند که مانده حساب‌های انفرادی خود را یکجا و نه به صورت مستمری سالیانه دریافت کنند.

که به نوبه خود بدهی دولت را افزایش می‌دادند. همچنین اجرای نظام لایه دوم چالش‌های جدید را نیز ایجاد کردند. ظرفیت‌های نهادهای قانونی در تعداد زیادی از کشورها به اندازه‌ای توسعه نیافته بودند تا بتوانند نظارت مناسب را در صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را به عمل آورند. نتیجتاً صندوق‌های خصوصی در بسیاری از کشورها، هزینه‌های اجرایی بالایی را برای عملیات حساب‌های انفرادی و مدیریت دارایی‌ها اعمال می‌کردند. در سال اول اجرا، تلاش‌ها عمدتاً متمرکز بر تنظیم مقررات سرمایه‌گذاری دارایی‌های صندوق‌ها بود. توجه‌ها کمتر به سوی طراحی فاز پرداخت بعد از آن یعنی زمانی که اعضاء شروع به دریافت مستمری می‌کنند، جلب شده بود.

همچنان که افزایش مزایای هنگفت در بازنشستگی‌های دولتی نمی‌توانست به علت فشارهای ایجاد شده توسط پیری جمعیت پیش‌بینی شود، انتظار می‌رفت بازنشستگی‌های شغلی و خصوصی نقش مثبت مکمل بازنشستگی‌های دولتی و پاسخگویی به نیازهای مختلف افراد مسنی که به کارهای متفاوتی اشتغال دارند را در آینده بازی کند.

نقش مرکزی گفت‌وگوی اجتماعی در حکمرانی بازنشستگی و فرایندهای اصلاحات

گفتگوی سه‌جانبه و اجتماعی یک ابزار مهم برای اطمینان از فرایندهای سیاست‌گذاری مردم‌سالارانه هستند. در عمل گرچه آنها اغلب با موقعیت‌هایی که در آن فرایندها به علت تقابل‌های غیرقابل تصور منافع ذینفعان با بن‌بست مواجه می‌شوند. هر اقدامی برای حفظ پایداری یک نظام بازنشستگی به احتمال زیاد شامل جلب مشارکت تمامی ذینفعان مرتبط برای به دوش کشیدن مسئولیت‌ها از طریق پرداخت حق بیمه‌های بیشتر یا مستمری‌های کمتر است. این اقدامات اصلاحی ذینفعان سه‌جانبه را به طرق مختلفی تحت تأثیر قرار می‌دهد. گرچه در عمل از آنجا که افزایش نرخ‌های حق بیمه رقابت‌پذیری کشورها را کاهش می‌دهد، مقاومت شدیدی در مقابل افزایش این نرخ‌ها وجود دارد.^۱ همچنین مقاومت شدیدی نیز در مقابل کاهش مزایا و افزایش سن بازنشستگی وجود خواهد داشت.

۱. زمانی که پرداخت حق بیمه‌های تأمین اجتماعی به طور معمول توسط قانون لازم‌الاجرا است، سؤالی پیش می‌آید که چه کسی حقیقتاً هزینه حق بیمه را بر دوش می‌کشد. در یک بازار رقابتی، توزیع مؤثر حق بیمه‌های تأمین اجتماعی میان کارگران و کارفرمایان وابسته به رابطه کشش دستمزد تقاضا و عرضه نیروی کار دارد. بسیاری از تحلیل‌های اقتصادی نشان داده‌اند که بخش مشخصی از سهم کارفرمایان از حق بیمه‌های تأمین اجتماعی به کارگران محول شده است. این پرسش تا حدودی بحث‌برانگیز است، گرچه هیچ توافق جهانی میان اقتصاددانان و حقوق‌دانان وجود ندارد.

خصوصی‌سازی جزئی مزایای بازنشستگی‌های دولتی و اجرای سازوکارهای^۱ خودکار تعادل (تعدیل نرخ‌های شاخص‌بندی یا تغییر سن بازنشستگی بر اساس امید به زندگی) در برخی کشورها به عنوان تلاش‌هایی برای دور زدن موانع سیاسی فهمیده می‌شوند. گرچه، کوچک‌سازی یا ملغاء نظام‌های لایه دوم نشان می‌دهند که نظام‌های خصوصی‌سازی شده در مقابل تأثیرات سیاسی ایمن نیستند. همچنین بدون سازوکارهای مناسب تضمین سطوح حداقلی مزایا، سازوکارهای خودکار تعادل شاید منجر به مزایای بشدت کمتری شوند. اصلاح بازنشستگی هر دو نسل فعلی و آتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از آنجا که اقدامات اصلاحی نیازمند اجرای مرحله به مرحله برای جلوگیری از تغییرات ناگهانی در طول عمر طرح‌های بازنشستگی کارگران می‌باشند، اثرات کامل اصلاحات توسط نسل‌های آتی حس خواهد شد.

یک راه حل ماندگار برای ثبات بلندمدت نظام‌های بازنشستگی تنها می‌تواند بر اساس یک اجماع فراگیر ملی براساس فهم کامل اثرات کوتاه و بلندمدت اصلاح به وجود آید. چنین توافقی می‌تواند از طریق تعهد مداوم و پایش همیشگی اجرای اصلاحات تحقق یابد. دولت و مؤسسات بازنشستگی که مسئول اداره نظام‌های بازنشستگی هستند می‌بایستی به ذینفعان کلیدی برای اتخاذ تصمیمات کلیدی در فرایند اصلاحات کمک کنند. به طور خاص نقش دولت در فرمول‌بندی گزینه‌های سیاستی متفاوت و اطلاع رسانی اثرات مالی آنها به ذینفعان گزینه‌ها می‌باشد.^۲

شرکای اجتماعی [اتحادیه‌ها] نیز نقش مهمی را بر عهده دارند. آنها به پایش کفایت مزایا، پایداری مالی و اثربخشی مدیریت نظام بازنشستگی می‌پردازند و بازخوردهای لازم برای ایجاد اطمینان از اینکه نظام نیازهای اساسی افراد را تأمین می‌کند را فراهم می‌آورند. برای داشتن نقشی فعالتر در مدیریت بازنشستگی و بحث‌های اصلاحات، شرکاء اجتماعی باید ظرفیت‌های فنی و تخصصی خود را بیش از پیش تقویت کنند تا اقدامات پیشنهادی را تحلیل کرده و اثرات آنها را ارزیابی کنند. برای دستیابی به یک بسته اصلاحی متعادل، ذینفعان کلیدی باید چشم‌اندازی بلندمدت از توسعه نظام‌های بازنشستگی داشته باشند و برای اتخاذ توافق‌های عملی آماده باشند و نه اصرار بر حفاظت از حقوق معمول خود یا اولویت رقابت‌پذیری بین‌المللی. اصلاحات بازنشستگی نمی‌تواند بدون اشتیاق تمامی ذینفعان مرتبط برای دستیابی به توافق، تحقق یابد.

1. Mechanisms

۲. به طور خاص، نیاز شدید برای تحلیل وضعیت توزیع درآمد ناشی از اقدامات اصلاحی در بحث‌های آتی وجود دارد.

استقلال سیاست بازنشستگی و هماهنگی آن با دیگر سیاست‌ها

نظام بازنشستگی ملی جدا از اقتصاد کشور فعالیت نمی‌کند. در مقابل، این یک زیرنظام اقتصادی - اجتماعی و سیاسی است که با دیگر بازیگران در اقتصاد ملی و بین‌المللی در حال تعامل است. رشد پایدار و سطوح اشتغال بالاتر، محیطی مساعد برای نظام بازنشستگی فراهم می‌آورد. همچنین شرایط کاری مناسب که تعادل بهتر میان کار مسئولیت‌های خانوادگی برای زنان و مردان ایجاد می‌کند می‌تواند روند کاهنده نرخ باروری را تغییر دهد و فشارهای پیری جمعیت در آینده را کاهش دهد. بنابراین، ضروری است که سیاست بازنشستگی هم‌افزایی مثبتی را میان سیاست‌های بازار کار، سیاست‌های مالی و کلان اقتصادی و سیاست‌های حمایت اجتماعی به عنوان بخشی از سیاست یکپارچه ملی خلق کند.

تا اندازه زیادی، اصلاحات در کشورهای CEE از دهه ۱۹۹۰ توسط نیروهای بیرونی هدایت می‌شدند. آنها [نیروها] شامل موج عظیم بیکاری ناشی از فروپاشی نظام اقتصاد برنامه‌ریزی شده در دهه ۱۹۹۰، نیاز به توسعه بازار سرمایه و تقویت رشد اقتصادی از طریق افزایش نرخ پس‌انداز (با حمایت بانک جهانی) بین سال‌های ۱۹۹۰ تا نیمه دهه ۲۰۰۰ و فشار برای کاهش کسری بودجه و بدهی‌های دولت (به ویژه برای تأمین معیارهای ثبات و رشد اقتصادی اتحادیه اروپا^۱ یا احراز شرایط دریافت کمک‌های مالی از صندوق بین‌المللی پول) به دنبال بحران جهانی سال‌های ۲۰۰۸ - ۲۰۰۹، بودند.

کمیسیون اروپا اخیراً بحث آزادی در سطح ساختار بازنشستگی اتحادیه اروپا با دعوت از احزاب و دریافت نظرات آنها به راه انداخته است. چنین ابتکارات فراملی شاید سمت و سوی اصلاحات آتی به ویژه برای اعضای جدید اتحادیه اروپا و آنهایی که در مسیر الحاق و ایجاد هماهنگی نظام بازنشستگی خود با اعضای پیشرفته‌تر اتحادیه اروپا هستند را تحت تأثیر قرار دهد. با این حال، گزینه‌هایی در قلمرو سیاست بازنشستگی برای دستیابی به نظامی پایا و مناسب همچنان در دسترس هستند. با اینکه اصلاحات با نیروهای بیرونی محدود شده‌اند، دولت‌ها و مؤسسات بازنشستگی باید ظرفیت‌های خود برای تحلیل سیاست‌های کنونی و ارائه سیاست‌های جدیدی که با سیاست‌های مرتبط دیگر هم‌راستا است، تقویت کنند.

1. the EU's Stability and Growth Pact criteria

جمع‌بندی و مسیر پیش‌روی

در مواجهه با پیری جمعیت، کشورهای CEE با چالش دشوار بهبود پایداری بلندمدت نظام‌های بازنشستگی خود بدون در خطر انداختن اهداف کلیدی شامل، ایجاد اطمینان از کفایت مستمری‌ها و حفظ ارزش آن در طول زمان و تکیه بر گزینه‌های سیاستی محدود، دست و پنجه نرم می‌کنند. هیچ‌نوش دارو یا نسخه واحدی برای حل این چالش‌ها وجود ندارد. یک کشور می‌بایستی بسته سیاستی که مناسبت بیشتری با بافت ملی ویژه آن دارد را اتخاذ کند. بنابراین مأموریت اجرای اصلاحات بازنشستگی به احتمال زیاد مسأله‌ای مهم است که دهه‌ها می‌انجامد تا به نتیجه برسد. اگرچه به خاطر طبیعت بلندمدت نظام بازنشستگی، پیاده‌سازی اصلاحات، نیازمند دوره گذار طولانی است. بنابراین، این حیاتی است که سیاستگذاران گام‌هایی پیشگیرانه را تا سال ۲۰۲۰ یعنی زمانی که پیش‌بینی می‌شود پیری جمعیت به اوج خود برسد، بردارند. در آینده می‌بایستی توجه ویژه به موضوعات زیر شود.

اول اینکه باید تأکید شود که گسترش پوشش نظام بازنشستگی از طریق بهبود انطباق قانونی و جمع‌آوری مؤثر حق بیمه‌ها نه‌تنها برای پیامدهای کوتاه‌مدت مالی بلکه برای اطمینان از حقوق بازنشستگی در بلندمدت نیز حیاتی هستند.

دوم اینکه، اقدامات سیاستی آتی باید متمرکز بر توسعه طول دوره اشتغال بیمه‌شدگان و دستیابی به سن مؤثر بازنشستگی باشد. چالش اساسی یافتن تعادل میان کار و بازنشستگی در مواجهه با چرخه‌های زندگی در حال تغییر و نقش‌های چالش برانگیز اجتماعی و اقتصادی زنان و مردان است. هماهنگی مؤثر و اقدام منسجم میان سیاست بازنشستگی و اشتغال به منظور خلق بازار کار و نظام بازنشستگی که مردم را برای فعالیت طولانی‌تر تهییج کند و به آنها برای انتقال از دوره کار به دوره بازنشستگی کمک کند، مورد نیاز است.

سومین مورد این است که گرچه تأمین مالی بازنشستگی با پیری جمعیت در آینده محدود شده است، بازنشستگی‌های دولتی باید به عنوان ستون فقرات تأمین درآمد برای افراد مسن، از کارافتادگان و بازماندگان به کار خود ادامه دهد. با داشتن این نکته در ذهن، ذینفعان کلیدی می‌بایستی در مورد سطح مزایای آینده و سازوکارهای محافظت از آنها (از جمله ضمانت حداقل مستمری و قواعد شاخص‌بندی که ارزش مستمری‌ها را حفظ کند) توافق داشته باشند. کنوانسیون حداقل استاندارد تأمین اجتماعی شماره ۱۰۲ سازمان جهانی کار و توصیه‌های سقف‌های حمایت اجتماعی به عنوان دستورالعمل سیاستی مفیدی را برای این اهداف در دست‌رسانی قرار داده است.

چهارم، در ارتباط با موضوع پیشین، انتظار می‌رود هم بازنشستگی‌های شغلی و هم بازنشستگی‌های خصوصی نقش مثبت بیشتری در تکمیل بازنشستگی‌های دولتی و پاسخگویی به نیازهای متعدد افراد مسنی که قبل از آن به کارهای مختلفی اشتغال داشتند داشته باشند. مقامات باید انگیزه‌هایی که به طور مؤثر افراد را برای پس‌انداز بیشتر تهییج می‌کنند و اقداماتی برای ارتقای توسعه بازنشستگی‌های شغلی و بازنشستگی‌های خصوصی را طراحی کنند. ارتقای سطح سواد مالی آحاد مردم به ویژه در ارتباط با برنامه‌ریزی بازنشستگی از طریق آموزش مؤثر و طرح‌های آموزشی بشدت مهم هستند.

پنجم، فرایند سیاستگذاری یک وجه مهم از اصلاحات است. گفتگوی مشارکتی و دارای اطلاعات، پایه‌های فرایند مردم سالارانه را در سیاستگذاری بنیان می‌نهد. برای دستیابی به توافق فراگیر ملی، ذینفعان کلیدی باید نگاهی بلندمدت از توسعه نظام بازنشستگی داشته و اشتیاق فراوان برای اتخاذ توافقات عملی از خود نشان دهند. برای حرکت مؤثر و مدیریت فرایند اصلاحات، دولت‌ها و مؤسسات بازنشستگی باید ظرفیت‌های سیاستگذاری خود را ارتقاء دهند. شرکای اجتماعی نیز باید ظرفیت‌های فنی خود را برای ایفای نقشی فعالتر در مدیریت بحث‌های اصلاحات بازنشستگی افزایش دهند.

یک نظام بازنشستگی با عملکرد خوب یک نظام اجتماعی مهم است که اعضای خود را در مقابل خطر از دست دادن درآمد در کهن‌سالی یا پس از مرگ نان‌آور محافظت می‌کند. نسل‌های امروز تعهد اخلاقی به حفظ این دارایی اجتماعی و انتقال آن در شرایطی مناسب به نسل‌های آتی دارند.

منابع

- Barr, N. 2000. *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, IMF Working paper (WP/139/00).
- Barr, N.; Diamond, P. 2009. "Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions", in *International Social Security Review*, Vol. 62, No. 2, pp. 30–5.
- Beattie, R.; McGillivray, W. 1995. "A risky strategy", in *International Social Security Review*, Vol. 48, No. 4–3, pp. 22–5.
- Chlon-Dominczak, A.; Strzelecki, P. 2010. *The minimum pension as an instrument of poverty protection in the defined contribution pension system – an example of Poland*, MPRA Paper No. 25262.
- European Commission. 2009. *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for EU27- Member States (2060–2008)* (Luxembourg).
- European Commission. 2010a. *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions* (Brussels).
- European Commission. 2010b. *Green Paper: towards adequate, sustainable and safe European pension systems* (Brussels).
- Fultz, E.; Stanovnik, T. (eds.) 2004. *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe* (Budapest, International Labour Office).
- Ghellab, Y. 2008. *Social dialogue on pension reform in South Eastern Europe: A survey of the social partners*, DIALOGUE Paper No. 20, ILO (Geneva).
- Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform* (Geneva, International Labour Office).
- Hinrichs, K.; Aleksandrowicz, P. 2008. "Reforming European pension systems for active ageing", in *International Social Science Journal*, No. 190, UNESCO.
- Hirose, K.; Nikac, M.; Tamagno, E. 2011. *Social security for migrant workers: a rights-based approach* (Budapest, International Labour Office).
- Holzmann, R.; MacKellar, L.; Repansek, J. (eds.). 2009. *Pension Reform in Southeastern Europe – Linking to Labor and Financial Market Reform* (Washington, DC: World Bank).
- Holzmann R.; Guven, U. 2009. *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern, and Southern Europe: eight country studies* (Washington, DC: World Bank).
- International Labour Office (ILO). 2001. *Social security: a new consensus* (Geneva).
- International Labour Office (ILO). 2011a. *Social security for social justice and a fair globalization*, Report prepared for the 100th Session of the International Labour Conference (Geneva).
- International Labour Office (ILO). 2011b. *Social Protection Floors and Social Justice for a Fair Globalization*, 2011, Report prepared for the 101st Session of the International Labour Conference (Geneva).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries* (OECD Publishing).
- Stiglitz, J. E.; Orszag, P.R. 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", in Holzmann, R.; Stiglitz, J. E. (eds.) 2000. *New ideas about old age security* (Washington, DC: World Bank).
- World Bank. 1994. *Averting the old-age crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford, Oxford University Press).
- -. 2006. *Pension Reform and the Development of Pension Systems – An Evaluation of World Bank Assistance* (Washington, DC, World Bank).

بخش دوم

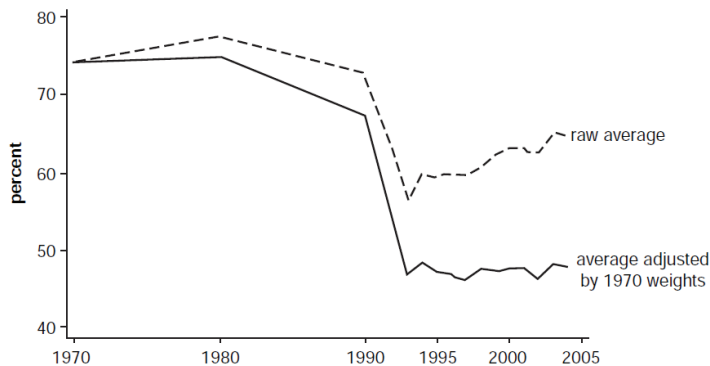
کاهش اشتغال و مستمری: مطالعه موردی مجارستان^۱

ماریا آگوستینوویچ و یانوس کولو

مقدمه

تا سال ۱۹۹۰ جمعیت فعال اقتصادی در مجارستان تقریباً به طور کامل مشغول کار بود و سطح بیکاری تأثیرات ناچیزی از نوسان‌های اقتصادی می‌پذیرفت. تحول موجب کاهشی تقریباً ۲۰ درصدی در نرخ کل اشتغال دوره ۱۹۹۰-۱۹۹۳ شد که در ادامه با ترمیم ناچیز آن همراه شد. این اندازه‌گیری کلی نه تنها تعداد افراد شاغل بلکه پیشرفت تحصیلی آنها را نیز منعکس می‌کند. نگاهی دقیقتر نشان می‌دهد که ترمیم صورت گرفته شامل انتقال وزن‌ها بوده است - بهبود پیشرفت تحصیلی جمعیت شاغل. گرچه نرخ کل اندکی افزایش یافته اما نرخ اشتغال تعدیل شده گروه‌ها به تفکیک جنس و تحصیلات که با میانگین موزون شده براساس سطح تحصیلات اندازه‌گیری می‌شود (استفاده از سهم‌های تحصیلی سال ۱۹۷۰ به عنوان وزن‌ها) از سال ۱۹۹۳ بهبود چشمگیری را شاهد نبوده‌اند.

نمودار ۱-۲- نرخ‌های اشتغال افراد در سن ۲۵ تا ۶۴ سال در ۱۹۷۰-۲۰۰۵ به تفکیک مقاطع

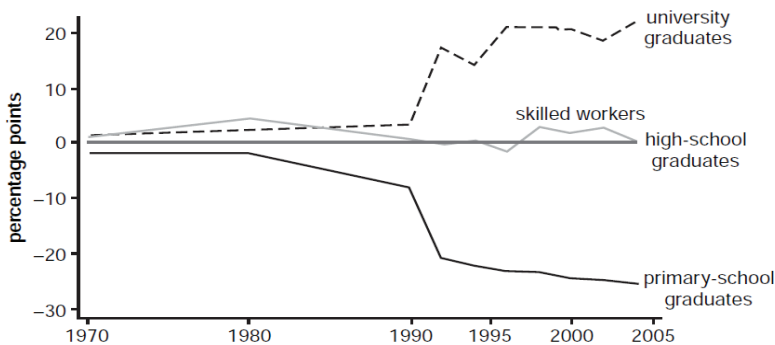


منبع: محاسبات محققان

1. Augusztinovie, Maria & Kollo, Janos (2009). Decreased employment and pensions: The case of Hungary. In R. Hlzmman, L. Mackellar, and J. Repansek (Eds.), pension reforms in Southeastern Europe (pp.89-104). The World Bank, Washington D.C.

به‌رغم اینکه کاهش شدید نرخ اشتغال در طول دوره تحول تمام گروه‌ها با وضعیت تحصیلی مختلف را تحت تأثیر قرار داد، نرخ‌های اشتغال به تفکیک میزان تحصیلات به شدت متفاوت از یکدیگر شدند. در میان مردان ۲۵ تا ۶۴ سال احتمال شاغل بودن یک فرد عملاً برابر با گروه‌های مختلف تحصیلی در سال ۱۹۸۰ بود اما شکاف‌ها در اواخر دهه ۱۹۸۰ گسترده شدند. در میانه دهه ۱۹۹۰ این احتمال برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی نسبت به دانش‌آموختگان دبیرستان ۲۰ درصد بالاتر و این نرخ برای افراد با تحصیلات ابتدایی ۳۰ درصد پایین‌تر از فارغ‌التحصیلان دبیرستان بود (نمودار ۲-۲).

نمودار ۲-۲- احتمال اشتغال مردان بین ۲۵ تا ۶۴ سال به تفکیک سطح تحصیلات
(تعدیل شده از حیث سن) - ۱۹۷۰-۲۰۰۵

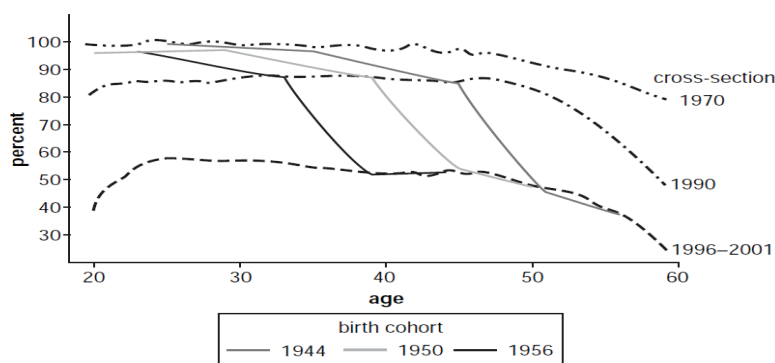


منبع: محاسبات محققان

اکثر افرادی که تحت تأثیر قرار گرفتند مردان با تحصیلات ابتدایی بودند (مردان در سن ۶-۱۴ سال با سال‌های تحصیل ۸ یا کمتر). پروفایل‌های برش‌های مقطعی اشتغال بر حسب سن به شدت کاهش یافتند به طوری که تقریباً از ۱۰۰ درصد شاغل -درصدی از کل جمعیت- در سن ۳۰ سال به کمتر از ۶۰ درصد و برای سن ۶۰ سال از ۸۰ درصد به کمتر از ۳۰ سال کاهش یافت.

هرچه فرد از نسل جوان‌تری می‌بود وی زودتر از دوره اشتغال بالا به اشتغال پایین حرکت می‌کرد و بنابراین بازنشستگی‌اش مدت زمان طولانی تحت تأثیر نرخ‌های نزولی اشتغال قرار می‌گرفت (نمودار ۲-۳).

نمودار ۲-۳- نرخ‌های اشتغال مردان با تحصیلات ابتدایی
متولد در سال‌های ۱۹۷۰، ۱۹۹۰ و ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱



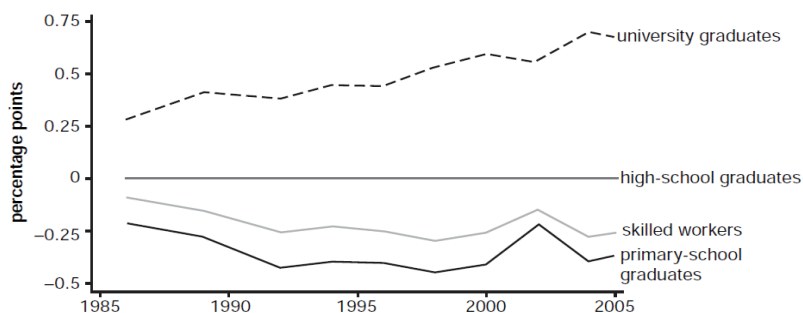
منبع: محاسبات محققان

دستمزدهای نسبی نیز به طور قابل توجهی در طول دوران تحول تغییر کردند. در مقایسه با افراد دارای تحصیلات متوسطه، دستمزد فارغ‌التحصیلان دانشگاه زن و مرد به ترتیب ۲ و ۳ برابر شد در حالی که این اختلاف برای زنان و مردان با تحصیلات ابتدایی بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۸ دو برابر شد. بهبود نسبی در نتیجه افزایش حداقل حقوق‌ها در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۲ برای دستمزد کارگران ساده فراهم شد اما این تنها یک بهبود موقتی تلقی می‌شود (نمودار ۲-۴).

درآمد نسبی بالاتر فارغ‌التحصیلان دانشگاهی تقریباً به طور انحصاری نصیب نسل‌های جوان‌تر شده است. وضعیت سن - درآمد افراد با تحصیلات عالی به شدت تغییر یافته است. تغییرات تکنولوژیک در طول و پس از تحول [نظام بازنشستگی] ارزش مهارت‌های مبتنی بر مدرسه و تجربیات نسل‌های مسن‌تر را کاهش داده است (به عنوان مثال به Kertesi and Köllö ۲۰۰۲; Kézdi ۲۰۰۲ مراجعه شود).

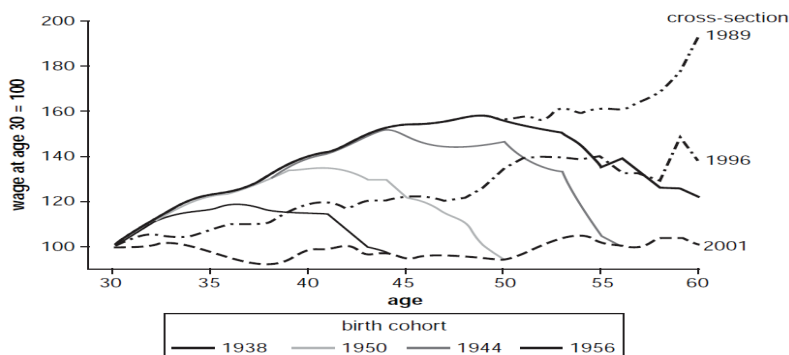
خسارت‌های منسب به منسوخ شدن مهارت‌های [قدیمی] با هر استاندارد ارزیابی می‌شوند: به عنوان مثال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی مرد متولد سال ۱۹۴۴ درآمدی کمتر از ۶۰ درصد درآمدی که بر اساس وضعیت درآمدهای (با در نظر گرفتن سن) سال ۱۹۸۹ انتظار می‌رفت در سال ۲۰۰۱ داشته باشند، دریافت کرده‌اند. این نوع تغییرات برای سطوح تحصیلی دیگر شدیدتر نیز می‌باشد (نمودار ۲-۵).

نمودار ۲-۴- دستمزدهای ناخالص ماهانه مردان ۲۵ تا ۶۴ ساله مجارستان تفکیک سطح تحصیلات (تعدیل شده براساس سن) در سال ۱۹۸۵-۲۰۰۵



منبع: محاسبات محققان

نمودار ۲-۵- دستمزدهای نسبی مردان با تحصیلات عالی مجارستان متولد در سال های ۱۹۸۹، ۱۹۹۶ و ۲۰۰۱



منبع: محاسبات محققان

برای دیدن آینده، در فقدان هر پیش‌بینی قابل اطمینان از بازار کار مجارستان، سناریویی آشکارا خوشبینانه (شاید حتی ساده‌لوحانه) براساس برنامه توسعه مالی ۲۰۰۵-۲۰۱۵ در نظر گرفته شده است. در آمارهای خرد اشتغال برنامه‌ریزی شده، تا سال ۲۰۱۰ نرخ‌های رشد یکسان برای تمامی گروه‌های تحصیلی و بعد از آن سال پایداری کامل جزو مفروضات بودند. فرض بر این بود که دستمزدهای نسبی به جز برای فارغ‌التحصیلان دانشگاه پایدار بماند که در مورد آنها بهبود عایدی‌ها در اثر تجربه نیز فرض شده است. نرخ مشارکت نیز برای تمام گروه‌ها در سطح سال ۲۰۰۵ ثابت در نظر گرفته شده است. این مفروضات اجازه پیش‌بینی سال‌های

تجمعی خدمات براساس تاریخ تولد، جنس و تحصیلات را در مقاطع مختلف را ایجاد نمود. علاوه بر این با این حال لازم است انتقالات درون گروهی و تحرک فردی در طول زندگی از اشتغال تمام وقت به نیمه وقت یا بیکاری و یا بالعکس در نظر گرفته شود؛ در غیر این صورت میانگین‌های گروهی خالص براساس مقاطع، تعداد افرادی که نهایتاً با سابقه‌ای کمتر از ۲۰ سال شرایط بازنشستگی را احراز می‌کنند، کمتر از آنچه که باید برآورد می‌شوند. متأسفانه داده‌های چنین تحرک‌های در حال حاضر در دسترس نیستند. بنابراین پیش‌بینی‌های مقطعی^۱ به عنوان برآوردهایی کران بالا^۲ در نظر گرفته خواهند شد. در غیاب اطلاعات [لازم] برای برآوردی قابل اتکاء از کران پایین، یک فاصله اطمینان محتاطانه و بزرگ میان کران بالا و نیمه کران بالا قرار خواهد گرفت.

رجعت به بازنشستگی

ابر تورم^۳ دوران جنگ جهانی دوم و سال‌های پس از آن ثروت مالی و ارزش مستغلات طرح‌های بازنشستگی فعال پیشین که تقریباً ۵۰ درصد از جمعیت شاغل را تحت پوشش داشتند را از بین برد. در سال ۱۹۴۹ یک نظام بازنشستگی pay-as-you-go تأسیس و سپس به آرامی توسعه یافت؛ این [نظام بازنشستگی] نهایتاً طی قانون جامع تأمین اجتماعی مُدون شد. در میانه دهه ۱۹۸۰ پوشش جمعیت شاغل و واجدین شرایط بازنشستگی نسل‌های قدیم، تقریباً به ۱۰۰ درصد رسید.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ سقوط بی‌سابقه نرخ اشتغال از دو طریق به نظام [بازنشستگی] ضربه زد. به عنوان مثال به 1993 Augusztinovics مراجعه کنید). از یک سو تعداد بیمه‌پردازان به شده کاهش یافت و از سویی دیگر بازنشستگی به عنوان راه فرار از بیکاری برای هزاران نفر از مردم به کار گرفته شد.

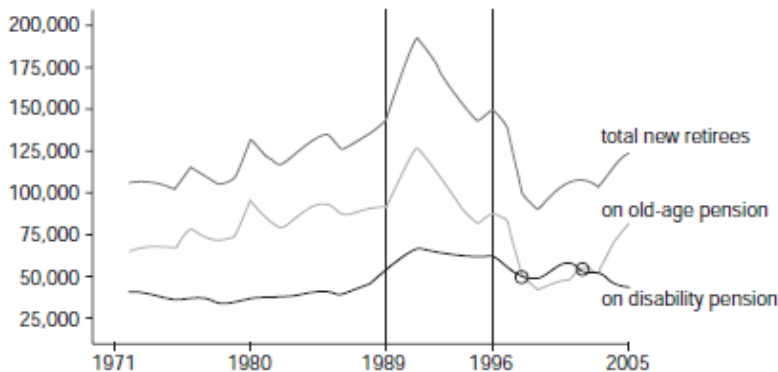
دولت‌های پیاپی خروج از بازار کار را با روش‌های (موقت) متعدد ترتیبات بازنشستگی‌ها دوران کهنسالی و تسهیل شرایط بازنشستگی از کارافتادگی تشویق کردند.

تعداد بازنشستگان جدید در سال ۱۹۹۱ به نقطه اوج تاریخ خود رسید و تا قبل از سال ۱۹۹۷ به مقدار پیشین خود در سال ۱۹۹۰ بازگشت. پس از آن یک کاهش طبیعی در تعداد [بازنشستگی‌ها] رخ داد و وضعیت با شروع قرن جدید شروع به عادی شدن کرد. با این حال

1. cross-section-based projections
2. upper-bound estimate
3. hyperinflation

تا آن زمان سهم بازنشستگی‌های جدید از کارافتادگی تا ۵۶ درصد از کل بازنشستگی‌ها افزایش یافت. از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۱ حتی سهم بازنشستگی‌های از کارافتادگی در میان بازنشستگان جدید بیشتر نیز شد (نمودار ۲-۶).

نمودار ۲-۶- تعداد بازنشستگان جدید در مجارستان، ۱۹۷۱-۲۰۰۵



این دو فشار نرخ وابستگی نظام (تعداد مستمری‌بگیران تقسیم بر تعداد بیمه‌پردازان) از سطح ۳۸ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۶۴ درصد در سال ۱۹۹۸ شد و این سطح به شدت بالا تا امروز نیز دوام یافت. وضعیت توازن مالی نظام بازنشستگی بحرانی شده و هزینه کل بازنشستگی می‌باید محدود شود.

در همین حال سال‌های آکچوئری بازنشستگی برای بازنشستگان جدید در طول زمان کاهش نیافتند؛ در مقابل، به علت اینکه نسل‌های متوالی در دوران جوانی خود از گسترش اشتغال در گذشته بهره‌جسته بودند، این متغیر افزایش نیز یافت. بنابراین تنها دو راه برای محدود کردن مزایای بازنشستگی وجود داشت. اولی کاهش مستمری‌ها از طریق تغییر درآمد مشمول در فرمول بازنشستگی (تقلیل ارزش تورم‌های گذشته و بدون تغییر نگاه داشتن سقف درآمد مشمول بازنشستگی در سال‌های با تورم دو رقمی)، دومی تقلیل بازنشستگی‌های جاری از طریق شاخص‌بندی دستمزد زمانی که دستمزدهای حقیقی کاهش یافته‌اند و شاخص‌بندی «سوئیزی» (نیمی دستمزد و نیمی قیمت‌ها) زمانی که دستمزدها افزایش می‌یابند. در نتیجه میانگین مستمری حقیقی بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۶ تقریباً ۳۰ درصد از ارزش خود را از دست داد. بازده هر یک سال خدمت به سرعت کاهش یافت و در عوض سابقه کاری فرد تابعی از سال تقویمی بازنشستگی گشت که این منجر به تشدید توزیع نامتوازن مزایای بازنشستگی شد.

اصلاحات بازنشستگی در سال ۱۹۹۸

بحث طولانی در مورد لزوم و جهت گیری اصلاحات بازنشستگی با تمرکز بر انحراف‌های موروثی و در حال ظهور نظام بازنشستگی از اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع شده بود. از سال ۱۹۹۵ تمرکز بحث‌ها تحت تأثیر مؤسسات مالی بین المللی به بُعد جدیدی تحت دوگانگی خصوصی و عمومی بودن نظام بازنشستگی انتقال یافت (به عنوان مثال به اینها مراجعه کنید، 1994 World Bank; Müller 2003). در آن زمان هیچ یک از طرف‌های مشارکت کننده به طور جدی عواقب احتمالی چندین دهه بیکاری مستمر را در نظر گرفتند.

نمودار ۲-۷- مستمری‌های ماهانه بازنشستگی به تفکیک سال بازنشستگی، مجارستان، ۲۰۰۳



در سال ۱۹۹۷ اصلاحات عملی تحت عنوان راه حل «توافق»^۱ تدوین شد و در اول ژانویه ۱۹۹۸ به اجرا گذاشته شد (برای اطلاع از جزئیات به Augusztinovic et al. 2002 مراجعه شود). ابداع اصلی شامل خصوصی‌سازی جزئی نظام بود که به موجب آن ۲۵ درصد از حق بیمه کارگران به جای طرح‌های دولتی به صندوق‌های بازنشستگی خصوصی انتقال یافتند و ۲۵ درصد دیگری که در روش قبل به مستمری بازنشستگی سالمندان اختصاص داشت، توسط اعضای این نظام مختلط آزاد شد. عضویت در طرح جدید برای کارگرانی که قبلاً استخدام شده بودند اختیاری بود اما برای افرادی که به تازگی به بازار کار وارد شده بودند اجباری بود. مقررات گذاری شتابزده منجر به ایجاد مشکلاتی حل نشده شد تا کنون در کانون بحث قرار دارند.

یک شاخه از مشکلات پیرامون طرح‌های لایه دوم است. به غیر از مسائل بزرگ اما محدود باید به دو مسئله اساسی اشاره شود. اولی این است که به رغم اصلاحات محاسباتی پیشین که نشان داد برای اعضای داوطلب بین سنین ۴۵ تا ۴۷ سال مستمری‌های قابل دریافت از لایه دوم کاهش

1. compromise

۲۵ درصدی مزایای بازنشستگی دولتی را پوشش نخواهد داد، پارلمان مجارستان «تبعیض سنی» را رد کرده و هیچ سقف سنی برای اعضای داوطلب ورود به نظام مختلط را اتخاذ نکرد. صدها هزار نفر از کارگران مسن‌تر به [نظام مختلط] پیوستند؛ اینکه آنها گمراه شدند و یا در اثر اطلاعات ناکافی این کار را انجام دادند به‌رغم اینکه دیگر اهمیتی ندارد، هنوز با شدت مورد بحث است. در حال حاضر این کارگران به سن بازنشستگی نزدیک یا رسیده‌اند و بنابراین در طی چند سال آنها در خواهند یافت که ترکیب درآمد آنها از این دو طرح، کمتر از مبلغی است که از یک نظام ۱۰۰ درصد دولتی انتظار داشتند.

دوم اینکه، مسئولیت فراهم آوردن مستمری‌ها همچنان شفاف نیست. صندوق‌های خصوصی اجباری تعهدی برای پرداخت مستمری نداشته و به نظر نمی‌رسد در آینده داشته باشند. در زمان بازنشستگی آنها سرمایه‌تجمعی را برداشته از محل آن برای بازنشستگان از یک بیمه‌گر منتخب توسط صندوق‌ها و نه اعضای صندوق، بیمه خریداری می‌کنند. مشکل این است که در حال حاضر هیچ محصول بیمه‌ای به لحاظ قانونی متناسب (جدول مرگ و میر یکپارچه و شاخص‌بندی مستمری‌ها متناسب با شاخص‌بندی نظام بازنشستگی) با این وضعیت در بازار بیمه وجود ندارد. کارشناسان اذعان می‌کنند که دسترسی به چنین محصولاتی در بازار بیمه بسیار گران خواهد بود. هر دو این مسائل در سال‌های آتی حادث‌تر نیز خواهند شد.

شاخه دیگری از مشکلات مربوط به طرح‌های دولتی است. به نظر نمی‌رسد همچنانکه اصلاحات مرحله‌ای هستند و اثرات آنها در سال‌های طولانی آشکار می‌شوند، تغییرات در زمان اصلاحات چشمگیر باشند و توجهات را به خود جلب کنند. با این حال حتی با رویکرد در نظر گرفتن سال آخر دوره تحول یعنی سال ۲۰۱۳، انتظار نمی‌رود که پیامدهای اصلاحات بازنشستگی تا آن زمان به وضوح آشکار شوند.

شمای کلی فرمول بازنشستگی همچنان بدون تغییر باقی مانده است: بازنشستگی ورود برابر است با عامل آکچوئری ضرب در تعداد سال‌های خدمت ضرب در درآمد شامل بازنشستگی با در نظر گرفتن حداقل ۲۰ سال خدمت برای احراز شرایط بازنشستگی. در گذشته و به طور گسترده در زمان حال، قواعد تکمیلی زیادی برای کمک به اعضاء فقیرتر بازنشستگان جدید به اجرا گذاشته شده‌اند.

اصول آنها از قرار زیر هستند:

- الف) در برخی موارد و تحت شرایط خاص، در نظر گرفتن ۱۵ سال خدمت به جای ۲۰ سال.
- ب) یک حداقل مستمری تضمین شده در نظر گرفته شده است که هیچ مستمری

کمتر از آن نخواهد بود.

(ج) درآمدهای مشمول بازنشستگی به روش پلکانی محاسبه می‌شوند؛ دهک‌های بالاتر درآمد شامل سهم‌های کاهنده هستند.

(د) و مهمترین آنها این است که مقیاس عوامل آکچوئری خطی نیستند؛ برعکس، آنها را می‌توان با یک منحنی پله‌ای با شیب کاهنده نشان داد. به عنوان مثال ۸۰ درصد از درآمد مشمول بازنشستگی برای ۴۰ سال سابقه در اختصاص داده می‌شود اما به طور قابل توجهی بیش از نصف (۵۳ درصد) برای ۲۰ سال خدمت در نظر گرفته می‌شود.

از یک سو این اجزای (اجباری) توزیع مجدد درآمد به شدت و البته به حق مورد انتقاد قرار گرفتند زیرا نظام بازنشستگی را به گونه‌ای تغییر داد که افراد با درآمد بالاتر را از پرداخت حق بیمه دلسرد کرده و در فراهم آوردن درآمد جایگزین برای بازار کار شکست خورده است. از سوی دیگر، در عصر اشتغال عملاً کامل، به نظر می‌رسد آنها برای حمایت فقرا و فقر شدید در دوران کهنسالی مناسب هستند.

حتی تاحدودی برعکس، با وجود شرایطی با نرخ‌های اشتغال پایین، این اجزاء با اصلاحات سال ۱۹۹۸ از لایه دولتی [اول] کنار گذاشته شد - زندگی حرفه‌ای مختل و پاره پاره شده. ابزارهای الف تا (ج) که در بالا به آنها اشاره شد متوقف خواهند شد و مهمترین آنها یعنی شیب نزولی مقیاس عامل آکچوئری (د) در سال ۲۰۱۳ با نرخ ثابتی برابر با ۱٫۶۵ درصد برای هر سال خدمت جایگزین خواهد شد. نتیجتاً مقیاس تابع خطی از دوره پرداخت بیمه خواهد شد؛ به علاوه، اینها را به طور چشمگیری کاهش خواهد داد (به عنوان مثال ۶۶ درصد حقوق پایه بازنشستگی برای ۴۰ سال خدمت و ۳۳ درصد برای ۲۰ سال). این ممکن است دلیلی بر حفظ ناخواسته توزیع مجدد آستانه ۲۰ ساله شرایط بازنشستگی باشد؛ در کمتر از آن، به طور باورنکردنی‌های کمتری تولید خواهد شد.

وعده‌های نظام بازنشستگی تا سال ۲۰۲۰

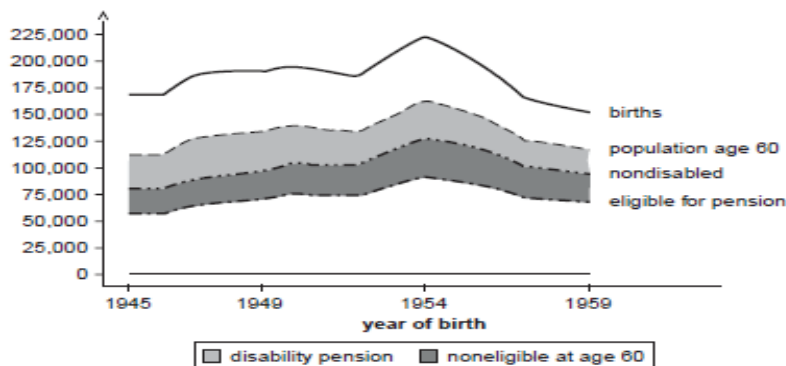
اغلب تصور می‌شود کهنسالی در دهه ۲۰۱۰ تحت سیطره بازنشستگی‌های زادوولد نسل پس از جنگ قرار می‌گیرند. در واقع افراد زیادی در اوایل دهه ۱۹۵۰ متولد شدند اما به نظر نمی‌رسد این تنها عامل اصلی تعیین‌کننده در مورد مجارستان باشد. نرخ مرگ و میر در طول دوره زندگی متولدین آن دوره به ویژه در میان مردان میانسال چشمگیر بود. بنابراین، تعداد افرادی از آنها که به سن بازنشستگی می‌رسد کمتر از تعداد متولدین آنها خواهد بود. درصد قابل توجهی از میان آنها که زنده ماندند در سن بازنشستگی خود تحت بازنشستگی از کارافتادگی

قرار دارند یا خواهند داشت، و بخش بزرگی از بقیه آنها شرایط بازنشستگی را احراز نخواهد کرد. تعداد افرادی از آنها که انتظار می‌رود شرایط بازنشستگی را احراز کنند، اثرات انفجار نرخ‌های زادوولد را در سطوحی پایین‌تر و ضعیف‌تر که مطمئناً بسیار کمتر از اوج بازنشستگی در دهه ۱۹۹۰ است، منعکس خواهند کرد (نمودار ۲-۸).

شرایط شمول بازنشستگی - ۲۰ سال خدمت - و طبیعتاً وابسته به کل سال‌های اشتغال دارد تا بر برخی دوره‌های کوتاه‌تر منتخب. با این حال در غیاب داده‌های طولی [زمانی] گذشته (آینده) کسانی که در ۱۵ سال آتی براساس مطالعه سابق مقامات به سن بازنشستگی می‌رسند، با فقدان داده‌های مقطعی و مفروضات خوش‌بینانه تخمین زده شده‌اند.

با این وجود، داده‌های مقطعی قابل اتکا اخیر می‌توانند پرده از نرخ بالای عدم احراز شرایط بازنشستگی بردارند. به عنوان مثال در سال ۲۰۰۵ برای یک گروه در بازه ۱۵ سال (در اینجا افراد در سن ۴۵ تا ۶۰) ۲۳ درصدشان تاکنون بازنشسته شده‌اند که بخش اعظم آنها (۱۷ درصد) بازنشستگی از کارافتادگی گرفته‌اند. ۵۶ درصد دیگر شاغل بودند اما یک پنجم آنها برای کمتر از کل سال شغل داشتند. نهایتاً ۲۱ درصد آنها نه بازنشسته و نه شاغل شدند. این داده‌ها میانگینی در طول گروه‌های با تحصیلات متفاوت هستند. این تعداد برای افراد با تحصیلات پایین که یک‌سوم جمعیت مربوطه را تشکیل می‌دهند با ۳۵ درصد بازنشسته، تنها ۳۶ درصد شاغل و ۲۹ درصد که نه شاغل هستند و نه بازنشسته، بسیار بدتر است (جدول ۳-۱).

نمودار ۲-۸- تعداد تولدها، جمعیت در سن ۶۰ سال و افراد حائز شرایط بازنشستگی در سن ۶۰ سال



نسبت برآورد شده براساس کل دوره اشتغال به طور قابل توجهی از برآوردها مبتنی بر توزیع‌های مقطعی اخیر متفاوت نیستند. تفاوت‌های موجود را می‌توان به دو اثری که در

دو جهت متفاوت از یکدیگر حرکت می‌کنند نسبت داد. اولی اینکه سال‌های ابتدایی اشتغال این گروه بین ۴۵ تا ۶۰ سال قبل از سال ۱۹۹۰ یعنی زمانی که نرخ‌های اشتغال بالاتر بود، قرار داشت.

دوم اینکه همچنان که در بالا اشاره شد اشتغال آتی آنها براساس سناریو بشدت خوش‌بینانه اشتغال برآورده شده است. همه اینها در کنار یکدیگر، سهم افراد فاقد صلاحیت بازنشستگی در ۱۵ سال آینده، همچنان که از برآوردها مقطعی استخراج شد، تقریباً به ۲۰ الی ۲۲ درصد از جمعیت مربوطه می‌رسد.

اعمال پیشنهاد به شدت محافظه‌کارانه پیشین مبنی بر «قاعده نصف»^۱ می‌تواند به احتمال زیاد به معنای این باشد که ۱۰ الی ۲۰ درصد یا تقریباً ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر در و یا بعد از سن بازنشستگی خود از بازنشستگی‌های از کارافتادگی و کهنسالی برای یک و نیم دهه پیش‌روی محروم بمانند.

جدول ۱-۲- شرایط بازنشستگی و وضعیت پرداخت بیمه در متولیدن سال‌های ۵۹-۱۹۴۵ (سنین ۴۵ تا ۶۵ سال) به تفکیک سطح تحصیل، ۲۰۰۵ (درصدی از آن جمعیت)

بازنشسته	ابتدایی	دبیرستان	سطوح بالاتر	تمام سطوح آموزشی
بازنشسته	۳۵	۲۰	۸	۲۳
مستمری سالمندی	۸	۵	۴	۶
مستمری از کارافتادگی	۲۷	۱۵	۴	۱۷
بیمه پرداز	۳۶	۶۴	۷۳	۵۶
۱۲ ماه در سال	۲۴	۵۰	۶۵	۴۴
بیش از ۶ و کمتر از ۱۲ ماه	۶	۷	۴	۶
کمتر از ۶ ماه	۶	۷	۴	۶
نه بازنشسته و نه بیمه پرداز	۲۹	۱۶	۱۹	۲۱

منبع: محاسبات محققان

مستمری برقرار شده برآوردی برای گروه‌های ۱۵ ساله به عنوان درصدی از متوسط کل دستمزد برآوردی در سال بازنشستگی (نهایتاً دور زدن مشکل ابدی تورم و پویای دستمزد) اظهار می‌شوند و سپس متوسط آن در طول دوره ۱۵ ساله محاسبه می‌شود. دو نسخه از برآوردها در دسترس هستند که اولی براساس قواعد فعلی و دیگری منعکس کننده قواعد مقرر

شده برای سال ۲۰۱۳ است. با این حال هر دو نسخه تمام دوره ۱۵ ساله را به گونه اعمال می کنند که تغییر در ترکیب با تغییر اندازه گروه، جنس یا سطح تحصیلات در طول زمان موجب برهم زدن مقایسه دو فرمول بازنشستگی نشود؛ هر دو بر نمونه‌ای با گروه سنی یکسان ۱۵ سال اعمال شده‌اند. از آنجا که حداقل حق بیمه‌های سالانه هر نیم سال طی یک دوره ۴۰ ساله اشتغال برای انباشت ۲۰ سال خدمت تا سن بازنشستگی مورد نیاز است، میانگین سالانه کل سال‌های پرداخت حق بیمه بیشتر یا کمتر از نصف سال برجسته خواهند بود. (تحت قواعد موجود، افرادی با متوسط حق بیمه سالانه‌ای برابر با ۴ تا ۶ ماه ممکن است تحت شرایط خاصی که ۱۵ سال خدمت را برای بازنشستگی کافی بداند، شرایط بازنشستگی را احراز کنند). در نظر گرفتن سطح تحصیلات و متوسط دوره اشتغال می تواند تفاوت‌های عمیقی را آشکار کند. بدون دقت در جزئیات، برجسته‌ترین تفاوت میان دو فرمول بازنشستگی این است که فرمول جدید میانگین نسبی مستمری برقرار شده را ۱۵ درصد کمتر می کند یعنی کاهش از ۷۵ درصد متوسط دستمزد غالب در سال بازنشستگی به ۶۰ درصد.

در این فرمول، برای افراد گروه‌های با تحصیلات پایین که نوعاً تراکم حق بیمه‌شان کمتر از میزان کامل آن است، نرخ جایگزینی به کمتر از ۴۰ درصد از میزان استاندارد «کفایت»^۱ دستمزد نسبی دوران سالمندی که توسط سازمان جهانی کار (ILO) و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) برقرار شده است، تنزل خواهد کرد. اضافه کردن گروه‌هایی که متوسط مستمری برقرار شده نسبی آنها از ۴۰ درصد تجاوز کرده اما کمتر از ۵۰ درصد است، تعداد افرادی که از صلاحیت بازنشستگی محروم نمی شوند اما از مستمری برقرار شده‌ای که کمتر از نصف متوسط دستمزد است بهره نمی برند را احتمالاً بین ۲۵۰ تا ۳۰۰ هزار نفر برآورد می کند (جدول ۳-۲).

اینکه مستمری برقرار شده کم یا زیاد در نظر گرفته شده‌اند بستگی به آنچه که بعد از بازنشستگی اتفاق می افتد دارد. اگر مستمری‌ها با دستمزد شاخص‌بندی شده باشند، یک مستمری برقرار شده نسبی ۶۰ درصدی در طول دوره بازنشستگی همان ۶۰ درصد باقی می ماند که این می تواند به طور متوسط رضایت‌بخش باشد (بدون توجه به گروه درآمدی بازنشستگان).

با این حال شاخص‌بندی سوئیسی یا حتی اغلب شاخص‌بندی قیمت اگر به طور پیوسته اعمال شوند، باعث کاهش سریع مستمری‌های نسبی خواهند شد. یک نرخ رشد آرام ۲ درصدی دستمزد حقیقی را در طول ۲۰ سال در نظر بگیرید، در زمان بازنشستگی ۶۰ درصد به ۴۰ درصد (شاخص‌بندی سوئیسی) یا ۲۰ درصد (شاخص‌بندی قیمت) از متوسط دستمزد در ۸۰ سالگی

1. adequate

کاهش خواهد یافت. ترکیب مستمری برقرار شده نسبی پایین و کمتر از شاخص بندی دستمزد در بلندمدت پایدار نخواهد بود.

به طور خلاصه، چشم انداز بازنشستگی برای گروه های نزدیک سن بازنشستگی در یک و نیم دهه پیش روی روشن به نظر نمی رسد. قوانین فعلی نشان دهنده تعداد فزاینده افرادی هستند که شرایط بازنشستگی را احراز خواهند کرد و در عین حال آنهایی که این شرایط را خواهند داشت از مستمری برقرار شده پایین و مستمری هایی کاهنده در طول دوران بازنشستگی برخوردار خواهند بود.

نمودار ۲-۲- مستمری برقرار شده نسبی مورد انتظار در متولدین سال های ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۹ به تفکیک سطح تحصیلات، میانگین سال های ۲۰۰۵ الی ۲۰۲۰ (درصد میانگین کل دستمزد در سال بازنشستگی)

فرم اول فعلی	فراغ التحصیل دبستان	فراغ التحصیل دبیرستان	تحصیلات عالی	تمامی مقاطع تحصیلی
۵۳	۷۴	۱۲۴	۷۵	فرمول فعلی
۶۵	۸۷	۱۳۳	۸۹	۱۲ ماه در سال
۴۳	۵۹	۱۱۱	۵۸	بین ۶ تا ۱۲ ماه
۲۵	۲۵	۸۰	۳۰	بیشتر از ۶ ماه
۴۳	۶۰	۱۰۰	۶۰	فرمول ۲۰۱۳
۵۵	۷۲	۱۱۰	۷۴	۱۲ ماه در سال
۳۳	۴۴	۸۵	۴۴	بین ۶ تا ۱۲ ماه

منبع: محاسبات محققان
توجه: اعداد بولد شده نشان دهنده این هستند که آنها از استانداردهای سازمان جهانی کار کمتر می باشند.

جمع بندی سیاستی

بسیاری از تحلیلگران، دولت ها و سازمان های بین المللی به نظر می رسند حساسیت زیادی نسبت به تخریب انتظاری توازن مالی نظام بازنشستگی به عنوان نتیجه پیری جمعیت، دارند. در عین حال ارتباط میان نرخ پایین اشتغال و مستمری ها و عواقب دیرپای سوابق شغلی پر اختلال، پراکنده یا ناکافی برای سالمندان به توجه بیشتری نیاز است. البته ثبات مالی باید به عنوان شرط لازم اصلاحات در نظر گرفته شود و نه به عنوان هدف آن.

یک نظام بازنشستگی دو هدف بنیادی دارد: ایجاد درآمد منصفانه (هموارسازی مصرف) و کاهش فقر در کهنسالی (Schmähl 2000; Augusztinovic 2003; Holzmann 2007 را ببینید).

اولی دلالت بر یک بیمه‌ای مه به لحاظ آکچوئری منصفانه است دارد؛ دومی نیز بر بازتوزیع درآمد تمرکز دارد. این دو هدف در یک طرح بازنشستگی منفرد و مبتنی بر حق بیمه و درآمد زمانی که تقریباً اشتغال کامل عملاً وجود دارد شاید از سازگاری بیشتری برخوردار باشند، اگرچه هر دو کارکردها درست مانند شفافیت تا حدی مختل شوند. اگرچه در شرایط بیکاری مزمین به نظر می‌رسد سازگاری از بین برود.

اکنون نظام بازنشستگی مجارستان از حیث مستمری برقرار شده به غیر از کسانی که سابقه خدمت کمتر از ۲۰ سال دارند، در حال حرکت به سوی جایگزینی بیشتر با کمتر منصفانه درآمد است. شاخص‌بندی دستمزد مستمری‌های نسبی را بسته به طول دوره خدمت و سابقه بیمه‌پردازی فرد، در طول دوره بازنشستگی کاهش خواهد داد.

تعداد زیادی از افراد از احراز شرایط دریافت مزایای بازنشستگی سالمندی محروم خواهند. از این رو فقر گسترده سالمندی چندان دور نیست و با این نظام بازنشستگی نمی‌توان بر آن فائق آمد. نظام، به یک اصلاحات جدید - این بار نه با تمرکز بر دوگانگی عمومی - خصوصی بلکه بر با تمرکز بر مسئله اساسی‌تر امنیت مالی در دوران سالمندی - نیاز دارد. با یک منطق صوری محض، به نظر می‌رسد چهار گزینه برای طرح‌های دولتی اجباری وجود دارد:

حفظ یک طرح منفرد به طور رسمی (اگرچه واقعاً اینطور نیست) وابسته به درآمدها همراه با معرفی اجزای قوی (قوی‌تر از آنچه قبلاً لازم بود) بازتوزیع درآمد. معایب آن این است که بازتوزیع درآمد اعمال شده مبهم است و باری سنگین، بدون توجیح اقتصادی و نامطلوب را بر درآمد نیروی کار وارد کرده است.

حفظ نظام بازنشستگی مبتنی بر درآمد برای جایگزینی منصفانه درآمد و رها کردن دیگر شاخه‌های شبکه امنیت اجتماعی برای فائق آمدن بر فقر شدید سالمندی براساس معیارهای استطاعت مالی. ریسک‌ها شامل مشکل در یافتن گروه‌های هدف و هزینه‌های اداری مالی در حوزه حمایت اجتماعی است.

راه‌اندازی یک طرح پرداخت یکجای معین^۱ منحصر به فرد، جهان شمول و عمومی براساس محل سکونت و رها کردن پس‌انداز بازنشستگی داوطلبانه و خصوصی برای فائق آمدن بر مسئله جایگزینی درآمد. خطرات شامل کوتاه نظری و سواری مجانی است.

تقسیم طرح منحصر به فرد فعلی به دو طرح: یک طرح پرداخت یکجای معین جهان شمول و عمومی و یک طرح بیمه اجباری با آکچوئری منصفانه. در مقابل پیشنهاد بالا استدلال می‌شود

1. flat-sum pension scheme

که طرح عمومی به شدت هزینه‌زا و گران است و لذا شناس زبادی برای موفقیت طرح بیمه وابسته به درآمد وجود نخواهد داشت.

هریک از این چهار مورد، مسائل محتمل الوقوع در این انتخاب‌های بنیادی باید لحاظ شوند. این مسائل شامل تفکیک میان حق بیمه‌های وابسته به درآمد و مالیات‌ستانی متداول در مباحث تأمین مالی؛ رابطه میان لایه اول و صندوق‌های بازنشستگی اجباری، خصوصی فعلی؛ و ارتباط میان مزایای سالمندی، از کارافتادگی و بازماندگان، هستند.

در اوایل سال ۲۰۰۷ سلسله نشست‌های غیرحزبی^۱ متخصصان بازنشستگی توسط نخست‌وزیر با هدف در نظر گرفتن گزینه‌های اصلاحات و مسائل مرتبط با آنها آغاز گردید. هیچ ضرب‌الاجل‌ای وجود نداشت اما انتظار می‌رود گزارش مقدماتی و احتمالاً توصیه‌های نهایی (شامل گزینه‌های مختلف، در صورت عدم اجماع) آن تا سال ۲۰۰۸ منتشر شوند.

منابع

- Augusztinovics, M. 1993. "The Social Security Crisis in Hungary." In *Hungary: An Economy in Transition*, ed. I. P. Székely and D. M. G. Newbery. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- 2003. "European Pension Systems: The Real Challenge of the 21st Century." In *European Social Security and Global Politics*, ed. D. Pieters. The Hague: Kluwer Law International.
- Augusztinovics, M., R. I. Gál, Á. Matits, L. Máté, A. Simonovits, and J. Stáhl. 2002.
- "The Hungarian Pension System before and after the 1998 Reform." In *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Vol. 1: *Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*, ed. E. Fultz. Budapest: International Labour Office.
- Holzmann, R. 2007. *The Bank's Position on Pension Provisions*. Washington, DC: AARP.
- Kertesi, G., and J. Köllö. 2002. "Economic Transformation and the Returns to Human Capital—Hungary, 1986–1999." In *The Economics of Skills Obsolescence: A Review*, ed. A. De Grip, J. Van Loo, and K. Mayhew, 235–73.
- Research in Labor Economics 21. Amsterdam: Elsevier. Kézdi, G. 2002. "Two Phases of Labor Market Transition in Hungary: Inter-Sectoral Reallocation and Skill-Biased Technological Change." Budapest Working Papers on the Labour Market 2002/3, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Corvinus Egyetem, Budapest.
- Müller, K. 2003. *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Schmähl, W. 2000. "Contributions and Taxes for Financing Public Pension Expenditure: Looking for an Adequate Structure of Finance." In *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, ed. G. Hughes and J. Stewart. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Simonovits, A. 2003. *Modeling Pension Systems*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, U.K.: Palgrave Macmillan. World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

بخش سوم

طراحی یک چارچوب مقرراتی بر اصلاح مستمری و توسعه بازارهای مالی: تجربه استونی^۱

تونو لیلید، ویکتوتالی و توماس آوارت

در پایان بهار سال ۱۹۹۷ دولت استونی آیین‌نامه مربوط به اصلاح سیستم مستمری را به تصویب رساند که اصول اولیه سیستم مستمری فعلی این کشور را بنا نهاد. این سیستم اصلاح‌شده مشتمل بر سه لایه می‌باشد:

- ♦ **لایه اول:** سیستم مستمری عمومی است که بر تأمین مالی PAYG مبتنی است. این لایه در سال ۱۹۹۸ اصلاح شد. مهمترین تغییرات آن مربوط به مشارکت افراد در پرداخت حق بیمه و معرفی فرمول محاسبه مزایای بازنشستگی که تا حدودی مبتنی بر حق بیمه‌های پرداختی بود. همچنین افزایش تدریجی سن بازنشستگی مردان و زنان تا ۶۳ سالگی در همان موقع در این لایه اصلاحاتی گنجانده شد.
- ♦ **لایه دوم:** در سال ۲۰۰۱ یک طرح اجباری اندوخته‌گذاری فردی به تصویب رسید که در سال ۲۰۰۲ اجرایی گردید.
- ♦ **لایه سوم:** یک طرح اختیاری اندوخته‌گذاری مصوب سال ۱۹۹۸، که سرمایه‌گذاری در قراردادهای خاص بیمه‌ای لایه سوم و یا صندوق‌های مستمری اختیاری را مجاز می‌شمارد. مشارکت در این لایه با شیوه‌های مطلوب مالیات بر حق بیمه و مزایای بازنشستگی مورد تشویق قرار می‌گیرد.

هدف این سه لایه، در مجموع، تأمین امنیت خاطر نسبت به بیمه درآمد دوران سالمندی است؛ به‌گونه‌ای که در ترکیب با یکدیگر ریسک‌های جمعیتی، سرمایه‌گذاری، سیاسی و سایر ریسک‌هایی که لایه‌های بیمه‌های فردی را با خطر مواجه می‌سازند، را خنثی می‌کنند. مهم‌ترین اهداف مدنظر برای ایجاد لایه دوم به‌قرار موارد ذیل است:

1. Lillelaid, T., Tail, V., & Auvaart, T. (2009). Designing a Regulatory Framework for pension reform and development of financial Markets: The Estonian experience. In R. Holmann, L. Mackellar, & J. Repansek (Eds.), pension reform in Southeastern Europe (pp. 227-246). The World Bank, Washington D.C.

- ♦ بالابردن انگیزش‌ها و مسئولیت‌پذیری فردی در زمینه سیستم مستمری
- ♦ اطمینان‌بخشی از برخورداری از یک درآمد مکفی سالمندی و جلوگیری از کاهش نرخ جایگزینی در نتیجه تحولات نامطلوب جمعیتی
- ♦ صیانت از پایداری مالی و سیاسی سیستم مستمری از طریق توزیع ریسک.

اصلی‌ترین ویژگی‌های لایه دوم

لایه دوم سیستم بازنشستگی استونی یک طرح اندوخته‌گذاری فردی حق‌بیمه معین اجباری است. در طول دوره اندوخته‌گذاری، حق‌بیمه‌ها بازنشستگان در صندوق‌های مستمری خاص لایه دوم که توسط خود فرد انتخاب می‌شود جمع‌آوری شده و در زمان بازنشستگی در قالب مستمری‌های سالیانه (به وسیله شرکت‌های بیمه عمر) به آنها پرداخت می‌گردد. با این حال، گزینه‌های پرداخت دیگری نیز از محل صندوق‌های مستمری وجود دارد و آن زمانی است که مقدار سالیانه این پرداخت بسیار کمتر و یا بیشتر از یک حد معین باشد.

کلمه «اجباری» ناظر بر این است که لایه دوم تنها برای تازه‌واردان بازار کار - متولدین ۱۹۸۳ به بعد - پس از اینکه به سن ۱۸ سالگی رسیدند، ضروری خواهد بود. متولدین بین سال‌های ۱۹۴۲ تا ۱۹۸۲ نیز می‌توانند داوطلبانه به برنامه این لایه بپیوندند. لازم به ذکر است که بعد از انتخاب ملحق‌شدن به آن، امکان تجدیدنظر برای فرد وجود نخواهد داشت.

نرخ حق‌بیمه لایه دوم، معادل ۶ درصد درآمد ناخالص فرد می‌باشد که ۴ درصد از این مقدار از محل مالیات‌های اجتماعی پرداختی توسط کارفرما و ۲ درصد باقی‌مانده به وسیله فرد استخدام‌شده تأمین می‌گردد. حق‌بیمه‌ها به وسیله هیأت گمرکات و مالیات جمع‌آوری می‌شوند. حق‌بیمه‌های مأخوذه را در یک زمان مشخص می‌توان فقط به یک صندوق مستمری تخصیص داد. با این وجود، هر فرد یک‌بار در سال حق دارد تا در صندوق دیگری مشارکت کند و یا صندوق‌های مستمری خود را، با تغییر تمامی اجزا یک صندوق به صندوقی دیگر، جابجا کند. دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی لایه دوم را همچنین می‌توان از طریق وصیت برای بازماندگان (فقط اشخاص حقیقی) به ارث گذارد. به علاوه، این لایه موضوع نوعی مالیات بر درآمد معوق با عنوان (EET) Exempt-Exempt-Tax می‌باشد. تحت EET، حق‌بیمه‌های بازنشستگی (قابل کسرشدن از درآمد) کارگر و کارفرما معاف از مالیات‌اند. درآمدهای حاصل

از این برنامه بازنشستگی (لایه دوم) نیز معاف از مالیات بوده و بدون کسر مالیات به مجموع دارایی‌های پیشین افزوده می‌گردد. لکن مستمری دریافتی پس از بازنشستگی، همانند درآمدی عادی، مشمول مالیات می‌شود.

لایه دوم به‌وسیله کارگزاری به‌نام سپرده‌گذار مرکزی اوراق بهادار استونی (ECSD)^۱ اداره می‌شود که مسئول حسابداری وجوه پرداختی افراد به سیستم مستمری اندوخته‌گذاری می‌باشد. علاوه بر این، نهاد مذکور درخواست‌های ارسال شده به سیستم‌های اندوخته‌گذاری، حق بیمه‌های پرداخت شده، نوع صندوق‌های انتخاب شده، واحدهای اندوخته‌گذار، مشمول، پرداخت‌های انجام شده و سایر اقدامات مرتبط با طرح‌های مستمری اندوخته‌گذاری را ثبت و نگهداری می‌کند.

صندوق‌های بازنشستگی در استونی قانوناً به عنوان نوع خاصی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری قراردادی (پیمانی) طراحی می‌شوند. شرکت‌های مدیریتی که مسئول اداره صندوق‌های بازنشستگی لایه دوم هستند، همچنین مجاز به مدیریت صندوق‌های بازنشستگی (مستمری) لایه سوم و نیز سایر صندوق‌های سرمایه‌گذاری و پرتفولیوهای خصوصی می‌باشند. دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی توسط بانک‌های سپرده‌گذاری^۲ نگه داشته می‌شوند. کلیه تأمین‌کنندگان خدمات مربوط به لایه دوم، از جمله ECSD، تحت نظارت اداره نظارت مالی (FSA) قرار دارند، که مسئول ثبت صندوق‌های بازنشستگی و تصویب قوانین مربوط به آنها نیز می‌باشد.

یک طرح تضمینی معتدل به‌منظور حمایت از سرمایه‌گذاران صندوق مستمری بازنشستگی ایجاد شده است که در موارد ناتوانی شرکت مدیریتی و یا زیان‌های وارده در اثر تخطی از قوانین مدیریت صندوق به‌کار گرفته می‌شود. البته این طرح هیچ حمایتی در برابر ریسک‌های سرمایه‌گذاری را فراهم نمی‌سازد، اما هر فرد از امکان انتخاب بین صندوق‌های مستمری با انواع گوناگون استراتژی‌های سرمایه‌گذاری برخوردار است.

لایه دوم در عمل

قانون مستمری‌های اندوخته‌گذاری بازنشستگی در ۱۲ سپتامبر سال ۲۰۰۱ به تصویب پارلمان رسید و در سوم ماه می سال ۲۰۰۲ اولین مرحله جابه‌جایی به سمت طرح لایه دوم آغاز شد. شش شرکت مدیریت صندوق (FMC)^۳ مجوزهای لازم برای مدیریت صندوق‌های مستمری

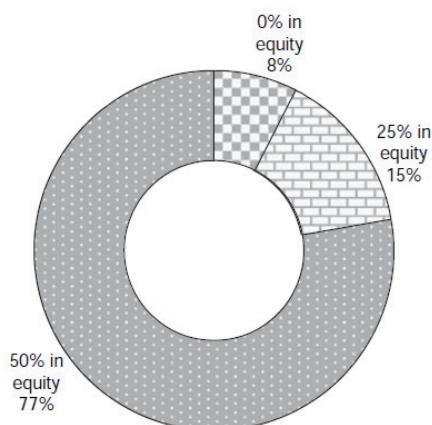
1. Estonia Central Depository for Securities

۲. به بانک‌هایی گفته می‌شود که بر اساس صلاحیت به تسهیل سرمایه‌گذاری در بازارهای اوراق بهادار می‌پردازند.

3. Fund Management Companies

لایه دوم را دریافت کردند؛ ۱۵ صندوق به ثبت رسیده بودند که ۶ تای آنها محافظه کارانه^۱ (Conservative) و ۳ مورد صندوق‌های متوازن^۲ (Balanced) و ۶ تای دیگر صندوق‌های با استراتژی رشد (Growth Funds) بودند. به موجب قانون، هر کدام از شرکت‌های مدیریت صندوق‌ها می‌بایست مدیریت یکی از صندوق‌هایی را که به سرمایه‌گذاری در ابزارهای درآمد ثابت، یعنی صندوق‌های محافظه کار، محدود می‌شد، برعهده داشته باشند. مضافاً اینکه هر شرکت مدیریت صندوق می‌تواند صندوق‌هایی را که در بازار سهام سرمایه‌گذاری می‌کنند - تا سقف ۲۵ درصد (برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری متوازن) یا ۵۰ درصد (برای صندوق‌های با استراتژی رشد) - اداره کند. به موجب قانون حداکثر سرمایه‌گذاری مجاز در سهام ۵۰ درصد می‌باشد. همان‌طور که در شکل ۳-۱ نشان داده شده، صندوق‌های با استراتژی رشد از بیشترین محبوب در بین اعضای لایه دوم برخوردار است.

نمودار ۳-۱- سهم شرکت‌های مدیریت صندوق در لایه دوم، به تفکیک نوع صندوق

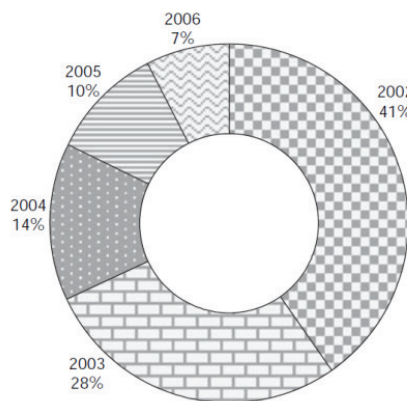


Source: Ministry of Finance, Estonia

در هر مرحله از فرایند اجرایی لایه دوم، تعداد کسانی که به این طرح اندوخته‌گذاری ملحق شدند از سطح پیش‌بینی شده قبلی فراتر رفت. به‌طوری‌که، در پایان سال ۲۰۰۶ تعداد اعضای این طرح به ۵۲۰ هزار نفر بالغ گردید. نمودار ۳-۲ درصد جابه‌جایی سالانه افراد را نشان می‌دهد.

۱. منظور صندوق‌های سرمایه‌گذاری با ریسک کمتر و بازده کمتر می‌باشد.
 ۲. در این نوع صندوق‌ها هدف اصلی کسب سود و افزایش اصل سرمایه است. صندوق‌های سرمایه‌گذاری متوازن، در سهام و اوراق قرضه سرمایه‌گذاری می‌کنند. چون در این نوع صندوق‌ها تنوع‌بخشی در سطح بسیار بالایی انجام می‌گیرد، لذا سرمایه‌گذاران ریسک بازارشان را به خوبی کاهش می‌دهند.

نمودار ۳-۲- درصد ورود افراد به لایه دوم در هر سال



.Source: Ministry of Finance, Estonia

هر شخصی (دارنده سهام) مجاز است سهام خود در یک صندوق را با سهام صندوق دیگر مبادله نماید و همچنین سالی یکبار می‌تواند، با تسلیم درخواست، اقدام به پرداخت حق بیمه در یک صندوق مستمری جدید نماید. طی سال‌های گذشته ۱۰ درصد از مشارکت‌کنندگان لایه دوم از این امکان بهره‌برده‌اند، که بیشتر آنها با آغاز پرداخت حق بیمه صندوق جدید، سهام خود در صندوق قبلی را واگذار کرده‌اند (جدول ۳-۱). متجاوز از ۹۶ درصد مشارکت‌کنندگانی که نوع صندوق‌های مستمری خود را تغییر دادند، صندوق‌های با استراتژی رشد را به‌عنوان صندوق جدید انتخاب کردند (جدول ۳-۲) که بیش از همه بیانگر بازدهی بالاتر سرمایه‌گذاری در این نوع صندوق‌ها می‌باشد.

جدول ۳-۱- تعداد افرادی که نوع صندوق‌های مستمری خود را بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۶ تغییر دادند

شرح	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
شروع پرداخت حق بیمه در صندوقی جدید	۸۱۱۹	۳۱۹۶۵	۴۰۰۵۶	۳۵۱۲۹
تغییر صندوق مستمری	n.a.	۲۱۸۶	۷۰۴۳	۸۱۵۲

Source: Ministry of Finance, Estonia

تذکر: n.a به معنی در دسترس نمی‌باشد.

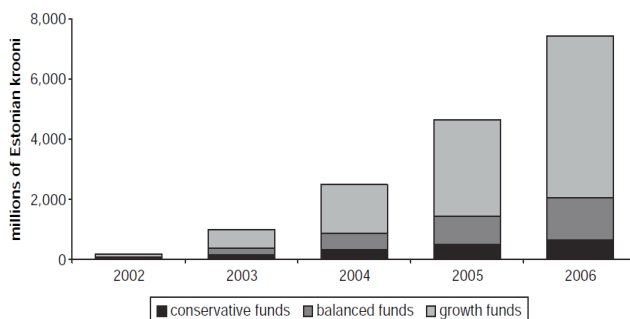
جدول ۳-۲- تعداد افرادی که بین انواع مختلف صندوق‌های مستمری در ۲۰۰۶ جابجا شدند

صندوق موجود						نوع صندوق جدید
صندوق مستمری تغییر یافته			آغاز پرداخت حق بیمه در صندوقی جدید			
استراتژی رشد	متوازن	محافظه کارانه	استراتژی رشد	متوازن	محافظه کارانه	
۲۷	۴۳	۴۴	۱۵۷	۱۰۹	۱۱۳	محافظه کارانه
۸۱	۵۱	۱۲۳	۳۸۸	۱۴۰	۲۳۶	متوازن
۴۸۰۵	۱۶۲۴	۱۳۵۴	۲۷۶۹۳	۳۸۰۴	۲۴۸۹	استراتژی رشد

Source: Ministry of Finance, Estonia.

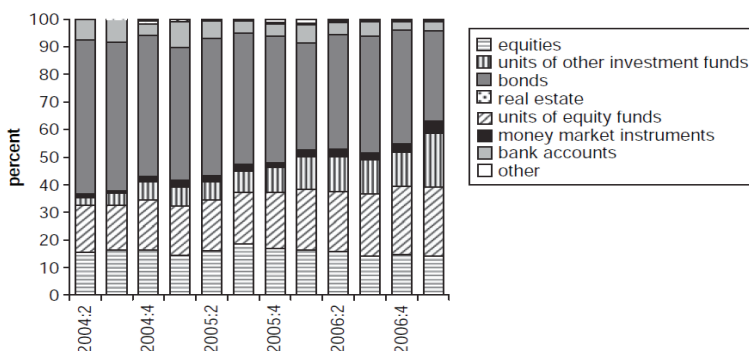
میزان دارایی‌های لایه دوم به سرعت در حال افزایش است (نمودار ۳-۳) به نحوی که در پایان سال ۲۰۰۶ مقدار آن به ۷,۴ میلیارد کرونی، معادل نیم میلیارد یورو و به عبارتی ۳,۶ درصد تولید ناخالص داخلی (GDP) این کشور، بالغ گردید. مدیریت بازار سرمایه گذاری این لایه به شدت متمرکز می‌باشد. بزرگترین شرکت مدیریت صندوق، به نام مدیریت دارایی هانس (Hansa Asset Management)، ۵۳ درصد از دارایی‌های لایه دوم را مدیریت می‌کند؛ در حالی که سهم بازار دو شرکت کوچکتر دیگر بر روی هم فقط ۷ درصد می‌باشد. از سال ۲۰۰۲ تغییرات عمده و زیادی در ساختار بازار صندوق مستمری رخ نداده است. در سال ۲۰۰۵ دو شرکت کوچک مدیریتی با هدف کاهش هزینه‌ها و برای افزایش بازده، ادغام شدند. هر کدام از این دو شرکت سه صندوق مستمری را تحت مدیریت خود داشتند، که بعد از ادغام تمامی آنها را حفظ کردند. در حال حاضر سهم این شرکت از بازار سرمایه حدود ۵ درصد است.

نمودار ۳-۳- دارایی‌های لایه دوم، به تفکیک استراتژی سرمایه‌گذاری، ۲۰۰۲-۲۰۰۶



Source: Ministry of Finance, Estonia

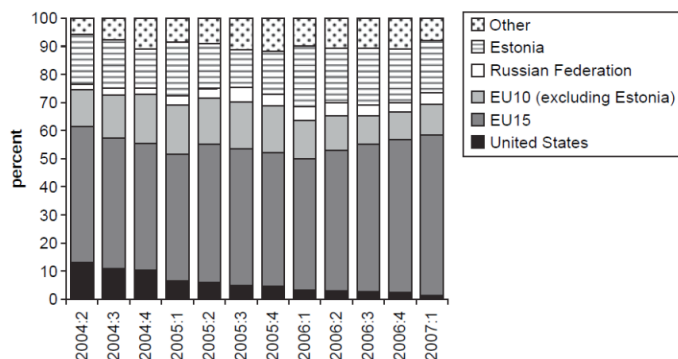
نمودار ۳-۴- سرمایه‌گذاری‌های لایه دوم، به تفکیک نوع دارایی در پایان فصول دوم و چهارم، ۲۰۰۴-۲۰۰۶



Source: Ministry of Finance, Estonia

اغلب دارایی‌های صندوق مستمری لایه دوم، عمدتاً به دلیل محدودیت‌های قانونی، در اوراق قرضه و سایر دارایی‌های ثابت کم‌ریسک سرمایه‌گذاری می‌شوند. اهمیت سرمایه‌گذاری در سایر صندوق‌های سرمایه‌گذاری رفته‌رفته در حال افزایش است. به‌طوری‌که حجم سرمایه‌گذاری در این‌گونه صندوق‌ها، جایگزین سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه (به استثنای صندوق‌های سهام) و واحدهای صندوق‌های سهام جایگزین سرمایه‌گذاری در سهام می‌شوند. بررسی میزان تخصیص‌های منطقه‌ای نشان می‌دهد که حجم بیشتر دارایی‌های صندوق در کشورهای اتحادیه اروپای «سابق» (قبل از ۲۰۰۴) سرمایه‌گذاری می‌شوند (نمودار ۳-۵). هیچ روند مشخصی در فرایند سرمایه‌گذاری‌ها در استونی مشاهده نمی‌شود، و پیش‌بینی می‌شود که سهم سرمایه‌گذاری‌ها در استونی، به دلیل کوچک‌بودن بازار مالی این کشور، در آینده کاهش یابد.

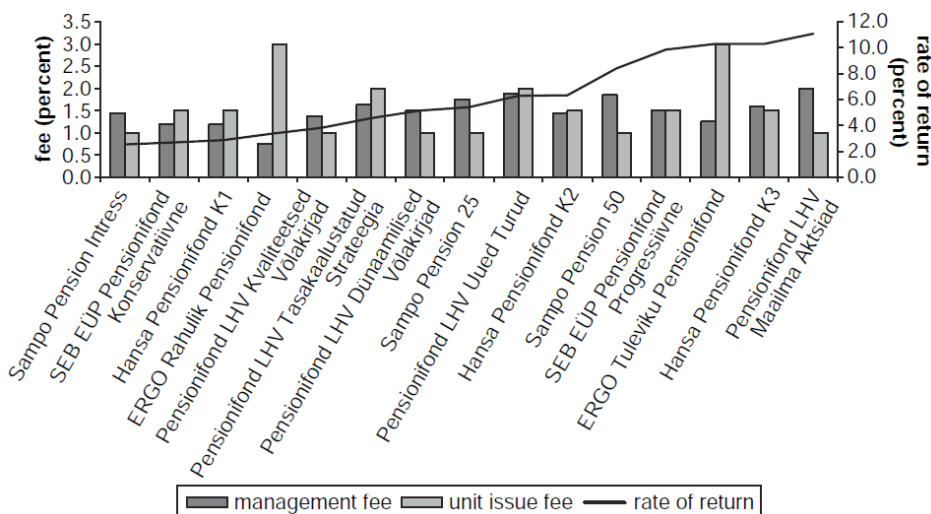
نمودار ۳-۵- سرمایه‌گذاری‌های لایه دوم به تفکیک کشور و منطقه، در فصول مختلف سال‌های ۲۰۰۴-۰۶



Source: Ministry of Finance, Estonia

صندوق‌های مستمری می‌توانند سه نوع کارمزد را از سرمایه‌گذاران دریافت کنند که شامل کارمزد صدور سهم، کارمزد بازخرید سهم کارمزد مدیریت سهام می‌شوند. دو مورد اخیر از محدودیت سقف قانونی، به ترتیب ۱ و ۲ درصدی برخوردارند؛ لکن دریافت کارمزد صدور سهم، که تا قبل از سال ۲۰۰۷ با محدودیت ۳ درصدی مواجه بود، از هیچ محدودیتی برخوردار نیست. همانطور که در نمودار ۱۵۰۶ نشان داده شده کارمزدهای واقعی مأخوذه عموماً کمتر از محدودیت‌های قانونی می‌باشند.

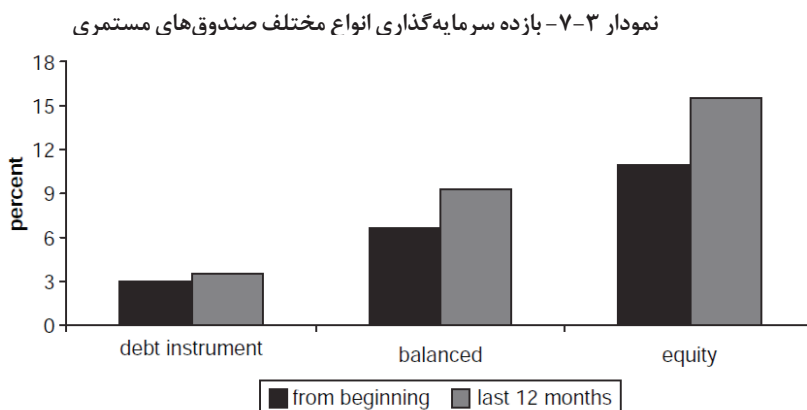
نمودار ۳-۶- کارمزدها و بازده اسمی سرمایه‌گذاری صندوق‌های مستمری



Source: Ministry of Finance, Estonia.

کارمزد واقعی باز خرید سهام برای تمامی صندوق‌ها، یک درصد است. به منظور افزایش شفافیت، سایر کارمزدها، شامل کارمزد سپرده‌گذاری، کارمزد اداره نظارت مالی (FSA) و سپرده‌گذار مرکزی اوراق بهادار استونی (ECSD) و نیز حق بیمه‌های طرح‌های تضمینی، توسط شرکت‌های مدیریت صندوق پرداخت می‌شوند و تنها مخارج مرتبط با نقل و انتقال سهام را می‌توان از دارایی‌های صندوق کسر کرد.

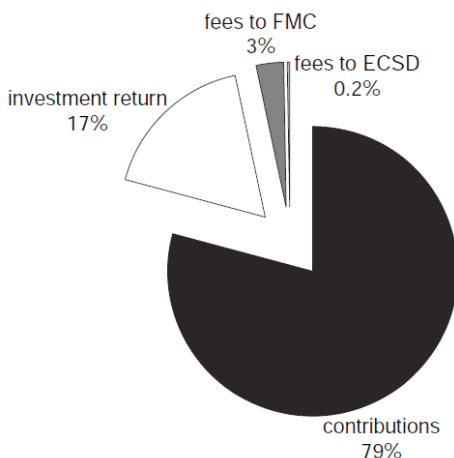
بازدهی سرمایه‌گذاری یک صندوق مستمری بستگی به استراتژی سرمایه‌گذاری صندوق دارد (نمودار ۷-۳). از سال ۲۰۰۲، نرخ واقعی بازدهی سالیانه صندوق‌های محافظه کارانه به‌طور میانگین حدود صفر درصد بود درحالی‌که این شاخص برای صندوق‌های با استراتژی رشد به ۶ تا ۸ درصد در سال رسید.



Source: Ministry of Finance, Estonia.

در حال حاضر مجموع هزینه‌های سیستم لایه دوم حدود ۳ درصد کل دارایی‌های آن است (نمودار ۸-۳)؛ که شامل درآمدهای شرکت مدیریت صندوق (FMC) - هزینه‌های مربوط به نگهداری، نظارت و غیره - و ECSD می‌شود.

نمودار ۳-۸- مجموع هزینه‌های سیستم لایه دوم، ۲۰۰۶-۲۰۰۲



تغییر در کالبد قانونی لایه دوم از سال ۲۰۰۲

چارچوب قانونی لایه دوم به همان شکل اول خود باقی مانده بود، اما از سال ۲۰۰۲ برخی تغییرات به وجود آمد. در سال ۲۰۰۴ قانون جدید مستمری‌های اندوخته‌گذاری به تصویب رسید که به دلیل تصویب قانون جدید سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی به طور کامل مورد بازبینی و تجدیدنظر قرار گرفته بود. تغییرات اساسی که تحت قانون جدید در قواعد لایه دوم به به وجود آمد به شرح موارد زیر است:

- ♦ بعد از سال ۲۰۱۰، متولدین قبل از سال ۱۹۸۳ دیگر نمی‌توانند به لایه دوم ملحق شوند. در ابتدا، امکان پیوستن اختیاری به این لایه تا سال ۲۰۲۲ امکان‌پذیر بود، لیکن دوره آن به دلیل جابه جایی‌های بسیار زیاد در آغاز طرح به زمان کوتاه‌تری تقلیل یافت.
- ♦ افراد خوداشتغال نیز اکنون می‌توانند با پرداخت حق بیمه وارد لایه دوم شوند.
- ♦ حق بیمه لایه دوم از محل مزایای والدین، که تا ۱٫۵ سال بعد از تولد فرزند پرداخت می‌شود، قابل پرداخت است که نرخ آن یک درصد می‌باشد.

مقررات محدودکننده سرمایه‌گذاری صندوق‌های مستمری در سرمایه‌های مخاطره‌آمیز و صندوق‌های املاک و مستغلات از ابتدای سال ۲۰۰۷ تسهیل گردید. محدودیت‌های سرمایه‌گذاری در املاک و صندوق مستغلات از ۱۰ به ۴۰ درصد و صندوق‌های سرمایه‌ای مخاطره‌آمیز از ۳۰ به ۵۰ درصد افزایش یافت. این تغییرات برای تشویق تحرک این نوع

صندوق‌ها در استونی و تحریک رفتار سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت‌تر از طریق شرکت‌های مدیریتی انجام می‌گرفت. در شرایط فعلی، تنها ۰,۳ درصد از دارایی‌های صندوق مستمری لایه دوم در املاک و مستغلات سرمایه‌گذاری می‌شوند.

تأثیر اصلاحات مستمری بر بازارهای مالی

موقعیت مسلط بانک‌ها، سطح بالای مالکیت خارجی و سطح خدمات نسبتاً بالا (بانکداری اینترنتی و غیره) از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های بازار مالی استونی به شمار می‌روند. این شاخص‌های اصلی در جدول ۳-۳ نشان داده شده است.

جدول ۳-۳- شاخص‌های اصلی بازار مالی استونی ۲۰۰۰-۲۰۰۶

شاخص	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
تعداد بانک‌های خصوصی شامل شعب خارجی	۷	۷	۷	۷	۹	۱۳	۱۴
درجه تمرکز (درصد)	۸۳,۵	۸۳,۳	۸۲,۸	۸۱,۸	۸۱,۳	۸۰,۱	۷۷,۶
بازدهی بانک‌ها از محل سهام (درصد)	۸,۴	۲۰,۹	۲۰,۳	۲۰,۰	۲۲,۸	۲۳,۵	۲۵,۵
کفایت سرمایه بانک‌ها (درصد)	۱۳,۲	۱۴,۴	۱۳,۴	۱۲,۵	۱۱,۵	۱۰,۷	۱۰,۸
مالکیت خارجی در سهام سرمایه بانک‌ها	۸۴,۰	۸۵,۰	۸۶,۷	۸۵,۷	۸۹,۸	۹۳,۱	۹۴,۴
بدهی بخش حقیقی (درصد از GDP)	۳۴,۷	۳۸,۳	۴۲,۹	۵۰,۶	۵۷,۶	۷۳,۳	۹۴,۱
نرخ بهره وام‌های مسکن انتهای دوره (درصد)	۱۱,۰	۷,۷	۶,۸	۵,۰	۳,۶	۳,۴	۴,۷
حق بیمه‌ها (درصدی از GDP)	۱,۶	۱,۸	۱,۹	۲,۳	۲,۲	۲,۳	۲,۲
دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری (درصدی از GDP)	۱,۷	۳,۱	۴,۱	۶,۳	۷,۵	۱۰,۶	۱۳,۳
ارزش جاری بازار سهام (درصدی از GDP)	۳۴,۴	۲۶,۶	۳۳,۵	۴۰,۵	۵۰,۸	۲۸,۵	۳۴,۶
تغییر در شاخص بازار سهام (درصد)	۱۰,۱	۴,۷	۴۶,۸	۳۴,۴	۵۷,۱	۴۸,۰	۲۸,۹

Source: Ministry of Finance, Estonia.

ویژگی‌های اصلی بازارهای مالی استونی

آخرین دهه قرن بیستم برای بازارهای مالی استونی و ساختار اقتصادی آن بسیار تیره و تار و همراه با آشفتگی بود. به عنوان مثال، تعداد شعب بانکی، غیر از شعب بانک‌های خارجی، از ۴۶ شعبه در ۷ سال به ۶ شعبه طی هفت سال کاهش یافت. در حال حاضر دو نهاد بانکی نزدیک به ۷۸ درصد سهم بازار، بر مبنای میزان دارایی‌ها را در اختیار دارند. به همین ترتیب وضعیت تثبیت شده‌ای در صنعت بیمه این کشور به وجود آمده و همانند صنعت بانکداری که امروزه عمدتاً تحت تسلط مالکیت خارجی قرار گرفته، این صنعت نیز متأثر از حضور شرکای مالی سوئدی است. بر این اساس، دارایی‌های شعبات مؤسسات اعتباری خارجی و نیز مؤسسات اعتباری که تحت کنترل گروه‌های مالی غیرمستقر می‌باشند، ۹۸ درصد از کل دارایی‌های بانک‌های عامل استونی را دربر می‌گیرند.

رشد دارایی‌های تلفیقی بخش مالی استونی از ابتدای قرن جدید شتاب قابل ملاحظه‌ای پیدا کرده و چندین بار سبب افزایش رشد اسمی اقتصاد این کشور شده است. در پی الحاق استونی به اتحادیه اروپا، ارائه خدمات مالی به میزان چشمگیری افزایش یافت و قدرت رقابت این بخش را بالا برد.

همان‌طور که اشاره شد، بخش مالی استونی به شدت متأثر از فعالیت‌های بانکداری است و بازار اوراق بهادار همچنان کوچک باقی مانده است. با این وجود، امروزه اصلاحات مستمری‌های بازنشستگی به همراه گسترش دامنه اتحادیه اروپا موجب تحریک این بازار شده است. یک روند در بخش خدمات سرمایه‌گذاری بسیار چشمگیر است و آن اینکه صندوق‌های سرمایه‌گذاری و محصولات بیمه‌ای جایگزین پس‌اندازهای سپرده‌گذاری شده می‌شوند (جدول ۳-۴).

به‌رغم تمرکز بالای بازار بانکداری، رقابت همچنان شدید است و تعداد شرکای بازار در طول سال‌های اخیر تا حدودی افزایش یافته است. در پایان سال ۲۰۰۶، هفت مؤسسه اعتباری داخلی مجوزدار و هفت شعبه مؤسسات اعتباری خارجی در استونی فعالیت می‌کردند. عملکرد فعال این شعبات خارجی در بازار وام استونی بر توزیع سهام بازار در سال‌های اخیر تأثیر قابل توجهی داشته است.

جدول ۳-۴- بدهی و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی استونی ۲۰۰۶-۱۹۹۹

(درصد از GDP)

شرح	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
سهام وام افراد خصوصی	۶,۶	۷,۲	۸,۵	۱۰,۷	۱۴,۵	۲۰,۲	۲۸,۸	۳۹,۷
سپرده‌های پس‌انداز شده افراد خصوصی	۵,۹	۷,۱	۷,۵	۷,۲	۶,۶	۷,۳	۷,۹	۹,۰
دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری، بدون صندوق‌های مستمری	۱,۴	۱,۵	۲,۸	۳,۴	۴,۶	۵,۷	۷,۷	۹,۲
دارایی‌های صندوق مستمری	۰,۰	۰,۰	۰,۰	۰,۲	۰,۸	۱,۸	۳,۰	۴,۱
پرتفویهای فردی	۰,۵	۰,۷	۱,۱	۱,۴	۲,۲	۳,۵	۶,۱	۸,۱
بیمه عمر مرتبط با واحد سهام	۰,۰	۰,۱	۰,۰	۰,۰	۰,۱	۰,۲	۰,۴	۰,۵

Source: Ministry of Finance, Estonia.

بورس اوراق بهادار تالین (TSE)^۱، که در ۳۱ ماه می سال ۱۹۶۶ تأسیس شد، تنها بازار اوراق بهادار نظام‌یافته در استونی می‌باشد (جدول ۳-۵). این بورس و ثبت مرکزی اوراق بهادار استونی به گروه بین‌المللی OMX تعلق دارند و از سال ۲۰۰۴ TSE به عضویت NOREX (اتحادیه بورس منطقه نوردیک و بالتیک) درآمد است.

جدول ۳-۵- سرمایه‌گذاری در بورس اوراق بهادار تالین، به تفکیک کشور، ۲۰۰۶-۱۹۹۶

(درصد)

کشور	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
استونی	۶۶,۹	۶۵,۰	۳۴,۹	۲۷,۰	۲۳,۶	۲۲,۵	۱۹,۴	۱۹,۷	۱۷,۲	۴۵,۳	۵۲,۶
فنلاند	۱۱,۷	۱۲,۴	۱۲,۸	۵,۵	۵,۱	۷,۰	۶,۸	۷,۱	۵,۷	۷,۵	۳,۲
لتونی	۰,۱	۰,۶	۰,۵	۰,۲	۰,۱	۱,۰	۰,۸	۰,۹	۰,۳	۰,۵	۳,۶
لوکزامبورگ	۰,۰	۰,۴	۳,۱	۱,۵	۰,۲	۱,۱	۱,۷	۱,۸	۴,۳	۵,۵	۵,۵
سوئد	۵,۶	۳,۹	۲۹,۷	۳۸,۶	۴۵,۴	۴۵,۴	۴۸,۸	۵۲,۸	۵۴,۳	۲۶,۵	۱۹,۹
بریتانیا	۱,۳	۳,۲	۲,۱	۳,۸	۵,۴	۷,۷	۷,۱	۷,۵	۸,۳	۳,۳	۵,۲
ایالات متحده	۲,۳	۱,۸	۳,۴	۱۲,۵	۸,۴	۷,۵	۸,۴	۶,۶	۶,۳	۴,۷	۳,۳
سایر	۱۲,۱	۱۲,۷	۱۳,۵	۱۰,۹	۱۱,۸	۷,۸	۷,۰	۳,۶	۳,۶	۶,۷	۶,۷

Source: Tallinn Stock Exchange

1. Tallinn Stock Exchange

در مجموع، مالکیت خارجی و نظام بخشی همکاری با سایر بازارهای بورس تأثیر مثبتی بر حجم نقدینگی داشته و سبب تکامل یکپارچگی بازار اوراق بهادار استونی در بازارهای اورپایی شده است. برخلاف سایر کشورها، اوراق بدهی دولت در این کشور، بیشتر به دلیل سیاست‌های مالی محافظه کارانه (بدهی دولت مرکزی در حد ناچیز ۱,۷ درصد تولید ناخالص داخلی می‌باشد)، از عوامل محرک توسعه بازار سرمایه نبوده است. بنابراین بازار اوراق بهادار استونی عمدتاً متشکل از یک بازار سهام است و بازار بدهی آن نیز صرفاً به دلیل صدور اسناد بدهی شرکت‌های سهامی توسعه یافته است. حجم بازار این بدهی‌ها ناچیز بوده که عمدتاً بازار اولیه‌ای برای فروش و توزیع خصوصی سهام شرکت‌ها به شمار می‌رود. بازار ثانویه آن هم بسیار ضعیف و غیر سیال است.

پیش شرط‌های اصلاحات

طرح اصلاحات مستمري می‌بایست سطح توسعه و ساختار فعلی صنعت و بازار خدمات مالی را مدنظر داشته باشد. وجود یک چارچوب مقرراتی جامع، ساختارهای نظارتی به قدر کافی توانمند و زیرساخت بازار فعال، از جمله پیش شرط‌های مهم اجرای موفق اصلاحات بازنشستگی اندوخته‌گذاری (اجباری) به شمار می‌روند. در این بین، هر کدام از مشارکت کنندگان بازار نیز باید قادر به اجرای مأموریت‌شان و هر آنچه به آن مربوط می‌گردد، باشند. همچنین توجه به سطح تجربه و دانش مالی اعضای فعال در این طرح که مسئول اتخاذ تصمیمات حیاتی - شامل مواردی که حتی به ریسک سرمایه‌گذاری شخصی‌شان بازمی‌گردد - نیز هستند، بسیار ضروری است.

از منظر نهادی نیز برخورداری از قدرت نظارت قوی که قادر به حفظ منافع اعضای طرح مستمري باشد، کاملاً حیاتی است. در سال ۲۰۰۱ و درست قبل از اجرای لایه دوم، با به هم پیوستن سه گروه مجزا از بازرسان ناظر مالی در امور بانکی، اوراق بهادار و بیمه، اداره نظارت مالی (FSA) تشکیل گردید. تأسیس نهادی یکپارچه با مسئولیت نظارت مالی یک حرکت اصلاحی و بنیادی موفق بود که پیش‌نیاز گسترش کارایی نظارت و اطمینان از کیفیت آن در تمامی قسمت‌های بخش‌های مالی به شمار می‌رفت. این اصلاحات همچنین شامل انجام تغییرات اساسی در تأمین مالی فعالیت‌های نظارتی بود - بودجه FSA به طور کامل از طریق صنعت مالی این کشور تأمین می‌شود. یکپارچه‌شدن کلیه کارکردهای نظارتی در FSA زمینه انجام کنترل سیستماتیک کلیه فعالان در طرح لایه دوم، شامل شرکت‌های مدیریتی، ECDS،

بانک‌های سپرده‌گذاری، بازارهای بورس، شرکت‌های بیمه عمر و انتشاردهندگان دولتی، بدون خطر تششت نظارت و پراکندگی در مسئولیت‌ها، را فراهم ساخت. در اواسط دهه ۱۹۹۰، زیرساخت حداقلی لازم (سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و بازار سهام) - ECSD در ۱۹۹۴ و TSE در ۱۹۹۶ - شکل گرفت. در سال ۱۹۹۸، صندوق ضمانت سپرده^۱ تأسیس گردید. بخش مالی استونی دوره گذار مهمی را از پایان «حباب قیمتی دارایی‌ها» در دوره ۹۷-۱۹۹۶ پشت سر گذاشته و نسبت به بحران‌های روسیه و آسیا قوی‌تر شده است. بخش‌های بانک و بیمه عمدتاً در اواخر دهه ۱۹۹۰ تجدیدساختار و تقویت شدند. بازیگران ضعیف‌تر از صحنه خارج شدند و بخش مالی به تسلط شرکت‌های تابعه گروه‌های معظم و مجرب مالی اسکاندیناویایی - اغلب بانک‌ها - درآمد. اولین شرکت‌های مدیریتی و صندوق‌های پس‌انداز در ۹۵-۱۹۹۴ و اولین صندوق‌های مستمری بازنشستگی در سال ۱۹۹۸ تشکیل شدند.

تأثیر اصلاحات مستمری بازنشستگی بر توسعه بخش مالی

اجرای طرح‌های مستمری اندوخته‌گذاری می‌تواند تأثیر مهمی بر رشد بخش مالی، و همین‌طور بر بخش واقعی اقتصاد داشته باشد. همچنین این امکان وجود دارد که ساختار آتی صنعت خدمات مالی و توسعه بازارهای سرمایه از طریق طراحی و اجرای چارچوب‌های مقرراتی اصلاحات مستمری‌های اندوخته‌گذاری، به شدت تحت تأثیر قرار گیرند. با یادآوری تجربه استونی می‌توان وضعیت‌های زیر را فرمول‌بندی کرد:

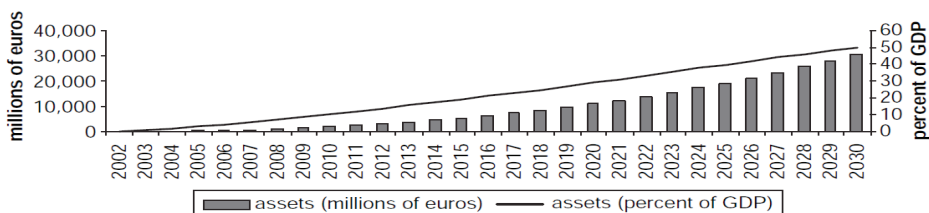
- ◆ پیاده‌سازی هرچه زودتر اصلاحات مستمری اندوخته‌گذاری، وقتی با مرحله نسبی توسعه‌یافتگی بخش مالی مقایسه می‌شود، تأثیر اصلاحات سیستم مستمری بر توسعه بیشتر بخش مالی را قوی‌تر می‌سازد.
- ◆ هرچه میزان نسبی جریان ورودی منابع مالی بالقوه‌ای که از طریق طرح مستمری جدید تجهیز شده‌اند بالاتر باشد، تأثیر آن بر بخش مالی نیز بیشتر خواهد بود. این جنبه، بخصوص، در فاز اول اصلاحات بسیار بااهمیت بوده و بستگی بسیاری به نرخ حق‌بیمه و میزان مشارکت در طرح مذکور دارد.
- ◆ در ارتباط با دو موضع پیشین، پرواضح است که تأثیر اجرای اصلاحات مستمری در کشورهای کوچک‌تر، بیشتر و چشمگیرتر است. با این وجود، حتی در این کشورها نیز اندازه و بزرگی صندوق‌های مستمری... محدود کردن سرمایه‌گذاری‌های

انجام شده توسط صندوق‌های مستمری به بازارهای داخلی، البته موجب افزایش آثار بازار سرمایه خواهد شد، اما یک چنین راه‌حلی نمی‌تواند برای هر کشور کوچکی منطقی و پایدار باشد.

توجه به آثار بلندمدت اصلاحات مستمری بر بخش مالی در هنگام طراحی چارچوب مقرراتی طرح مستمری اندوخته‌گذاری اجباری بسیار مهم است. در حالت ایده‌آل، اصلاحات مستمری می‌بایست به شیوه‌ای طراحی گردد که موجب گسترش پیشرفت بازارهای مالی و تجدیدساختار مثبت بخش مالی گردد. چنین اصلاحاتی، باید زمینه‌ساز ایجاد شرایط مطلوب برای تحقق اهداف مدنظر اصلاحات باشد. با توجه به اهمیت حیاتی تأثیرات بلندمدت اصلاحات مستمری، طراحی این چارچوب مقرراتی به نحوی که در صورت بروز عدم مطابقت و یا تغییر شرایط از امکان تعدیل و تنظیم سریع برخوردار باشد، بسیار ضروری است. تجربه استونی نشان می‌دهد که امکان باز طراحی برنامه، به دلیل ویژگی اختیاری بودن انتقال به لایه دوم، تا چه حد می‌تواند محدود شود. داوطلبان جابه جایی به لایه دوم - در اینجا ۷۵ درصد کل مشارکت‌کنندگان - (به‌طور قانونی) انتظار دارند که کلیه شرایط کلیدی این طرح بدون تغییر باقی بماند و یا در غیر این صورت آنها قادر به بازگشت به شرایط قبلی باشند.

وجه مشخصه طرح لایه دوم استونی، نرخ حق بیمه متوسط (۶ درصد) و تعداد بالای داوطلبین انتقال به این سیستم می‌باشد. دومین لایه در سال ۲۰۰۲، پس از تجدیدساختار اساسی بخش مالی در پایان دهه ۱۹۹۰، مطرح شد. در نتیجه، اگر تقاضای جابه جایی و انتقال به این لایه بالا باشد، می‌توان انتظار تأثیر آن بر توسعه بازار مالی در بلندمدت را داشت. همان‌طور که اشاره شد، تمایل برای جابه جایی به لایه دوم بسیار زیاد بود، به‌طوری‌که تقریباً ۵۴ درصد اشخاص واجد شرایط این گزینه را انتخاب کرده‌اند. با تداوم این شرایط، انتظار می‌رود که دارایی‌های صندوق مستمری لایه دوم با سرعت رشد کرده و از ۳٫۹ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۸ به حدود ۵۰ درصد در سال ۲۰۳۰ افزایش یابد (نمودار ۳-۹). در عین حال، نسبت دارایی‌های نظام بانکی به تولید ناخالص داخلی، نیز که ۱۲۶ درصد است، همچنان به رشد خود ادامه می‌دهد. این بدین معنی است که تأثیر لایه دوم بر بخش مالی در آینده به میزان قابل ملاحظه‌ای افزایش خواهد یافت لیکن در مقایسه با بخش بانکداری همچنان ضعیف باقی خواهد ماند.

نمودار ۳-۹ دارایی‌های صندوق‌های مستمری اجباری، ۲۰۰۲-۳۰



Source: Projections by the Ministry of Finance, Estonia.

از سایر ویژگی‌های مهم چارچوب مقرراتی لایه دوم می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ◆ چارچوب مقرراتی به فازهای انباشت (اندوخته‌گذاری مستمری) و پرداخت، عمدتاً بر مبنای قراردادهای سالیانه، تقسیم می‌شوند. در طول آماده‌سازی زمینه‌های اصلاحات، جایگزین‌های متعددی، از جمله تدارک همزمان محصولات بیمه‌ای و ذخیره‌ای در هر دو فاز، مورد بحث قرار گرفت.
- ◆ هیچ الزامی برای ارائه‌دهندگان خدمات تخصصی صرفاً جهت ارائه محصولات لایه دوم معین نشده است. مدیران صندوق مستمری می‌توانند تمامی انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری و پرتفولیوهای خصوصی را مدیریت کنند. یک چنین اصلی نیز بر شرکت‌های بیمه عمر قابل به کارگیری است. چنین رویکرد آزادی با هدف ایجاد حجم قابل ملاحظه‌ای از دارایی که برای ارائه‌کنندگان خدمات توانا و قابل تحت شرایط کوچکی اندازه بازار جذاب باشد، انتخاب شد.
- ◆ صندوق‌های مستمری بازنشستگی لایه دوم، بخصوص، برای طرح‌های سرمایه‌گذاری جمعی - یعنی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری قراردادی که توسط شرکت‌های مدیریتی دارای مجوز مدیریت می‌شوند - طراحی می‌شوند. دارایی‌های این صندوق‌های مستمری در بانک‌های سپرده‌گذاری به شکل امانی خاص نگهداری می‌شوند. ارزش خالص دارایی (NAV) این صندوق‌ها و کلیه معاملاتی که بر اساس این ارزش انجام می‌گیرند، به‌طور روزانه محاسبه و منتشر می‌شوند.
- ◆ مقررات سرمایه‌گذاری بر محدودیت‌های مقداری نظیر قواعد تنوع‌بخشی، محدودیت‌های خودسرمایه‌گذاری^۱، محدودیت‌های مبتنی بر ابزارهای مالی (حداکثر ۵۰ درصد سرمایه‌گذاری در سهام و حداکثر ۱۰ درصد برای اوراق بهادار ثبت‌نشده در بورس) و محدودیت‌های کشوری، مبتنی هستند. اما برای سرمایه‌گذاری در اسناد مالی اعضای منطقه اقتصادی اورپا (EEA)^۲ و یا کشورهای عضو سازمان همکاری

1. Self-investment Restrictions

2. European Economic Area

و توسعه اقتصادی (OECD) هیچ محدودیت کشوری وجود ندارد. با این وجود، استدلال‌ها بر این بود که ایجاد مزیت‌های مقرراتی مصنوعی برای بازار کوچک استونی نه منطقی است و نه می‌تواند پایدار باقی بماند و ابزارهای داخلی باید از جذابیت‌های ذاتی خودشان برخوردار باشند.

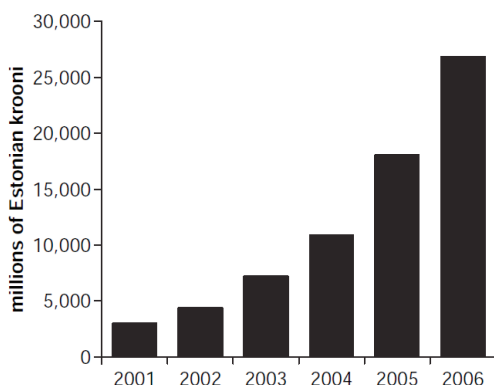
♦ مکانیسم‌های بازدهی تضمینی نسبی و یا مطلق، همان‌طور که در سایر کشورهای اروپای مرکزی و شرقی وجود دارند، قابل به کارگیری در این کشور نیستند. طرح‌های تضمینی فقط ریسک‌های عملیاتی را پوشش می‌دهند. همزمان، هر شرکت مدیریتی ملزم به اداره حداقل یک صندوق مستمری محافظه کار می‌باشد. یک شرکت مدیریتی می‌تواند چندین صندوق مستمری لایه دوم را مدیریت نماید، اما سیاست سرمایه‌گذاری هر کدام می‌بایست متفاوت باشند. همانطور که ذکر شد، جابه جایی و معاوضه صندوق‌ها نیز مجاز است.

حال بعد از چندین سال تجربه، می‌توان نتایج و درس آموخته‌های اولیه انجام اصلاحات در لایه دوم را از نقطه نظر توسعه خدمات مالی و بازارهای سرمایه استخراج کرد. یکی از نتایج بسیار مثبت و «برنامه‌ریزی شده» اصلاحات، رونق حقیقی مدیریت دارایی و صنعت صندوق‌های سرمایه‌گذاری بود. چشم‌اندازهای مطلوب در زمینه جریان‌های ورودی منظم جدید - نیز افزایش سریع - دارایی‌های لایه دوم پایه‌های محکمی برای شکل دادن یک بخش مدیریت دارایی رقابتی و توانمند را بنا نهاد. همانطور که در نمودارهای ۳-۱۰ و ۳-۱۱ مشاهده می‌شود، طی ۶ سال دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری ۱۰ برابر شده است. این رشد عمدتاً از طریق افزایش سریع صندوق‌های سهام صندوق‌های مستمری اجباری (لایه دوم) اتفاق افتاد. در پایان سال ۲۰۰۶، تعداد ۸ شرکت مدیریتی صندوق در استونی فعال بودند. در طول سال ۲۰۰۶ تعداد صندوق‌های سرمایه‌گذاری ثبت شده در این کشور به ۴۶ صندوق، شامل ۱۸ صندوق سهام اندوخته‌گذاری (نسبت به ۱۴ صندوق در سال ۲۰۰۵)، ۱۵ صندوق مستمری اجباری، ۷ صندوق مستمری اختیاری و ۶ صندوق بدهی، افزایش یافت. کل دارایی‌های تحت مدیریت شرکت‌های مدیریت صندوق به سرعت افزایش یافت و در پایان سال ۲۰۰۶ به ۲ میلیارد یورو رسید، که ۱,۷ میلیارد یورو مربوط به صندوق‌های سرمایه‌گذاری مدیریت شده و ۰,۳ میلیارد آن متعلق به پرتفوی اوراق بهادار مشترک بود.

توسعه یک صنعت مدیریت دارایی قدرتمند و باکیفیت، سبب تنوع بخشیدن به بخش خدمات مالی استونی گردید. همچنین نشانه‌های روشنی مبنی بر شکل‌گیری یک مرکز

رقابتهای مدیریتی دارای منطقه‌ای صلاحیت‌دار در Tallinn، متخصص در امر سرمایه‌گذاری پول‌های اسکاندیناویایی در ابزارهای مالی کشورهای اروپای مرکزی و شرقی (CEE)، به‌وجود آمده است. تمرکز بر بخش مدیریت دارایی همچنان بسیار بالا است، ولی روندهای مثبتی به سمت افزایش رقابت نیز دیده می‌شود. اخیراً یک شرکت مدیریت جدید (مستقل از نهادها بزرگ مالی) تشکیل گردید و دو شرکت دیگر هم در حال شکل‌گیری می‌باشند.

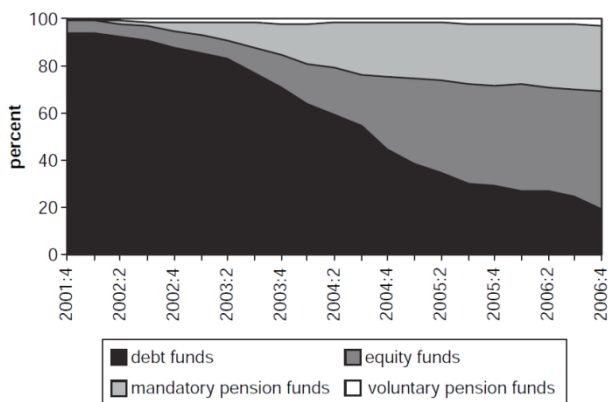
نمودار ۱۰-۳- بازار صندوق سرمایه‌گذاری استونی ۲۰۰۱-۰۶



Source: Ministry of Finance, Estonia.

تذکر: ۱ یورو=۱۵۶۵ کرون (۲۴ ماه می ۲۰۰۸)

نمودار ۱۱-۳- نسبت دارایی صندوق‌های سرمایه‌گذاری استونی در انتهای فصول دوم و چهارم، ۲۰۰۱-۰۶

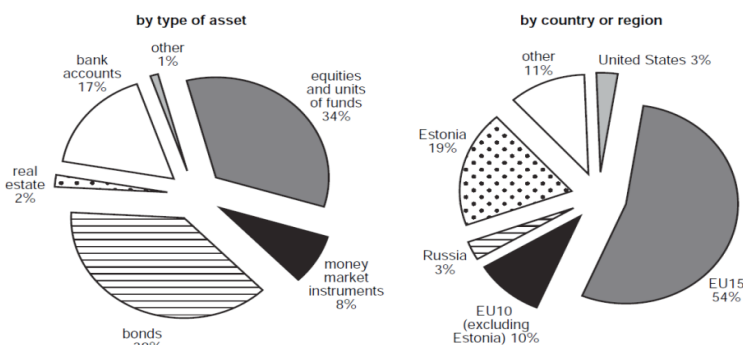


Source: Ministry of Finance, Eston

برخی دیگر از درس‌آموخته‌ها و نتایج اولیه مرتبط با تأثیر چارچوب مقرراتی لایه دوم بر توسعه بازارهای مالی به شرح زیر است:

- ♦ به‌نظر می‌رسد محدودیت‌های مقداری سرمایه‌گذاری برای دستیابی به اهداف لایه دوم بسیار محدود و ناکافی باشند. به‌ویژه در برخی محدودیت‌های مرتبط با ابزارهای مالی، از قبیل محدودیت سهام، می‌بایست تجدیدنظر صورت گرفته و تعدیل شوند.
- ♦ استراتژی سرمایه‌گذاری مدیران دارایی لایه دوم، به اندازه کافی همسو با اهداف بلندمدت نیستند. بخشی از این چشم‌انداز کوتاه‌مدت به علت مقایسه روزانه نتایج صندوق و به زیان دورنمای بلندمدت، تهییج می‌شود.
- ♦ ملاحظات دربارۀ میزان و سطح رقابت در بخش صندوق مستمری بازنشستگی لایه دوم وجود دارد. تعداد صندوق‌های مستمری این لایه در همان عدد ۱۵ سال ۲۰۰۲ باقی مانده و تعداد مدیران دارایی لایه مذکور از ۶ به ۵ تقلیل یافته است. کارمزدهای پرداختی به مدیران نیز عملاً از زمان آغاز اصلاحات تغییر نکرده است.
- ♦ تأثیر لایه دوم بر توسعه بازار سرمایه داخلی متوسط بوده است. بازار اوراق قرضه شرکتی به اندازه مورد انتظار رونق نگرفت، گرچه این شرایط می‌تواند دچار تغییر شود. به علاوه، فقدان ابزارهای مالی بلندمدت و صادرکنندگان جدید اوراق بهادار نیز احساس می‌شود. همانطور که در نمودار ۳-۱۲ مشاهده می‌شود، دارایی‌های داخلی چیزی در حدود ۱۹ درصد دارایی‌های صندوق مستمری لایه دوم را تشکیل می‌دهد. اگرچه این رقم قابل‌ملاحظه است، اما تقریباً یک سوم آن به‌طور غیرمستقی در خارج از استونی سرمایه‌گذاری می‌شود.

نمودار ۳-۱۲- سرمایه‌گذاری‌های لایه دوم به تفکیک نوع دارایی، کشور و منطقه



Source: Ministry of Finance, Estonia.

مسائل جاری و توسعه بیشتر لایه دوم

در طی سال ۲۰۰۸ اصلاح چارچوب مقرراتی لایه دوم در برنامه کاری قرار گرفت. موضوعات مورد بحث بیشتر به مرحله پرداخت، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری در صندوق‌های مستمری و همچنین ساختار کارمزدها مرتبط بود.

بزرگترین چالش، تکمیل چارچوب مقرراتی مرحله بازپرداخت (در قالب مستمری در زمان بازنشستگی) است که از سال ۲۰۰۹ آغاز می‌گردد. مشخصات اصلی فاز بازپرداخت به نوعی در قانون سال ۲۰۰۱ تصریح شده بود. بر اساس قانون موجود، اصلی‌ترین نوع بازپرداخت، پرداخت اجباری مستمری سالیانه تا پایان عمر می‌باشد. بیمه‌گران نیز ملزم به به‌کارگیری جدول مرگومیر دو جنس مرد و زن می‌باشند. به‌علاوه، مباحثی وجود داشت که آیا تمامی بیمه‌گران می‌بایست از یک جدول مشابه استفاده نمایند یا بخشی با در نظر گرفتن محدودیتی‌هایی مشخص می‌توانند تاحدودی به رقابت با یکدیگر بپردازند؟ بیمه‌گران همچنین صرفاً مجاز به پیشنهاد محصولات بیمه‌ای پایه^۱ به بیمه‌گذاران می‌باشند. البته صدور محصولات بیمه‌ای مشترک نیز مجاز است، اما می‌بایست الزامات محصول پایه را رعایت کنند. ممکن است یک دوره تضمین نیز در قرارداد تصریح شود، برای اینکه اگر بیمه‌شده در طول دوره تضمین فوت کند، ذینفع و یا ذینفعان مشخص‌شده در قرارداد مشمول پرداخت شوند. سایر مباحث مرتبط با مرحله بازپرداخت عبارتند از:

- ◆ امکان محاسبه مجدد مزایای بازنشستگی در صورت تغییر در جداول مرگومیر
- ◆ امکان، و شرایطی برای، جابه‌جایی بین بیمه‌گران و محصولات بیمه‌ای گوناگون برای بیمه‌شدگان
- ◆ شفاف‌بودن هزینه‌های بیمه‌گران و ساختار کارمزدها (خروج، ورود و...)
- ◆ امکان استفاده از طرح‌های تضمینی و نیز انتخاب دامنه و اندازه چنین طرح‌هایی.
- ◆ وجود شرایطی برای استفاده از گزینه انصراف به‌جای دریافت مستمری مادام‌العمر

با توجه به مرحله انباشت (پرداخت کسورات) و مقررات سرمایه‌گذاری، طرح‌های پیشنهادی برای افزایش حدود سرمایه‌گذاری در سهام (از ۵۰ به ۷۵ درصد یا بیشتر) و برداشتن برخی دیگر از محدودیت‌ها مورد بحث می‌باشند. برای صندوق‌های مستمری اختیاری (لایه سوم) محدوده سهام در حال حاضر ۱۰۰ درصد است که اصلی‌ترین دلیل آن، نرخ بازدهی بالاتر بلندمدت سهام می‌باشد. آمارهای جاری، اگرچه کوتاه مدت، نشان می‌دهند که شش صندوق

با بالاترین بازدهی، سهام محور می‌باشند که سه‌چهارم سرمایه‌گذاران نیز چنین صندوق‌هایی را ترجیح می‌دهند (نمودار ۳-۱۲ را ببینید).

یکی دیگر از موضوعات مورد بحث به ساختار کارمزدهای صندوق مستمری مربوط می‌شود. در حال حاضر، سه نوع کارمزد وجود دارد: کارمزدهای ورود، خروج و مدیریت. همانطور که نمودار ۱۵۰۶ نشان داده شد، مقایسه برای تشخیص اینکه کدام یک از صندوق‌ها کمترین کارمزد را دارند بسیار دشوار است. برای بهبود شفافیت، پیشنهاد شده که فقط کارمزدهای خروج و مدیریت دریافت شوند. در موارد مشخص، مانند زمانی که یک سرمایه‌گذار نزدیک به زمان بازنشستگی باشد، کارمزد خروج هم می‌تواند حذف شود. به علاوه، صندوق‌های مستمری می‌بایست بسته به حجم دارایی‌ها از کارمزدهای مدیریتی کاهنده استفاده کنند. لذا در چنین شرایطی سرمایه‌گذاران از امتیاز آثار ناشی از مقیاس صندوق مستمری، همانند صاحبان صندوق، بهره‌مند خواهند شد.

بخش چهارم

سیستم بازنشستگی و اشتغال کارگران سالمند: چگونه ساختار انگیزشی تغییر می یابد؟ تجربه لهستان

انیسکا کلان دامینچک^۱

بازار کار لهستان پس از دوران گذار در چندین فاز مختلف توسعه یافت. پس از سال ۱۹۸۹ اولین تعدیل منجر به کاهش در اشتغال، افزایش شدید بیکاری و تغییرات چشمگیری در ساختار اشتغال به وجود آمد. به دنبال اولین شوک، بازار کار شروع به ترمیم شدن کرد و این فاز تا سال ۱۹۹۸ به طول انجامید. سپس فاز دوم تجدید ساختار بازار کار، که با ویژگی کاهش اشتغال و افزایش بیکاری تا حدود ۲۰ درصد شناخته شد، آغاز و ادامه پیدا کرد. تمامی این فرایندها تأثیری بر اشتغال کارگران مسن داشتند. کاسته شدن از میزان اشتغال به طور عمده کارگران سالمند را که مهارت‌ها و تبحرشان دیگر با تقاضای بازار همساز نبود، تحت تأثیر قرار داد.

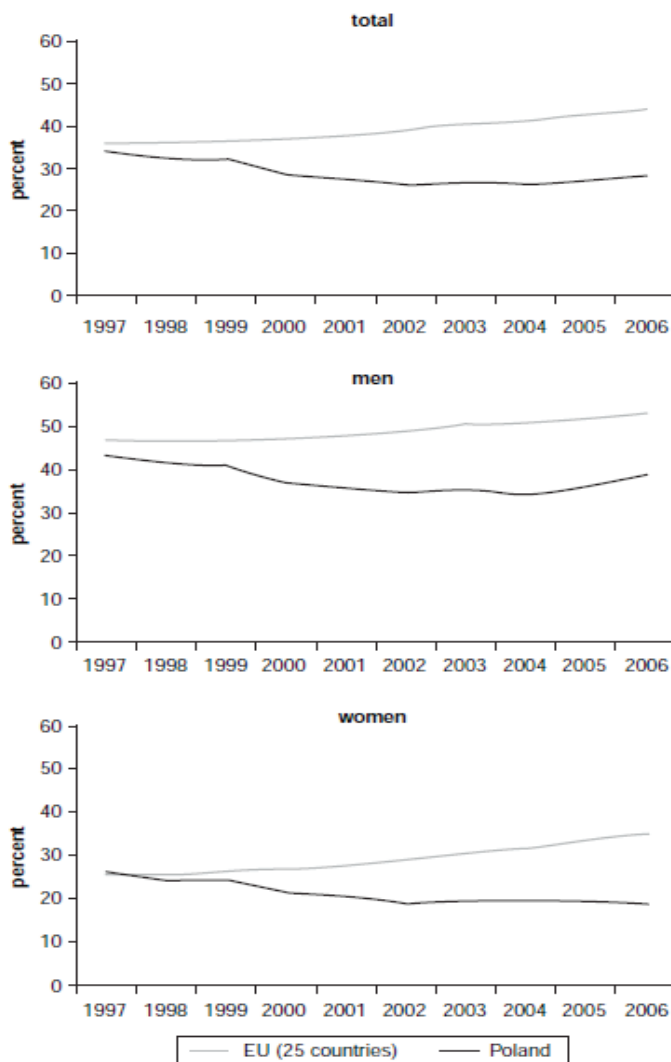
در نتیجه نرخ اشتغال کارگران مسن به طور پایداری طی دو دهه گذشته کاهش یافته است. این تجربه برخلاف روند پیشرفت بازار کار اتحادیه اروپا بود، چراکه اجرای استراتژی لیسبون منجر به طرح سیاست‌هایی با هدف افزایش مشارکت کارگران مسن‌تر در بازار کار شده بود.^۲ شکل‌های (۱) و (۲) تغییر در نرخ اشتغال کارگران سالمند لهستان را در مقایسه با میزان آن در اتحادیه اروپا (EU25) قبل از سال ۲۰۰۷ نشان می‌دهد. از اواخر دهه ۱۹۹۰ به بعد، شکاف بین اشتغال کارگران مسن در لهستان و کشورهای اتحادیه اروپا شروع به افزایش کرد. با این وجود که در سال ۱۹۹۷ اختلاف اندکی بین کشورهای EU25 و لهستان در این زمینه وجود داشت، این شکاف در حال حاضر به بیش از ۱۵ درصد رسیده و فاصله آن با هدف استراتژی لیسبون از

1. Clon-Dominezak, A. (2009). The system and employment of older workers: How to change the incentive-The Polish experience. In R. Holzman, L. Mackellar, & J. Repansek (Eds.), pension reform in southeastern Europe (pp. 163-176), The world bank, Washington D.C.

۲. استراتژی لیسبون توسط شورای اروپا در مارچ سال ۲۰۰۰، در مواجهه با پیشینه عقب‌ماندگی اتحادیه اروپا در زمینه بهره‌وری در مقایسه با ایالات متحده، به تصویب رسید. این استراتژی یک برنامه عمل و توسعه‌ای شامل یک پایه اقتصادی با هدف فراهم ساختن زمینه مناسب برای گذار به یک اقتصاد رقابتی، پویا و مبتنی بر دانش؛ و پایه اجتماعی طراحی شده برای مدرنیزه کردن الگوی اجتماعی اروپایی از طریق سرمایه‌گذاری در منابع انسانی و مبارزه با محرومیت‌های اجتماعی؛ و پایه محیط‌زیستی با تأکید بر اینکه رشد اقتصادی می‌بایست از به کارگیری منابع طبیعی متمایز گردد، بود.

۵۰ تقریباً به ۲۲ درصد رسیده است. به رغم بهبود نسبی نرخ اشتغال مردان بین ۵۵ تا ۶۴ سال در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶، اشتغال زنان طی همین مدت به طور پایداری کاهش یافته است.

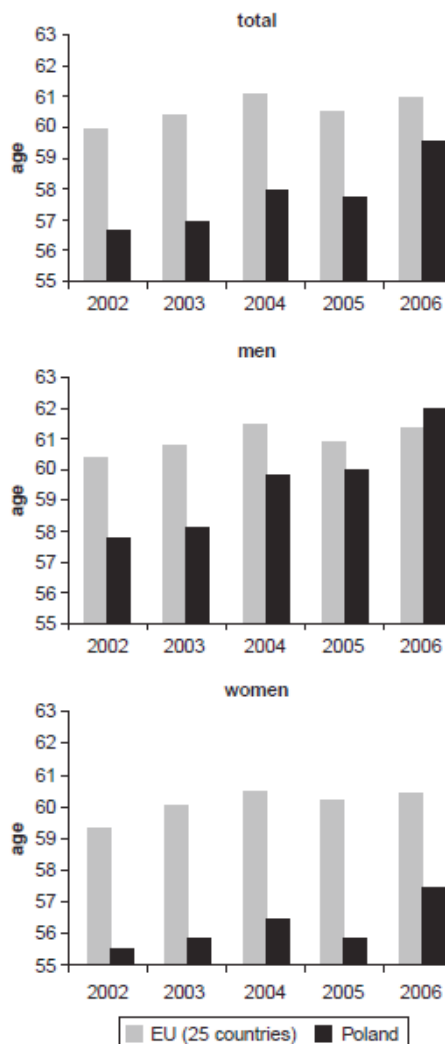
شکل ۴-۱- نرخ اشتغال کارگران بین ۵۵ تا ۶۴ سال در لهستان و کشورهای اتحادیه اروپا (۱۹۹۷-۲۰۰۶)



Source: Eurostat, November 2007, 14.

تذکر: نرخ‌های اشتغال کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ موقتی است.

نمودار ۲-۴- متوسط سن خروج از بازار کار در لهستان و کشورهای اتحادیه اروپا (۱۹۹۷-۲۰۰۶)



Source: Eurostat, November 2007, 14

تذکر: متوسط سن خروج از بازار کار در کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ موقتی است.

بررسی و تحلیل متوسط سن خروج از بازار کار تصویر تقریباً متفاوتی نسبت به نرخ اشتغال را نشان می‌دهد. چنانچه ملاحظه می‌شود، شکاف بین لهستان و کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سن خروج از بازار کار طی سال‌های اخیر کمتر شده است. این سن در مورد مردان، در لهستان

از کشورهای عضو اتحادیه اروپا بالاتر است. اما همچنان شکاف چشمگیری در حوزه زنان وجود دارد. در حالت کلی می‌توان گفت که لهستان از بیشترین اختلاف در سن خروج از بازار کار بین مردان و زنان در اتحادیه اروپا برخوردار است.

خلاصه اینکه، لهستان با چالش بزرگ ارتقای مشارکت کارگران مسن در بازار کار مواجه است. لازم به ذکر است که سیاستگذاری بازار کار در چنین مسیری روند توسعه در منطقه اتحادیه اروپا را با تأخیر مواجه می‌سازد. چنین وضعیتی در مورد زنان، که علاوه بر مشارکت پایین سریعتر از مردان نیز از بازار کار خارج می‌شوند، حادث است.

سؤالی که مطرح می‌شود اینکه سیاست مزایای بازنشستگی در این کشور تا چه حد چنین وضعیتی را تحت تأثیر قرار داده و بر توسعه بازار کار مؤثر بوده است؟ سؤالی که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

گزینه‌های بازنشستگی پیش از موعد در لهستان

سیستم مستمری در اواخر دهه ۱۹۸۰، تنها به عنوان ابزاری برای تسکین نگرانی‌های اجتماعی به کار گرفته می‌شد. مقامات مسئول، بازنشستگی پیش از موعد را به عنوان یک امتیاز اعطاشده به بخشی از نیروی کار، که خواستار بهبود وضعیت بازار کار بودند، به کار گرفتند. بازنشستگی پیش از موعد، به‌ویژه، به کارگران معدن، راه‌آهن و معلمان، همین‌طور افرادی که در شرایط به اصطلاح خاص و یا مشاغلی با ویژگی‌هایی خاص مشغول بودند، اعطا می‌شد. در دستور سال ۱۹۸۳ شورای وزیران، صدها حرفه‌ای که می‌توانستند به نوعی از بازنشستگی پیش از موعد بهره‌مند گردند، تعیین شد. علاوه بر این، زنانی که به مدت ۳۰ سال کار کرده بودند، می‌توانستند در سن ۵۵ سالگی بازنشسته شوند.

با شروع دوران گذار اقتصادی، گزینه‌های دیگری برای بازنشستگی پیش از موعد به افرادی که از شرکت‌های شان اخراج شده بودند اعطا گردید. همچنین شیوه‌های ارزیابی و سنجش از کارافتادگی در آن زمان به نسبت ضعیف بود. هدف چنین سیاست‌هایی جذب نیروی کار مازادی بود که به دلیل بر خور داری از سرمایه انسانی نسبتاً پایین، شانس کمتری برای یافتن موقعیت شغلی در اقتصاد به سرعت در حال گذار داشتند.

در نتیجه چنین سیاست‌هایی، تعداد مستمری‌بگیران بازنشستگی و به تبع آن کل مخارج بازنشستگی به شدت افزایش پیدا کرد. در عین حال، این عامل منجر به افزایش در نرخ‌های حق بیمه تأمین اجتماعی و نیز اختلاف (گوه) مالیاتی^۱ شد. گوه مالیاتی لهستان در سال ۲۰۰۶

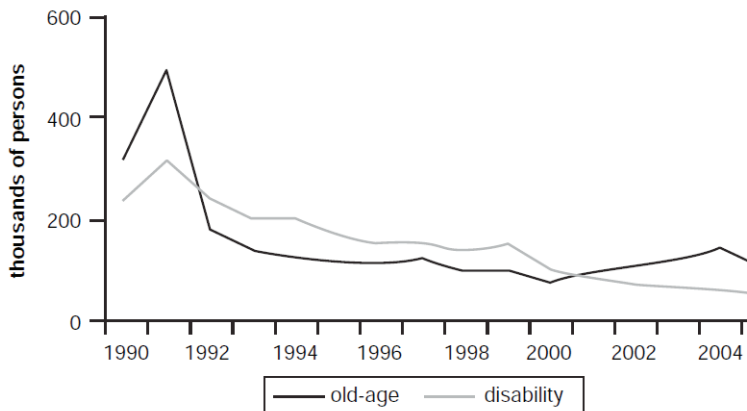
1. Tax Wedge

این اصطلاح به معنی تفاوت میزان دستمزد قبل و بعد از مالیات است (م).

حدود ۴۳,۷ درصد از کل هزینه دستمزد را تشکیل می‌داد که به میزان قابل توجهی از متوسط کشورهای OECD بالاتر بود (OECD 2007). همچنین وزن حق بیمه‌های تأمین اجتماعی در گوه مالیاتی بالا بود. از کل ۴۳,۷ درصد، ۲۱,۴ واحد درصد آن مربوط به حق بیمه‌های تأمین اجتماعی استخدام‌شدگان، ۱۷,۰ درصد مربوط به حق بیمه‌های تأمین اجتماعی کارفرمایان و ۵,۳ درصد مربوط به مالیات بر درآمد شخصی بود. این گوه بالای مالیاتی بازار کار را بخصوص در زمینه‌های مربوط به کارگران با کیفیت پایین، تحت تأثیر قرار می‌دهد.

مخارج مستمری‌های بازنشستگی در لهستان، بین کشورهای اتحادیه اروپا، همچنان یکی از بالاترین‌ها به شمار می‌رود؛ که نتیجه سیاست‌های اعمال شده در آغاز دهه ۱۹۹۰ می‌باشد. در سال ۱۹۹۱ تعداد مستمری‌های جدید اعطاشده به سالمندان و از کارافتادگان به حداکثر خود، یعنی ۸۱۵ هزار نفر، رسید. برای مقایسه، در سال ۲۰۰۶ همین تعداد ۸۰ درصد کمتر بود (۱۵۴۰۰ نفر). بعد از سال ۱۹۹۱ تعداد مستمری‌های جدید بازنشستگی، در نتیجه نهایی شدن موج اصلی فرایند تجدیدساختار، همانطور که در شکل (۳-۴) نشان داده شده به تدریج کاهش پیدا کرد.

شکل ۳-۴ - تعداد مستمری‌های جدید اعطاشده (سالمندان و از کارافتادگان) در لهستان (۱۹۹۰-۲۰۰۴)



Source: ZUS (2007) and earlier years.

در سال ۱۹۹۸ گزینه بازنشستگی پیش از موعد ناشی از اخراج لغو گردید، اما انواع جدیدی از مزایای پیش از بازنشستگی^۱ طرح شد. کمک‌هزینه‌ها و مزایای پیش از بازنشستگی، که به وسیله صندوق کارگری^۲ تأمین مالی می‌شد، به کارگران اخراج‌شده، در حالت معمول در

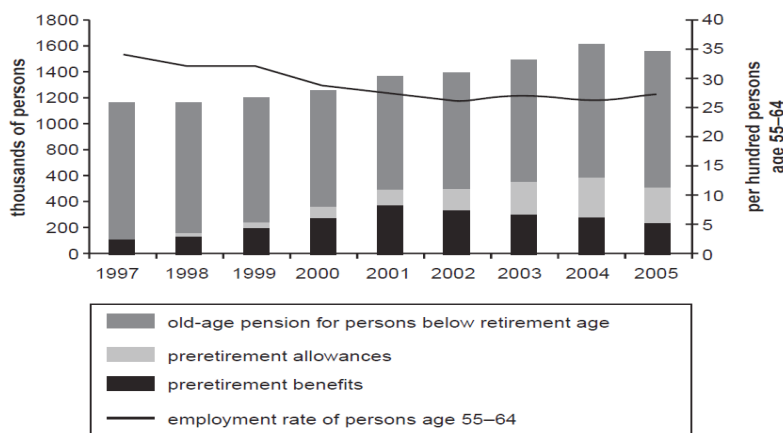
1. Preretirement

2. Labor Fund

مورد زنان از سن ۵۰ سالگی و در مورد مردان از ۵۵ سالگی به بعد و در شرایط خاص حتی کمتر از این سنین، پرداخت می‌شد. با گسترش دامنه تجدید ساختار، واجد شرایط شدن برای بهره‌مندی از مزایای پیش از بازنشستگی نیز تنگ‌تر شد. در حال حاضر، مزایای این نوع بازنشستگی صرفاً به کارگران اخراج‌شده‌ای که قادر به یافتن شغل نیستند، زنان بالای ۵۵ سال و مردان بالای ۶۰ سال پرداخت می‌شود.

پس از سال ۱۹۹۷ تعداد افرادی که یا قبل از سن بازنشستگی مستمری دریافت می‌کردند و یا از مزایای پیش از بازنشستگی بهره‌مند می‌شدند افزایش یافت (شکل ۴-۴). دلیل این امر این بود که کاهش در تعداد افرادی که مستمری‌های پیش از سالمندی دریافت می‌کردند با افزایش در تعداد افرادی که از مزایا و کمک‌هزینه‌های پیش از بازنشستگی برخوردار می‌شدند، جبران شده بود. افزایش در تعداد افرادی که انواع گوناگونی از پرداخت‌های بازنشستگی پیش از موعد را دریافت می‌کردند با کاهش نرخ اشتغال افراد بین سنین ۵۵ تا ۶۴ سال، همراه شد. این امر منجر به بروز شواهدی مبنی بر ضرورت کاهش بازنشستگی‌های پیش از موعد در تمامی طرح‌های مزایای بازنشستگی گردید که در غیر این صورت بروز اثر جانشینی و برون‌داد آن، از منظر چشم‌انداز بازار کار، بسیار ناچیز خواهد بود.

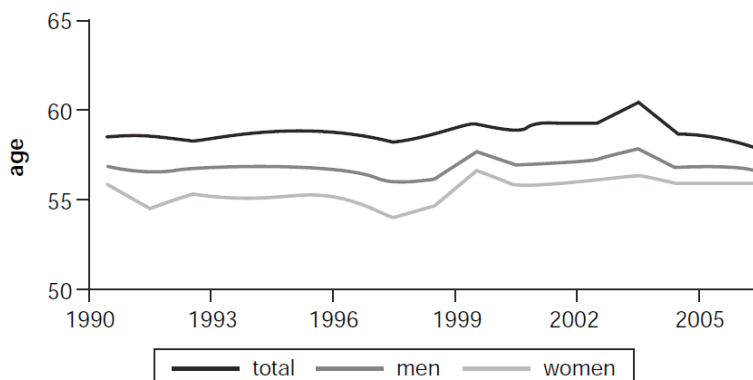
نمودار ۴-۴- تعداد افراد بهره‌مند از مزایای پیش از بازنشستگی و مستمری‌های سالمندی قبل از سن بازنشستگی (۱۹۹۷-۲۰۰۵)



Source: Calculation of Department for Economic Analyses and Forecasting, Ministry of Labor and Social Policy, based on administrative data.

گزینه‌های موجود بازنشستگی پیش از موعد سبب شده‌اند که متوسط سن دریافت مستمری سالمندی زنان و مردان به‌طرز چشمگیری پایین‌تر از سن قانونی بازنشستگی باشد. همانطور که شکل ۴-۵ نشان می‌دهد، متوسط سن بازنشستگی در لهستان بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ تغییر قابل توجهی نداشته و برخی از انحرافات را می‌توان از طریق تغییرات جزئی در چارچوب‌های قانونی توضیح داد. در اوایل دهه ۱۹۹۰، متوسط سن بازنشستگی زنان و مردان به ترتیب حدود ۵۵ و ۵۹ سال بود. چنین شرایطی بدین معنا بود که جریان عظیم ورودی مستمری‌بگیران در ابتدای این دهه، عمدتاً از گزینه‌های جدید بازنشستگی پیش از موعد نشأت می‌گرفت که در سال ۱۹۹۰ مقرر شده بودند. کاهش متوسط سن بازنشستگی قبل از سال ۱۹۹۸ را می‌توان به تأثیر تصمیمات بازنشستگی همگانی قبل از کنار گذاشتن گزینه بازنشستگی پیش از موعد در سال ۱۹۹۸ نسبت داد؛ این خود نتیجه ورود افرادی به چرخه بازنشستگی بود که در غیر این صورت به کار کردن در بازار کار ادامه می‌دادند، اما ترس از از دست دادن حق بازنشستگی پس از تغییر قانون موجب این تصمیم آنها شده بود. این کاهش در سن بازنشستگی اما افزایش متوسط سن بازنشستگی را در پی داشت. با این وجود، از سال ۲۰۰۳ به بعد دوباره متوسط سن مؤثر بازنشستگی با کاهش همراه بود، که دلیل آن را می‌تواند به لغو حق بازنشستگی پیش از موعد پس از سال ۲۰۰۷ ذیل اصلاح سیستم بازنشستگی سال ۱۹۹۹، نسبت داد. در نهایت، کاهش روند سن بازنشستگی طی سال‌های گذشته به‌ویژه ممکن است به افزایش جریان ورودی معلمان برای اعمال حق بازنشستگی پیش از موعد مرتبط باشد.

نمودار ۴-۵- متوسط سن مؤثر بازنشستگی در لهستان (۱۹۹۰-۲۰۰۴)

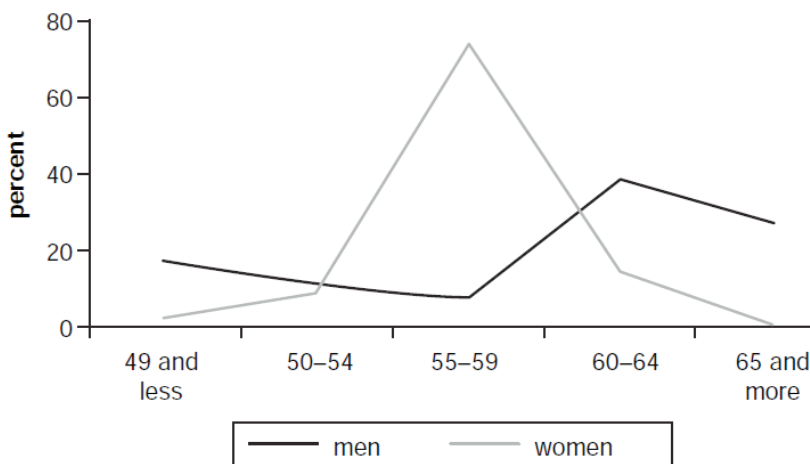


Source: ZUS (2007) and earlier years.

در سال ۲۰۰۶، متوسط سن بازنشستگی افرادی که مستمری سالمندی دریافت می‌کردند ۵۶،۶ سال بود (۵۷،۹ برای مردان و ۵۶ برای زنان). تنها ۲۶،۶ درصد از مردان و ۱۵،۱ درصد از زنان در سن قانونی بازنشستگی و یا بالاتر از آن بازنشسته شدند؛ به عبارتی، بخش عمده‌ای از آنان زودتر از سن قانونی از بازار کار خارج شدند. همان‌طور که در نمودار ۴-۶ نشان داده شده، احتمال بازنشسته‌شدن مردان و زنان در سنین مختلف متفاوت است. سن غالب بازنشستگی زنان ۵۵ سال است و بیش از ۷۰ درصد زنانی که در سال ۲۰۰۶ بازنشسته شدند ۵۵ تا ۵۹ سال داشتند. این وضعیت به دلیل برخورداری این قشر از امکان قانونی بازنشستگی پیش از موعد در سن ۵۵ سالگی در صورت داشتن ۳۰ سال سابقه کار (شامل دوره‌های تحصیلات دانشگاهی و مرخصی مراقبت از کودکان) می‌باشد. بررسی این شاخص در مورد مردان نشان می‌دهد که در حدود یک پنجم کسانی که بازنشسته شدند، ۴۹ سال و یا کمتر داشتند؛ این افراد عمدتاً معدنکاران و معلمانی بودند که بدون محدودیت سنی می‌توانستند بعد از طی مدت زمان کاری لازم (۲۵ به ترتیب سال و ۳۰ سال) بازنشسته شوند.

