

رویکرد بانک جهانی در مورد اصلاح نظام بازنشستگی

رابرت هالزمن*

ترجمه محمدرضا صالح پور

این مقاله نکات عمده تفکر بانک جهانی در مورد اصلاح نظام بازنشستگی و نیز درگیر بودن آن را با اصلاحات مزبور در سراسر جهان بازگو می‌کند. این هر دو از آنجا ناشی می‌شود که بانک وظیفه دارد برای توسعه اقتصاد و کاهش میزان فقر در کشورها به آنها کمک کند. بانک جهانی در کار با ارباب رجوع در مورد سیاست بازنشستگی، چهار مأموریت یا هدف عمده در نظر دارد که عبارتند از: تأمین مالی کوتاه‌مدت و دوام‌پذیری مالی در بلندمدت؛ تأثیرات سیاست اقتصادی بر رشد اقتصادی؛ بسندگی و دیگر موضوعات مربوط به توزیع؛ و مخاطره سیاسی و قابلیت پایداری. در پاسخ به این علایق، و پس از بررسی سه گزینه عمده برای اصلاح نظامهای بازنشستگی غیرمستمر، یعنی اصلاح صرف سیستم توازن درآمد با هزینه^۱،

* نویسنده مقاله، مدیر حمایت‌های اجتماعی در شبکه توسعه انسانی و مسئول مسائل راهبردی و مفهومی در زمینه‌های بیمه اجتماعی (شامل بازنشستگی‌ها)، بازارهای کار (شامل کار کودکان) و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر (شامل صندوقهای اجتماعی) است. نامبرده استاد اقتصاد در دانشگاه ساولند آلمان و مدیر مؤسسه اروپا است. لکن در حال حاضر در مرخصی از دانشگاه مزبور به سر می‌برد.

1. pay-as-you-go (PAYG)

انتقال سریع و کامل به یک نظام اجباری صندوق بازنشستگی، و انتقال تدریجی به یک طرح بازنشستگی چند رکنی،^۱ بانک به صراحت از رویکردی چند رکنی اما به روشی واقعگرایانه و با توجه به مقتضیات خاص هر کشور، حمایت می‌کند.

بانک به هنگام ارائه کمک در جهت اجرای اصلاح یک نظام بازنشستگی، شرایط و ترجیحات کشور مربوط را کاملاً در نظر می‌گیرد، حمایت خود را بر پایه معیارهای درست اصلاحی قرار می‌دهد، ارائه مساعدت به ارباب رجوع را با مدیریت دانش محور مرتبط می‌سازد، می‌کوشد با تأمین آموزش و سایر اقدامات، ظرفیت کشور برای اصلاح را ارتقا دهد، و خواستار همکاری با دیگر نهادهای بین‌المللی می‌شود. علاوه بر این، بانک دستور کار جامعی برای تحقیقات دارد تا از این راه کارکرد طرحهای بازنشستگی چند رکنی را بهبود بخشد و بررسیهایی که به عمل می‌آورد مسائل مربوط به دامنه شمول، هزینه‌های اداری و مستمریهای بازنشستگی را در بر می‌گیرند.

بانک جهانی موظف است به کشورها کمک کند تا از نظر اقتصادی توسعه یابند و از این طریق، از میزان فقر بکاهند.^۲ سیاست بازنشستگی نقش بزرگی در اقتصاد هر کشور و در انتظارات شهروندان آن دارد. بانک ناگزیر به بررسی این امر پرداخته است که سیاست بازنشستگی چگونه هم بر توسعه اقتصادی یک کشور و هم بر بسندگی اجتماعی^۳ آن تأثیر می‌گذارد. علاقه بانک به این موضوع، به دلایلی چند، در دهه ۱۹۸۰ شدت گرفت. یکی از این دلایل، مناسبات بانک با کشورهای آمریکای لاتین بود که نشانه‌هایی از ابراز تردید نسبت به سیاستهای اجتماعی - که اغلب حاوی وعده‌های بسیار بوده، اما در عمل نتیجه چندانی از آنها حاصل نمی‌شد - در آن کشورها مشاهده می‌گردید. سپس، در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و اتحاد شوروی سابق

1. multipillar scheme

۲. این مقاله نسخه تجدیدنظر شده و گسترش یافته‌ای است از یک گزارش بانک جهانی درباره بحث و مناظره در باب حمایتهای اجتماعی (شماره ۹۸۰۷) که در کنفرانس‌های مختلفی در سراسر جهان ارائه شده است؛ کنفرانس‌هایی که از جانب سازمانهایی شامل OECD, ILO و بانک توسعه آسیا و مؤسسه توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد برگزار شده‌اند. در طی این تجدیدنظرها، عنوان مقاله از «دیدگاه بانک جهانی در مورد اصلاح نظام بازنشستگی» به عنوان کنونی آن تغییر یافت که حاکی از اجماع گسترده‌ای است که در بانک جهانی در مورد حمایت از هدف اصلاح چند رکنی و واقعگرایانه وجود دارد. مقاله از اظهار نظرها و پیشنهادات سازنده بسیاری در کنفرانسهای یاد شده بهره برده است و لازم است بویژه از دیوید لیندن، رابرت پالاکلوس، آنتینا شوارتز، لویس فاکس و استین یورگنسن در بانک جهانی به‌خاطر اظهار نظرها و حمایتشان سپاسگزار می‌کنم.

3. social adequacy

تغییر رژیم پیش آمد. این رویداد، درگیر شدن بانک را با کشورهای که دارای نظامهای بانکشستگی ناکارآمدی بودند، که گذار اقتصادی هم نوعاً بر وخامشان افزوده بود، بیشتر کرد. با بروز تدریجی بحران مالی و اقتصادی در شرق آسیا، بانک ارائه کمک به این کشورها در جهت حرکت به سمت طرحهای بانکشستگی از نظر مالی پایدار برای بخشهای بزرگی از قشرهای جامعه را آغاز کرد.

به طور کلی، مداخله بانک در دو زمینه صورت می‌گیرد: (۱) وامدهی برای تعدیل و انطباق ساختاری، در جایی که نتوان تأثیر عظیم نظامهای بانکشستگی را بر حیات مالی، مالی‌ای و اقتصادی یک کشور نادیده گرفت، و (۲) وامدهی برای سرمایه‌گذاری با هدف کمک به کشورها در جهت مدرن‌سازی عملیات دولت در امرگردآوری درآمدها، انجام خدمات پرداخت و نظارت در تنظیم امور. بدیهی است بانک ترجیح می‌دهد وامها را به کشورهایی اعطا کند که پیرو سیاستهای اقتصادی و اجتماعی بدفراجم نباشند.

افزون بر مطالعه عمده‌ای که در سال ۱۹۹۴ توسط کارکنان اداره تحقیقات بانک انجام شد، بانک از تجربه‌های به دست آمده ضمن انجام کار عملی با ارباب رجوع نیز برخوردار شده است. تجربیات مزبور در وضعیت‌های آغازین بسیار متفاوت و غالباً بسیار بغرنج قرار دارد. چنانکه همه می‌دانند، مطالعه‌ای که توسط پژوهشگران بانک انجام شد، یک نظام بانکشستگی چند رکنی را توصیه کرد که در وضعیت بهینه، مرکب از یک رکن اجباری و غیرمستمر زیر نظارت بخش عمومی، یک رکن اجباری ولیکن مستمر با مدیریت بخش خصوصی و نیز طرحهای صندوق بانکشستگی خصوصی تکمیلی و داوطلبانه است. بانک می‌داند که در مراد با شرایط آغازین واقعی و ترجیحات ارباب رجوع، باید در ارائه توصیه به کشورهای مراجعه‌کننده انعطاف‌پذیر باشد و موازنه رشد اقتصادی و اهداف حمایت اجتماعی را با هم در مد نظر قرار دهد. بانک در این خصوص تأکید دارد که این اهداف را می‌توان به بهترین صورت در درون ساختاری از نظام بانکشستگی، که مخاطرات اقتصادی و سیاسی را تعدیل می‌کند، هماهنگ کرد. بنابراین، ما همچنان بر این باوریم که رویکرد چند رکنی در مورد اصلاح نظام بانکشستگی رویکردی درست است.

ساختار این مقاله به گونه‌ای طراحی شده است که نکات عمده تفکر و مداخله عملی بانک جهانی را در مورد اصلاح نظام بانکشستگی بازگو کند. بخشی که به دنبال می‌آید نکات برجسته مأموریت‌های عمده بانک در مورد سیاست بانکشستگی را که دارای ماهیت مالی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هستند بیان می‌دارد. با توجه به چندگانه بودن نیازهای اصلاحی، بخش بعد

از آن گزینه‌های اصلاحی عمده را به اجمال بررسی کرده و استدلال‌های اصلی را در مورد اینکه به‌طور کلی چرا رویکرد چند رکنی بهترین رویکرد است ارائه می‌دهد. سپس در بخش بعدی مقاله، نکات عمده حمایت‌های اصلاحی که توسط بانک به کشورهای مراجعه‌کننده ارائه می‌شود (معیارها و ابزارهای اصلی که به کار گرفته می‌شوند) و در پی آن، بخش جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مقاله عرضه می‌گردد.

مأموریت‌های اصلی بانک در مورد سیاست بازنشستگی

بانک جهانی در کار با ارباب رجوع در زمینه سیاست بازنشستگی چهار مأموریت کلیدی دارد که عبارتند از: تأمین مالی کوتاه مدت و دوام‌پذیری در بلند مدت؛ تأثیرات سیاست بازنشستگی بر رشد اقتصادی؛ بسندگی و موضوعات دیگر مرتبط با توزیع؛ و مخاطرات سیاسی و قابلیت پایداری.

تأمین مالی و دوام‌پذیری

مأموریت مالی کوتاه مدت. بسیاری از کشورهایی که دارای نظام‌های بازنشستگی غیرمستمر^۱ یا سیستم توازن درآمد با هزینه هستند با کسریهای دوره جاری مواجهند که از محل آمیزه‌ای از مالیات‌های عمومی یا بدهی عمومی تأمین می‌شوند. اما حتی طرح‌های متوازن بازنشستگی هم، هنگامی که درخواست حق بیمه بالا موجب فشار به درآمد کلی دولت مثل مالیات بر درآمد می‌شود یا سبب مصرف ظرفیت وام‌گیری - که بهتر است صرف سرمایه‌گذاری بلندمدت شود - می‌گردد مشکلات مالی ایجاد می‌کنند. هر یک از این تأثیرات، اعم از حق بیمه‌ها و مالیات‌های بالا یا افزایش دیون برای مصرف جاری، می‌تواند برای دور نمای رشد و اشتغال یک کشور زیانبار باشد.

عدم توازن‌های کوتاه مدت به کشورهایی که جمعیت نسبتاً سالمند دارند یا کشورهایی که با عواقب گذار اقتصادی روبه‌رو هستند محدود نمی‌شود. کشورهایی که دارای شرایط جمعیتی مناسبند اغلب دارای طرح‌های رسمی بازنشستگی دولتی هستند که سطوح واقعی دامنه شمول

1. unfunded

آنها پایین است، اما مشکلات مبرم آنها چندان با مشکلاتی که جوامع پیرتر با آنها مواجهند متفاوت نیست؛ مشکلاتی همچون کسریهای دیرپا، تأخیر در پرداختها و تزریقهای هنگفت پول از محل بودجه دولت.

