

# اظهار نظر پیرامون مقاله «بازاندیشی در باب اصلاح نظام بازنشستگی: ده افسانه درباره نظامهای تأمین اجتماعی»

رابرت هولزمن، استل جیمز، پروفیسور آکسل بورش - سوپان،  
پروفیسور پیتر دیاموند، و پروفیسور سالوادور والدس - پریو

ترجمه دکتر هرمز همایون پور

در شماره گذشته فصلنامه، ترجمه مقاله‌ای به نظر تان رسید تحت عنوان «بازاندیشی در باب اصلاح نظام بازنشستگی: ده افسانه درباره نظامهای تأمین اجتماعی». نویسندگان آن مقاله، دو تن از اقتصاددانان مطرح دنیا هستند که در گذشته متصدی مقامات ارشد بانک جهانی بوده‌اند: پیتر آرزاک و جوزف استیگلیتز. (دومی در سال ۲۰۰۱ برنده جایزه اقتصاد نوبل شد).

مقاله مزبور، هم به دلیل وزن و اهمیت نقاط نظر نویسندگان سرشناس آن، و هم به‌خاطر اهمیتی که نظامهای بازنشستگی و تأمین هزینه‌های سیاست اجتماعی در سالهای اخیر برای دولتهای پیشرفته صنعتی پیدا کرده است، انعکاسی گسترده یافت و پاره‌ای از صاحب‌نظران و استادان بنام و مقامات بانک جهانی ملاحظات خود را در باب آن به رشته تحریر کشیدند که به نظر شما می‌رسد.

اصل مقاله و اظهار نظرهای مربوط به آن، هر دو، از دو فصل کتاب اندیشه‌های جدید در باب تأمین دوران سالمندی (بانک جهانی، ۲۰۰۱) ترجمه شده است. برای درک بهتر مقوله‌های مطرح شده در این اظهار نظرهای فنی و سنگین، خواندن یا بازخواندن دقیق مقاله چاپ شده در شماره قبل ضرورت دارد.

منابع هر یک از ۵ مقاله‌ای که می‌خوانید در دفتر فصلنامه موجود است. م.

## ملاحظات رابرت هولزمن، از بانک جهانی

مقاله مورد بررسی، که هم جالب نظر است و هم بحث‌انگیز، مقولاتی کلیدی را برای مناظره و تبادل نظر مطرح می‌کند. در عین حال، بسیار امریکا - محور است و، به همین دلیل، آنچه را در دنیا اتفاق می‌افتد - هم در حوزه‌های علمی و دانشگاهی و هم از لحاظ اصلاحات بالفعل نظام‌های بازنشستگی - بسیار کم می‌شکافد. همچنین، به چگونگی مقوله‌های پیچیده و متنوعی که بانک جهانی در حوزه اصلاحات بازنشستگی با آنها رویروست توجهی ندارد. با این حال، و به‌رغم این محدودیتها، مقاله به ما کمک می‌کند تا نکاتی با اهمیت در باب موارد اختلاف نظر و زمینه بررسیها و تحقیقات آینده بشناسیم؛ برای مثال، عنایت به امکان آموختن از شکستها و تجارب کشورها، اهمیت ضعفها و شکستهای بازار، و اهمیت شکستهای سیاسی و اقدامات مؤثری که برای محدود کردن پیامدهای این شکستها می‌توان انجام داد.

من با بسیاری از نکات مطرح شده در آن مقاله موافقم؛ تا حدودی به دلیل شیوه صورت‌بندی «افسانه‌ها»، و تا حدودی به‌خاطر آنکه بسیاری از این نکات اکنون مدتهاست که در درون و بیرون بانک جهانی مطرح است. از زمان انتشار اجتناب از بحران سالمندی در ۱۹۹۴، تفکر در باب چگونگی اجرای اصلاحات بازنشستگی، بسیار پیشرفته‌تر و متنوع‌تر شده است. در درون بانک جهانی، به گونه‌ای که با مراجعه به پایگاه اینترنتی<sup>۱</sup> حمایت اجتماعی کاملاً روشن می‌شود، مقوله اصلاحات بازنشستگی مقامی ویژه به خود اختصاص داده است؛ پایگاه مزبور، از جمله شامل تعدادی از رساله‌های مربوط به کاهش هزینه‌ها در اصلاحات بازنشستگی است. در این اظهار نظر، ۱. چند کلمه‌ای درباره افسانه‌ها سخن خواهم گفت، ۲. در باب این پرسش که آیا نظام چند ستونی<sup>۲</sup> (یا چند رُکنی) الگویی سودمند برای به کار گرفتن در دولت است بحث خواهم کرد، و ۳. توضیح خواهم داد که چرا نظام چند ستونی به عنوان الگویی مرجع<sup>۳</sup> می‌تواند سودمند باشد.