تقریباً نیمی از مردان در سنین بین ۶۰ تا ۶۴ سال بازنشسته می‌شوند. می‌توان تصور کرد که این افراد کسانی هستند که در شرایط خاصی کار می‌کنند که به آنها اجازه بازنشسته‌شدن پیش از موعد می‌دهد و یا کسانی هستند که به دلایل وضعیت سلامتی قادر به ادامه کار نیستند.

نمودار ۴-۶- ساختار سنی اعطای مستمری‌های جدید سالمندی در سال ۲۰۰۶

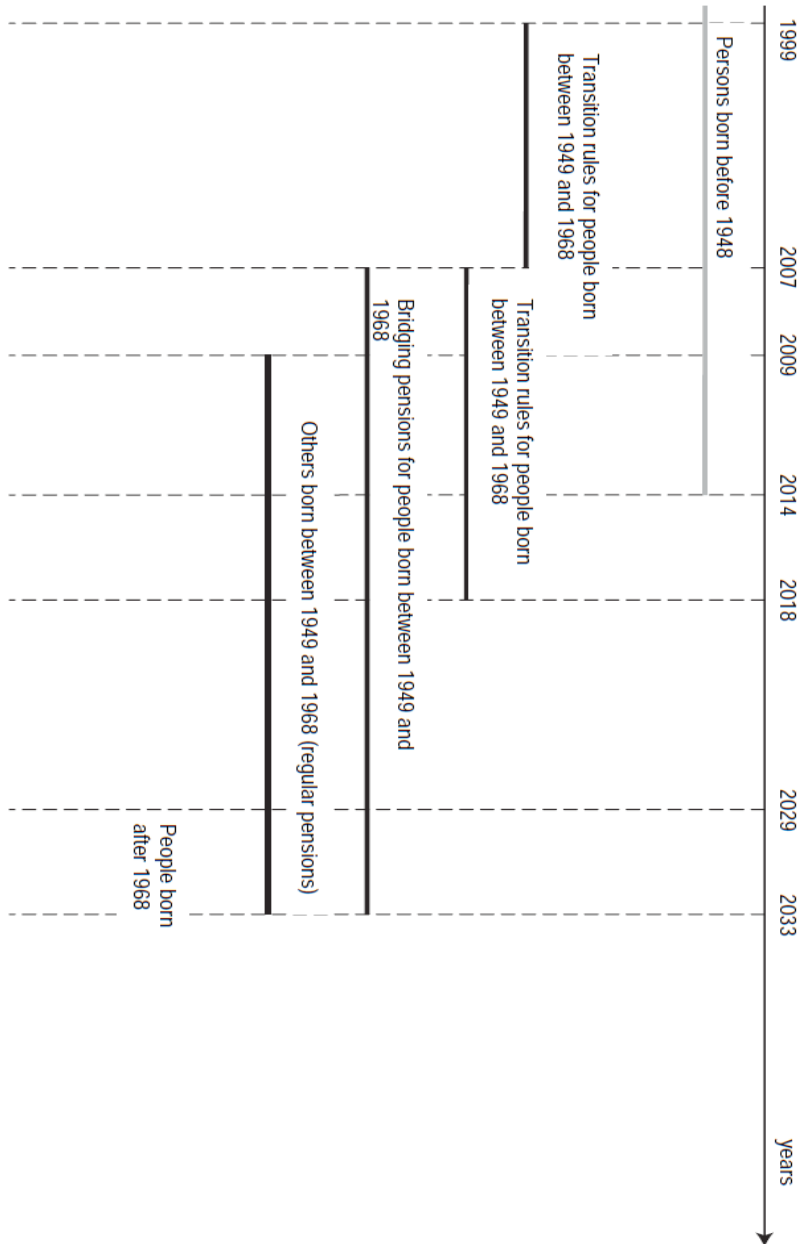


مطابق قوانین فعلی، از سال ۲۰۰۹ به بعد دیگر اجازه بازنشستگی‌های پیش از موعد داده نخواهد شد.^۱ بر این اساس، اعطای مستمری‌های موقت^۲ به افرادی که مطابق لیست جدید در شرایطی ویژه کار می‌کنند و مشاغلی که از ویژگی‌های خاص برخوردارند (به شرطی که در عمل و نیز از نظر پزشکی واجد شرایط باشند) می‌بایست جایگزین سیستم بازنشستگی پیش از موعد شود. در سال ۲۰۰۷ دولت طرح جدیدی را آماده کرد که مورد بحث شرکای اجتماعی قرار گرفت، اما شامل لیست مشاغلی که می‌بایست توسط این سیستم پوشش داده شوند، نبود؛ بنابراین امکان ارزیابی و بررسی اینکه چه تعداد از افراد توسط سیستم جدید تحت پوشش قرار می‌گرفتند وجود نداشت. شکل ۴-۷ گزینه‌های موجود دریافت مستمری بازنشستگی پیش از موعد و یا مستمری‌های موقت، بر حسب گروه‌های سنی، را نشان می‌دهد. به طور خلاصه، شواهد موجود نشان‌دهنده ارتباط مستقیم بین گزینه‌های قانونی بازنشستگی پیش از موعد و فعالیت اقتصادی کارگران مسن است. بدیهی است که وجود فرصت‌های فراوان دریافت مزایای بلندمدت (مستمری بازنشستگی پیش از موعد، مستمری از کارافتادگی و یا مزایای پیش از بازنشستگی) بر کاهش فعالیت‌های اقتصادی تأثیر دارد و منتج به دور باطلی می‌شود که در آن افراد همواره از فرصت‌های خود برای دریافت مستمری بازنشستگی استفاده می‌کنند. این امر منجر به افزایش مخارج عمومی، افزایش گوه مالیاتی و درعین حال کاهش تقاضای کار می‌شود. کاهش تقاضای کار خود سبب کاهش اشتغال کارگران مسن‌تر، که عمدتاً به عنوان افرادی با بهره‌وری پایین شناخته می‌شوند، خواهد گردید. اشتغال پایین نیز به نوبه خود فشار برای حفظ گزینه‌های بازنشستگی پیش از موعد در سیستم اجتماعی را افزایش می‌دهد.

۱. در اکتبر سال ۲۰۰۷ پارلمان لهستان قانونی را که امکان بازنشسته شدن پیش از موعد را تا انتهای سال ۲۰۰۸ محدود می‌کرد، به تصویب رساند.
2. Bridging Pensions

پرداختی‌های موقت است که تا قبل از سن بازنشستگی به افراد پرداخت می‌شود (م).

شکل ۴-۷- روند زمانی رسیدن به سن حداقل برخورداری از مستمری پیش از موعد و یا موقت



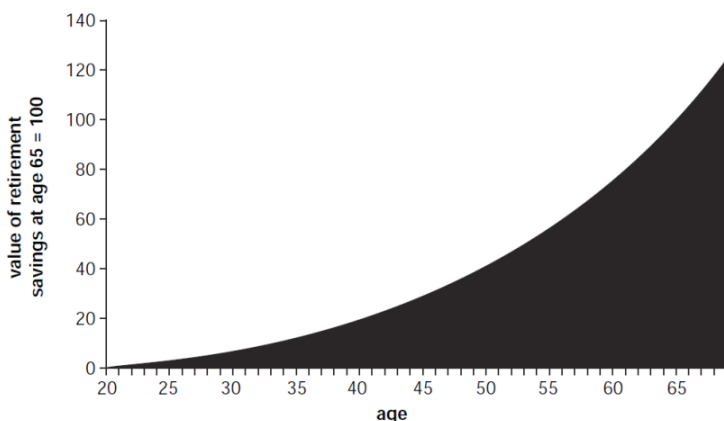
منبع: بسط داده شده توسط نویسندگان
تذکر: سن بازنشستگی زنان ۶۰ و مردان ۶۵ سال و زمان آغاز به کار در ۲۰ سالگی فرض شده است.

تأثیر بالقوه اصلاحات مستمری بر رفتار بازنشستگی کارگران

اصلاح سیستم مستمری سالمندی که در سال ۱۹۹۹ طرح گردید، برای شکستن دور باطل فوق طراحی شد. این طرح در گام اول هرگونه بازنشستگی پیش از موعد در سیستم بازنشستگی را لغو کرد. به طوری که کلیه کسانی که تحت پوشش سیستم جدید قرار گرفتند امکان بازنشسته شدن پیش از سن قانونی را نخواهند داشت، این سن برای زنان ۶۰ و برای مردان ۶۵ سال است. اجرای کامل این قانون، منجر به افزایش سریع در سنین بازنشستگی از سال ۲۰۰۹، یعنی زمانی که اولین گروه‌های سنی تحت پوشش سیستم جدید بازنشسته می‌شوند، خواهد شد.

سیستم جدید همچنین از مکانیزم‌های تشویقی برای گسترش طول دوره زندگی کاری برخوردار بوده و مبتنی بر اصل پرداخت حق بیمه معین (DC) است که از طریق دو حساب مجازی^۱ (PAYG) و اندوخته‌گذاری^۲ تأمین مالی می‌شود. میزان مستمری در هر دو بخش این سیستم اجباری به دو عامل مهم ارزش حساب فردی و امید به زندگی در سن بازنشستگی بستگی دارد. همان‌طور که در شکل ۴-۸ نشان داده شده، مجموع پس‌اندازهای مستمری در اواخر دوران کاری - زمانی که بازدهی ذخایر در بالاترین حد خود قرار دارد - افزایش می‌یابد. همراه با به تأخیر انداختن زمان بازنشستگی، امید به زندگی در سن بازنشستگی نیز کاهش می‌یابد. لذا، انگیزه برای طولانی‌تر کردن دوران اشتغال تقویت می‌شود.

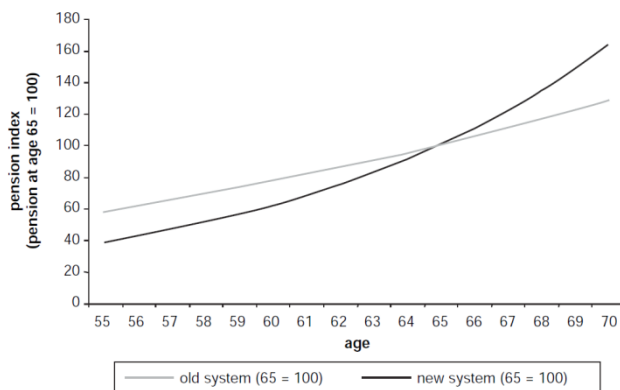
شکل ۴-۸ - انباشت سرمایه بازنشستگی



1. Notional
2. Funded

نمودار ۴-۹ سطح نسبی مستمری‌ها، با فرض پرداخت مستمری ۱۰۰ درصدی به فرد ۶۵ ساله، ذیل سیستم‌های پیشین و جدید بازنشستگی در لهستان را نشان می‌دهد. مزایای بازنشستگی در سیستم جدید، چنانچه قبل از ۶۵ سالگی تصمیم به بازنشستگی گرفته شود، بسیار پایین‌تر و در صورت بازنشستگی پس از آن سن، به میزان چشمگیری بالاتر از سیستم پیشین خواهد بود. می‌توان امید داشت که سیستم جدید منجر به توسعه هرچه بیشتر طول دوره کاری در لهستان گردد.

نمودار ۴-۹- تغییر در میزان حقوق بازنشستگی با توجه به سن بازنشستگی در لهستان



منبع: محاسبات نویسنده.

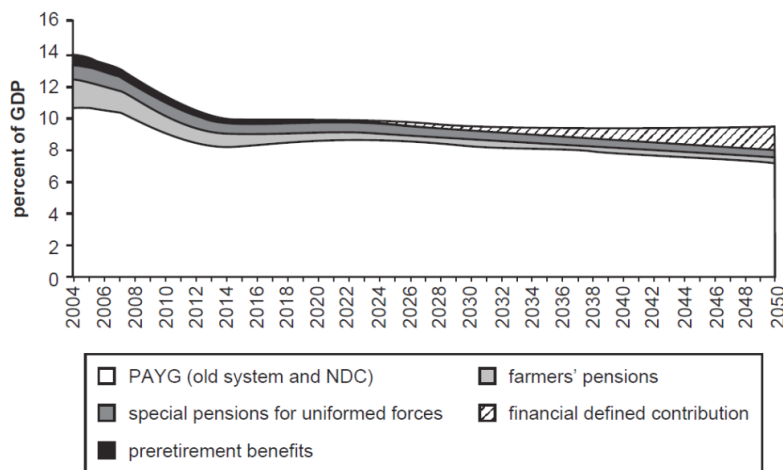
بدیهی است که یک چنین سناریویی متکی به فروض متعددی است. نخست این که سناریوی اصلی اصلاحات، غیر از امکان افزودن سن پایین فعلی بازنشستگی، تغییر زیادی نخواهد کرد. دوم اینکه افراد نسبت به این مشوق‌ها واکنش نشان خواهند داد. این مهم نیازمند تلاش مسئولین دولتی در آموزش سیستماتیک همگانی جهت گسترش «ادبیات بازنشستگی» در جمعیت لهستانی است.

اما تنها چالشی که همچنان بلا تکلیف مانده، تلاش برای یکسان‌سازی سن بازنشستگی مردان و زنان می‌باشد. لهستان جزو معدود کشورهای اتحادیه اروپا به شمار می‌رود که در آن بین حداقل سن بازنشستگی بر حسب جنسیت هنوز تفاوت اساسی وجود دارد. به رغم تلاش‌های بسیار دولت، هم‌زمان و پس از مهیا کردن زمینه‌های اجرای سیستم بازنشستگی جدید، هیچ اجماع سیاسی و اجتماعی برای چنین تغییری به وجود نیامد.

تغییر در سن بازنشستگی و مخارج مستمری

شیوه اجرای سیستم مستمری جدید در لهستان، میزان جریان ورودی مستمری‌بگیران جدید و به همین ترتیب میزان مخارج مستمری‌ها را تحت تأثیر قرار خواهد داد. زمانی که گروه‌های سنی مختلف مشمول سن بازنشستگی در سیستم جدید قرار گرفتند، انتظار بر این است که تغییری سریع در متوسط سن دریافت مزایای سالمندی صورت گیرد. از آنجاکه دیگر هیچ امکانی برای بازنشسته‌شدن زیر سن بازنشستگی پس از دوره گذار وجود ندارد، لذا انتظار می‌رود بین سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۴ تعداد افراد بسیار کمتری در عمل بازنشسته شوند.

نمودار ۴-۱۰- پیش‌بینی مخارج بازنشستگی طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۵۰



Source: Economic Policy Committee, European Union, and Ministry of Labor and Social Policy, Poland, 2005

تذکر: GDP: تولید ناخالص داخلی؛ NDC: حق بیمه معین مجازی؛ این پیش‌بینی‌ها تغییرات مطرح‌شده در سیستم مستمری بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷، از جمله به تأخیر انداختن امکان بازنشستگی پیش از موعد از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ و شاخص‌بندی مستمری سالیانه بر اساس تغییر سطح عمومی قیمت‌ها به اضافه ۲۰ درصد رشد دستمزدهای واقعی، را شامل نمی‌شود. تأثیر این پیشرفت‌های پیش‌بینی‌شده بر مخارج بازنشستگی در شکل ۴-۱۰ نشان داده شده است که بر این اساس کاهش مخارج مستمری در تولید ناخالص داخلی (GDP) بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴ را می‌توان به افزایش در سن مؤثر بازنشستگی نسبت داد.

نتیجه‌گیری

در بین اعضای اتحادیه اروپا، لهستان جزو کشورهای با پایین‌ترین مشارکت کارگران مسن در بازار کار و همچنین پایین‌ترین سن مؤثر بازنشستگی محسوب می‌شود. این وضعیت میراثی از سیاست‌های گذشته است که هدف‌شان عمدتاً به سمت کاهش فشارهای گذار اقتصادی بر بازار کار بود.

در هر صورت، چنین سیاست‌هایی از بهای بالایی برخوردار بودند که همچنان نیز پرداخت می‌شوند. اختلاف مالیاتی بسیار زیاد و بیرون راندن کسانی که بالای ۵۰ سال سن دارند از بازار کار از مهمترین دلایل نرخ بسیار پایین اشتغال در لهستان به شمار می‌روند، که در آن از هر دو نفر واقع در سن اشتغال تنها اندکی بیش از یک نفر در واقع مشغول به کار است.

نرخ پایین اشتغال به همراه سن بازنشستگی پایین کارگران لهستانی از چالش‌های اصلی سیاستگذاری بازار کار این کشور به شمار می‌رود. سیستم مستمری جدیدی که در این مدت به‌طور کامل در لهستان اجرا شده است قادر به پشتیبانی از حیات کاری طولانی‌تر می‌باشد، اما این موضوع به تنهایی کافی نیست. تلاش‌های مستمری نیاز است تا کارگران لهستانی را تشویق به باقی ماندن طولانی مدت در بازار کار نسبت به آنچه که هم‌اکنون اتفاق می‌افتد، نماید.

منابع

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. Taxing Wages 2005–2006. Paris: OECD.
- ZUS (Polish Social Insurance Institution). Various years. "Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych) w 2006 rok" [Important information in the field of social insurance (Social Insurance Fund), 2006]. Warsaw, ZUS.

فصل دوم

اصلاحات نظام بازنشستگی

در کشورهای اروپای غربی

بخش اول

فرانسه:

آیا جامعه هنوز در بن بست است؟^۱

پاتریک مایر

مقدمه

این فصل به نهادهای نهادهای حقوق بازنشستگی و تأثیر آن بر اصلاحات بازنشستگی در فرانسه می‌پردازد. مدیریت بازنشستگی‌های عمومی فرانسه امروزه نسبتاً مشابه همان مسیری است که در پایان جنگ جهانی دوم طراحی شده بود. مشارکت‌کنندگان اجتماعی به شدت درگیر توسعه سیاست‌های بازنشستگی بودند و در مسیر اجرای آن نیز نقش محوری بازی می‌کردند. بدیهی است که چنین حضور و مشارکتی یک شبه به وقوع نپیوسته و نتیجه یکسری تعارضات طولانی و شکست‌های سیاستی بودند که دولت و مشارکت‌کنندگان اجتماعی را به سمت همکاری در جهت ایجاد بنیان‌های یک سیاست بازنشستگی پایدار، با توجه به دو فاکتور مهم چگونگی تأمین مالی و نیز میزان سخاوتمندی آن در پرداخت مزایای بازنشستگی، سوق داد.

سیستم بازنشستگی در فرانسه و ضرورت انجام اصلاحات

برنامه تأمین اجتماعی فرانسه در سال ۱۹۴۵، ساختار سیستم فعلی بازنشستگی این کشور را تعیین کرد. این برنامه یک طرح بازنشستگی پایه به نام «طرح عمومی بازنشستگی»^۲ به وجود آورد که استخدام‌شدگان بخش خصوصی را با هدف گسترش پوشش حمایتی به کل جمعیت در سال‌های پیش‌رو، تحت پوشش خود قرار می‌داد. اگرچه هدف اولیه این برنامه تأمین اجتماعی، اجرای اصول وحدت و همگانی‌سازی پوریج بود، مؤسسان و پایه‌گذاران می‌بایست با نهادهای موجود کنار می‌آمدند. در واقع، طرح‌های مختلف بازنشستگی قبل از جنگ جهانی دوم ایجاد شدند اما کاملاً جدا جدا بودند و کل جمعیت را نیز پوشش نمی‌دادند. قانون سال ۱۹۳۰ بر ویژگی اجباری بودن بیمه‌های اجتماعی اصرار می‌کرد اما انتخاب سازمان بینه‌ای همچنان

1. Marier, P. (2008). France: Still a 'Societe bloquee'?, In pension politics: consensus and social conflict in aging societies. (pp.41-73). London and NewYork: Routledge.

2. Régime Général

آزاد بود. اغلب کارگران توسط نهادهای کارفرمایی تحت پوشش قرار می‌گرفتند و دولت نیز یک طرح خاصی را برای استخدام‌شدگان‌اش ایجاد کرد. برنامه سال ۱۹۴۵ فرانسه به منظور حفظ بخشی از این قانون که به معنا دستیابی به اصول همگانی‌سازی بوریگ با ابزارهای بیمه‌ای بیسمارک، به تصویب رسید. سیستم بازنشستگی فرانسه به روشنی منطق بیمه را، به مرکزیت اصول کاری منعکس می‌کرد: یعنی تأمین مزایای تأمین اجتماعی برای «کارگران و خانواده‌های آنها»، مزایای بازنشستگی به سطح دستمزدها مرتبط‌اند و از طریق حق بیمه‌های پرداختی توسط کارفرمایان و کارگران تأمین مالی می‌شوند. نمایندگان کارگران و کارفرمایان مسئول مدیریت سیستمی هستند که فرض می‌شود نسبتاً مستقل از دولت (به‌خصوص در زمینه طرح‌های بازنشستگی تکمیلی) می‌باشد. سیستم بازنشستگی فرانسه تقریباً به طور انحصاری مبتنی بر بیمه‌های اجتماعی اجباری می‌باشد که بر اساس PAYG عمل می‌کند. این انتخاب به دلایل تاریخی انجام شده است به این خاطر که سیستم بازنشستگی قبلی، که در قرن نوزدهم به وجود آمد، مبتنی بر ترتیبات سرمایه اندوخته بود و به خاطر بحران‌های مالی و پولی دستخوش مشکلات مالی در دهه ۱۹۲۰، ۱۹۳۰ و در طول جنگ جهانی دوم شده بود. در سال ۱۹۴۵، شیوه PAYG به عنوان راه ایمن‌تر تأمین مالی بازنشستگی به کار گرفته شد. به‌رغم تمایل به وحدت سیستم، بنیان‌گذاران این سیستم مجبور به مواجهه با مخالفت گروه‌های شغلی و اجتماعی مختلف (استخدام‌شدگان بخش عمومی، کشاورزان، خوداشتغالان و غیره) شدند، که خواستار حفظ مزایای سیستم خودشان بودند که قبل از سال ۱۹۴۵ ایجاد شده بود و طرح‌های خودگردان (مستقل) نامیده می‌شدند. در نتیجه، به‌رغم حرکت به سمت هماهنگ‌سازی طرح‌های مختلف بازنشستگی در دهه ۱۹۷۰، همچنان بیش از ۱۰۰ طرح مختلف در لایه اول سیستم بازنشستگی فرانسه و هزاران طرح برای لایه دوم آن وجود دارد. امروزه، تقریباً تمام جمعیت فرانسه تحت پوشش قرار گرفته‌اند اما این عمومی‌سازی از کنارهم‌گذاشتن و اضافه کردن طرح‌های شغلی مشخص به دست آمده است.

طرح عمومی بازنشستگی از دو لایه اصلی تشکیل شده است: لایه اول مربوط است به مبنای اجباری قانونی رژیم‌های بازنشستگی که یک سطح مزایای اولیه را طرح می‌کند و منابع آن با مشارکت کارفرمایان و کارگران (به ترتیب ۸٫۲ و ۶٫۴ درصد، تا یک سقف مشارکت مشخص)، تأمین می‌شود. طول دوره پرداخت حق بیمه (کسورات) برای بهره‌مندی از حقوق کامل بازنشستگی، که معادل ۵۰ درصد حقوق پایه دریافتی در طول ۱۰ سال آخر خدمت است، ۳۷٫۵ سال می‌باشد و سن بازنشستگی برای مردان و زنان ۶۰ سال است. لایه دوم از

سیستم‌های بازنشستگی تکمیلی تشکیل شده است که بر اساس شیوه PAYG عمل می‌کند. دو طرح مهم دیگر که مزایای تکمیلی برای استخدام‌شدگان بخش خصوصی فراهم می‌سازد: طرح ARRCO (انجمن طرح بازنشستگی‌های تکمیلی) تقریباً تمامی استخدام‌شدگان این بخش را پوشش می‌دهد و AGIRC (انجمن عمومی مؤسسات بازنشستگی مدیران) نیز مزایای تکمیلی را برای مدیران بخش خصوصی فراهم می‌سازد. سایر رژیم‌های بازنشستگی تکمیلی توسط بخش‌های اقتصادی (کشاورزی، تجارت، صنعت و غیره) و همچنین نوع مشاغل سازماندهی می‌شوند. درحالی‌که طرح عمومی مبتنی بر طرح مزایای معین (DB) است، رژیم‌های تکمیلی بر طرح حق بیمه معین مبتنی هستند. بر این اساس، استخدام‌شدگان امتیازاتی در ازای میزان حق بیمه‌های پراختی دریافت می‌کنند. مشارکت‌کنندگان اجتماعی همواره سعی بر ارزش‌افزایی این امتیازات بر اساس شرایط جمعیتی و اقتصادی کشور داشته‌اند؛ به این صورت که تعداد امتیازات کسب‌شده در طول عمر کاری و ارزش هر یک امتیاز در زمان بازنشستگی، میزان حقوق بازنشستگی را برآورد می‌کند.

در کنار طرح عمومی بازنشستگی، که دو سوم از جمعیت کارفرانسه را تحت پوشش قرار می‌دهد، رژیم‌های خودگردان (مستقل) متعددی وجود دارند که کارمندان و مدیران دولتی (EDG-GDF) (برق و گاز)، RATP (متروی پاریس) و SNCF (راه‌آهن ملی) و گروه‌های شغلی خاص (خوداشتغالان، کشاورزان و کارگران زمین‌های کشاورزی و غیره) را پوشش می‌دهند. در این طرح‌ها که با عنوان «طرح‌های ویژه بازنشستگی»^۱ شناخته می‌شوند، بازنشستگی به نوعی تداوم زندگی کاری کارمند دولتی در نظر گرفته می‌شود. این طرح‌ها اغلب در بودجه عمومی دولت گنجانده می‌شوند و مزایای بازنشستگی را بر مبنای موقعیت حرفه‌ای و شغلی کارمندان دولت و طول دوره خدمت آنها قبل از بازنشستگی تعیین و تضمین می‌کنند. همچنین طرح‌های ویژه بازنشستگی منافع بیشتری را برای کارمندان بخش عمومی نسبت به استخدام‌شدگان بخش خصوصی فراهم می‌سازد. به عنوان مثال، مزایای بازنشستگی کارمندان دولت بر اساس آخرین حقوق‌شان (به جای متوسط ۱۰ سال آخر استخدام در طرح‌های بیمه عمومی) محاسبه می‌شود و در عین حال سن بازنشستگی نیز ممکن است بسیار کمتر از بخش خصوصی باشد (2000 Bonoli).

سیستم بازنشستگی فرانسه همچنین دربرگیرنده ترتیبات دیگری می‌شود که صرفاً یک نقش حاشیه‌ای بازی می‌کنند. برای آنهایی که به میزان کافی حق بیمه پرداخت نکرده‌اند، یک

سیستم کمکی سالمندی (حداقل سالمندی)^۱ وجود دارد که در سال ۱۹۵۶ ایجاد شد. این طرح مزایایی را تأمین می‌کند که به کار مرتبط نیستند بلکه مرتبط به شهروندی است و مزایای حداقلی را برای شهروندان ۶۵ سال به بالای فرانسوی تضمین می‌کند. این سیستم به یک نیاز بسیار مهم پاسخ داد زمانی که ایجاد شد ۶۰ درصد از جمعیت بازنشسته را تحت پوشش قرار داد. امروزه این سیستم کمکی یک نقش کاملاً حاشیه‌ای برعهده دارد و تعداد مستمری‌بگیران آن به طور منظم در حال کاهش است.

خلاصه‌ای از سیستم بازنشستگی در فرانسه

دریافت‌کنندگان درآمد	رژیم پایه	رژیم مکمل اجباری
کارگران بخش خصوصی	رژیم عمومی-طرح عمومی (که به طرح‌های مختلف دیگری از جمله CNAV, CRAM, CRAV و CGSS تقسیم می‌شود)	یک یا ترکیبی از موارد زیر: ARRCO AGIRC, Ircantec, CNRCC (CCI), CREPA, CRPCCMPA, CRPNPAC
کارمندان دولت و کارگران سازمان‌های دولتی	طرح‌های ویژه برای کارمندان دولت	
کارگران کشاورزی	MSA	یک یا ترکیبی از ARRCO, AGIRC و طرح‌های غیراجباری
هنرمندان	CANCAVA	
تجارت و صنعت	Organic	طرح‌های غیراجباری
مشاغل آزاد	CNAPLV CNBF	

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۷۰، دوره‌ای که به عنوان «عصر طلایی بازنشستگی» نامیده می‌شد، گسترش سیستم بازنشستگی شکل نوعی بهبود مستمر در میزان مزایای بازنشستگی به خود گرفت. «قانون بولین» در سال ۱۹۷۱ طول دوره پرداخت حق بیمه ضروری برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی را از ۱۲۰ به ۱۵۰ دوره سه ماهه گسترش داد، اما همچنین مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی را بر اساس دستمزد پایه ۱۰ سال بهترین دستمزدها (به جای ۱۰ سال آخر خدمت) تعیین کرد و نیز حقوق کامل بازنشستگی را از ۴۰ به ۵۰ درصد دستمزد پایه افزایش داد. قانون سال ۱۹۷۳ حداقل دوره پرداخت حق بیمه (۱۵ سال) را کنار گذاشت و دوره‌های غیرفعال فرد را نیز در محاسبه مزایای بازنشستگی به حساب آورد. توسعه مزایای بازنشستگی

1. Old Age Minimum

همچنین از طریق شاخص‌بندی مطلوب مستمری‌های بازنشستگی افزایش یافت. تا اوایل دهه ۱۹۸۰، تعدیل سالیانه مزایای بازنشستگی بر رشد دستمزد ناخالص - دست و دلبازانه‌ترین روش شاخص‌بندی - مبتنی بود.

اما در اواخر دهه ۱۹۸۰ حقوق بازنشستگی به یکی از مهمترین چالش‌های سیاستگذاری در فرانسه تبدیل شد. در این دوره گزارش‌هایی در زمینه دگرگونی نسبت‌های جمعیتی فرانسه در آینده منتشر شد که برنامه‌های اصلاحی‌ای را نیز پیشنهاد می‌دادند. پیش‌بینی‌ها نشان می‌داد که اگر هدف حفظ یک سیستم بازنشستگی متوازن در سال ۲۰۲۵ باشد، در این صورت یا تعداد حق‌بیمه‌پردازان می‌بایست به میزان ۱۷۰ درصد افزایش یابد و یا اینکه مزایای بازنشستگی به میزان ۵۰ درصد کاهش یابد (Ruellan, 1993). این گزارش‌ها همچنین بر ضرورت تغییر فرمول محاسباتی برای حفظ پایداری مالی سیستم بازنشستگی تأکید می‌کردند. طرح‌های پیشنهادی آنها عبارت بود از:

- ◆ افزایش دوره مشارکت ضروری برای دریافت حق بازنشستگی کامل
- ◆ تغییر دستمزدهای پایه برای محاسبه میزان حقوق بازنشستگی
- ◆ تغییر نوع شاخص‌گذاری.

نگرانی‌های جمعیتی و راه‌حل‌های ارائه شده در تمامی این گزارشات مشابه هم بودند. با این حال، به‌رغم این واقعیت که طرح عمومی بازنشستگی کسری بسیار بزرگی را نشان می‌داد و پیش‌بینی‌های آتی نیز به شدت بدبینانه بودند، هیچ اقدام اصلاحی در طول دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ به تصویب نرسید؛ چراکه دولت‌های پیروز انتخابات، به دلیل ترس از منفور شدن و اعتراضات اتحادیه‌های کارگری در برابر اصلاحات، ترجیح می‌دادند تا اجرای اصلاحات پیشنهادشده در گزارش‌های مختلف را به تأخیر اندازند و نسخه‌های سنتی، نظیر افزایش حق‌بیمه‌های اجتماعی به جای کاهش مزایای حقوق بازنشستگی، که از ریسک‌های سیاسی کمتری برخوردار بودند را بازتولید کنند. به عنوان مثال بین سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۱ حق‌بیمه‌های پرداختی کارگران برای صندوق‌های بیمه سالمندی از ۴,۷ به ۶,۵۵ درصد از دریافتی‌هایشان افزایش یافت. بین سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۳، مخارج بازنشستگی عمومی در فرانسه به طور مداوم یافت به‌طوری‌که از ۹,۵ درصد تولید ناخالص داخلی به ۱۲ درصد رسید. به علاوه، از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰ طرح عمومی بازنشستگی کسری‌های بسیار شدید مالی را نشان داد که موقتاً از طریق تزریق پول‌های دولتی جبران گردید. این مشکلات مالی عمده‌تأ به دلیل کاهش شدید مشارکت کارگران مسن به وقوع پیوست. نرخ مشارکت نیروی

کار بین مردان در سنین ۵۵ تا ۶۴ سال در اواخر دهه ۱۹۷۰ تقریباً ۷۰ درصد بود، اما تا اواسط دهه ۱۹۹۰ به طور مداوم کاهش پیدا کرد تا جایی که در سال ۱۹۹۵ به پایین ترین سطح خود یعنی ۴۱٫۵ درصد کاهش یافت (OECD Labour Force Statistics, various issues). در چنین شرایطی سیاستگذاران بازنشستگی تلاش‌های بسیار اندکی برای محدود کردن افزایش هزینه‌های بازنشستگی انجام دادند و صرفاً به افزایش میزان حق بیمه‌ها برای جبران کمبودها اقدام می‌کردند. (Bonoli ۲۰۰۰). (منبع ۱)

با این وجود، در اواسط دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ دو اقدام اساسی در جهت اصلاح سیستم بازنشستگی انجام گرفت که هر دو طرح فوق (عمومی و ویژه) را متأثر ساختند. بالادور^۱ طرح بازنشستگی در بخش خصوصی (طرح عمومی) را در سال ۱۹۹۳ اصلاح کرد و دولت رافارین^۲ چیزی شبیه به آن را برای طرح بازنشستگی کارمندان دولت (طرح ویژه) در سال ۲۰۰۳ انجام داد. آلن ژوپه نیز در سال ۱۹۹۵ تلاش ناموفقی را برای اصلاح طرح اخیر [ویژه] به انجام رساند.

اصلاحات بالادور

در ماه مارچ سال ۱۹۹۳، یک روزنه فرصت سیاسی به روی مباحثات و مجادلات بازنشستگی باز شد. پس از انتخابات، اکثریت مطلق در شرایطی به ائتلاف راست میانه فرانسه رسید که وضعیت تأمین اجتماعی به نظر بسیار فاجعه آمیز می‌رسید. در چنین شرایطی دولت بالادور یک برنامه اصلاحی که پیشنهادات گزارش‌های گذشته را به مورد اجرا می‌گذاشت، به تصویب رساند. این امر به لطف امتیازاتی که دولت به اتحادیه‌های کارگری داد میسر شد. بین آوریل و جون ۱۹۹۳ دولت با مشارکت کنندگان اجتماعی فرانسه نشست‌هایی برگزار کرد و پروژه موردنظر خود را برای آنها توضیح داد. دولت سعی کرد تا حمایت‌های کنفدراسیون کار فرانسه (CFTD) و سایر اتحادیه‌های کارگری را جلب کند (Bonoli, 1997). پیشنهادات اصلاحی این برنامه مبتنی بر کاهش مزایای بازنشستگی کارکنان بخش خصوصی (طرح عمومی بازنشستگی) می‌شد و طرح ویژه بازنشستگی کارمندان دولت مشمول انجام اصلاحات نمی‌شد، درحالی‌که طرح‌های بازنشستگی این قشر گشاده‌دستانه‌تر از بخش خصوصی بود. این امر به دلیل حضور بیشتر اتحادیه‌های کارگری در این بخش و قدرت بالاتر آنها برای اعتراضات گسترده بود.

در آوریل سال ۱۹۹۳، دولت بالادور اصلاحات موردنظر سیستم بازنشستگی را معرفی کرد. این

۱. ادوارد بالادور نخست‌وزیر فرانسه در زمان ریاست جمهوری فرانسوا میتران (۱۹۹۳ تا ۱۹۹۵)

۲. ژان پییر رافارین نخست‌وزیر فرانسه طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵

طرح‌های اصلاحی تا حد بسیار زیادی از گزارش‌هایی تحت عنوان وایت پیپر (White Paper) که توسط دولت سوسیالیست قبلی در ۱۹۹۱ منتشر شده بودند نشأت می‌گرفت. اصول اساسی این بسته اصلاحی در زمینه طرح عمومی بازنشستگی شامل موارد زیر بود:

- ♦ گسترش دوره مشمولیت برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی از ۳۷٫۵ به ۴۰ سال (فازبندی‌شده از ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۳).
- ♦ افزایش تعداد «سال‌های بالاترین دریافتی‌ها» از ۱۰ به ۲۵ سال به عنوان مبنای محاسبه مزایای بازنشستگی (فازبندی‌شده از ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۸)
- ♦ شاخص‌بندی حقوق بازنشستگی منطبق بر قیمت‌ها به جای دستمزدها برای یک دوره پنج ساله (مبتنی بر احکام دولتی به جای اخذ رای پارلمان)
- ♦ ایجاد یک «صندوق یکپارچه سالمندی» (FSV)^۱ برای پوشش مزایای غیرحق بیمه‌ای، که از طریق افزایش نرخ حق بیمه‌های اجتماعی عمومی (CSG)^۲ از ۱٫۱ درصد به ۲٫۴ درصد، تخصیص مالیات بر کلیه درآمدها (شامل درآمد حاصل از سرمایه و دارایی) و اعمال عوارض بر تمامی مشروبات الکلی و برخی نوشابه‌های غیرالکلی تأمین مالی می‌شود. (منبع ۱)

ایجاد این صندوق (FSV) واکنشی بود در برابر یکی از مهمترین خواسته‌های اتحادیه‌های کارگری، که معتقد بودند دولت می‌بایست برای تأمین مزایای غیرحق بیمه‌ای (کمک‌های اجتماعی) هزینه کند نه صندوق‌های بیمه‌ای سالمندی. اگرچه تغییر در فرمول‌های محاسباتی صرفاً از جانب CNPF (مهمترین سازمان کارفرمایی فرانسه در آن زمان)، CFDT و فدراسیون اتحادیه کارگران مسیحی فرانسه (CFTC)^۳ مورد پذیرش قرار گرفته بود، تأسیس FSV اما مورد حمایت کلیه کنفدراسیون‌ها غیر از کنفدراسیون عمومی کارگران (CGT)^۴ قرار گرفت. بالادور نوعی سیاست سنجیده و غیرتهاجمی در مواجهه با اتحادیه‌های کارگری در پیش گرفت. وی اهمیت زیادی به مشورت با اتحادیه‌های کارگری داد و آنها را به کنفرانس‌هایی که طرح‌های بازنشستگی وی در آن به بحث گذارده می‌شد دعوت می‌کرد. به علاوه، مذاکرات مداوم غیررسمی بین وزارت امور اجتماعی، انجمن کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری از آوریل تا می‌سال ۱۹۹۳ انجام گرفت. پس از انجام این مذاکرات، دولت اصلاحاتش را انجام داد در طی تعطیلات ماه آگوست سال ۱۹۹۳ به اجرا گذارد.

1. Fonds de solidarité vieillesse

2. Contribution Sociale Généralisée

3. Small Christian trade union federation

4. Confédération Générale du Travail

مشارکت‌کنندگان اجتماعی همچنین سیستم‌های بازنشستگی تکمیلی اجباری (AGIRC و ARCCO) در بخش خصوصی را در سال‌های ۱۹۹۳ و ۱۹۹۴، با استفاده از یک روش کلاسیک، تعدیل کردند. به این نحو که سطح حق‌بیمه‌های اجتماعی را افزایش و نرخ جایگزینی (پرداخت مستمری بازنشستگی) را از طریق شاخص‌بندی شاخص حقوق بازنشستگی بر اساس تورم و نه دستمزدهای ناخالص کاهش دادند. در سال ۱۹۹۶، شکل کارفرمایان افزایش بیشتر نرخ‌های حق‌بیمه را نپذیرفت و توافق جدیدی برای کاستن از نرخ‌های جایگزینی (پرداخت مستمری بازنشستگی) تا حدود ۲۵ درصد به تصویب رسید.^۱ این آخرین توافق به معنا کاهش شدید میزان حقوق بازنشستگی تکمیلی افرادی که در بخش خصوصی کار می‌کنند، بود. تا این زمان، سیستم بازنشستگی در بخش عمومی همچنان بدون تغییر باقی مانده است. (منبع ۱۲)

برنامه اصلاحی ژوپه

آلن ژوپه به اندازه ادوارد بالادور محتاط نبود، چراکه وی سعی کرد برنامه اصلاحات در سیستم بازنشستگی را به بخش عمومی نیز گسترش دهد، چیزی که می‌تواند شکست اصلاحات وی در سال ۱۹۹۵ را توضیح دهد. همانطور که گفته شد، اصلاحاتی که به دقت و با جزئیات توسط ادوارد بالادور و سیمون ویل سازماندهی شده بود تنها اصلاح طرح‌های بازنشستگی در بخش خصوصی را مدنظر داشت و دامنه آن به بخش عمومی، جایی که از بالاترین پتانسیل اتحادیه‌گرایی و سخاوتمندانه‌ترین حقوق بازنشستگی برخوردار است، گسترانیده نشده بود. در برنامه‌ای که در ۱۵ نوامبر سال ۱۹۹۵ ارائه شد، آلن ژوپه برنامه اصلاحات خود در طرح‌های ویژه بازنشستگی [بخش عمومی] را اعلام کرد. وی امیدوار بود که قواعد محاسبه حقوق بازنشستگی در سیستم‌های خصوصی را به بخش‌های عمومی نیز تعمیم دهد؛ بخصوص اینکه بتواند دوره پرداخت حق‌بیمه برای دریافت حقوق بازنشستگی کامل در بخش عمومی را نیز از ۳۷٫۵ سال به ۴۰ سال افزایش دهد. آلن ژوپه تصور می‌کرد که از حمایت‌های کافی اکثریت جناح راست فرانسه در این زمینه برخوردار خواهد بود؛ چراکه در آن زمان ریاست‌جمهوری، پارلمان و مجلس سنا همگی تحت تسلط اکثریت جناح راست قرار داشتند. به دلیل نگرانی از آبرفتن برنامه‌های اصلاحی مدنظرش در صورت مذاکره با مشارکت‌کنندگان اجتماعی، وی تصمیم گرفت تا اصلاحات در سیستم تأمین اجتماعی را در خفا آماده و تدوین کند. اما اتحادیه‌های کارگری به سرعت واکنش نشان دادند. در ۲۳ نوامبر، کارکنان بخش عمومی بخصوص راه‌آهن

1. Antoine Math, 'Réforme des retraites et revenus des personnes âgées: un aperçu comparatif', Working paper, IRES, No. 02.04, 2002.

ملی و متروی پاریس (SNCF، RATP و غیره) تصمیم به اعتصاب گرفتند. اعتصابات گسترده تا ۲۲ دسامبر ۱۹۹۵ ادامه یافت و این اعتراض اجتماعی تبدیل به بزرگ‌ترین اعتراضاتی شد که فرانسه در سال‌های اخیر به خود دیده بود.

با گسترده شدن اعتصابات دولت از برنامه اصلاحات بازنشستگی خود، که بر تغییر ساختار راه‌آهن ملی این کشور نیز متمرکز شده بود، عقب‌نشینی کرد. لذا شرایط قبل در سیستم بازنشستگی بخش عمومی همچنان به قوت خود باقی ماند:

- ♦ فرمول محاسباتی حقوق بازنشستگی بخش عمومی همچنان بدون تغییر باقی ماند
- ♦ کارگران بخش عمومی همچنان با ۳۷,۵ سال خدمت مشمول دریافت حقوق کامل بازنشستگی می‌شدند
- ♦ میزان حقوق بازنشستگی بر اساس درآمدهای شش ماه آخر خدمت محاسبه می‌شد
- ♦ حقوق بازنشستگی در این بخش همچنان در حد ۷۵ درصد دستمزد دوران اشتغال باقی ماند

در مقام مقایسه، برخی از پیش‌بینی‌ها نشان می‌داد که اصلاحات انجام‌شده در سیستم بازنشستگی بخش خصوصی، سبب کاهش حقوق بازنشستگی به سطح ۳۳ درصد آخرین دستمزدهای دریافتی کارکنان (در مقایسه با ۵۰ درصد سال ۲۰۰۵) تا سال ۲۰۲۵ خواهد شد. با افزایش دوره پرداخت حق بیمه (مشارکت) به ۴۰ سال در این بخش، بسیاری از کارکنان می‌بایست پس از ۶۰ سالگی همچنان مشغول به کار باشند. چیزی که با وجود روندهای بازار کار فرانسه غیرواقعی به نظر می‌رسد. لذا، این اصلاحات به احتمال بسیار زیاد منجر به سطوح پایین حقوق بازنشستگی خواهد شد (Babeau, 1997). شورای راهبری بازنشستگی که با هدف مشاوره دادن به مشارکت‌کنندگان اجتماعی و تدارک اصلاحات در آینده ایجاد شده بود، در گزارشی بدبینانه در سال ۲۰۰۱ نشان داد که نسبت حقوق بازنشستگی به آخرین حقوق دریافتی در زمان اشتغال از ۷۸ درصد سال ۲۰۰۵ به ۶۴ درصد در سال ۲۰۴۰ کاهش خواهد یافت (منبع ۱۲).

سیاست بنشین و ببین ژوسپین

بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۲، دولت ژوسپین هیچ ریسک سیاسی را در زمینه انجام اصلاحات بازنشستگی نپذیرفت. لیونل ژوسپین از شکست آلن ژوپه درس گرفت و هیچ تلاشی برای اصلاحات اساسی در سیستم بازنشستگی انجام نداد. در عوض زمینه را برای پیگیری اصلاحات در آینده فراهم ساخت. او نیز اقدامات اندکی در جهت حفظ و حراست از آینده سیستم PAYG

انجام داد و اصلاحی را در زمینه طرح‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری فراهم ساخت.

در سال ۱۹۹۹، نخست‌وزیر از کمیسیون برنامه‌ریزی درخواست توجه به اصلاحات ممکن در حوزه بازنشستگی کرد. گزارش چارپین^۱ در ۲۹ آوریل ۱۹۹۹ به نخست‌وزیر ارائه شد. این گزارش هم همان تحلیل‌هایی که در گزارش‌های منتشرشده در دهه ۱۹۹۰ ارائه شده بود را پیشنهاد می‌کرد. بر اساس این گزارش نسبت سالمندان به کل جمعیت کشور از سال ۲۰۰۶، زمانی که نسل انفجار جمعیتی به سن بازنشستگی برسند، به شدت افزایش خواهد یافت. چنانچه روندهای واقعی تداوم یابد (نرخ زاد و ولد کم، مهاجرت اندک و امید به زندگی طولانی‌تر) یک نفر از هر سه نفر فرانسوی در سال ۲۰۴۰ بیش از ۶۰ سال سن خواهد داشت؛ نسبت وابستگی (جمعیت بازنشسته به جمعیت فعال) از چهار بازنشسته به ازای هر ۱۰ نفر کارکن به هفت بازنشسته به ازای هر ۱۰ نفر کارکن افزایش خواهد یافت. لذا بدون انجام اصلاحات، حیات طرح بازنشستگی PAYG در سال ۲۰۱۰ به مخاطره خواهد افتاد. این گزارش پیشنهاد اصلاح مجدد طرح بازنشستگی خصوصی، از طریق گسترش بیش‌تر دوره ضروری پرداخت حق‌بیمه برای دریافت حقوق بازنشستگی کامل به ۴۲٫۵ سال، را ارائه داد. همچنین پیشنهاد هم‌تراز کردن آینده کارکنان بخش عمومی با کارکنان بخش خصوصی را داد. با این وجود این گزارش نتوانست یک اجماع عمومی در بین تمامی بازیگران این عرصه به وجود آورد. در حالی که این گزارش مورد تأیید کنفدراسیون کار فرانسه (CFDT) قرار گرفت و تشکل کارفرمایی فرانسه (CNPF) حتی با فراتر رفتن از آن و ادعای افزایش سال‌های پرداخت حق‌بیمه تا ۴۵ سال آنرا پذیرفت، سایر اتحادیه‌های کارگری به شدت با چنین جهت‌گیری‌هایی مخالفت کردند.

سری دیگری از چنین گزارش‌هایی در ماه‌های بعد، با نظرات بسیار متضاد و بر خلاف اجماع نسبی کارشناسان در اواخر دهه ۱۹۸۰ منتشر شد. به عنوان مثال، گزارشی توسط بنیاد کپرنیک^۲ چند ماه پس از گزارش چارپین منتشر شد و در آن این ایده که یک شوک جمعیتی سیستم بازنشستگی را تهدید می‌کند را به نقد کشید (Khalifa and Chanu, 1999).

مطابق گزارش چارپین، مشکل اساسی این بود که مخارج از ۱۲ درصد GDP در سال ۲۰۰۰ به ۱۶ درصد در سال ۲۰۴۰ افزایش خواهد یافت. در حالی که، سطح حقوق بازنشستگی در ۵۰ سال گذشته بدون هیچ‌گونه مشکلی دو برابر شده است. بنیاد کپرنیک بر این دیدگاه که هرگونه افزایش در حق‌بیمه‌های بازنشستگی غیرممکن بود اعتراض داشت، چراکه معنقد بود بخشی از آن از طریق سودهای بهره‌وری آتی قابل تأمین است؛ همچنین به این خاطر که افزایش در

1. L'Avenir de nos Retraites, Rapport au Premier Ministre (1999), Paris: La Documentation française.

۲. این بنیاد در سال ۱۹۹۸ با مشارکت اساتید دانشگاه مخالف نئولیبرالیسم و اتحادیه‌های مخالف برنامه ژوپه تأسیس شد.

کسور بازنشستگی قادر به حفظ سیستم بازنشستگی PAYG خواهد بود. این گزارش همچنین تأکید می‌کند که بالا رفتن سن جمعیت به کاهش تعداد فرزندان و افراد جوان، احتمالاً بیکار، و به همان میزان کاهش مخارج اجتماعی اشاره دارد. لذا می‌توان از محل چنین پس‌اندازهای آتی برای تأمین مالی حقوق بازنشستگی بدون کاستن از میزان آن، استفاده کرد.

در مواجهه با چنین موضع‌گیری‌های متضادی، نخست‌وزیر به جای بستن در مذاکرات، ترجیح داد که این موضوع را از کارشناسان بیشتر سؤال کند. در سپتامبر ۱۹۹۹، دومنیک تادی مطالعه‌ای را برای شورای تحلیل اقتصادی انجام داد که بر تضاد بین افزایش دوره ضروری پرداخت حق بیمه برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی و شیوه بازنشستگی‌های پیش از موعد تأکید داشت. سن مؤثر بازنشستگی در فرانسه نه ۶۰ سال بلکه ۵۷٫۵ سال می‌باشد و افراد دیر وارد بازار کار می‌شوند. لذا در چنین شرایطی، گسترش طول دوره پرداخت حق بیمه به معنا عدم امکان اشتغال به میزان سال‌های مورد نیاز برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی برای بسیاری از مردم می‌باشد. بر این اساس دومنیک تادی، پیشنهاد اجرای طرحی با هدف انتقال تدریجی از اشتغال کامل به بازنشستگی، با درآمدی که ترکیبی از درآمد حاصل از اشتغال و درآمد بازنشستگی باشد، و نیز فراهم کردن امکان بازنشستگی داوطلبانه را مطرح کرد.

چند ماه بعد، رنه تولاد گزارشی را برای شورای اقتصادی و اجتماعی نوشت که نقطه‌نظرات این شورا (تشکیل شده از اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان و نمایندگان کارکنان دولت) را منعکس می‌کرد. این گزارش با تأکید بر نااطمینانی پیش‌بینی‌های جمعیتی در دورنمای ۴۰ ساله، تحلیل‌های خود را به یک چشم‌انداز پنج ساله محدود کرده بود. همچنین طرح پیشنهادی افزایش دوره پرداخت حق بیمه در بستری که با بیکاری و نرخ مشارکت پایین نیروی کار بالای ۵۰ سال مواجه است را مورد انتقاد قرار داد. برخلاف گزارش چارپین، این گزارش پیشنهاد افزایش سطح حقوق بازنشستگی از طریق تغییر مجدد شیوه شاخص‌بندی حقوق بازنشستگی کارگران بخش خصوصی و نیز توجه بیشتر به دوره‌های خارج از اشتغال رسمی (بیکاری، آموزشی، تحصیلی، کودکان و غیره) در محاسبه حقوق بازنشستگی، را مطرح کرد. این گزارش موافق همتراز کردن دوره پرداخت حق بیمه طرح بازنشستگی ویژه [بخش عمومی] با عمومی [بخش خصوصی] نبود و پیشنهاد کاهش مجدد دوره ضروری پرداخت حق بیمه برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی در بخش خصوصی از ۴۰ سال به ۳۷٫۵ سال را مطرح کرد. همچنین، برای تضمین پایداری مالی بازنشستگی PAYG، پیشنهاد افزایش نقش

صندوق‌های ذخیره و دولت در تأمین مالی حقوق بازنشستگی غیر مشارکتی (غیر حق بیمه‌ای)^۱ را ارائه داد. گزارش تولاد همانند گزارش تادی از یک رویکرد اقتصادی به جای یک رویکرد جمعیت‌شناختی و مالی برخوردار بود، که راه‌حل واقعی را به رشد اقتصادی و افزایش نرخ اشتغال بین کارگران مسن مرتبط می‌ساخت.

سؤال مهم مستمری‌های بازنشستگی مجادلات و مباحثات گسترده‌ای را موجب شد که مردم فرانسه را نسبت به آینده حقوق بازنشستگی‌شان نگران ساخت. نظرسنجی‌های انجام شده در سال ۱۹۹۹ بر این نکته تأکید داشتند که مردم فرانسه متقاعد شده‌اند که سیستم بازنشستگی PAYG قادر به تضمین حقوق بازنشستگی مکفی برای آنها در آینده نخواهد بود. بنابراین، ضرورت انجام اصلاحاتی جدید مورد پذیرش عام قرار گرفت. ۷۲ درصد از ۹۵۲ نفر مصاحبه‌شده توسط IFOP برای روزنامه Notre Temps در آوریل ۱۹۹۹ تصور می‌کردند که انجام اصلاحات در سیستم بازنشستگی بسیار ضروری و اورژانسی است (Bonoli and Palier, 2000). با این وجود، لیونل ژوسپین ترجیح داد قبل از دست‌زدن به هر تصمیم بزرگی تا پس از انتخابات سال ۲۰۰۲ منتظر بماند.

با این وجود، دولت ژوسپین برای نشان دادن عزم خود در تحکیم اصل شیوه PAYG - و نه به چالش کشیدن آن - صندوق ذخیره‌ای ذیل «قانون تأمین مالی تأمین اجتماعی»^۲ (مصوب سال ۱۹۹۸) ایجاد کرد و در سال ۱۹۹۹ با آورده اولیه‌ای در حدود ۳۰۴ میلیارد یورو، آنرا اجرایی کرد. این صندوق اما در عمل از طریق تصمیمات دولتی به طرز نامتناسبی گسترش یافت. هدف اولیه آن رسیدن به ۱۵۰ میلیارد یورو تا سال ۲۰۲۰ بود. در حالی که ریتیم کنونی منابع ورودی صندوق برای دستیابی به هدف مذکور ناکافی است. بر طبق پیش‌بینی‌های انجام شده در قالب پیش‌نویس قانون تأمین مالی تأمین اجتماعی برای سال ۲۰۰۳، ذخیره صندوق می‌بایست از ۷٫۱ میلیارد یورو در سال ۲۰۰۱ فراتر رفته و به ۱۳ میلیارد یورو در سال ۲۰۰۲ و ۱۷ میلیارد یورو در سال ۲۰۰۳ برسد.

لیونل ژوسپین در ماه مارس سال ۲۰۰۳ در یک کنفرانس مطبوعاتی اعلام کرد که قصد اصلاح طرح بازنشستگی‌های ویژه در بخش عمومی را دارد. در این چارچوب وی حقوق بازنشستگی کارمندان دولت را از طریق «پیمان‌نامه‌ای» که حاوی ویژگی‌های زیر است را تضمین کرد:

- ♦ طولانی‌تر کردن دوره پرداخت حق بیمه تا ۴۰ سال، و در قبال آن انجام اقداماتی مشخص در زمینه توجه ویژه به سختی برخی مشاغل خاص

1. non-contributory

2. loi de financement de la sécurité sociale

♦ ادغام پاداش‌ها در محاسبه حقوق بازنشستگی

این اعلام رسمی به سرعت با بسیج اتحادیه‌های کارگری بخش عمومی فرانسه مواجه شد که در نهایت پروژه اصلاحات را مسدود کردند.

از طرف دیگر، ژوسپین برای دستیابی به اجماع، اقدام به تأسیس یک کمیته راهبری بازنشستگی (COR) در آوریل سال ۲۰۰۰ کرد، که متشکل بود از کارشناسان و نماینده‌های اتحادیه‌های کارگری. با این وجود، تشکل کارفرمایی جدید فرانسه (MEDEF) شرکت در این نشست‌ها را رد کرد. COR در آوریل سال ۲۰۰۱، کنفرانسی را در زمینه موضوع «سن و کار» سازمان داد و اولین گزارش خود را در پاییز سال ۲۰۰۱ منتشر کرد (COR, 2001). هدف این کنفرانس قبولاندن مجدد هدف افزایش طول دوره پرداخت حق بیمه و نیز افزایش نرخ کل اشتغال بود.

با این همه، لیونل ژوسپین نتوانست زمینه‌های مشترکی برای مصالحه‌ای که به وی اجازه دهد تا اصلاحات را پیش ببرد بیابد. کارفرمایان نیز زمانی که تلاش کردند تا افزایش طول دوره ضروری پرداخت حق بیمه برای بهره‌مندی از حقوق کامل بازنشستگی را اعمال کنند، با بسیج اتحادیه‌های کارگری مواجه شدند. در چارچوب مذاکره درباره یک قانون جدید اجتماعی، تشکل کارفرمایی فرانسه تلاش کرد تا قواعد بازی را به سمت محاسبه حقوق بازنشستگی تکمیلی برای طرح‌های AGIRC و ARRCO تغییر دهد. این تشکل خواستار تحمیل گسترش دوره مشارکت تا ۴۵ سال بود و برای تحمیل نظرش از اعضای خود خواست تا پرداخت سهم کارفرمایی از کسورات به طرح بازنشستگی تکمیلی را متوقف کنند. چنین موضع‌گیری‌ای که به عنوان باج‌خواهی تلقی می‌شد، منجر به واکنش بسیار تند اتحادیه‌های کارگری گردید. در ۲۵ ژانویه ۲۰۰۱، بیش از ۳۰۰ هزار نفر برای اعتصاب علیه تشکل کارفرمایی به خیابان‌ها ریختند. کارفرمایان بر سر یک توافق با CGT، CFDT و CFTC به مذاکره پرداختند تا نرخ‌های حق بیمه پرداختی به AGIRC و ARRCO را تا ۳۱ دسامبر ۲۰۰۲ ثابت نگه داشته شود. این توافق‌نامه اصلاح جامع طرح‌های بازنشستگی را نیز در هر دو حوزه عمومی و خصوصی، شامل تمامی طرح‌ها، پیش‌بینی کرد.

اصلاحات فرانسواییلیون

در طول کمپین انتخاباتی ریاست جمهوری سال ۲۰۰۲، لیونل ژوسپین، مانند ژاک شیراک، انجام اصلاحاتی در سیستم بازنشستگی فرانسه را اعلام کرد. ژاک شیراک دوباره انتخاب شد و ژان پییر رافارین را به عنوان نخست‌وزیر منصوب کرد، که اصلاحات بازنشستگی را در دستور

کار خود قرار داده بود. ژان پییر رافارین برای جلوگیری از شکست سیاسی، آنگونه که آلن ژوپه تجربه کرد، بسیار محتاطانه عمل کرد. همچنین جهت پیش گیری از متهم نشدن به تعلل و به تأخیر انداختن اصلاحات تا مدت نامعلوم، همانگونه که لیونل ژوسپین دچارش شد، ابتکاراتی را در زمینه پیشبرد اصلاحات در پیش گرفت. در طول هشت ماه ابتدایی دوره نخست وزیری وی (از جون تا دسامبر ۲۰۰۲) وزرای مسئول اصلاحات بازنشستگی، فرانسوا فیلون (امور اجتماعی) و ژان پل دلیووی (وزارت کارکنان دولتی)، تلاش کردند تا پروژه‌ای را در مواجهه با مشکلات شناخته شده سیستم بازنشستگی آغاز کنند که در عین حال سبب ایجاد یک جنبش اجتماعی عظیم نشود. مهمترین هدف این اصلاحات هدایت بخش عمومی به مسیر اصلاحات انجام شده در بخش خصوصی اعلام گردید.

در آغاز ماه ژانویه، اتحادیه‌های کاری به رهبری CGT فراخوانی برای الحاق به این اصلاحات به راه انداختن تا نشان دهند که آنها نیز آماده اصلاح سیستم بازنشستگی هستند، اما برای تحمیل شرایط مدنظرشان (بخصوص حفظ حقوق و مزایای بالای بازنشستگی در بخش عمومی) تلاش خواهند کرد. از ژانویه تا ماه آوریل ۲۰۰۳، دو وزیر یادشده با کلیه بازیگران مرتبط با این موضوع، احزاب سیاسی، کارشناسان، اتحادیه‌های کاری و سازمان‌های کارفرمایی نشست‌هایی را برگزار کردند. در رسانه‌ها، گمانه‌زنی‌هایی در این باره که آیا دولت مباحثاتی جدی در زمینه اصلاحات بازنشستگی انجام خواهد داد و یا اینکه صرفاً مستمع سخنان فعالان مختلف بدون ورود به هرگونه مباحثه درباره محتوی اصلاحات خواهد بود، به راه افتاد.

با وجود اینکه دولت چندین نشست را با مشارکت کنندگان اجتماعی برگزار کرد، اما برنامه خود را در ۱۸ آوریل سال ۲۰۰۳ ارائه نمود. بر این اساس، اعلام شد که کارکنان بخش عمومی، همانند بخش خصوصی، برای برخورداری از حقوق کامل بازنشستگی می‌بایست به مدت ۴۰ سال حق بیمه پرداخت کنند. به علاوه، مقرر گردید که دوره پرداخت حق بیمه (مشارکت) برای تمامی شاغلین در سال ۲۰۰۸ به ۴۱ سال و در سال ۲۰۲۰ به ۴۲ سال افزایش یابد. همچنین اعلام شد که شاخص تعدیل حقوق بازنشستگی تمامی بازنشستگان، اعم از کارکنان دولت، از شاخص بندی بر اساس دستمزدها به شاخص بندی مبتنی بر قیمت‌ها تغییر خواهد یافت. همچنین یک سیستم انگیزشی برای هرچه دیرتر بازنشسته شدن افراد ایجاد شد. به این ترتیب که به افرادی که پس از سن قانونی بازنشسته شوند پاداش (مازاد بر پاداش‌های گذشته) تعلق می‌گیرد و کسانی که قبل از سن قانونی بازنشسته شوند و یا مواردی که در برخی از سال‌ها حق بیمه پرداخت نکرده باشند، مشمول جریمه می‌شوند. با این وجود، هیچ

سیاست و اقدام مشخصی برای تأمین مالی کسری پیش‌بینی شده ناشی از چنین سیستم بازنشستگی در نظر گرفته نشد.

چنین وضعیتی مخالفت کلیه اتحادیه‌های کارگری را برانگیخت که با سازماندهی اعتصاب چندین روزه در ۱، ۶ و ۱۳ ماه می سال ۲۰۰۳ نسبت به آن واکنش نشان دادند. قبل از آغاز مذاکرات، که برای روز ۱۳ می برنامه‌ریزی شده بود، اتحادیه‌های کارگری تلاش کردند تا قدرت خود را نشان دهند و دولت درجه و میزان بسیج این اتحادیه‌ها را مشاهده کرد. قدرت چنین انسجامی در این روز (به‌خصوص معلمان که نسبت به تغییر وضعیت کاری‌شان در نتیجه اصلاحات نگران بودند) دولت و حتی اتحادیه‌های کارگری را کاملاً متعجب کرد (برآورد نهادهای اجتماعی نشان می‌داد که چیزی حدود دو میلیون نفر در این جنبش‌های اجتماعی مشارکت داشته‌اند). اتحادیه کارگری FO (Force Ouvrière) گرایش خود مبنی بر مخالفت با اصلاحات را نشان داد؛ CGT، که در ابتدا تمایل به مشارکت در این اصلاحات داشت، استراتژی خود را تغییر داد. CFDT بر موضع خود مبنی بر بازنشسته‌شدن قبل از ۶۰ سالگی افرادی که شغل خود را در سنین بسیار جوانی آغاز کرده بودند و افزایش بسیار اندک حقوق بازنشستگی اصرار داشت.

به‌رغم درخواست‌های اتحادیه‌های کارگری، مذكراتی واقعی در زمینه این اقدامات قبل از شب ۱۴ ماه می انجام نگرفت. در طول این شب CFDT و CGC امتیازاتی را به دست آورده و تصمیم به امضای توافق‌نامه گرفتند. دولت اعلام کرد که این توافق، نرخ جایگزینی^۱ ۸۵ درصدی را برای افراد با حداقل دستمزد تضمین می‌کند (متوسط نرخ جایگزینی در سال ۲۰۰۳ در فرانسه ۷۴ درصد بود). همچنین اعلام شد، کارگرانی که قبل از سن ۶۰ سالگی بیش از ۴۰ سال مشغول به کار بوده‌اند و نیز کسانی که بین ۱۴ تا ۱۶ سالگی آغاز به کار کرده‌اند، قادر به بازنشستگی قبل از سن ۵۸ سالگی هستند. به همین ترتیب، ایجاد یک طرح تکمیلی با هدف اعمال پاداش‌های دوران اشتغال در محاسبه حقوق بازنشستگی کارمندان دولت، اعلام گردید. به‌علاوه، افزایش ۰٫۲ درصدی در حق بیمه‌های اجتماعی پس از سال ۲۰۰۶ برای تأمین مالی بازنشستگی قبل از ۶۰ سالگی مطرح گردید؛ همچنین بر تأثیر کاهش بیکاری در تأمین مالی کسری سیستم‌های بازنشستگی نیز حساب ویژه‌ای باز شد. لکن کلیه این اقدامات در واقعیت تنها یک سوم کسری‌های مورد انتظار آینده را پوشش می‌داد.

FSU، CGT، UNSA و FO امضای این موافقت‌نامه را رد کرده و فراخوان یک اعتصاب دیگر را صادر

۱. مستمری بازنشستگان به نسبت درآمد دوران اشتغال

کردند. بین ماه‌های می تا ژوئن ۲۰۰۳، اعتصابات گسترده‌ای در برخی از بخش‌های عمومی همچون راه‌آهن، مترو و مدارس به وقوع پیوست. با این وجود، دولت موضع خود در زمینه اصلاحات بازنشستگی را تغییر نداد اما از پروژه‌اش در مورد معلمان (تمرکززدایی، اصلاحات در دانشگاه‌ها) عقب‌نشینی کرد. به همین دلیل جنبش‌های اجتماعی به تدریج متوقف شد. پارلمان فرانسه دستور کار حقوق بازنشستگی را در ۲۴ جولای ۲۰۰۳ به تصویب رساند که بر اساس آن جهت‌گیری‌های کلی اعلام‌شده توسط فرانسوا فیلیون و پذیرفته‌شده از جانب CFDT و CGC، به مورد اجرا گذاشته شد... (صفحه ۸۵ پارگراف ۲)

در مجموع، دستورالعمل اصلی حفظ آینده سیستم بازنشستگی PAYG شامل بسط و گسترش دوره ضروری پرداخت حق‌بیمه برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی بود که یا به معنا افزایش در سن مؤثر بازنشستگی و یا کاهش در میزان حقوق بازنشستگی می‌باشد. لذا مادامی که روند واقعی به سمت افزایش طول دوره کاری نیست، به راحتی می‌توان کاهش تدریجی در سطح حقوق بازنشستگی عمومی PAYG را حدس زد. این مسئله عرصه را برای توسعه طرح‌های اندوخته‌گذاری تکمیلی داوطلبانه باز می‌کند. توسعه طرح‌های پس‌انداز برای دوران سالمندی یکی از متأخرترین و جدیدترین روندها در فرانسه به شمار می‌رود، اگرچه در سایر کشورهای صنعتی یک روند معمول می‌باشد.

حرکت به سمت یک سیستم مختلط

اگرچه در سال‌های اخیر به نظر می‌رسید که طرح‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری از سیستم بازنشستگی فرانسه کنار گذاشته شده‌اند، اما در سال ۲۰۰۳ همه چیز به سرعت تغییر کرد. پیشرفت‌های فراوانی نشان‌دهنده ظهور سیستم اندوخته‌گذاری در فرانسه بود که از آن جمله می‌توان به قانون توماس (که هم اکنون لغو شده)، لیست طرح‌های پس‌انداز سالمندی و ایجاد PEIR اشاره کرد. این مسئله منعکس‌کننده توافق اکثریت بازیگران بر توسعه یک پایه مستحکم تأمین مالی از طریق تجمیع سرمایه و گسترش پس‌اندازهای خصوصی می‌باشد.

یک توافق مبهم در مورد پس‌اندازهای بازنشستگی

اگرچه تدارک یک سیستم اندوخته‌گذاری برای بسیاری از فعالان عرصه تأمین اجتماعی در دهه ۱۹۷۰ (بخصوص اتحادیه‌های کارگری و احزاب چپ) نوعی تابو به شمار می‌آمد، امروزه نمایندگان سیاسی و اتحادیه‌ها به تدریج آماده راه‌اندازی بنیان‌های چنین سیستمی در درون

سیستم بازنشستگی فرانسه شده‌اند. آنها موافق توسعه صندوق‌های اندوخته‌گذاری تا حدی که به تکمیل سیستم بازنشستگی PAYG (و نه جایگزینی آن) کمک کند، بودند. به هر حال این مسئله، در مقایسه با مجادلاتی که به مخالفت کامل با PAYG برای حمایت صرف از طرح‌های اندوخته‌گذاری می‌پرداختند، یک تغییر بسیار مهم برای فرانسه به شمار می‌رود؛ به‌طوری‌که امروزه درباره چارچوب کلی این مباحث اجماع عمومی وجود دارد و اغلب مباحثات حول وحوش نحوه اجرای آن صورت می‌گیرد تا اصول اصلی. همچنین بر سر واژه‌گزینی «صندوق‌های پس‌انداز بازنشستگی» (épargne retraite)، به جای واژه «صندوق‌های بازنشستگی» توافق صورت گرفت.

با این وجود، هر یک از بازیگران اصلی (ذینفعان)، دلایل متفاوتی برای حمایت از توسعه طرح‌های اندوخته‌گذاری دارند. به عنوان مثال بانک‌ها و شرکت‌های بیمه‌ای همانند MEDEF (تشکل کارفرمایی فرانسه) اقدام به ترویج مزایای طرح‌های بازنشستگی تکمیلی اندوخته‌گذاری شده کردند. شرکت‌های بیمه‌ای سال‌ها پیش امیدوار به توسعه چنین صندوق‌هایی برای گسترش بازارهای خود بودند. دنیس کسلر، یکی از سخنگویان این صندوق‌های بازنشستگی، رئیس فدراسیون بیمه فرانسه (FFA) شد و شروع به ترویج مزایای صندوق‌های اندوخته‌گذاری در حال گسترش برای توسعه بازارهای مالی اروپا و فرانسه و بنابراین ظرفیت‌های تأمین مالی شرکت‌ها و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها کرد.

احزاب دست راستی نیز به دلایلی مشابه اقتصادی با توسعه صندوق‌های اندوخته‌گذاری موافق بودند. از ۱۴ جولای سال ۱۹۹۹، ژاک شیراک با انتقاد از دولت ژوسپن از راه‌اندازی صندوق‌های بازنشستگی حمایت کرد. وی مدعی بود که گذشته از منافع کسب و کارهای داخلی، منفعت ملی فرانسه نیز در مواجهه با قدرت سرمایه‌گذاری‌های خارجی (صندوق‌های بازنشستگی بریتانیا و ایالات متحده) در خطر است: «ما می‌بایست سیستمی از صندوق‌های اندوخته‌گذاری بازنشستگی ایجاد کنیم... تا اینکه مستمری‌بگیران و کارگران فرانسوی قادر به بهره‌مندی مجدد از دارایی‌ها و اموال شرکت‌های‌شان باشند». لذا، زمانی که ژاک شیراک در آوریل ۲۰۰۲ دوباره انتخاب شد و توانست از حمایت قدرتمند اکثریت جناح راست بهره‌مند گردد، تصمیم به اجرای این پروژه گرفت.

اعضای حزب سوسیالیست و همچنین نمایندگان اتحادیه‌های کارگری، در زمینه راه‌اندازی این نوع صندوق‌ها کمتر سخن گفتند و تمایل آنها بیشتر به سمت توجیه این تحول از طریق استدلال‌ات ضد آمریکایی بود تا مباحثات مبتنی بر استدلال‌های اقتصادی. به همین منظور،

بر لزوم توسعه صندوق‌های اندوخته‌گذاری فرانسه برای تقویت قدرت شرکت‌های فرانسوی در مواجهه با رقابت خارجی تأکید داشتند. نیکول نوتات، در زمان ریاست CFTD، این استدلال را تکرار کرد که: «کارگران فرانسوی و اروپایی باید این سؤال را از خودشان بپرسند که آیا خواهان تداوم اجازه دخالت انحصاری در سرمایه شرکت‌ها و مؤسسات فرانسوی و اروپایی توسط صندوق‌های بازنشستگی آمریکایی هستند؟».

بحث دیگری که در جناح چپ فرانسه مطرح شد این بود که برخی طرح‌های پس‌انداز دوران سالمندی که توسط اتحادیه‌های کارگری مدیریت می‌شدند، به شیوه‌ای برای تقویت قدرت مذاکره آنها در روابط صنعتی منجر خواهد شد و عملکرد صندوق‌های اندوخته‌گذاری در فرانسه را توجیه‌پذیر خواهد ساخت. در گزارش میشل ساپین برای حزب سوسیالیست در زمینه طرح‌های پس‌انداز و حق کارگران، این بحث به وضوح عنوان شد: «برای ما، این [ایجاد صندوق‌های اندوخته‌گذاری] راهی است برای نفوذ و تأثیرگذاری ایده کارگران بر بنگاه‌ها به شیوه‌ای متفاوت از روش «سهامداری صندوق بازنشستگی» و یا مدیریت بر آن». صندوق‌های پس‌انداز بازنشستگی، که به‌طور کلی توسط کارگران مدیریت می‌شدند، برای برخی افراد در احزاب چپ و اتحادیه‌های کارگری، زمینه‌ای برای تحکیم کنترل و قدرت تصمیم‌گیری آنها در شرکت‌ها و در نتیجه توجیه‌پذیری ایجاد صندوق‌های بازنشستگی در فرانسه را فراهم ساخت.

امروزه، بسیاری از شخصیت‌ها و اکثریت مردم فرانسه (دوسوم آنها بر اساس نظرسنجی‌ها) فکر می‌کنند که آینده حقوق بازنشستگی در فرانسه ترکیبی از سیستم بازنشستگی PAYG و طرح‌های تکمیلی از پیش اندوخته‌گذاری شده خواهد بود. در سال ۲۰۰۳، FO و حزب کمونیست فرانسه به شدت مخالف این برنامه بودند. از طرف دیگر CGT نیز، با موضعی ملایم‌تر، با این پروژه مخالفت کرد. سایر اتحادیه‌های مهم کارگری، از جمله CFTD، CFTC و CFE-CGC به شرط مشارکت در مدیریت صندوق‌های مذکور، با این برنامه موافقت کردند.

چنین به نظر می‌رسید که این ایده از حمایت بسیاری از فرانسویان برخوردار باشد. بررسی‌های انجام‌شده از نوامبر سال ۱۹۹۶ تا دسامبر سال ۱۹۹۹، نشان می‌دهند که اکثریت افرادی که مورد سؤال قرار گرفته‌اند (بین ۴۳ تا ۸۰ درصد، به طور متوسط نزدیک به دو سوم آنها) ایجاد یک رژیم پس‌انداز بازنشستگی که مکمل بازنشستگی PAYG باشد را مرجح دانسته‌اند (Bonoli and Palier, 2000).^۱

1. Bonoli, G. and Palier, B. (2000), 'From the cradle to . . . where? Current pension policy trends in Western Europe', Yearbook of European Administrative History, 12

توسعه طرح‌های پس‌انداز خصوصی

گذشته از تمامی مباحثات و مجادلات، برخی عوامل نشان می‌دادند که فرانسه به تدریج در حال توسعه طرح‌های پس‌انداز سالمندی است. در این بین برخی طرح‌های بازنشستگی تکمیلی، که اغلب از طریق توافقات جمعی و یا در سطح درون بنگاهی ایجاد شده‌اند، نیز توسط بنگاه‌های بزرگ ارائه می‌شوند. این طرح‌ها از نوع اندوخته‌گذاری کامل و یا جزئی بودند که شامل PREFON، که در سال ۱۹۶۷ برای کارکنان دولت تأسیس شد، و FONPEL، که در سال ۱۹۹۳ برای اعضای شوراهای محلی منتخب ایجاد گردید، می‌شد. در اواسط دهه ۱۹۹۰ این طرح‌ها، به موازات مباحثات اصلاحات بازنشستگی در زمینه توسعه طرح‌های سرمایه اندوخته^۱، گسترش یافتند. از سال ۱۹۹۴، بخشودگی‌های مالیاتی شامل حال طرح‌های پس‌انداز مربوط به بازنشستگی و یا اهداف آینده‌نگرانه عمومی گردید. بازنشستگی‌های تکمیلی مضاعف، که به آنها chapeaux (کلاه‌ها) گفته می‌شد، از اواسط دهه ۱۹۹۰ توسط شرکت‌های بزرگ ایجاد شدند و به عنوان طرح‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری راه‌اندازی شدند. با این وجود، این طرح‌ها در مورد کارکنان دولتی و مشاغل آزاد نسبتاً در حاشیه ماند و نیز کارگران تحت پوشش رژیم بازنشستگی عمومی (بخش خصوصی) که دوسوم جمعیت فرانسه را به خود اختصاص می‌دادند نیز به آنها دسترسی نداشتند.

اولین تلاش برای همگانی‌سازی دسترسی به طرح‌های پس‌انداز سالمندی، توسط دولت ژوپه در اواسط دهه ۱۹۹۰ انجام گرفت، که پیشنهاد آن عملیاتی کردن یک طرح تکمیلی سرمایه‌اندوخته برای حفظ نرخ جایگزینی بود که در اصلاحات سال ۱۹۹۳ کاهش یافته بود. در سال ۱۹۹۷، قانون توماس که از جانب ژوپه حمایت می‌شد، طرح‌های پس‌انداز خصوصی غیراجباری سالمندی را برای کارگران بخش خصوصی مطرح کرد. قانونی که در ۲۵ مارس ۱۹۹۷ تصویب شد، این سیستم جدید صندوق‌های پس‌انداز بازنشستگی را برای ۱۴٫۵ میلیون کارگر راه‌اندازی کرد. قرار بر این بود که این طرح‌ها توسط کارگران و بعضاً از جانب کارفرمایان تأمین مالی شوند و نیز از مشوق‌های مالی و کسورات بیمه برخوردار باشند. این قانون تنها پس از انتشار حکم دولتی، از قابلیت اجرا برخوردار بود و این حکم می‌بایست در جون ۱۹۹۷ منتشر می‌شد. اما، انحلال مجلس و ورود یک اکثریت جدید به پارلمان این فرایند را دچار اختلال کرد. نخست‌وزیر جدید، لیونل ژوسپن، به دلیل ترس از تهدید سیستم بازنشستگی PAYG، مخالف قانون مذکور بود. چراکه در عمل، پول داده‌شده توسط کارفرمایان بابت طرح

اندوخته‌گذاری تا حدودی از پرداخت حق بیمه‌های اجتماعی معاف می‌شد، به همین خاطر کارفرمایان می‌توانستند پیشنهاد پرداخت بخشی از دستمزد کارگران را در قالب حق بیمه به این صندوق ارائه دهند؛ که این امر منجر به کاهش میزان پول پرداخت‌شده به سیستم اجتماعی می‌شد که از طریق حق بیمه‌های اجتماعی تأمین مالی می‌گردید. دولت ژوسپن این احکام را در سال ۱۹۹۷ بلوکه کرد و لایحه آنرا در سال ۲۰۰۱ لغو نمود.

به هر حال، با وجود لغو قانون توماس توسط دولت ژوسپن، طرح مذکور به مهیا کردن زمینه ایجاد سیستم‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری در آینده کمک کرد. لوران فابیوس، وزیر اقتصاد و مالیه فرانسه، برنامه‌های جدیدی با عنوان برنامه‌های پس‌انداز مزدگیران داوطلب مشارکت (PPESV)^۱ را طرح کرد. این برنامه‌ها به نوعی امکان پس‌انداز پول در بلندمدت (۱۰ سال و بیشتر به شرط کسب توافق جمعی) را برای کارکنان فراهم می‌ساخت که از مالیات نیز معاف بودند. کل پس‌اندازهای تجمیعی از این طریق، هم از قابلیت پرداخت سالیانه برخوردارند و هم اینکه می‌توانند به صورت یکجا پرداخت شوند.

دولت رافارین تصمیم گرفت که این برنامه‌ها را به یک برنامه بازنشستگی مزدگیران داوطلب مشارکت (PERCO) تبدیل کند، که به طور مشخص به سمت پس‌اندازهای بازنشستگی (مستمری‌ها) سوق داده شود. درحالی‌که PPESV به ده سال محدود شده بود، پس‌اندازهای برنامه PERCO تا زمان بازنشستگی کارکنان ادامه می‌یابند. به علاوه، با اجرای این برنامه دولت برنامه حساب‌های پس‌انداز فردی برای بازنشستگی (PERP)^۲، به‌رغم اینکه موضوع محوری مباحثات اصلاحات فیلون نبود، را نیز به مورد اجرا می‌گذاشت. PERP همانند یک دستاورد بیمه‌ای عمل می‌کند، که در یک بازار مالی توسط یک شرکت بیمه‌ای مدیریت شده و تحت کنترل کمیته‌ای از افرادی که برای دوران بازنشستگی‌شان پس‌انداز می‌کنند تشکیل می‌شود. این کمیته وظیفه اجرایی انجمنی را بر عهده دارد که نقش آن عبارت است از دریافت پس‌اندازهای فردی و توزیع عایدی در دوران بازنشستگی.

قبل از سرعت‌بخشیدن به سیاست‌های دولتی در تدارک بازنشستگی اندوخته‌گذاری، مردم فرانسه نسبت به کاهش احتمالی حقوق بازنشستگی در سیستم PAYG مطلع شده بودند و لذا سهم پس‌اندازهای تخصیص داده شده آنها به زمان سالمندی در طول دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت. نرخ این پس‌اندازها در مجموع حقوق بازنشستگی، در طول دهه ۱۹۹۰ به طور پایدار رشد کرد. در ۱۹۹۹، تقریباً یک خانوار از هر دو خانوار برای دوران بازنشستگی‌شان پس‌انداز

1. partnership voluntary wage-earners' saving plans

2. Plan d'Épargne Individual pour la Retraite

می کردند. پس اندازهای بازنشستگی حق بیمه معین، توسط ۲۰ درصد از خانوارهای در سنین ۴۰ تا ۵۰ سال مورد استفاده قرار می گرفت. این نرخ در مورد کارگران غیردستمزدی، کارگران کشاورزی و صنعتگران و مدیران به ترتیب در حدود ۳۱، ۲۴ و ۲۰ درصد بود. کسانی که در پی اندوخته‌های بازنشستگی بالاتر بودند، بیمه‌های عمر به عنوان یک طرح جایگزین به کارگرفته می شد. این بیمه، از بازدهی مناسبی برای سرمایه‌های انباشته شده (نرخ بازدهی ۵،۴ درصد در سال ۱۹۹۹)، همراه با معافیت مالیاتی، برخوردار بود. سرمایه‌گذاری در برنامه‌های بیمه عمر در طول دهه ۱۹۹۰ به طور مداوم افزایش می یافت؛ به طوری که در سال ۱۹۹۷ حدود ۱۸ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌ها، در مقایسه با کمتر از ۵ درصد در ۱۰ سال گذشته، را به خود اختصاص داد (INSEE, 2001, p. 147).^۱

بنابراین پس اندازهای بازنشستگی مستقل از مشوق‌های دولتی به سرعت در حال رشد هستند، چراکه مردم فرانسه پیش‌بینی می کنند سیستم بازنشستگی PAYG در آینده ورشکسته خواهد شد. اما سؤال اصلی این است که آیا سیستم بازنشستگی اندوخته‌گذاری، که حق بیمه‌هایی را نیز از دولت و کارفرمایان دریافت خواهد کرد، در آینده اجباری خواهند شد یا اختیاری؟ این مسئله ارتباطی با توسعه پس اندازهای بازنشستگی خصوصی، که در حال حاضر به خوبی در خانوارهای فرانسوی در جریان است، ندارد. از این منظر، فرانسه نیز دنباله‌روی مسیری است که سایر کشورهای توسعه یافته پیموده‌اند. البته روند کلی دیگری، که هدف آن افزایش نرخ اشتغال کارگران مسن است، نیز فرانسه را متأثر خواهد کرد.

کار کردن بیشتر؟

روند دیگری که در فرانسه در حال شکل‌گیری است، توسعه سیاست‌های مشوق افزایش نرخ‌های اشتغال کارگران مسن و به تأخیر انداختن سن بازنشستگی است. ضرورت اتخاذ این سیاست‌ها، تا جایی که اصلاحات فیلون دوره پرداخت حق بیمه برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی را افزایش دهد، بیشتر و بیشتر می شود.

سیاست‌های بازنشستگی گذشته، که مهمترین ابزار مبارزه با بیکاری در دهه ۱۹۸۰ بود، امروزه مورد پرسش قرار گرفته‌اند. اخیراً اقدامات بسیاری به منظور کاهش خروج زود هنگام از کار به تصویب رسیده است. به عنوان مثال، سیستم جدید بازنشستگی پیش از موعد (خروج زود هنگام برخی کارگران مزدبگیر از کار (CATS)) در فوریه سال ۲۰۰۰ با هدف محدود کردن

1. INSEE (2001), Revenus et Patrimoine des Ménages (47), 147.

این نوع بازنشستگی صرفاً برای کارگرانی که در شرایط سخت کار می‌کنند، مانند ۱۵ سال مداوم کار شیفیتی یا خدمات خط تولید، یا بیش از ۲۰۰ شیفت شب‌کاری در هر سال به مدت بیش از ۱۵ سال و یا کسانی که دچار معلولیت شده باشند، طرح شد. ایجاد چنین طرحی نه به معنا حذف کامل طرح‌های بازنشستگی پیش‌از‌م‌و‌ع‌د بلکه تلاش برای محدود کردن خروج زود هنگام از بازار کار بود. این سیستم در سطوح توافقات بخشی و بنگاهی انجام می‌شود که بر مبنای آن کارگران برای دریافت حقوق کامل و یا نیمه کامل بازنشستگی پیش‌از‌م‌و‌ع‌د از ۵۵ سالگی، تا حداکثر ۵ سال، واجد شرایط می‌شوند. بدیهی است که اجرای چنین طرح‌هایی نشان‌دهنده تمایل دولت‌ها برای محدود کردن دستیابی به بازنشستگی پیش از موعد می‌باشد.

به همین ترتیب، دولت تصمیم به محدودسازی دسترسی به برنامه صندوق ویژه اشتغال ملی^۱ گرفت و حق بیمه پرداختی توسط بنگاه‌ها، در نتیجه افزایش هزینه‌های مستقیم طرح خروج پیش‌از‌م‌و‌ع‌د، در فوریه سال ۲۰۰۱ افزایش یافت. بر این اساس، طرح دریافت مستمری در دوره تغییر شغل (ARPE)^۲، از ژانویه سال ۲۰۰۳ ملغی شد. پس از آن، این مستمری صرفاً از طریق طرح بیمه بیکاری تأمین مالی شد، به طوری که امکان بازنشسته شدن در سن ۵۵ سالگی و دریافت ۶۵ درصد از دستمزد پایه تا سن ۶۰ سالگی را برای کارگری که به مدت ۴۰ سال کار کرده باشد و چنانچه جدایی وی از یک شغل با ایجاد یک شغل برای کارگری دیگر همراه شود، فراهم می‌ساخت.

در بخش عمومی، قانون ترک کار (CFA)، که برای هر شخص بالای ۵۶ سال با حداقل ۴۰ سال سابقه کار امکان‌پذیر بود، در انتهای سال ۲۰۰۲ لغو شد. فرانسوا فیلون بسته‌شدن تدریجی اغلب طرح‌های بازنشستگی پیش‌از‌م‌و‌ع‌د را که با عنوان «زباله» معرفی می‌شد، اعلام کرد. مشکلات ذاتی این تغییر سیاستی این است که محدودیت طرح‌های بازنشستگی پیش‌از‌م‌و‌ع‌د به معنا باقی ماندن کارگران مسن‌تر در بازار نیست. در واقع، کاهش اندک در کل طرح‌های خروج پیش‌از‌م‌و‌ع‌د، تا حد زیادی به دلیل افزایش معافیت از جستجوی شغل برای افراد بیکار شده (DRE)، که ۷۰ درصد از کل کارگران غیرفعال ۵۵ ساله و بالاتر را دربرمی‌گیرد، جبران شده است (Jolivet, 2002)^۳. در رابطه با این مشکل، اقداماتی ویژه برای یکپارچه‌سازی مجدد افراد بالای ۵۵ سال در بازار کار، از طریق برنامه کمک به بازگشت

1. Allocation Spéciale du Fonds National pour l'Emploi

2. Allocation de Remplacement pour l'Emploi

3. Jolivet, A. (2002), 'Active strategies for older workers in France', in M. Jepsen, D. Foden and M. Hutsebaut (eds), Active Strategies for Older Workers, Brussels: ETUI, 245-275.

به اشتغال (PARE)^۱، برنامه‌ریزی شده است.

به همین خاطر، کمیته راهبردی بازنشستگی معتقد است که یکی از مهمترین استراتژی‌ها در مواجهه و حل مشکل بازنشستگی اجازه دادن به افراد برای «کارکردن تا سن قانونی بازنشستگی» است. بر این مبنا، توسعه سیاست‌های خاص اشتغال برای افراد بالای ۵۰ سال، که همانند فنلاند و دانمارک بر کمپین‌های اطلاع‌رسانی مبتنی است، پیگیری برنامه یادگیری مداوم بلندمدت، محدودیت طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد و بازنشستگی تدریجی داوطلبانه، که در فرانسه با عنوان «نقشه کناره‌گیری» شناخته می‌شود، طرح می‌گردد. برای دستیابی به این هدف، تسهیل شرایط کلی اشتغال جهت ترغیب افراد به کارکردن طولانی‌تر، بسیار ضروری است؛ چراکه در شرایط فعلی کارگران تمایل به بازنشستگی هرچه زودتر دارند. در نهایت استنباط‌ها و تلقی کارفرمایان نیز می‌بایست تغییر کند، تا اینکه آنها نیز حاضر به حفظ کارگران مسن‌تری که تجربه بیشتری دارند اما در عین حال هزینه‌برتر از کارگران جوان‌تر هستند، باشند (COR, 2002; Guillemard, 2002).

در نهایت، دامنه اینکه به کدام یک از بازنشستگان حقوق بازنشستگی کامل پرداخت شود، بستگی به موفقیت سیاست‌هایی دارد که هدف آنها گسترش طول دوره زندگی کاری افراد است. اما، توجه به این امر که افزایش دوره پرداخت حق بیمه ضروری برای دریافت حقوق کامل بازنشستگی منجر به کاهش سطح حقوق بازنشستگی نشود، شرط لازم در سیاست‌های مذکور به شمار می‌رود. با این وجود، اگرچه دولت رافارین کارهای زیادی در زمینه طولانی‌تر کردن دوره اشتغال انجام داد، اما هیچ اشاره‌ای به اینکه چه سیاست‌هایی برای افزایش سن مؤثر بازنشستگی به اجرا گذاشته خواهد شد، نکرد. تنها اقدام مورد اشاره، تهدید به افزایش حق بیمه (کسورات) برای کارفرمایانی که کارگران مسن‌تر را در شرکت‌ها حفظ نمی‌کنند، بود. در نتیجه، به نظر می‌رسد که افزایش نرخ اشتغال کارگران مسن‌تر اصلی‌ترین هدف سیاست اشتغال در سال‌های آینده فرانسه خواهد بود.

نتیجه‌گیری

پس از سده‌ای که مشخصه ویژه آن توسعه فرانسه بود، سیستم بازنشستگی این کشور در دو دهه گذشته وارد عصر جدیدی شده است. سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه سیستم بازنشستگی از اوایل دهه ۱۹۸۰ در فرانسه، ضرورتاً با هدف محدودسازی مخارج حقوق بازنشستگی انجام گرفته

1. Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

است. اصلاحات صورت گرفته، برای مواجهه با چالش سالمندی جمعیت، بخصوص افزایش امید به زندگی، در این کشور به تصویب رسیده‌اند. کاهش نسبی نرخ جایگزینی، در نتیجه وجود سیستم بازنشستگی PAYG، منجر به شکل گیری و توسعه صندوق‌های بازنشستگی خصوصی (از نوع اندوخته‌گذاری) شده است. این گرایش به سمت سیستم‌های خصوصی بازنشستگی به دولت اجازه می‌دهد تا نتایج شوک جمعیتی را به حوزه بخش خصوصی منتقل کند. مسئله کنونی فرانسه دیگر انتخاب بین تأمین مالی PAYG و یا اندوخته‌گذاری نیست؛ بلکه به نظر می‌رسد، قاعده کلی ترکیبی از هر دو سیستم از جانب سیاستگذاران مورد پذیرش قرار گرفته است. به این خاطر که اولاً این مدل از جانب دولت و سایر نقش‌آفرینان در سیستم بازنشستگی فرانسه تشویق می‌شود و ثانیاً بسیاری از افراد به طور خودانگیخته شروع به پس‌انداز برای دوران بازنشستگی خود کرده‌اند.

در نتیجه، مهمترین هدف‌گذاری سیاستی فرانسه طی یک دهه آینده احتمالاً تنظیم مقررات برای چنین صندوق‌هایی خواهد بود. چنانچه طرح‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری بدون هرگونه مقررات خاص توسعه یابند، منطق بازار می‌تواند نتایج اجتماعی بسیار نامطلوبی در پی داشته باشد. توسعه کنترل نشده این صندوق‌ها به معنا افزایش نابرابری‌ها و مشکلات بیشتر بخصوص برای کسانی که در مشاغل مخاطره‌آمیز کار می‌کنند، خواهد بود. به علاوه، افرادی که دسترسی به طرح‌های پس‌انداز سالمندی برای آنها بسیار مشکل است، کارگران پاره وقت، دریافت‌کنندگان دستمزدهای پایین و افرادی که از مشاغل نامنظم برخوردارند (بخصوص زنان) احتمالاً بازندگان اصلی چنین اصلاحاتی خواهند بود.

- Ashford, D.E. (1986). *The Emergence of the Welfare States*, Oxford: Basil Blackwell.
- Ashford, D.E. (1991). 'Advantages of complexity: social insurance in France', in J.S. Am-
bler (ed.) *The French Welfare State: Surviving Social and Ideological Change*, New York:
New York University Press.
- Béland, D. and Marier, P. (2006). 'Avoiding protest: labor mobilization and welfare state
politics in France', *Mobilization*, 11(3): 297–311.
- Bichot, J. (1999). *Retraites en Péril*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform*, Cambridge: Cambridge University
Press.
- Bouget, D. (1998). 'The Juppe' plan and the future of the French social welfare system',
Journal of European Social Policy, 8: 155–72.
- CFTD (1999). 'Retraites: Première discussions', *Syndicalisme hebdo*, 2758: 5.
- Charpin, J.-M. (1999) *L'Avenir de nos retraites*, Paris: La Documentation Française.
- Conseil d'Orientation des Retraites (COR) (2001) *Retraites: Renouveler le Contratsocial
entre les génération*, Paris: La Documentation Française.
- Duverger, M. (1980) *Les Partis politiques*, Paris: Seuil.
- Guillemard, A.-M. (1980) *La Vieillesse et l'état*, Paris: Presses Universitaire de France.
- Guillemard, A.-M. (1986) *Le Déclin du Social*, Paris: Presses Universitaire de France.
- Heclo, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, CT: Yale
University Press.
- Jobert, B. (1981) *Le Social en plan*, Paris: Les Éditions Ouvrières.
- Krasner, S.D. (1976) 'State power and the structure of international trade', *World Poli-
tics*, 28: 317–47.
- Marier, P. (2005) 'Where did the bureaucrats go? Role and influence of the public bu-
reaucracy in the Swedish and French Pension reform debate', *Governance: An Interna-
tional Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18: 521–44.
- Marier, P. (2006) 'Bureaucrats and welfare reform: a comparative analysis of 6 industri-
alized countries', paper presented at the American Political Association Meeting, Phila-
delphia, 30 August 30–2 September.
- Mekhantar, J. (1996) *Finances publiques*, Paris: Hachette.
- Merrien, F.-X. (1991) 'L'Etat par défaut', in J.-P. Durand and F.-X. Merrien (eds) *Sortie de
siècle: La France en mutation*, Paris: édition Vigot.
- Pierson, P. (1993) 'When effect becomes cause: policy feedback and political change',
World Politics, 45 (4): 595–628.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University
Press.
- Pierson, P. and Weaver, R.K. (1993) 'Imposing losses in pension policy', in B. Rockman
and R.K. Weaver (eds) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United
States and Abroad*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Pitruzzello, S. (1997) 'Social policy and the implementation of the Maastricht fiscal
convergence criteria: the Italian and French attempts at welfare and pension reforms',
Social Research, 64: 1,589–642.
- Powell Jr, G.B. (2000) *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Propor-
tional Visions*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Quermonne, J.-L. (1991) *L'Appareil administratif de l'état*, Paris: Editions du Seuil.

- Richardson, J., Gustafsson, G. and Jordan, G. (1982) 'The concept of policy style', in J. Richardson (ed.) *Policy Styles in Western Europe*, London: George Allen and Unwin.
- Rosanvallon, P. (1995) *La Nouvelle Question sociale*, Paris: Editions du Seuil.
- Ruellan, R. (1993) 'Retraites: L'Impossible Réforme est-elle achevée'e', *Droit social*, 12: 911–29.
- Taddei, D. (2000) *Retraites choisies et progressives*, Paris: La Documentation Française.
- Teulade, R. (2000) *L'Avenir des systèmes de retraite*, Paris: Les Éditions des Journaux Officiels.
- Vail, M.I. (1999). The better part of valour: the politics of French welfare reform', *Journal of European Social Policy*, 9: 311–29.
- Wilson, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.

بخش دوم

قرن جدید - پارادایم جدید: اصلاح صندوق‌های مستمری در آلمان^۱

کارل هینریش

مقدمه

بعد از یک سری تغییرات مصوب بین سال‌های ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۱، در انتهای سال ۲۰۰۳، دولت قرمز-سبز^۲ در آلمان دست به اصلاحات جدید در نظام مستمری زد. به غیر از حذف کسری طرح‌های مستمری عمومی در کوتاه‌مدت، منطق اصلی اصلاحات جدید، پیری جمعیت بود. این پدیده [پیری جمعیت] ناشی از نرخ پایین باروری و افزایش امید به زندگی و نگرانی‌های متوجه بر برنامه‌های رفاهی نامتناسب با سالمندان بود. این برنامه‌ها شامل بهداشت و خدمات سلامت بلندمدت بودند که بشدت برنامه‌های مستمری سالخورده‌گی را تحت تأثیر قرار می‌دادند. همزمانی ساختار سنی پیر و کاهش جمعیت در سن کار مشکلات عدیده‌ای را برای دولت رفاهی که از حیث مخارج سالمندمحور بود، ایجاد خواهد کرد، زیرا مستمری‌های عمومی اغلب به تنهایی بزرگترین رقم در میان اقلام مخارج اجتماعی را در اختیار داشتند (لینچ^۳، ۲۰۰۱؛ اسپینگ - اندرسون و سارسا^۴، ۲۰۰۲).

آلمان از میانه دهه ۱۹۶۰ در زمره کشورهایی قرار گرفته است که کمترین نرخ باروری را در اختیار دارند. این - براساس سناریو میانه آخرین پیش‌بینی‌های رسمی - منجر به کاهش شدید جمعیت از ۸۲,۴ میلیون در به ۷۵,۱ میلیون در سال ۲۰۵۰ خواهد شد. به علت افزایش طول عمر، کاهش جمعیت همزمان با پیری جمعیت نیز خواهد بود.

از دهه ۱۹۹۰ سهم جمعیت پیر (۶۰ سال به بالا) از سهم جمعیت جوان (زیر ۲۰ سال) بیشتر شده است و در سال ۲۰۳۰ و بعد از بیش از یک‌سوم (۳۴,۴ درصد) جمعیت ۶۰ سال و بالاتر

1. Hinricks, K. (2005). New paradigm: pension reforms in Germany. In Bonoli, G. & Shinkawa, T. (Eds), Aging and pension reform around the world (pp.47-73). Cheltenham, UK. Nprthampton, MA, USA. Edward Elgar.

2. Red-Green government

3. Lynch

4. Esping-Andersen And Sarasa

خواهند بود (۲۰۵۰: ۳۶,۷ درصد - دفتر آمار فدرال^۱، ۲۰۰۳، صفحه ۴۲). واضح است که افتناع جمعیت در سن کار کوچکتر^۲ برای تأمین مزایای بازنشستگی جمعیت پیری که طول زندگی آنها در حال افزایش است، چالش‌های سیاسی جدی را در پیش خواهد داشت. این وضعیت بر دیگر محدودیت‌هایی که دولت رفاه با آن مواجه است خواهد افزود. این محدودیت‌ها از این قرار هستند: نرخ‌های رشد اقتصادی پایین‌تر، تغییرات ساختاری بازار کار (کاهش ارتباط اشتغال استاندارد^۳)، افزایش گوناگونی خانوارها و نهایتاً جهانی شدن.

پل پیرسون^۴ (۲۰۰۱) این سؤال را مطرح کرد که آیا جهانی شدن در واقع علتی مستقل برای فشار بر دولت‌های رفاه و تهدیدی بزرگ برای ویژگی‌های مرکزی آنها است یا خیر. با وجود اعتبار این بحث، جهانی شدن فشار بر بازیگران سیاسی دولت رفاه برای فائق آمدن بر مشکل پیری جمعیت از طریق اصلاحات را تشدید می‌کند و حداقل از سه راه بر گفتمان اصلاحات مؤثر خواهد بود.

اول، جهانی سازی نه تنها به معنا افزایش سریع حجم، شدت و سرعت تبادلات برون مرزی کالاها و خدمات (مالی) و سرمایه‌گذاری است بلکه به منزله تبادل اطلاعات نیز هست. جوامع معرفتی^۵ بخشی از تبادلات فزاینده اطلاعات هستند. نقش آنها در گفتمان سیاسی پیرامون واکنش‌های بالقوه به پیری جمعیت و آینده مستمری‌ها افزایش یافته است و در آینده تحت مداخلات سازمان‌های بین‌المللی (مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول یا سازمان همکاری‌های اقتصادی) بیشتر نیز خواهد شد.

این وضعیت بیشتر به علت علاقه به موفقیت یا ابتکار در اصلاحات مستمری در تجربه‌های بین‌المللی به منظور الهام از آنها است. روش هماهنگی باز^۶ که توسط کمیسیون اروپا در زمینه مستمری‌های سالمندی اتخاذ شد، تلاش دیگری در زمینه پیاده سازی این علاقه همزمان با در معرض رقابت قرار گرفتن نظام‌های مستمری ملی و راهبردهای اصلاحی میان اعضای اتحادیه اروپا بود.

دوم، اصلاحات مستمری اخیر در کشورهای توسعه یافته مکرراً دربردارنده نقش بزرگتر طرح‌های باندوخته‌گذاری (عمدتاً خصوصی) بودند، بنابراین پس‌اندازهای بیشتری می‌بایستی به سرمایه‌گذاری سودآور منجر شود. از دیدگاه بازارهای آزاد مالی (مقررات زدایی شده^۷)

1. Statistisches Bundesamt

۲. حتی با اعمال فروض بشدت خوشبینانه در مورد افزایش نرخ مشارکت زنان و نرخ مهاجرت اتباع خارجی، نیروی کار بالقوه در آلمان از سال ۲۰۱۰ رو به کاهش خواهد گذاشت. براساس واقعی‌ترین سناریو، این نرخ بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۴۰ از ۵۰ به ۴۰ میلیون نفر - تقریباً ۲۵ درصد - کاهش خواهد یافت (فوجز و تون، ۱۹۹۹).

3. Standard Employment Relationship

4. Paul Pierson

5. Epistemic Communities

6. Open Method Of Coordination

7. Deregulated

صندوق‌های مستمري و ديگر نهادهای سرمايه‌گذار تبديل به بازیگران جهانی در حال رشد فعال در سرتاسر جهان شده‌اند. این شرکت‌های چند ملیتی و یا انجمن‌های ذینفع مربوطه در تلاشند تا سهمی را در گفتمان ملی اصلاحات مستمري به خود اختصاص دهند تا با توجه به مقررات دولتی و حجم بالقوه تجارتشان بر جهت‌گیری‌های فرایند اصلاحات تأثیر بگذارند. سومین رابطه جهانی سازی و پیری جمعیت در زمینه اصلاحات مستمري به طور خاص به آلمان به عنوان بزرگترین دولت تأمین اجتماعی مربوط است: در هیچ از کشورهای عضو OECD حق بیمه‌های تأمین اجتماعی چنین حجمی از GDP (در آلمان در سال ۲۰۰۱ نسبت حق بیمه تأمین اجتماعی به GDP برابر با ۱۸٫۶ درصد یا برابر ۴۳ درصد از کل درآمدهای عمومی بود) را تشکیل نمی‌دهند (بیچ‌آل، ۲۰۰۲، صفحه ۶۶۲؛ جدول شماره ۳).

به نظر می‌رسد مالیات به تناسب بالای استخدام نیروی کار (تا یک سقف درآمدی) دو اثر را در بر داشته باشد: (۱) به طور خاص مشاغل با بهره‌وری پایین در معرض خطر جایگزینی با سرمايه هستند و در مشاغل خدماتی شدیداً کاربر خلق شغل‌های مرتبط، با مشکل مواجه می‌شود. این مشکل هنگامی تشدید می‌شود که به علت پیری جمعیت نرخ‌های حق بیمه طرح‌های مستمري عمومی، صندوق‌های قانونی بیمه درمان^۱ و بیمه سلامت بلندمدت می‌بایستی افزایش یابند. فرصت‌های شغلی کمتر برای کارگران کم مهارت، پایه‌های حق بیمه را کاهش و مخارج (مزایای بیکاری) را افزایش خواهد داد و در نتیجه دوری باطل ایجاد خواهد شد.

(۲) از آنجا که حق بیمه‌های تأمین اجتماعی تا حدودی به مثابه هزینه نیروی کار می‌باشد، کشوری مانند آلمان در معرض از دست دادن جایگاه رقابت‌پذیری خود یعنی از دست دادن سرمايه‌گذاری و تولیدات سودآور قرار دارد. در یک اقتصاد جهانی احتمالاً هزینه بالای دستمزد نه تنها سرمايه‌گذاران بلکه کارگران را نیز به خاطر مالیات بر دستمزد بالا وحشت‌زده می‌کند. این می‌تواند موجب پدیده فرار مغزها^۲ (خروج کارگران داخلی با ظرفیت دستمزد بالا) و متعاقباً تبديل آلمان به مقصدی کمتر جذاب برای مهاجران شود. هجوم مهاجران ترجیحاً جوان و تحصیل کرده یکی از مهمترین گزینه‌های کاهش تأثیرات منفی پیری جمعیت است. تبیین مسئله پیری جمعیت در پس زمینه جهانی شدن نیاز فوری برای اصلاحات مستمري شامل نرخ حق بیمه ترکیبی برای طرح‌های تأمین اجتماعی به عنوان سیاست بدون جایگزین را نشان می‌دهد.

یک مانع عمده برای مقابله با این نیاز به ظاهر انکارناپذیر این است که تمام طرح‌های دولت رفاه یعنی یک طرح مستمري سازمان یافته به عنوان بیمه‌های اجتماعی، بیشتر از هر چیزی

1. Statutory Sickness Funds

2. Brain Drain

در برابر تغییر مقاوم است. براساس تیتموس^۱ (۱۹۷۶، صفحه ۶۰) حقوق^۲ و امتیازات^۳ مترتب بر پرداخت حق بیمه بعد از احتمالاً ۱۵ سال مقدس تلقی می‌شوند. این بدان علت است که احراز شرایط بازنشستگی از طریق حق بیمه‌هایی که از پیش و براساس حقوق مالکیت نسبی^۴ پرداخت شده‌اند ایجاد می‌شود. علاوه بر این فرصت‌های کارگران برای هماهنگی با تغییرات در سنین نزدیک بازنشستگی تقریباً برابر با صفر خواهد بود. بدین ترتیب استعاره فشردگی نسلی^۵ برابر است با ترتیبات مفهومی به معنای پل زدن بر شکاف موقتی میان مراحل تکمیل زندگی بزرگسالی اعم از اولین شغل تحت پوشش بیمه تا آخرین مزایای بازنشستگی پرداختی. با این وصف حفظ اعتماد پیرامون تداوم و پایداری طرح‌های طرح‌های مستمری نیازی ضروری محسوب می‌شود. به علاوه فشردگی نسلی حاکی از یک راه حل خودبازتولیدکننده همیارانه^۶ برای توزیع درآمد است: براساس روابط متقابل پیاپی، علاقه‌مندی سالمندان به عدالت و کارایی نظام مستمری و توقع بیمه‌پردازان نسل در سن کار در برخورداری از مزایای بازنشستگی برای خودشان و البته والدینشان، آنها به یکدیگر گره می‌خورند.

بنابراین این طرح‌ها همواره از احترام و حمایت بالایی در میان تمام شهروندان با هر سنی برخوردار بوده‌اند. با این وجود برآوردن انتظارات فعلی و آتی ذینفعان و تأمین درآمد مطمئن برای آنها چالش سختی برای سیاست عمومی ایجاد می‌کند. به منظور فائق آمدن بر سکون (اینرسی) به عنوان یک ویژگی نهادی طرح‌های مستمری، ملاحظات سیاستگذاران در این زمینه معمولاً بلندمدت بوده و از عمری بیش از طول عمر یک دوره پارلمان برخوردار است. این متضمن سیاست‌های خاص مستمری، به همراه دیگر اقداماتی است که مکرراً در تلاش هستند تا اثرات تغییرات فعلی را به آینده گسترش دهند. شرایط سخاوتمندانه توقف یا اجرای تدریجی تغییرات از مشکلات آنی جلوگیری می‌کند اما واکنش به موقع به مشکلات قریب‌الوقوع ضروری است. آلمان خیلی زود برای مقابله با چالش پیری جمعیت خود را مهیا ساخت و در سال ۱۹۸۹ قانون اصلاحات مستمری ۱۹۹۲ را به تصویب رساند. با توجه به این تغییر پیش‌بینی شده این ارزیابی در میان تمام بازیگران سیاسی مورد توافق بود که هیچ تغییر قابل ملاحظه‌ای در قوانین، بسیار قبل‌تر از ۲۰۱۰ نباید در نظر گرفته شود. در واقع قبل از آنکه قانون اصلاحات مستمری ۱۹۹۲ لازم‌الاجرا شود، تفسیر جدید از تداوم مالی کوتاه و بلندمدت طرح‌ها شروع به گسترش

1. Titmuss

2. Rights

3. Privileges

4. Quasi-Property Rights'

5. Generational Compact

6. Self-Reproducing Cooperative

کرده بود. این تبدیل به نقطه آغاز اصلاحات به اصطلاح ساختاری شد که به رغم اینکه محدود به تغییرات پارامتریک مانده بود، مسیر تغییرات پارادایمی در سال ۲۰۰۱ را هموار نمود. در بخش دوم به فرایند اصلاحات تا قبل از تغییر مقررات در سال ۲۰۰۱ پرداخته خواهد شد که در آن بخش به منظور واضح تر ساختن تغییر پارادایم های بعدی ابتدا با یک مقدمه شامل بررسی اصلاحات نظام مستمری در سال ۱۹۵۷ شروع می کنیم. بخش سوم اختصاص به توصیف چگونگی ظهور و عناصر نظام تأمین اجتماعی از حیث اهداف، اصول، بازیگران، فرصت های بیشتر برای توسعه و تفاوت های قابل ملاحظه از رویکرد یک لایه می پردازد. پس از آن ابتدا چگونگی تغییر مسیر نظام مستمری به یک نظام چند لایه بررسی شده و سپس توجه ویژه ای به راهبردهای سیاستگذاران در مقایسه با تصورشان از مسائل مهمی همچون اعتماد نهادی (تأمین درآمد مطمئن) و مشروعیت نظام مستمری خواهد شد. در فصل ۴ به رغم توجه به سپهر سیاسی و اقتصادی - اجتماعی، اخیرترین اصلاحات نظام مستمری در آلمان توصیف و ارزیابی خواهند شد. بخش نتیجه گیری نیز به بحث پیرامون «چشم انداز بی تحرک^۱ دولت رفاه» در آلمان اختصاص یافته است.

سیاست مستمری عمومی در آلمان، ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۷ نقطه آغاز

تا سال ۱۹۵۷ نشانه اصلی طرح مستمری عمومی^۲ آلمان، یک نظام بیسمارکی نوپا - به خصوص اصل برابری و حفظ وضع موجود - بود. اگرچه مزایا وابسته به حق بیمه های پرداختی هستند، عناصر بنیادی نظام تأمین اجتماعی میراث طرح اصلی بیسمارکی (مزایای بازنشستگی با نرخ ثابت تأمین مالی شده از محل مالیات^۳) همچنان بعد از جنگ جهانی دوم نقش آفرینی می کنند. با این وجود مزایای ناشی از این طرح ایستا کم بوده و به طور مفهومی بخشی از یک رویکرد چندلایه (براساس اصطلاحات امروزی) که به طور ساده به معنا عضویت در دیگر منابع تأمین اجتماعی مانند اقدامات خصوصی، حمایت خانواده، کاهش درآمد ناشی از تداوم کار یا (گزینشی) مستمری های شغلی، می باشد. به رغم گسترش پوشش این طرح تا سال ۱۸۸۹ و چندین افزایش موقتی مزایا بعد از سال ۱۹۵۱، میانگین حقوق و مزایای بازنشستگی در سال ۱۹۵۶ کمتر از ۲۵ درصد از درآمد

1. Frozen

۲. این روزها طرح مستمری عمومی اجباراً تمام کارگران یقه سفید و یقه آبی با درآمد بالاتر از یک آستانه و صنعتگران (دیگر خویش فرمایان را به طور اختیاری) را تحت پوشش قرار می دهد. پوشش کارمندان دولت (که تقریباً ۶ درصد افراد شاغل را تشکیل می دهند) نیز از طریق یک برنامه یکپارچه که با مالیات و بدون هیچ حق بیمه ای تأمین مالی می شود فراهم می شود. کشاورزان دارای طرح های ویژه هستند و متخصصان (پزشکان، وکلا و غیره) نیز می بایستی عضو صندوق های غیردولتی شوند.

3. Tax-Financed Flat-Rate Pension

خالص یک کارگر یقه آبی بود که با این وصف تقریباً هر کارگر با مهارت پایین در هنگام پیری در زمره فقرا قرار می‌گرفت (آلبر^۱، ۱۹۸۹، صفحه ۱۸۳؛ دورینگ^۲، ۲۰۰۰).

جدول ۲-۱- مخارج اجتماعی و تأمین مالی مستمری عمومی در آلمان

سال	۱. درصد هزینه‌های اجتماعی بر اساس تولید ناخالص داخلی	۲. میزان سهم ترکیبی در طرح بیمه‌های اجتماعی	۳. هزینه بازنشستگی عمومی بر اساس تولید ناخالص داخلی	۴. بازنشستگی بر اساس استاندارد سال ۱۹۹۵	۵. میزان سهم ترکیبی در طرح بازنشستگی عمومی
۱۹۵۷		۲۱,۶			۱۴,۰ (۱۷۸,۵)
۱۹۶۰	۲۱,۱	۲۲,۴	۶,۴	۵۵۱۷/۶۶,۸	۱۴,۰ (۱۶۷,۲)
۱۹۷۰	۲۵,۱	۲۶,۵	۷,۷	۸۳۹۸/۶۵,۰	۱۷,۰ (۱۶۱,۹)
۱۹۷۵	۳۱,۶	۳۰,۵	۹,۸	۹۹۹۵/۶۶,۸	۱۸,۰ (۱۵۴,۱)
۱۹۸۰	۳۰,۶	۳۲,۴	۹,۶	۱۱۵۲۷/۷۱,۱	۱۸,۰ (۱۷۰,۹)
۱۹۸۵	۳۰,۰	۳۵,۱	۹,۵	۱۱۱۷۱/۷۲,۴	۱۹,۰ (۱۸۳,۶)
۱۹۹۰	۲۷,۸	۳۵,۸	۸,۸	۱۱۸۴۹/۶۸,۰	۱۸,۷ (۱۸۰,۲)
۱۹۹۱	۲۸,۴	۳۶,۷	۸,۹	۱۱۹۰۲/۶۷,۸	۱۷,۷ (۱۷۵,۶)
۱۹۹۵	۳۱,۲	۳۹,۳	۱۰,۳	۱۱۸۲۲/۶۹,۹	۱۸,۶ (۱۸۴,۷)
۱۹۹۶	۳۲,۱	۴۰,۸	۱۰,۵	۱۱۷۳۳/۷۰,۱	۱۹,۲ (۱۸۵,۸)
۱۹۹۷	۳۱,۶	۴۱,۸	۱۰,۵	۱۱۵۹۴/۷۱,۰	۲۰,۳ (۱۸۸,۷)
۱۹۹۸	۳۱,۵	۴۲,۱	۱۰,۶	۱۱۵۵۲/۷۰,۱	۲۰,۳ (۱۹۰,۵)
۱۹۹۹	۳۱,۹	۴۱,۲	۱۰,۶	۱۱۶۱۹/۶۹,۹	۱۹,۵ (۱۹۰,۶)
۲۰۰۰	۳۱,۹	۴۱,۰	۱۰,۷	۱۱۵۳۷/۶۹,۱	۱۹,۳ (۱۹۰,۲)
۲۰۰۱	۳۲,۱	۴۰,۸	۱۰,۹	۱۱۳۷۵/۶۷,۷	۱۹,۱ (۱۹۰,۹)
۲۰۰۲		۴۱,۳		۱۱۴۴۰/۶۸,۴	۱۹,۱ (۱۸۹,۴)
۲۰۰۳		۴۲,۱			۱۹,۵ (۲۰۹,۴)

اصلاحات مستمری سال ۱۹۵۷ تأثیرات سریعی بر سلامت اقتصادی بازنشستگان فعلی از طریق تغییر فرمول مزایا و پویا شدن مزایای بعد از بازنشستگی به همراه داشت (هینریش^۳، ۱۹۹۸). در نظر گرفتن درآمد طول دوره زندگی افراد در ارتباط با میانگین درآمدهای حاصل از همه افراد بیمه‌شده (به موجب اعطای اعتبار برای نیروهای مسلح، دوره‌های بیکاری و آموزش) در زمان محاسبه مزایا و افزایش سالیانه آن براساس رشد دستمزد ناخالص، کمک می‌کند تا بازنشستگان نیز در پیشرفت اقتصادی مشارکت کنند. افزایش تقریباً ۷۰ درصدی مزایا در بهار سال ۱۹۵۷، مزایای مستمری عمومی به عنوان کف درآمد بازنشستگی را تبدیل به جایگزین دستمزد حقیقی کرد که متعاقباً

1. Alber
2. Döring
3. Hinrichs

به نسبتی بالاتر افزایش یافت (جدول ۲-۱، ستون ۴). اگرچه عناصر بنیادی تأمین اجتماعی کاملاً منسوخ شدند، تعداد و نرخ افراد سالمند متکی بر کمک‌های (اضافی) اجتماعی کاهش یافت. فراهم کردن سهمی از «معجزه اقتصادی»^۱ برای مستمری‌بگیران کمک شایانی به حمایت از نظام جدید اقتصادی کرد (جامعه اقتصاد بازار). در همان زمان اصلاحات به تحکیم مشروعیت نظام دموکراتیک احیا شده که به طور مؤثر توانایی خود در ارائه تأمین اجتماعی را نشان داده بود، کمک فراوانی کرد. اگرچه وقتی قوانین سال ۱۹۵۷ با رأی هر دو حزب مسیحی دموکرات و سوسیال دموکرات به تصویب پارلمان رسید الگوی سیاست مستمری مبتنی بر اجماع عمومی (که تا دهه ۱۹۹۰ ادامه یافت) معرفی شد، سیاست‌های رقابتی حزبی همچنان نقش مرکزی داشتند: سوسیال دموکرات‌ها پیش از همه لایحه اصلاحاتی را تهیه کردند و بر دولت فشار آوردند تا لایحه‌ای سخاوتمندانه‌تر را ارائه کند. با این حال تنها، نماینده حزب دموکرات مسیحی اعتبار لازم برای محبوب‌ترین اصلاحات سیاست اجتماعی از جنگ جهانی دوم به بعد وقتی که برای اولین و آخرین بار اکثریت مطلق پارلمان را بعد از انتخابات فدرالی سپتامبر سال ۱۹۵۷ در اختیار گرفتند، دریافت کرد.

ارزیابی‌ها پیرامون اینکه آیا در اصلاحات ۱۹۵۷ همچنان ویژگی‌های نهادی گذشته پایدار ماندند (کنراد^۲، ۲۰۰۰) و مسیر جدید در پیش گرفته شد (دورینگ^۳، ۲۰۰۰) متفاوت هستند. مازکه^۴ (۲۰۰۲) در حمایت از مورد دوم بحث می‌کند که تغییرات صورت گرفته خود را به صورت یک «نوآوری محافظه‌کارانه»^۵ آشکار نمودند. در این ترکیب نوآوری و محافظه‌کاری، محافظه‌کاری قبل از هر چیز با «ساختار سازمانی»^۶ یعنی حفظ طرح‌های شغلی منفک بدون هیچ پوشش جهانی یا ادامه نقش شرکای اجتماعی در اداره طرح‌ها، ارتباط دارد. نوآوری به طور عمده مربوط به ساختار نهادی است و اشاره به تغییر اهداف مربوط به بخش مزایای طرح‌ها ناشی از معرفی مأموریت جدیدی به نام جایگزینی دستمزد براساس اصل برابری در سطحی که استانداردهای زندگی قبل از بازنشستگی را همچنان برای افراد حفظ کند، است. از این رو تا قبل از ۱۹۵۷ نظام درآمد سالمندان شکل ویژه خود به گونه‌ای که معمولاً آلمان را به عنوان یک نمونه اولیه دولت رفاه محافظه‌کار به نمایش می‌گذاشت، به دست نیاورده بود. علاوه بر این، اصلاحات سال ۱۹۵۷ به معنا تولد رویکرد لایه اول در آلمان بود زیرا نرخ جایگزینی

1. Economic Miracle

2. Conrad

3. Döring

4. Mätzke

5. Conservative Innovation

6. Organizational Form

خالص تقریباً ۷۰ درصدی حتی برای کارگران با درآمد ۱,۷ تا ۱,۹ برابر میانگین^۱ (جدول ۳، ستون ۴ و ۵) نیاز به تلاش برای درآمد بیشتر برای یک دوره طولانی فراغت از کار را کاهش داد. نظر به ترکیب منابع افراد سالمند در اواخر قرن ۱۹ و وراء اغلب موقعیت‌های دشوار مورد اشاره، بعد از سال ۱۹۵۷ ترکیبی متنوع‌تر از درآمد مستمری عمومی و خصوصی، تقریباً مکرراً تبدیل به یک شاخص نشان دهنده برخورداری شد: به علت مزایای بازنشستگی نسبتاً بالا، پوشش مستمری شغلی پایین باقی ماند. مانند پس‌اندازهای شخصی برای دوران سالمندی (دارایی‌های مالی یا مسکن)، این نیز به طور قابل توجهی تنها محدود به افراد با درآمد بالا بود. به رغم لفاظی‌های زیاد پیرامون مدل سه لایه، به خاطر اثر برون‌رانی^۲ حقوق و مزایای سخاوتمندانه مستمری عمومی، هنوز ۸۰ درصد از کل درآمد بازنشستگان از منابع عمومی بدون اندوخته‌گذاری سرچشمه می‌گرفت (با در نظر گرفتن مزایای بازنشستگی کارمندان دولت - دوسچر باندستگ، ۲۰۰۲، صفحات ۳۱۷-۳۲۱).

افزایش آتی نرخ حق بیمه: نوسازی عمومی و گزینشی

هزینه‌های فزاینده و درآمدهای کاهنده حق بیمه بعد از، از میان رفتن ناگهانی اشتغال کامل در سال ۱۹۷۴ تمام طرح‌های تأمین اجتماعی آلمان را در بر گرفت. طرح مستمری عمومی تحت گسترش‌های صورت گرفته سال ۱۹۷۲ متحمل هزینه‌های دیگری نیز شد که فشارهای ناشی از آن، مجموعه‌ای از مداخلات احتیاطی در فرمول شاخص‌بندی به گونه‌ای که به جای تعدیل مداوم دستمزدهای ناخالص بهبود واقعی دستمزد خالص مستمری‌ها بعد از سال ۱۹۷۷ در دستور کار قرار گرفت. علاوه بر این نرخ حق بیمه چندین بار افزایش یافت. به غیر از اعتراضات احزاب مخالف، این تغییرات مرتبه اول^۳ (هال، ۱۹۹۳) عمدتاً به دلیل به «ائتلاف بزرگ وابستگی به مسیر طی شده»^۴ (کنراد، ۱۹۹۸، ص ۱۱۲) که در سال ۱۹۵۷ تأسیس شده بود مسلم شد. این [ائتلاف] شبکه‌ای سیاسی با نظام اعتقادات مشترک پیرامون اصول و فنون بیمه اجتماعی شامل متخصصان سیاست اجتماعی احزاب مردم^۵ (CDU/CSU and SPD)، نمایندگان شرکای اجتماعی، مدیران طرح‌های مستمری و مشاوران دانشگاهی بود. به لطف برتری توضیحی‌اش، شبکه سیاستی می‌توانست حملات پارادایم سیاست غالب را دفع

۱. نرخ هدف یا نرخ جایگزینی استاندارد برابر سطح مزایای خالص برای یک بازنشسته فرضی با ۴۵ سال سابقه کار و دریافت مداوم دستمزدی برابر با دستمزد متوسط به عنوان درصدی از درآمد سابق خالص، تعریف می‌شود.

2. Crowding-Out

3. First-Order Changes

4. Hall

5. Grand Coalition Of Path Dependents

6. Volksparteien

کند و اصلاحات را به طور موفقیت آمیزی در برابر تغییرات نظام (به عنوان مثال حرکت به سمت بازار بدهی یا طرح مستمری تأمین مالی شده با مالیات) به پیش ببرد. تعهد به ویژگی‌های نهادی تثبیت شده به معنا مرجح دانستن راه حلی فنی است که بعد از یک فرایند یادگیری مشترک، معمولاً منجر به دستیابی بر راه‌حلی مورد توافق همه نقش آفرینان می‌شود.^۱

بدین ترتیب آماده‌سازی قانون اصلاحات مستمری ۱۹۹۲ یکی از سیاست‌زدا شده‌ترین و پارلمان‌زدا شده‌ترین^۲ وقایع می‌باشد. هیچ مناقشه‌ای در مورد پیری جمعیت و نیاز به اقدام به موقع وجود نداشت، چراکه در آن زمان جایگزین‌هایی به همان اندازه غیرقابل قبول وجود داشتند که یا می‌بایستی برای جلوگیری از کاهش مزایای بازنشستگان نرخ حق بیمه تدریجاً از حدود ۱۸٫۷ درصد به ۳۶٫۴ درصد تا سال ۲۰۳۰ افزایش یابد و یا با ثابت نگاه داشتن نرخ حق بیمه، سطح مزایا به نصف کاهش بیابد. لایحه نهایی اصلاحات توافقی میان احزاب دولت (CDU/CSU و حزب لیبرال) و حزب سوسیال دموکرات و بازیگران اجتماعی تلقی می‌شد. اثر تجمعی مجموع عناصر فزاینده اصلاحات می‌بایستی افزایش مورد انتظار نرخ حق بیمه (به اندازه تقریباً ۱۰ واحد) را کاهش دهد (اشمال^۳، ۱۹۹۳؛ سوزیالبرات^۴، ۱۹۹۸، صفحه ۲۴۲).

تفاوت‌های پیش‌بینی‌های قبل از اصلاحات عمدتاً از سه تغییری که مطابق با جدول شماره ۳ شامل افزایش سهم ثابت یارانه‌های فدرال، کسورات دائمی برای کسانی که قبل از ۶۵ سالگی بازنشسته شوند و تغییر جهت به سوی تعدیل دستمزد خالص هستند، سرچشمه می‌گیرند. ایده محوری فرمول جدید شاخص‌بندی «موقعیت ثابت نسبی» (مایلز^۵، ۲۰۰۲، صفحه ۱۴۱، ارجاع به ماسگریو^۶) می‌باشد که هدفش اطمینان از نرخ جایگزینی پایدار ۷۰ درصدی و جلب مشارکت بازنشستگان در دگرگونی حق بیمه بیمه‌های اجتماعی و ردیف‌های مالیات بر درآمد که درآمد خالص کارگران را تحت تأثیر قرار خواهد داد، می‌باشد.

وقتی قانون اصلاحات مستمری ۹۲ که در سال ۱۹۸۹ تصویب و در سال ۱۹۹۲ به اجرا گذاشته می‌شد، تقریباً رونق در آلمان غربی و اشتغال در آلمان شرقی همچنان در مسیر نزول قرار داشت. در نتیجه وضعیت وخیم بازار کار تعداد سالمندان بیکاری که درخواست بازنشستگی پیش از موعد داشتند (از ۶۰ سالگی به بعد) شدیداً افزایش یافت.

۱. تقریباً به نظر می‌رسد پیتروال طرح مستمری عمومی آلمان را مد نظر داشت وقتی که استدلال می‌کرد که «پاراادیم‌ها (سیاست) به احتمال زیاد در زمینه‌ای یافت می‌شوند که سیاستگذاری شامل مسائل بسیار فنی و یک ساختار دانش تخصصی مربوط به آن و... به احتمال زیاد بیشترین تأثیر را در تنظیمات سازمانی که در آن سیاست‌ها توسط متخصصان یا مدیران با سابقه اداره می‌شوند».

2. Depoliticized And Deparlamentarized

3. Schmähl

4. Sozialbeirat

5. Myles

6. Musgrave

افزایش همزمان مخارج اجتماعی و نرخ حق بیمه طرح‌های اجتماعی را می‌توان در جدول ۲-۱ مشاهده نمود (ستون ۲ و ۵). این پیشرفت به دور دیگری از تجدیدساختار طرح مستمری عمومی موجود در لایحه تلفیقی مصوب در سال ۱۹۹۶ کمک کرد (WBG - جدول ۳). WBG با افزایش سرعت مراحل نسخ گزینه‌های بازنشستگی پیش از موعد بدون کسورات دائمی مزایا و کاهش مضاعف درآمدهای غیرحق بیمه‌ای، اثرات قانون اصلاحات مستمری را افزایش داد. سوسیال دموکرات‌ها و اتحادیه‌ها بشدت به مخالفت از این تغییرات برخاستند (و عناصر بیشتری از لایحه، به عنوان مثال، تعداد روز انتظار برای مزایای بیماری). تصویب WBG در پارلمان و آماده سازی برای اصلاحات عمده دیگر (قانون اصلاحات مستمری ۹۲) توسط دولت لیبرال مسیحی، نقطه پایان سنت «اجماع مستمری» بین دو حزب بزرگ (و همچنین اتفاق آرا کمتری در میان شرکای اجتماعی ایجاد کرد) - اگرچه هیچ مخالفت اصولی پیرامون تمام تغییرات مندرج در لایحه اصلاحات مصوب ۱۹۹۷ وجود نداشت - بود.

جدول ۲-۲ - عناصر محوری قوانین اصلاحات مستمری مصوب در سال‌های ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۱

قانون اصلاحات مستمری سال ۱۹۹۲ - مصوب سال ۱۹۸۹ و لازم اجرا در ۱۹۹۲:

- ◆ تعدیل مزایا براساس تحولات دستمزد خالص سال‌های مسبق
- ◆ یارانه‌های فدرال به ۲۰ درصد از مخارج سالانه طرح‌ها افزایش یافت (به طور دائمی)
- ◆ تمام رویه‌های مربوط به بازنشستگی قبل از ۶۰ سالگی بدون کاهش مزایا تدریجاً تا سال ۲۰۱۲ نسخ خواهند شد (به استثنا کارگران معلول)؛ کسورات دائمی: ۰,۳ درصد در ماه
- ◆ اعتبار برای سال‌های تحصیل کاهش یافت: از حداکثر ۱۳ سال به ۷ سال در حداکثر ۷۵ درصد از میانگین دستمزدها
- ◆ تجدید ارزیابی ۴ سال اول اشتغال تحت پوشش به جای ۵ سال اول، در ۹۰ درصد از دستمزد متوسط
- ◆ اعتبارات دوران بارداری بعد از سال ۱۹۹۱ از ۱ به ۳ سال در ۷۵ درصد از متوسط دستمزد افزایش یافت.

قانون بهبود رشد اقتصادی و اشتغال سال ۱۹۹۶ (WBG) - مصوب سال ۱۹۹۶، لازم اجرا: ۱۹۹۷

- ◆ اجرای مراحل نسخ اولین مزایای دریافتی بدون کسورات دائمی قبل از ۶۵ سالگی تسریع شد (اتمام: دسامبر ۲۰۰۴ به جای دسامبر ۲۰۱۲)
- ◆ اعتبار برای دوران تحصیل بعد از ۱۷ سالگی کاهش یافت: از حداکثر ۷ سال به ۳ سال
- ◆ تجدید ارزیابی ۴ سال اول اشتغال تحت پوشش، در ۷۵ درصد از دستمزد متوسط (سابقاً برابر با ۹۰ درصد بود)
- ◆ برای دوران بیکاری و بیماری در صورتی که هیچ مزایایی از طرح بیمه اجتماعی مربوطه وجود نداشته باشد، هیچ اعتباری ارائه نخواهد شد؛ اعتبارات برای دریافت کنندگان کمک بیکاری از محل قانون

- ♦ اصلاح مستمری ۱۹۹۹ کاهش یافت - مصوب ۱۹۹۷، لازم الاجرا از ۱۹۹۹ به بعد
- ♦ سن بازنشستگی برای کارگران معلول از ۶۰ سال به ۶۳ سال افزایش یافت (مزایا در صورتی که درخواست بازنشستگی بین ۶۰ تا ۶۳ سال باشد شامل کسورات می‌شود)
- ♦ محاسبه مزایای مستمری از کارافتادگی در راستای کاهش مزایا متقاضیان این مستمری تغییر کرد و ضمناً شرایط نیز سخت‌تر گردید.
- ♦ در محاسبه مزایا و تغییر حقوق بازنشستگان فعلی، امید به زندگی برابر با فرض ۶۵ سال لحاظ گردید
- ♦ اعتبارات اشتغال تحت پوشش همزمان می‌توانند به اعتبارات دوران بارداری اضافه شوند به گونه‌ای که از ۷۵ درصد به ۱۰۰ درصد از میانگین دستمزد قانون اصلاحات مستمری ۲۰۰۱. مصوب: ۲۰۰۱؛ لازم‌الاجرا ۲۰۰۲ به بعد.
- ♦ تعدیل فرمول محاسبه مزایا شامل تغییرات نرخ حق بیمه و گواهی مستمری‌های خصوصی بود (تأثیر: کاهش نسبت جایگزینی)
- ♦ مستمری بازماندگان: بررسی جامع‌تر درآمد؛ مکمل برای کودکان خانواده
- ♦ تجدید ارزیابی درآمدهای پایین برای والدینی که کودک بین ۳ تا ۱۰ سال دارند یا اختصاص اعتبار اضافی در صورتی که والدین بیکار دارای ۲ کودک یا بیشتر باشند.
- ♦ طرح تأمین پایه مبتنی بر آزمون استطاعت تأمین مالی شده از مالیات برای بازنشستگان سالمند و از کارافتادگان بدون پوشش درآمد کودکان
- ♦ حق بیمه یارانه‌ای از محل مالیات برای مقررات تکمیلی تضمین شده (شروع از ۲۰۰۲، افزایش تدریجی تا ۴ درصد از حداکثر درآمدهای تحت پوشش در سال ۲۰۰۸):
- ♦ اگر نرخ حق بیمه قبل از سال ۲۰۲۰ از ۲۰ درصد یا ۲۲ درصد قبل از سال ۲۰۳۰ تجاوز کند یا نسبت جایگزینی هدف کمتر از ۶۷ درصد شود، منجر به عمل سیاسی خواهد شد.

به عنوان مثال یارانه‌های فدرال بالاتر تأمین شده از مالیات بر ارزش افزوده (که از آوریل سال ۱۹۹۸ شروع شده‌اند) که برای پوشش کاملتر بخش‌هایی از مزایا که مبتنی بر حق بیمه نیستند به کار می‌روند، از آنجا که به عنوان بهبود بیشتر اعتبارات دوران بارداری به کار می‌رفتند، مورد مخالفت قرار نگرفت. با این حال دو عنصر مهم قانون اصلاحات ۹۹ در عین حال جنجال برانگیزترین نیز بودند. (۱) به منظور افزایش سن واقعی مستمری، انگیزه‌های توسل به از کارافتادگی به منظور فرار از کسورات دائمی نیز کمرنگ شدند و دسترسی به مستمری از کارافتادگی بسیار سخت‌تر شد. (۲) عامل جمعیتی^۱ که توسط آن گسترش پنهان پوشش طرح‌ها در آغاز ۱۹۹۹ در نتیجه نرخ‌های مرگ و میر کاهنده در سنین بالا و طولانی‌تر شدن دوره پرداخت مزایای بازنشستگی، بخش مرکزی این قانون را تشکیل می‌داد. افزایش امید به زندگی سن ۶۵ سالگی، در فرمول تعیین سطح مزایای اولیه و همچنین تغییرات سالانه آن

لحاظ شد. با این افزایش طول عمر مفروض، عامل جمعیتی به تدریج سطح حقوق خالص استاندارد مستمری از حدود ۷۰ تا ۶۴ درصد کاهش خواهد داد.

برخلاف انتظارات که بعد از اجرای قانون اصلاحات ۹۹ هیچ تغییر دیگری تا سال ۲۰۱۰ مورد نیاز نخواهد بود، تدوین قانون WBG و اصلاحات ۹۹ قبلاً در سال ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ و مصوبه اجماع میان CDU/CSU و SPD نشان از یک تفسیر تغییر یافته اما در عین حال به طور جهانی منتشر نشده از مسائل پیری و جهانی سازی داشت. وقتی قانون اصلاحات ۹۹ در مجلس فدرال توسط سخنگوی حزب لیبرال، گیسلا بابل خوانده می شد، تفاوت ها میان وضعیت ۱۹۸۹ به شکلی واضح بیان شدند؛ در آن زمان هیچ ناراضایتی پیرامون نرخ حق بیمه طرح مستمری (۲۶ یا ۲۸ درصد) به طور واضح وجود نداشت که سپس قابل قبول مد نظر قرار گرفت. امروزه ما دیگر آن را مورد قبلو تلقی نمی کنیم (مجلس فدرال آلمان، ۱۹۹۷).

با در نظر گرفتن اثرات قانون اصلاحات ۹۹ حالا پیش بینی می شود نرخ حق بیمه در سال ۲۰۳۰ برابر با ۲۳٫۵ درصد شود. این رقم به طور قابل توجهی از ۳۶٫۴ درصدی که قبل از تصویب قانون اصلاحات ۹۹ پیش بینی شده بود متفاوت است (سوزی آلبرایت^۲، ۱۹۹۸، صفحه ۲۴۲).

به رغم اینکه اصلاحات مصوب سال های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۷ آشکارا پارامتریک بودند، تقلیل حدود ۱۳ واحدی در افزایش نرخ حق بیمه، ناگزیر تأثیر قابل توجهی ای را در آینده ساختار مزایا و سطح واقعی حقوق بازنشستگی بر جای خواهد گذاشت - حتی اگر رقم پایین تر تا حدودی به دلیل این است که بودجه بیشتری از درآمدهای عمومی (و تا حدودی تخصیص شده) و به پس انداز به منظور بازنشستگی پیش از موعد پرهزینه تر برای بازنشستگان، باشد. کاهش برنامه ریزی شده نسبت جایگزینی (از ۷۰ به ۶۴ درصد) - شاخصی که به طور گسترده برای میزان سخاوتمندی مزایاها استفاده می شود - تنها جزئی از عواقب جدی مترتب بر سطح و توزیع کلی مزایاها را نشان می دهد. اثر تجمعی بزرگتر است و فوراً نیز قابل مشاهده نخواهد بود. این [اثرات] عمدتاً از تقویت اصل بیمه نشأت می گیرد (PROGNOS, 1999). تأثیر کامل منوط به اقبال بازنشستگان آینده برای تحقق یک زندگی شغلی استاندارد و بنابراین کسب اعتبار کافی برای رسیدن به نسبت جایگزینی هدف (پایین تر)، می باشد.

اگر تغییرات جاری بازار کار این شانس ها را کاهش دهد، مهمترین مسئله برای یک فرد نوعی این است که آیا آن تحولات با سازگاری متناظر با قواعد احراز بازنشستگی جبران می شود یا زمانیکه دقیقاً آن دسته از مقررات با هدف کفایت اجتماعی مزایا، حذف می شوند، تشدید شود.

به این دلایل آشکار است که تثبیت نرخ حق بیمه و حفظ وضع موجود به طور فزاینده‌ای تبدیل به اهدافی متناقض می‌شوند. با اینکه هدف دوم رسماً از سوی دولت لیبرال مسیحی کنار گذاشته نشد، در نتیجه مدل اولیه سال ۱۹۵۷ همچنان بی‌تغییر باقی ماند (دورینگ^۱، ۲۰۰۰، صفحه ۱۸۰). این واضح است که بعد از مجموعه‌ای از اصلاحات، کارگران کمتری در آینده انتظار جایگزین دستمزد واقعی بالاتر از سطح کمک اجتماعی را خواهند داشت. این درست همان چیزی است واژه «محرومیت خزنده از حق^۲» (ؤن کرسبرگن، ۲۰۰۰، صفحات ۲۸ و ۹) وقتی چندین تغییر تدریجی براساس اثرات تجمعی‌شان ارزیابی می‌شوند، معنا می‌دهد - به عبارت دیگر، تغییر ضمنی نظام در بلندمدت (هینریش و کانگاس^۳، ۲۰۰۳). برای اغلب بیمه‌شدگان تعدادی از تغییرات منفرد نامشهود بوده، و به طور خاص اثر ترکیبی آنها نیز برایشان مبهم باقی ماند.

بنابراین این تغییرات ناشفاف در ایجاد تأثیری که دولت انتظار داشت ناموفق بود: در آینده، حقوق پایین بازنشستگی دیگر امن تلقی نشده و اعتبار از دست رفته طرح مستمری عمومی دیگر بازیابی نخواهد شد. به علاوه - و حداقل نه به عنوان نتیجه پراکنش گفتمانی فراملی - چارچوب تفسیری جدیدی ظهور یافت که در آن بیمه‌های اجتماعی دیگر به عنوان راه‌حل نااطمینانی معمول کارگران تلقی نمی‌شود، بلکه به عنوان مسئله محوری برای رقابت‌پذیری بین‌المللی و رشد اشتغال به حساب می‌روند. این وضعیت در پیوند با ترس عمیق از پیری جمعیت حقیقتاً بی‌سابقه، برای اولین بار منجر به ظهور مفهوم عدالت بین نسلی به عنوان امری ضروری، شد. به عنوان نتیجه شکست در بازیابی اعتبار و تغییرات «نقشه شناختی»^۴ بازیگران سیاسی، در انتهای دهه ۱۹۹۰ نظام مستمری آلمان وارد برهه‌ای حیاتی شد، زمانی که فرایند یادگیری که نهایتاً (سال ۲۰۰۱) منجر به یک «پویایی مسیر»^۵ شد که در ابتدا تقریباً هیچ اثری بر نتایج در برداشت اما با بازگشت‌ناپذیر شدن به مثابه یک تغییر پارادایم تلقی شد.

از اصلاحات مستمری عمومی تا سیاست در آمد بازنشستگی:

مستمری ریستر در سال ۲۰۰۱

در طول کارزار انتخاباتی سال ۱۹۹۸ سوسیال دموکرات‌ها وقتی «عامل جمعیتی» که پیشتر به عنوان کاهش مزایای بازنشستگی محکوم واقع شده بود را لغو کردند، برای خود مشکل ایجاد

1. Döring
2. Creeping Disentitlement
3. Kangas
4. Cognitive Map
5. Path Dynamics

کردند. وقتی دولت قرمز - سبز واقعاً به این وعده عمل کرد^۱، مشکلات بزرگتر نیز شدند. به علاوه دولت زیر بار فشار زمان نیز قرار گرفت زیرا این عامل، تغییر ساختار عظیم تأثیرگذار بر مستمری از کارافتادگی آتی را تا پایان سال ۲۰۰۰ در حالت تعلیق قرار داد.

اولین پیش‌نویس طرح اصلاحات در ژون سال ۱۹۹۹ منتشر شد که در واقع از تاریخ می ۲۰۰۱ یعنی زمانی که بوندسرات^۲ آخرین بخش‌های بسته اصلاحات (بعد از این: قانون اصلاحات مستمری ۲۰۰۱) را تصویب می‌کرد، زودتر نبود. این فرایند طولانی به خاطر تغییرات زیاد و گاهاً دقیق در واکنش به مخالفت‌های بازیگران مختلف و همچنین تلاش برای بازیابی موافقت درونی حزب تا نیمه دهه ۱۹۹۰ به دارازا کشید^۳. به موازات پروژه قانون اصلاحات ۲۰۰۱، دولت تغییرات زیادی را در رابطه با طرح مستمری عمومی به تصویب رساند: این تغییرات مالیات انرژی^۴ را به تدریج افزایش می‌داد (مالیات سازگار با محیط زیست)^۵.

درآمدها به عنوان کمک‌های تکمیلی دولت به طرح مستمری عمومی به منظور پوشش بیشتر مزایای غیرمبتنی بر حق بیمه و تسهیل نرخ‌های حق بیمه پایین‌تر اختصاص یافتند. علاوه بر این، اعتبارات حقوق بازنشستگی به نمایندگی از دریافت‌کنندگان کمک‌های بیکاری کاهش یافتند. به جای شاخص‌بندی دستمزد، مزایای بازنشستگی تنها در سال ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ براساس شاخص قیمت مصرف‌کننده تعدیل شدند و نسخه‌ای ملایم‌تر (در مقایسه با قانون اصلاحات ۲۰۰۱) از اصلاحات برای مستمری از کارافتادگی نیز در دستور کار قرار گرفت. سه ابتکار موجود در قانون اصلاحات ۲۰۰۱ (جدول ۲-۱) معنا یک تغییر پارادایمی (همچنین مراجعه کنید به میکائیلز و تید^۶، ۲۰۰۰) در رابطه با یک سیاست درآمد بازنشستگی که به وقوع پیوسته و جانشین سیاست مستمری محدود به نهادها^۷ شده، تغییر داد:

۱- تاکنون، درست مانند بسیاری از نظام‌های توازن هزینه‌درآمد، طرح‌های مستمری

۱. تأثیر موضوع بازنشستگی و مراقبت‌های بهداشتی در نتیجه انتخابات را نمی‌توان دقیقاً مشخص کرد. با این حال، نظر سنجی‌ها نشان می‌دهند که SPD به طور نامتناسبی در میان رأی‌دهندگان در سن بازنشستگی (۶۰ سال و بالاتر) و یا نزدیک سن بازنشستگی (بین ۴۵ و ۵۹ سال سن)، که به نوبه خود گروه‌های سنی که در آن کاهش برای Cdu / CSU بزرگترین بود، رأی به دست آورد. به طور خاص، زنان سالمند، که به طور سنتی وفادارترین پیروان آن بودند، از Cdu / CSU دوری کردند. علاوه بر این، شاخص دیگری نیز وجود دارد که برجستگی موضوع بازنشستگی در انتخابات فدرال سال ۱۹۹۸ را نشان دادن می‌دهد: در مقایسه با دیگر زمینه‌ها، در میان رأی‌دهندگان بیشتر این اعتقاد وجود داشت که سوسیال دموکرات‌ها بسیار بیشتر قادر به «تأمین حقوق بازنشستگی» نسبت به حزب دموکرات مسیحی هستند (امرت و همکاران، ۲۰۰۱).