در مقابله با عدم توازنهای کوتاه مدت موجود در یک نظام بازنشستگی، گزینه‌های خوبی وجود ندارد. همه راههای چاره به خوبی شناخته شده و دردناک هستند و کشورهای مراجعه‌کننده به بانک جهانی درست مثل هر کشور دیگر در مقابل این راه‌حلهای مقاومت نشان می‌دهند. هدف عمده بانک در کار با ارباب رجوع در کوتاه مدت این است که اطمینان حاصل کند. گزینه‌هایی که انتخاب می‌شوند امکانات رسیدن به اهداف بلند مدت را از بین نمی‌برند.

دوام‌پذیری مالی بلندمدت. اکثر کشورهایی که به عنوان ارباب رجوع به بانک جهانی مراجعه می‌کنند دارای طرحهای بازنشستگی غیرمستمری هستند که باید با پیش‌بینی نرخهای پایین زادوولد و دامنه امید زندگی روبه افزایش دست و پنجه نرم کنند. این روندها ماهیتی جهانشمول دارند. در کشورهای صنعتی، روندهای مزبور به افزایش باز هم بیشتر و قابل ملاحظه‌نسبتهای تکفل کهنسالی^۱ که هم‌اکنون نیز بالا است خواهد انجامید. اما سایر کشورها - در آمریکای لاتین، اروپای شرقی و آسیای مرکزی - نیز پیش‌بینی می‌شود که افزایش شدیدی را در نسبت جمعیت ۶۵ ساله و بالاتر بر جمعیت دارای سنین ۱۵ تا ۶۴ ساله تجربه کنند، نسبتی که در فاصله اکنون و سال ۲۰۵۰ در بسیاری از موارد تقریباً دو برابر خواهد شد.

برای مقابله با این روند جمعیتی، همان گزینه‌های شناخته شده و از نظر سیاسی ناخوشایند، یعنی: کاهش نرخ جایگزینی؛ افزایش سن بازنشستگی؛ افزایش بیشتر حق بیمه؛ یا افزایش بیشتر انتقالهای بودجه‌ای از محل مالیات سنگین‌تر یا کاهش هزینه‌های غیرمستمری^۲ وجود دارند. اگر چه به نظر برخی از کارشناسان اقتصاد مالی در کشورهای صنعتی راه‌حلی برای مسئله کهنسالی جمعیت براساس نکات فوق‌الذکر امکان‌پذیر می‌نماید (Chanda Jaeger, 1996)، پیشنهاد اصلاحات «پارامتری» مرتبط با یک نظام مرکزی که بخشی از سرمایه آن تأمین شده باشد و حق بیمه‌ای با نرخ ثابت را ممکن سازد، پیشنهادی است که اقتصاد سیاسی اصلاح نظام بازنشستگی و سایر علایق را نادیده می‌گیرد. اگرچه نسبت جاری تکفل کهنسالی در بسیاری از کشورهای در

1. old-age dependency

2. non-pension expenditure

حال توسعه ممکن است مستلزم واکنشی سریع نباشد، لکن فرصتی برای تجدیدنظر زودهنگام در سیاست بازنشستگی فراهم می‌کند.

مأموریت اقتصادی

شواهد تجربی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه حاکی از آن است که نظامهای بازنشستگی عمومی فاقد طراحی متناسب می‌توانند موجب اعوجاج در پس‌اندازهای چرخه حیات و تصمیمات مربوط به کار شوند که به زیانهای ناشی از ارزشهای استفاده نشده، کاهش سطح تولید و کاهش نرخ رشد تولید می‌انجامد. نکته مهمتر آنکه، تأمین مالی طرحهای عمومی بازنشستگی می‌تواند بر کل پس‌اندازها و توسعه بازارهای سرمایه تأثیر گذارد و این هر دو می‌توانند بر رشد اقتصادی مؤثر باشند.

تأثیرات بر مالیات بر کار. هرگاه طرح بازنشستگی دارای همخوانی ضعیفی بین حق بیمه و مزایای بازنشستگی باشد، کارگران جوانتر پرداخت حق بیمه را نوعی مالیات بر کار تلقی خواهند کرد. این نوع برداشت هم، موجب فرار از پرداخت حق بیمه و هم، در برخی موارد، کم‌کاری خواهد شد. افزون بر این، طراحی نظام بازنشستگی غالباً، و به نحوی نامتناسب باعث تشویق بازنشستگی پیش از موعد می‌شود (gruber and wise, 1999). در کشورهایی که در آنها کنترل و توان گردآوری حق بیمه ضعیف است این گونه تأثیرات بر بازار کار، انتقال به سمت فعالیت در بازار کار غیررسمی را تشدید می‌کند که موجب محدودیت نرخ رشد کشور از طریق افزایش هزینه‌های دادوستد (ناسالم) و استفاده از فن‌آوری تولید غیراستاندارد می‌شود. در کشورهایی که در آنها اجرای قانون قویتر است جهانی شدن، گزینه‌های احتراز از مالیات بر کار را افزایش داده است. نیروی کار بسیار ماهر می‌تواند محل زندگی خود را تغییر دهد و کارفرمایان نیز می‌توانند محل تولید را عوض کنند.

این‌گونه تأثیرات بر بازار کار، به طرحهای سیستم توازن درآمد با هزینه محدود نمی‌شود. طرحهای صندوق بازنشستگی دولتی هم می‌توانند دچار هزینه‌های اداری بالا و سوء مدیریت داراییها شوند که ممکن است نتیجه نارسایی مقررات یا حاصل دخالتهای آشکار دولت باشد. این عوامل می‌تواند موجب تحمیل نوعی مالیات تلویحی بر کار شود. برای مثال، حتی تفاوت

اندکی در میزان بازده، به مقدار ۲ درصد در طول چرخه زندگی، بیانگر مالیات ضمنی مهمی است که می‌تواند به متجاوز از ۵۰ درصد از کل مبلغ عایدات یک عمر بالغ گردد. تأثیرات بر پس‌اندازها، در زمینه پس‌اندازها، انتقالهای بلاعوض از بودجه دولت به نظامهای بانخشستگی ناکارآمد ممکن است موجب کاهش پس‌انداز کل و محدودیت توان کشور برای وامگیری به منظور سرمایه‌گذاری شود؛ گو اینکه شواهدی قاطع در مورد اثرات بلند مدت بر نرخهای پس‌انداز در دست نیست، لکن افزایشهای پیش‌بینی نشده در طرحهای بانخشستگی سیستم توازن درآمد با هزینه (شامل تأسیس آن)، این احتمال را در بردارند که تأثیری دائمی بر سطح موجودی سرمایه و بنابراین تولید برجای گذارند. به همین دلیل، تغییر از سیستم توازن درآمد با هزینه به طرحهای بانخشستگی مستمر ممکن است باعث افزایش موجودی سرمایه و تولید در آینده شود.

شمول جامع به همراه نرخهای بالای جایگزینی تحت یک طرح بانخشستگی غیرمستمر، حتی بدون هیچگونه تأثیری بر حجم پس‌انداز، نیاز به تمهیدات پس‌انداز کهنسالی اضافی را کاهش می‌دهد و ممکن است راه ظهور صندوقهای بانخشستگی و نهادهای بازار مالی متشابه را سد کرده و مانع از توسعه یک بازار مالی پیشرفته شود. شواهد تجربی حکایتگر آن است که توسعه بازار مالی و رشد اقتصادی ارتباط نزدیکی با هم دارند و شواهد مربوط به کشور شیلی حاکی از آن است که مثبت‌ترین نتیجه انتقال به طرحهای صندوق بانخشستگی افزایش کارایی در استفاده از سرمایه موجود بوده است (Holzmann, 1997a; Schmidt - Hebbel, 1998).

مأموریت مربوط به امر توزیع

از دید آرمانگرا (ایده‌آل)، همه افراد جامعه باید به نوعی درآمد دوران پیری دسترسی داشته باشند، دست‌کم در سطح فقر، و در مورد همه کارگران، بخشی از درآمدشان، به تناسب سابقه کار و حق بیمه‌ای که پرداخته‌اند، باید جایگزین گردد. نوعاً چهارگونه انحراف از این اصل غالباً اتفاق می‌افتد.

نخست آنکه در بسیاری از کشورهای دارای درآمد پایین و متوسط، طرحهای بانخشستگی مرتبط با درآمد، به اقشار نسبتاً مرفه، یعنی کارکنان دولت و بخشهای برگزیده‌ای از اقتصاد

رسمی، محدود می‌شود. این نظامها می‌توانند، به‌طور مستقیم از طریق یارانه‌های بودجه‌ای و به‌طور غیرمستقیم از طریق قیمت‌گذاری دولتی، بار مالی غیرعادلانه‌ای بر دوش اقشار کمتر مرفه بیرون از اقتصاد رسمی تحمیل کنند و ضمناً در دوران پیری نیز هیچگونه حمایت مبتنی بر نظام (سیستماتیک) از آنان به عمل نیاورند.

دوم آنکه، در نظر گرفتن امتیازاتی برای اقشار بخصوص - به ویژه، بازنشستگی پیش از موعد - مشکلات مشابهی ایجاد می‌کند. برای برخی از مشاغل، تعیین سن پایینتری برای بازنشستگی ممکن است از نظر توزیع تا حدودی قابل توجیه باشد. اما تأمین مالی صرفاً از راه تعیین نرخ حق بیمه مشترک، هیچگونه انگیزه‌ای برای تغییر فن‌آوری تولید به کارفرمایان عرضه نمی‌کند و قیمت‌های کارفرمایان نیز هزینه‌های اجتماعی را منعکس نمی‌سازند. به علاوه، امتیازات معمولاً به کلیه کارکنان بخش از جمله کارکنان اداری تسری می‌یابد.

سوم آنکه طرح‌های بازنشستگی بی‌بهره از طراحی متناسب عملاً می‌توانند به نتایج نامطلوبی از جمله: دادن مزایای بیشتر به اقشار نسبتاً مرفه و برخوردار از دامنه عمر بالاتر، با دارایی‌های قابل ملاحظه، و امتیازات مالی جبران‌نشده برای تحصیلات عالی در محاسبات نظام بازنشستگی بینجامند.