### در باب افسانه‌ها

موافقت با بیشتر آنچه درباره افسانه‌ها گفته شده است آسان است؛ زیرا به دلیل شیوه‌ای که افسانه‌ها صورت‌بندی شده است، هرگونه تعمیم دادن آنها نادرست خواهد بود. اما احساس می‌کنم که در بیشتر بررسیهای بین‌المللی و نیز در مباحث ناظر بر سیاست‌گذاری، نکاتی که در

1. Web site

2. Multy - pillar system

3. Reference model

حمایت از حرکت محدود<sup>۱</sup> به سوی طرحهای بازنشستگی پیش‌اندوخته، خصوصی، و مبتنی بر مشارکت تعریف شده در مقاله مطرح گشته است، به شکلی ظریف‌تر و باریک بینانه‌تر مورد بحث و استدلال قرار گرفته است. به‌علاوه، در مباحث مزبور نه فقط الگوهای آرمانی مقایسه می‌شود بلکه تجارب کشورها با این الگوها نیز مطمح نظر قرار می‌گیرد. به‌رغم احتیاطی که انسان باید به هنگام ارجاع به «گرایشهای تاریخی در یک ملت» پیشه کند، اشتراک در اطلاعات هنوز از عوامل مهم آموختن در علم اقتصاد و نیز سیاست اقتصادی است. با این پیش‌زمینه، حال اشاراتی اجمالی به هر یک از افسانه‌ها:

● افسانه ۱. حسابهای انفرادی، به خودی خود، پس‌انداز ملی را افزایش نمی‌دهد، اما اگر انتقال از یک طرح بدون پیش‌اندوخته به یک طرح دارای پیش‌اندوخته با اتخاذ یک موضع مالی تحدیدی<sup>۲</sup> پیوند یابد، یا اگر اصلاحات بازنشستگی باعث ایجاد پیامدهایی بیرون از خود نظیر توسعه بازار مالی و رشد اقتصادی شود، چنین افزایشی ممکن است حاصل شود (هولزمن ۱۹۹۷). این اصلاحات یا تحولات بیرونی احتمالاً اهمیتی بسیار بیشتر از تغییر نرخ پس‌انداز ملی دارد.

● افسانه ۲. نرخهای بازدهی الزاماً در حسابهای انفرادی بالاتر نیست. اما اگر هزینه‌های اداری را بتوان کنترل کرد، هزینه‌های انتقالی، در مرحله آغازین نظام جدید، کم یا صفر باشد، یا اگر اصلاحات بیرونی به انتقالی بهینه، آن‌طور که پارتو می‌گوید، اجازه دهد، نرخهای بازدهی ممکن است بالاتر رود (هولزمن ۱۹۹۹؛ هومبورگ ۱۹۹۰).

● افسانه ۳. کاهش نرخهای بازدهی در نظامهای پرداخت جاری لزوماً به معنای وجود مشکلات بنیادی نیست. اما بازدهی بالایی که نوعاً نصیب نسل شروع‌کننده می‌شود، سطح تقاضای آغازین را از طرح بالا می‌برد، و تمایلی سیاسی که برای محفوظ نگاه داشتن سطح بالای مزایا وجود دارد، موجب می‌شود که بیشتر طرحهای پرداخت جاری از لحاظ مالی دوام‌پذیر نباشند. آن‌گاه، نرخهای رو به سقوط، که در برخی کشورها منفی می‌شود (هولزمن ۱۹۸۸)، قیمت‌های نسبی را تغییر می‌دهد و، در نتیجه، تقاضای سهام و اوراق بهادار برای طرحهای بدون پیش‌اندوخته / با پیش‌اندوخته باعث فشار برای اصلاحات می‌شود.

● افسانه ۴. سرمایه‌گذاری صندوقهای اعتباری عمومی در بازار سهام، در دنیای افراد نامتجانس و بازارهای سرمایه‌ای ناقص، پیامدهای کلان اقتصادی دارد. صرفاً به همین دلیل

هم که باشد، حرکت (محدود) به سوی طرحهای دارای پیش‌اندوخته را باید مورد نظر قرار داد.

● افسانه ۵. انگیزه‌های بازار کار لزوماً در نظام حسابهای انفرادی بیشتر نمی‌شود. اما فرض بر این است که، از لحاظ سیاسی، این انگیزه‌ها را در یک طرح مشارکت تعریف شده آسانتر از یک طرح مزایای تعریف شده می‌توان بهبود بخشید.