2. Bundesrat

3. Pra2001

۴. لامپینگ و راب (۲۰۰۱) روشی که دولت قانون اصلاحات را به پیش می‌راند را با واژه قانونگذاری تجربی توصیف می‌کنند. برای آگاهشماري وقایع صورت گرفته در رابطه به این موضوع به دان و فاسهاور (۲۰۰۱) مراجعه کنید.

5. Ökosteuer

6. Ökosteuer

7. Michaelis And Thiede

8. Institutionally Confined Public Pension Policy

عمومی با مزایای معین، در آلمان نرخ حق بیمه همانند متغیری وابسته به تمام تغییرات پارامتریک تأثیرگذار بر درآمدها و مخارج عمل می‌کند، به عنوان مثال وقتی بودجه از یک ذخیره احتمالی معین کمتر باشد، نرخ حق بیمه افزایش می‌یابد. در آینده این کارکرد برعکس خواهد شد زیرا کران‌های بالا ثابت خواهند بود: نرخ حق بیمه نباید از ۲۰ درصد تا سال ۲۰۲۰ و از ۲۲ درصد تا سال ۲۰۳۰ تجاوز کند. به منظور تحقق این انتقال به «سیاست مخارج درآمدگرا»^۱ جدا از تأمین مالی با سهم بالاتر از مالیات عمومی، تنها پس‌اندازها در سمت مزایا جزو گزینه‌ها باقی می‌مانند. فرمول جدید (تعدیل) مزایای بازنشستگی شامل یک سازوکار ترمز^۲ پیچیده که جایگزین عامل جمعیتی معلق، شده بود، انتظار می‌رفت تا بخش اعظم پس‌انداز مورد نیاز را تأمین کند (اشمال^۳، ۲۰۰۳). یعنی نسبت جایگزینی استاندارد ۶۴ درصد هر چند، با توجه به تعریف مجدد دستمزد، کاهش واقعی کمتر بزرگ به نظر می‌رسد: نرخ رسمی پیش‌بینی شده در سال ۲۰۳۰ برابر با ۶۷ درصد است. در صورتی که نرخ‌های حق بیمه بالاتر از آنچه قبلاً اشاره شد یا نرخ جایگزینی کمتر از ۶۷ درصد حاصل شود، بدان معنا خواهد بود که دولت می‌بایستی واکنش مناسبی در پیش بگیرد. انتظار تحقق هر دوی اهداف براساس مفروضات به شدت خوشبینانه‌ای (کاهش بیکاری و تحولات جمعیتی و ...) بودند و خیلی زود روشن شد که اگر تضاد ایجاد شود چنین بده‌بستانی^۴ منجر به حفظ نرخ فعلی حق بیمه به قیمت کاهش سطح مزایای بازنشستگی خواهد بود.

۲- در میان ۱۸ کشور سنتی OECD تاکنون تنها آلمان هیچ طرح پوشش حداقلی برای سالمندان نداشته است. افراد بدون پوشش بیمه کافی به طرح کمک‌های اجتماعی عمومی ارجاع داده می‌شدند. در آغاز این دهه تنها ۱٫۳ درصد از افراد در سن بازنشستگی مزایای مبتنی بر آزمون استطاعت را دریافت کردند. طرح جدید تأمین اجتماعی عمومی برای سالمندان و از کارافتادگان همچنان مبتنی بر آزمون استطاعت است اما تعهدات قانونی افراد بالغ برای حمایت از والدین سالمند خود عملاً از سال ۲۰۰۳ برداشته شد. توجیه رسمی اجرای این طرح افزایش نرخ تعداد افراد واجد شرایط^۵ و عواقب آبی ناشی از آن بود. در توضیح لایحه اصلاحات دولت اعتراف کرد که تغییر سوابق اشتغال (یا بیکاری) ممکن است منجر به بیشتر شدن مزایای پرداختی از سطح [منابع] کمک‌های اجتماعی شود (باندسِرگیونگ، ۲۰۰۰، صفحه ۴۳). بنابراین، نقش اساسی این کمک‌های اجتماعی، برای سالمندان ریسک‌های جدیدی در بازار کار را به ارمغان می‌آورد و هنگامی که با تعداد فزاینده افراد تازه

1. Revenue-Oriented Expenditure Policy

2. Brake Mechanism

3. Schmähl

4. Trade-Off

5. Take-Up Rate

بازنشسته‌ای که حقوق کافی دریافت نمی‌کنند مواجه باشیم، عواقب قبلی و آتی تجدید ساختارها به لحاظ اجتماعی قابل تحمل‌تر خواهد شد.

۳- عنصر محوری قانون اصلاحات ۲۰۰۱ نوع جدیدی از مستمری خصوصی داوطلبانه^۱ که بعد از تصدی وزارت امور اجتماعی توسط والتر ریستر^۲، به مستمری‌های ریستر شهرت یافت، بود. اگرچه به طور رسمی نام آن تمهیدات تکمیلی^۳ بود، این بخش از درآمد بازنشستگی آتی در واقع به معنا جبران کاهش نرخ جایگزینی مورد نظر (هدف) و اطمینان از تأمین درآمد تلقی می‌شد: بعد از اتخاذ اقدامات متنوعی به منظور محدود کردن شکاف حمایت اجتماعی ناشی از نرخ حق بیمه، این اکنون توسط تمهیدات خصوصی پر شده است (بونولی و همکاران، ۲۰۰۰)^۴. در طول نهاده‌سازی مستمری‌های خصوصی، دولت فرمز - سبز تنها برای مکانیزم‌های جبرانی فراموش شده^۵ در قانون اصلاحات ۹۹ آماده نشد. علاوه بر این، توسعه سیاست درآمد بازنشستگی^۶ نظام مستمری آلمان را به طور برگشت‌ناپذیری دوباره به یک رویکرد چند لایه، بعد از سیاست مستمری عمومی و رویکرد تک لایه حاکم از سال ۱۹۵۷، تبدیل کرد. مستمری‌های ریستر در سال ۲۰۰۲ آغاز شدند. حق بیمه برنامه‌های پس‌انداز ضمن اینکه تدریجاً تا سال ۲۰۰۸ به ۴ درصد از درآمد ناخالص افزایش یافتند، از یارانه مستقیم یا امتیازات مالیاتی با گرایش به نفع خانواده‌های دارای فرزند و با درآمد بالا برخوردار شدند.

برخلاف طرح مستمری عمومی، کارفرمایان مشارکت مالی در مستمری ریسر ندارند به طوری که حق بیمه‌های اجباری پرداختی‌شان به ۱۱ درصد از حداکثر دستمزد تحت پوشش محدود بود. معافیت کارفرمایان از مشارکت در تأمین مالی احتمالاً به عنوان یکا ابتکار جدید در نظر گرفته می‌شود. این اقدام برای اتحادیه‌های صنفی و چپ سنتی از اهمیت زیادی برخوردار بود، اما از منظر اقتصادی بی‌ربط بود چراکه حق بیمه‌های تأمین اجتماعی کارگران معمولاً به کل هزینه دستمزد اضافه می‌شدند و افزایش آنها در چانه‌زنی‌های بعدی دستمزد لحاظ می‌شدند. در تمامی موارد برای کارگرانی که داوطلبانه در تمهیدات تکمیلی عضویت یافته‌اند نرخ‌های حق بیمه از گذشته بیشتر می‌باشد. این نتیجه اجتناب‌ناپذیر حرکت از یک نظام کاملاً توازن هزینه‌درآمد به تأمین سرمایه جزئی^۷ است که نشان دهنده مشکل پرداخت مضاعف^۸ است که

1. Voluntary Private Pension Savings

2. Walter Riester

3. supplementary provision

4. Bonoli Et Al

5. Forgotten' Compensation

6. Retirement Income Policy

7. partial capital funding

8. Double Payment

همراه با آن وجود خواهد داشت. بنابراین دورشدن از رویکرد یک لایه خیلی کند صورت خواهد پذیرفت. اگر کارگران همچنانکه توصیه می‌شد برای طرح مستمری ریستر پس‌انداز می‌کردند و این پس‌اندازها با نرخ سود ثابت ۴ درصد تنزیل می‌شدند، براساس برآوردهای دولت (دوسچر باندستگ، ۲۰۰۱، صفحه ۷) ارزش آکچوئری مستمری یک فرد بیش از ۱۰٫۵ درصد مستمری مرکب برای کارگران بازنشسته در سال ۲۰۳۰ نخواهد بود. در حالی که اصلاحات مستمری سال ۱۹۵۷ در یک چارچوب توازن هزینه‌درآمد بلافاصله بهبودهای چشمگیری را ایجاد کرد (بخش دوم)، به عنوان نتیجه برگشت‌پذیری نامتقارن^۱ به هنگام تبدیل به تأمین سرمایه جزئی، کل تأثیر این عنصر از قانون اصلاحات ۲۰۰۱ تنها تدریجاً تکامل می‌یابد.

تاکنون، کارگران با آغوش باز مستمری ریستر را قبول نکردند. بعد از ۱۸ ماه نرخ عضویت همچنان پایین است (حدود ۱۲ درصد - BMGS2003؛ دان و فاسهاور^۲، ۲۰۰۳). نکته‌ای که باید مد نظر قرار گرفت این است که این نوع مستمری وقتی به عنوان مستمری شغلی مد نظر باشد، امکان بهره‌مندی از مزایای مالیاتی نیز وجود دارد. تبدیل بخشی از حقوق (تا ۴ درصد دست از ابتدای سال ۲۰۰۱) به پس‌انداز در برنامه‌های کارفرمای انفرادی^۳ یا طرح‌هایی که با توافقات گسترده مجموعه‌ای از صنایع ایجاد شده‌اند، به خاطر کارایی هزینه می‌توانند سودمند باشند و در عین حال کارگران منفرد نیازی به داشتن سواد مالی چندانی نیز نخواهند بود. طبقاً پوشش مستمری شغلی از سال ۲۰۰۱ با سرعت قارچ‌گونه‌ای رشد یافت (آوریل ۲۰۰۱: ۲۹ درصد؛ مارچ ۲۰۰۳: ۵۷ درصد - BMGS2003) در حالی که این نرخ قبلاً پایین‌تر و حتی در طول ۲۵ سال گذشته روند نزولی را تجربه کرده بود. علاوه بر این، بیرون از بخش عمومی، تقریباً هیچ‌وقت تا سال ۲۰۰۱ مستمری شغلی بخشی از چانه‌زنی عمومی نبوده است. در معماری جدید نظام مستمری آلمان، مستمری‌های شغلی ویژگی‌های خود را تغییر خواهند داد: تا امروز آنها تنها ابزار سیاست منابع انسانی بنگاه‌ها به منظور استخدام، انگیزش و الزام نیروی انسانی بودند و در نتیجه مکمل مستمری‌های لایه اول بودند. این کارکرد (و مسئولیت مالی کارفرمایان) در برابر اهمیت نقش جدید نظام یعنی تبدیل به عنصر سیاست اجتماعی، ایجاد زمینه برای مشارکت چشمگیر کارگران زمانی که مزایای مستمری عمومی به تنهایی دیگر این نقش را نتواند بازی کند، رنگ می‌بازد.

خواه کارگران مستقیماً خودشان اقدام به قراردادهای پس‌انداز مستمری ریستر کنند یا بخشی از دستمزد خود را به طرح‌های مستمری شغلی اختصاص دهند، در هر حال، در صورت

1. Asymmetrical Reversibility

2. Dünn And Fasshauer

3. single employer plans

داوطلبانه بودن عضویت، نرخ عضویت همچنان کامل نخواهد شد. این مسئله همراه با این واقعیت که این نوع از مستمری‌های با حق بیمه معین حاوی هیچ عنصر بازتوزیع کننده نبوده منجر به افزایش نابرابری اقتصادی در میان سالمندان خواهند شد چراکه تنها کارگران با استطاعت تعویق مصرف فعلی از حقوق بازنشستگی اضافی بهره‌مند و از امتیازات مالیاتی علاوه بر پس‌اندازهایشان برخوردار خواهند شد. بدین ترتیب عموماً کارگران با دستمزد متوسط و بالا از تحول نظام به سوی رویکرد چندلایه بهره‌مند خواهند شد (بولمان^۱، ۲۰۰۳؛ اشمال، ۲۰۰۳). انتقاد دیگر متوجه مشروعیت حق بیمه‌های پرداختی بود: در مقایسه با پرداختی‌های مالیاتی، حق بیمه‌های بیمه اجتماعی معمولاً با مقوات کمتری مواجه می‌شوند زیرا مزایای دریافتی در بیشتر موارد به طور چشمگیری از سطح کمک‌های اجتماعی بالاتر می‌باشند.

اگر کاهش‌گزینشی و نرخ جایگزینی کاهنده منتهی به مزایای بازنشستگی عمومی کمتر یا برابر با میزانی که یک فرد براساس تأمین اجتماعی مبتنی بر آزمون استطاعت در هر دریافت می‌کرد شود، از منظر افراد، حق بیمه‌های پرداختی به طرح مستمری عمومی منافی در بر نخواهد داشت. اشمال (۲۰۰۳) که به طور ویژه پیرامون مشروعیت‌زدایی طرح مبتنی بر حق بیمه نگران بود، پیشنهاد افزایش سن بازنشستگی (سنی که فرد حق دریافت مزایای کامل را خواهد داشت) متناسب با سطح حقیقی قیمت‌ها به جای کاهش مزایا را داد (اشمال و ویبروک^۲، ۲۰۰۰).

هنگامی که قانون اصلاحات ۲۰۰۱ را به عنوان یک تغییر پارادایم در نظر بگیریم سه نتیجه‌گیری آشکار خواهد شد. اولی اینکه، بخش‌های مرکزی آن به راحتی در طبقات زیاد یا کم جای نمی‌گیرند. در عین حال عبارت کالیبراسیون مجدد^۳ مناسب است. اهداف جدید اختصاص یافته به تمهیدات تأمین اجتماعی سالمندان و اجزای جدید آن (برنامه‌های پس‌انداز تضمین شده دارای امتیازات مالیاتی و یارانه‌ای همراه با طرح‌های پایه تأمین اجتماعی آزمون استطاعت) منجر به تغییر چشمگیر درآمد ترکیبی خصوصی/عمومی بازنشستگی خواهد شد - البته نه به صورت یکسان در میان طبقات اقتصادی مختلف.

دوم اینکه، گذار به سوی سیاست درآمد بازنشستگی نمی‌تواند به سادگی معادل با خصوصی‌سازی و کاهش مسئولیت دولت مد نظر قرار داد. مخارج مالی به خاطر یارانه‌های پوشش بخش غیرحق بیمه‌ای مزایای طرح‌های مستمری افزایش می‌یابد^۴. علاوه بر این، تعداد فزاینده‌ای از سالمندان برای مزایا طرح پایه آزمون استطاعت اقدام خواهند کرد و مخارج مالیاتی برای تهییج

1. Bulmahn

2. Viebrok

3. Recalibration'

۴. امروزه حدود ۳۳ درصد از مخارج طرح‌های از درآمدهای مالیاتی سرچشمه می‌گیرند.

پس اندازهای طرح مستمری ریستر نیز در حال افزایش خواهند بود. در همان زمان تلاش‌ها برای تنظیم اجزای غیردولتی ترکیب درآمد (مستمری‌های فردی و شغلی) می‌بایستی از زمانی که آنها دیگر مکمل در واقع کافی منافع عمومی نیستند تشدید شوند نه برای جبران از دست دادن کارکرد حفظ وضع موجود.

نهایتاً، پویایی‌های نهادی بازیگران، زمینه‌ها، تعارضات و راه‌حل‌های آنها که هنوز کاملاً تثبیت نشده‌اند را ایجاد کرده است (هینریش، ۲۰۰۰b؛ نولمپر، ۲۰۰۱). به عنوان مثال در اقدامات سیاستی جدید^۱ سیاست درآمد بازنشستگی بازیگرانی که در جایگاه‌های بیشتر یا کمتر حاشیه‌ای قرار داشتند تاکنون از سهمی برخوردار شده‌اند، از آنجا که شاخه‌های متنوعی از صنعت خدمات مالی طرح‌های حق‌بیمه معین تضمین شده را ارائه می‌کنند، وزارت مالیه که اکنون مالیات بیشتری نسبت قبل درگیر است، مسئولیت تنظیم بازار رفاه^۲ در حال ظهور و تولیدات آن، سازمان‌های حمایت از منافع مصرف‌کننده، و شرکای اجتماعی در یک نقش جدید همچنان که وارد توافق جمعی پیرامون مستمری‌های شغلی می‌شوند را بر عهده دارد. علاوه براین، قابل پیش‌بینی است که حالا بعد از اینکه هژمونی تفسیری^۳ شبکه سیاست مستمری قدیمی حامی طرح مستمری توازن هزینه درآمد عمومی و اصول آن رفته‌اند، احتمالاً سیاست درآمد بازنشستگی جدید به گونه‌ای متفاوت و تقریباً موازی با روابط تعارض‌زا درونی و بیرون اتفاق خواهد افتاد.

بعد از تغییر پارادایم

چگونه این اتفاق افتاد؟

پل زدن میان زمان‌های طولانی و ویژگی محوری تمام نظام‌های مستمری است. بدین ترتیب کاهش آنی و چشمگیر مخارج مستمری عمومی تقریباً غیرممکن است. تغییر برنامه‌های مستمری با چنین هدفی معمولاً شامل شروط پدربزرگ^۴ هستند یا تمهیداتی مرحله به مرحله برای کاهش حقوق. متعاقباً اصلاحات مستمری مصوب سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۷ تا حد زیادی بازنشستگان و کارگران نزدیک سن بازنشستگی را مورد لطف قرار داد- حداقل آنها گروه بزرگی از رأی‌دهندگان را تشکیل می‌دادند. قانون اصلاحات ۲۰۰۱ حقیقتاً هیچ کاهشی بیش از آنچه که در قانون اصلاحات ۹۹ آمده بود را در بر نداشت و صرفاً افزایش‌های کمتری که متفاوت از

1. New Politics

2. Welfare Market

3. Interpretative Hegemony

4. Grandfather Clause

شرطی که در آن یک قانون قدیمی همچنان برای برخی شرایط موجود اعمال می‌شود در حالی که یک قاعده جدید را به همه موارد آینده اعمال می‌کند.

کاهش‌های مستقیم در نظر گرفته می‌شدند را شامل می‌شد (به‌رغم اینکه مزایای بازنشستگان فعلی و آتی از بهبود دستمزد خالص در طول دوران بازنشستگی جدا شد).

علاوه بر این با معرفی مستمری ریستر دولت فراتر از یک توزیع مجدد همزمان بین کارکنان و بازنشستگان تحت پوشش و عواقب ناشی تغییر نسبت عددی آنها رفت. بنابراین، این کارگران فعلی را قادر ساخت تا دیدگاهی بین زمانی را اتخاذ کنند که همانا دنبال کردن یک استراتژی سرمایه‌گذاری که نیازمند قربانی کردن بیشتر مصرف اکنون به قیمت آینده‌ای بهتر در زمانی که نرخ جایگزینی کاهنده مستمری‌های عمومی با افزایش موازی مستمری ریستر خنثی می‌شود، است (جاکوبز^۱، ۲۰۰۲).

برای فهم اینکه چرا عمدتاً سوسیال دموکرات‌ها به این استراتژی سرمایه‌گذاری دست یافتند، باید مشکلی که آنها بعد برسر کار آمدن با آن مواجه شدند را به یاد آورد: نهادهای موفق سیاست اجتماعی کارکرد اجتماعی از خود نشان خواهند داد وقتی که از طریق کنش‌های دیرپا و شناخته‌شده بنیان‌های حمایت از خود را ایجاد کنند- «فرهنگ همبستگی»^۲ به عنوان یک بنیان (هینریش، ۲۰۰۲). امروزه، وجود طرح مستمری عمومی برای بیش از ۱۰۰ سال دیگر به طور خودکار حس اعتماد را بر نمی‌انگیزد، و عامل توافق بین نسلی در گذشته دیگر متضمن تداوم قواعد در آینده نمی‌باشد. اظهارات رسمی مبنی بر این که هیچ دلیلی برای ترس از چالش‌های پیش روی وجود ندارد با سؤالات بیمه‌شدگان (جوان) پیرامون اینکه طرح چگونه به پیش خواهد رفت، تناقض دارد^۳.

بعد تغییرات سیاستی مکرر و تداوم چشم‌اندازهای نامطمئن امنیت مالی در دوران سالمندی، در انتهای دهه ۱۹۹۰، همچنانکه لمپینگ و راب (۲۰۰۱، صفحه ۱۶) بحث کردند این تنها نشان از درماندگی^۴ [اصلاحات] نبود بلکه سیاست مستمری عمومی اعتبار و باورپذیری خود را از دست داده بود. اصلاحات پارامتریک طرح مستمری عمومی هنوز (در زمان نگارش کتاب) پایان نیافته است و تا دستیابی به حدود معین بالاتر نرخ حق بیمه ادامه خواهد یافت. با این حال، محدود کردن خودمان به صرفاً پیچاندن دوباره پیچ اصلاحات^۵ و سپس ایمن اعلام کردن آن، برای بازگرداندن اعتماد از دست رفته، بی‌نتیجه خواهد بود. در مقابل، این کار دوباره به اعتبار نظام صدمه می‌زند. وضعیت در آلمان مانند سوئدی بود که فقط یک اصلاحات بنیادی امکان بازسازی

1. Jacobs

2. culture of solidarity

۳. وزیر امور اجتماعی (۱۹۸۲-۱۹۹۸) آقای نوربرت بلام، بارها و بارها مدعی شده که طرح مستمری عمومی ایمن از خطرها است. اما به طور فزاینده‌ای مردم این گزاره را به عنوان لطیفه بیان می‌کردند.

4. Running Out Of Options

۵. کنایه از ادامه آن. م

اعتبار آن را داشت (شرمن^۱، ۱۹۹۹، صفحات ۴۴-۴۷). به جای مطالبه حق بیمه‌های بیشتر برای یک طرح تأمین اجتماعی جمعی از بیمه‌گذاران، به آنها فرصت قراردادادن پس‌اندازهای یارانه‌ای^۲ در برنامه‌های مستمری که حقوق مالکیت و حق انتخاب واقعی ارائه می‌کنند، داده شد. علاوه بر این، دولت اشاره کرد که مستمری‌های عمومی به علاوه مستمری ریستر سطح درآمد بالاتری از سطح فعلی را ایجاد خواهند کرد (دوسچر باندستگ، ۲۰۰۱، صفحه ۷). در این روش استراتژی اجتناب از سرزنش با مصادره موفقیت‌ها ترکیب شده بود (ویور^۳، ۱۹۸۶؛ پیرسون^۴، ۱۹۹۴، صفحات ۱۳-۲۶).^۵

اتخاذ راه‌حل‌های فردگرایانه برای تأمین سطح کافی مستمری از نظر فرد، به عنوان یک حرکت اجتماعی به روشنی با منویات حزب مدرن (جدید) سوسیال دموکرات که برای مسئولیت فردی و کارایی جایگاه مشابه‌ای برابر با همبستگی اجتماعی و عدالت اجتماعی در نظر دارند، همراستا است (به عنوان مثال به کلاس^۶، ۲۰۰۲ مراجعه کنید). از میان نقل قول‌های متعدد از رهبران سوسیال دموکرات آلمان تنها برای اثبات وقوع تحول چارچوب‌ها کافی است. گابریل بلر^۷ (۱۹۹۹، صفحه ۸۵) وزیر سابق در نوردراین - وستفالن^۸ از مردم خواست تا از دولت رفاهی که با منشی پدرسالارانه مسئولیت فردی در مقابله با ریسک‌ها را دور می‌ساخت، خداحافظی کنند. تلاش برای بازیابی حسن شهرت با ایجاد سازوکار جبرانی دولت قبل و هدایت تحولات به سوی رویکرد چندلایه بدین معنا بود که حزب سوسیال دموکرات (خیلی بیشتر از شریک ائتلافی خود، حزب سبز) درگیر اقدامی خطرناک شده است. این بیشتر بدین خاطر بود که بسیاری از معیارهای پیاده‌سازی آرام و مرحله به مرحله تغییرات تحقق نیافته بود و دولت می‌بایستی با شیوه‌ای گفتمانی به منظور اطمینان از رضایت و حداقل رساندن خطر مجازات در انتخابات آتی^۹ مردم را پیرامون ابعاد این تغییرات آگاه سازد (هینریش، ۲۰۰۲؛ اشمیت^{۱۰}، ۲۰۰۲).

۱) تأثیر آنی بسته سیاستی اصلاحات بسیار ناچیز اما رشد آن در طول زمان قابل پیش‌بینی بود. به علاوه تأثیرات تدریجی تمام اصلاحات پیش از قانون اصلاحات ۲۰۰۱ نیز شامل آن بود.

1. Scherman
2. Subsidized Savings
3. Weaver
4. Pierson

۵. در قانون اصلاحات ۲۰۰۱ تنها بهبود مزایای خانواده‌هایی که در حال پرورش کودک بودند مد نظر قرار گرفته شد. پس از آن در سال ۱۹۸۶ توسعه این سیاست تحت فشار چندین احکام دادگاه قانون اساسی فدرال که خواستار جبران خدمات این خانواده‌های دارای کودک به جهت اثرات جانبی مثبت تولیدی که ایجاد خواهند کرد، پیش رفت.

6. Clasen
7. Gabriele Behler
8. North Rhine-Westphalia

۹. عدم رأی مردم به دولت در دور بعدی انتخابات.

10. Schmidt

(۲) وقتی قانون اصلاحات ۹۹ در معرض خطر قرار گرفت سوسیال دموکرات‌ها آشکارا ضرورت آن را انکار کردند اما برنامه اصلاحات پیشنهادی خودشان را به عنوان یکی از موارد ضروری بعد از انتخابات ۱۹۹۸ معرفی کردند.

(۳) همچنان هیچ توافقی پیرامون اینکه بار کلی قانون اصلاحات ۲۰۰۱ در یک روش عادلانه اجتماعی بین همه توزیع شود صورت نپذیرفته بود.

(۴) بیشتر تأکیدها بر متقاعد کردن مردم به اینکه اصلاحات به معنا بازطراحی منسجم نظام مستمری در واکنش به چالش‌های شناخته‌شده و اطمینان از درآمد کافی و پایدار بازنشستگی است، متمرکز شده بود. با این حال تلاش‌های معطوف به این موارد چندان موفق نبودند (بولمان^۱، ۲۰۰۳؛ لاینرت^۲، ۲۰۰۳). در تمام موارد اصلاحات ۲۰۰۱ مورد توافق گسترده بازیگران سیاسی نبود و لذا امکان توزیع تقصیرها میان دیگران وجود نداشت.

از منظر مشکل اعتبار و هدف مدرن‌سازی (تقویت مسئولیت فردی [در قبال ریسک]) دولت - صدراعظم فدرال بیشتر از وزیر امور اجتماعی پیگیر فرایند اصلاحات پیشین بود - توانایی خود را در یادگیری با یکپارچه‌سازی مفاهیم مبهم اصلاحات و یک پارادایم متناقض به اثبات رساند. گرچه همواره باید در به‌کارگیری تئوری توطئه محتاط بود، اما به سختی می‌توان تصدیق نکرد که صنعت خدمات مالی (مورد حمایت اقتصاددانان مدافع تأمین مالی مستمری که تا زمان سیاست مستمری دهه ۱۹۹۰ صدایشان شنیده نشده بود) در تخریب اعتماد پیرامون طرح مستمری عمومی نقش موفقی را ایفا کرد و علاوه بر آن نفوذ قابل ملاحظه‌ای نیز بر گفتمان اصلاحات در اختیار داشت. پیتز هال^۳ (۱۹۹۳: صفحه ۲۹۰) قدرت گروه‌های ذینفع برای تغییر چارچوب‌های تفسیری را نشان داد. از آنجا که بازسازی اجتماعی یک مسئله سیاستی بوده و واکنش‌های معطوف به آن موفق بودند، ایجاد شبکه سیاستی منطق خود را از دست داد و دیگر صلاحیت تعیین بی‌چون و چرای مسئله و راه حلی که اهداف سنتی سیاست مستمری را محقق می‌ساخت، را نداشت.

حزب چپ به همراه سوسیال دموکرات‌ها (سنتی‌ها) به سختی می‌توانست متقاعد به رها کردن طرح مستمری عمومی شبه‌انحصاری^۴ شود و تنها اتحادیه‌های صنفی و آن هم با کراهت قانون اصلاحات ۲۰۰۱ را پذیرفتند. نهایتاً آنها با این شرط که نرخ جایگزینی نباید از سطح ۶۷ درصد کمتر شود، آن را پذیرفتند. امتیاز مالیاتی ویژه مستمری‌های شغلی از زمانی که به

1. Bulmahn

2. Leinert

3. Peter Hall

4. Quasi-Monopoly

نفع هسته عضویت اتحادیه تغییر کردند مورد قبول واقع شدند و زمینه‌های جذابی برای اجماع پیرامون صندوق‌های مستمری ایجاد کردند (و سپس برای مشارکت در اداره آنها). نهایتاً اثبات این سخت است که آیا معامله‌ای ضمنی در جهت مبادله میان انطباق قانون اصلاحات ۲۰۰۱ با گسترش حقوق شوراهای کارهای (که در واقع بعد از سال ۲۰۰۱ مقرر شد) که به شدت مورد درخواست اتحادیه‌ها بود، وجود داشت یا خیر.

تا پایان فرایند پارلمانی، دولت برای پیروزی بر سوسیال دموکرات‌ها برای اجماع تلاش کرد. در اصل حزب [سوسیال دموکرات] از تحول نظام پشتیبانی می‌کرد اما آنها مکرراً از ساختار فشرده آن ایراد می‌گرفتند. نهایتاً آنها از خنثی شدن مستمری ریستر در مجلس، که می‌بایستی بر این عنصر از قانون اصلاحات ۲۰۰۱ موافقت کند، جلوگیری کردند. بسیج اکثریت حزب در مجلس می‌توانست بدین معنا باشد که CDU/CSU شانس مستمری‌گیران آتی برای دستیابی به درآمدهای بالاتر را نادیده گرفته است. به‌رغم امتیازات انحصاری قابل ملاحظه، (به خصوص در مزایای مربوط به خانواده) CDU/CSU پیشنهاد مصالحه با دولت را رد کرد. یک دلیل احتمالی، نارضایتی دیرپا در مورد استراتژی موفق SPD در سرزنش دولت کول^۱ برای کاهش مستمری‌ها طی کارزار انتخابات سال ۱۹۹۸ بود.

دلیل مهم‌تر این بود که سوسیال دموکرات‌ها بعد از رسوایی مالی که در نوامبر ۱۹۹۹ آشکار شد موضعی دفاعی‌تر در پیش گرفته بودند. در چنین وضعیتی بسیار سخت است که موضعی که به طور بالقوه می‌توانست نیروها را برای انتخابات بعدی بسیج کند با سر باز زدن از توافق با حریف سیاسی، از دست برود. بنابراین دولت آموخت که به منظور دستیابی به توافق نیاز به یک حزب گفتگوگر قوی در آن سمت می‌دارد.

تحول پارادایم در سپهر سیاست بدین معنا نیست که ساختارهای اساسی برنامه‌ریزی کاملاً از بین خواهند رفت. عناصر محوری طرح مستمری آلمان، اشتغال یا تأمین مالی مبتنی بر حق بیمه، از سال ۱۸۸۹ همچنان حفظ شده‌اند. نیازی نیست که برای تلقی از وجود یک تغییر پارادایم همه بازیگران سیاسی از پیش چارچوب تفسیری جدید را اتخاذ کرده باشند. نهایتاً چنین ادعایی می‌تواند صورت بپذیرد حتی اگر تأثیر تغییر سیاست‌های مربوطه هنوز کاملاً محقق نشده باشند. اثبات خروج برگشت‌ناپذیر نظام مستمری از مسیر پیشین خود در این بخش به کفایت پرداخته شد و در بخش بعدی به بررسی فاصله گرفتن از رویکرد یک لایه مورد پرداخته خواهد شد.

چگونه پیش خواهد رفت؟

برخلاف انتظارات سال ۲۰۰۱، نرخ حق بیمه می‌بایستی به ۱۹,۵ درصد در سال ۲۰۳۳ افزایش می‌یافت و افزایش این نرخ به ۲۰,۴ درصد در سال ۲۰۰۴ بدون هیچ اقدام اضطراری اجتناب‌ناپذیر بود. چنین بهبودهایی تحت تأثیر کاهش سطح اشتغال و یا در یک سازوکار خودانگیخته به علت کاهش حق بیمه‌های ساختگی به نمایندگی از دریافت‌کنندگان کمک‌های بیکاری و زیان درآمد ناشی از افزایش تعداد کارگرانی که بخشی از درآمدشان را به برنامه‌های مستمری شغلی تبدیل کردند، به وقع پیوستند (اشمال، ۲۰۰۳). علاوه بر این اهداف بلندمدت تعیین شده در قانون اصلاحات ۲۰۰۱ نیز در معرض خطر بودند: پیش‌بینی‌های موجود در گزارش به اصطلاح کمیسیون روراپ^۱ (کمیسیون، ۲۰۰۳ صفحه ۱۰۱) نرخ‌هایی برابر با ۲۱,۵ و ۲۴,۲ را به ترتیب در سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۳۰ نشان می‌دادند. آنها مبتنی بر مفروضاتی کمتر خوشبینانه نسبت به آنچه که دولت در محاسبات قانون اصلاحات ۲۰۰۱ به کار گرفت، در نظر گرفته بودند. پیشنهادات محوری کمیسیون با وجود عدم تحقق نرخ هدف ۲۰,۲۲ درصد از این قرار بودند:

- (۱) افزایش تدریجی سن برای دریافت مزایای کامل بازنشستگی از ۶۵ به ۶۷ سال (از سال ۲۰۱۱ به بعد)
- (۲) لحاظ کردن عامل پایداری^۲ در فرمول محاسبه مزایا.

با چنین عاملی نسبت بیمه‌پرداز به مستمری‌بگیر، نرخ جایگزینی افراد تازه و قبلاً بازنشسته را تعیین خواهد (در حالی که عامل جمعیت‌شناختی قانون اصلاحات ۹۹ امید به زندگی بیشتری را در سن ۶۵ لحاظ کرده بود). یک عامل متغیر، وزن این نسبت وابستگی استاندارد شده را به گونه‌ای تعدیل خواهد کرد که پایداری با تحقق همیشگی نرخ هدف ۲۰,۲۲ درصد تضمین می‌شود. با در نظر گرفتن چشم‌اندازهای ناخوشایند کوتاه‌مدت و البته بلندمدت، دولت بعضی اوقات به دکترین اصلاحات نظام مستمری بی‌اعتنایی می‌کرد.

دولت در سال ۲۰۰۳ سه بسته اصلاحی ارائه کرد و سومین آنها در راستای تحقق تقاضای دادگاه قانون اساسی^۳ برای یکسان‌سازی مالیات تمام دریافت‌کنندگان مستمری نیز تهیه شد. بسته سیاستی اضطراری که سطح نرخ حق بیمه در سال ۲۰۰۳ را تضمین می‌کرد در آن زمان به تصویب پارلمان رسیده بود. این بسته شامل تعلیق تعدیل مزایا در سال ۲۰۰۴ بود و ضمناً طرح مستمری دیگر به عنوان شبه کارفرما، نیمی از حق بیمه‌های بیمه درمان بلندمدت را

1. Rürup-Kommission
2. Sustainability Factor
3. Constitutional Court

پرداخت نکرده، به گونه‌ای که بیمه‌گذاران مجبور به پرداخت کل نرخ حق بیمه (۱,۷ درصد) می‌باشند. در کنار این کاهش منفور قابل درک مزایا، کاهش بیشتر (موقت) ذخایر احتمالی طرح‌ها و برخی تغییرات کوچک نیز اتفاق خواهند افتاد.

در بسته اصلاحی دوم، دولت تمامی اقدامات پیشنهادات موجود در کمیسیون رُروپ را به استثناء تصمیم در مورد اینکه افزایش سن بازنشستگی تا سال ۲۰۰۸ یعنی زمانی که بازار کار بهبود خواهد یافت، به تعویق بیافند یا خیر، اتخاذ نمود. علاوه بر این لایحه اصلاحات نسبت به نسخ کامل اعتبارات مستمری غیرحق بیمه‌ای در دوران مدرسه و دانشگاه (و در آن زمان به حداکثر سه سال کاهش یافته بود) اقدام نمود.

در سال ۲۰۰۲ دادگاه قانون اساسی ثابت کرد وقتی سیاست‌های مستمری آلمان رویکردی نابرابر نسبت به کارکنان دولتی اتخاذ کند (که مستمری‌شان به طور کامل مشمول مالیات است) و ذینفعان آن متعارض با قانون اساسی تعیین شوند، آنها نقش قدرتمند و تو را در اختیار خواهد داشت. تاکنون کارگران یقه سفید و آبی تاحد زیادی حق بیمه‌ها را از درآمد پس از مالیات پرداخت می‌کردند و در صورتی که فرد هیچ درآمد قابل توجه دیگری نداشته باشد (مانند بازنشستگان شغلی) مزایا مشمول مالیات نخواهد بود. علاوه بر تمهیداتی که مستمری ریستر را تسهیل اما نه اجباری خواهند کرد، سومین بسته اصلاحات با هدف تحقق اصل EET^۱ که در آن تا یک آستانه معین حق بیمه‌های طرح‌های مستمری عمومی و خصوصی از مالیات معاف بوده اما مزایا پرداختی شامل قوانین مالیات بر دستمزد خواهند بود، اتخاذ شد. با توجه به کاهش درآمدهای مالیاتی، این تحول می‌بایستی تدریجاً صورت پذیرد، لذا این از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۴۰ به طور خواهد انجامید.

دولت استدلال کرد که کاهش فزاینده مالیات دامنه پس‌انداز مستمری اضافی را افزایش می‌دهد (اما آشکارا بیشتر برای کارگران با درآمد بالاتر). از آنجا که عامل پایداری کاهش مزایا را تشدید خواهد کرد، این پس‌اندازها از همه دیگر موارد لازم‌تر خواهند بود. همزمان که مستمری ریستر بیشتر یا کمتر شکاف پوشش اجتماعی که افزایش یافته بود را پر کردند، این [اشکاف‌ها] دوباره وقتی که نسبت جایگزینی ناخالص برای یک بازنشسته استاندارد از ۴۸ درصد فعلی به ۴۰ درصد در سال ۲۰۳۰ (کمیسیون، ۲۰۰۳، صفحه ۱۰۷) کاهش می‌یابد (اگر فرد مورد نظر اعتبار مستمری بیشتری از طریق کار کردن بعد از ۶۵ سالگی)، ایجاد می‌شوند. برآورد شده

1. Eet Tax Principle

تحت این اصل (معاف معاف مالیات، Eet)، حق بیمه‌ها قابل کسر از درآمدها هستند (این نشان دهنده اولین «E» تحت روش Eet است)، تجمع و سرمایه‌گذاری آنها عاری از هر گونه مالیات است (این نشان دهنده «E» دوم تحت روش Eet است) و همه پرداخت‌ها در هر زمان مشمول مالیات هستند (این نشان دهنده «T» تحت روش Eet است).

است که (اشنیل، ۲۰۰۳، صفحه ۱۳) که یک کارگر معمولی که در سال ۲۰۳۰ بازنشسته می‌شود می‌بایستی کار خود را قبل از ۲۰۰۰ شروع کرده باشد تا با پس‌انداز ۷ درصد از درآمدش، درآمد قابل تصرف یکسانی با گروه‌های بازنشسته حاضر دریافت کند. این آمارها نشان از وجود مشکل انگیزه پس‌انداز در برنامه‌های داوطلبانه (با امتیازات مالیاتی) می‌باشد (دیزنی، ۲۰۰۰): اگر شکاف در حال ظهور درآمد تأمین اجتماعی ناچیز باشند، چنین پس‌اندازهایی لازم به نظر نمی‌رسند. در مقابل اگر این شکاف بزرگ باشد، تلاش‌های فردی نیز دلسرد می‌شوند زیرا از منظر درآمد قابل تصرف، امیدی برای درآمد بازنشستگی کافی وجود نخواهد داشت (یا حداقل ارزش تلاش کردن را ندارد). با در نظر گرفتن نسبت جایگزینی استاندارد بیشتر کاهش یافته (سطوح پایین‌تر از حداقل مندرج در قانون اصلاحات ۲۰۰۱ لغو خواهد شد) حتی شورای مشاوران اقتصادی که از منظر ایدئولوژی طرفدار آزادی بازارها هستند، نگران حقوق بازنشستگی نامعلوم و مشروعیت طرح مبتنی بر حق بیمه بودند (شورای کارشناسان اقتصادی آلمان^۲، ۲۰۰۳، بخش‌های ۳۴۸، ۳۴۶ و ۳۵۳). آیا این برنامه‌های اصلاحی تضادهایی را میان بازیگران سیاسی مرتبط ایجاد کردند؟ بدیهی است مقاومت‌ها در زمان اجرای قانون اصلاحات ۲۰۰۱ نسبت به حال به خاطر تقویت نفوذ احزاب سیاسی در مقابل سازمان‌های کارگری کمتر شده است. حزب دموکرات مسیحی فرد مورد نظر خود را به عنوان ریاست کمیسیون از طریق رومان هرتسوگ^۳ رئیس جمهور فدرال^۴ سابق منصوب کردند (حزب دموکرات مسیحی ایالات آلمان^۵، ۲۰۰۳). پیشنهادات حزب به طور گسترده‌ای با برنامه دولت هم پوشانی داشته و هر عامل پایداری در هر دو مشترکاً وجود داشت (BMGS، 2003). اما هنوز مشخص نبود که اجماع پیرامون مسئله مستمری میان احزاب صورت می‌پذیرد یا خیر. با این حال به غیر از بسته کاملاً فنی مالیات‌ستانی، دولت در دیگر موارد وابسته به کسب موافقت مجلس نبود. اتحادیه‌های صنفی که دولت را مجبور به تعدیل قانون اصلاحات ۲۰۰۱ کرده بودند اکنون پس از اینکه اتحادیه فلزات (رهبر معمول جنبش‌ها) مناقشه پیرامون کاهش ساعات کار در شرق آلمان را در می ۲۰۰۳ باخته است در موقعیت ضعف قرار دارند و علاوه بر این اتحادیه‌های صنفی توانایی لازم برای بسیج انبوه بر علیه دستور کار اصلاحات ۲۰۱۰ که برنامه‌ای جامع برای اصلاحات گسترده دولت رفاه آلمان که اصلاحات مستمری فعلی نیز یکی از عناصر آن است، در اختیار ندارد. احزاب چپ نیز دوشادوش سوسیال دموکرات‌ها بر علیه دستور کار این اصلاحات

1. Disney

2. Sachverständigenrat

3. Roman Herzog

4. Federal President

5. Christlich Demokratische Union Deutschlands

مبارزه کردند. در کنگره فوق‌العاده حزب در ژوئن ۲۰۰۳ آنها به وضوح شکست خوردند. بنابراین در اوایل سال ۲۰۰۴ احتمال اینکه دومین و سومین بسته اصلاحات فعلی بدون چالشی جدی تصویب شود بیشتر شده بود در حالی که به سختی قابل پیش‌بینی بود چگونه رأی‌دهندگان به تجدیدساختاری که تنها به مستمری بازنشستگی محدود نمی‌شود و دیگر ابعاد سیاست اجتماعی را متأثر می‌سازد، واکنش نشان دهند.

نتیجه‌گیری: مستمری‌ها همچنان بی‌حرک هستند؟

در بررسی مقایسه‌ای دولت رفاه، توضیح انعطاف‌پذیری نهادی در برابر فشارهای متنوع و توسعه وابسته به مسیر طی شده به عنوان الگوی غالب، تبدیل به مباحث اصلی شده‌اند. بعد از مطالعه تأثیرگذار پیرسون (۱۹۹۴) دست‌کم به خاطر اینکه روش‌های مقداری به سختی توانایی رد و یا اثبات مفاهیم بحث‌های دورنمای یک دولت رفاه بی‌حرک را داشتند، رویکردهای نهادی تبدیل به رویکرد غالب شدند (اسپینگ-اندرسون، ۱۹۹۶، صفحه ۲۴).

مطالعات موردی یک دولت رفاه یا مقایسه‌های بین کشوری برنامه‌های معینی عمدتاً برای نشان دادن اینکه آیا تغییرات فراتر از تدریج‌گرایی^۱ (ویسنثال^۲، ۲۰۰۳) وجود دارند یا خیر، و در صورت وجود، چرا، مفید هستند، می‌باشند. با در نظر گرفتن اصلاحات عمده‌ای که شتابان در دهه ۱۹۹۰ به وقوع پیوستند و زمانی که یخ دولت‌های رفاه آب شد (پالیر^۳، ۲۰۰۰)، نارضایتی پیرامون ادراکات^۴ قطعی^۵ نهادهای تقریباً ایستا، مفاهیم تغییرات بزرگ، انقلابی^۶ یا «ایجاد مسیر»^۷ و چگونگی خلق آنها، بالا گرفتند (کروچ و فارل^۸، ۲۰۰۲). با شروع از این فرض که «تاریخ مهم است» رویکردهای نهادگرایانه لزوماً با نظریه وابستگی به مسیر طی شده گره نخورده است اگرچه آنها نسبت به تغییرات سیاست‌های اساسی به راحتی می‌توانند عدم تحرک و سکون را توضیح دهند. اگر دومی از قبل رد نشده باشد، وقتی در طول دوره‌های جهت‌گیری مجدد، مسیرهای متفاوت امکان‌پذیرند و مسیر پیشرفت‌های آتی مشخص شده‌اند، بزرگه‌های حیاتی مهم هستند.

در انتهای دهه ۱۹۹۰ سیاست مستمری عمومی آلمان به چنین بزرگه‌های حیاتی رسیده بود.

1. Beyond Incrementalism

سیاست اصلاحات تدریجی به جای تغییر ناگهانی یا انقلاب. م

2. Wiesenthal

3. Palier

4. Notions

5. Deterministic

6. Static

7. Path-Breaking

8. Path Creation

9. Crouch And Farrell

به‌رغم مشکلات تعریف و متقابلاً سنجش میزان تدریجی یا پارادایمیک بودن تغییرات سیاستی به‌ویژه در عرصه مستمری (هینریش، ۲۰۰۰؛ هینریش و کانگاس، ۲۰۰۳)، به‌وضوح تغییراتی در دومی در سال ۲۰۰۱ به وقوع پیوست که در سال ۲۰۰۴ تشدید شد. این نشان داده شد که یکبار سیاست منسجم پارادایم^۱ (هال، ۱۹۹۳، صفحه ۲۹۰) متمرکز بر مستمری‌های عمومی جایگزین درآمد متزلزل شده و با یک رویکرد چندلایه جایگزین شد. مقررات اصلاحات فعلی این تحول را به‌عنوان خط بودجه^۲ بیشتر به پیش خواهد راند، به دنبال اینکه انتقال به سوی یک قاعده «نرخ حق بیمه ثابت»^۳ اولویت مطلق را حفظ کرده است. این جانشین بدیل یک موقعیت ثابت نسبی^۴ (مبالز، ۲۰۰۲) هسته قانون اصلاحات ۹۲ می‌شود، وقتی پیامدهای پیری جمعیت باید میان مستمری‌گیران (نرخ ثابتی از درآمدهای خالص)، بیمه‌شدگان (حق بیمه‌های تقریباً بیشتر) و دولت (افزایش یارانه‌ها از درآمدهای کل) تسهیم شود.

با این وصف جالب توجه است که انتقال پارادایمیک از سیاست مستمری عمومی به سوی سیاست درآمد بازنشستگی در ارتباط با یک دامنه سیاستی بسیار معمولی برای پیشرفت‌های وابسته به مسیری‌شده (پیرسون، ۱۹۹۴؛ هاورلند، ۲۰۰۱) و در یک دوره کوتاه از زمان اتفاق افتاد. به‌طور نظری «اثرات فراگیری»^۵ مفروض یک طرح بالغ توازن هزینه‌درآمد به‌وضوح در سرعت فزاینده و ادراکات متناقض از یک موضوع غیرقابل انتقال^۶ حل می‌شود. از این گذشته این شگفت‌آور است که در کشوری که با فقدان تمرکز قدرت و بازیکنان متعدد دارای حق وتو توصیف می‌شود میراث‌های نهادی شکسته شود^۷. نهایتاً، به ندرت انتظار می‌رود که حزب سوسیال دموکراتیک که از اجماع دولت رفاه و نحوه معمول تعديلات تدریجی به‌عنوان تکنولوژی حفظ نهادهای سیاست اجتماعی عدول نماید و به جای آن، کاهش تقریباً بی‌انتهای سطوح مزایا را تحقق بخشد و مسئولیت شخصی را به‌عنوان یک عقیده جزمی مطرح نماید.

1. Coherent Policy Paradigm

2. Hard Budget Line

3. Fixed Contribution Rate

4. Fixed Relative Position

5. Myles

6. Haverland

7. Lockin Effects

اثرات فراگیری بدین معنا است که یک تکنولوژی یا محصول خاصی غالب است، نه به‌خاطر هزینه ذاتی کم و یا عملکرد خوب آن، بلکه به دلیل آنکه از صرفه‌های ناشی از مقیاس برخوردار است یا دارایی گسترش و پوشش و متشری‌های بسیار است. مثال اصلی این وضعیت معمولاً صفحه کلید QWERTY است. برای اطلاعات بیشتر به https://en.wikipedia.org/wiki/Lock-in_decision-making رجوع کنید.

8. Immovable

9. Break With

- Alber, Jens (1989), *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt and New York: Campus.
- Bach, Stefan, Bernhard Seidel and Dieter Teichmann (2002), 'Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich', *DIW-Wochenbericht*, 69, 657–668.
- Behler, Gabriele (1999), 'Für eine neue Sozialstaatlichkeit. Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung zusammenführen', in Ulrich von Alemann, Rolf G. Heinze and Ulrich Wehrhöfer (eds), *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl*, Opladen: Leske + Budrich, 83–92.
- BMAS (2002) (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (ed.), *Materialband zum Sozialbudget 2001*, Bonn: BMAS.
- BMGS (2003) (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung), *Informationen zur Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, Berlin: BMGS.
- Bonoli, Giuliano, Vic George and Peter Taylor-Gooby (2000), *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge: Polity Press.
- Bulmahn, Thomas (2003), 'Zur Entwicklung der privaten Altersvorsorge. Vorsorgebereitschaft, Vorsorgeniveau und erwartete Absicherung im Alter', *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 55, 29–54.
- Bundesregierung (2000), *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Alters vorsorge vermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG)*, Berlin: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4595.
- Christlich Demokratische Union Deutschlands (2003), *Bericht der Kommission 'Soziale Sicherheit' zur Reform der sozialen Sicherungssysteme*, Berlin: CDU.
- Clasen, Jochen (2002), 'Modern social democracy and European welfare state reform', *Social Policy and Society*, 1, 67–76.
- Conrad, Christoph (1998), 'Alterssicherung', in Hans Günter Hockerts (ed.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit*, Munich: Oldenbourg, 101–116.
- Crouch, Colin and Henry Farrell (2002), *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 02/5, Cologne.
- Deutscher Bundestag (1997), *Plenarprotokoll 13/185 vom 27. Juni 1997*, Bonn.
- Deutscher Bundestag (2001), *Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) [zu Drucksachen 14/4595 und 14/5068]*, Berlin:
- Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5146.
- Deutscher Bundestag (2002), *Schlussbericht der Enquête-Kommission 'Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik'*, Berlin: Referat Öffentlichkeitsarbeit, Reihe 'Zur Sache' 3/2002.
- Disney, Richard (2000), 'Declining public pensions in an era of demographic ageing: Will private provision fill the gap?', *European Economic Review*, 44, 957–973.
- Döring, Diether (2000), 'Grundlinien der langfristigen Systementwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung', in Stefan Fisch and Ulrike Haerendel (eds),

- Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland, Berlin:
- Duncker & Humblot, 169–187.
 - Dünn, Sylvia and Stephan Fasshauer (2001), 'Die Rentenreform 2000/2001 – Ein Rückblick', Deutsche Rentenversicherung, 56, 266–275.
 - Dünn, Sylvia and Stephan Fasshauer (2003), 'Ein Jahr Riesterrente – eine Übersicht aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung', Deutsche Rentenversicherung, 58, 1–12.
 - Emmert, Thomas, Matthias Jung and Dieter Roth (2001), 'Das Ende einer Ära – Die Bundestagswahl vom 27 September 1998', in Hans-Dieter Klingemann and Max Kaase (eds), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 17–56.
 - Esping-Andersen, Gøsta (1996), 'After the Golden Age? Welfare state dilemmas in a global economy', in Gøsta Esping-Andersen (ed.), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London: Sage, 1–31.
 - Esping-Andersen, Gøsta and Sebastian Sarasa (2002), 'The generational conflict reconsidered', Journal of European Social Policy, 12, 5–21.
 - Fuchs, Johann and Manfred Thon (1999), Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, Nuremberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IABKurzbericht, Nr. 4 (v. 20.05.1999).
 - Hall, Peter A. (1993), 'Policy paradigms, social learning, and the state', Comparative Politics, 25, 275–296.
 - Haverland, Markus (2001) 'Another Dutch miracle? Explaining Dutch and German pension trajectories', Journal of European Social Policy, 11, 308–323.
 - Hinrichs, Karl (1998), Reforming the Public Pension Scheme in Germany: The End of the Traditional Consensus?, Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/98.
 - Hinrichs, Karl (2000a), 'Elephants on the move: Patterns of public pension reform in OECD countries', European Review, 8, 353–378.
 - Hinrichs, Karl (2000b), 'Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik – Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung', in Stephan Leibfried and Uwe Wagschal (eds), Der deutsche Sozialstaat, Frankfurt and New York: Campus, 276–305.
 - Hinrichs, Karl (2002), 'Health care policy in the German social insurance state: From solidarity to privatization?', The Review of Policy Research, 19 (3), 108–140.
 - Hinrichs, Karl and Olli Kangas (2003), 'When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies', Social Policy & Administration, 37, 573–591.
 - Jacobs, Alan M. (2002), 'Making tradeoffs over time: Retrenchment, investment, and the reform of pension systems', Paper prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 29 August–1 September 2002, Cambridge, MA (mimeo).
 - Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003), Bericht der Kommission, Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
 - Lamping, Wolfram and Friedbert W. Rüb (2001), From the Conservative Welfare State to 'Something Uncertain Else': German Pension Politics in Comparative Perspective, Hannover: University of Hannover, Centre for Social and Public Policy, Discussion Paper No. 12.

- Leinert, Johannes (2003), Altersvorsorge 2003: Wer hat sie, wer will sie? Private und betriebliche Altersvorsorge der 30- bis 50-Jährigen in Deutschland, Vorsorgestudien 18, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Lynch, Julia (2001), 'The age-orientation of social policy regimes in OECD countries', *Journal of Social Policy*, 30, 411–436.
- Mätzke, Margitta (2002), 'Conservative innovation: The development of Germany's social insurance system in the decade after WWII', Paper prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 29 August–1 September 2002, Evanston, IL (mimeo).
- Michaelis, K. and R. Thiede (2000), 'Reform der gesetzlichen Rentenversicherung: Zwischen Konthuität and Paradigmenwechsel', *Die Angestellten Versicherung*, 42 (12), 1–11.
- Myles, John (2002), 'A new social contract for the elderly?', in Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 130–172.
- Nullmeier, Frank (2001), 'Sozialpolitik als marktregulative Politik', *Zeitschrift für Sozialreform*, 47, 645–667.
- Palier, Bruno (2000), ' "Defrosting" the French Welfare State', *West European Politics*, 23 (2), 113–136.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001), 'Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies', in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 410–456.
- PROGNOSE (1999), *Versorgungslücken in der Alterssicherung: Privater Vorsorgebedarf für den Schutz im Alter, bei Erwerbsminderung und im Hinterbliebenenfall, Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.*, Basel: PROGNOSE AG.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Scherman, Karl Gustaf (1999), *The Swedish Pension Reform*, International Labour Office, Social Security Department, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 7, Geneva: ILO.
- Schmähl, Winfried (1993), 'The "1992 Reform" of public pensions in Germany: Main elements and some effects', *Journal of European Social Policy*, 3, 39–51.
- Schmähl, Winfried (2003), 'Wem nutzt die Rentenreform? – Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge', *Die Angestelltenversicherung*, 50, 349–363.
- Schmähl, Winfried and Holger Viebrok (2000), 'Adjusting pay-as-you-go financed pension schemes to increasing life expectancy', *Schmollers Jahrbuch*, 120, 41–61.
- Schmidt, Vivien A. (2002), 'Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?', *Comparative Political Studies*, 35, 168–193.
- Schnabel, Reinhold (2003), *Die neue Rentenreform: Die Nettorenten sinken*, Cologne: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Sozialbeirat (1998), 'Gutachten des Sozialbeirats', in Bundesregierung, *Rentenversicherungsbericht 1998*, Bonn: Deutscher Bundestag, Drucksache

- 13/11290, 239–251.
- Statistisches Bundesamt (ed.) (2003), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden: Presseexemplar.
 - Titmuss, Richard M. (1976), 'Pension systems and population change', in Richard M. Titmuss, *Essays on 'The Welfare State'*, 3rd edn, London: George Allen & Unwin Ltd., 56–74.
 - van Kersbergen, Kees (2000), 'The declining resistance of welfare states to change?', in Stein Kuhnle (ed.), *The Survival of the European Welfare State*, London and New York: Routledge, 19–36.
 - VDR (2003) (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (ed.), *Rentenversicherung in Zeitreihen. Ausgabe 2003, DRV-Schriften 22*, Frankfurt am Main: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger.
 - Weaver, R. Kent (1986), 'The politics of blame avoidance', *Journal of Public Policy*, 6, 371–398.
 - Wiesenthal, Helmut (2003), 'Beyond incrementalism – Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis', in Renate Mayntz and Wolfgang Streeck (eds), *Die Reformierbarkeit der Demokratie*, Frankfurt and New York: Campus, 31–70.

بخش سوم

تغییر ساختار صندوق‌های مستمری ایتالیا: از بن‌بست سیاست‌ها تا اصلاحات جامع^۱

مار یوزو فرارا و متیو جسونولا

مقدمه

ایتالیا در سال ۱۹۱۹ با پایه‌گذاری طرح مستمری با اندوخته‌گذاری اجباری برای همه کارگرانی که درآمدشان از یک سطح معینی کمتر است، یکی از پیشگامان مستمری می‌باشد. نظام مستمری این کشور براساس مدل بیسمارکی ساخته شده بود. درست مانند نظام مشابه بیسمارکی در بسیاری از کشورهای دیگر، اصلاحات نظام مستمری در ایتالیا در دو جهت اصلی قرار داشتند:

(۱) گسترش پوشش‌ها به گونه‌ای که تمام کارگران را تحت پوشش قرار دهد (فریمرز، ۱۹۵۷؛ آرتیسانز، ۱۹۵۹؛ دیلرز-شاپ کپرز، ۱۹۶۶).

(۲) معرفی یک طرح مبتنی بر آزمون‌استطاعت با هدف کاهش فقر در دوران سالمندی (۱۹۶۹).

علاوه بر این، در سال ۱۹۶۹ نظام با اندوخته‌گذاری مذکور نهایتاً با یک نظام کاملاً توازن هزینه‌درآمد جایگزین شد. آن سال با توجه به تصویب قانون شماره ۶۹/۱۵۳ که روش مبتنی بر درآمد برای محاسبه مزایا که سال پیش تحت قانون ۶۸/۲۳۸ به تصویب رسیده بود را به گونه‌ای تعدیل سخاوتمندانه‌تر (۸ درصد از درآمدها بعد از ۴۰ سال بیمه) تعدیل کرد، یکی از سال‌های حیاتی برای بازنشستگی‌های قدیمی به احتساب می‌آمد.

نتیجه چنین دخالت‌های گسترده، افزایش شدید مخارج نظام مستمری در مقایسه با تولید ناخالص داخلی کشور - این مخارج از ۴,۵ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۶,۸ درصد در سال ۱۹۷۰ و نهایتاً به ۱۰,۸ درصد در سال ۱۹۸۰ رسید (خزانه‌داری، ۱۹۸۱) - و کسری عظیم در حساب‌های مؤسسه ملی تأمین اجتماعی (INPS) و دیگر صندوق‌های مستقل بود. در واقع، حرکت از یک

1. Ferrera, M. & Jessould, M. (2005). Reconfiguring Italian pensions: From Policy stalemate to comprehensive reforms. In Bonoli, G. & Shinkawa, T. (Eds.), aging and pension reform around the world (pp. 24-46). Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. Edward Elgar.

نظام با اندوخته‌گذاری به یک نظام توازن هزینه‌درآمد، گسترش پوشش و سخاوتمندانه‌تر شدن مزایای پرداختی که در بسیاری از کشورهای توسعه یافته در طول سال‌های بعد از جنگ جهانی اول رخ داد، هنوز در ایتالیا یک ویژگی عجیب تلقی می‌شود.

نظام سیاسی برخاسته از خاکستر جنگ جهانی دوم در ایتالیا که اغلب به عنوان (از اوایل دهه ۱۹۹۰) یک نظام شرکتی با مشروعیت محدود همراه با دولتی ضعیف، پارلمان آشفته - منبع برخورد‌های تند و پنهان و زدوبندهای گسترده - و چندپارچگی قطبی شناخته می‌شد (ساتوری، ۱۹۸۲). در مقابل چنین پیش زمینه‌ای و رشد اقتصادی سریعی که منابع مالی چشمگیری را مهیا می‌ساخت، چندپارگی درخواست‌های سیاسی (بسیاری از گروه‌های ذینفع فشارهای صنفی و در سطوح پایین را اعمال می‌کردند) به همراه چندپارگی امتیازات سیاسی (بسیاری از احزاب) منجر به «انحطاط تدریجی» سیاست رفاه شد (فررا، ۱۹۹۸).

به بیانی دیگر ذات سیاست‌های اجتماعی، به عنوان اقدامات معطوف به توزیع درآمد، به سیاست‌های توزیعی تغییر یافتند که در حالی که هزینه‌ها را پراکنده و ناشفاف می‌کند، مزایا را به طور متمرکز به گروه‌های اجتماعی منتخب ارائه می‌دهد.

چنین سیاست‌هایی نمایانگر ابزارهای اصلی در دست سیاستمداران برای جذب حمایت رأی‌دهندگان در قالبی بودند که در آن اهمیت تنزل یافته «سیاست طبقه‌ای»، پیوند میان احزاب و گروه‌های هدف را سست نمود. در ایتالیا این وضعیت همچنین به خاطر تغییر سریع و نامنظم منویات سیاستگذاران به نفع سیاست کسری بودجه که بار مالی دولت رفاه را بر بخش عمومی - و نسل‌های آینده - منتقل می‌نمود، ممکن می‌شد (فررا و گالینی، ۲۰۰۴). این در راستای قطبی شدن نظام سیاسی ایتالیا، که در آن سیاست‌های اجتماعی تبدیل به یکی از روش‌های قدرتمند برای افزایش مشروعیت نظام هستند، بود.

با توجه به طراحی شغلی نظام مستمری، سیاست‌های سالمندی (از کارافتادگی) به عنوان سکه رایج چنین مبادلات سیاسی ظهور کردند. پیش‌بینی‌های جدی پیرامون تأثیرات اصلاحات (گسترده) به ندرت صورت گرفته بودند و تقریباً هیچ برآوردی از هزینه‌های مستمری تا اواخر دهه ۱۹۷۰ صورت نگرفته بود. یک مثال آشکار از چنین پیشرفت‌هایی در معرفی «مستمری‌های ارشد» به ویژه برای کارگران بخش عمومی (۱۹۵۶) که بدون توجه به سن فرد (به اصطلاح «مستمری‌های کوچک») اجازه مستمری بعد از ۲۰ سال سابقه خدمت را می‌داد، قابل مشاهده است. امکان بازنشستگی‌های ارشد برای کارگران بخش خصوصی و کارگران خویش‌فرما (۱۹۶۵) نیز فراهم شد تا بعد از ۳۵ سال خدمت و بدون رسیدن به سن

بازنشستگی، بازنشسته شوند. نتیجه این اقدامات، نظامی نامتعارف، سخاوتمند، هزینه‌زا و به شدت پراکنده برای گروه‌های شغلی - همراه با بسیاری طرح‌های متفاوت برای گروه‌های متنوع که هر کدام مقررات مخصوص واجد شرایط بودن، حق بیمه‌ها و مزایاها داشتند - بود. همچنین گسترش [پوشش] کل نظام حمایت اجتماعی ایتالیا با هدایت آن به سوی حمایت بیش از حد از سالمندان، تحت تأثیر قرار داد. مخارج مستمری‌ها در ۳۰ سال گذشته دائماً افزایش یافت به گونه‌ای که این مخارج، تقریباً برابر با دو سوم کل مخارج امور اجتماعی در نیمه دهه ۱۹۹۰ می‌شد.

در بخش بعدی ظهور مشکل مستمری در ایتالیا و همچنین خلاصه‌ای از دلایل اصلی جلوگیری کننده از هرگونه تغییر در زمینه مستمری‌ها در دهه ۱۹۸۰ مورد بحث قرار خواهد گرفت. بخش سوم چارچوب تحلیلی برای بررسی انتقال نظام مستمری ایتالیا از بن‌بست به اصلاحات در دهه ۱۹۹۰ و شرح مفصلی از فرایند و محتوای اصلاحات ارائه خواهد شد. نهایتاً بخش چهارم بر ارزیابی آینده نظام ایتالیا تمرکز کرده و اثرات مثبت و منفی اصلاحات اجرا شده را بررسی خواهد کرد.

دهه ۱۹۸۰: بحران و بن‌بست

در اوایل دهه ۱۹۸۰ نظام مستمری ایتالیا از یک لایه عمومی منفرد و پراکنده با طرح‌های پیچیده و مقررات متنوع تشکیل شده بود. پنج طرح اصلی عمده نظام مستمری را تشکیل داده بود: اولین طرح کارگران بخش عمومی را تحت پوشش قرار می‌داد، دومی برای حمایت شاغلان بخش خصوصی و سه طرح دیگر به ترتیب مخصوص خویش‌فرمایان، کشاورزان، صنعتگران، دلالان و فروشندگان بود (جدول شماره ۱).

با این حال در موازات لایه‌های بخش عمومی، طرح‌های دیگری نیز وجود داشتند که می‌توان آنها را تقریباً به عنوان لایه دوم بازنشستگی مد نظر قرار داد. مزایای پایان خدمت (TFR) عبارت است از حقوق و مزایایی و یا مستمری که کارکنان یک شرکت در قبال ترک کار به هر علت از سوی شرکت دریافت می‌کنند.

این پرداخت‌ها از محل مالیات بر حقوق تأمین می‌شوند (۶,۹۱ درصد از دستمزد ناخالص) و به عنوان یک طرح با مزایای معین برای کارگران بخش خصوصی عمل می‌کند. در واقع اساساً این یک پرداختی «حقوق معوق» برای تمام کارگران بود که عایدی متوسط اما تضمین شده‌ای را فراهم می‌کرد: هر سال ۶,۹۱ درصد از درآمدها جمع‌آوری شده و با نرخ برابر با ۱,۵ درصد نرخ بهره به علاوه ۷,۵ نرخ تورم افزایش می‌یابد. از آنجا که این مبلغ به طور مجازی تجمیع

می‌شوند، مزایای پایان خدمت به عنوان یکی از مهمترین (و البته ارزان‌ترین) منابع تأمین مالی شرکت‌ها به حساب می‌آید. مزایای پایان خدمت معمولاً قابل انتقال نبوده و به صورت نقدی پرداخت می‌شد. ضمناً در صورت بیکاری، این پرداختی به عنوان یارانه بیکاری عمل می‌کرد. اصلاح الگوهای اقتصادی و جمعیتی که نظام‌های توازن هزینه‌درآمد را در کشورهای توسعه یافته تحت تأثیر قرار داده بود، اثرات عظیمی را بر نظام مستمری ایتالیا که از عدم تعادل عمیق رنج می‌برد داشت. در سال ۱۹۸۱ وزارت خزانه‌داری کمیسیونی را برای تهیه طرح مفهومی اولیه ارزیابی نظام مستمری از سال ۱۹۶۰ را تشکیل داد. اولین گزارش (وزارت خزانه‌داری، ۱۹۸۱) شامل اولین برآورد از مخارج نظام مستمری بود. در این گزارش دو دوره زمانی متفاوت (۱۹۸۰-۱۹۸۵ و ۱۹۸۰-۲۰۰۰) با دو سناریو متفاوت مورد بررسی قرار گرفتند: وضعیت‌هایی که برای هر دو سناریو و هر دو دوره حیاتی بودند. برآوردها حاکی از آن بود که در بهترین سناریو مخارج مستمری تا سال ۱۹۸۵ به ۱۱٫۷ درصد از GDP و در بدترین سناریو به ۱۲٫۴ درصد از GDP خواهد رسید و همچنین پرداخت‌های انتقالی بودجه عمومی از ۴٫۲ درصد از GDP به ۶٫۱ درصد از GDP افزایش خواهد یافت. بنابراین مخارج نظام مستمری در سال ۲۰۰۰ حدود ۱۸ تا ۱۹ درصد از GDP خواهد بود.

کمیسیون مذکور پیشنهاد برخی اقدامات اصلاحی عمدتاً با هدف بازایی تداوم حیات مالی نظام از طریق هم‌نواسازی مقررات رژیم‌های متفاوت را داد. چنین پیشنهادهایی مسائل مستمری را در یک چارچوب وسیع‌تری که با حمایت بیش از حد از سالمندان در نظام حمایت اجتماعی و از نقطه نظر مالی و اقتصادی با کسری بزرگ برابر با ۸٫۶ درصد از GDP در سال ۱۹۸۰ و ۱۱٫۱ درصد از GDP در سال ۱۹۹۰ و بدهی عظیم بخش عمومی برابر با ۵۸٫۱ درصد از GDP در سال ۱۹۸۰ که در طول دهه به ۱۰۰ درصد از GDP افزایش یافت، شناخته می‌شوند، هدف قرار می‌داد.

با این حال به نظر نمی‌رسید که نظام سیاسی ایتالیا آماده آغاز فرایند اصلاحات مستمری باشد. نظام سیاسی ایتالیا همچنان پراکنده و شدیداً قطبی و همراه با یک دولت ضعیف که معمولاً متکی بر ائتلافی گسترده است، شناخته می‌شد. در طول دهه ۱۹۸۰ پنج حزب در یک ائتلاف دولتی با میانگین ۳٫۷ حزب شرکت داشتند، به طوری که ائتلاف ایجاد شده شدیداً ناهمگن بوده و معمولاً حول محور حزب مسیحی دموکراتیک میان احزاب راست میانی و چپ میانی به گردش درمی‌آمد. چنین ائتلاف‌هایی نشان دهنده تضادهای درونی عمیق نیز بود - به ویژه میان حزب پر نفوذ سوسیال و دموکرات مسیحی‌ها - که ثبات دولت را تحت

تأثیر قرار می‌داد و اغلب منجر به تقابل‌های شدید در پارلمان نیز می‌شد. بنابراین دولت‌ها به طور متوسط تنها ۳۰۰ روز قدرت را در اختیار داشتند و نتیجتاً با موانع نیرومندی برای پیگیری اصلاحات گسترده در نظام مستمری مواجه بودند.

بعد از اولین گزارش نگران‌کننده، فقدان اجماع پیرامون مسئله مستمری نقش مهمی را در تعویق‌های بی‌پایان اصلاحات به خود اختصاص داد (فرانکو و مارینو، ۲۰۰۱). با این حال از سال ۱۹۷۸ تقریباً تمام وزرای کار و رفاه، اصلاحاتی را پیشنهاد دادند که اغلب با سرنوشتی مشابه رو به رو شدند: تمام آنها به خاطر تغییر دولت رها شدند. بیشتر پیشنهادات اهداف مشابهی مانند ایجاد هماهنگی میان مقررات طرح‌های مختلف از حیث حق بیمه، فرمول محاسبه مزایا و سن بازنشستگی را دنبال می‌کردند. برخی از آنها خلاقانه‌تر بودند و پیکربندی جدیدی براساس لایه‌های مختلف برای نظام مستمری پیش‌بینی می‌کردند.

در پایان دهه ۱۹۸۰ بیش از ۱۰ سال از اولین بحث‌های پیرامون بازنشستگی در سپهر سیاسی گذشته بود اما هنوز هیچ تغییر جدی صورت نگرفته بود. گذار از سیاست‌های توزیعی دوره انبساطی [گسترش پوشش‌ها] - عمدتاً به نیت مصادره کردن موفقیت‌ها - به سیاست‌های انقباضی مورد درخواست محیط متحول بیرونی و درونی ایتالیا بود. گرچه میان تمرکز قدرت (اکثریت‌گرایی) و احتمال تصویب اصلاحات مستمری به سختی ارتباط مستقیمی وجود دارد (پیرسون، ۱۹۹۴) در ایتالیا دولت استقلال‌ناچیزی در مقابل ائتلاف‌های حامی خود دارد و بنابراین اغلب درگیر کشمکش‌هایی با پارلمان می‌گردد تا خود را متعهد به اجرای دقیق استراتژی «اجتناب از سرزنش» کرده و اصلاح نظام مستمری را در مراحل مختلف به دقت کنترل نماید.

در مقابل آخرین دولت مورد حمایت ائتلاف پنج‌حزبی به نام «اولین جمهوری» قانون اصلاح نظام مستمری را که مبتنی پیروی از الگوی قدیمی «سن طلایی» بود تصویب کرد: به‌رغم پیری جمعیت، افزایش بیکاری، بدهی عظیم بخش عمومی و کسری فزاینده، نظام سخاوتمندانه مبتنی بر درآمد به خویش‌فرمایان نیز بدون افزایش حق بیمه‌های ناچیزی که آنها می‌بایستی بپردازند، تسری یافت. این نشان از معرفی اقدام انبساطی دیگری بدون پیش‌بینی تأثیر آن بر مخارج عمومی بود که می‌توانست عمیقاً وضعیت مالی طرح‌های مستمری تحت تأثیر اصلاحات را بغرنج‌تر کند (فرانکو، ۲۰۰۲).

با این حال در اوایل دهه ۱۹۹۰ ایتالیا در مرزهای عصر جدید قرار داشت، عصری که در آن به واسطه عوامل درونی و بیرون ناکارآمدی و فساد نظام مستمری دیگر قابل تحمل نبود.

تجدید ساختار نظام مستمری ایتالیا از طریق پیمان‌های مذاکره نهادهای و یادگیری

اصلاح نظام مستمری برای دولت‌هایی که مجبورند ترتیبات نهادی گسترده‌ای را که مورد حمایت شبکه‌های گروه‌های ذینفع ظهور یافته پیرامون برنامه‌های حمایت اجتماعی را تغییر دهند، عملیاتی ظریف و خطرناک است (پیرسون، ۱۹۹۴). اهمیت پیکره نهادی نظام مستمری برای فرایند و محتوای اصلاحات به همراه استراتژی‌های دولت به منظور اصلاحات موفق، در برخی مطالعات نهادگرایان جدید برجسته شده‌اند.

در میان آنها یکی از به ظاهر شروط لاینفک موفقیت اصلاحات دستیابی به موافقت احزاب مخالف یا بازیگران اجتماعی (شلودی، ۲۰۰۱) و همه اتحادیه‌ها از طریق فرایند مذاکره است (مایلز و کوادانگو، ۱۹۹۷؛ پیرسون، ۱۹۹۷؛ بُنولی، ۲۰۰۰؛ هینریکز، ۲۰۰۰؛ مایلز و پیرسون، ۲۰۰۱). پس از آن، دیگر عناصر ویژه‌ای که می‌توانند موافقت با اصلاحات را تسهیل کنند شامل این موارد هستند: اقدامات بلندمدت مرحله به مرحله و استفاده از سازوکارهای تعدیل (کاهش) خودکار مزایای بازنشستگی (پیرسون، ۱۹۹۴؛ پیرسون، ۱۹۹۷)؛ امکان به کارگیری گروه‌های مختلف در مخالفت با یکدیگر توسط سیاستگذاران با هدف تعدیل سیاست‌های اتخاذی.

علاوه بر این نهادگرایی جدید به ارتباط نهادهای سیاسی رسمی و موفقیت اصلاحات اذعان داشته‌اند (بُنولی، ۲۰۰۰؛ تیلور-گوودی، ۲۰۰۲). این انحراف در انگاره‌ها مفید هستند، زیرا سیاست مستمری در ایتالیا طی دهه ۱۹۹۰ به عنوان موردی که در آن تمام موارد مذکور نقش مهمی داشته‌اند به اثبات رسیده است؛ ایجاد امکان برای دو اصلاح اساسی و برخی تعدیلات اضافی در سال‌های بعدی که موجب بازطراحی اساسی نظام مستمری ایتالیا شدند.

با این حال، چنین تجدیدساختارهای عمیقی نمی‌توانند بدون در نظر گرفتن دیگر عناصر کاری از پیش ببرند. نکته شایان توجه این است که عوامل مورد اشاره در تحلیل‌های نهادگرایان جدید در محیط ویژه‌ای با بحران‌های چندوجهی تأثیرگذار بر نظام اقتصادی، مالی، سیاسی و حمایت اجتماعی ایتالیا در ابتدای دهه ۱۹۹۰ به کار گرفته شدند. به بیانی دقیق‌تر، اصلاحات نتیجه یک فرایند پیچیده یادگیری، ناشی از تغییری بزرگ در منظومه بازیگران در اوایل دهه ۱۹۹۰ تحت تأثیر پیشرفت‌های دورنی و بیرونی، بود.

فشارهای بیرونی حاصل از حرکت به سوی اتحادیه پولی و اقتصادی اروپا (EMU) و بازارهای مالی از طریق «شرطی شدن فعال» فرایندهای یادگیری را در میان بازیگران اجتماعی داخلی و بازیگران سیاسی ایجاد کردند.

پویایی‌های داخلی مانند تجدیدساختار عمیق عرصه‌های نهادی و سیاسی در ابتدای دهه ۱۹۹۰ فرایندهایی که تا حد زیادی ترجیحات بازیگران و محیط کلان را تغییر دادند را تسهیل کرد. در واقع بازیگران - به ویژه اتحادیه‌ها - در مراحل مختلف فرایند اصلاحات درمی‌یابند که عدم موفقیت در اصلاحات دیگر به معنا حفظ وضعیت موجود نیست اما در عوض به منزله متحمل شدن خسارت‌های غیر منتظره و غیرقابل اجتناب است. فرایندهای یادگیری و تأملات جمعی درست مانند پویایی‌های قدرت و مبادلات سیاسی پیش‌گفته، بر فائق آمدن به بن‌بست‌های دیرین در زمینه مستمری کمک می‌کنند.

دولت آماتو: مدیریت اضطراری و اصلاحات مستمری (تقریباً) مورد مذاکره قرار گرفته

در اوایل دهه ۱۹۹۰ اقتصاد کشور شاهد افزایش چشمگیر رشد اقتصادی شد به طوری که این رقم به ترتیب در سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ برابر ۲,۲ درصدی و ۳ درصدی بود، اما در عین حال وضعیت مالی دولت بغرنج بوده به طوری که بدهی بخش عمومی در سال ۱۹۹۰ به ۱۰۴,۵ درصد GDP رسید - این در حالی بود که در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ این رقم به ۱۰۸,۴ و ۱۱۷,۳ درصد افزایش یافت - همچنین کسری بودجه در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ نیز به ترتیب برابر با ۱۱,۱ درصد و ۱۰,۵ درصد شد. این وضعیت در سایه معیارهای همگرایی اروپایی (وضع شده در ۱۹۹۲ مازیخت) که براساس توصیه‌های آن میزان نسبت بدهی به GDP و کسری به GDP می‌بایستی به ترتیب برابر با ۶۰ درصد و ۳ درصد باشد، بدتر نیز شد.

اما ایتالیا از یک بحران سیاسی و نهادی عمیق که اولین نشانه‌های آن در بهار سال ۱۹۹۲ یعنی زمانی که رسوایی بزرگ فساد مالی اتفاق افتاد، نیز رنج می‌برد. با این اتفاق پرده از یک نظام گسترده فساد که بالاترین سطوح مقامات سیاسی و صاحبان کسب کارها را شامل می‌شد برداشته شد و این وضعیت به سرعت به یک بحران برای احزاب سنتی که پست‌های سیاسی را برای ۴۰ سال در اختیار داشتند تبدیل شد.

همچنان که سال‌ها بعد توسط نخست‌وزیر بعدی اشاره شد - جولیانو آماتو از حزب سوسیال - واضح است که در چنین موقعیتی کشور نیاز به یک رهبری راسخ برای اطمینان از اینکه چالش‌های اقتصادی، مالی و سیاسی - نهادی به همراه مافیایی که دو تن از مشهورترین قضات را در بهار سال ۱۹۹۲ به قتل رسانده بودند، نخواهند توانست نظام مردم‌سالار کشور را به کلی نابود کنند، دارد (کازولا، ۱۹۹۶). سپس آماتو یکی از تکنوکرات‌ترین کابینه‌ها را تشکیل داد - با حمایت ائتلاف چهار حزب شامل DC, PSI, PLI و PSDI - و سپس فرایند به اصطلاح ترمیم یا

بازیابی سلامت مالی بخش عمومی را در پیش گرفت. محور اصلی این فرایند برای نظام رفاه ایتالیا اصلاح نظام مستمری و صرف حدود دوم-سوم از مخارج اجتماعی بود.

جدول ۳-۱- ویژگی‌های اصلی نظام مستمری ایتالیا در آغاز دهه ۱۹۹۰

بخش خصوصی	شرایط دریافت حقوق بازنشستگی		رتبه اشتغال	محاسبه سود	
	بازنشستگی در سنین بالا	اشتغال در سنین بالا		ارزیابی درآمد	فرمول
۵۵ زن ۶۰ مرد	۳۵ زن ۳۵ مرد	۲۶,۲۲٪ از هر کدام: ۱۸,۹۳٪ کارفرمایان ۷,۲۹٪ کارگران	۵ سال گذشته		$N \times 40\%$
بخش عمومی					
دولت مرکزی	۶۵ زن ۶۵ مرد	زن (۱۵) ۲۰ مرد ۲۰	۷٪ کارفرمایان	ماه گذشته	$N \times 94,4\%$
دولت محلی	۶۰ زن ۶۰ مرد	زن ۲۰ مرد ۲۵	۷٪ کارفرمایان	ماه گذشته	$N \times 100\%$
مشاغل آزاد	۶۰ زن ۶۵ مرد	زن ۳۵ مرد ۳۵	۱۲٪	۱۰ سال گذشته	$N \times 100\%$

تذکر: N سال پرداخت بیمه
مأخذ: شرح و بسط توسط نویسنده

علاوه بر این در سال ۱۹۹۱ بالاخره اجماع بر سر روندهای نگران کننده مخارج پیش‌بینی شده مستمری توسط INPS و اداره کل حسابداری ظهور کرد. این برآوردها آینده تاریکی را برای طرح‌های کارگران بخش خصوصی به تصویر می‌کشیدند اما در عین حال شرایط کارگران بخش عمومی و خویش‌فرمایان را نیز چندان مناسب ارزیابی نمی‌کردند. در سال ۱۹۹۲ مخارج مستمری‌های بخش عمومی به ۱۲,۸ درصد از GDP رسیده بود (وزارت رفاه، ۲۰۰۰) و پیش‌بینی‌ها نشان از وضعیت بدتری نیز داشتند: براساس اداره کل حسابداری این رقم در سال ۲۰۴۰ به ۲۳,۴ درصد از GDP خواهد رسید.

بنابراین مسائلی که تاکنون به آنها پرداخته شده بودند همان‌هایی هستند که در اوایل دهه ۱۹۸۰ نیز وجود داشتند و همچنین این مسائل را می‌توان تقریباً در ۳ گروه دسته‌بندی کرد:

- (۱) تثبیت مخارج نظام مستمری و دستیابی به پایداری مالی
- (۲) هماهنگی میان مقررات به منظور افزایش عدالت بین نسلی در میان گروه‌های

مختلف شغلی شامل کارگران بخش عمومی یا خصوصی و خویش‌فرمایان؛
(۳) تفکیک کامل میان مزایای ناشی از پرداخت حق بیمه و کمک‌های اجتماعی و تأمین مالی مورد دوم از طریق درآمدهای عمومی.

دولت استراتژی دو وجهی را دنبال می‌کرد: کاهش مخارج عمومی در کوتاه‌مدت از طریق اقدامات اضطراری و همزمان معرفی کمیسیون به منظور طراحی اصلاحات نظام‌مند. اتحادیه‌ها به سهم خود در مقابل اقدامات کوتاه‌مدت مندرج در قانون بودجه سال ۱۹۹۲ اعتراض کردند. اما تمایل خود را برای مذاکره پیرامون پیش‌نویس لایحه اصلاح جامع مستمری نشان دادند. با این حال در تابستان آن سال فشارهای بیرونی افزایش یافتند: ارزش پول ملی ایتالیا به سرعت کاهش یافت و منجر به خروج ایتالیا از نظام پولی اروپا (EMS) شد تا نهایتاً فشار بر دولت برای بازبینی اعتبار بازارهای مالی و اصلاحات قاطعانه‌تر نظام مستمری بیشتر شود. با این حال دولت حتی در فضایی ریاضتی‌تر و در موقعیتی که به علت از بین رفتن امکان مذاکره بین احزاب ناشی از افول شدید اعتبار احزاب عمده مذاکره تبدیل به عنصری شدیداً لازم شده بود، مذاکره با بازیگران اجتماعی را رها نکرد (ناتالی، ۲۰۰۱).

برخی اقدامات موقت که در قانون بودجه سال ۱۹۹۳ معرفی شدند منجر به اعتراضات شدید از سوی اتحادیه‌هایی شد که چندین اعتصاب و تظاهرات را در سپتامبر و اکتبر آن سال ترتیب داده بودند. با این حال به‌رغم برخی توقف‌های موقتی، فرایند اصلاحات به طور کامل متوقف نشد و مذاکرات سه‌جانبه میان دولت، اتحادیه‌ها و انجمن‌های کارفرمایی منجر به بازبینی اصلاحات مستمری از سوی دولت شد (اکتبر ۱۹۹۲ - قانون ۹۲/۴۲۱).

قانون ۹۲/۴۲۱ به دولت اجازه صدور ۲ حکم قانونی با هدف سوق دادن نظام مستمری ایتالیا به یک ساختار چندلایه‌ای را می‌داد: اولین حکم (92/503.D.Lgs) مربوط به بازبینی لایه عمومی و دومی (93/124.D.Lgs) مربوط به معرفی چارچوبی قانونی برای مستمری‌های شغلی و خصوصی تکمیلی بود.

برنامه اصلاحات لایه عمومی دارای دو اصل بنیادی بود:

- (۱) تثبیت مخارج نظام مستمری
- (۲) هماهنگ سازی مقررات برای کارگران بخش خصوصی و عمومی.

این دو هدف اغلب به موازات یکدیگر دنبال می‌شدند. از این منظر اولین اقدام تعدیل فرمول مستمری نظام مبتنی بر درآمد با طولانی کردن زمان لازم جهت محاسبه حقوق پایه مستمری از

آخرین ۵ سال (کارگران بخش خصوصی) یا آخرین ماه (کارگران بخش عمومی) به ۱۰ سال برای کارگرانی که حداقل ۱۵ سال حق بیمه پرداخت کرده باشند - و کل سابقه شغلی برای افراد تازه وارد شده به بازار کار - بود. همچنین تعدیل سن بازنشستگی معطوف به هماهنگ‌سازی قواعد و کاهش تعداد بازنشستگان در آینده بود: سن بازنشستگی برای زنان در بخش خصوصی از ۵۵ سال به ۶۰ سال و برای مردان از ۶۰ به ۶۵ سال افزایش یافت (این ارقام برای بخش عمومی برای زنان و مردان به ۶۵ سال رسید). دست آخر در زمینه مستمری‌های ارشدیت شرایط احراز بازنشستگی با پایان دادن به مستمری‌های به اصطلاح کوچک، سخت‌تر شد: حداقل دوره بیمه‌پردازی برای مستمری‌های ویژه برای هر دو بخش خصوصی و عمومی برابر با ۳۵ سال بود (جدول ۱). به‌رغم چنین تغییرات مهم، اگر مراحل طولانی پیاده‌سازی هر یک از این اقدامات در نظر گرفته شود، ذات تدریجی اصلاحات آشکارا خود را نشان خواهد داد (INPS، ۱۹۹۳؛ کازولا، ۱۹۹۵؛ آرتونی و زاناردی، ۱۹۹۷) - هزینه‌ای که برای رضایت اتحادیه‌ها می‌بایستی پرداخت شود.

با این حال اینها تمام اقداماتی نبود که در سال ۱۹۹۲ اتخاذ شد. تغییر مهم دیگری که انتظار می‌رفت بتواند بخش بزرگی از میزان پس‌اندازی که پیش‌بینی می‌شد را تجهیز کند و بازنشستگان آینده و حقوق و مزایای بازنشستگان فعلی را تحت تأثیر قرار دهد بدین شرح بود: سازوکار شاخص‌بندی سخاوتمندانه پیشین که درآمدها را به قیمت‌ها و دستمزدها مرتبط می‌ساخت با یک سازوکار شاخص‌بندی جدید که حقوق و مزایای بازنشستگی را تنها با قیمت‌ها تعدیل می‌کرد جایگزین شد. در نهایت در هر دو طرح کارگران و خویش‌فرمایان حداقل دوره بیمه‌پردازی از ۱۵ به ۲۰ سال افزایش یافت و امکان حداکثر شدن مزایا و حقوق بازنشستگی نیز محدود شد.

اصلاحات آمانو چارچوبی قانونی برای توسعه لایه مستمری‌های تکمیلی را نیز فراهم کرد. دو نوع صندوق مستمری پیش‌بینی شدند: صندوق‌های باز و بسته. تفاوت اصلی میان این دو، بر مبنای نقش‌های نمایندگان کارفرمایان و کارگران در صندوق‌های مستمری بسته عمدتاً شغلی است که انتظار می‌رود لایه دوم نظام را تشکیل دهند، می‌باشد. به علت کمبود منابع - هم در نرخ‌های بالای حق بیمه در لایه اول و هم محدودیت‌های بودجه عمومی - امکان استفاده از مزایای پایان خدمت برای تأمین مالی صندوق‌های مستمری و انگیزه‌های مالی ایجاد شد. برای آن کارگرانی که بعد از سال ۱۹۹۳ به بازار کار وارد شدند، اگر آنها تصمیم به عضویت در طرح‌های مستمری تکمیلی داشته باشند، مزایای پایان خدمت اجباراً باید به یک صندوق مستمری انتقال یابد. صندوق‌های مستمری کارگران تنها امکان تبعیت از اصول حق بیمه معین را داشتند. ضمناً مدل مالیاتی نیز ETT بوده تا از هر گونه مالیات مضاعف جلوگیری شود.

نتایج مورد پیش‌بینی اصلاحات آمارتو مربوط به هماهنگ‌سازی و مهار هزینه‌ها بودند اما این نتایج به علت دوره‌های گذار و معافیت‌های کلیدی، محدود بودند. قواعد ناظر بر فرمول‌های مستمری و مستمری‌های ارشدیت با طرح‌های کارگران خصوصی و عمومی هم‌نوا شده و بیشتر تفاوت‌های برجسته (به عنوان مثال مستمری‌های کودکان) نیز حذف شدند.

پیش‌بینی‌ها همچنین نشان دادند که مخارج مستمری‌ها همراه با کاهش شدید تعهدات آتی خواهند بود (فرانکو، ۲۰۰۲). علاوه بر این تغییر فرمول مستمری منجر به افزایش انصاف و کاهش (یا حتی در مواقعی حذف برای افراد جدید) امتیازات خاصی که نظام پیشین برای برخی از افراد با سابقه شغلی کمتر یکنواخت ایجاد می‌کرد، شد؛ به همین منوال افزایش طول دوره پرداخت حق بیمه با ایجاد رابطه‌ای سخت‌تر میان حق بیمه و مزایا موجب بهبود وضعیت عدالت در سطوح انفرادی می‌شود.

مسئله دوره (نسبتاً) کوتاه بیمه‌پردازی - ۳۵ سال - برای دستیابی به مستمری ویژه و تداوم مقررات متفاوت برای طرح‌های خصوصی و عمومی و خویش‌فرمایان همچنان پابرجا بودند.

از برلوسکونی تا پرودی: معامله متفاوت، نتایج متفاوت

بعد از اصلاحات آمارتو در سال ۱۹۹۲ گزارشی جامع از سوی INPS (۱۹۹۳) در خصوص تحلیل طرح‌های اصلی نظام مستمری ایتالیا منتشر شد. گزارش نشان می‌داد اگر اقدامات انقلابی که سال گذشته اتخاذ شدند شرایط کلی نظام را بهبود بخشیده‌اند، برخی جنبه‌ها نیاز به اقدامات بیشتری دارند. به بیانی دقیق‌تر پیش‌بینی‌ها نگرانی‌های پیرامون طرح‌های کارگران خصوصی یعنی جایی که تأثیرات اصلاحات آشکار بودند، کاسته شده‌اند. طرحی که بیش از همه چشم‌انداز نگران‌کننده‌ای را از خود نشان می‌داد طرح‌های خویش‌فرمایان شامل صنعتگران، دلالان و فروشندگان و کشاورزان بود. این برنامه‌ها همواره دچار کسری بودجه ساختاری بوده و وضعیت‌شان بعد از اصلاحات ۱۹۹۰ همواره رو به وخامت داشته است (INPS، 1993).

بنابراین بحث پیرامون مستمری همچنان زنده باقی ماند: رفاه و اصلاحات مستمری به یکی از مسائل حیاتی کارزارهای انتخاباتی در سال ۱۹۹۴ تبدیل شد (ناتالی، ۲۰۰۱). انتخابات اصلی برای اولین بار با نظام انتخاباتی جدید که در سال ۱۹۹۳ معرفی شده بود صورت پذیرفت و نتیجه شاهد تجدید ساختار جزئی نظام حزبی و تشکیل یک اکثریت راست‌گرای حامی اولین دولت واقعاً سیاسی بعد از دو کابینه تکنوکرات (تحت رهبری آمارتو و سیامپی) بود. سیلیویو برلوسکونی به عنوان نخست‌وزیر انتخاب شد. او مصمم به ادامه سیاست ریاضت اقتصادی بود که اسلاف

او آنرا شروع کرده بودند، از این روی برلوسکونی، لوبارتو دینی را به عنوان وزیر خزانه‌داری و کلمنته مازتلا را به عنوان وزیر کار و رفاه منصوب کرد.

به‌رغم تعهد به مذاکره با اتحادیه‌ها، دولت تحت هدایت برلوسکونی در بحث‌های مستمری یکصدا عمل نمی‌کرد و اتحادیه‌ها را با مداخلات رادیکال و خصوصی‌سازی نظام تأمین اجتماعی ایتالیا تهدید می‌کرد (ناتالی، ۲۰۰۱). اگرچه این رفتار اتحادیه‌ها را مشکوک می‌کرد اما مذاکراتی نیم‌بند میان اتحادیه‌ها و دولت، و در خود اتحادیه‌ها در طول تابستان و اوایل پاییز ادامه یافت. لایحه توانمندسازی دولت در جهت اصلاح نظام مستمری در نهایت در پایان سپتامبر ارائه شد. این لایحه چندین هدف را دنبال می‌کرد:

(۱) کاهش انگیزه‌های بازنشستگی پیش از موعد به وسیله کاهش ۳ درصدی مزایا به

ازای هر سال کمتر از سن قانونی بازنشستگی

(۲) کاهش عامل آکچوئری از ۲ درصد به ۱,۷۵ درصد برای تمام کارگران با حداقل ۱۵

سال سابقه پرداخت بیمه

(۳) جایگزینی نظام شاخص‌بندی فعلی (مبتنی بر قیمت‌ها) با یک سازوکار شاخص‌بندی

صرفاً مبتنی بر نرخ تورم.

این سه اقدام توسط انجمن کارفرمایان ستوده شد و این خود کافی بود تا اعتراضات فراوانی توسط اتحادیه‌های کارگری را برانگیزد: در ۱۴ اکتبر کارگران دست به اعتصاب گسترده‌ای زدند، در ۱۲ نوامبر یک میلیون کارگر دست به تظاهرات زدند و بیم آن می‌رفت که اعتصاب تا دسامبر نیز ادامه یابد.

در این میان اکثریت پارلمان از این لایحه انتقاد می‌کرد و در آغاز دسامبر دولت مجبور به عقب‌نشینی شد. با توافقی که در اول دسامبر سال ۱۹۹۴ میان اتحادیه و دولت امضا شد، تنها برخی اقدامات اغلب موقتی مانند تعلیق حق بازنشستگی ویژه در سال ۱۹۹۵ پابرجا ماندند. توافق همچنین به دولت اجازه می‌داد تا به قانون بودجه (قانون ۹۴/۷۲۴) پایبند باشد، دوره گذار (ارائه شده در اصلاحات آتاتو) را برای افزایش سن بازنشستگی تسریع کند و همچنین در این توافق بیان شده بود که اصلاحات سازمانی و ساختارمند می‌بایستی تا قبل از ژوئن ۱۹۹۵ آغاز شود یا در غیر این صورت نرخ‌های حق بیمه افزایش خواهند یافت.

در ۲۲ دسامبر آن سال سیلیویو برلوسکونی از سمت خود استعفا داد و اولین تجربه سیاسی خود را با شکست در زمینه مستمری پشت سر گذاشت. همچنان که پیشتر بیان شد، الزام به تعامل منجر به اجماع میان بازیگران سیاسی و اجتماعی به ویژه دولت و اتحادیه‌ها می‌شود

که این اجماع یکی از پیش زمینه‌های اصلی موفقیت اصلاحات نظام مستمری می‌باشد. کابینه مورد هدایت برلوسکونی که مجبور بود با ترجیحات متنوع ائتلاف حامی خود و حتی بدنه خود دولت (در برخی موارد اختلافات شدیدی میان منویات وزارت خزانه‌داری و وزارت کار و رفاه به وجود آمده بود) دست و پنجه نرم کند، تعهد کامل نسبت به مذاکره با اتحادیه‌ها از خود نشان نمی‌داد. در مقابل دولت، فشار برای مداخلات ساختاری با حمایت کانفیدوستریا (ناتالی، ۲۰۰۱) بر آن بود تا به حساس‌ترین مسئله کارگران و نمایندگان حمله کند: این مسائل شامل مستمری‌های ویژه، سطح حقوق و مزایای کارگران مسن‌تر (با تغییر عامل آکچوئری) و حقوق و مزایای بازنشستگان فعلی (از طریق سازوکار شاخص‌بندی) بود.

به طور خلاصه برنامه دولتی به این علت شکست خورد که بدون اینکه هیچ اقدام جبرانی در جهت کسب رضایت اتحادیه‌ها انجام دهد بر آن بود تا به پایداری مالی و کاستن مخارج دست بیابد.

بعد از استعفای برلوسکونی هیچ انتخابات جدیدی برگزار نشد و رئیس‌جمهور سالفارو با رهبری وزیر خزانه‌داری سابق، لامبرتو دینی و حمایت ائتلاف راست مرکزی برای تشکیل دولت جدید تلاش کرد. کابینه جدید شخصیت تکنوکرات آشکاری داشت و از این روی در اختیار داشتن قدرت برای مدت محدود به منظور اتخاذ اقدامات سفت و سخت آشکارا در برنامه‌های کابینه نمایان بود. در واقع اگر از یک سو رشد اقتصادی در حال بهبود بود (رشد GDP در سال ۱۹۹۴ برابر با ۲٫۲ درصد بود و کسری دولت به ۷٫۱ درصد GDP کاهش یافته بود) در سوی دیگر بدهی عمومی به سطح ۱۲۵ درصد از GDP افزایش یافته و ناآرامی‌های سیاسی سال ۱۹۹۴ نیز موجبات کاهش سریع ارزش پول ملی را ایجاد کرده بود که اینها نیاز به مداخلات شدید را آشکارا نشان می‌داد. (فراری و گالمینی، ۲۰۰۴).

بر خلاف این پیش زمینه، همچنانکه در توافق دسامبر سال ۱۹۹۴ بیان شد، اصلاحات نظام مستمری محور برنامه‌های دولت بود. دولت با اختصاص توجه به ویژه به درخواست‌های اتحادیه‌ها، خیلی زود تمایل خود برای تعامل با بازیگران اجتماعی در زمینه مستمری را نشان داد. به نظر می‌رسد اتحادیه‌ها به سهم خود متقاعد شدند که اصلاحات بیشتری در نظام مستمری می‌بایستی صورت گیرد و همچنین آنها حمایت خود را از ایده بازنویسی «پیمان اجتماعی» با تهیه لایحه‌ای برای اصلاح نظام مستمری اعلام کردند (کازولا، ۱۹۹۵؛ لاپادولا و پاتریسیا، ۱۹۹۵؛ ناتالی، ۲۰۰۱).

از سال‌ها قبل وزیر کار و رفاه خود را به گفت و گویی نهادینه‌تر و ملایم با اتحادیه

متعهد کرده بود. تمرکز این گفتگوها بر سه موضوع کلیدی بود: تفکیک مالی و نهادی بیمه اجتماعی و کمک‌های اجتماعی، تعدیل فرمول مزایای بازنشستگی و تجدید نظر در مستمری‌های ارشدیت. در ۸ مه توافقی رسمی میان دولت و اتحادیه‌ها امضا شد که بعدها از طریق رفراندومی که پیش‌نویس اصلاحات را تصویب کرده بود، مورد پذیرش کارگران نیز قرار گرفت. در سوی دیگر، کانفیندوستریا با این استدلال که رویکرد مستمری‌های ویژه محتاطانه است، از امضای توافقنامه سر باز زد. به‌رغم این شکست، لایحه مذکور با موانع جدی رد پارلمان مواجه نشد به طوری که در ابتدای آگوست آن سال تحت عنوان قانون ۹۵/۳۳۵ به تصویب رسید.

اصلاحات آقای دینی ساختار نظام مستمری ایتالیا را در امتداد پایداری مالی و کاهش هزینه‌ها، افزایش عدالت بین نسلی، مدرن‌سازی و انعطاف‌پذیری دچار تجدید ساختار اساسی کرد. اصلی‌ترین اقدام تغییر فرمول مستمری با حرکت از یک نظام مبتنی بر درآمد به یک نظام مبتنی بر حق بیمه برای انواع مستمری‌های عمومی، خصوصی و یا خویش‌فرما بود. همچنین پیشنهاد خواهد شد، این تغییر به خودی خود و بدون معرفی سازوکارهایی کمتر قابل مشاهده برای تعدیل مزایا، کارساز نخواهد بود. در نظام جدید حقوق و مزایای بازنشستگی نه تنها منعکس کننده طول دوره بیمه‌پردازی است (درست مانند نظام پیشین) بلکه میزان واقعی حق بیمه پرداختی نیز در نظر گرفته می‌شود.

علاوه بر این سطح حقوق و مزایای بازنشستگی بستگی به سن، روندهای اقتصادی و پویایی‌های جمعیت‌شناختی دارد: با این حال نظام هنوز بدون اندوخته‌گذاری بوده و مزایا به صورت زیر محاسبه می‌شد: حق بیمه‌های پرداختی کارگران به طور مجازی در حساب‌های انفرادی تجمیع می‌شوند و با میانگین نرخ رشد اقتصادی ۵ سال آخر شاخص‌بندی می‌شوند. در زمان بازنشستگی این مبلغ از طریق یک ضریب تبدیل که بسته به سن فرد تغییر می‌کند تبدیل به حقوق بازنشستگی می‌شوند: در واقع اصلاحات یک سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر را معرفی نمود - با حداکثر مزایای دریافتی در سن ۶۵ سالگی. شایان ذکر است که این ضریب تبدیل می‌بایستی هر ۱۰ سال به منظور لحاظ کردن تغییر عوامل اقتصادی و جمعیتی مورد بازبینی قرار گیرد. سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر و کاهش ۵ سال از حداقل دوره بیمه‌پردازی نشان‌دهنده وجوه مدرن نظام مستمری بود.

با این حال، برای جلوگیری از مخالفت اتحادیه‌ها، اصلاحات با معرفی یک دوره گذار طولانی (فازبندی طولانی)، شدیداً از به اصطلاح «حقوق کسب شده» کارگران مسن‌تر حمایت

کرد. در واقع نظام مبتنی بر حق بیمه به طور کامل برای آنهایی که به تازگی وارد بازار کار شده بودند اعمال شد، در حالی که اصلاحات تأثیرات متفاوتی را بر آنهایی که قبلاً (قبل از ۱۹۹۵) وارد بازار کار شده بودند داشت. برای آنهایی که حداقل ۱۸ سال حق بیمه پرداخت کرده بودند، نظام قدیم همچنان قابل اعمال بود. اما برای آنهایی که کمتر از ۱۸ سال حق بیمه پرداخت کرده بودند نظام جدید به تناسب عمل می کرد: به طوری که برای سال های اشتغال قبل از ۱۹۹۵ مزایای بازنشستگی مطابق با قواعد قبلی محاسبه می شود در حالی که روش مبتنی بر حق بیمه برای سال های بعد از ۱۹۹۵ اعمال می شود. حقوق و مزایای بازنشستگی در طول دوره بازنشستگی نیز متناسب با قیمت ها شاخص بندی می شود. همزمان با اینکه مقررات جدید برای مستمری های ویژه اتخاذ می شد، پوشش مشابهی از حقوق کسب شده برای آن در نظر گرفته شد: شرایط احراز با افزایش حداقل دوره بیمه پردازی از ۳۵ به ۴۰ سال سخت تر شد. این اقدام عملاً با ایجاد دوره گذار طولانی، این نوع مستمری را تدریجاً از بین برد. در سال ۲۰۰۸ کارگران اجازه یافتند تا در سن ۵۷ سالگی و با حداقل ۳۵ سال پرداخت بیمه یا (در هر سنی) بیش از ۴۰ سال پرداخت حق بیمه بازنشسته شوند.

دیگر اقدامات اتخاذی در اصلاحات مربوط به این مسائل بودند: ایجاد اعتبارات برای دوران بارداری و پرورش کودک؛ خلق طرحی جدید برای کارگران با قراردادهای غیرمتعارف؛ افزایش نرخ حق بیمه برای بیمه گزاران خویش فرما؛ قواعد مخصوص برای کارهای سخت و زیان آور؛ لغو حقوق بازنشستگی اجتماعی و پرداخت های تکمیلی و جایگزینی آنها با یک طرح جدید مزایای آزمون استطاعت (مزایای رفاهی) برای تمام شهروندان بالای ۶۵ سال که درآمد دیگری نداشته باشند؛ تأسیس دفتری برای پایش مخارج مستمری.

معرفی نظام مبتنی بر حق بیمه مقررات طرح های کارگران خصوصی و دولتی و خویش فرما را هماهنگ کرد - همه آنها منوط به نظام جدید در آینده هستند. وقتی دومی کاملاً فعال باشد، مقررات سن بازنشستگی و مستمری های ارشدیت در تمامی طرح ها یکسان خواهد بود. همراه با قواعد جدید مستمری های ویژه، به خاطر ارتباط میان سن بازنشستگی و میزان مزایای بازنشستگی (از طریق ضریب تبدیل)، نظام جدید همچنین باید بتواند کارگران را برای بازنشستگی دیرتر نیز متقاعد کند (لاپادولا و پاتریسیا، ۱۹۹۵). در کنار این موارد، نظام باید بتواند فرار از پرداخت حق بیمه را نیز کاهش دهد تا مزایای پرداختی به درستی منعکس کننده میزان حق بیمه پرداختی باشد.

نهایتاً دولت در سال ۱۹۹۳ مقررات مستمری‌های تکمیلی را مورد بازبینی قرار داد و انگیزه‌های مالیاتی بیشتری را برای توسعه لایه دوم در نظر گرفت. حق بیمه پرداختی به صندوق‌های مستمری تا ۲ درصد از درآمد سالانه (یا ۱۲۹۱ یورو) مشمول مالیات گردید. اصلاحات آقای دینی عمیقاً نظام مستمری ایتالیا را دست خوش تغییر کرد تا امروز با وضعیت مالی مناسب‌تر و همچنین با کاهش پراکندگی و بی‌عدالتی بین نسلی کمتر همراه باشد. به نظر می‌رسد این عامل نقشی حیاتی را در مذاکرات میان دولت و اتحادیه‌ها بازی کرده است. برخلاف برلوسکونی، دینی و وزیر کار تا حد زیادی به درخواست‌های سازمان‌های کارگری توجه می‌کردند و آنها لایحه دقیق که امکان تبادل سیاسی موفق با اتحادیه‌ها را بر اساس: پس‌اندازهای چشم‌گیر - به ویژه در بلندمدت - در ازای پشتیبانی از کارگران مسن‌تر و مستمری‌بگیران و عدالت بیشتر نظام از طریق حذف امتیازات خویش‌فرمایان، می‌داد را تهیه کردند.

همانطور که نشان داده خواهد شد، به دلیل عدالت بین نسلی، «شکاف بین نسلی» با معرفی نظام مبتنی بر حق بیمه و دوره‌گذار بلندمدت که بخش عمده هزینه اصلاحات و بازگرداندن سلامت به مالیه عمومی را بر نسل‌های جوانتر سربار می‌کرد، ایجاد شد (جدول ۲).

بعد از انتخابات سال ۱۹۹۶ و پیروزی ائتلاف چپ - مرکزی، دولت جدیدی با رهبری رومانو پرودی با تکیه بر پشتیبانی پارلمانی ائتلاف تشکیل شده توسط اولیو و ریفوندازیونه کومونیستا روی کار آمد.

دولت جدید کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون آنوفری با مسئولیت اجرای ارزیابی‌های دقیق از سیاست‌های اجتماعی و بازار کار و تدوین پیشنهادات سیاستی را ایجاد کرد. در زمینه مستمری، این کمیسیون پیشنهادات زیر را ارائه کرد:

- (۱) پیاده‌سازی تمامی اقدامات مندرج در اصلاحات آقای دینی
- (۲) یکپارچه‌سازی رژیم‌های مختلف
- (۳) اجرای کامل نظام مبتنی بر حق بیمه و حذف معافیت‌های موجود
- (۴) ایجاد سازوکار بازبینی خودکار ضرایب تبدیل
- (۵) شتاب در هماهنگی دوره‌های گذار کارگران خصوصی و دولتی و تأسیس صندوق‌های مستمری تکمیلی برای کارگران بخش دولتی.

بحثی داغ پیرامون این پیشنهادات در بدنه خود دولت در گرفت که می‌بایستی با مخالفت ریفوندازیونه کومونیستا با مهمترین توصیه برنامه آنوفری یعنی تسریع اعمال فرمول جدید

مستمری که در سال ۱۹۹۵ معرفی شد، مقابله کرد. در آخر این پیشنهاد خاص کنار گذاشته شد اما به رغم چنین تقابل‌هایی، برخی اقدامات پیشنهادی تصویب شدند. هدف این اقدامات سخت‌تر نمودن شرایط مستمری‌های ویژه و هماهنگی مستمری‌های کارگران بخش دولتی و بخش خصوصی بود. علاوه بر این یک سال وقفه برای اعمال قواعد جدید شاخص‌بندی در نظر گرفته شد، ترکیب حقوق بازنشستگی و درآمد حاصل از کار تاحدی بهبود یافت و حداقل حقوق بازنشستگی نیز افزایش یافت.

بیم‌ها و امیدها پس از یک دهه اصلاحات گام به گام

گزارش وزارت رفاه ایتالیا برای فرایند «راهبرد ملی نظام مستمری ایمن و پایدار از طریق رویکردی یکپارچه» و گزارش مشترک کمیسیون و شورای اتحادیه اروپا نشان دادند که طی دهه ۱۹۹۰ برای فائق آمدن بر چالش پایداری مالی و نظام مستمری رادیکال شده ایتالیا، سه مورد اصلاحات به وقوع پیوست. این تلاش‌ها منجر به تثبیت مخارج نظام مستمری شده و پویای‌های پرداخت‌های آتی را نیز کنترل خواهند کرد. حرکت به سوی یک نظام مستمری حق‌بیمه معین فرضی نشانه‌ای از مدرن‌سازی گسترده لایه اول مستمری می‌باشد که یکی از مهمترین عوامل دستیابی به پایداری مالی است (کمیسیون و شورای اتحادیه اروپا، ۲۰۰۳، صفحه ۱۳۴).

به طور خاص اصلاحات با فعالیت در چندین جبهه متفاوت از سقوط نظام مستمری جلوگیری کرد:

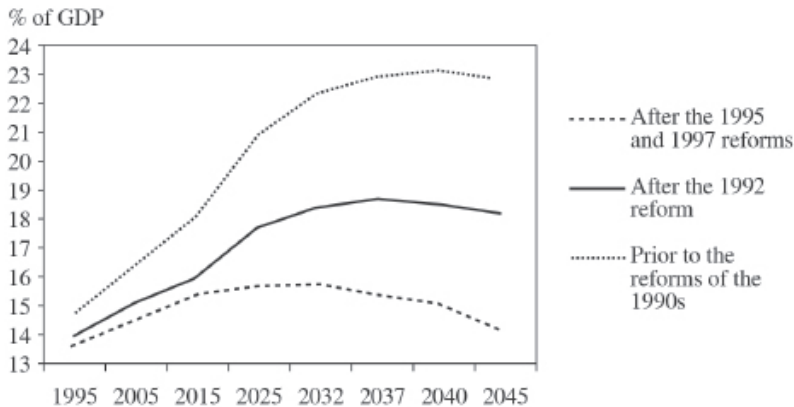
(۱) پایداری مالی و کاهش هزینه‌ها

(۲) پراکندگی قواعد

(۳) حرکت به سوی ساختاری چندلایه همراه با توسعه صندوق‌های مستمری تکمیلی.

همچنان که کمیسیون برامیلا در سال ۲۰۰۱ اشاره کرده است، اهداف پنج ساله تعیین شده در سال ۱۹۹۵ پیرامون اولین جبهه محقق شدند (وزارت رفاه، ۲۰۰۱). در یک مطالعه، پیش‌بینی مخارج مستمری‌ها برای میان و بلندمدت ارقامی بسیار امیدوارکننده‌تری نسبت به پیش‌بینی‌های انجام شده در ۱۰ سال پیش را نشان می‌داد به گونه‌ای که همراه با رشد تقریباً ۲ واحدی، مجموع مخارج مستمری در یک دوره ۳۰ ساله نهایتاً برابر با ۱۶ درصد از GDP می‌شد (نمودار ۳-۱). به لطف اثرات نظام جدید (که پس از سال ۲۰۳۵ کاملاً عملیاتی می‌شود) و تغییرات جمعیت‌شناختی مورد انتظار، احتمالاً مخارج مستمری کاهش خواهند یافت (وزارت رفاه، ۲۰۰۲).

نمودار ۳-۱- پیش‌بینی مخارج مستمري از ۱۹۹۵ تا ۲۰۴۵- درصدی از GDP



مأخذ: وزارت خزانه‌داری (۱۹۹۸)

با توجه به اینکه نرخ وابستگی اقتصادی پیش‌بینی شده برای ایتالیا وضعیتی نگران‌کننده را نشان می‌دهد (انتظار می‌رود که از ۴۸,۸ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۶۴,۵ درصد در سال ۲۰۲۰ و ۷۹,۹ درصد در سال ۲۰۳۰ و ۹۷,۸ درصد در سال ۲۰۴۰ افزایش یابد) این نمودار بیش از پیش معنادارتر خواهد شد (وزارت رفاه، ۲۰۰۲).

چنین نتایجی با دو سازوکار حیاتی فعال نظام جدید مبتنی بر حق‌بیمه که به طور خودکار میان ارزش مزایای آتی و پویایی‌های اقتصادی، جمعیتی ارتباط برقرار می‌کند، نیز ممکن خواهند شد. این وضعیت محصول انقلاب پرداخت حق‌بیمه براساس میانگین نرخ رشد GDP در پنج سال آخر و بازبینی اجباری هر ۱۰ سال یکبار ضریب تبدیل می‌باشد.

نهایتاً همچنان که در جدول زیر دیده می‌شود، کاهش نرخ جایگزینی ناخالص مستمری‌های عمومی برای کارگران بازنشسته استاندارد یعنی افرادی که در ۶۰ سالگی و با ۳۵ سال سابقه پرداخت حق‌بیمه بازنشسته می‌شوند، بسیار چشمگیر است: انتظار می‌رود این نرخ طی دوره ۲۰۱۰ تا ۲۰۳۰ به اندازه ۱۷,۵ واحد کاهش یابد.

همچنین کاهش چشمگیر مورد انتظار نرخ جایگزینی کل براساس گزارش‌های دولت (جدول ۲) اندکی همراه‌کننده است. در واقع ارقام مستمری‌های تکمیلی خصوصی با فرض نرخ حق‌بیمه ۹,۲۵ درصدی (از درآمد ناخالص) متشکل از کل مزایای پایان خدمت (۶,۹۱ درصد) به علاوه حق‌بیمه‌های اضافی پرداختی کارگر و کارفرما، محاسبه شده بودند. این ارقام تدریجاً کل مزایای پایان خدمت را دربر خواهند گرفت. بنابراین برای مقایسه درست می‌بایستی مورد دوم را به طور کامل با ارقام سال ۲۰۰۰ جمع کرد.

جدول ۳-۲- نرخ‌های ناخالص جایگزینی برای یک کارگر بخش خصوصی که در ۶۰ سالگی و با ۳۵ سال سابقه پرداخت بیمه بازنشسته می‌شود (۲۰۵۰-۲۰۰۰)

۲۰۵۰	۲۰۴۰	۲۰۳۰	۲۰۲۰	۲۰۱۰	۲۰۰۰	
۴۸,۱	۴۸,۵	۴۹,۶	۵۶,۰	۶۷,۱	۶۷,۳	حق بازنشستگی اجباری
۱۶,۷	۱۶,۷	۱۴,۵	۹,۴	۴,۷	۰	بیمه تکمیلی خود خواسته
۶۴,۸	۶۵,۲	۶۴,۱	۶۵,۴	۷۱,۸	۶۷,۳	مجموع

مأخذ: وزارت رفاه (۲۰۰۲)

پیرامون جنبه سوم یعنی هماهنگی میان طرح‌های مختلف، همچنانکه قبلاً اشاره شد اصلاحات آقای دینی موفق بود، هرچند با یک دوره گذار به ضوابط تبعیض آمیز برای خویش فرمایان پایان داد. این وضعیت آشکارا نشان از کاهش نرخ جایگزینی این نوع مستمری دارد به طوری که انتظار می‌رود این نرخ در طول ۲۰ سال (۲۰۱۰ تا ۲۰۳۰) ۳۴ واحد کاهش یابد. با روشی مشابه، بازبینی مستمری‌های ویژه برای کارگران بخش عمومی در اصلاحات دینی و پرودی، برخی از قوانین ناموجه و نامتعارف (مستمری تنها با ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه و دوره گذار طولانی برای حذف این مستمری‌ها بعد از سال ۱۹۹۵) را حذف کرد. گذشته از این، اصلاحات آماتو و دینی برخی ضوابط تبعیض آمیز نظام پیشین مبتنی بر درآمد برای کارگرانی که در سال‌های آخر اشتغال خود با افزایش حقوق‌های چشمگیر مواجه می‌شدند را نیز حذف کرد. در سومین جنبه، فرایندهای گام به گام تجدیدساختار نظام (L. ۹۳/۱۲۴؛ قانون ۹۵/۳۳۵ و D. Lgs ۲۰۰۰/۴۷) چارچوب‌های قانونی توسعه مستمری‌های تکمیلی را ایجاد کردند.

علاوه بر این موفقیت‌ها باید به برخی از کاستی‌های اصلاحات دهه ۱۹۹۰ اشاره کرد. به خاطر دوره گذار طولانی پیاده‌سازی بسیاری از تغییرات مورد نظر، بهتر است میان تأثیرات مشکلات نظام مستمری در کوتاه - میان مدت و نتایج بلندمدت - وضعیت پایدار بلندمدت که در آن نظام مبتنی بر حق بیمه به طور کامل عملیاتی می‌شود (تقریباً سال ۲۰۳۵) - تفاوت قائل شد.

همچنین برای پایداری مالی اجرای آرام اصلاحات در کوتاه‌مدت کمکی به افزایش نرخ‌های حق بیمه تعادلی در طرح‌های مستمری صنعتکاران و دلان نمی‌کرد در حالی که شرایط طرح‌های کارگران بخش خصوصی که هرچند سطح نرخ حق بیمه تعادلی آنها هنوز نیز بالاست، بهتر است. همچنانکه به نظر می‌رسد امکان افزایش بیشتر سطح واقعی حق بیمه‌ها وجود ندارد، این احتمالاً منجر به پرداخت‌های انتقالی سخاوتمندانه‌تر از بودجه عمومی خواهد شد.

در همین خلال، نظام قدیم همچنان برای کارگران مسن‌تر پابرجا است لذا انگیزه‌های کافی برای تعویق بازنشستگی در حالی که شرایط مستمری ارشدیت محقق شده است، وجود نخواهد داشت. علاوه بر این هم‌زیستی مقررات متنوع برای گروه‌های مختلف در میان مدت بی‌عدالتی‌های بین نسلی شدیدی را به ویژه برای کارگران بخش عمومی ایجاد خواهد کرد (فورنرو و کاستلینو، ۲۰۰۱).

برای بلندمدت منتقدان معمولاً بر تقویت امکان تغییر ضرایب تبدیل مرتبط با سنین مختلف بازنشستگی به منظور کاهش انگیزه‌های بازنشستگی پیش از موعد، تمرکز دارند. در مقابل سن بازنشستگی (۵۷ تا ۶۵ سال) می‌تواند تغییر کند، به طوری که حداقل سن بازنشستگی به ۶۰ یا ۶۲ سال افزایش یابد (فرانکو، ۲۰۰۲). علاوه بر این، ترکیب مزایای بازنشستگی و دستمزدها و لحاظ کردن منطق جدید مستتر در نظام مبتنی بر حق بیمه نیز راحت‌تر خواهد شد. این اقدام در حال حاضر در پیش‌نویس لایحه اصلاح مستمری دولت فعلی برلوسکونی لحاظ شده است (جدول ۳-۲). این سه پیشنهاد با هدف کاهش انگیزه بازنشستگی پیش از موعد و افزایش سن واقعی بازنشستگی در کشوری که یکی از پایین‌ترین نرخ‌های اشتغال افراد بالای ۵۵ سال در اروپا را دارد، ارائه شد. با این حال به نظر می‌رسد اصلاحات دهه ۱۹۹۰ اثرات مثبتی از جمله توقف روند نزولی میانگین سن بازنشستگی (و تغییر روند آن در سال‌های اخیر) را برجای گذاشته باشد.

در آخر می‌بایستی به طور اجمالی به موضوع مستمری‌های تکمیلی که در زمینه بازسازی لایه عمومی بسیار حیاتی هستند نیز اشاره کرد. از سال ۱۹۹۳ مقررات مختلفی به منظور گسترش صندوق‌های مستمری معرفی شد. به‌رغم این، بسیاری از مطالعات اذعان کردند که دستیابی به یک نظام چند لایه در ایتالیا هنوز بسیار بعید به نظر می‌رسد. این تاحدی درست است اما بررسی دقیق این بخش و برخی پیشرفت‌های اخیر نشان دهنده چشم‌انداز اندک متفاوتی است.

پیش از هر چیز باید به یاد داشت که بعد از اولین اقدامات در سال ۱۹۹۳ چشم‌انداز مستمری‌های تکمیلی نامشخص ماندند، ابتدا تنها صندوق‌های مستمری «بسته» در سال ۱۹۹۸ تأسیس شدند؛ بعد از آن تعداد صندوق‌های مستمری رو به تزاید گذاشتند. در سال ۱۹۹۸ چهار صندوق (شغلی) بسته و ۴۶ صندوق باز تأسیس شدند در حالی که این ارقام در سال ۲۰۰۳ به ترتیب برابر با ۳۷ و ۹۳ شدند (COVIP، ۲۰۰۳). تعداد اعضای این صندوق‌ها در آخرین سال مورد بررسی به بیش از یک میلیون نفر افزایش یافته بودند، اگرچه نرخ عضویت در این صندوق‌ها متوسط و در انتهای

سال ۲۰۰۱ برابر با ۱۵,۴ درصد از دینفعان بالقوه بود. البته اگر صندوق‌هایی که در مراحل ابتدایی خود هستند را از تحلیل حذف کنیم، این رقم برابر با ۳۴,۷ درصد خواهد شد. علاوه بر این نشانه‌های مثبتی ناشی از میانگین حق بیمه‌های پرداختی به صندوق‌های مستمری تکمیلی (برابر با ۹,۲۵ درصد از دستمزد ناخالص برای افرادی که بعد از سال ۱۹۹۳ به بازار کار وارد شده‌اند) و عملکردهای برخی صندوق‌های موفق دیده می‌شد.

از دیدگاهی منفی، همچنان برخی نقاط بحرانی ناشی از نرخ مشارکت پایین کارگران جوان - تبدیل آن به یک مشکل جدی در صورت لحاظ کردن کاهش پیش‌بینی شده نرخ جایگزینی مزایای مستمری‌های عمومی - و محرومیت بالفعل (تا سال ۲۰۰۱) کارگران بخش عمومی از احتمال پیوستن به یک صندوق مستمری، مشاهده می‌شوند.

عوامل اصلی کندی پیشرفت مستمری‌های لایه دوم و سوم از این قرار هستند:

(۱) محدودیت منابع تأمین مالی نظام به دلیل نرخ‌های حق بیمه در حال حاضر بالا

برای طرح‌های عمومی و محدودیت‌های بودجه عمومی

(۲) انگیزه‌های مالیاتی ناکافی - حداقل تا سال ۲۰۰۰ یعنی زمانی که آستانه کسر

حق بیمه‌ها به ۱۲ درصد از درآمد یا ۵۱۶۵ یورو افزایش می‌یابد.

از سویی دیگر وجود مزایای پایان خدمت امکان حل اولین مشکل را ایجاد کرده است؛ در واقع در سال ۲۰۰۱ دولت فعلی طرح انتقال اجباری مزایای پایان خدمت به صندوق‌های مستمری برای تازه واردان به بازار کار را اجرا کرد. این اقدام می‌تواند با ایجاد بین ۱۲ الی ۱۳ میلیارد یورو منابع در هر سال، چشم‌انداز بسیار متفاوتی را برای صندوق‌های مستمری رقم بزند (وزارت رفاه، ۲۰۰۲). با این حال از آنجا که اتحادیه‌های بازرگانی قویاً در مقابل چنین احتمالی مقاومت می‌کنند، این مسئله جنجال‌آمیز خواهد بود؛ در واقع، کارگران با انتقال مزایای پایان خدمت خود به صندوق‌های مستمری، پرداختی تضمین‌شده‌ای را در ازای یک پرداخت نامطمئن از دست می‌دهند.

همچنان که قبلاً نیز اشاره شد، در دسامبر سال ۲۰۰۱ دولت برلوسکونی از پارلمان درخواست کرد تا اختیار تام برای تصویب اصلاحات مستمری و اعمال برخی تعدیلات در مقررات هر دو لایه مستمری در اختیار دولت قرار دهد. اهداف دولت از این پیشنهاد این قرار بودند: (۱) تسریع توسعه لایه‌های اول و دوم مستمری؛ (۲) افزایش تدریجی سن بازنشستگی.

بعد از اولین بازبینی پیش‌نویس لایحه، قانون تفویض اختیار ذیل قانون مالی در سال ۲۰۰۴ به پارلمان ارائه شد. دولت فرایند اصلاحات دو مرحله‌ای را پیشنهاد کرد. طی مرحله اول (تا

سال ۲۰۰۷) اقدام اصلی شامل مجموعه‌ای از سازوکارهای انگیزشی برای تعویق بازنشستگی حتی در صورت احراز شرایط بازنشستگی ویژه‌ای که توسط قواعد موجود در اصلاحات دینی و پرودی بالغ‌تر شده بودند، بود.

مرحله دوم متمرکز بر اصلاحات ساختاری بود: افزایش سن بازنشستگی و شرایط سخت‌تر برای مستمری‌های ویژه. علاوه بر این دولت پیشنهاد کاهش (۳-۵ درصدی) حق بیمه‌های تأمین اجتماعی برای کارگران جدید - بدون توجه به مزایای آتی - به منظور تسریع توسعه لایه‌های تکمیلی - انتقال اجباری مزایای پایان خدمت به صندوق‌های مستمری. در پیش‌بینی‌های خزانه‌داری، میزان پس‌انداز برآورد شده ناشی از این اصلاحات می‌تواند سالانه به یک درصد از GDP بالغ شود، این در نتیجه منحنی مخارج را در سال‌های بحرانی بین ۲۰۱۰ و ۲۰۴۰ به طور قابل توجهی کاهش می‌دهد.

برنامه جدید دولت با مخالفت شدید تمام اتحادیه‌های بازرگانی مواجه شد. اعتصاب اکتبر سال ۲۰۰۳ میلیون‌ها تظاهر کننده را به خیابان‌ها کشاند. دولت در واکنش بیان کرد که بخشی از محتوای اصلاحات مادامی که تأثیرات ساختاری آن بر روند مخارج را منحرف نکند با مذاکره قابل تغییر است (حتی بعد از تأیید لایحه تفویض اختیار پارلمان). نظرات کارشناسان در مورد اصلاحات تلفیق شدند. با این کار انتقادات به طور خاص متمرکز بر این مباحث شدند:

- ۱) تغییرات سریع در سال ۲۰۰۸ (درست برخلاف مراحل اجرای آرام‌تر)؛
- ۲) کاهش حق بیمه‌ها - که به عنوان انحراف از منطق اصلاحات دینی در نظر گرفته می‌شود؛
- ۳) فقدان یک حداقل بازده تضمین شده در صورت انتقال اجباری مزایای پایان خدمت به یک صندوق مستمری.

- ♦ دوره ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷: انگیزهای لازم برای کارگران بخش خصوصی که می‌خواهند بعد از حداقل سن بازنشستگی (۵۷ سال) بازنشسته شوند: ۱۰۰ درصد حق بیمه‌های تأمین اجتماعی مستقیماً به کارگران پرداخت می‌شود.
- ♦ از سال ۲۰۰۸، حداقل پیش‌نیازهای مستمری ویژه در نظام‌های مبتنی بر درآمد و مبتنی بر حق بیمه: ۳۵ سل پرداخت حق بیمه و ۶۰ سال سن (افزایش آن به ۳۵ و ۶۱ در سال ۲۰۱۰) یا ۴۰ سال پرداخت بیمه.
- ♦ پیش‌نیازهای مستمری سالمندی در نظام مبتنی بر حق بیمه: ۵ سال پرداخت حق بیمه و سن ۶۵ و ۶۰ به ترتیب برای مردان و زنان.
- ♦ انتقال حق بیمه‌های اضافی (۷ درصد) پرداختی بابت مزایای پایان خدمت به

صندوق‌های مستمری تکمیلی در صورت عدم نارضایتی رسمی کارگران.

- ◆ حذف تدریجی عدم جمعیت حقوق بازنشستگی و درآمد حاصل از کار.
- ◆ انگیزش‌های بیشتر برای تقویت صندوق‌های مستمری
- ◆ ۴ درصد حق بیمه اضافی برای مزایای بازنشستگی بیشتر از ۵۱۶ یورو در روز

بین فوریه و می سال ۲۰۰۴ به دلیل تداوم مخالفت‌های شدید اتحادیه‌ها و ظهور مواضع مختلف در اکثریت پارلمان، دولت برای تغییرات بیشتر در قانون تفویض اختیار رغبت بیشتری یافت. از این روی دولت از انتقال اجباری مزایای پایان خدمت به صندوق‌های مستمری و کاهش حق بیمه‌های تأمین اجتماعی عقب‌نشینی کرد و شرایط احراز بازنشستگی‌های ویژه نیز با توجه به لایحه قبلی آسان‌تر شد.

در نهایت در ۲۸ جولای نسخه جدید اصلاحات - همچنانکه خلاصه آن در جدول ۲ منعکس شده است - در مجلس سنا و در انتهای ماه می نیز در مجلس نمایندگان به تصویب رسید؛ در هر دو مورد دولت مجبور به تکیه بر رأی اعتماد برای اطمینان از تصویب لایحه تفویض اختیار بود.

نتیجه‌گیری

فارغ از اینکه آینده نظام مستمری ایتالیا چگونه خواهد بود، می‌توان درس‌هایی را از وقایع یک دهه گذشته آن آموخت. بعد از بیش از یک دهه بحث پیرامون بحران مستمری، سه فقره اصلاحات ویژگی‌های اصلی یعنی تثبیت مخارج مستمری و هم‌نوایی میان طرح‌های مختلف را تغییر داد.

به‌رغم خطر سرزنش شدن به خاطر چنین اقدامات ناخوشایندی، دولت تحت رهبری آماتو و دینی دو فقره اصلاحات اساسی را با تمرکز بر مذاکره محتاطانه با بازیگران اجتماعی تحقق بخشید. در ایتالیا مسیر اصلاحات با پویایی‌های تغییرات سریع سیاسی مرتبط با انتقال از جمهوری اول به دوم، تسهیل شد. محدودیت‌های خارجی ناشی از فرایند ماسریخت نیز به نوبه خود نقش عمده‌ای را در سوق دادن تام بازیگران به سوی اصلاحات بازی کرد (فررا و گوالینی، ۲۰۰۰؛ رادالی، ۲۰۰۲). اما اصلاحات ضرورتاً با تعامل نزدیک دولت و اتحادیه‌ها بود که محقق شد: تعاملی مبتنی بر یادگیری سیاست و پویایی‌های تبادلات سیاسی (باکارو، ۲۰۰۲؛ کولپیر، ۲۰۰۲؛ فررا و گوالینی، ۲۰۰۳).

در نظام مستمری گذشته مزایاها معمولاً سخاوتمندانه و مطمئن بودند، در حالی که در آینده میزان آنها احتمالاً به طور چشمگیری کمتر و ضمناً به شدت در گرو چندین عامل (نامطمئن)

خواهند بود. این بیشتر صادق خواهد بود اگر در نظر بگیریم که نظام مستمری ایتالیا ترکیبی از یک نظام لایه اول فراهم آورنده مزایای مبتنی بر حق بیمه مرتبط با پویایی‌های اقتصادی و جمعیتی و یک لایه دوم (و سوم) خصوصی با حق بیمه معین خواهد بود. همچنانکه قبلاً نیز توسط کارشناس برجسته ایتالیایی، السا فورنرو (۲۰۰۲) بیان شده است، در چنین نظامی هیچ تضمینی برای میزان مزایا وجود نخواهد داشت.

از نقطه نظری دیگر، به نظر می‌رسد فشردگی احتمالی مزایای تحت اداره نظام جدید مبتنی بر حق بیمه امکان اینکه ایتالیا هرچند در بلندمدت به سوی گروهی از کشورهای به اصطلاح «متأخران» - همچنان که هینریش (۲۰۰۲) با ارجاع به آلمان و سوئد پیشنهاد می‌دهد - به ویژه اگر برخی پیشنهادات فرموله‌شده به تصویب برسند، حرکت کند.

- Artoni, R. and Zanardi, A. (1997), 'The evolution of the Italian pension system', in MIRE, Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe, Florence Conference, vol. 3, Paris, 243–266.
- Baccaro, L. (2002), 'Negotiating the Italian pension reform with the unions: Lessons for corporatist theory', *Industrial and Labor Relations Review*, 55(3), 413–431.
- Bonoli, G. (2000), *The Politics of Pension Reform*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cazzola, G. (1995), *Le Nuove Pensioni degli Italiani*, Bologna: Il Mulino.
- COVIP (2002), *Relazione Anno 2001*, Web site: www.covip.it.
- COVIP (2003), *La Previdenza Complementare: Principali Aspetti Quantitativi*, Web site: www.covip.it.
- Culpepper, P.D. (2002), 'Powering, puzzling, and "pacting": The informational logic of negotiated reforms', *Journal of European Public Policy*, 9(5), 774–790.
- European Commission and Council (2003), *Joint Report on Adequate and Sustainable Pensions*, Brussels.
- Ferrera, M. (1998), *Le Trappole del Welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. and Gualmini, E. (2000), 'Italy: Rescue from without?', in F. Scharpf and V. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. 2, Oxford: Oxford University Press, 351–398.
- Ferrera, M. and Gualmini, E. (2004), *Rescue by Europe? Social and Labour Market Reforms from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fornero, E. (2002), *Il trasferimento del Tfr alla previdenza complementare: rischi e possibili garanzie*, summary of the contribution to the conference promoted by Generali Assicurazioni, Rome, 11 October 2002.
- Fornero, E. and Castellino, O. (2001), *La Riforma del Sistema Previdenziale Italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Franco, D. (2002), 'Italy: A never-ending pension reform', in M. Feldstein and H. Siebert (eds), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago, US and London, UK: The University of Chicago Press, 211–261.
- Franco, D. and Marino, M. (2001), 'The role of forecasts in social security policy', Paper presented at the conference 'New Frontiers of Economic Policy 2001. Pensions: A Real Check-up?', 20 September, Rome: Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministry of Economics and Finance).
- Hinrichs, K. (2000), 'Elephants on the move: Patterns of public pension reform in OECD countries', *European Review*, 8(3), 353–378.
- Hinrichs, K. (2002), 'Basic security plus private employment-related pensions: Do Australia, Denmark, the Netherlands and Switzerland show the way for public pension in European social insurance countries?', Paper prepared for the Second Cost A15 Conference, 'Welfare Reforms for the 21st Century', Oslo, 5–6 April 2002.
- INPS (1993), *Le Pensioni Domani: Primo Rapporto sulla Previdenza in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Lapadula, B. and Patriarca, S. (1995), *La Rivoluzione delle Pensioni*, Rome: Ediesse.
- Ministero del Tesoro (1981), *La Spesa Previdenziale e i Suoi Effetti sulla Finanza Pubblica*, Rome: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (Italian Government Printing

- Office and Mint).
- Ministero del Tesoro (1998), *Convergenze dell'Italia Verso l'UEM*, Rome.
 - Ministero del Welfare (2000), *Gli Andamenti Finanziari del Sistema Pensionistico Obbligatorio*, Rome.
 - Ministero del Welfare (2001), *Verifica del Sistema Previdenziale ai Sensi della Legge 335/95 e Successivi Provvedimenti, nell'Ottica della Competitività, dello Sviluppo e dell'Equità*, Web site: www.welfare.gov.it.
 - Ministero del Welfare (2002), *Report on National Strategies for Future Pension Systems*, Web site: <http://www.welfare.gov.it>.
 - Myles, J. and Pierson, P. (2001), 'The comparative political economy of pension reform', in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 305–333.
 - Myles, J. and Quadagno, J. (1997), 'Recent trends in public pension reform: A comparative view', in K.G. Banting and R. Boadway (eds), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, Kingston: Queen's University Press, 247–272.
 - Natali, D. (2001), *La Ridefinizione del Welfare State Contemporaneo: La Riforma delle Pensioni in Francia e in Italia*, Ph.D. dissertation, EUI – Florence.
 - Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
 - Pierson, P. (1997), 'The politics of pension reform', in K.G. Banting and R. Boadway (eds), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, Kingston: Queen's University Press, 273–294.
 - Radaelli, C.M. (2002), 'The Italian state and the euro: institutions, discourse and policy regimes', in K. Dyson, *The European State and the Euro*, Oxford: Oxford University Press, 212–237.
 - Sartori, G. (1982), *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, Milan: SugarCo.
 - Schludi, M. (2001), 'The politics of pension in European social insurance countries', MPIfG Discussion Paper 01/11.
 - Taylor-Gooby, P. (2002), 'The silver age of welfare state: Perspectives on resilience', *Journal of Social Policy*, 31(4), 597–621.

بخش چهارم

بریتانیا وصلتی با بخش خصوصی^۱

پاتریک مایر

مقدمه

سیاستگذاری عمومی مستمری در بریتانیا، به دلیل اینکه هرگز شانس رسیدن به مرحله بلوغ را نداشته، مشخصاً با اغلب کشورهای اروپایی متفاوت است. مهم‌ترین ویژگی آن اتکای شدید به بخش خصوصی، همراه با دولتی است که به دنبال حداقل کردن مسئولیت‌های خود در این حوزه می‌باشد (Nesbitt 1995: 141). بخشی از این امر را می‌توان از طریق ترکیب‌شدن یک سیستم پارلمانی و یک شیوه انتخاباتی اکثریت نسبی^۲، که به نفع یک سیستم دو حزبی و یک دولت اکثریت تک‌حزبی همراه با اختیارات اجرایی قوی، توضیح داد. در چنین شرایطی، به نظر می‌رسد که این سیاست‌ها به دلیل ویژگی‌های رقابتی و تقابلی سیاست‌های نوع بریتانیایی به سهولت قابل تغییر باشند. وجود بیش از ۱۰۰ پارامتر در محاسبه مستمری‌های یک فرد (Pensions Policy Institute 2006: 1)، آنرا را به «پیچیده‌ترین سیستم مستمری در جهان» تبدیل کرده است (Pensions Commission 2004: 210).

نمونه بریتانیا استدلال‌های مرسوم در ادبیات کوچک‌سازی دولت را با تأکید بر اینکه پاسخگویی و شفافیت زیاد در اجرای سیاست‌ها، سبب محدودیت اقدامات دولت به دلیل عدم سهولت امتناع از اشتباه، به چالش می‌کشد (Pierson 1994, 1996; Vail 1999). در این فصل، این نوع ادعاها از طریق برجسته کردن تلاش‌های موفق در کاهش هزینه‌هایی که به جای جستجوی راهی برای کاهش هزینه‌های مستمری‌ها به محافظت از افراد مسن از درگیر شدن با موضوع فقر منجر شده‌اند. اصلاحات فراوانی توسط دولت‌های کارگری و یا محافظه کار پیروز انتخابات انجام شد که به دلیل عدم ارائه اطلاعات قابل اتکا به شهروندان در زمینه چگونگی برنامه‌ریزی برای دوران بازنشستگی، منتج به بی‌اعتمادی شدید نسبت به دولت گردید.

1. Marier, P. (2008). Pension politics: Consensus and social conflict in aging societies (pp.146-173). London and New York, Routledge.

2. first-past-the-post electoral formula

تئوری پردازی اصلاحات مستمری در بریتانیا دولت بریتانیا: یک بازیگر گریزان

برخلاف مباحث سیاستگذاری در فرانسه که تقریباً همواره با حضور دولت آغاز می‌شود، پیگیری فرایند مشابهی در سیاست‌های بریتانیا بسیار مشکل است. باتوجه به سنخ‌شناسی کراسنر (۱۹۷۶)، پرواضح است که انگلستان از دولتی ضعیف برخوردار است و نیز حد و حدودی که قصد تغییر رفتار فعالان خصوصی را داشته به شدت از جانب استانداردهای بین‌المللی محدود شده است. در بریتانیا یک دولت مسلط قدرتمندی که منافع سازماندهی‌شده را، آنچنان که در فرانسه، ایتالیا و یا اسپانیا دیده می‌شد، به چالش بکشد وجود نداشته است. در عین حال فعالان خصوصی تمایل به ایفای نقشی پررنگ‌تر نسبت به سایر دولت‌های اروپایی دارند و به همین دلیل ریشه‌گرفتن ادبیات شبکه‌های سیاستگذاری از این منطقه تصادفی نیست.

بریتانیا نیازی به استفاده از واژه «رفاه» به عنوان ابزاری برای حمایت از تشکیل دولت آنگونه که بیسمارک در آلمان انجام داد، نداشت. این موضوع را شاید بتوان از طریق این واقعیت که نهاد دولت در بریتانیا در مقایسه با سایر کشورهای قاره راحت‌تر شکل گرفته بود، توضیح داد. برای ایجاد وحدت و یکپارچگی وجود یک دولت قوی ضرورتی نداشت، بلکه امری ضروری برای ایالت‌هایی به شمار می‌رفت که به دنبال اتحاد قلمروهای خود از محدوده‌های تحت حاکمیت بودند (Rokkan 1999). بنابراین، اگرچه همگان بر نقش مهم آن (دولت قوی) اذعان داشتند، اما سیاست اجتماعی هرگز ارتباطی مستحکم با دولت نداشت.

بریتانیا کشوری است که ایده‌های فردریش لیست^۱ هیچ‌شانشی در مواجهه با نگرشی عمیقاً حک‌شده در فلسفه اقتصاد آزاد^۲ را نداشت. لذا نتیجه ترکیب ماهیت نخبه‌گرایانه سیاستگذاری و پیشروی قاطع مفروضات فردگرایانه در درون جامعه، فقدان اقدامات رفاهی مؤثر از جانب دولت، حتی در طول دوره‌هایی همچون واسط قرن نوزدهم که نیاز شدید اجتماعی به آن به شدت احساس می‌شد، بود (Ashford 1986; Polanyi 1944). همانطور که کینگ مطرح کرد، گسترش و تعمیق عقاید لیبرال اثری مشابه آنچه که ترتیبات نهادی در شکل‌دهی مباحثات و گزینه‌های سیاستی داشتند، بر جای گذاشت. نیروی کار از منظر سیاسی هرگز به حد کافی قدرتمند نبوده تا قادر به تغییر این میراث لیبرالی باشد (King 1995: 203) و به زمان بسیار طولانی از هژمونی سیاسی نیاز داشتند تا بتوانند روند پیشروی محافظه‌کاری را معکوس کنند. این وضعیت کاملاً بر خلاف روندی است که در سوئد در جریان است که در آن

1. Friedrich List

2. laissez-faire philosophy

سوسیال دموکرات‌ها قادر به کسب پیروزی‌های انتخاباتی و نیز گسترش موفقیت‌آمیز اصول سیاسی‌شان از طریق ارتقا و بهبود برنامه‌های حمایتی، بودند (Svensson 1994). به علاوه، به‌رغم برخورداری از یک هژمونی سیاسی و اقتصادی در عرصه بین‌المللی (Gilpin 1987)، منافع چنین قدرتی به هیچ عنوان به معنی سیاست‌های اجتماعی مطلوب نبود. گسترش بین‌المللی وسیع بریتانیا اشاره به یک سیاست آزاد تجاری داشت که صرفاً منطقه مالی لندن، سیتی و افرادی با منافع مالی قوی در خارج از مرزها را منتفع می‌ساخت- سیاستی که حتی اگر منتج به کاهش طولانی مدت این منافع نیز می‌شد، معکوس نگردید. این امر همچنین منتج به یک خزانه‌داری قدرتمندی شد که از کسری‌های بودجه و تأمین مالی عمومی - که می‌توانستند مانع کسب منافع بین‌المللی شوند- در هراس بود (Gamble 1994).

چنین سیستم سیاسی مانع ایجاد یک سیستم مستمری عمومی فراگیر و سخاوتمندانه بود. در واقع، یک سیستم مستمری عمومی منسجم، به دلیل تغییر مداوم قوانین مربوطه، هرگز شکل نگرفت. وجود یک سیستم انتخاباتی اکثریت نسبی نوعی از صورت‌بندی دولت‌های تک‌حزبی را به وجود می‌آورد که مذاکره با سایر احزاب به ندرت در آن صورت می‌گیرد. به علاوه، دولت بریتانیا از قدرتی قابل توجه و کنترل و توازن محدودی در مقایسه با سایر دموکراسی‌ها برخوردار است (Heffernan 2005: 67). برعکس ایالات متحده آمریکا، که رییس‌جمهور می‌بایست با کنگره و یکی از فعالان دیوان عالی به توافق برسد، دولت بریتانیا می‌بایست از حمایت پارلمان که عموماً تحت کنترل حزب خودش است، برخوردار باشد. تحقیقات اخیر، حتی نشان از تمرکز بیشتر قدرت در دستان نخست‌وزیر (اغلب) به هزینه کابینه، که با شیوه‌های حکمرانی و مدیریتی تاجر و بلر آغاز شد، دارد (Foley 2000; Hennessy 2005) که شامل درگیر کردن فعالان غیردولتی، ایجاد کمیسیون‌های غیرسنتی و گنجاندن افراد غیرمتخصص در درون فرایندهای مشاوره‌ای و تدوین سیاست‌های عمومی، می‌باشد.

همانطور که استینمو^۱ به درستی و با توجه به سیاست‌های مالیاتی در سال ۱۹۹۳ مطرح کرد، برقراری سیاست‌های بلندمدت در یک چنین چارچوب سیاسی به شدت دشوار است، زیرا تنها اقدام مؤثر دولت‌های جدید جرح و تعدیل قوانین گذشته و اغلب به کارستن بدون تغییر آن است، که توسعه طرح‌های مربوط به مستمری عمومی بازنشستگی یک نمونه بارز آن به شمار می‌رود. به‌طوریکه هرگز یک آتش‌بس نهایی در این زمینه دست نیامده و در نتیجه به یک سیستم به کلی پیچیده در بریتانیا تبدیل شده است. از یک طرف، حزب کارگر فعالانه

تلاش می‌کرد تا سیستم مستمری بازنشستگی عمومی را از طریق تشویق ایجاد و گسترش یک برنامه اشتغال عمومی توسعه بخشد، در حالی که محافظه کاران در سوی دیگر، با هدف اطمینان از حضور پررنگ بخش خصوصی در سیستم بازنشستگی مبارزه می‌کرد و نیز به دنبال محدود کردن دامنه مزایای عمومی بازنشستگی بود.