چهارم آنکه طرح‌های عمومی بازنشستگی غالباً بر پایه جنسیت - برای مثال، سنین پایینتر بازنشستگی برای زنان یا تفاوت قابل شدن در مزایای بازمندگان - یا بر پایه سن و سال، وضعیت تأهل و سایر تفاوتها، تمایز قابل می‌شوند. حتی اگر این مقررات مربوط به دسته‌بندی منعکس‌کننده تمایزهای واقعی یا حتی صرفاً ترجیحاتی عمیقاً موجه باشند، این سؤال پیش می‌آید که آیا این تفاوتها و ترجیحات را می‌توان به گونه‌ای رعایت نمود که کمتر موجب اعوجاج شود و طی آن بهایی که جامعه باید پرداخت کند شفاف‌تر باشد؟

افزون بر این، مسایل مربوط به عدالت بین نسلها نیز در خور توجه است. برخی تلاشها در زمینه توزیع مجدد بین نسلی ممکن است پس از جنگها و در طول گذار اقتصادی موجه باشد، اما افزایشهای مکرر در میزان سخاوت‌مندی، تنها می‌تواند تشکیل سرمایه را کاهش دهد و در نتیجه سطح تولید برای نسلهای جاری و آینده را کاهش دهد. این امر به‌ویژه از آن جهت اهمیت

دارد که به هنگام تکان‌های جمعیت شناختی، مانند نسل‌های دورهٔ پرزایی^۱، یا بار مالی مهمی - همزمان با بازنشستگی افراد نسل دورهٔ پرزایی - برای نسل شاغل در آینده ایجاد می‌کند یا سطح رفاهی نسل دورهٔ پرزایی را تنزل می‌دهد زیرا وعده‌های نظام بازنشستگی به صورت نزولی تعدیل می‌شود.

مخاطرات سیاسی

نظام‌های بازنشستگی عمومی در معرض منابع متعدد مخاطرهٔ سیاسی قرار دارند. نخستین و آشکارترین منبع این مخاطرات، اعطای مزایای بازنشستگی نسبتاً بالا به بازنشستگان کنونی - در زمانی که نظام بازنشستگی پیشرفته نبوده و درآمد ناشی از دریافت حق بیمه به آسانی کفاف هزینه‌ها را می‌دهد - همراه با دادن وعده‌های مشابه به بازنشستگان آینده که با ترخهای معقول حق بیمه نمی‌توان به آن وعده‌ها جامه عمل پوشاند. منبع دوم مخاطره حساسیت مفرط مزایای بازنشستگی به شرایط کوتاه مدت بودجهٔ دولت است. این وضعیت هم در کشورهای بسیار توسعه یافته و هم در کشورهای کمتر توسعه یافته به یکسان رخ می‌دهد، چنانکه اخیراً کشورهای عضو اتحادیهٔ اروپا که با معیارهای مالی پیمان ماستریخت برای اتحاد پولی مواجه بودند، آن را تجربه کردند. سومین منبع مخاطرهٔ سیاسی، حساسیت مفرط مزایای بازنشستگی به شرایط بلند مدت بودجهٔ دولت است که تحقق اجرای وعده‌های کنونی را در مورد نسل دورهٔ پرزایی نامحتمل می‌سازد. چهارمین منبع مخاطره این است که بسیاری از طرح‌ها که دارای صندوق بازنشستگی بوده‌اند داراییهای جمع شدهٔ خود را از طریق مصرف آن برای سایر امور و یا به سبب پایین بودن نرخ بازده از دست داده‌اند که این امر در آینده تحقق پرداخت مزایایی را که در اصل وعده داده شده است غیرممکن می‌سازد. این اتفاق به نحوی گسترده در آمریکای لاتین، آفریقا و تا حدودی در اروپا و آسیا رخ داده است (Iglblias and Palacios, 1999). برعکس، بعضی کشورها همچون هلند برای دهه‌های متمادی طرح صندوق بازنشستگی را با موفقیت اداره کرده‌اند. در رویارویی با آیندهٔ طرحهای بازنشستگی اجباری و یا حتی داوطلبانه در بسیاری از اقتصادهای در حال گذار و در حال توسعه، باید در خصوص نهادهای مالی و ظرفیت

1. the baby - boom generations

تنظیم‌کنندگی هر کشور و توان ساختار حاکمیت آن در زمینه محافظت از صندوقهای بازنشستگی در برابر سوء استفاده‌های خصوصی و عمومی، پرسشهای دشواری مطرح سازیم.

اصلاح چند رُکنی:

رویکردی رفاه‌افزا به اصلاح نظام بازنشستگی

گزینه‌های عمده برای اصلاح اساساً بر سه گونه‌اند: گزینه نخست عبارت است از اصلاح سیستم توازن درآمد با هزینه؛ گزینه دوم شامل انتقال سریع و تقریباً کامل به یک نظام مستمر اجباری است؛ و گزینه سوم عبارت است از انتقال تدریجی به یک طرح بازنشستگی چند رُکنی که در آن ترکیبی از سیستم توازن درآمد با هزینه و صندوقهای بازنشستگی دیده می‌شود. شکل دقیق این ترکیب به شرایط آغازین یک کشور و محدودیتهای موجود در تأمین مالی انتقال و گذار مورد نظر بستگی دارد.

اصلاح صرف سیستم توازن درآمد با هزینه. با استثنای در خور توجه، بسیاری از اصلاحات مورد نیاز اصولاً می‌تواند با اصلاح سیستم توازن درآمد با هزینه، یعنی با تغییر مؤلفه‌های نظام بازنشستگی همچون سن بازنشستگی، عوامل تعلق مستمری، طول مدت ارزیابی و شاخص‌گذاری^۱ صورت گیرد. ضرورت اجرای اصلاح زود هنگام و دیرپای سیستم توازن درآمد با هزینه با توجه به پیر شدن جمعیت و ابزارهایی که باید به کار گرفته شود از سالها پیش به خوبی شناخته شده بود (Holzmann, 1988)، لیکن عدم جذابیت سیاسی مداخله در اصلاح فراگیر سیستم توازن درآمد با هزینه. به سبب آنکه دستاورد مالی و اقتصادی این اصلاحات هنگامی حاصل می‌شود که سیاستمدار مسئول اصلاحات مزبور پیشتر پست خود را از دست داده است. در انجام تغییرات حاشیه‌ای مستمر، از نظر تناسب زمانی ایجاد مشکل می‌کند. سیاستمداران نمی‌توانند به طور قاطع تعهد کنند که اصلاحات پیشنهادی در زمینه مؤلفه‌ها اصلاحاتی با دوام باشد (یعنی طرح نظام بازنشستگی را بر پایه‌های مالی درست و بلندمدت بنا نهد) و از سوی دیگر، انگیزه‌ای برای تغییر ساختار مزایا/حق بیمه در آینده به دلایل سیاسی ندارند. با توجه به این مشکل باورمندی، انگیزه‌ای برای افراد ایجاد می‌شود که از همان ابتدای کار با اصلاح مؤلفه‌های نظام بازنشستگی به مخالفت برخیزند.

مثالهای تلاش در جهت اصلاح حاشیه‌ای مؤلفه‌های نظام بازنشستگی، که بسیاری از آنها با شکست مواجه شده‌اند یا تا پس از رفع مناقشه‌های سیاسی گسترده به تعویق افتاده‌اند، فراوان است. بخش کوچکی از مثالهای جاری شامل جدال بر سر سن بازنشستگی در ژاپن، فرانسه و جمهوری چک، اصلاحات متوقف شده توسط دولت جدید آلمان و اصلاحات اخیر نظام بازنشستگی در کشور اتریش است، که به علت تغییراتی در عامل تعلق مستمری^۱ و دوره ارزیابی، از نظر مالی گشایشی ایجاد کرد اما راه حل بلند مدتی را عرضه نمود. اکثر اصلاحات افزایشی سیستم توازن درآمد با هزینه نیز موفق نمی‌شوند بیشترِ اعوجاجهای بازار کار ناشی از یک سیستم بازنشستگی سنتی و همچنین یارانه‌های متقابل میان گروههای رقیب را چاره‌کنند.

راهبردی امید بخش تر برای اصلاح سیستم توازن درآمد با هزینه، احتمالاً از یک «تغییر الگو»^۲ - یعنی پیشنهاد یک ساختار مفهومی که شرایط معمول مناظره را تغییر می‌دهد - استفاده می‌کند. تغییر الگو جزء لاینفک پیشنهاداتی است که برای حرکت به سمت طرح صندوق بازنشستگی به سبک کشور شیلی ارائه می‌شود. مثال نزدیک از نظر تشابه با طرح فوق‌الذکر در زمینه سیستم توازن درآمد با هزینه، سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده یا سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده^۳ است که در کشورهای مغولستان، لاتویا (Fox and Palmer, 1999) سوئد، ایتالیا، لهستان (Poland, 1997)، چین و احتمالاً فدراسیون روسیه یا به صورت قانون درآمده یا در دست بررسی است. سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده با استفاده از واژگان حسابهای مستمر فردی به تعریف و تبیین وعده‌های سیستم توازن درآمد با هزینه می‌پردازد و با این کار، محاسبات بیمه‌ای تلویحی هرگونه سیستم توازن درآمد با هزینه را آشکار می‌سازد. این شفافیت اضافی به سیاستگذاران و عامه مردم کمک می‌کند تا موازنه‌های ذاتی هر گونه ترتیب سیستم توازن درآمد با هزینه را بهتر درک کنند.^۴

1. accrual factor
2. paradigm shift
3. Notional Defined Contribution Accounts (NDC)

۴. در یک سیستم NDC، نرخ حق بیمه بلند مدتی تعیین می‌شود. هر سال، حق بیمه‌های پرداخت شده در حساب هر کارگری که حق بیمه می‌پردازد ثبت می‌شود، درست مثل اینکه اینها به منزله پرداختهایی است که به یک حساب مستمر (funded account) واریز شده است. به علاوه، هر ساله، این حساب طبق یک "نرخ ملی بازده" ("notional rate of return") رشد می‌کند. این نرخ بازده می‌تواند رشد تولید ناخالص داخلی GDP، رشد میانگین دستمزدها، یا رشد دستمزدهای کل باشد که هر یک تحت تکانه‌های جمعیت شناختی، اشتغال و دستمزد دارای تبعات مالی متفاوتی است. به هنگام بازنشستگی، اندوخته انباشته شده در حساب هر فرد، براساس یک نرخ سود ضمنی و جد اول مرگ و میر گروه مربوط و به روشی مشابه یا آنچه در مورد حساب مستمر صورت می‌گیرد، به یک مستمری سالانه یا پرداختهای ماهانه تبدیل می‌شود. از آنجایی که جدولهای مرگ و میر برای منظور

اما حتی هنگامی که از رویکرد سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده استفاده می‌شود، ممکن است برخی از نقایص بنیادین رویکرد اصلاح صرف سیستم توازن درآمد با هزینه-به‌ویژه نقایصی که به پس‌اندازها و تشکیل سرمایه مربوط می‌شوند - باقی بماند. به‌علاوه، این نکته روشن نیست که آیا رویکرد سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده، تا زمانی که نرخ بازده نظری پایین‌تر از نرخ بازده در طرحهای صندوق بازنشستگی است، می‌تواند به‌طور کامل اوجاجهای بازارکار را چاره کند یا خیر. در صورت مواجه شدن با تغییرات جمعیتی، رویکرد سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده نیازمند ایجاد یک «صندوق ذخیره»^۱ است، یعنی ذخیره‌ای جزئی که گروههای افراد دوره‌ی پرزایی را مجبور می‌کند برای مزایای بازنشستگی خود چیزی نزدیک به ارزش کنونی بهای تعادلی پرداخت کنند. آیا چنین صندوقهایی را می‌توان به شکلی بهتر از تلاشهای مشابهی که در کانادا، ژاپن، سوئد و جاهای دیگر رخ داده در مقابل نفوذ سیاسی و نرخهای بازده پایین مصونیت بخشید؟ تغییر اخیر در کانادا تا حدودی مایه امیدواری است.