● افسانه ۶. طرحهای مزایای تعریف شده لزوماً انگیزه‌ای برای بازنشستگی زودتر از موعد ایجاد نمی‌کنند، اما شواهد تجربی حاکی از آن است که معمولاً چنین نتیجه‌ای از آنها حاصل می‌شود.

● افسانه ۷. رقابت به تنهایی ضامن پایین بودن هزینه‌های اداری در نظام حسابهای انفرادی نیست. از این ادعا اطلاعی نداشتیم.

● افسانه ۸. دولتهای فاسد و بی‌کفایت، توجیهی عقلانی برای روی کردن به حسابهای انفرادی نیستند. از این ادعا نیز اطلاعی نداشتیم.

● افسانه ۹. سیاستهای تضمینی در طرحهای عمومی مزایای تعریف شده لزوماً وضع بدتری ندارند. دولتها همواره تأمین‌کننده / بیمه‌گر غایبی هستند. اما این‌گونه تضمین‌ها ممکن است در طرحهای مزایای تعریف شده گرانتر تمام شود؛ زیرا تعهدات بیشتری تقبل می‌شود.

● افسانه ۱۰. سرمایه‌گذاری صندوقهای اعتباری عمومی همیشه با اتلاف منابع و سوء مدیریت همراه نیست. اما، به گونه‌ای که ایگلسیاس و پالاسیوس در فصل ۶ کتاب [اندیشه‌های جدید در باب ...] اشاره کرده‌اند، و الگوی اصلاحات کانادا، که پس از دهه‌ها عملکرد ضعیف سرمایه‌گذاری به اجرا در آمد، نشان داد، سوابق امر دلگرم‌کننده نیست. با این حال، باید به انتظار ارزیابی عملکرد کشورهای دیگر نشست.

#### در باب الگوی چند ستونی

مقاله مورد بحث، کم و بیش، فقط بر عقلانی بودن و درستی بنیان مفهومی حرکت از طرحهای عمومی مزایای تعریف‌شده و فاقد پیش‌اندوخته، به سوی طرحهای خصوصی مشارکت تعریف‌شده و دارای پیش‌اندوخته تمرکز دارد، و در باب پیشنهاد فراگیر بانک جهانی، یعنی منظور داشتن الگوی چند ستونی به عنوان مبنای اصلاحات بازنشستگی، بحثی جدی مطرح نمی‌کند. پیشنهاد الگوی چند ستونی مستلزم دو فرض است: این الگو (با فراموش کردن هزینه‌های انتقالی) برای وضعیتهای پایا و با ثبات یا برای کشورهایی که با آن آغاز کنند مناسب است، و بخصوص هنگامی برای اصلاحات بازنشستگی سودمند است که یک طرح انحصاری پرداخت جاری، در جا، مستقر باشد (در زیر در این باب بحث می‌کنیم).

استدلال‌های توجیهی برای نظام چند ستونی (یعنی نظامی که شامل یک ستون اجباری فاقد پیش اندوخته و تحت مدیریت عمومی، یک ستون اجباری دارای پیش اندوخته و تحت مدیریت خصوصی، و موازینی مکمل و داوطلبانه، از جمله داراییهای ملکی و مالی است)، تحت وضعیتی پایا، عمدتاً دارای سه وجه زیر است (هولزمن ۱۹۹۸):

- تمایز آشکار بین هدف باز توزیعی و جابه‌جایی درآمد در طرحهای اجباری
- تنوع خطر، زیرا همه سهام‌بازنشستگی آحاد جمعیت، تابع خطرهای سیاسی، جمعیتی، و اقتصادی همانند نیست
- پرهیز بیشتر از ناپایداری مالی، کاهش تأثیرات منفی پس‌انداز فردی، و تصمیمات ناظر بر عرضه نیروی کار

به‌طور اصولی، به بیشتر این هدفها، اما نه همه آنها، می‌توان با یک طرح مزایای تعریف شده که ساختار مناسب داشته، با مدیریت عمومی اداره شود، و تا حدودی با پیش اندوخته فعالیت کند دست یافت. لکن، براساس تجارب دنیایی، گمان می‌رود که احتمال تحقق چنین امری بعید باشد. نویسندگان مزبور خود چنین می‌نویسند: «از زاویه خطرپذیری، نظامی که از لحاظ اجتماعی متناسب باشد، احتمالاً نظامی متنوع و تا حدودی دارای پیش اندوخته است.» نظام چند ستونی در این دیدگاه شریک است، اما باید گفت که اعتماد کمتری به بخش عمومی از نظر اداره صندوقهای ذخیره دارد؛ البته این نقش بخش عمومی را کاملاً هم مردود نمی‌شمارد.