تصدی طولانی مدت محافظه کاران برای پروژه های حزب کارگر، با توجه به قدرت و رشد مستمری های بازنشستگی شغلی و انفرادی خصوصی، بسیار مصیبت بار بود. دولت همچنان مصمم به ترویج راه حل های خصوصی در این زمینه است، به گونه ای که یک سوم حق بیمه های بازنشستگی برنامه های خصوصی از تخفیفات مقرر به افراد و مؤسسات تجاری تأمین می شوند تا انگیزه ای برای سرمایه گذاری در یک سیستم بازنشستگی باشد (Pensions Commission 2005: 73). با این حال، به نیروی کار نسبت به برقراری یک بخش همگانی قوی تر اطمینان داده شد، که بدین طریق مستمری های بازنشستگی شغلی^۱ توسعه داده شدند (such as SERPS – State Earnings-Related Pension Scheme; and S2P – State Second Pension). به علاوه، حزب کارگر تلاش کرد تا قوانین سخت گیرانه تری را بر حاکمیت طرح های خصوصی بازنشستگی اعمال کند. جای هیچ گونه تعجب نیست که، به دلیل اقدامات اصلاحی متعدد طی دهه های گذشته، ابهامات مربوط به بازنشستگی شهروندان بریتانیایی را بسیار سردرگم کرده و لذا به طرح های بازنشستگی های خصوصی بیش از بازنشستگی های عمومی اعتماد دارند (Taylor-Gooby 2005: 221).

رابطه بین مشارکت کنندگان اجتماعی و رابطه آنها با دولت

سازگار با شیوه ائتلاف پارلمانی، این کشور فاقد حضور و دخالت اتحادیه های کارگری و کارفرمایی در فرایندهای سیاسی در مقایسه با کشورهایی چون سوئد و فرانسه است. اتحادیه های کارگری و کارفرمایی هرگز جزو مشارکت کنندگان اجتماعی - یا بازار کار - آنگونه که در سایر کشورهای اروپایی و اسکانداوی نوی هستند، به شمار نمی روند. بنابراین، حتی زمانی که سیستم سیاسی بریتانیا طی دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به اوج همکاری و تشریک مساعی دست یافت، این تعاملات هرگز به طور کامل نهادینه نشدند. البته این موارد در قانون گنجانده و در استانداردهای بریتانیا نیز نهاده شد، اما نقش آنها به هیچ عنوان فراتر از سطح تبادل اطلاعات نرفت و به ندرت از ویژگی مشارکت فعال در سیاست گذاری و اجرای سیاست ها برخوردار شدند (Olsen 1983: 167). پرواضح است که کنار گذاشتن بازیگران درگیر

در این نوع از روابط به مراتب آسان‌تر شیوه‌های مشارکت‌جویانه طولانی‌مدت این فعالان در کمیته‌ها و هیأت‌های کارگزاری دولتی است. در واقع، محافظه‌کاران در دولت تاچر و متعاقب آن دولت‌های محافظه‌کار و کارگر قادر به انجام مؤثر این امر از طریق ایجاد کمیته‌ها و کمیسیون‌های بازنشستگی بدون حضور کارگران و کارفرمایان، همچون «جستاری در تدارک بازنشستگی» در سال ۱۹۸۳ و «کمیسیون مستمری بازنشستگی» که اولین گزارش آن در ۲۰۰۴ به تصویب رسید، بوده‌اند. لازم به ذکر است که، کمیسیون اخیر شامل نمایندگان سابق کارگران و کارفرمایان بود اما به طور کاملاً مستقل عمل می‌کردند.

تأثیر و قدرت سیاسی اصلی‌ترین اتحادیه، TUC، به طور سنتی از رابطه آن با حزب کارگر نشأت می‌گیرد. با این وجود، اتحادیه‌ها تلاش می‌کردند تا مشکلات نیروی کار را از مسائل اجتماعی جدا کنند (Ashford 1986: 315)، و حزب کارگر نیز به دنبال حفظ فاصله خود با TUC با توسل به مخاطبان گسترده‌تر بود (Ashford 1986: 210). با این حال، هر زمانی که اعضا از کارفرمایان و سطح مستمری بازنشستگی‌های کارگران ناراضی می‌شدند، TUC با جانبداری از نیروی کار به نتایجی دست یافت.

- اول اینکه، در پی وقوع جنگ جهانی دوم این اتحادیه به حزب کارگر فشار آورد تا طول دوره گذار کاهش را دهد تا بازنشستگان امکان دریافت مستمری ثابت پس از ده سال پرداخت حق بیمه، به جای ۲۰ سال، را داشته باشند (Heclo 1974: 256; Baldwin 1990: 117-72).

- دوم، حمایت از ایجاد یک طرح مستمری بازنشستگی عمومی وابسته به درآمد که این امکان خروج کارگرانی که قبلاً تحت پوشش طرح‌های خصوصی بودند را فراهم می‌ساخت. علی‌رغم تمامی این پیشرفت‌ها، می‌بایست تأکید شود که TUC را نمی‌توان به عنوان یک بازیگر مهم در گسترش مستمری‌های بازنشستگی عمومی، به دلیل عدم تمایل و نیز نداشتن قدرت سیاسی لازم، در نظر گرفت.

برای مثال، نوعی عدم تمایل به دخالت در زمان طرح ایده اشتغال عمومی اجباری در اواخر دهه ۱۹۵۰ در TUC وجود داشت، در حالی که همتایان سوئدی آنها بر سوسیال دموکرات‌ها فشار می‌آوردند تا چنین طرحی را ارائه کنند. با توجه به میزان قدرت سیاسی، TUC همچنین به طور رسمی درگیر کمیسیون‌های بازنشستگی نبوده است؛ همچنین طی ۲۵ سال گذشته مستقیماً مورد مشورت قرار نگرفت. از قضا، علی‌رغم حضور موفق دولت‌های محافظه‌کار در عرصه قدرت از سال ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷، کنفدراسیون صنعت بریتانیا (CBI) نیز چنین سرنوشتی دارد.

دیوانسالاری

دپارتمان‌های سیاستگذاری اجتماعی در بریتانیا، به‌طور تاریخی و هم‌اکنون از منظر استانداردهای بین‌المللی، ذاتاً ضعیف بوده‌اند. همان‌طور که هکلو^۱ تأکید کرد، آنها برای مواجهه با مشکلات اجتماعی نظیر مستمری‌های بازنشستگی، به گونه‌ای بسیار ضعیف تجهیز شده بودند؛ منابع ناکافی تخصیص داده شده به سیاستگذاری اجتماعی، اولین دلیل برای فقدان توجه به طرح مستمری بازنشستگی مبتنی بر پرداخت حق‌بیمه در اوایل دهه ۱۹۰۰ بود (Heclo 1974: 302). اولین گروه متخصص بازنشستگی (گروه تدوین قوانین بازنشستگی، PPG) بلافاصله پس از پیروزی حزب کارگر در سال ۱۹۹۷ تأسیس شد، که در ابتدا با چالش دسترسی به اطلاعات ناجور و ناموجود مواجه شدند. در مواجهه با چنین وضعیتی، PPG در نهایت یک مؤسسه سیاستگذاری بازنشستگی (PPI) مستقل ایجاد کرد تا از بخشی از این مشکلات و مسائل بکاهد. به علاوه، ایجاد کمیسیون بازنشستگی در سال ۲۰۰۲ به طور مشخص نشان‌دهنده فقدان دانش عمومی درباره سیستم بازنشستگی بریتانیایی بود.

در حال حاضر، دپارتمان کار و مستمری (DWP)^۲ و خزانه‌داری دو بازیگر اصلی این حوزه در ساختار دیوانسالاری بریتانیا به شمار می‌روند. نقش DWP (و به همین ترتیب دپارتمان بهداشت و تأمین اجتماعی، DHSS) توسط دولت تاجر به طور قابل توجهی به حاشیه رانده شد و تنها در سال‌های اخیر برخی از اثرگذاری‌های خود را بازیافته است. محافظه‌کاران با موفقیت توانستند آنها را از شاکله سیاستگذاری مستمری‌های بازنشستگی کنار بگذارند. به دنبال سازماندهی مجدد دپارتمان کار و مستمری در سال ۲۰۰۲، این دپارتمان تازه تأسیس در فرایند سیاستگذاری بازنشستگی‌های شغلی نسبتاً فعال بود. با این حال، مسئولیت تام امور مربوط به بازنشستگی دولتی بر عهده خزانه‌داری نهاده شد، گرچه این رهبری نیز به نوبه خود محل مناقشات فراوانی همچون گزارشات حسابداری متعددی که تعارضات بین این دو سازمان دولتی را بیشتر می‌کرد، قرار داشت. تأثیر و نقش DWP در سال‌های اخیر به دلیل عهده‌دار شدن دبیرخانه «کمیسیون مستمری‌های بازنشستگی» افزایش داده شده، و به عنوان مبنای جزئیات گزارش رسمی دولت^۳ با عنوان «امنیت در بازنشستگی: پیش‌به سوی سیستم جدید بازنشستگی» (Department for Work and Pensions 2006b[0]) به کار گرفته شد. در مورد اخیر، کلیه امور به طور مشخص از جانب DWP انجام می‌گرفت و خزانه‌داری تنها

1. Heclo

2. Department for Work and Pensions

3. White Paper

مورد مشورت قرار گرفته و پیشرفت امور به آن اطلاع داده می‌شد. با این وجود، اغراق نخواهد بود اگر گفته شود که تأثیر خزانه‌داری به اندازه‌ای است که هیچ امری بدون تصویب آن انجام نمی‌گیرد. قدرت این نهاد توسعه و گسترش برنامه‌ها و بودجه‌های اجتماعی را به طور جدی محدود کرده است (Heclo 1974; Ashford 1986: 236). بولونی حتی پا را فراتر گذاشته و ادعا می‌کند که نهاد مذکور یک نقطه وِ تو در تصمیم‌گیری‌های اجتماعی بریتانیا به شمار می‌رود (Bonoli 2000: 84). بنابراین، خزانه‌داری به عنوان مهم‌ترین بازیگر در توسعه و اصلاح سیاست‌های اجتماعی، از جمله مستمری‌های بازنشستگی، در بریتانیا به شما می‌رود. چنین سازماندهی با حضور پی‌درپی دولت‌های کارگری نیز تقویت شده است. قبل از اولویت‌بندی امور مستمری‌های بازنشستگی توسط نخست‌وزیر تونی بلر، حق اعمال تغییر در امور مذکور در دولت بریتانیا عمدتاً بر عهده رییس خزانه‌داری، به جای نخست‌وزیر، بود (Hennessy 2005: 10). همانند سایر مسائل داخلی، دفتر نخست‌وزیری در مسائل مربوط به امور مستمری‌های بازنشستگی نیز نمی‌توانست خزانه‌داری این کشور را نادیده انگارد.

انتظارات تئوریک: آیا نوع خاصی از کابینه منتج به قدرت‌های نامحدود می‌شود؟

بریتانیا مثال روشنی از کشوری است که بیشترین تغییرات سیاستی از آن انتظار می‌رود، چراکه دولت مجبور به کنار آمدن و پذیرش توهان نیست. واژه شرکای اجتماعی، که در بریتانیا مشابه سایر کشورها به کار برده نمی‌شود، این ذهنیت را تقویت می‌کند که هم اتحادیه‌های کارگری و هم انجمن‌های کارفرمایی گروه‌های ذینفعی هستند که به جای تشریک مساعی در شرح و بسط سیاست‌ها، صرفاً به دنبال تأثیرگذاری بر دولت می‌باشند. البته دولت‌های کارگری اخیر نسبت به محافظه‌کاران، تمایل بیشتری برای مباحثه در زمینه موضوعات سیاستی با اتحادیه‌ها و کارفرمایان از خود نشان می‌دهند. اما این مسئله کاملاً متفاوت از نهادسازی آنها در درون فرایندهای سیاستگذاری است. ساختار سیستم مستمری بریتانیا زمانی که پای مستمری‌های بازنشستگی شغلی خصوصی به میان می‌آید، نقش بسیار پررنگی را به کارفرمایان و کارگران اعطا می‌کند (این نوع بازنشستگی‌ها در بریتانیا بسیار قابل توجه هستند)؛ و برعکس، زمانی که صحبت از مستمری‌های بازنشستگی عمومی می‌شود نقش آنها به شدت محدود می‌گردد (هرچند به طور کامل کنار گذاشته نمی‌شوند)، چراکه دولت مشارکت‌کننده اصلی در این حوزه

به شمار می‌رود. بنابراین، بریتانیا موردی مشخص از یک سیستم یکپارچه پارلمانی را به نمایش می‌گذارد، که اتحادیه‌ها و کارفرمایان در آن از قدرت تغییر و یا برگردادن قوانین برخوردار نیستند (Immergut 1992).

بازتقویت قدرت‌های دولت در سیاست‌گذاری، همراه با دورنمای گسترش دامنه تصمیم‌گیری‌های اکثریتی در سیاست‌های بریتانیا، منجر به ایجاد دولت‌های تک‌حزبی بدون حضور بازیگران و توکننده گردید (Tsebelis 1999, 2002). انجام مذاکرات با سایر احزاب تنها زمانی اتفاق می‌افتد که اکثریت به طرز غیرمعمولی ضعیف و یا بسیار پراکنده باشند، نظیر ماه‌های آخر دوره جان میجر، که در این مورد یک حزب دیگر ممکن است به عنوان یک بازیگر و توکننده مدنظر قرار گیرد. با این وجود، چنین شرایطی در اوضاع سیاسی بریتانیا به ندرت اتفاق می‌افتد. در تمامی موارد، طرف مخالف ناتوان از تأثیرگذاری بر انتخاب‌های سیاستی دولت بوده و مجبور بوده تا برای انجام سیاست‌های مدنظر خود تا زمان پیروزی در انتخابات بعدی منتظر بماند. بنابراین، اجرای بلندمدت سیاست‌های بازنشستگی به شدت به بخت و اقبال انتخاباتی احزاب در قدرت بستگی دارد.

با وجود چنین تمرکزگرایی شدید قدرت، قوی‌ترین تعارضات سیاسی در داخل کابینه درونی می‌شوند. زمانی که نوبت به بحث مستمری‌های بازنشستگی می‌رسد، این موضوع معمولاً نخست‌وزیر و رییس خزانه‌داری را درگیر می‌کند و معاون امور کار و مستمری بازنشستگی تنها می‌تواند با یکی از آنها متحد و هم‌نظر شود.

اصلاحات بازنشستگی در بریتانیا... تغییرات سیاستی بسیار زیاد؟

در این بخش به اصلاحات متنوع بازنشستگی انجام‌شده توسط دولت‌های محافظه‌کار از ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷ و تحلیلی مختصر از دوره حزب کارگر پس از سال ۱۹۹۷ پرداخته می‌شود. تحلیل عملکرد دولت کارگر در تاریخ مستمری‌های بازنشستگی بریتانیا بسیار مؤثر و مفید است، چراکه هر دو جناح به طور سنتی هر تغییری را که دولت قبلی در برنامه‌های مستمری بازنشستگی انجام داده بود را کاملاً از بین برده است. با این وجود، تغییرات به وجود آمده توسط دولت‌های محافظه‌کار، با توجه به طولانی بودن دوره حضورشان در رأس قدرت، به معنی این است که هرگونه تغییر سیاستی در این حوزه بسیار پرهزینه خواهد بود. بنابراین، گزینه‌های سیاستی دردسترس برای دولت کارگری بسیار محدود بودند و هسته اصلی تغییرات مهم صورت گرفته در دهه ۱۹۸۰ همچنان بدون تغییر باقی مانده است.

موج راست جدید به طرز ماهرانه اما مؤثری به مستمری‌های بازنشستگی تلنجر می‌زند (۱۹۷۹-۱۹۸۳)

تصویب طرح دولتی بازنشستگی مرتبط با درآمد (SERPS)^۱ در سال ۱۹۷۵ پایانی بود بر کشمکش سیاسی طولانی‌مدت بین حزب کارگر و محافظه‌کاران. با وجود مخالفت‌های جزئی، محافظه‌کاران در آن زمان از این قانون به منظور شکستن دوره عدم‌قطعیتی که صنعت بیمه با آن مواجه بود، پشتیبانی کرد (Nesbitt 1995: 14; Pierson 1994: 58). مشارکت بازنشستگان در این برنامه، مزایای بازنشستگی معادل ۲۵ درصد ۲۰ سال بهترین حقوق دریافتی، که با افزایش در هزینه‌های زندگی تعدیل شده بود، را نصیب آنها می‌کرد. این اصلاح همچنین کارفرمایان را تشویق به بستن قراردادهایی خارج از این طرح دولتی و از طریق ایجاد طرح‌های بازنشستگی مختص به خودشان تا جایی که قادر به تضمین حداقل حقوق بازنشستگی معادل آنچه که SERPS پیشنهاد شده بود، می‌کرد. اگر از بند خروج^۲ در این قراردادها استفاده می‌شد، نرخ‌های حق‌بیمه برای کارگران به ۲٫۵ درصد و برای کارفرمایان به ۴٫۵ درصد کاهش می‌یافت (Bonoli 2000: 60). بند مذکور به این خاطر گنجانده شد که تعداد زیادی از افراد از قبل در طرح‌های بازنشستگی خصوصی مشارکت داشتند و نیز اتحادیه‌های کارگری، به خصوص آنها که در بخش دولتی هستند، از منافع مقرر شده بسیاری در آنها بهره می‌بردند و خواستار گزینه‌های خروج بودند (Fawcett 1995: 160). این عامل انگیزشی منجر به افزایش تعداد کارگران متکی به طرح‌های خصوصی از ۵۰ درصد به ۶۷ درصد گردید (Williamson and Pampel 1993: 54-5).

زمانی که مارگارت تاچر قدرت را دست گرفت، دولتی به شدت متعهد به کاهش اندازه بخش عمومی و اعطای کنترل هر چه بیشتر به بخش خصوصی را به ارمغان آورد. همانگونه که پیرسون تأکید می‌کند، مستمری‌های بازنشستگی «هدف نادرستی برای اصلاحات» به نظر می‌رسید (Pierson 1994: 58). مزایای بازنشستگی از منظر استانداردهای بین‌المللی نسبتاً پایین بودند؛ نرخ جایگزینی ۲۵ درصدی از پایین‌ترین سطح در کشورهایی چون فرانسه، بلژیک و سوئد کمتر است. نرخ جایگزینی در نظر گرفته شده برای یک شخص مجرد در سال ۱۹۸۰، ۳۳ درصد بود، در مقایسه با ۶۶ درصد در فرانسه. متأهل بودن نیز وضعیت کسی را به طور چشمگیری بهبود نمی‌بخشد - تنها ۴۷ درصد، در مقایسه با ۷۵ درصد در فرانسه (Walker 1991: 20). به علاوه، اتکای شدید به بخش خصوصی و وجود سازوکار بازنشستگی‌های شغلی، نشان می‌داد که

1. State Earning-Related Pension Scheme

2. opt-out clause

پرداختی‌های آتی دولتی به اندازه آن در سایر کشورهای قاره نخواهد بود. اولین بودجه دولت تاجر در سال ۱۹۷۹ بیانگر این بود که مستمری‌های بازنشستگی از بابت اصلاحات ایجادشده توسط محافظه‌کاران، رهایی خواهد یافت. گذشته از بیمه بیکاری، تأمین اجتماعی نیز به نسبت دست نخورده باقی ماند (Nesbitt 1995: 34-5).

باین‌حال، آتش‌بس اصلاحات بازنشستگی در بریتانیا کوتاه‌مدت بود. بودجه سال ۱۹۸۰ تغییر را در شیوه شاخص‌بندی مستمری‌های پایه و SERPS طرح کرد. رییس خزانه‌داری، هاو، شاخص‌بندی دستمزد-تورم را که توسط حزب کارگر مطرح شده بود را در سال ۱۹۷۸ معلق کرد و آنرا به تنهایی با شاخص‌بندی قیمتی جایگزین کرد. برای به حداقل رساندن مخالفت‌ها، دولت این موضوع را به عنوان یک اقدام موقت مطرح کرد، با این ادعا که شاخص‌بندی دستمزدها، به محض بهبود شرایط اقتصادی دوباره به جریان خواهد افتاد (Nesbitt 1995: 35-6). اما دولت هرگز پیگیر این مسئله نشد و حزب کارگر قول داد که به محض بازگشت به قدرت آنرا دوباره برقرار کند.

برقراری شاخص‌بندی قیمت‌ها با بار مالی چشمگیری همراه بود. پیش از سال ۱۹۸۹، یک زوج ۲۵ درصد کمتر از آنچه که در سازوکار شاخص‌بندی قبلی به دست می‌آوردند، دریافت می‌کردند (Walker 1991: 26). با فرض نرخ رشد سالیانه ۲ درصدی، نرخ جایگزینی مستمری پایه بازنشستگی ۵۰ درصد در سال ۲۰۲۰ کاهش خواهد یافت (Pierson 1994: 59). پیرسون از این اقدام به عنوان «خصوصی‌سازی ضمنی» یاد می‌کند، که اتکای شهروندان به بخش خصوصی برای جبران از دست دادن این مزایا را بیشتر می‌کرد (Pierson 1994: 59). اما فاوست (۱۹۹۵) فراتر از این، ادعا می‌کند که اصلاحات مذکور جدی‌ترین اصلاحات انجام‌شده در حوزه بازنشستگی توسط دولت بود. با نصب برچسب ۴-۵ میلیارد پوندی در سال، بعید است که هیچ دولت دیگری در فکر جایگزینی و تغییر دادن آن باشد (Fawcett 1995: 165-6). بر همین اساس، حزب کارگر بازسازی مطلوب‌تر شاخص‌بندی در برنامه سال ۱۹۹۶ خود را کنار گذاشت و دولت‌های کارگری بعدی نیز این اقدام هاو را تغییر ندادند.

مباحثات بسیار زیادی در زمینه مستمری‌های بازنشستگی در سال‌های باقی مانده دولت اول تاجر انجام گرفت. یکی از اولین کارهایی که تاجر انجام داد، مأموریت دادن برای انجام مطالعه‌ای در زمینه تفاوت بین مشتمی‌های بازنشستگی شغلی بخش عمومی و خصوصی بود. او نگرانی‌های خود در زمینه طرح‌های سخاوتمندانه بازنشستگی، که کارمندان دولتی در موارد متعدد از آن بهره‌مند می‌شدند، را ابراز کرد. بازنشستگی‌های شغلی آنها تضمین‌های سفت

و سختی، که هیچ طرح بازنشستگی خصوصی در دهه بعد به دلیل افزایش تورم از پس آن برنمی‌آمد، را فراهم می‌ساخت. برعکس انتظارات تاچر، گزارش اسکات که بر اساس همین جستار تولید شده بود، شیوه رفتاری مستمری بازنشستگی بخش عمومی را نکوهش نکرد، بلکه حتی استدلال می‌کرد که کارگران بخش خصوصی می‌بایست به نحو بهتری مورد توجه قرار گیرند (Nesbitt 1995: 36-7). دولتی که به جد به دنبال شیوه‌هایی برای کاهش مخارج و مداخلات عمومی بود، بعید بود که خواهان افزایش نقش‌اش در بازنشستگی‌های شغلی باشد و بنابراین گزارش اسکات به بایگانی دولت سپرده شد.

مسئله اصلی بازنشستگی، که بر دستور کارهای سیاسی مسلط بود، مشکل افرادی بود که زودتر از موعد بازار کار را ترک می‌کردند. در نتیجه وابستگی آنها به بازنشستگی‌های شغلی به جای بازنشستگی دولتی، مستمری‌های کارگران به کارفرمایان‌شان گره خورده بود. بنابراین، بیکاری یا تغییر شغل به یک شرکت دیگر اغلب منتج به از دست دادن مزایای بازنشستگی قابل توجهی از جانب کارفرمای قبلی فرد می‌شد. کارفرمایان، بازنشستگی‌های شغلی را به عنوان یک راه مؤثر برای حفظ وفاداری بین اعضا پذیرفته بودند و مخالف هرگونه تغییر قابل توجه در آن بودند (Bonoli 2000: 73). از ابتدا کاملاً روشن بود که دولت و رییس کابینه، نورمن فاولر، هر فرصتی برای یافتن راه‌حلی برای این مشکل را به بازار خصوصی محول می‌کند. با این وجود، در شرایط نبود بازار، فشار زیادی برای نقش‌آفرینی هر چه بیشتر بر دولت وارد شد. در چنین شرایطی گویی به کسانی که پیش از موعد بازار کار را ترک می‌کردند یارانه غیرمستقیمی از جانب سایر مستمری‌بگیران پرداخت می‌شد که ترمیم این نگرانی‌ها به معنی افزایش در حق بیمه‌ها و یا کاهش در مزایای کارگران دارای مشاغل بلندمدت و پایدار بود - که هر دوی آنها نیز مفاهیمی کاملاً نامتداول بودند.

معضل «ترک‌کنندگان پیش از موعد» به آهستگی به مشکل بالقوه دیگری به نام بلوغ SERPS مرتبط شد. دولت محافظه‌کار تاچر علاقه‌مند به افزایش مسئولیت‌های فردی و کاهش وابستگی به دولت بود، و گزارش رسمی دولت در زمینه پیرشدگی، که در سال ۱۹۸۱ منتشر شد، در زمینه این اهداف کاملاً صریح بود. این گزارش تأکید داشت که مستمری‌های بازنشستگی می‌بایست به دلایل زیر اصلاح شوند:

۱) افراد می‌بایست از حقوق و مسئولیت‌های بیشتری در زمینه بازنشستگی‌شان برخوردار باشند

۲) SERPS به احتمال زیاد در آینده بسیار پرهزینه خواهد شد

۳) ترک‌کنندگان پیش‌از موعد بازار کار به یک معضل اساسی تبدیل می‌شدند.

بر طبق نظر Nesbitt (نزبیت)، گزارش مذکور «در ایدئولوژی بسیار بلندپروازانه و در مفهوم‌پردازی کوتاه‌نظر» بود و «به صراحت نشان داد که ملاحظات اقتصادی می‌بایست در اولویت قرار گیرند و به ضرورت‌های اجتماعی صرفاً از منظر هدف تورم پایین و رشد بالا می‌بایست توجه شود» (Nesbitt 1995: 37). احتمالاً به همین دلیل نیز بود که دولت در شعارهای جاه‌طلبانه بازنشستگی قبل از انتخابات سال ۱۹۸۳ ساکت ماند، که در نهایت نیز منجر به کسب اکثریت ۱۸۸ کرسی توسط محافظه‌کاران شد.

به‌دنبال تغییر پایدار (۱۹۹۷-۱۹۸۳)

انتخاب مجدد حزب محافظه‌کار، به این حزب اجازه داد تا بر سیاست‌های بلندمدت‌تر تمرکز کند و خوف اینکه دولت بعدی بتواند این تغییرات را دوباره جایگزین کند را کاهش داد. به علاوه، به دلیل اکثریت یافتن این حزب، لحن و نگرش دولت -همچنین جهت‌گیری سیاسی‌اش- به طور فزاینده‌ای غیرمنعطف و ایدئولوژیک‌تر گردید (Nesbitt 1995: 57)-(8) که سیاست بازنشستگی نیز از این قاعده مستثنی نبود.

پس از یک دوره شکست، آخرین تلاش برای حل مشکل ترک‌کنندگان پیش‌از موعد، در نشستی در DHSS در سپتامبر سال ۱۹۸۳ و تحت فشار نخست‌وزیر و رییس خزانه‌داری برای کاهش هزینه‌های بلندمدت SERPS، فالور تصمیم به انجام یک کار تحقیقی ویژه در زمینه مستمری‌های بازنشستگی گرفت. در ۲۲ نوامبر سال ۱۹۸۳، این کار، که ترکیب اجزای آن در کنفرانسی مطبوعاتی اعلام شده بود، با عنوان «جستاری در تدارک بازنشستگی» به طور رسمی آغاز شد (Nesbitt 1995: 60)-(5).

همانطور که فالور در مصاحبه‌ای عنوان کرد، انگیزه اصلی پشت این تحقیق رسیدن به یک تصمیم سیاسی مطلوب بود: «من می‌بایست طرح‌های پیشنهادی را طرح می‌کردم -نه تنها طرح‌هایی که به آنها اعتقاد داشتم و حمایت می‌کردم بلکه طرح‌هایی که می‌توانستم از طریق آنها از همکارانم پیشی بگیرم» (cf. Nesbitt 1995: 68)-(9). برای دستیابی به این هدف، وی این تحقیق را به شیوه‌ای غیرمعمول به راه‌انداخت. ابتدا فالور از ایجاد یک کمیسیون سلطنتی و یا کمیته‌ای داخلی صرف‌نظر کرد، چراکه دربرگیرنده کارمندان دولتی بودند. علی‌رغم این ادعا که او این کار را به این دلیل انجام داد که مستمری‌های بازنشستگی برای DHSS از اولویت چندانی برخوردار نبود، اما بدیهی بود که انگیزه وی از این کار به حاشیه راندن آنها بود.

به طوری که، یکی از اعضای جدید مجلس به نام نیک مونتاگو را به عنوان دستیار خود منصوب کرد. بنا به گفته نزیبت، فاولر به تازگی به DHSS پیوسته بود و لذا زمان کافی برای درک و فهم فرهنگ خاص آنها و نیز برقراری روابط رسمی و غیررسمی با احزاب ذینفع نداشت» (Nesbitt 1995: 68). تخصص و توان تجزیه و تحلیل DHSS در طول این دوره، حداقل در زمینه مستمری‌های بازنشستگی‌ها، به سادگی نادیده گرفته شد.

دوم اینکه، فاولر اعضای کلیدی صنعت بازنشستگی را برای همکاری با اعضای پارلمان محافظه کار منصوب کرد. با این وجود، هسته اصلی فعالان حوزه تأمین اجتماعی، همچون کمیته مشورتی تأمین اجتماعی (SSAC)، CBI (مهم‌ترین انجمن کارفرمایی) و TUC کنار گذاشته شدند، اگرچه همچنان مورد مشورت قرار می‌گرفتند (Nesbitt 1995: 71). لذا تأثیر آنها در هر سطحی از این فرایند، با توجه به موقعیت SSAC و TUC در حفظ SERPS و عدم ترویج بازنشستگی‌های انفرادی توسط آنها، بسیار ناچیز و جزئی بود. TUC به سادگی هرگونه بحث و مجادله در زمینه ترویج بازنشستگی‌های انفرادی را کنار گذاشت (Bonoli 2000: 77-8). سوم، برای افزایش جلب توجه همگانی به این تحقیق و به حاشیه راندن گروه‌هایی که به مشارکت گرفته نشده بودند، فاولر سه جلسه عمومی را سازماندهی کرد. در نهایت نیز زیر گروهی متشکل از اقتصاددانان برای بحث در زمینه امکان اجرای بازنشستگی‌های انفرادی را تشکیل داد. هدف این زیرگروه عمدتاً تدارک مدارک مورد نیاز فاولر برای پیش بردن این سیاست بود که البته SERPS در دستور کار این گروه نبود (Nesbitt 1995: 74). وی چارچوب زمانی بسیار کوتاهی را در نظر گرفت که در طول آن گروه‌های ذینفع می‌توانستند شواهد خود را در زمینه این موضوع قبل از آغاز مذاکرات ارائه کنند. اما با توجه به اینکه تأثیر بودجه‌ای طرح‌های پیشنهادی مدنظر این تحقیق تا دو سال بعد منتشر نشد (Nesbitt 1995: 73)، استدلال اینکه آنها بر کار کمیته تأثیر داشتند بسیار سخت است.

با وجود تأثیرپذیری از محدودیت‌های مختلف نهادی، اقدامات فاولر شباهت بسیاری به اقدامات کونبرگ در سوئد در طول دهه ۱۹۹۰، زمانی که گروه کاری مستمری‌های بازنشستگی را تأسیس کرد، داشت. هر دو به دنبال حداکثر کردن احتمال دستیابی به طرحی پذیرفته شده از نظر سیاسی بودند. عدم استفاده از مجاری معمول، کار آنها را در پیگیری اهداف سیاستی شان راحت تر می‌کرد. آنها همچنین قادر به کنار نهادن فعالان خاص به خصوص کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری بودند. فاولر یافتن راه‌حلی سیاسی را آسان تر یافت، زیرا وی تنها مجبور به جلب رضایت دولت‌اش متبوع خود بود، ولی با این وجود او نیازمند اخذ تأییدیه از جانب

صنعت بازنشستگی، که مورد حمایت محافظه کاران بودند، نیز بود. بنابراین، وی ملزم به استناد کردن به گزارش و یا سندی مشخص نبود، بلکه در عوض نیازمند طرحی بود که در درون کابینه درباره اش مذاکره شده باشد. در سوی دیگر اما کونبرگ مجبور به ایجاد یک اجماع سیاسی بین پنج حزب سیاسی بود. با این وجود، هر دو این مأموریت‌ها بسیار مهم بودند چراکه به دستور کارهای سیاسی برای اصلاح مستمری بازنشستگی تبدیل شدند و طرح‌های پیشنهادی در این زمینه به مبنایی برای قانونگذاری‌های آتی مبدل گردیدند.

اغلب مباحثات صورت گرفته در «جستاری در تدارک بازنشستگی»^۱ بر تأثیر مسن ترشدن جمعیت بر هزینه‌های آتی (SERPS ۲) طرح مستمری‌های بازنشستگی‌های انفرادی (۳) مسئله ترک کنندگان پیش از موعد بازار کار و (۴) سن بازنشستگی، متمرکز بود (Nesbitt 1995: 76-7). پس از انتشار ارقام برآوردی هزینه‌های آتی SERPS در سال ۱۹۸۴، دولت به سرعت آنرا به بار مالی غیرقابل تحملی تعبیر کرد که نیازمند توجه عاجل است. اعتراضات گسترده از جانب مخالفان سیاسی، مفسران مستقل و به همین ترتیب دانشگاهیان، برای موقف ساختن کمپین دولتی علیه مخارج آتی، بسیار اندک و کم‌اثر بود (Bonoli 2000: 63). خزانه‌داری نیز در همان سال با انتشار برگ سبز (Green Papre)^۲ با عنوان «ده سال آینده»، به جمع حامیان دستیابی به این اهداف، که بر کاهش قابل توجه مخارج عمومی تمرکز داشتند، اضافه شد. این کاغذ همچنین سرسختانه در پی کاهش هزینه‌های SERPS بود (Nesbitt 1995: 82-3) و فاولر را نسبت به صرفه‌جویی در هزینه‌های تأمین اجتماعی، به میزان ۵ تا ۱۰ درصد، تحت فشار قرار داد (Pierson 1994: 60). شایان ذکر است که، برعکس کمیته‌های بازنشستگی سوئد، خزانه‌داری بریتانیا بازیگری همواره حاضر و تأثیرگذار در مراحل اولیه بود. این نهاد نسبت به هرگونه گزاره‌ای که حاصل آن افزایش مخارج بیشتر بود به شدت اعتراض می‌کرد و مانع هر نوع بحث و مجادله درباره وضع مالیات گردید، با این استدلال که چنین موضوعاتی صرفاً در حوزه اختیارات خزانه‌داری است (Pierson 1994: 70).

فاولر در ۳ ژوئن سال ۱۹۸۵، برگ سبز مربوط به مسئله بازنشستگی‌ها، که بسیار به طول انجامیده بود و تصور می‌شد برون‌داد مباحثات انجام‌شده در زمینه «جستاری در تدارک بازنشستگی» باشد، را منتشر کرد. به طور مختصر، این برگ سبز از حذف SERPS و جایگزینی آن با بازنشستگی‌های انفرادی -ایده‌ای که قبلاً از جانب اتاق فکر محافظه کاران، مرکز مطالعات سیاسی (CPS) و مؤسسه دایرکتورز (IoD)، پیشنهاد شده بود- حمایت کرد. پیشنهادات فاولر

۱. گزارشی اولیه از طرح‌های پیشنهادی دولت است که با هدف شروع بحث و تبادل نظر منتشر می‌شود.

به زودی با کوهی از انتقادات از جانب مخالفان سنتی دولت (اتحادیه‌های کارگری و حزب کارگر) و حامیان این حزب (صنایع بیمه و بازنشستگی و CBI) مواجه شد. تعجب‌برانگیزتر اینکه سرسخت‌ترین مخالف درواقع از درون خود دولت برخاست: رییس خزانه‌داری، نایجل لاوسان. این تعجب‌برانگیز نیست که حزب کارگر، TUC و گروه ضدفقر و بینوایی مخالفت خود را نسبت به برنامه‌های فالور بروز دهند. حزب کارگر، با حمایت TUC، که SERPS را به عنوان بخشی از «اجماع حوزه بازنشستگی» راه انداخته بود، در تلاش برای حفظ SERPS بود. وزیر امور تأمین اجتماعی در دولت سایه، مایکل میچر، به طور عمومی از این طرح به خاطر «بازآرایی ارزش‌های ویکتوریایی در یک تمایز منجرکننده بین فقرای مستحق و غیرمستحق» انتقاد کرد (cf. Bonoli 2000: 75). حزب کارگر در کنگره سالیانه خود وعده داد که اگر موفق به پیروزی در انتخابات بعدی شود بلافاصله SERPS را بازمی‌گرداند. به همین ترتیب TUC، که به شدت مخالف نیت‌ها و خواسته‌های فالور بود، در اوایل دهه ۱۹۸۰ تلاش کرد تا نرخ‌های جایگزینی SERPS را به ۳۳ درصد افزایش دهد (Bonoli 2000: 77). رابطه ضمنی برگ سبز با «اجماع حوزه بازنشستگی» سال ۱۹۷۸ سبب شد TUC این طرح‌ها را نوعی «نقض عهد اعتماد به بخش دولتی» بداند (cf. Pierson 1994: 61). لابی ضدفقر نیز به انتقاد از برنامه‌های دولت پرداخت، زیرا معتقد بود که این برنامه‌ها برای افرادی که در مشاغل پرخطر مشغول به کار هستند، خسارت‌بار بوده (بحث و جدلی که مورد حمایت مؤسسه محافظه‌کار مطالعات اجتماعی نیز بود) و در نهایت مزایای بازنشستگی کمتری نسبت به SERPS در پی خواهند داشت (Bonoli 2000: 78).

آنچه که بیشتر مایه شگفتی بود، میزان مخالفتی بود که برگ سبز از جانب تعدادی از طرفداران حزب محافظه‌کار از جمله اعضای درونی پژوهش جلب کرده بود. ابتدا شرکت‌های بیمه و صنایع خصوصی مستمری خیلی از دورنمای الحاق ریسک به برنامه راضی و خشنود نبودند. بسیاری از افراد پرداخت‌کننده حق بیمه برای طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد (SERP) دارای مشاغل نامنظمی بودند که آنها را بیشتر شبیه مشتریان گران قیمت می‌نمود که از پس برآورده کردن انتظارات مورد نظر و وظایفشان بر نمی‌آمدند. مؤسسه ملی صندوق بازنشستگی (NAPF)^۱ ملاحظات خودش در خصوص بی‌فایده بودن برنامه با توجه به لغو توسط حزب کارگر هنگام به قدرت رسیدن دوباره اعلام نمود و درخواست زمان بیشتری برای مطالعات نمود (Bondi 2000: 75) مهمتر اینکه استوارت لایون (Stewart Lyon) یکی از اعضای پژوهش و نماینده بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور با اعلام ادعای اینکه چنین

پیشنهادی هرگز مورد تحلیل به وسیله اعضای پژوهش قرار نگرفته عدم تأیید خودش را بیان نمود (Pierson 1994:62).

دوم، کنفدراسیون صنایع بریتانیا (CBI) مخالف پیشنهاد بود چراکه نظام فعلی مستمری مشاغل را بر هم میزد و آنها را با مشکل پرداخت‌های مضاعف روبرو می‌کرد. از این جهت که آنها می‌بایست هم برای شاغلین و هم برای بازنشستگان مبادرت به پرداخت می‌نمودند، بر طبق روزنامه فاینانشال تایمز هزینه احتسابی برای کارفرمایان به جهت کنار گذاشتن طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد (SERP) بالغ بر یک و نیم تا دو میلیارد پوند می‌بود. (Pierson 1994:61) هم کار فرمایان و هم شرکت‌های بیمه هر دو درگیری‌ها و مشکلاتشان را دوره انتقالی و تجربه در رابطه با معضلات اداری بیان و ابراز داشتند.

در برابر مخالفت قوی خزانه‌داری مرگ پیشنهاد فاولر مسجل گردید. طبق نظر نزیبت (۱۹۹۵) و بونولی، خزانه‌داری مخالفتش با برگ سبز را قبل از انتشار آن بیان و ابراز داشته بود. مارگارت تاچر در اوائل سال‌های ۱۹۹۵ در ارتباط با موضوع نشستی را برگزار نمود جایی که آنطور که از شواهد پیداست خزانه‌داری ابتداً تأیید خود را اعلام نمود در حالیکه بزودی معلوم شد که در صورت اجرای لایحه، آنچه از طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد منسوخ شده باقی مانده موجب افزایش فوری هزینه‌ها خواهد گردید، حقیقتی که در گزارشش به آن اشاره نمود. این نتیجه مستقیم ترک سیستم PAYG یا پرداخت در طول می‌بود. دولت می‌بایست پرداخت به بازنشستگان که حق بیمه خود را قبلاً به طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد (SERP) پرداخت کرده بودند بدون دریافت هیچ‌گونه جبرانی از محل دریافت حق بیمه کارکنان فعلی ادامه دهد. در نتیجه رئیس کل خزانه‌داری کل مرکزی با آن مخالفت نمود. در گسترده‌گی بالای جلوه مخالفت با پیشنهاد فاولر مسولان تأمین اجتماعی متعلق به محافظه کاران در مخالفت با برگ سبز برآمدند (Walker 1991:27) جالب اینکه مارگارت تاچر به حمایت از انحلال طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد ادامه داد (Nesbitt 1995:87).

به دنبال هیاهوی ایجاد شده در نتیجه برگ سبز، دولت برنامه‌های خود برای حذف طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد را پس گرفت با این وجود این موجب نگرید تلاش قابل توجه خود را برای تغییر سیاست‌های مستمری را متوقف نماید. صفحه سفید یا لایحه نهایی اجرایی، در سال ۱۹۸۵ منتشر شد که شامل پیشنهاد و طرح غیر فعال سازی طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد برای پرداخت کنندگان حق بیمه آینده همزمان با تشویق و ترغیب برای توسعه بخشی خصوصی با پیشنهاد مستمری فردی و شخصی بود. اینها امتیازاتی برای

منتقل شدن در نتیجه تسهیل نمودن تحرکات در داخل بازار کارگری را دارا بودند اما مهمتر اینکه برای مشکل بازنشستگان زود هنگام راه حلی را پیشنهاد نمودند. عناصری که در داخل برگه سفید گنجانده شده بود نهایتاً به وسیله پارلمان در ضمن قانون تأمین اجتماعی ۱۹۸۶ به تصویب رسیده و در سال ۱۹۸۸ به اجرا درآمد (Nesbitt 1995:90).

معیارهای مرتبط با طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد شامل تقلیل ارزشی نرخ جایگزین از ۲۵ به ۲۰ درصد و افزایش مدت دوره پایه مزایا از ۲۰ سال برتر برای تمامی دریافت طول عمر کاری را شامل می‌گردید. کسانی که قبل از سال ۲۰۰۰ بازنشسته می‌گردیدند از این معیارها و مقررات مستثنا شدند به جهت اینکه دوره انتقالی بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ در نظر گرفته شده بود. به همین مقدار اهمیت این معیارها برای طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد جدید منجر به تقلیل حداقل مستمری تضمینی (GMP) که بازنشستگی شغلی می‌بایست تضمین نماید در هنگام قرارداد با کارکنان گردید، مادامی که آنها به تضمین مؤلفه و ضریب ارزشی قیمت بر مبنای تا حداکثر ۳ درصد بازنشستگی مؤخر ادامه دهند. این آستانه به نظر می‌رسید بیشتر برای کارفرمایان کوچک امکان برقراری برنامه‌های جدید اشتغال با اجتناب از صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی را فراهم نموده است. برگ سفید همچنین مستمری انفرادی را معرفی نمود که در آن انگیزه‌های مخصوصی جهت افراد برای قرارداد بستن خارج از صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی قرار داده شده بود. تخفیف مورد بحث در دامنه‌ای ۲ تا ۳ درصدی تا سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۳ نهاده شده بود. نهایتاً مزایای باقی مانده به نصف بریده شدند (Nesbitt 1995).

قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۹۸۶ به شکلی جدی دندان بر نقش دولت در تأمین مستمری نهاد، طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد و باقی مانده مستمری پیشنهادی از صفحه سفید در مصوبه جدید قانونی گنجانده شده بودند و شرایط مؤثر برای مستمری انفرادی به شکل روشن تری تعریف گردیدند. حق انتخاب برای افراد بین صندوق دولتی نظام مستمری یا نظام اشتغال (بسته به نوع وابستگی فعالیت‌شان) با پیش‌بینی یک امتیاز تخفیفی از ۲ درصد تضمین گردیده بود. برای کارفرمایان نیز یک تخفیف ۳/۸ درصدی برای حق بیمه کارفرما به عنوان انگیزه تعلق می‌گرفت. نرخ این مجموعه تخفیفی برای دولت در جمع ۵/۸ درصد می‌گردید و این حق انتخاب برای یک دوره محدود معتبر بود (از آوریل ۱۹۸۸ تا آوریل ۱۹۹۳). این چنین شرایط سخاوتمندانه و گرانبهایی به جهت پایین آورد جاذبه‌های صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی حاکی از تعلق دولت برای گسترش مستمری انفرادی بود.

نتیجه مستقیم قانون جدید از دست دادن ۳۳ درصد حق بیمه‌های پرداختی برای صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی بود (Bonoli 2000: 80)، اما نکته مهم قابل توجه این بود که قانون جدید هم صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی و هم بازنشستگی شغلی را به چالش می‌کشید. کارفرمایان دیگر نمی‌توانستند کارکنان را مجبور به نظام اشتغالشان نمایند و مانع از انتقال آنها به مستمری انفرادی گردند. لذا قانون جدید اثر بازدارنده بر روی رشد بازنشستگی شغلی داشت، یک معیار منطبق با دیدگاه محافظه‌کاران در بسط و ترویج مالکیت فردی. قانون جدید نسبت به برگ سبز مورد اقبال بیشتری قرار گرفت هرچند که منتقدان خود را هنوز می‌داشت. اول کنفدراسیون صنایع بریتانیا و انجمن ملی اندوخته مستمری (NAPF)^۱ لایحه جدید را به دلیل گسترده کردن تخفیف ۲ درصدی برای بازنشستگی شغلی و وضعیت مستمری مورد انتقاد قرار دادند. بسیاری از نظام‌های اشتغال مزایای معین بودند و از همبستگی درونی بهره می‌بردند که به جهت گزینه‌های خروج از طرح، تهدید می‌شدند. هر دو تشکیلات بازنشستگی‌های انفرادی محدود اولیه را به عنوان لایه سوم به عوض تبدیل آنها به رقبای طرح‌های بازنشستگی شغلی ترجیح می‌دادند (Bonoli 2000: 75)، با این توصیف آنها از تغییرات در صندوق دولتی مستمری بازنشستگی جانبداری نمودند. در پاسخ به برگ سبز، کنفدراسیون صنایع بریتانیا پیش‌بینی کرد که مدت زمان لازم برای محاسبه مزایا از ۲۰ سال باید به تمامی دوران کار افزایش یابد و ۵۰ درصد از مزایای افراد بازمانده از طرح قبل حذف گردد. (Nesbitt 1995: 89). دوم هم حزب کارگر و هم کنگره اتحادیه تجارت هر دو به انتقاد از دولت ادامه دادند. حزب کارگر قول داد در صورت به قدرت رسیدن به وسیله انتخابات بعد از ۱۹۸۸ اجرای قانون را متوقف نماید (Bonoli 2000: 80). بعد از عدم موفقیت در به دست آوردن قدرت، حزب کارگر مجبور گردید زمانی که در ۱۹۹۷ به قدرت رسید دورنمای مستمری جدید را بدون اینکه توانایی تغییر دادن آن را به دلیل هزینه گسترده و مشکلات اداری ناشی از تغییر بپذیرد.

پیامدهای قانون ۱۹۸۶

این بخش به ارزیابی تأثیرات قانون ۱۹۸۶ بر اشخاص و گروه‌های اشخاص و دولت می‌پردازد. محاسبات گسترده و فراتر از یک تحلیل هزینه و فرصت بود. اهمیت بخش خصوصی در تأمین مستمری با غیر جذاب نمودن صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی همزمان با ترویج

و اشاعه مستمری انفرادی را تقویت می‌نمود. همانطور که نزیت متذکر می‌گردید، صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی SERP مبدل به یک پیشفرض گردید، برای کسانی که قادر نبودند به یک نظام اشتغال بپیوندند یا یک برنامه مناسب بازنشستگی انفرادی را بیابند. معرفی بازنشستگی انفرادی تبعات مهمی را برای افرادی که این متد را برای تأمین مستمری خود برگزیده بودن داشت. در تضاد با صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی و بسیاری از بازنشستگی شغلی، بازنشستگی انفرادی کاملاً برحق بیمه استوار است و هیچ‌گونه تضمینی از جانب دولت برای پرداخت حداقلی مزایا وجود ندارد.

اولین عنصر ارزشمند قابل بیان این است که دولت در نهایت بیشتر و نه اینکه کمتر برای معرفی این نظام جدید هزینه نمود. افراد در سازمان و اداره بهداشت و تأمین اجتماعی (DHSS) پیش‌بینی نمودند که بازنشستگی انفرادی به این اندازه دلخواه و مقبول افتد. این اداره تخمین زده بود که حدود پانصد هزار نفر راه خروج از صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی را در طول ۹۳-۱۹۸۸ بر خواهند گزید. در هر صورت ۴ میلیون نفر دست به این انتخاب زدند و بازنشستگی انفرادی را جایگزین آن نمودند (Nesbitt 1995: 98)، که حاصل تبلیغات گسترده و جدال جدی از سوی شرکت‌های خصوصی ارائه‌کننده بازنشستگی انفرادی و در ترکیب با انگیزه‌های سخاوتمندانه دولتی بود (Bonoli 2000 : 80).

در نتیجه چنین خطای محاسباتی مجموع هزینه تخفیف بالغ بر ۹,۳ میلیارد پوند انگلستان گردید در حالیکه پس‌انداز ناشی از طرح بازنشستگی دولتی وابسته به درآمد (SERP) فقط مبلغ ۴,۳ میلیارد پوند انگلستان و نهایتاً دولت با یک کسری ۵,۹ میلیارد پوندی روبرو گردید. با این وجود دولت انتظار دارد تا سال ۲۰۲۱ با توجه به کاهش قابل توجه هزینه‌های دولت تا میزان ۷,۱ میلیارد پوند از میزان پیش‌بینی شده ۱۶,۴ میلیارد پوند اولیه در نتیجه اصلاح مقدماتی اندوخته بیشتری بدست آورد. از قضا مجموع پس‌انداز پیش‌بینی شده در طول دوره ۳۵ ساله (۹/۳ میلیارد پوند) به سختی انگیزه‌های مالی ایجاد شده توسط دولت را در دوره ۹۳-۱۹۸۸ (۹,۳ میلیارد پوند) پوشش می‌دهد. بنابراین هزینه نجومی صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی (SERP) هرگز حذف نگردید اما در دستان افرادی که تغییرات را برگزیدند و از بازنشستگی انفرادی حمایت کردند جابجا گردید که منجر به یک پسرفت شد. پول پس‌انداز شده جهت یارانه افرادی که بازنشستگی انفرادی را انتخاب نمودند از دستان عده‌ای که صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی باقی مانده بودند خارج گردید.

دوم، همانطور که مسأله ماکسول روشن گردید رفتار بی‌مسئولیت بخش خصوصی در بسیاری

از موارد موجب ضرر و خسران عده زیادی از افراد گردید. شرکت‌های خدماتی مالی به شکل خیلی تهاجمی مستمری‌های شخصی را به فروش رساندند. بر طبق بررسی و مطالعات انجمن ایمنی و سرمایه‌گذاری^۱ ۹۱ درصد مستمرهای شخصی فروخته شده بدون الحاق و در نظر گرفتن مقررات و قوانین استاندارد کاری انجام صورت گرفت. پرستاران و کارگران فولاد متقاعد به ترک نظام سخاوتمند اشتغال به نفع بازنشستگی انفرادی با سود کمتر گردیدند. بسیاری از اشخاص در مشاغل غیر ثابت و با دستمزد نازل صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی را با وجود عواقب ناخوشایند آن ترک نمودند. در نهایت نتیجه کلی رهایی از مشکلات پوشش تعهدات مالی ناشی از جمعیت سالخورده بود، چراکه بسیار از پیش‌بینی‌ها حاکی از کاهش هزینه‌ها بودند (OECD 2005). در هر صورت سود و فایده ناچیز بدست آمده از صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی و چتر حمایتی محدود شده در دسترس کسانی که صاحب مشاغل غیر ثابت بودند، بیشتر جهت تسکین فقر بسیاری از افراد مسن لازم بود (Pension commission 2005).

گذر از اصلاحات

به عنوان صرفه‌جویی، آثار ناشی هم از قانون تأمین اجتماعی ۱۹۸۶ و هم پایه قرار دادن ضریب قیمت مستمری در ۱۹۸۰ معرف شدیدترین کاهش مزایای میان ۴ کشور مورد مقایسه در این کتاب گردید. رویکرد و روش محتاط و معتدل اتخاذ شده در سه کشور دیگر در تضاد مستقیم با متد غیرمسئولانه محافظه‌کاران برای تعیین قانون ۱۹۸۶ می‌باشد. جالب اینکه اصلاحات مستمری در بریتانیا معرف تنها منطقه‌ای در سیاست است که حتی بقول پیرسون به دورترین نقاط حذف دسترسی یافته شد (Pierson 1994:33). این بخش توضیح می‌دهد چگونه چنین اصلاحاتی ممکن گردید.

نزبیت بیان می‌کند که یک جامعه سیاسی که بشدت از فردی نمودن مزایا حمایت می‌کرد در اوایل سال‌های ۱۹۸۰ شکل گرفت. فاولر در سدد شمول آنها برای دستیابی به اهداف سیاسی خودش بود. طبیعت برخورد این دو طرف غیررسمی بود. افراد مهمتر از سازمان‌هایی که معرف آنها بودند به حساب می‌آمدند. نتیجه‌گیری او تأکید می‌کند که جامعه سیاسی سال‌های ۱۹۸۰ بسیار با سال‌های ۱۹۷۰ متفاوت بوده است و بیشتر متکی به حمایت اداره بهداشت و تأمین اجتماعی (DHSS) و حمایت مؤسساتی کنگره اتحادیه تجارت (TUC) بوده (Nesbitt 1995:142-5). توضیحات نزبیت متمرکز می‌گردد بر شرکت آنها در داخل جامعه سیاسی.

لیکن فاقد درک روند سیاسی است. تمامی افرادی که نقش آنها در این روند افزایش یافت جملگی دارای یک نقطه اشتراک می‌باشند: آنها از دیدگاه‌های فاولر حمایت کردند. برای اینکه از همکاری با دولت امتناع ورزید و دیدگاه‌های او در تضاد مستقیم با محافظه‌کاران بود، کنگره اتحادیه تجارت هرگز در این جامعه سیاسی شرکت ننمود. فاولر اداره بهداشت و تأمین اجتماعی را در کنج و گوشه نگهداشت احتمالاً به این دلیل که نظرش نزدیکتر به حفظ اجماع مستمری بود تا خود او. نزبیت در اجزای تحلیل خود در نظر می‌گیرد که این فاولر بود و دولتش که برنامه کاری را اداره می‌کردند. پیرسون بر آن است که مارگارت تاچر همیشه به آنچه در نظر داشت دست نمی‌یافت ولی اهداف سیاسی را در کنترل خود داشت و نهایتاً انتقال مسئولیت تأمین بازنشستگی به بخش خصوصی به وسیله او مهندسی شد. بر خلاف انتظارات او تاچر سیاستی مشهود و غیر محبوب را مهندسی نمود که به خاطر آن در انتخابات بعد تنبیه نگردید. پیرسون و اسمیت مدعی هستند که پیشرفت محدود تاچر ناشی از وضعیت رفاهی نامقبول در بریتانیا بود. در هر صورت مشکل بتوان این گونه نظرات با توجه به اینکه بیش از ۵ میلیون نفر بازنشستگی انفرادی را برگزیدند پذیرفت (Bonoli 2000).

پیرسون ۵ دلیل را جهت چرایی انحراف مستمری در بریتانیا از چارچوب اصلی تئوری خویش بیان می‌دارد همانطور که در فصل اول، خود به شکل خلاصه آنرا توضیح می‌دهد. اول اینکه سیستم کاملاً بین نظام‌های خصوصی و دولتی برای نظام اشتغال تکه تکه شده بود. والکر نظریه عملیاتی را مورد انتقاد قرار می‌دهد که سالمندان را یک گروه واحد در نظر می‌گیرد، پیشتر این موضوع را مطرح کرده بود که قبل از اصلاحات تاچر، یک دو دستگی میان گروه‌های مختلف اجتماعی متشکل از کارمندان که منتفع از نظام‌های مستمری شغلی و شخصی بهره می‌جستند و دیگران که شامل کارکنان یدی و آنهایی که غیر شاغل بودند و آنهایی که در مشاغل غیر ثابت بودند می‌بایست متکی به دولت باشند (Walker 1991:23).

دوم اینکه پیرسون نشان می‌دهد که بازار گسترده خصوصی موجود پیشرفت را ساده‌تر می‌نماید. برای دولت بسیار مشکل‌تر بود اگر می‌بایست دست به معرفی راه حل برای بازاری بزند که فقط سیستم مستمری در محدوده و داخل قلمرو عمومی خود دارد. سوم اینکه راحت‌تر و ساده‌تر بود مؤلفه قرار دادن مستمری را در راستای قیمت‌ها به دلیل اینکه در ارتباط با درآمد نمی‌باشد. چهارم اینکه در تضاد با سایر نظام‌های اشتغال موجود در اروپا، صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی در ساخت آن در همان ساختار مالی دولتی باقی می‌ماند (به همراه سایر برنامه‌های مستمری) و مشکل می‌شود تصویر دقیق و مشخصی از وضع مالی آن ارائه نمود.

در پایان صندوق دولتی نظام بازنشستگی فرصت پختگی را نیافت لذا تا اندازه‌ای هزینه مشکل پرداخت‌های مضاعف را تقلیل داد. در مقایسه با سوئد هیچ‌گونه صحبتی برای محدود نمودن حق بیمه از طرف بخش خصوصی به میان نیامد.

فاوست (Fawcett 1995) ادعا می‌نماید که سیاست‌های مستمری تاجر اختلاف بنیانی و ریشه‌ای با دولت محافظه‌کار قبلی ندارد بنابراین اختلافاتی را که پیرسون بین سیاست افزایشی در برابر سیاست کاهشی بهزیستی قائل است را به چالش می‌کشد. به عنوان مثال فاوست نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در چنان سطح بالایی انجام گرفته بود که افزایش تاجر دیگر یک حرکت واقعاً رادیکالی به حساب نمی‌آید و در عوض خیلی ساده ادامه همان روند قبلی بود (Fawcett 1995:153). اراکی دنبال رو همین منطق است هنگامی که نتیجه‌گیری می‌نماید محافظه‌کاران اصرار بر تقویت نقش بخش خصوصی داشتند. لذا رفتار محافظه‌کاران آنقدر هم با اسلاف قبل خود تفاوتی نداشتند. آنچه این دوره را متفاوت می‌سازد ۱۸ سال حفظ بدون وقفه قدرت سیاسی به شکلی مؤثر از اصلاحات محافظه‌کاران در برابر تغییرات حزب کارگر است.

تنظیم اصلاحات مستمری سال ۱۹۸۶: آیا بازار خصوصی را می‌توان کنترل نمود؟

تغییرات ۱۹۸۶ فاوئر بیشتر به دلیل دوباره به قدرت رسیدن محافظه‌کاران در انتخابات ۱۹۸۸ و ۱۹۹۲ ماندگارتر از قبل به نظر می‌رسیدند. به دنبال رسوایی ناشی از بازنشستگی شغلی و هم بازنشستگی انفرادی هر دو بوجود آوردند دولت برای فرو نشاندن طوفان در تقویت مقررات و قوانین مستمری سال ۱۹۹۵ تلاش نمود ولیکن پایبندی و توجه محافظه‌کاران در قبال بازار ثابت بود. در جریان انتخابات ۱۹۹۷ آنها پیشنهاد ملغی نمودن هر دو صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی و مستمری پایه را دادند. هنگامی که حزب کارگر در ۱۹۹۷ به قدرت رسید توانایی انتخاب محدودی را داشت و می‌بایست میراث به جامانده از محافظه‌کاران را می‌پذیرفت.

از میان چندین رسوایی بعدی اولین آن مقارن با مرگ ابرمرد رسانه‌ای رابرت ماکسول در پنجم نوامبر ۱۹۹۱ بود. ماکسول نزدیک به یک میلیارد پوند از اندوخته‌های مستمری کارکنان خودش را برای سر پا نگه داشتن کسب و کارهای خود جابجا کرده بود. هر چند که این عملیات در تضاد با آنچه رفتاری درست تلقی گردیدند بود. شرکت او بعداً تسویه و منحل گردید و در نتیجه ضرر عظیمی برای مستمری‌بگیران موجود و آینده ایجاد نمود. حزب اصولاً

ادعا نمود که فقط ۸/۷۵ میلیون پوند برگشت داده شده است. نهایتاً این مقدار به نزدیک یکصد میلیون پوند افزایش پیدا نمود ولیکن هزینه حسابرسی امور بعد از مرگ ماکسول به میزان ۳۰۰ هزار پوند برای هر روز کاری از محل اندوخته پوششی مستمری مستقیماً برداشته شد و امیدها را برای جبران صحیح و درست اندوخته مستمری کم نمود. از ترس درگیر شدن مسئولیتش دولت از مداخله قاطعانه اجتناب نمود و اندوخته تضمینی را بوجود آورد. حقیقت نگران کننده تر این بود که قوانین در جا و مکان خودشان نتوانستند از بروز رسوایی و فاجعه جلوگیری نمایند حتی زمانی که به وسیله عوامل مجوز دار اقدامات لازم صورت گرفته بودند. (Neslrit1995, Boloni2000:81)

بنابراین بیشتر آن دهه اختصاص به برقراری قوانین مستحکم تری یافت تا مانع از رفتار سوءاستفاده مآبانه شرکت های خصوصی بازنشستگی شغلی و بازنشستگی انفرادی گردد. چند کمیسیون تشکیل گردید تا هم ماجرای ماکسول و هم قضیه فروش غیرمسئولانه بازنشستگی انفرادی را که دولت به شکلی متفاوت با آن برخورد نموده را مورد مطالعه و تحلیل قرار دهد. ابتدا برای مستمری مشاغل بخش خصوصی، قانونی را در ۱۹۹۵ معرفی نمود. قانون کارفرما را ملزم به سرمایه گذاری در اندوخته مستمری تا محدوده ۵ درصد می نمود. این محدوده به وسیله هیأت امنا تعیین گردیده بود که یک سوم آنها می بایست انتخابی باشند. یک مجمع ناظر و به عنوان رگولاتور نیز برپا گردید و در کنار آن یک اندوخته اضطراری برای زمانی که یکی از نظام ها دچار ورشکستگی می گردید. جدای محدود کردن صرف کارفرمایان، قانون ۱۹۹۵ بیشتر موجب گسترش بخش خصوصی با حذف و القای الزامات (GMP) گردید (حداقل مستمری تضمینی = GMP) که در موجب قطع رابطه کامل با صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی. با شروع کار در ۱۹۹۷ نظام اشتغال بخش خصوصی می بایست نشان می داد که مزایای مشابه صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی را ارائه می دهند ولیکن نظام های بازنشستگی می بایست در برابر تورم به جای ۳ درصد تا ۵ درصد مورد حمایت قرار می گرفتند. محرک های تشویقی تخفیفی تغییر یافت و تابعی از سن و سال گردید و نتیجه این گردید کسانی که در ۴۷ سالگی یا بیشتر بودن می توانستند ۹ درصد از ۱۰ درصد پرداختی شرکت های بیمه خصوصی را دریافت نمایند در صورتی که مصمم به خروج از صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی بودند. نهایتاً به جهت تطبیق با مقررات اتحادیه اروپا در راستای ایجاد رفتار متساوی بین مردان و زنان مقرر گردید سن بازنشستگی زنان به مرور افزایش یابد. بر خلاف بلژیک این تغییر هیچ گونه بحثی به دنبال نداشت.

دوم دولت ترجیح داد در موضوع فروش غیر مسئولانه مستمری‌ها به جای مداخله و به استفاده از ابزار قانونگذاری مدیریت امور را به خود شرکت خصوصی بسپارد. دولت از ایجاد مقررات محدودکننده و سخت‌گیرانه برای شرکت‌های بیمه اجتناب نمود و در عوض به آنها فشار ورزید تا اشتباهات را اصلاح نمایند هر چند دلایل و شواهد بسیاری بیانگر فروش‌های مشکوک در اعمال شرکت‌های بیمه بود (Ward 2000:142). همانطور که در مشکل مسئله بازنشستگان پیش از موعد تصور می‌شد رسیدن به این مقصود شدیداً ناموفق بوده چون که ۲ درصد از ۱/۵ تا ۲/۵ میلیون بریتانیایی در انتظار دریافت غرامت تا قبل از انتخابات سال ۱۹۹۷ راضی گشته بودند (LE monde 24 Nvember 1997).

نیروی کار جدید، نقطه عطف جدید

حتی قبل از انتخابات ۱۹۹۷ روشن و مشخص بود که حزب کارگر قصد ندارد تغییرات ایجاد شده توسط محافظه‌کاران را ملغی و بی‌اثر کند و مقررات دلخواه خود را به دلیل هزینه‌بر بودن فوق‌العاده بالای آن جایگزین نخواهد کرد. برقراری و نشان دادن یک نظام قدرتمند اشتغال دولتی نیز برای حزبی که بشدت تمایل دارد نشان دهد دولتی مسئولیت‌پذیر در امور مالی است مطلوب واقع نگردید (رجوع کنید به Rose 2000a). معهذا این بدین معنی نبود که حزب کارگر بیکار نشسته است، چراکه با هدفگذاری دستیابی به سهم ۶۰ درصدی پس‌انداز شخصی از درآمد به عوض ۴۰ درصد فعلی مشخص شد که دولت اصلاحاتی را در نظر دارد. در ابتدا و بلافاصله پس از به قدرت رسیدن، دولت فعالانه شرکت‌هایی را که موفق به جبران خسارات و پرداخت غرامت به قربانیان بازنشستگی انفرادی نگردیده‌اند شناسایی نمود. دولت آنها جریمه می‌کرد و هر ماهه لیست آنهایی را که در جبران و پرداخت غرامت تأخیر داشتند منتشر می‌نمود (Le Monde 24 November 1997). دوم اینکه وزیر اداره کار و مستمری، آلستر دارلینگ (Alester Darling) از هفت رهبر صنعتی درخواست نمود تا یک کارگروه بررسی مسائل بازنشستگی (PPG) تشکیل دهند و رهبریت تحلیل و پیشنهادات را به‌عهده بگیرند. به دنبال مقاومت این کارگروه در پذیرش اعتبار مستمری (Pension Credit)، دولت کارگروه را در سال ۲۰۰۰ منحل نمود. ایجاد PPG بی‌فایده و بی‌ثمر نبود چراکه در هر صورت در سال ۲۰۰۲ منجر به تشکیل مؤسسه راهکارهای مستمری (PPI Pension policy institute) برای تقویت کارشناسی بی‌طرف از حقایق نظام مستمری بازنشستگی گردید. این مؤسسه حمایت مالی مؤسسات مختلفی را از قبیل کنگره اتحادیه تجارت (TUC)، کنفدراسیون صنایع بریتانیا (CBI)،

اتحادیه بریتانیایی بیمه‌گران، شرکت‌های مشاوره‌ای بیمه، انجمن مالی اندوخته‌های مستمری و دلواپسان سالمندی (یک گروه نیکو کار پیشرو در امر مستمری‌بگیران) کسب نمود. این مؤسسه حتی گزارش‌های موردی نیز برای اداره کار و مستمری تهیه می‌نمود. این حمایت‌های فراگیر پشتیبان‌های برای دادن نقشی کلیدی به این مؤسسه (PPI) در مناظره‌ها گردید. با وجود اینکه جزو بخش خصوصی بود کارشناسی لایق و قابل اعتماد در سطوح بالاتر از خود قرار گرفت، مانند شورای ملی بیمه در کشور سوئد (به فصل ۴ مراجعه شود) که یک تشکیلات عمومی مسئول اداره مستمری‌های عمومی بود. مانند RFV این نهاد نیز به چالش کشده می‌شد اما تحلیل‌های آن به شکلی جدی مورد توجه و ملاحظه کارکنان ارشد دولتی و کمیسیون مستمری قرار گرفت.

سوم و مهمتر اینکه در سال ۱۹۹۸ حزب کارگر دستور جلسه و مبحثی را با عنوان قراردادی جدید برای بهزیستی و مشارکت در مستمری ارائه نمود و از این طریق دوباره شکل‌دهی اساسی سیاست مستمری را اعلام نمود. اینگونه بیان شد که اصلاحات مستمری برای بازگرداندن اعتماد به سیستم لازم و ضروری بود و بسیاری از عناصر موجود در این دستور جلسه و مباحثه در قانون اصلاح بهزیستی و مستمری در ۱۹۹۹ به تصویب رسید. بلر (Blair) به وضوح و روشنی اعلام نمود که بنابر مشاهده حزب کارگر بخش خصوصی نخستین منبع تأمین مستمری می‌باشد و دولت تنها در صورت شکست بازار ورود خواهد نمود.

ما قرارداد جدیدی را بین دولت، بخش خصوصی و افراد می‌سازیم. ما بر این باوریم کسانی که توان آن را دارند که برای روزهای بازنشستگی خود پس‌انداز نمایند پس این وظیفه آن‌ها است و وظیفه دولت این است که این امکان را در اختیار افرادی قرار دهد که توان این امر را ندارند (اداره تأمین اجتماعی ۱۹۹۸).

قانون جدید مقررات مربوط به نیازمندی‌های افراد را تغییر داد و شکل سخاوتمندانه‌تری از نظام دولتی مستمری را بنام مستمری دولتی معرفی نمود که نهایتاً جایگزین صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی برای طبقه کم‌درآمد گردید و یک سقف ثابت مزایا را نیز فراهم می‌نمود. مضافاً بر این قوانین مصوب ۱۹۹۹ نوع جدیدی از مستمری خصوصی را برای آن دسته که امکان پیوستن به نظام اشتغال را نداشته‌اند و از عهده پرداخت بازنشستگی انفرادی بر نمی‌آمدند بوجود آورد.

حداقل درآمد تضمینی (MIG) مزایایی (آزموده) را معرفی نمود که سخاوتمندانه‌تر از نوع قبلی جهت حمایت‌های درآمدی بود که بر مبنای مؤلفه میانگین درآمد در آینده مورد محاسبه قرار

می‌گرفت. نظام MIG در اکتبر سال ۲۰۰۳ به‌وسیله اعتبار مستمری جایگزین گردید تا اطمینان دهد که بازنشستگانی با پس‌انداز کم و پایین نیز کمکی دریافت می‌کنند. همچنین در نقطه مقابل با (MIG) اعتبار مستمری فقط ۴۰ درصد پس‌انداز بخش خصوصی مورد استفاده قرار می‌داد در عوض محاسبه کل ارزش جهت تعیین اینکه یک نفر آیا مشمول دریافت این مزایای ناشی از نیازمندی‌سنجی می‌گیرد یا خیر.

مستمری دوم دولتی (S2P) آن دسته از اشخاص را که در سال کمتر از ۹۰۰۰ پوند درآمد داشتند هدف قرار می‌داد. وضعیتی که شامل ۹ درصد آقایان و ۱۷ درصد زنان شاغل تمام وقت می‌گردید (Rake et al. 2000:303) و به شکلی واقعی مزایا را بهبود بخشید. به عنوان مثال شخصی که ۹۰۰۰ پوند دریافت می‌نمود می‌توانست مستمری معادل دو برابر آنچه در صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی (SERP) به او پیشنهاد می‌گردید دریافت نماید. مضافاً، مزایای بدون پرداخت حق بیمه برای کسانی که در دوره بیماری بودند یا مسئولیت فرزندان را برعهده داشتند و یا دچار از کارافتادگی جسمی شده بودند را تضمین می‌نمود به گونه‌ای که انگار هنوز درآمدشان ۹ هزار پوند می‌بود (Department of Social Security 1998). این خوش‌بینی دولت به‌وسیله تمام افراد همراهی نمی‌گردید چراکه مستمری دوم دولتی (S2P) بر مبنای ضریب مؤلفه‌های قیمتی است و ارزش آن بر اساس دستمزدبگیران به آرامی تنزل می‌یابد. ریک (Rake)، در یک مطالعه تحلیلی در مورد اثر صورت‌جلسه مباحثاتی بر روی دریافت‌کنندگان دستمزدهای پایین بحثی مطرح می‌کند بر این مبنای که مزایای تجمیع شده (S2P) و مستمری پایه کمی بیشتر از آنچه در (MIG) فراهم می‌شد و S2P جهت جلوگیری از ریزش تدریجی لازم است. در نتیجه انتظار می‌رود عده‌ای از مزایای سرمایه‌گذاری خود در (S2P) بهرمنند نگردند که در نتیجه موجب پدید آمدن یک نظام غیررسمی مستمری با نرخ ثابت برای فقیرترین می‌باشد (Rake et al. 2000: 299-300). این‌ها تفاوت قابل توجهی با صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی (SARPS) از هنگام مطرح شدن آن در سال‌های ۱۹۷۰ دارد.

واکنش حزب کارگر به نظام بازنشستگی انفرادی ایجاد صندوق مستمری سهامی بود که افراد و اشخاصی را که بین ۹ تا ۱۸٫۵ هزار پوند دریافت می‌نمودند هدف قرار می‌داد. این گروه از اشخاص به ندرت به مستمری مشاغل دسترسی داشتند و مستمری‌های شخصی نقصی داشتند و از عهده رفع نیازهای آنها برنمی‌آمد چراکه هزینه‌های بالای اداری برای دریافت‌کنندگان درآمد پایین به بار می‌آوردند، همچنین موجب جرائمی در نتیجه توقف

مشاغل بودند (Department of Social Security 1998: 5). صندوق‌های مستمری سهامی همچنان متکی به بخش خصوصی بود ولیکن دولت در تبلیغ تطبیق نظام آن با استانداردها نقش فعالتری بازی می‌کرد. لذا اصول پشتوانه آن مشابه سازمان بین‌المللی استانداردسازی بود که برای شرکت‌های خصوصی بوجود آمده بود با این تفاوت که در اینجا دولت به جای یک عامل بین‌المللی خودش استانداردها را تعیین و برقرار می‌نمود. الزامات مقرر به این شکل می‌باشند که ساختار مستمری پیشنهادی باید حاوی هزینه اداری سالانه‌ای کمتر از یک درصد ارزش اندوخته باشد و هزینه‌ای هم برای جابه‌جایی نداشته باشد (مشابه حالتی که فرد شغل خود را تغییر داده است) و یا زمانی که پرداخت‌های نظام انجام نشده و نظام باید حق بیمه ۲۰ پوند یا بیشتر را بپذیرد در حالیکه گاهی اوقات بعضی‌ها ممکن است کمتر از این مبلغ را بپذیرند. به عنوان بخشی از استراتژی و روند تضمینی هزینه اداری کمتر، کارفرمایانی که طرح‌های مستمری شغلی در اختیار کارکنان نمی‌گذارند می‌بایست صندوق مستمری سهامی ایجاد و حق بیمه مخصوص آن را جمع‌آوری نمایند. هیأت امنای صندوق باید مستقل باشند و هیچ گونه ارتباطی با کارفرما نداشته باشند. در نهایت طرحی‌های تشویقی جدید برای پس‌انداز در این نظام معرفی گردیدند (Department of Social Security 1998).

دولت از نزدیک نتایج آماری برای فقیرترین کارکنان با رعایت نظام اشتغال و صندوق مستمری سهامی را مورد بازبینی قرار داد. این وضعیتی مورد تأیید انجمن ملی اندوخته مستمری بود که موجب وارونگی و بازگشت قوانین مطرح و مصوب ۱۹۸۶ برای مستمری اشخاص می‌گردید. عدم توانایی در دستیابی به توافقی در این موضوع موجب استعفای وزیر بهزیستی اصلاحات، فرانک فیلد (Frank field) (بیستم نوامبر ۱۹۹۸، Financial Times) شد. با توجه به اینکه محافظه‌کاران بسیار روشن بیان نمودند اجبار آنها برای ایجاد مالیات جدید را نمی‌پذیرند حزب کارگر این گزینه سیاستی را اجرایی ننمود.

برنامه دولت با مخالفت انجمن ملی اندوخته مستمری و تعدادی از شرکت‌های ارائه‌کننده مستمری شغلی (و انفرادی) برخورد نمود به دلیل اینکه آنها از برنامه ابتکاری صندوق مستمری سهامی به دلیل اثر مخربش بر روی نظام موجود شکایت داشتند چراکه کارکنان را تشویق و ترغیب به ترک برنامه‌های قبلی خود می‌نمود. این وضعیت مورد تأیید گروه توزیع‌کنندگان مستمری (PPG) نیز بود، به‌رغم اینکه این گروه این قانون را قدمی صحیح در مسیری درست اعلام نموده بودند. گروه همچنین تأکید داشت که ازدیاد رژیم مالیاتی می‌تواند منجر به محدود نمودن یا برچیدن نظام مستمری توسط برخی از کارفرمایان گردد.

(۵مارس، ۱۹۹۹، Financial Times). در این خصوص، ریک، پیرو تحقیق خود بیان داشت که برای اینکه صندوق مستمری سهام بتواند دریافت کنندگان دستمزد پایین را دارای شرایط لازم جهت عضویت و دریافت مزایای هدفمند نداند، می‌بایست این افراد دستمزدی برابر میانگین دستمزد یک مرد عادی را دریافت کرده باشند (Rake et al. 2000:315). اعتراضات مشابهی نیز از سمت لیبرال دموکرات‌ها برخاست با این تذکر که صندوق مستمری، مستمری دوم دولت و سایر تأمینات با شاخص قیمت سنجیده می‌شوند درحالی که خط فقر مستمری‌بگیران با درآمدشان بالا می‌رفت و این توانایی بالا رفتن اعتماد و تکیه بر مزایای هدفمند را افزایش می‌بخشید (تایمز مالی سوم مارس ۱۹۹۹).

نتایج اصلاحات ۱۹۹۹

هرچند اصلاحات تا اندازه‌ای جدید و اخیر می‌بود ولی رویه‌های نوین موجب انتقاداتی در رابطه با نیاز به توجه مؤثر به وضعیت شکننده مستمری‌های دولتی شد و موجب رسیدن به اجماعی جهت نیاز به اصلاحات جدی. سه نکته می‌بایست مورد تأکید قرار گیرد. اول اینکه پذیرش استفاده از مستمری اعتباری موجب تحسین بسیار برای گوردون براون گردید به دلیل یاری‌رسانی بهینه به بازنشستگان تنگدست بخصوص زنان. با این وجود این نیز موجب انتقاد شدید طیف وسیعی از مجریان سیاست‌ها که نگران هزینه‌های آن در درازمدت، تأثیرات آن بر پس‌انداز افراد با درآمد کم و متوسط و همچنین استقبال نه چندان خوب از این مزایا گردید. در نتیجه نبود پس‌انداز بخش خصوصی و ضریب شاخص قیمت برای مستمری دولتی انتظار می‌رود تعداد فزاینده‌ای از افراد متکی به مزایای هدفمند شوند. تاکنون ۳۱ درصد مستمری‌بگیران وابسته به یکی (یا ترکیبی) از ۳ مزایای نیازمندی هدفمند شده‌اند (اداره برای کار و مستمری ۲۰۰۵). این آمار شامل اشخاص بی‌شماری که اقدام به درخواست برای اینگونه از مزایا ننموده‌اند ولیکن احتمالاً حق استفاده از آن را داشتند نمی‌گردد. (به دلایل بی‌شمار از بی‌اطلاعی تا ترس از ننگ بدنامی و رسوایی) و موجب از قلم افتادن و رها نمودن آنها در زندگی تنگدستانه می‌گردد. به عنوان مثال نرخ پذیرش مزایای کمکی جهت مستمری اعتباری برای کسانی که مستحق دریافت آن می‌باشند بین ۵۸ تا ۶۶ درصد نوسان می‌نماید، (اداره برای کار و مستمری ۲۰۰۶) و دولت ۷۵ درصد بودجه پیش‌بینی نموده است. بنابراین، یک وارونگی در این شرایط ترکیب شده با گروه مستمری‌بگیران آینده با دسترسی به منابع اندک‌تر شخصی و یک نظام ساده مستمری دولتی شاخص‌سازی شده بر اساس قیمت‌ها و نه درآمد می‌تواند

به شکل چشمگیری موجب افزایش اتکا به مزایای هدفمند در آینده گردد. فاینانشال تایمز مدعی است که به بلر گزارش و توصیه شده بود در صورت ادامه سیاست‌های موجود تا سال ۲۰۵۰ مستمری‌بگیران به میزان ۸۲ درصد نیازمند و متکی به چنین مزایایی می‌گردند (۱۳) مارس ۲۰۰۳، فاینانشال تایمز). محاسبه تأثیرات بودجه‌ای مستمری اعتباری مشکل است، چراکه فاکتورهای لازم برای پیش‌بینی‌های آینده در آن وجود ندارند و خزانه‌داری نشان داده که احتمال احتساب ضریب مؤلفه‌های ارزشی درآمد از ابتدای سال ۲۰۰۸ وجود دارد.

نگران‌کننده‌تر تأثیرات منفی مستمری اعتباری بر روی پس‌انداز می‌باشد. طبق بیانات شرکت‌های برتر صنعت مستمری استفاده فزاینده از مزایای نیازمندی هدفمند موجب تشویق به دوری گزیدن از پس‌انداز می‌گردد، به‌خصوص در بین دریافت‌کنندگان دستمزدهای پایین و متوسط. مستمری اعتباری منجر به از دست دادن ۴۰ پنس برای هر یک پوند پس‌انداز می‌گردد. با این وجد مشوق‌ها برای پس‌انداز بسیار محدودند از آنجایی که کارکنان قدیمی‌تر تاکنون فهمیده‌اند و می‌دانند که به احتمال زیاد نیازمند مزایای هدفمند خواهند بود. بر اساس یک تحقیق صورت گرفته توسط انجمن بیمه‌گران بریتانیایی (ABI) (British insurance association) ۵۸ درصد اشخاص بیان داشتند که مستمری اعتباری آنها را از پس‌انداز باز خواهد داشت (۲۵) اکتبر ۲۰۰۳، فاینانشال تایمز). یک گزارش تهیه شده به دستور اداره کار و مستمری (DWP) تأثیر مستمری اعتباری بر روی پس‌انداز تا حدودی بزرگ‌نمایی گردیده ولیکن به شکلی انتظار می‌رود در آینده افزایش شدیدی در تعداد مستمری‌بگیرانی که از طریق مستمری‌های هدفمند زندگی می‌نمایند افزوده خواهد شد (Sefton et al. 2005). در نتیجه خزانه‌داری به عنوان تنها نهاد از میان مجریان سیاستی است که از مستمری اعتباری دفاع می‌نماید.

دوم اینکه صندوق مستمری سهامی نتایج را که دولت پیش‌بینی کرده بود بوجود نیاورد. به عوض آنکه تبدیل به ابزاری برای آینده‌بازنشستگی انفرادی افراد با درآمد کم یا متوسط شود، عنصر مکملی برای سردرگمی کارفرمایان گردید و پرداخت حق بیمه مخصوصاً در بین شرکت‌های کوچک تبدیل به امری نادر گردید. اکثراً نظام‌ها، تبدیل به پوسته توخالی و پوکی گردیدند فاقد اعضای پایبند به پرداخت حق بیمه (Pension commission 2004:92). فقط ۴ درصد شرکت‌های کوچک حق بیمه پرداخت می‌نمودند. مضافاً، نظام صندوق مستمری سهامی موجب افزایش قابل توجهی در مقدار پس‌انداز صندوق‌های بازنشستگی نگردید (کمیسون مستمری ۲۰).

سوم اینکه برخلاف اهداف دولت در جهت تأمین ۶۰ درصد درآمد بازنشستگی ناشی از منابع

خصوصی بسیاری به نظام حق بیمه دولتی بازگشتند یعنی همان مستمری دوم دولتی (رسماً صندوق دولتی نظام حق بیمه دولتی بازنشستگی) (SERPS) و این به شکلی گسترده به دلیل کاهش قابل توجه اقدامات کارفرمایان در توزیع نظام اشتغال سخاوتمند با مشوق‌های نازل تر جهت کسانی بود که راه خروج از بازنشستگی شغلی یا شخصی را برگزیده بودند. از اواسط سال‌های ۱۹۹۰ نزدیک به ۳۰ درصد جمعیت پرداخت کننده حق بیمه برای مستمری دوم دولتی (S2P) در برابر ۲۰ درصد حق بیمه دهندگان صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی بودند (SERPS) (pension commission 2004:701). در اوایل سال ۲۰۰۲ تعداد بی‌شماری از شرکت‌های بیمه شروع به تشویق افراد جهت انتقال به نظام دولتی برای مردان ۵۴ سال یا بیشتر و زنان ۴۹ سال یا بیشتر نمودند (۱۳ مارس ۲۰۰۲، فاینانشال تایمز).

نهایتاً با توجه به مشکلات متعدد پیش آمده برای نظام‌های مستمری شغلی حضور دولت عامل مهمتری تلقی گردید، به رغم آنکه اطمینانی به دولت برای عمل به وعده‌های مستمری وجود نداشت یک تغییر مقررات آماری در سال ۲۰۰۱ هشدار برای شرکت‌ها و مسئولین بر این واقعیت بود که بسیاری از نظام‌های اشتغال در برابر بحران قرار گرفته‌اند. بررسی و مراقبت یکصد شرکت بزرگ بریتانیایی نشان داد که فقط از مابین آنها دو شرکت دچار کسری مالی مستمری نگردیده‌اند (تایمز مالی ۸ سپتامبر ۲۰۰۴). در نتیجه این امر نظام حقوقی نهایی (مزایای معین) تقریباً برای تمامی اعضای جدید متوقف شده بود در حالی که اعضای موجود در بسیاری از شرکت‌ها مجبور به قبول تقلیل مزایای خود شده بودند. مشارکت فعالانه در نظام مزایای معین به میزان ۶۰ درصد از سال ۱۹۹۵ تنزل یافته بود، فقط به ۱۴ درصد از کارکنان جدید اجازه پیوستن داده شده بود که تقریباً و اختصاصاً از بین بخش دولتی بودند (Pension commission 2004:84). این اطلاعات حاصل همگن با بررسی سیصد شرکت که توسط انجمن مشاوره‌ای آماری انجام گرفته بود قرار داشت. این سنجش نشان داد که ۴۲ درصد کارفرمایان به دنبال تنزل مخارج مستمری خود هستند در حالی که ۵۱ درصد می‌خواستند الزامات خود را تقلیل دهند (۲۴ مارس ۲۰۰۲، فاینانشال تایمز). این گرایش در طولانی مدت نگران کننده بود چراکه نظام حقوق نهایی مستمری سخاوتمندانه‌ترین میان نظام‌ها بود که به میزان قابل ملاحظه‌ای با نظامات حقوق بیمه معین پایین‌تر جایگزینی می‌گردیدند (Pension commission 2004:85). شایان ذکر است که روش اختیاری تاکنون نتیجه‌اش برای ۳۳ درصد از کارکنان پرداخت نکردن حق بیمه نظام بازنشستگی انفرادی بوده است (Pension commission 2004:63). لذا به نظر می‌رسد دولت بیشتر مایل است نقشی قهری برای جبران کمبود درآمد مستمری بازی کند.

تعطیلی شرکت‌ها واکنش فوری دولت در اطمینان بخشیدن به مستری‌گیران کنونی و آینده را که نگران بی‌پولی و تهیدست بر جای نخواهند ماند را به دنبال داشت. صندوق اندوخته حمایتی مستمری به عنوان بخشی از قانون مستمری ۲۰۰۴ ایجاد گردید و ۲۵ هزار پوند در اختیار کارکنانی که کارفرمایانشان ورشکسته گردیده بودند و صندوق‌های بازنشستگی با کسری مواجه بودند قرار داد.

کمیسیون مستمری

مادامی که هدف تأمین ۶۰ درصد درآمد مستمری بازنشستگی از محل بخش خصوصی می‌بود دولت بلر نتیجه‌گیری نکرد که تلاش‌هایش بی‌ثمر بوده و تصمیم به ایجاد کمیسیون مستمری در سال ۲۰۰۲ گرفت. ایجاد این کمیسیون هنگامی صورت پذیرفت که اختلاف بین بلر و براون و همچنین دخالت خزانه‌داری در ارتباط با چگونگی افزایش پس‌انداز بخش خصوصی و مخصوصاً در بین افراد با درآمد کم و متوسط به صورت عمومی آشکار گردیده بود (۱۸ دسامبر ۲۰۰۲، فاینانشال تایمز). کمیسیون با رهبری ادائیر ترنر (Adair Turner - مدیرکل پیشین کنفدراسیون صنایع بریتانیا) و با حضور جنی دریک (Jeannie Drake - یکی از رؤسای سابق کنگره اتحادیه تجارت TUE) به عنوان دستیار و جان هیلز (پروفسوری از مدرسه علوم اقتصادی لندن) ایجاد گردید. هدف این کمیسیون تحلیل کفایت میزان پس‌انداز مستمری در بریتانیا و ارائه توصیه برای پیاده‌سازی سیاست متناسب، شامل سنجش لزوم نیاز حرکت به ماورای شیوه اختیاری می‌بود. از آغاز بکار کمیسیون واضح و آشکار گردید که تمامی سیستم می‌بایست از جهت اتکا متقابل دولت و نظام خصوصی مورد بازبینی قرار گیرد.

کمیسیون دو گزارش ارائه نمود به‌علاوه یک پاسخ کوتاه برای انتقادات. اولین گزارش انتشار یافته در سال ۲۰۰۴ ارزیابی جزء به جزئی از سیستم مستمری بریتانیا فراهم نمود و تأکید داشت برای مواجهه با مشکل افزایش سن جمعیت، اقدامات لازم می‌بایست بیست سال پیش انجام می‌گرفت. همچنین بیان گردید که دولت در حال حاضر دچار تنگنا و مخمصه قابل ملاحظه‌ای گردیده و می‌بایست یکی از سه راه حل را انتخاب نماید: بپذیرد در آینده مستمری‌گیران فقیرتری خواهد داشت، میزان دارایی‌های دولتی و یا خصوصی را برای مستمری افزایش دهد و یا اینکه سن بازنشستگی را افزایش دهد. همچنین تأکید کرد که تعداد کارفرمایانی که مستمری‌های بالا و سخاوتمند را فراهم می‌نمودند در حال تقلیل است، همانگونه نظام‌های دولتی سخاوتمندانه برچیده می‌شدند. به دنبال تغییرات در ساختار نظام‌های مستمری ارائه

شده توسط کارفرمایان، نظام مزایای معین با حق بیمه معین جایگزین گردید و ۷۵ درصد از این نظام‌ها منابع کافی برای پوشش را در اختیار نداشتند. به این معنی که نزدیک به ۹ میلیون نفر از کارکنان به قدر کافی پس‌انداز نمی‌کردند. مقامات دولتی، کارفرمایان و رهبران صنایع مستمری در نتیجه این گزارش اولیه مبادرت به مشاوره گسترده‌ای نمودند که این منجر به انتشار دومین گزارش از حساسیت سیاسی بیشتری برخوردار بود گردید که شامل توصیه‌های دقیق به‌وسیله حزب کارگر بعد از انتخابات ۲۰۰۵ شد.

سه عنصر از گزارش دوم برجسته می‌گردید. اولی که احتمالاً الهام گرفته شده از تجربه سوئدی‌ها در ایجاد حساب‌های فردی و مدیریت غیرمستقیم آن توسط عامل دولتی (PPM) بود. کمیسیون مستمری پیشنهاد ایجاد نظام پس‌انداز مستمری ملی را نمود، با حداقل حق بیمه ۸ درصد از دستمزد یک کارگر که به‌وسیله کارمند تأمین مالی می‌شد، (۴ درصد) دولت (از راه یک درصد بخشش مالیاتی) و کارفرما (۳ درصد). این روش به راحتی دسترس به پس‌انداز بخش خصوصی را امکان‌پذیر می‌ساخت درحالی که هزینه‌های اداری به حداقل تقلیل می‌یافت. کارکنان به صورت خودکار در این سیستم ثبت‌نام می‌شدند و یا در یک نظام کارفرمایی با کیفیت بالا مستمری و در عین حفظ حق انتخاب برای خروج از آن.

دوم اینکه کمیسیون مستمری توصیه ایجاد ساختار مستمری سخاوتمند مستمری با نرخ ثابت و غیر هدفمند بر روی نظام کنونی دولتی را نمود. برای رسیدن به این هدف کمیسیون پیشنهاد نمود که مستمری پایه دولتی بر مبنای ضریب مؤلفه درآمد به جای ضریب مؤلفه قیمت محاسبه گردد و این معیار تا آن زمان حمایت آشکار بازیگران سیاسی متعددی نظیر کنفدراسیون صنایع بریتانیا (CBI) کنگره اتحادیه تجارت (TUC) انجمن ملی اندوخته مستمری (NAPF) و مؤسسه سیاست‌های مستمری (ABI) را به خود جلب نموده بود. کمیسیون همچنین از افزایش حقوق در دسترس افراد تحت لوای این تأمین مستمری با استفاده از جبران خسارت ناشی از توقف شغل به دلایل نداشتن شغل یا مسئولیت‌های تکفل خود جانبداری نمود که در حقیقت اقدامی برای تقلیل مزایای غیرمستقیم بود (مانند مزایای نکاحی). به جای برهم زدن مستمری دوم دولتی (S2P) کمیسیون درصدد سرعت بخشیدن به تغییر شکل آن به سیستم با نرخ ثابت با انجماد آستانه درآمد بالاتر برای مستمری دوم دولتی درآمد. به هر طریق ممکن، کمیسیون ضروری دانست سیستم نرخ ثابتی را فراهم نماید تا بهبودی در شرایط کارکنانی که دچار قطع اشتغال می‌شوند فراهم گردد.

به دنبال بحث‌های فشرده بین تونی بلر و گوردون براون دولت سرانجام در ماه می ۲۰۰۶

دستور جلسه و پیش لایحه (برگ سفید) خود را ارائه نمود با عنوان «امنیت در بازنشستگی: به سمت مستمری جدید». ملهم از کمیسیون مستمری دولت اجرای سیستم جدید مستمری را در سال ۲۰۱۲ را پیشنهاد نمود (این تأخیر طولانی نتیجه مذاکرات گسترده بین خزانه‌داری و دفتر نخست‌وزیری بود). انتظار می‌رود سیستم جدید شامل نظام جدید حساب اشخاص با ثبت‌نام خودکار افراد با درآمد ۵ هزار تا ۳۳ هزار پوند در سال باشد با نرخ ۸ درصد حق بیمه (۴ درصد از طرف فرد ۳ درصد از سمت کارفرما و یک درصد به عنوان مالیات بخشودگی). ساختار عاملین مسئول اداره این حساب‌ها هنوز مشخص نیست. این دستور جلسه و پیش لایحه همچنین پیشنهاد تغییرات مستمری دوم دولتی (S2P) را به صورت تغییر شکل آن به مستمری ثابت با تکمیل مستمری افزایشی دولتی را می‌دهد. در نهایت دولت پیشنهاد افزایش سن بازنشستگی تا ۶۶ سال از ۲۰۲۴ و تا ۶۸ سال در سال ۲۰۴۴ را می‌نماید (۲۰۰۶ اداره کار و مستمری). تأخیر طولانی در اجرای عناصر اصلی برنامه بازنشستگی مخصوصاً بهبود مستمری پایه دولتی به عنوان امری غیر قابل قبول از طرف حزب مخالف مورد انتقاد قرار گرفته است. اطمینان و اعتماد به مزایای هدفمند و افزایش قابل توجه آن تا سال ۲۰۱۲ پیش‌بینی می‌شود و همچنین کاهش مشوق‌های پس‌انداز برای بازنشستگان بعدی (تایمز مالی ۱۶ نوامبر ۲۰۰۶). علاوه بر این ساختار نهایی انتظار می‌رود در نشست آینده پارلمان به تصویب برسد، با این وجود اجرای آن به وسیله محافظه‌کاران با حزب کارگر مورد شک فزاینده است. در حالت اخیر نخست‌وزیر جدید، گوردن براون، یکی از منتقدین قوی کمیسیون مستمری بود و هیچ‌گونه انگیزه‌ای برای ادامه نتایج مذاکرات مصالحه‌ای با تونی بلر ندارد.

نتیجه: سیاست ویمبلدون

در طی ۱۰ سال گذشته پیچیدگی‌های بسیاری در بازی تنیس رخ داده است، مخصوصاً در زمین چمن ویمبلدون. تکنولوژی جدید این بازی را تبدیل به بازی سرویس نمود بطوری که اکنون سرویس‌های قدرتمند موجب می‌گردد که رد و بدل شدن توپ در دو طرف تور به امری نادر مبدل و بازی تنیس تبدیل به بازی سرویس گردد. در نتیجه اخیراً قهرمانان ویمبلدون جملگی سرویس‌زندگان قهاری هستند. سیاست مستمری در بریتانیا در مشکلاتش با بازی تنیس اشتراکات بسیاری دارد. حزبی که اختیارات قدرت را بدست گرفته می‌تواند سرویس‌های پر قدرت و کوبنده‌ای به انجام رساند که بازگرداندن آن بسیار مشکل خواهد بود. ولی در هر صورت زمانی که سرویس از دست برود بازیگر مقابل فرصت سرویس کردن را پیدا می‌نماید

و فرصت طلایی برای موفقیت در اختیار دارد. کلید موفقیت حفظ و نگهداری هر چه بیشتر سرویس است تا بتوان مسابقه را کنترل نمود.

آخرین آتش بس برای مستمری به سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۷۹ برمی‌گردد. هر دو حزب محافظه‌کار و کارگر برای خودشان سرویس مستمری جدید و اصلاحات آنرا در تمامی دوره بعد جنگ جهانی دوم می‌نواختند. محافظه‌کاران میزان قابل توجهی از مسئولیت برای حصول اطمینان از پیاده‌سازی ملاحظات لازم بازنشستگی را در اختیار بخش خصوصی قرار دادند، ولیکن این بدین دلیل نبود که برنامه آنها بهتر بود بلکه خیلی ساده موفق شدند تای برکی (Tie-Breaker) (به این معنی که وزنه‌ای برای برهم زدن برابری قدرت بودند) به منظور حفظ سرویس در قسمت خود به مدت ۱۱ سال بعد از معرفی قانون تأمین اجتماعی سال ۱۹۸۶ (۱۷ سال عملاً اگر ایجاد ضریب مؤلفه مستمری بر مبنای قیمت‌ها را در نظر نگیریم) به وجود آورند. برای امکان بازگشت به بازی، حزب کارگر ملزم به پذیرش مقررات ایجاد شده توسط محافظه‌کاران می‌بود. به محض بازگشت به بازی حزب کارگر سه نوع نظام مستمری جدید را اضافه نمود و موجب پیچیدگی بیشتر در زمینه مستمری گردید. پس جای تعجب ندارد که این مسئله همچنان نیاز به راه‌حل دارد و پذیرش پیشنهادات ارائه گردیده توسط کمیسیون مستمری قدمی و گامی در مسیر صحیح می‌باشد. بنابراین همانطور که اجرای قانون تا انتخابات ۲۰۱۲ به تعویق افتاده لایحه جدید مستمری ممکن است هنگامی که محافظه‌کاران به قدرت بازگردند به نفع یکی لایحه دیگر از برنامه‌های محافظه‌کاران به تعویق بیفتد و به فراموشی سپرده شود.

این ارزیابی به دنبال عقبه تاریخی سیاست‌های رویارو گرانه اجتماعی می‌باشد که به پارلمان محدود می‌گردد و این به روشنی در تحلیل اش‌فورد (Ashford) در رابطه با پیشرفت و توسعه سیاست‌های اجتماعی بین سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۸۹۰ توضیح داده شده است.

«سیاست‌های اجتماعی بریتانیا هرگز خصوصیات خصمانه و تقابل‌گرانه را از دست نداده‌اند و سیاست‌های اجتماعی به عنوان منبعی برای چانه‌زنی‌های سیاسی و پارلمانی به حیات خود ادامه داده‌اند. مؤسسات بریتانیایی به نظر می‌رسد محکوم به حملات حاشیه‌ای و حمایتی در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی هستند به گونه‌ای که حتی در بعضی از امور موفق مثل خدمات درمانی موفق (NHS) بطور مشخص در اثر حملات سیاسی هر دو جناح چپ و راست مختل گردیده است ... در یک معنی پیچیدگی‌های موجود در سیاست‌های فرانسوی در سیاست‌های اجتماعی باز آفرینی گردیده در حالیکه بریتانیایی‌ها بیشتر با زرنگی با ساده کردن سیاست‌های

اجتماعی و سیاست‌ورزی مشکلات را برطرف می‌نمایند» (Ashford 1986: 310-11) در بریتانیا یک حزب سیاسی بطور نسبی با محدودیت‌های انگشت شماری پس از رسیدن به قدرت روبرو می‌گردد و دستور کاری سیاسی را به کنترل خود درمی‌آورد و اجباری برای مذاکره با سایر احزاب سیاسی ندارد مگر اینکه دولتی ائتلافی باشد که به ندرت اتفاق می‌افتد. مخالفین می‌توانند شکست‌های دولت را روشنگری نمایند ولیکن نمی‌توانند حقیقتاً تغییراتی در گزینه‌های سیاسی بوجود آورند. بر خلاف بلژیک و سوئد قدرت قانونگذاری در دستان یک حزب متمرکز گردیده و نیازی به حمایت از جانب سایر احزاب نمی‌باشد. همچنین ظرفیت امکانات اداری دولتی به حدی است که کارشناسان مستمری به شکلی تاریخی از بیرون فراهم می‌گردند (Heclo 1974). این به دولت قابلیت انعطاف بیشتری را می‌بخشد چراکه در نتیجه می‌تواند کارشناسی را انتخاب نماید و به آن متکی گردد که با اصول سیاسی دولت و موقعیت آن توافق دارد.

افرادی که به شکلی فعال در روند رسمی سیاست‌های فاولر دخیل شده بودند بشدت حامی گسترش تأمینات بخش خصوصی، تقلیل اندازه صندوق دولتی نظام مستمری نازنشستگی (SERPS) و بازنشستگی انفرادی بودند. اجرای نتایج پژوهش در رابطه با تأمین بازنشستگی همچنین نشان داد که چگونه به راحتی دیوان سالاری می‌تواند نادیده گرفته شود. فاولر یک شخص که بتازگی وارد اداره بهداشت و تأمین اجتماعی (DHSS) شده بود را بدون مشکل خاصی به عنوان معاون دبیر خود انتخاب نمود. مضافاً بر این واحد تحقیقات اداره بهداشت و تأمین اجتماعی هنگامی که فاولر دستور جلسه خود را آماده می‌خواند حتی مورد مشورت قرار نگرفت (Nesbitt, 1995: 68). با این وجود ایجاد کمیسیون مستمری به شکلی تغییری در این روند بوجود آورد که حاصل ایجاد یک بدنه کارشناسی در داخل DWP به جای بیرون دولت بود. یک کارشناسی دولتی که بعداً برای پیش‌نویس - پیش لایحه دولت در سال ۲۰۰۶ بکار گرفته شد.

در نتیجه یک رابطه هماهنگی پارلمانی بازیگران اجتماعی بر خلاف همتایان بلژیکی یا فرانسوی خود می‌تواند نادیده گرفته شود. باید تذکر داد که کنفدراسیون صنایع بریتانیا (CBI) و کنگره اتحادیه تجارت (TUC) صاحب‌صندلی و نماینده‌ای در هیأت پژوهش برای تأمین مستمری نبودند. نزیت تأکید می‌کند که ارتباط بین این دو نهاد و دولت در سال‌های ۱۹۸۰ بیشتر غیر رسمی بود که دوباره نشان دهنده میزان و اندازه ضعف مؤسسه‌گرایی است. این دو گروه هرگز به طور رسمی برای ایجاد سیاست بکار گرفته نشدند. مشارکت آنها بیشتر شامل تبادل

و درخواست اطلاعات بود و اینگونه مشارکت خیلی کمتر منجر به ایجاد مبانی سیاستگذاری می‌شود. اینگونه از مؤسسه‌گرایی برای سیاستمداران در مقایسه با نوع فرانسوی و بلژیکی برای کنار نهادن آنها راحت‌تر است. کمیسیون مستمری اخیر شامل چهره‌های برجسته‌ای در بین هر دو گروه کارفرمایان و کارکنان می‌گردید ولیکن گزارشات آنها تعهدآور نیست و یک تعهد برای مشاوره‌های آتی نیز نمی‌باشد. در حقیقت هر دو نماینده بطور مستقل عمل می‌نمودند و نقطه نظرات و موقعیت انجمن‌های قبلی خود را ارائه نمی‌نمودند.

در نبود عناصری برای وتو (Immergut 1992) و قدرت اجرایی متمرکز، اینکه چه کسی دولت را تشکیل می‌دهد به شکلی چشمگیر در میزان تأثیرگذاری اتحادیه‌ها و کارفرمایان نقش دارد. در زمان ایجاد صندوق دولتی نظام مستمری بازنشستگی (SERPS) (Walker 1991:21) کنگره اتحادیه تجارت یکی از بازیگران مهم بود و رهبر آن به طور سنتی در خیابان داونینگ با نخست‌وزیر ملاقات داشتند و با او در سال‌های دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ساندویچ و نوشیدنی صرف می‌نمودند (Nesbitt 1995:142) ولیکن به محض روی کار آمدن محافظه‌کاران این شخص نادیده گرفته شد.

رفتار خصمانه تاچر به سمت اتحادیه‌ها هر چه بیشتر موجب خارج قرار دادن کنگره اتحادیه تجارت (TUC) از روند سیاسی گردید. جالب اینکه CBI نیز نقش قابل توجهی در فرایند نیز نداشت. کنفدراسیون مایل به حفظ قدرتمند بازنشستگی شغلی بود و حفظ بازنشستگی انفرادی به عنوان لایه سوم ولی نه به عنوان رقیب نظام‌های خود. هیچکدام نه کنگره اتحادیه تجارت و نه کنفدراسیون صنایع بریتانیا چنین نفوذی با حزب جدید کارگر نداشتند.

در نهایت و در موضوع معرفی مجدد کار برای اعانه، پیشینه مؤسسات می‌تواند نقشی در یاری‌رسانی به آنهایی که برای صرفه‌جویی کار می‌کنند داشته باشد (King 1996). اهمیت بخش خصوصی در درون سیستم مستمری حقیقتاً به محافظه‌کاران کمک نمود تا دستور کاری خود را دنبال نمایند. همانطور که فاوست خاطر نشان می‌سازد:

«پیشینه به جا مانده از سیاستگذاری گذشته به این معنی بود که دفاع محکم و قدرتمندی از بخش دولتی وجود ندارد. قدرت بخش خصوصی در مقابل ضعف بخش دولتی بدین معنی بود که محافظه‌کاران در اجرای سیاستگذاری خود با مشکل وتو و گروه‌ها با توجهات خاص روبه رو نبودند. از قضا تنها گروهی که بعضی از پیشنهادات سیاسی را متوقف نمود خود صنایع بیمه‌ای بود» (Fawlett 2002:11).

تعداد کمی از محدودیت‌ها و الزامات برای هر دو حزب وجود دارند که شامل هر دو نیز می‌شود. اولاً، خزانه با حصول اطمینان از اینکه تأمین مالی عمومی متعهد به هزینه‌های جدید

گسترده نمی‌گردد به ایفای نقش مسلط خودش در سیاست اجتماعی ادامه می‌دهد. مقاومت خزانه موضوع جدیدی نیست و یکی از دلایلی اصلی دولت بریتانیا برای عدم گسترش سیستم مستمری است (Heclø 1974). ثانیاً، همانطور که فاوست بیان می‌دارد، شرکت‌های خصوصی به قدری در تأمین مستمری درگیر شده‌اند که نمی‌توانند نادیده گرفته شوند و تبدیل به بخش قدرتمندی از مخالفین می‌باشند. اگر اجرای اصلاحات ۲۰۰۶ موجب دادن نقش مدیریتی به صنایع بیمه بازنشستگی شود و دولت به توضع مزایای حداقلی دولتی ادمه دهد احتمالاً بزودی به یک حق و تو خواهد رسید.

منابع

- Ashford, D.E. (1986) *The Emergence of the Welfare States*, Oxford: Basil Blackwell.
- Ashford, D.E. (1991) 'Advantages of complexity: social insurance in France', in J.S. Ambler (ed.) *The French Welfare State: Surviving Social and Ideological Change*, New York: New York University Press.
- Baldwin, P. (1990) *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2000) *The Politics of Pension Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2001) 'Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaptation', in P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2003) 'Two worlds of pension reform in Western Europe', *Comparative Politics*, 35 (4): 399–416.
- Department for Work and Pensions (2005) *The Pensioners' Incomes Series 2003/4*, London: DWP.
- Department of Social Security (1998) *A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions*, London: Stationery Office.
- Fawcett, H. (1995) 'The privatisation of welfare: the impact of parties on the private/public mix in pension provision', *West European Politics*, 18: 150–69.
- Fawcett, H. (2002) 'Pension reform in the UK: re-casting the public/private mix in pension provision, 1997–2000', Turin, Italy: ECPR Workshop.
- Foley, M. (2000) *The British Presidency*, Manchester: Manchester University Press.
- Gamble, A. (1994) *Britain in Decline: Economic Policy, Political Strategy, and the British State*, London: Macmillan.
- Gilpin, R. (1987) *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hecllo, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Heffernan, R. (2005) 'Why the prime minister cannot be a president: comparing institutional imperatives in Britain and America', *Parliamentary Affairs*, 58: 53–70.
- Hennessy, P. (2005) 'Rulers and servants of the state: the Blair style of government 1997–2004', *Parliamentary Affairs*, 58: 6–16.
- Immergut, E.M. (1992) *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E.M. (1992) *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- King, D. (1995) *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*, Chicago: University of Chicago Press.
- Krasner, S.D. (1976) 'State power and the structure of international trade', *World Politics*, 28: 317–47.
- Nesbitt, S. (1995) *British Pension Policy Making in the 1980s: The Rise and Fall of a Policy Community*, Aldershot: Avebury.
- OECD (2005) *Pensions at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- Olsen, J.P. (1983) *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State* –

- The Case of Norway, Bergen: Universitetsforlaget.
- Pensions Commission (2004) *Pensions: Challenges and Choices – The First Report of the Pensions Commission*, London: Stationery Office.
 - Pensions Commission (2005) *Executive Summary: Overlay Conclusions and Outline Recommendations*, London: Stationery Office.
 - Pensions Policy Institute (PPI) (2006) 'Initial analysis of the Pensions Commission's second report', PPI Discussion Paper, London: PPI.
 - Pierson, P. (1993) 'When effect becomes cause: policy feedback and political change', *World Politics*, 45 (4): 595–628.
 - Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
 - Pierson, P. (1996) 'The new politics of the welfare state', *World Politics*, 48 (2): 143–79.
 - Pierson, P. (1998) 'Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity', *Journal of European Public Policy*, 5: 539–60.
 - Pierson, P. (2000) 'Increasing returns, path dependence, and the study of politics', *American Political Science Review*, 94 (2): 251–67.
 - Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
 - Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation*, New York: Rinehart.
 - Rake, K., Falkingham, J. and Evans, M. (2000) 'British pension policy in the twenty first century: a partnership in pensions or a marriage to the means test?' *Social Policy and Administration*, 34: 296–317.
 - Rokkan, S. (1999) 'State formation and nation-building', in P. Flora, S. Kuhnle and D. Urwin (eds) *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
 - Ross, F. (2000a) 'Beyond Left and Right: the new partisan politics of welfare', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13: 155–83.
 - Sefton, J., van de Ven, J. and Weale, M. (2005) 'The effects of means-testing pensions on savings and retirement', Discussion Paper No. 265, London: National Institute of Social Economic Research.
 - Svensson, T. (1994) *Socialdemokraternas Dominans: En Studie av Den Svanska Socialdemokraternas Partistrategi*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
 - Taylor-Gooby, P. (2005) 'Uncertainty, trust and pensions: the case of the current UK reforms', *Social Policy and Administration*, 39: 217–32.
 - Tsebelis, G. (1995) 'Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism', *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289–325.
 - Tsebelis, G. (1999) 'Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis', *American Political Science Review*, 93: 591–608.
 - Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
 - Vail, M.I. (1999) 'The better part of valour: the politics of French welfare reform', *Journal of European Social Policy*, 9: 311–29.
 - Walker, A. (1991) 'Thatcherism and the new politics of old age', in J. Myles and J. Quadagno (eds) *States, Labor Markets, and the Future of Old-Age Policy*, Philadelphia: Temple University Press.

- Ward, S. (2000) 'Personal pensions in the UK, the mis-selling scandal and the lessons to be learnt', in J. Stewart and G. Hughes (eds) Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change, Boston: Kluwer Academic.
- Williamson, J.B. and Pampel, F.C. (1993) Old-Age Security in Comparative Perspective, New York: Oxford University Press.

بخش پنجم

اصلاحات بازنشستگی در نروژ: ترکیب رویکرد تجمع رسیدن به حق بیمه معین بدون بار مالی و اهداف توزیعی^۱

آرند ماگنوس کریستیانسن، دنیس فردریکس، اله کریستن لین و نیلز مارتین استولن

مقدمه

اصلاحات سیستم بازنشستگی نروژ در سال ۲۰۰۱، زمانی که دولت اول نخست‌وزیر جنر اشتولتنبِرگ، یک کمیسیون بازنشستگی مشتمل بر نمایندگان احزاب سیاسی را منصوب کرد، آغاز شد. گزارش نتایج کار این کمیسیون در سال ۲۰۰۴ منتشر گردید (نروژ، وزارت دارایی و وزارت امور اجتماعی ۲۰۰۴). تلاش‌های بیشتر در همین زمینه منجر به انجام دو توافق رسمی در پارلمان طی سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ گردید که نشان‌دهنده حمایت اکثریت گسترده اعضای پارلمان از انجام اصلاحات در سیستم بازنشستگی، هم‌راستا با مسیر پیشنهادی کمیسیون بازنشستگی با اعمال برخی تعدیلات، بود (نروژ، وزارت کار و امور اجتماعی، ۲۰۰۶). این توافقات در سال ۲۰۰۹ منتج به تدوین وایت‌پپی^۲ حاوی جزئیات بیشتر در زمینه سیستم جدید و قواعد انتقال به آن شد (نروژ، وزارت کار و امور اجتماعی، ۲۰۰۹) که در بهار همان سال نیز به تصویب مجلس رسید.

تعدیل مستمری‌ها همراه با تغییر امید به زندگی، انعطاف‌پذیری زمان بازنشستگی از سن ۶۲ سالگی و بر اساس اصول آکچوئری و نیز قواعد جدید شاخص‌بندی مستمری‌ها که از ۲۰۱۱ آغاز شده، از مهمترین ویژگی‌های اصلاحات بازنشستگی در نروژ به شمار می‌روند. بخش دیگری از این اصلاحات، مدل جدیدی برای تجمع حقوق بازنشستگی است که برای گروه سنی متولدین ۱۹۵۴ به بعد به طور تدریجی و گروه سنی پس از ۱۹۶۳ به صورت یکجا به کار گرفته خواهد شد، که در ادامه به جزئیات بیشتر عناصر آن پرداخته می‌شود.

1. Magnus Christiansen, A., Fredriksen, D., Christian lien, N. (2012). Pension reform in Norway: combining an NDC approach and distribution goals. In R. Holzman, E. Palmer, & D. Robalino (Eds.), Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world (pp.129-157). The world bank, Washington D.C.

۲. وایت‌پیپر (White Paper)، یک گزارش رسمی دولتی است که نظرات و ایده‌های دولت در رابطه با یک موضوع مشخص قبل از تبدیل شدن به قانون، در آن مطرح می‌شود.

به علاوه، مقررات مالیاتی و مستمری‌های تکمیلی، تأثیر آنها بر میزان مستمری‌ها و نیز نرخ‌های جایگزینی در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرند. کشور نروژ از یک ساختار مالیاتی پلکانی برخوردار است و اشکال خاصی از معافیت‌های مالیاتی مشمول مستمری‌های بازنشستگی، به‌ویژه سطوح درآمدی پایین، می‌شوند. افرادی که حداقل مستمری را دریافت می‌کنند، به‌طور معمول هیچ‌گونه مالیاتی نیز نمی‌پردازند؛ بنابراین، اثرات مالیات در برآورد نرخ‌های جایگزینی می‌بایست مدنظر قرار گیرند.

در نهایت، نحوه تأثیرگذاری سیستم جدید بازنشستگی بر پایداری، تشویق عرضه نیروی کار و توزیع درآمد مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

پیشینه اصلاحات بازنشستگی

سیستم بازنشستگی نروژ، همانند بیشتر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)^۱، در دهه‌های پیش‌رو، به دلیل انتظار پیری جمعیت، با چالش‌های قابل توجهی روبرو خواهد شد. هنگامی که در سال ۱۹۶۷ طرح عمومی بازنشستگی سالمندان برقرار گردید، به‌ازای هر مستمری‌بگیر سالمند و از کارافتاده حدود چهار نفر به عنوان نیروی کارگر مشغول به کار بودند. در سال ۲۰۰۸، این نسبت به ۲٫۸ نفر تقلیل یافت و بر اساس پیش‌بینی‌های مرکز آمار نروژ انتظار می‌رفت که رقم مذکور، بدون انجام اصلاحات، به ۱٫۸ نفر در سال ۲۰۵۰ کاهش یابد.

بر همین اساس، انتظار می‌رود که تا سال ۲۰۵۰ جمعیت افراد بالای ۶۷ سال بیش از دو برابر گردد، لذا افزایش سهم افراد مسن منجر به افزایش شدید هزینه‌های بازنشستگی خواهد شد. مضافاً اینکه، انتظار می‌رود متوسط مستمری‌های بازنشستگی نسبت به متوسط دستمزدها در سال‌های پیش‌رو از افزایش بیشتری برخوردار شوند. افزایش مشارکت زنان در بازار کار را می‌توان یکی از مهمترین دلایل آن برشمرد، که متوسط مستمری‌های مستمری‌بگیران جدید را نسبت به کل مستمری‌بگیران سالمند بالاتر خواهد برد.

برآورد می‌شود که در صورت پابرجاماندن سیستم قبلی، مخارج «طرح بیمه ملی»^۲ در زمینه مستمری‌های سالمندی و از کارافتادگی، به‌صورت سهمی از تولید ناخالص داخلی (GDP) سرزمین اصلی نروژ - به استثنای صنعت نفت و خدمات وابسته - از ۹ درصد در سال ۲۰۱۱ به ۱۸ درصد در سال ۲۰۵۰ افزایش می‌یافت. برآوردها نشان می‌داد که مخارج مستمری‌های

1. Organization for Economic Co-operation and Development

2. National Insurance Scheme

سالمندی به تنهایی طی مدت مذکور از ۶ درصد به حدود ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی سرزمین اصلی می‌رسید.

بدیهی است که وجود یک جمعیت در حال سالمندی، شرایط مالی دولت در سایر زمینه‌ها از قبیل ارائه خدمات بهداشتی و درمانی برای سالمندان را با چالش‌های جدی مواجه خواهد کرد. به‌ویژه، افزایش تعداد افراد ۸۰ ساله و بالاتر در جامعه هزینه‌های بهداشتی و رفاهی بسیار قابل توجهی را نیز در پی خواهد داشت، حتی اگر بهبود تدریجی در وضعیت سلامت این گروه سنی چنین افزایشی را تا حدودی تعدیل کند. بر این اساس، اصلاح سیستم بازنشستگی و پیگیری اقداماتی که سبب ایجاد انگیزه تداوم اشتغال برای کارگران مسن می‌شوند، می‌تواند مشارکت قابل توجهی در تأمین مالی مستمری‌ها و ایجاد منابع موردنیاز برای ارائه خدمات مراقبت‌های بهداشتی و اجتماعی مطلوب در منزل، برای سالمندان در آینده داشته باشند.

سیستم بازنشستگی قبلی از برخی وجوه ناعادلانه و غیرمنصفانه برخوردار بود که در آن افرادی با داشتن درآمد مشابه در طول دوره خدمت‌شان، ممکن بود مستمری‌های بسیار متفاوتی دریافت کنند و از سوی دیگر افرادی نیز بودند که با سطوح درآمدی به‌شدت متفاوت در طول دوره اشتغال، از دریافتی‌های بازنشستگی یکسان به‌رمند می‌شدند. چنین وضعیتی به دلیل ارتباط ضعیف بین درآمد حاصل از سنوات خدمتی با مستمری بازنشستگی به‌وجود می‌آمد. به عنوان مثال، قاعده حداکثر ۴۰ سال ثبت درآمد برای بهره‌مندی از مستمری کامل بازنشستگی، بیانگر این بود که افراد در صورت اشتغال بیش از ۴۰ سال، شاهد هیچ افزایشی در مقرری بازنشستگی سالانه خود نخواهند بود. علاوه بر این، در سیستم پیشین، افرادی که چند سال کار کرده بودند، همانند کسانی که از هیچ درآمد کاری برخوردار نبودند، می‌توانستند با دریافت حداقل مستمری بازنشسته شوند؛ زیرا حداقل مستمری که برای درآمدهای پایین و ناچیز صددرصد مقرر شده که معادل همان مقرری بازنشستگی درآمد مشاغل معین و مشخص تعیین شده بود.

فرصت بازنشسته‌شدن قبل از سن بازنشستگی (۶۷ سالگی) به‌شکل نابرابری توزیع شده بود. گروه‌های بسیاری از طریق چانه‌زنی‌های جمعی تحت پوشش طرح‌های بازنشستگی پیش‌از‌موعد قرار گرفته بودند (بازنشستگی‌های قراردادی، یا AFP)^۱ که امکان درخواست بازنشستگی از سن ۶۲ تا ۶۶ سالگی را فراهم می‌ساخت، اما در مقابل گروه‌های دیگری نیز بودند که از هیچ امکانی برای بازنشستگی زود هنگام مگر در موارد از کارافتادگی برخوردار نبودند. بنابراین، افراد تحت پوشش طرح AFP بعد از سن ۶۲ سالگی انگیزه به‌نسبت کمی برای ادامه کار داشتند، چراکه میزان

مستمری بازنشستگی سالیانه در این سیستم بستگی به سن بازنشسته شدن بین سنین ۶۲ تا ۶۶ سال داشت نه برآوردهای آکچوئریال. به علاوه، سیستم قبلی فاقد هرگونه تعدیلات آکچوئریال برای افرادی بود که بازنشستگی خود را تا بعد از سن ۶۷ سالگی به تأخیر می انداختند.

طراحی سیستم جدید

این بخش با نگاهی اجمالی به بازنشستگی عمومی سالمندان در سیستم جدید آغاز می شود و در ادامه به بررسی بازنشستگی های از کارافتادگی، بازنشستگی های تکمیلی، طرح های چانه زنی جمعی AFP و تأثیر مالیات بر بازنشسته ها می پردازد.

بازنشستگی عمومی سالمندان

طرح ریزی درآمد جدید بازنشستگی: در سیستم جدید، حقوق بازنشستگی از محل درآمد حاصل از کار و یا سایر انواع حقوق تخصیص داده شده به دوره ها و شرایط خاص کاری بین سنین ۱۳ تا ۷۵ سال، تأمین می شود. به طوری که، حقوق بازنشستگی فردی حاصل از درآمد کاری، هر ساله به میزان ۱۸,۱ درصد تا سقف ۷,۱ برابر مبلغ پایه افزایش خواهد یافت^۱ و مبلغ نهایی بدست آمده در حساب های مجازی فردی به ثبت می رسد. مخارج بازنشستگی سالمندی همچنان به شیوه PAYG تأمین مالی خواهد شد. در حال حاضر، به دلیل پایین بودن تعداد مستمری بگیران در مقایسه با حجم نیروی کار، نرخ حق بیمه برآورد شده فعلی برای تأمین مالی سیستم PAYG بسیار کمتر از ۱۸,۱ درصد است که به احتمال فراوان تا قبل از سال ۲۰۴۰ با تعداد اضافه شده به بازنشستگان همخوانی نخواهد داشت. به علاوه، مستمری های بازنشستگی هر ساله بر اساس نرخ رشد دستمزدها تعدیل می شوند.

در حین بازنشستگی، مستمری سالیانه از طریق تقسیم حقوق بازنشستگی تجمیع شده بر یک ضریب سالیانه، که در اصل منعکس کننده باقی مانده امید به زندگی فرد است، محاسبه می شود. بر این اساس، مادام که بازنشستگی فرد به تعویق می افتد، به دلیل بالاتر رفتن حقوق بازنشستگی و کاهش ضریب تقسیم سالیانه، میزان مستمری سالانه وی نیز به همان نسبت افزایش خواهد یافت. از آنجایی که سن بازنشستگی بواسطه افزایش امید به زندگی در حال بالا رفتن است، متولدین جدید برای دستیابی به نرخ جایگزینی مشابه گروه های سنی قبل از خود، می بایست قدری بیشتر در بازار کار باقی بمانند.

1. Footnote 1, page 131.

در فرایند اصلاحات، این موضوع همواره مطرح بود که چه سطحی از مستمری بازنشستگی می‌بایست با درآمد ناشی از کار در طول عمر فرد متناسب باشد، و یا اینکه آیا عناصر بازتوزیعی قوی هم برای آن باید در نظر گرفت. در طرح اصلی پیشنهادی کمیسیون بازنشستگی در سال ۲۰۰۴، سقف حداکثر دریافتی که می‌توانست مشمول حقوق بازنشستگی شود نسبتاً بالاتر و حقوق بازنشستگی سالیانه برای دریافتی‌های زیر سقف تعیین شده به نسبت پایین‌تر از مدلی بود که توسط پارلمان در سال ۲۰۰۹ به تصویب رسید. طرح اولیه به دلیل آثار توزیعی معکوسی که موجب بدتر شدن اوضاع صاحبان درآمدهای متوسط و پایین نسبت به سیستم قبلی می‌شد به تصویب نرسید.

طرح جدید مقرری بازنشستگی نروژ و مدل حق بیمه معین صوری (NDC)^۱ آن.

بنا به گفته بورش - شوپان (۲۰۰۶)، برای اینکه یک سیستم بازنشستگی به عنوان یک سیستم حق بیمه معین غیرتأمینی (صوری) (NDC) طبقه‌بندی شود، چهار معیار مشخص می‌بایست محقق شوند:

- ۱- وجود یک مکانیسم محاسباتی که کلیه درآمدهای طول عمر فرد را به حساب آورده باشد.
- ۲- مکانیسمی که توازنی نهایی بین ویژگی‌های جمعیتی و محیط کلان اقتصادی برقرار کند.
- ۳- قاعده آکچوئری که این توازن را به مستمری سالانه تبدیل کند.
- ۴- تضمین تعهدات مزایای آتی بازنشستگی توسط یک نهاد وابسته به دولت و نه سرمایه واقعی فرد.

در طرح کلی جدید بازنشستگی نروژ، تنها بخشی از معیار اول مدنظر قرار گرفته است. حقوق بازنشستگی ۱۸٫۱ درصدی از درآمد به‌دست‌آمده، صرفاً تا سقف مشخصی از درآمد سالانه، به تمامی سال‌های ۱۳ تا ۷۵ سال تعلق می‌گیرد. این بدان معنا است که رابطه بین مستمری‌ها و درآمدهای طول عمر، با افزایش درآمد بیش از سقف تعیین شده، ضعیف و ضعیف‌تر می‌شود که همین مسئله از جانب سیاستمداران نروژی به منزله یک معیار توزیعی مدنظر اصلاحات قرار گرفت.

از طرفی دیگر به معیار دوم چندان توجهی نمی‌شود. در عوض، سیستم جدید درآمد بازنشستگی کماکان بخشی از امور مالی دولتی همگانی خواهد بود و بنابراین حساب‌های بازنشستگی فردی صرفاً برای محاسبه مقرری بازنشستگی به کار برده می‌شوند. عدم تحقق ضابطه دوم نشان‌دهنده این است که دولت ریسک ناشی از تحولات نامطلوب جمعیتی در بازار کار - ریسک کاهش

1. Nonfinancial (notional) Defined Contribution System

جمعیت درس‌ن کار و ریسک امکان کمتر از حد برآورده شدن سیستماتیک امید به زندگی - را تحمل خواهد کرد. علاوه بر این، ریسک اقتصاد کلانی مشارکت نامطلوب نیروی کار در بازار کار نیز وجود دارد. اگر چنین اتفاقاتی و یا عکس آنها رخ بدهد، تصمیم‌گیری در مورد چگونگی تعدیل مخارج دولت و مالیات‌ها برای توازن بخشی به منابع مالی عمومی در بلندمدت به عهده سیاستمداران خواهد بود.

در این بین اما اصول سوم و چهارم به طور کامل انجام می‌شوند. اصل سوم دلالت بر این دارد که کارگران با ریسک افزایش امید به زندگی مواجه خواهند شد. همچنین گروه‌های سنی جوان‌تر زمان بازنشستگی خود را برای دریافت مزایای سالیانه بالاتر، به تعویق خواهند انداخت. **حقوق بازنشستگی برای دوره‌ها و شرایط خاص.** اشخاصی که اسامی آنها به عنوان بیکار ثبت شده، کسانی که به خدمت سربازی درآمده‌اند و آنهایی که بچه زیر شش سال دارند و یا کسانی که از سالمندان نگهداری می‌کنند، به عنوان دریافت‌کنندگان حقوق بازنشستگی مبتنی بر شرایط خاص به رسمیت شناخته می‌شوند.

علاوه بر این، جبران مزایای بیمه اجتماعی ملی برای زمان‌های دور از فضای کاری به دلایلی چون بیماری و آسیب‌دیدگی، زایمان، مراقبت از فرزندان و یا زمان صرف‌شده برای ارزیابی بازار کار، همانند زمانی که فرد حین انجام کار دریافت می‌کند محاسبه می‌شود. بنابراین، حقوق بازنشستگی بر مبنای کلیه مزایای دریافتی برای دریافت‌کنندگان در نظر گرفته می‌شود. در سیستم جدید، حقوق بازنشستگی افرادی که مزایای بیکاری دریافت می‌کنند، مبتنی بر درآمدی خواهد بود که قبل از بیکاری دریافت می‌کردند که در مقایسه با قواعد گذشته گامی به پیش محسوب می‌شود.

مراقبت والدین از فرزندان زیر شش سال می‌تواند رقمی معادل حقوق پایه ۴,۵ و یا حدود ۷۵ درصد دستمزد متوسط یک شغل تمام‌وقت را به درآمد فرد بیفزاید. چنین شرایطی به منزله بستری برای پرداخت درآمدهای بازنشستگی بالاتر به افرادی که از درآمدهای پایینی برخوردارند و یا فرزند زیر شش سال دارند، می‌باشد. با این وجود، والدین دارای فرزند زیر شش سالی که مستمری آنها بیش از ۷۵ درصد دستمزد متوسط است، دیگر مشمول دریافت هیچ‌گونه حقوق اضافی بازنشستگی برای مراقبت‌های پرداخت‌نشده نخواهند شد. در این بین مادر و یا پدر کودک، اما نه هر دوی آنها، ممکن است از اعتبارات مراقبت از فرزند در سالی معین بهره‌مند گردند.

سربازان وظیفه با سابقه خدمت بیش از شش ماه، مقرری بازنشستگی معادل حقوق پایه ۲,۵ در هر سال، یا چیزی حدود ۴۰ درصد دستمزد متوسط یک شغل تمام‌وقت، دریافت می‌کنند

که در سیستم پیشین تحت پوشش چنین اعتباراتی در زمینه مقرری بازنشستگی نبودند. **مستمری بازنشستگی تضمین شده.** این مستمری یک چتر ایمنی پایه در سیستم جدید به شمار می‌رود که به معنا اطمینان بخشی از دریافت حداقل مستمری قابل قبول توسط افرادی که از دریافتی‌های برخوردار نیستند و یا رقم آن بسیار اندک است، می‌باشد. مستمری تضمین شده جدید بازنشستگی در همان سطح حداقل مستمری قبلی است که با توجه به وضعیت تأهل فرد متمایز می‌شود. در سال ۲۰۱۰ مستمری حداقل برای هر مستمری‌بگیر مجرد بر اساس حقوق پایه ۲,۰۰ و متأهل بر مبنای حقوق پایه ۱,۸۵ بود. بر این اساس، حداقل مستمری در سال مذکور برای مستمری‌بگیران مجرد معادل چیزی حدود ۳۳ درصد متوسط دستمزد مشاغل تمام وقت بود. مستمری حداقل از معاف از مالیات است و به همین علت می‌تواند در برخی مواقع از متوسط دستمزد مشاغل تمام وقت پس از کسر مالیات بیشتر باشد.

برخورداری از دوره ۴۰ ساله شهروندی برای دریافت مستمری تضمین شده کامل، ضروری است. این مستمری، معادل آزمون درآمد ۸۰ درصد درآمد مستمری فرد خواهد بود. به عبارت دیگر، افرادی که از درآمد مستمری پایینی برخوردارند و مستمری تضمین شده دریافت می‌کنند، با دریافت ۲۰ درصد از درآمد مستمری خود به همراه مستمری تضمین شده، در مجموع رقمی بیش از میزان مستمری حداقل دریافت خواهند کرد.

دریافت مستمری تضمین شده صرف، تنها از سن ۶۷ سالگی به بعد امکان پذیر است. افرادی که هم مستمری مرتبط با درآمد و هم میزانی مشخص از مستمری تضمین شده دریافت می‌کنند، می‌توانند در آغاز ۶۲ سالگی درخواست بازنشستگی کنند که در این صورت هر دو عنصر مستمری بر مبنای محاسبات آکچوئری مرتبط با سن بازنشستگی برآورد خواهند شد. در عین حال، افرادی که قبل از سن ۶۷ سالگی به طور کامل و یا پیش از موعد بازنشسته می‌شوند، سطح مستمری‌شان در سن ۶۷ سالگی می‌بایست بیش از سطح مستمری تضمین شده باشد. ایده اصلی چنین ضرورتی این است که تمامی افراد پس از ۶۷ سالگی می‌بایست در کمترین حالت از مستمری‌ای معادل مستمری حداقل برخوردار گردد. یکی از نتایج چنین سیاسی این است که حقوق بازنشستگی بخشی از جمعیت کشور، بخصوص در بین زنان، به اندازه‌ای نخواهد بود که قادر به بازنشستگی در سن ۶۲ سالگی باشند. لذا جهت افزایش فرصت بازنشستگی پیش از موعد، طرح بازنشستگی تکمیلی جدید AFP در بخش خصوصی نیز در محاسبه پیش نیازهای بازنشستگی مشمول حقوق بازنشستگی می‌گردد. مباحثات در زمینه ورود سایر انواع مستمری‌هایی که به صورت سالیانه خارج از این حوزه پرداخت می‌شوند، در جریان

است. مستمری بازنشستگی را می‌توان تا بعد از سن ۶۷ سالگی با انجام تعدیلات آکچوئری به تعویق انداخت.

بازنشستگی انعطاف‌پذیر و تعدیل امید به زندگی. تا سال ۲۰۱۰، سن بازنشستگی در طرح عمومی بازنشستگی سالمندان در سن ۶۷ سالگی ثابت شده بود. بسیاری از مردم در همان سن بازنشسته می‌شدند، اگرچه امکان به تأخیر انداختن آن تا ۷۰ سالگی نیز وجود داشت. از ابتدای سال ۲۰۱۱، انعطاف‌پذیری سن بازنشستگی برای گروه‌های سنی بین ۶۲ تا ۷۵ سال در طرح عمومی بازنشستگی سالمندان و بر مبنای محاسبات آکچوئریال، مطرح گردید. حد بالای سن بازنشستگی در ۷۵ سالگی تعیین شد تا از اختلافات بسیار زیاد در مستمری‌های سالیانه ممانعت گردد.

در سال ۲۰۱۱، معیار تعدیل امید به زندگی نیز برای برآورد مستمری مستمری‌بگیران جدید اعمال گردید. ضرایب سالیانه‌ای بر اساس امید به زندگی باقی‌مانده هر گروه سنی برآورد شد. این ضرایب تنها در ۶۱ سالگی گروه‌های سنی برآورد شده و پس از آن تعدیل نمی‌شود. برای هر گروه سنی یک ضریب سالیانه مجزا از سن ۶۲ تا ۷۵ سالگی تعیین می‌شود. برای کاهش اثرات بر گروه‌های سنی که زودتر به سن بازنشستگی می‌رسند، قاعده‌ای برای حصول اطمینان از اینکه تعدیلات امید به زندگی در سن ۶۷ سالگی از ۰٫۵ درصد در سال برای اولین گروه سنی بازنشسته پس از سال ۲۰۱۱ فراتر نمی‌رود، معین شد.

بر اساس قانون جدید، بازنشستگی کامل و یا پیش‌از‌موعده سالمندان از سن ۶۲ سالگی با صرف‌نظر کردن از ۲۰، ۴۰، ۵۰، ۶۰ و یا ۸۰ درصد از حق بازنشستگی کامل، امکان‌پذیر شد. اشتغال به کار همزمان با دریافت مستمری را می‌توان آزادانه و بدون انجام آزمون درآمد با هم ترکیب کرد؛ تداوم اشتغال پس از شروع دریافت مستمری، فرد را از حقوق بازنشستگی مضاعف برخوردار می‌سازد. **شاخص‌بندی پرداخت حقوق بازنشستگی و مستمری‌ها.** حقوق بازنشستگی در مرحله تجمیع بر اساس رشد دستمزدها شاخص‌بندی می‌شوند، که در نتیجه آن، ارزش حقوق بازنشستگی قبلی نسبت به متوسط دستمزد جامعه حفظ می‌شود. پس از بازنشستگی، مستمری‌های پرداخت‌شده بر مبنای دستمزدها شاخص‌بندی خواهد شد، اما یک ضریب ثابت ۰٫۷۵ درصدی برای هر سال کسر خواهد شد. این ضریب همچنین در زمان محاسبه ضرایب سالیانه بازنشستگی انعطاف‌پذیر، در نظر گرفته می‌شود. این شیوه محاسبه ضریب سالیانه، شبیه روش به کار گرفته‌شده در طرح جدید بازنشستگی NDC سوئد می‌باشد.

سطح مستمری‌های حداقل و تضمین‌شده از طریق میزان رشد دستمزدها و نیز تغییرات سالانه ضریب سالیانه در ۶۷ سالگی تعدیل می‌شوند. پیش‌بینی‌های مرکز آمار نروژ نشان می‌دهند

که امید به زندگی در سن ۶۷ سالگی حدود ۰,۵ درصد در سال افزایش می‌یابد. بنابراین، بر اساس پیش‌بینی‌های مذکور مستمری‌های تضمینی که با رشد دستمزدها تعدیل شده‌اند، با وجود ضریبی حدود ۰,۵ درصد در سال، به دلیل تعدیل امید به زندگی، کاهش خواهند یافت. حداقل مستمری طی سال‌های ۱۰ - ۲۰۰۷ هم‌راستا با سطح متوسط دستمزدها، به عنوان معیاری برای دستیابی به توزیع برابرتر درآمد و تقلیل نسبی فقر در بین مستمری‌بگیران سالمند، افزایش یافت. با این وجود، این سیاست موجب تضعیف رابطه بین درآمد مشمول مستمری و پرداختی‌های بازنشستگی و افزایش تعداد مستمری‌بگیران سالمندی که حداقل مستمری را دریافت می‌کنند، گردید. در پیش‌بینی‌های بلندمدت مربوط به مخارج بازنشستگی، فرض رشد حقیقی دستمزدهای سالیانه ۱,۵ درصدی در نظر گرفته شده که می‌توان انتظار رشد واقعی سالانه ۱,۰ درصدی در مستمری‌های تضمین‌شده را داشت.

قواعد انتقال به سیستم جدید. تمامی متولدین ۱۹۵۳ و قبل از آن حقوق بازنشستگی خود را صرفاً مطابق قواعد گذشته دریافت خواهند کرد. بخشی از حقوق بازنشستگی متولدین بین سال‌های ۱۹۵۴ تا ۱۹۶۲ بر مبنای طرح قدیمی و بخشی دیگر بر اساس طرح جدید، همراه با افزایش تدریجی در سهم حقوق بازنشستگی از طرح جدید برای گروه‌های سنی جوان‌تر، پرداخت می‌گردد و در نهایت متولدین ۱۹۶۳ به بعد حقوق بازنشستگی خود را منحصراً مطابق قواعد جدید دریافت خواهند کرد.

بازنشستگی انعطاف‌پذیر که از ۶۲ سالگی آغاز می‌شود، به مستمری‌بگیران جدید سال ۲۰۱۱، شامل تمامی کسانی که حقوق بازنشستگی خود را بر اساس قواعد قبلی دریافت می‌کردند و همچنین افرادی که مشمول قواعد جدید می‌شوند، اعلام گردید. به علاوه، شاخص‌بندی جدید مستمری بازنشستگی سالمندان در مورد کلیه مستمری‌بگیران ۲۰۱۱ به بعد اعمال گردید.

مستمری از کارافتادگی و مستمری سالمندی برای مستمری‌بگیران از کارافتاده قبلی
مستمری‌های از کارافتادگی و سالمندی در سیستم قدیمی به هم پیوند خورده بودند و مستمری‌بگیران از کارافتادگی در حالت معمول، زمانی هم که به بازنشستگی در سن ۶۷ سالگی ارجاع داده می‌شدند، مستمری‌های خود را بدون تغییر حفظ می‌نمودند. همچنین، مستمری از کارافتادگی بر همان مبنای رشد دستمزد شاخص‌بندی می‌شد.

در نروژ نرخ‌های مستمری از کارافتادگی بالا است؛ در حدود ۱۱ درصد جمعیت سنی بین ۱۸ تا ۶۷ سال مشمول این نوع مستمری می‌شود. تقریباً ۴۰ درصد مستمری‌بگیران جدید در سن ۶۷ سالگی،

بازنشستگان از کارافتاده قبلی هستند و لذا تصمیم‌گیری در مورد نحوه رفتار با مستمری‌بگیران از کارافتادگی پیشین در طول دوره سالمندی تبعات اقتصادی قابل توجهی خواهد داشت.

دولت در سال ۲۰۱۱، به عنوان بخشی از اصلاحات بازنشستگی، پیشنهاد طرح جدید از کارافتادگی را به همراه شیوه تازه‌ای برای محاسبه مستمری سالمندی از کارافتادگان سابق ارائه کرد (نروژ، وزارت کار ۲۰۱۱) که از جانب مجلس پذیرفته شد و اعلام قواعد آن به سال ۲۰۱۵ موکول گردید. بر این اساس، مستمری از کارافتادگی بیشتر به عنوان مزایای کوتاه‌مدتی تعیین گردید، که به موجب آن افراد در صدی از دست‌مزدشان قبل از از کارافتادگی را دریافت می‌کنند. مستمری‌بگیران از کارافتاده جدید، از یک نرخ جایگزین ۶۶ درصدی بهره‌مند شده و مستمری از کارافتادگی همانند درآمد مشمول مالیات خواهد گردید که به معنا مالیاتی بیش از آن چه مستمری‌بگیران از کارافتاده فعلی مشمول آنها می‌باشند. تأثیر خالص این اصلاح افزایشی اندک در میانگین مستمری از کارافتادگی پس از کسر مالیات، در مقایسه با سیستم قدیمی، است.

مستمری‌بگیران از کارافتاده، همانند سیستم پیشین، در سن ۶۷ سالگی به سیستم مستمری سالمندی انتقال می‌یابند و مستمری آنها مشابه سایر مستمری‌بگیران سالمند شاخص‌بندی می‌شود. کسانی که از مزایای از کارافتادگی بهره‌مند می‌شوند امکان ادامه کار برای افزایش مستمری خود بعد از ۶۷ سالگی را ندارند. بنابراین، به این دسته از افراد مستمری مازادی جهت جبران نیمی از رشد ضریب امید به زندگی بعد از سال ۲۰۱۰ پرداخت می‌شود. هدف نهایی چنین قاعده‌ای اطمینان مستمری‌بگیران از کارافتادگی از افزایش یکسان مستمری آنها در مقایسه با مستمری غیر از کارافتادگان بود. در سال ۲۰۱۸، ضریب تعدیل امید به زندگی مستمری سالمندی مستمری‌بگیران از کارافتاده قبلی می‌بایست با توجه به نحوه جبران تعدیل امید به زندگی غیر از کارافتادها از طریق دوره اشتغال طولانی‌تر، سنجیده شود.

محاسبات اقتصادی مربوط به اصلاحات، قبل از اعمال قوانین جدید در زمینه مستمری از کارافتادگی انجام شد و مستمری سالمندی مستمری‌بگیران پیشین از کارافتادگی تعیین گردید. در این محاسبات، فرض شده بود که وقتی در سن ۶۷ سالگی مستمری‌بگیران از کارافتاده تبدیل به مستمری‌بگیران سالمند شوند، مستمری آنها همانند افراد غیر از کارافتاده‌ای که در همان سن بازنشسته می‌شوند، مشمول تعدیلات امید به زندگی خواهد شد. جبران بخشی از مستمری مستمری‌بگیران از کارافتادگی با تعدیلات امید به زندگی، ممکن است هزینه‌های سیستم جدید را در مقایسه با محاسبات انجام‌شده در «عرضه نیروی کار، پایداری و اثرات توزیعی» - که در ادامه به آن پرداخته می‌شود - تا حدودی افزایش دهد.

مستمری‌های تکمیلی

در نروژ، کارگران علاوه بر مستمری‌های سالمندی عمومی (دولتی)، مستمری تکمیلی نیز از کارفرمایان خود دریافت می‌کنند. تا قبل از سال ۲۰۰۶، هر شرکتی از امکان انتخاب پرداخت و یا عدم پرداخت مستمری تکمیلی به کارگران برخوردار بود. در سال ۲۰۰۶، پرداخت این نوع مستمری‌ها، جهت حصول اطمینان از دستیابی تمامی کارگران به درآمد مستمری‌ای مازاد بر سیستم مستمری دولتی و نیز تسهیل فرایند توزیع برابرتر مستمری تکمیلی، اجباری شد. کارکنان بخش دولتی برای مدت‌ها از مستمری‌های شغلی^۱ برخوردار بودند.

طرح‌های مستمری تکمیلی دربرگیرنده طیفی وسیع باتوجه به سطح مزایا، طول مدت مزایا، شاخص‌بندی و اینکه این طرح‌ها مزایا معین‌اند یا حق بیمه معین، می‌باشد؛ اما درعین حال مقتضیات و الزاماتی برای دریافت مالیات ترجیحی لازم است. از سال ۲۰۰۶ به بعد، حداقل الزامات طرح‌های مستمری تکمیلی اعلام شد - بخش عمده‌ای از آن مربوط به این بود که حق بیمه‌ها در یک طرح حق بیمه معین می‌بایست حداقل دو درصد از دستمزدهای پایه بین ۱ تا ۱۲ را دربرگیرد و اینکه طول دوره پرداخت بابت مستمری باید حداقل ۱۰ سال باشد. در مورد طرح‌های مزایای معین، مزایای بازنشستگی می‌بایست حداقل از سطح برابری برخوردار باشند. تا قبل از انجام اصلاحات، امکان دریافت مستمری تکمیلی، به جز برخی استثنائات، تا قبل از سن ۶۷ سالگی وجود نداشت. اما به عنوان بخشی مهم از اصلاحات، از سال ۲۰۱۱ حداقل سن بازنشستگی برای بهره‌مندی از مستمری تکمیلی خصوصی ۶۲ سال تعیین شد.

توافق جمعی بر نظام بازنشستگی پیش از موعد (AFP)

سن بازنشستگی در طرح عمومی بازنشستگی سالمندان بین سال‌های ۱۹۷۳ تا ۲۰۱۰، ۶۷ سال بود، اما طرح توافق جمعی بازنشستگی پیش از موعد (AFP)، امکان بازنشسته شدن ۷۰ تا ۸۰ درصد مزدبگیران در سنین ۶۲ تا ۶۶ سالگی را میسر ساخت. این طرح حاصل همکاری سه‌جانبه بین تشکیلات کارفرمایی و کارگری و دولت است که بخشی از آن توسط دولت تأمین مالی می‌گردد. طرح مذکور اولین بار در سال ۱۹۸۹ شکل گرفت و پس از آن به تدریج توسعه یافت. در حال حاضر تمامی کارگران بخش عمومی و حدود ۶۰ درصد از کارگران بخش خصوصی تحت پوشش توافق AFP قرار دارند. سطح مزایای سالانه مستقل از سن بازنشستگی و تا حدودی مشابه میزان آن در طرح عمومی بازنشستگی سالمندان بود.