انتقال به یک طرح کامل صندوق بازنشستگی

انتقال کامل به سوی یک طرح صندوق بازنشستگی اصولاً به همه مسائل مربوط به انگیزه و اکثر موضوعات مربوط به توزیع و همچنین پس‌اندازها، عدالت میان نسلها و تشکیل بازار سرمایه که اصلاح صرف سیستم توازن درآمد با هزینه، شامل رویکرد سازوکار حسابهای حق بیمه تعریف شده، از دستیابی به آن عاجز است. می‌پردازد، لکن منتها سه مشکل عمده دربر دارد. نخستین مشکل عبارت است از بازپرداخت بدهی عمومی که جزء لاینفک تعهد نسبت به نه‌تنها بازنشستگان کنونی بلکه نیز نسبت به کارگرانی است که تحت نظام سیستم توازن درآمد با هزینه صاحب حقوقی شده‌اند. مشکل دوم این است که آیا زیربناهای مالی، ظرفیت تنظیم و اقتصاد سیاسی کشور از عهده این کار برمی‌آیند یا خیر. و مشکل سوم اینکه آیا مخاطرات نوسان بازار مالی به قدر کافی و به صراحت مورد توجه و رسیدگی واقع می‌شوند؟ این هر سه موضوع،

کردن افزایش طول عمر مورد درجه‌بندی مجدد قرار می‌گیرند، اثرات افزایش طول عمر به‌طور خودبه‌خود در نظام بازنشستگی ملحوظ می‌شود.

1. "A Buffer Fund"

تحت اصلاحات چند رُکنی - اما در درجات کمتر و به شکلی که در یک رویکرد تدریجی و غیرکاملِ خصوصی سازی، بیشتر قابل اداره شدن هستند - نیز وجود و حضور دارند.

نخستین مسئله، یعنی نیاز به پرداخت تعهدات مربوط به مستمریهای بازنشستگی سابق و در عین حال کنار گذاشتن داراییهایی برای پرداخت مستمریهای آینده، به چهار صورت قابل حل و فصل است (Holzmann, 1997b). این چهار روش، به طور اجمال، به قرار زیر است:

● نکول در مورد بخشی از تعهدات نسبت به کارگران موجود، به ویژه کارگران جوانتر، به روشی سازگار و متناسب با تغییرات حتمی در سیستم توازن درآمد با هزینه؛

● استفاده از عواید حاصل از خصوصی سازی داراییهای واجد مالکیت جمعی برای پر کردن خلأ (مشکلات مالی) موجود در سالهای اولیه گذار؛

● استفاده از مقادیر کنترل شده‌ای از تأمین مالی از طریق اخذ وام در طی سالهای اولیه به منظور پخش هزینه‌های گذار به سالهای آتی که در آن سایر جنبه‌های اصلاحات، یعنی انگیزه‌های بهتر برای بازار مالی، کاهش فرار مالیاتی، و استفاده کارا تر از سرمایه موجود، سبب افزایش نرخ رشد کشور شده باشد؛ و

● انجام اقدامات مالی در بیرون از نظام بازنشستگی از طریق افزایش سایر مالیاتها از قبیل ارزش افزوده مالیاتی^۱، یا کاهش سایر هزینه‌های دولتی.

دومین مسئله عمده به ظرفیت نهادی کشور و عزم سیاسی آن برای تنظیم صندوقهای بازنشستگی - به نحوی که صندوقهای مزبور هم برای کارگرانی که حق بیمه می‌پردازند تأمین اقتصادی واقعی پدید آورد و هم برآستی به ایجاد بازارهای مالی رقابتی کمک کند - مربوط می‌شود. برای اجرای ضوابط و مقررات پایه، وجود نهادهای دولتی نیرومند و همچنین عزم سیاسی لازم است تا اجازه دهد شرکتهای قدیمی از هم بپاشند. نباید از اصلاح نظام بازنشستگی برای سرپا نگهداشتن بنگاههایی ناکارا یا متمرکز کردن کنترل سرمایه در دست یک اقلیت نخبه استفاده شود.

سومین مسئله، نوسان و ریسک بازار است. بازده‌های متکی بر بازار، بنا به سرشت خود، از دوره‌ای به دوره دیگر متفاوت خواهند بود و برخی از شرکتهای ورشکست خواهند شد. این شکستها با مخاطرات جمعیتی و سیاسی که سیستم‌های توازن درآمد با هزینه با آنها روبه‌رو هستند تشابه

1. Value Added Tax (VAT)

دارند. دولتها می‌توانند و باید این مخاطرات را در طرحهای صندوق بازنشستگی اجباری از طریق تحمیل چارچوبی تنظیم‌کننده و نهادهایی نظارتی کاهش دهند؛ نهادهای مزبور ممکن است، لاقلاً در مراحل اولیه، سختگیر باشند (vittas, 1996) و ممکن است ناگزیر شوند مقررات تنوع‌بخشی را تعیین کنند و احتمالاً از کارگران بخواهند که به مرور که سنشان بالاتر می‌رود مجموعه داراییهای خود را از سهام شرکتها به اوراق قرضه تبدیل کنند. دولتها ممکن است ناگزیر شوند برای دوام‌پذیری طرحهای کاملاً مستمر بازنشستگی، مسئولیت تأمین اوراق قرضه متغییر^۱ را برعهده گیرند. البته هر قدر طرح صندوق بازنشستگی بزرگتر باشد، دولت خود را بیشتر ناگزیر خواهد یافت که اختیار عمل صندوقهای مزبور را محدود سازد.

احتمال می‌رود تغییر به یک نظام بازنشستگی کاملاً مستمر تحت برخی شرایط محدود هنوز امکان‌پذیر باشد: بدهی تولیدی در یک سیستم توازن درآمد با هزینه نسبتاً کوچک است و اعتقاد به اصلاح نظام بازنشستگی غیرمستمر در سطحی نازل قرار دارد؛ و عواید حاصل از خصوصی‌سازی به آن اندازه هست که بتواند به میزانی قابل توجه در تأمین مالی دوره گذار سهم شود. شرایط یاد شده ممکن است در مورد کشورهای بولیوی، مکزیک و قزاقستان که در آنها اصلاحاتی به شیوه کشور شیلی صورت گرفته است، صادق باشد. لیکن تحت چنین شرایطی، بانک جهانی با دقت بسیار مراقبت می‌کند تا اطمینان حاصل شود که علایق و ملاحظات توزیعی، مالی، اداری و تنظیمی برآورده شود.

نظام بازنشستگی چند رُکنی. مشکلات مشهود، هم در سیستم صرفاً اصلاحی توازن درآمد با هزینه و هم در رویکرد صندوقهای بازنشستگی به طور طبیعی منجر به بحث و بررسی دوباره سومین رویکرد عمده نسبت به اصلاح نظام بازنشستگی، یعنی نظام چند رُکنی می‌شود. در این رویکرد بخشی از نظام اجباری به صورت سیستم توازن درآمد با هزینه بوده، و عنصر مشخص و جداگانه‌ای از آن به صورت صندوق بازنشستگی است. نظامهای چند رُکنی اجباری و قراردادی هم‌اکنون، در کشورهای پیشرفته همچون استرالیا، دانمارک، هلند، سوئیس و انگلستان وجود دارند و اکثر اصلاحات اخیر نظام بازنشستگی در آمریکای لاتین و اروپای شرقی بر پایه این رویکرد استوار شده‌اند (Queisser, 1998; Rutkowski, 1998). در این مورد مسائل اساسی شامل تبعات رفاهی و اقتصادی ناشی از این رویکرد اصلاحی است.

در عین حال که می‌توان استدلال نمود که هیچ طرح اصلاح نظام بازنشستگی در عمل نمی‌تواند از کارآیی مورد نظر پارتو برخوردار باشد - مصرف یک نفر در دوره‌ای بدتر خواهد شد گو اینکه نسلهای آینده، روی هم رفته، از رفاه بیشتری برخوردار خواهند شد - انجام اصلاحات بر پایه نظام چند رُکنی می‌تواند سبب افزایش رفاه گردد. به نظر من رویکرد چند رُکنی دارای چندین مزیت مشخص است: این رویکرد قائل شدن به تمایز بین اهداف فقرزدایی و اهداف جایگزینی درآمد را ممکن می‌سازد؛ تمهیدات و تدابیر کشور برای حمایت از درآمد زمان بازنشستگی را از تنوع مخاطره برخوردار می‌کند؛ در عین حال که بسیاری از دستاوردهای اقتصادی صندوقهای بازنشستگی را حفظ می‌کند، بارگذار مالی را به حداقل می‌رساند؛ و در بحث اصلاحات، برای کارگران جوانتر، و آنهایی که با کاهش درآمد نیروی کار ناشی از جهانی شدن مواجه هستند، فایده‌هایی آشکار دربردارد.

رویکرد چند رکنی به کشور اصلاحگر اجازه می‌دهد بین اهداف فقرزدایی و جایگزینی درآمد تفاوت قائل شود. هدف نخستین را می‌توان از طریق طرحهای نسبتاً کوچک سیستم توازن درآمد با هزینه یا طرحهای عمومی بازنشستگی شهروندان که از محل درآمدها تأمین مالی می‌شود، تحقق بخشید، و هدف دوم را می‌توان به صندوقهای بازنشستگی اجباری با نرخهای حق بیمه ۱۰ تا ۱۳ درصد محول کرد. متأسفانه اکثر کشورهای اصلاحگر تاکنون هدف رسیدن به نرخ حق بیمه بالا را برای خود اختیار کرده‌اند، که وظیفه دوگانه کاستن از فقر و یاری رساندن به جایگزینی درآمد را به رکن سیستم توازن درآمد با هزینه، محول کرده است.

مزیت اصلی طرح بازنشستگی چند رُکنی در متنوع‌سازی مخاطره نهفته است. مجموعه داراییهای بازنشستگی کل جمعیت دیگر گروگان مخاطرات سیاسی و جمعیتی نخواهد بود دست‌کم به‌خاطر اینکه سیستم توازن درآمد با هزینه دیگر نقش مسلطی در مالیه عمومی کشور ندارد. همان‌گونه که پیشتر تأکید شد، اکثر یا همه مسائل مربوط به تنظیم و توسعه بازار سرمایه و نوسان بازار عیناً در رویکرد چند رُکنی هم وجود دارد و نیازمند چاره و راه حل است. رکن صندوق بازنشستگی در رویکرد چند رُکنی، از آنجا که تنها بخشی از یک نظام بزرگتر است می‌تواند با محدودیتهای کمتری از سوی دولت، براساس گزینه‌های سرمایه‌گذاری بلند مدتی که به بیمه‌گزاران عرضه می‌دارد، به فعالیت بپردازد.