کاربرد این الگو در کشورهایی که با آن آغاز می‌کنند، امکانات بالقوه‌ای عرضه می‌کند که بمراتب از آنچه نویسندگان مورد بحث مطرح می‌کنند بیشتر است. در بیشتر کشورهای مشتری بانک جهانی، طرحهای پرداخت جاری موجود پوشش محدودی دارد (عمدتاً با طیفی از ۱۰ تا ۳۰ درصد)، و در بسیاری از کشورها صندوقهای احتیاط وجود دارد که از اهمیت مقوله هزینه‌های انتقالی می‌کاهد.

#### در باب اصلاح بازنشستگی چند ستونی

وقتی کشوری دارای یک نظام پرداخت جاری جامع است، که بنا به دلایل مالی و به شکلی اضطراری به اصلاح و تغییر کوتاه مدت و بلند مدت نیاز دارد، تأثیر منفی بارز آن بر عرضه نیروی کار و تصمیمات بازنشستگی، و دلالت‌های باز توزیعی مبهم آن، طبعاً این پرسش را مطرح می‌کند که آیا حرکت به سوی نظام چند ستونی باعث بهبود است، و اساساً نباید صرفاً متوجه اصلاح نظام پرداخت جاری شد؟

به طور اصولی، اصلاحات مورد نیاز را می توان از راه اصلاح نظام پرداخت جاری موجود تحقق بخشید، یعنی معیارها یا پارامترهای نظام بازنشستگی (نظیر سن بازنشستگی، عوامل محاسباتی، طول دوره محاسبه، شاخص بندی، و غیره) را تغییر داد و صندوقهای ذخیره عمومی را تا حدودی به پیش اندوختگی متکی کرد. اما، در واقعیت امر، درگیر شدن در اصلاح فراگیر نظام پرداخت جاری از لحاظ سیاسی جاذبه ندارد - دستاوردهای مالی و اقتصادی آن وقتی ظاهر خواهد شد که سیاستمداران مسئول کنونی از تصدی امور کنار رفته اند - در حالی که دست زدن به تغییرات فرعی مداوم نیز باعث عدم تجانس زمانی می شود. سیاستمداران نمی توانند به شکلی قانع کننده استدلال کنند که اصلاح «پارامتری»<sup>۱</sup> پیشنهادی آنها پر دوام و پایدار خواهد بود (یعنی طرح را بر مبنای درست و دراز مدت مالی مبتنی خواهد کرد)، و آنها هیچ انگیزه ای برای تغییر ساختار مزایا / مشارکت طرح به خاطر دلایل سیاسی آینده ندارند. به دلیل همین فقدان اعتماد، افراد از همان آغاز به مخالفت با اصلاح «پارامتری» می پردازند و نمونه های این گونه تلاشهای اصلاحگرانه مبتنی بر معیارهای فرعی، که بسیاری از آنها به خاطر جنگهای فشرده سیاسی اساساً امکان اجرا نمی یابند، بسیار فراوان است (دمیرگوک - کونت، و شوارتز ۱۹۹۹).

شاید راهبردی مؤثرتر برای اصلاح نظام پرداخت جاری، استفاده از «تغییر پارادیم»<sup>۲</sup> باشد یعنی، ساختاری مفهومی مطرح شود که موازین متعارف بحث را تغییر دهد. این «تغییر پارادیم»، به طور ذاتی، در پیشنهادهایی که برای حرکت به سوی طرحهای دارای پیش اندوخته به سبک شیلی عرضه می شود وجود دارد. در قالب نظام پرداخت جاری، این امر به معنای ایجاد حسابهای فرضی مشارکت تعریف شده<sup>۳</sup> است، که چین، ایتالیا، لاتویا، مغولستان، لهستان، و سوئد در جا پیاده کرده اند یا در حال بحث و بررسی هستند.

با توجه به مشکلات سیاسی ناشی از دست زدن به اصلاح پارامتری جامع، و دشواریهای ناشی از ایجاد و تأمین مالی صندوقهای ذخیره تحت مدیریت عمومی، دیدگاه اصلاحی پیشنهادی در باب حرکت به سوی نظام بازنشستگی چند ستونی، خود کیفیتی معادل «تغییر پارادیم» دارد، اعتبار و اعتماد بیشتری تأمین می کند، و ممکن است باعث اصلاحات بیرونی شود. این تجربه ای است که از اقتصادهایی پیشرفته نظیر استرالیا، دانمارک، هلند، سوئیس، و

1. "Parametric" reform                      2. "Paradigm shift"  
3. notional defined contribution (NDC) accounts

بریتانیا حاصل شده است؛ نیز تجربه‌ای است که از عملکرد گسترده بانک جهانی در امریکای لاتین و اروپای شرقی به دست آمده است (لیندیمان، رونگفسکی، و سلوشینسکی ۲۰۰۰؛ کویسر ۱۹۹۸).