طرح‌های AFP در بخش خصوصی برای تازه واردینی که از سال ۲۰۱۱ شروع به دریافت مستمری کرده بودند، مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت. طرح جدید AFP به صورت مبلغی اضافه (به طور معمول، اندکی بیش از ۲۰ درصد) در مستمری عمومی سالمندی و در ازای عمر باقی مانده بازنشستگان پرداخت می شود. این مبلغ با توجه به باقی مانده امید به زندگی فرد در زمان بازنشستگی همانند طرح عمومی بازنشستگی تنظیم می شود. مضافاً اینکه می توان آنرا با درآمد شغلی بدون آزمون کل دریافتی ها تلفیق نمود.

در بخش دولتی، هیچ توافقی در زمینه انجام اصلاحاتی مشابه شکل نگرفت و AFP همچنان به عنوان مستمری که در سنین ۶۲ و ۶۶ سال پرداخت می گردد، باقی ماند. اما این طرح را نمی توان با طرح عمومی بازنشستگی سالمندی تلفیق کرد. اگر فردی در حالی که مستمری AFP دولتی دریافت می کند به کارش ادامه دهد، مستمری وی به طور متناسب کاهش خواهد یافت. به همین علت، انگیزه کارکنان بخش دولتی برای ادامه اشتغال بعد از ۶۲ سالگی ضعیف تر از سایر کارکنان است. کارگران بخش دولتی، حداقل در بعضی موارد، در ۶۲ سالگی ممکن است مستمری بیشتری نسبت به هم تایان خود در بخش خصوصی دریافت کنند. مستمری های بخش دولتی از سن ۶۷ سالگی با شاخص امید به زندگی تعدیل شده و از سال ۲۰۱۱ به همان شیوه طرح عمومی بازنشستگی شاخص بندی می شوند.

مالیات

ساختار نظام مالیاتی نروژ پلکانی است و نرخ نهایی مالیات همراه با درآمدهای بالاتر از ۱۶۰ درصد دستمزد متوسط افزایش می یابد. از آنجایی که به طور معمول نرخ های جایگزینی مستمری های بازنشستگی کمتر از ۱۰۰ درصد است، در چنین شرایطی ساختار پلکانی مالیات سستانی بیانگر این است که نرخ های جایگزینی بعد از اعمال مالیات نسبت به قبل از آن بالاتر خواهد بود. به علاوه، اشکال خاصی از معافیت های مالیاتی وجود دارند که صرفاً مشمول مستمری بگیران می شوند. مقررات جدید مالیاتی مستمری بگیران، که در سال ۲۰۱۱ به اجرا درآمد، نرخ های نهایی مالیات کارگرانی را که اشتغال و دریافت مستمری پس از سن ۶۲ سالگی را با هم تلفیق می کنند، کاهش داد. در عین حال، اخذ مالیات مناسب از مستمری ها در مقایسه با درآمد حاصل از اشتغال و نیز اصول بازتوزیعی قوی در مالیات سستانی به قوت خود باقی مانده و در برخی موارد حتی تقویت نیز شده اند.

در حال حاضر، نرخ حق بیمه تأمین اجتماعی از درآمد حاصل از دستمزد ۷٫۸ درصد و از درآمد

حاصل از مستمری (مستمری از کارافتادگی، مستمری سالمندی و مستمری‌های تکمیلی) ۴,۷ درصد می‌باشد. از طرف دیگر، نرخ‌های حق بیمه پرداختی توسط کارفرمایان بین صفر تا ۱۴,۱ درصد است. این نرخ‌ها در اصل به منظور تأمین مالی کلیه مزایای تأمین اجتماعی، شامل مستمری سالمندی، بودند. با این وجود، در شرایط کنونی مبالغ حاصل از نرخ‌های مذکور بسیار کمتر از میزانی هستند که قادر به تأمین منابع مالی سیستم تأمین اجتماعی باشند. کلیه مزایای تأمین اجتماعی در نروژ، از جمله مستمری سالمندی، در عمل به وسیله روش PAYG، به عنوان بخش یکپارچه‌ای از منابع مالی عمومی، تأمین مالی می‌شوند. با وجود اینکه این مالیات‌ها نرخ‌های حق بیمه نامیده می‌شوند، اما در حقیقت، هیچ نرخ حق بیمه مشخصی برای تأمین اجتماعی در سیستم مالیاتی نروژ وجود ندارد.

سطح مستمری‌های بازنشستگی و نرخ‌های جایگزینی در آینده

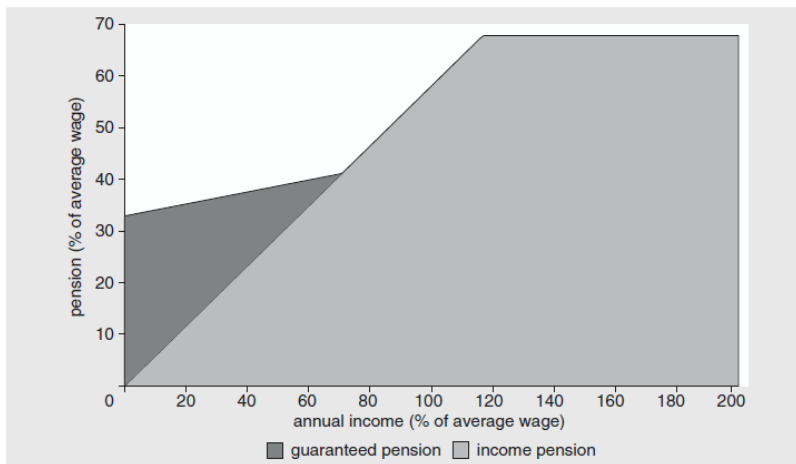
در ادامه به شیوه محاسبه مستمری‌های بازنشستگی در موارد معمول جهت انعکاس مهم‌ترین تأثیرات اصلاح سیستم بازنشستگی بر افراد، پرداخته می‌شود. بخش مهمی از این محاسبات برای یک فرد مجرد متعلق به گروه سنی ۱۹۴۹ - به عنوان اولین گروهی که به‌طور کامل از قواعد جدید سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر در ۶۲ سالگی متأثر می‌شوند - و یک فرد مجرد از گروه سنی ۱۹۸۰، انجام گرفته تا تأثیر مدل جدید بر تجمیع حقوق مستمری و نیز اثر احتمالی شاخص تعدیل امید به زندگی در بلندمدت را به تصویر بکشد. در محاسبه شاخص تعدیل امید به زندگی، فرض بر این بوده که امید به زندگی هم‌راستا با سطح جایگزینی «متوسط» در پیش‌بینی‌های جمعیتی مرکز آمار نروژ، تغییر خواهد یافت. سطح جایگزینی تنها یکی از موارد طیف متنوعی از پیش‌بینی‌ها درباره میزان مرگ و میر آینده و در عین حال محتمل‌ترین برآوردها می‌باشد. برای سهولت، مبنای محاسبات در تمامی حالات فردی است که در سن ۲۴ سالگی شروع به کار کرده و در طول دوره کاری خود از سطح دستمزد ثابتی نسبت به سطح دستمزد میانگین جامعه برخوردار بوده است. سطح میانگین دستمزد معادل یک شغل دائم در نروژ AW تعیین می‌شود؛ AW100 به معنا در آمد ثابت سالیانه‌ای معادل ۱۰۰ درصد متوسط دستمزد.

برای مواردی که نرخ‌های جایگزینی پس از کسر مالیات محاسبه شده، فرض شده که ساختار مالیاتی مشابه سال ۲۰۱۱ است اما کلیه ارزش‌های آستانه‌ای هم‌راستا با رشد میانگین دستمزدها تعدیل خواهد شد. لذا انتظار بر این است که کل مخارج بازنشستگی در مقایسه با دستمزدهای کل طی دهه‌های آتی با سرعت بیشتری افزایش یابد. در چنین شرایطی، سؤال مهمی مطرح

می‌شود و آن اینکه آیا حفظ نرخ‌های مالیات در سطح فعلی در بلندمدت امکان‌پذیر است یا نه؟ مخارج بازنشستگی حتی بدون پیشبرد بیشتر اصلاحات نیز افزایش خواهند یافت و به تبع آن ضرورت افزایش مالیات‌ها نیز بسیار بیشتر خواهد شد. وقتی نرخ‌های جایگزینی پس از مالیات قبل و بعد از اصلاحات بازنشستگی مقایسه می‌شوند، فرض بر وجود ساختار مالیاتی یکسان در هر دو وضعیت است.

نمودار ۵-۱ رابطه بین میانگین درآمد سالانه و میانگین مستمری بعد از اصلاحات کسانی که تحت پوشش طرح جدید حقوق بازنشستگی قرار گرفته‌اند را نشان می‌دهد. هر دوی این معیارها بر حسب AW برآورد شده‌اند. مستمری وابسته به درآمد در سطوح بالاتر از سقف مقرر با درآمد سالیانه حین اشتغال منطبق می‌گردد. به علاوه، افراد نابرخوردار یا کم‌برخوردار از حقوق بازنشستگی، مشمول دریافت مستمری تضمینی خواهند بود. حداقل مستمری صرفاً به کسانی تعلق می‌گیرد که به هیچ حق بازنشستگی دسترسی ندارند؛ لذا حتی مستمری کسانی هم که از حقوق بازنشستگی بسیار پایین برخوردارند نیز افزوده خواهد شد. در این نمونه مستمری تضمینی تا سطوح دستمزدهای به نسبت بالا، حدود ۷۰ درصد میانگین دستمزد (AW)، اعمال می‌شود.

نمودار ۵-۱- مستمری عمومی کل قبل از کسر مالیات (مستمری‌های تضمین‌شده و وابسته به درآمد) به صورت درصدی از میانگین دستمزد



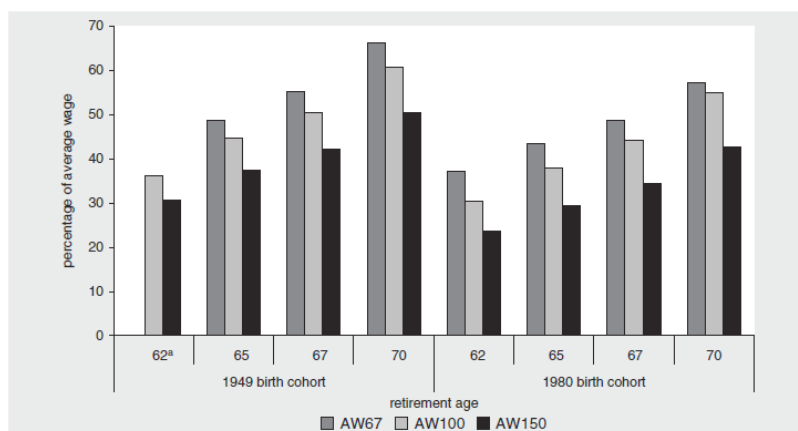
منبع: محاسبات نویسنده از اطلاعات ملی.

تذکر: در این محاسبات طول دوره کاری ۴۳ سال، امید به زندگی ۸۳ سال و سن بازنشستگی ۶۷ سال در نظر گرفته شده است.

آثار تعویق بازنشستگی

همان‌طور که نمودار ۵-۲ نشان می‌دهد، نرخ‌های جایگزین در طرح جدید، با به تعویق افتادن بازنشستگی به سرعت افزایش می‌باشد. در حالت AW100 برای گروه سنی ۱۹۴۹، نرخ جایگزینی حدود ۳۶ درصد برای بازنشستگی در سن ۶۲ سالگی و ۶۱ درصد در سن ۷۰ سالگی می‌باشد. چنانچه هر دو مستمری تضمینی و وابسته به درآمد با هم در نظر گرفته شوند، ملاحظه می‌شود که با افزایش میانگین دستمزدها، نرخ‌های جایگزینی کاهش می‌یابند. صرف‌نظر از گروه‌های سنی یا سن بازنشستگی و یا اینکه مردم تحت تأثیر مدل قدیم یا جدید تجمیع حقوق بازنشستگی باشند، اثرات آن یکسان خواهد بود که علت آن آثار توزیعی مستمری تضمینی و تعیین سقف درآمد سالانه مشمول مستمری می‌باشد. همچنین نرخ‌های جایگزینی برای گروه‌های سنی جوان‌تر، به دلیل بالا بودن امید به زندگی آنها و با فرض سن ثابت ۶۷ سالگی برای دریافت مزایای بازنشستگی، کاهش می‌یابد.

نمودار ۵-۲- مستمری عمومی کل قبل از کسر مالیات (مستمری‌های تضمین‌شده و وابسته به درآمد) به صورت درصدی از میانگین دستمزد



منبع: محاسبات نویسنده از اطلاعات ملی.

تذکر: محاسبات با فرض دوره کاری ۴۳ سال، سن بازنشستگی ۶۷ سال و امید به زندگی ۸۴ سال برای متولدین سال ۱۹۴۹ و ۸۷ سال برای متولدین ۱۹۸۰ انجام شده است. تأثیر شاخص تعدیل امید به زندگی را همچنین می‌توان با مقایسه نرخ جایگزینی قبل و بعد از اصلاحات، همانطور که در جدول ۵-۱ نشان داده شده، به تصویر کشید. این مقایسه برای سطوح مختلف درآمدی و نیز نرخ‌های جایگزینی در سن ۶۷ سالگی، که سن مستمری قبل از اصلاحات بود، انجام می‌گیرد. انتظار می‌رود که تعدیل امید به زندگی به تنهایی منجر به کاهش میزان مستمری‌ها - برای متولدین سال ۱۹۴۹ حدود ۳ درصد و برای متولدین سال ۱۹۸۰ حدود ۲۴ درصد در زمان تعیین مستمری آنها در سن ۶۷ سالگی - گردد. با این وجود، طرح جدید در زمینه حقوق بازنشستگی تا حدودی سخاوتمندتر از طرح قدیم برای کسی است که بیش از ۴۰ سال کار می‌کند. گروه متولدین سال ۱۹۴۹، مستمری‌ای را مطابق قواعد حقوقی پیشین دریافت خواهند کرد؛ درحالی که حقوق مستمری در نظام جدید تقریباً نیمی از آثار تعدیل امید به زندگی را برای گروه متولدین سال ۱۹۸۰ جبران می‌کند. باین حال، تمامی افراد قادر به جبران این اثرات از طریق به تأخیر انداختن بازنشستگی خود خواهند بود. کلیه افراد فاقد حقوق بازنشستگی و نیز دریافت‌کنندگان حقوق بسیار ناچیز که برای تجمیع حقوق بازنشستگی تحت پوشش طرح پیشین قرار دارند، صرفاً قادر به دریافت مستمری تضمینی از ۶۷ سالگی، می‌باشند که میزان آن مطابق امید به زندگی باقی‌مانده مورد انتظار در سن بازنشستگی تعدیل خواهد شد. لذا، دریافت‌کنندگان این نوع مستمری، همانند سایر مستمری‌گیران، می‌توانند با به تأخیر انداختن زمان بازنشستگی‌شان مستمری سالانه بالاتری دریافت کنند.

جدول ۵-۱- نرخ‌های جایگزینی بازنشستگی سالمندی کل (شامل مستمری تضمینی) قبل از کسر مالیات

به تفکیک گروه‌های سنی و سطوح درآمدی منتخب قبل و بعد از اصلاحات

(درصدی از میانگین دستمزد)

گروه متولدین سال ۱۹۸۰			گروه متولدین سال ۱۹۴۹			شرح
AW150	AW100	AW67	AW150	AW100	AW67	
۳۸,۸	۵۱,۲	۵۶,۲	۴۳,۵	۵۲,۰	۵۶,۸	قبل از اصلاحات
۳۴,۴	۴۴,۲	۴۸,۷	۴۲,۳	۵۰,۵	۵۵,۱	پس از اصلاحات
-۱۱,۳	-۱۳,۷	-۱۳,۵	-۲,۹	-۲,۹	-۲,۹	تغییر نسبی

منبع: محاسبات نویسنده از اطلاعات ملی.

تذکر: AW= میانگین دستمزد. سن بازنشستگی ۶۷ سال. AW100 نشان‌دهنده درآمدهای معادل ۱۰۰ درصد میانگین دستمزد است.

مستمری تضمینی دریافتی در سن ۶۷ سالگی برای گروه متولدین سال ۱۹۴۹ معادل ۳۲ درصد AW خواهد بود. در مقابل، برآوردها نشان می‌دهند که مستمری مذکور برای گروه متولدین سال ۱۹۸۰ به ۲۷ درصد تنزل پیدا کند، چراکه مستمری تضمینی تاحدودی کمتر از رشد میانگین دستمزدها شاخص‌بندی می‌شود. کسانی که مستمری تضمینی دریافت می‌کنند در اغلب موارد هیچ مالیات بر درآمدی پرداخت نخواهند کرد. به همین علت، تخمین‌زده می‌شود که مستمری تضمینی گروه متولدین سال‌های ۱۹۴۹ و ۱۹۸۰ بعد از کسر مالیات، به ترتیب حدود ۴۵ و ۳۷ درصد میانگین دستمزدها را تشکیل دهد.

تعدیلات مربوط به امید به زندگی، وقتی زمان بازنشستگی به تأخیر انداخته می‌شود، منجر به بالا رفتن سطح مستمری سالانه می‌گردد؛ همچنین اثری نیز از افزایش دریافتی‌های مستمری‌ها وجود خواهد داشت. جدول ۵-۱ تصویری از اندازه نسبی هریک از این دو اثر را برای کسانی که تحت پوشش حق مستمری در نظام جدید قرار گرفته‌اند، نشان می‌دهد. بین سنین ۶۲ تا ۶۷ سالگی، به ازای هر یک سالی که زمان بازنشستگی به تعویق می‌افتد ارزش واقعی مستمری سالانه حدود ۷،۵ درصد افزایش خواهد یافت. حدود دو سوم این افزایش به آثار آکچوئریال و یک سوم آن به اثر دریافتی‌های مستمری مربوط می‌گردد.

در سنین بالاتر به ازای هر سال تأخیر در زمان بازنشستگی آثار آکچوئریال، به این علت که ایجاد یک‌سال تأخیر در بازنشستگی امید به زندگی باقی‌مانده در سن بازنشستگی را بیش از زمانی که شخص در حال حاضر در سن بالا قرار دارد کاهش می‌دهد، حتی بیشتر نیز می‌شود. برپه سنین بالا رسیده است. وقتی زمان بازنشستگی از ۶۲ سالگی به ۷۵ سالگی به تأخیر می‌افتد، اثر آکچوئری موجب افزایش چهارپنجم در مستمری سالانه خواهد شد.

در صورتی که تغییر و تحول امید به زندگی در پیش‌بینی‌های مرکز آمار نیروی بزمینای نرخ تناوبی «متوسط» جمعیت در نظر گرفته شود، می‌توان نشان داد که در حالت کلی افراد باید دوره طولانی‌تری کار کرده و بازنشستگی خود را به ازای هر ده گروه سنی به مدت یک سال به تعویق بیاورند تا این اثر را جبران نمایند. انتظار می‌رود که گروه سنی متولد ۱۹۸۰ برای دریافت نرخ جایگزینی به همان میزانی که اگر بعد از انجام اصلاحات تغییری در شاخص امید به زندگی رخ نمی‌داد، مجبور خواهد بود تا سن بازنشستگی خود را ۴ سال به تعویق اندازد.

آثار کل: شامل مستمری‌های تکمیلی

همانطور که قبلاً اشاره شد، از سال ۲۰۰۶ به بعد تمامی کارکنان نیروی حق و حقوق مربوط به مستمری‌های خود را در مستمری‌های تکمیلی تجمیع کرده‌اند. علاوه بر آن، ۷۰ تا ۸۰ درصد آنها تا رسیدن به سن بازنشستگی تحت پوشش AFP می‌باشند. بنابراین در نظر گرفتن این دو نوع مستمری در محاسبه نرخ‌های جایگزین برای دستیابی به نرخ‌هایی واقعی‌تر و کامل‌تر برای تمامی گروه‌های جمعیتی، بسیار مفید خواهد بود که مبنای آن نیز شخصی است که در بخش خصوصی کار می‌کند و تحت پوشش طرح جدید مستمری AFP می‌باشد. فرض بر این است که شخص مذکور حق بیمه خود را از سال ۲۰۰۶ به یک طرح مستمری تکمیلی حق بیمه معین (DC) خصوصی در همان سطح حداقل ضروری پرداخت کرده باشد. در بلندمدت، زمانی که افراد حق بیمه‌های تمامی دوران کاری خود را به مستمری تکمیلی پرداخت کرده باشند، مستمری عمومی سالمندی حدود دو سوم کل مستمری پایه را در این حالت تشکیل خواهد داد و سهم AFP و مستمری تکمیلی هر کدام یک ششم خواهد بود. در این مورد نیز فرض بر این است که پرداخت‌ها از محل مستمری تکمیلی به مدت ۱۰ سال انجام می‌گیرد، در حالی که مستمری AFP در تمام طول عمر پرداخت می‌گردد. بنابراین حداقل در چنین مواردی، ارزش حال مستمری ATP در تمام عمر، بالاتر از مستمری تکمیلی اجباری خواهد بود.

جدول ۵-۲- تجزیه تأثیر به تأخیر انداختن سن بازنشستگی بر نرخ جایگزینی مستمری سالمندی برای متولدین سال ۱۹۶۳ در حالت AW_{100} ، به تفکیک سن بازنشستگی (درصدی از میانگین دستمزد)

۷۵	۷۰	۶۷	۶۲	
۳۳٫۷	۳۳٫۷	۳۳٫۷	۳۳٫۷	نرخ جایگزینی در زمان بازنشستگی در ۶۲ سالگی
۱۱٫۸	۷٫۳	۴٫۵	---	افزایش ناشی از مستمری‌های دریافتی بعد از ۶۲ سالگی
۴۹٫۵	۱۹٫۸	۹٫۸	---	افزایش ناشی از اثر تجمیع
۹۵٫۰	۶۰٫۸	۴۸٫۰	۳۳٫۷	نرخ جایگزینی کل

منبع: محاسبات نویسنده از اطلاعات ملی.

تذکر: = غیر قابل اعمال، AW = میانگین دستمزد، فرض امید به زندگی ۸۵ سال، AW_{100} نشانگر ۱۰۰ صد میانگین دستمزد.

نرخ‌های جایگزینی بدون اصلاح مستمری، همانطور که در جدول ۳ نشان داده می‌شود، برای تمامی گروه‌های سنی و سنین بازنشستگی نسبتاً یکسان است. این نرخ‌ها برای گروه‌های سنی جوان‌تر و نیز بالاترین سنین بازنشستگی، به دلیل اثر مستمری‌های تکمیلی، به نسبت بالاتر است. به دلیل اینکه فرض شده زمان آغاز پرداخت حق بیمه‌ها بابت مستمری تکمیلی از سال ۲۰۰۶ می‌باشد، لذا دوره پرداخت این حق بیمه‌ها توسط افراد جوان‌تر و کسانی که بازنشستگی خود را به تعویق انداخته‌اند، طولانی‌تر خواهد بود. در واقع، بسیاری از افراد در طرح مستمری تکمیلی، قبل از اجباری شدن آن در سال ۲۰۰۶، مشارکت کردند، که در چنین مواردی، این تفاوت بین گروه‌های مختلف سنی بسیار اندک و یا قابل چشم‌پوشی خواهد بود.

پس از انجام اصلاحات، نرخ‌های جایگزینی، در نتیجه تعدیل مستمری‌ها برپایه امید به زندگی باقی‌مانده، به شدت وابسته به سن بازنشستگی خواهد شد. درحالی‌که افزایش در نرخ‌های جایگزینی با تعویق سن بازنشستگی از ۶۲ به ۷۰ سالگی بدون انجام اصلاحات تنها ۲ تا ۳ درصد بود، پس از اصلاحات به ۲۶ تا ۲۸ درصد افزایش خواهد یافت. به عبارت دیگر، در نتیجه اصلاحات انجام‌شده انگیزه‌های اقتصادی تداوم اشتغال و تعویق زمان بازنشستگی چه برای کسانی که از حق طرح بازنشستگی زود هنگام (AFP) بخش خصوصی برخوردارند و چه آنهایی که از طرح مذکور بهره‌مند نیستند، به میزان چشمگیری بهبود خواهد یافت. افزایش امید به زندگی منجر به دریافت مستمری‌های سالمندی پایین‌تر در یک سن بازنشستگی مشخص خواهد شد، که البته از طریق افزایش مستمری‌های تکمیلی در نتیجه دوران طولانی‌تر پرداخت حق بیمه خنثی می‌شود.

همانطور که در جدول ۵-۴ نشان داده شده، در وضعیتی که هم مستمری‌های تکمیلی و هم AFP را شامل می‌شود، الگوی دریافت مستمری همچنان مشابه آن چیزی است که در نمودار شماره ۲-۴ تصویر شده است، که در آن نرخ‌های جایگزین با افزایش سطح دستمزدهای قبلی کاهش می‌یابد. چنین نتیجه‌ای عمدتاً حاصل اصول توزیعی طرح عمومی مستمری سالمندی می‌باشد. با این وجود، سقف‌بندی درآمد سالانه، جهت افزایش تدریجی حقوق بازنشستگی در مستمری‌های جدید درآمدی، بر حقوق بازنشستگی طرح بازنشستگی پیش‌از‌موعد (AFP) جدید در بخش خصوصی نیز اعمال می‌گردد.

جدول ۵-۳- نرخ‌های جایگزینی پس از کسر مالیات برای حالت ۱۰۰AW، شامل AFP و مستمری تکمیلی به تفکیک گروه سنی و سن بازنشستگی (درصدی از میانگین دستمزد)

شرح	گروه متولدین سال ۱۹۴۹				گروه متولدین سال ۱۹۸۰			
	۶۲	۶۵	۶۷	۷۰	۶۲	۶۵	۶۷	۷۰
قبل از اصلاحات	۶۳,۳	۶۳,۹	۶۴,۴	۶۵,۳	۶۸,۴	۶۹,۵	۷۰,۴	۷۱,۶
پس از اصلاحات	۵۶,۸	۶۵,۷	۷۲,۲	۸۳,۵	۵۷,۳	۶۵,۸	۷۲,۸	۸۴,۶

منبع: محاسبات نویسنده از اطلاعات ملی
تذکر: AW= میانگین دستمزد. با فرض امید به زندگی ۸۴ سال برای متولدین سال ۱۹۴۹ و ۸۷ سال برای متولدین سال ۱۹۸۰

جدول ۵-۴- نرخ جایگزین بعد از مالیات برای سطوح دستمزد منتخب، شامل AFP و مستمری تکمیلی به تفکیک گروه‌های سنی و سن بازنشستگی (درصدی از میانگین دستمزد)

سطح دستمزدهای پیشین	گروه متولدین سال ۱۹۴۹				گروه متولدین سال ۱۹۸۰			
	۶۲	۶۵	۶۷	۷۰	۶۲	۶۵	۶۷	۷۰
AW67	--	۷۴,۵	۸۱,۰	۹۲,۳	۶۸,۲	۷۵,۲	۸۰,۷	۹۰,۰
AW100	۵۶,۸	۶۵,۷	۷۲,۲	۸۳,۵	۵۷,۳	۶۵,۸	۷۲,۸	۸۴,۶
AW150	۴۸,۵	۵۶,۷	۶۲,۶	۷۲,۸	۴۸,۱	۵۵,۶	۶۱,۸	۷۲,۱

منبع: محاسبات نویسنده از اطلاعات ملی
تذکر: AFP= بازنشستگی قراردادی. AW= میانگین دستمزد. با فرض امید به زندگی ۸۴ سال برای متولدین سال ۱۹۴۹ و ۸۷ سال برای متولدین سال ۱۹۸۰

با فرض بازنشستگی در سن ۷۰ سالگی، تفاوت بین موارد 67AW و 100AW برای متولدین سال ۱۹۸۰، تقریباً اندک خواهد بود؛ چراکه اضافه حقوق بازنشستگی در حالت 67AW از طریق کاهش ۸۰ درصدی در مستمری تضمینی خنثی می‌شود. این موضوع دلالتی است بر اینکه انگیزه ادامه اشتغال برای دریافت‌کنندگان درآمدهای پایین به نوعی ضعیف‌تر از کسانی است که از درآمدهای متوسط و یا بالا برخوردارند، با این وجود نسبت به دوران قبل از اصلاحات انگیزه قوی‌تری برای تداوم کار دارند.

به دلیل ساختار پلکانی سیستم مالیاتی و سنجه‌های معافیت مالیاتی برای مستمری‌بگیران،

نرخ‌های جایگزینی در تمامی حالات پس از کسر مالیات به میزان قابل توجهی بالاتر از قبل مالیات - در حالت معمول ۱۰ تا ۱۵ درصد بالاتر - خواهد بود. سنجه‌های معافیت مالیاتی، مستمری‌بگیران کم درآمد را هدف قرار می‌دهند و بنابراین تفاوت‌های نرخ‌های جایگزینی بین مستمری‌بگیران با درآمدهای پایین و بالا بعد از مالیات بالاتر از قبل مالیات می‌باشند.

به تعویق انداختن زمان بازنشستگی در طرح جدید، به‌وضوح نرخ‌های جایگزینی را بهبود بخشیده و انگیزه اشتغال طولانی‌تر را فراهم می‌سازد. به‌رغم اینکه انگیزه‌های به‌تعویق انداختن زمان بازنشستگی در سیستم جدید به میزان قابل توجهی بهبود پیدا کرد، با اوین وجود درصد وسیعی از مردم هنوز از قواعد جدید بازنشستگی انعطاف‌پذیر مبتنی بر تعدیل‌های آکچوئریال مزایا متأثر نشده‌اند. ۴۱ درصد از کل جمعیتی که در سال ۲۰۰۹ به سن ۶۷ سالگی رسیدند، از قبل به دلیل از کارافتادگی بازنشسته شده بودند، که در آینده به جمع مستمری‌بگیران سالمندی انتقال داده خواهند شد. این وضعیت شامل افرادی که از مستمری از کارافتادگی پاره‌وقت برخوردارند نیز می‌شود، اما اکثر مستمری‌بگیران از کارافتاده در ۶۷ سالگی مستمری کامل دریافت می‌کنند. به‌علاوه، ۱۹ درصد این جمعیت حق استفاده از طرح AFP بخش عمومی را دارند، که هنوز مشمول اصلاحات نشده و مزایای آن مبتنی بر تعدیلات آکچوئریال نیستند. اغلب کارگران بخش عمومی تحت تأثیر عوامل انگیزشی اشتغال طولانی‌تر قرار ندارند. باقی جمعیت مذکور (۴۰ درصد کل) را می‌توان در دو گروه متمایز دسته‌بندی کرد: ۱۶ درصد از مزایای طرح AFP بخش خصوصی برخوردارند و ۲۴ درصد دیگر از آن برخوردار نیستند. انگیزه اشتغال طولانی‌تر نیز در هر دو گروه یکسان است، زیرا طرح AFP بخش خصوصی به همان شیوه طرح عمومی بازنشستگی سالمندی اصلاح شده است. کسانی که از AFP برخوردار نمی‌باشند، اکثراً افرادی هستند که یا در شرکت‌های خصوصی خارج از پوشش طرح AFP کار می‌کنند، یا خویش‌فرما بوده و یا کسانی هستند که مشغول هیچ کاری نیستند.

عرضه نیروی کار و پایداری

در روند آماده‌سازی یک سیستم جدید مستمری برای نیروی کار، جایگزین‌های گوناگونی همراه با تجزیه و تحلیل آثار بالقوه‌شان بر سطح متوسط مزایای بازنشستگی، سن بازنشستگی، مخارج مستمری، عرضه نیروی کار و نرخ‌های حق‌بیمه، مورد ارزیابی قرار گرفت. در تحلیل‌های مذکور، مدل پویای شبیه‌سازی خُرد^۱ مرکز آمار نیروی موسوم به MOSART (فردیکسن، ۱۹۹۸ را ببینید)،

برای یکپارچه کردن تمامی جزئیات سیستم مستمری در ارزیابی این اثرات، به کار گرفته شد.

مزایای تجزیه و تحلیل شبیه‌ساز خرد

بنا به گفته مدافعان شبیه‌سازی خرد Orcutt, Mary و Quink (۱۹۸۶)، به‌کارگیری این رویکرد در تجزیه و تحلیل‌های سیاستی بخصوص در مواردی که بخش‌های مختلفی از جمعیت ممکن است تحت تأثیر قواعد متفاوتی قرار گیرند و یا مواقعی که ممکن است در محاسبه آثار کلی تغییرات در سیستم‌های مالیاتی و یا مستمری بر بودجه دولتی مشکلات قابل توجهی به‌وجود آید، بسیار مفید خواهد بود. قدرت اصلی این مدل در توانایی آن در ارائه یک سیستم اقتصادی - اجتماعی از طریق اخذ نمونه‌ای از واحدهای تصمیم^۱ و سپس مدلیزه کردن رفتار این واحدها می‌باشد. برعکس یک رویکرد کلان اقتصادی^۲، قواعد و مقررات مزایای بازنشستگی و مالیت پیچیده و جزئی را می‌توان از این طریق دقیقاً بازتولید کرد. بر این اساس، ارقام مجموع از طریق ضرب متغیر منفعت هر واحد به وزن مؤثر هر نمونه و سپس جمع کل نمونه‌ها، به دست می‌آید.

یک مدل پویای شبیه‌سازی خرد، بخصوص، برای تجزیه و تحلیل آثار مکانیکی تغییرات سیستم مستمری بر حقوق مستمری فردی، مزایای بازنشستگی نیز مخارج دولت بسیار مناسب است. یکی از محدودیت‌های مشخص مدل امکان ساده‌انگاری تأثیرات رفتاری و یکپارچه کردن آثار تعادل عمومی است، که در این‌گونه موارد استفاده از یک رویکرد کلان اقتصادی، آن‌گونه که توسط Stensnes و Holmoy انجام شد (۲۰۰۸)، ضروری است. این نویسندگان همچنین تأثیرات بخشی کاهش مالیات بر درآمد، در مقایسه با سناریوی اصلی، که به عنوان یک پیامد مخارج مستمری کمتر امکان‌پذیر خواهد بود، به حساب آوردند. به‌هرحال، آثار مستقیم این نوع سیاست‌ها و اصلاحات، به دلیل اینکه اغلب مهم‌ترین عناصر آنها را تشکیل می‌دهند، همواره مورد بوده و همچنین به عنوان نقطه عزیمت اکثر تجزیه و تحلیل‌های جامع و فراگیر به کار گرفته می‌شوند.

مدل MOSART، از یک الگوی نمونه جمعیتی در یک سال پایه، مسیر آتی زندگی هر شخص در جمعیت مذکور را شبیه‌سازی می‌کند. مسیر زندگی از طریق گذارهای ممکن^۳ از موقعیتی به موقعیتی دیگر، که به‌وسیله احتمالات گذار - که مبتنی بر ویژگی‌های هر فرد است -

1. Decision Units

2. Macroeconomic Approach

3. Possible Transitions

تعیین می‌گردند، شبیه‌سازی می‌شود. این احتمالات از گذارهای مشاهده‌شده در یک دوره گذشته برآورد می‌شوند. وقایع دربرگیرنده مهاجرت، مرگ‌ومیرها، زادوولدها، ازدواج‌ها، طلاق‌ها، فعالیت‌های آموزشی، بازنشستگی و مشارکت نیروی کار می‌باشند. مزایای مستمری عمومی که از دریافتی‌های بازار کار و سایر مشخصات و ویژگی‌ها محاسبه می‌شوند، در شبیه‌سازی به حساب می‌آیند. مستمری‌های سالمندی، از کارافتادگی، بازماندگان و پیش‌از‌معد نیز در مدل در نظر گرفته می‌شوند.

تحلیل‌های این بخش عمدتاً با تصویر تجربی نیروی در سال ۲۰۰۹ واسنجیده شده و مفروضات جمعیتی آن منطبق بر پیش‌بینی‌های جمعیتی مرکز آمار نیروی در ژوئن سال ۲۰۱۰ می‌باشد. با فرض جایگزینی جمعیتی «متوسط»، نرخ باروری ۱،۹۵ و کاهش خالص مهاجرت از ۴۰ هزار نفر در هر سال در سال ۲۰۰۹ به حدود ۲۲ هزار نفر در سال ۲۰۱۶، رشدی متوسط در اندازه گروه‌های جمعیتی جوان‌تر و میان‌سال تا پایان سال محاسباتی ۲۰۵۰ به وقوع خواهد پیوست. در نتیجه یک جریان مهاجرتی نسبتاً بالا در آینده‌ای نزدیک، در ترکیب با افزایش امید به زندگی حین تولد از حدود ۶ به ۷ سال در سال ۲۰۵۰، انتظار می‌رود که جمعیت کل افزایش یابد.

آثار عرضه نیروی کار

انتظار می‌رود که اصلاح سیستم مستمری‌بگیری در نیروی به دو طریق زیر عرضه نیروی کار را تحریک کند:

- ♦ یک ارتباط روشن‌تر بین درآمدهای اولیه نیروی کار و تجمیع حقوق به معنا کاهش ضمنی نرخ‌های نهایی مالیات است. چنین تغییر ممکن است افراد شاغل را وادار به انجام کار بیشتر کند.
- ♦ طراحی آکچوئریال سیستم جدید به معنا ارتباطی نزدیک‌تر بین انگیزه‌های شخصی و هزینه‌های اجتماعی بازنشستگی زودهنگام است، که ممکن است موجب تحریک افراد برای به تأخیر انداختن زمان بازنشستگی خود باشد.

شایان ذکر است که در فرایند کمی‌سازی این اثرات بر عرضه نیروی کار ناشی از اصلاح مستمری نیروی، ناطمینانی‌های فراوانی وجود دارد. یکی از مهم‌ترین یافته‌های ادبیات تجربی بازار کار، همانطور که MaCurdy و Blundell (۱۹۹۹) اشاره کرده‌اند، این است که اثرات مذکور در تصمیمات بازنشستگی بسیار پر قدرت می‌باشند. نمودارهای بخش قبل در مورد چگونگی افزایش نرخ‌های جایگزینی در حالت‌های معمول وقتی که زمان بازنشستگی به تعویق می‌افتد،

نشان می‌دهد که ممکن است به دلیل قوی‌تر شدن انگیزه‌ها باشد. به عنوان یک نتیجه، انتظار می‌رود که تأثیرات اصلاحات بر بازار کار از جنبه‌های حاشیه‌های فراوانی برخوردار باشد. انتظار تأثیراتی جزئی‌تر بر کسانی که در سن اشتغال هستند نیز می‌رود. اشتسنس^۱ (۲۰۰۷) از مدل MOSART برای محاسبه تغییر در ارزش فعلی مزایای آتی بازنشستگی با قراردادان مقطعی از جمعیت نمونه در معرض یک شوک درآمدی کوچک و زودگذر در یک دوره زمانی مشخص، استفاده کرد. این شبیه‌سازی‌ها نشان می‌دهند که اصلاحات، در نتیجه برقراری یک رابطه نزدیک‌تر بین حقوق مستمری و درآمد پیشین، نرخ‌های نهایی مالیات بر درآمد نیروی کار را به طور میانگین حدود ۵ درصد کاهش خواهد داد. برآوردهای حدودی نشان می‌دهند که به کارگیری یک حاشیه جبرانی انعطاف‌پذیر حدود ۰٫۵ - با توجه به تحلیل‌های تجربی انجام‌شده پیشین - موجب افزایش در عرضه نفر-ساعت کاری به میزان ۲٫۵ درصد در نتیجه انجام اصلاحات خواهد شد. فرض بر این است که چنین تأثیری بر میزان نفر - ساعت کاری، ممکن است به طور مساوی بین افزایش تعداد افراد استخدام‌شده و میانگین ساعات کاری، هر یک به میزان ۱٫۲۵ درصد، تقسیم شود. اگرچه چنین تقسیمی از اثرات برای افراد در سن کار موضوعی مهم برای بحث و مجادله به شمار می‌رود، اما از منظر تأثیرات اصلی اصلاحات از کمترین اهمیت برخوردار است.

طی سال‌های ۱۹۷۳ تا ۲۰۱۰ بازنشستگی کهنسالی در نروژ، برای تمام کسانی که به دلایلی چون از کارافتادگی و بازنشستگی پیش‌از موعد از سیستم خارج نشده بودند، در فاصله سنی بین ۶۷ تا ۷۰ سالگی اتفاق می‌افتاد. شواهد تاریخی نشان می‌دهند که اغلب کسانی که تا سن ۶۷ سالگی در بازار کار حضور داشتند، بازنشستگی در ماه‌های ابتدایی بعد از ۶۷ سالگی را انتخاب کرده‌اند، زیرا از هیچ‌گونه مزایای آکچوئری برخوردار نبودند. بنابراین، تنها امکان یک برآورد ساده از چگونگی تأثیر حرکت به سمت یک سیستم بازنشستگی آکچوئریال بر سن بازنشستگی وجود داشته است؛ چراکه بازنشستگی پیش‌از موعد در طرح قبلی بازنشستگی (AFP) پیش‌از موعد نه تنها هیچ عواقب منفی‌ای برای مزایای آتی بازنشستگی در پی نداشت، بلکه حتی به نفع آن نیز بود. این مسئله به وسیله تحلیل‌های تجربی Hernæs، Sollie و Strøm (2000)؛ Roed و Haugen (2003)؛ Iskhakov و Hernæs (2009)؛ و Hernæs و Zhiyang (2009) کاملاً تأیید می‌شود. با برخورداری سیستم مستمری جدید از تعدیلات آکچوئریال، انتظار می‌رود که تأثیرات مثبت قابل توجهی بر نرخ‌های مشارکت کارگران سالمند داشته باشد.

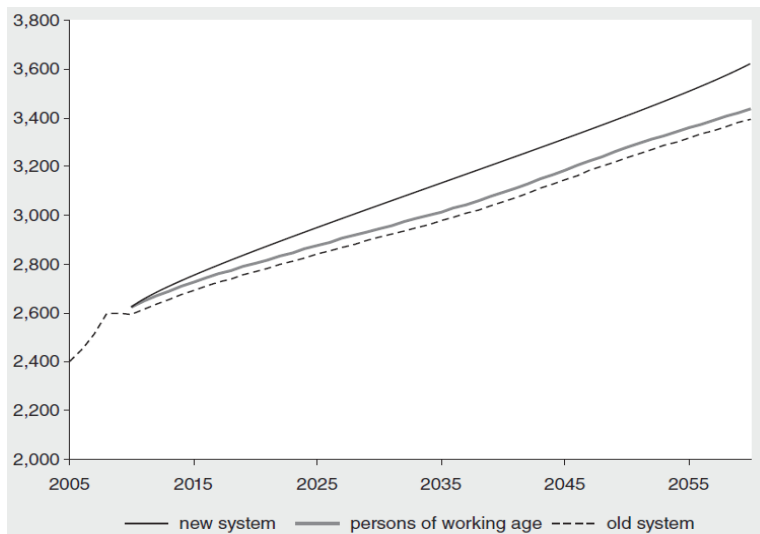
برآورد میزان اثر تصمیمات بازنشستگی بر عرضه نیروی کار به وسیله Fredriksen و همکاران (۲۰۰۵) به دقت مستند شده که به خوبی با تحلیل‌های تجربی فوق مطابقت دارد. پیش‌بینی می‌شود که میانگین سن بازنشستگی حدود ۳۰ درصد از نیروی کاری که در بخش خصوصی مشغول به کارند و تحت پوشش نظام قبلی بازنشستگی پیش‌ازموعده (AFP) می‌باشند، در میان‌مدت به میزان ۱,۲ سال افزایش پیدا کند. در نتیجه مذاکرات بر سر دستمزدها در سال ۲۰۰۹، مقرر گردید که نظام قبلی بازنشستگی پیش‌ازموعده برای ۳۰ درصد از نیروی کار شاغل در بخش دولتی همچنان به قوت خود باقی بماند. بنابراین، کارکنان بخش دولتی صرفاً به میزان محدودی تحت تأثیر اصلاحات قرار می‌گیرند. به علاوه تخمین زده می‌شود که میانگین سن بازنشستگی ۴۰ درصد نیروی کاری که تحت پوشش AFP نبودند، ۰,۳ سال کاهش باید. همچنین برآوردها نشان می‌دهند که در سال ۲۰۱۵ و قبل از آثار ناشی از افزایش امید به زندگی، میانگین سن بازنشستگی برای این سه گروه (شاغلان بخش خصوصی تحت پوشش AFP، بخش دولتی و آنهایی که در هیچ‌یک از این دو گروه نیستند)، ۰,۲۴ سال افزایش یابد. به علاوه انتظار می‌رود که زمان بازنشستگی با افزایش امید به زندگی و در نتیجه مکانیزم تعدیل امید به زندگی، به تعویق بیافتد.

مستمری‌گیران از کار افتاده حدود ۴۰ درصد جمعیت ۶۷ ساله را تشکیل می‌دهند که در سن مشخصی که توسط دولت تعیین می‌شود - در حال حاضر، ۶۷ سالگی - به طرح مستمری سالمندی انتقال می‌یابند. همچنین انتظار می‌رود که سن بازنشستگی برای شاغلین بخش دولتی تا حدودی تحت تأثیر افزایش امید به زندگی قرار گیرد. تخمین زده می‌شود که حدود ۵۰ درصد شاغلین (اکثر کسانی که در بخش خصوصی کار می‌کنند) به ازای هر سال افزایش امید به زندگی، بازنشستگی خود را به اندازه دوسوم سال به تأخیر اندازند. لذا، حفظ سطح فعلی مستمری‌های سالیانه، به دلیل افزایش در حقوق‌های بازنشستگی به سبب تعویق زمان بازنشستگی، تقریباً مکفی خواهد بود. تصور می‌شود که ۲۰ درصد باقیمانده جمعیت نیز هم‌راستا با افزایش امید به زندگی، بازنشستگی خود را به تعویق اندازند. متوسط سن بازنشستگی اشخاصی که در سن ۶۲ سالگی از کار افتاده نشده باشند ممکن است، به ازای هر سال افزایش امید به زندگی، نیم سال افزوده شود.

در مجموع، به دلیل ماهیت آکچوئریال مزایا در سیستم جدید، انتظار می‌رود که اصلاحات سبب افزایش اشتغال و کاهش تعداد مستمری‌گیران سالمند گردد. همان‌طور که در نمودار ۵-۳ نشان داده شده، امید به زندگی افزایشی به معنا بزرگ‌تر شدن اثرات آن با گذشت زمان است.

برآوردها بیانگر افزایش ۵,۵ درصدی، یعنی ۱۸۰ هزار نفر، اشتغال و درعین حال کاهش تعداد مستمری‌بگیران سالمند (شامل بازنشستگان پیش‌از‌معد) به همان میزان، در سال ۲۰۵۰ نسبت به سیستم قبلی بازنشستگی می‌باشند. افزایش بیش از ۴ درصدی نیروی کار در مقایسه با سیستم پیشین را می‌توان به راحتی به تعویق بازنشستگی نسبت داد؛ و تأثیر آن بر افرادی که در سن اشتغال قرار دارند، ۱,۲۵ درصد تخمین زده می‌شود. با این وجود، چنانچه آثار مربوط به ساعات کاری نیز به آن افزوده شود، مجموع افزایش عرضه نیروی کار ۶,۸ درصد تخمین زده می‌شود.

نمودار ۵-۳- پیش‌بینی عرضه نیروی کار در سیستم‌های قدیم و جدید
(هزار نفر)



منبع: مرکز آمار نروژ

پایداری

مخارج طرح عمومی مستمری‌ها بر مبنای سیستم PAYG تأمین مالی می‌شوند و همانطور که گفته شد، حق بیمه‌ها و مخارج مستمری اجزایی تجمیع‌شده در درون بودجه دولتی نروژ می‌باشند. هرچند که مالیات بر دستمزدها و حق بیمه‌های مستمری وضع‌شده بر درآمدهای نیروی کار از ویژگی‌های سیستم مالیاتی نروژ به شمار می‌روند، که در ابتدا در سال ۱۹۶۷ برای پوشش کل مخارج مربوط به مستمری‌ها در سیستم تأمین اجتماعی ملی وضع شده

بودند، با این حال درآمدهای حاصل از این مالیات‌ها بسیار دور از حد کفایت‌اند. درعین حال، این موارد قبل از درآمدهای بخش نفت، سهم خالص مثبتی را در بودجه‌های دولت به وجود آوردند. با این حال، به دلیل تعداد پایین مستمری‌گیران سالمند فعلی در مقایسه با اندازه نیروی کار، نرخ حق بیمه برآوردشده کنونی برای مستمری‌های سالمندان بسیار پایین‌تر از نرخ ۱۸،۱ درصدی آکچوئری است و هزینه‌های واقعی احتمالاً تا قبل از سال ۲۰۴۰ با این تعداد مطابقت نخواهد داشت.

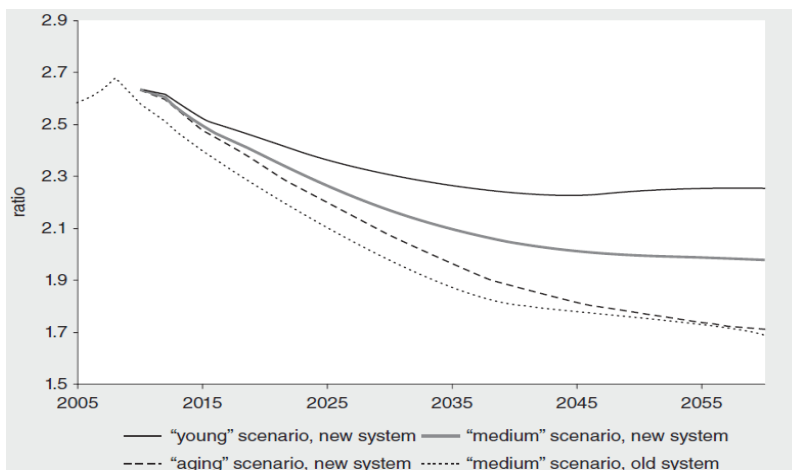
صندوق همگانی مستمری دولتی نروژ^۱ (جایگزین صندوق نفتی دولت) یک صندوق عمومی همگانی متأثر از درآمدهای نفتی، عواید ناشی از بازارهای مالی جهانی و یک قاعده مالی است که بر مبنای آن کسری بودجه عادی دولت می‌بایست به طور میانگین منطبق با یک بازده واقعی تعیین شده در حد ۴ درصد صندوق مذکور باشد. اگرچه این صندوق به طور مستقیم به سیستم مستمری مرتبط نیست، با این وجود درآمدهای عظیم نفتی و قاعده مالی مذکور در نروژ منابع مالی مطلوب‌تری را در مقایسه با سایر کشورهای OECD فراهم می‌سازند. این ثروت خالص برای بخش دولتی، که بخش مهمی از سرمایه صندوق فراگیر مستمری دولت را تشکیل می‌دهد، در پایان سال ۲۰۱۲ چیزی بالغ بر ۱۵۶ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور تخمین زده شده است.

همانطور که در نمودار ۵-۴ نشان داده شده، انتظار می‌رود که تحت مفروضات سیستم مستمری پیشین و با به کارگیری فروض جمعیتی «متوسط» سال ۲۰۱۰، نسبت تعداد نیروی کار به مستمری‌گیران سالمند و از کارافتاده از ۲،۶ در سال ۲۰۱۰ به ۱،۷ در سال ۲۰۶۰ تقلیل یابد. نسبت فزاینده وابستگی را به نوعی می‌توان محصول امید به زندگی بالاتر دانست، اما عامل بسیار مهم‌تر اینکه تعداد کل گروه‌های سنی که پس از جنگ جهانی دوم به دنیا آمده‌اند و در دهه کنونی بازنشسته می‌شوند، جایگزین تعداد کمی از گروه‌های مستمری‌گیری خواهند شد که بین دو جنگ جهانی به دنیا آمده‌اند. با این وجود می‌توان انتظار داشت که تعویق بازنشستگی و نرخ‌های مشارکت نسبتاً بالا در سیستم مستمری جدید، منجر به کاهش نسبت نیروی کار و تعداد مستمری‌گیران به حدود ۲،۰ در سال ۲۰۶۰ گردد.

نسبت نیروی کار به تعداد مستمری‌گیران در سناریوی سالمندی جمعیتی مبتنی بر رشد بالای امید به زندگی، کاهش باروری و خالص مهاجرت پایین، حتی در سیستم جدید ممکن است تا سال ۲۰۶۰ به ۱،۷ کاهش یابد. این نسبت تحت مفروضات سناریوی جمعیتی «جوان»

احتمالاً به ۲,۳ تقلیل پیدا کند. اختلاف اصلی بین این دو گزینه جمعیتی از نااطمینانی بسیار زیاد در زمینه میزان مهاجرت ناشی می‌شود. مهاجرین نیروی کار اغلب جوان هستند و تعداد آنها طی سال‌های اخیر، به دلیل بازار کار باثبات نیروی و نیز گسترش حوزه اتحادیه اروپا به کشورهای اروپای شرقی، به میزان چشمگیری افزایش یافته است. در پیش‌بین‌ها، نرخ‌های مشارکت مهاجران در بازار کار پایین‌تر از نیروی‌های هم‌سن و هم‌جنس فرض شده است.

نمودار ۵-۴- نسبت نیروی کار به تعداد مستمری‌بگیران سالمند و از کار افتاده، پیش‌بینی شده در سناریوهای مختلف جمعیتی و سیستم‌های مستمری قدیم و جدید



منبع: مرکز آمار نیروی

در سیستم PAYG، که مخارج مستمری‌های عمومی از طریق درآمدهای مالیاتی جاری تأمین می‌گردد، نسبت تعداد کارگران به مستمری‌بگیران تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر ترازنامه‌های مالی دارد. نرخ حق بیمه‌ها یکی از معیارهای برآورد بار مالی طرح مستمری عمومی است که توسط Disney (۲۰۰۴) این‌گونه تعریف می‌شود: «نرخ میانگینی [بر درآمدها] است که برای تأمین مالی هزینه‌های جاری مستمری‌های عمومی بدون جابه جایی‌های بودجه‌ای، یا تجمع منابع یا برداشت از صندوق‌های مستمری عمومی، ضروری است». تحت فرمول استاندارد PAYG، نرخ حق بیمه (CR) را می‌توان از طریق نسبت پرداخت‌های مستمری‌های عمومی (PP) به درآمد نیروی کار (LI) محاسبه کرد. مستمری‌های ناخالص در نیروی مشمول پرداخت مالیات می‌شوند،

اما ملایم‌تر از درآمدهای نیروی کار، بنابراین نرخ حق بیمه مناسبی که بیشترین تطابق را با تعریف Disney داشته باشد را می‌توان به صورت رابطه زیر محاسبه کرد:

$$CR = \frac{PP}{Li + \gamma PP}$$

صورت کسر سمت راست معادله نشان‌دهنده مخارج اسمی مستمری دولتی و قسمت پایین کسر مربوط به مالیات پایه مرتبط با آن است. پارامتر نشان‌دهنده مالیات ملایم بر درآمدهای مستمری در مقایسه با درآمدهای نیروی کار است که حدود ۵۰ درصد کمتر از نظام مالیاتی فعلی می‌باشد. نرخ حق بیمه را می‌توان به عنوان نرخ مالیات مکفی برای تأمین مالی مخارج مستمری تعبیر کرد و فرض آن بر این است که کل بار مالیاتی بر دوش درآمدهای نیروی کار و مستمری‌ها قرار می‌گیرد.

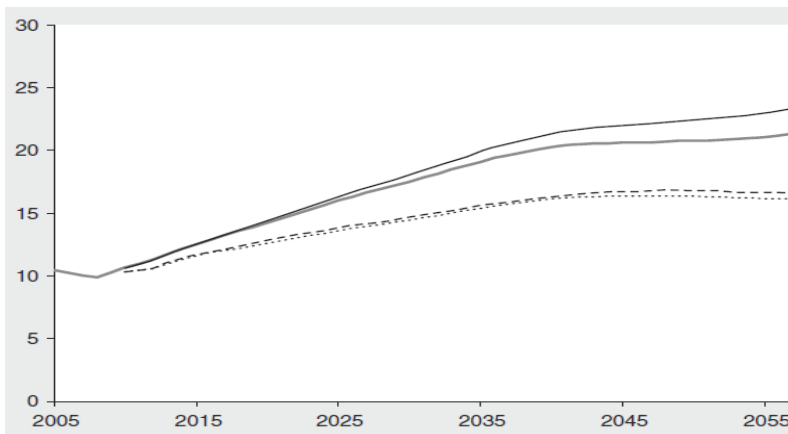
نرخ‌های محاسبه‌شده حق بیمه برای تأمین مخارج مستمری سالمندی در سیستم بیمه ملی^۱، در سیستم‌های قدیم و جدید و تحت مفروضات مختلف با توجه به رشد امید به زندگی در نمودار ۴،۵ نشان داده شده‌اند. در صورت باقی‌ماندن سیستم قبلی، نرخ حق بیمه برآوردشده برای تأمین مخارج مستمری سالمندی می‌توانست به بیش از دو برابر، از ۱۰،۷ درصد در سال ۲۰۱۰ به ۲۰،۸ درصد در سال ۲۰۵۰، افزایش یابد. به دلیل سودمندتر بودن نسبت تعداد شاغلین به تعداد مستمری‌بگیران سالمند، نرخ فعلی حق بیمه‌ها بسیار کوچک‌تر از تجمیع حقوق مستمری ۱۸،۱ درصدی در اغلب سیستم‌های جدید شبیه به NDC می‌باشد. حتی در بلندمدت، نرخ حق بیمه‌های ضروری برای تأمین مالی پرداخت مستمری‌های سالمندی در سیستم جدید پایین‌تر است، زیرا مستمری‌های ناخالص در نروژ مشمول مالیات می‌شوند و در نتیجه به مخرج کسر معادله بالا اضافه می‌گردد. به علاوه، درآمدهای بالاتر از سقف تعیین‌شده بااینکه مشمول پرداخت حق بیمه می‌شوند، اما موجب برخورداری از حقوق مستمری نخواهند شد. با این حال، تأمین مالی مستمری‌های تضمین‌شده کسانی که از درآمدهای پایین برخوردارند و نیز حقوق مراقبت از کودک، با بالا بردن نرخ مالیات لازم کاملاً در جهت عکس عمل می‌کنند.

همانطور که توسط Stensmes و Stolen (۲۰۰۷) نشان داده شده، تعدیل امید به زندگی عنصر اصلی استحکام‌بخشی سیستم جدید به شمار می‌رود. از نمودار ۵-۵ می‌توان به روشنی دریافت که فروض امید به زندگی بالاتر تنها موجب افزایش ناچیز نرخ حق بیمه در سیستم جدید، در مقایسه با سیستم پیشین، می‌گردد. همچنین، شاخص‌بندی پایین‌تر مزایای مستمری نسبت به رشد دستمزدها بعد از سن بازنشستگی، موجب کاهش مخارج

آتی مستمري سالمندی می‌شود، در حالی که یک مدل سخاوتمندانه برای حقوق دریافتی مستمري کاملاً برعکس عمل می‌کند.

مخارج مستمري در دهه‌های پیش‌رو، بخشی به دلیل بازنشسته‌شدن نسل انفجار جمعیتی بعد از جنگ جهانی دوم، همچنان به روند افزایشی خود ادامه خواهد داد. حتی در سیستم جدید، پیش‌بینی می‌شود که نرخ حق‌بیمه برای تأمین مخارج مستمري سالمندی نیز در سال ۲۰۵۰ به ۱۶٫۴ درصد افزایش یابد. بعد از سال ۲۰۵۰، نرخ باروری ۱٫۹۵ درصدی در پیش‌بینی‌های جایگزینی جمعیتی «متوسط»، به همراه مهاجرت خالص و تعديلات مزایای مستمري به دلیل رشد بیشتر امید به زندگی در سیستم جدید، به معنای نرخ حق‌بیمه‌ای تقریباً ثابت برای تأمین مخارج مستمري‌های سالمندی می‌باشد.

نمودار ۵-۵- تخمین نرخ حق‌بیمه بر آورده‌شده برای تأمین مخارج مستمري سالمندی در سیستم‌های قدیم و جدید، تحت فروض مختلف رشد امید به زندگی



منبع: مرکز آمار نروژ

تا زمانی که مطالبات آتی مزایای بازنشستگی به وسیله سرمایه واقعی وثیقه‌دار نشوند (ضابطه Borsh-Suspsn 4 برای سیستم‌های NDC) و نیز مخارج مستمري سالمندی از طریق سیستم PAYG، به عنوان بخشی از منابع مالی فراگیر عمومی، تأمین مالی گردد، بحث درباره پایداری سیستم مستمري از اهمیت بالایی برخوردار نخواهد بود. نرخ‌های واقعی حق‌بیمه جهت تأمین مخارج مستمري سالمندی طی سال‌های آتی در نروژ، همراه با افزایش اندازه نسبی گروه‌های

سنی سالمند در مقایسه با گروه‌های سنی شاغل، می‌بایست افزایش یابد. لذا سیاستمداران نیروی برای حصول اطمینان از پایداری منابع مالی عمومی، مجبور به اتخاذ تصمیم در زمینه پوشش رشد مربوط به مخارج مذکور از طریق مالیات‌های بالاتر و یا محدود کردن سایر مخارج عمومی می‌باشند.

آثار توزیعی

هرچند مدل جدید تجمع حقوق مستمری به معنای رابطه نزدیک بین درآمدهای گذشته و مزایای مستمری است، اصول مهم توزیعی همچنان به قوت خود باقی می‌مانند. مستمری تضمین‌شده؛ اعمال سقف ۷,۱ واحدهای پایه برای تجمع حقوق مستمری بازنشستگی زمانی که مجموع حق‌بیمه‌های دریافتی بیش از سقف مقرر باشد؛ افزایش تدریجی حقوق مستمری برای مراقبت از فرزند و انجام خدمت سربازی، از جمله مهمترین این عناصر به شمار می‌روند. در نتیجه حتی تحت سیستم جدید، مزایای مستمری سالمندی برابرتر از درآمدهای قبلی نیروی کار بین افراد توزیع می‌شوند. از آنجاکه رابطه بسیار نزدیک بین دریافتی‌های پیشین و تجمع کلیه حقوق مستمری در سیستم جدید از تبعات بازتوزیعی کوچک‌تری نسبت به سیستم قدیمی برخوردار است، لذا این اثرات از اجزای مهم مباحثات طراحی سیستم جدید بوده‌اند. جهت به کارگیری مدل MOSART در زمینه توزیع مزایا بین افراد، از محاسباتی فراتر از آنچه که در مطالب پیشین ذکر شد استفاده شده است. رویکرد شبیه‌سازی خرد زمینه توصیف دقیق‌تر از نتایج توزیعی اصلاحات نظام مستمری را فراهم می‌سازد، همچنین ممکن است بتوان از آن برای نشان دادن آثار رفتاری یا سایر اثرات قبل و بعد از انجام اصلاحات استفاده کرد. با این وجود، محدود کردن تحلیل‌های توزیعی صرفاً به مزایای بازنشستگی، موجب کنار گذاشته شدن چگونگی توزیع حق‌بیمه‌های بازنشستگی پرداخت‌شده توسط شاغلین بین افراد [مستمری‌بگیران]، می‌گردد. در نیروی مستمری‌های سالمندی به طور کامل در ردیف درآمدهای مالیاتی و مخارج عمومی بودجه دولت تجمع می‌شوند. اصلاح سیستم مستمری‌های بازنشستگی اجازه مالیات‌های کمتر یا مخارج عمومی بالاتر و یا هر دو - در مقایسه با حفظ سیستم قبلی - را در آینده می‌دهد، که به احتمال زیاد و بسته به نوع تصمیم سیاستمداران در مواجهه با نابرابری‌ها، با تبعات توزیعی همراه خواهد بود. این نتایج از تحلیل‌های حاضر کنار گذاشته شده، به دلیل اینکه گنجاندن آنها نیازمند مفروضات نظری درباره تصمیمات سیاسی در آینده می‌باشد.

به منظور تمرکز بر آثار توزیعی این مدل بر تجمیع حقوق بازنشستگی، همانطور که در نمودار ۵-۶ نشان داده شده، می توان به راحتی از زاویه نوع شاخص بندی و تعدیلات بیمه سنجی به طرح بازنشستگی منعطف نگاه کرد. سیستم اصلاح شده سن بازنشستگی تقریباً ثابت ۶۷ سالگی را جایگزین انتخاب فرد از ۶۲ سالگی به بعد می کند. چنانچه آثار عرضه نیروی کار نیز در نظر گرفته شود، تغییرات در مستمری های سالیانه، تقریب ضعیفی برای تغییرات در رفاه فرد خواهد بود، چراکه منعکس کننده تغییرات اختیاری در سن بازنشستگی نیز خواهد بود.

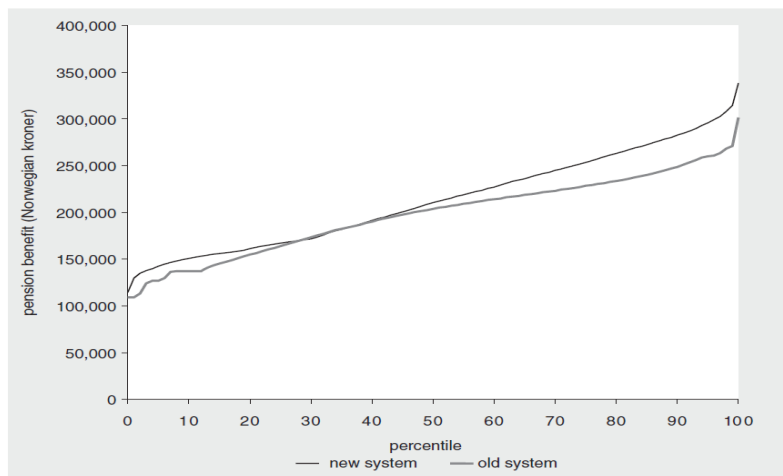
در این نمودار، مزایای مستمری سالانه در سیستم قدیمی و جدید به صدک های درآمدی مستمری در سال ۲۰۵۰ تقسیم می شود. مدل مطلوب تر برای تجمیع حقوق بازنشستگی (قبل از اعمال شاخص بندی پایین تر مزایا نسبت به رشد دستمزدها و تعدیلات افزایش امید به زندگی) به این معنا است که با وجود چنین مفروضاتی به نظر نمی رسد که کسی بازنده باشد. نمودار ۴،۶ نشانه خوبی از تبعات توزیعی ناشی از اصلاحات به دست می دهد، زیرا تعدیلات افزایش امید به زندگی و شاخص بندی به عنوان دو عامل کاهنده هزینه های اصلاحات به حساب می آیند - در عین حال که برای انباشت حقوق بازنشستگی مخارج را اندکی افزایش می دهد - اما در زمینه سطح حقوق بازنشستگی و نیز از نظر چشم انداز مالی کاملاً همراه کننده است.

برای دو دهک پایینی، سطح مستمری ها تا اندازه ای بهبود خواهد یافت که عمدتاً به این دلیل است که سیستم قبلی ۱۰۰ درصد آزمون استطاعت مالی را در برابر مستمری مبتنی بر درآمد قرار می دهد، در حالی که مستمری تضمین شده در سیستم جدید آزمون استطاعت بر مبنای تنها ۸۰ درصد درآمد مستمری فرد انجام می گیرد. در نتیجه، پس از فوت تمامی مستمری بگیران مشمول دریافت مزایا از سیستم قبلی، دیگر تقریباً هیچ مستمری بگیر با حداقل مزایا باقی نمی ماند. باین حال، حدوداً بعد از سال ۲۰۲۰، کاهش سهم مستمری بگیران با حداقل مزایا ممکن است بیش از میزانی باشد که از طریق افزایش سهم مستمری بگیرانی که یک مستمری تضمین شده جزئی از سیستم جدید دریافت می کنند، جبران می شود.

سطح مستمری مستمری بگیران سالمند بین دهک های دوم تا پنجم، تا قبل از اعمال شاخص بندی پایین تر بر مزایای دریافتی با توجه به رشد دستمزدها و نیز تعدیلات امید به زندگی، از اصلاحات متأثر نگردید. چنین به نظر می رسد که اصول تعدیل مدل تجمیع بر همدیگر اثر متقابل داشته باشند. پنج دهک بالایی مستمری بگیران افزایش سطح مستمری ها را، که بازتاب دهنده افزایش ضریب تجمیع حقوق مستمری و قوی تر شدن خصوصیات آکچوئریال

سیستم جدید است، تجربه خواهند کرد. بدیهی است که این منافع برای گروه‌های بالاتر درآمدی، بزرگتر خواهد بود.

نمودار ۵-۶- مزایای مستمری تخمینی در ۲۰۵۰ به صورت درصدی برای درآمد مستمری



منبع: آمار نیروژ

تذکر: مزایا نشان داده شده برای دستمزد با سطح ثابت در ۲۰۰۸ و قبل از اعمال ضرایب و قبل از تقسیم به مقدار تعدیل امید به زندگی می‌باشد.

به طور کلی تأثیرات توزیعی ناشی از مستمری دولتی سالمندی شامل تأثیرات رفتاری در نمودار ۵-۷ که نشان داده شده بیانگر مجموع مزایای مستمری سالمندی بر طبق کل درآمد در طول عمر مربوطه از طریق کلیه گروه‌های درآمدی و از طریق جنسیت است. مقایسه بر مبنای درآمدهای مشابه برای دوره عمر اشخاص متولد سال‌های دهه ۱۹۹۰ که برای سیستم مستمری جدید و قدیم به نمایش درآمده است. برای کسانی که قبلاً ناتوانی جسمی داشته‌اند ما هر آنچه در طول عمر بدست می‌آید به عنوان درآمد که آنها توانسته‌اند بدست بیاورند و با فرض اینکه آنها تا ۶۷ سالگی به کار ادامه داده‌اند و با همان درآمد مربوطه از وقتی که ناتوان جسمی گردیده‌اند.

با محوریت قرار دادن طول عمر آنچه در بازار کارگری بدست می‌آید میانگین دستمزد سالانه است در هر صفحه نقاط نشان داده شده برای سیستم قدیمی نمایشگر معدل درآمد طول عمر

برای دهک‌ها مختلف و مزایای سالمندی مربوطه دریافتی مربوط به این درآمدها می‌باشد. چون خانم‌ها کمتر از مردها دریافت می‌نمایند نقاط خانم‌ها در قسمت چپ نقاط مردها برای دهک‌های مربوطه مگر برای کمترین نقاط مربوط به سیستم جدید در قسمت راست نقاط مربوط به سیستم قدیم در نتیجه قبول افزایش تأمین کارگری به عنوان نتیجه اصلاحات. مخصوصاً به دلیل تعلیق بازنشستگی اشخاص با بالاترین درآمد (و سطح تحصیلات) به نظر می‌آید بیشترین تعویق در بازنشستگی را داشته باشند و مردها به نظر می‌آید بیش از زنان بازنشستگی خود را به تأخیر بیاورند تحت سیستم جدید بالاترین دهک‌های مردها در دوران اشتغال خود به طور میانگین ۱۰۰ درصد میانگین دستمزد سالانه را کسب می‌کنند. اولین دهک به طور میانگین فقط ۷ میانگین دستمزد سالانه را کسب می‌کنند و احتمالاً به این دلیل که این اشخاص فقط چند سال کمی در دوره عمر اشتغال خود به کار مشغول بوده‌اند و مهاجرین بین آنها فقط چند سال کمی در نروژ اشتغال داشته‌اند ب دلیل حداقل مستمری در سیستم قدیم مجموع مستمری سالمندی برای پایین‌ترین دهک دارای همان توان مجموع درآمد طول عمر است برای بالاترین دهک مردها در سیستم قدیم مجموعه مزایای فقط ۱۶ درصد طول عمرشان را تشکیل می‌دهد. واضح است که در سیستم مستمری سالمندی در مقیاسی وسیع از توزیع درآمد افراد با حقوق بالا بین افراد با حقوق پایین تقسیم می‌گردد و از مردها به زنها، در کنار حداقل و مستمری تضمینی سقف درآمد سالانه مهمترین عنصر توزیع می‌باشد.

ریزش گسترده در مستمری سالمندی در مقایسه با درآمد طول عمر در دهک‌های پایین‌تر تحت سیستم جدید موجب فروریزی میانگین مستمری برای از کارافتادگان قبلی در رابطه با دستمزد ناشی از تعدیل امید به زندگی بعد از کارافتادگان به مستمری سالمندی در سن ثابت ۶۷ سالگی می‌باشد. به دلیل اینکه تصمیم در سال ۲۰۱۱ گرفته شد با یک تعدیل سخاوتمدانه امید به زندگی برای کسانی که از مزایای از کارافتادگی به مزایای کهنسالی در ۶۷ سالگی می‌باشد. به دلیل اینکه تصمیم در سال ۲۰۱۱ گرفته شد با یک تعدیل سخاوتمدانه امید به زندگی برای کسانی که از مزایای از کارافتادگی به مزایای سالمندی در ۶۷ سالگی انتقال یافته‌اند برایشان همان احتسابات اصلی مورد لحاظ واقع نشده و تنزل مستمری میانگین برای دهک‌های پایین‌تر به اشکالی اغراق آمیز است.

با مقایسه آثار توضیح داده شده در بالا اصلاحات مستمری از جهت توزیعی از سمت مردها به زن‌ها دارای اهمیتی حداقلی است و مزایای ناشی از توزیع برای بانوان در اثر مستمری تضمینی

و در مدل فزاینده حقوق مکتسبه کمتر از مردها در این دهک، چراکه آنها بواسطه حقوق کسب شده برای نگهداری بچه‌ها و وقت صرف شده برای آن و برای جبران آن از حقوق مکتسبه بالاتری برخوردار شده‌اند.

نتیجه

عناصر اصلی اصلاحات سیستم مستمری نروژ، شامل تعدیل مستمری‌ها همراه با تغییرات امید به زندگی، انعطاف‌پذیری سن بازنشستگی از ۶۲ سالگی بر مبنای محاسبات آکچوئری و قواعد جدید شاخص‌بندی مستمری‌ها، در ابتدای سال ۲۰۱۱ مطرح گردید. به علاوه، مدل جدیدی برای تجمیع حقوق مستمری معرفی شد که متولدین بعد از سال ۱۹۵۴ به صورت تدریجی و متولدین سال ۱۹۶۳ به بعد به طور کامل تحت پوشش آن قرار خواهند گرفت. بر این اساس، حق بهره‌مندی از مستمری‌های آتی معادل ۱۸,۱ درصد دریافتی‌های حاصل از اشتغال می‌باشد. این طرح جدید، تا حدودی شبه NDC است، به این معنا که هیچ‌گونه مکانیسمی که تعادل بین روندهای جمعیتی و فضای کلان اقتصادی را برقرار نماید، وجود ندارد. در عوض، بودجه دولتی به عنوان ضربه‌گیر چنین شوکی، تا حدی که ضرورت داشته باشد، به کار گرفته خواهد شد.

محاسبات ارائه‌شده در این فصل نشان می‌دهند که اصلاحات انجام‌شده در نروژ منجر به ایجاد انگیزه قوی اقتصادی برای تداوم اشتغال و تعویق بازنشستگی، در مقایسه با سیستم پیشین، خواهد شد؛ به طوری که تعویق سن بازنشستگی به مدت یک سال، مستمری سالانه سالمندی را تقریباً ۷,۵ درصد افزایش می‌دهد. حدود دوسوم این تأثیر ناشی از تعدیلات آکچوئری است و یک سوم آن هم در اثر تجمیع حقوق مستمری‌های اضافه در سیستم جدید ایجاد می‌شود. با این وجود، این مشوق‌ها صرفاً بخشی از جمعیت کشور را دربرمی‌گیرد؛ حدود ۴۰ درصد شهروندان نروژ در اثر از کارافتادگی جسمی قبل از ۶۷ سالگی بازنشسته می‌شوند که عمدتاً تحت تأثیر چنین انگیزش‌های اقتصادی ناشی از اصلاحات قرار نمی‌گیرند. کارکنان بخش عمومی نیز، به دلیل برنامه بازنشستگی پیش‌از موعد AFP برای گروه سنی ۶۲ تا ۶۶ سال، به‌طور کامل از این انگیزه‌ها متأثر نمی‌شوند. طرح AFP بخش عمومی، که از انگیزه‌های کاری ضعیفی برخوردار است، تا آینده‌ای نزدیک بدون تغییر باقی خواهد ماند.

تعدیل امید به زندگی، چنانچه این شاخص به افزایش خود ادامه دهد، در یک سن مشخص بازنشستگی مستمری‌های پایین‌تری را نصیب فرد خواهد کرد. با فرض صحت پیش‌بینی‌های

انجام شده توسط مرکز آمار نیروژ در زمینه مرگ و میر، می توان دریافت که نسل های آینده، به ازای هر ۱۰ گروه سنی که متولد می شوند، می بایست بازنشستگی خود را حدود یک سال به تعویق بیندازند تا این اثر به طور کامل جبران گردد.

بدون انجام اصلاحات، انتظار می رفت که نسبت تعداد شاغلین و مستمری بگیران سالمند و از کارافتاده از ۲,۷ در سال ۲۰۰۸ به حدود ۱,۸ در سال ۲۰۵۰ کاهش پیدا کند. همراه با افزایش نرخ های جایگزینی، به عنوان پی آمد بلوغ کامل سیستم قدیمی، چنین توسعه ای می توانست بار مالی سیستم قبلی را بین سال های ۲۰۰۸ تا ۲۰۵۰ دو برابر کند.

در سیستم جدید، نرخ حق بیمه، که به عنوان نرخ مالیات مکفی برای تأمین مالی مخارج آتی مستمری سالمندی تعبیر می شوند، ممکن است تا سال ۲۰۵۰ به ۱۶,۴ درصد، در مقایسه با ۱۰,۷ درصد در سال ۲۰۱۰، محدود گردد. تعدیل امید به زندگی اصلی ترین عنصر قوام بخشی سیستم جدید به حساب می آید. شاخص بندی پایین تر مزایای بازنشستگی در مقایسه با رشد دستمزدها بعد از سن بازنشستگی، همچنین موجب کاهش مخارج مستمری های سالمندی در آینده می شود. در مقابل، وجود یک مدل سخاوتمندانه تر پرداخت حقوق مستمری در جهت عکس آن عمل می کند. در دهه های پیش رو، مخارج مستمری ها به طور نسبی به افزایش خود ادامه خواهند داد، که بخشی از آن به دلیل اثر انفجار جمعیتی است که بعد از جنگ دوم جهانی به دنیا آمدند و اکنون به سن بازنشستگی رسیده اند.

مدل جدید تجمیع حقوق مستمری، رابطه ای نزدیک بین کل دریافتی های ناشی از اشتغال و مزایای مستمری ها برقرار می کند. در صورت سنجش آثار توزیعی، بدون احتساب تعدیلات افزایش امید به زندگی و شاخص بندی پایین تر مزایای بازنشستگی، می توان دریافت که افراد با درآمدهای بالا و دوران طولانی تر اشتغال از چنین مدلی منتفع خواهند شد. با این وجود، یک مستمری تضمین شده مبتنی بر آزمون استطاعت به همراه تعیین سقف بر درآمدهای سالیانه برای کسب حق مستمری، دو عنصر توزیعی مهم دیگر در سیستم جدید به حساب می آیند. بنابراین، بازتوزیع سفت و سخت درآمد افراد دارای درآمدهای بالا به سمت افراد با درآمد پایین و نیز از مردان به زنان، پس از اصلاحات همچنان ادامه می یابد.

منابع

- Blundell, Richard W., and Thomas MaCurdy. 1999. "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches." In *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, ed. Orley C. Ashenfelter and David Card, 1559–1695. Amsterdam: Elsevier Science.
- Börsch-Supan, Axel H. 2006. "What Are NDC Pension Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?" In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, 35–56. Washington, DC: World Bank.
- Disney, Richard. 2004. "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?" *Economic Policy* 19 (39, July): 267–311.
- Fredriksen, Dennis. 1998. *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits: Analyses with the Dynamic Micro-Simulation Model MOSART*. Social and Economic Studies 101. Oslo: Statistics Norway.
- Fredriksen, Dennis, Kim Massey Heide, Erling Holmøy, and Ingeborg Foldøy. 2005. *Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer* [Macroeconomic effects from pension reforms]. Report 2005/2. Oslo: Statistics Norway.
- Hernæs, Erik, and Fedor Iskhakov. 2009. *Effekter på arbeidstilbudet av pensjonsreformen* [Effects of the Norwegian pension reform on labor supply]. Report 3/2009. Oslo: Frisch Centre.
- Hernæs, Erik, Marte Sollie, and Steinar Strøm. 2000. "Early Retirements and Economic Incentives." *Scandinavian Journal of Economics* 102 (3): 481–502.
- Hernæs, Erik, and Jia Zhiyang. 2009. "Labour Supply Response of a Retirement Earnings Test Reform." Memorandum 25/2009, Frisch Centre, Oslo.
- Holmøy, Erling, and Kyrre Stensnes. 2008. "Will the Norwegian Pension Reform Reach Its Goals? An Integrated Micro-Macro Assessment." Discussion Paper 557, Research Department, Statistics Norway, Oslo.
- Lindbeck, Assar. 2006. "Sustainable Social Spending." *International Tax and Public Finance* 13 (4): 303–24.
- Lindbeck, Assar, and Mats Persson. 2003. "The Gains from Pension Reform." *Journal of Economic Literature* 41 (March): 74–112.
- Norway, Ministry of Labor. 2011. "Prop. 130 L (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)" [White Paper forwarded to the Parliament 27 May 2011, Amendments to the National Insurance Act (New disability benefits and old-age pension for disabled)]. Ministry of Labor, Oslo.
- Norway, Ministry of Labor and Social Inclusion. 2006. "St. Meld. Nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden" [Report No. 5 to the Parliament (2006–2007) Earning and drawing old-age pension from the National Insurance Scheme]. Ministry of Labor and Social Inclusion, Oslo.
- ———. 2009. "Ot. Prp. Nr. 37 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)" [White Paper forwarded to the Parliament 13 February 2009: Amendments to the National Insurance Act (New Old-Age Pension)]. Ministry of Labor and Social Inclusion, Oslo.
- Norway, Ministry of Finance and Ministry of Social Affairs. 2004. "Modernisert folketrygd: Bærekraftig pensjon for framtida" [A modernized national insurance scheme:

Sustainable pensions for the future]. Ministry of Finance and Ministry of Social Affairs, Oslo.

- Orcutt, Guy H., Joachim Merz, and Hermann Quinke, eds. 1986. *Microanalytic Simulation Models to Support Social and Financial Policy*. New York: North-Holland.
- Røed, Knut, and Fredrik Haugen. 2003. "Early Retirement and Economic Incentives: Evidence from a Quasi-Natural Experiment." *Labour* 17 (2): 203–28.
- Stensnes, Kyrre. 2007. "Equity versus Efficiency in Public Pension Schemes: Microsimulating the Trade-off." Discussion Paper 515, Research Department, Statistics Norway, Oslo.
- Stensnes, Kyrre, and Nils Martin Stølen. 2007. "Pension Reform in Norway: Microsimulating Effects on Government Expenditures, Labour Supply Incentives and Benefit Distribution." Discussion Paper 524, Research Department, Statistics Norway, Oslo.

بخش ششم

سوئد

آیا اتحادیه‌ها همچنان مهم‌اند؟^۱

پاتریک ماریر

مقدمه

سیستم بازنشستگی سوئد الهام گرفته از ارزش‌های سوسیال دموکراتیک است که منعکس‌کننده تسلط هژمونیک چپ در دوران بعد از جنگ جهانی دوم می‌باشد. هرچند اکثر ناظران سیستم قبل از سال ۱۹۹۸ را مرتبط به حزب سوسیال دموکرات (SAP)^۲ می‌دانند، لکن اولین شکل کمک‌رسانی به سالمندان توسط لیبرال‌ها، جناح راست میانه، مطرح گردید. طرح سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد (ATP)^۳ در اواخر دهه ۱۹۵۰ طراحی گردید تا شرایط بازنشستگی یکسانی برای تمامی کارگری فراهم سازد (Esping-Andersen 1985:108). برعکس فرانسه و بلژیک، سیستم مستمری بازنشستگی سوئدی فراگیر بوده و به‌طور متوازن و برابر در مورد همه شاغلین، بدون توجه به بخش اشتغال آنها، اعمال می‌شود. کشمکش و نزاع بر سر این سیستم (ATP) مهمترین مسأله سیاسی این کشور در اواخر دهه ۱۹۵۰ بود که منجر به اختلافات بیشتر بین احزاب سیاسی و شرکای بازار کار گردید. این نزاع، در دو انتخابات و یک رفراندوم بر سر موضوع مذکور، نمود یافت. احزاب اصلی بورژوا (محافظه‌کار و لیبرال) حامی گسترش سیستم‌های بازنشستگی خصوصی اختیاری بودند که توسط اتحادیه‌ها و کارفرمایان اداره می‌شوند. حزب مرکز (سنترپارتی) طرفدار افزایش اساسی پایه مستمری‌های بازنشستگی و در عین حال ترویج سیستم بازنشستگی داوطلبانه‌ای که توسط دولت اداره می‌شود، بودند. حزب سوسیال دموکرات نیز به دنبال ترویج یک سیستم بازنشستگی اجباری، تکمیلی و وابسته به درآمد بودند که از جانب کارفرمایان پرداخت می‌شود و توسط دولت اداره می‌شود. در نهایت گزینه مدنظر سوسیال دموکرات‌ها، یعنی دریافت مزایای کامل بازنشستگی بر مبنای ۱۵ سال بالاترین دستمزد (از حداقل ۳۰ سال سنوات خدمت) به تصویب رسید. با وجود تعداد

1. Marrier, P. (2008). Do unions still matter? Committees instill a radical pension reform. In pension politics: Consensus and social conflict in aging societies. (pp. 106-145). London and New York, Routledge.

2. Social Democratic Party

3. Allman tillaggs pension (i.e. universal earnings-related pension)

بی‌شمار کارگران یقه سفید (اداری) که قبلاً تحت پوشش طرح‌های خصوصی قرار داشتند، حزب سوسیال دموکرات این قاعده را با موفقیت برقرار کرد تا طرح جایگزین عمومی (دولتی) را جذاب‌تر سازد. با وجود نقش تکمیلی بازنشستگی پایه فراگیر، که به کمک سرمایه کارفرمایان و دولت از سال ۱۹۷۳ برقرار گردید، انتظار بر این بود که مستمری دریافتی بازنشستگی معادل ۶۰ درصد حقوق و دستمزد دریافتی فرد باشد. مستمری‌های بازنشستگی با سطح تورم تعدیل شدند و سازوکارهایی برقرار گردید تا با بالارفتن هزینه‌های زندگی این مستمری‌ها نیز تعدیل شوند. در دهه ۱۹۶۰ دولت قوانینی را وضع کرد که این تعدیلات به صورت خودکار انجام گیرد (Heclo: 1974: 248). در نتیجه، ارزش واقعی مستمری پایه بین سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۸۵ سه برابر گردید (S. Olson: 1988: 41). زمانی که این افزایش‌های خودکار با یک سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد (ATP) ترکیب شد، مستمری‌های دولتی، به جای اینکه مزایایی برای تأمین معاش بازنشستگان باشد، به دستمزدهای واقعی مبدل گردید.

سیستم بازنشستگی سوئد تا زمان اصلاحات سال‌های ۹۴ و ۹۸، که حاصل یک توافق ۵ جانبه میان احزاب بود، کاملاً باثبات باقی ماند. یک سیستم بازنشستگی کاملاً جدید با فلسفه‌ای نو بر اساس یک مدل مشخص مفهومی مشارکتی (حق بیمه‌ای) بنیاد نهاده شد. این فرایند اصلاح سیستم بازنشستگی، سبب تغییر دولت و بروز اختلافات درونی در حزب سوسیال دموکرات گردید. مطابق با انتظارات تئوریک، نقش تعیین‌کننده دولت در اداره سیستم بازنشستگی این اجازه را به سیاستمداران داد تا با تمرکز بر یافتن یک راه مصالحه‌ای، نقش بسیار محدودی را برای اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان باقی گذارند.

تئوریزه کردن اصلاحات بازنشستگی دولتی در ساختار سوئد

یک دولت سوسیال دموکرات؟

هر گونه بحث در زمینه قدرت دولت رفاه در سوئد، همواره به سمت قدرت هژمونیک سوسیال دموکرات‌ها و کنترل‌های سفت و سخت اجرایی آنها در انضمام با یک بوروکراسی مشارکت‌جویانه متمایل می‌شود. تا قبل از انتخابات سال ۲۰۰۶، سوسیال دموکرات‌ها، غیر از ۹ سال از زمان پایان جنگ جهانی دوم (۸۲-۱۹۷۶ و ۹۴-۱۹۹۱)، همواره قدرت را در دست داشته‌اند. با وجود چنین برتری انتخاباتی، سوسیال دموکرات‌ها اغلب مجبور به اتکا به یک حامی و یا شریک ائتلافی (اغلب حزب کمونیست / چپ) بودند تا قادر به حفظ قدرت و ایجاد یک فضای سیاسی که مصالحه و مذاکره در آن بسیار برجسته‌اند، باشند.

دولت سوئد اگرچه بسیار پرنفوذ بود، اما به عنوان مانعی بر سر راه منافع بخش خصوصی به شمار نمی‌رفت. برعکس دولت فعالانه آنها را در فرایندهای تصمیم‌گیری مشارکت می‌داد. همانطور که در کار روئنشتاین (۱۹۹۱ و ۱۹۹۲) نیز مورد تأیید قرار گرفته است، در اوایل دهه ۱۹۰۰ این لیبرال‌ها بودند که افزایش میزان مشارکت کارگران و کارفرمایان در امور اجتماعی از طریق تشویق آنها به انتخاب نمایندگانشان برای نشستن پشت میز مذاکرات ملی بر سر موضوعات اجتماعی را پیگیری می‌کردند. برعکس فضای سیاسی رقابتی و غیرمؤثر کشورهای فرانسه و آلمان، دولت سوئد به دنبال درگیر ساختن هر دو طرف، یعنی گروه‌های کارگری و کارفرمایی، برای بالا بردن آگاهی و اطلاعات دولت در زمینه مشکلات اجتماعی است که در قالب «درخواست‌های نیروی کار» مطرح می‌شدند (Rothenstein 62:1991). چنین ساختار صنفی شدت متعهد به یک سیستم رفاهی فراگیر و سخاوتمند (Esping-; 1983 Korpi) در کنار رشد قوی اقتصادی کشور (Andersen 1985, 1990) است. مشارکت و درگیر شدن کارگران و کارفرمایان در دولت، فاکتورهای مهمی در تشریح این مدل بازنشستگی در سوئد به شمار می‌رفت. روئنشتاین و لیندکویست در ارزیابی‌های خود پا را حتی فراتر می‌گذارند و ادعا می‌کنند که منافع شخصی - در اینجا، اتحادیه‌ها - عملاً در برخی بخش‌های سیاسی، دولت را به تسخیر خود درآورده‌اند.

بر عکس مسیری که سیستم بازنشستگی در فرانسه پیش می‌رود، امور مربوط به حقوق و مستمری‌های بازنشستگی در سوئد در دفتر نخست‌وزیری متمرکز نشده است. کمیسیون‌های مرتبط با امور بازنشستگی، عمدتاً به دلیل عوامل نهادی، گزارش‌های خود را مستقیماً برای نخست‌وزیر ارسال نمی‌کنند؛ همچنین تحت نظارت مستقیم دفتر نخست‌وزیری نیز نیستند. قدرت فردی وزرا و وزارتخانه‌ها در این کشور، بخصوص در مقام مقایسه این ترتیبات در فرانسه و انگلیس، به نسبت قوی‌تر است. علاوه بر این، زمانی که دولت‌های ائتلافی تشکیل می‌شوند، هر کدام از وزارتخانه‌ها تمایل به حفظ حدود مشخصی از استقلال از مرکز دارند. به عنوان مثال، ماتسون (۱۹۹۶) معتقد بود که انجام مذاکرات در درون ائتلاف دولتی این اجازه را به وزارتخانه‌ها داد تا منابع خود را فراتر از اهداف تعیین‌شده توسط وزارت دارایی گسترش دهند. بنابراین، نخست‌وزیر سوئد به جای اتکا به یک عضو متخصص امور بازنشستگی در کابینه، آنگونه که در فرانسه معمول است، بیشتر بر تجربه و تخصص یک وزیر دولتی و یا وزیر مشاور عضو وزارتخانه تکیه می‌کند.

یکی از وجوه اصلی حکمرانی در سوئد اتکای آن بر کمیسیون‌های کارشناسی و کمیته‌های پارلمانی در فرایند سیاستگذاری است. در واقع، مشکل بتوان ماده‌ای قانونی مربوط به سیاستگذاری عمومی در سوئد یافت که در آن اشاره‌ای به تحقیقات عمومی دولتی (SOU)^۱ نشده باشد. این گزارشات نقش چشمگیری در مباحث عمومی در زمینه سیاستگذاری بازی می‌کنند و در عین حال هدف و شاخصه‌های یک تحقیق عمومی، نیت و خواسته‌های دولت را به روشنی نشان می‌دهند. بنابراین، بر خلاف وضعیت سیاسی حاکم در اغلب دموکراسی‌های غربی، کمیته‌های پارلمانی مجلس سوئد از نفوذ بالایی برخوردارند (Arter, Hermansson 1990, 1993). اعضای پارلمان در این فرایند به هیچ عنوان نظاره‌گر صرف کمیته‌های مذکور نیستند؛ بلکه به شدت تمایل به کسب تخصص در برخی حوزه‌های سیاستگذاری دارند و بسیار سریع‌تر از هم‌تایان اروپایی خود وارد فرایند سیاستگذاری می‌شوند. در نهایت، این سیستم کمیته‌های پارلمانی برای یک دولت اقلیت بسیار مهم تلقی می‌شود، چراکه به وسیله این کمیته‌ها می‌توان از شرکای ائتلافی در جهت گذراندن لوایح و نیز ممانعت از رای عدم اعتماد در پارلمان استفاده کرد (Arter, 1990:125).

طراحان اصلی اصلاحات بازنشستگی سال ۱۹۹۸، برای سال‌های متمادی با کمیته‌های تخصصی بازنشستگی مشارکت داشتند. اغلب اعضای که کمیته‌ای را ترک کردند این کار را صرفاً به دلایل شخصی و یا انتخاباتی انجام دادند. این دو کمیته با قدرت تمام با اصلاحات بازنشستگی سال‌های ۱۹۹۴/۱۹۹۸ در ارتباط بودند؛ همچنین گروه‌های کاری و عملیاتی نه تنها کاملاً پایدار و باثبات بودند بلکه اعضای اصلی هر دو نیز یکسان بودند.

یکی از نتایج اصلی چنین ساختار سیاستگذاری، دورنما و انسجام قوی سیاستگذاری آن بوده است. به عنوان مثال در کتاب «مالیات و دموکراسی»، استینمو (۱۹۹۳) به روشنی نشان می‌دهد که سوئد قادر به اجتناب از اصلاح دائمی سیاست‌های مالیاتی ناشی از تغییر دولت، همانند آنچه در بریتانیا اتفاق می‌افتد، و نیز پیچیدگی سیستم آمریکایی، که به دلیل وجود مجموعه‌ای از قدرت‌هایی که به دنبال اضافات بی‌پایان در زمینه قوانین مالیاتی هستند امکان انجام اصلاحات در آن وجود ندارد و از سیالیت آن می‌کاهد، بوده است.

بوروکراسی

دستگاه سیاستگذاری سوئد به طور رسمی به دو بخش کاملاً مجزا تقسیم شده است. نخست، دپارتمان‌هایی که مسئول برنامه‌ریزی و فرمول‌بندی سیاستی هستند. این دپارتمان‌ها به

1. Statens Offentliga Utredningar (i.e. State Public Inquiry)

نسبت کوچک در نظر گرفته می‌شوند، به طوری که مجموع پرسنل تمام دپارتمان‌ها در سال ۱۹۹۱ از ۱۸۰۰ نفر تجاوز نمی‌کرد (1995 Pierre, 1995 Peters). در زمینه امور مربوط به بازنشستگی و مستمری‌ها، مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی و فرمول‌بندی سیاستگذاری‌ها برعهده وزارت امور اجتماعی است. البته وزارت اقتصاد نیز می‌تواند ادعای داشتن نقش قانونگذاری داشته باشد، چراکه مستمری‌های بازنشستگی بخش اعظمی از مخارج عمومی را به خود اختصاص می‌دهند. دوم اینکه، فرایندهای اجرایی و پیاده‌سازی سیاست‌ها در اختیار کارگزاران متعددی در حوزه دستگاه قضایی این کشور، همانند هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی (RFV)^۱ در زمینه مستمری‌های بازنشستگی، است. این کارگزاران که کاملاً مستقل از وزارتخانه‌های مربوطه‌اند، سازمان‌هایی بسیار معظم (با مجموع ۳۹۰ هزار پرسنل) هستند که مسئول انجام امور اجرایی روزمره می‌باشند. بر این اساس، تنها ارتباط مجاز بین کارگزاران و دپارتمان‌ها کاملاً غیررسمی فرض می‌شود (1995 Pierre). با این وجود، تصمیمات نهایی مرتبط با اجرای قوانین و مقررات به‌عهده رئیس کل هیأت‌مدیره می‌باشد (1996 Rothestin).

در یک شمای مقایسه‌ای، هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی همان کارهایی را انجام می‌دهد که دفتر ملی بازنشستگی (ONP) در بلژیک و صندوق‌های متعدد مجری طرح‌های بازنشستگی در فرانسه، همانند بیمه ملی سلامت سالمندی، بر عهده دارند. بر روی کاغذ، هر دوی این دپارتمان‌ها شبیه هم هستند، چراکه قوانین و مقررات مصوب دولتی را اجرا می‌کنند. با این وجود، تفاوت‌های آشکاری نیز با توجه به استقلال‌شان از دولت و نقش اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان وجود دارد. هیأت بیمه اجتماعی ملی در مقایسه با هم‌تایان فرانسوی و بلژیکی خود از استقلال بیشتری برخوردار است. در دو مورد اخیر، مدیر کل نمی‌تواند بدون اقدامات جبرانی وزارت امور اجتماعی و یا شرکای اجتماعی‌ای که شورای اجرایی کارگزاران بازنشستگی را اداره می‌کند، ترجیحات خود را به صورت عمومی ابراز کرده و یا از سیاست‌های اجتماعی خاصی دفاع کند. در مورد سوئد، این هیأت متنوع‌تر بوده و دربرگیرنده بازیگران دیگری چون اعضای پارلمان و کارشناسان خبره می‌باشد و به دلیل اینکه کارکنان آن را کارمندان دولت تشکیل می‌دهند، لذا بخشی از دستگاه دولتی به حساب می‌آید. زمانی که از کی‌جی شرمین و آنا هدرگ در خصوص موقعیت این هیأت سؤال شد، پاسخ صریح هر دوی آنها این بود که، هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی یک کارگزار دولتی است که توسط اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان، آنچنان که در فرانسه و بلژیک برقرار است، مدیریت نمی‌شود.

در عمل، هم کارگزاران و هم دپارتمان‌های سوئد به دنبال حفظ ارتباط غیررسمی با یکدیگر می‌باشند و به این دلیل کارگزاران نقش بسیار مهمی در مراحل اولیه فرایندهای تصمیم‌سازی بازی می‌کنند. اول اینکه، به علت ماهیت پیچیده موضوعاتی که مقامات عالی‌رتبه منتخب با آن مواجه می‌شوند و نیز به دلیل محدودیت تعداد پرسنل دپارتمان، تخصص‌ها و منابع کارگزاران می‌بایست پیش‌نویس طرح‌های پیشنهادی را آماده کنند. دوم اینکه، مشارکت آنها سبب حصول اطمینان از فرایند اجرای روان سیاست‌ها از طریق تضمین اجرای دقیق سیاست‌های پیشنهادی همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده است، می‌گردد.

همانگونه که شواهد ارائه‌شده در این بخش نشان می‌دهد، اصلاحات سیستم بازنشستگی، این اقدامات را در مقیاس بزرگ‌تری دنبال کرد. نخست، هیأت بیمه اجتماعی ملی بخش‌هایی از سند اصلی‌ای که منجر به اصلاحات ۱۹۹۴ و ۱۹۹۸ (SOU 1994) شد و نیز بخش عمده‌ای از اطلاعات مورد استفاده وزارت امور اجتماعی را تهیه کرد. این نقش نباید به هیچ عنوان ناچیز شمرده شود، چراکه پیش‌بینی‌های آن چارچوب و جوهره اصلی مباحث بین بازیگران سیاسی را شکل داد و مذاکرات پیرامون جایگزین‌های گوناگون نیز عمدتاً بر اطلاعات ارائه‌شده توسط این هیأت مبتنی بود. دوم اینکه، هیأت بیمه اجتماعی ملی در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، علاوه بر تدبیر راه‌حلی برای مشکلات پیش‌روی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، انجام اصلاحات در سیستم بازنشستگی را فعالانه ترویج می‌کرد. استقلال و وضعیت غیرسیاسی آن در متقاعد کردن سیاستمداران و گروه‌های ذینفع به لزوم انجام اصلاحات و بروز صداهای مخالف اندک در برابر این ادعا، بر خلاف ادارات دولتی در فرانسه و بلژیک، بسیار مهم و ضروری بود.

اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کارفرمایی

در بخش زیادی از قرن بیستم، اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کارفرمایی همکاری‌های گسترده‌ای با یکدیگر، بخصوص به دنبال توافق تاریخی Satsjoboden در سال ۱۹۳۸ بین کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری (LO)^۱ و کنفدراسیون کارفرمایان سوئد (SAF)^۲ که قواعد اصلی همکاری و چانه‌زنی‌های جمعی را برقرار کرد، داشتند.

بیش از ۸۰ درصد کارگران سوئدی به یکی از سه کنفدراسیون بزرگ کارگری، یعنی کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری سوئد، کنفدراسیون کارگران متخصص (TCO)^۳ و کنفدراسیون انجمن‌های

1. Landsorganisationen

2. Svenska Arbetsgivareforeningen

3. Tjanstemannens Centralorganisation

دانشگاهیان سوئد (SACO)^۱ متعلق‌اند. در مقایسه با فرانسه و بلژیک، این اتحادیه‌ها تمایلی به تفکیک‌شدن به خطوط کلی خصوصی/عمومی و یا حرفه‌ای - اجتماعی ندارند، ما ترجیح‌شان که بر اساس بخش‌های اقتصادی تقسیم شوند. کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری بیش از ۸۵ درصد کارگران یقه‌آبی (یدی) را نمایندگی می‌کند و نسبت به سایر اتحادیه‌ها از بیشترین تعداد اعضا (۲,۱ میلیون) برخوردار است. این اتحادیه از ۱۶ فدراسیون تشکیل می‌شود که اتحادیه کارگران شهرداری سوئد و اتحادیه فلزکاران دو گروه از بزرگترین اعضای آن به شمار می‌روند. به طور تاریخی، کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری رابطه بسیار نزدیکی با حزب سوسیال دموکرات سوئد دارد و به طور متوسط ۷۰ درصد اعضای این کنفدراسیون تمایل به رأی دادن به این حزب دارند. تا اواخر دهه ۱۹۸۰ اعضای کنفدراسیون، اعضای بالفعل حزب سوسیال دموکرات نیز محسوب می‌شدند، تا وقتی که عضویت اشتراکی در احزاب در اثر فشار سایر احزاب سیاسی منسوخ گردید. از طرفی، TCO کارکنان یقه سفید (کارمندان) را نمایندگی می‌کند و بیش از ۱,۲ میلیون نفر عضو دارد. در نهایت، SACO نماینده دانشگاهیان و متخصصان با ۵۰۰ هزار نفر عضو می‌باشد.

در پایان سال ۲۰۰۱، دو انجمن بزرگ کارفرمایی، کنفدراسیون کارفرمایان سوئد و Sveriges Industriforbund در انجمن جدیدی به نام SN (Svensk Naringsliv) کنفدراسیون شرکت‌های سوئدی) با حدود ۴۸۰۰۰ عضو شامل شرکت‌های بزرگ و کوچک، ادغام شدند. در اصل کنفدراسیون کارفرمایان سوئد و کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری استاندارد چانه‌زنی در مورد دستمزدهای متمرکز را تا زمان منسوخ‌شدن چنین فرایندی در سال ۱۹۹۰ انجام می‌دادند. امروزه مذاکرات مربوط به این امر در درون هر بخش اقتصادی به طور مجزا انجام می‌شود.

رابطه بین شرکای اجتماعی و دولت

در ابتدا و پیش از هر چیز لازم است تأکید شود که واژه «شرکای اجتماعی» در زبان سوئدی وجود ندارد و به جای آن از عبارت «شرکای بازار کار»^۲ استفاده می‌شود. اهمیت این موضوع فراتر از معناشناسی صرف است؛ چراکه اشاره به این امر دارد که اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کارفرمایی خود را دارای حقی فراتر از موضوعات بازار کار تصور نمی‌کنند و اینکه تقسیم مسئولیت‌ها بین دولت و شرکای بازار کار، بسیار دقیق‌تر و تعریف‌شده‌تر از آن چیزی است که در فرانسه و بلژیک وجود دارد.

برخلاف فرانسه، اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کارفرمایی در سوئد بسیار متمرکز و

1. Sveriges Akademikers Centralorganisation

2. arbetsmarknadsparterna

کاملاً سلسله مراتبی بوده و با فضای رقابتی به نسبت کمتری نیز روبرو هستند. به علاوه، نهادهای مذکور نسبت به دولت بی‌اعتماد نیستند و در عین حال فعالانه در جزئیات بسیاری از سیاست‌ها، بخصوص آنهایی که به بازار کار مرتبطند، مشارکت داشته‌اند. پیش از این، تأثیر کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری در سیاستگذاری‌ها بسیار قوی تصور می‌شد به گونه‌ای که اعتقاد بر این بود که رییس آن مهمترین چهره سیاسی سوئد پس از نخست‌وزیر است. اما به هر حال، اهمیت چنین نقشی پس از سال‌های دهه ۱۹۷۰ رو به کاهش گذاشت و تصمیم کارفرمایان در سال ۱۹۹۱ مبنی بر کنار گذاشتن آن از شوراهای اجرایی هیأت‌های ملی نظیر هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی بیش از پیش نهاد مذکور را محدودتر کرد.

دو خصیصه مهم دولت صنفی‌گرا^۱ در سوئد عناصر بسیار مهمی هستند که می‌بایست مورد توجه قرار گیرند: اول اینکه اتحادیه‌های کارگری سوئد در مباحثات مربوط به بازنشستگی از تأثیر و نفوذ کمتری نسبت به فرانسه و بلژیک برخوردارند. دولت اغلب وجه فراموش شده معادله سه وجهی صنفی‌گرایانه می‌باشد. مطالعات کورپی (۱۹۸۳) و اسپینگ - اندرسون (۱۹۸۵) مفهوم یک رابطه سه‌جانبه را از طریق تئوریزه کردن تضادهایی که به سطوح طبقاتی تنزل می‌یابد، به چالش می‌کشند. آنها تضاد قدرتمند طبقاتی را متصور می‌شوند که در آن نیروی کار به دنبال کاهش قدرت سرمایه از طریق پیگیری تسلط دموکراتیک بر آن می‌باشد. تر سوسیال دموکراتیک به وضوح بر اهمیت به دست آوردن قدرت سیاسی قوی تأکید می‌کند. مطالعه اسپینگ - اندرسون به صراحت بیان می‌کند که تفاوت‌های بین رژیم‌های لیبرال و سوسیال دموکرات در قدرت سیاسی نیروی قرار دارد: «جایی که نیروی کار در همسو کردن اقتصاد سیاسی کشور و دفاع از تسلط بر جامعه شکست می‌خورد، نتیجه آن تداوم ناکالاشدگی ضعیف و یا حداکثر متوسط خواهد بود». وی مدعی است که امتیاز بالای کشورهای چون اتریش، بلژیک و هلند در ناکالاشدگی (ناکالاسازی) تحت حاکمیت رژیم‌های محافظه‌کار به خاطر «موقعیت قوی سیاسی جنبش‌های کارگری سوسیال دموکرات است» (Esping-Anderson 1990: 53).^۲ بنابراین، اتحاد LO-SAP، همراه با قدرت کنترل نهایی حکمروایی دولت، یک متغیر اصلی به شمار می‌رود. صنفی‌گرایی ممکن است برای ایجاد یک رشد اقتصادی قوی مهم باشد، اما به نظر می‌رسد که رابطه آن با پیشرفت دولت رفاه الگوی متفاوتی را دنبال می‌کند. این امر به وضوح در تعارضات بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد نمایان بود؛ چراکه دو قطب

1. Corporatist State

۲. نکته اخیر توسط هوپر و دیگران (۱۹۹۳) به چالش کشیده شد. زیرا معتقد بودند احزاب دموکرات مسیحی در بلژیک و هلند همان نقشی را بر عهده دارند که احزاب سوسیال دموکرات در کشورهای اسکاندیناوی.

اصلی این نزاع بیمه اجباری مدنظر ائتلاف LO-SAP از یک طرف و گزینه بیمه اختیاری مورد حمایت ائتلاف کارفرمایان و احزاب بورژوا از طرف دیگر، متمرکز بود. کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری این ایده را با همراهی سوسیال سوسیال دموکرات‌ها، که در ابتدا تمایلی به آن نشان نمی‌دادند ولی در نهایت آن را تأیید کردند، با موفقیت پیش برد. با دیدن امکان گسترش چنین ایده‌ای به سطحی فراتر از کارگران یقه آبی، حزب سوسیال دموکرات افسار امور را به دست گرفت و توانست یک طرح بازنشستگی اجباری مرتبط با درآمد که از جانب دولت نیز کنترل می‌شود را از طریق جذب کارکنان یقه سفید به آن سمت، ایجاد کند. سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد یکی از یادگارهای طلایی سوسیال دموکرات‌ها محسوب می‌گردد.

نکته اصلی این است که طرح جدید بازنشستگی، می‌بایست توسط دولت اجرا می‌شد. روح Saltsjobaden، در جایی که کنفدراسیون‌های کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری سوئد هر دو به دنبال خارج نگه داشتن دولت از مسائل بازار کار بودند، در اینجا مجدداً احیا نشد. کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری به سمت دولت، که از سال ۱۹۴۵ قواعد سوسیال دموکراتیک بر آن حاکم بود، بازگشت و عملاً آخرین تلاش‌های کنفدراسیون کارفرمایان سوئد برای ایجاد طرحی خارج از محدوده و قلمرو دولت را که منتج به یک طرح تکمیلی مرتبط با درآمد می‌شد - مشابه آنچه که در فرانسه در قالبی جامع‌تر و سخاوتمندانه‌تر اتفاق افتاد (AGIRC و ARRCO) - کنار گذاشت. لذا اولین سؤالی که مطرح می‌شود اینکه چرا کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری به دولت اعتماد کرد؟

کتاب دولت سوسیال دموکرات روئتین (۱۹۹۶) به نوعی، با یادآوری این نکته که کنترل بوروکراسی یک متغیر مهم در تفسیر شکست‌ها یا موفقیت‌های سوسیال دموکرات‌ها می‌باشد، پاسخ این سؤال را داد. دولت به هیچ عنوان یک ذات خنثی نیست و می‌تواند نقش سیاسی مهمی را بازی کند (Brinbaum 1988). به هر حال، بدست آوردن کنترل اداره سیاسی تنها بخشی از معادله است. چالش برانگیزترین امر که از اهمیت یکسانی با اداره سیاسی برخوردار است، نفوذ در و یا در پایین‌ترین حد خنثی کردن بوروکراسی است. اگرچه CGT در فرانسه بعد از جنگ دوم جهانی، موفق به بسیج حامیان مشتاق خود برای اجرای سیستم جدید تأمین اجتماعی شده بود، اما این کار را در سیستمی که خارج از اراده دولت بود به انجام رساند (Ashford 1986). در سوئد نیز کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری کاری مشابه انجام داد، با این تفاوت که این نهاد بخشی از دولت بود و تازه‌واردان مشتاق از جنبش کارگری به خدمات دولتی پیوستند. به هر حال، مهمترین هم‌افزایی روئتین، نشان دادن این بود که دولت یک واحد

یکپارچه نیست. وی دو نهاد بازار کار و سازماندهی آموزشی مقایسه می‌کند و به این نتیجه می‌رسد که سوسیال دموکرات‌ها با وجود شکست در سازماندهی آموزشی توانستند اهداف خود در بازار کار را به اجرا درآورند و دلیل اصلی موفقیت در سیاستگذاری فعال بازار کار، تلاش و زحمت فراوان بود. به طور مشخص‌تر، سوسیال دموکرات‌ها تعهد قابل توجهی از کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری گرفتند، یک هدف ایدئولوژیک روشن و صریح داشتند، تازمواردان به بازار کار متعهد به این هدف شدند (به جای تعهد بوروکراتیک به سبک وبری) و از قدرت کافی (از نظر مقررات و منابع) برای رسیدن به اهداف‌شان برخوردار بودند. نکته مهم در اینجا ظرفیت حزب سوسیال دموکرات در ایجاد یک کارگزار دولتی بود که ارزش‌های آن را نمایندگی کند. هیأت ملی بازار کار «یک تشکیلات هدف‌گرای مبتنی بر عقلانیت حقیقی بود نه صوری»، که بعدها در هیأت آموزش ملی نیز این رویکرد غالب شد (Rothstein 1996).

حتی اگر هیچ مطالعه‌ای در زمینه ارزیابی عملکرد بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد در دهه ۱۹۵۰ با چنین اهداف نظری مشابهی انجام نشده باشد، مشکل بتوان استدلال کرد که سوسیال دموکرات‌ها و کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری، با توجه به وقت و انرژی که به این موضوع اختصاص دادند، به این امر خطیر متعهد نبودند. همانند برنامه اصلاحی Rehn-Meidner، برنامه بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد نیز توسط کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری طراحی شده بود، توسط رهبران آن فعالانه به جریان افتاد و امروزه به عنوان یک اصلاح مرتبط با نیروی کار موفق از آن یاد می‌شود (Pontusson 1993). همانطور که آنا هدبورگ، یک وزیر سابق سوسیال دموکرات و از بازیگران اصلی اصلاحات بازنشستگی در سال ۱۹۹۸، اظهار داشت «برای حزب سوسیال دموکرات پذیرش اصلاحات در سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، که برای حزب نوعی خزانه طلا به شمار می‌رفت، بسیار سخت و دشوار بود»^۱.

پیر، با اشاره به امکان سوسیال - دموکراتیزه کردن بوروکراسی، چند نمونه از گزارش‌های بی‌شمار وزرای غیرسوسیالیست در زمینه «مانع اصلی ارزیابی مجدد سیاستگذاری و تغییر آن» که به محض در اختیار گرفتن دولت با آن مواجه شدند، را ارائه می‌دهد (Pierre, 1995: 150). مشکل بسیار اساسی بود، چراکه بسیاری از افرادی که ایجاد مانع می‌کردند از منصوبین سیاسی نبودند بلکه اغلب به‌وسیله مقامات ارشد منصوب شده بودند. وزارت امور اجتماعی در ارائه راه حل مشکلاتی که سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد با آن مواجه بود بسیار آهسته عمل می‌کرد. بر اساس مصاحبه‌های انجام‌شده با سیاستگذاران دست‌اندر کار فرایند اصلاحات

بازنشستگی، بسیاری بیان کرده‌اند که کارمندان دولت در وزارتخانه بسیار به بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد وابسته بودند و مدتی طول کشید تا بپذیرند که این تغییرات لازم و ضروری بوده‌اند. مقام مسئول اجرای سیاست‌های بازنشستگی، هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی، نیز به حفظ سیستم موجود بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بسیار متعهد بود. اهداف آن نیز کاملاً شفاف بود به طوری که تنها از اصلاحاتی حمایت می‌کرد که هسته اصلی سیستم را به چالش نمی‌کشید (یعنی اصلاحات پارامتریک).

انتظارات تئوریک

مورد سوئد نمونه‌ای از حضور یک قوه حاکمه (قوه مجریه) ضعیف است که در آن شرکای بازار کار به عنوان یک مرکز وتوی جمعی (بر خلاف شرکای اجتماعی در فرانسه و بلژیک) عمل نمی‌کنند. این امر منجر به شکل‌گیری سیستم ائتلاف پارلمانی در این کشور شده است. با این وجود، تعداد قابل توجهی افراد و توکننده در درون قوه مقننه (دومین قوه حاکم) حضور دارند که از نفوذ به نسبت زیادی نیز برخوردارند. این وضعیت قبل از هر چیز نشان دهنده علت اهمیت بیشتر ماهیت وتو از تعداد و توکنندگان است، چراکه به‌رغم وجود تعداد بسیار زیاد و توکنندگان، تنها یک اصلاح پارادایماتیک مطرح گردید.

تشخیص اینکه مشارکت‌کنندگان بازار کار در سوئد از حق وتوی مؤثری برخوردار نیستند از طریق دو رویداد مکمل قابل تفسیر است. نخست، اجرای طرح بازنشستگی SAP-LO در اواخر دهه ۱۹۵۰ بود که منجر به تشکیل یک کارگزار دولتی گردید که مسئول مدیریت و اجرای برنامه بازنشستگی مرتبط با درآمد بود. لذا، سیستم بازنشستگی عمومی، که شرکای بازار کار در آن از حداقل تأثیر برخوردارند، بشدت وابسته به دولت گردید. این موضوع با شیوه تصمیم‌سازی در حوزه مسائل بیکاری، که شرکای بازار کار نقش خود را در مدیریت و اجرای بیمه‌های بیکاری (Ghent System) همچنان حفظ کرده بودند، در تضاد بود (2004 Bendz). نهادینه‌شدن بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد در درون ساختار دولت، نشان داد که قدرت جنبش کارگری در هم‌تنیده‌شده با کارمندان دولتی سبب درونی‌شدگی ترجیحات‌شان شده است. زمانی که ضرورت انجام اصلاحات روشن شد، اولین واکنش کارمندان دولتی در وزارت امور اجتماعی حفظ و حراست از سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بود؛ بنابراین طرح‌هایی چون گسترش دوره پرداخت حق بیمه و تعداد بهترین سال‌های حقوق دریافتی برای محاسبه مستمری هر فرد به‌مورد اجرا گذارده شد. با این وجود، بحران اقتصادی اوایل دهه ۱۹۹۰ منجر

به افزایش شدید تعداد کارکنان دولتی مشمول گردید. اما تعداد اندکی از وزارتخانه‌های مرتبط با امور اقتصادی و مالی، که امکان انجام اصلاحات گسترده‌تر را برجسته کرده بودند، حضور داشتند (2005 Marier). دوم، طی ۲۰ سال گذشته مشارکت و یکپارچگی شرکای بازار کار در روند تصمیم‌سازی‌ها به شدت کاهش یافته (Hermansson et al. 1997) که ناشی از کاهش مشروعیت و اهمیت ترتیبات صنفی است. در نتیجه، شرکای بازار کار و بخصوص اتحادیه‌های کارگری، از حق وتو برخوردار نیستند و انتظار نمی‌رود که در فرایند اصلاحات بازنشستگی سوئد نقش نیز مهمی بازی کنند.

با این حال، ساختار ائتلافی دومین قوه اصلی (قوه مقننه) در نمونه سوئدی بسیار مهم است، چراکه تکه‌تکه‌شدن قوه مقننه تصویب قانون توسط یک حزب واحد را غیرممکن می‌سازد. اصلاحات قانون اساسی سوئد در سال ۱۹۷۰، به دلیل از بین بردن چشم‌انداز تسلط دائمی حزب سوسیال دموکرات، فضای انتخاباتی رقابتی‌تری را به وجود آورد (Anderson, Immergut 2006: 595) که نشان‌دهنده ایجاد تعداد زیادی بازیگران صاحب حق وتو و وابسته به ائتلاف سیاسی است. بنا به گفته تبلیس (۱۹۹۹، ۲۰۰۲) تعدد دارندگان حق وتو که از تفاوت‌های زیاد ایدئولوژیکی برخوردارند می‌بایست منتج به همسویی سیاست‌ها با وضع موجود گردد. بنابراین، ائتلاف‌هایی که مستلزم وجود احزاب سیاسی گوناگون است، می‌بایست اصلاحات پارامتریک در سیستم بازنشستگی را در پیش گیرند. به هر حال، مورد سوئد نشان‌دهنده محدودیت‌های این بحث (و در عین حال اهمیت نسبی مراکز وتو در مقابل بازیگران اصلی صاحب این حق) با تصویب اصلاحات سیستم بازنشستگی - که فراگیرترین اقدام صورت گرفته در بین کشورهای صنعتی با وجود یک طیف گسترده سیاسی شامل پنج حزب (محافظه کار، لیبرال، دموکرات مسیحی، مرکز و حزب سوسیال دموکرات) به شمار می‌رود - است.

برخلاف بلژیک، استطاعت اتحادیه‌های کارگری برای مداخله در فرایند اصلاحات بازنشستگی، به دلیل توانایی سیاستمداران در به حاشیه‌راندن آنها، به میزان قابل توجهی کاهش یافت. اتحادیه‌های کارگری و کارفرماها در هیچ کدام از مذاکرات منتج به پیشنهاد طرح اصلاح بازنشستگی در مهمترین کمیته‌های فعال در این زمینه (گروه کاری مستمری‌های بازنشستگی و کمیته اجرایی^۱) به شکل مستقیم حضور نداشتند. در عمل یافتن راهی جهت افزودن و یا حذف اصولی مشخص از طرح اصلاحی برای اتحادیه‌های کارگری، به دلیل اینکه انجام هرگونه تغییر مستلزم رایزنی با تمامی پنج حزب سیاسی و نه کمتر می‌باشد، بسیار دشوار بود. بنابراین، ساختارها و عناصر اصلی اصلاح

سیستم بازنشستگی که در طرح اولیه سال ۱۹۹۲ (و تقویت شده در طرح پیشنهادی سال ۱۹۹۴) ارائه گردید، توسط مخالفین آن تا حدودی دست نخورده باقی ماند.

اصلاح سیستم بازنشستگی در سوئد راهی طولانی به سوی یک سیستم بازنشستگی نوین

آنهایی که در پی انتقاد از نگرش «سطل زباله»^۱ (یافتن راه حل مناسب به شکل اتفاقی برای مشکل) در حوزه مدیریت دولتی هستند، نسبت به یافتن فرایندی محدودتر از فرایند اصلاح بازنشستگی سوئدی که منجر به قوانین سال‌های ۱۹۹۴/۱۹۹۸ شد، به شدت تحت فشار قرار خواهند گرفت. یک کمیته بازنشستگی به نام «تدارک بازنشستگی»^۲ بر ضرورت انجام اصلاحات تأکید کرد و در عین حال نقش هستی‌شناسانه مهمی در متقاعد کردن بازیگران مختلف مبنی بر ضرورت تعهد به چنین کاری، ایفا کرد. مضافاً اینکه، فرصتی مناسب برای تمامی بازیگران سیاسی جهت ارائه دیدگاه‌ها و مباحثات اولیه را درباره این موضوع فراهم ساخت ([SOU 1990: 76]). با پیروزی ائتلاف بورژواها در انتخابات سال ۱۹۹۱، یک کارگروه با عنوان «گروه کاری در زمینه بازنشستگی»^۳، که دربرگیرنده تمامی احزاب سیاسی بود، برای دستیابی به یک توافق عمومی در این زمینه تشکیل شد. پنج حزب از هفت حزب سیاسی با طرحی پیشنهادی در اواخر سال ۱۹۹۲، که منجر به ارائه یک گزارش نهایی در سال ۱۹۹۴ ([SOU 1994: 20]) و تصویب یک چارچوب قانونی توسط پارلمان سوئد (Riksdag) شد، موافقت کردند. به دنبال انتخابات سال ۱۹۹۴، یک کمیته اجرایی که بسیاری از اعضای کارگروه مذکور را شامل می‌شد تشکیل شد و تا زمان تصویب قانون نهایی در سال ۱۹۹۸، در زمینه اصلاحات جدید کار کرد. اصلاح سیستم بازنشستگی سوئد بسیار اصولی و قاعده‌مند است چراکه صرفاً به تغییرات پارامتریک محدود نشده، بلکه در عوض موجب یک سیستم کاملاً جدیدی است که مشخصه‌های ویژه به سایر کشورهای اروپایی، نظیر ایتالیا، لتونی، نروژ و لهستان، نیز صادر شده بود.

زمانی مناسب برای انجام اصلاحات (۱۹۸۲-۹۰) ATP؟

اجماع بر سر ضرورت اصلاحات بازنشستگی در سوئد، در دهه ۱۹۸۰ شکل گرفت. انتشار گزارش هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۹۸۷ و ارائه نتایج کمیسیون پارلمان سوئد

1. Garbage Can

2. Pensionsberedningen

3. Pensionsarbetsgruppen

در سال ۱۹۹۰، نسبت به فرارسیدن زمان «جنگی جدید بر سر ATP» شکی باقی نگذاشتند. (Veckans Affarer, 1990 october 10).^۱ همانطور که عنوان مقاله ویکانز آفارر نشان می‌داد، مصالحه در این زمینه در سال‌های آتی دور از انتظار بود؛ چراکه به نظر می‌رسید تغییر چندانی در موضع هر یک از احزاب سیاسی، نسبت به موضع اصلی‌شان در دهه ۱۹۵۰، رخ نداده است. بر این اساس، در این بخش به تحلیل این دوره زمانی مهم هستی‌شناسانه پرداخته می‌شود. به عنوان یک اجبار قانونی، هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی هر پنج سال ملزم به انتشار گزارشی از آینده مالی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد و ارائه توصیه‌هایی در زمینه اینکه چه تعدیلاتی در میزان حق بیمه می‌بایست در نظر گرفته شود، گردید. گزارش سال ۱۹۸۲ تصویر ناخوشایندی را از وضعیت آینده نشان می‌داد؛ به‌طوری‌که در صورت تداوم رکود اقتصادی، تأمین مالی سیستم بازنشستگی در سال ۲۰۳۰ نیازمند تخصیص بیش از یک سوم دستمزد حقوق بگیران خواهد بود.^۲ نتایج این گزارش منجر به شکل‌گیری بحث‌های فراوانی در بسیاری از محافل در اوایل سال ۱۹۸۳ گردید. تمرکز اصلی این مباحثات شاخص‌بندی مستمری‌های بازنشستگی بود. برخلاف فرانسه، انگلستان و بلژیک سیستم بازنشستگی در سوئد بر مبنای سطح قیمت‌ها و نه دستمزدها شاخص‌بندی می‌شد؛ بنابراین دولت مجبور به درگیر کردن خود در این موضوع، مگر زمانی که قصد تعدیل مجدد استانداردهای زندگی بازنشستگان بر اساس سطح دستمزدهای فعلی مزدبگیران را داشت، نبود. اما بحران اقتصادی اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ منجر به معکوس شدن این روند گردید که همانا فراهم‌شدن امکان شاخص‌بندی مستمری‌ها مطابق با تغییرات اقتصادی و دستمزدها، بود.

دولت سوئد برای جلوگیری از بروز بحران اقتصادی اقدام به کاهش ارزش کرون سوئد کرد، که منجر به پایین آمدن ارزش دستمزدهای واقعی و تورم شدید گردید. بنابراین درحالی‌که کارگران با دستمزدهای واقعی پایین‌تر مواجه شده بودند، مستمری شاخص‌بندی‌شده بازنشستگان همچنان افزایش می‌یافت. دولت ائتلافی بورژوا برای تقلیل شکاف فزاینده بین مستمری‌بگیران و جمعیت در حال کار (مزدبگیران)، به نوعی مستمری‌بگیران را با عدم شاخص‌بندی کامل قیمتی مستمری‌های بازنشستگی دور زد، که این امر آنها را در برابر انتقادات بسیار شدید سازمان‌های بازنشستگی و احزاب مخالف همچون حزب سوسیال دموکرات و چپ قرار داد. بعدی‌ها این نوع شاخص‌بندی را به عنوان ابزاری انتخاباتی به کار می‌بردند و قول شاخص‌بندی مجدد و صحیح ارزش مستمری‌ها را می‌دادند.

۱. «سگ‌هایی برای نبرد جدید ATP»، عنوان مقاله‌ای در نشریه Veckans Affarer در ۱۰ دسامبر سال ۱۹۹۰.
 ۲. این گزارش اظهار داشت که نرخ‌های حق بیمه در پایان دهه ۱۹۸۰ می‌تواند به ۱۵ درصد و در سال ۲۰۰۰ به ۲۰ درصد افزایش یابد.

تعدیل دیگری در مستمری‌ها توسط حزب مرکزی سوئد (دولت اقلیت) با طرح پرداخت حق بیمه‌هایی بیش از سقف مقرر سال ۱۹۸۲ انجام گرفت^۱، که عمدتاً دریافت‌کنندگان درآمدهای بالا را تحت تأثیر قرار داد و منجر به شکل‌گیری نوعی مالیات پنهان شد. چراکه پرداخت‌های مذکور منجر به افزایش مزایای بازنشستگی نگردید. این روند به دنبال موشکافی‌های دقیق گزارش هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی، که در سال ۱۹۸۷ منتشر شد، به دست آمد و به شکل‌گیری اجماعی بر سر ضرورت انجام اصلاحات بازنشستگی بسیار کمک کرد. سوسیال دموکرات‌ها، به دلیل ماهیت بازتوزیعی مالیات تصاعدی، تمایل کامل به برقراری آن و تعهد به حفظ آن داشتند. این وضعیت تبدیل به یکی از نقاط منازعه بین حزب سوسیال دموکرات و احزاب بورژوا، که به دنبال لغو این مالیات طی مذاکرات‌شان با کارگروه بازنشستگی (Pensionarbetsgruppen) در سال‌های ۱۹۹۱-۹۴ بودند، گردید.

چند روز پس از انتخاب‌شدن سوسیال دموکرات‌ها در ۱۹۸۲، استن اندرسون، وزیر امور اجتماعی، تشکیل یک کمیته بازنشستگی برای بازبینی سیستم بازنشستگی را اعلام نمود. اما این تشکیل کمیته بیش از دو سال به طول انجامید، چراکه اختلافات داخلی در ارتباط با فقدان شاخص‌بندی مستمری‌ها گروه حزب سوسیال دموکرات را فلج کرده بود (Lundberg 2001: 14-15). کمیته مذکور با حضور شرکای بازار کار (LO، TCO، SACO و SAF)، سایر گروه‌های ذینفع (انجمن‌های معلولین و سازمان‌های مستمری‌بگیران)، نمایندگانی از وزارتخانه‌های مختلف (کار، امور مالی و اجتماعی)، هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی و سایر کارشناسان به ریاست استور کورپی، مشاور وزیر امور اجتماعی و بسیار علاقه‌مند به موضوعات بازنشستگی، آغاز به کار کرد. دستور کار این کمیته بازنشستگی (Pensionberedning) بازبینی و ارزیابی قواعد و تجربیات گذشته سیستم فعلی بازنشستگی بود که در عین حال بر لزوم حفظ عناصر اصلی طرح بازنشستگی پایه و انباشته (ATP)، حفظ استقلال سطح مستمری بازنشستگی پایه از استخدام‌های قبلی افراد، تداوم تکمیل بازنشستگی ATP و عدم جرح و تعدیل شیوه‌های تأمین مالی ([SOU 1990: 76])، تأکید داشت. کار این کمیته ۶ سال به طول انجامید.

بسیاری از پیشرفت‌های مهم مرتبط با اصلاح سیستم بازنشستگی در همان دوره زمانی اتفاق افتاد. ابتدا کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری، شروع به ترویج گسترش و مقررات‌زدایی از صندوق‌های AP برای حفظ بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد نمود که این اقدام اجازه بهره‌گیری مؤثر صندوق‌ها از سودهای انباشته سیستم برای سرمایه‌گذاری در بازار سهام با

۱. سیستم ATP مبتنی بر یک «مقدار پایه» بود که سقف آن در ۷٫۵ ثابت شده بود.

هدف افزایش نرخ بازدهی را فراهم ساخت (تا قبل از سال ۱۹۸۳، حق بیمه‌ها از بیشترین وزن در پرداخت مزایای بازنشستگی برخوردار بودند). هدف اصلی صندوق‌های AP از سه لایه تشکیل شده بود. نخست، جبران فقدان پس‌اندازهای بالقوه‌ای که می‌شد از سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد به دست آورد؛ چراکه در واقعیت پس‌اندازهای خصوصی با کاهش بسیار شدید از ۱۹,۲۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۹۶-۱۹۶۳ به ۷,۵۴ درصد در سال‌های ۹۰-۱۹۸۷ تنزل یافته بود ([Ds 1992] 89). سیاستمداران دست راستی به سرعت سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد را مقصر اصلی این وضعیت، که در بین کشورهای OECD جزو کمترین‌ها طبقه‌بندی می‌شد، دانستند. کارکرد دوم آن مربوط می‌شد به تقلیل هرگونه تغییر ناگهانی در نسبت بین پرداخت‌کنندگان حق بیمه و مستمری‌گیران. جای تعجب نیست که اهمیت هر یک از این کارکردها موضوع بحث‌های جدی بین احزاب چپ و راست بود. چپ‌ها بر کارکرد دوم و اهمیت پس‌انداز جمعی تأکید می‌کردند، درحالی‌که جناح راست به تأکید خود بر نرخ پس‌اندازها با تصریح اینکه بهترین راه‌حل افزایش پس‌اندازها، تشویق پس‌اندازهای خصوصی و فردی است، ادامه دادند. سوم، بخشی از صندوق‌های مالی AP برای تأمین مالی بازنشستگی‌های پیش‌ازموعده به کار گرفته می‌شد (Palme 2005:47).

بسیاری از فعالان عرصه سیاست، بخصوص راست‌ها مخالف طرح پیشنهادی کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری بودند. بیش از همه، کنفدراسیون کارفرمایان سوئد و حزب محافظه‌کار مخالفت شدید خود را با سرمایه‌گذاری صندوق‌های AP در بازار سهام نمود به جهت ترس از افزایش کنترل دولت بر اقتصاد خصوصی (Affarsvarlden, 1989 May 18) نشان داد. وزارت دارایی، حتی باوجود یک دولت سوسیال دموکرات، تمایل به گسترش پس‌اندازهای خصوصی به جای پس‌اندازهای جمعی داشت. در هر صورت، عدم افزایش کافی ارزش صندوق‌های AP برای حفظ سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، اصلی‌ترین انتقاد وارد به طرح کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری بود. تحلیلگران مدعی بودند که اگر چیز دیگری در این سیستم تغییر پیدا نکند، صندوق‌های AP به سرعت از بین خواهند رفت. یک گزارش دولتی، که در سال ۱۹۸۷ منتشر شد، نشان داد که کسری‌های اولین صندوق‌های AP در سال ۱۹۹۵ آغاز خواهد شد، چراکه مجموع حق بیمه‌های پرداختی و سود حاصله توان پوشش دادن هزینه‌های سیستم (مزایای بازنشستگی) را نخواهند داشت. بنابراین، سست‌تر کردن قواعد سرمایه‌گذاری تنها می‌تواند این فرایند را به عقب بیاندازد، اما سبب توقف آن نخواهد شد و لذا افزایش هنگفت نرخ‌های حق بیمه همچنان از ضرورت بالایی برخوردار خواهد بود.

موج دوم گفتگوها حول و حوش مباحث مرتبط با اصلاحات بازنشستگی، در پی انتشار گزارش آکچوئری سال ۱۹۸۷ توسط هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی، که نشان‌دهنده تصویری دلخراش از آینده بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بود، به وقوع پیوست. برای اولین بار نشان داده شد که حتی رشد اقتصادی هم نمی‌تواند این سیستم را نجات دهد، زیرا رشد اقتصادی سبب افزایش بسیار زیاد تعداد افراد به بیش از سقف پایه ۷,۵ خواهد شد. به‌طوریکه پیش‌بینی‌ها نشان می‌دادند، افزایش ۲ درصدی رشد اقتصادی، ۸۰ درصد مردان و ۶۶ درصد زنان را به سطحی فراتر از سقف بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد خواهد برد. چنین وضعیتی در درازمدت، سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد را به یک سیستم نیمه عمومی تبدیل خواهد کرد که در این صورت اغلب کارگران، به دلیل اینکه شاخص‌بندی مستمری‌ها به جای رشد اقتصادی بر سطح عمومی قیمت‌ها مبتنی می‌شد، از سقف حق بیمه‌های معین شده پیشی خواهند گرفت. بسیاری از پیش‌بینی‌های صورت گرفته در زمینه امکان‌پذیری افزایش این سقف بر مبنای رشد اقتصادی، برای برجسته کردن تغییر در پویایی آن به محض تعدیل شدن سقف مذکور بود. این یافته‌ها موجب طراحی پیشنهادهای برای حفظ سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد گردید. برای یکبار دیگر هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی خاطرنشان کرد که تداوم رشد کند اقتصادی به همراه مسن ترشدن جمعیت نیازمند افزایش قابل توجه نرخ‌های حق بیمه برای حفظ این سیستم می‌باشد. این گزارش از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار بود چراکه نشان‌دهنده آغاز اجماعی قوی در جهت ضرورت تجدید سازمان بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بود.

انتشار گزارشی با عنوان «بازنشستگی عمومی» ([SOU 1990 76]) توسط کمیته بازنشستگی، پیشنهادات جدیدی را روی میز گذارد و موجب افزایش بسامد مباحثات حول اصلاح سیستم بازنشستگی گردید. شش عضو این کمیته طی مصاحبه‌ای متفق‌القول بودند که این کمیسیون بیشتر یک سمینار حقیقت‌یاب بود تا یک کمیسیون سیاسی در پی تغییر سیستم بازنشستگی و از همان ابتدا مشخص بود که هیچ‌گونه توافق سیاسی در پایان بدست نخواهد آمد. حتی در مقدمه گزارش مذکور عنوان شده است که تمایل کمیسیون رسیدن به یک تفاهم سیاسی نبوده، بلکه اولین گام در فرایند پیش‌بردن و استقرار گفتگوها به سمت موقعیتی دیگر بود. به‌رغم محدودیت نقش، کمیسیون مذکور اجماعی در زمینه ضرورت انجام اصلاحات در سیستم بازنشستگی، حتی در صورت وجود مخالفت‌های آشکار در ارتباط با ماهیت اصلاحات و دامنه آن، را به وجود آورد.

پاسخ‌های ارائه‌شده توسط اعضای کمیته، موجب برجسته‌شدن برخی از اختلافات بین احزاب

مختلف سیاسی گردید. تمامی احزاب راست‌گرا ابراز می‌کردند که مزایای بازنشستگی تغییر نیافته است، نباید حق‌بیمه‌ای بیش از سقف تعیین‌شده پردازند (Troedsson 1990 [76]:577-8). نمایندگانی از احزاب محافظه‌کار و لیبرال (به ترتیب Konberg و پیش‌بردن برنامه‌هایی برای ترغیب سرمایه‌گذاری در مالکیت خانه به منظور کاهش اتکا به یارانه‌های مسکن، را ارائه کردند. همچنین از ایجاد یک ارتباط قوی‌تر بین حق‌بیمه‌ها و مستمری‌های بازنشستگی حمایت کردند (Troedsson 1990 [76]:577-80). بخش مهمی از مواضع آنها با کنفدراسیون کارفرمایان مشترک بود (Troedsson 1990 [76]:591-3). حزب مرکز از یک مستمری پایه ثابت سخاوتمندانه جانبداری کرد و نمایندگان چپ نسبت به تأثیرات منفی حذف یارانه‌های مسکن بر بسیاری از افراد مسن فقیر هشدار دادند (Troedsson 1990 [76]:583-4). از آنجا که حزب سوسیال‌دموکرات ریاست این کمیته را برعهده داشت، واکنشی نسبت به گزارش نشان نداد. در هر صورت، نحوه شکل‌گیری اهداف و مقاصد کمیته نشان داد که هنوز آمادگی لازم برای کنار گذاشتن سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد وجود ندارد. وزیر امور اجتماعی گسترش دامنه اصلاحات از قاعده ۱۵/۳۰ به قاعده ۲۰/۴۰ را پذیرفت. کورپی یک چنین گزینه‌ای را با انتشار «ATP به مثابه آینده» در سال ۱۹۹۱ پیش‌بینی کرده بود (Lundberg 2001: 17) و پشتیبانی از راه‌حل وی به وزارت امور اجتماعی محول شد.

با افزایش پشتیبانی از توانایی و محبوبیت این راه‌حل در محافل سوسیال‌دموکراتیک، RTV عملاً راه‌حلی را برای معضل بازنشستگی با درنظر گرفتن شرایط سیاسی پیشنهاد داد، به‌نحوی که رئیس کل^۱ و قائم مقام وی (گوستاو جانسون) خود را از دو طیف کاملاً متضاد سیاسی یافتند. عناصر کلیدی طرح پیشنهادی RTV شامل ترکیبی از چارچوب زمانی طولانی‌تر برای صندوق‌های AP جهت تأمین مالی بازنشستگان آتی، افزایش قاعده ۱۵/۳۰ به یک مدل ۲۰/۴۰، ایجاد سطح شاخص جدیدی برای مزایای بازنشستگی و سقفی متناسب با رشد اقتصادی، برقراری قاعده ۴۰ سال اقامت در سوئد به عنوان الزامی برای دریافت حداقل حقوق پایه بازنشستگی، کاهش مستمری‌های پاره‌وقت و افزایش سن قانونی مشمول بازنشستگی، بود (National insurance Agency 1991: 15). بسیاری از عناصر این طرح تقریباً مشابه آن چیزی بود که Korpi از آن جانبداری می‌کرد. راه‌حل‌های هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی در آخرین مباحثات بازنشستگی در محافل سوسیال‌دموکرات‌ها مجدداً مطرح شد.

۱. رئیس کل توسط دولت اقلیت حزب مرکز در سال ۱۹۸۲ منصوب شد. نکته جالب اینکه، به عنوان یک فرد بوروکرات، وی به دنبال حفظ این سیستم به جای تبدیل آن به یک سیستم بازنشستگی با پایه ثابت، که همواره به عنوان موضع سنتی حزب مرکز به شمار می‌رفت، بود.

کلیه شرکای بازار کار بر الزام اصلاح سیستم ATV اذعان داشتند، با این وجود، هیچ اجماعی بر سر گستره انجام اصلاحات و چگونگی وقوع آن، حتی در بین اتحادیه‌های کارگری وجود نداشت. این امر کاملاً نشان‌دهنده یک تغییر اساسی نسبت به دوره اواخر دهه ۱۹۸۰ بود، زمانی که هنوز بسیاری از اعضای اتحادیه‌های کارگری حتی به وجود مشکل در سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد اذعان نمی‌کردند و در عمل همچنان به دنبال دریافت مزایای بهتری از این سیستم بودند. برای مثال کنفدراسیون کارگران متخصص، طی همین مدت با برگزاری کنفرانسی در پی یافتن شیوه‌هایی برای کاهش سن بازنشستگی بود و تا قبل از سال ۱۹۸۷، کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری همچنان بر این تصور بود که رشد اقتصادی به تنهایی می‌تواند نجات‌بخش سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد باشد.

شرکای بازار کار مواضع واگرایی درمورد چگونگی اصلاح بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد داشتند. نخست، کنفدراسیون انجمن‌های دانشگاهیان و کنفدراسیون کارفرمایان سوئد ابراز داشتند که یک طرح جدید می‌بایست برپایه ارتباطی قوی بین حق بیمه‌ها و مستمری بازنشستگی بنا شده باشد (SOU 1990 [76]:575).

جین برامز، رئیس اقتصاددانان کنفدراسیون انجمن‌های دانشگاهیان و از اعضای کمیته بازنشستگی در کتاب اثرگذارش به نام «از خاکسترهای ATP» عمیقاً به این مطلب پرداخت. در این کتاب، طرح سیستم بازنشستگی جدیدی پیشنهاد شد که رابطه بین حق بیمه‌ها و مقرری‌های بازنشستگی را با معرفی اصل درآمد طول عمر (که کلیه دریافتی‌ها را در زمان محاسبه میزان مستمری بازنشستگی در نظر می‌گیرد) استحکام بخشید. همچنین برای تشویق گسترش پس‌اندازهای فردی، وی خواهان حذف حق بیمه‌هایی فراتر از سقف شد که عملاً در محاسبه مقرری بازنشستگی اعمال نمی‌شد. در نهایت، برامز نیز از تداوم سیستم (PAYG) و شاخص‌بندی مبتنی بر وضعیت اقتصاد ملی (مورد اخیر مورد تأکید LO و TCO نیز قرار گرفته بود) حمایت کرد. نمایندگان کنفدراسیون کارگران متخصص در کمیته بازنشستگی، مدعی بودند هرچقدر افراد بیشتری حق بیمه‌هایی بالاتر از سقف مقرر بپردازند، مبلغ پایه عملکرد آنها همانند مالیات به خطر می‌اندازد. آنها همچنین بر این باور بودند که یک سیستم بازنشستگی می‌بایست دربرگیرنده نوعی صورت‌بندی بازتوزیع درآمد بین گروه‌های درآمدی علاوه بر توزیع ریسک بین کل جمعیت باشد (SOU 1990 [76]:589-3).

انتشار گزارش نهایی (SOU 1990 [76]) سبب شکل‌گیری بحث‌های بیشتری در فضای عمومی و مهم‌تر از آن در درون دولت شد. وزارتخانه‌های دارایی و امور اجتماعی هر دو به دنبال برداشتن

گام‌های جدید به سمت اصلاحات بودند. آنا هدبورگ که به جای استور کورپی به عنوان مشاور در وزارت امور اجتماعی منصوب شد، این مباحثات را از وزارت دارایی و دفتر نخست‌وزیری به میان اعضای کابینه هدایت کرد. کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری نیز در بسیاری از این مباحث شرکت کرد. با انتخاب وی به این سمت، به‌رغم وابستگی قبلی به کنفدراسیون مذکور، قاعده ۲۰/۴۰ به تدریج از حرکت باز ایستاد. در عین حال، وزارت دارایی شروع به برنامه‌ریزی برای انجام اصلاحات کرد و با جدیت تمام به انجام سریع برخی موارد پرداخت. اصلاح سیستم بازنشستگی در بودجه پیشنهادی سال ۱۹۹۱ که توسط این وزارتخانه تدوین شد به پایان رسید. در کمال تعجب، مقرر شده بود که «برای تهییج نرخ پس‌انداز بالاتر، بررسی امکان گسترش گزینه‌های تأمین مالی به شیوه‌های بیمه‌ای و خصوصی بسیار ضروری است، اقدامی که از طریق صندوق‌های AP در حال حاضر در حال انجام است»، (طرح پیشنهادی ۱۹۹۱/۱: ۳۴)، که به وضوح در تضاد با وفاداری حزب به صندوق‌های AP می‌باشد. اگرچه تصور بر این است که کابینه با این طرح پیشنهادی موافقت کرده، کارکنان وزارت امور اجتماعی از وجود چنین عبارتی شوکه شدند، چراکه احساس می‌کردند این موضوع نیازمند آمادگی بیشتری است و همچنین معتقد بودند که مطرح کردن این موضوع در سال برگزاری انتخابات صحیح نیست.

کنترل دستور کار اصلاحات در دست سیاستمداران (۹۴-۱۹۹۱)

حاصل انتخابات سال ۱۹۹۱ بازگشت مجدد احزاب بورژوا، پس از حدود ۱۰ سال فعالیت به عنوان حزب مخالف، به قدرت بود. اما این پیروزی به دلیل ضرورت اتکا به حمایت حزب دموکراسی نو (راست افراطی) که برای اولین بار وارد مجلس شده بود، به‌طور کامل به وقوع نپیوست. در درون و بین چهار حزب ائتلافی (محافظه‌کار، لیبرال، مرکز و دموکرات مسیحی) اعتقاد و باوری قوی مبنی بر اینکه از ائتلاف آشفته دوره ۸۲-۱۹۷۶ می‌بایست اجتناب شود، وجود داشت. بخش مهمی از این هدف محقق شد، اما مشکلات چشمگیر اقتصادی که منجر به کاهش بی‌سابقه تولید از دهه ۱۹۳۰ به بعد شده بود، دولت را مجبور به تبادُل نظر در زمینه «بسته‌های بحران» با سوسیال دموکرات‌ها نمود. چنین همکاری بین دو سر طیف‌های سیاسی این کشور بعد از جنگ دوم جهانی بی‌سابقه بود.