پاسخگویی به مخاطرات عمده		
طرحهای غیرمستمر	طرحهای صندوق بازنشستگی	
مخاطرات اقتصاد کلان		
تکانه‌های منفی تولید	کاهش درآمد اما تأثیرات بر افراد را می‌توان تخفیف داد	با تأثیرات محتمل بر تأمین مالی که کاستن از آنها مقدور نیست
بیکاری	کاهش درآمد اما تأثیرات بر افراد را می‌توان تخفیف داد	بر تأمین مالی تأثیری ندارد، اما فرد ذینفع درآینده مزایای کمتری دریافت می‌کند
کاهش رشد دستمزد	کاهش درآمد اما تأثیرات بر افراد را می‌توان تخفیف داد	بر تأمین مالی یا سطح مزایای جاری تأثیری ندارد
بحران مالی (کساد)، جنگ تورم افسار گسیخته، فاجعه طبیعی)	امکان کاهش درآمد، اما تأثیرات بر افراد را می‌توان تخفیف داد	موجودی انباشته کاهش می‌یابد یا حتی از بین می‌رود
نرخهای پایین بازده	بدون تأثیرات مستقیم بر تأمین مالی یا مزایا	بدون تأثیرات منفی بر تأمین مالی اما همراه با کاهش مزایا
مخاطرات جمعیت‌شناختی		
نسبتهای بالاتر عایله‌مندی	وخیم‌تر شدن تأمین مالی	تأثیرات منفی بر تأمین مالی یا سطح مزایا ندارد
نیروی کار کوچکتر	سطح دستمزدها و مزایای آینده بالاتر	سطح بازده و مزایای آینده پایین‌تر
مخاطرات سیاسی		
تغییر قرارداد	آسان	دشواری
پاسخگویی به محدودیتهای کوتاه‌مدت و بلندمدت بودجه	بالا	پایین

آنچه از اهمیت بیشتری برخوردار است این است که رویکرد چند رکنی می‌پذیرد که کشورها در بلند مدت با انواع مخاطرات مواجه هستند و هیچ ابزاری به تنهایی نمی‌تواند همه این مخاطرات را به طور کامل پیش‌بینی کند. در واقع، برخی از مخاطرات غیرسیستمی از قبیل فاجعه‌ها را اصلاً ممکن است نتوان متنوع ساخت. جدول فوق به صورت خلاصه نشان می‌دهد که رویکرد چند رکنی چگونه مخاطرات بلند مدت را متوازن نگه می‌دارد.

از دیدگاه اقتصادی صرف، مجموعه داراییهایی مرکب از ثروت (غیرمستمر) تأمین اجتماعی و ثروت مالی (مستمر) می‌تواند از طریق کاستن از مخاطره درآمدی، موجب افزایش رفاه گردد. در حالی که سرمایه‌های مالی در سطح بین‌المللی بسیار به هم مرتبطند، دستمزدهای ملی و بازارهای مالی ملی و بین‌المللی چنین نیستند. در نتیجه، یک طرح بازنشستگی چند رکنی بده بستان و مبادله بهتری را میان ریسک / بازده ایجاد می‌کند تا سیستمهای تک رکنی (حتی اگر مخاطره ناشی از نرخ معادله را در نظر نگیریم). ضمیمه مقاله، محاسبات روشنگری - در تایید این نگرش که نمی‌بایست همه تخم‌مرغها را درون یک سبد قرار داد، حتی اگر این سبد یک سبد بین‌المللی باشد^۱ - ارائه می‌دهد.

مزیت عمده دیگر رویکرد چند رکنی این است که مشکلات گذار به نحو قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد. مدل سازی حاکی از آن است که برای اکثر کشورهایی که تاکنون مورد مطالعه قرار گرفته‌اند (لاتویا، مجارستان، لهستان، کرواسی و مغولستان) نوعی اصلاحات معقول سیستم توازن درآمد با هزینه، از قبیل افزایش سن بازنشستگی، به منظور ایجاد فضایی برای رکن صندوق بازنشستگی دارای اندازه قابل ملاحظه، تا پایان یک دهه از گذار تدریجی کافی خواهد بود. ترکیبی از عواید حاصل از خصوصی شدن و تأمین مالی مبالغ کوچکی از طریق اخذ وام می‌تواند در ده سال نخست، شکاف مالی را پر کند. در برخی از این کشورها، وجود شرایط جمعیتی مناسب و موقت به گذار کمک می‌کند؛ این دریچه فرصتی است که به زودی بسته می‌شود.

۱. برای مطالعه شالوده‌های نظری این استدلال، رجوع شود به مرتون و دیگران (Merton et al, 1987) و داتن و دیگران (Duttin et al, 1999)، و برای حمایت تجربی بیشتر مشابه با اطلاعات مندرج در ضمیمه، رجوع شود به بالدترین و دیگران (Boldrin et. al, 1999).

رویکرد چندرکنی اکثر مزایای اقتصادی را که نوعاً با رویکرد طرح صندوق بازنشستگی مرتبط است، با خود به همراه می‌آورد. گرچه بخشی از بدهی تلویحی نظام بازنشستگی به صورتی عیان می‌گردد که باید بازپرداخت شود، مزایای حاصل از کاهش اعوجاجها در بازار کار، به ویژه بهبود انجام تعهدات، بهتر شدن بازارهای مالی و شاید افزایش میزان پس‌انداز کل، آن را جبران می‌کند. اصلاحات نظام بازنشستگی، موجب پیدایش اصلاحاتی موازی در زمینه‌های گسترده‌تر اقتصادی - از جمله تثبیت اقتصاد کلان، آزادسازی فراگیر و اصلاح بخش عمومی و نهادسازی - می‌شود.

در مجارستان، رویکرد چند رکنی دورنمایی از بازده نسبتاً بالا از بابت بخشی از حق بیمه‌های نسلهای جوانتر به آنان عرضه می‌کند. این نکته همان عامل مؤثری بود که تنگنای سیاسی را به سود اصلاحات اساسی در سیستم توازن درآمد با هزینه شکست. اموری که به خودی خود امکان‌پذیر نبودند در یک مجموعه بزرگتر، شامل عنصر صندوق بازنشستگی، ممکن شدند. همین الگو عیناً در کشور لهستان نیز در حال تکرار شدن است.

از جمله اجزای لاینفک رویکرد چند رکنی، تمهید برای کاستن از ترس جهانی شدن است. بیشتر افراد درآمد خویش را از کار به دست می‌آورند و علاقه خود را بر دستمزدهای بالا و امنیت شغلی متمرکز می‌سازند. هرگونه باز خورد منفی ناشی از تعقیب اهداف مزبور، یا از اخذ مالیات بالا از سرمایه عموماً نادیده گرفته می‌شود. انتقال به طرحهای صندوق بازنشستگی دیدگاه شهروندان را وسعت می‌بخشد و آنان را تشویق می‌کند نقش سرمایه و بازده آن را درک کنند. این نکته، در دنیایی که در آن کارگران فکر می‌کنند در جریان تجربه کردن تاثیر انضباط ناشی از جهانی شدن بر سطوح دستمزد قرار گرفته‌اند - اما امکان دارد مزایای ناشی از کارایی به طور کامل شامل حال آنان نشود -، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (Holzmann, 1997b).

اجرای اصلاحات در کشورهای مراجعه‌کننده به بانک جهانی

پس از مشخص کردن رویکرد اصلاحی مسلط، آنچه باقی می‌ماند اجرای آن در یک کشور مشتری بانک است. اجرای اصلاحات مستلزم انعطاف‌پذیری از طریق در نظر گرفتن ترجیحات و شرایط کشور مورد نظر است. انجام این کار همچنین به مجموعه‌ای جامع و پیچیده از ابزارها

نیاز دارد که از مساعدت در مورد مسائل مربوط به طراحی و به دست آوردن پیش‌بینی‌های درست و نهادسازی تا برقراری ارتباط و بهبود درک و دریافت از تأثیرات اصلاحات به‌ویژه از جانب بازارهای مالی را در بر می‌گیرد. این بخش از مقاله به صورت بسیار مختصر ابزارها و معیارهای عمده حمایتی‌ای را که توسط بانک جهانی فراهم آمده و به کار می‌رود مورد بررسی قرار می‌دهد.

ترجیحات، شرایط و مالکیت خاص هر کشور. برنامه اصلاح نظام بانخشستگی حتی در صورتی که با بهترین کیفیت فنی هم آماده شده باشد اگر منعکس‌کننده ترجیحات یک کشور و برای کل جمعیت آن قابل قبول نباشد، بی‌تردید با شکست مواجه می‌شود. آماده کردن اصلاح نظام بانخشستگی باید توسط خود کشور مورد نظر، و سیاستمداران و اهل فن آن انجام پذیرد و باید از حمایت مردم برخوردار باشد. بیگانگان، مثل بانک جهانی، می‌توانند با ارائه مشورت که متکی بر تجارب به دست آمده از سراسر جهان است، به آنها مساعدت کنند، اما مالکیت و حمایت عامه مردم باید از آن خود کشور مورد نظر باشد. و نکته‌ای که بسیار مهم است اینکه محیط اصلاحات کشورها هم از نظر شرایط آغازین (از قبیل نظام بانخشستگی به ارث رسیده و مرحله توسعه یافتگی بازار مالی) و هم از نظر ظرفیت اجرای اصلاحات بکلی با یکدیگر متفاوت است. این بدان معنی است که هر برنامه اصلاحی از کشوری به کشور دیگر متفاوت خواهد بود. این وضعیت، مستلزم انعطاف‌پذیری و نوآوری بوده و کاربرد طرح و نقشه واحد را اجازه نمی‌دهد. اصلاحات اخیر نظام بانخشستگی در آمریکای لاتین و اروپای شرقی در عین حال که همگی از خصوصیات مشترکی برخوردارند، اما هیچیک از آنها با بقیه یکسان نیست.

بنابراین، بانک به تناسب تفاوتهای فوق، رویکردهای اصلاحی مختلفی را مورد حمایت قرار داده است. برای مثال، در لیتوانی بانک به دولت کمک کرده است که سیستم توازن درآمد با هزینه نسبتاً کوچکی را طراحی و اجرا کند که دارای یک فرمول باز توزیعی بوده و به همکاری خود با دولت آن کشور در جهت ایجاد چارچوبی از مقررات تنظیم‌کننده برای طرحهای داوطلبانه مکمل ادامه می‌دهد؛ تصمیم‌گیری در مورد یک رکن اجباری دیگر طرح در آینده انجام می‌شود. مسیری مشابه برای طرحهای بانخشستگی قدیمی بلغارستان، جمهوری جوان کره و

طرح غیرمستمر، برای تایلد پیشنهاد می‌شود. در لاتویا، اصلاح نظام بازنشستگی حسابهای ملی PAYG¹ با یک طرح کوچک صندوق بازنشستگی به عنوان مکمل (در دست تهیه)، در پیش گرفته است. در مجارستان و لهستان، رکن صندوق بازنشستگی اجباری حدود یک سوم از کل مجموعه طرح نظام بازنشستگی را تشکیل خواهد داد. در قزاقستان، اصلاحات انجام شده یک طرح مستمر در بازنشستگی را جایگزین سیستم توازن درآمد با هزینه کرد (Andrews, 1999) در بولیوی، پرو و مکزیک از رویکردی مشابه حمایت می‌شود، اما در آرژانتین و کوستاریکا برنامه‌های اصلاحی معطوف به رویکردی دو زکنی است.