با این حال، نظام بازنشستگی چند ستونی فقط یک الگوی مرجع است، و طرحی جامع نیست که کورکورانه در تمام موارد به کار گرفته شود. بانک جهانی، وقتی به حمایت از اصلاحات بازنشستگی برمی‌خیزد، علاوه بر چیزهای دیگر، به این نکات توجه می‌کند: ۱. شرایط و ترجیحات یک کشور؛ ۲. اعمال معیارهای اصلاحی درست (آیا اصلاح به هدف باز توزیع می‌انجامد؟ آیا سیاست مالی و کلان ناظر بر اصلاح منطقی و درست است؟ آیا ساختار اداری ظرفیت اجرای طرح بازنشستگی چند ستونی را دارد؟ آیا موازین قانونی و نظارتی و نهادها به وضعی هستند که بتوانند ستون پیش‌اندوخته را با خطرپذیری قابل قبول تقبل کنند؟) ۳. پیوندزدن کمک به مددجویان با مدیریتی آگاه، مثلاً از طریق ایجاد معیارهای اصلاحی بازنشستگی. ۴. و پیگیری یک برنامه پژوهشی فعال در باب بسیاری از مشکلات بارزی که راجع به آنها سخن گفتیم. در نتیجه، با آنکه اصلاحات بازنشستگی اخیر در امریکای لاتین و اروپای شرقی دارای ویژگی‌هایی مشترک است، هیچ یک از آنها به‌طور کامل شبیه دیگری نیست. بانک جهانی، بر این مبنا، از دیدگاه‌های اصلاحی متفاوتی حمایت کرده است.

اصلاحاتی که تاکنون صورت گرفته و اصلاحاتی که در مراحل تدارکاتی است، جملگی از رسالات مندرج در این کتاب [اندیشه‌های جدید ...]، و نیز از تلاش‌هایی که بانک جهانی برای پی‌ریزی اصلاحات، با تکیه بر بهترین اطلاعات ناشی از پژوهش‌های علمی و تجارب عملی کشورهای طرف خود، صورت داده است، سود خواهند برد. خودکاوای نظری بسیار اهمیت دارد، اما اهمیت توجه به تجارب اصلاحی کشورها نیز کمتر از آن نیست. بنابراین، در ارتباط با آهنگ کلی مقاله مورد بحث و امریکا - محوری آن باید گفت: «لزوماً چنین نیست.»

### ملاحظات استل جیمز، از بانک جهانی

بزرگترین هدف پژوهشگران این است که دیگران درباره اندیشه‌های آنها فکر کنند و به بحث بپردازند. در عرصه سیاست‌گذاری نیز پژوهشگران دارای این هدف به همان اندازه با اهمیت هستند که دولتها به عملی کردن برخی از اندیشه‌های آنها دست یازند. از این هر دو جهت، گروه نویسندگان اجتناب از بحران سالمندی احتمالاً بسیار خوشنودند که بسی بیشتر از آنچه پنج سال

قبل به هنگام نخستین چاپ امیدوار بودند، حاصل زحمات آنها مورد توجه و بحث و گفت‌وگو و اجرا قرار گرفته است.

اگرچه، به خاطر نفس بحث، مقاله پیتز آرزاگ و جوزف استیگلیتز بر نکاتی تأکید می‌گذارد که همچنان محل اختلاف نظر است، من مایلم سخنم را با تأکید بر تحولی اساسی آغاز کنم که ظرف پنج ساله گذشته در بین دانشمندان و سیاستگذاران برای نیل به اجماع پدید آمده است. این تحول، تا حدودی ناشی از نیروی حوادث بوده است. همه ما به نحوی فزاینده از مشکلاتی که به سبب پیر شدن جمعیت و ضروری شدن اتخاذ راهبردهای فعالانه رشد - محور، در نظامهای متعارف تأمین اجتماعی پدید آمده است آگاهیم. گردش آزاد اطلاعات و اندیشه‌ها در کتابها و مقالات بی‌شمار نیز به شکل‌گیری اجماع جدید کمک کرده است، و من دوست دارم فکر کنم که اجتناب از بحران سالمندی در این روند روشنفکرانه نقش داشته است. نکات بسیاری که اقتصاددانان و سیاستگذاران احتمالاً پنج سال قبل نسبت به آنها اختلاف نظر داشتند، ولی اکنون عمدتاً نسبت به آنها موافقت دارند، شامل موارد زیر است:

- در انتخاب یک نظام حمایت از سالمندان، باید جنبه‌های گسترده کلان اقتصادی و خرد اقتصادی آن را، که بر رفاه جوانان و نیز بر سطح زندگی پیران تأثیر دارد، دقیقاً مورد توجه قرار دهیم. در واقع، این تأثیرات گسترده اقتصادی، هسته عقلانی نظامی چند ستونی است که اجتناب از بحران سالمندی توصیه می‌کند: پیش اندوختگی به منظور افزایش پس‌انداز ملی، مدیریت خصوصی تا بهره‌وری سرمایه صندوق بازنشستگی به حداکثر برسد، و انتخاب نظام مشارکت تعریف شده تا انگیزه‌های مناسب در بازار کار، بخصوص در ارتباط با سن بازنشستگی، پدید آید.
- پیش اندوختگی، به میزانی محدود، برای نظام حمایت از سالمندی مطلوب است. این امر کمک می‌کند تا نظام در برابر تکانهای شدید جمعیتی حفاظت شود و چنانچه با سیاستهای مناسب دیگر (جلوگیری از عدم سرمایه‌گذاری دولت و احتیاط در باب میزان اعتبار مصرف‌کنندگان) همراه شود، می‌تواند از نظر افزایش پس‌انداز ملی نیز ابزاری سودمند باشد.
- پیش اندوختگی، آشکارا، مفهومی متفاوت از خصوصی‌سازی است. در عین حال، وقتی اندوخته‌ها متراکم شد، کسی باید مدیریت آنها را برعهده داشته باشد، و باید در برخی سهام سرمایه‌گذاری شوند. اکنون بیشتر اقتصاددانان موافقت دارند که اندوخته‌های



متراکم شده باید از طریق بازارهای سرمایه خصوصی، و در سهام متنوع، سرمایه گذاری شوند تا بهره‌وری و نرخ بازدهی آنها در موارد بروز خطر به حداکثر برسد. و هرچه میزان اندوخته‌ها، در قیاس با تولید ناخالص ملی و کل سهام سرمایه‌ای کشور، بیشتر باشد، اتخاذ سازوکاری غیرمتمرکز اهمیت بیشتری می‌یابد تا بتوان از انحراف‌ها و تخصیص‌های نادرست ناشی از عوامل سیاسی پرهیز کرد. تمرکززدایی، همچنین، توسعه بازار سرمایه و تعمیق آن را نیز، که برای بسیاری از کشورها بسیار مهم است، تسهیل می‌کند. از نظر بهترین شیوه و میزان عدم تمرکز، بخصوص در مواردی که اندوخته‌های متراکم شده نسبتاً اندک باشد، هنوز موافقت کامل حاصل نشده است. درباره این موضوع مهم، در صفحات بعد باز هم صحبت خواهیم کرد.

● اهمیت بسیار دارد که در نظام خود از ایجاد انگیزه برای بازنشستگی زودتر از موعد پرهیز کنیم. بدین معنا که باید، بر مبنای محاسبات عادلانه آکچوئری، برای بازنشستگی زودتر از موعد نوعی مجازات و برای تداوم کار نوعی پاداش قائل شویم؛ گروبر و والیس (۱۹۹۹) نشان داده‌اند که کارگران نسبت به این‌گونه انگیزه‌ها واکنش مثبت بروز می‌دهند. این پرهیز، به همان نسبتی که جمعیت پیر می‌شود و، در نتیجه، بازنشستگی زودتر از موعد تأثیری روز افزون بر نیروی کار و هزینه‌های نظام به‌جا می‌گذارد، اهمیت حیاتی تری می‌یابد. یک طرح مشارکت تعریف شده، که تراکم سرمایه را از طریق بازار به پرداخت حقوق سالانه تبدیل می‌کند، خودبه‌خود موجب تحقق این امر می‌شود. از نظر اصولی، یک طرح مزایای تعریف شده نیز می‌تواند به شکلی طراحی شود که به این هدف منجر گردد. اما، در دنیای واقعی، تعداد بسیار اندکی از کشورها را سراغ داریم که نظامهای آنها عملاً چنین هدفی را تحقق بخشند، و تلاشهایی که برای تغییر نظامهای مزایای تعریف شده در این مسیر صورت گرفته است همواره با شکست مواجه شده است.

● چگونگی تأمین مالی نظام تأثیری بزرگ بر حاصل غایی آن دارد. برای مثال، اگر مرحله انتقال به میزان صددرصد از راه استقراض تأمین مالی شود، و در مزایا و مشارکتها هم تغییری صورت نگیرد، پس‌انداز ملی افزایش نخواهد یافت. افزایش این پس‌انداز مستلزم کاهش مصرف - چه عمومی و چه خصوصی - است. بنابراین، یا باید مالیاتها افزایش یابد، یا مزایا کم شود، یا در سایر هزینه‌های دولت صرفه‌جویی صورت گیرد، تا سازوکارهای مالی دوران انتقال باعث افزایش پس‌انداز ملی شود. تا حدودی به همین

علت، هر کشوری که قصد انتقال از نظام پرداخت جاری به نظام پیش اندوختگی محدود کرده است، از ترکیبی از این شیوه‌ها استفاده کرده است (به اضافه استقراضی محدود به منظور توزیع بار سنگین دشواریها) تا دوران انتقال را از لحاظ مالی به سلامت طی کند. با آنکه آرزایگ و استیگلیتز به این نکته به عنوان موضوعی محل اختلاف اشاره کرده‌اند، من آن را از موارد اجماع برمی‌شمارم.