شکی نیست که درپیش گرفتن این سیاق، به نفع طرح ایده‌های جدید بود. اشاره به این امر بسیار ارزشمند است که کارگروه بازنشستگی، که بلافاصله بعد از انتخابات تشکیل شد، کارش را قبل از بحران آغاز کرد و در زمینه پیامدهای آن نیز به یک توافق دست یافت. با توجه به حال

و هوای خصمانه حول و حوش مسائل بازنشستگی در سوئد، مطمئناً بحران مذکور دستیابی به توافق را تسهیل نموده و عامل اتخاذ تصمیمات مهم گردید. با این وجود، تأکید بر این نکته مهم است که شاید بحران روند توافق را تسهیل کرده باشد، اما دلیل و علت انجام اصلاحات بازنشستگی نبود. با اتمام بحران حاکم، هر کدام از احزاب سیاسی درگیر فرصت‌های زیادی برای زیرپا گذاشتن توافق داشتند ولی هیچکدام از آنها اقدام به این کار نکردند، حتی سوسیال دموکرات‌ها نیز در سال‌های ۹۷-۱۹۹۶ به توافق مذکور نزدیک شدند. در نهایت، تمامی احزاب تصریح کردند که اصلاحات بازنشستگی یک تصمیم مرتبط با بحران اقتصادی نبوده بلکه ناشی از تداوم فرایندی طولانی است که در میانه دهه ۱۹۸۰ آغاز شده بود.

گروه کاری بازنشستگی

یک هفته پس از تشکیل دولت در سال ۱۹۹۱، یک کارگروه در زمینه بازنشستگی (WGOP) به وسیله بوکونبرگ، وزیر جدید بهداشت و تأمین اجتماعی، و با هدف ارائه طرح پیشنهادی اصلاحات بازنشستگی به پارلمان، که بر اساس آن مستمری‌های بازنشستگی «بیش از پیش از وضعیت کلی اقتصاد متأثر شوند، رابطه بین حق بیمه‌های پرداختی و مستمری بازنشستگی را مستحکمتر کند و افزایش پس اندازهای بلندمدت را تشویق کند» تشکیل شد (وزارت بهداشت و امور اجتماعی ۱۹۹۴). کونبرگ، به منظور افزایش احتمال مصالحه با حزب سوسیال دموکرات، راهبردهای آن را در تبصره بودجه سال ۱۹۹۱ گنجانده^۱.

کونبرگ، با به کارگیری اطلاعات و تجارب خود در زمینه کمیته بازنشستگی، به عنوان نماینده حزب لیبرال به دنبال ایجاد کمیته دیگری برای دستیابی به مصالحه در حوزه بازنشستگی بود. با راه اندازی یک گروه کاری، وی نیز برای ترکیبی از کمیسیون پارلمانی و چارچوب اصلی مذاکرات برگزیده شد؛ که به این طریق قادر به ایجاد کوچکترین کمیته ممکن صرفاً با دعوت از احزاب سیاسی گردید. به دنبال تشکیل اولین جلسه این کمیته در ماه دسامبر و به رغم مغایرت آن با استانداردهای سوئد، ریاست کمیته برعهده وی گذارده شد.

کنار گذاشته شدن شرکای بازار کار از کمیته مذکور، هرچند موجب بروز انتقاداتی گردید ولیکن مخالفت شدیدی از جانب آنها صورت نگرفت. این امر در تضاد مستقیم با موجودیت سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، به عنوان اولین مرجع حل مسائل بازنشستگی بین خودشان، بود. کونبرگ، قادر به کنار گذاشتن آنها بود؛ آن هم با این ادعا که در

دوره کمیسیون باننشستگی قبلی این شرکا مورد مشورت قرار گرفته‌اند و هم‌اکنون نوبت سیاستمداران است که مسئولیت‌هایشان را پیش‌برده و آن پیشنهادات را به قانون تبدیل کنند. یک گروه مرجع شامل سایر بازیگران اجتماعی تشکیل شد و در چند مورد محدود هم مورد مشاوره قرار گرفت، لکن این گروه بیشتر به‌عنوان یک کانال اطلاعاتی عمل کرد تا مجمعی برای مشارکت جدی در روند مذاکرات کارگروه باننشستگی. کنار گذاشتن آنها از کارگروه باننشستگی بخشی از روند روبه‌رشدی بود که طی آن، می‌بایست در امور مرتبط با بازار کار درگیر می‌شدند. از آنجا که این اصلاحات توافقات جمعی در ارتباط با مذاکرات تکمیلی را شامل نمی‌شد، لذا قادر به جلب یک ادعای سیاسی قوی برای حمایت از چنین توافقی نبودند. برای نشان دادن اعتبار و ارزش چنین استدلالی، کونبرگ مبادرت به اتخاذ رویکرد مشابهی در بیمه درمانی نمود، ولی در عین حال مجبور به تغییر خط‌مشی و صدور اجازه حضور مجدد در کمیته به دلیل دخیل بودن آنها در مدیریت آن، گردید.

احزاب منفرد نمایندگان خود را برای کارگروه باننشستگی انتخاب کردند. نکته مهم برجسته در کمیته جدید این بود که اغلب اعضای تجربه قبلی مرتبط با موضوعات باننشستگی داشتند و احزاب افرادی را انتخاب کردند که می‌دانستند از قابلیت مصالحه و توافق برخوردارند. اینکه آیا مورد اخیر از منظر استراتژیکی به دست آمد یا نه جای بحث و گفتگو دارد، اما پرواضح است که حزب محافظه‌کار می‌توانسته نماینده‌ای نئولیبرال‌تر از مارگیت گنسر (حتی شاید لارس توپیسون) و حزب سوسیال دموکرات نیز افرادی نظیر دوریس هاویک، که بشدت مخالف اصلاح سیستم باننشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بودند، را به این کمیته اعزام نمایند؛ در حالی که آنا هدرگ و اینجلا هالن را فرستادند. انتخاب چنین اشخاصی، دستیابی به یک اجماع مشترک را حتی مشکل‌تر ساخت و اتخاذ چنین استراتژی توسط هر کدام از احزاب اصلی می‌توانست ضامن شکست کمیته باشد. بنابراین، به نظر می‌رسد که تمام احزاب با نیت خیر دست به انتخاب کاندیداهای‌شان زدند. در عین حال این حقیقت مهم نیز وجود دارد که وزرای بهداشت و تأمین اجتماعی و دارایی هر دو از حزب لیبرال آمده بودند. اما با وجود اینکه یک حزب متمایل به راست بود ولی بیشتر به سوسیال دموکرات‌ها نزدیک بود تا محافظه‌کاران که از سابقه همکاری با حزب سوسیال دموکرات نیز برخوردار است.

تشکیل کارگروه باننشستگی سبب از سرگیری مباحث باننشستگی، بخصوص ارتباط بین اصلاح سیستم باننشستگی و افزایش پس‌اندازها، گردید. این ارتباط مستقیماً به بحث‌هایی درباره صندوق‌های AP، شامل صندوق‌های کارگری داخل آن و نقشی که می‌توانست در آینده

سیستم بازنشستگی بازی کند، منتهی گردید.

هدبرگ و هالن، در مقاله‌ای بحث‌برانگیز، پیشنهاد حفظ صندوق‌های AP و افزایش دارایی آنها از طریق افزایش نرخ‌های حق‌بیمه به میزان یک درصد برای ایجاد سپری در برابر تغییرات جمعیتی پیش‌رو، را مطرح کردند. آنها بر اهمیت پس‌اندازها توافق داشتند، اما ادعای اینکه این پس‌اندازها الزاماً می‌بایست در دست بخش خصوصی باشد را رد می‌کردند. همچنین تأکید داشتند که تجزیه صندوق‌های AP تنها منجر به بغرنج‌تر شدن مسائل می‌شود تا جایی که موجب کاهش پس‌اندازها و مستمری‌های کمتر برای زنان می‌گردد. با این وجود، به آنها اجازه امکان تفکیک صندوق‌های AP به چندین صندوق جزء، که افراد اختیار انتخاب داشته باشند، داده شد (Dagens Nyheter: 1991 7 December). اگرچه صندوق‌های کارگری بدون هیچ شک و شبهه‌ای متعلق به سیستم بازنشستگی دانسته شد، اما در ماده‌ای دیگر گزینه ۲۰/۴۰، با این توضیح که تأثیر اندکی در کاهش مزایای بازنشستگی خواهد داشت، کنار گذاشته شد. مسئله‌ای که بیش از همه موجب آسیب‌رساندن به زنان، بدون اینکه از عهده حل و فصل مشکلات اصلی ذاتی سیستم برآید، خواهد شد. آنها همچنین اخطار دادند که گزینه‌های تأمین مالی شده منتج به یک سطح مستمری دیکته‌شده از جانب بازار و مشکل پرداخت‌های دوگانه می‌شود (Sevenaka Dagbladet, 1992 May 8).

مارگیت گنسر، فعالان اقدام به ترویج راه‌حل‌های خود در زمینه حل مشکلات بازنشستگی و پس‌اندازها نمود. وی در مناسبت‌ها و رویدادهای متعددی اظهار داشت که از ابتدای تأسیس سیستم فعلی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بیش از ۵۰ درصد جمعیت سوئد از آن استقبال نکرده‌اند و لذا پس‌اندازهای فردی و نه جمعی برای بهبود و ارتقای رشد از ضرورت بالایی برخوردار است. نوشتن چندین مقاله در مجلات و روزنامه‌های مختلف توسط گنسر، با بهره‌گیری و سرمشق قراردادن اصلاحات تاجر در سال ۱۹۸۶ در بریتانیا، نشان‌دهنده نوعی شکاف ایدئولوژیک بود که وی را از موقعیت سوسیال دموکراتیک‌اش جدا کرد. مردم از حق انتخاب ماندن و یا خارج شدن از سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد برخوردار بودند، تازه‌واردان به بازار کار می‌بایست گزینه‌های خصوصی را برمی‌گزیدند و بر این اساس سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد ظرف مدت ۲۰ سال ملغی می‌شد.^۱ با اذعان به وجود

۱. وی این گرایش خود را به روشنی در مقاله‌ای برای انجمن مالیات‌دهندگان سوئد در سال ۱۹۹۱ تشریح کرد. در آن مقاله، وی بر تصویب قانون جدیدی که افراد را مجبور به پرداخت ۲۱ درصد از درآمدشان برای اهداف بازنشستگی می‌ساخت، تأکید کرد. بر این اساس، دوسوم حق‌بیمه‌های پرداختی می‌بایست به سیستم ATP شخصی اختصاص داده می‌شد و مابقی در سایر موارد سرمایه‌گذاری می‌گردید. وی همچنین از انتقال امتیازات ATP قبلی به یک حساب خصوصی، دفاع می‌کرد. مستمری‌هایی که از حساب‌های شخصی پرداخت می‌شد، مطابق اصول بیمه‌ای تضمین می‌شدند.

مشکل پرداخت دوگانه، وی از راه حلی که پس اندازهای شخصی را حتی با پا برجا ماندن تعهدات قبلی حداکثر می‌کرد، حمایت کرد.

به‌رغم چنین تفاوت‌های ایدئولوژیکی، چند ماه پس از تشکیل کارگروه بازنشستگی به نظر می‌رسید که امکان دستیابی به تفاهم وجود دارد. اعضاء احساس کردند که موفق به پیشبرد قابل توجه طرح کلی یک اصلاح بالقوه در سندی منتشرشده در اوایل سپتامبر سال ۱۹۹۲ شده‌اند ([Ds 1992 89]). به دنبال برگزاری نشست‌هایی سمینارمانند بسیاری که کارشناسان مختلف دیدگاه‌ها و پیشنهادات خود را ارائه می‌دادند، این کمیته دست به انتشار برخی از اصولی که قابلیت رسیدن به یک اجماع را داشتند، زد.^۱ این سند ۸۹ صفحه‌ای، طرح کلی گسترده‌ای از وضعیت فعلی و آینده سیستم بازنشستگی را همراه با پررنگ‌تر کردن مشکلات مرتبط با سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، فراهم ساخت. این سند برخی از نتایج اولیه طرح‌شده توسط کمیته قبلی، از جمله ناپایداری اقتصادی سیستم، ارتباط ضعیف بین حق بیمه‌ها و مستمری‌ها و انگیزه پس اندازهای کوچکی که فراهم می‌ساخت، را دوباره تصریح کرد. در فصل پنجم سند مذکور، پیشنهاد انجام اصلاحات ممکن ارائه شد که بسیاری از جنبه‌های آن دو سال بعد به شکل بخشی از قانون جدید بازنشستگی درآمد. بر اساس آن، سیستم بازنشستگی اجباری و وابسته به درآمد، که مبلغ پایه تضمین‌شده‌ای است که از طریق حق بیمه‌های پرداختی تأمین مالی می‌شود، همچنان حفظ شد.

از این طرح ارائه‌شده دو عنصر اصلی استخراج شد؛ نخست، پذیرش اصل درآمد طول عمر بود که طبق آن هر یک کرون پرداخته‌شده بابت حق بیمه در محاسبه حقوق بازنشستگی فرد اعمال می‌شد. این اصل به‌طور ضمنی نشان‌دهنده انتقال از سیستم مزایای معین (DB) به سیستم حق بیمه معین (DC) بود. در نتیجه تغییر سیستم از ۱۵ بالاترین پرداخت طی ۳۰ سال خدمت به کل دریافتی‌های طول عمر، گروه کاری نیز شیوه‌هایی را برای اعطای امتیازات بازنشستگی به افراد بیکار، مریض، در حین خدمت سربازی و ایام نگهداری فرزند، مطرح کرد. دوم، ایجاد یک بخش تأمین مالی‌شده در رأس سیستم PAYG بود که جزئیات خاصی از آن به دلیل عدم دستیابی به یک توافق گسترده سیاسی، ارائه نشد. با این وجود، احزاب بورژوا در مدت برگزاری این کنفرانس عمومی، اعلام کردند که این گروه در حال بررسی گزینه اختصاص ۱۰ تا ۱۵ درصد حق بیمه‌های

۱. تمامی اعضای کمیته اظهار داشتند که همبستگی مطلوبی در درون گروه وجود دارد و اینکه آنها با آغوش باز از پیشنهادات و ایده‌های جدید سایر افراد استقبال می‌کنند. همچنین در مقاله‌ای در نشریه Affarsvarlden بر این نکته تأکید شد که: «اغلب افراد حاضر در گروه از سمت دبیری دپارتمان و یا دبیری دولت برخوردار بودند و از کارشناسان خبره در این حوزه به شمار می‌رفتند... فضای کلی حاکم بر گروه نیز همانند یک سمینار آکادمیک بود. گروه توان حل مشکلات را داشت و اعضا به هم اعتماد کامل داشتند، به حرف‌های یکدیگر گوش می‌دادند و به سخنان هم اعتقاد داشتند».

آتی به طرح‌های تأمین مالی شده فردی است (September 1921 Dagens Nyheter). علاوه بر این دو عنصر اصلی، گروه کاری مسأله میزان سهم‌بری هر یک از زوجین از امتیازات بازنشستگی و تغییر مکانیزم شاخص‌بندی از سطح عمومی قیمت‌ها به دستمزدها و یا هر عامل دیگر که با تحولات اقتصادی کشور همراستاتر بود را مطرح نمود.

این پیشنهاد آزمایشی به دلایل متعددی موجب بحث‌های عمومی برجسته‌ای در جامعه نشد. اول اینکه سوئد اندکی بعد از طرح پیشنهاد مذکور به مشکلات پول ملی و بحران اقتصادی برخورد و لذا مردم بیشتر نگران بحران‌های جاری بودند تا نگران اصلاحات احتمالی که تا سال‌ها تأثیری بر زندگی آنها نخواهد گذاشت. دوم اینکه، بسیاری از کسانی که درگیر این فرایند بودند، مدعی شدند که نبود اختلافات سیاسی از جذابیت ماجرا کم کرده و قضیه خسته‌کننده و خالی از افت و خیز شده و بنابراین از دامنه شمول کمتری نیز برخوردار گشت. نگاهی سریع به مواد قانونی مرتبط با بازنشستگی که در این دوره تدوین شده است، تاحدودی این فرضیه را تأیید می‌کند. انتشار طرح کلی موضوع بخشی از سمینار یک روزه‌ای در همین زمینه بود که تحت پوشش گسترده تلویزیونی و رسانه‌ای قرار گرفت اما توجه کمی را به خود جلب کرد. تعداد مواد قانونی در زمینه WGOOP در پایان سال ۱۹۹۳ زمانی که اختلافات سیاسی افزایش یافت و کنفدراسیون کارگران متخصص از در مخالفت شدید با اصلاحات برآمد، به مراتب بیشتر بود.

پیشرفت بدست آمده در سال ۱۹۹۲ در سال بعد تکرار نشد و اتفاقات خاصی در پاییز سال ۱۹۹۳، زمانی که روند اصلاحات دچار مشکل گردید، به وقوع پیوست. حل شدن پنج مشکل اساسی به دلیل بن‌بست طولانی حادث‌شده بین نمایندگان پنج حزب اصلی این کشور، بسیار سخت به نظر می‌رسید. اولین و سخت‌ترین مسئله وضع مالیات بر حق بیمه‌های مازاد بر سقف تعیین شده بود. همانطور که قبلاً نیز بیان شد، حق بیمه‌های بالاتر از میزانی معین از سال ۱۹۸۲ به وسیله دولت مرکزی و بدون در نظر گرفتن هیچ‌گونه امتیاز بازنشستگی، مشمول مالیات شدند. از یک طرف لیبرال‌ها، محافظه‌کاران و کنفدراسیون انجمن‌های دانشگاهیان به‌طور قاطع این اقدام را مردود شمردند، زیرا هم‌راستا با اصل درآمد طول عمر نبود، که در آن هر کرون و هر سال کاری در امتیازات بازنشستگی فرد محاسبه می‌شود.^۱ کونبرگ از پشتوانه دولتی جهت مذاکره برای حذف این موضوع برخوردار بود. با این وجود، سوسیال دموکرات‌ها مخالف بودند، زیرا این اقدام ارائه‌دهنده یک سیستم مالیاتی تصاعدی مطلوب بود. تمامی افرادی که حق بیمه آنها بالاتر از سقف تعیین شده است به طور پیش فرض، صاحبان

۱. حزب مرکز و دموکرات مسیحی نیز مخالف حق بیمه‌های بالاتر از سقف تعیین شده بودند، اما نسبت به دو حزب بورژوا این موضوع از اهمیت کمتری برای آنها برخوردار بود.

درآمدهای بالا هستند، لذا مازاد حق بیمه‌های پرداختی آنها قادر به پوشش مستمری‌های بازنشستگی است که به تنهایی توسط دولت تأمین می‌شوند (مستمری‌های تضمین شده جدیدی که جای مستمری بازنشستگی پایه را گرفت). ویکلاند، نماینده سوسیال دموکرات‌ها در کمیته، چیره‌دستانه توافقی را برقرار کرد که هر دو حزب با حمایت حزب مرکز نصف راه را طی کردند (2001:73 Lindbon). پس از آن حق بیمه‌ها به قوت خود باقی ماندند اما با نرخ تنزیل شده ۹,۲۵ درصد.

دومین مسئله به عامل اولی که در بالا اشاره شد کاملاً مرتبط است، زیرا به شاخص‌بندی سقف تعیین شده مربوط می‌شود. در ابتدا، احزاب بورژوا، به همان صورتی که در سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد بود، قصد داشتند تا آن را با سطح قیمت‌ها شاخص‌بندی کنند. همان‌طور که هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی و اقتصاددانان نشان دادند، به کارگیری این نوع شاخص‌بندی به معنا این بود که در نهایت تقریباً تمامی صاحبان درآمد، مبلغی بیش از سقف تعیین شده دریافت خواهند کرد. بنابراین، استراتژی احزاب بورژوا بر حفظ یک شاخص قیمتی و در عوض حذف مالیات بر درآمدهای بالاتر از سقف و جایگزینی آن با گزینه‌های اندوخته‌گذاری بود. با این حال، این گزینه از طرف سوسیال دموکرات‌ها غیرقابل پذیرش بود، زیرا در نهایت منجر به تحول این سیستم به سمت سیستمی با مستمری‌های پایه بسیار وسیع خواهد شد. لذا تعیین سقف مشخصی که بتوان آن را با رشد دستمزدهای واقعی شاخص‌بندی کرد، بسیار مهم بود. در این بین گزینه سوسیال دموکرات‌ها پیروز شد و به عاملی برای هموار کردن مسیر تشکیل یک بخش اندوخته‌گذاری علاوه بر سیستم PAYG وابسته به درآمد، تبدیل شد.

سومین موضوع محل نزاع که احزاب بورژوا را به تقابل با حزب سوسیال دموکرات کشید، تشکیل/گسترش یک بخش اندوخته‌گذاری در این سیستم بود. سوسیال دموکرات‌ها قاطعانه از صندوق‌های AP، به این علت که ابزار مهمی برای دولت و همچنین وسیله‌ای برای پس‌انداز جمعی بودند، حمایت می‌کردند. از نظر احزاب بورژوا هیچ توافقی بدون اعطای جایگاهی به بخش اندوخته‌گذاری فردی قابل دستیابی نبود (بینید Lindbon 2001). با اینکه سوسیال دموکرات‌ها این درخواست را در دسامبر ۱۹۹۳ پذیرفتند، اما با این وجود حفظ بخش زیادی از سیستم PAYG فرایندی زمان‌بر بود چراکه وزارت دارایی نیز مخالف یک بخش عمومی بزرگ بود. سوسیال دموکرات‌ها تا زمانی که بخش اندوخته‌گذاری در درون یک سیستم عمومی سخاوتمند باقی بماند، حاضر به پذیرش آن بودند و محافظه‌کاران نیز تمایل به انجام

چنین توافقی داشتند، چراکه «داشتن ۵ میلیون سرمایه‌دار جدیدی که شروع به پس‌انداز می‌کنند برای کشور سوئد بسیار مطلوب است».^۱ در ابتدا، هر دو حزب بر انداخته‌شدن ۲ درصد از ۱۸٫۵ درصد حق بیمه‌های پرداختی و تبدیل آنها به بخشی از سیستم بازنشستگی دولتی توافق کردند.

چهارمین مسئله اصلی، میزان مستمری بازنشستگی تضمین‌شده بود. در گذشته، حزب مرکز مستمری‌های پایه بالا را جانداخت که امکان استفاده از گزینه‌های خصوصی تکمیلی نیز در آن وجود داشت. این ترجیح سیاستی در دهه ۱۹۹۰ تغییری پیدا نکرد. نماینده حزب مرکز، آکه پیترسون، به دنبال افزایش قابل توجه این مبلغ از حدود ۵۱ هزار به ۸۰ هزار کرون سوئد بود (1993 November 4, Dagens Nyheter). وی توانست حمایت هیچ حزبی به جز دموکرات مسیحی‌ها را بدست آورد. لذا به دلیل عدم توجه محافظه‌کاران، لیبرال‌ها و سوسیال دموکرات‌ها به مواضع‌اش، به مخالفت علنی با آنها پرداخت (1993 November 2, Dagens Nyheter). با کنار گذاشته‌شدن حمایت دموکرات مسیحی‌ها از مستمری‌های تضمین‌شده بالا در اواسط دسامبر سال ۱۹۹۳ (1 December 18, Dagens Nyheter) نماینده حزب مرکز نیز به حاشیه رانده شد.^۲ با این حال، وی توانست افزایش جزئی در به میزان ۴۰۰۰ کرون در مستمری‌های تضمین‌شده به وجود آورد.^۳

آخرین مانع به جبران هزینه‌های مربوط به نگهداری بچه بود. در سیستم قبلی، پرداختن به این موضوع به این خاطر که قاعده ۱۵/۳۰ اجازه کنار گذاشتن سال‌های مراقبت از فرزند از سنوات کاری زنان را می‌داد، غیر ضروری به نظر می‌رسید. در صورتی که، در سیستمی که مبنای آن بر درآمد طول عمر است، جبران هزینه‌های وقفه‌های شغلی نظیر بیکاری، بیماری، خدمت سربازی و تولد فرزند می‌بایست مدنظر قرار گیرد. در این زمینه، تأثیر دموکرات مسیحی‌ها کاملاً پررنگ بود؛ به گونه‌ای که یافتن راهی که فرصت ماندن در خانه و تربیت فرزندان بدون جریمه‌شدن توسط سیستم بازنشستگی را برای زنان فراهم می‌آورد، کلیدی‌ترین مسئله آنها بود. اما این موضوع با نگاه سوسیال دموکرات‌ها و حتی لیبرال‌ها به برابری جنسیتی در تضاد بود (2007 Marier). نمایندگان حزب سوسیال دموکرات متذکر شدند که حفظ فردیت سیستم و حصول اطمینان از اینکه کسب شغل در بازار کار منفعتی بیش از اتکال به شوهر دارد، بسیار مهم است. کارکنان دولتی

۱. مصاحبه نویسنده در ۱۲ دسامبر سال ۲۰۰۰.

۲. بنا به گفته لیندوم، نماینده حزب دموکرات مسیحی، به محض اینکه مشخص شد یک چنین جایگزینی بسیار هزینه‌بر خواهد بود (۱۷ میلیارد کرون در هر سال تقریباً ۰٫۱۷ میلیارد دلار آمریکا) از حمایت خود دست کشید. بدتر اینکه، حمایت از چنین موضعی به همزمان با تجربه رکود عمیق در سوئد، بسیار مشکل بود.

۳. با این وجود، مستمری بازنشستگی تضمین‌شده در سیستم جدید مشمول مالیات می‌شد. بنابراین، یک چنین افزایشی بیش از هر چیز حالت نمادین داشت.

که از نزدیک با کارگروه بازنشستگی کار می‌کردند، بیش از ۷۰ الگو برای سه گزینه جهت حل اختلافات درونی گروه کاری، مطرح کردند. راه‌حل نهایی افزودن مبلغی مشخص به درآمد ملی در ازای سال‌های تخصیص داده‌شده برای تربیت فرزند به درآمد کسب‌شده در طی آن سال‌ها، بود. بر این اساس، سه گزینه برای زنان (و مردان) مهیا شد و آنها می‌توانستند مطلوب‌ترین‌شان را انتخاب کنند: (۱) طرح مکملی که دریافتی مستمری بازنشستگی را به ۷۵ درصد میانگین درآمد کلیه بیمه‌شدگان افزایش می‌داد؛ (۲) طرح مکملی که دریافتی مستمری بازنشستگی را به سطح درآمد شخص بیمه‌شده در سال قبل از تولد کودک افزایش می‌داد؛ یا (۳) مکمل ثابتی که در حقوق پایه منعکس می‌شد. این حقوق برای والدینی که تصمیم به دریافت اعتبارات مربوط به فرزندآوری داشته باشند، تا ۴ سال بعد از تولد کودک تضمین شده بود.

در اواسط ژانویه ۱۹۹۴ اعلام شد که توافق صورت گرفته است (جدول ۴، ۲). کارگروه بازنشستگی یک گزارش سه جلدی حاوی خلاصه تصمیمات و تشریح استدلال‌ها به همراه مطالعات پشتیبان مربوط به سیستم جدید را ارائه کرد ([21] 1994 [20] 1994, [22]). بر این اساس، چند عامل دیگر همچون اعطای امتیازات بازنشستگی برای تحصیل و تسهیم حق بیمه بین کارگران و کارفرمایان مطرح گردید. اقدام اخیر به این معنا بود که کارفرمایان حق بیمه پایین‌تری بپردازند و کارگران این کاهش را جبران کنند. در این صورت، کارفرمایان تحت فشار افزایش دستمزد کارگران برای جبران حق بیمه‌های افزایش‌یافته قرار خواهند گرفت.

برای سرعت بخشیدن این توافق در پارلمان قبل از اتمام جلسات تابستان (آخرین جلسه قبل از انتخابات)، فقط ۶ هفته برای گفتگو و بازبینی اسناد فرصت باقی مانده بود. اعضای کارگروه بازنشستگی هشت تغییر جزئی در طرح پیشنهادی اعمال کردند. نکته مهم تصمیم این کارگروه به تعویق انداختن بحث درباره شاخص‌بندی، که مبتنی بر قیمت‌ها باشد یا دستمزدها و یا هر دو، بود. بدیهی است که این عامل یکی از مهمترین عناصری است که در بلندمدت تأثیر قابل توجهی بر مزایای بازنشستگی و نیز هزینه‌ها خواهد داشت. برای حل این مشکل، کارگروه بازنشستگی تشکیل یک گروه اجرایی در این زمینه را اعلام کرد (IG-Genomforadie) که بیشتر شبیه گروه کاری قبلی عمل خواهد کرد. در نهایت، لایحه‌ای که به مجلس ارائه شد تا حد زیادی دربرگیرنده اصول کلی بود، چراکه کار بر روی جزئیات فنی آن به آینده موکول شده بود. با این وجود، مقرر گردید که دو تغییر اساسی از اول ژانویه ۱۹۹۵ انجام گیرد؛ نخست اینکه یک درصد از دستمزد ناخالص افراد به حق بیمه فردی اختصاص داده شود و دوم اینکه قواعد محاسباتی جدید به کار گرفته شوند (اصل درآمد طول عمر به همراه امتیازات مربوط

به تحصیلات، خدمت سربازی و مراقبت از کودک). لایحه مذکور با اکثریتی قوی (۲۷۹ به ۱۹) در اوایل ژوئن سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید و تمامی احزاب توافق نمودند که از مستمری بازنشستگی برای اهداف انتخاباتی استفاده نکنند.

جدول ۴-۱- ویژگی‌های اصلی توافق بازنشستگی سال ۱۹۹۴ بین دولت سوئد و حزب سوسیال دموکرات

- * سیستم جدید اجباری است و کل جمعیت را پوشش می‌دهد.
- * مستمری‌های جدید بر مبنای دریافتی‌های طول عمر و بر اساس حق بیمه‌های قبلی خواهد بود (که اصل درآمد عمر نامیده می‌شود). این مسئله سایر مزایای تأمین اجتماعی از قبیل بیماری و بیمه بیکاری را نیز شامل می‌شود.
- * خدمت سربازی و سال‌های مربوط به پرورش کودکان تا سن ۴ سالگی در امتیازات بازنشستگی در نظر گرفته می‌شوند.
- * قاعده سن بازنشستگی منعطف بر مبنای محاسبات اکچوئری مقرر گردید؛ بدین معنا که افراد می‌توانند با دریافت مستمری کمتر قبل از ۶۵ سالگی و برعکس با دریافت مستمری بیشتر بعد از ۶۵ سالگی بازنشسته شوند.
- * مستمری‌های تضمین‌شده شامل کسانی می‌شود که یا حق بیمه‌های محدودی را پرداخت کرده‌اند و یا هیچ حق بیمه‌ای را نپرداخته‌اند. این بند شامل افرادی می‌شود که حداقل ۴۰ سال شهروند سوئد بوده‌اند.
- * حق بیمه‌ها نهایتاً به طور مساوی بین کارفرمایان و کارگران تقسیم خواهد شد. حق بیمه‌های ATP منحصراً توسط کارفرمایان پرداخت خواهد شد.
- * نرخ حق بیمه ۱۸٫۵ درصد تعیین شد، که ۲ درصد آن به صورت موقتی به حساب پس‌اندازهای شخصی که سود به آن تعلق می‌گیرد (دفتر بدهی ملی) واریز می‌شود.
- * مقرر گردید مستمری‌های بازنشستگی هم بر مبنای تورم و هم تغییر دستمزدهای واقعی شاخص‌بندی شوند.
- * حق بیمه‌ها نیز بر مبنای عوامل متعددی شاخص‌بندی می‌شوند: امید به زندگی، نرخ مرگ و میر قبل از بازنشستگی، تفاوت درآمد بین مردان و زنان و رشد حقوق واقعی در آینده، بنابراین، اولین مستمری بازنشستگی بر اساس معدل اینها بدست می‌آید.
- * زوجین می‌توانند مستمری‌های بازنشستگی خود را بر یک مبنای اکچوئریال تقسیم کنند؛ بدین معنا که امتیاز مردها ارزش کمتری نسبت به امتیاز زنان خواهد داشت، زیرا مردها به طور متوسط طول عمر کمتری نسبت به زنان دارند.
- * دوره انتقال ۲۰ سال خواهد بود. افرادی که بین سال‌های ۱۹۳۵ تا ۱۹۵۳ بدنیا آمده‌اند مستمری‌های خود را بر پایه هر دو سیستم دریافت خواهند کرد. به عنوان مثال کسانی که در سال ۱۹۳۵ به دنیا آمده‌اند، یک بیستم (۱/۲۰) مستمری‌شان بر مبنای سیستم جدید محاسبه می‌شود. در حالی که نوزده بیستم (۱۹/۲۰) مستمری افراد متولدشده در سال ۱۹۵۳ بر مبنای سیستم جدید محاسبه خواهد شد.
- * صندوق‌های AP نیز به عنوان صندوق‌های محافظ (سپر) عمل خواهند کرد.

اجرای قانون سال ۱۹۹۴ (۲۰۰۱-۱۹۹۴)

بر خلاف انتظارات، برای تکمیل و اجرای مابقی توافق بدست آمده در سال ۱۹۹۴ به جای یکسال پیش‌بینی‌شده، چهار سال زمان صرف شد. این چهار سال کاملاً به‌هم‌ریخته و آشفته بود، به‌طوری‌که در برخی موارد به نظر می‌آمد که ائتلاف پشت این توافق در حال درهم شکستن است. پیروزی حزب سوسیال دموکرات در سال ۱۹۹۴، تحرک گروه اجرایی (IG) تازه‌شکل‌گرفته را تغییر نداد، چراکه اعضای تشکیل‌دهنده آن تقریباً همان کار گروه بازنشستگی بودند. هریک از اعضای مصاحبه‌شونده تأکید داشتند که انتخابات هیچ‌گونه تأثیر واقعی بر تداوم اصلاحات نداشته است.

اما در سال ۱۹۹۵ عناصر متعددی از توافق ۱۹۹۴ به اجرا در آمد. به‌عنوان مثال، امتیازات بازنشستگی برای تحصیلات، انجام خدمت وظیفه و نگهداری کودک اولین موردی بود که اعطا شد. ۲ درصد از ۱۸٫۵ درصد حق بیمه پرداختی به یک کارگزار مستقل (دفتر بدهی ملی) منحصر گردید که برای تمامی سوئدی‌ها سرمایه‌گذاری می‌کرد؛ در حالی که تصمیم‌گیری در زمینه ساختار بخش اندوخته‌گذاری به حالت تعلیق درآمد. در تابستان، دفتر بدهی ملی انجام توافقی در زمینه محاسبه حقوق بازنشستگی و انواع درآمدهایی که از جانب این حقوق بازنشستگی پیشنهاد می‌شوند را اعلام کرد. با این وجود، بسیاری از تصمیمات مشکل‌زا باقی ماندند. اولین تصمیم سال ۱۹۹۵ اعلام آغاز اجرای اصلاحات از اول ژانویه سال ۱۹۹۷ به جای ۱۹۹۶ بود. در نهایت، سایر تأخیرات تاریخ شروع اصلاحات را تا سال ۱۹۹۹ به تعویق انداخت. آنا هدبرگ، با برخاستن اعتراضات درون حزبی در اوایل ۱۹۹۶ با این امید که شک و شبهه‌ها را برطرف نماید، درخواست قطع همکاری با گروه اجرایی را نمود. کنگره ماه مارس حزب سوسیال دموکرات آکنده از احساسات انتقادی نسبت به توافق سال ۱۹۹۴ بود. بیشتر افراد شرکت‌کننده در این کنگره، که اغلب از طرف جنبش کارگری بودند، عملاً از کنار گذاشته‌شدن کل آن جانبداری کردند. بنابراین، کنگره به چالشی اساسی برای ائتلاف سیاسی پشت‌سر اصلاحات بازنشستگی تبدیل شد. در ابتدا و به دنبال انتخاب گروان پرسون به جای اینگوار کارلسون به عنوان نخست‌وزیر، کابینه نیز دچار تغییر سازمان گردید. پرسون خیلی علاقه‌مند به توافق بازنشستگی سال ۱۹۹۴ نبود و به عنوان نخست‌وزیر هیچ اقدامی برای آرام کردن انتقادات مطروحه انجام نداد (هدبرگ و تالن از کابینه کنار گذاشته شدند). تالن دبیر حزب شد، درحالی‌که هدبرگ جای کی.جی.شرمن را گرفت و مدیرکل RTV گردید. جانشین تالن، ماژ-اینگر کلینگوال، به هیچ‌وجه با بازنشستگی‌آشنایی نداشت و بشدت به مشاورش،

هانس سونسون، متکی بود. نتیجه آنکه، پویایی گروه کاری درست در زمانی که موضوعات دشواری می‌بایست حل و فصل می‌شدند، دچار تغییر و تحول شد و این خود سبب بروز تأخیراتی در روند اصلاحات گردید.

دوم اینکه، در پرتو این مخالفت‌های جدی، سران حزب سوسیال دموکرات برای جمع کردن نظرات مختلف برای انجام یک بازنگری داخلی در زمینه سه عنصر اصلی اصلاحات بازنشستگی، گرد هم آمدند: ایجاد حق بیمه‌های فردی، سیستم اندوخته‌گذاری و تأمین مالی سیستم جدید (22Mach, Svenska Dagbladet, 1996). این‌ها مسائل و موضوعات بسیار حساسی برای سوسیال دموکرات‌ها بودند. جنبش کارگری در اصل با حق بیمه‌های فردی مخالف بود. گزینه‌های اندوخته‌گذاری نیز تا جایی مورد حمایت بودند که دولتی باقی می‌ماندند و نااطمینانی‌های فراوان حول و حوش نحوه تأمین مالی سیستم جدید و الزامات قبل از بازنشستگی نیز روشن می‌شدند (31 August 1996, Svenska Dagbladet). این حزب برای شروع این فرایند تا ماه اوت منتظر ماند و تا اواخر دسامبر بیش از ۵۰۸ نظر در این زمینه دریافت کرد. اما عدم انتشار نتایج آن در عمل نشان‌دهنده این بود که اغلب نظرات کاملاً منفی بودند.

فشارها برای اعمال تغییرات در برنامه اصلاحات بازنشستگی در درون حزب سوسیال دموکرات در کنگره ۱۹۹۷ افزایش یافت. بسیاری از تحرکات به دنبال برهم‌زدن توافق پنج حزب بودند، و بسیاری نیز پیگیر اصلاحاتی بودند که طرح کلی آن توسط هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۹۹۱ پیشنهاد شده بود (RFV Ansea 1991 [7-pp. 119-20]). ترس از یک شکست شرم‌آور در این زمینه، بخش اجرائی حزب را مجبور به تفاهم با برخی سران مخالف توافق کرد، تا انتقادات در سطح کنگره نیز شنیده شوند. بر اساس این تفاهم: (۱) سیستم جدید سطح جایگزینی مشابه سیستم قدیمی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد با رشد ۲ درصدی را تضمین خواهد کرد؛ (۲) زیان‌های ناشی از افزایش حق بیمه برای دریافت‌کنندگان درآمدهای پایین جبران خواهد شد؛ و (۳) افراد قادر به انتخاب سرمایه‌گذاری در صندوق دولتی برای ۲ درصد از حق بیمه‌های پرداختی خواهند بود و در صورتی که تصمیم به تغییر مجدد آن به یک صندوق خصوصی بگیرند، می‌بایست درخواست دهند (13 September 1997, Dagens Nyheter).

سایر اعضای گروه اجرایی فعالیت‌های حزب سوسیال دموکرات در این زمینه را در همان زمان بشدت محکوم کردند، به‌همین خاطر نشست‌هایی با نمایندگان حزب سوسیال دموکرات

و نخست‌وزیر برای فرونشاندن تنش‌ها برگزار گردید. نمایندگان بورژوا نیز در هر فرصتی تأکید می‌کردند که هیچ‌گونه اصلاحی در زمینه توافق بازنشستگی بدون حضور آنها نمی‌تواند صورت بگیرد. به علاوه، بر غیرقابل مذاکره بودن جزء اندوخته‌گذاری اصرار داشتند و متذکر می‌شدند که با وجود برخی موارد در توافق نهایی که مورد علاقه آنها نیز نبوده اما در هر صورت اصلاحات مبتنی بر یک مصالحه و تفاهم عمومی صورت گرفته است. پنج حزب، دو روز بعد از اتمام کنگره حزب سوسیال دموکرات در سال ۱۹۹۷ جلسه‌ای را برای بحث در زمینه آینده گروه اجرایی برگزار کردند. گروه اجرایی بیانیه‌ای صادر کرد که بر مبنای آن به کار خودش در چارچوب توافق پنج حزب برای حل سؤالات باقی‌مانده ادامه خواهد داد. چهار حزب بورژوا یادآور شدند که تمامی افراد در زمان مذاکرات از حق وتو برخوردار بودند. (1997 September 16, Goteborgs Posten).

تأخیرات ناشی از منازعات داخلی حزب سوسیال دموکرات و تغییر و تحولات کابینه، منجر به اقدام بسیار سریع دیگری اینبار برای نجات توافق سال ۱۹۹۴ گردید. اعضای گروه اجرایی در پاییز سال ۱۹۹۷ نشست‌های متعددی برای حل و فصل اختلافات‌شان برگزار کردند. به دنبال انجام یک مطالعه عمیق توسط کارشناسان دولتی (1997 DS [66])، اولین تصمیم صورت گرفته، افزایش مستمری‌های تضمین‌شده به ۱۰۶۷ کرون سوئد (۱۰۰۰ دلار آمریکا) و اجتناب از درگیر کردن منابع خصوصی و شغلی درآمدهای بازنشستگی در آزمون استطاعت^۱ مرتبط با آن بود. کارگروه بازنشستگی پذیرفت که مستمری پایه فراگیر را به یک مستمری مبتنی بر آزمون استطاعت تغییر دهد. بنابراین، در سیستم جدید بازنشستگی سوئد، صاحبان درآمدهای بالا مستمری‌های تضمین‌شده نیز دریافت نمی‌کردند. منطق آن نیز بدین صورت بود که با رشد درآمد، مستمری تضمین‌شده تقلیل می‌یابد. یکی از راه‌های توافق سال ۱۹۹۴، بازنشستگی‌های شغلی داوطلبانه، که اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان درباره آنها مذاکره کرده‌اند، می‌توانند در قالب مستمری‌های تضمین‌شده محاسبه گردند. این عامل موجب بروز واکنش‌های شدید منفی شرکای بازار کار گردید که بر این باور بودند مستمری‌های جمعی بخشی از دستمزد بوده و منطقی نیست که این مستمری جمعی را دربرگیرد ولی شامل طرح‌های بازنشستگی خصوصی نشود.

گروه اجرایی در راه رسیدن به تفاهمی برای طرح حق بیمه‌های فردی در سیستم جدید دچار مشکلات قابل توجهی شد، زیرا کارگران و کارفرمایان می‌بایست حق بیمه‌های یکسانی

(۹,۲۵ درصد) را پرداخت می‌کردند. برای افزایش شانس حل این مشکل، گروه دامنه وسیع احتمالات را به سه مورد محدود کرد: گزینه اول جبران تحمیل حق بیمه‌های فردی از طریق اعطای امتیاز افزایش دستمزدها بود. توافق اصلی نیز بر همین مبنا بود که مورد حمایت محافظه‌کاران، لیبرال‌ها و دموکرات مسیحی‌ها قرار گرفت، اما از جانب رهبری حزب سوسیال دموکرات در آخرین کنگره‌شان رد شد. مارگیت گنسر، بطور محرمانه تمایل خود را نسبت به بازنگری در این زمینه نشان داده بود، ولی بو کونبرگ به اصرار خود بر انشقاق از توافق ادامه داد. این مسئله قبلاً توسط کلیه شرکای بازار کار رد شده بود، اما هم‌اکنون کنفدراسیون کارفرمایان آن را پذیرفته بودند. دومین گزینه از جانب دولت سوسیال دموکرات مطرح شد و حزب مرکز نیز از آن حمایت کرد. یک حق بیمه ۵,۹۵ درصدی بابت بیمه درمانی می‌بایست توسط مزدبگیران به کارفرمایان در ازای حق بیمه مشابهی که بابت مستمری بازنشستگی پرداخت کرده‌اند، داده شود. ۲,۳ درصد باقی‌مانده نیز از طریق افزایش دستمزد و استفاده از سیستم مالیاتی به دست می‌آمد. آخرین گزینه کل این کار را کنار می‌گذاشت و تمامی حق بیمه‌ها را بر عهده کارفرمایان قرار می‌دهد.

به منظور روشن کردن هر وضعیت و آماده کردن گروه در برابر انتقادات و ایرادات وارد به هر سه گزینه، طرح‌های پیشنهادی برای جمع‌آوری نظرات به خارج از گروه ارسال شد. دولت سوسیال دموکرات، از ترس وقوع بن‌بستی دیگر، با ارسال طرح پیشنهادی خود برای بازنگری در پارلمان دست به یک اقدام پیش‌دستانه زد که مورد اعتراض شدید محافظه‌کاران، لیبرال‌ها و دموکرات مسیحی‌ها واقع شد (Dagens Nyheter, 1997 November 14). در اوایل ماه دسامبر، واکنش‌های صورت گرفته نسبت به این طرح فضا را مبهم‌تر کرد. به‌طوریکه نه تنها بر سر این موضوعات در بین احزاب سیاسی انشقاق به وجود آمد بلکه مسئولان دولتی نیز دچار همین مشکل شدند. لذا گروه اجرایی به هیچ پیشرفتی دست پیدا نکرد.

در پایان دسامبر هر پنج حزب در یک کنفرانس مطبوعاتی قول دادند که از موضوع بازنشستگی به عنوان یک ابزار انتخاباتی استفاده نکنند (Svenska Dagbladet, 1997 December 29). مذاکرات فشرده در سال نو ۱۹۹۸ دنبال شد و تنها سه روز پس از آنکه اعلام شد مذاکرات بدون هیچ نتیجه‌ای جز یک شکست بزرگ سیاسی به دلیل اختلافات بسیار عمیق پایان خواهد یافت، به توافق نهم ژانویه ۱۹۹۸ (جدول ۴,۳) منتج شد (Expressen, 1998 January 6). گزینه پیشنهادی سوسیال دموکرات‌ها برای حل مسئله مرتبط با حق بیمه‌های فردی انتخاب شد و در عوض احزاب بورژوا ۰,۵ درصد دیگر به سیستم اندوخته‌گذاری افزودند. این عمل بلافاصله

از طرف وزارت داراىى محكوم شد، به دليل اينكه موجب تأكيد و سرعت بخشيدن به تهى سازى صندوق هاى AP براى تأمين مالى انتقال به سيستم جديد مى شد. با اين وجود يكبار ديگر، اين لايحه بانجستگى حمايت پارلمانى قوى را به خود جلب كرد: ۲۵۷ نماينده به نفع آن رآى دادند، ۱۷ نفر مخالفت كردند و ۱۶ نفر ممتنع بودند.

حل مشكل بخش اندوخته گذارى، به رغم واگراىى زياد بين دو بلوك سياسى اصلى، ساده تر از آنچه در اصل پيش بينى شده بود از كار درآمد. سوسيال دموكرات ها به دنبال انتقال مسؤليت مديريت بخش اندوخته گذارى به صندوق هاى AP بودند، درحالى كه تمامى چهار حزب بورژوا ترجيح شان به حفظ هر چه دورتر مديريت صندوق ها از دولت را به طور مداوم تكرر مى كردند. اتحاديه اروپا نيز بطور غيرمستقيم و از طريق ضابطه همگراىى براى اتحاديه پولى و اقتصادى (EMU) اروپا - كه سوئد از حيث سياسى و نه اقتصادى در تلاش براى پذيرش آن جهت ورود به منطقه يورو بود - درگير حل بخش هاىى از اين اختلاف شد.

جدول ۴-۲- ویژگی‌های اصلی توافق بازنشستگی ۱۹۹۸ سوئد

* سیستم جدید اجباری است و تمام جمعیت سوئد را پوشش می‌دهد.

* مستمری‌های جدید مبتنی بر درآمدهای طول عمر و بر مبنای حق بیمه‌های قبلی است (که قبلاً درآمد عمر نامیده می‌شد) که شامل سایر مزایای تأمین اجتماعی از قبیل بیماری و بیمه بیکاری می‌باشد.

* خدمت سربازی و سال‌های مربوط به نگهداری و پرورش کودکان تا سن ۴ سالگی در امتیازات بازنشستگی محسوب می‌گردند.

* قاعده سن بازنشستگی منعطف بر مبنای محاسبات اکچوئری مقرر گردید؛ بدین معنا که افراد می‌توانند با دریافت مستمری کمتر قبل از ۶۵ سالگی و برعکس با دریافت مستمری بیشتر بعد از ۶۵ سالگی بازنشسته شوند.

* کسانی مشمول دریافت مستمری تضمین شده می‌شوند که یا حق بیمه‌های محدودی را پرداخت کرده‌اند و یا هیچ حق بیمه‌ای را نپرداخته‌اند. این بند شامل افرادی می‌شود که حداقل ۴۰ سال شهروند سوئد بوده‌اند.

* مستمری‌های خصوصی و حرفه‌ای در آزمون استطاعت محاسبه نمی‌شوند.

* یک نرخ حق بیمه ۱۸٫۵ درصدی مقرر می‌گردد، که ۲٫۵ درصد آن به حساب صندوق‌های بازنشستگی خصوصی می‌رود که مشمول دریافت سود شده و به وسیله بیمه گذار انتخاب می‌شوند. نظارت بر بخش اندوخته‌گذاری توسط مدیریت عالی امور بازنشستگی (PPM) انجام می‌گیرد. افرادی که هیچ صندوقی را انتخاب نکرده باشند، به طور پیش فرض پول شان به وسیله هفتمین صندوق AP اداره خواهد شد.

* این سؤال که چه مقدار از حق بیمه به وسیله کارفرما و چه مقدار توسط کارگر پرداخت می‌شود در آینده تصمیم‌گیری خواهد شد. در سال ۲۰۰۰، کل حق بیمه‌ها به طور مساوی بین کارگر و کارفرما تقسیم (هر کدام ۹٫۲۵ درصد) خواهد شد.

* حق بیمه‌ها بر مبنای روند کلی درآمدها شاخص بندی می‌شوند. اگر درآمدهای واقعی افزایش یابد ارزش مستمری بازنشستگی نیز افزایش خواهد یافت و اگر افت کند، ارزش مستمری‌ها نیز بر حسب برابری قدرت خرید کاهش می‌یابد. زمانی که فردی بازنشسته می‌شود، ارزش مستمری وی بر مبنای کل دارایی‌های تجمیع شده بازنشستگی محاسبه می‌گردد. در سیستم PAYG دارایی‌ها از طریق ضریبی مبتنی بر امید به زندگی و عامل پیش‌بینی رشد آتی (با ضریب ۱٫۶ درصد) تقسیم می‌شوند.

* مستمری‌ها با نرخ مطابقت با روند دریافتی‌های عمومی منهای ۱٫۶ درصد شاخص‌بندی خواهند شد. اگر رشد در سالی معادل ۲ درصد باشد، مستمری بازنشستگی در شرایط واقعی ۰٫۴ درصد افزایش خواهد یافت و از طرف دیگر اگر رشد برابر ۱٫۳ درصد باشد، مستمری بازنشستگی حتی با وجود تورم جبران نخواهد شد (به عبارتی در شرایط واقعی کاهش خواهد یافت).

* زوجین می‌توانند مستمری‌های بازنشستگی خود را بر یک مبنای اکچوئریال تقسیم کنند؛ بدین معنا که امتیاز مردها ارزش کمتری نسبت به امتیاز زنان خواهد داشت، زیرا مردها به طور متوسط طول عمر کمتری نسبت به زنان دارند. این آیت تنها در مورد پول پرداخت شده به حساب اندوخته‌گذاری خصوصی اعمال می‌شود.

* دوره انتقال ۲۰ سال خواهد بود. افرادی که بین سال‌های ۱۹۳۵ تا ۱۹۵۳ به دنیا آمده‌اند مستمری‌های خود را بر پایه هر دو سیستم دریافت خواهند کرد. به عنوان مثال کسانی که در سال ۱۹۳۵ به دنیا آمده‌اند، یک بیستم (۱/۲۰) مستمری‌شان بر مبنای سیستم جدید محاسبه می‌شود. در حالی که نوزده بیستم (۱۹/۲۰) مستمری افراد متولد شده در سال ۱۹۵۳ بر مبنای سیستم جدید محاسبه خواهد شد.

* صندوق‌های AP نیز به عنوان صندوق‌های محافظ (سپر) عمل خواهند کرد.

1998 Source: The Pension Reform. Final Report, June

تذکر: مطالب ایتالیک شده تغییرات نسبت به سال ۱۹۹۴ را نشان می‌دهند.

گزینه مدنظر احزاب بورژوا که در قالب صندوق‌های AP (شامل تأمین مالی دولتی) شکل گرفته بودند، در صورت نبود بودجه دولتی جایگزین در طول زمان تهی می‌شدند. این بدین معنا بود که کاهش شدید منابع دولتی تطابق با ضوابط EMU را برای دولت بسیار مشکل می‌ساخت. همین عامل احزاب بورژوا را مجبور به پذیرش تشکیل یک کارگزار مستقل در درون دولت، به جای سپردن کامل بخش اندوخته‌گذاری به بخش خصوصی، ساخت؛ راه‌حلی که بیشترین تطابق را با ترجیح سوسیال دموکرات‌ها داشت.

در نتیجه این سازش مرجع عالی بازنشستگی (PPM)^۱ ایجاد شد که مسئول تضمین انتقال پول به صندوق یا صندوق‌های منتخب بود. نکته دیگر توافق مذکور، تشکیل صندوق هفتم AP بود که امکان سرمایه‌گذاری در بازارهای سهام را برای افرادی که صندوق‌های خصوصی را انتخاب نکرده‌اند، فراهم می‌ساخت. با این وجود، قیدی نیز بر آن اضافه شد، که بر اساس آن به محض انتخاب یک صندوق خصوصی توسط فرد، دیگر قادر به بازگرداندن آن به صندوق دولتی (صندوق هفتم AP) نخواهد بود. لذا، عدم انتخاب یک صندوق توسط فرد به معنای انتخاب صندوق دولتی بود. با وجود راه‌اندازی یک کمپین تهاجمی جهت برانگیختن مشارکت فعال شهروندان، در سال ۲۰۰۰ تنها ۳۳ درصد شهروندان از آن پیروی کردند (Weaver 2004: 42). در سال ۲۰۰۳، فقط ۹ درصد تازه‌واردان دست به یک انتخاب زدند (Palme 2005: 47).

در نتیجه بروز یک مارتین سرعت برای حفظ اجماع پنج حزبی، در زمان طرح قانون ۱۹۹۸ برخی مسائل فنی همچنان به طور کامل حل نشده باقی ماند. پس از انتخابات، گروه اجرایی کار بر روی عملیاتی کردن مکانیسم توازن بخشی خودکار، جهت برنامه‌ریزی به کارگیری صندوق‌های AP برای تأمین مالی انتقال به سیستم جدید و یافتن راه‌حلی برای افزایش حق بیمه‌های فردی به ۹٫۲۵ درصد، را ادامه داد. اما در رابطه با مورد اخیر (افزایش حق بیمه‌ها) هیچ‌گونه راه‌حلی پیدا نشد و نرخ‌های حق بیمه سهم کارگران در همان سطح ۶٫۹۵ درصد باقی ماند و ۱۱٫۵۵ درصد مابقی نیز همچنان توسط کارفرمایان پرداخت می‌شد.

مکانیزم توازن بخشی خودکار مستلزم کار جدی و فشرده کارشناسان وزارت امور اجتماعی بود که حاصل آن در قالب دو گزارش منتشر شد ([Ds 1997: 66], [1999: 43]). اعضای این کمیته تعهدی واقعی برای ایجاد یک مکانیسم شاخص‌بندی مناسب که بتواند آینده مالی سیستم را با توجه به ملاحظات اجتماعی، همچون عدالت بین‌نسلی، و بر پایه اصل درآمد طول عمر تضمین کند، داشتند. مکانیزم توازن بخشی خودکار متکی به اندازه صندوق‌های

1. Premium Pension Authority (Premiepensionsmyndigheten)

اتکایی^۱ (AP) باقی مانده برای تأمین مالی دیون بازنشستگی با توجه به عناصر گوناگونی چون اشتغال، درآمد و میزان باروری است. بنابراین، ممکن است مستمری‌ها در شرایط ضعیف اقتصادی کاهش یابند. با تصویب قانون بعدی در سال ۲۰۰۱، کمیسیونی برای بررسی و تصمیم‌گیری درباره مزادها تشکیل گردید. بر اساس گزارش این کمیسیون در سال ۲۰۰۴، این مزاد می‌بایست در قالب افزایش مزایا و اعتبارات بازنشستگی برای کسانی که در حال حاضر حق بیمه می‌پردازند بازتوزیع شود ([SOU 2004: 105]). با این وجود، نسبت‌های توازن صندوق‌های AP پس از آن به دلیل کاهش در احتمال وجود مزاد، به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش یافت (Anderson and Immergut: 2006: 651). موضوع اصلی بعدی، به‌کارگیری صندوق‌های AP جهت تأمین مالی دوران گذار و جبران ریسک مسئولیت‌هایی که بر عهده دولت بود، از قبیل بازنشستگی پیش‌از‌موعده که به‌وسیله سیستم جدید دیگر پوشش داده نمی‌شوند. این مورد با برآورد اولیه انتقال مبلغی حدود ۳۰۰ تا ۳۵۰ میلیارد کرون به دولت، به موضوعی بسیار بحث‌برانگیز تبدیل شد. در ژانویه سال ۲۰۰۱، انتقال مبلغ ۲۵۸ میلیارد کرون در نتیجه کاهش ناگهانی بدهی دولت به ۲۳ درصد تولید ناخالص داخلی، انجام گرفت. به‌رغم تعهد گروه اجرایی به پیگیری این انتقال، هیچ مبلغ دیگری در پی انتقادات بیشمار نسبت به میزان انتقال داده‌شده و نیز افزایش احتمال اینکه تهی‌شدن صندوق اتکایی تیر خلاصی بر مکانیزم توازن بخشی خودکار باشد، صورت نگرفت (Anderson and Immergut: 2006: 649).

مخالفت کارگروه بازنشستگی و گروه اجرایی

به‌رغم تنش‌های سیاسی که به‌طور تاریخی با موضوعات مرتبط با بازنشستگی در سوئد مرتبط بودند (در سال ۱۹۵۸ اصلاحات بازنشستگی موجب برگزاری دو انتخابات و یک رفراندوم برای اجرای آن شده بود)، نبود اختلافات سیاسی سنتی و بحران اقتصادی به این معنا بود که کارگروه بازنشستگی تشکیلات برجسته‌ای نیست. با این وجود و به‌رغم حمایت پنج حزب اصلی از گروه مذکور، فعالیت آن بدون چالش نیز نبود. انتقادات اصلی موضوعاتی چون مسائل جنسیتی، آموزش اصل درآمد طول عمر، هزینه‌های سیستم جدید، مشکلات ناشی از اختلافات اعضای گروه، طرح کردن حق بیمه‌های انفرادی و ایجاد یک سیستم شاخص‌بندی جدید را در بر می‌گرفت. بر این اساس در ادامه این بخش به تضاد ایجادشده توسط شرکای بازار کار (قوه‌اجرایی) و احزاب سیاسی (قوه‌مقننه) پرداخته می‌شود. این دو نه‌تنها بازیگران اصلی تغییر

سیستم باننشستگی بودند بلکه تا کنون مؤثرترین آنها نیز بوده‌اند. به عنوان مثال، سازمان‌های سالمندی به‌رغم حضورشان در گروه اجرایی در سال ۱۹۹۶ نقشی حاشیه‌ای داشتند، زیرا باننشستگان جدید به طور مستقیم از سیستم جدید متأثر نخواهند شد. در دستگاه دولتی، وزیر دارایی نیز به دلیل ضرورت حضورش برای حصول اطمینان از اینکه سیستم جدید باننشستگی در درازمدت موجب بدتر شدن اوضاع منابع مالی عمومی نخواهد شد، نقش ایفا می‌کرد. موفقیت کونبرگ در ایجاد یک کارگروه باننشستگی و گروه اجرایی که شرکای بازار کار را کنار گذاشته بود، به خوبی نشان‌دهنده تأثیر منازعات نظری است که سبب شد گروه اجرایی تأثیر مؤثری بر اصلاحات باننشستگی نداشته باشد. شرکای بازار کار صرفاً قادر به متوقف ساختن طرح‌های پیشنهادی بودند که به طور مستقیم مستمری‌های باننشستگی خصوصی حاصل از توافقات جمعی را دربرمی‌گرفتند؛ چراکه این نوع باننشستگی‌ها به درستی می‌توانستند ادعا کنند که در دامنه بخش عمومی قرار ندارند. به عنوان مثال، زمانی که آنا هدیورگ در ۱۹۹۵ در تلویزیون ملی اعلام کرد که مستمری‌های شغلی اختیاری برای محاسبه میزان دقیق مستمری‌های تضمینی در داخل این سیستم تجمیع خواهند شد، واکنش عمومی به این موضوع بسیار خشن بود و سیاستمداران را وادار به تغییر مسیر کرد. بنابراین اصلی‌ترین مشکل احزاب سیاسی را نیز درگیر نمود. نمایندگان حمایت رهبران‌شان را با خود داشتند، اما برخی اوقات بعضی از اعضای پارلمان و احزاب از در مخالفت با سازش‌های شکل گرفته درمی‌آمدند. اغلب مخالفت‌ها از درون حزب سوسیال دموکرات و محافظه‌کاران برمی‌خاست. حزب سبز و حزب چپ، هر دو مخالف طرح اصلاحات بودند و در نتیجه در کارگروه باننشستگی دخالتی نداشتند. انتقادات آنها بر تأثیرات منفی اصلاحات بر زنان و فقدان معیارهای مسئولیت مشترک که در پی ایجاد حساب‌های فردی باننشستگی حادث می‌شوند، متمرکز بود. با این وجود، آنها قادر به ایجاد تغییر در فرایند اصلاحات نبودند، زیرا کمتر از ۲۰ درصد کرسی‌های پارلمان سوئد را در اختیار داشتند.

جایگاه شرکای بازار کار

مهمترین تصمیم مرتبط با حضور شرکای بازار کار، حذف آنها از کارگروه باننشستگی و گروه اجرایی بود. مزایای حضور در گروه از داشتن نقشی مؤثر در طول مذاکرات، همانند نقشی که امکان دسترسی به تمامی اسناد و تحلیل‌های صورت گرفته توسط کارکنان دولتی متصل به گروه را برای اعضا فراهم می‌سازد، فراتر می‌رود. در بسیاری موارد، این اسناد بهترین منبع

برای انتقاد از یک طرح پیشنهادی را در اختیار می‌گذارد. حذف شرکای بازار کار از کارگروه، می‌بایست به عنوان مهمترین جزء این فرایند مدنظر قرار گیرد، زیرا که تأثیر آنها را به میزان قابل ملاحظه‌ای محدود ساخت. روند محروم‌سازی به سرعت گسترش یافت و رئیس کنفدراسیون کارگران متخصص اولین کسی بود که در زمینه اجازه ورودش به اعضای کارگروه بازنشستگی در سپتامبر ۱۹۹۳ اعتراض کرد:

«درهای کارگروه بازنشستگی تقریباً همیشه بر روی شرکای بازار کار بسته است. در نتیجه ما نمی‌دانیم دقیقاً چه چیزی در این کارگروه مطرح می‌شود».

(Debratt: my translation, 1993 Dagneo Nyheter R September)

جای تعجب نبود که شرکای بازار کار بتوانند با اقداماتی که مستقیماً عناصر چانه‌زنی در مورد دستمزدها را، که منحصراً بین اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایان صورت می‌گیرد، تحت تأثیر قرار می‌دادند مخالفت کنند (جدول ۴،۴). علاوه بر دستیابی به ضمانتی که مستمری‌های بازنشستگی شغلی خصوصی در آزمون استطاعت برای مستمری تضمین‌شده آنها به حساب نمی‌آورند، شرکای بازار کار قادر به برهم‌زدن تنظیم مجدد حق بیمه‌ها نیز بودند. به دنبال اعلام غافلگیرانه تسهیم مساوی حق بیمه‌ها بین کارفرمایان و کارکنان در سال ۱۹۹۴ (برخلاف سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد که در آن کارفرمایان کل حق بیمه‌ها را می‌پرداختند)، کنفدراسیون کارفرمایان سوئد با اظهار روشن‌نبودن بالا رفتن دستمزدها در صورت کاهش حق بیمه‌ها، واکنش نشان داد. چند هفته بعد، صدای مخالفت کنفدراسیون کارفرمایان سوئد پایین آمد، اما همچنان ادعا می‌کرد که ممکن است دیگر یک رابطه یک به یک به یک کرون امکان‌پذیر نباشد، زیرا سایر حق بیمه‌های اجتماعی به خاطر افزایش دستمزدها، بالاتر بودند (Dagens Nyheter, 1994 February 19). این عنصر از اصلاحات، وقتی که کنفدراسیون اتحادیه کارگری سوئد مخالفت خود را با حق بیمه‌های کارفرمایی اعلام نمود، بطور جدی به عاملی مخاطره‌آمیز تبدیل شد. در چنین شرایطی سؤال جدی که مطرح می‌شد این بود که این بخش از اصلاحات در عمل چگونه کار خواهد کرد (Goteborgs Posten, 1994 February 15). از طرف دیگر، OTC طرح پیشنهادی اصلاحات را بر مبنای آثار جانبی‌اش مورد انتقاد قرار داد. بر این اساس، افزایش بیشتر دستمزدها مستلزم حفظ همان سطح دستمزد خالص بود، چراکه افزایش درآمدها، مالیات‌های بالاتر را نیز در پی داشت (Dagens Nyheter, 1994 June 20). شرکای بازار کار نیز، به محض اینکه معلوم شد هزینه‌های هرگونه تعدیل ضروری برای انجام چنین تغییری از جانب دولت متحمل خواهد شد، لحن خود را تغییر دادند.

جالب‌ترین جنبه اصلاح سیستم بازنشستگی تأثیر نامتناسب آن با شرکای بازار کار است. با وجود تمام موضوعات مطرح‌شده درباره مهمترین مزیت کشور سوئد به عنوان یک دولت رفاه فراگیر که همانا حداقل بودن تفاوت‌های شغلی است، در عمل کلیه مخالفت‌ها نیز در راستای همین ساختار شغلی - حرفه‌ای صورت گرفت (جدول ۴-۴). کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری تنها سازمانی بود که حمایت کامل خود از طرح پیشنهادی جدید بازنشستگی را نشان داد. جالب‌تر اینکه در تمام این مدت بیشترین مطابعت را نیز از طرح مذکور داشته است. به گفته لوندبرگ، پیش‌مذاکره‌ای بین رهبری حزب سوسیال دموکرات و کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری با هدف پشتیبانی از یکدیگر در کل این روند، برای اجتناب از اختلافات داخلی مابین کسانی از اصلاحات حمایت می‌کنند و گروهی که به دنبال حفظ سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد هستند، صورت گرفت (Lundberg 2001: 27). به‌رغم تماس‌های متعدد بین دفتر مرکزی و دو نماینده حزب سوسیال دموکرات، به دلایل مختلف بسختی می‌توان نتیجه گرفت که کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری فعالانه در پیشبرد این فرایند حضور داشته است. نخست، خارج از کمیته بودن نشان‌دهنده این بود که کنفدراسیون مذکور برای به‌دست‌آوردن اسناد، مدارک و اطلاعات مربوط به پیشرفت‌های کمیته مجبور به اتکای به سوسیال دموکرات‌ها و به اصطلاح گروه مرجع بود. با این وجود، عدم امکان دسترسی به بخش زیادی از این اسناد، استدلال کردن علیه گروه‌های بازنشستگی را برای منتقدان بسیار دشوار می‌ساخت. صرف‌نظر از روابط گره‌خورده کنفدراسیون اتحادیه کارگری با حزب سوسیال دموکرات، چنین ارتباطی نیز به هیچ عنوان نمی‌تواند جایگزین حضور کامل در یک کمیته گردد. واکنش شگفت‌زده کنفدراسیون نسبت به طرح حق بیمه‌های کارگران نشان از این داشت که نهاد مذکور به طور کامل در جریان تصمیمات اتخاذشده هم قرار ندارد. دوم اینکه، پایه و اساس سیستم جدید در دسامبر سال ۱۹۹۳ و اوایل ژانویه سال ۱۹۹۴ با سرعت و حدت بسیار و حضور محدود بازیگران بیرونی مورد مذاکره قرار گرفت. علاوه بر وجود چنین مانعی، کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری دل‌مشغولی مهم دیگری نیز داشت: کناره‌گیری رئیس کنفدراسیون، استیگ مالم، که این دوره را به دوره‌ای آشفته در بخش اجرایی کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری تبدیل کرد و اصلاحات بازنشستگی را از اولویت اصلی آن خارج ساخت.

با وجود حمایت دفتر مرکزی کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری، اعضای این کنفدراسیون شدیداً منتقد طرح پیشنهادی بازنشستگی بودند که در طول دوره بازنگری داخلی حزب سوسیال دموکرات در سال ۱۹۹۶ و نیز در مدت برگزاری کنگره‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ آشکار گردید. از

طرف دیگر، فدراسیون‌های مختلف کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری نیز اختلافاتی داشتند که این عامل نیز سبب در حاشیه ماندن موضع‌گیری‌های نهاد مذکور شد. کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری از حمایت بزرگترین فدراسیون‌اش، به نام Kommunal Forbundet (که اولین فدراسیون زنان در سوئد نیز به شمار می‌رود)، برخوردار بود اما دومین اتحادیه بزرگ کارگری در درون این کنفدراسیون، به نام Metall، از آن حمایت نکرد.

نتایج حاصل از انتقال به قاعده مبتنی بر درآمد طول عمر در سیستم جدید، سرده‌های اصلی اختلافات درون کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری بود. مقایسه‌های انجام‌شده با سیستم قدیمی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، به طرز جالبی توضیح اینکه مشاغل معمول کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری، که در آن افراد از سنین جوانی بدون اینکه افزایش شدیدی در دستمزدهایشان داشته باشند آغاز به کار می‌کنند، میزان مستمری یکسانی در ازای حق‌بیمه‌های پرداختی نصیب کارگران خواهد نمود را برای اعضای کارگروه بازنشستگی آسان‌تر کرد. سیستم قدیمی طرفدار مشاغل موقت با افزایش سریع دستمزدها همراه با تأکید بر نابرابری بین گروه‌های شغلی بود، که بیشترین منافع را نصیب زنان متخصص می‌کرد. در واقع زنانی که از مشاغل بی‌ثبات و متزلزل برخوردار بودند کمترین بهره را در سیستم قبلی می‌بردند، زیرا به ازای هر کرون پرداختی به سیستم، تنها ۰٫۶۴ کرون دریافت می‌کردند ([SOU 1994] 22).

کارگروه بازنشستگی و بخصوص شخص هدبروگ، معتقد بودند که سیستم جدید از نظر برابری جنسیتی بهتر از سیستم قبلی بود. سه اتحادیه تحت تسلط زنان در درون فدراسیون اتحادیه‌های کارگری با صحنه‌گذاری بر طرح پیشنهادی در زمینه‌هایی که اعضای آنها نوعاً از مشاغل طولانی‌مدت همراه با دستمزدهای کمتر برخوردار بودند، بر اعتبار و حمایت خود از این دیدگاه کارگروه افزودند (Dagens Nyheter, 1994 April 11).^۱ به همین منوال کارگروه نیز به دریافتی‌های کمتر زنان نسبت به مردان، که منجر به وضعیتی نابرابر در زمان بازنشستگی می‌شود، اذعان کرد؛ اما آنرا موضوعی مرتبط با بازار کار و نه بازنشستگی می‌دانست.

به عنوان مثال، تمایل کارگران Metall شاغل در تولیدات کارخانه‌ای و صنایع سنگین به بازنشستگی زودهنگام، موجب جریمه‌شدن آنها در آینده می‌شود. لذا، با وجود موافقت اولیه رهبران با طرح پیشنهادی، مخالفت خود را با اصلاحات اعلام کردند. Metall مدعی بود که بسیاری از کارگران - نزدیک به ۵۰ درصد - به دلیل عوارض فیزیکی شغل‌شان مجبور به بازنشستگی در سن ۶۰ سالگی هستند که در این صورت مشمول جریمه‌ای سنگین در

۱. این سه فدراسیون شامل Kommunal Forbundet (دولت منطقه‌ای و بزرگ‌ترین فدراسیون) LO, Handelsforbundet (خرده‌فروشی) و اتحادیه هتل‌داران و رستوران‌داران، بود.

سیستم جدید خواهند شد. این اتحادیه پیشنهاد تداوم قواعد سیستم قدیمی ۲۰/۴۰ به جای تصویب اصل درآمد طول عمر را ارائه کرد. همچنین به شدت منتقد طرح جدید حق بیمه‌های کارگران بود (Goteborgs Posten, 1997 January 19).

از سال ۱۹۹۲ به بعد، کنفدراسیون کارگران متخصص نیز به مخالفت با اصلاحات پرداخت و به‌طور کلی، هر آنچه که در دهه ۱۹۵۰، زمانی که تشکیل سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد نیازمند حمایت آن بود، را به دست آورده بود از دست داد. پس از آن، این موضوع که قاعده ۱۵/۳۰ برای حصول اطمینان از کسب رأی بخش اعظمی از اعضای آن ایجاد شده، دیگر مسئله مخفی به شمار نمی‌آمد. نماینده‌های سوسیال دموکرات با اثبات این موضوع که در سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد مشاغل نوع کنفدراسیون کارگران متخصص به سایر مشاغل از مزیت بیشتری برخوردارند، توانستند حمایت کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری را جلب کنند. این مسئله از اهمیت زیادی برخوردار است، چراکه سیستم جدید منتج به افزایش طول دوره پرداخت حق بیمه‌ها خواهد شد. در نهایت، نماینده‌های سوسیال دموکرات با اثبات اینکه اعضای کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری از دریافتی‌های بازنشستگی بالاتری برخوردار خواهند بود، به حمایت خود از طرح ادامه دادند.

با حمایت کنفدراسیون انجمن‌های دانشگاهیان، تشکیلات مرکزی کارکنان دولت همچنین بر فقدان حمایت‌های جبرانی دوران آموزشی و تحصیلی تمرکز کردند. کارگروه بازنشستگی از اساس اعطای پاداش برای تحصیل را رد کرد زیرا منجر به سطوح درآمدی بالاتر و در نتیجه مستمری‌های بالاتر در سیستمی مبتنی بر پرداخت حق بیمه می‌گردید. تشکیلات مرکزی کارکنان دولت اما تأکید داشت که لزوماً رابطه یک به یکی بین سطوح بالاتر تحصیلی و درآمدهای بالاتر با درآمد بالاتر، وجود ندارد. این تشکیلات از این واقعیت که کسانی که بلافاصله پس از دبیرستان مشغول بکار می‌شوند نسبت به افرادی که از تحصیلات بیشتری برخوردارند مستمری بازنشستگی بالاتری دریافت می‌کنند، به شدت انتقاد کرد (Dagens Nyheter, 1992 November 29). این امر در نهایت منجر به افزوده شدن امتیازات بازنشستگی مربوط به تحصیلات توسط کارگروه به طرح گردید. با این وجود، اقدام مذکور کاملاً نمادین بود، زیرا امتیازات اعطاشده مبتنی بر درآمدهای بسیار پایین ۲۰۰۰۰ کرون در سال (که وجود خارجی ندارد) می‌باشد.

با وجود اینکه کنفدراسیون انجمن‌های دانشگاهیان سوئد همچنان بر رویکرد مثبت خود نسبت به شالوده و بنیان اصلی این سیستم باقی ماند، اما از در مخالفت با طرح

پیشنهادی بازنشستگی برآمد. رویکرد منفی این کنفدراسیون بر این واقعیت استوار بود که سؤالات بسیاری، همچون تبعات مالی این سیستم بر بودجه دولت، همچنان مبهم باقی مانده‌اند که می‌بایست پاسخ داده شوند. کنفدراسیون مذکور مدعی بود که این عامل می‌تواند منجر به سطوح مالیاتی بالاتر گردد (Dagens Nyheter, 1994 April 7). به‌رغم وجود جنبه‌هایی چون عناصر غیرحق‌بیمه‌ای که نسبتاً گران هم به نظر می‌رسیدند، کنفدراسیون کارفرمایان سوئد به حمایت از تقسیم حق‌بیمه‌ها بین کارفرمایان و کارکنان پایان داد و بطور نسبی از اصلاحات پشتیبانی کرد. اما این انجمن در چنین فرایندی حضور فعالی نمی‌شد مگر اینکه از بیرون ماندن توافقات مربوط به چانه‌زنی دستمزدها از دامنه اصلاحات جدید و نیز عدم تأثیر منفی تغییرات ایجادشده در ساختار حق‌بیمه‌ای بر اعضای آن اطمینان حاصل می‌کرد.

جدول ۴-۳- موقعیت موضع گیری هر یک از شرکای بازار کار
در زمینه موضوعات مشخص پیشنهادی کارگروه بازنشستگی سوئد

PPM	تسهیم حق بیمه ها: هر طرف ۵۰ درصد	قواعد انتقال	مستمری پایه	شاخص گذاری مبتنی بر شرایط اقتصادی
حمایت- همچنان استفاده از صندوق های AP را ترجیح می دهند	مخالفت	حمایت	حمایت	حمایت
تمایل به سمت تمرکز دایی پس اندازها	مخالفت	مخالفت- نیازمند بازبینی	حمایت	حمایت
حمایت	حمایت متوسط عوارض زیاد این انتقال	حمایت متوسط- دوره آن می بایست به ۵ سال افزایش یابد		حمایت
حمایت	حمایت		مخالفت- بالا بدون رقم پایه	حمایت

	حق مستمری برای بیمه شده	حق مستمری برای تحصیلات	حق مستمری برای نگهداری از فرزند	اصل درآمد طول عمر	
	حمایت	حمایت	حمایت	حمایت در صورت توجه به توزیع مجدد بر مبنای بیماری، بیکاری و ...	LO
	حمایت - می بایست مبتنی بر درآمد بیمه شده باشد	حمایت - در زمینه تحصیلات پاره وقت می بایست افزایش یافته و تضمین شود		مخالفت - بر مبنای بازار کار گذشته، جریمه سنگین طول عمر کاری کوتاه	TCO
		حمایت در زمینه تحصیلات پاره وقت می بایست افزایش یافته و تضمین شود	مخالفت - متقاضی تغییر (شرایط نابرابر برای مردان و زنان)	حمایت - حتی اگر به ضرر به دانشگاهیان باشد (دستمزدهای اولیه پایین)	SACO
	مخالفت - پیشنهاد راه حل جایگزین دادند	مخالفت دریافت مستمری بدون پرداخت حق بیمه	مخالفت دریافت مستمری بدون پرداخت حق بیمه	حمایت	SAF

انتقادات داخلی: احزاب سوسیال دموکرات و محافظه کار

از بین پنج حزب، این دو حزب تنها احزابی بودند که واقعاً از توافق حمایت کردند تا طرح پیشنهادی بازنشستگی ارائه شده از جانب کارگروه بازنشستگی و گروه اجرایی را زیر سؤال ببرند. با وجود حمایت مستمر رهبری و بخش اجرایی حزب، کار آنا هدبورگ و آنجلا تالن با انتقادات بسیاری در درون حزب سوسیال دموکرات مواجه شد. انجمن زنان این حزب به شدت با اصل درآمد طول عمر مخالف بود. بسیاری از اعضای حزب، تحت رهبری کارین وگستال، با زیر سؤال بردن اعمال نمایندگان شان به انتقاد از اصلاحات پرداختند. با این حال، رهبران حزب تصمیم به پیشبرد طرح پیشنهادی بازنشستگی گرفتند.

همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، کنگره حزب سوسیال دموکرات در سال های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ تاحدودی دولت را مجبور به به شکستن توافق اش با چهار حزب بورژوا کرد. در زمان برگزاری کنگره ماه مارس ۱۹۹۶ انتقادات بسیاری، از جمله ظهور تحرکاتی متعدد برای کنار گذاشتن توافق، نمایان شد. آنا هدبورگ طرح اصلاحات را به کنگره ارائه نمود و زمان زیادی را صرف

دفاع از موضع اتخاذشده توسط حزب کرد. به امید آرام کردن مخالفت‌های درون حزبی و با وجود اینکه چارچوب توافق دو سال قبل به تصویب رسیده بود، رهبران حزب اقدام به رایزنی‌های گسترده با اعضا کردند. اما این استراتژی نتیجه‌ای معکوس به دنبال داشت، زیرا اغلب اظهارنظرها منفی بودند. با برافروخته شدن آتش اختلافات، کلینگ وال از انتشار عمومی نتایج این تحقیق سرباز زد.^۱ بیش از ۱۵۰۰۰ عضو در نظرخواهی‌های مختلف شرکت کردند که در پی آن بیش از ۵۰۰ نقطه‌نظر رسمی ارائه شد. به گفته لاندبرگ، حدود ۸۰ درصد نظرات مرتبط با سیستم جدید منفی بود و به جای آن از تغییر پارامترهای سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط با درآمد دفاع می‌کردند (Lundberg 2001: 43). طرح پیشنهادی اولیه اصلاحات که در سال ۱۹۹۱ توسط هیأت ملی بیمه‌های اجتماعی طراحی شده بود، به مدل جایگزین مدنظر مخالفان تبدیل شد.

نتیجه برگزاری یک کنگره طوفانی در سال ۱۹۹۷ بود، که در آن ۲۸ جنبش شدیداً منتقد سیستم جدید بازنشستگی بودند؛ در حالی که ۱۷ جنبش دیگر خواستار برچیده شدن توافق بازنشستگی و جایگزینی آن با انجام اصلاحاتی در سیستم قبلی بازنشستگی (مرتبط با درآمد) بودند (Lundberg 2001: 42). یک عضو پرنفوذ دولت بنام تاگ جی. پترسون و نماینده اتحادیه Metall، گوران بورگ، که مدافع کنارگذاشته شدن طرح پیشنهاد بودند، به لطف تفاهم به دست آمده در مراحل اولیه مباحثات در زمینه بازنشستگی، این توافق را حفظ کردند. مارگریت گنسر نیز از درون حزب خود با مخالفت مواجه شد. انتقادات عمدتاً از جانب گروهی به رهبری لارس توبیسون و افرادی از درون دولت، که مدافع یک سیستم اندوخته‌گذاری کامل و یا برخوردار از یک بخش بزرگ اندوخته‌گذاری بودند، هدایت می‌شد. لارس سودرستروم، که خودش طرفدار یک سیستم اندوخته‌گذاری کامل بوده است، در نهایت از گنسر حمایت کرد و دیگران را نیز متقاعد به انجام همین کار از طریق تأکید بر کاهش مالیات‌ها (۵۰ درصد کاهش در حق بیمه‌هایی که بیش از سقف تعیین شده جمع شده‌اند) و برقراری رابطه نزدیک‌تر بین حق بیمه‌ها و مستمری‌های بازنشستگی، کرد. به همین منوال، توبیسون نیز در نهایت از گنسر حمایت کرد که بسیار مؤثر هم بود، زیرا سایر اعضای بانفوذ حزب، همچون بو لوندگرن و به همین ترتیب نخست‌وزیر، کارل بیلدت، انتقادات بیشتری نسبت به طرح پیشنهادی بازنشستگی داشتند.

۱. در این اعتراض، بیون لیندکویست نقل کرد که برخی از اظهارنظرهای ارائه شده از جانب برخی بخش‌های حزب در روزنامه Dagens Nyheter، تماماً منفی بود.

اصلاحات سوئدی: یک تحول سیستمی؟

زمانی که همه موضوعات مورد بحث قرار گرفت و به انجام رسید، سوئد تشکیل یک سیستم کاملاً جدید به جای تصحیح ساده چند پارمتر محدود، همانند فرانسه و بلژیک را به خاتمه رساند. بدیهی است مسائل و مشکلاتی که در چنین سطحی بروز می کنند نسبتاً گسترده تر خواهند بود. به علاوه، اجرای این اصلاحات نیز در سوئد بسیار پیچیده و سخت بود. گزارش های بسیاری مشتمل بر جزئیات فنی منتشر شدند که قانون نهایی آن همراه با پیوست ها حدود ۱۰۹۱ صفحه را شامل می شد، که با تجربه طرح اصلاحات بازنشستگی فرانسه در سال ۱۹۹۳ در تضاد مستقیم بود. یکی از اعضای کابینه بودلار در فرانسه در مواجهه با پرسش نحوه اجرا و قانونگذاری اصلاحات بازنشستگی چنین پاسخ داده بود که: «بسیار آسان بود، من فقط سه سطر نوشتم!» با این وجود، طرفداری از تعبیر پیرسون مبنی بر پایدار بودن مورد سوئد بسیار دشوار است، زمانی که ابراز می کند که «اصلاحات بازنشستگی سوئد در ژوئن سال ۱۹۹۴ بر پایه رایزنی های فشرده بین احزاب اصلی و نمایندگان کار و سرمایه مطرح گردید که به دنبال تحقق یک سیستم بازنشستگی عمومی باثبات، طولانی مدت و بدون چالش در زمینه اصول اساسی بود» (Pierson 1996: 172-3).

نتایج به دست آمده از سیستم جدید چندوجهی و پیچیده اند. مکانیزم توازن بخشی خودکار سیستم بازنشستگی موجب پایداری مالی سیستم از طریق اجتناب از افزایش بالقوه نرخ های حق بیمه می باشد. به علاوه، یک مکانیزم تعدیل مستمری - دیون نیز برای کسانی که تمام و یا بخشی از درآمد بازنشستگی شان به سیستم مرتبط با درآمد (متولدین قبل از سال ۱۹۵۳) متکی بود، شکل گرفت. هر دو اقدام برای تضمین یک نرخ حق بیمه پایدار ۱۸٫۵ درصدی انجام گرفت. با یک درصد رشد، در سیستم قدیمی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد نرخ های حق بیمه تا سال ۲۰۳۰ می بایست به ۲۴ تا ۲۹ درصد افزایش می یافت، در حالی که دو سیستم جدید مستلزم یک افزایش ۱۸٫۵ تا ۲۲ درصدی حق بیمه ها در ازای ۲ درصد رشد است. (Palmer 2000: 22). باید خاطرنشان کرد از یک طرف پایداری مالی سیستم قدیمی بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد با نرخ های رشد بالای ۲ درصد به سرعت بهبود می یابد و از طرف دیگر میزان سخاوتمندی مزایای بازنشستگی در آن به دلیل شاخص بندی مستمری ها بر اساس سطح قیمت ها به سرعت کاهش می یابد.

همچنین، پیش بینی مزایای فردی بازنشستگی در سیستم جدید بسیار سخت است، چراکه بخشی از این مزایا بر حق بیمه های تعیین شده مبتنی است و بخشی دیگر بر عملکرد

سرمایه‌گذاری‌های مالی مدیریت‌شده توسط خود فرد بستگی دارد. اولین مؤلفه نسبت به مکانیزم شاخص‌بندی، شامل نرخ‌های رشد و زاد و ولد همراه با نوع عملکرد بازار کار (جبران مرخصی نگهداری از فرزند و معلولیت)، بسیار حساس است. دومین عامل نیز به میزان موفقیت در بازار سهام و انتخاب‌های صورت‌گرفته توسط هر فرد بستگی دارد. در نتیجه، پرداخت حق بیمه یکسان توسط افراد در سیستم جدید بازنشستگی شوند، می‌تواند درآمدهای بازنشستگی متفاوتی، بسته به اینکه جزء دوم (سرمایه‌گذاری) را چگونه مدیریت کرده باشند، را به دنبال داشته باشد. مقایسه سیستم جدید با بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد نشان می‌دهد که در شرایط فعلی افراد دارای مشاغل طولانی‌مدت همراه با دستمزدهای پایدار به دلیل جایگزینی قاعده ۱۵/۲۰ و برقراری اصل درآمد طول عمر، از مزایای بیشتری نسبت به کسانی که از دوران کاری کوتاه‌تر همراه با افزایش جهشی دستمزدها برخوردار بوده‌اند، بهره‌مند خواهند شد.

طرح مزایای آزمون استطاعت (وسع)، به علت زیر پا گذاشتن اصل فراگیری مربوط به حقوق پایه بازنشستگی در سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد، انتقادات بسیاری را برانگیخته است (Lindbom 2001). این اقدام، به‌رغم این واقعیت که ادبیات موضوع بر رابطه بین مزایای آزمون استطاعت و فقر بین سالمندان تأکید می‌کند، به کار گرفته شد (Korpi and Palme 1998). با این حال، همانطور که پالم (۲۰۰۵) به درستی متذکر شده بود، طرح مستمری بازنشستگی تضمین‌شده سبب کنارگذاشته‌شدن مستمری‌های خصوصی و حرفه‌ای می‌شود، بنابراین بی‌انگیزگی‌های پس‌انداز را که به‌طور معمول با مزایای بازنشستگی آزمون استطاعت مرتبط است، را از بین می‌برد.

اصلاحات سیستم بازنشستگی در سوئد معرف ترکیبی از سه وضعیتی بود که در زمان تعارضات بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد در دهه ۱۹۵۰ مورد بحث قرار گرفته بود. از جمله، یک بخش PAYG بزرگ که از جانب دولت حمایت می‌شد، مستمری تضمین‌شده نسبتاً بالا و یک بخش اندوخته‌گذاری. در واقع امر، یک چنین استعاره‌ای به معنا اذعان به چرخش کل سیستم به سمت جناح راست بود، زیرا احزاب دست راستی قادر به یکپارچه‌کردن و پیشبرد هیچ یک از اولویت‌ها و ترجیحات‌شان در دهه ۱۹۵۰ نبودند. استقرار یک بخش اندوخته‌گذاری در درون سیستم دولتی، آیت اصلی‌ای بود که می‌بایست از جانب سوسیال دموکرات‌ها مورد پذیرش قرار می‌گرفت تا این توافق به دست می‌آمد. شایان ذکر است که با این وجود اصل درآمد طول عمر لزوماً بیانگر یک اصل ضد سوسیال دموکراتیک نیست. برخلاف تصویر غلطی که از

سوئد و دولت رفاه دست‌ودلباز آن ارائه می‌شود، این سیستم افراد را به سمت اشتغال و نه به سمت دریافت صدقات و خیرات بی‌خاصیت تهییج و تشویق می‌کند. به عنوان مثال، هدبورگ هنگام پاسخ به انتقادات جنسیتی به سرعت خاطرنشان کرد که تنها اشتغال و نه دولت و یا یک شوهر ثروتمند، می‌تواند استقلال یک زن را تضمین نماید.

چرا سوسیال دموکرات‌ها با چنین تغییری موافقت کردند؟

با پذیرش اصلاحات کل سیستم بازنشستگی، حزب سوسیال دموکرات درهای خود را به روی درخواست‌های چهار حزب بورژوا گشود. سؤالی که مطرح می‌شود این است که چرا حزب مذکور چنین کاری انجام داد؟ اول اینکه، کشور سوئد از سنتی برای حل بحران از طریق اجماع برخوردار است که در اوایل دهه ۱۹۹۰، زمانی که این کشور وارد یک رکود هولناک شد، به‌طور جدی محک زده شد. به‌طوری‌که در آن شرایط، یک بسته جامع مقابله با بحران از جانب دولت به تصویب رسید که مورد حمایت سوسیال دموکرات‌ها نیز قرار گرفت. از آن پس، تماس بین دولت و احزاب مخالف دائماً تکرار شد که منجر به تداوم سنت اجماع از طریق تفاهم گردید. با وجود اینکه کار کمیته پیش از بحران اقتصادی شروع شده بود، اما وقوع بحران مذکور ضرورت انجام چنین کاری در زمینه بازنشستگی را تقویت کرد. همچنین الزام داشتن یک نگاه بلندمدت در ارائه سیستم جدید بازنشستگی نیز نیاز به توافق و همکاری را بیش از پیش افزایش داد.

دوم، می‌توان این سؤال را مطرح کرد که سوسیال دموکرات‌ها به چه دلیل با تغییر سیستم موافقت کردند؟ اغلب گفته می‌شود که سوسیال دموکرات‌ها همواره بعد از جنگ دوم جهانی، غیر از مدتی کوتاه، در رأس قدرت بوده و دولت را در دست داشته‌اند؛ اما نگاهی نزدیک‌تر به سیر وقایع تصویر دیگری پیش چشم می‌آورد. بین سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۹۴، احزاب بورژوا به مدت ۹ سال (۴-۱۹۹۱ و ۸۲-۱۹۷۶) دولت را در دست داشتند و به همین اندازه سوسیال دموکرات‌ها بر سر قدرت بوده‌اند (۹-۱۹۸۲). در ابتدای مذاکرات، میزان محبوبیت سوسیال دموکرات‌ها بسیار پایین بود و به این ترتیب شانس به‌دست‌گرفتن دولت نیز برای آنها بسیار ضعیف به‌نظر می‌آمد. لذا به‌رغم تمایل این حزب به اصلاح سیستم بازنشستگی منطبق با ترجیحات‌اش، مجبور به اذعان امکان انجام چنین کاری توسط یک دولت بورژوا در آینده - که احتمال وقوع آن هم بسیار بالا بود - گردید. بنابراین، حفظ یک سیستم PAYG قوی نیازمند حمایت گسترده سیاسی بود تا متضمن پایداری بلندمدت آن باشد. این امر، با وجود اینکه کلیه نظرسنجی‌ها در سال ۱۹۹۴ به نفع سوسیال دموکرات‌ها تغییر کرده بود، یکی از مهمترین علت‌های پذیرش

طرح پیشنهادی دولت بورژوا از جانب آنها بود.^۱ با وجود اینکه رهبر بعدی حزب، کارلسون، نسبت به دستیابی به توافق بین مهمترین احزاب کشور مردد بود، در انتخاب نماینده‌های حزب سوسیال دموکرات جانب احتیاط را به شدت رعایت کرد. همدورگ و تالن برای پیشبرد مذاکرات سخت و دشوار در درون کارگروه و حزب انتخاب شدند (Lundberg 2001: 25)، که نشان از جدی بودن حزب سوسیال دموکرات در دستیابی به تفاهم بود. البته انتخاب اعضای که به ضرورت نیاز به انجام اصلاحات در سیستم بازنشستگی معتقد بودند، همچون دوریس هاویک به عنوان قائم مقام رئیس کمیته تأمین اجتماعی مجلس، به راحتی امکان پذیر بود. مذاکرات به سرانجام نرسید و حزب سوسیال دموکرات توانست تحرکاتی را در زمینه پلات فرم حفظ مستمری‌های بازنشستگی انجام دهد. از این منظر، انگیزه واقعی پیرسون در انتصاب کلینگ‌وال به عنوان وزیر امور اجتماعی در سال ۱۹۹۶ و نماینده مستمری‌گیران در گروه اجرایی در همان سال، جای بسی شگفتی بود.

سوم اینکه، چرا سوسیال دموکرات‌ها زمانی که حمایت‌های عمومی در بهترین شرایط زیر سؤال رفته بود، همچنان بر دستیابی به توافق در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ پافشاری کردند؟ هزینه رد توافق با گذشت زمان افزایش یافت. آیا سوسیال دموکرات‌ها تصمیم به کنار گذاشتن توافق پنج حزبی، که می‌توانست آنها را با انتقادات شدید عمومی به جهت ترک توافق آنهم دقیقاً زمانی که ضرورت اصلاح سیستم بازنشستگی در سطح گسترده‌ای پذیرفته شده بود، گرفته بودند. چنین هزینه‌هایی بسیار قابل توجه و البته در برخی موارد بیش از اندازه بزرگ، برآورد می‌شدند، با این وجود اما هیچ حزبی نمی‌خواست برای شکست در دستیابی به توافق مقصر شناخته شود. این اتفاق برخلاف نظر پیرسون بود، چراکه در این مورد خاص اجتناب از یک اصلاح دردناک زیان‌بخش‌تر از تصویب و اجرای آن تصور می‌شد.

چهارم اینکه، حزب سوسیال دموکرات در صورت تأکید و پیشبرد ترجیحات خود، با مشکلات بسیاری روبرو می‌شد. حتی مخالفان داخلی نیز حرکت حزب به سمت هرگونه ائتلاف ممکن برای خودداری از توافق با محافظه‌کاران را مورد تأیید قرار دادند. به عنوان مثال رئیس اتحادیه Metall، گوران جانسون، به شدت منتقد احزاب مرکز و محافظه‌کار بود، زیرا هر دوی آنها صرفاً تمایل به یک سیستم پایه حمایت اجتماعی داشتند. در نتیجه او طرفدار دستیابی به یک توافق جدید فقط با لیبرال‌ها و حزب چپ بود (Svenska Dagbladet, 1997 January 14). حتی

اگر امکان غیرمحمتمل همکاری بین توافق سه جانبه‌ای که حزب چپ و یک حزب بورژوا را نیز شامل می‌شد را بپذیریم، بازگشایی باب مذاکرات با حزبی جدید همزمان با درخواست همکاری از یک حزب بورژوا منجر به تأخیرات بسیار می‌شد. به علاوه، هیچ تضمینی بر اینکه ائتلاف جدید می‌توانست یک تحول سیستمی بلافاصله پس از آن بوجود بیاورد، وجود نداشت. احزاب بورژوا به احتمال فراوان به دنبال اصلاح مجدد هر گونه سیستمی بودند که به صورت یکجانبه توسط حزب سوسیال دموکرات تصویب می‌شد.

در نهایت، جایگزین طرح پیشنهادی بازنشستگی در شرایطی کاملاً متزلزل شکل گرفت. نمایندگان سوسیال دموکرات در موقعیت‌های متعددی ابراز کرده بودند که سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد قدیم در آینده نزدیک فرو خواهد پاشید و اینکه سیستم مذکور برای کارگران کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری کاملاً ناعادلانه بود. بازگشت به عقب برای دفاع از آن اعتبار آنها به‌طور جدی زیر سؤال می‌برد و اختلافات داخلی را تشدید می‌کرد. همچنین رسانه‌های جمعی فرصت بازگشت و انتقاد وسیع از نظرات گذشته نمایندگان حزب سوسیال دموکرات در مورد کمیسیون‌های مختلف بازنشستگی را به دست می‌آوردند.

نتیجه‌گیری: فقدان تعجب‌آور نفوذ اتحادیه کارگری

یک ارتباط منسجم پارلمانی سبب تسهیل تصویب بخش عمده‌ای از اصلاحات بدون حضور چشمگیر جنبش کارگری گردید. در این بخش پایانی ابتدا تأثیر و دلایل این عدم حضور تعجب‌آور مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و سپس بر عواملی که چگونگی تسلط تعداد زیاد بازیگران بر خوردار از حق و تو را توضیح می‌دهند، متمرکز می‌شود.

در این فصل، اهمیت حضور و نقش کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری فرایند اصلاحات سیستم بازنشستگی را به چالش کشیده شد. واکنش متعارف به هرگونه انکار نقش فعال کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری در فرایند مذکور، پاسخ معمول ام. اولسن (۱۹۶۵) است: تمرکز منافع منجر به یک موقعیت سیاسی مستحکمتری می‌شود که در آن تعارضات به دلیل ساختار خاص سلسله مراتبی اتحادیه‌های کارگری می‌توانند درونی شوند. بنابراین، چنانچه زبان‌ها به‌صورت صنفی توزیع شود، هر تفاهمی به سهولت قابل دستیابی است.

همانطور که قبل از بحث فرایند اصلاح سیستم بازنشستگی مطرح شد، پشتیبانی از چنین وضعیتی به‌طور روزافزونی مشکل‌تر می‌شود. به این خاطر که اولاً نقش شرکای بازار کار هم در فرایند تصمیم‌گیری و هم دستگاه اداری دولتی به میزان چشمگیری افول کرده است. بررسی

دامنه وسیعی از شاخص‌ها و عوامل مرتبط با صنف‌گرایی سوئدی در مطالعه هرمانسون و دیگران نشان می‌دهد که مشارکت و حضور شرکای بازار کار در روند تصمیم‌گیری در طول ۲۰ سال گذشته به میزان قابل توجهی تقلیل یافته است (Hermansson et al. 1997: 378). در همین زمینه، جان برومسی، اقتصاددان ارشد کنفدراسیون انجمن‌های دانشگاهیان، متذکر شد که در گذشته اتحادیه‌های کارگری از کارشناسانی همانند خودش بهره می‌برد که در کمیسیون‌ها و فرایند تحقیقات مختلف شرکت می‌کردند و حضور یک کارشناس به طور همزمان در چندین فرایندهایی امری غیرمعمول نبود. اما در حال حاضر شرکای بازار کار تمایل به محدود کردن حضور خود به موضوعات مرتبط با بازار کار، دارند.

در نتیجه اجرای سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط با درآمد، یک طرح بازنشستگی فراگیر تشکیل و محدود به بخش دولتی شد. کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری سوئد به دولت اعتماد کرد و در پی به دست گرفتن دولت بود که موفق به انجامش نیز شد. بنابراین، طرح پیشنهادی‌اش برقراری یک چنین طرحی در درون دولت بود نه خارج از آن. چنین شرایطی کاملاً برخلاف آن چیزی است که در فرانسه وجود دارد؛ جایی که اتحادیه‌های کارگری شدیداً منتقد دولت و حضور گسترده‌اش هستند. لذا مجدانه پیگیر بدست گرفتن کنترل مستمری بازنشستگی شغلی و دور نگاه داشتن دولت از آن بودند.

این دو عامل چرایی اعتراضات بسیار معتدل جنبش‌های کارگری در زمان اعلام تشکیل کارگروه بازنشستگی توسط کونبرگ را به وضوح توضیح می‌هند. صرفاً زمانی که مشخص شد سیستم جدید به معنا کاهش مستمری‌های بازنشستگی اعضا می‌باشد، کنفدراسیون کارگران متخصص سوئد در سال ۱۹۹۳ از کنار گذاشته شدن خود انتقاد کرد. در طول یک مصاحبه، یکی از اعضای کارگروه بازنشستگی به روشنی دلایل پشت پرده حذف شرکای بازار کار را این چنین به تصویر کشید که اگر سوئد از سیستم فنلاند برخوردار بود حذف شرکای بازار کار غیرممکن می‌شد، چراکه سیستم آنها به وسیله شرکای بازار کار اداره می‌شود.

بنابراین، در بخش بعدی فرایند اصلاح سیستم بازنشستگی، تأثیر کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری سوئد از طریق ارتباط‌اش با حزب سوسیال دموکرات - به جای دولت - ایجاد می‌شد. به همین دلیل بود که اعتراضات اعضای این کنفدراسیون، همانند فرانسه، به جای کارگروه بازنشستگی مستقیماً به سمت کنگره حزب سوسیال دموکرات نشانه رفت. از منظر تاریخی البته این مسأله جدیدی نیست. کورپی (۱۹۸۳) و اسپینگ - آندرسن (۱۹۸۵) معتقدند که ظهور دولت رفاه در سوئد وابسته به همین تشریک مساعی بود. در هر صورت، برای اینکه

یک چنین معادله‌ای کار کند، حزب سوسیال دموکرات مجبور به حفظ و تداوم تسلط سیاسی طولانی‌مدت خود بود. اما اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۹۷۴، یک فضای بسیار رقابتی را به وجود آورد که ایجاد چنین برتری هژمونیک را در عمل غیرقابل تکرار کرد (2006 Anderson and Immergut). در اوایل سال‌های دهه ۱۹۹۰ و پس از ائتلاف بورژواها طی سال‌های ۴-۱۹۹۱، به هیچ عنوان مشخص نبود که حزب سوسیال دموکرات دو دوره متوالی حکومت را در دست داشته باشد، چه رسد به سه دوره. همانطور که به‌وسیله روستین (۱۹۹۶) و لیندکوئیست (۱۹۹۰) تأکید شد، کنترل بوروکراسی دولتی همراه با مشارکت چشمگیر در کارکردهای آن نیز یک اصل اساسی است که می‌توانست معرف یک مسیر تعارضی دیگری باشد. همانطور که قبلاً ذکر شد، وزارت امور اجتماعی افزایشی شدید در تعداد کارکنان خود را تجربه کرد که این تغییر به کاهش تعداد افراد وابسته به سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط با درآمد در درون این بخش کمک کرد (2005 Marier). در نتیجه، نفوذ و تأثیر کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری در توافق، در مقایسه با نقش مهمی که در ایجاد سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط به درآمد در دهه ۱۹۵۰ بازی کرد، نتوانست خیلی قدرتمند باشد. البته، این کنفدراسیون از ارتباط نزدیکی با سوسیال دموکرات‌ها، که از ترجیحات و اولویت‌های کنفدراسیون اطلاع کامل داشتند، برخوردار بود. به عنوان مثال، آنها زمان بسیار زیادی برای بحث و بررسی درباره رئیس کلی طرح که در سال ۱۹۹۲ منتشر شد، داشتند. با این حال، این مباحثات و تماس‌ها نتوانست واقعیت عدم مشارکت مستقیم کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری در مذاکرات را پنهان کند. دو دور از جدی‌ترین مذاکرات (دسامبر ۱۹۹۳ تا ژانویه ۱۹۹۴ و ژانویه ۱۹۹۸) که در مدت بسیار کوتاهی انجام شد، احتمال انجام رایزنی‌های بیرونی را کاهش داد. مضافاً اینکه، کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری در دسامبر ۱۹۹۳ در حال پشت‌سر گذاشتن دوره تغییر در کادر رهبری خود بود. به‌محض به نتیجه‌رسیدن توافقات، کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری نیز همانند سایر احزاب خارج از دایره پنج عضو اصلی کارگروه بازنشستگی، در عمل انجام‌شده قرار گرفت. این کنفدراسیون می‌توانست نسبت به جنبه‌های خاصی از توافق مذکور اظهار نظر کند و یا از حزب سوسیال دموکرات بخواهد تا در پی تعدیلاتی باشد که تأیید سایر احزاب داخل کارگروه را به تعویق بیندازد، اما در عمل مجبور به پذیرش یا رد کامل بسته پیشنهادی گردید.

دومین عامل اصلی که اغلب به عنوان اصلی‌ترین مورد اختلاف بین سوئد و سایر کشورها ابراز می‌شد، ماهیت فراگیر بودن دولت رفاه است که تا حدودی محصول یک جنبش کارگری

شدیداً متمرکز می‌باشد. لذا چنین دستاوردهایی در یک دولت رفاه با حمایت تمامی شهروندان مواجه می‌شود، چراکه همه آنها از منافع حاصله منتفع خواهند شد (Rothstein 1998). این فصل تردیدها را نسبت به اعتبار استدلال فراگیر بودن در مواقع صرفه‌جویی‌های مالی افزایش می‌دهد. پایه‌گذاری برنامه بازنشستگی فراگیر مرتبط با درآمد، نتیجه یک ائتلاف شغلی بین کارگران یقه‌سفید (کارمندان) و یقه‌آبی (یدی) بود. سوسیال دموکرات‌ها و کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری سوئد نیاز به پشتیبانی اعضای کنفدراسیون کارگران متخصص، که بسیاری از آنها در همان موقع از مستمری‌های بازنشستگی حرفه‌ای برخوردار بودند، داشتند تا از وجود اکثریت کافی برای ضربه‌زدن به مخالفان مطمئن شوند. سوسیال دموکرات‌ها با امید کسب حمایت کنفدراسیون کارگران متخصص از بازنشستگی تکمیلی و گسترش تعداد رأی‌دهندگان به آن با قاعده ۱۵/۳۰ موافقت کردند (Svensson 1994). البته این واقعیت که مشاغل نوع کنفدراسیون کارگران حرفه‌ای از سیستم قبلی منفعت بیشتری می‌بردند جای تعجب ندارد؛ سیستم بازنشستگی فراگیر مرتبط با درآمد با هدف جلب حمایت آنها طراحی شده بود، نه برای بهبود وضعیت زنان یا کسانی که با دوره‌های بیکاری طولانی‌مدت و نظایر آن مواجه بودند. البته بی‌شک آنها نیز از این سیستم سود می‌بردند و لکن نه بیش از اعضای کنفدراسیون مذکور.

سیستم جدید بازنشستگی به دلیل اقدام متقابل به اجرا درآمد و یک منطق شغلی کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری را به سمت حمایت از آن هدایت کرد. همانند فرانسه، اتحادیه‌های کارگران یقه‌آبی (یدی) (CGT و FO) با هرگونه افزایش در طول دوره پرداخت حق بیمه، به دلیل اینکه بسیاری از اعضا برای رسیدن به ۳۷٫۵ سال زمان اجباری پرداخت حق بیمه در شرایط فعلی دچار مشکل بودند و بسیاری دیگر نیز در وضعیت بازنشستگی پیش‌از موعد قرار داشتند، به شدت مخالفت کردند. به‌رغم برخورداری کارگران سوئدی از شرایط بهتر نسبت به هم‌تایان خود در فرانسه، متوسط سن بازنشستگی اعضای کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری این کشور همچنان زیر ۶۰ سال بود و بسیاری از کارگران نیز از مستمری‌های پیش از بازنشستگی استفاده می‌کردند. سیستم جدید بازنشستگی، با اصل درآمد طول عمر، با افزایش تعداد سال‌های کاری ضروری برای دریافت مستمری کامل بازنشستگی تأثیر مشابهی را به دنبال دارد، اما به هیچ‌عنوان به اندازه‌ای که در فرانسه با آن مخالفت شد در سوئد با مورد انتقاد واقع نگردد. چرا؟ کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری سوئد به هزینه متضرر شدن کنفدراسیون کارگران متخصص، برنده نسبی سیستم جدید بود. توافق پنج حزبی به معنا این بود که حمایت کنفدراسیون کارگران متخصص از آن به اندازه زمانی که سیستم

جدید برقرار شد، جدی و سفت و سخت نبود. لذا دیگر نتوانست نقش عنصر اصلی مدنظر دو بلوک سیاسی مخالف یکدیگر را بازی کند. با این وجود، حمایت کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری به دلیل ارتباطش با حزب سوسیال دموکرات از اهمیت بسیاری برخوردار بود. به علاوه، ائتلاف پنج‌حزبی قادر به متقاعد کردن مخالفان نسبت به پذیرش افزایش طول دوره پرداخت حق بیمه با تأکید بر اینکه سیستم قبلی برای آنها مزیتی دربر نداشته، بود. آمارها نشان می‌دادند که آنها به تأمین مالی مستمری‌های بازنشستگی اعضای کنفدراسیون کارگران متخصص، که حتی اگر حق بیمه‌های یکسانی را می‌پرداختند قانوناً مستحق دریافت مستمری‌های بیشتری بودند، کمک می‌کردند. همچنین توجیه به حساب آوردن کلیه حق بیمه‌های پرداختی به سیستم، در این زمینه بحثی بسیار جدی بود. این مسئله همچنین برای ساکت کردن کسانی که نسبت به اتمام دوره کاری بسیاری از اعضای کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری با دریافت مستمری‌های بازنشستگی کمتر، به دلیل تمایل‌شان به بازنشستگی زودتر از موعد، انتقاد داشتند، کافی بود. بحث اخیر احساسات کارگران صنعتی را تحریک کرد و لکن نتوانستند چندان اثری در بین سایر حرف اتحادیه (کارکنان دولت‌های منطقه‌ای و نیز کارگران بخش خدمات و خرده‌فروشی) داشته باشد.

چگونه بسیاری از بازیگران دارای حق و تو توانستند یک چنین اصلاحات مهمی را موجب شوند؟

یکی از جنبه‌های اصلی پشت‌پرده اصلاحات سیستم بازنشستگی سوئد، انسجام و ترکیب گروه‌های بازنشستگی بود. مانورهای نهادی^۱ بو کونبرگ، کسی که یک گروه کاری غیرمعارف را به جای انجام یک تحقیق رسمی تشکیل داد، به توسعه یک چنین انسجام و ترکیبی کمک کرد. این گروه کوچک منحصر به سیاستمداران و کارشناسان که برای ایجاد یک فضای سمینارگونه مناسب‌تر بود، مذاکرات آزاد بسیاری را بین اعضا به وجود آورد. همانطور که گنسر خاطرنشان کرد، «درست مثل این بود که در سمیناری دانشگاهی نشسته بودیم و برای یافتن راه‌حلی گفتگو می‌کردیم. البته، توجه من می‌بایست به سمت مشتریان خودم و توجه آنها نیز به مشتریان‌شان می‌بود. اما دقیقاً به منظور یافتن راه‌حل»^۲. رویکرد گروه به اصلاحات به‌مانند یک مشکل روشنفکرانه همراه با مسائلی بود که یک‌به‌یک می‌بایست حل می‌شدند. درواقع لیبرال بودن کونبرگ، به عنوان یک وزیر، نیز به ایجاد پلی بین اختلافات سوسیال دموکرات‌ها و محافظه‌کاران کمک شایان توجهی کرد. همچنین هدبورگ و گنسر هر دو از شهرت مهندسان

1. Institutional manoeuvrings

۲. مصاحبه با نویسنده در ۱۲ دسامبر سال ۲۰۰۰.

اجتماعی بهره‌مند شدند، در عین حال که کلیه اعضا اعتماد کردن به یکدیگر را نیز آموختند (Dagens Nyheter, 1994 April 12; Affärsvärlden, 2000 November 15).

این انسجام و یکپارچگی برای افراد خارج از گروه، از قبیل شرکای بازار کار، وزارت دارایی و سیاستمدارانی که مخالف این توافق بودند، بسیار مشهود بود. آنها نشان دادند که حل مسائل بزرگ نیازمند همبستگی همراه با یکصدایی است. از طرفی دیگر بروز شکایات و اعتراضات ثابت کرد که گفتگو با سایر اعضای گروه، پاسخ‌های آنها را تغییر نخواهد داد. برخی اظهارنظرهای مخالفان حتی این تصور را به وجود آورد که همه آنها بخشی از یک حزب سیاسی هستند. چراکه پیش‌بینی چنین ائتلافی در یک ساختار مشارکت اجتماعی بسیار دشوار بود.

منابع

- Anderson, K.M. (2001) 'The politics of retrenchment in a social democratic welfare state. Reform of Swedish pensions and unemployment insurance', *Comparative Political Studies*, 34: 1,063–91.
- Anderson, K.M., Immergut, E.M. and Schultze, I. (2006) *The Oxford Handbook of West-European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Arter, D. (1990) 'The Swedish Riksdag: the case of a strong policy-influencing assembly', *West European Politics*, 13: 120–42.
- Ashford, D.E. (1986) *The Emergence of the Welfare States*, Oxford: Basil Blackwell.
- Bendz, A. (2004) *IVA-lfa-rdsstatens Ha-gn: Autonomi Inom Arbetslo-shetsfo-rsa-kringen, Kunga-lv: Grafikerna Livre-na*.
- Cameron, D. (1984) 'Social democracy, labour quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist society', in J. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1985) *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996) 'After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy', in G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare State in Transitions: National Adaptations in Global Economies*, London: UNRISD.
- Garrett, G. and Lange, P. (1991) 'Political responses to interdependence: what's left for the Left', *International Organization*, 45: 539–64.
- Heclö, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Hermansson, J. (1993) *Politik som Intressekamp*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hermansson, J., Svensson, T. and O'berg, P.O. (1997) 'Vad blev av den svenska korporativismen', *Politica*, 29: 365–84.
- Hermansson, J., Svensson, T. and O'berg, P.O. (1997) 'Vad blev av den svenska korporativismen', *Politica*, 29: 365–84.
- Katzenstein, P.J. (1985) *Small States in World Markets*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*, Boston: Routledge.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998) 'The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries', *American Sociological Review*, 63: 661–87.
- Lindbom, A. (2001) 'De borgerliga partierna och pensionsreformen', in J. Palme (ed.) *Hur blev den stora kompromissen mo-llig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*, Stockholm: Pensionsforum.
- Lindqvist, R. (1990) *Fra-n Folkro-relse Till Va-lla-rdsbura-krati: Det Svenska Sjukfo-rsa-kringssystemets Utveckling 1900–1990*, Lund: Arkiv.
- Lindqvist, R. (1990) *Fra-n Folkro-relse Till Va-lla-rdsbura-krati: Det Svenska Sjukfo-rsa-kringssystemets Utveckling 1900–1990*, Lund: Arkiv.
- Lundberg, U. (2001) 'Socialdemokratin och 1990-talets pensionsreform', in J. Palme (ed.) *Hur blev den stora kompromissen mo-llig? Politiken bakom den svenska*

- pensionsreformen, 8–49, Stockholm: Pensionsforum.
- Marier, P. (2001) 'Bura`kratiernas roll i pensionsreformprocessen', in J. Palme (ed.) Hur Blev den Stora Kompromissen Mo`ljig? Politiken Bakom den Svenska Pensionsreformen, Stockholm: Pensionsforum.
- Marier, P. (2005) 'Where did the bureaucrats go? Role and influence of the public bureaucracy in the Swedish and French Pension reform debate', Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 18: 521–44.
- Marier, P. (2007) 'Affirming, transforming, or neglecting gender? Conceptualizing gender in the pension reform process', Social Politics: International Studies in Gender, State & Society 14 (2): 182–211
- Mattson, I. (1996) Fo`rhandlingsparlamentarism – en Ja`mfo`rande Studie av Riksdagenoch Folketinget, Lund: Lund University Press.
- Ministry of Health and Social Affairs (1994) Pension Reform in Sweden, Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs.
- Ministry of Health and Social Affairs (1998) The Pension Reform: Final Report, Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs.
- NOU (2004[1]) Modernisert Folketrygd: Bøerekraftig Pensjon for Framtida, Oslo: Finansdepartementet and Sosialdepartementet.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson, S. (1988) 'Sweden', in P. Flora (ed.) Growth to Limits, vol. 1, New York: Walter de Gruyter.
- Palme, J. (2005) 'Features of the Swedish pension reform', Japanese Journal of Social Security Policy, 4 (1): 42–53.
- Palme, J. (2005) 'Features of the Swedish pension reform', Japanese Journal of Social Security Policy, 4 (1): 42–53.
- Palmer, E. (2000) 'The Swedish pension reform model: framework and issues', World Bank's Pension Reform Primer Social Protection Discussion Paper No. 0012, Washington, DC: World Bank.
- Peters, B.G. (1995) The Politics of Bureaucracy, White Plains, NY: Longman.
- Pierre, J. (1995) 'Comparative public administration: the state of the art', in J. Pierre (ed.) Bureaucracy in the Modern State: Introduction to Comparative Administration, Aldershot: Edward Elgar.
- Pierson, P. (1996) 'The new politics of the welfare state', World Politics, 48 (2): 143–79.
- Pontusson, J. (1993) 'The comparative politics of labor-initiated reforms', Comparative Political Studies, 25: 548–78.
- Proposition (1990/1[100]) Fo`rslag till Statsbudget fo`r Budgeta`ret 1991/92. Rikso`rskringsverket (1987) 'ATP och dess finansiering i det medel – och la`ngsiktiga perspektivet', RFV Anser:9.
- Proposition (1991) 'En strategi fo`r ATP-systemets framtid', RFV Anser: 15.
- Rothstein, B. (1991) 'State structure and variations in corporatism: the Swedish case', Scandinavian Political Studies, 14: 149–71.
- Rothstein, B. (1992) 'Labor-market institutions and working-class strength', in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (1996) The Social Democratic State: The Swedish Model and the

- Bureaucratic Problem of Social Reforms, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Rothstein, B. (1998) 'State building and capitalism: the rise of the Swedish bureaucracy', *Scandinavian Political Studies*, 21: 287–306.
- Rothstein, B. (2001) 'The universal welfare state as a social dilemma', *Rationality and Society*, 13: 213–33.
- SOU (1990[76]) *Allmän Pension*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU (1994[20]) *Reformerat Pensionssystem*, Stockholm: Fritzes.
- SOU (1994[21]) *Reformerat Pensionssystem. Kostnader och individeffekter*, Stockholm: Fritzes.
- SOU (1994[22]) *Reformerat Pensionssystem: Kvinnors ATP och avtalspension*, Stockholm: Fritzes.
- SOU (2004[105]) *Utdelning av O Fritzes*.
- Steinmo, S. (1993) *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern States*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Svensson, T. (1994) *Socialdemokraternas Dominans: En Studie av Den Svanska Socialdemokraternas Partistrategi*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Tsebelis, G. (1995) 'Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism', *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289–325.
- Tsebelis, G. (1999) 'Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis', *American Political Science Review*, 93: 591–608.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, R.K. (2004) 'Design and implementation issues in Swedish individual pension accounts', *Social Security Bulletin*, 65: 38–56.

فصل سوم

اصلاحات نظام بازنشستگی
در شرق آسیا و آمریکای لاتین

بخش اول

اصلاح نظام مستمري در کره جنوبي: تعارض میان اتحاد اجتماعی و ثبات مالی بلندمدت^۱

یئون میونگ کیم و کابو- سیانگ کیم

مقدمه

چهار برنامه مستمري عمومی اصلی در کره وجود دارد؛ این برنامه‌ها عبارتند از طرح مستمري کارکنان دولت، طرح مستمري پرسنل ارتش، طرح مستمري معلمان مدارس خصوصی و طرح مستمري ملی (NPS^۲)، که از میان آنها طرح مستمري ملی به لحاظ تعداد بیمه‌پردازان و وجوه جمع‌آوری شده بزرگترین برنامه است. تاریخ طرح مستمري ملی به حدود ۳۰ سال پیش سال ۱۹۷۳ برمی‌گردد. در آن هنگام دولت پارک چانگ-هی^۳ (۱۹۶۲-۷۹) طرح مستمري رفاه ملی (NWP^۴) را اجرا نمود. با این حال، عمل به طرح مستمري رفاه ملی تا سال ۱۹۸۸ به تعویق افتاد. دلایل اقتصادی نظیر اولین شوک نفتی و رکود جهانی متعاقب آن عمده علت این اتفاق بودند. با بهبود یافتن اقتصاد کره و افراطی شدن تعارض‌های توزیعی ناشی از حرکت‌های دموکراتیک در میانه دهه ۱۹۸۰، دولت خودکامه رئیس‌جمهور چان دو-هوان^۵ (۸۷-۱۹۸۰) عملیاتی شدن طرح مستمري رفاه ملی را در سال ۱۹۸۶ اعلام نمود. دولت طرح مستمري رفاه ملی را بر پایه‌ای محافظه‌کارانه‌تر مورد بازبینی قرار داد و یک برنامه مستمري اجباری با نام طرح مستمري ملی را در سال ۱۹۸۸ آغاز نمود (اداره مستمري ملی، ۱۹۹۸ الف، صص ۱۲۳-۱۲۱؛ یانگ^۶، ۲۰۰۰، صص ۱۱۵-۱۰۶). طرح مستمري ملی از ابتدا به عنوان یک مدل شغلی منسجم و پوشش‌دهنده تمامی گروه‌های اصلی نظیر کارمندان اداری و کارگران یدی، کشاورزان، ماهیگیران و خویش‌فرمایان زیر یک چتر حمایتی آغاز شد. این بدان علت بود که هیچ پایه اجتماعی برای ایجاد برنامه‌های مستمري همکارانه یا داوطلبانه توسط شرکت‌ها، اتحادیه‌های کارگری یا جوامع دوستانه وجود نداشت، زیرا

1. 1. Kim Y.M. & Kim, K. (2005). Pension Reform in Korea: Conflict between social solidarity and Long-term financial sustainability. In G.Bonoli, & T. Shnkawa, (Eds), Aging and pension reform around the world (pp.208-229). Edward Elgar

2. National Pension Scheme

3. Park Chung- Hee

4. National Welfare Pension

5. Chun Doo- Hwan

6. Yang

اساس اجتماعی حرکت‌های همکارانه و اتحادیه کارگری به کلی طی دوران جنگ کره (۵۳-۱۹۵۰) ناپدید شد. بنابراین در دهه ۱۹۷۰، هنگامی که نیاز برای معرفی یک طرح مستمری ملی به طور جدی مورد بحث قرار گرفت، هیچ فشار اجتماعی برای معرفی برنامه‌های شغلی وجود نداشت. علاوه بر این، تأسیس طرح مستمری ملی با هدف نیازهای داخلی برای تشکیل سرمایه بیشتر توجیه گشت (اداره مستمری ملی، ۱۹۹۸ الف). در آن زمان، کره برنامه توسعه‌ای پرتکاپویی را آغاز نموده بود که در آن انتقال منابع عظیمی برای رفع نیازمندی‌های سرمایه‌گذاری‌های گسترده ضروری بود. به منظور تسهیل انتقال منابع داخلی یک طرح مستمری ملی منفرد، نظام بهتری نسبت به برنامه‌های چندگانه مستمری شغلی بود.

طرح مستمری ملی اصلی تنها کارکنان در بنگاه‌های دارای بیش از ۱۰ کارگر را پوشش می‌داد اما سپس به تدریج گسترش یافت و در سال ۱۹۹۵ خویش‌فرمایان در نواحی روستایی و در سال ۱۹۹۹ خویش‌فرمایان شهری و بنگاه‌های کوچک دارای کمتر از ۴ کارگر را نیز دربر گرفت. بنابراین، عصر جدیدی از مستمری‌های همگانی در کره آغاز شد که در آن، اغلب کارگران و افراد خویش‌فرما تحت پوشش یک طرح مستمری متحد و منفرد قرار می‌گرفتند؛ به جز کارکنان دولت؛ پرسنل ارتش و معلمان مدارس خصوصی که تحت پوشش سه طرح مستمری شغلی مذکور قرار داشتند.

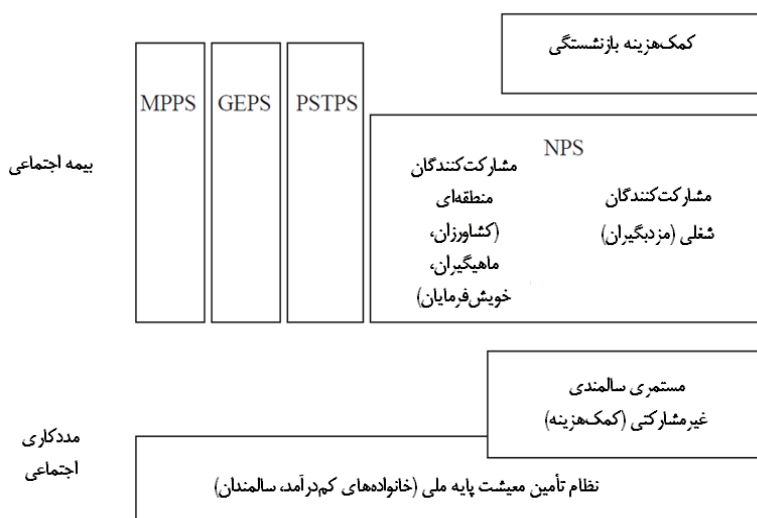
در کمتر از ۱۰ سال پس از معرفی طرح مستمری ملی، این برنامه محل دو دوره چالش‌های اصلاحی جدی قرار گرفت. اولین دوره اصلاحات در سال‌های ۹۹ - ۱۹۹۷ اتفاق افتاد؛ دوره دوم در سال ۲۰۰۲ آغاز شد و در زمان نگارش این مقاله (سال ۲۰۰۳) نیز ادامه داشت. دلیل اصلی آغاز این اصلاحات در هر دو مورد مسأله ثبات مالی بلندمدت بود. مسائل عمده‌ای که طی دوره اول اصلاحات مورد توجه قرار گرفتند، دغدغه جدی در این مورد بود که صندوق طرح مستمری ملی ممکن است در اوایل دهه ۲۰۳۰ خالی شود و همچنین مسائلی در مورد گسترش پوشش برنامه نیز مطرح شد. با این حال مسأله افزایش سن جمعیت، به عنوان یک مسأله مهم در فرایند اول اصلاح طرح مستمری هنوز مطرح نشده بود. طی فرایند اول اصلاح طرح مستمری، مسائل داغ مورد مناقشه شامل مسأله کاهش سطح مزایا و تغییر شکل ساختار نظام مستمری از حالت یک لایه به چند لایه بود. در فرایند دوم اصلاحات، مسأله پایداری مالی همچنان مسأله اصلی بود، زیرا انتظار می‌رود وجوه مربوط به این طرح تا اواخر دهه ۲۰۴۰ مصرف شود. مسأله ثبات با نگرانی‌ها در مورد کاهش ناگهانی در نرخ زادوولد و افزایش سریع جمعیت سالمند همراه شده است. همانطور که بانک جهانی (۲۰۰۰) به درستی اشاره نمود، نظام مستمری کره بر سر دوراهی

قرار دارد. در حالی که در گذشته مناظرات و بحث‌ها در مورد اصلاح طرح مستمری محدود به جامعه علمی و حلقه‌های دولتی بود، این مسائل به طور فزاینده‌ای تبدیل به نگرانی‌های ملی در مورد منابع تأمین مالی، افزایش تعداد مستمری‌بگیران و دسترسی آسان به اطلاعات ناشی از ظهور نسل اینترنت شده است. هدف این فصل، مرور اصلاح طرح مستمری کره با تأکید ویژه بر نیروهای پیش برنده‌ای است که اولین دور اصلاحات طرح مستمری را در مقابل پس‌زمینه سیاسی، اقتصادی و محیط‌های اجتماعی آن زمان لازم‌الاجرا نمودند و همچنین ارزیابی برخی دلالت‌های نظری فرایند اصلاحات و نتایج اصلاحات می‌باشد.

عناصر نظام تأمین در آمد سالمندان

نظام تأمین درآمد سالمندان کره متشکل از چهار طرح مستمری عمومی، یک نظام کمک‌هزینه بازنشستگی برای کارگران عادی در بخش خصوصی و مددکاری اجتماعی برای سالمندان کم‌درآمد است که در شکل یک نشان داده شده است.

شکل ۱-۱- عناصر نظام تأمین درآمد سالمندان در کره



نظام مستمری عمومی از سه طرح مستمری شغلی تشکیل شده است: طرح مستمری پرسنل ارتش (MPPS^۱)، طرح مستمری کارمندان دولت (GEPS^۲) و طرح مستمری معلمان مدارس

1. Military Personnel Pension Scheme
2. Government Employee Pension Scheme

خصوصی (PSTPS)^۱ و همچنین طرح مستمری ملی. طرح مستمری کارمندان دولت، اولین طرح مستمری در کره بود که در سال ۱۹۶۰ معرفی گشت. در سال ۲۰۰۱ این برنامه در حدود ۹۱۳۱۹۲ مشارکت کننده و ۱۶۰۷۲۱ مستمری بگیر داشت. مشارکت کنندگان در طرح مستمری پرسنل ارتش در حدود ۲۰۰۰۰۰ نفر بودند و این برنامه در سال ۱۹۶۳ آغاز شد؛ در حالی که طرح مستمری معلمان مدارس خصوصی که در سال ۱۹۷۵ شروع شد، ۲۱۶۳۶۲ مشارکت کننده و ۱۴۶۳۹ نفر مستمری بگیر داشت. حق بیمه و مزایا تحت این سه طرح مستمری شغلی مبتنی بر درآمد بوده و نرخ حق بیمه آنها در سال ۲۰۰۲ برابر با ۱۷ درصد بود.

طرح مستمری ملی بزرگترین طرح مستمری منفرد در کره است که در حدود ۱۶٫۵ میلیون مشارکت کننده را پوشش می دهد. در پایان سال ۲۰۰۲، طرح مستمری ملی پوشش مستمری را برای ۶ میلیون کارگر در کارگاه ها (۳۸٫۱ درصد)، ۲ میلیون کشاورز، ماهیگیر و مشارکت کنندگان منطقه ای (۱۲٫۱ درصد) و در حدود ۸ میلیون خویش فرمای شهری (۴۸٫۵ درصد) ارائه نمود (اداره مستمری ملی، ۲۰۰۳). از آنجا که طرح مستمری با تنها ۱۵ سال سابقه نسبتاً جوان است، تنها در حدود ۱ میلیون ذینفع دارد.

در زمان معرفی طرح مستمری ملی، یک نظام کمک هزینه بازنشستگی برای کارگران عادی در بخش خصوصی استخدام شده توسط شرکت هایی با بیش از ۵ کارگر وجود داشت. در حدود ۶ میلیون کارگر (۴۸ درصد از دستمزدگیران) این کمک هزینه بازنشستگی را دریافت می نمودند. کمک هزینه بازنشستگی پیش از معرفی طرح مستمری ملی و حتی طی سال های اولیه اجرای طرح مستمری ملی، منبع اصلی درآمد سالمندی برای کارگران بود. تحت نظام کمک هزینه بازنشستگی، کارفرمایان مبلغی شامل حقوق یک ماه را برای هر سال از خدمت به طور یکجا پرداخت می نمایند (یعنی ۸٫۳ درصد از حقوق ماهانه برای هر ماه). از آنجا که طرح مستمری ملی و کمک هزینه بازنشستگی هر دو به عنوان منبع اصلی تأمین درآمد سالمندان عمل می کنند، این ویژگی مسائل پیچیده ای را طی اصلاح نظام مستمری در مورد نقش های این دو نظام در آینده ایجاد نمود.

نهایتاً، نظام تأمین درآمد سالمندان دربرگیرنده یک تور ایمنی به عنوان آخرین راه ممکن برای سالمندان کم درآمد به شکل قانون تأمین معیشت پایه ملی^۲ می باشد. در حدود ۴۰۰۰۰۰ سالمند (بالای ۶۰ سال) از طریق این نوع آزمون استطاعت مورد حمایت قرار می گیرند. به علاوه، در حدود ۷۱۰۰۰۰ سالمند کم درآمد مزایای مستمری سالمندی غیرمشارکتی دریافت می کنند اما مبلغ آن بسیار اندک است (تا ۵۰۰۰ یوان یا ۴۲ دلار امریکا).

1. Private School Teachers Pension Scheme

2. National Basic Livelihood Security Act

ویژگی‌های اصلی طرح مستمری ملی

ویژگی‌های نهادی طرح مستمری ملی

برنامه‌های مستمری عمومی را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود: نوع بیسمارکی^۱ و نوع بورجی^۲. از آنجا که ویژگی‌های اساسی نوع بیسمارکی عبارتند از تأمین مالی از محل حق بیمه، بررسی شروط مزایای مرتبط با درآمد و شایستگی برای دریافت مزایای بازنشستگی از طریق مشارکت در بازار کار (بونولی^۳، ۲۰۰۰، صص ۹-۱۳)، طرح مستمری ملی می‌تواند به عنوان یک طرح مستمری بیسمارکی در نظر گرفته شود. تفاوت اصلی میان مستمری نوع بیسمارکی و طرح مستمری ملی این است که در حالی که بسیاری از مستمری‌های شغلی در اروپا از نوع بیسمارکی ایجاد شده‌اند، طرح مستمری ملی گروه‌های مختلف و متنوعی از مشاغل کارگران دستمزدبگیر، کشاورزان، ماهیگیران و خویش‌فرمایان را زیر یک چتر حمایتی واحد (برنامه شغلی منسجم) جای می‌دهد. این امر می‌تواند منعکس‌کننده آن باشد که طرح مستمری ملی شامل درکی قوی از اتحاد اجتماعی است و دامنه انتشار ریسک در مقیاس ملی گسترده شده است. در حالی که یکی از مسائل اصلی در سیاستگذاری مستمری در اروپای غربی انسجام برنامه‌های مستمری شغلی متنوع بود (بالدوین^۴، ۱۹۹۰)، این امر هرگز در کره مسئله‌ساز نشد. ثانیاً، طرح مستمری ملی یک برنامه یک لایه است که در آن، مستمری پایه و مستمری مبتنی بر درآمد در یک نظام منفرد جمع می‌گردند. برخلاف نظام‌های مستمری دولایه در سوئد، ژاپن و انگلستان که در آنها طرح مستمری پایه و طرح مستمری مبتنی بر درآمد وجود دارد، طرح مستمری ملی دارای یک فرمول واحد برای محاسبه مزایای می‌باشد که دربرگیرنده یک عنصر بازتوزیع درآمد و یک تابع مبتنی بر درآمد است و در مجموع همچون نظام‌های مستمری آلمان و ایالات متحده، هیچ مستمری پایه‌ای در آن وجود ندارد^۵.

سومین ویژگی مهم طرح مستمری ملی، پیشرونده بودن آن است. این ویژگی حس بسیار قدرتمندی از اتحاد اجتماعی را با دربرگرفتن بازتوزیع درآمد، هم درون نسل‌ها و همان میان نسل‌ها منتقل می‌نماید. فرمول مزایای طرح مستمری ملی برای تضمین نرخ جانشینی درآمد

1. Bismarckian
2. Beveridgean
3. Bonoli
4. Baldwin

۵. فرمول فعلی مزایا برابر است با: $1.8(A+B)(1+0.05n)$ ، که در آن B بیانگر میانگین درآمد مشارکت‌کننده در طول زندگی می‌باشد، A میانگین درآمد تمامی بیمه‌پردازان برنامه بازنشستگی ملی را طی سه سال پیش‌تر از تاریخ بازنشستگی نشان می‌دهد، N مربوط به سال‌های پرداخت حق بیمه بالاتر از ۲۰ سال است. لذا B جزء مبتنی بر درآمد است، در حالی که A جزء پایه مستمری می‌باشد که ویژگی بازتوزیع درآمد را بیان می‌نماید. فرمول قبلی مزایا پیش از بازبینی برنامه بازنشستگی ملی در سال ۱۹۹۸ برابر بود با: $2.4(A+0.75b)(1+0.05n)$

۶۰ درصدی برای افراد دارای درآمد متوسط طراحی شده است که این افراد برای ۴۰ سال به سهم خود به طرح مستمری ملی را پرداخت نموده‌اند. طرح مستمری ملی همچنین برای ارائه نرخ‌های بالاتر جانشینی درآمد برای افراد دارای درآمد کمتر و نیز نرخ‌های جانشینی پایین‌تر برای افراد با درآمد بیشتر طراحی شده است. بنابراین طرح مستمری ملی یک سازوکار درونی برای بازتوزیع درآمد ایجاد می‌نماید.

هرچند طرح مستمری ملی به نفع گروه‌های کم‌درآمد طراحی شده است، این لزوماً بدان معنا نیست که طرح مستمری ملی بر ضد افراد دارای درآمد بالا است. در واقع، نسبت‌های هزینه - فایده^۱ برای تمامی گروه‌های درآمدی مطابق فرمول طرح مستمری ملی بیشتر از یک است. نسبت هزینه - فایده برای یک بیمه‌پرداز جدید در سال ۱۹۹۹ با درآمد میانه، ۱٫۶۱ برآورد می‌شود، در حالی که این نسبت برای فردی با درآمدی معادل دوبرابر میزان درآمد میانه، ۱٫۲۱ است (کیم، ۲۰۰۱ الف، ص ۱۰۰)^۲. هنگامی که نسبت هزینه - فایده از یک بیشتر می‌شود، این بدان معناست که میزان بیشتر از یک، هزینه‌ای خواهد بود که توسط نسل آینده و از طریق سهم افزایش‌یافته آن نسل پرداخت می‌گردد. در این مورد، طرح مستمری ملی بر اساس این فرض طراحی شده بود که نسل حاضر از یارانه‌ای از نسل آینده بهره‌مند خواهد شد. این یارانه مفروض از نسل آینده، مسأله برابری میان‌نسلی را طی بحث در مورد اصلاحات مستمری مطرح ساخت و این عامل به عنوان فشاری برای کاهش مزایای بازنشستگی عمل نمود.

ویژگی‌های تأمین مالی و مدیریت وجوه

منبع اصلی درآمد طرح مستمری ملی، حق‌بیمه اعضای آن است. نرخ حق‌بیمه برابر با ۹ درصد است که به طور مساوی بین کارگران و کارفرمایان تقسیم شده است، به استثنای خویش‌فرمایان، کارگران غیراستاندارد و مزدبگیران استخدام‌شده توسط کارگاه‌هایی با کمتر از ۵ کارگر که کل حق‌بیمه را می‌پردازند. از آنجا که کارفرمایان پیش از تأسیس طرح مستمری ملی سهم خود از کمک‌هزینه بازنشستگی را پرداخته بودند، اعتراض نمودند که اجبار در پرداخت سهم اضافی برای طرح مستمری ملی بار مضاعفی برای آنها بود (اداره

۱. نسبت هزینه - فایده به میزان انتظاری کل مزایا بر روی کل حق‌بیمه اشاره دارد. هنگامی که نسبت هزینه - فایده برابر با ۱ است، مزایا معادل پرداخت‌های انجام‌گرفته هستند، در حالی که وقتی این نسبت بزرگتر از ۱ است، این بدان معناست که مزایا بیشتر از حق‌بیمه‌های پرداختی هستند.

۲. این نسبت هزینه - فایده با فرض اینکه مشارکت‌کننده از سال ۱۹۹۹ به مدت ۲۰ سال ۹ درصد را به عنوان حق‌بیمه پرداخت نموده و در ۶۰ سالگی بازنشسته شده و در ۷۶ سالگی عمر او به پایان می‌رسد، محاسبه شده است. نسبت‌های هزینه - فایده برای افرادی که در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ به برنامه بازنشستگی پیوستند، بالاتر بودند زیرا برنامه بازنشستگی ملی مفاد مطلوب‌تری را در سال‌های اولیه فعالیت خود پیشنهاد می‌نمود تا مشارکت‌کنندگان بیشتری را به خود جذب نماید.

مستمری ملی، ۱۹۹۸ الف، ص ۱۲۸). در نتیجه، تأمین مالی طرح مستمری ملی به گونه‌ای طراحی شد تا الزامات مالی آن به طور برابر میان شرکت‌کنندگان (یک‌سوم)، کارفرمایان (یک‌سوم) و پرداخت‌های کارفرما برای کمک‌هزینه بازنشستگی (یک‌سوم) تقسیم شود. طبیعتاً وقتی اصلاحات مستمری در سال ۱۹۹۸ اجرا می‌شد، مجموع نرخ حق بیمه ۹ درصدی متشکل از ۳ درصد برای کارگران و ۳ درصد برای کارفرمایان (به عنوان حق بیمه به طرح مستمری ملی) بود و ۳ درصد باقیمانده نیز از پرداخت‌های کارفرما برای کمک‌هزینه بازنشستگی برداشت می‌شد. از آنجا که کارفرمایان ۸٫۳ درصد از دستمزد ماهانه را برای کمک‌هزینه بازنشستگی پرداخت می‌نمودند که ۳ درصد از آن برای حق بیمه به طرح مستمری ملی اختصاص داده می‌شد، پرداختی واقعی برای کمک‌هزینه بازنشستگی پس از شروع طرح مستمری ملی برابر با ۵٫۳ درصد شد. این رابطه پیچیده میان طرح مستمری ملی و کمک‌هزینه بازنشستگی در فرایند اصلاحات مستمری در سال ۱۹۹۸ به گونه‌ای تغییر یافت که در خلاف جهت منافع کارفرمایان بود.

از حیث تأمین مالی، صندوق طرح مستمری ملی طرحی با اندوخته‌گذاری جزئی محسوب می‌شد. مطابق پیش‌بینی‌های مالی اعلام‌شده در سال ۱۹۹۸، ذخایر وجوه تجمیع‌شده طرح مستمری ملی در سال ۲۰۲۰ به اوج خود و در ابتدای سال ۲۰۳۰ این ذخایر به پایان خواهد رسید (اداره مستمری ملی، ۱۹۹۸ ب؛ مون، ۱۹۹۵). آنگاه طرح مستمری ملی به طرح توازن درآمد با هزینه با اندوخته‌گذاری تبدیل خواهد شد، مگر اینکه حق بیمه افزایش یابند (کوان، ۱۹۹۹).

مدیریت صندوق طرح مستمری ملی بدون کمک گرفتن از شرکت‌های تخصصی مدیریت وجوه، برای مدتی در انحصار اداره مستمری ملی (NPC^۳) بوده است. به‌رغم پیدایش شرکت‌های متخصص متعدد در مدیریت وجوه در دهه ۱۹۹۰، یک مرکز مدیریت وجوه مستمری ملی درون اداره مستمری ملی تأسیس شد و یک مرکز مدیریت وجوه بازنشستگی نیز در سال ۲۰۰۰ برپا گشت. کمک گرفتن از شرکت‌های بیرونی برای مدیریت وجوه تا سال ۲۰۰۲ آغاز نشد و پس از آن نیز به شکل آزمایشی صورت گرفت.

ذخایر وجوه تجمیع‌شده طرح مستمری ملی در حدود ۱۰۲ تریلیون یوان (در حدود ۱۶ درصد از تولید ناخالص داخلی) می‌باشند که تنها بخش کوچکی از آن در اوراق قرضه و اوراق بهادار بخش خصوصی سرمایه‌گذاری می‌شود. بخش اعظم آن در اوراق قرضه عمومی یا اوراق قرضه

1. Moon

2. Kwon

3. National Pension Corporation

عمومی یا بخش عمومی سرمایه‌گذاری می‌گردد^۱. در سال ۱۹۹۸، سهم قرضه عمومی از اداره طرح مستمری ملی به حدود ۷۱٫۵ درصد رسید، در حالی که سرمایه‌گذاری اداره مستمری ملی در بخش مالی^۲ تنها ۲۴٫۷ درصد بود. با رسیدن سهم بدهی به عمومی به این سطح بالا، بسیاری از سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOها) نگرانی شدید خود برای نکول ممکن توسط دولت را اعلام نمودند. در نتیجه، کاهش بدهی عمومی به عنوان شرط وام‌های تعدیل ساختاری (SAL^۳) که توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ارائه شده بود، مطرح گشت. در نتیجه این اقدام، سهم بدهی به بخش عمومی در کل سبد دارایی اداره مستمری ملی به میزان چشمگیری تا ۳۳٫۲ درصد در سال ۲۰۰۲ کاهش یافت.

تا جایی که مدیریت طرح مستمری ملی مدنظر است، می‌توان گفت که تصمیم‌گیری در مدیریت وجوه تا زمان بازبینی سند طرح مستمری ملی در سال ۱۹۹۸، غیردموکراتیک بود. مطابق سند طرح مستمری ملی، تخصیص وجوه طرح مستمری ملی (تخصیص استراتژیک دارایی‌ها) باید با تصمیم کمیته مدیریت وجوه مستمری ملی (NPFMC^۴) انجام می‌گرفت که عمدتاً متشکل از مقامات اداری ارشد دولت بود. نقش اداره مدیریت وجوه (که بعدها به عنوان مرکز مدیریت وجوه شناخته شد) در اداره مستمری ملی، در تصمیم‌گیری این کمیته حداقلی بود. علاوه بر این، جلسات کمیته به ندرت برگزار می‌شد و اغلب تصمیمات بر اساس تبادل ایده‌ها بر روی کاغذ صورت می‌گرفت. تحت چنین شرایطی، سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران کارگری نمایندگی مشارکت‌کنندگان در فرایند تصمیم‌گیری برای مدیریت وجوه بازنشستگی را تقاضا نموده و به آن دست یافتند.

مشکلات طرح مستمری ملی و ظهور تقاضا برای اصلاحات

طرح مستمری ملی در دهه ۱۹۹۰ با دو چالش کلیدی روبرو بود. اولین مسأله، گسترش پوشش برنامه برای کشاورزان و ماهیگیران در نواحی روستایی و برخی افراد پوشش داده‌نشده در نواحی شهری بود. دومین مسأله، ثبات مالی بلندمدت برنامه همراه با پیش‌بینی خالی شدن صندوق تا اوایل دهه ۲۰۳۰ بود.

۱. صندوق برنامه بازنشستگی ملی بخش عظیمی از وجوه خود را در سه بخش عمومی، مالی و رفاه سرمایه‌گذاری نمود. بخش عمومی به مجوه قرض گرفته‌شده توسط دولت برای فراهم نمودن نیازمندی‌های مالی عمومی اشاره دارد. در دوران قدیم، وزارت مالیه و اقتصاد می‌توانست از صندوق برنامه بازنشستگی ملی بدون جلب رضایت مشارکت‌کنندگان در برنامه مستمری ملی قرض بگیرد.

۲. منظور از بخش مالی، سرمایه‌گذاری‌ها بر روی اوراق بهادار، اوراق تجاری (Cp) و سایر محصولات مالی خصوصی و همچنین اوراق قرضه دولتی می‌باشد.

3. Structural Adjustment Loans

4. National Pension Fund Management Committee

گسترش پوشش برای مستمری همگانی

هرچند طرح مستمری ملی کره در مقایسه با کشورهای اروپایی نسبتاً دیر معرفی شد، نرخ رشد آن چشمگیر بود. در ابتدا، در سال ۱۹۸۸، این برنامه تنها مزدگیران در بنگاه‌هایی با بیش از ۱۰ نفر کارکن پوشش می‌داد. متعاقباً، در سال ۱۹۹۵، طرح مستمری ملی پوشش خود را تا مشمولیت کشاورزان و ماهیگیران در نواحی روستایی گسترش داد و تعداد اعضای آن به ۷,۲۵ میلیون نفر رسید. با توجه به اینکه در سال ۱۹۹۵، ۱,۲۹ میلیون کارمند بخش عمومی تحت پوشش سه طرح مستمری شغلی قرار داشتند، کل افراد تحت پوشش مستمری‌های عمومی در حدود ۴۲ درصد از جمعیت فعال اقتصادی در سال ۱۹۹۵ بودند (وزارت سلامت و رفاه، ۱۹۹۸، ص ۱۹۹). چالش پیش‌روی طرح مستمری ملی، ارائه پوشش برای دربرگرفتن ۵۸ درصد باقیمانده بود. مسأله پوشش با افزایش سن جمعیت همراه شد. در واقع، برخلاف اغلب کشورهای که در این مجلد مورد بررسی قرار گرفته‌اند، افزایش سن جمعیت در کره با نگرانی‌ها در مورد افزایش مخارج مستمری همراه نبود. در عوض، مسأله اصلی گسترش پوشش طرح مستمری ملی بود. تأکید عمده اقدامات وزارت سلامت و رفاه (MOHW^۱) در دهه ۱۹۹۰ بر این بود که پوشش طرح مستمری ملی با چه سرعتی می‌تواند گسترش یابد تا نیازهای جمعیتی را که به سمت سالمندی می‌روند تأمین نماید.