معیارهای اصلاحات درست. بانک در عین حال که نسبت به ترجیحات و شرایط هر کشور واکنشی انعطاف‌پذیر دارد از کلیه اصلاحاتی که از سوی یک کشور پیشنهاد می‌شود حمایت نمی‌کند. به نظر بانک با توجه به منافع بازنشستگان کنونی و آینده و منافع کل کشور، صلاح نیست نظام بازنشستگی درگیر اصلاحاتی شود که احتمال دارد از نظر اجتماعی و اقتصادی با شکست مواجه گردد. معیارهای اصلی بانک برای سنجش و داوری در مورد درست بودن هر پیشنهاد حاوی برنامه اصلاحی، به شرح زیر است:

- آیا برنامه اصلاحی علایق مربوط به توزیع را برآورده می‌کند؟ این شامل برآوردی از سطح مستمری بازنشستگی برای بیمه‌شدگانی که تحت نظام قبلی بازنشستگی باقی می‌مانند و نیز سطح مستمری آتی تحت طرح جدید؛ و همچنین سطح حداقل پیشنهادی برای مستمری بازنشستگی؛ رویه‌های شاخص‌بندی؛ امکان پرداخت‌های ادواری (مستمریهای سالانه و خارج شدن تدریجی از طرح)؛ و بالاخره تأمین مستمری از کارافتادگی و مستمری بازماندگان می‌شود.

- آیا سیاستهای اقتصادی کلان و مالی که اصلاحات را همراهی می‌کنند بر پایه‌ی درستی قرار دارند؟ این شامل موارد زیر می‌شود: پیش‌بینی‌های مشروح در خصوص پایداری مالی در بلند مدت؛ برآوردی از اقدامات پیشنهادی برای تأمین مالی گذار به سوی یک طرح صندوق بازنشستگی (تعیین سطح تأمین مالی از طریق اخذ وام برای گذار و تأمین مالی از محل بودجه دولت)؛ و اصلاحات پیشنهادی برای برنامه‌های درآمد و هزینه.

1. PAYG national accounts

● آیا ساختار اداری می‌تواند طرح چند لایه‌ای جدید بانکشستگی را اداره کند؟ این بخش موارد زیر را شامل می‌شود: برآوردی از ظرفیت اخذ و گردآوری حق بیمه، هدایت آنها به لایه‌های مختلف طرح و پرداخت مستمری به صورتی به هنگام و در سر موعده؛ سطح استفاده از رایانه؛ وجود شماره‌های شناسایی پرسنل (که برای حسابهای فردی، هم در سطح نظری و هم بر اساس پرداخت حق بیمه، مهم است)؛ و سطح شایستگی و نیازهای آموزشی کارکنان اداری.

● آیا ترتیبات و نهادهای تنظیمی و نظارتی مورد نیاز برای اداره رکن صندوق بانکشستگی طرح با مخاطرات قابل قبول در جای خود استقرار یافته‌اند؟ این بخش شامل موارد ذیل می‌شود: برآوردی از دستگاههای تنظیم‌کننده و توان سرپرستی و نظارت آنها و اختیاراتشان برای مداخله در امور صندوقهای بانکشستگی و شرکتهای بیمه؛ معیارهای ورود و خروج از نهادهای طرحهای مستمر بانکشستگی؛ وجود بانکهای متوالی^۱ معتبر، و برآوردی از مدیریت پیشنهادی برای دارایی داخلی در مقابل دارایی خارجی، ساختار آزاد و غیره.

مرتبط ساختن کمک‌رسانی به ارباب رجوع بانک با مدیریت دانش. بانک جهانی در کلیه مناطق جهان به نحوی فزاینده دست‌اندرکار اصلاح نظام بانکشستگی است. از یک سو، این امر مستلزم آن است که دانش پیشرفته در اختیار بانک باشد تا بتواند بهترین مشاوره و توصیه را ارائه دهد، به نیازهای خاص هر کشور پاسخ گوید، و پیشنهادات مبتکرانه‌ای به عنوان راه‌حل ارائه کند. از سوی دیگر، درسهایی که از اصلاحات هر کشور آموخته می‌شود، رشته اطلاعات منحصر به فردی به دست می‌دهد که می‌تواند در مورد اصلاحات سایر کشورها به نحوی ثمربخش کاربرد داشته باشد. این امر مستلزم تحلیل و استفاده مشترک از اطلاعات در داخل بانک و با جهان خارج است. اما این مفهوم بخصوص «مدیریت دانش» بخشی از فعالیتهای بانک جهانی جدید است و بدین منظور، طرحهای گوناگونی در دست تهیه و تکمیل است.

● برای انتشار و سهیم شدن در اطلاعات مربوط به اصلاحات، علاوه بر وسیله سنتی جزوه‌های کاری و چاپ و نشر شرح جلسات همایشها و کارگاهها، اکنون تأکید عمده‌ای بر ایجاد سایت

1. custodian banks

اینترنت و وب سراسری جهان^۱ می‌شود. کانونهای منطقه‌ای فراگیری درسهایی در خصوص اصلاحات که از آمریکای لاتین (مکزیک) آغاز می‌شود در طی ماههای آینده به «وب سایت» بانک و صفحات وب که در بخش توسعه انسانی^۲ و در شبکه‌های مدیریت اقتصادی و فقر^۳ در دست تکمیل است، متصل خواهند شد.

● کتابی در باب «آشنایی با اصلاح نظام بازنشستگی» اطلاعات جامعی را در خصوص مسائل مربوط به طراحی و اجرا، شامل مطالعات موردی دربارهٔ تجارب کشورها، برای استفاده مدیران بانک جهانی و نیز سیاستمداران و اهل فن در کشورهای اریاب رجوع بانک، ارائه می‌دهد. نسخهٔ اولیه کتاب مزبور، به شکل یک پوشه باز، از اواسط سال ۱۹۹۹ در وب در دسترس بوده است و یکی یک بخشهای آن به‌طور پیوسته مورد تجدید نظر قرار گرفته و تازه‌ترین اطلاعات به آن افزوده شده است.^۴

افزایش آگاهی و تأمین آموزش. یک چالش عمده برای هرگونه اصلاحات جامع نظام بازنشستگی عبارت است از ایجاد آگاهی از مسائل مربوط به آن در میان سیاستمداران و عامهٔ مردم، و پس از پراکندن بذره‌های فرایند اصلاحات نظام بازنشستگی، آموزش کارشناسان فنی نهادهای عمومی و خصوصی که قرار است در آینده به مسائل مربوط به نظام بازنشستگی بپردازند و مجهز ساختن آنها به مهارتهای جدید مورد نیاز در امر اداره امور مربوط، مقررات و نظارت. فعالیتهای بانک، به ریاست مؤسسه بانک جهانی^۵ و با استفاده از متخصصان خود بانک و خارج از آن، شامل موارد زیر است:

● هر ساله کارگاهی با همکاری مؤسسه توسعه بین‌المللی هاروارد برگزار می‌شود. این کارگاه که فرصتی پیش می‌آورد تا با کارشناسان برجسته جهانی در مورد مسائل بفرنج مربوط به اصلاحات نظام بازنشستگی تبادل نظر و چاره‌جویی شود، برای کارکنان مؤسسات چند ملیتی و

1. world wide web / internet site

2. Human Development Department (HDD)

3. poverty and economic management (PREM)

۴. برای دسترسی به بخش‌ها و فصول کتاب آشنایی با اصلاح نظام بازنشستگی، اطلاعات مربوط به فعالیتهای مرتبط با اصلاح نظام بازنشستگی و ارتباط با سایر وب سایت‌های عمومی و خصوصی که به مسائل نظام بازنشستگی می‌پردازند به وب سایت بانک جهانی با نشانی (WWW. World Bank. ORG/SP) مراجعه کنید.

5. The World Bank Institute-WBI

کشورهای مشتری بانک جهانی و همچنین بسیاری از شرکت‌کنندگان از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در نظر گرفته شده است. سه کارگاه نخست از این نوع که از سوی مؤسسه بانک جهانی با همکاری مؤسسه توسعه بین‌المللی هاروارد به ترتیب در ژوئیه ۱۹۹۷، ژوئیه ۱۹۹۸ و ژوئن ۱۹۹۹ برگزار شدند، متقاضیانی بسیار بیش از میزان ظرفیت خود داشتند، و شرکت‌کنندگان عملکرد آنها را در سطح بسیار بالایی ارزیابی کردند. کارگاه مزبور در ژوئن سال ۲۰۰۰ بار دیگر تکرار خواهد شد.^۱

● در اوایل سال ۲۰۰۰، یک دوره آموزشی تحقیقی درباره نظامهای باننشستگی برای کارکنان فنی کشورهای مشتری بانک و نیز کارکنان خود بانک برگزار شد. این دوره آموزشی چند هفته‌ای با این هدف برپا گردید که بررسی جامعی در مورد نظامهای باننشستگی و مسائل مربوط به اصلاح نظام باننشستگی به شرکت‌کنندگان عرضه کند و از این طریق درک و توان کارکنان عملیاتی بانک و مجریان اصلاحات در کشور مشتری بانک را افزایش دهد.

● کارگاهها و کنفرانس‌های منطقه‌ای، که بعضاً با همکاری شرکای جدید برگزار شده، و به بحث درباره مسائل کلی مربوط به سیاستها در زمینه نظام باننشستگی می‌پردازند، و دستور کار فنی محدودتری دارند (محدودتر نسبت به کارگاههایی که اختصاص به مدل‌سازی برای نظام باننشستگی یا سرمایه‌گذاری صندوق باننشستگی دارند (مانند رشته همایشهایی که در مکزیک برگزار شد)، توجه و کار خود را بر مسائل اجرای اصلاحات نظام باننشستگی متمرکز می‌سازند. یا (همچون کنفرانسی که در مورد اقتصادهای در حال گذار در اروپای شرقی و آسیای میانه در وین برگزار گردید)، از تجربه‌های اصلاحات در منطقه درس می‌آموزند.

● سایر فعالیتهای آموزشی، برنامه مشترک مؤسسه بانک و وین، واحد مستقل بانک جهانی در خصوص اصلاح نظام باننشستگی و برنامه اصلاح سیاست اجتماعی در اقتصادهای در حال گذار^۲ را شامل می‌شود.

۱. برای اطلاعات و اعلام کارگاههای آتی به وب سایت (HIID) یا (WBI) به نشانی زیر مراجعه کنید:
(WWW. World Bank. ORG/WBI یا WWW. hiid. harvard.edu) 2. Sprite

افزایش ظرفیت اصلاحات. بخش عمده انتقال دانش، از طریق کمکهای فنی^۱ در عرصه عمل اجرای پروژه و سایر عملیات اعطای وام صورت می‌گیرد. هیئتهای اعزامی متشکل از کارشناسانی که دارای سابقه‌ای قوی در اقتصاد نظامهای بازنشستگی، اداره امور مالی و بازارهای مالی و مقررات تنظیم‌کننده‌اند راهنمایی‌های لازم را به کشور مشتری بانک ارائه کرده، و آنها را در تشخیص نیازهای نهادسازی یاری می‌دهند. این هیئتهای اعزامی کار پیگیری را نیز توسط مشاوران مقیم، که بیشتر از کشورهای هستند که پیشتر اصلاحات در آنها انجام شده است (و غالباً با همکاری نهادهای چند ملیتی و دو جانبه و کشورهای کمک دهنده) دنبال می‌کنند. هدف نه تنها تأمین مشاوره و ارائه توصیه بلکه تقویت توان کشور برای ایجاد اصلاحات و در دست داشتن ابتکار اصلاحات است. نمونه‌ها عبارتند از تحلیل اقتصادی و سیاستها و مهارتهای قانونگذاری و فنی (برای مثال، استفاده از مدل‌های پیش‌بینی).