● متنوع‌سازی برای کاهش خطر ضرورت دارد. مقاله آرزایگ - استیگلیتز نیز بر این امر تأکید دارد، و، البته، به همین دلیل است که ما هم نظام چند ستونی و متکی بر منابع درآمد و سرمایه‌گذاری متنوع را توصیه می‌کنیم. نظامی که شامل عنصری از پیش اندوختگی و درآمد ناشی از سرمایه، به اضافه عنصری غیرپیش‌اندوخته و متکی بر درآمد کارگران باشد، خطر را از طریق متنوع‌سازی کاهش می‌دهد.

● ما باید به نظامها در عمل نگاه کنیم، نه آنکه آنها را صرفاً از لحاظ نظری (تئوریک) مورد توجه قرار دهیم. ملاحظات مربوط به اقتصاد سیاسی و نیز مشکلات اجرایی ممکن است (همچنانکه غالباً شاهدیم) نظامها را به جهاتی متفاوت از انتظارات اولیه سوق دهند. به همین دلیل، مراقبت مداوم از نظامهای اصلاح شده و تحلیل مرتب امور مربوط آنها کاری ضروری است. این بخشی از کاری است که ما هم اکنون در اینجا در بانک جهانی انجام می‌دهیم، و برخی از گزارشها و مقالاتی که در کنفرانس‌ها مطرح می‌شود عمدتاً به تحلیل اطلاعات و داده‌ها اختصاص دارد. کشورهایی که اکنون در جریان اصلاح نظام خود هستند می‌توانند از کشورهایی که در گذشته چنین کرده‌اند بیاموزند، و کشورهای اخیر باید در صدد بهبود نظامهای خود برآیند. اصلاح و رفع نقص، روندی پیوسته در زندگی است. در عین حال، چه در تأمین اجتماعی و چه در سایر جنبه‌های زندگی، فقدان آمار و اطلاعات پسینی، یعنی آمار و اطلاعاتی که نمایشگر چگونگی عملکرد ما باشد، نباید مانع از اقدامات اصلاحی ما بر مبنای احتمالاتی شود که ممکن است وضع ما را بهبود بخشند.

● هر کشوری وضعی متفاوت دارد، و این امر لزوماً باید در طراحی نظامهای تأمین اجتماعی در مد نظر قرار گیرد. مقاله مورد بحث، این موضوع را نیز در فهرست موارد عدم توافق قرار می‌دهد. اما من مسلماً با آن موافقم، و هر کسی را هم که می‌شناسم چنین نظری دارد. تاکنون، تعداد زیادی از کشورهای امریکای لاتین، مجارستان، لهستان، و

کرواسی در اروپای شرقی و مرکزی؛ شماری از اعضای او ای سی دی؛ قزاقستان و، آخر از همه، هونگ کونگ، به اجرای خطوط کلی مندرج در اجتناب از بحران سالمندی دست زده‌اند: نظامهای جدید آنها، شامل یک تور ایمنی اجتماعی متکی بر مالیات و مزایای تعریف شده با مدیریت خصوصی، و فضایی برای پس‌انداز اضافی و داوطلبانه بازنشستگی است. اما کشورهایی که نظامهای خود را در گذشته اصلاح کرده‌اند، از راههایی تا حدودی متفاوت پیش‌رفته‌اند، و معمولاً نظام پرداخت جاری را با ترکیبی از اعتبارات عمومی - خصوصی بهبود بخشیده‌اند. توصیه بانک جهانی همواره بر این است که اصلاحات باید با شرایط خاص هر کشور سازگار باشد.