مسأله ثبات مالی

با در نظر گرفتن ماهیت اندوخته‌گذاری جزئی طرح مستمری ملی که برای یک جامعه مواجه با افزایش سن طراحی شده بود، ذخایر وجوه طرح مستمری ملی ناگزیر دیر یا زود به اتمام می‌رسند. با توجه به پیش‌بینی‌های مالی رسمی دولت، انتظار می‌رود ذخایر وجوه طرح مستمری ملی در اوایل دهه ۲۰۳۰ تمام شوند. همچنین ادعا می‌شود که افزایش تدریجی در نرخ‌های حق بیمه تا ۲۵ درصد از درآمدها، برای جلوگیری از اتمام وجوه طرح مستمری ملی تا دهه ۲۰۸۰ ضروری است (اداره مستمری ملی، ۱۹۹۸، ب، صص ۸۵، ۸۹).

با انتشار خبر اتمام وجوه طرح مستمری ملی تا دهه ۲۰۳۰ توسط رسانه‌ها، تردیدها در مورد طرح مستمری ملی در میان جامعه علمی و عموم مردم رشد کرد. این وضعیت با گزارش‌های غیردقیق رسانه‌ها مبنی بر این ادعا که سوءمدیریت وجوه طرح مستمری ملی سبب زیان‌های عظیمی شده است، وخیم‌تر شد. برخی اقتصاددانان نئو - لیبرالی که اعتقاد داشتند برخی

1. Ministry Of Health And Welfare

نقص‌های ساختاری در طرح مستمری ملی وجود دارند و حتی مؤسسه توسعه کره (KDI)^۱ که اثرگذارترین مؤسسه پژوهش اقتصادی در کره است، آغاز به استدلال نمودند که برای رویارویی با مسأله ناپایداری مالی جدی طرح مستمری ملی، اصلاحات مستمری، شامل کاهش مزایا اجتناب‌ناپذیر است (مون، ۱۹۹۵). بدین ترتیب اصلاحات مستمری به عنوان یک اقدام اساسی در دستور کار سیاسی قرار گرفت.

بی‌ثباتی مالی طرح مستمری ملی نیروی اصلی پیشبرنده فرایند اصلاحات مستمری بوده است. با این حال، مسائل مالی مستقیماً در پیوند با مخارج افزایش یافته به دلیل افزایش سن جمعیت نبودند. در واقع، جمعیت بالای ۶۵ سال تنها ۵٫۹ درصد از کل جمعیت کره در سال ۱۹۹۵ را تشکیل می‌دادند و پیش‌بینی شده بود که جمعیت این گروه تا سال ۲۰۲۰ به ۱۳٫۲ درصد برسد (دفتر آمار ملی کره، ۱۹۹۶). این سهم سالمندان از جمعیت، در مقایسه با ژاپن و کشورهای اروپایی کم محسوب می‌شد، به گونه‌ای که نگرانی‌های جمعیت‌شناختی نقش مهمی در دور اول اصلاحات مستمری ایفا نمودند.

به منظور دستیابی به دو هدف سیاستی عمده طرح مستمری ملی، گسترش پوشش و بهبود ثبات مالی، در ماه ژوئن سال ۱۹۹۷ دولت یک هیأت اصلاحات مستمری ملی (NPRB)^۲ ایجاد نمود که مستقیماً به دفتر نخست‌وزیر گزارش می‌داد. هیأت اصلاحات مستمری ملی، طرح پیشنهادی اصلاحات مستمری را در ماه دسامبر سال ۱۹۹۷ پس از مباحثات و مناظراتی داغ اعلام کرد و بدین ترتیب عصر جدیدی از سیاست اصلاحات مستمری در کره آغاز نمود.

دور اول مناظرات اصلاحات مستمری: ۱۹۹۷-۱۹۹۹

طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی و اصلاح جزئی

دو گزینه اصلاحی اصلی در هیأت اصلاحات مستمری ملی وجود داشت. حامیان گزینه اول، وزارت سلامت و رفاه، سازمان‌های مردم‌نهاد و اتحادیه‌های کارگری خواستار حفظ ساختار پایه طرح مستمری ملی بودند و بر نیاز برای ادامه گسترش پوشش مستمری به نواحی روستایی تأکید نمودند. در عوض، دومین گزینه شامل کاهش چشمگیر مزایا و بکارگیری نظام چند لایه پیشنهادشده از طرف بانک جهانی (۱۹۹۴) بود. این گزینه دوم توسط کاخ آبی^۳ (یعنی ریاست‌جمهوری)، وزارت مالیه و اقتصاد، حلقه تجار و اقتصاددانان نتولیبرال مطلوب دانسته

1. Korea Development Institute

2. National Pension Reform Board

3. Blue House

می‌شد. پس از مباحثات و مناظره‌های داغ، هیأت اصلاحات مستمری ملی نتوانست به توافق برسد و دو دیدگاه متفاوت، نظر اکثریت و نظر اقلیت را پذیرفت. اقلیت کاهش در مزایا را به اندازه ۶۰ - ۵۰ درصد برای حل مسائل مالی پیشنهاد نمودند، به طوری که چارچوب پایه طرح مستمری ملی با اصول پایه بازتوزیع درآمد درون‌نسلی و بین‌نسلی حفظ شود. در عوض، اکثریت کاهش چشمگیر مزایای بازنشستگی و یک ساختار دولایه مستمری پایه و مستمری مبتنی بر درآمد را پیشنهاد نمودند.^۱ بر اساس نظر اکثریت، مسأله بی‌ثباتی مالی رخ نخواهد داد، زیرا انتظار نمی‌رود وجوه اداره مستمری ملی تا دهه ۲۰۸۰ به پایان رسد (هیأت اصلاحات مستمری ملی، ۱۹۹۷، صص ۲۸-۱۳). محتوای اصلی نظر اکثریت به شرح زیر می‌باشد:

- ♦ برنامه یک لایه فعلی مستمری ملی را به یک برنامه دولایه متشکل از یک مستمری پایه و مستمری مبتنی بر درآمد تقسیم شود.
- ♦ کاهش نرخ جایگزینی هدف از سطح فعلی ۷۰ درصد به ۴۰ درصد که توسط مستمری پایه (۱۶ درصد) و مستمری مبتنی بر درآمد (۲۴ درصد) انجام می‌گیرد.
- ♦ هم مستمری پایه و هم مستمری مبتنی بر درآمد به عنوان یک طرح با اندوخته‌گذاری جزئی حق‌بیمه مشارکت‌کنندگان عمل خواهند نمود.
- ♦ نرخ حق‌بیمه فعلی ۹ درصد تا سال ۲۰۵۰ حفظ خواهد شد و پس از آن تا ۱۲٫۶ افزایش خواهد یافت.
- ♦ سن بازنشستگی رسمی از سال ۲۰۱۳ پس از هر پنج سال، یک سال اضافه خواهد شد، به طوری که در سال ۲۰۳۲ به ۶۵ سال خواهد رسید.
- ♦ به منظور ارتقای حقوق زنان در زمینه بازنشستگی، یک نظام مستمری برای زنان مطلقه معرفی خواهد شد.
- ♦ افزایش توان کمیته مدیریت وجوه مستمری ملی و گسترش نمایندگی کشاورزان، اتحادیه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد.
- ♦ گسترش پوشش برای خویش‌فرمایان شهری در نیمه دوم سال ۱۹۹۸

مسائل عمده‌ای که بیشترین توجه را از نظر اکثریت هیأت اصلاحات مستمری ملی به خود جلب نمودند، کاهش مزایا و معرفی مستمری پایه بودند. نظر اکثریت توسط اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد مورد انتقاد و مخالفت قرار گرفت، زیرا آنها شدیداً مخالف کاهش چشمگیر مزایای بازنشستگی بودند و همچنین نگران بودند که مستمری مبتنی بر درآمد در صورت اتخاذ

۱. از آنجا که اقتصاددانانی که موافق نظام بازنشستگی چند لایه مورد حمایت بانک جهانی بودند اکثریت هیأت اصلاح برنامه بازنشستگی را تشکیل می‌دادند، طرح پیشنهادی آنها به عنوان نظر اکثریت پذیرفته شد.

نظام مستمری دولایه، خصوصی شود. این طرح پیشنهادی در رسانه‌ها نیز به شدت مورد انتقاد قرار گرفت. واکنش وزارت سلامت و رفاه به طرح پیشنهادی اکثریت تا حدودی منفی بود، زیرا مانعی برای دستیابی به هدف آن برای گسترش پوشش طرح مستمری ملی در سال ۱۹۹۸ ایجاد می‌نمود و می‌توانست بعد اتحاد طرح مستمری ملی را به کلی از بین ببرد (یانگ، ۱۹۹۸، صص ۶۹-۶۲). با این حال، وزارت سلامت و رفاه برخی پیشنهادات نظیر افزایش تدریجی سن بازنشستگی، معرفی مستمری‌های مجزا برای زنان مطلقه و مداخله فعالانه نمایندگان اعضا در کمیته مدیریت وجوه را پذیرفت. سایر اقدامات نظیر کاهش در مزایای بازنشستگی و معرفی مستمری پایه رد شدند. دیدگاه‌های وزارت سلامت و رفاه در یک برنامه اصلاحات مستمری جمع‌آوری شدند که در ماه مارس سال ۱۹۹۸ ارائه گشتند. عناصر کلیدی این برنامه عبارتند از:

- ◆ طرح مستمری ملی به یک طرح مستمری پایه و مستمری مبتنی بر درآمد تجزیه نخواهد شد.
- ◆ نرخ جایگزینی هدف (برای یک کارگر با سابقه ۴۰ سال پرداخت سهم) از ۷۰ درصد فعلی به ۵۵ درصد کاهش خواهد یافت.
- ◆ نرخ حق بیمه ۹ درصد تا سال ۲۰۰۹ حفظ خواهد شد و پس از آن تدریجاً افزایش خواهد یافت.

هنگامی که وزارت سلامت و رفاه لایحه اصلاحات مستمری خود را اعلام نمود، انتظار می‌رفت که این اقدام منجر به تأخیر در اتمام وجوه از سال ۲۰۳۱ به اواسط دهه ۲۰۵۰ گردد. سپس وزارت سلامت و رفاه اعلام نمود که چنانچه نرخ حق بیمه بتواند تا سطح ۱۷ درصد افزایش یابد، ذخایر وجوه طرح مستمری ملی پیش از سال ۲۰۸۰ به اتمام نخواهد رسید (اوم، ۱۹۹۸). برنامه وزارت سلامت و رفاه واکنش‌های متنوعی را از نهادهای مختلف به خود دید. حلقه‌های تجاری برای شکست در اتخاذ یک راه‌حل ماندگار برای مسأله بی‌ثباتی مالی برنامه مستمری ملی و افزایش بار مالی برای کسب‌وکارها از طریق افزایش نرخ حق بیمه، از وزارت سلامت و رفاه انتقاد نمودند. اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد برنامه وزارت سلامت و رفاه را به علت مضر بودن برای حمایت درآمدی از سالمندان به دلیل کاهش چشمگیر در مزایای مستمری مورد انتقاد قرار دادند. افزایش سن بازنشستگی و تسهیم مستمری میان طرفین طلاق نیز می‌توانستند مناقشه برانگیز باشند اما هرگز عمیقاً مورد بحث قرار نگرفتند، زیرا توسط مسائل جنجال‌برانگیز دیگر نظیر کاهش چشمگیر در مزایای بازنشستگی تحت الشعاع

قرار گرفته بودند. سازماندهی مجدد نظام مدیریت وجوه، که شدیداً مورد حمایت اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد قرار داشت بدون هیچ مخالفتی پذیرفته شد. در مجلس شورا (شورای ملی)، بحث در مورد لایحه اصلاحات مستمری بر کاهش مزایا و سازماندهی مجدد کمیته مدیریت وجوه طرح مستمری ملی متمرکز شد. در مواجهه با مخالفت شدید از سوی نیروی کار و سازمان‌های مردم‌نهاد، حزب دولت (حزب دموکراتیک) و حزب مخالف (حزب هانارا^۱) توافق نمودند مطابق پیشنهاد دولت کاهش در نرخ جایگزینی را به جای ۶۰ درصد از میانگین درآمد، به ۵۵ درصد کاهش دهند. لایحه نهایی اصلاحات مستمری توسط شورای ملی در ماه دسامبر سال ۱۹۹۸ تأیید شد. مطابق این لایحه اصلاح، پیش‌بینی می‌شود که اتمام ذخایر طرح مستمری ملی از اوایل دهه ۲۰۳۰ به اواخر دهه ۲۰۴۰ (با نرخ حق بیمه ۹ درصدی و نرخ جایگزینی درآمد ۶۰ درصدی) به تعویق افتد و همچنین پیش‌بینی می‌شود که در صورت افزایش نرخ حق بیمه تا سطح ۱۸ درصد، اتمام ذخایر وجوه طرح مستمری ملی تا دهه ۲۰۸۰ عقب بیفتد. طرح گسترش پوشش طرح مستمری ملی برای تحت پوشش قرار دادن خویش‌فرمایان شهری تا ماه آوریل سال ۱۹۹۹ به تعویق افتاد.

یکی از پیشرفت‌های قابل توجه که طی بررسی لایحه اصلاحات مستمری صورت گرفت این بود که تغییر مهم در ساختار تقسیم هزینه برای طرح مستمری ملی و کمک‌هزینه بازنشستگی در لایحه اصلاح دربر گرفته شده بود، که نه وزارت سلامت و رفاه و نه اتحادیه کارگری حمایتی از آن نمودند. همانطور که پیشتر بدان اشاره شد، لایحه اصلاح پیشنهاد کرد که نرخ حق بیمه طرح مستمری ملی ۹ درصدی باید به طور مساوی میان کارگران، کارمندان و پرداختی کارفرمایان برای کمک‌هزینه بازنشستگی تقسیم شود. می‌شد سهم ۳ درصدی را که شورای ملی از کمک‌هزینه برداشته لغو کرد و فرمول تقسیم هزینه را با در نظر گرفتن ۴٫۵ درصد برابر میان کارگران و کارفرمایان بازبینی نمود. در حالی که به نظر می‌رسد سهم کارگران در طرح مستمری ملی ۱٫۵ درصد افزایش یافته است (از ۳ درصد به ۴٫۵ درصد)، چنانچه پرداختی کارفرما به کمک‌هزینه بازنشستگی در نظر گرفته شود که به جای کاهش تا ۵٫۳ درصد مطابق طرح پیشنهادی وزارت سلامت و رفاه، در ۸٫۳ درصد بدون تغییر باقی بماند، بار واقعی برای آنها ۱٫۵ درصد کاهش یافته است.^۲

با وجود اینکه این تغییر منجر به بار اضافی برای کارفرمایان شد، به نفع تمامی کارگران

1. Hanara

۲. بازبینی فرمول تقسیم هزینه میان کارگران و کارفرمایان با توجه به برنامه بازنشستگی ملی و کمک‌هزینه بازنشستگی در لایحه اصلاح بازنشستگی سال ۱۹۹۸ همچنان در پرده ابهام قرار دارد. این تغییر نه مطابق طرح پیشنهادی وزارت سلامت و رفاه و نه هیچ گروه هدف دیگر نظیر اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان، سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها صورت پیشنهاد نشده بود.

نخواهد بود. در واقع کمک‌هزینه بازنشستگی تنها برای ۴۸ درصد از مزدبگیران در دسترس است. کارگران غیراستاندارد که تحت پوشش این برنامه قرار ندارند باید پیامدهای کامل کاهش در نرخ جایگزینی را متحمل شوند.

گسترش طرح مستمری ملی به خویش‌فرمایان شهری و مناظره بر سر تفکیک وجوه

هنگامی که پوشش طرح مستمری ملی به میزان قابل توجهی گسترش یافت، مسائل مربوط به مستمری مجدداً در سال ۱۹۹۹ در مرکز مناظرات عمومی قرار گرفتند. پیش از گسترش پوشش، درصد افراد تحت پوشش مستمری‌های عمومی بسیار پایین و برابر با ۴۱٫۹ درصد از جمعیت فعال اقتصادی بود. گسترش برنامه در حدود ۹ میلیون کارگر را که اغلب در نواحی شهری زندگی می‌کردند مدنظر داشت که شامل خویش‌فرمایان شهری، کارگران مزدبگیر تحت استخدام بنگاه‌هایی با کمتر از پنج نفر کارمند، کارگران غیراستاندارد استخدام‌شده توسط بنگاه‌هایی با بیش از پنج نفر کارمند و افراد بیکار می‌شد.

به علت آنکه کارگران و خویش‌فرمایان تحت یک نظام جمع می‌شوند و همچنین به این علت که میانگین درآمد تمامی اعضای طرح مستمری در فرمول مزایا به کار گرفته می‌شود، گسترش پوشش طرح مستمری ملی منجر به مناقشه جدیدی شد. در حدود ۴ میلیون عضو جدید درآمد خود را به طرح مستمری ملی گزارش دادند. از میان آنها ۲٫۸ میلیون نفر سهم خود را پرداخت نمودند. از آنجا که میانگین درآمد گزارش‌شده توسط خویش‌فرمایان ۸۴۰۰۰۰ یوان بود، که حدود ۵۸ درصد میانگین درآمد کارمندان شاغل در بنگاه‌ها با درآمد گزارش‌شده ۱۴۴۰۰۰۰ یوان است، این امر منجر به زیان‌های جدی برای اعضای قدیمی‌تر طرح مستمری ملی شد. اعلام کمتر از حد واقعی درآمد توسط برخی افراد حرفه‌ای خویش‌فرما و دارای درآمد بالا نظیر پزشکان و وکلا در رسانه‌ها برجسته شد، برخی محققان استدلال نمودند که برای حمایت از بیمه‌پردازان حاضر در مقابل خویش‌فرمایان شهری، وجود دو طرح مستمری مجزا ضروری خواهد بود.

استدلال برپایی دو طرح مستمری مجزا برای کارمندان و برای خویش‌فرمایان مورد حمایت شدید بخش‌های محافظه‌کار جنبش کارگری، برخی سازمان‌های مردم‌نهاد نئولیبرال و حزب هانارا (در مخالف) قرار گرفت. این طرح مورد مخالفت اتحادیه‌های تجاری مرفه‌تری، سایر سازمان‌های مردم‌نهاد، حزب دولت و وزارت سلامت و رفاه قرار گرفت. پس از مناظرات و مباحثات داغ، در نهایت تصمیم گرفته شده است که ماهیت منسجم طرح مستمری ملی حفظ گردد.

نتیجه و پیامد اصلاحات مستمری

برای جمع‌بندی می‌توان گفت که دور اول اصلاحات مستمری ضربه قاطعانه‌ای به طرح مستمری ملی را دربر نداشته است، که همچنان ماهیت اصلی اتحاد اجتماعی خود برای گروه‌های شغلی مختلف و همچنین نسل‌های مختلف را حفظ کرده است. هرچند مسأله بی‌ثباتی مالی قریب‌الوقوع، طرح مستمری ملی را مجبور به پذیرش کاهش مزایا و اجرای اصلاحات درونی نمود، این مسأله نتوانسته است چارچوب پایه طرح مستمری ملی را تغییر دهد. می‌توان گفت که دور اول اصلاحات مستمری تحول پارادایم را برای طرح مستمری ملی به همراه نیاورده است. به این معنا، این دور از اصلاحات جزئی محسوب می‌شود.

هرچند اولین دور اصلاحات مستمری نتوانست ماهیت پایه اتحاد اجتماعی طرح مستمری ملی را تغییر دهد، این مسأله توسط این واقعیت به چالش کشیده شده است که در حدود ۵,۴۶ میلیون عضو طرح مستمری ملی (در حدود ۳۳ درصد از کل مشارکت‌کنندگان ۱۶,۴۵ میلیون نفری طرح مستمری ملی) حق بیمه خود را پرداخت نمی‌نمایند. اغلب این اعضا که حق بیمه خود را پرداخت نمی‌کنند، افراد کم‌درآمد تحت استخدام بنگاه‌های کوچک، کارگران غیراستاندارد، بیکاران بلندمدت و خویش‌فرمایان در مقیاس کوچک هستند، هرچند برخی افراد حرفه‌ای با درآمد بالا نیز در میان افرادی که حق بیمه خود را پرداخت نمی‌کنند وجود دارند. وجود چنین تعداد زیادی از اعضای که حق بیمه خود را پرداخت نمی‌کنند می‌تواند به بی‌دقتی در ارزیابی درآمدی دولت، قابلیت‌های اداری ناکافی و فرار از پرداخت حق بیمه انتصابی باشد. اگر این افراد برای مدتی حق بیمه خود را پرداخت نکنند، شایستگی دریافت مستمری و شانس دریافت یارانه از نسل‌های آتی را از دست خواهند داد. تأسف‌بار است که از سال ۱۹۹۹ که گسترش پوشش تانواهی شهری انجام گرفت، تعداد اعضای که سهم خود را پرداخت نمی‌کنند بالا باقی مانده است. چنانچه این وضعیت ادامه یابد، طرح مستمری ملی تبدیل به طرح مستمری تنها برای طبقه متوسط و ثروتمند و نه برنامه تأمین درآمد برای طبقه فقیر می‌شود.

دومین موج اصلاحات مستمری

تقاضاهای اصلاحات مستمری توسط بانک جهانی

به محض اینکه اولین دور اصلاحات مستمری به پایان رسید، کره با تقاضا برای اجرای دور دوم اصلاحات مستمری مواجه شد. این بار، تقاضا برای اصلاحات مستمری از سوی بانک جهانی آغاز شد اما مسأله افزایش سن سریع جمعیت که در اوایل دهه ۲۰۰۰ از طریق رسانه‌ها مطرح

شد و مسأله بی‌ثباتی مالی طرح مستمری ملی، دور دوم اصلاحات را ضروری ساختند. در هنگام بروز بحران مالی که اقتصاد کره را در سال ۱۹۹۷ ویران ساخت، دولت دو وام تعدیل ساختاری (SAL) از بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول دریافت نمود. یکی از شرایط این وام‌های تعدیل ساختاری، اجرای اصلاحات مستمری برای ارائه حمایت درآمندی در زمان‌های بحران بود. در نتیجه، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول دور دومی از اصلاحات مستمری عمومی را تقاضا نمودند. در اواسط سال ۱۹۹۹، نیروی اصلاحات مستمری (PRTF^۲) برای مرور چهار طرح مستمری عمومی ایجاد شد. گزارش آنها در ماه ژوئن سال ۲۰۰۰ کامل و پذیرفته شد (نیروی اصلاحات مستمری، ۲۰۰۰). با تداخل زمانی گزارش نیروی اصلاحات مستمری با بهبود چشمگیر اقتصاد کره پس از بحران، گزارش توجه چندانی از جانب عموم دریافت نکرد. از طرف دیگر، بانک جهانی (۲۰۰۰) برنامه‌های مستمری عمومی کره را با بسیج متخصصان خود به کره به طور انتقادی بررسی نمود. یافته‌های آن تحت عنوان نظام مستمری کره بر سر یک دوراهی^۳ در ماه می سال ۲۰۰۰ منتشر شد. بانک جهانی معرفی یک نظام مستمری چند لایه را توصیه نمود اما واکنش وزارت سلامت و رفاه در بهترین حالت از سر بی‌اشتیاقی بود. از آنجا که هیچ یک از وزارت‌های دولت تمایلی به این راه‌حل نشان ندادند، این گزارش مناظرات یا سیاست را به هیچ وجه تحت تأثیر قرار نداد.

افزایش سریع سن جمعیت و کاهش نرخ تولد

هرچند مسأله افزایش سریع سن جمعیت توسط برخی محققان طی مباحثات اولیه اصلاحات مستمری مطرح شده بود، این مسأله اثر مستقیمی بر اصلاحات مستمری در آن زمان نگذاشت. با اعلام کاهش سریع نرخ‌های تولد طی سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ و سرعت بالاتر افزایش سن از میزان مورد پیش‌بینی توسط اداره آمار ملی کره (KNSO^۴)، این موارد اثر زیادی بر مناظرات پیرامون مستمری گذاشتند.

اداره آمار ملی کره (۲۰۰۱) گزارش پیش‌بینی جمعیت^۵ را منتشر نمود (اداره مذکور این گزارش را هر پنج سال یکبار منتشر می‌نماید) که در آن سهم جمعیت بالای ۶۵ سال از ۷٫۲ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۱۵٫۱ درصد در سال ۲۰۲۰ و متعاقباً به ۲۳٫۱ درصد در سال ۲۰۳۰ می‌رسد

1. Structural Adjustment Loan
2. Pension Reform Task Force
3. The Korean Pension At A Crossroad
4. Korea National Statistical Office
5. Population Projection Report

که نشان‌دهنده سریع‌ترین افزایش سن جمعیت در جهان می‌باشد. اداره آمار ملی کره (۲۰۰۲) همچنین از طریق گزارش آمار تولد و مرگ^۱ اعلام نمود که نرخ تولد به میزان قابل توجهی از ۱,۷۸ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۱,۵۴ درصد در سال ۱۹۹۷ و به ۱,۱۷ در سال ۲۰۰۲ کاهش یافت که کوچکترین رقم در میان کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصاد و توسعه (OECD) می‌باشد. به علت کاهش سریع‌تر از میزان پیش‌بینی شده در نرخ تولد و افزایش سن جمعیت، آشکار است که وجوه طرح مستمری ملی زودتر از آنچه قبلاً پیش‌بینی می‌شد به اتمام خواهد رسید. در این رابطه، بی‌ثباتی مالی طرح مستمری ملی نیروی پیش‌برنده برای یک دور دیگر از اصلاحات مستمری شد. در این زمینه وزارت سلامت و رفاه، کمیته توسعه طرح مستمری ملی (DCNPS^۲) را ایجاد نمود که متشکل از برخی مقامات دولت و دانشمندان غیرنظامی با فرمان تهیه یک برنامه اصلاحات مستمری می‌باشد. وظیفه اصلی کمیته توسعه طرح مستمری ملی انجام ارزیابی‌های آماری است که مطابق قانون مستمری ملی باید هر پنج سال یک بار صورت گیرد. بر اساس پیش‌بینی اتمام وجوه طرح مستمری ملی در اواخر دهه ۲۰۴۰ و با در نظر گرفتن کاهش سریع نرخ تولد و سرعت بالای افزایش سن جمعیت، جهت‌گیری حاکم بر کمیته توسعه طرح مستمری ملی، کاهش بیشتر مزایای بازنشستگی بود.

در ماه می سال ۲۰۰۳، کمیته توسعه طرح مستمری ملی (۲۰۰۳) سه گزینه برای اصلاحات مستمری به شرح زیر ارائه داد: (۱) حفظ ۶۰ درصد از نرخ جایگزینی درآمد اما افزایش نرخ حق بیمه تا ۱۹,۸۵ درصد؛ (۲) کاهش نرخ جایگزینی درآمد تا ۵۰ درصد و افزایش نرخ حق بیمه تا ۱۵,۸۵ درصد؛ یا (۳) کاهش نرخ جایگزینی درآمد تا ۴۰ درصد و افزایش نرخ حق بیمه تا ۱۱,۸۵ درصد. مسأله نظام چند لایه، که یکی از موارد اصلی در دستور کار نخستین دور اصلاحات مستمری بود، به هیچ وجه مورد بحث قرار نگرفت. وزارت سلامت و رفاه دومین گزینه را ترجیح داد، به این سبب که اتمام وجوه را تا سال ۲۰۷۰ به تعویق می‌اندازد و این گزینه بار نسل‌های آینده را کاهش خواهد داد. وزارت سلامت و رفاه اخیراً اعلام نموده است که در حال تهیه پیش‌نویس لایحه اصلاحات مستمری است که مطابق آن نرخ جایگزینی درآمد از سال ۲۰۰۴ تا ۵۵ درصد و متعاقباً تا ۵۰ درصد پس از سال ۲۰۰۸ کاهش خواهد یافت. در حال حاضر، این مسأله به شدت مورد مناظره قرار گرفته است. اتحادیه‌های کاری و سازمان‌های مردم‌نهاد با پیش‌نویس لایحه مخالف هستند، در حالی که رهبران تجاری و رسانه‌های محافظه‌کار اثرگذار از آن حمایت می‌کنند. همچون در مورد اولین دور اصلاحات

1. Statistics On Birth And Death

2. Development Committee Of National Pension Scheme

مستمری، شورای ملی ممکن است دخالت نموده و نسخه خود از لایحه اصلاحات مستمری را ارائه نماید. با در نظر گرفتن فضای اقتصادی و اجتماعی متحول شده (نرخ تولد رو به کاهش، افزایش جمعیت سالمند و تضعیف موقعیت مالی طرح مستمری ملی)، غیرمحمول است که شورای ملی هیچ کاری انجام ندهد و تنها از کاهش مزایای بازنشستگی حمایت نماید.

یافته‌ها و برخی مباحثات نظری

بی‌ثباتی مالی به عنوان نیروی پیش برنده اصلاحات مستمری

ورای مباحثات در اولین دور از اصلاحات مستمری و تقاضاهای متعاقب بانک جهانی برای دور دوم اصلاحات مستمری، علت اصلی ایدئولوژی بی‌ثباتی مالی قرار دارد که نماد آن، اتمام وجوه طرح مستمری ملی است. دلیل اینکه چرا این مسأله را به عنوان یک ایدئولوژی تعریف می‌کنیم، ماهیت منحصر بفرد منطق بی‌ثباتی مالی است. برخلاف نظام‌های مستمری برخی کشورهای اروپایی که با اتمام قریب‌الوقوع وجوه روبرو هستند، مسأله بی‌ثباتی مالی طرح مستمری ملی یک مسأله قریب‌الوقوع نیست که ممکن باشد در چندین سال آینده رخ دهد. پایداری مالی طرح مستمری ملی از ابتدا به عنوان یک ماهیت ذاتی طرح مستمری ملی پیش‌بینی شده بود و زمان‌بندی اتمام وجوه برای دهه ۲۰۳۰ برنامه‌ریزی شده بود. علاوه بر این، زمان‌بندی مورد انتظار طرح مستمری ملی از اتمام وجوه با بازبینی قانون مستمری ملی تا اواخر دهه ۲۰۴۰ به تأخیر افتاد. و با این حال نگرانی‌ها در مورد اتمام وجوه که ممکن است ۵۰ سال دیرتر رخ دهد، تبدیل به قدرتمندترین استدلال طرفدار دومین اصلاحات مستمری شده است. مسأله افزایش سن جمعیت برخلاف دور اول اصلاحات مستمری که به هیچ وجه اثرگذار نبود، اثراتی را بر دومین فرایند اصلاحات مستمری گذاشت. با این حال، مسأله افزایش سن جمعیت در کره طی سال ۲۰۰۲ که دومین دور اصلاحات مستمری در اوج خود بود، از این جهت بی‌مانند بود که سهم سالمندان بالای ۶۵ سال در جمعیت کل بسیار پایین و برابر با ۷,۲ درصد بود که وضعیتی بسیار مطلوب‌تر نسبت به اغلب کشورهای اروپایی با سهم جمعیت سالمند ۱۵ درصدی بود. بدین معنا، افزایش سن جمعیت تا آنجا که به طرح مستمری ملی مربوط می‌شد، یک مسأله قریب‌الوقوع نبود. بر اساس پیش‌بینی اداره آمار ملی کره، نسبت حمایت از سالمندان (نسبت سالمندان بالای ۶۵ سال به جمعیت شاغل ۶۵-۱۵ سال) در کره از ۱۰,۱ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۳۵,۷ درصد در سال ۲۰۳۰ و سپس ۵۱,۶ درصد در سال ۲۰۴۰ خواهد رسید. با این وجود، مسأله بی‌ثباتی مالی ذاتی طرح مستمری ملی و افزایش سن جمعیت

تبدیل به نیروهای پیشبرنده‌ای شدند که دور دوم اصلاحات مستمری را لازم‌الاجرا نمودند.

نظام سیاسی، وابستگی مسیر و اصلاحات مستمری

یکی از سوالاتی که اغلب در مورد اصلاحات مستمری پرسیده می‌شود این است که چرا چارچوب طرح مستمری ملی با وجود فشار قدرتمند برای کاهش مزایا و اصلاح ساختار بدون تغییر باقی می‌ماند؟ برخی محققان نهادگرایی جدید تلاش نموده‌اند نتایج سیاست رفاه نظیر اصلاحات مستمری و بیمه سلامت در ارتباط با نظام سیاسی و ساخت نهادی دولت رفاه را توضیح دهند (پیرسون^۱، ۱۹۹۴؛ بونولی^۲، ۲۰۰۰، ۲۰۰۱؛ مایلز^۳ و پیرسون، ۲۰۰۱). مطابق دیدگاه‌های آنان، لایحه اصلاحات مستمری احتمالاً همچون طرح پیشنهادی اصیل دولت در کشورهایی با نظام دارای قدرت متمرکز شدید نهایی می‌گردد.

به طور مرسوم، تمرکز شدید قدرت در فرایند سیاستگذاری کره وجود داشته است. ریاست قوه‌مجریه بر عهده یک رئیس‌جمهور قوی قرار دارد و شورای ملی یک مجلس شورای منفرد (با یک مجلس مقننه) است. قطعاً یک نقطه و تو^۴ (نقطه‌ای که در آن یک حزب یک‌سوم از کل جمعیت انتخابی را تشکیل داده است) میان قوه‌مجریه و شورای ملی مطابق قانون وجود دارد. با این حال، از آنجا که رئیس‌جمهور به طور کلی به عنوان رهبر حزب دولت^۵ نیز عمل می‌نماید و حزب دولت همواره اکثریت شورای ملی را به خود اختصاص داده است، هم رئیس‌جمهور و هم شورای ملی به ندرت لواحتی در رابطه با سیاست رفاه پذیرفته‌شده توسط دیگری را و تو کرده‌اند^۶. بنابراین، دفتر ریاست جمهوری و قوه‌مجریه در کره قانونگذاری قدرتمندی را تحت این نظام سیاسی اعمال نمودند. شورای ملی، اتحادیه‌های کارگری و دریافت‌کنندگان برنامه‌های رفاهی از فرایند سیاستگذاری حذف شدند (کیم، ۲۰۰۲). قوه‌مجریه در فرایند سیاست رفاه از طرح پیش‌نویس قانونگذاری تا تخصیص بودجه و اجرای آن تقریباً انحصاری عمل می‌کند. یک لایحه از قوه‌مجریه که حمایت شدیدی از سوی حزب دولت دریافت می‌نماید اتخاذ می‌شود و گاهی اوقات تبصره‌های جزئی در شورای ملی به آن الحاق می‌گردد. شورای ملی چیزی بیش از یک اتاق تصویب تصمیمات اتخاذ شده توسط قوه‌مجریه نیست.

1. Pierson

2. Bonoli

3. Myles

4. Veto Point

۵. رئیس‌جمهور رو موه - هیون (Roh Moo-Hyun) که در سال ۲۰۰۳ انتخاب گردید، اولین رئیس‌جمهوری است که رئیس حزب دولت نمی‌باشد.

۶. تنها استثنا زمانی بود که رئیس‌جمهور نو تای-وو (Noh Tae-Woo) لایحه اصلاح بیمه درمانی را با توافق میان‌حزبی در شورای ملی در سال ۱۹۸۹ و تو کرد.

لایحه اصلاحات مستمری سال ۱۹۹۸ نیز مسیر مشابهی را طی نمود. لایحه سند مستمری ملی که توسط قوه مجریه پذیرفته شده بود، تقریباً مطابق لایحه اصلی تصویب شد. تنها محتوایی که در شورای ملی تغییر نمود، افزایش نرخ جایگزینی درآمد ۶۰ درصدی بود که در اصل ۵۵ درصد پیشنهاد شده بود. تنها تفاوت میان لایحه اصلی و لایحه نهایی شورای ملی این بود که فرمول تسهیم هزینه برای طرح مستمری ملی و کمک هزینه بازنشستگی با اثرات هزینه‌ای اضافی برای کارفرمایان تغییر نمود. نرخ جایگزینی درآمد ۵ درصد افزایش یافت و علت آن، اعتراض‌های شدید اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد در مقابل کاهش مزایا بود. همانطور که به درستی توسط ویور^۱ (۱۹۸۶) مورد اشاره قرار گرفته است، این امر را می‌توان به عنوان نتیجه‌ای از یک استراتژی اجتناب از سرزنش با هدف پرهیز از پاسخگویی سیاسی برای کاهش مستمری از سوی حزب دولت و حزب مخالف توضیح داد.

اثر وتو را می‌توان نه چندان در رابطه با شورای ملی بلکه درون قوه مجریه دولت مشاهده نمود. وزارت سلامت و رفاه طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی را رد کرد که منعکس‌کننده خواست رئیس‌جمهور بود. این رخداد منحصر بفرد را می‌توان از طریق دو عامل توضیح داد. اولاً، موقعیت‌های سیاسی ویژه‌ای که نظام ریاست جمهوری را در کره احاطه می‌نمایند، وزارت سلامت و رفاه را قادر ساختند قدرت وتو را در برابر ریاست جمهوری اعمال نماید. در ماه فوریه سال ۱۹۹۶، رئیس‌جمهور کیم یانگ - سم (۹۷-۱۹۹۳) از دبیر کل رفاه خود درخواست نمود تا سیاست‌های منسجمی برای سالمندان بدون ارائه مسیر مفصل اصلاحات مستمری مطرح نماید. دفتر دبیر کل رفاه در کاخ ریاست جمهوری در ماه آوریل سال ۱۹۹۶ یک گزارش غیررسمی ارائه داد (که بعداً تبدیل به گزارش اصلی هیأت اصلاحات مستمری ملی شد^۲) و رئیس‌جمهور کیم آن را تأیید نمود (یانگ، ۱۹۹۸، ص ۱۳۸). با این حال، وزارت دفاع، وزارت آموزش و وزارت سلامت و رفاه ملاحظات خود در مورد پیش‌نویس کاخ ریاست جمهوری را طی مشاوره میان وزارت‌خانه‌ای بیان نمودند و آن را بسیار افراطی دانستند. در نتیجه این مشاوره‌ها، موافقت شد که سه برنامه شغلی از حوزه اصلاحات مستمری خارج شوند و آن اصلاحات بر طرح مستمری ملی متمرکز گردند. با این حال، نگرانی اصلی وزارت سلامت و رفاه گسترش پوشش مستمری به نواحی شهری بود و یک برنامه بلندپروازانه برای ورود به عصر مستمری همگانی در حال اجرا بود. طبیعتاً، کارکنان

1. Weaver

۲. طرح پیشنهادی اصلاح بازنشستگی کاخ ریاست جمهوری متشکل از این عناصر بود: کاهش نسبت جایگزینی درآمد از ۷۰ درصد به ۴۰ درصد؛ تبدیل برنامه بازنشستگی ملی به یک برنامه دوستونی با مستمری پایه و مستمری مبتنی بر درآمد؛ و معرفی مستمری پایه برای سه برنامه بازنشستگی شغلی. دفتر کاخ ریاست جمهوری که نگران سیاست‌های رفاهی بود، مملو از اقتصاددانان نتولیرال بود و طبیعتاً با وزارت سلامت و رفاه که نگرانی اصلی آن گسترش رفاه بود، دچار تعارض شد.

کاخ ریاست جمهوری که بی‌ثباتی مالی طرح مستمری ملی را به عنوان بنیادی‌ترین مشکل اصلاحات مستمری می‌دانستند و وزارت سلامت و رفاه که عمدتاً نگران گسترش پوشش بود، موظف بودند که در اصلاحات مستمری مداخله نمایند. با ادامه تعارض میان این دو بازیگر کلیدی، کاخ ریاست جمهوری پیشنهاد کرد هیأت اصلاحات مستمری ملی تحت نظارت دفتر نخست‌وزیر تأسیس گردد. این سابقه هیأت اصلاحات مستمری ملی است که رسماً در ماه ژوئن سال ۱۹۹۷ تأسیس شد (یانگ، ۱۹۹۸). هنگام انتصاب اعضای کلیدی هیأت اصلاحات مستمری ملی، کاخ ریاست جمهوری نفوذ خود را در انتصاب بسیاری از اقتصاددانان نئولیبرال که معتقدند مسأله اصلی در اصلاحات مستمری بی‌ثباتی مالی طرح مستمری ملی بود، اعمال نمود. تحت چنین شرایطی، تا حدودی طبیعی است که گزارش اکثریت هیأت اصلاحات مستمری ملی همانطور که انتظار می‌رفت بسیار افراطی باشد.

این واقعیت را که وزارت سلامت و رفاه به طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی که تأیید رئیس‌جمهور را دریافت نموده بود رأی داد، می‌توان با شرایط ویژه‌ای که تغییر رئیس‌جمهور در کره را احاطه کرده بود توضیح داد. برخلاف ایالات متحده که در آن رئیس‌جمهور می‌تواند پس از یک دوره چهارساله مجدداً انتخاب شود، رئیس‌جمهور کره تنها می‌تواند یک دوره پنج ساله خدمت نماید. تأیید طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی مقارن با انتخابات ریاست جمهوری شد و رئیس‌جمهور کیم تبدیل به یک رئیس‌جمهور ناتوان بدون هیچ‌گونه کنترل قوی بر وزارت‌های دولت گشت.^۱ همزمان، وزارت سلامت و رفاه اهمیتی به رئیس‌جمهوری که در پایان دوره ریاست خود بود نداده و بیشتر توجه خود را به ریاست‌جمهوری آینده معطوف نمودند. وزارت سلامت و رفاه در مورد طرح پیشنهادی افراطی هیأت اصلاحات مستمری ملی به خوبی می‌دانست که اعتراضات اجتماعی شدیدی به این طرح خواهد شد و تصمیم گرفت تا زمان آرام شدن وضعیت آن را اعلام ننماید. وزارت سلامت و رفاه نظر خود در مورد طرح پیشنهادی در ماه دسامبر سال ۱۹۹۷ را بیان نکرد اما پس از اتمام انتخابات ریاست جمهوری در ماه ژانویه سال ۱۹۹۸ طرح پیشنهادی اصلاحات مستمری را اعلام نمود. هنگامی که تغییر دولت برای اولین بار در تاریخ از طریق انتخابات صلح‌آمیز با پیروزی یک کاندیدای مخالف رفاه‌گرا، رئیس‌جمهور کیم دای-جونگ^۲، انجام گرفت، برای وزارت سلامت و رفاه آسان بود که طرح پیشنهادی آماده‌شده برای دولت قبلی را کنار بگذارد.

۱. با وارد شدن وام‌های اضطراری صندوق بین‌المللی پول / بانک جهانی، رئیس‌جمهور کیم بانگ - سم تمامی نفوذ و کنترل خود را بر دولتش از دست داد.

2. Kim Dae-Jung

دومین جنبه رد طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی توسط وزارت سلامت و رفاه را می‌توان از طریق وابستگی به مسیر توضیح داد. همانطور که بانولی (۲۰۰۰، ص ۴۱) به درستی اشاره نمود، «ساخت نهادی برنامه‌های مستمری یک عامل تعیین‌کننده قدرتمند برای اصلاحات است، به این معنا که تعداد و طیف گزینه‌های ممکن را محدود نموده و سیاستگذاران را که به دنبال امکان‌پذیری سیاسی هستند به مسیرهای از پیش تعیین‌شده‌ای سوق می‌دهد». طرح پیشنهادی افراطی هیأت اصلاحات مستمری ملی خارج از دامنه چارچوب پایه برنامه اصلاحات مستمری بود و امکان‌پذیری سیاسی آن نیز به دلایل زیر محل سؤال بود.

حدود پیشنهادی کاهش جایگزینی درآمد (از ۷۰ درصد به ۴۰ درصد) بسیار زیاد بود و خارج از دامنه‌ای بود که وزارت سلامت و رفاه بتواند آن را بپذیرد. ثانیاً وزارت سلامت و رفاه چنین در نظر گرفت که در صورت معرفی مستمری پایه به شکل پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی، به احتمال زیاد مستمری مبتنی بر درآمد خصوصی‌سازی شده و در دست چابول^۱ (شرکت‌های بزرگ تحت کنترل خانوادگی در کره) قرار می‌گیرد. با در نظر گرفتن فضای کسب و کار کره که در آن اعتماد کلی به طرح مستمری ملی پایین است و قدرت چابول‌ها و رسانه‌های جمعی بسیار زیاد می‌باشد، این چشم‌انداز محتمل بود. ثالثاً، تجزیه طرح مستمری ملی به دو برنامه، مسائل فنی پیچیده‌ای را به دنبال داشت، در حالی که دستاوردهای عملی انجام چنین تغییری می‌توانست اندک باشد. رابعاً، اگر مستمری پایه به عنوان یک برنامه پرداخت حق بیمه از محل حقوق و دستمزد برپا می‌شد و تأمین مالی آن بر اساس مالیات‌ستانی بود، این برنامه مقرون به صرفه نبود. با توجه به نیازمندی‌های تأمین مالی عمومی بسیار زیاد برای اجرای چنین مستمری پایه‌ای، وزارت سلامت و رفاه هرگز این گزینه را به عنوان یک گزینه ممکن در نظر نگرفته است.

مطابق نظر بانولی (۲۰۰۰، صص ۱۶۸-۱۷۲)، هنگامی که مستمری از نوع بیسمارک اصلاح می‌گردد، چنین اصلاحی معمولاً نوعی جبران برای جلب حمایت اتحادیه‌های کارگری و بازیگران طرفدار رفاه به دنبال دارد. اینکه وزارت سلامت و رفاه راضی به تقسیم نظام مستمری شد و موافقت نمود کمیته مدیریت وجوه طرح مستمری ملی را برای آماده نمودن نمایندگی بازیگران بخش خصوصی مطابق درخواست اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد مجدداً سازماندهی نماید، مثال‌های روشنی از جبران هستند. با این حال، هیچ مدرکی دال بر این وجود ندارد که هزینه اصلاحی توسط شورای ملی برای تسهیم فرمول طرح مستمری ملی و کمک‌هزینه بازنشستگی برای کارگران عادی، نوعی جبران برای کارگران عادی بود.

ائتلاف طرفدار رفاه و اصلاحات مستمری

در زمان اصلاح طرح مستمری ملی، دو گروه از سازمان‌ها با ایده‌های بسیار متفاوت در مورد جهت‌گیری اصلاحات ظهور یافتند. گروه طرفدار هیأت اصلاحات مستمری ملی شامل کاخ ریاست جمهوری، وزارت مالیه و اقتصاد، رهبران تجاری و اقتصاددانان نئولیبرال بود، در حالی که گروه دیگر که مخالف طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی بود، وزارت سلامت و رفاه، اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های مردم‌نهاد مرفقی و محققان رفاه اجتماعی را دربر داشت. نوعی اتحاد میان وزارت سلامت و رفاه، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد در حمایت از چارچوب پایه طرح مستمری ملی شکل گرفته بود. اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد مرفقی تبدیل به حامیان سیاسی قدرتمند وزارت سلامت و رفاه در حفظ ساختار پایه طرح مستمری ملی شده‌اند (کیم، ۲۰۰۲). بدون حمایت سیاسی آشکار اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های مردم‌نهاد، گسترش پوشش طرح مستمری ملی تا خویش‌فرمایان شهری در سال ۱۹۹۹ امکان‌پذیر نبود و ممکن بود تلاش‌های وزارت سلامت و رفاه برای حفظ ویژگی اساسی طرح مستمری ملی شکست بخورد.

اصلاحات مستمری در اغلب کشورهای اروپای غربی با رضایت فعالانه یا منفعلانه نیروی کار سازمان‌یافته حمایت شده است (مایلز و پیرسون، ۲۰۰۱، ص ۳۳۲). در مورد کره نیز اتحادیه‌های کارگری در فرایندهای اصلاح درگیر بودند اما نفوذ آنها قابل توجه نبود. اتحادیه‌های کارگری بیشتر نگران مسأله بیکاری بودند تا اصلاحات مستمری؛ زیرا کم‌کاری گسترده و بیکاری شدید نگرانی‌های اصلی آنها طی بحران مالی سال ۱۹۹۸ بودند. علاوه بر این، مستمری موضوع ناآشنایی برای رهبران کارگری بودند که هیچ دانش تخصصی در این مورد نداشتند. با در نظر گرفتن اینکه افراد بسیار کمی در آن زمان مستمری دریافت می‌کردند و دانش اندکی در رهبری انباشته شده بود، اصلاحات مستمری مسأله اصلی مورد توجه اتحادیه‌ها نبود.

مخالفت با طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی و سپس با طرح ارائه‌شده از جانب وزارت سلامت و رفاه توسط برخی سازمان‌های مردم‌نهاد، نفوذ سیاسی قدرتمندی طی دوره ریاست جمهوری کیم دای - جونگ (۲۰۰۲-۱۹۹۷) بدست آورد و به عنوان یک گروه هدف عمومی مورد توجه قرار گرفت. در حالی که اتحادیه‌های کارگری تمایل دارند تنها برای منافع کارگران در فرایند اصلاح سخن بگویند، سازمان‌های مردم‌نهاد منافع کلی عموم مردم را ارائه می‌دهند و توانستند نفوذ قدرتمندی اعمال نمایند. سازمان‌های مردم‌نهاد دلایل مجاب‌کننده‌ای را برای حفظ چارچوب طرح مستمری ملی مطرح نمودند و تقاضاهای آنها برای

مدیریت دموکراتیک وجوه و حق بیمه‌ها کاملاً مورد پذیرش و اجرا قرار گرفت.^۱

جهانی‌شدن و اصلاحات مستمری

منطق جهانی‌شدن در کل دلالت بر فشارهایی برای سازماندهی مجدد رفاه دارد (تیپل^۲، ۱۹۹۵؛ میشر^۳، ۱۹۹۹). در فرایند جهانی‌شدن، برخی سازمان‌های بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی اثر قابل توجهی در جهت سازماندهی مجدد نئولیبرال برنامه‌های رفاه با مداخله در فرایند اصلاح اجتماعی کشورهای منفرد اعمال نموده‌اند (دیکن^۴، ۱۹۹۷). مستمری از نوع بیسمارکی خصوصاً در برابر فشار مهار هزینه برای بهبود رقابت‌پذیری بنگاه‌ها در زمانه جهانی‌شدن آسیب‌پذیر است و دلیل آن، ویژگی‌های نهادی نحوه تأمین مالی آن می‌باشد. در فرایند اصلاحات مستمری، بانک جهانی یک برنامه اصلاح مبتنی بر این منطق جهانی‌شدن ارائه نمود. به طور مشابه، طرح پیشنهادی هیأت اصلاحات مستمری ملی برخی نگرانی‌ها در مورد اثر بلندمدت افزایش سریع حق بیمه به طرح مستمری بر رقابت‌پذیری بنگاه‌های داخلی را دربر داشت. بانک جهانی که در ارتقای اصلاح طرح مستمری نئولیبرال در کشورهای اروپای شرقی و امریکای لاتین سودمند بود، نتوانست در اثرگذاری بر اصلاحات مستمری در کره موفق شود. در مورد فرایند اصلاح طرح مستمری کره، سازمان‌های مردم‌نهاد، اتحادیه‌های کارگری و وزارت سلامت و رفاه بودند که اصل اتحاد در طرح مستمری ملی را به هزینه کاهش مزایا، حفظ نمودند. اصلاحات مستمری در کره طی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۷ هنگامی که این کشور در حال تجربه اصلاحات ساختاری جدی پس از بروز بحران مالی بود و فشارها برای جهانی‌شدن به بالاترین درجه خود رسیده بودند، اجرا شد. طی این دوره مشقت‌بار، یک پدیده اجتماعی عجیب در حال رخ دادن بود که مطابق آن، وضعیت رفاه به جای کاهش، به سرعت در حال افزایش بود (کیم، ۲۰۰۱ ب). کاهش جزئی نرخ جایگزینی درآمد طرح مستمری ملی نه تحت تأثیر بانک جهانی و نه متأثر از جهانی‌شدن بود. همانطور که بانگ (۲۰۰۰) به درستی مشاهده نمود، پویایی‌های سیاسی داخلی به جای فشار برای جهانی‌شدن یا سازمان‌های بین‌المللی، مهم‌ترین نقش را در اصلاحات مستمری ایفا نمود.

۱. نقش گروه‌های هدف (مستمری‌گیران) در اصلاح بانزشتگی بسیار مهم است (پیرسون، ۱۹۹۴). با این حال، نقش مستمری‌گیران طی فرایند اصلاح برنامه بانزشتگی ملی تقریباً قابل چشم‌پوشی بود و دلیل آن تعداد کم مستمری‌گیران (در حدود ۳۰۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۸) بود که به لحاظ سیاسی سازماندهی نشده بودند.

2. Teepel
3. Mishra
4. Deacon

منابع

- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, New York: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2000), *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2001), 'Political institutions and veto points and the process of welfare state adaptation', in P. Pierson (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Deacon, B. et al. (1997), *Global Social Policy: International Organization and the Future of Welfare*, London: Sage.
- Development Committee of National Pension Scheme (DCNPS) (2003), 'Kuk min yeon kum Jae jung dae an mit Gae sun bang an (NPS financial stabilization proposal)', paper for public hearing on Development Committee of National Pension Scheme.
- Kim, Y. (2001a), 'Kuk min yeon kum jeong chack-e Sung kwa wa Dilemma (Achievements and dilemma of national pension policy)', *Democratic Society and Policy Studies*, 1(1), 97–123.
- Kim, Y. (2001b), 'Welfare state or social safety net?: Development of the social welfare policy of the Kim Dae-jung administration', *Korea Journal*, 41(2).
- Kim, Y. (2002), 'Sa hai bok ji gae hyuck kwa Sa hai jeck Kal deung-e Ku cho (Social welfare reform and structure of social conflicts)', Social Development Institute, Seoul National University, Seminar Documents (for Democratization and Social Conflict), unpublished paper.
- Korea National Statistical Office (KNSO) (1996), *Population Projections for Korea: 1995–2025*.
- Korea National Statistical Office (KNSO) (2001), *Population Projections for Korea: 2000–2050*.
- Korea National Statistical Office (KNSO) (2002), *Statistics on Birth and Death: 2001*.
- Kwon, H. (1999), 'Inadequate policy or operational failure?: The potential crisis of the Korean National Pension Program', *Social Policy and Administration*, 33(1).
- Ministry of Health and Welfare (1998), *1997 yeon Bo gun bok ji tong gae yeon bo (Annual Statistical Yearbook on Health & Welfare, 1997)*.
- Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Moon, H. (1995), *Kuk min yeon kum je do-e Jae jeong kun sil wha el Wi han Ku jo gae sun bang an (Structure Improvement Measures for Financial Stabilization of National Pension)*, Korea Development Institute.
- Myles, J. and P. Pierson (2001), *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in P. Pierson (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- National Pension Corporation (1998a), *Kuk min yeou kum 10 yeon sa (National Pension; 10 Year History)*.
- National Pension Corporation (1998b), *Kuk min yeon kum jae jung chu gae (National Pension Financial Projection)*.
- National Pension Corporation (2003), *2002 yeon Kuk min yeon kum tong gae yeon bo (National Pension Statistical Yearbook, 2002)*.

- National Pension Reform Board (1997), Chun kuk min Yeon kum Hwank dae jeck youne Dae bi han Kuk min yeon kum je do gae sun (Improvement in National Pension for Universal Coverage Preparation).
- Pension Reform Task Force (2000), Kong sa youn kum jae do-e Ki bon ku sang (Basic Proposal to Improve Public and Private Pensions Reform).
- Pierson, P. (1994), Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment, New York: Cambridge University Press.
- Teeple, G. (1995), Globalization and the Decline of Social Reform, New Jersey: Humanities Press.
- Um, Y. (1998), Kuk min yeon kum jae do Gae sun bang an (Improvement of National Pension System), Materials for Public Hearing on National Pension System.
- Weaver, R.K. (1986), 'The politics of blame avoidance', Journal of Public Policy, 6(4), 371–398.
- World Bank (1994), Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, A World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2000), The Korean Pension Systems at a Crossroads, Report No. 20404–Ko. Yang, S. (1998), 'Kuk min yeon kum jae do gae sun-e Jeong check geul jung kwa junge Kwan han Yeon ku (Studies on policy decision process in improving National Pension)', dissertation paper for MPA, Seoul National University, Graduate School of Public Administration.
- Yang, J. (2000), The 1999 Pension Reform and A New Social Contract in South Korea, PhD dissertation, Rutgers, The State University of New Jersey.

بخش دوم

ملاحظات مالی و نهادی اصلاحات بازنشستگی: درس آموخته‌هایی از شیلی^۱

آلبرتو آرناس دی‌مسا^۲

مقدمه

اصلاحات ساختاری نظام‌های بازنشستگی در آمریکای لاتین شاید منجر به عمده‌ترین تغییرات سیاست‌های اجتماعی اجرا شده در منطقه طی دو دهه اخیر شده است. این فرایند اصلاحات مستلزم اصلاحات اساسی در نظام جمعی pay-as-you-go پیشین می‌باشد. یکی از اهداف اصلی برنامه‌های اصلاحات بازنشستگی حذف تعادل‌های مالی و اعتباری نظام است - یا جلوگیری از به وجود آمدن آنها. جایگزینی کامل و یا جزئی طرح‌های جمعی pay-as-you-go با مزایای معین با طرح‌های نظام خصوصی با مشارکت معین تأمین مالی شده از حساب‌های انفرادی، به نوعی می‌تواند کاملاً رادیکال به نظر می‌رسد. در چشم برخی، با این حال، این اصلاحات اجتناب‌ناپذیر است، که بدون آن کسری سیستم بازنشستگی در نهایت موجب افزایش چشمگیر نرخ‌های حق بیمه، کاهش منافع، و یا افزایش قابل توجهی در هزینه‌های عمومی خواهد شد.

این فصل به کندوکاو جنبه‌های نهادی و اثرات مالی برنامه اصلاحات ساختاری در شیلی که تبدیل به مدلی شد که دیگر کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب از آن پیروی کردند، اختصاص دارد. این موضوعات به خاطر یک فرض ضمنی که این اصلاح مالیه عمومی است، در بحث‌های سیاستی یا سیاستگذاری لحاظ نشده‌اند. تا امروز هر دوی این موارد نقش کلیدی را در موفقیت یا شکست نهایی اصلاحات بازی کرده‌اند. چارچوب نهادی نظام‌های بازنشستگی متشکل از مجموعه‌ای از ترتیبات سازمانی و قانونی برای اطمینان از کفایت درآمد بازنشستگان، از کار افتادگان و همسران و فرزندان بازمانده آنها است. توانایی نظام برای دستیابی به این اهداف

1. De Masa, A.A. (2005), Fiscal and institutional considerations of pension reform: Lessons learned from Chile. In C.A. crabbe (ED.), A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: Lessons learned and next steps. (pp. 83-125). Inter-American Development Bank

۲. آلبرتو آرناس دی‌مسا معاون دفتر بودجه وزارت مالی شیلی است و وی تألیفات زیادی را در زمینه تأمین اجتماعی و اثرات مالی اصلاحات بازنشستگی از خود بر جای گذاشته است.

سیاست اجتماعی، یک ملاحظه حیاتی در ارزیابی چارچوب نهادی آنها [نظام بازنشستگی] است. سیاست‌های دولت به نوبه خود نقشی کلیدی را در طراحی نهادی نظام‌های بازنشستگی شامل ایجاد یک جریان پایا و با ثبات تأمین مالی طرح‌های بازنشستگی و اطمینان از طراحی نهادی متناسب آنها با ظرفیت‌های مالی کشور، را بازی می‌کنند که اینها می‌توانند به طور مؤثر پوشش اولیه‌ای را برای آحاد مردم فراهم کنند. موفقیت یک کشور در بهینه‌سازی استفاده از منابع مالی متأثر از چارچوب نهادی نظام بازنشستگی آن است. در بسیاری از موارد، تأثیرات بعدی آن بر اثربخشی هزینه‌های عمومی ظاهر می‌شود.

انتظارات زیادی متوجه اصلاحات بازنشستگی شیلی و توانایی آن برای داشتن تأثیرات مثبت بلندمدت بر مالیه عمومی با سازماندهی یک ارتباط مستقیم و نزدیکتر میان حق بیمه‌ها و مزایا، می‌باشد. با این حال، گذار از یک نظام بازنشستگی به نظامی دیگر داستانی متفاوت است. از زمانی که حق بیمه‌ها در نظام بازنشستگی تأمین مالی شده از حساب‌های انفرادی سپرده‌گذاری شدند، حق بیمه‌ها دیگر برای پرداخت مستمری‌ها تحت نظام pay-as-you-go پیشین به شمار گرفته نشدند و دولت می‌بایستی آنها را تأمین مالی کند. این بار مالی بزرگی را بر دوش دولت برای دهه‌ها گذاشت. به علاوه، گذار سریع از نظام بازنشستگی مزایای معین به مشارکت معین بدین معنا است که بخش عمومی باید حقوقی که به موجب پرداخت حق بیمه به نظام پیشین برای کارگران ایجاد شده بود را پوشش دهد. همچنان که این مسئولیت‌ها توسط دولت تصدیق و پرداخت شد، شکاف مالی مرتبط با فرایند گذار، شروع به عمیق‌تر شدن کرد.

در این زمینه، اصلاحات ساختاری نظام بازنشستگی شیلی اثرات مالی قابل توجهی ایجاد کرد، به اندازه‌ای که نسبت هزینه‌های دولت در تأمین مالی کسری نظام بازنشستگی برابر با ۵٫۷ درصد از GDP دو دهه کشور بود. فرایند اصلاح بازنشستگی در کنار دیگر عوامل، به شدت تحت تأثیر چارچوب نهادی و سطح توسعه آن قرار گرفت. بنابراین ساختار نهادی کارکردهایی را برای گزینه‌های اصلاحات در شیلی و کشورهای دیگر منطقه دارد. در همین راستا، این [ساختار نهادی] بر گزینه‌های آتی بازطراحی سیاست‌ها نیز مؤثر است.

نظام بازنشستگی قبل از اصلاحات سال ۱۹۸۰

تکامل نظام تأمین اجتماعی شیلی را می‌توان به سه مرحله تقسیم نمود. مرحله اول، بین سال‌های ۱۹۴۲ تا دهه ۱۹۷۰، بر مبنای مدل بیسمارکی^۱ طرح‌های بیمه اجتماعی شغلی

1. Bismarkian model

بخشی^۱ بود. مرحله دوم، از دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰، انعکاس دهنده طرح بورلیج^۲ [اقتصاددان انگلیسی، ۱۸۷۹ - ۱۹۳۶] برای پوشش تأمین اجتماعی جهانی بود. نشانه اصلی اصلاحات سوم که در سال ۱۹۸۰ آغاز گردید، خصوصی سازی ابزارهای حمایت اجتماعی بود. توسعه نظام بازنشستگی از دهه ۱۹۲۰ آغاز گردید. در نیمه دهه ۱۹۵۰، سه صندوق بازنشستگی عمده برای عموم کارگران مزدبگیر و دو صندوق نیز برای نیروهای مسلح و پلیس وجود داشت. همچنان که زمان می گذشت، صندوق های دیگری نیز تأسیس شدند. در سه صندوق بازنشستگی اصلی، مجموعه ای از رژیم ها توسعه یافتند. نظام بازنشستگی تا شامل شدن تعداد گسترده ای از رژیم ها (۱۵۰) رشد کردند و از تکه تکه شدن نهادها رنج می برد (۳۵ صندوق مختلف). حکومت فری^۳ و آلنדה^۴ تلاش کردند تا این رژیم های بازنشستگی را استاندارد کرده و امتیازات ویژه برخی گروه ها را حذف کنند، اما آنها برای دستیابی به توافق لازم موفق نشدند.

دولت نظامی اقدامات اصلاحی را پیش بردند. در سال ۱۹۷۹ جدی ترین نابرابری ها در نظام حذف شدند، سن بازنشستگی افزایش و یکسان شد، و نرخ های حق بیمه نیز افزایش یافتند. سپس در ۱۹۸۰، سومین مرحله از تکامل نظام با خلق نظام خصوصی مبتنی بر حساب های انفرادی آغاز شد.

پوشش

هدف اصلی نظام بازنشستگی ایجاد اطمینان از کفایت درآمد برای بازنشستگان، از کارافتادگان و همسران و فرزندان بازمانده آنان است. بنابراین اثربخشی تحقق این هدف منوط به توانایی آن در به عضویت درآوردن افراد شاغلی که بخشی از جمعیت فعال اقتصادی هستند به نظام [بازنشستگی] است. بنابراین پوشش اعضای یک نظام بازنشستگی یک ملاحظه مهم در ارزیابی ها می باشد.

1. Occupationally segmented social insurance schemes

2. Beveridge Plan's

3. Frei

4. Allende

جدول ۲-۱- پوشش بیمه پردازان نظام بازنشستگی عمومی در ۱۹۶۰ تا ۸۰ (درصد)

سال	پوشش شغلی (بیمه پرداز/شاغل)		پوشش مؤثر (بیمه پرداز/نیروی کار)		نرخ نیروی کار فعال / بازنشستگان و مستمری بگیران
	آرلانو	چیرره	آرلانو	چیرره	
۱۹۶۰	n.a	۷۵٫۰	n.a	۶۹٫۰	n.a
۱۹۶۵	n.a	۷۴٫۰	n.a	۶۹٫۰	۴٫۵
۱۹۷۰	n.a	۷۷٫۰	n.a	۷۳٫۰	۳٫۶
۱۹۷۱	n.a	۷۹٫۰	n.a	۷۳٫۰	۳٫۶
۱۹۷۳	n.a	۸۳٫۰	n.a	۷۹٫۰	۳٫۳
۱۹۷۴	n.a	۸۳٫۰	n.a	۷۸٫۰	۳٫۲
۱۹۷۵	۶۱٫۹	۸۶٫۰	۶۱٫۹	۷۴٫۰	۲٫۸
۱۹۷۶	۵۷٫۳	۸۳٫۰	۵۷٫۳	۷۴٫۰	۲٫۷
۱۹۷۷	۵۴٫۸	۷۹٫۰	۵۴٫۸	۷۳٫۰	۲٫۴
۱۹۷۸	۴۸٫۵	۷۶٫۰	۴۸٫۵	۶۸٫۰	۲٫۲
۱۹۷۰	۴۸٫۵	۷۵٫۰	۴۸٫۵	۶۸٫۰	۲٫۲
۱۹۸۰	۴۷٫۸	۷۱٫۰	۴۷٫۸	۶۴٫۰	۲٫۰

منبع: cheyre(1988); arellano(1985)

عمومی ترین شاخص مورد استفاده برای پوشش نظام های بازنشستگی، تعداد بیمه پردازان نیروی کار، پوشش اثربخش، و - برای جمعیت شاغل - پوشش شغلی، می باشد. بر اساس چیر^۱ (۱۹۸۸) پوشش مؤثر طی دهه ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۷۰ از ۶۹ درصد به ۷۹ درصد افزایش یافت و سپس به آرامی رو به کاهش گذاشت و به ۶۴ درصد کاهش یافت (جدول را شماره ۳-۱ مشاهده کنید). مطالعه دیگر نتیجه مشابهی را برای سال های ۱۹۷۵-۱۹۸۰ نشان داد اگرچه سطوح متفاوتی از پوشش را نشان می داد (آرلانو^۲، ۱۹۸۵).

روند نزولی پوشش مؤثر که در اوایل ۱۹۷۰ آغاز شد را می توان معلول کاهش نرخ اشتغال دانست. گرچه این تنها علت نبود، زیرا پوشش شغلی نیز از اواسط ۱۹۷۰ از ۸۶ درصد به

1. Cheyre
2. Arellano

۷۱ درصد کاهش یافت (براساس آرلانو). چیر (۱۹۸۸) ادعا می‌کند که سهم قابل توجهی از کاهش پوشش در دهه ۱۹۷۰ را می‌توان به افزایش عدم پرداخت حق بیمه نسبت داد. این نشان می‌دهد که عوامل توضیح دهنده کاهش پوشش بین ۱۹۷۴ و سال‌های پیاده‌سازی اصلاحات شامل نرخ بیکاری بالاتر، روابط کاری مخاطره‌آمیز و انگیزه‌های عدم پرداخت حق بیمه در یک بازار کار کساد می‌باشد (مارسل و آرناس دی‌مسا، ۱۹۹۲).^۱

همچنین اثربخشی یک نظام بازنشستگی در تحقق اهدافش منوط به توانایی آن در اطمینان بخشی و فراهم نمودن مزایا برای آن دسته‌ای که حائز شرایط آن مزایا هستند، می‌باشد. در شیلی، پوشش بازنشستگان و دیگر اعضای واجد شرایط تقریباً از ۵۰۰ هزار نفر در اواخر دهه ۱۹۶۰ تا ۱ میلیون نفر در انتهای دهه ۱۹۷۰ افزایش یافت. نرخ رشد متوسط سالانه آن طی آن دهه برابر با ۵,۷ درصد بود (آرناس دی‌مسا، ۲۰۰۰).

تأمین مالی

از آنجا که درآمدهای سرمایه‌گذاری در نظام پیشین تنها برابر با ۲,۵ درصد از کل درآمدهای نظام بود، آن از هر نظر یک نظام pay-as-you-go شناخته می‌شد. بنابراین، با فرض وجود وضعیت ثابت در نرخ‌های جایگزینی و حق بیمه، تعادل مالی نظام وابسته به رشد اقتصادی - که سطح دستمزدها و بنابراین سطح درآمدی که حق بیمه‌ها را ایجاد می‌کنند را تعیین می‌کند- و روند نسبت تعداد اعضای بیمه‌پرداز به اعضای غیربیمه‌پرداز، هستند. این نرخ به نوبه خود توسط عوامل جمعیت‌شناختی همچون پیری جمعیت، عوامل اقتصادی همچون نرخ بیکاری، اندازه نسبی اقتصاد غیررسمی، نرخ عدم پرداخت حق بیمه، عوامل قانونی و سیاستی همچون سن بازنشستگی و شرایط مشمولیت بازنشستگی همچون گزینه‌های بازنشستگی پیش از موعد، تعیین می‌شود.

جدول ۲-۲- درآمدها و هزینه‌های دولت در تأمین اجتماعی در ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۰

سال	کسری	هزینه‌ها	درآمد	کسری	هزینه‌ها	درآمد
	میلیون یزو سال ۲۰۰۳			درصدی از GDP		
۱۹۷۴	-۳۵۴۳۴۲	۶۹۸۸۶۶	۳۴۴۵۲۳	-۳,۱	۶,۲	۳,۰
۱۹۷۵	-۱۱۱۲۷۶	۴۲۲۲۶۱	۳۱۰۹۸۵	-۱,۲	۴,۶	۳,۴
۱۹۷۶	-۳۰۲۲۶۹	۶۶۲۸۷۷	۳۶۰۵۰۹	-۲,۸	۶,۲	۳,۴
۱۹۷۷	-۳۷۷۲۸۲	۸۳۱۹۳۳	۴۵۴۶۵۱	-۳,۰	۶,۷	۳,۶
۱۹۷۸	-۴۷۱۰۳۹	۱۰۲۷۶۸۱	۵۵۶۶۴۲	-۳,۱	۳,۷	۳,۷
۱۹۷۹	-۳۰۴۸۱۱	۱۲۴۱۸۷۴	۹۳۷۰۶۳	-۱,۷	۶,۹	۵,۲
۱۹۸۰	-۳۱۸۸۱۰	۱۳۳۶۱۷۲	۱۰۱۷۳۶۲	-۱,۷	۷,۲	۵,۵

منبع: مارسل و آرناس دی‌مِسا، ۱۹۹۲

در شیلی، نرخ پشتیبانی طی دوره بازبینی (۱۹۶۵ تا ۱۹۸۰) از ۳,۶ درصد به ۲ درصد کاهش یافت (جدول ۳-۱). در بلندمدت تحت شرایط کنونی، ادامه پرداخت مستمری‌ها نیازمند کمک‌های فزاینده به صندوق‌های دولتی بود که در اصلاحات پارامتریک پیاده شده در سال‌های ۱۹۷۵ و ۱۹۸۰ وجود نداشتند. در ضمن دولت به طور متوسط سالانه منابع مالی به اندازه ۲ درصد از GDP را فراهم می‌آورد (جدول ۲-۲).

مروری بر اصلاحات بازنشستگی سال ۱۹۸۰

اصلاحات ساختاری نظام بازنشستگی شیلی تحت فرمان قانون ۳۵۰۰ سال ۱۹۸۰ برای فائق آمدن بر مشکلات طرح بازنشستگی pay-as-you-go به اجرا گذاشته شد. نظام بازنشستگی شیلی مانند بسیاری دیگر از کشورهای آمریکای لاتین که قبلاً راه این اصلاحات را در پیش گرفته بودند، از منظر نهادی به شدت نامنسجم و شامل تعداد وسیعی از رژیم‌های متفاوت بود. همچنین مشکلاتی پیرامون تأمین مالی، تساوی حقوق و بهره‌وری اداری نیز وجود داشتند (آرناس دی‌مِسا، ۲۰۰۰). در سال ۱۹۸۰، شیلی چارچوب نهادی اصلاحات ساختاری بازنشستگی شامل استانداردسازی شروط مورد نیاز برای بازنشستگی و مزایا را به اجرا گذاشت.^۱ اصلاحات بر اساس یک مدل شامل جایگزینی کامل طرح‌های عمومی pay-as-you-go با یک نظام بازنشستگی مبتنی بر حساب‌های

۱. در سال ۱۹۷۹ برخی از جنبه‌های نظام بازنشستگی شهروندی تعدیل شد.

انفرادی بود. این نظام جدید را می‌توان یک نظام چند لایه عمومی - خصوصی توصیف کرد. لایه اول دارای اجزای متعددی است. اولی این است که یک نظام دولتی غیرمشارکتی بازنشستگی‌هایی مبتنی بر رفاه اجتماعی را ارائه می‌دهند (بازنشستگی رفاهی^۱ یا PASIS). این جزء به کاهش فقر کمک می‌کند. در نوع نظام جمع‌آوری حق‌بیمه‌ها و تعیین مزایای بازنشستگی‌ها به صورت متمرکز است.

جزء دوم است که این نوع نظام حداقل بازنشستگی تضمین شده (SGMP)^۲ را برای اعضای صندوق‌های بازنشستگی^۳ [خصوصی] (AFP)^۴ که به آستانه مورد نیاز (پرداخت ۲۰ سال حق‌بیمه) رسیده باشند، را تأمین می‌کند. این سازوکار اجازه می‌دهد که به دولت اجازه می‌دهد از اینکه اعضای واجد شرایط در دوران کهنسالی از یک حداقل درآمد برخوردار خواهند بود اطمینان حاصل کند، یکی از ضمانت‌های بخش عمومی است که تحت سیاست حمایت اجتماعی کشور، فراهم شده است. منافع عمومی این بازنشستگی حداقلی یک پرداخت انتقالی به صندوق‌های بازنشستگی است که به خاطر درآمد پایین و حجم کم حق‌بیمه اعضای آن ظرفیت بسیار محدودی برای انباشت سرمایه در اختیار دارد. همچنین این لایه اول نظام‌های بخش عمومی مبتنی بر حق‌بیمه را نیز در بر می‌گیرد: مؤسسه استانداردسازی بازنشستگی (INP)^۵ که یک مؤسسه عمومی برای اراده نظام قدیمی بازنشستگی که با اجرای برنامه اصلاحات متوقف شده بود؛ و نظام بازنشستگی نیروهای مسلح (بازنشستگی دفاع ملی، CAPREDENA)^۶ و نیروهای پلیس (بخش بازنشستگی نیروهای انتظامی شیلی، DIPRECA)^۷.

لایه دوم یک نظام بازنشستگی اجباری و مشارکتی صندوق‌های بازنشستگی است که یک سازوکار پس‌انداز و بیمه به منظور ایجاد پوشش در دوران کهنسالی اعضاء از طریق بهینه‌سازی روند مصرف آنها در طول دوران زندگیشان است. این نظام با شرایط ورود یکسان برای اعضاء طراحی و برای تمامی کارگران جدید بعد از سال ۱۹۸۱ اجباری (برای موارد خوداشتغالی اختیاری بود) گردید. هر عضو می‌بایستی ۱۰ درصد از درآمد خود را برای واریز در حساب‌های پس‌انداز فردی که توسط صندوق‌های بازنشستگی مدیریت می‌شدند، پرداخت کند. هر عضو یک حساب فردی دارد که حق‌بیمه‌ها در آن سپرده‌گذاری می‌شدند و سود سرمایه‌گذاری‌های انجام شده توسط

1. pensiones asistenciales

2. State-guaranteed minimum pension

3. Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

۴. AFPها مجموعه‌ای از صندوق‌های بازنشستگی خصوصی بودند که جایگزین صندوق‌های پیشین شدند. دقت شود که در ادامه متن این بخش از فصل، منظور از صندوق‌های بازنشستگی، AFPها هستند.

5. National Pension Fund

6. Caja de Previsión de la Defensa Nacional

7. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile

صندوق‌های بازنشستگی به آن حساب‌ها واریز می‌شد. صندوق‌های بازنشستگی حق کمیسیون را برای پوشش هزینه‌های اداری و هزینه حق‌بیمه از کارافتادگان و بازماندگان از آن حساب‌ها می‌کاستند. اندازه هر صندوق به شدت با میزان حق‌بیمه‌ای که نهایتاً در حساب‌های فردی انباشت شده و بنابراین سطح درآمد افراد و سابقه پرداخت‌های آنها، در ارتباط بود. در مقابل یک نظام دولتی، نظام PAYG که ریسک‌ها توسط تمام اعضای بدون توجه به جنسیت، پوشش داده و به طور انفرادی تأمین مالی می‌شود، مزایای اعضاء بر اساس سطوح ریسک فردی آنها که مبتنی بر جنسیت آنها است، می‌باشد. اجباری کردن این نظام پیامدهای غیرمنتظره‌ای به ویژه در ارتباط با مسائل مالی و نهادی ایجاد کرد. لایه سوم درست مانند لایه دوم، براساس حساب‌انفرادی عمل می‌کرد. با این حال این یک نظام اختیاری است. افرادی که علاقه‌مند به واریز مبلغ بیشتری از مبلغ مورد نیاز در حساب‌های انفرادی بودند، عضو این لایه می‌شدند. این لایه، مزایای مالیاتی را برای اعضاء خود مهیا می‌ساخت.

گذار نظام بازنشستگی

در زمان نوشتن کتاب یعنی گذر ۲۳ سال از پیاده سازی اصلاحات، همچنان [فرایند] گذار^۱ یک نوسان کامل میان دو نظام - نظام پیشین و نظام جایگزین - را تجربه می‌کند. دوران گذار از حیث زمان بازنشسته شدن اعضاء فعلی نظام بازنشستگی دولتی تا سال ۲۰۲۵ و از منظر دوران پرداخت مستمری به آنها تا سال ۲۰۵۰ ادامه خواهد یافت. بنابراین از سال ۱۹۸۱، زمانی که نظام صندوق‌های بازنشستگی شروع به فعالیت کرد، چهار نظام بازنشستگی مختلف در شیلی فعالیت کرده است (جدول ۲-۳). نظام صندوق‌های بازنشستگی تقریباً نیمی از بیمه‌شوندگان را به عنوان نظام INP و ذینفعان بیشتری از PASIS و بیش از سه برابر کل ذینفعان نظام بازنشستگی نیروهای مسلح را پوشش می‌دهد (2004 Arenas de Mesa). اصلاحات به منظور کاهش دادن نقش دولت در مدیریت نظام بازنشستگی به عنوان قانونگذار، بازرس، ناظر و ضامن نظام صندوق‌های بازنشستگی صورت پذیرفت. اگرچه در مسیر گذار از یک نظام به نظام دیگر اهمیت مداخله دولت در اداره نظام بازنشستگی آشکار گردید - به نوعی به خاطر تنوع نهادهایی که در این بخش به فعالیت خود ادامه می‌دهند. بنابراین برخی از مشکلاتی که اصلاحات برای حل آنها طراحی شده بود، همچنان ادامه یافتند.

جدول ۲-۳- تحول سیستم بازنشستگی (۱۹۸۱-۲۰۳۳)

نظام مستمری تحت مدیریت بخش خصوصی	نظام مستمری عمومی			
	مبتنی بر حق بیمه		غیرمبتنی بر حق بیمه	
AFP	کارپردنا و دیپرکا	INP	PASIS	
۳۶۱۸۹۹۵ ۴۲۱۸۸۴ ۴۰۵۶۹ (SGMP) ^د	۱۵۲۷۹۲ ۸۸۷۵۵۴	۱۶۰۸۶۸	۳۷۱۷۸۲	کارگران فعال، بازنشستگان و مستمری بیگران

دولت نقش چشمگیری را در این پنج زمینه بازی می‌کند:

- ♦ اداره و پرداخت مزایاها تحت نظام بازنشستگی شهروندی پیشین
- ♦ داره، محاسبه و صدور اوراق گواهی (recognition bonds)^۱ که ابزار مالی برای تأیید کردن میزان حق بیمه‌های پرداخت شده تحت نظام پیشین توسط افرادی که بعد از آن به نظام حساب‌های انفرادی پیوسته‌اند.
- ♦ اداره و پرداخت مزایای بازنشستگی تحت بازنشستگی دولتی پلیس نیروهای مسلح
- ♦ اداره و پرداخت SGMP فراهم شدن تحت نظام صندوق‌های بازنشستگی
- ♦ اداره نظام عمومی و غیرمشارکتی PASIS و فراهم آوردن مزایا برای مستضعفان و دیگر افراد فاقد پوشش

دو وظیفه اول دولت دارای محدودیت زمانی هستند اما دیگر وظایف آن در طول زمان ادامه دارد. هر یک از آنها بار مالی را بر دوش دولت گذاشتند (2000 Arenas de Mesa and Gumucio).

۲-۳-۱- نظام تأمین مالی شده فردی، مشارکتی

از زمانی که اصلاحات بازنشستگی کلید خورد، نقش ایفا شده توسط این صندوق‌ها در اقتصاد به طور چشمگیری رشد کرده است. در سال ۲۰۰۳ آنها تقریباً سهمی ۶۰ درصدی از GDP را نشان می‌دادند (جدول ۲-۴).

۱. این اوراق توسط دولت منتشر می‌شود و نشان دهنده دوره عضویت میزان حق بیمه‌های پرداختی فرد در نظام پیشین به منظور پیوستن به نظام جدید بازنشستگی می‌باشد.

جدول ۲-۴- ارزش تجمعی و نرخ بازگشت صندوق‌های بازنشستگی و حساب‌های انفرادی. ۱۹۸۱-۲۰۰۳

سال	بازدهی دارایی صندوق‌ها		دارایی‌های تجمعی صندوق‌های بازنشستگی تحت مدیریت	
	ارزش	میلیون پژو-جاری	درصدی از GDP	میانگین سالانه نرخ بازدهی
				درصد
۱۹۸۱	۱۱۶۹۵	۰,۹	۱۲,۸	
۱۹۸۲	۴۴۴۹۵	۳,۷	۲۸,۵	
۱۹۸۳	۹۹۴۷۴	۶,۵	۲۱,۳	
۱۹۸۴	۱۵۹۵۷۶	۸,۴	۳,۶	
۱۹۸۵	۲۸۱۸۰۷	۱۰,۳	۱۳,۴	
۱۹۸۶	۴۳۳۳۷۷	۱۲,۷	۱۲,۳	
۱۹۸۷	۶۴۴۷۲۸	۱۴,۱	۵,۴	
۱۹۸۸	۸۸۵۸۷۵	۱۴,۷	۶,۵	
۱۹۸۹	۱۳۲۹۲۶۸	۱۷,۵	۶,۹	
۱۹۹۰	۲۲۴۴۴۸۱	۲۳,۳	۱۵,۶	
۱۹۹۱	۳۷۶۹۲۴۳	۲۹,۷	۲۹,۷	
۱۹۹۲	۴۷۳۶۴۶۲	۲۹,۴	۳,۰	
۱۹۹۳	۶۸۳۰۷۸۸	۳۵,۴	۱۶,۲	
۱۹۹۴	۸۹۸۳۵۶۳	۳۸,۸	۱۸,۲	
۱۹۹۵	۱۰۲۳۰۹۹۰	۳۶,۱	-۲,۵	
۱۹۹۶	۱۱۵۵۵۶۳۲	۳۷,۰	۳,۵	
۱۹۹۷	۱۳۴۰۵۸۲۶	۳۸,۶	۴,۷	
۱۹۹۸	۱۴۵۵۲۵۴۷	۳۹,۸	-۱,۱	
۱۹۹۹	۱۸۰۹۳۰۰۳	۴۸,۷	۱۶,۳	
۲۰۰۰	۲۰۳۴۳۳۷۱	۵۰,۱	۴,۴	
۲۰۰۱	۲۰۳۴۳۳۷۱	۵۲,۸	۶,۷	
۲۰۰۲	۲۲۹۵۵۹۷۴	۵۴,۴	۳,۰	
۲۰۰۳	۲۹۱۷۶۶۱۱	۵۸,۶	۱۰,۵	
میانگین				
۱۹۹۱-۱۹۸۱			۱۴,۲	
۲۰۰۳-۱۹۹۱			۸,۷	
۲۰۰۳-۱۹۸۱			۱۰,۴	

صندوق‌های بازنشستگی [خصوصی] نقش موتور رشد بخش‌های مختلف اقتصاد، بازار سرمایه و بیمه و دیگر بخش‌ها را ایفا کرده است. اکنون صندوق‌های بازنشستگی بزرگترین مؤسسات سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه هستند. آنها ۵ تا از هر ۹ وام رهنی را تأمین مالی می‌کنند. (SAFP 2002)

رفته رفته سبد دارایی این صندوق‌ها متنوع‌تر گردید (جدول ۲-۵). در سال ۱۹۸۱ بخش عمده‌ای از آن سرمایه‌گذاری‌ها شامل اوراق بهادار بود (۷۱,۳ درصد). در سال ۱۹۸۹ سهم چنین ابزارهای مالی به ۴۰ درصد کاهش یافت و در سال ۲۰۰۳ به ۲۶ درصد سقوط کرد. در همین حین سهم اوراق قرضه (اوراق منتشر شده توسط مؤسسات غیرمالی) و سهام شرکت‌ها از ۷,۷ درصد به ۱۴,۵ درصد در سال ۲۰۰۳ افزایش یافت (۱۳,۵ درصد در کسب و کارها و یک درصد در مؤسسات مالی). اگرچه قانون امکان سرمایه‌گذاری در دارایی‌های خارجی در سال ۱۹۹۰ تصویب شد، اما روند سرمایه‌گذاری در این دارایی‌ها از سال ۱۹۹۳ آغاز شد. در آن سال، سرمایه‌گذاری در این دارایی‌ها برابر با ۰,۶ درصد ارزش کل سرمایه‌گذاری‌ها بود و در سال ۲۰۰۳ به ۲۳,۸ درصد افزایش یافت.

این تغییرات در سبد سرمایه‌گذاری با رشد و توسعه صندوق‌های بازنشستگی و بازار سرمایه در کنار کاهش محدودیت‌های قانونی سرمایه‌گذاری، امکان پذیر شد (SAFP 2002).

جدول ۲-۵- توزیع سبد سرمایه‌گذاری، ۱۹۸۱-۲۰۰۳ (درصدی از کل سرمایه‌گذاری)

سال	دولت	مؤسسات مالی	مؤسسات غیرمالی	سهام	صندوق‌های مشاع و غیره	دارایی‌های خارجی	غیره
۱۹۸۱	۲۸,۱	۷۱,۳	۰,۶	۰,۰	۰,۰	۰,۰	۰,۰
۱۹۸۲	۲۶,۰	۷۳,۴	۰,۶	۰,۰	۰,۰	۰,۰	۰,۰
۱۹۸۳	۴۴,۵	۵۳,۴	۲,۲	۰,۰	۰,۰	۰,۰	۰,۰
۱۹۸۴	۴۲,۱	۵۵,۶	۱,۸	۰,۰	۰,۰	۰,۰	۰,۵
۱۹۸۵	۴۲,۴	۵۶,۰	۱,۱	۰,۰	۰,۰	۰,۰	۰,۵
۱۹۸۶	۴۶,۶	۴۸,۷	۰,۸	۳,۸	۰,۰	۰,۰	۰,۱
۱۹۸۷	۴۱,۴	۴۹,۴	۲,۶	۶,۲	۰,۰	۰,۰	۰,۴
۱۹۸۸	۳۵,۴	۵۰,۱	۶,۴	۸,۱	۰,۰	۰,۰	۰,۰
۱۹۸۹	۴۱,۶	۳۹,۲	۹,۱	۱۰,۱	۰,۰	۰,۰	۰,۰
۱۹۹۰	۴۴,۱	۳۳,۴	۱۱,۱	۱۱,۳	۰,۰	۰,۰	۰,۱
۱۹۹۱	۳۸,۳	۲۶,۷	۱۱,۱	۲۳,۸	۰,۰	۰,۰	۰,۱
۱۹۹۲	۴۰,۹	۲۵,۲	۹,۶	۲۴,۰	۰,۲	۰,۰	۰,۱
۱۹۹۳	۳۹,۳	۲۰,۶	۷,۳	۳۱,۹	۰,۳	۰,۶	۰,۱
۱۹۹۴	۳۹,۷	۲۰,۰	۶,۳	۳۲,۲	۰,۹	۰,۹	۰,۰
۱۹۹۵	۳۹,۴	۲۲,۴	۵,۲	۳۰,۱	۲,۶	۰,۲	۰,۱
۱۹۹۶	۴۲,۱	۲۳,۶	۴,۷	۲۶,۰	۳,۰	۰,۵	۰,۰
۱۹۹۷	۳۹,۶	۲۹,۳	۳,۳	۲۳,۴	۳,۲	۱,۱	۰,۱
۱۹۹۸	۴۱,۰	۳۱,۷	۳,۸	۱۴,۹	۳,۰	۵,۶	۰,۱
۱۹۹۹	۳۴,۶	۳۳,۲	۳,۸	۱۲,۴	۲,۷	۱۳,۳	۰,۰
۲۰۰۰	۳۵,۷	۳۵,۱	۴,۰	۱۱,۶	۲,۵	۱۰,۸	۰,۲
۲۰۰۱	۳۵,۰	۳۲,۴	۶,۲	۱۰,۶	۲,۵	۱۳,۲	۰,۱
۲۰۰۲	۳۰,۰	۳۴,۲	۷,۲	۹,۹	۲,۵	۱۶,۱	۰,۱
۲۰۰۳	۲۴,۷	۲۶,۳	۷,۷	۱۴,۵	۲,۹	۲۳,۸	۰,۱

دولت نقش حیاتی محافظ را برای نظام صندوق‌های بازنشستگی به عنوان آخرین گزینه در صورت بروز ورشکستگی آنها از طریق اطمینان بخشی از اینکه بازدهی اعضای طرح بالاتر از یک نرخ کف می‌باشد، بازی می‌کند. همچنان که اشاره شد، دولت از طریق [سازمان] نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی (SAFP)^۱، به قانونگذاری، بازرسی و نظارت بر مدیریت صندوق‌ها می‌پردازد (برای اطلاعات بیشتر به SAFP 2002 مراجعه شود).

پوشش بازنشستگی

چقدر نظام جدید در پوشش بازنشستگی موفق عمل کرد؟ جداول ۲-۶ تا ۲-۱۰ داده‌هایی در مورد پوشش بازنشستگی را به تفکیک شغل، اشتغال، جنسیت و دهک درآمدی را نشان می‌دهد. هر تفکیک واقعیت‌ای متفاوتی را نشان می‌دهد. در تفسیر این داده‌ها مهم است که شاخص‌های پوشش چیزی بیش از یک تصویر ناقص را نشان نمی‌دهند زیرا آنها اطلاعاتی در مورد کیفیت پوشش یا ویژگی‌های افراد تحت پوشش نظام تأمین اجتماعی را نشان نمی‌دهند. کیفیت پوشش بازنشستگی بستگی به مزایای هر یک از افراد واجد شرایط که مبتنی بر سابقه بیمه‌ای‌شان یا نرخ‌های تجمعی حق بیمه‌هایشان است، دارد. نرخ‌های تجمعی حق بیمه (درصد کل دوره کار اعضای بیمه شده در طی آن حق بیمه‌های مربوطه به نظام پرداخت شده است) یک عامل بنیادی در تعیین سطح مزایایی که آنها دریافت می‌کنند و بنابراین کیفیت پوشش نظام بازنشستگی می‌باشد.

بیمه‌پردازان

ضرایب پوشش شغلی و مؤثر بین سال‌های ۱۹۸۱ و ۲۰۰۳ از ۶۶٫۷ درصد به ۶۱٫۸ افزایش یافتند. در سال ۲۰۰۳ تقریباً ۳۰ درصد از جمعیت شاغل، تحت پوششی قرار نداشتند. یکی از دلایل میزان جمعیت خارج از پوشش، افزایش خوداشتغالی نسبت به کل اشتغال و پایین بودن نرخ پوشش در میان افراد خوداشتغال در مقایسه با دیگر کارگران می‌باشد. دلیل دیگر این است که بر مبنای داده‌های سازمانی، شکاف پوشش میان کارگران مزدبگیر و افراد خوداشتغال، چه نظر نسبی و چه از نظر مطلق افزایش یافته است (Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda 2004). در حالی که نرخ پوشش برای کارگران مزدبگیر بین سال‌های ۱۸۶ تا ۲۰۰۳ از ۶۳٫۳ درصد به ۷۶٫۳ درصد افزایش یافته، این نرخ برای افراد خوداشتغال از ۱۲٫۲ درصد به ۶٫۵ درصد کاهش یافته است (جدول ۲-۷). از لحاظ

1. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones

رقم مطلق، تعداد افراد خوداشتغال خارج از پوشش تأمین اجتماعی از ۸۸۰ هزار نفر به ۱,۵۸ میلیون نفر افزایش یافته‌اند.

جدول ۲-۶- پوشش بازنشستگی (اعضاء بیمه پرداز)، ۱۹۸۱-۲۰۰۳ (درصد)

سال	پوشش شغلی (بیمه پردازان / شاغلان)			پوشش موثر (بیمه پردازان / نیروی کار)		
	AFP	INP	کل	AFP	INP	کل
۱۹۸۱	n.a	۱۸,۴	n.a	n.a	۱۶,۳	n.a
۱۹۸۲	۳۶,۰	۱۶,۶	۵۲,۶	۲۹,۰	۱۳,۴	۴۲,۴
۱۹۸۳	۳۸,۲	۱۴,۹	۵۳,۱	۳۳,۵	۱۳,۰	۴۶,۵
۱۹۸۴	۴۰,۶	۱۳,۷	۵۴,۳	۳۵,۰	۱۱,۸	۴۶,۸
۱۹۸۵	۴۴,۰	۱۲,۸	۵۶,۸	۳۸,۸	۱۱,۳	۵۰,۱
۱۹۸۶	۴۵,۹	۱۱,۴	۵۷,۳	۴۱,۱	۱۰,۲	۵۱,۴
۱۹۸۷	۵۰,۶	۱۰,۹	۵,۱۶	۴۵,۷	۹,۹	۵۵,۶
۱۹۸۸	۵۰,۸	۹,۸	۶,۰۶	۴۶,۶	۹,۰	۵۵,۶
۱۹۸۹	۵۰,۶	۸,۷	۳,۹۵	۴۷,۲	۸,۱	۵۵,۳
۱۹۹۰	۵۰,۶	۸,۱	۷,۸۵	۴۶,۸	۷,۵	۵۴,۳
۱۹۹۱	۵۳,۷	۷,۶	۳,۱۶	۴۹,۹	۷,۰	۵۶,۹
۱۹۹۲	۵۵,۳	۶,۹	۲,۲۶	۵۱,۸	۶,۵	۵۸,۳
۱۹۹۳	۵۴,۶	۶,۰	۷,۰۶	۵۱,۱	۵,۷	۵۶,۸
۱۹۹۴	۵۶,۲	۵,۵	۷,۱۶	۵۱,۸	۵,۰	۵۶,۹
۱۹۹۵	۵۷,۲	۵,۵	۷,۲۶	۵۳,۵	۵,۱	۵۸,۶
۱۹۹۶	۵۸,۹	۴,۹	۸,۳۶	۵۵,۷	۴,۶	۶۰,۴
۱۹۹۷	۶۱,۳	۴,۲	۵,۵۶	۵۸,۰	۴,۰	۶۲,۰
۱۹۹۸	۵۸,۰	۴,۱	۰,۲۶	۵۳,۸	۳,۸	۵۷,۶
۱۹۹۹	۶۰,۴	۴,۲	۶,۴۶	۵۵,۰	۳,۹	۵۸,۸
۲۰۰۰	۵۹,۴	۳,۸	۲,۳۶	۵۴,۵	۳,۵	۵۷,۹
۲۰۰۱	۶۳,۰	۳,۳	۳,۶۶	۵۸,۰	۳,۱	۶۱,۰
۲۰۰۲	۶۱,۹	۳,۱	۰,۵۶	۵۷,۱	۲,۹	۵۹,۹
۲۰۰۳	۶۳,۸	۳,۰	۷,۶۶	۵۹,۱	۲,۷	۶۱,۸

منبع: آرناس دی‌مسا و هرناندز (۲۰۰۱)

جدول ۲-۷- پوشش نظام بازنشستگی کارگران مزدبگیر در مقایسه با کارگران خوداشتغال، ۱۹۸۶ - ۲۰۰۳

پوشش شغلی (بیمه پردازان/ شاغلان) - درصد			شاغلان (تعداد افراد)	بیمه پردازان (تعداد افراد)			سال
				کل	INP	AFP	
کل	INP	AFP	کارگران مزدبگیر				
۶۳,۳	۱۲,۸	۵۰,۵	۲۸۶۱۳۹۰	۱۸۱۲۴۰۶	۳۶۷۱۸۸	۱۴۴۵۲۱۸	۱۹۸۶
۶۷,۰	۱۲,۳	۵۴,۷	۲۹۶۸۹۲۰	۱۹۸۹۲۸۱	۳۶۶۲۷۷	۱۶۲۳۰۰۴	۱۹۸۷
۶۶,۰	۱۱,۲	۵۴,۸	۳۱۴۲۷۹۰	۲۰۷۲۹۷۴	۳۵۱۳۳۲	۱۷۲۱۶۴۲	۱۹۸۸
۶۸,۲	۱۰,۲	۵۸,۰	۳۲۱۸۳۷۰	۲۱۹۳۴۱۱	۳۲۶۹۶۸	۱۸۶۶۴۴۳	۱۹۸۹
۶۷,۴	۹,۲	۵۸,۲	۳۲۸۹۶۳۰	۲۲۱۷۶۲۱	۳۰۳۹۹۶	۱۹۱۳۶۲۵	۱۹۹۰
۷۰,۲	۸,۷	۶۱,۵	۳۳۵۹۴۰۰	۲۳۵۸۷۸۸	۲۹۱۲۵۵	۲۰۶۷۵۳۳	۱۹۹۱
۷۱,۳	۷,۹	۶۳,۴	۳۵۴۱۴۶۰	۲۵۲۵۳۰۲	۲۷۹۱۷۰	۲۲۴۶۱۳۲	۱۹۹۲
۶۹,۱	۶,۹	۶۲,۲	۳۷۲۳۶۲۰	۲۵۷۱۴۵۴	۲۵۶۴۷۱	۲۳۱۴۹۸۳	۱۹۹۳
۷۰,۸	۶,۲	۶۴,۶	۳۶۸۷۴۶۰	۲۶۱۰۸۹۳	۲۲۹۹۴۷	۲۳۸۰۹۴۶	۱۹۹۴
۷۱,۱	۶,۲	۶۴,۹	۳۷۴۶۸۴۰	۲۶۶۳۷۳۴	۲۳۱۲۷۸	۲۴۳۲۴۵۶	۱۹۹۵
۷۰,۲	۵,۴	۶۴,۹	۳۸۴۹۸۶۰	۲۷۰۳۸۶۴	۲۰۶۸۴۵	۲۴۹۷۰۱۹	۱۹۹۶
۷۱,۰	۴,۶	۶۶,۵	۳۹۱۵۲۴۰	۲۷۸۱۳۶۸	۱۷۹۶۸۶	۲۶۰۱۶۸۲	۱۹۹۷
۷۰,۳	۴,۵	۶۵,۹	۳۸۸۷۶۶۰	۲۷۳۳۷۰۷	۱۷۳۵۴۹	۲۵۶۰۱۵۸	۱۹۹۸
۷۲,۷	۴,۸	۶۸,۰	۳۸۶۶۱۶۰	۲۸۱۱۵۵۷	۱۸۳۹۵۵	۲۶۲۷۶۰۲	۱۹۹۹
۷۳,۷	۴,۱	۶۹,۶	۳۸۶۱۳۸۰	۲۸۴۴۳۲۲	۱۵۸۵۵۰	۲۶۸۵۷۷۲	۲۰۰۰
۷۵,۲	۳,۶	۷۱,۶	۳۸۶۹۲۰۰	۲۹۰۸۰۱۹	۱۳۹۲۵۶	۲۷۶۸۷۶۳	۲۰۰۱
۷۴,۹	۳,۳	۷۱,۶	۳۹۰۳۵۳۰	۲۹۲۴۰۲۳	۱۳۰۳۲۶	۲۷۹۳۶۹۷	۲۰۰۲
۷۶,۳	۳,۲	۷۳,۱	۳۹۸۷۱۲۰	۳۰۴۱۴۵۶	۱۲۶۸۳۷	۲۹۱۴۶۱۹	۲۰۰۳
مشاغل آزاد							
۱۲,۲	۷,۳	۴,۸	۱۰۰۱۴۶۰	۱۲۱۷۸۴	۷۳۴۳۴	۴۸۳۵۰	۱۹۸۶
۱۲,۰	۶,۹	۵,۱	۱۰۳۲۳۷۰	۱۲۴۱۵۶	۷۱۵۴۵	۵۲۶۱۱	۱۹۸۷
۱۰,۵	۶,۱	۴,۴	۱۱۴۲۶۵۰	۱۱۹۹۵۰	۶۹۲۲۱	۵۰۷۲۹	۱۹۸۸
۹,۰	۴,۹	۴,۱	۱۲۴۵۰۵۰	۱۱۲۲۹۰	۶۱۱۰۴	۵۱۱۸۶	۱۹۸۹
۹,۰	۵,۲	۳,۹	۱۲۳۵۹۰۰	۱۱۱۷۴۰	۶۳۸۱۸	۴۷۹۲۲	۱۹۹۰
۸,۷	۴,۷	۴,۰	۱۲۷۱۲۷۰	۱۱۰۱۵۱	۵۹۳۱۱	۵۰۸۴۰	۱۹۹۱

۱۹۹۲	۵۱۷۲۱	۵۷۱۴۱	۱۰۸۸۶۲	۱۳۳۵۹۷۰	۳,۹	۴,۳	۸,۱
۱۹۹۳	۵۲۶۵۷	۵۲۲۵۷	۱۰۴۹۱۴	۱۳۸۵۶۷۰	۳,۸	۳,۸	۷,۶
۱۹۹۴	۵۵۳۲۰	۴۹۸۱۴	۱۰۵۱۳۴	۱۴۳۵۳۰۰	۳,۹	۳,۵	۷,۳
۱۹۹۵	۵۷۰۷۷	۵۱۳۹۳	۱۰۸۴۷۰	۱۴۲۷۵۷۰	۴,۰	۳,۶	۷,۶
۱۹۹۶	۵۱۳۴۳	۵۲۰۵۴	۱۰۳۳۹۷	۱۴۴۸۸۲۰	۳,۵	۳,۶	۷,۱
۱۹۹۷	۵۹۹۲۳	۴۸۹۷۱	۱۰۸۸۹۴	۱۴۶۴۹۵۰	۴,۱	۳,۳	۷,۴
۱۹۹۸	۵۹۴۵۸	۴۶۷۲۲	۱۰۶۱۸۰	۱۵۴۴۶۹۰	۳,۸	۳,۰	۶,۹
۱۹۹۹	۶۲۹۹۹	۴۵۳۱۹	۱۰۸۳۱۸	۱۵۳۸۳۲۰	۴,۱	۲,۹	۷,۰
۲۰۰۰	۶۱۸۰۱	۴۴۴۹۰	۱۰۶۲۹۱	۱۵۲۰۰۸۰	۴,۱	۲,۹	۷,۰
۲۰۰۱	۶۶۷۳۱	۴۲۳۱۸	۱۰۹۰۴۹	۱۶۱۰۲۰۰	۴,۱	۲,۶	۶,۸
۲۰۰۲	۶۹۷۲۴	۴۱۰۸۰	۱۱۰۸۰۴	۱۶۲۷۷۳۰	۴,۳	۲,۵	۶,۸
۲۰۰۳	۶۸۱۸۶	۴۰۹۹۰	۱۰۹۱۷۶	۱۶۸۸۰۲۰	۴,۰	۲,۴	۶,۵

منبع: آرناس دی‌مسا و هرناندز (۲۰۰۱)

یک تحلیل دو متغیره با استفاده از اطلاعات پیمایش CASEN، ۲۰۰۰ نشان می‌دهد افراد با درآمد پایین نیز گروه دیگری هستند که خارج از نظام بازنشستگی قرار دارند. یک مشخصه روند نرخ پوشش در شیلی برای اعضای فعال این است که همچنان که سطح فقر افزایش می‌یابد، نرخ پوشش نیز کم می‌شود. به عنوان مثال در سال ۲۰۰۰ نرخ پوشش شغلی برای کارگران خانوارهای تهیدست [پایین‌ترین طبقه درآمدی] برابر با ۲۱ درصد بود در حالی که این نرخ برای خانوارهای غیرفقر برابر با ۶۴,۷ درصد بود. این نرخ برای خانوارهای کم‌درآمد اما نه تهیدست، برابر با ۴۸,۳ درصد بود. روند نزولی حمایت اجتماعی برای فقیرترین اعضای جامعه در طول دهه اخیر تندتر نیز شد و از ۴۷,۵ درصد سال ۱۹۹۲ به ۲۷,۱ درصد در سال ۲۰۰۰ رسید. خانوارهای فقیر نیز روند مشابهی را نشان می‌دهند چراکه نرخ پوشش شغلی آنها از ۵۸ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۴۸,۳ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافته است (2004 Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda).

دو گروه که احتمال بیشتری برای خارج ماندن از پوشش نظام بازنشستگی دارند، کارگران خوداشتغال و کارگران فقیرترین خانوارها هستند. زنان نیز همچنان که در ادامه بحث می‌شود، مشکلاتی را برای تهیه پوشش‌ها دارند. وجود چنین گروه بزرگی از افراد فاقد پوشش پیامدهایی را برای سطح پس‌اندازهایی که نظام تأمین اجتماعی می‌تواند تولید کند و نتیجتاً چگونگی تأمین مالی نیازهای مصرفی این گروه‌ها پس از سن بازنشستگی، در بر

خواهد داشت.

از آنجا که کارکرد اصلی نظام بازنشستگی تضمین برخورداری افراد مسن، از کارافتاده و بازماندگان آنها از یک سطح حداقلی مصرف است، این نرخ‌های پوشش پایین نقش ویژه‌ای را در ارزیابی طراحی نظام بازنشستگی دارا می‌باشند. چنین شاخص‌های پوشش پایینی، به ویژه در گروه‌های آسیب‌پذیر مذکور، شانس دستیابی به اهداف فوق را کاهش می‌دهد. داده‌های پیمایش CASEN نشان داد که بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۰ پوشش بازنشستگی برای افراد ۶۵ سال و بالاتر تقریباً ثابت و در سطح ۸۰ درصد قرار داشت (جدول ۲-۸). تفکیک اطلاعات جدول بر حسب انواع مزایا، تفاوت‌های چشمگیری را نشان می‌دهد، گرچه با احتساب سهم بازنشستگی‌های PASIS این ارقام به نسبت بازنشستگی‌های تأمین اجتماعی افزایش می‌یابد. سهم نسبی مزایای بازماندگان تقریباً ثابت و در سطح ۱۳ درصد باقی مانده است. در سال ۲۰۰۰ نرخ پوشش برای افراد ۶۵ ساله و بالاتر در بازنشستگی افراد مسن، بازماندگان و PASIS به ترتیب برابر با ۵۱,۵ درصد، ۱۲,۹ درصد و ۱۴,۷ درصد بود.

انواع بازنشستگی و جنسیت

از سال ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۰ میانگین ۸۴,۳ درصد از جمعیت مردان بالای ۶۵ سال نوعی از انواع مستمری را دریافت می‌کردند (جدول ۲-۸). برای زنان این نرخ برابر با ۷۴,۹ درصد یعنی ۹,۴ کمتر از مردان بود. این تفاوت به‌رغم این واقعیت که PASIS و مزایای بازماندگان دسترسی محدودتر زنان به مستمری‌های بازنشستگی را افزایش می‌دهد، همچنان وجود داشت. در سال ۲۰۰۰ شکاف میان مردان و زنان در پوشش بازنشستگی کهنسالی، برابر با ۳۴ درصد بود. از آنجا که ۲۲,۲ درصد از شکاف اصلی توسط مستمری بازماندگان و ۴,۱ درصد دیگر توسط مستمری‌های PASIS خنثی شده بود، شکاف کل پوشش بازنشستگی تنها برابر با ۷,۶ درصد بود.

جدول ۲-۸- پوشش بازنشستگی به تفکیک جنسیت، ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۰ (درصد افراد تحت پوشش به افراد بالای ۶۵ سال)

۲۰۰۰	۱۹۹۸	۱۹۹۶	۱۹۹۴	۱۹۹۲		
۷۰,۹	۷۱,۴	۷۵,۳	۷۶,۹	۷۳,۷	مرد	سالمندی
۳۶,۹	۳۶,۷	۳۷,۴	۳۹,۶	۳۹,۸	زن	
۵۱,۵	۵۱,۵	۵۳,۵	۵۵,۸	۵۴,۵	کل	
۰,۳	۰,۴	۰,۴	۱,۴	۰,۷	مرد	بازماندگان
۲۲,۵	۲۴,۱	۲۵,۰	۲۱,۶	۲۱,۶	زن	
۱۲,۹	۱۴,۰	۱۴,۶	۱۲,۸	۱۲,۶	کل	
۱۲,۴	۱۱,۶	۱۲,۳	۷,۵	۶,۲	مرد	غیرمبتنی بر حق بیمه (PASIS)
۱۶,۵	۱۵,۰	۱۶,۳	۱۱,۵	۱۰,۰	زن	
۱۴,۷	۱۳,۵	۱۴,۶	۹,۸	۸,۳	کل	
۸۳,۵	۸۳,۴	۸۸,۰	۸۵,۸	۸۰,۶	مرد	کل
۷۵,۹	۷۵,۸	۷۸,۷	۷۲,۷	۷۱,۳	زن	
۷۹,۲	۷۹,۰	۸۲,۶	۷۸,۴	۷۵,۴	کل	

منبع: آرناس دی‌مسا و هرناندز (۲۰۰۱)

آمارها این واقعیت را تأیید می‌کند که زنان به احتمال بیشتری در معرض عدم دسترسی به مزایای بازنشستگی یا مزایایی همچون بازنشستگی‌های PASIS هستند.

نوع بازنشستگی و دهک درآمدی

اطلاعات به دست آمده از پیمایش CASEN تفاوت ناچیزی در نرخ‌های پوشش برای اعضای طرح‌های غیرمشارکتی به تفکیک پنجک‌های درآمدی را نشان می‌دهند. در سال ۲۰۰۰، ۶۳,۵ درصد از جمعیت بالای ۶۰ سال در پنجک اول (پایین‌ترین پنجک درآمدی) در مقایسه با ۶۶,۷ درصد از افراد پنجک پنجم (بالاترین پنجک درآمدی) برخی از مزایا را دریافت می‌کنند. تفاوت ناچیز میان پوشش افراد در چندک‌های درآمدی مختلف را می‌توان به پوشش افراد بسیار فقیر با بازنشستگی‌های PASIS مبتنی بر رفاه و کهنسالی نسبت داد (جدول ۲-۹). برای چندک اول، ۶۳,۴ درصد و ۲۶,۸ درصد از کل افراد مستمری‌بگیر به ترتیب از بازنشستگی PASIS و بازنشستگی کهنسالی بهره می‌برند در حالی که در پنجک پنجم، این ارقام به ترتیب برابر با ۱,۷ درصد و ۸۲,۲ درصد هستند.

سن و پنجک درآمدی

نتایج پیمایش CASEN آشکارا نشان داد که همبستگی مثبتی میان پوشش اعضای طرح‌های غیرمشارکتی و سن ذینفعان چه در سطوح کلی و چه در پنجک‌های مختلف درآمدی وجود دارد. در سطح کلی [درآمد] زمانی که نرخ پوشش با درصد افراد بالای ۶۵ سال اندازه‌گیری شده است برابر با ۷۹,۲ درصد و زمانی که با درصد افراد بالای ۶۰ سال اندازه‌گیری شود برابر با ۶۷,۹ درصد بوده است (جدول ۳-۹). تفاوت میان نرخ‌های پوشش برای سنین بالای ۶۰ و ۶۵ سال به شدت تحت تأثیر این واقعیت است که سن قانونی بازنشستگی مردان در شیلی ۶۵ سال است. در همین راستا زمانی که جدول را به تفکیک پنجک درآمدی ملاحظه کنید، درخواهید یافت که با افزایش سن پوشش اعضای [طرح‌های] غیرمشارکتی افزایش می‌یابد به طوری که به طور متوسط این نرخ برای افراد بالای ۷۵ سال ۵۰ واحد بیشتر از افرادی است که در سنین ۶۰ تا ۶۴ سال قرار دارند (جدول ۲-۱۰).

جدول ۲-۹- پوشش مزایای بازنشستگی به تفکیک پنجک درآمدی و نوه بازنشستگی در سال ۲۰۰۰
(درصد افراد بر خوردار از مزایای بازنشستگی)

پنجک درآمدی						
کل	پنج	چهار	سه	دو	یک	
۴۵,۳	۵۴,۸	۵۴,۷	۵۰,۳	۴۰,۴	۱۷,۰	سالمندی
۱۱,۰	۱۰,۷	۱۳,۵	۱۲,۱	۱۱,۱	۶,۲	بازماندگان
۱۱,۶	۱,۱	۳,۲	۶,۸	۱۵,۷	۴۰,۳	غیرمبتنی بر حق بیمه
۶۷,۹	۶۶,۷	۷۱,۴	۶۹,۲	۶۷,۲	۶۳,۵	کل

منبع: CASEN (۲۰۰۰)

تراکم حق بیمه

مزایای پرداختی تحت نظام بازنشستگی حساب‌های انفرادی تحت تأثیر میزان سپرده، طول دوره پرداخت و تراکم حق بیمه‌هایی هستند که طول دوره پرداخت حق بیمه با درصد طول دوره کاری افراد اندازه‌گیری می‌شود. تراکم حق بیمه اعضاء یک عامل حیاتی در تعیین سطح مزایایی که دریافت خواهد شد و نهایتاً کیفیت پوشش ایجاد شده توسط صندوق‌های بازنشستگی [خصوصی] می‌باشد.

جدول ۲-۱۰- پوشش مزایای بازنشستگی به تفکیک سن و پنجک درآمدی در سال ۲۰۰۰
(درصد افراد برخوردار از مزایای بازنشستگی)

پنجک درآمدی	۶۴-۶۰	۶۹-۶۵	۷۴-۷۰	۷۵+	کل
یک	۲۷,۱	۶۳,۹	۸۱,۶	۸۹,۳	۶۳,۵
دو	۳۵,۰	۶۷,۹	۷۹,۴	۹۱,۱	۶۷,۲
سه	۴۲,۸	۷۰,۴	۸۳,۰	۸۹,۵	۶۹,۲
چهار	۴۶,۱	۷۰,۵	۷۹,۹	۹۰,۹	۷۱,۴
پنج	۴۲,۷س	۶۹,۰	۷۸,۶	۸۳,۳	۶۶,۷

جدول ۲-۱۱- توزیع تراکم حق بیمه اعضاء نظام بازنشستگی در ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۲

صدک (درصد)	تراکم حق بیمه (درصد)
۵	۰,۰
۱۰	۱,۱
۱۵	۶,۰
۲۰	۱۲,۹
۲۵	۱۹,۸
۳۰	۲۷,۱
۳۵	۳۴,۴
۴۰	۴۱,۳
۴۵	۴۷,۶
۵۰	۵۴,۲
۵۵	۶۰,۳
۶۰	۶۶,۴
۶۵	۷۲,۴
۷۰	۷۸,۵
۷۵	۸۵,۲
۸۰	۹۲,۶
۸۵	۹۹,۳
۹۰	۱۰۰,۰
۹۵	۱۰۰,۰
	۵۲,۴

مبنای تخمین تراکم حق بیمه اعضاء توسط اولین پیمایش حمایت اجتماعی^۱ (EPS)^۲ که در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ انجام گرفت با فراهم آوردن اطلاعاتی از سابقه شغلی و بازنشستگی پاسخگویان، ایجاد گردید.^۳ این پیمایش گام بلندی برای پیاده‌سازی یک نظام اطلاعات حمایت اجتماعی دولتی ابتدایی در شیلی بود (براو، ۲۰۰۴).

اطلاعات منتشر شده توسط (EPS ۲۰۰۲) نشان می‌دهد که متوسط تراکم حق بیمه برای کل نظام بازنشستگی برابر با ۵۲٫۴ درصد است (جدول ۳-۱). به بیانی دیگر، یک فردی که در ۲۰ سالگی وارد بازار کار شده و در ۶۰ سالگی بازنشسته می‌شود، به طور متوسط برای ۲۱ سال حق بیمه به نظام پرداخت خواهد کرد. تراکم حق بیمه بیشتر متمایل به قرار گرفتن در مقیاس‌های پایین و بالا دارد به طوری که ۲۵ درصد از اعضای تراکم ۲۰ درصدی و ۲۵ درصد دیگر تراکمی بالای ۸۵ درصد دارند. به علاوه، ۱۰ درصد تراکم ۱٫۱ درصدی یا کمتر دارند و ۱۰ درصد دیگر تراکم ۱۰۰ درصدی دارند. کمترین تراکم حق بیمه در پنجک‌های پایین‌تر درآمدی متمرکز شده‌اند. تراکم حق بیمه همچنین تحت تأثیر اینکه افراد مزدگیر هستند و یا خوداشتغال است. میانگین تراکم برای مزدگیران در زمانی که پیمایش صورت پذیرفت برابر با ۶۵٫۸ درصد بود که ۲۱ درصد از رقم مربوط به خوداشتغالان بیشتر بود (Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda 2004).

نرخ‌های جایگزینی

نرخ جایگزینی با به نمایش گذاردن نرخ مستمری‌ها به درآمدها [حق بیمه‌ها] یک نماگر مهم برای کفایت یک بازنشستگی است. مطالعاتی که نرخ‌های جایگزینی را برای نظام حساب‌های انفرادی شیلی محاسبه کرده‌اند، از تراکم حق بیمه یکنواختی بین ۷۰ درصد و ۹۰ درصد را بسته به درجه خوش‌بینی نشان، استفاده نموده‌اند (2003 Arenas de Mesa and Gana). آندراس دی مسا و لینز و میراندا^۴ (۲۰۰۴) اخیراً نرخ‌های جایگزینی را مبنای اطلاعات منتشره از پیمایش EPS (۲۰۰۲)^۵ محاسبه کرده‌اند. نتایج برگرفته از این پیمایش پیشرفت اساسی را نشان دادند چراکه آنها امکان محاسبه نرخ‌های جایگزینی بر مبنای تراکم‌های مشاهده شده (و نه

1. Social Protection Survey

2. Encuesta de Protección Social

۳. پیمایش صورت گرفته در سال‌های ۲۰۰۲ - ۲۰۰۳ شامل نمونه آماری ۱۷ هزار نفری از اعضای نظام بازنشستگی بود.

4. Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda

۵. آنها برای محاسبه نرخ جایگزینی از مدل آندراس دی مسا و جانا (۲۰۰۳) که مبتنی بر فروش زیر بود استفاده کردند: کارگری که در سن ۱۸ سالگی وارد بازار کار می‌شود حداقل دستمزدی را دریافت می‌کند که تا ۵۰ سالگی سالانه با نرخ رشد واقعی ۲ درصد و پس از آن صفر افزایش خواهد یافت. تراکم حق بیمه به تفکیک سن و جنس برگرفته از پیمایش (EPS 2002) می‌باشد. نرخ بازگشت سرمایه دارایی‌های صندوق‌های ۴ درصد و حق‌العمل آن ثابت و برابر ۶۵ دلار در نظر گرفته شد. تراکم حق بیمه مبنای به تفکیک سن و جنس از (EPS 2002) استخراج گردید.

مفروض) در سطوح خرد به تفکیک سطح درآمد، جنسیت و دیگر عوامل و همچنین تراکم‌های سن - ویژگی^۱ که در گروه‌های سنی متفاوت هستند را ممکن ساختند.

جدول ۲-۱۲- نرخ جایگزینی برای نظام صندوق‌های بازنشستگی خصوصی به تفکیکی سن(درصد)

سال‌های پرداخت حق بیمه		آندراس دِمِسا و گانا	آندراس دِمِسا، لانس و میراندا
		۲۰۰۳	۲۰۰۴
		۸۰	80 UNIFORM EPS (براساس تراکم)
نرخ بازدهی	۴	۴	۴
مردان ۶۵ (۱۸)	۶۹	۴۹	
مردان ۶۵ (۱۸) - زنان ۶۰	۵۷	۴۱	
مردان ۶۵ (۲۰)	۶۶		
زنان ۶۰ (۱۸)		۴۱	۲۲
زنان ۶۵ (۱۸)		۶۰	۳۳
زنان ۶۰ (۲۰)	۳۹		
زنان ۶۵ (۲۰)	۵۷		

نویسندگان به منظور مقایسه، نرخ‌های جایگزینی را با استفاده از تراکم ۸۰ درصد حق بیمه و تراکم‌های ویژه سنی که از پیمایش EPS (۲۰۰۲) به دست آمده بودند را نیز تخمین زدند (ستون آخر جدول ۲-۱۲). زمانی که از تراکم‌های ویژه سنی استفاده می‌شود نرخ‌های جایگزینی نسبت به تراکم ۸۰ درصد حق بیمه کمتر تخمین زده می‌شوند.

این تغییر برای زنان با کاهش از ۴۱ درصد به ۲۲ درصد برای بازنشستگان در سن ۶۰ سال و کاهش از ۶۰ درصد تا ۳۳ درصد برای بازنشستگان ۶۵ سال، بیشترین مقدار است. برای مردان بازنشسته در سن ۶۵ سال با و بدون افراد وابسته، نرخ‌ها به ترتیب از ۶۹ درصد به ۴۹ درصد و ۵۷ درصد به ۴۱ درصد کاهش یافته است (2004 Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda).

(جدول ۳-۱۲)

این نرخ برای زنان بازنشسته در ۶۰ سالگی و ۶۵ سالگی به ترتیب برابر با ۵۲ درصد و ۷۵ درصد است. بنابراین وقتی یک زن در سن ۱۸ سالگی به بازار کار وارد می‌شود و حق بیمه‌ها را منظم و بدون وقفه تا سن قانونی بازنشستگی (۶۰ سال) پرداخت می‌کند، نرخ جایگزینی

1. age-specific densities

۵۰ درصدی را خواهد داشت. این شبیه سازی برای زنان مشمول مالیات بر درآمدی برابر با UF ۷^۱ (حداقل نرخ درآمد مشمول مالیات) نیز انجام گرفت اما حتی برای زنان با درآمد بالا که مشمول UF ۶۰ است (سقف مالیات بر درآمد) نیز نرخ جایگزینی به طور چشمگیری بالا نخواهد بود (۵۴ درصد).

جدول ۲-۱۳- نرخ های جایگزینی برای درآمدهای مشمول مالیات UF ۷ و UF ۶۰ و نرخ های جایگزینی (درصد)

مشارکت کنندگان	نرخ جایگزینی دستمزد		نرخ مستمری در میان افراد UF دارای درآمد ۷ تا ۶۰
	UF 7 (درصد)	UF 60 (درصد)	
مردان ۶۵ سال غیر سرپرست خانوار	۳۶	۵۳	۱۲,۹۷
مردان ۶۵ سال / زنان ۶۵ سال سرپرست خانوار	۲۹	۴۴	۱۲,۹۷
زنان ۶۰ سال	۲۱	۳۱	۱۳,۰۰
زنان ۶۵ سال	۳۱	۴۶	۱۲,۹۷

نرخ های جایگزینی تخمین زده شده برای گروه های مختلف درآمدی و کارگران مزدبگیر و خوداشتغال با استفاده از تراکم های حق بیمه ویژه سنین و گروه های درآمدی مختلف، نتایج زیر را نشان می دهند. همبستگی مثبتی میان سطح درآمد و نرخ جایگزینی وجود دارد (جدول ۲-۱۳). کارگران مزدبگیر نرخ های جایگزینی بیشتری نسبت به خوداشتغالان دارند

(به جدول شماره ۳-۱۴ و Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda 2004 مراجعه شود)

جدول ۲-۱۴- نرخ های جایگزینی برای کارگران مزدبگیر و خوداشتغال در سطوح درآمدی یکسان

مشارکت کنندگان		(نرخ جایگزینی دستمزد) درصد			(۶۵ درصد) سهم با توجه به مستمری
		مبنا	وابستگان	شخصی	
مردان ۶۵ سال غیر سرپرست خانوار	۴۹	۵۵	۳۵	۱۱۱	۷۰
مردان ۶۵ سال / زنان ۶۵ سال سرپرست خانوار	۴۱	۴۵	۲۹	۹۱	۵۸
زنان ۶۰ سال	۲۲	۳۲	۲۰	۶۵	۴۱
زنان ۶۵ سال	۳۳	۴۷	۳۰	۹۶	۶۱

زمانی که تخمین‌ها براساس تراکم‌های حق بیمه به تفکیک پنج‌های درآمد خانوارها انجام می‌گیرد، نرخ‌های جایگزینی برای اعضاء پردرآمد نسبت به اعضای کم درآمد بیش از ۱۰ درصد افزایش می‌یابد (جدول ۲-۱۳). نرخ ۸٫۶ در میان کارگران پردرآمد (UF 60) و کم‌درآمد (UF 7) بازار کار وقتی که مستمری‌های ماهانه آنها با یکدیگر مقایسه می‌شود به ۱۲ افزایش می‌یابد.

نرخ‌های جایگزینی برای مزدبگیران مرد در صورتی که افرادی را تحت تکفل داشته باشند نسبت به سناریو مبنا، ۶ واحد و در صورتی که کسی را تحت تکفل نداشته باشند، به اندازه ۴ واحد افزایش می‌یابد (جدول ۲-۱۴).

نرخ‌های جایگزینی برای کارگران خوداشتغال در صورتی که افرادی را تحت تکفل داشته باشند نسبت به سناریو مبنا، ۱۲ واحد و در صورتی که کسی را تحت تکفل نداشته باشند، به اندازه ۱۴ واحد پایین‌تر قرار دارد. برای زنان بازنشسته در ۶۰ سالگی که مزدبگیر هستند نرخ‌های جایگزینی ۱۰ واحد بالاتر و برای خوداشتغالان ۲ واحد پایین‌تر از سناریو مبنا قرار دارد. زنان مزدبگیری که در ۶۵ سالگی بازنشسته می‌شوند نرخ‌های جایگزینی با ۱۴ واحد بالاتر از سناریو مبنا دارا می‌باشند در حالی که زنان خوداشتغال دارای نرخ‌هایی ۳ واحد پایین‌تر از سناریو مبنا هستند. نرخ‌های جایگزینی برای مردان (سناریو مبنا) شباهت بیشتری به نرخ‌های کارگران مزدبگیر دارد تا کارگران خوداشتغال. در مقابل نرخ‌های مربوط به زنان (سناریو مبنا) به نرخ‌های کارگران خوداشتغال نزدیکتر هستند (2004 Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda).

نرخ‌های جایگزینی و پوشش به تفکیک جنسیت

همچنان که نظام بازنشستگی شیلی بالغ می‌شود، مسئله جنسیت به طور فزاینده‌ای تبدیل به بحث محوری آینده طرح‌های بازنشستگی می‌شود. نقش رو به رشد زنان در بازار کار سهم آنان را از بازار بازنشستگی نیز افزایش داده است. نرخ‌های جایگزینی تخمین زده شده برای زنان حتی با فرض تراکم حق بیمه ۱۰۰ درصد همچنان پایین هستند. با در نظر گرفتن وضعیت کلی مشارکت زنان در بازار کار یعنی میانگین سطوح پرداختی و حق بیمه پرداختی پایین‌تر به نظام بازنشستگی، زنان معمولاً مانده‌های کمتری را در حساب‌های انفرادی خود و بنابراین مستمری‌های کمتری دارند.

به علت اثرات جمعیتی تحولات، به ویژه برای زنان، بخش اعظم سالمندان آینده زنان خواهند بود و آنها نسبت به مردان همتای خود امید به زندگی بیشتری خواهند داشت. اثرات مالی

نظام بازنشستگی نیز زنان را چه در مرحله گذار و چه در اجرای میان مدت و بلندمدت بیشتر مورد اصابت قرار داده است (2003 Arenas de Mesa and Gana).

سابقه رسمی در سال‌های اخیر نشان می‌دهند که پوشش بازنشستگی زنان نسبت به مردان افزایش بیشتری داشته است. پوشش مؤثر زنان از ۳۶٫۸ درصد در سال ۱۹۸۶ به ۵۲٫۸ درصد در سال ۲۰۰۳ افزایش یافته در حالی که این ارقام برای مردان از ۳۳٫۷ درصد به ۴۶٫۵ درصد افزایش یافته است. احتمالاً این تفاوت ناشی از افزایش نرخ مشارکت زنان در بازار کار و پیشی گرفتن آن از نرخ مشارکت مردان باشد. در واقع زمانی که نرخ مشارکت زنان در طول سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ به اندازه ۴٫۲ درصد افزایش یافت (از ۳۰٫۹ درصد به ۳۵٫۱ درصد) این نرخ برای مردان ۴ درصد (از ۷۵٫۵ درصد به ۷۱٫۵ درصد) کاهش یافته است.

سوابق رسمی همچنین نشان می‌دهند که به طور متوسط نرخ پوشش شغلی زنان در طول ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۳ به اندازه ۵٫۳ درصد بیش از این نرخ برای مردان بوده است. در سال اخیر (۲۰۰۳) ۵۷٫۶ درصد از زنان شاغل تحت پوشش قرار داشتند در حالی که این نرخ برای مردان برابر با ۵۰ درصد بود. با این حال EPS (۲۰۰۰) نشان می‌دهد که این نرخ در صورتی که برخی متغیرهای خاص کنترل شود^۱، برعکس خواهد شد. به عنوان مثال اگر متغیرهای درآمد و آموزش کنترل شوند، زنان در گروه‌های درآمدی پایین‌تر و زنان با سطح تحصیلات کمتر از راهنمایی، نسبت به مردان از پوشش کمتری برخوردار هستند. زنان بی‌سواد دارای کمترین نرخ پوشش هستند به طوری که نرخ‌های آنها ۲۶٫۲ درصد از مردان همتای خود پایین‌تر بود. داده‌های EPS (۲۰۰۲) نشان می‌دهد که نرخ پوشش شغلی برای زنان نسبت به مردان در هر رسته شغلی به غیر از «کارفرمایان» و «کارمندان مزدگیر» کمتر است (Arenas de Mesa, Berhman, and Bravo 2004).

تحلیل تراکم‌های حق بیمه به تفکیک جنسیت اشاره به تمرکز زیاد زنان در محدوده پایینی و مردان در محدوده‌های بالایی دارد. نیمی از زنان تراکم حق بیمه‌ای برابر یا کمتر از ۴۰ درصد دارند و ۵۰ درصد از آخرین گروه زنان تراکمی برابر یا کمتر از ۱۱٫۳ درصد را در اختیار دارند (جدول ۲-۱۵). در سوی دیگر تراکم‌های حق بیمه مردان در بالاترین طیف قرار دارند به طوری که ۲۰ درصد از مردان تراکمی برابر یا نزدیک ۱۰۰ درصد را در اختیار دارند (2004 Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda).

تراکم‌های حق بیمه پایین‌تر زنان دلیل این واقعیت است که آنها نسبت به مردان از شکاف

۱. تأثیر متغیرها حذف شود

حق بیمه بالاتری برخوردار هستند. به عنوان مثال در گذشته زنان از نرخ‌های بیکاری بیشتری نسبت به مردان در اختیار داشتند (۲,۲ درصد بیشتر در سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳) (جدول ۲-۱۶). همچنین احتمال اشتغال زنان در بازار کار غیررسمی بیشتر است (Gana, 2002) که این خود اثرات منفی را از حیث تراکم‌های حق بیمه در پی دارد.

جدول ۲-۱۵- توزیع تراکم‌های حق بیمه اعضاء نظام بازنشستگی
به تفکیک جنسیت. ۱۹۸۰-۲۰۰۲ (درصد)

کل	زنان	مردان	صدک
۰,۰	۰,۰	۰,۰	۵
۱,۱	۰,۰	۴,۹	۱۰
۶,۰	۲,۲	۱۳,۳	۱۵
۱۲,۹	۵,۷	۲۳,۳	۲۰
۱۹,۸	۱۱,۳	۳۱,۵	۲۵
۲۷,۱	۱۶,۷	۴۰,۳	۳۰
۳۴,۴	۲۲,۲	۴۷,۲	۳۵
۴۱,۳	۲۸,۵	۵۴,۲	۴۰
۴۷,۶	۳۴,۷	۶۰,۳	۴۵
۵۴,۲	۴۰,۲	۶۵,۷	۵۰
۶۰,۳	۴۶,۳	۷۰,۸	۵۵
۶۶,۴	۵۲,۰	۷۶,۰	۶۰
۷۲,۴	۵۸,۲	۸۱,۴	۶۵
۷۸,۵	۶۴,۹	۸۷,۰	۷۰
۸۵,۲	۷۲,۳	۹۲,۷	۷۵
۹۲,۶	۸۰,۰	۹۸,۱	۸۰
۹۹,۳	۹۰,۷	۱۰۰,۰	۸۵
۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	۹۰
۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	۹۵
۵۲,۴	۴۳,۸	۵۹,۸	متوسط

جدول ۲-۱۶- نرخ‌های بیکاری به تفکیک جنسیت، ۱۹۹۰-۲۰۰۳ (میانگین سالانه، درصد)

سال	مردان	زنان	کل
۱۹۹۰	۷,۰	۹,۷	۷,۸
۱۹۹۱	۷,۳	۱۰,۳	۸,۲
۱۹۹۲	۵,۶	۸,۹	۶,۶
۱۹۹۳	۵,۴	۹,۰	۶,۵
۱۹۹۴	۶,۷	۱۰,۳	۷,۸
۱۹۹۵	۶,۳	۹,۰	۷,۳
۱۹۹۶	۵,۶	۷,۹	۶,۴
۱۹۹۷	۵,۴	۷,۷	۶,۱
۱۹۹۸	۵,۸	۷,۶	۶,۴
۱۹۹۹	۹,۴	۱۰,۷	۹,۸
۲۰۰۰	۸,۸	۱۰,۰	۹,۲
۲۰۰۱	۸,۹	۹,۷	۹,۱
۲۰۰۲	۸,۶	۹,۶	۸,۹
۲۰۰۳	۷,۹	۹,۷	۸,۵

زنان با مشکلات دیگر نظام بازنشستگی نیز رو به رو هستند. این‌ها شامل سن قانون بازنشستگی پایین‌تر و تفاوت در محاسبه مستمری به علت بالا بودن امید زندگی می‌باشند. از منظر این عوامل، احتمالاً مستمری پرداختی به بخش قابل توجهی از اعضای زن صندوق‌های بازنشستگی ناچیز می‌باشد. اخیراً یک مطالعه تخمین زده است که ۴۵ درصد از زنانی که در حال حاضر بین ۴۵ تا ۵۰ سال هستند، سرمایه انباشته کافی برای احراز شرایط بازنشستگی را در اختیار نخواهند داشت. در میان گروه تنها آنهایی که ۲۰ سال حق بیمه پرداخته‌اند برای حداقل مستمری دولتی (SGMP)^۱ واجد شرایط خواهند بود. بنابراین بخش بزرگی از آنها [مستمری‌های] PASIS را (برای برآوردن نیازهای درآمدی) دریافت خواهند کرد. اندازه این مشکل بزرگتر نیز می‌شود چراکه تعداد زنان کهنسال در سال‌های آتی رو به تزاید هستند. ضمناً این زنان نسبت به گذشته و مردان همتای خود طول عمر بیشتری نیز خواهند داشت.

1. State-guaranteed minimum pension

نظام بازنشستگی رفاهی و غیرمشارکتی (PASIS)

نظام بازنشستگی علاوه بر تأمین پوشش برای کهنسالان، از کارافتادگان و بازماندگان، باید نسبت به کارکرد توزیعی خود با کاهش تهیدستی یا فقر اعضای از جامعه که به علت عدم توانایی در انباشت پس انداز در دوران کهنسالی به شدت آسیب پذیر هستند، موفق عمل کند. در شیلی این کارکرد به عهده نظام PASIS است.

جدول ۲-۱۷- پیش بینی امید به زندگی در سن بازنشستگی به تفکیک سن، ۱۹۹۵-۲۰۵۲ (درصد)

۶۵ سال		۶۰ سال		دوره
مردان	زنان	مردان	زنان	
۱۲,۱۶	۱۴,۱۹	۱۴,۹۵	۱۷,۳۸	۱۹۵۵-۱۹۶۰
۱۲,۵۷	۱۴,۵۶	۱۵,۳۶	۱۷,۸۳	۱۹۶۵-۱۹۷۰
۱۳,۲۰	۱۵,۶۹	۱۶,۲۵	۱۹,۲۹	۱۹۷۵-۱۹۸۰
۱۳,۵۷	۱۶,۳۶	۱۶,۷۶	۲۰,۱۷	۱۹۸۰-۱۹۸۵
۱۴,۲۱	۱۷,۱۴	۱۷,۵۶	۲۱,۰۰	۱۹۸۵-۱۹۹۰
۱۴,۷۸	۱۷,۸۲	۱۸,۲۵	۲۱,۷۳	۱۹۹۰-۱۹۹۵
۱۵,۵۳	۱۸,۶۷	۱۹,۰۶	۲۲,۶۶	۱۹۹۵-۲۰۰۰
۱۶,۷۱	۱۹,۹۱	۲۰,۳۴	۲۴,۰۰	۲۰۰۰-۲۰۰۵
۱۷,۰۳	۲۰,۳۸	۲۰,۷۱	۲۴,۵۲	۲۰۰۵-۲۰۱۰
۱۷,۵۹	۲۱,۲۲	۲۱,۳۵	۲۵,۴۴	۲۰۱۰-۲۰۱۵
۱۷,۸۴	۲۱,۵۸	۲۱,۶۳	۲۵,۸۴	۲۰۱۵-۲۰۲۰
۱۸,۰۶	۲۱,۹۱	۲۱,۸۷	۲۶,۲۰	۲۰۲۰-۲۰۲۵
۱۸,۴۳	۲۲,۴۸	۲۲,۳۰	۲۶,۸۲	۲۰۲۵-۲۰۳۰
۱۸,۷۳	۲۲,۹۴	۲۲,۶۴	۲۷,۳۴	۲۰۳۰-۲۰۳۵
تغییر در امید به زندگی (سال)				
۱,۹۶	۲,۳۱	۲,۳۰	۲,۴۹	۱۹۸۵-۱۹۹۵ و ۲۰۰۰-۱۹۹۵
۳,۲۰	۴,۲۷	۳,۵۸	۴,۶۸	۲۰۴۵-۲۰۵۰ و ۱۹۹۵-۲۰۰۰

بازنشستگی های PASIS در سال ۱۹۷۵ تحت قانون 869 Decree ایجاد شدند. آنها به منظور حمایت از کارافتادگان، افراد بالای ۶۵ سال یا افرادی که منابع مالی مناسبی در اختیار ندارند

و تحت پوشش هیچ نظام حمایت اجتماعی نیستند، ایجاد شدند. در سال ۱۹۸۷ شرایط مورد نیاز برای بازنشستگی به گونه‌ای تعدیل شد که افراد دارای ناراحتی‌های روانی که دسترسی به منابع مالی ندارند بدون توجه به سنشان بتوانند بازنشسته شوند (18,600 Decree-Law). در حال حاضر سه نوع نظام PASIS وجود دارد: از کارافتادگی، کهنسالی و بیماران روحی و روانی. تعداد فرصت‌های بازنشستگی‌های جدید PASIS در هر سال مشترکاً توسط دفتر وزارت بیمه اجتماعی (SPS)^۱ و سرپرستی تأمین اجتماعی (SUSESO)^۲ و دفتر بودجه (DIPRES)^۳ طی محاسبه بودجه سالانه تعیین می‌شوند (2002 see Gana).

پوشش PASIS

بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۳ تعداد و ارزش بازنشستگی‌های PASIS ارائه شده به ترتیب ۱۹,۷ و ۹۴,۲ درصد افزایش یافتند. در طول این دوره تعداد کل بازنشستگی‌های PASIS از ۳۱۱ هزار به ۳۷۲ هزار افزایش یافت و مزایای ارائه شده آنها نیز از ۱۹,۲ هزار دلار شیلی به ۳۷,۴ هزار دلار شیلی فزونی یافت (جدول ۲-۱۸ و ۲-۱۹). در طول دوره ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳ ارزش واحد بازنشستگی PASIS به طور متوسط تقریباً برابر با ۵۰ درصد حداقل مستمری و ۹ درصد بیشتر از مقدار خود در دوره پنج ساله ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۷ و ۲۰ درصد بیشتر از مقدار متوسط دوره ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ بود.

پرداخت‌های عمومی به نظام PASIS

پرداخت‌های عمومی به بازنشستگی‌های PASIS در طول دوره مورد بررسی به غیر از سال ۱۹۹۳ به طور مداوم افزایش یافت. این روند صعودی با گسترش پوشش PASIS و رکود در بودجه بازنشستگی‌ها که از ۱,۵ درصد درآمد مشمول مالیات که توسط INP و CAPREDENA و DIPRECA جمع‌آوری شده بودند، همراه بود. پرداخت‌های عمومی برای بازنشستگی‌های PASIS در دوره مورد بررسی ۱۱۲,۵ درصد افزایش یافتند به طوری که بیشترین نرخ رشد را در سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ و کمترین نرخ رشد را در چهار سال آخرین تجربه شد (جدول ۲-۲۰). مقدار حقیقی این متغیرها نیز بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۹ به میزان ۸۵,۲ درصد افزایش یافت و سپس نرخ رشد آنها تا سال ۲۰۰۳ به ۷ درصد نزول کرد.

1. Subsecretar de Prevision Social

2. Superintendencia de Seguridad Social

3. Direccion de Presupuestos

جدول ۲-۱۸- مزایای پرداختی نظام PASIS، ۱۹۹۰-۲۰۰۳ (میانگین تعداد در ماه)

سال	سالمندی	ازکارافتادگی	اختلال روحی	جمع	سهمیه سالانه جدید PASIS
۱۹۹۰	۱۵۱۰۹۳	۱۶۰۲۷۰	---	۳۱۱۳۶۳	۴۹۹۲۷
۱۹۹۱	۱۴۱۱۵۱	۱۵۸۱۸۱	---	۲۹۹۳۳۲	۶۸۳۷۴
۱۹۹۲	۱۳۴۹۱۹	۱۵۵۶۳۱	---	۲۹۰۵۵۰	۷۵۹۴۳
۱۹۹۳	۱۳۸۳۷۴	۱۵۷۸۴۷	---	۲۹۶۲۲۱	۱۰۳۱۱۳
۱۹۹۴	۱۴۸۸۷۴	۱۶۳۳۹۷	---	۳۱۲۲۷۱	۹۷۱۴۵
۱۹۹۵	۱۵۲۴۴۹	۱۶۶۳۴۳	---	۳۱۸۷۹۲	۲۴۶۱۱
۱۹۹۶	۱۵۴۸۷۰	۱۷۱۶۰۷	---	۳۲۶۴۷۷	۲۷۷۱۶
۱۹۹۷	۱۶۰۸۰۰	۱۶۹۴۵۰	۹۳۹۰	۳۳۹۶۴۰	۳۰۴۰۹
۱۹۹۸	۱۶۲۲۱۲	۱۶۹۰۷۵	۱۴۱۴۱	۳۴۵۴۲۰	۱۹۶۴۱
۱۹۹۹	۱۶۳۳۳۸	۱۷۰۴۰۴	۱۷۰۰۳	۲۵۰۷۴۵	۲۰۰۰۰
۲۰۰۰	۱۶۵۳۷۳	۱۷۳۷۸۷	۱۹۶۵۳	۳۵۸۸۱۳	۳۰۰۰۰
۲۰۰۱	۱۶۷۳۵۸	۱۷۷۵۰۷	۲۲۵۲۲	۳۶۷۳۸۷	۲۶۰۷۰
۲۰۰۲	۱۶۷۲۱۲	۱۷۹۹۲۶	۲۴۷۸۰	۳۷۱۹۱۸	۲۱۳۵۰

جدول ۲-۱۹- ارزش مستمری بازنشستگی رفاهی و حداقل بازنشستگی، ۱۹۹۰-۲۰۰۳

سال	مستمری های رفاهی PASIS				PASIS / مستمری حداقلی
	واحد (پزو ۲۰۰۳)	شاخص (۱۹۹۰=۱۰۰)	تغییرات سالانه	واحد (پزو ۲۰۰۳)	
درصد					
۱۹۹۰	۱۹۲۶۷	۱۰۰،۰۰	۴۳،۰۰	۴۹۸۶۳	۳۸،۶
۱۹۹۱	۱۶۲۳۸	۸۴،۲۸	-۱۵،۷۲	۵۵۸۹۸	۲۹،۰
۱۹۹۲	۱۴۴۰۷	۷۴،۷۸	-۱۱،۲۷	۵۷۰۶۶	۲۵،۲
۱۹۹۳	۲۲۳۷۰	۱۱۶،۱۰	۵۵،۲۷	۵۶۹۹۳	۳۹،۳
۱۹۹۴	۲۳۳۲۴	۱۲۱،۰۵	۴،۲۶	۵۶۹۷۰	۴۰،۹
۱۹۹۵	۲۵۶۷۹	۱۳۳،۲۸	۱۰،۱۰	۶۲۶۶۷	۴۱،۰
۱۹۹۶	۲۶۱۹۴	۱۳۵،۹۵	۲،۰۰	۶۲۶۱۹	۴۱،۸
۱۹۹۷	۲۶۲۳۶	۱۳۶،۱۷	۰،۱۶	۶۵۷۱۰	۳۹،۹
۱۹۹۸	۳۵۸۳۶	۱۸۵،۹۹	۳۶،۵۹	۶۵۴۶۹	۵۴،۷
۱۹۹۹	۳۶۵۴۰	۱۸۹،۶۵		۷۴۷۷۷	۴۸،۹
۲۰۰۰	۳۵۸۲۸	۱۸۵،۹۵	-۱،۹۵	۷۴۸۸۷	۴۷،۸
۲۰۰۱	۳۶۴۸۲	۱۸۹،۳۵	۱،۸۲	۷۵۲۰۳	۴۸،۵
۲۰۰۲	۳۶۶۹۷	۱۹۰،۴۶	۰،۵۹	۷۵۳۰۲	۴۸،۷
۲۰۰۳	۳۷۴۱۲	۱۹۴،۱۷	۱،۹۵	۷۵۲۱۱	۴۹،۷

جدول ۲-۲۰ - پرداخت‌های عمومی به نظام PASIS در شیلی، ۱۹۹۰ - ۲۰۰۳

سال	مستمری‌های رفاهی PASIS				مستمری حداقلی	PASIS / مستمری حداقلی
	واحد(پزو ۲۰۰۳)	شاخص (۱۹۹۰=۱۰۰)	تغییرات سالانه	واحد(پزو ۲۰۰۳)	درصد	
۱۹۹۰	۱۹۲۶۷	۱۰۰,۰۰	۴۳,۰۰	۴۹۸۶۳	۳۸,۶	
۱۹۹۱	۱۶۲۳۸	۸۴,۲۸	-۱۵,۷۲	۵۵۸۹۸	۲۹,۰	
۱۹۹۲	۱۴۴۰۷	۷۴,۷۸	-۱۱,۲۷	۵۷۰۶۶	۲۵,۲	
۱۹۹۳	۲۲۳۷۰	۱۱۶,۱۰	۵۵,۲۷	۵۶۹۹۳	۳۹,۳	
۱۹۹۴	۲۳۳۲۴	۱۲۱,۰۵	۴,۲۶	۵۶۹۷۰	۴۰,۹	
۱۹۹۵	۲۵۶۷۹	۱۳۳,۲۸	۱۰,۱۰	۶۲۶۶۷	۴۱,۰	
۱۹۹۶	۲۶۱۹۴	۱۳۵,۹۵	۲,۰۰	۶۲۶۱۹	۴۱,۸	
۱۹۹۷	۲۶۲۳۶	۱۳۶,۱۷	۰,۱۶	۶۵۷۱۰	۳۹,۹	
۱۹۹۸	۳۵۸۳۶	۱۸۵,۹۹	۳۶,۵۹	۶۵۴۶۹	۵۴,۷	
۱۹۹۹	۳۶۵۴۰	۱۸۹,۶۵	۱,۹۶	۷۴۷۷۷	۴۸,۹	
۲۰۰۰	۳۵۸۲۸	۱۸۵,۹۵	-۱,۹۵	۷۴۸۸۷	۴۷,۸	
۲۰۰۱	۳۶۴۸۲	۱۸۹,۳۵	۱,۸۲	۷۵۲۰۳	۴۸,۵	
۲۰۰۲	۳۶۶۹۷	۱۹۰,۴۶	۰,۵۹	۷۵۳۰۲	۴۸,۷	
۲۰۰۳	۳۷۴۱۲	۱۹۴,۱۷	۱,۹۵	۷۵۲۱۱	۴۹,۷	

تأثیر بر تهیدستی و فقر

مطالعه اخیری که توسط سازمان جهانی کار صورت پذیرفته نشان می‌دهد طرح PASIS به عنوان یک ابزار بازتوزیعی اساسی برای نظام حمایت اجتماعی شیلی عمل کرده و منجر به کاهش شدید فقر شده است. براساس گانا (۲۰۰۲) نرخ فقر در خانوارهایی که بازنشستگی‌های PASIS را دریافت کردند ۶۹ درصد و در خانوارهایی که گیرنده آن ۶۵ سال یا بالاتر بودند ۸۳ درصد کاهش یافته است. این آمار و ارقام نشان می‌دهد که یارانه‌هایی همچون بازنشستگی PASIS چه نقشی را می‌توانند در کاهش فقر ایفا کنند. در سایه چنین نتایجی مشخص می‌شود که طراحی مناسب برنامه‌ها به طوری که چنین گروه‌هایی را هدفگیری کند، امری حیاتی است (گانا، ۲۰۰۲).