برآوردهای کمی تبعات مالی و توزیعی بلندمدت طرحهای بازنشستگی جاری و طرحهای بازنشستگی جایگزین (در دست بررسی) عناصر اساسی هر فرایند اصلاحی به شمار می‌رود. این تقریباً قاعده‌ای آهین است که فقط هنگامی که سیاستمداران و عامه مردم درباره ناپایداری مالی نظام بازنشستگی موجود، در میان مدت و بلندمدت، آگاهی داشته باشند می‌توان چیزی بیشتر از یک رویکرد اصلاحی حاشیه‌ای را آغاز کرد. نظر به اینکه اکثر کشورهای مراجعه‌کننده به بانک و دارای نظام بازنشستگی بیمار مدل لازم را در اختیار ندارند، بانک جهانی یک مدل بازنشستگی عام با نام ساختگی «پروست»^۲ که مخفف «ابزارگان شبیه‌سازی اصلاح نظام بازنشستگی» است ایجاد کرده است که وقتی داده‌های خاص کشور مربوط و سیستم اطلاعاتی آن را در مدل مزبور وارد کنیم، پیش‌بینی‌های بلندمدت نظام بازنشستگی کنونی و جایگزین‌های عمده آن، شامل یک طرح بازنشستگی غیرمستمر و اطلاعات مقدماتی درباره تمام یا بخشی از یک طرح صندوق بازنشستگی را به دست می‌دهد.

پرواضح است که فعالیتهای وامدهی بانک ابزار اصلی آن برای حمایت از اصلاحات نظام

1. technical assistance (TA)

2. Pension Reform Simulation Toolkit (PROST)

بانخشستگی در بسیاری از کشورها است و از وامهای کمکه‌های فنی (تأمین مالی مشاوره جامع و گسترده فنی)، وامهای مربوط به پروژه‌ها (مثلاً، تأمین مالی رایانه‌ای کردن اداره امور نظام بانخشستگی)، وامهای مختلف به منظور اجرای اصلاحات (تأمین مالی آموزش و تجهیزات فنی) گرفته تا وامهای تعدیل (تأمین مالی بخشی از هزینه‌های گذار به طرح جدید نظام بانخشستگی) را دربر می‌گیرد. ابزار وامدهی اخیرالذکر در کشورهای همچون آرژانتین، مکزیک، اروگوئه، مجارستان، فدراسیون روسیه، و اخیراً در برزیل به کار گرفته شده است.

پیش‌بردن دستور کار تحقیقات. رویکرد اصلاحات چند رکنی در عین حال که دارای مزایایی متعدد است، مسائل مهمی نیز در مورد طراحی و اجرای آن وجود دارد که هنوز دانش نظری و تجربی قاطعی در مورد آنها در اختیار نیست. اقلام عمده دستور کار تحقیقات درباره سیاستها و پروژه‌های راهنما در بانک جهانی شامل موارد زیر است:

درک تصمیم دایر بر عدم مشارکت افراد نیروی کار به منظور طراحی نسل دوم اصلاحات با هدف

- افزایش دامنه شمول؛
 - کاهش هزینه‌های اداری ایجاد صندوق بانخشستگی (با پیشنهادهایی شامل راه‌حلهای پایاپای برای اداره امور مربوط به حق بیمه و مستمری بانخشستگی، مزایده رقابتی، و سرمایه‌گذاری عمده)؛
 - تأمین مستمریهای سالانه به قیمت مناسب و شاخص‌بندی قیمتها؛
 - تأمین طرحهای غیربیمه‌ای بانخشستگی به صورت مؤثر و به قیمت مناسب به منظور مبارزه با فقر در سن پیری؛
 - طراحی و ادغام بهتر مزایای ازکارافتادگی در طرحهای بانخشستگی چند رکنی؛
 - بهبود مدیریت، تنظیم و نظارت بر ترتیبات صندوق بانخشستگی؛
 - اصلاح نظام بانخشستگی کارمندان دولت و ادغام آن در طرح بانخشستگی چند رکنی عمومی؛ و
 - درک اقتصاد سیاسی اصلاحات نظام بانخشستگی.
- تنها در صورتی که موفق شویم اینها و دیگر موضوعات مبارزه‌جویانه (چالشی) مربوط

را حل و فصل کنیم، تأمین اجتماعی خواهد توانست به وعده‌های خود جامه عمل بپوشاند.^۱

تقویت مشارکتها. ویژگی دیگر رویکرد بانک جهانی همکاری با شرکای سابق و جدید بین‌المللی به منظور تقویت پیام و تأثیر اصلاحات است. در گذشته، کشورها غالباً با توصیه‌هایی بسیار متناقض از جانب نهادهای بین‌المللی مختلف و دستگاههای کمک‌دهنده دو جانبه روبه‌رو بودند. رویکرد بانک این است که به منظور تعیین زمینه‌های توافق و اختلاف و بررسی دلایلی که در پشت آنها قرار دارد (از قبیل اختلاف نظر در مورد اهداف، ارزشها، مفروضات، نگرشها در مورد کارکرد جهان، یا صرفاً ملاحظات جناحی) وارد گفت و گوهای سازنده شود. این رویکرد کلیه اختلاف نظرها را برطرف نمی‌سازد و شاید نباید هم برطرف سازد، اما نتیجه چنین گفت و گویی باید به نحو بهتری به کشور مراجعه‌کننده به بانک اجازه دهد اختلافها را ارزیابی کرده و خود درباره آنها به قضاوت بنشیند.

بدین منظور، گفت‌وگو با سازمان جهانی کار که به‌طور سنتی مخالف سرسخت افزایش صندوقهای بازنشستگی، به زیان طرحهای غیرمستمر بازنشستگی، بوده است تقویت گردید (برای مثال، نگاه کنید به Beattie and McGillivray، ۱۹۹۵). یکی از تریبون‌های اختصاص یافته به چنین تبادل نظرهایی، ابتکار عمل استکهلم است که توسط انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی^۲ ایجادشده و تلاشی با ارزش برای ایجاد اجماع جدیدی در مورد تأمین اجتماعی (ISSA, 1998) است.

همایشی که در دسامبر ۱۹۹۷، مشترکاً توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و سازمان جهانی کار، با مشارکت بانک جهانی، برگزار شد موجب پیشبرد بیشتر این گفت و گو شد. ناگفته پیداست در مورد طراحی و اجرای اصلاحات، تماسهای گسترده‌ای با نهاد وابسته بانک، یعنی

۱. بسیاری از این موضوعات در همایش پژوهشی بانک جهانی با عنوان «اندیشه‌های جدید در باب تأمین دوران سالمندی» که در ۱۴ و ۱۵ دسامبر ۱۹۹۹ در واشنگتن برگزار گردید مورد بحث قرار گرفت. در این همایش مقالاتی به شرح زیر ارائه شد: هالزمن و دیگران (درباره دامنه شمول)، جیمز و دیگران (در باب هزینه‌های اداری)، والیسر (درباره مستمریها)، آرتز و دجونگ (درباره ازکارافتادگی)، کاستل و فاکس (در باب مسائل جنسیت در اروپای شرقی)، و بروکس و جیمز (درباره اقتصاد سیاسی اصلاحات) (همگی ۱۹۹۹).

2. ISSA

صندوق بین‌المللی پول^۱، وجود دارد. در گذشته، موضعگیری مالی صندوق بین‌المللی پول و روشن تفسیر کسریهای عمومی دولت مانع حرکت به سمت نظامهای بانزشتگی مستمر بوده است اما ضمن یادداشتی که اخیراً توسط اداره امور مالی به هیئت مدیره صندوق بین‌المللی پول نوشته شد، این نکته پذیرفته شده است که کسریهای ناشی از اصلاحات، در صورتی که علت بروز آن کاهش در بدهی تلویحی نظام بانزشتگی باشد منعکس‌کننده یک سیاست مالی انبساطی نیست. انتقال این بینش اقتصادی به بازار مالی بین‌المللی مستلزم مشارکت با صندوق بین‌المللی پول است که اقدامات لازم برای انجام این کار توسط بانک آغاز شده است. در این اواخر، همکاری در زمینه نظام بانزشتگی با بانکهای توسعه منطقه‌ای، بویژه ADB، IAD و EBRD، برقرار شده است.

نتیجه و سخن آخر

در پایان قرن بیستم، دنیای اصلاحات نظام بانزشتگی به نحو بارزی تغییر یافته است. در حالی که ده سال پیش حرکت به سوی طرحهای صندوق بانزشتگی نوعی ماجراجویی محسوب می‌شد که تنها در چند کشور محدود در جهان صورت می‌گرفت، امروزه چنین رویکردی در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه مورد بحث و بررسی است. و شمار قابل توجهی از کشورها در تدارک اجرای اصلاحات هستند یا اجرای آن را آغاز کرده‌اند. این تغییر نشان‌دهنده واکنشی است به اصلاحات ناموفق طرحهای بانزشتگی غیرمستمر، ظهور خطاهایی در طرحهای متمرکز صندوق بانزشتگی، و پیدایش این چشم‌انداز که حرکت به سوی طرحهای نامتمرکز صندوق بانزشتگی به رشد اقتصادی کمک می‌کند. بانک جهانی، با وظیفه‌ای که در قبال امر توسعه دارد، در بحث و گفت‌وگوهای خردورانه مشارکت کرده و در زمینه اجرای اصلاحات به بسیاری از کشورهای مشتری بانک کمک کرده است. تا آنجا که به نظامهای بانزشتگی مربوط می‌شود، به نظر می‌رسد کتب درسی مباحث توسعه اقتصادی و حمایت اجتماعی احتمالاً باید مورد تجدید نظر و بازنویسی قرار گیرند.

1. IMF

درحالی که اصلاحات در حال اجرا از امکان پذیری یک رویکرد جامع به اصلاح نظام بازنشستگی - که جایگاه مهمی را به تأمین مستمری بازنشستگی اختصاص داده - خبر می دهند، گهگاه تلاشی که برای تحقق موفقیت آمیز رویکرد مزبور و محدود ساختن مخاطرات لازم است، کم اهمیت شمرده می شود. با توجه به مخاطراتی که هر کشوری با آن روبه رو است، حرکت به سمت قرین موفقیت ساختن طرحهای بازنشستگی کاملاً مستمر یا غیرمستمر، امری ضروری است. در عین حال که فرمول دستیابی به این موفقیت به طور کامل در دست نیست، اما عناصر پیشنهادی تشکیل دهنده آن به شرح زیر است:

انعطاف پذیری، مسئولیت و باورپذیری، معیارهای اصلاحی درست، انتقال دانش و ظرفیت سازی. نادیده گرفتن این عناصر در عین علاقه مندی به همپایی با کشورهای همسایه - پدیده خطرناک فرصت طلبی و سودجویی سیاسی - ممکن است از نظر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی پرهزینه باشد.

نهادهای بین المللی که با مسائل مربوط به اصلاح نظام بازنشستگی سر و کار دارند نقش مهمی در پیشینه کردن فرصتها و در عین حال محدود کردن مخاطرات برعهده دارند. مشارکت میان این نهادها حداقل به سه دلیل زیر بسیار مهم است:

● کشورهای که توصیه ها و اطلاعات متناقض از این نهادها دریافت می کنند در معرض آنند که همگی آنها را یکسره نادیده گرفته و بدین وسیله خطر شکست اصلاحات را افزایش دهند. این نکته همکاری میان نهادهای بین المللی و تعیین زمینه های اجماع نظرات و مشخص کردن عرصه های اختلاف نظر را ضروری می سازد. این امر به کشورها اجازه می دهد آگاهانه به تصمیم گیری بپردازند.

● به طور کلی، با اینکه دانش ما در خصوص مسائل مربوط به اصلاح نظام بازنشستگی و پیرشدن جمعیت در طی سالیان افزایش یافته است، اما به هیچوجه از همه جهت کامل نیست. بانک به خوبی آگاه است که کار و ابتکار بیشتری لازم است صورت گیرد تا مسیر پیشنهادی اصلاحات از نظر اجتماعی و اقتصادی به صورت موفقیتی پایا درآید. به هم پیوستن نیروها برای استفاده از مزیت های نسبی در زمینه مهارتها و اطلاعات برای پرداختن به این مسائل مانع از دوباره کاری و اتلاف تلاشهای ما می شود.

● متنوع‌سازی بین‌المللی داراییهای صندوقهای بانخشستگی می‌تواند مخاطرات را تا حدّ زیادی کاهش دهد و در عین حال موجب افزایش نرخ بازده شود و از این رو سبب افزایش رفاه گردد. ناهمزمانی پیر شدن جمعیت بین‌کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه به ما اجازه می‌دهد یک گام جلوتر برویم. فرستادن پول بیشتر، در زمان حاضر، از کشورهای پرزاد و ولد از نوع سازمان همکاری اقتصادی و توسعه برای اقتصادهای در حال ظهور می‌تواند برای کشورهای دسته اول بازده‌های بالا و برای کشورهای دسته دوم تشکیل سرمایه بیشتر تأمین کند. حصول اطمینان از تحقق شرایط مزبور و همچنین از پرداخت اعتبارات دریافتی در پایان کار می‌تواند نقش جدیدی برای نهادهای بین‌المللی و تلاشهایشان در جهت همکاری باشد.

ضمیمه

مزیت ساختار دارایی بانخشستگی چند رُکنی

جدولهایی که در پی می‌آیند برآوردهای صریح و ساده‌ای از عملکرد داراییهای نظامهای بانخشستگی جایگزین و موازنه‌های مخاطره / بازده تحت ساختارهای مجموعه سرمایه (پرتفوی) بدیل به دست می‌دهند. داده‌های اصلی عبارتند از بازده‌های سالانه داراییهای تأمین اجتماعی (با وکالت رشد واقعی دستمزدها)؛ داراییهای دارای سود ثابت (با وکالت قرضه‌های دولتی)؛ و داراییهای سرمایه‌ای (با وکالت بازده سهم‌های فهرست شده در بورس) در چهار کشور صنعتی اصلی. از آنجا که نرخهای بازده به صورت پول رایج ملی محاسبه می‌شود، در برآوردهای مزبور مخاطره ناشی از نرخ مبادله منظور نشده است. از سوی دیگر، رشد بالای دستمزد بازتابی است از تحولات گذشته که ویژگی آن مشارکت بالای نیروی کار و پیرشدگی متوسط بوده است. داده‌های مزبور از (Thompson, 1998) گرفته شده و سالهای ۱۹۵۳ تا ۱۹۹۵ را شامل می‌شوند.

در اینجا چندین ویژگی مشخص می‌شود:

● رشد واقعی بیشتر از نرخهای سود واقعی (بجز در ایالات متحد آمریکا) اما بسیار کمتر از بازده سرمایه است. همین وضعیت در مورد تفاوت داراییهای بانخشستگی نیز صدق می‌کند: از آنجا که

همگی این سه بازده، ارتباط اندک یا منفی با هم دارند، این نکته نشانهٔ مزایا و سودبخشی رویکرد «پورتفو»^۱ است. (جدول A۱)

جدول A۱. عملکرد داراییهای نظامهای بازنشستگی جایگزین ۱۹۹۵ - ۱۹۵۳				
ایالات متحده آمریکا	انگلستان	ژاپن	آلمان	
<u>نرخهای بازده</u>				
۱/۰	۳/۶	۵/۲	۴/۸	دستمزدها (طرحهای غیرمستمر)
۲/۳	۱/۹	۳/۸	۳/۹	نرخهای سود (اوراق قرضه دولتی)
۹/۸	۱۰/۸	۱۰/۸	۱۰/۱	بازگشت سرمایه (سهام فهرست شده)
<u>اختلاف</u>				
۶/۰	۸/۸	۳۷/۷	۱۱/۹	دستمزدها (طرحهای غیرمستمر)
۸/۲	۹/۳	۵/۴	۱/۳	نرخهای سود (اوراق قرضه دولتی)
۳۳۳/۲	۶۳۸/۶	۶۱۲/۱	۶۸۹/۵	بازدهٔ سرمایه (سهام فهرست شده)
<u>همبستگی</u>				
-۰/۱۹۷	۰/۱۹۴	۰/۲۳۸	-۰/۰۸۶	دستمزدها و نرخ سود
۰/۲۰۲	-۰/۰۲۵	۰/۱۸۶	-۰/۰۷۷	دستمزدها و بازده سرمایه
۰/۱۳۰	-۰/۱۶۷	۰/۰۸۵	۰/۰۷۰	نرخ سود و بازده سرمایه

● بازدهٔ بازار مالی در آلمان، در انگلستان و در ایالات متحده دارای همبستگی مثبت و عمدتاً بسیار بالایی با هم هستند (جدول A۲). در نتیجه، یک پورتفو (مجموعه دارایی) بین‌المللی، تفاوت راکاهش می‌دهد، اما نه خیلی زیاد.

1. a portfolio approach

جدول ۸۲. همبستگی بازده بازار مالی بین کشورها، ۱۹۹۳ - ۱۹۹۵

ایالات متحده آمریکا	انگلستان	ژاپن	آلمان	
۰/۵۴۲	۰/۵۵۲	۰/۲۴۰	۱/۰۰۰	آلمان
۰/۰۶۰	۰/۰۴۱	۱/۰۰۰	۰/۳۴۹	ژاپن
۰/۶۱۷	۱/۰۰۰	۰/۱۵۳	۰/۴۷۳	انگلستان
۱/۰۰۰	۰/۲۲۵	-۰/۰۸۴	۰/۳۰۹	ایالات متحده آمریکا

(نیمه پایین: نرخهای سود؛ نیمه بالا: بازدههای سرمایه)

جدول ۸۳. عملکرد پرتفوی بازار مالی بین المللی (سهام یکسان)، ۱۹۵۳ - ۱۹۹۵

نرخ سود و بازده سرمایه	بازده سرمایه	نرخ سود	
۶/۷	۱۰/۴	۳/۰	میانگین
۲۹۵/۶	۵۵۸/۶	۶/۷	اختلاف
۰/۱۱۵			همبستگی

- مجموعه داراییهای مرکب از پرتفوی ملی تأمین اجتماعی و داراییهای مالی، بازده و حتی مخاطره را کاهش می دهد. در مقایسه با یک پرتفوی مالی بین المللی، تفاوت بین یک سوم و یک ششم کاهش می یابد. تنوع بخشیدن به تأمین اجتماعی با داراییهای مالی بین المللی عمدتاً تغییری در بازده به وجود نمی آورد، اما مخاطرات را تقریباً به نصف کاهش می دهد. (جدول ۸۴)
- انتخاب سهام مجموعه دارایی که بازده را بیشینه می کند و ضریب اختلاف را کمینه می سازد، بیانگر بازده کمتر اما مخاطره بسیار کاهش یافته تر است.
- سهم بالای داراییهای تأمین اجتماعی - بخش غیرمستمر آن - حاصل رشد نسبتاً بالای دستمزد ولیکن عمدتاً نتیجه اختلاف پایین و همبستگی پایین یا حتی منفی با داراییهای مالی است. حتی اگر رشد واقعی دستمزد بسیار پائین می آمد (مثلاً ۵ درصد) و سایر نسبتها ثابت می ماندند، سهم غیرمستمر تخمینی در حد ۱۰ تا ۵۰ درصد باقی می ماند.

جدول ۴. عملکرد پرتفوی چند رکنی، ۱۹۵۳ - ۱۹۹۵

ایالات متحده آمریکا	انگلستان	ژاپن	آلمان	
<u>پرتفوی ملی با سهام ثابت a</u>				
۳/۵	۵/۰	۶/۲	۵/۹	میانگین
۵۱/۸	۸۹/۷	۱۰۳/۶	۹۹/۳	اختلاف
۰/۰۴	۰/۰۰	۰/۲۱	-۰/۰۸	همبستگی (W+(I+C))
<u>پرتفوی بین‌المللی با سهام ثابت b</u>				
۳/۸	۵/۱	۵/۹	۵/۷	میانگین
۴۴/۰	۴۴/۷	۵۳/۵	۴۳/۲	اختلاف
۰/۲۱۸	۰/۱۸۴	۰/۱۶۷	-۰/۱۴۰	همبستگی (W+(I+C))
<u>پرتفوی ملی بهینه c</u>				
۲/۵	۳/۸	۵/۶	۵/۱	میانگین
۱۱/۰	۸/۵	۳۵/۸	۱۰/۷	اختلاف
%۷۰/۷	%۹۰/۹	%۷۸/۴	%۸۹/۵	سهام طرح بازنشستگی غیرمستمر
<u>پرتفوی بهینه بین‌المللی d</u>				
۳/۵	۴/۱	۵/۸	۵/۲	میانگین
۱۸/۶	۹/۲	۲۹/۳	۹/۲	اختلاف
%۵۵/۲	%۸۴/۶	%۶۰/۷	%۷۹/۲	سهام طرح بازنشستگی غیرمستمر
<p>a ۵۰ درصد دستمزد ملی، ۵۰ درصد پرتفوی مالی ملی با سهام مساوی</p> <p>b ۵۰ درصد دستمزد ملی، ۵۰ درصد پرتفوی مالی بین‌المللی با سهام مساوی</p> <p>c میانگین را تا حد انحراف استاندارد پرتفوی دستمزدها و بازار مالی ملی بیشینه می‌کند</p> <p>d میانگین را تا حد انحراف استاندارد پرتفوی دستمزدها و بازار مالی بین‌المللی بیشینه می‌کند</p> <p>$W =$ رشد واقعی دستمزد</p> <p>$I =$ بازده سرمایه‌های مالی سودده</p> <p>$c =$ بازده دارایی‌های سرمایه‌ای</p> <p>$(I + c) + W$ پرتفوی مرکب از ۵۰ درصد رشد دستمزد و ۵۰ درصد بازده‌های ناخالص دارایی‌های دارای نرخ سود ثابت و دارایی‌های سرمایه‌ای را توصیف می‌کند.</p>				