تأثیرات نهادی اصلاحات بازنشستگی

اصلاحات نظام بازنشستگی شیلی با طراحی طرح‌های حساب‌های انفرادی اولین هدف بازنشستگی (تأمین اجتماعی) را فراهم نمود. همچنین آنها با تعیین حداقل درآمد برای افراد تحت پوشش برای دستیابی به هدف دوم (کاهش فقر) تلاش کردند. از یک دیدگاه مفهومی، این ترتیبات نهادی در یک نظامی که همه حق بیمه می‌پردازند ایده آل است چراکه پرداخت آن باعث تهییج افراد به پس‌انداز و همزمان فراهم آوردن روشی ارزان برای ضمانت یک درآمد حداقلی برای دوران کهنسالی است.

با این حال اگر شرایط به گونه‌ای باشد که همه نتوانند به طور منظم حق بیمه‌ای را بپردازند که امکان دسترسی به حداقل درآمد را برای آنها فراهم می‌کند، بپردازند، بخش قابل توجهی از اعضا از مزایا محروم خواهند ماند.

اگرچه طرح رفاهی غیرمشارکتی می‌تواند مشکل چنین استثنائات فردی طرح‌های مبتنی بر حق بیمه را کاهش دهد، اما در زمان کنونی نظام به لحاظ نهادی یا مالی آنچنان تجهیز نشده است تا بر مشکلی چنین بزرگ فائق آید.

نظام بر اساس دو فرض بنیادی ضمنی طراحی شده بود. فروض این بود که تراکم‌های حق بیمه و سطوح درآمدی به اندازه کافی بالا بودند که تنها کسر کوچکی از اعضا به یارانه دولتی یا PASIS نیاز خواهند یافت. همچنان که اشاره شد، با در نظر گرفتن نوع پوشش‌های فراهم شده برای اعضا برنامه‌های مبتنی بر حق بیمه، بسیاری از افراد که در حال حاضر جزو جمعیت فعال هستند احتمالاً نهایتاً واجد شرایط بازنشستگی‌های GPME و PASIS خواهند شد. برخی از افراد توانایی لازم برای برخورداری از سطح مکفی مصرف را نخواهند داشت و شرایط لازم برای برخورداری از مزایای ارائه شده توسط دولت را نخواهند داشت.

حتی در میان آن گروه‌هایی از مردم که نظام به طور ضمنی برای آنها طراحی شده است (افراد با تراکم حق بیمه و درآمد بالا) هنوز افرادی خواهند بود - که بیشتر زنان هستند - که تاحدی از پوشش نظام محروم خواهند بود. به طور خلاصه، ساختار نهادی موجود نیازهای درآمدی درصد قابل توجهی از اعضا نظام بازنشستگی شیلی را مورد توجه قرار نداده و یا تنها به طور جزئی این را انجام می‌دهد.

این یافته‌ها بر این واقعیت صحنه می‌گذارد که طراحی اصلاحات نظام بازنشستگی شیلی نقشی که دولت انجام خواهد داد را دست کم گرفته بود. از منظر ویژگی‌های مالی نظام بازنشستگی [شیلی]، لازم است آنچه که به عنوان بازنشستگی لایه اول شناخته می‌شود که

طرح‌های غیرمشارکتی و SGMP را شامل است، اصلاح شوند. همچنان که قبلاً اشاره شد، ساختار سازمانی، قانونی و مالی قوت چندانی برای حل مشکلاتی با چنین وسعتی را ندارند. پیامدهایی که اصلاحات لایه اول برای لایه دوم (نظام مبتنی بر حق بیمه که توسط صندوق‌های بازنشستگی خصوصی اداره می‌شوند) خواهد داشت نیز باید در نظر گرفته شوند. لایه دوم در انجام کارکردهای اصلی خود برای بخش بزرگی از اعضای خود غیرقابل قبول است. چنین شکستی بار مالی بیش از آنچه که مورد انتظار بود را ایجاد خواهد کرد و اتخاذ اقدامات سیاستی که در برنامه اصلاحات برای روبرویی با کاهش مزایای بازنشستگی اعضاء پیش‌بینی نشده بود را الزامی می‌کند. ظرفیت تخصصی و سیاسی دولت و دیگر ذینفعان برای تشخیص و دستیابی به توافق و اجرای بازطراحی نظام بازنشستگی برای حفظ حیات بلندمدت پیشرفت‌های ایجاد شده در سازماندهی و تحکیم نظام حیاتی هستند و به طور خاص آنها نقش مهمی را در توسعه بازارهای سرمایه و مشارکت در توسعه کشور در اختیار دارند. از سویی دیگر، اگر بازطراحی نظام برای مدت طولانی به تعویق بیفتد، کسری‌های مالی عمیق‌تری که ممکن است دستیابی به راه‌حل‌ها و تثبیت موفقیت‌ها را با مانع ایجاد کند، رخ خواهند داد.

از نظر جایگاه خود در ساختار نهادی دولت، نظام بازنشستگی در حوزه نفوذ وزارت کار قرار دارد که شامل دفتر معاونت وزیر برای بیمه‌های اجتماعی (SPS)^۱ و سرپرستی تأمین اجتماعی (SUSESO)^۲ و سرپرستی صندوق بازنشستگی مدیران (SAFP)^۳ می‌باشد.

مسئولیت‌های مقامات اقتصادی از منظر مدیریت سیاست‌های مالی برای حفظ ثبات اقتصاد کلان و فراهم آوردن جریان‌های دائم منابع مالی برای نظام تأمین اجتماعی محدودیتی ندارند. آنها همچنین نقش فعالی را در توسعه و پیاده‌سازی چارچوب نهادی عمومی و نیمه عمومی برای برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی در اختیار دارند. به بیانی دیگر، سیاست مالی در ارتباط با ساختار نهادی که زیربنای اقدامات حمایت اجتماعی را تشکیل می‌دهند خنثی نبوده و نخواهند بود.

قبل از شروع بازطراحی هر جزئی از نظام تأمین اجتماعی، داشتن اطلاعات قابل اتکاء، به تفکیک و روشمند در مورد آن نظام حیاتی است. اگرچه اصلاحات برنامه بازنشستگی ۲۳ سال پیش در برخی کشورها آغاز شدند، اطلاعات تهیه شده توسط نظام‌های اطلاعات دولتی آنها همچنان متمرکز بوده و میان اعضاء طرح تقسیم نشده است. با در نظر گرفتن این شرایط، SPS از دانشگاه شیلی درخواست کرد تا اداره پیمایش حمایت اجتماعی (EPS) برای پایش

1. Office of the Under-Secretary for Social Insurance

2. Superintendency for Social Security

3. Superintendency of Pension Fund Managers

وضعیت بازنشستگی گروهی از افراد به عنوان نماینده کل جمعیت را به عهده بگیرد. این پایگاه داده عمومی (www.proteccionsocial.cl) ظرفیت‌های عظیمی را ایجاد می‌کند و در کنار دیگر پایگاه‌های داده، یکی از ارزشمندترین نظام‌های اطلاعاتی برای استفاده در طراحی نظام بازنشستگی و سیاست‌های اجتماعی هستند.

تأثیرات مالی اصلاحات بازنشستگی

روشی که کسری مالی نظام بازنشستگی در طول دوره گذار از یک طرح عمومی pay-as-you-go به یک نظام مبتنی بر حساب‌های انفرادی یکی از مهمترین عوامل تعیین مسیرهای متنوع انباشت سرمایه و اثرات توزیعی درون و برون نسلی می‌باشد (1995 Kotlikoff; 1991 Arrau; 1985 Arellano).

۲-۶-۱- اجزای کسری بودجه

کسری مالی نظام بازنشستگی شیلی شامل پنج جزء است:

- ◆ کسری مالی عملیاتی ناشی از نیاز به پرداخت مزایای نشام بازنشستگی پیشین تا زمان توقف آن
- ◆ اوراق گواهی برای تأیید حق بیمه‌های پرداختی تحت نظام پیشین برای افرادی که به نظام صندوق‌های خصوصی منتقل شده‌اند
- ◆ بازنشستگی‌های غیر مشارکتی PASIS ارائه شده به افراد کهنسال (بالای ۶۵ سال) و از کارافتاده تهیدست و یا فاقد پوشش هر نوع بازنشستگی.
- ◆ حداقل مستمری پرداختی تحت نظام صندوق‌های خصوصی
- ◆ کسری‌های انتقالی از طرح‌های بازنشستگی نیروهای مسلح و پلیس

این اجزاء را می‌توان به تعهدات مالی کوتاه مدت و جاری تقسیم نمود. کسری مالی عملیاتی و اوراق گواهی تعهدات مالی کوتاه مدتی هستند که از اصلاحات سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۱ سرچشمه می‌گیرند. این انتقال برای اولی تا سال ۲۰۵۰ و برای دومی تا سال ۲۰۳۸ به طول خواهد انجامید. بازنشستگی‌های PASIS و کسری مالی طرح نیروهای مسلح و پلیس تعهدات مالی نظام پیشین هستند. حداقل مستمری تعهداتی هستند که دولت تحت نظام بازنشستگی جدید تقبل کرده است. کسری‌های مالی بازنشستگی‌های PASIS و طرح‌های نیروهای مسلح و SGMP هزینه‌هایی هستند که خزانه مجبور خواهد بود که تا زمان نا معلومی آنها را پوشش دهد.

جدول ۳-۲۱ روندهای تعهدات مالی را از سال ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۳ نشان می‌دهد. در طول این دوره، متوسط کسری مالی نظام بازنشستگی برابر با ۵٫۷ درصد از GDP بود. سهم بازنشستگی‌های شهروندان

از کل کسری مالی نظام بازنشستگی تقریباً برابر با ۷۵ درصد بود در حالی که این سهم برای بازنشستگی‌های نیروهای مسلح برابر با ۲۵ درصد بود (به ترتیب ۴,۳ درصد و ۱,۴ درصد از GDP).

کسری‌های مالی مربوط به گذار از نظام پیشین

در طول گذار از نظام دولتی pay-as-you-go به یک مدل مبتنی بر حساب‌های انفرادی، مهمترین عامل برای ایجاد عدم تعادل مالی از فعالیت‌های نظام پیشین سرچشمه می‌گرفت. بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۳ کسری مالی عملیاتی INP به طور متوسط برابر با ۳,۳ درصد از GDP بود که ۵۸ درصد از کل کسری مالی را تشکیل می‌داد. در سال ۱۹۸۰ طرح بازنشستگی پیشین بیش از ۱ میلیون مستمری‌بگیر و ۱,۷ عضو بیمه پرداز را دارا بود. اینها کسری مالی برابر با ۱,۷ درصد از GDP را ایجاد کردند (Marcel and Arenas de Mesa 1992). با آغاز اصلاحات بین سال‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲ نزدیک به ۱,۲ میلیون از اعضاء بیمه‌پرداز به نظام بازنشستگی جدید منتقل شدند. این وضعیت کسری مالی برابر با ۳,۹ درصد از GDP در سال ۱۹۸۲ ایجاد کرد که توسط منابع دولتی پوشش داده شد.

بعد از ۱۹۸۴ با سرعت گرفتن رشد اقتصادی و کاهش مستمری‌بگیران نظام پیشین، آهنگ رشد کسری مالی عملیاتی در مقایسه با آهنگ رشد GDP کمتر شد. در نتیجه کسری مالی عملیاتی بین سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۵ از ۴,۷ درصد به ۲,۸ درصد از GDP کاهش یافت. این روند می‌بایستی ادامه یابد اما مزایای بازنشستگی پرداختی توسط اداره کنندگان دفتر (تحت حمایت ائتلاف سیاسی تحت عنوان مشاوران^۱ بودند) کسری مالی عملیاتی را در سطحی نسبتاً با ثبات نگاه داشت (حدود ۲,۹ درصد از GDP سال ۲۰۰۳) (جدول ۲-۲۱).

اوراق گواهی

اوراق گواهی پرداخت‌های یکجایی بودند که دولت به اعضایی از طرح بازنشستگی که سابقاً واجد شرایط بازنشستگی بودند منتقل می‌کند. این اوراق موید عضویت اعضاء بر حسب سال‌های پرداخت حق بیمه به نظام پیشین قبل از انتقال به نظام مبتنی بر حساب‌های انفرادی هستند. این اوراق تعهدات دولت به بیمه‌پردازان نظام pay-as-you-go پیشین را نشان می‌دهد. این تعهدات تلویحاً تا قبل از اصلاحات سال ۱۹۸۰-۱۹۸۱ نیز وجود داشتند اما بعد از آن تبدیل به تعهداتی آشکار شدند.

از این منظر، قابل توجه‌ترین تغییر موجودیت یک تعهد مالی بر دوش دولت نیست بلکه مقیاس تعهدات و افق زمانی انجام آنها است (1993 Arenas de Mesa and Marcel).

جدول ۲-۲۱- کسری نظام بازنشستگی دولتی شیلی، ۱۹۸۱-۲۰۰۳ (درصدی از GDP)

سال	کسری عملیاتی	سهام شناسایی	مستمری PASIS های	مستمری های حداقلی	کسری نظام مستمری	کسری نظام مستمری نیروهای مسلح	کل کسری نظام مستمری
	۱	۲	۳	۴	۵	۶	(۷)=(۵)+(۶)
۱۹۸۱	۳,۶	۰,۰	۰,۲	۰,۰۰	۳,۸	---	۳,۸
۱۹۸۲	۶,۰	۰,۱	۰,۳	۰,۰۰	۶,۴	---	۶,۴
۱۹۸۳	۶,۵	۰,۲	۰,۴	۰,۰۰	۷,۱	---	۷,۱
۱۹۸۴	۶,۹	۰,۲	۰,۵	۰,۰۰	۷,۶	---	۷,۶
۱۹۸۵	۶,۰	۰,۲	۰,۵	۰,۰۰	۶,۷	---	۶,۷
۱۹۸۶	۵,۹	۰,۳	۰,۵	۰,۰۰	۶,۷	---	۶,۷
۱۹۸۷	۵,۲	۰,۴	۰,۵	۰,۰۰	۶,۱	---	۶,۱
۱۹۸۸	۴,۶	۰,۴	۰,۴	۰,۰۰	۵,۴	---	۵,۴
۱۹۸۹	۴,۷	۰,۴	۰,۳	۰,۰۱	۵,۴	---	۵,۴
۱۹۹۰	۳,۳	۰,۵	۰,۳	۰,۰۱	۴,۱	۱,۲	۵,۴
۱۹۹۱	۳,۳	۰,۵	۰,۳	۰,۰۱	۴,۱	۱,۲	۵,۳
۱۹۹۲	۳,۲	۰,۵	۰,۳	۰,۰۱	۴,۰	۱,۱	۵,۱
۱۹۹۳	۳,۲	۰,۶	۰,۳	۰,۰۱	۴,۱	۱,۲	۵,۳
۱۹۹۴	۳,۱	۰,۷	۰,۳	۰,۰۱	۴,۰	۱,۱	۵,۲
۱۹۹۵	۲,۸	۰,۷	۰,۲	۰,۰۲	۳,۸	۱,۱	۴,۹
۱۹۹۶	۳,۱	۰,۷	۰,۳	۰,۰۲	۴,۱	۱,۱	۵,۲
۱۹۹۷	۳,۰	۰,۸	۰,۳	۰,۰۲	۴,۱	۱,۱	۵,۲
۱۹۹۸	۳,۲	۰,۹	۰,۳	۰,۰۳	۴,۴	۱,۱	۵,۵
۱۹۹۹	۳,۲	۱,۱	۰,۴	۰,۰۴	۴,۷	۱,۲	۵,۹
۲۰۰۰	۳,۱	۱,۱	۰,۴	۰,۰۵	۴,۷	۱,۳	۶,۰
۲۰۰۱	۳,۱	۱,۱	۰,۴	۰,۰۶	۴,۷	۱,۳	۶,۰
۲۰۰۲	۳,۰	۱,۱	۰,۴	۰,۰۷	۴,۶	۱,۳	۵,۹
۲۰۰۳	۲,۹	۱,۱	۰,۴	۰,۰۶	۴,۵	۱,۳	۵,۸

کسری مالی ناشی از این تعهدات از ۰,۱ درصد از GDP در سال ۱۹۸۲ به ۱,۱ درصد از GDP در سال ۲۰۰۳ افزایش یافت به طوری که این رقم در این سال‌ها به طور متوسط برابر با ۰,۶ درصد GDP بود. صورت وضعیت منتشر شده خزانه عمومی در سال ۲۰۰۳ خاطر نشان می‌کند که دولت ۳۴۰ هزار اوراق گواهی را پرداخت کرده بود و همچنان ۹۰۰ هزار دیگر نیز باقی مانده است.

بازنشستگی‌های رفاهی

پرداخت‌های بخش عمومی به بازنشستگی‌های PASIS دائماً از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ به طور تجمعی تا ۱۰۰ درصد افزایش یافت. این افزایش هم جهت با روند پوشش و متوسط ارزش واحد این بازنشستگی‌ها در طول این دوره بود (جدول ۳-۲۱). مخارج بازنشستگی‌های PASIS بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ به طور متوسط برابر با ۰,۴ درصد GDP کشور بود (جدول ۳-۲۲). پرداخت‌های بخش عمومی به بازنشستگی‌های PASIS با تعهدات مالی مرتبط با آن تبدیل به یکی از ردیف‌های اصلی پرداخت‌های دولت مرکزی شده است. در سال ۲۰۰۵ بودجه بازنشستگی‌های PASIS ، ۹,۵ برابر بودجه برنامه‌های آموزشی بود که وزارت کار از طریق خدمات آموزش و اشتغال ملی^۱ برگزار می‌نمود و تقریباً^۲ برابر برنامه همبستگی شیلی^۲ و ۳۰ درصد بیشتر از هزینه تخمین زده شده برای تحول نظام سلامت که اخیراً توسط کنگره تصویب شده، بود.

حداقل بازنشستگی

نظام مبتنی بر حساب‌های انفرادی حداقل مستمری تضمین شده توسط دولت (SGMP) را برای تمام اعضای که ۲۰ سال یا بیشتر حق بیمه پرداخت کنند اما نتوانند آن میزان منابع مالی تعیین شده توسط دولت را در حساب‌های خود انباشت کنند، فراهم می‌آورد. سطح حداقل مستمری در نظام پیشین و جدید یکسان بوده و به طور دوره‌ای توسط دولت و بر اساس نرخ تورم تعدیل می‌شوند. جدول ۳-۲۰ ارزش تعدیل شده حداقل مستمری و مقایسه آن با ارزش مستمری رفاهی PASIS را نشان می‌دهد. همچنان که در این جدول دیده می‌شود، حداقل مستمری در دهه ۱۹۹۰ نسبت به PASIS با شدت بیشتری رشد کرده است اما این روند در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ برعکس شده است.

1. National Training and Employment Service

2. Chile's Solidarity Program

ضمانت حداقل مستمری توسط دولت زمانی که صندوق باننشستگی توان خود را از دست بدهد فعال می‌شود، لذا از زمانی که اعضاء برای دریافت مزایا واجد شرایط می‌شوند طولی نخواهد انجامید که تعهدات مالی اجرا خواهند شد. جدول ۳-۲۱ نشان می‌دهد که مخارج بخش عمومی برای حداقل مستمری باننشستگی به طور مداوم افزایش یافته است. همچنان که نظام صندوق‌های خصوصی بالغ می‌شود، سطوح مخارج با افزایش تعداد مستمری‌بگیران افزایش خواهد یافت.

مخارج اختصاص یافته به SGMP بین سال‌های ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۲ به طور ثابت افزایش یافته و از ۰٫۱ درصد از GDP به ۰٫۷ درصد GDP افزایش یافته است. این ردیف از مخارج در سال ۲۰۰۳ برابر با ۰٫۶ درصد GDP رسید که برابر با ۳۵ میلیون دلار آمریکا بود؛ این در حالی است که بودجه تخمینی برای سال ۲۰۰۵ برابر با ۵۵ میلیون دلار آمریکا است. همچنان که در ادامه، بحث خواهد شد، ماهیت تعهدات مالی آتی دولت تحت نظام موجود وابسته به روند مخارج SGMP است. این تعهد جاری که با برنامه اصلاح باننشستگی بر دوش دولت افتاده ممکن است بار مالی با مقیاسی به طور غیرمنتظره‌ای بزرگ را ایجاد کند.

کسری‌های نظام پیشین

با توجه به تراکم پایین حق بیمه اعضاء طرح فعلی، از قبل مشخص است که بیشتر آنها متکی به SGMP خواهند بود - یا اگر به اندازه ارزش ۲۰ سال حق بیمه پرداخت نکرده باشند، به مستمری PASIS وابسته خواهند بود. برآوردها نشان می‌دهند که تقریباً نیمی (۴۵ درصد) از زنانی که حالا بین سنین ۴۵ تا ۵۰ سال هستند سرمایه لازم برای احراز شرایط حداقل مستمری را انباشت نخواهند کرد. در میان این گروه تنها کسانی که حداقل به ارزش ۲۰ سال حق بیمه را در اختیار داشته باشند برای SGMP واجد شرایط خواهند بود و تعداد زیادی از آنها احتمالاً در نهایت مستمری‌های PASIS را دریافت خواهند کرد.

با این پیش‌زمینه فشاری که نظام باننشستگی بر وضعیت مالی دولت اعمال خواهد کرد کمتر از حد در نظر گرفته شده چراکه برآوردهای فعلی بر اساس فروشی به شدت خوش‌بینانه در مورد تراکم‌های حق بیمه به ویژه برای زنان، صورت پذیرفته است. این برآوردها هم به خاطر روند فزاینده تعداد زنانی که ذینفعان اولیه نظام باننشستگی هستند و هم تحولات جمعیتی برجسته‌تر زنان، در حال افزایش است.

برآورد وزارت مالیه^۱ از SGMP نشان می‌دهد که مخارج پرداختی برای این بازنشستگی‌ها تا سال ۲۰۲۰ پنج برابر شده و به ۲۰۰ تیلیارد دلار شیلی خواهد رسید (جدول ۳-۲۴). این وزارتخانه تأسیس صندوق ذخیره بازنشستگی که از طریق پس‌اندازهای ایجاد شده از قاعده لزوم حفظ مازاد ساختاری ۱ درصدی از GDP را ارائه داد. این اقدام سیاستی گواهی بر جدی بودن مسئله و لزوم اقدامات پیشگیرانه‌ای به منظور حفظ تعادل مالی دولت است. این گام‌ها شیلی را در پیشانی تلاش برای یافتن رویکردی مناسب در مدیریت مالی این بدهی‌های بلندمدت احتمالی قرار داد. این اقدامات امکان خلق سازوکارهای حمایت اجتماعی هوشمندی را با پشتیبانی تأمین مالی پایدار و متوازن ایجاد نمود.

کل کسری مالی نظام بازنشستگی

کسری مالی نظام بازنشستگی از ترکیب کسری مالی بازنشستگی‌های شهروندان و نیروهای مسلح تشکیل شده است. اولی شامل کسری‌های عملیاتی نظیر اوراق گواهی، بازنشستگی‌های PASIS و حداقل مستمری است؛ دومی از کسری‌های از پیش موجود نظام صندوق‌های نیروهای مسلح و پلیس ایجاد شده بود که شامل اصلاحات سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۸۱ نبود و هنوز در جاری هستند. کسری مالی نیروهای مسلح در طول سال‌های ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۳ به طور متوسط برابر با ۱,۵ درصد از GDP برآورد می‌شود. این به علاوه کسری مالی عملیاتی نظام شهروندی که در دوره مشابه، به طور متوسط سالانه برابر با ۳,۲ درصد GDP بود کل کسری مالی را به ۴,۷ درصد GDP می‌رساند. در مقابل کسری مالی در سال‌های قبل از اصلاحات (۱۹۷۴-۱۹۸۰) برابر با ۲,۴ درصد GDP بود. بین سال‌های ۱۹۸۱ و ۲۰۰۳ نظام بازنشستگی شیلی در مجموع به طور متوسط سالانه کسری مالی برابر با ۵,۷ درصد GDP را دارا بود (2004 Arenas de Mesa).

کسری ناشی از اصلاحات بازنشستگی و پس‌انداز خالص ملی

با مقایسه پس‌اندازهای ایجاد شده از طریق صندوق‌های بازنشستگی و کسری مالی نظام بازنشستگی (جدول ۲-۲۲)، تحلیل تعادل جزئی^۲ می‌تواند اثرات خالص پس‌اندازهای مربوط به اصلاحات را برآورد کند. بین سال‌های ۱۹۸۱ و ۲۰۰۳ اصلاحات نظام بازنشستگی کسری مالی را ایجاد کرد که به طور متوسط دو برابر جریان پس‌اندازهای ایجاد شده از طریق صندوق‌های بازنشستگی بود. این به معنای کاهش خالص پس‌اندازها به میزان ۳ درصد از GDP بود.

1. The Ministry of Finance
2. partial equilibrium analysis

در سال‌های پیش روی این پس‌انداز خالص منفی^۱ قطعاً در صورت بلوغ کامل نظام بازنشستگی AFP مثبت خواهد شد.

موفقیت کشور در دستیابی به روند مثبت خالص پس‌اندازها در آینده بستگی به وضعیت کسری مالی نظام بازنشستگی از زمانی که خالص پس‌اندازهای ایجاد شده توسط صندوق‌های بازنشستگی (به عنوان از GDP) در کنار دیگر عوامل گرایش به یکسان‌سازی از وقتی که پوشش نظام جدید تثبیت می‌شود، دارد.

جدول ۲-۲۲- پس‌انداز خالص ملی / کسری نظام بازنشستگی شیلی، ۱۹۸۱-۲۰۰۳ (درصدی از GDP)

سال	کل کسری مستمری‌ها	پس‌انداز صندوق‌های مستمری	پس‌انداز خالص ملی/کسری	دیگر پس‌اندازهای دولت مرکزی
۱۹۸۱	۳,۸	۰,۹	-۲,۹	۷,۷
۱۹۸۲	۶,۴	۱,۸	-۴,۶	۳,۵
۱۹۸۳	۷,۱	۱,۷	-۵,۴	۴,۸
۱۹۸۴	۷,۶	۱,۹	-۵,۷	۶,۴
۱۹۸۵	۶,۷	۲,۰	-۴,۷	۷,۱
۱۹۸۶	۶,۷	۲,۲	-۴,۵	۸,۰
۱۹۸۷	۶,۱	۲,۳	-۳,۸	۹,۱
۱۹۸۸	۵,۴	۲,۷	-۲,۷	۷,۶
۱۹۸۹	۵,۴	۲,۹	-۲,۵	۸,۴
۱۹۹۰	۵,۴	۳,۰	-۲,۴	۷,۸
۱۹۹۱	۵,۳	۲,۸	-۲,۵	۸,۸
۱۹۹۲	۵,۱	۳,۳	-۱,۸	۹,۸
۱۹۹۳	۵,۳	۳,۶	-۱,۷	۹,۹
۱۹۹۴	۵,۲	۳,۹	-۱,۳	۹,۷
۱۹۹۵	۴,۹	۴,۴	-۰,۵	۹,۸
۱۹۹۶	۵,۲	۴,۳	-۰,۹	۱۰,۵
۱۹۹۷	۵,۲	۵,۱	-۰,۲	۱۰,۳
۱۹۹۸	۵,۵	۵,۰	-۰,۵	۹,۳
۱۹۹۹	۵,۸	۵,۳	-۰,۵	۸,۱
۲۰۰۰	۵,۹	۵,۵	-۰,۴	۹,۵
۲۰۰۱	۵,۹	۴,۸	-۱,۱	۹,۴
۲۰۰۲	۵,۸	---	---	۸,۶
۲۰۰۳	۵,۸	---	---	۹,۱

1. net dissavings

کسری مالی نظام بازنشستگی شیلی مصادف با یک تعدیل مؤثر در توازن مالی دولت مرکزی بود (به غیر از نظام بازنشستگی). بین ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲ زمانی که کسری مالی بازنشستگی از ۳,۸ درصد به ۶,۴ درصد GDP افزایش یافت، مازاد فعلی بخش عمومی از ۳,۹ درصد به منفی ۰,۹ درصد از GDP سقوط کرد. از آن به بعد، نرخ پس انداز بخش عمومی در دهه ۱۹۹۰ سالانه به طور متوسط ۴,۶ درصد افزایش یافت. این میزان افزایش به عنوانی یکی از موفقیت‌های برجسته اقتصاد شیلی لقب گرفت. با این حال اگر تأمین مالی کسری نظام بازنشستگی توسط بخش عمومی را به جدول ۳-۲۲ اضافه کنیم، آشکار خواهد شد که تلاش‌های دولت حتی بزرگتر از ارقام پس انداز بخش دولتی است. پس انداز در بخش عمومی بدون در نظر گرفتن نظام بازنشستگی، به طور متوسط در سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۶ برابر با ۸ درصد GDP بود که GDP بین سال‌های ۱۹۸۱-۱۹۸۹ و ۱۹۹۰-۱۹۹۶ با رشد سالانه ۵,۲ درصدی همراه بود. به بیانی دیگر، طی دهه ۱۹۸۰، مالیه عمومی نه تنها اثرات یک بحران عمیق اقتصادی را جذب کرد بلکه بخش زیادی از کسری مالی ایجاد شده توسط نظام بازنشستگی را نیز تأمین مالی کرد. حتی طی دهه ۱۹۹۰ پس انداز عمومی به لطف کاهش آرام کسری مالی نظام بازنشستگی، افزایش بیشتری یافت.

نظام‌های بازنشستگی به بیش از ۴۰ سال برای رسیدن به بلوغ نیاز دارند. تا قبل از آن، تعیین اثرات ماندگار اصلاحات بازنشستگی بر مالیه عمومی و اقتصاد بسیار سخت است. آمار و ارقام ارائه شده در سطور آتی نشان می‌دهد گرچه خصوصی‌سازی نظام بازنشستگی اثرات مفیدی از حیث توسعه بازارهای مالی و سرمایه کشور را به ارمغان می‌آورد، اما حداقل در دوره گذار خود، کسری مالی گسترده‌ای که توسط دولت تأمین مالی می‌شود را ایجاد می‌کند.

در این زمینه، افزایش نرخ پس انداز داخلی اقتصاد شیلی در این دوره می‌تواند ناشی از جذب نظام‌مند^۱ کسری مالی نظام بازنشستگی توسط بخش عمومی باشد. بنابراین موفقیت مفروض اصلاحات در افزایش نرخ‌های پس انداز داخلی شیلی می‌تواند بیش از آنکه تحت تأثیر این واقعیت باشد که نظام بازنشستگی تحت مدیریت خصوصی قرار گرفته است، متأثر از انضباط مالی باشد.

پیش‌بینی کسری مالی نظام بازنشستگی

همچنان که نظام بازنشستگی مبتنی بر حساب‌های انفرادی بالغ می‌شود، نه تنها اندازه بلکه ترکیب کسری مالی آن نیز تغییر می‌کند. اجزاء موقت کسری مالی (کسری عملیاتی و اوراق

1. systematic

گواهی) همچنان که از نام آنها پیداست به مرور از بین خواهند رفت اما اجزای دائمی آن همچون حداقل مستمری‌های تضمین شده دولت با بلوغ نظام افزایش خواهند یافت. در همین حال روند کسری‌های طرح‌های نیروهای مسلح و PASIS توسط تصمیمات سیاستی دولت تعیین خواهند شد.

جدول ۲-۲۳ برآورد کسری‌های عملیاتی نظام بازنشستگی را در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰ را نشان می‌دهد. این برآوردها نشان می‌دهند که سطح تعهدات مالی دولت تحت نظام بازنشستگی در طی این دوره همچنان بالا خواهد ماند. این نتایج، یافته‌های برآوردهای محافظه کارانه و خوش بینانه اثرات مالی نظام بازنشستگی در شیلی که در دوره اصلاحات (دهه ۱۹۸۰) انجام گرفته بود را تقویت می‌کند.

جدول ۲-۲۳- پیش‌بینی کسری مالی نظام بازنشستگی شهروندی شیلی، ۲۰۰۴-۲۰۱۰
(متوسط نرخ سالانه به عنوان درصدی از GDP)

سال	کسری عملیاتی	سهام شناسایی	PASIS مستمری	حداقل مستمری	کسری مستمری عمومی
	۱	۲	۳	۵	۵=۱+۲+۳+۴
۲۰۰۴	۲,۷	۱,۳	۰,۴	۰,۱	۴,۶
۲۰۰۵	۲,۶	۱,۳	۰,۴	۰,۲	۴,۵
۲۰۰۶	۲,۵	۱,۳	۰,۴	۰,۲	۴,۴
۲۰۰۷	۲,۴	۱,۳	۰,۴	۰,۲	۴,۳
۲۰۰۸	۲,۳	۱,۳	۰,۴	۰,۲	۴,۲
۲۰۰۹	۲,۱	۱,۲	۰,۴	۰,۳	۴,۱
۲۰۱۰	۲,۰	۱,۲	۰,۴	۰,۳	۳,۹
۱۰-۲۰۰۴	۲,۴	۱,۲	۰,۴	۰,۲	۴,۲

در پایان این دهه انتظار می‌رود کسری مالی عملیاتی با افزایش GDP در سال ۲۰۱۰ به ۲ درصد از GDP کاهش یابد (جدول ۲-۲۳). این بدان معنا است که میانگین کسری مالی در دهه اول قرن بیست و یکم به احتمال زیاد برابر با ۲,۴ درصد GDP باشد.

برآوردها نشان می‌دهند که کسری مالی مرتبط با اوراق گواهی در سال ۲۰۰۴ به ۱,۳ درصد GDP افزایش یافته و تا سال ۲۰۰۸ در همین سطح باقی بماند و بعد از آن کاهش یافته و نهایتاً

در حدود سال ۲۰۳۰ از بین بروند. بنابراین برای دهه اول قرن، این کسری‌ها به طور متوسط برابر با ۱,۲ درصد GDP خواهند بود.

وزارت مالیه کسری مالی بازنشستگی PASIS را برای دهه نخست قرن بیست و یکم برابر با مقدار آن در دوره ۱۹۸۱-۲۰۰۳ برآورد کرده است (۰,۴ درصد GDP) (جدول ۲-۲۴). کسری مالی SGMP در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۱۰ سالانه به طور متوسط برابر با ۰,۲ درصد GDP و در سال ۲۰۱۰ برابر با ۰,۳ درصد برآورد شده است.

نتیجه‌گیری

این فصل تحلیل موجزی از نظام بازنشستگی شیلی را با هدف تعیین اثرات مالی و نهادی آن ارائه داد. مهمترین یافته‌ها از قرار زیر هستند. افق، ساختار نهادی و موقعیت مالی نظام بازنشستگی شیلی به ماوراء مرزهای یک طرح حمایت اجتماعی و از قبیل آن می‌رود. آنها اثراتی بر عواملی همچون تأمین مالی کلی سیاست‌های اجتماعی، سیاست‌های اقتصاد کلان و وضعیت مالی بازار سرمایه. امروزه، صندوق‌های بازنشستگی حجمی به اندازه ۶۰ درصد GDP و سرمایه‌گذاری‌های بازار سرمایه‌ای که حتی در دو دهه پیش وجود نداشتند و اکنون تبدیل به یکی از تکیه‌گاه‌های ظرفیت رشد اقتصاد کشور شده‌اند، را تشکیل می‌دهد.

جدول ۲-۲۴- پیش‌بینی مخارج بازنشستگی‌های SGMP، ۲۰۰۵-۲۰۲۰ (میلیون- قیمت پزو سال ۲۰۰۴)

سال	مخارج (میلیون پزو سال ۲۰۰۴)
۲۰۰۵	۴۶۷۶۱
۲۰۰۶	۵۳۵۸۶
۲۰۰۷	۶۰۸۷۰
۲۰۰۸	۶۸۳۰۴
۲۰۰۹	۷۶۷۶۵
۲۰۱۰	۸۴۹۴۱
۲۰۱۱	۹۴۰۲۴
۲۰۱۲	۱۰۳۵۳۴
۲۰۱۳	۱۱۲۸۹۷
۲۰۱۴	۱۲۳۵۱۳
۲۰۱۵	۱۳۳۷۴۶
۲۰۱۶	۱۴۵۵۶۳
۲۰۱۷	۱۵۷۳۰۹
۲۰۱۸	۱۶۹۹۵۱
۲۰۱۹	۱۸۳۱۸۷
۲۰۲۰	۱۹۵۰۹۲

در کنار نقش عمده‌ای که نظام بازنشستگی ایفا کرده است، چالش فراهم آوردن پوشش مناسب برای بخش عمده‌ای از اعضاء همچنان ناتمام است. پیشرفت‌ها و موفقیت‌ها در بازار سرمایه کشور می‌بایستی با سیاست‌های تأمین اجتماعی متناسب باشند. کشور مجبور خواهد بود تا توازن میان این دو را در جهت پایداری بلندمدت نظام بازنشستگی برقرار کند.

شیلی و اوروگوئه بالاترین نرخ پوشش بازنشستگی را در آمریکای لاتین در اختیار دارند. با این وجود در شیلی، آمار و ارقام کلی نرخ‌های پایین پوشش در گروه‌های آسیب‌پذیر نظیر زنان، کارگران کم درآمد و خوداشتغال را منعکس نمی‌کنند. برای بخش عمده‌ای از این گروه‌ها، گزینه در دسترس احراز شرایط مستمری‌های SGMP (۱۲۰ دلار در ماه) می‌باشد. حتی احتمال دارد که برخی از آنها موفق به احراز شرایط مورد نیاز (پرداخت ۲۰ سال حق بیمه) این مستمری‌ها نیز نباشند و نهایتاً در دوران کهنسالی خود برای بازنشستگی‌های رفاهی PASIS اقدام کنند.

پیمایش EPS (۲۰۰۲) نشان داده است که تراکم‌های حق‌بیمه در واقع برای تمام اعضا تقریباً برابر با ۵۲ درصد است که این نرخ برای زنان، کارگران کم درآمد و خوداشتغال بسیار کمتر از این نیز می‌باشد. این تراکم حق‌بیمه بسیار کمتر از مفروضاتی (بین ۷۰ تا ۹۰ درصد در نظر گرفته شده بودند) هستند که پوشش و نرخ‌های نظام بازنشستگی بر اساس آنها برآورد شده بودند. بر اساس تراکم‌های حق‌بیمه به تفکیک گروه و نرخ‌های جایگزینی برآوردی، برآوردهای نظام بازنشستگی نشان می‌دهد که نیمی از اعضا به تأمین مالی دولت نیاز خواهند داشت (2004 Arenas de Mesa, Llanés, and Miranda). با در نظر گرفتن تعداد رو به تزاید زنانی که ذینفعان اولیه نظام بازنشستگی خواهند بود و این واقعیت که تحولات جمعیتی برای زنان شاخص‌تر است، این یک برآورد خوش‌بینانه است.

هزینه‌های مالی تحول [نظام بازنشستگی] قابل توجه شده‌اند. بین سال‌های ۱۹۸۱ و ۲۰۰۳ مجموع کسری مالی نظام بازنشستگی به طور متوسط برابر با ۵٫۷ درصد GDP که ۷۵ درصد آن قابل انتصاب به نظام بازنشستگی بود. برآوردها برای دهه‌های آتی با توجه به ادامه هزینه‌های مالی بالا، این رقم را برای سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰ به طور متوسط ۴٫۲ درصد GDP نشان می‌دهند. این ارقام بر انتظارات اصلاحات نظام بازنشستگی را به طور گسترده‌ای تأیید می‌کند. شیلی یک نظام بازنشستگی چند لایه، عمومی/خصوصی دارد. با این حال ساختار نهادی آن فاقد انسجام است زیرا اجزای مربوط به بخش عمومی (لایه اول) به عنوان جزئی از یک نظام ترکیبی طراحی نشده و نظام منابع لازم برای تأمین مالی بازنشستگی‌های رفاهی و طرح‌های حداقل مستمری را ایجاد نکرده است.

برآورد وزارت مالیه از SGMP نشان می‌دهد که پرداخت‌های این بازنشستگی‌ها تا سال ۲۰۲۰ تا پنج برابر افزایش خواهد یافت. این وزارتخانه پیشنهاد کرده است تا یک صندوق ذخیره پرداخت‌های SGMP که از طریق پس‌اندازهای فراهم شده از نیازهای قانونی کشور در حفظ مازاد ساختاری ۱ درصدی از GDP تأمین مالی می‌شود، تأسیس شود. این اقدام سیاستی بر اهمیت این موضوع و لزوم اتخاذ اقدامات قبلی برای حفظ سیاست مالی متوازن صحنه گذاشته و امکان توسعه سازوکارهای هوشمند حمایت اجتماعی که با تأمین مالی پایدار و متوازن پشتیبانی می‌شود را فراهم ساختند.

ملاحظات بالا نشان می‌دهند که اصلاحات پیش روی شیلی مستلزم بازطراحی نظام بازنشستگی لایه اول شامل زیرنظام غیرمشارکتی و SGMP است. ساختار سازمانی مؤلفه‌ها، ترتیبات مقرراتی و سازوکارهای تأمین مالی در تناسب با مقیاس موضوعاتی که باید حل شوند

نیستند. پیامدهای اصلاحات اساسی که لایه اول بر لایه دوم (نظام مبتنی بر پرداخت حق بیمه که توسط صندوق‌های خصوصی اداره می‌شوند) خواهد داشت نیازمند ارزیابی هستند. اینکه به لایه دوم اجازه داده شود تا نسبت به انجام مسئولیت‌هایش در مقابل اعضاء خود شکست بخورد، یک گزینه اجتماعی مناسب برای شیلی نخواهد بود. هزینه‌ای که چنین شکستی ایجاد می‌کند بیش از بار مالی مورد انتظار است و احتمال نیاز به اقدامات سیاستی اضطراری برای فائق آمدن بر کاستی مزایای بازنشستگی اعضاء را افزایش می‌دهد.

منابع

- Arellano, José Pablo. 1985. Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924–1984. Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Arenas de Mesa, Alberto. 2000. Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado. Serie de Financiamiento del Desarrollo No. 105 (Diciembre).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.. 2004. El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros. Santiago, Chile: International Labour Organization.
- Arenas de Mesa, Alberto, and Paula Benavides. 2003. Protección social en Chile: financiamiento, cobertura y desempleo 1990–2000. Santiago, Chile: International Labour Organization.
- Arenas de Mesa, Alberto, and Pamela Gana. 2003. Protección Social, Pensiones y Género en Chile. In Protección social, pensiones y género en Argentina, eds. Fabio M. Bertranou and Alberto Arenas de Mesa. Santiago, Chile: International Labour Organization.
- Arenas de Mesa, Alberto, Gumucio Rivas, and Juan Sebastian. 2000. El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional a dos décadas de la reforma, mimeograph, Santiago, Chile.
- Arenas de Mesa, Alberto and Héctor Hernandez. 2001. Análisis, evolución y propuestas de ampliación de cobertura del sistema civil de pensiones en Chile. In Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile, eds. Alberto Arenas de Mesa, Fabio M. Bertranou, Carlos O.
- Grushka, Héctor Hernandez Sanchez, Vinicius Pinheiro, and Rafael Rofman. Santiago, Chile: International Labour Organization.
- Arenas de Mesa, Alberto and Mario Marcel. 1993. Reformas a la Seguridad Social en Chile. Serie de Monografías No.5. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda de Chile . 1999. Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension. Proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reforms, Ministerio de Hacienda de Chile and Asian Development Bank, 26–27 April, Vida del Mar, Chile.
- Arenas de Mesa, Alberto, Jere Behrman, and David Bravo. 2004. Characteristics and Determinants of the Density of Contributions in Private Social Security System. Paper presented at the Annual Meeting of Economists of Chile. Sociedad de Economía de Chile, 23–24 September, Villa Alemana, Chile.
- Arenas de Mesa, Alberto, María Claudia Llanés, and Fidel Miranda. 2004. Protección social: cobertura y efectos distributivos de la reforma al sistema de pensiones en Chile. Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Arrau, Patricio. 1991. La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición. Colección de Estudios CIEPLAN No. 32 (June): 5–44
- Bravo, David. 2004. Análisis y principales resultados, primera encuesta de protección social. Departamento de Economía, Universidad de Chile, and Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación. 2000. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). Santiago, Chile.

- Centro Latinoamericano de Demografia (CELADE). 2004a. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950– 2050. Serie Boletín Demográfico No. 73, Santiago, Chile. 2004b. América Latina y el Caribe: tablas de mortalidad 1950– 2050. Serie Boletín Demográfico No. 73, Santiago, Chile.
- Cheyre, Hernan. 1988. La prevision en Chile Ayer y Hoy. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). 2000, 2004a. Estadísticas de las Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile. 2004b. Informe de las Finanzas Públicas (October). Santiago. Chile.
- Departamento de Economía de la Universidad de Chile. 2004. Encuesta de Protección Social (EPS 2002). Available at www.proteccionsocial.cl. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social and Centro de Micro Datos.
- Gana, Pamela. 2002. Las pensiones no contributivas en Chile: pensiones asistenciales (PASIS). In Pensiones no contributivas y asistenciales.
- Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, eds. Fabio M. Betranou, C. Solorio, and W. Van Ginneken. Santiago, Chile: International Labour Organization.
- International Labour Organization. 1998. La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y ensedanzas. In Pensiones en América Latina, dos décadas de reforma, eds. Alejandro Bonilla García and Alfredo H. Conte-Grand. Lima: International Labour Organization.
- Kotlikoff, Lawrence J. 1992. Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend. New York: Free Press. 1996. Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters. Boston: Boston University, Institute for Economic Development.
- Marcel, Mario and Alberto Arenas de Mesa. 1992. Social Security Reform in Chile. Occasional Papers No 5. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Ministerio de Hacienda (Chile). 2004. Estado de la hacienda pública 2004. Santiago, Chile.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) (Chile). 2002. El sistema chileno de pensiones (Quinta edición). Santiago, Chile. 2003.
- Statistical Bulletins. Santiago, Chile. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) (Chile). 1990-2003. Bulletins. Santiago, Chile

بخش سوم

سیاست اصلاحات مستمری در برزیل^۱

وینیسوس سی. پینه‌ریو^۲

راهبرد اصلاحات نظام مستمری برزیل با اصلاحات بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین که از شیلی الهام گرفته شده بود، متفاوت است. راهبرد برزیل بر محوریت تقویت طرح دولتی توازن هزینه درآمد و توسعه طرح‌های بازنشستگی خصوصی داوطلبانه به منظور تکمیل آن، قرار داشت. اقدامات اساسی اصلاحات شامل سخت‌تر کردن قواعد احراز شرایط بازنشستگی، کاهش نرخ‌های جایگزینی، خاتمه دادن به مستمری‌های رژیم‌های ویژه، ایجاد قوانین یکسان برای کارگران بخش خصوصی و دولتی و افزایش پوشش بود. در همین زمان حکمرانی موفقیت‌آمیز (در برزیل)، چارچوب‌های قانونی را به منظور توسعه صندوق‌های مستمری خصوصی براساس پس‌اندازهای فردی و شغلی ارتقاء داد. در مجموع، برزیل دست به تعدیل لایه اول (طرح‌های دولتی اجباری توازن هزینه درآمد) و توسعه بیشتر لایه سوم (پس‌اندازهای داوطلبانه مکمل) بدون خلق یک لایه دوم (برنامه‌های پس‌انداز فردی اجباری خصوصی) زد.

اصلاحات مستمری در برزیل در دو دوره زمانی متفاوت به وقوع پیوستند. بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۱، وزارتخانه تحت رهبری کاردوسو^۳ بسته اصلاحی را که تمام طرح‌های حمایتی موجود را پوشش می‌داد پیشنهاد داده شد. این طرح‌ها شامل طرح عمومی کارگران بخش خصوصی، طرح کارمندان دولت و طرح‌های مستمری خصوصی بودند. در حالی که عموم اقدامات ناظر بر طرح کارمندان دولت به خوبی پیش نمی‌رفتند، اصلاحات در طرح عمومی کارگران بخش خصوصی و طرح‌های مستمری خصوصی با موفقیت همراه بودند.

در سال ۲۰۰۳ به‌رغم تغییرات سیاسی، حزب کارگر (PT)^۴ به قدرت رسید و سیاست‌های

1. Pinheiro V.C. (2005). The politics of pension reform in Brazil. In C.A. Crabbe (Ed.) < A quarter century of reform in Latin America and Caribbean: Lessons learned and next steps (pp.187-216). Inter American Development Bank.

۲. وینیسوس سی. پینه‌ریو وزیر تأمین اجتماعی برزیل (۲۰۰۲-۱۹۹۹) بوده و سیاستگذار اصلی مسئول تدوین و اجرای اصلاح نظام مستمری برزیل بوده است. وی اکنون به عنوان مأمور ارشد دفتر حمایت اجتماعی برای سازمان جهانی کار در ایتالیا کار می‌کند. این فصل نسخه به روز شده ویلند (Weyland, 2004) است.

3. Cardoso Administration

4. The Partido Dos Trabalhadores

پیشین دولت را ادامه داد. حزب کارگر نیروی خود را بر اصلاحات طرح‌های کارکنان دولت متمرکز نمود.

در پایان دهه ۱۹۹۰، بحث‌ها عموماً پیرامون معرفی یک رژیم اجباری مبتنی بر سرمایه انفرادی برای جایگزینی با نظام توازن هزینه‌درآمد بود اما پیامدهای مالی آن، این جایگزینی را فاقد توجیح سیاسی و اقتصادی کرده بود. در همان زمان تحت این مفهوم که مستمری یکی از ستون‌های ثبات اجتماعی کشور است، تقویت نظام دولتی توازن هزینه درآمد مورد حمایت قرار گرفت. مؤسسه ملی بیمه اجتماعی (INSS)^۱ هر ماه به بیش از ۲۲ میلیون ذینفع مزایا پرداخت می‌کند که ۶۵ درصد آن برابر با حداقل دستمزد است.

براساس مؤسسه جغرافیا و آمار برزیل (IBGE)^۲ به ازای هر دریافت کننده مستمری ۲٫۵ نفر دیگر به طور غیرمستقیم از این مزایا بهره می‌برند. در نتیجه نظام کنونی برزیل به بیش از ۷۶ میلیون نفر یا ۴۵ درصد از کل جمعیت برزیل بالغ شده است. برآوردهای اخیر نشان می‌دهد که نرخ فقر برای سالمندان برزیل (۱۸ درصد) در میان کشورهای آمریکای لاتین پایین‌ترین میزان است. علاوه بر این، برزیل تنها کشوری است که در آن درصد افراد سالمند زیر خط فقر کمتر از درصد افراد زیر خط فقر برای دیگر گروه‌های سنی است (جدول ۳-۱).

این وضعیت تا حد زیادی تحت تأثیر برنامه سالمندان روستایی است که به موجب آن کارگران روستایی مرد بالای ۶۰ و زن ۵۵ سال مزایایی برابر با حداقل حقوق را دریافت می‌کنند، ایجاد شده است. حقوق بازنشستگی ویژه زنان و زایمان و البته از کارافتادگی نیز تضمین شده‌اند. این برنامه به طور عمده از طریق مالیات بر نقل و انتقالات روستایی و مالیات بر حقوق و دستمزد تأمین مالی می‌شد اما با توجه به نرخ بالای فرار از پرداخت، در سال ۲۰۰۳ کسری مالی برنامه به ۱٫۱۷ درصد از GDP رسید (جدول ۳-۲).

1. The National Social Insurance Institute
2. Brazilian Institute For Geography And Statistics

جدول ۳-۱- جمعیت زیر خط فقر به تفکیک گروه سنی در کشورهای منتخب آمریکای لاتین، ۱۹۹۸ (درصد)

کشور	گروه های سنی				
	جمع	۰-۱۴	۱۵-۲۹	۴۰-۶۴	۶۵+
بولیوی	۳۰.۵	۳۴.۴	۲۴.۱	۳۱.۰	۴۷.۵
برزیل	۲۴.۶	۳۳.۴	۲۲.۳	۱۸.۷	۱۸.۵
شیلی	۲۰.۸	۲۴.۴	۱۹.۲	۱۸.۵	۲۳.۹
کلمبیا	۲۴.۰	۲۷.۱	۲۰.۶	۲۳.۸	۳۲.۹
کاستاریکا	۲۱.۷	۲۳.۶	۱۹.۴	۲۱.۰	۲۹.۱
گواتمالا	۱۹.۱	۲۱.۶	۱۶.۶	۱۵.۰	۲۷.۱
السالوادور	۲۷.۴	۳۱.۳	۲۲.۸	۲۶.۵	۳۸.۰
مکزیک	۲۲.۱	۲۷.۴	۱۸.۳	۱۹.۶	۳۷.۶

منبع: گیل، پاکارد و یرمو (۲۰۰۵)

جدول ۳-۲- کل کسری مالی نظام مستمری در سال ۲۰۰۳ (درصدی از GDP)

سال ۲۰۰۳	طرح مستمری
۱.۷۴	رژیم عمومی
۰.۵۷	۱. شهری
۱.۱۷	۲. روستایی
۳.۰۴	نظام های بخش عمومی
۱.۷۹	۳. فدرال
۱.۲۵	۴. ایالات و شهرداری های
۴.۷۹	جمع

* مشارکت کارگران دو برابر مشارکت کارفرمایان است.

منبع: تأمین اجتماعی

علت اصلی عدم توازن مالی در برزیل، برنامه های مستمری بخش دولتی که کارمندان فدرال، ایالتی و شهری و نیروهای مسلح (پلیس و ارتش) را تحت پوشش قرار می دادند، بود به طوری که مجموع کسری آنها برابر با ۲.۶ درصد از GDP می بود. علاوه بر این ذینفعان این برنامه ها عموماً از درآمد بالاتری برخوردار بوده و این تخصیص منابع عمومی به این گروه را

ناعادلانه می‌ساخت. اصلاحات صورت گرفته در سال ۲۰۰۴ بیشتر نسل‌های آتی کارگران را تحت تأثیر قرار داد. کارمندان کنونی دولت در به بن بست کشاندن اقداماتی که مزایای آنها را کاهش می‌داد، موفق شدند. به علاوه، احکام دیوان عالی برخی اصلاحات را به نفع حفظ وضع موجود لغو کرد.

این فصل اختصاص به این بحث دارد که چرا فرایند اصلاح نظام مستمری در برزیل متفاوت از دیگر کشورهای لاتین بود. در این فصل بحث می‌شود که به‌رغم مجادله بی‌پایان پیرامون خصوصی‌سازی مستمری (استیگلیتز و اورزاگ^۱، ۲۰۰۱؛ بار^۲، ۲۰۰۲؛ مِسا-لاگو^۳، ۲۰۰۲) بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین اصلاحات ساختاری مستمری را با پیگیری رویکرد کنش جمعی^۴ مبتنی بر مدل شیلی دنبال اتخاذ کردند.

خصوصی‌سازی مستمری به طور مستقیم گروه‌های سازمان‌یافته صاحب منافع که امکان ایجاد کنش سیاسی برای پیش‌راندن دستورکار اصلاحات از طریق شعار خصوصی‌سازی دارند را منتفع می‌سازد^۵. در مقابل، تعدیل نظام توازن هزینه‌درآمد که نوید توزیع مزایا میان جامعه به عنوان یک کل واحد را می‌دهد - به طور عمده به نسل آینده‌ای که حتی هنوز در فرایند سیاسی قرار نگرفته‌اند - و هزینه‌هایی را بر گروه‌های خاصی که لابی‌گری آنها می‌تواند فرایند سیاستگذاری را فلج کند تحمیل می‌کند.

اصلاحات رادیکال طرح‌های مستمری ابتدا در برزیل طی دوره (۱۹۹۲-۱۹۹۵) ریاست جمهوری فرناندو کولور دی‌ملو^۶ پیشنهاد شدند. با این حال ضعف سیاسی او و فقدان پایگاه سیاسی سازمان‌یافته یک مانع غیرقابل نفوذ بر سر راه تصویب لایحه او بود. وقتی در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۸ برنامه‌هایی مشابه در دوره ریاست جمهوری فرناندو هنریک کاردوسو^۷ (۱۹۹۵-۲۰۰۲) دوباره ظاهر شدند، بحران مالی قریب‌الوقوع انجام هرگونه تغییر را غیرممکن ساخته بود. در آن زمان کشور استطاعت تحمل هزینه قابل توجه ذاتی گذار

1. Stiglitz And Orszag

2. Barr

3. Mesa-Lago

4. Collective Action Approach

۵. استدلال‌های مورد استفاده طرفداران این مدل مبتنی بر شعارهای خصوصی‌سازی است که اشاره به تمایل ذاتی نظام Payg به بحران و اینکه تعدیلات ساده، صرفاً اتخاذ راه‌حل اساسی را به تعویق می‌اندازد، دارد. در شعارهای خصوصی‌سازی تلاش می‌شد تا با استناد بر اثرات مثبت نظام سرمایه‌داری بر پس‌انداز داخلی، بازارهای سرمایه و بازار کار و ظرفیت آن برای تطبیق با تغییرات جمعیتی ارجحیت آن را به نظام توزیع به اثبات برسانند. براساس اظهارات مدافعان مدل سرمایه‌داری، این مدلی دقیق است که بدون نیاز به اصلاح به عنوان ستون توسعه نقش ایفا خواهد کرد. با این حال این ادعاها مبتنی بر داده‌های فنی و تجربی محکمی نبودند. تنها شواهد موفقیت این نظام، از تجربه شیلی استخراج شده بودند.

6. Fernando Collor De Mello

7. Fernando Henrique Cardoso

به نظام مستمری خصوصی را نداشت.^۱

گزینه‌ای که نهایتاً اتخاذ شد شامل تقویت نظام توازن هزینه‌درآمد و توسعه برنامه‌های مستمری اختیاری خصوصی و هموار ساختن راه اصلاحات پیشنهادی رئیس‌جمهور لوئیس ایناچیو «لولا» داسیلوا^۲ که تمرکز بر طرح‌های کارمندان دولت داشت، بود. در مجموع، موانع اقتصادی و سیاسی در برزیل راه را بر منطق کنش جمعی که در دیگر کشورهای آمریکای لاتین موفقیت‌آمیز بود، بسته بود. با این حال، امروز، نیروهای سیاسی رقیب، آغوش خود را برای نسخه‌ای تعدیل شده از چنین پروژه‌ای باز کرده‌اند.

بخش بعدی توضیح می‌دهد که چگونه منطق کنش اجتماعی در اصلاحات پارامتریک و ساختاری نظام مستمری عمل می‌کند. در ادامه کاربرد این چارچوب نظری در تحول تاریخی نظام مستمری و فرایند اصلاحات اخیر در برزیل بررسی خواهد شد. تجربه برزیل موجب بالا گرفتن مسائل قابل توجهی پیرامون اصلاحات تدریجی، با هدف‌گذاری مناسب و پیش‌رونده نظام توازن هزینه‌درآمد شد.

منطق کنش جمعی در اصلاحات مستمری

مروری تاریخی بر اصلاحات مستمری در برزیل

فرایند تاریخی که منجر به خلق نظام‌های مستمری در آمریکای لاتین شد با گسترش تدریجی پوشش نیروی کار سازمان یافته که منعکس‌کننده قدرت چانه‌زنی هر یک از بخش‌ها بود، صورت‌بندی شد. برخی گروه‌های سازمان یافته در میان نظام سیاسی برای کسب امتیازات ویژه یا شرایط مناسب‌تر نرخ‌های حق بیمه فعالیت می‌کنند (مسا-لاگو، ۲۰۰۲). هزینه گسترش پوشش و مزایای گروه‌های خاص از طریق افزایش قیمت، بر دوش مصرف‌کنندگان گذاشته خواهد شد. در نتیجه چندین محدودیت برای رشد هزینه‌های مستمری در نظر گرفته شد. در واقع، گروه‌های خاص از فقدان شفافیت میان حق بیمه‌ها و مزایا منتفع می‌شدند. در نتیجه عدم توازن مالی میان مزایا و حق بیمه، مالیه عمومی را دچار اختلال می‌کند.

نظام مستمری برزیل دارای سه جزء است. رژیم تأمین اجتماعی عمومی (RGPS)^۳ که یک برنامه توازن هزینه‌درآمد اجباری عمومی تحت مدیریت مؤسسه ملی بیمه اجتماعی است و تمامی کارگران بخش خصوصی را با مستمری تا سقف حدوداً ۸۰۰ دلار تحت پوشش قرار می‌دهد.

۱. خصوصی‌سازی دولت را مجبور می‌کند پرداخت مزایا مستمری‌های فعلی را بدون ادامه جمع‌آوری حق بیمه‌های تأمین اجتماعی ادامه دهد.

2. Luiz Inácio Lula Da Silva

3. Regime Geral De Previdência Social

رژیم بازنشستگی کارکنان دولت (RPPS)^۱ که کارمندان دولت تحت مقررات مستمری ویژه را پوشش می‌دهد. گرچه معیارهای احراز شرایط بازنشستگی برای تمامی کارمندان دولت یکسان است، هنوز بیش از ۲۴۰۰ نظام مستمری ویژه تحت مدیریت دولت فدرالی، دولت مرکزی و شهرداری‌ها که هر یک نیز قواعد مالی مختص خود دارند، وجود دارند. این رژیم‌ها عمدتاً از نوع نظام توازن هزینه درآمد هستند و در برخی ایالت‌ها و شهرداری‌ها با تعدادی صندوق مشترک نیز همراه می‌باشند.

نیروهای مسلح و گروه‌های مشابه در سطح کشور طرح‌های مبتنی بر سابقه حرفه‌ای^۲ دارند که عموماً از بودجه عمومی تأمین مالی می‌شوند. رژیم مستمری تکمیلی (RPC)^۳ شامل طرح‌های اندوخته‌گذاری مستمری انفرادی و کارفرمایی بود که به طور خصوصی توسط صندوق‌های مستمری باز و بسته^۴ و مؤسسات بیمه‌ای مدیریت می‌شدند. وابستگی^۵ اجباری نبود و اصلاحات متمرکز بر مدرن‌سازی قواعد و گسترش پوشش بود.

نیاز به اصلاح سیستم بازنشستگی عمومی

نظام توازن هزینه درآمد در واکنش به تغییرات جمعیتی بازار کار متحمل اصلاحات مکرری شده است. زمانی که هیچ توازن پایداری میان درآمدها و هزینه‌ها وجود ندارد، هیچ ترکیبی از اقدامات پیش‌روی نمی‌تواند برای تعدیلات ادواری نظام مورد استفاده قرار گیرد: افزایش نرخ‌های حق بیمه؛ تغییر شرایط شایستگی مستمری؛ اصلاح فرمول مزایای بازنشستگی و افزایش قواعد هزینه‌های زندگی؛ محدود کردن پوشش؛ و حذف مستمری‌های ویژه. افزایش هزینه‌ها ناشی از این اقدامات متمرکز بر گروه‌های خاصی از کارگران، کارمندان، و بازنشستگان است. بدون در نظر گرفتن اقدامات اتخاذ شده، این گروه‌های سازمان‌یافته منتفع به طور کلی قادر به مخالفت با هر تغییری که مزایای آنها را کاهش یا حق بیمه‌هایشان را افزایش دهد، هستند. با این حال مزایای این تغییرات (یعنی، ثبات مالی و آکچوئری نظام مستمری) مانند یک کالای عمومی به عنوان یک کل واحد متعلق به همه آحاد جامعه و حتی نسل‌های آینده است. از آنجا که منتفعان گروه بزرگی هستند و منافع انفرادی نسبتاً ناچیز است، بعید است که یک حوزه انتخاباتی در حمایت از اصلاحات برای تقویت نظام، دست به سازماندهی و لابی

1. Regimes Proprios De Previdência Social
2. Careerbased Scheme
3. Regime De Previdência Complementar
4. Closed And Open Pension Funds
5. Affiliation

برای چنین تغییراتی بزند. به بیانی دیگر تا زمانی که هزینه‌ها شفاف، کوتاه‌مدت، و متمرکز بر گروه‌های ویژه هستند و مزایا مبهم، بلندمدت و پراکنده هستند، اجرای اصلاحات نظام توازن هزینه درآمد به لحاظ سیاسی مشکل است - به‌رغم این واقعیت که در بلندمدت، منافع مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان تمایل به همگرایی دارند (مبانه^۱، ۱۹۹۴).

احتمالاً بخش پیچیده‌تر موضوع این است که به جای جلوگیری از اصلاحات، فشار از سوی مخالفان سازمان‌یافته ممکن است منجر به کاستن شدت اقدامات مورد نیاز و ارائه راه‌حل غیرواقعی برای مشکلات موجود، شود. این می‌تواند چرخه‌ای از اصلاحات نسبتاً مکرر با دوام سیاسی پایین‌تر را ایجاد کند.

منطق معرفی نظام مستمری خصوصی

خصوصی‌سازی نظام مستمری با چالش‌های سیاسی نیز مواجه است اما این چالش‌ها به شدت تغییراتی که در بالا به آنها اشاره شد نیستند چراکه هزینه‌های خصوصی‌سازی متمرکز در میان گروه‌هایی با نفوذ سیاسی پایین مانند مستمری‌بگیران آتی (که حق‌بیمه‌های انباشته آنها برای پوشش مزایای آنها کافی نخواهد بود) و افراد کم درآمد (کسانی که در طرح سرمایه‌داری قرار نمی‌گیرند)، می‌باشد. در مقابل، خصوصی‌سازی دینفعانی در بخش مالی خلق می‌کند که می‌توان انتظار داشت آنها برای گسترش بازار فرصت‌های خود اصلاحات، دست به لابی بزنند.

به علاوه، این امکان وجود دارد که حمایت‌های سیاسی از کارآفرینان و کارگران از طریق کاهش یا حذف مالیات بر درآمد (مانند شیلی) یا ارائه مجوز به اتحادیه‌های کارگری برای ایجاد صندوق مستمری مختص خود، موفق شوند (مانند آرژانتین). برخی بخش‌های دیوانسالاری دولتی نیز می‌توانند از طریق ارائه پیشنهاد ایجاد نهادهای قانونگذاری با یکدیگر وارد همکاری شوند که این منابع مالی و قدرت قابل ملاحظه‌ای را زمانی که از محل حق‌بیمه‌های دریافتی از صندوق‌های مستمری تأمین مالی گردند، به دنبال خواهند داشت.

طرح خصوصی‌سازی مستمری متعهد ایجاد توازن مالی بلندمدت نظام است. به علاوه، مدافعان آن انتظار دارند که افزایش پس‌انداز در حساب‌های انفرادی صندوق‌های مستمری منجر به رشد اقتصادی بالاتر شود. در مقابل، آنها نظام توازن هزینه درآمد را به عنوان یک بازی با جمع صفر به تصویر می‌کشند چراکه در آن حق‌بیمه‌ها بلافاصله صرف پوشش مزایای پرداختی

فعلی شده و پس اندازها را محدود می‌کند. در واقع حمایت آنها از خصوصی‌سازی انتقادات از نظام توزان هزینه درآمد را شدت می‌بخشید: هرچه وضعیت اولی تضعیف می‌شد، بحث‌های پیرامون اصلاحات ساختاری و وعده اغواگرانه خلق پس اندازها و توسعه اقتصادی حتی بدون شواهد نظری و تجربی متقن نیز تقویت می‌شد.

مدافعان خصوصی‌سازی همچنین ادعا می‌کنند که پس اندازهای صندوق مستمری دوگانگی میان سرمایه و نیروی کار را از میان برمی‌دارند چراکه می‌تواند حق بیمه‌های کارگران را تبدیل به اساس انباشت سرمایه کند. براساس پینرا (۱۹۹۶)^۱ نظام سرمایه‌داری (مستمری‌ها) تضاد اجتماعی را از میان برمی‌دارد چراکه مالیات پردازان، مستمری‌گیران و کارآفرینان تبدیل به سهامداران توسعه اقتصادی می‌شوند که ناشی از خصوصی‌سازی صندوق‌های مستمری است. خصوصی‌سازی همچنین کنش اجتماعی و دخالت‌های دولت را با افزایش شفافیت نظام و این واقعیت که کارگران حق مالکیت نسبت به حق بیمه‌های خود خواهند داشت، خنثی می‌کند. استدلال این است که خصوصی‌سازی یعنی اصلاحات تنها یک بار برای همیشه اتفاق می‌افتد. تحت نظام خصوصی شده، هر تغییر در مالیات بر درآمد، سال‌های اشتغال، سن بازنشستگی و شرایط بازنشستگی دیگر منوط به دخالت سیاسی نبوده و بر عهده تک تک افراد است. نفوذ سیاسی تنها به چارچوب قانونی (کنترل سودآوری سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، پرداخت به مدیران، انتقال اعضاء میان صندوق‌ها و از این قبیل) و تضمین سلامت شبکه اجتماعی خواهد شد.

در مجموع اصلاحاتی که هدف آن خصوصی‌سازی است توانایی بیشتری نسبت به اصلاحاتی که انجام تغییرات در نظام توزان هزینه درآمد را پیشنهاد می‌دهد در جلب کنش اجتماعی مطلوبیت دارد. اصلاحات نظام توزان هزینه درآمد زمانی که مزایاها (به ویژه افزایش دوام مالی نظام) به طور گسترده در میان اعضای که شانس کمتری برای سازماندهی به نفع خود دارند توزیع شوند، هزینه‌هایی را بر تعداد نسبتاً محدود و البته پر سروصدایی از افراد تحمیل می‌کند. توازن آکچوئری نظام یک کالای عمومی است که همه را منتفع می‌کند اما نگرانی‌های فردی ناچیزی را ایجاد می‌کنند.

در مقابل، خلق نظام صندوق‌های مستمری خصوصی حمایت‌هایی را در میان قدرت‌های سیاسی و اجتماعی که منافعی را در بازار صندوق‌های خصوصی دارند، نصیب خود خواهد کرد. این گروه‌ها شامل بخش‌های مالی، شرکت‌های تولیدی که پیش‌بینی امکان کاهش بار

مالیات را می‌دهند، گروه‌های خاص کارگری که تمایل به تأسیس صندوق مستمری برای خود دارند و بخش از دیوانسالاران که آرزوی اختیار کردن موقعیت در سازمان‌های نظارتی جدید را دارند، هستند. مخالفان خصوصی‌سازی، مردمی هستند قطعاً از این فرایند آسیب خواهند دید - بازنشستگان فعلی که پشتیبانی از حق بیمه‌های جدید برای تضمین مزایا را از دست داده‌اند و بخشی از جمعیت که ظرفیت لازم برای انباشت سرمایه نداشته و به یک شبکه امنیت اجتماعی نیاز دارند.

از منظر نظری، می‌توان انتظار داشت که حرکت به سوی خصوصی‌سازی نظام مستمری که بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین را در دهه اخیر تحت تأثیر قرار داده است، در برزیل نیز دنبال خواهد شد. بخش بعدی به این می‌پردازد که چرا چنین روندی اتفاق در برزیل اتفاق نیفتاد.

مزایای متمرکز و هزینه‌های پراکنده: تکامل نظام مستمری برزیل

چارچوب ابتدایی توسعه نظام مستمری برزیل در دهه ۱۹۲۰ خلق اتحادیه‌های اعتباری مستمری (CAPS)^۱ بود.^۲ اتحادیه‌های اعتباری مستمری نظام‌های سرمایه‌داری جمعی بودند که خدمات درمانی را نیز برای اعضا خود فراهم می‌آوردند. اعضاء این اتحادیه‌ها شامل کارگران راه‌آهن، بنادر و کشتیرانی و صنایع تلگراف و رادیو بودند. اتحادیه‌های اعتباری از مدل تأمین اجتماعی بیسمارکی^۳ که حقوقی را برای کارگران سازمان یافته در صنایع خاص که صاحب قدرت چانه‌زنی هستند فراهم می‌آوردند، الهام گرفته شده بودند. در سال‌های اولیه، سیاست‌های تأمین اجتماعی نقش مضاعفی را با پاسخگویی به خواسته‌های کارگران و همکاری و کنترل دولت بر جنبش‌های اتحادیه‌های نوپا ایفا می‌نمود (کوهن، ۱۹۸۰).^۴

طی دهه ۱۹۳۰ نظام مستمری همراه با یک مدل مبتنی بر اصناف به عنوان جزئی از یک برنامه جامع صنعتی‌سازی به رهبری دولت، بازطراحی شد. علاوه بر اتحادیه‌های اعتباری، مؤسسات بازنشستگی و مستمری (IAPS)^۵ متعدد دیگری نیز که محدود به کارگران شهری بودند، وجود داشتند. هنگامی که در دهه ۱۹۲۰ نظام تأمین اجتماعی از سازمان‌های خصوصی تأسیس شده توسط شرکت‌ها تشکیل شده بود، مؤسسات بازنشستگی و مستمری ذاتاً نیمه

1. Retirement And Pension Credit Unions

۲. اتحادیه‌های اعتباری تأمین مالی زیرساخت‌هایی که نقش مهمی در ترویج صادرات مواد اولیه ایفا می‌کردند را به عهده داشتند.

3. Bismarck's Social Security Model

4. Cohn 1980

5. Institutos De Aposentadoria E Pensões

دولتی، تحت وضعیت قانونی متفاوت، مستقیماً به وزارت کار وابسته بودند. آنها بخشی از ساختار شرکت‌ها بودند. اتحادیه‌ها به صورت افقی سازماندهی شدند و تحت نظارت دولت به عنوان وسیله‌ای برای پرداختن به اختلافات میان سرمایه و نیروی کار در جهت تهییج راهبرد شرکت توسعه قرار داشتند.

از منظر سیاسی، اصناف نقشی به عنوان وسیله تضمین پیمان میان کارگران شهری و کارآفرینان ملی برای حمایت از یک دولت اقتدارگرا، متمرکز و مداخله‌جو را ایفا می‌کردند. از منظر اقتصادی، خلق نظام حمایت اجتماعی محدود به کارگران شهری به نفع تمرکز درآمد و تحکیم قدرت خرید یک طبقه اجتماعی نسبتاً مرفه‌تر (که در کشورهای فقیری مانند برزیل شامل کارگران سازمان‌یافته هستند) عمل می‌کند. در نتیجه، این بازار داخلی تقویت شده، فرایند صنعتی‌سازی مبتنی بر جایگزینی صادرات را تسهیل می‌کند. همچنین تأمین اجتماعی از طریق ایجاد یک سازوکار پس‌انداز اجباری که منابع را برای تسهیل مداخله دولت در اقتصاد فراهم می‌آورد، به صنعتی شدن کمک می‌کند.

اقدامات دولت برای اتحاد و یکپارچه‌سازی برنامه‌های تأمین اجتماعی از گزارش بوربج^۱ انگلستان که مدافع حمایت اجتماعی تضمین شده^۲ به عنوان یک حق جهانی شهروندی است، تأثیر می‌پذیرفت. متخصصان فنی (به ویژه متخصصان مؤسسه بازنشستگی و مستمری صنایع (IAP) ^۳) که با وزارت کار همکاری می‌کردند، نقش بنیادی را در این تلاش‌ها ایفا می‌کردند (مالوی^۴، ۱۹۷۶). اما ساختارهای صنفی قبل از آن ریشه دوانده بودند. اتحادیه‌های اعتباری بخش قابل توجهی از منابع مالی و شغل‌ها که منبع مهمی از اهرم‌های نظام سیاست‌های حمایتی برزیل بودند را کنترل می‌کردند.

بعد از کودتای نظامی ۱۹۶۴ دولت با حذف نمایندگان کارگران و کارفرمایان از مدیریت نظام، کنترل کامل تأمین اجتماعی را در دست گرفت. در سال ۱۹۶۶ اتحادیه‌های اعتباری با مؤسسه ملی تأمین اجتماعی^۵ که تمامی کارگران به غیر از کارمندان دولتی را تحت پوشش قرار داشت، تلفیق شدند. اصلاحات سال ۱۹۶۶ پیروزی برای متخصصان مؤسسه بازنشستگی و مستمری صنایع و پارادایم بوربجی^۶ بر منافع صنفی تلقی می‌شد. این پیروزی تنها در محیطی اقتدارگرا که منجر به افزایش مصلحت‌اندیشی اداری و کاهش مشارکت اجتماعی در تصمیم‌گیری

1. William Henry Beveridge Beveridge
2. Guaranteed Social Protection
3. Institute For Retirement And Pension Of Industries
4. Malloy
5. National Social Security Institute
6. Beveridgean Paradigm

می‌شد، ممکن بود. در همین زمان مؤسسه جدید با استفاده از مزایاها و ذخایر برخی از اتحادیه‌های اعتباری که برای پوشش کسری دیگر اتحادیه‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفت، منابع تأمین مالی را یکپارچه کرد. این رژیم توازن هزینه درآمد یکپارچه از طریق مالیات بر حقوق و دستمزد پرداختی کارفرمایان و کارگران و کمک‌های دولت، تأمین مالی می‌شد. سیاست‌های تأمین اجتماعی در نتیجه افزایش پوشش و گسترش کمک‌های اجتماعی، نقش سیاسی و اقتصادی مهمی را در دهه ۱۹۷۰ بازی می‌کردند. از یک سو، تأمین اجتماعی باعث کاهش اثرات سوءهزینه‌های اجتماعی راهبرد توسعه اقتصادی رژیم نظامی می‌شد. از سوی دیگر، توزیع متمرکز مزایا باعث تسهیل تمرکز قدرت در دولت فدرالی و تثبیت حمایت سیاسی از رژیم نظامی (به عنوان مثال، زمانی که نظام مستمری طرح‌های رفاهی جدیدی را برای روستاییان و کارگران داخلی در نظر گرفت) می‌شد. همچنین این نظام با استفاده از حق بیمه‌های انفرادی، اجباری و منظم شروع به پوشش خوداشتغالان و کارآفرینان نیز کرد. این نظام تأمین اجتماعی را جامع‌تر از گذشته کرد و اجازه توزیع درآمد حاصل از مالیات بر حقوق و دستمزد و حق بیمه‌های انفرادی نه تنها در میان طبقات اجتماعی و نسل‌های مختلف بلکه میان عملکردهای مستمری‌های تأمین اجتماعی، خدمات درمان و شبکه سلامت را صادر نمود. برای برزیل دهه ۱۹۸۰ با کاهش رشد تولید ناخالص داخلی، نرخ تورم بالا، افزایش نابرابری و ناتوانی دولت برای بازپرداخت بدهی‌های داخلی و خارجی، دوره بحران اقتصادی مزمن تلقی می‌شد. این دوره با پایان دادن به رژیم بوروکراتیک استبدادی دهه ۱۹۷۰ و معرفی بازیگران جدید فرایندهای سیاستگذاری منابع و ایجاد فضای لازم برای مزایای اجتماعی جدید، شاهد بازگشت به مردم‌سالاری نیز بود. قانون اساسی سال ۱۹۸۸ مفهوم تأمین اجتماعی جدیدی را الهام گرفته از تجربیات اروپای پس از جنگ جهانی دوم که به عنوان برنامه‌هایی چندگانه به منظور پاسخگویی به نیازهایی همچون مستمری بازنشستگی، خدمات درمان و کمک‌های رفاه اجتماعی بود، نهادینه ساخت.

از منظر تأمین اجتماعی، تأسیس نظام عمومی تأمین اجتماعی (RGPS)^۱ که حقوق قانونی یکسانی را برای کارگران شهری و روستایی لحاظ می‌نمود، مهمترین پیشرفت محسوب می‌شد. این تحول تمامی نیروی کار شاغل در بخش خصوصی را تحت یک عنوان واحد «عمومی تأمین اجتماعی» قرار داد. اما اساسنامه آن همچنان قواعد دست دلبازانه مختص گروه‌های ویژه را حفظ کرد که با این وصف نقص‌های تاریخی موروثی از نظام عمومی تأمین اجتماعی

همچنان در جای خود باقی ماندند. تحت هر دو نظام، کارگران بخش عمومی و گروهایی با قدرت چانه‌زنی بالاتر، حقوق بالاتری را از منظر شرایط و مزایای بازنشستگی دریافت می‌کردند. علاوه بر این، آنانی که درآمدشان بالاتر از سقف تعیین شده در نظام عمومی تأمین اجتماعی بود می‌توانستند به نظام خصوصی تکمیلی ملحق شوند. نهایتاً به‌رغم یکپارچه‌سازی، انواع مختلفی از طرح‌های تأمین اجتماعی به موازات یکدیگر به بقا می‌پرداختند و امتیازات ویژه بخش‌های نسبتاً کوچک با حق بیمه‌های بیشتری که توسط بخش بزرگی از مردم از جمله نسل‌های آینده پرداخت می‌شد، تأمین مالی می‌شدند.

بین ۱۹۸۸ و ۱۹۹۴ نرخ تورم ابزار کلیدی برای همراه‌سازی وعده‌های مندرج در اساسنامه ۱۹۸۸ با دسترسی محدود به منابع بود. افزایش مستمر قیمت‌ها ارزش واقعی مزایا و هزینه‌های نظام را کاهش داد. در واقع، تورم نقص‌های نظام که با تصویب طرح تثبیت پولی^۱ (برنامه ریل)^۲ در نیمه دوم ۱۹۹۴ آشکار شده بود را مخفی می‌کرد. در نتیجه فشارهای مالی، نیاز برای اصلاحات اساسی بیش از گذشته افزایش یافتند.

هزینه‌های متمرکز و مزایای پراکنده: اصلاحات مستمری

برای اولین بار پیشنهادات اصلاحات برای خصوصی‌سازی رادیکال در ۱۹۹۰ و ابتدای ریاست‌جمهوری فرناندو کولور ظاهر شدند. این پیشنهادات با اتاق‌های فکر کوچک دانشگاهی و نمایندگان بخش مالی از جمله مؤسسه لیبرال^۳ و مؤسسه آتلانتیکو^۴ که پیاده‌سازی مدل شیلی را توصیه می‌کردند رهبری می‌شد. از آنجا که این سازمان‌ها ارتباط تنگاتنگی با گروه اجتماعی خاصی نداشتند، پیشنهادات آنها در جاتی از توجیح‌پذیری را به علت خوی اصلاح‌گرای دولت کولور که مشخصه آن اقدامات اصلاحی شدید بود، به دست آورد. اما دولت کولور به شدت مشغول اقدامات ناموفق برای کاهش تورم و ثبات اقتصادی بود. رئیس‌جمهور همچنین فاقد حمایتی سازمان‌یافته و پایگاه سیاسی قدرتمند برای به پیش راندن اصلاحات جامع نظام مستمری بود.

بعد از اولین تلاش، تأسیس کمیسیون ویژه نظام تأمین اجتماعی در سال ۱۹۹۲ و شروع فرایند بررسی قانون اساسی در سال ۱۹۹۳ بحث‌ها پیرامون اصلاحات مستمری را نظام‌مندتر و گسترده‌تر کرد. جالب توجه اینکه، طرح‌های اصلاحات از سوی احزاب سیاسی طراحی و ارائه

1. Monetary Stabilization Plan

2. Real Plan

3. Instituto Liberal

4. Instituto Atlántico

نشده بودند بلکه از سوی انجمن‌های حرفه‌ای ارائه شدند.

در این مرحله، اصلی‌ترین مانع خصوصی‌سازی نظام، چندپاره بودن نیروهای اجتماعی و ضعف احزاب سیاسی به همراه فقدان انسجام داخلی دولت بودند. اگرچه گروه‌هایی که نفوذ بزرگ اقتصادی را فرماندهی می‌کردند مدافع سرسخت خصوصی‌سازی بودند، اما آنها قادر به تبدیل منابع اقتصادی خود به قدرت سیاسی نبودند (ویلند، ۱۹۹۶).^۱ پیشنهاداتی که آنها ارائه می‌کردند مبهم و اساساً ایدئولوژیک بودند. نه‌تنها هیچ برآورد مقداری از اثرات یک تحول نظام‌مند وجود نداشت بلکه هیچ طرح اولیه‌ای از فرایند انتقال از نظام توزان هزینه درآمد به نظام سرمایه‌داری نیز در کار نبود. خطابه‌های این گروه‌ها مبتنی بر ستایش مدل شیلی بود. اصلاح تأمین اجتماعی همراستا با تجربه شیلی بخشی از مجموعه‌ای جامع از اصلاحات نئولیبرال دولت کولور و همچنین آزادسازی تجاری، کاهش اندازه و دامنه دیوان‌سالاری، خصوصی‌سازی خدماتی همچون آموزش و درمان و انعطاف‌پذیری بیشتر بازار کار بود.

تصویب اصلاحات پیشنهادی تأمین اجتماعی منجر به مشکلاتی شد که گریبان جانشین کولور، ایتمار فرانکو^۲ (۱۹۹۴-۱۹۹۲) را گرفت. اولی این بود که دستور کار اصلاحات همراه با بسته سیاستی شامل تثبیت سیاست پولی، آزادسازی تجاری و اصلاح سیاست مالی بود. بازبینی قانون اساسی در سال ۱۹۹۴-۱۹۹۳ در دوره زمانی سخت‌ناشی از بی‌ثباتی سیاسی بعد از استیضاح کولور به اتهام فساد، رسوایی مالی کنگره، اجرای برنامه تثبیت اقتصادی (برنامه ریل) و انتخابات ۱۹۹۴ به وقوع پیوست که همگی آنها توجهات به اصلاحات نظام تأمین اجتماعی را محدود می‌کرد. فرصت لازم در دستور کار سیاسی برای بحث در مورد اصلاح نظام تأمین اجتماعی تنها بعد از تثبیت اقتصادی در نیمه دوم سال ۱۹۹۴ ایجاد شد.

دوم، اصلاحات مستمری مسئله‌ای بود که عموم مردم درست مانند سیاستمداران و دانشگاهیان چیز زیادی پیرامون آن نمی‌دانستند. بحث‌های فنی محدود به متخصصان بود. ایده‌های مورد بحث آنها به خوبی منتشر نشدند و هیچ شفافیتی در آمارها و اطلاعات پیرامون موضوع مورد بحث وجود نداشت. به دلیل فقدان شناخت روشن از نظام تأمین اجتماعی برزیل، حتی مطالعاتی که توسط سازمان‌های بین‌المللی همچون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول انجام شدند به وضعیت برزیل کمتر پرداخته بودند.

سوم اینکه، تأمین اجتماعی هنوز تبدیل به یک مشکل مالی نشده بود. در واقع، مارپیچ تورمی اقتصاد برزیل سقوط مالی نظام را به تعویق انداخته بود. تورم مزمن منابع اضافی را از طریق

1. Weyland

2. Itamar Franco

سرمایه‌گذاری ذخایر تأمین اجتماعی با نرخ‌های بهره بالا و کاهش مصنوعی هزینه‌ها ناشی از کاهش ارزش واقعی مزایاهای پرداختی، تولید کرده بود.

اخیرترین اصلاحات نظام مستمری در زمان ریاست‌جمهوری فرناندو هرنیکه کاردوسو^۱ (۲۰۰۲-۱۹۹۵) کلید خورد. این اصلاحات مصادف بود با وخامت اوضاع حساب‌های تأمین اجتماعی که با اجرای «برنامه ریل» در سال ۱۹۹۴ شروع به کاهش ارزش کرده بود. لایحه ترمیم اساسی نظام توازن هزینه درآمد در سال ۱۹۹۵ تسلیم کنگره شد. این لایحه خواستار جزییات قابل توجهی پیرامون معیارهای احراز شرایط بازنشستگی و فرمول‌های محاسبه و تعدیل مزایاها در قانون اساسی کشور بود. هدف این کار تسهیل اصلاحات و ایجاد امکان انجام آن از طریق تغییرات عادی قانونی که تنها به اکثریت آرا نیاز داشت و نه همچون بازبینی قانون اساسی که به رأی مثبت بیش از نیم اعضاء نیاز دارد، بود.

در طول بررسی لایحه در مجلس نمایندگان در سال ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶، تغییرات متعددی در بازبینی قانون اساسی صورت گرفت که آن را از آنچه که دولت در ابتدا ارائه داده بود به شدت متفاوت ساخت. در سال ۱۹۹۷ وقتی که بازبینی‌ها در مجلس سنا بررسی شد، دولت کاردوسو و حامیان وی در کنگره به عنوان مثال با معرفی قواعد سخت‌گیرانه‌تر^۲ احراز شرایط بازنشستگی در نظام توازن هزینه درآمد برخی از مقررات آن را سخت‌تر کردند. شش مسئله اساسی که در آن زمان مورد بحث واقع شد شامل این موارد بودند:

- ◆ جایگزینی بازنشستگی بعد از تعداد سال‌های مشخص اشتغال با پرداخت حق‌بیمه برابر با همان تعداد سال کار.
- ◆ لحاظ کردن حداقل سن بازنشستگی براساس سال‌های پرداخت حق‌بیمه (قاعده‌ای که تنها برای کارگران بخش عمومی مورد قبول واقع شد)
- ◆ حذف فرمول محاسبه مزایا از قانون اساسی
- ◆ تعیین سقف درآمد مساوی با ۱۰ برابر حداقل دستمزد برای طرح مستمری عمومی اما این سقف ارتباطی با حداقل دستمزدهای آینده ندارد
- ◆ محدود کردن عایدی کارمندان دولتی بالاتر از سقف درآمد
- ◆ اعمال مالیات بر عایدی‌های مازاد بر سقف تعیین شده بازنشستگی
- ◆ حذف برنامه‌های مستمری ویژه برای اساتید دانشگاه، قضات و اعضای کنگره

دولت حمایت برخی نمایندگان کنگره را به خاطر این تغییرات پیشنهادی از دست داد: پیشنهاد

1. Fernando Henrique Cardoso

2. Strictereligibility Rules

تعیین حداقل سن بازنشستگی برای کارگران بخش خصوصی به منظور محدود کردن مستمری‌های پرداختی به کارمندان دولت و وضع مالیات بر بازنشستگان و مستمری‌گیران بخش عمومی. گرچه تمام تغییرات پیشنهادی تصویب نشدند، بازبینی قانون اساسی توسط سنا در ابتدای سال ۱۹۹۸ و مجلس نمایندگان در دسامبر همان سال مورد قبول واقع شد تا امکان تصویب تغییرات گسترده در نظام تأمین اجتماعی از طریق قانونگذاری عادی میسر شود.

همزمان با اینکه اثرات (مثبت) ثبات مالی نظام میان اقشار جامعه به طور گسترده‌تری توزیع می‌شد، بار این تغییرات بر دوش گروه‌های متمرکز خاص می‌افتاد. در نتیجه گروه‌های صاحب منفعت سازمان‌یافته برای حمایت از این اصلاحات بسیج نشدند. اما برخی از این گروه‌های سازمان‌یافته‌ای که تحت تأثیر این مقررات ویژه قرار گرفته بودند، برای لابی بر علیه آن سازمان‌دهی شدند. در واقع، مخالفت‌ها گسترده بودند زیرا برخی گروه‌ها اذعان می‌کردند که این تغییرات به شدت پیش پا افتاده هستند، در حالی که برخی دیگر با این بهانه که این تغییرات بسته نئولیبرالی است که به کارگران آسیب می‌زند و کشور را به سرمایه‌داری خارجی می‌فروشد، به آن حمله می‌کردند.

همچنانکه بحث قانون اساسی به کندی پیش می‌رفت، دولت کارگروهی را در سال ۱۹۹۷ برای بررسی گزینه‌های اصلاحات رادیکالتر شامل خصوصی‌سازی، تشکیل داد. گروه از متخصصان مشهوری از مؤسساتی همچون بانک توسعه ملی (BNDES)^۱، مؤسسه ملی آمار^۲ و اتاق فکر دولت (IPEA)^۳ تشکیل شده بود. مأموریت مؤسسه برنامه‌ریزی برای مرحله دوم اصلاحات که شامل خلق یک نظام خصوصی / عمومی به دنبال بازبینی قانون اساسی بود. با توجه به نابرابری‌های شدید اجتماعی و فقر گسترده در برزیل، اغلب دینفعان اجتماعی و اجتماعی بر ناممکن بودن دنبال کردن مدل خصوصی‌سازی کامل شیلی توافق داشتند. چنین اقدامات رادیکالی بخش بزرگی از جمعیت (و رأی‌دهندگان) را محروم از حمایت اجتماعی نگاه خواهد داشت. بنابراین حتی مدافعان خصوصی‌سازی نیز قبول داشتند که نظام مستمری عمومی همراه با یک جزء توزیع مجدد درآمد برای افرادی با کمترین سطح درآمد می‌بایستی حفظ شود.

اما ماورای این توافق اولیه، کار گروه هیچ وقت نتوانست به یک توافق جامع پیرامون موارد ویژه طرح اصلاحات جدید دست یابد. در ابتدا، طی نیمه نخست سال ۱۹۹۸ مدلی پیشنهاد شد که سقف درآمد در نظام توزان هزینه درآمد را به سه برابر حداقل دستمزد کاهش دهد و یک

1. Banco Nacional De Desenvolvimento Econômico E Social, Or Bndes

2. Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística

3. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada

سیستم پس‌انداز انفرادی اجباری با مدیریت خصوصی در بازه ۳ تا ۱۰ برابر حداقل دستمزد را ایجاد کند. افراد با درآمد بالای آن سطح در حساب‌های پس‌انداز انفرادی عضو خواهند شد. پیشنهاد نهایی کارگروه شامل یک [نظام] لایه اول بود که کارکردی به عنوان نظام سرمایه‌داری با اداره عمومی^۱ دارد، بود^۲ (اولیویرا، بلتراو و پاسیناتو ۱۹۹۹)^۳. به علاوه یک لایه خصوصی اجباری و اختیاری با اندوخته‌گذاری کامل تحت مدیریت صندوق‌های مستمری خصوصی نیز ایجاد خواهد شد.

گروه‌های فعال سیاسی

از سال ۱۹۹۲ انجمن‌های کارفرمایی مرتبط با بازارهای مالی از جمله فدراسیون بانک‌های برزیلی^۴ و مؤسسه بازار سهام برزیل^۵، از کاهش مالیات بر حقوق کارفرمایان و محدودیت مزایای کارگران بخش عمومی دفاع می‌کردند. با این حال این گروه‌ها مخالف اصلاحات اساسی بودند زیرا معتقد بودند که آنها اقداماتی کافی نیستند. همچنین کنفدراسیون ملی صنایع نیز حامی کاهش مالیات بر حقوق و کاهش آستانه درآمد برای پوشش‌های نظام عمومی توازن هزینه درآمد بود- اقدامی که موجب ایجاد فرصت‌های بزرگتر برای صندوق‌های مستمری خصوصی خواهد شد. همچنین احساس می‌شد که اصلاحات می‌بایستی طرح‌های ویژه برای کارگران بخش عمومی را حذف کند و آن مستمری‌بگیران باید مالیات بپردازند.

انجمن‌های صندوق‌های مستمری بر اهمیت خود در افزایش پس‌انداز داخلی تأکید می‌کردند. بنابراین آنها از خصوصی‌سازی نظام مستمری با کاهش سقف درآمد برنامه عمومی که به طور گسترده موجب افزایش تقاضای خدمات آنها خواهد شد، دفاع کردند. مانند دیگر انجمن‌های تجاری، آنها طرح دولت را از آنجا که تغییرات قابل ملاحظه‌ای را ایجاد نمی‌کرد، مناسب تلقی نمی‌کردند. در آن سوی طیف سازمان‌هایی به نمایندگی از منافع کارگران بخش عمومی همچون جنبش

1. Publicly Administered Capitalization System

۲. این ترکیبی از یک نظام توازن هزینه درآمد و نظام سرمایه‌داری انفرادی است. در نظام توازن هزینه درآمد مالیات تأمین اجتماعی کارگران برای پرداخت مزایای بازنشستگی‌های فعلی نسل‌های پیرتر استفاده می‌شوند. اما این حق‌بیمه‌های تأمین اجتماعی در حساب‌های انفرادی ذخیره می‌شوند و براساس نرخ بهره سود به آنها تعلق می‌گیرد. بعد از بازنشستگی، افراد مزایای بازنشستگی را دریافت می‌کنند که مطابق با منابع برآوردی انباشت شده در حساب‌های فرضی‌شان است. بنابراین، یک نظام سرمایه‌داری انفرادی، ارزش مزایای بازنشستگی با انباشت (ضمنی) حق‌بیمه‌های انفرادی تعیین می‌شود. با این حال، آنجا که دولت از درآمدهای واقعی ناشی از حق‌بیمه‌های تأمین اجتماعی برای پرداخت مزایای بازنشستگان فعلی استفاده می‌کند، نظام سرمایه‌داری مجازی هزینه‌های میادله‌ای که تأسیس یک نظام بازنشستگی خصوصی به سبک شیلی را به لحاظ اقتصادی دشوار می‌کند را حذف می‌کند. در حالی که بر اساس پیشنهاد کارگروه، دولت مدیریت حساب‌های فرضی را برعهده خواهد داشت و لایه‌های اجباری و داوطلبانه در نظام مرکب توسط صندوق بازنشستگی خصوصی مدیریت می‌شود.

3. Oliveira, Beltrao, And Pasinato

4. Brazilian Banking Federation

5. Brazilian Stock Market Institute

کارمندان دولتی بازنشسته^۱، انجمن حسابرسان و حق بیمه‌های تأمین اجتماعی^۲ و کنفدراسیون ملی کارگران تأمین اجتماعی^۳ قرار داشتند. این سازمان‌ها مخالف تغییر طرح‌های مستمری ویژه کارمندان بخش عمومی به ویژه اعمال مالیات بر درآمد بازنشستگان، کاهش مزایا و ایجاد حداقل سن بازنشستگی بودند. این سازمان‌ها با دولت موافق نبودند و اعتقاد داشتند که مشکلات تأمین اجتماعی ناشی از فرار مالیاتی، تقلب، انحراف منابع و فقدان سرمایه‌گذاری در منابع انسانی است. آنها با تأکید بر مشکلات سمت درآمد^۴ بر کاهش حقوق اصرار می‌ورزیدند. فدراسیون کارگران بازنشسته و مستمری‌گیران برزیل^۵ که اعضا و ذینفعان طرح عمومی را نمایندگی می‌کرد از نظام تأمین اجتماعی عمومی با مدیریت دولتی دفاع کردند و هر حرکتی به سوی خصوصی‌سازی را رد کردند. آنها حامی تعدیل مزایاها متناسب با هزینه زندگی و استقرار یک مدیریت چهار جانبه شامل دولت، کارگران، کارفرمایان و بازنشستگان برای نظام تأمین اجتماعی بودند.

کنفدراسیون عمومی کارگران (CGT)^۶ چپ‌گرا و کنفدراسیون کارگران متحد (CUT)^۷ سوسیالیست نیز مخالف اصلاحات بودند. آنها پیشنهادهای را برای تقویت و گسترش تأمین اجتماعی با مدیریت دولتی، شرایط بازنشستگی انعطاف پذیرتر به ویژه برای کارگران کم درآمد، افزایش ارزش مزایاهایی که با حداقل دستمزد شاخص‌بندی شده بودند؛ و تمرکززدایی مدیریت تأمین اجتماعی از طریق ایجاد گروه‌های نمایندگان ارائه کردند.

کنفدراسیون کارگران متحد مخالف هرگونه اقدام محدودیت ز و مدافع حفظ قواعد فعلی تأمین اجتماعی برای کارمندان دولتی بود. این گروه بحث می‌کردند که مشکلات مالی از عواقب فرار مالیاتی، تقلب و مدیریت نامناسب منابع تأمین اجتماعی شامل استفاده نادرست از آن برای تأمین مالی هزینه‌ها به عنوان بخشی از سیاست‌های تثبیت اقتصادی دولت، هستند. در مقابل، یک اتحادیه خصوصی محافظه‌کارتر یعنی فورسا سیندیکال^۸ یکسان‌سازی طرح‌های مستمری برای کارگران بخش خصوصی و عمومی را پیشنهاد داد که بدین معنا بود که شرایط ویژه برای کارمندان دولتی امتیازاتی غیرقابل قبول هستند. فورسا سیندیکال مخالف هرگونه تعدیلات محدودیت‌زا برای کارگران بخش خصوصی در نظام توزان هزینه درآمد بود. آنها

1. Movement Of Retired Public Servants

2. Association Of Auditors Of Social Security Contributions

3. National Confederation Of Social Security Workers

4. Revenue Side

5. The Brazilian Federation Of Retired Workers And Pensioners

6. Confederação Geral Dos Trabalhadores

7. Central Nica Dos Trabalhadores

8. Força Sindical

همچنین پیشنهاد اصلاحات ساختاری نظام تأمین اجتماعی، کاهش سقف درآمد به میزانی برابر با سه برابر حداقل دستمزد و استقرار یک نظام سرمایه‌داری برای آنهایی که به مزایای بالاتر علاقه‌مند هستند را ارائه کردند. آنها چنین موضعی را با این انتظار که صندوق مستمری برای خود ایجاد کنند، در پیش گرفتند.

بازیگران مؤثر جدید: حملات سوداگران در مقابل [برنامه] ری‌یل و واکنش‌های دولت

در آغاز سال ۱۹۹۸ سمت و سوی اصلاح نظام تأمین اجتماعی در نتیجه بحران اقتصادی آسیا و روسیه تغییر کرد. در آن زمان، برزیل به خاطر ارزش پول ملی بالا، به عنوان قربانی بعدی حملات سوداگران معرفی می‌شد. در همان ماه، دولت برای دریافت وام به منظور تضمین سطح ذخایر بین‌المللی و جلوگیری از بحران پولی شروع به مذاکره با صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و بانک توسعه قاره آمریکا^۱ کرد.

حمله سوداگران در ژانویه ۱۹۹۹ درست بعد از انتخاب دوباره کاردوسو به عنوان رئیس‌جمهور به وقوع پیوست. این حمله موجب کاهش ارزش پول، تغییر رئیس بانک مرکزی و تعمیق برنامه تعدیل اقتصادی شد. برای دستیابی به تثبیت اقتصادی، ایجاد مازاد [بودجه] به منظور اطمینان از بازپرداخت بدهی‌های سنگین دولت، بسیار حیاتی است. این مسئله، اصلاحات نظام تأمین اجتماعی را به شدت مهم کرده است. اولویت‌ها اختصاص به تغییراتی داشتند که منابع مالی سریع‌الوصولی را ایجاد کنند و همزمان از هر اقدامی که منجر به افزایش بدهی بخش عمومی یا کاهش مازاد بودجه شود، ممانعت به عمل آمد.

اینها به بحث‌هایی پیرامون خصوصی‌سازی و کنش جمعی منجر شد. مفاد اصلاح قانون اساسی در تعدیل نظام توزان هزینه درآمد، وعده دستاوردهای مالی فوری را می‌داد^۲. همچنین احساسی فراگیر میان سیاستمداران، کارشناسان دولتی و نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی وجود داشت که تنها اقدامات شدید توسط کنگره، سیگنال‌های مثبتی را به بازارهای بین‌المللی ارسال خواهد کرد. با این وجود درحالی که خصوصی‌سازی وعده توسعه اقتصادی در بلندمدت را می‌داد، هزینه‌های گذار به یک نظام سرمایه‌داری در کوتاه‌مدت بار مالی سنگینی را بر حساب‌های عمومی برجای خواهد گذاشت. افزایش بدهی‌های بخش عمومی ناشی از این تحول بین ۱۸۸ تا ۲۵۰ درصد از تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود

1. Inter-American Development Bank

۲. به عنوان مثال، اعمال مالیات بر حقوق بانزستگی موجب افزایش درآمد‌های نظام تأمین اجتماعی خواهد شد.

(پینهیرو^۱ ۱۹۸۸؛ براوو و آثوف^۲، ۱۹۹۹).

در پی هزینه‌های مالی بالا و ضعف اقتصادی کشور، نمایندگان مؤسسات اقتصادی دولت تحت تأثیر کارشناسان فنی وزارتخانه مالی و برنامه‌ریزی^۳ مخالفت خود را نسبت به اصلاحات نظام تأمین اجتماعی اظهار کردند. وزارت تأمین اجتماعی (MPS)^۴ با تأکید بر تجربه افزایش هزینه‌های تحول نظام تأمین اجتماعی در شیلی و آرژانتین مخالفت خود را نشان داد. در نتیجه و با توجه به نیاز مبرم به کاهش هزینه‌های مالی، گروه کارشناسان فنی مسئول اصلاحات در ابتدای ۱۹۹۹ طرح بدیلی را پیشنهاد نمودند که در آن نظام توازن هزینه‌درآمد حفظ شده اما سازوکارهای مجازی سرمایه‌داری، یا حساب‌های مجازی مبتنی بر مدل سوئدی به آن اضافه گردیده است را برای تهیه پیش‌نویس لایحه به وزارت تأمین اجتماعی ارائه کردند.

اجرای مدل حساب‌های مجازی با موانع سیاسی و اجرایی متعددی مواجه شد. عمده مشکلات سیاسی پیرامون نرخ‌های بهره‌ای که می‌بایستی برای تعدیل حساب‌های انفرادی استفاده می‌شد قرار داشتند. اعمال طولانی مدت نرخ‌های بالا برای نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت، نرخ‌های مرجع بلندمدت را از بین برده بودند. تنها مرجع موجود حداقل نرخ محاسبات فنی صندوق‌های مستمری اجباری بود که برابر با ۶ درصد (نرخ حقیقی) در سال بود. از این روی، بحث‌های کنگره پیرامون نرخ‌های بهره از ۶ درصد در سال شروع شد. با این وجود این نرخ هزینه‌های مورد انتظار نظام جدید را در مقایسه با نظام فعلی افزایش داد. مشکلات اجرایی برخاسته از فقدان سابقه طولانی پرداخت بیمه، از هر گونه بازیافت مزایای تجمیع شده برای افراد نزدیک به بازنشستگی جلوگیری می‌کرد. علاوه بر این، نرخ تورم بالا در دهه ۱۹۸۰ و نیمه نخست دهه ۱۹۹۰ کیفیت ارقام موجود را کاهش داد و نظام را در مقابل چالش‌های قانونی پیرامون شاخص‌های مورد استفاده برای تعدیل تورم آسیب‌پذیر نمود.

مسئله انتخاب یک نرخ بهره با قرار دادن آن در فرمول محاسبه مزایاها حل و فصل شد. این بدان معنا است که نظام به عنوان یک نظام توازن هزینه‌درآمد که در آن نسل‌های فعلی، پرداختی‌های بازنشستگان فعلی را تأمین مالی می‌کنند، به حیات خود ادامه می‌دهد. با این حال، ارزش مزایاها به شدت با حق بیمه‌هایی که آنها نیز به نوبه خود براساس یک نرخ که تابعی از طول دوره پرداخت حق بیمه و سن ذینفع است، انباشته شده‌اند، همبستگی دارند. مسئله فقدان سوابق با به کارگیری میانگین دستمزد در سال‌های بعد از ۱۹۹۴ به منظور

1. Pinheiro

2. Bravo And Uthoff

3. Finance And Planning

4. Ministério Da Previdência Social

محاسبه دستمزد تخمینی در کل سابقه شغلی بیمه‌پردازان حل و فصل گردید. این راه حل از لایحه مصوب در نوامبر ۱۹۹۹ که یک عامل تعدیل مجدد برای محاسبه ارزش مزایای تأمین اجتماعی را معرفی نمود، مجزا بود. این فرمول را می‌توان به صورت زیر بیان نمود:

حقوق بازنشستگی = $[W \times c \times P] / LE \times$ پاداش

پاداش = $1 + [سن بازنشستگی \times (c \times p)] / 100$

که در آن:

W: میانگین ۸۰ درصد بیشترین دستمزدهای حق بیمه پرداختی به نظام مستمری بین جولای ۱۹۹۴ و تاریخ بازنشستگی (تعدیل شده توسط تورم)

C: نرخ حق بیمه (۰,۳۱)

P: دوره پرداخت حق بیمه

LE = امید به زندگی در زمان بازنشستگی که هر سال توسط مؤسسه جغرافیا و آمار برزیل (IBGE)^۱ روزآمد می‌شود.

صورت کسر جزء اول معادله (میانگین دستمزد حق بیمه W، نرخ حق بیمه C، دوره پرداخت حق بیمه P) نشان‌دهنده مبالغ تجمیع شده هر فرد در حساب انفرادی وی می‌باشد. با تقسیم این مبلغ بر امید به زندگی بعد از بازنشستگی، ارزش مزایای بازنشستگی در نرخ بهره صفر به دست خواهد آمد. دومین جزء از معادله به عنوان نرخ بهره ضمنی نقش آفرینی می‌کند که براساس سن بازنشستگی و دوره پرداخت حق بیمه افزایش می‌یابد.

وقتی حق بیمه مرتبط با هر سن به حاصل ضرب طول دوره پرداخت حق بیمه و نرخ حق بیمه ($T \times C$) اضافه می‌شود، نرخ بهره به صورت درونزا به دست خواهد آمد. این عدد می‌بایستی همبستگی مثبت با سال‌های اشتغال داشته باشد: یعنی هر چه سن بازنشستگی افزایش می‌یابد، این عدد نیز افزایش می‌یابد. این روش‌شناسی به معنی این است که بازنشستگان خودشان نرخ بهره را تعیین می‌کنند زیرا آنها هستند که زمان بازنشستگی خود را تعیین می‌کنند. بنابراین آنها که زودتر از موعد بازنشسته می‌شوند به طور بالقوه می‌توانند تأثیر منفی بر جریان وجوه نقد نظام داشته باشند از سوی دیگر اما آنها می‌بایستی نرخ بازده کمتری را نسبت به آنهایی که برای مدت طولانی‌تری کار می‌کنند (لذا مدت طولانی‌تری حق بیمه پرداخت می‌کنند) قبول کنند.

تغییرات حاصل شده از طریق اصلاحات به طور مختصر وضعیت مالی رژیم عمومی مستمری را بهبود بخشید. اقدامات عموماً به منظور بهبود جذب کارگران بخش خصوصی، افزایش پوشش آنها و تقویت رابطه میان حق بیمه‌ها و مزایا صورت می‌گرفتند. برای این منظور تغییرات اساسی شامل حذف تدریجی مقررات بازنشستگی پیش از موعد، اعمال محدودیت بر قواعد ویژه ناظر بر برخی گروه‌های شغلی و تغییر روش محاسبه مزایا بودند.

پیش از اصلاحات، مزایای بازنشستگی براساس میانگین دستمزد سه سال آخر اشتغال که با تورم تعدیل شده بود محاسبه می‌شد که این منجر به ارائه مزایاهای سخاوتمندانه بازنشستگی به بازنشستگان کمتر از ۵۰ سال می‌شد. با ایجاد نرخ جایگزینی پایین‌تر، فرمول جدید انگیزه‌هایی را برای تعویق بازنشستگی فراهم می‌آورد. محاسبات امید به زندگی هر ساله با استفاده از جدول مرگومیر که از سوی مقامات رسمی آمار منتشر می‌شد، روزآمد می‌گردید. این خود به عنوان یک سازوکار تعدیل خودکار مزایاها براساس پویایی‌های جمعیت‌شناسی عمل می‌کرد.

تأثیر آنی اصلاحات افزایش میانگین سن بازنشستگی از ۴۸٫۹ در سال ۱۹۹۸ به ۵۴٫۱ در سال ۲۰۰۱ برای افراد تحت پوشش نظام جدید بود. از آنجایی که هنوز کارگرانی دارای حق بازنشستگی تحت قواعد پیشین وجود داشتند، سن مؤثر بازنشستگی در حدود ۵۳ سال بود. همچنین مزایای بازنشستگی بدون در نظر گرفتن محدودیت سنی به مردانی که ۳۵ سال و زنانی که ۳۰ سال حق بیمه پرداخت کرده باشند، تعلق می‌گرفت.

پیش‌بینی کسری طرح عمومی مستمری به شدت نسبت به دو متغیر رشد اقتصادی و تغییرات مزایا، حساس بود. با فرض نرخ رشد اقتصادی ۳٫۵ درصد و مرتبط بودن تعدیل مزایا به نرخ تورم سالانه، کسری نظام عمومی تأمین اجتماعی در دهه آتی دو برابر شده و در سال ۲۰۵۰ به ۳٫۵ درصد از GDP خواهد رسید. با این حال عملکرد اقتصادی نه چندان فوق‌العاده در سال‌های اخیر بدین معنی است که اگر رشد اقتصادی به طور میانگین در چند دهه آتی ۳ درصد باشد، کسری مالی به ۵ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش خواهد یافت.

فرض مهم برای انجام محاسبات در اصل برای تنظیم منافع است. به طور ایده‌آل برای حفظ قدرت خرید بازنشستگان، مزایاها باید هر ساله براساس نرخ تورم سال قبل تعدیل شوند. اما در برزیل، حداقل مزایای بازنشستگی با حداقل دستمزد در ارتباط است که این بدان معنا است که در سال‌های اخیر، مزایای بازنشستگی در سال‌های اخیر افزایش قابل توجهی را از منظر

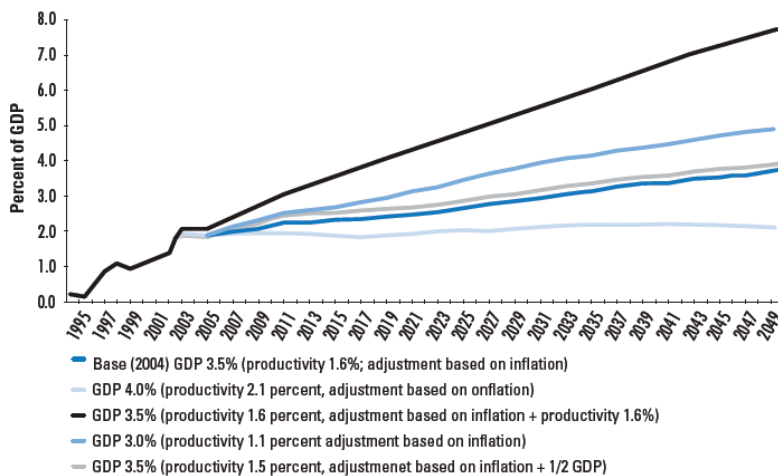
حقیقی تجربه کرده است.

به‌رغم اثرات توزیعی مثبت، بار مالی این اصلاحات سنگین بود. با فرض تغییر حقیقی مزایاها مطابق با تغییرات تولید ناخالص داخلی، کسری مالی می‌تواند در سال ۲۰۵۰ به ۷٫۵ درصد از تولید ناخالص داخلی (با افزایش سالانه ۳٫۵ درصد) فزونی یابد (نمودار ۳-۱).

اصلاحات نظام مستمری خدمات کشوری

اصلاحات نظام مستمری کارکنان دولتی به منظور تعدیل حقوق بازنشستگی کارگران و بازنشستگان فعلی به منظور کاهش شکاف میان قواعد مستمری کارگران دولت و نسل‌های آتی کارگران بخش خصوصی اتخاذ شده بودند. ادغام کامل این دو رژیم مستمری در سال ۱۹۹۵ پیشنهاد شده بود، اما با مقاومت شدید بخش‌های کسب و کار مواجه شد.

نمودار ۳-۱- سناریوهای کسری مالی عمومی، ۲۰۵۰-۲۰۰۴



Source: LDO (2005), MPAS (2002) and author's estimates.

- ♦ سناریو مبنا، رشد ۳٫۵ درصدی تولید ناخالص داخلی (بهره‌وری ۱٫۶ درصد؛ تعدیل شده براساس تورم)
- ♦ سناریو رشد ۴ درصدی تولید ناخالص داخلی (بهره‌وری ۲٫۱ درصد؛ تعدیل شده براساس تورم)
- ♦ سناریو رشد ۳٫۵ درصدی تولید ناخالص داخلی (بهره‌وری ۱٫۶ درصد؛ تعدیل شده براساس تورم + بهره‌وری ۱٫۶ درصد)
- ♦ سناریو رشد ۳ درصدی تولید ناخالص داخلی (بهره‌وری ۱٫۱ درصد؛ تعدیل شده براساس تورم)
- ♦ سناریو رشد ۳٫۵ درصدی تولید ناخالص داخلی (بهره‌وری ۱٫۵ درصد؛ تعدیل شده براساس تورم + تولید ناخالص داخلی)

منبع: LDO (2005)، MPAS (2002) و محاسبات تحقیق

به بیانی صریح‌تر حداقل سن بازنشستگی پیشنهادی (۶۰ سال برای مردان و ۵۰ سال برای زنان) تنها برای کارکنان دولتی که بعد از اصلاحات استخدام شده بودند تصویب شد. اصلاحات یک قاعده برای کارگران فعلی به اجرا گذاشت که در آن حداقل سن بازنشستگی برای مردان ۵۳ و برای زنان ۴۸ بود. به علاوه تعرفه ۲۰ و ۴۰ درصدی به ترتیب بر اختلاف میان سن در زمان بازنشستگی و حداقل سن بازنشستگی در قانون جدید، وضع گردید. به علاوه کارگران دولت برای بازنشستگی می‌بایستی حداقل ۱۰ سال در نظام مستمری کارکنان دولت حق بیمه پردازند تا بتوانند در زمانی که به حداقل سن بازنشستگی می‌رسند یا حداقل سال‌های پرداخت حق بیمه را در اختیار داشته باشند، بازنشسته شوند.

قواعد بازنشستگی‌های ویژه نمایندگان کنگره، قضات و استادان دانشگاه حذف شدند؛ گرچه برای معلمان ابتدایی و راهنمایی و نیروهای مسلح این قواعد به قوت خود باقی ماندند. نرخ حق بیمه برای نیروهای مسلح بازنشسته و شاغل در سال ۲۰۰۱ از ۱,۶ درصد به ۷,۵ درصد افزایش یافت. حق بیمه اضافی ۱,۵ درصدی نیز برای تأمین مالی مزایای دختران مجرد نیروهای مسلح در دوران حیاتشان در نظر گرفته شد. در نتیجه مذاکرات سیاسی، حقوق و مزایا بازنشستگی در مقایسه با دستمزد و برابری تعویلات میان کارکنان دولتی شاغل و بازنشسته برای کارگران فعلی ثابت نگاه داشته شد. اجرای سقف‌ها منوط به تصویب قوانین مربوط به برنامه‌های مستمری کارکنان دولت بود. لایحه قانونی تصویب نشد.

این هیچ اهمیتی ندارد که پیشرفت‌های مهم صورت گرفته در افزایش آگاهی عمومی پیرامون مشکلات طرح‌های بازنشستگی کارگران دولت طی این دوره اتفاق افتاده است. تصویب قوانین مستمری‌های بخش عمومی درست مانند قوانین مسئولیت‌ها از طریق نیاز به صورت‌های مالی و پیش‌بینی‌های آکچوئری به روند عمومی شدن کمک کرده و نتیجتاً شفافیت نظام را افزایش دادند. ایجاد شورای ملی مدیران مستمری دولتی (CONAPREV)^۱ بحث‌های عمومی پیرامون مسائلی که به خلق یک توافق عمومی در مورد اقدامات محلی که متعاقباً منجر به تغییرات در موقعیت‌های سیاسی در سطح ملی می‌شود را افزایش داد. تغییرات فرهنگی به وقع پیوسته در این دوره با از میان برداشتن موانع ایدئولوژیک تأثیر بنیادی را بر پیروزی اصلاحات برجای گذاشت.

این بدان معنا نیست که طرح‌ها با موفقیت چشمگیری همراه بودند. در واقع به‌رغم تصویب تعداد زیادی اقدام مهم و آگاهی عمومی روزافزون، پیشرفت بسیار کمتر از میزان پیش‌بینی

1. Conselho Nacional Dos Dirigentes De Regimes PrPrios De Previdência Social

شده و راه حل نهایی مسئله اصلاح مستمری‌های کارمندان دولتی به آینده موکول شد. تصویب اصلاح قانون اساسی در سال ۱۹۹۸ امکان تصویب قانون بازنگاری چارچوب قانونی فعلی که در سال ۱۹۷۷ ایجاد شده و دیگر پاسخگوی بازارهای نوین و تکنیک‌های جدید نبود را افزایش داد. چارچوب قانونی جدید انعطاف‌پذیری را افزایش، هزینه‌های اجرایی را کاهش و پوشش نظام را افزایش داد. به منظور تطابق با پویایی بازار و استفاده از مزیت مقیاس اقتصادی، قوانین جدید امکان مدیریت یکپارچه انواع مختلفی از طرح‌ها (طرح‌های چندگانه) یا حامیان مالی (بازیگران متعدد) را ایجاد کرده است.

این باعث افزایش جذابیت نظام مستمری تکمیلی در مقایسه با شرکت‌های کوچک و متوسطی که سابقاً با هزینه‌های عملیاتی نسبتاً بالایی مواجه بودند شد. به اتحادیه‌های بازرگانی و حرفه‌ای مجوز ایجاد طرح‌های حق بیمه معین برای اعضای خودشان اعطا شد. این اقدامات باعث شد تحت این برنامه‌ها پوشش گسترش یابد.

علاوه بر این اقدامات، اصلاحات همچنین برنامه تنظیمی جدیدی را برای مدیریت صندوق‌ها همچون ایجاد اطمینان از مدیریت حرفه‌ای، شفافیت و مشارکت اعضاء در مدیریت را مقرر ساخت. با این حال پیشرفت‌های قانونی با بهبودهای نهادی جهت اجرای قواعد جدید همراه نشده بودند. در واقع یک ساختار قانونی و نظارتی هنوز ایجاد نشده بود. این چنین واحدی که می‌تواند ساختار مستقل یا وابسته به دیگر سازمان‌های مالی و بیمه‌ای داشته باشد، برای حمایت از منافع اعضاء و بهبود پایداری نظام لازم است.

گرچه بین سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۲ بهبودهای چشمگیری در نظام تأمین اجتماعی به وجود آمد اما همچنان مشکلات جدی پابرجا ماندند. مهمترین مشکل فقدان موافقت برای اعمال حداقل سن بازنشستگی است که تابعی از طول دوره پرداخت حق بیمه توسط کارگران می‌باشد. این وضعیت برای کارگران دولت نیز صادق است و به‌رغم تجربه برخی پیشرفت‌ها، همچنان مسائل کلیدی شاهد پیشرفت جدی نبوده‌اند (همچون حق بیمه‌های کارکنان دولتی بازنشسته، پایان دادن به برابری دستمزد و اعمال سقف مزایا).

شاید میراث اصلی این تلاش‌ها گسترش اطلاعات پیرامون فرایند اصلاحات مستمری بود که می‌تواند اجرای اصلاحات آتی را تسهیل کند. درحالی که پیشرفت‌های زیادی برای به روز رسانی چارچوب قانونی بازنشستگی‌های تکمیلی انجام پذیرفته بودند، تغییرات نهادی مورد نیاز همچنان به وقوع نپیوسته‌اند.

اصلاحات نظام مستمری خدمات کشوری در سال ۲۰۰۳

دولت رئیس‌جمهور لئویز ایناسیو «لولا» داسیلوا بحث‌های پیرامون اصلاحات مستمری را با تمرکز بر آن مسائلی که دولت پیشین به علت فقدان حمایت سیاسی موفق به پیشبرد آن نشده بود را دوباره پیش کشید.

اصلاحات طرح مستمری کارمندان دولت در سال ۲۰۰۳ تعدیلات نظام توازن هزینه‌درآمد را با نسل فعلی کارگران ترکیب کرد و رژیم جدیدی را برای کارمندان دولتی آتی معرفی نمود. این تغییرات شامل موارد زیر بودند:

- ♦ مالیات بر کارگران فدرالی و کارگران شهرداری که مزایای بازنشستگی‌یشان به ترتیب از ۱,۴۴۰ دلار و ۱,۲۰۰ دلار بیشتر بود، وضع گردید.^۱
- ♦ سن بازنشستگی برای مردان و زنان به ترتیب ۶۰ و ۵۵ سال تعیین شد به طوری که جریمه بازنشستگی پیش از موعد مشمول ۵ درصد کاهش حقوق بازنشستگی خواهد بود.
- ♦ کاهش ۳۰ درصدی مزایای بازماندگانی که مزایای آنها از ۲,۴۰۰ دلار بیشتر باشد.
- ♦ معافیت ۱۱ درصدی حق‌بیمه برای کارگرانی که بازنشستگی خود را به تعویق بیندازند.

طرح شامل اقدامات مهم مؤثر دیگر بر نسل‌های فعلی کارگران (همچون یک کاهش در نرخ جایگزینی و تغییرات در شاخص‌بندی مزایا دستمزد) بود. اما این اقدامات موقتاً حذف گردید و برای نسل‌های آتی کارگران اعمال خواهند شد. کارگران مرد و زنی که به ترتیب ۳۵ و ۳۰ سال حق‌بیمه پرداخت می‌کنند و به ترتیب در سن ۶۰ و ۵۵ سال بازنشسته می‌شوند و کارکن دولتی با ۲۰ سال سابقه پرداخت بیمه، احتمالاً با مزایایی برابر با آخرین مبلغ حقوق خود بازنشسته خواهند شد. حق‌بیمه بازنشستگان مهمترین موضوع مورد کنکاش است که همچنان توسط دادگاه در حال بازنگری می‌باشد.

به منظور کاهش مقاومت در مقابل اعمال سقف مزایا و افزایش درآمدهای نظام تأمین اجتماعی عمومی در کوتاه‌مدت، مسئولین پیشنهاد تعدیل ۳۰ درصدی سقف نظام تأمین اجتماعی عمومی به لحاظ حقیقی یا \$R 2.400 را دادند. همچنانکه این تأثیرات مثبتی بر حساب‌های مؤسسه ملی بیمه اجتماعی در کوتاه‌مدت خواهد داشت، موجب افزایش کسری در بلندمدت و تضعیف انباشت منابع در صندوق‌های سرمایه‌گذاری مکمل می‌شود. از آنجا که در واقع سقف، حد میان مستمری‌های ملی (نظام تأمین اجتماعی عمومی و بازنشستگی کارکنان دولت)

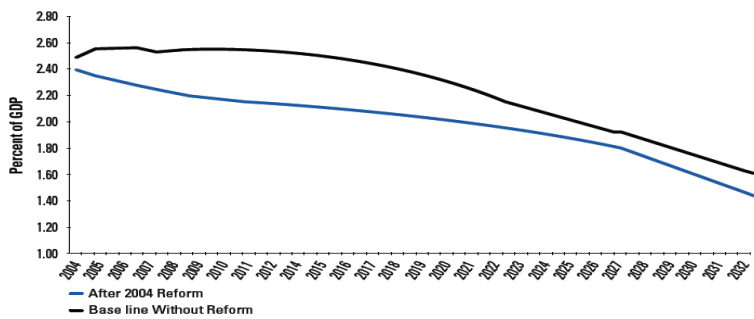
۱. در سپتامبر سال ۲۰۰۴ دادگاه عالی کشور تصمیم گرفت که مزایاهای بیشتر از سقف نظام عمومی باید مشمول مالیات قرار گیرند.

و مستمری‌های مکمل را تعیین می‌کند، هر افزایش در هر یک از آنها به معنای کاهش در دیگری خواهد بود. این طرح گسترش کسری آکچوئری مؤسسه ملی بیمه اجتماعی را از طریق افزایش تعهدات مالی بلندمدت و کاهش احتمالی منابع انباشت شده در صندوق‌های مستمری دنبال می‌کند. به بیانی دیگر، کسری بخش عمومی جایگزین پس‌اندازهای خصوصی می‌شود. این مسیر برخلاف روندهای بین‌المللی پیش گفته که هدف آنها افزایش مشارکت بخش خصوصی و کاهش حقوق‌های بازنشستگی است، بود.

برای نسل‌های آتی کارگران بخش عمومی اصلاحات عمیق‌تر و شامل اقدامات زیر بود:

- ◆ مزایا براساس میانگین دستمزدهای دریافتی کل دوران اشتغال و حق بیمه سرشکن شده پرداختی به مؤسسه ملی بیمه اجتماعی محاسبه خواهد شد.
- ◆ مزایا از این پس براساس دستمزد شاخص‌بندی نمی‌شوند؛ در عوض براساس تورم تعدیل خواهد شد.
- ◆ اعمال سقف نظام تأمین اجتماعی عمومی برای کارکنان دولتی تا اجرایی شدن صندوق‌های مستمری تکمیلی کارکنان دولتی به تعویق افتاد.

شکل ۳-۲- تأثیر اصلاحات مستمری کارکنان دولت بر کسری نظام مستمری فدرال عمومی در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۳۲



Source: Brasil (2004); LDO (2005); author's estimates.

منبع: برازیل^۱ (2004)؛ LDO (2005)؛ برآوردهای نویسنده

تعدیل نظام توازن هزینه‌درآمد ممکن است منجر به کاهش تعهدات آکچوئری شود. وزارت تأمین اجتماعی رشد اقتصاد برزیل در ۲۰ سال آینده را ۴۹ بیلیون رئال برزیل برآورد کرده

است.^۱ برآوردهای انجام شده توسط دانشکده اقتصاد دانشگاه سائو پائولو نشان دهنده کاهش ۱۰ درصدی بدهی‌های آشکار کل نظام مستمری از ۳۰۲ درصد از GDP به ۲۷۲ درصد از GDP در ۶ دهه آینده است (با فرض نرخ تنزیل سالانه ۳ درصد). با این حال اگرچه پیشرفت‌های چشمگیری صورت پذیرفته است اما همچنان نااطمینانی پیرامون طراحی نظام سرمایه‌داری مستمری به قوت خود باقی است.

در نظام جدید همان سقف‌هایی که برای کارکنان بخش خصوصی اعمال می‌شود برای کارکنان دولتی نیز استفاده می‌شود و ضمناً آنها این امکان را خواهند داشت تا برای افزایش درآمد بازنشستگی خود عضو صندوق‌های تکمیلی نیز شوند. صندوق‌های مستمری تکمیلی مبتنی بر روش حق بیمه معین فعالیت خواهند کرد. تأسیس چنین صندوق‌هایی اجباری نبوده و مستقل از فعالیت‌های فدرالی، دولتی و یا شهرداری‌ها است. وقتی صندوق تأسیس می‌شود حق بیمه‌های کارفرمایان حداکثر باید برابر با حق بیمه کارکنان دولتی باشد و ضمناً صندوق باید از قوانین موجود تبعیت کند. صندوق‌ها باید پذیرای کارکنان دولتی در صورت تمایل به عضویت در مدل جدید، باشند.

اگرچه انتظار می‌رود اصلاحات تأثیرات مثبت توزیعی را بر جامعه داشته باشد اما باز مالی آن عظیم خواهد بود. با فرض افزایش مزایای بازنشستگی متناسب با GDP، کسری می‌تواند به ۷,۵ درصد GDP تا سال ۲۰۵۰ افزایش یابد (با فرض رشد سالانه ۳,۵ درصد GDP).

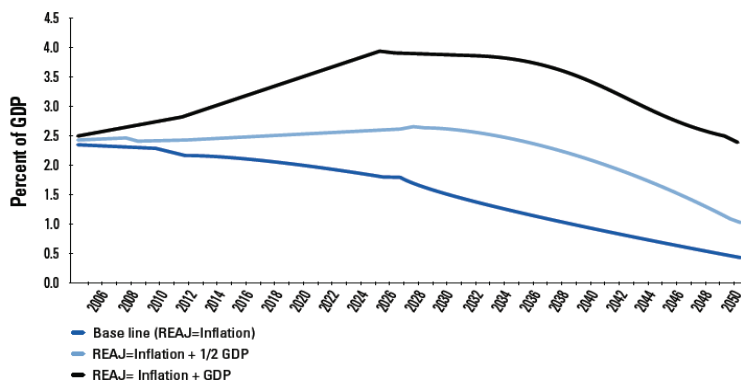
روند کسری در نظام مستمری کارکنان دولتی شدیداً به فروض تعدیلی مزایا حساس است. سناریو بنیادی دولت فرض می‌کند که در بلندمدت مزایا و دستمزدها براساس تورم شاخص‌بندی می‌شوند. با این حال تصمیمات سیاسی به شدت در مقابل درخواست‌های سیاسی یا تصمیمات قضایی در جهت افزایش حقوق و مزایا متناسب با بهبود بهره‌وری آسیب‌پذیر می‌باشند. اگر عایدی کارمندان دولتی متناسب با GDP رشد کنند، کسری صندوق کارکنان فدرال می‌تواند تا سال ۲۰۳۲ به ۴ درصد GDP برسد.

اصلاحات سال ۲۰۰۳ برزیل دستور کار اصلاحات پیشینی که تقریباً توسط کنگره حذف شده بود را دنبال می‌کرد. این راهبرد شامل اصلاح عمیق در نظام توازن هزینه‌درآمد برای کارگران فعال و بازنشستگان نسل فعلی بود. برای کارگران نسل‌های آینده، نظام جدید قواعدی مشابه با قواعد حاکم بر کارگران بخش خصوصی را اعمال می‌کند.

به طور ایده‌آل قواعد بخش‌های دولتی و خصوصی باید یکسان و در جهت کاهش هزینه

و افزایش برابری باشند. با این حال این مسئله منجر به افزایش شدید هزینه‌های مالی دولت و شهرداری‌ها خواهد شد. طرح تصویب شده توسط کنگره جنبه‌های مثبت و منفی زیادی در بر دارد. در میان اثرات مثبت آن می‌توان به اصلاحات پارامترهای نظام توازن هزینه درآمد شامل: حق بیمه‌های کارکنان دولتی بازنشسته، کاهش حقوق و بازنشستگی، اعمال فوری ارزش بازنشستگی برای کارگران فعلی و برابری میان تعدیلات دستمزد کارگران فعلی و بازنشسته، اشاره کرد. همچنین منفی‌ترین جنبه آن نیز ساختار پیشنهادی نظام مستمری باندوخته‌گذاری تکمیلی است. زیرا رشد بالقوه این ساختار به علت افزایش سقف‌های نظام عمومی تأمین اجتماعی که بر نظام مستمری کارگران دولت نیز اعمال می‌شود، کاهش می‌یابد.

نمودار ۳-۳- سناریوهای کسری نظام مستمری دولتی در سال‌های ۲۰۰۴ تا ۵۰



Source: Brasil (2004); LDO (2005); author's estimates.

منبع: برازیل (2004)؛ LDO (2005)؛ برآوردهای نویسنده

نتیجه‌گیری

اصلاحات مستمری در برزیل از روند حرکت به سوی خصوصی‌سازی که در منطقه سیطره یافته بود، تبعیت نکرد. در عوض تغییرات رادیکال در نظام تأمین اجتماعی، دولت از طرق مختلف نظام توازن هزینه درآمد موجود را تعدیل نمود. اصلاح نظام توازن هزینه درآمد فرایندی سیاسی است که هزینه‌های آن متمرکز بر برخی گروه‌ها بوده ولی منافع آن پراکنده است. هزینه‌های اصلاحات گروه‌هایی را هدف قرار می‌دهد که در نظام پیشین از امتیازات ویژه‌ای

برخوردار (کارگران بخش عمومی، معلمان، افراد با درآمد بالا و بازنشستگی پیش از موعد، و کارگران شرکت‌های دولتی) و عضو صندوق‌های مستمری دریافت کننده یارانه دولتی بوده‌اند. در مقابل، منافع اصلی اصلاحات یعنی تضمین ثبات بلندمدت نظام، میان نسل‌های فعلی و آتی توزیع می‌شود.

اصلاح نظام توازن هزینه‌درآمد نیازمند تغییر در قانون اساسی است که برای این نیز موافقت سه‌پنجم اعضای کنگره لازم می‌باشد. به این منظور در مارچ سال ۱۹۹۵ دولت اصلاحیه پیشنهادی را به کنگره ارسال کرد. قانونگذاران بیش از سه سال بر روی طرح تامل کردند تا نهایتاً در نوامبر سال ۱۹۹۸ نسخه تعدیل شده آن به تصویب رسید. طرح پیشنهادی دولت به طور گسترده‌ای به دنبال تغییر رژیم عمومی تأمین اجتماعی، طرح‌های کارگران بخش دولتی و رژیم‌های تکمیلی بود.

بحث‌های پیرامون اصلاحات قانون اساسی هزینه‌های سیاسی زیادی را بر دولت کاردوسو تحمیل کرد. فرایند اصلاحات هزینه‌های متمرکز و آنی را بر بخش‌های خاصی که از قضا برای به بن‌بست کشاندن اصلاحات بسیج شده بودند در برداشت. انگیزه‌های این اقلیت برای چنین رفتارهایی واضح، و هزینه‌های عدم مشارکت در فرایند سیاسی شدیداً بالا بود. در مقابل، دیگر گروه‌ها با توجه به این واقعیت که منافع اصلاحات بین نسلی و پراکنده است، انگیزه‌های کمی برای بسیج منابع خود در دفاع از اصلاحات داشتند.

پیچیدگی و جامعیت طرح پیشنهادی موجب برانگیختن مخالفت‌ها از سوی طیف وسیعی از بازیگران سیاسی شده بود. نتیجه اینگونه شد که هیچ گروه خاصی به طور کامل با طرح موافق نبود. جنبه‌های مثبتی که می‌توانست به عنوان انگیزه گروه‌هایی خاص برای بسیج منابع در دفاع از طرح پیشنهادی استفاده شوند توسط دیگر محرک‌ها که می‌توانست از نظر دیگر گروه‌ها منفی تلقی شوند، خنثی شدند. هر یک از گروه‌ها به مخالفت با بخش خاصی از طرح پرداختند که نتیجه آن ایجاد یک حس عمومی مخالفت بود. هیچ جنبش طرفداری از اصلاحات موجود نبود؛ تمام بخش‌ها، به دلایل مختلف با طرح به مخالفت ایستادند.

در سال ۱۹۹۷ همزمان با اینکه قانون تأمین اجتماعی در کنگره راه خود را طی می‌کرد، گروهی از متخصصان شروع به مطالعه پیرامون تأسیس یک نظام مختلط کردند. طرح نهایی به دنبال کاهش پوشش سقف درآمد تحت نظام توازن هزینه‌درآمد عمومی به سه برابر حداقل دستمزد، برقراری پس‌انداز اجباری برای افراد با درآمد بین ۳ تا ۱۰ برابر حداقل دستمزد و فراهم آوردن امکان پس‌انداز اختیاری برای افراد با درآمد بالاتر از ده برابر حداقل دستمزد، بود.

این طرح‌ها به علت هزینه‌های انتقال بالایی که خصوصی‌سازی ایجاد می‌نمود با مخالفت دولت مواجه شد. مسئله تأمین مالی چنین هزینه‌های انتقالی به ویژه بعد از بحران مالی در آسیای جنوب شرقی و روسیه بیش از پیش اهمیت پیدا کردند. در انتهای سال ۱۹۹۸ برزیل برای دریافت وام با صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و بانک توسعه آمریکای جنوبی^۱ با هدف انجام سیاست‌های مالی و ارزی خود مذاکره کرد.

اصلاحات تأمین اجتماعی که از سال ۱۹۹۵ در کنگره مورد بحث قرار گرفته بودند، تبدیل به یکی از عناصر بنیادی برنامه تعدیلی دولت شدند زیرا می‌توانستند منافع کوتاه و میان‌مدتی را به همراه داشته باشند. در مقابل، از آنجا که امکان تأمین مالی هزینه‌های انتقالی وجود نداشت طرح خصوصی‌سازی قافیه را باخت.

بدین ترتیب، اوضاع اقتصاد بین‌الملل هر اقدامی در جهت تغییر نظام تأمین اجتماعی به گونه‌ای که بتواند کسری مالی را افزایش و یا مازاد بودجه را افزایش دهد، محدود ساخت. سازمان‌های بین‌المللی که برنامه تعدیل مالی برزیل را رصد می‌کردند نیز نگرانی‌های مشابهی را احساس می‌کردند. اولویت‌ها شامل اقداماتی با اثرات مثبت کوتاه و میان‌مدت بر نظام تأمین اجتماعی و مخالفت با اقداماتی نیز خصوصی‌سازی که هزینه‌های انتقالی دربر دارند، بودند.

هنگامی که اصلاحات قانون اساسی تصویب شدند، لازم بود تا قوانین و مقررات مکمل نیز به تصویب برسند. به عنوان یک بدیل خصوصی‌سازی، طرحی برای خلق حساب‌های انفرادی پیشنهاد شد. این ایده در دوره‌های آموزشی و سمینارهای بانک جهانی و متخصصان برزیلی انتشار یافت. با این حال اتخاذ چنین نظامی با وجود مسائلی چون تعیین نرخ‌های بازده مناسب برای منابع انباشته در این حساب‌ها و معیارهای مناسب برای لحاظ کردن حق بیمه‌های پرداخت شده تحت نظام پیشین در حساب‌های انفرادی، با مانع مواجه شد. این مشکلات از طریق فرمولی ابتکاری که نرخ بازده حق بیمه‌ها را تابعی از طول دوره پرداخت حق بیمه و سن بانزشستگی در نظر می‌گیرد حل شد و ضمناً انگیزه‌های لازم برای به تعویق انداختن بانزشستگی را نیز ایجاد نمود.

نخست، درحالی که تلاش‌ها در نخستین دوره متوجه کل نظام مستمری بود، اصلاحات سال ۲۰۰۳ متمرکز بر رژیم مستمری کارگران دولتی بود. همگام با تلاش برای تصویب اصلاحاتی جامع، بحث‌های زیادی در مخالفت با این اصلاحات بالا گرفتند.

از آنجا که طرح پیشنهادی بسیار جامع و منجر به ائتلاف گروه‌های مخالف خود شده بود،

فرایند اصلاحات قانون اساسی (۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸) به شدت کند پیش رفت. سیاستی موفق‌تر در سال ۱۹۹۹-۲۰۰۱ یعنی طی فرایند تصویب مقررات اجرایی اصلاحات قانون اساسی اتخاذ گردید که اقدامات مختلف مانند قوانین تغییر مستمری‌های تکمیلی، رژیم مستمری‌های ملی و رژیم مستمری‌های برای کارگران دولتی را از یکدیگر مجزا می‌ساخت.

به طور مشابه، طی اصلاحات قانون اساسی در سال ۲۰۰۳، گروه‌های متأثر به دقت شناسایی شدند. دولت ائتلافی از گروه‌های سیاسی علاقه‌مند به اصلاحات (دولتمردان و گروه‌هایی از بخش خصوصی) که می‌توانند از افزایش منابع حاصل از آن، منتفع شوند، تشکیل داد.

دوم، درحالی که وقتی اصلاحات مستمری رئیس‌جمهور کاردوسو به وقوع می‌پیوست، اتفاقات مهم دیگری در حال رخ دادن بودند (انتخابات دوباره، اصلاحات اداری، خصوصی‌سازی، اصلاحات مالیاتی، و تلاش برای رسیدن به مسئولیت مالی)، اصلاحات رئیس‌جمهور داسیلوا تقریباً توجه کامل کنگره را در اختیار داشت. این وضعیت باعث حذف مذاکرات سیاسی پیرامون دیگر مسائل، تسهیل ایجاد ائتلاف و افزایش اثربخشی فرایندهای سیاسی می‌شد.

سوم، راهبردهای بازاریابی و ارتباطات اصلاحات سال ۲۰۰۳ بهتر از اصلاحات پیشین مدیریت شدند. عوامل تأثیرگذار بر این وضعیت شامل افزایش آگاهی عمومی از مشکلات و تمرکز بر طرح‌های مستمری کارکنان دولتی بود. طی اصلاحات قانون اساسی در سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۸ فقدان اطلاعات در میان رهبران زیاد بود و ضمناً سردرگمی شدیدی در مورد اقدامات پیشنهادی برای هر یک رژیم‌ها وجود داشت.

به عنوان مثال بازنشستگان نظام تأمین اجتماعی عمومی اغلب مخالف خود را در مورد حق بیمه‌های پیشنهادی که تنها برای بازنشستگان دولت در نظر گرفته شده بود، اظهار می‌کردند. تجربه اخیر برزیل برتری یک فرایند اصلاحی تدریجی، افزایشی و تخصصی و همراه با سطح بالای آگاهی اجتماعی پیرامون موضوع را نشان می‌دهد. اصلاح نظام مستمری درست مانند پیری فرایندی اجتناب‌ناپذیر است. عموم اقدامات سخت و منفور هستند و می‌بایستی به خوبی توضیح داده و به آرامی اجرا شوند. تجربه برزیل نشان می‌دهد که موانع ایدئولوژیک و سیاسی که فائق آمدن بر آنها ناممکن به نظر می‌رسد، می‌تواند حل شود.

منابع

- Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO). 2005. Brazil.
- Barr, Nicholas. 2002. The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design. IMF Economic Issues No. 29. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Bravo, Jorge and Andras Uthoff. 1999. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 88 (October): 40pp. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- Cohn, Amélia. 1980. Previdência Social e Processo Político no Brasil. Sao Paulo: Editorial Moderna.
- Diamond, Peter. 1994. Privatization of Social Security: Lessons from Chile. Revista de Analisis Economico 9 (1): 21–33.
- Gill, Indermit, Truman Packard, and Juan Yermo. 2005. Keeping the Promise of Social Security in Latin America. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lieberman, Trudy. 1997. Social Insecurity: The Campaign to Take the System Private. The Nation (January 27).
- Malloy, James M. A. 1976. Política de Previdência Social no Brasil: Participação e Paternalismo. Revista Dados (13), Rio de Janeiro, Brazil.
- Mebane, Walter R. Jr. 1994. Fiscal Constraints and Electoral Manipulation in American Social Welfare. The American Political Science Review 8 (1): pp. 77–94.
- Melo, Marcus André B. C. 1997. As Reformas Constitucionais e a Previdência Social (1993–1996). In Reforma do Estado e Democracia no Brasil, ed. Sérgio de Eli e Azevedo Diniz. Brasília: Universidad de Brasilia/Escola Nacional de Administração Publica.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2002. La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempedidos, y lecciones.
- In 'Publicos o privados' Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas, eds. Katja Hujo, Carmelo Mesa- Lago and Manfred Nitsch. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ministério de Previdência Social (MPS). 2002. Livro Branco da Previdência Social. Brasília, D.F.: Ministério de Previdência Social, Gabinete do Ministro.
- Oliveira, Francisco, Kaizô Iwakami Beltrao, and Mônica Guerra Ferreira. 1997. Reforma da Previdência. Texto para Discussão No. 508. Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), Brasília.
- Oliveira, Francisco, Kaizo Beltrao, and Maria Tereza Pasinato. 1999. Reforma Estrutural da Previdência: Uma Proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade. Texto para Discussão No. 690. Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), Brasília.
- Pidera, José. 1996. Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile. CATO Letters, CATO Institute, Washington, D.C.
- Pinheiro, Vinicius. 1998. Instituições Previdenciárias e Modelos de Desenvolvimento no Brasil e Argentina. Tese de Mestrado defendida no Instituto de Relações Internacionais e Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília.
- Stiglitz, Joseph and Peter Orszag. 2001. Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In New Ideas About Old Age Security: Toward

Sustainable Pension Systems in the 21st Century, ed.

- Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, D.C.: The World Bank.
- Weyland, Kurt. 1996. How Much Political Power do Economic Forces Have? Conflicts Over Social Insurance Reform in Brazil. Journal of Public Policy No.16 (1). . 2004. Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press.