● نهایتاً آنکه، همه ما در این هدف مشترکیم که برای حمایت از سالمندان باید نظامی ایجاد شود که هم بتواند پایدار بماند، هم برای گروههایی که احتمالاً در سالهای کار و فعالیت خود درآمد کافی به دست نیاورده‌اند تا در سالمندی حامی و حافظ آنها باشد جنبه باز توزیعی داشته باشد، و هم رشد اقتصادی را برانگیزد نه آنکه این رشد را به خطر افکند. در عین حال، نسبت به راههای تحقق این هدف تا حدودی اختلاف نظر داریم. حال می‌پردازم به برخی از نکات عدم توافق خود با آنچه در مقاله آرزاگ و استیگلیتز مطرح شده است. مسئله پایه‌ای این است که آنها بحث در باب اقتصاد سیاسی را به این دلیل که وضعیت سیاسی هر کشور متفاوت است نامربوط و منتفی می‌دانند. اما سیاست نیز، مثل اقتصاد، تابع بعضی موازین و قواعد است، و در پایین نمونه‌هایی ارائه می‌کنم تا نشان دهم که این موازین سیاسی چگونه منظم‌اً برای نظامهای پرداخت جاری مبتنی بر مزایای تعریف شده و نظامهای پیش‌اندوخته تحت مدیریت عمومی ایجاد اشکال می‌کند.

مسئله بنیادی دیگر این است که مقاله آنها عمدتاً مربوط به دنیایی است که مفروضات و شواهد آن از ایالات متحد آمریکا و، تا حدودی کمتر، از بریتانیا گرفته شده است، و این دنیا معرف شرایطی است که با آنچه در مابقی مناطق جهان حاکم است تفاوت دارد. مقاله، متأسفانه، از تجارب - مشکلات، راه‌حل‌ها، و اطلاعات - کشورهای مشتری بانک جهانی بری است. با عنایت به این امر که جوزف استیگلیتز چندین سال ریاست شورای مشاوران اقتصادی ایالات متحد را برعهده داشته است و پیتر آرزاگ نیز در همان سالها عضو آن شورا بوده است، شاید این موضوع جای تعجب نداشته باشد. اما همه ما باید به یاد داشته باشیم که ایالات متحد، دنیا - و بخصوص دنیایی که بانک جهانی با آن کار می‌کند - نیست. اگرچه من شخصاً با ایجاد حسابهای

انفرادی در قالب نظامی چند ستونی در ایالات متحد امریکا موافقم، زیرا تأثیرات کلان اقتصادی که در بالا ذکر شد مؤید آن است، در کشورهای دیگر، و بخصوص کشورهایی که بانک جهانی در آنها فعالیت دارد، شرایط ممکن است برای چنین کاری حتی مناسب‌تر باشد. توجه به این موضوع حائز نهایت اهمیت است که وضعیت این کشورها از نظر شرایط اولیه و اقتصاد سیاسی با امریکا و با آنچه در مقاله اُرزاگ - استیگلیتز فرض می‌شود تفاوت دارد، و همین امر ممکن است خود انگیزه‌ای اضافی برای اصلاحات چند ستونی در این کشورها محسوب شود. برای مثال:

● مقاله با تمایز قائل شدن بین وقتی که نظامی جدید طراحی گردد با وقتی که نظامی موجود و جاافتاده مورد تجدیدنظر و باز طراحی قرار گیرد شروع می‌شود. نویسندگان ظاهراً بر این احساس و گمانند که نظامی پیش اندوخته که واجد عنصری اساسی از مشارکت تعریف شده باشد، برای حالت اول (یعنی نظامی جدید یا جان‌یافته) مناسب است، اما تأکید می‌کنند که بیشتر کشورها در وضعیت دوّم (نظامی قدیمی و جاافتاده) هستند. حال، آشکارا می‌توان دید که این امر نسبت به امریکا و کشورهای اروپایی مصداق دارد، اما نسبت به بخش اعظم مناطق دیگر دنیا مصداق ندارد. بررسیهای اخیر نشان می‌دهد که پوشش جهانی تأمین اجتماعی کمتر از یک سوّم نیروی کار است.

● اگر به افریقا یا آسیا یا امریکای لاتین نظر افکنیم، ملاحظه خواهیم کرد که نظامهای رسمی تأمین اجتماعی فقط کمتر از ۲۰ درصد از نیروی کار را تحت پوشش دارند، که تازه بیشتر آنها کارکنان دولت هستند. بخش خصوصی در این کشورها هنوز عمدتاً تحت پوشش قرار نگرفته است. کشورهای میان درآمد در مخروط جنوبی امریکای جنوبی تا حدودی سطح پوشش گسترده‌تری دارند، اما حتی در این کشورها نیز کمتر از نیمی از بخش خصوصی تحت پوشش قرار گرفته است. بسیاری از این کشورها، به سبب آنکه تعداد کارگران و بازنشستگان مقرری‌بگیر آنها اندک است، هنوز شروع به پرداخت زیاد از ذخیره‌های نظام پرداخت جاری خود نکرده‌اند. اما اگر سطح پوشش آنها، به سبب گسترش دامنه نظام پرداخت جاری، ناگهان وسیع شود، این امر به معنای پرداختهایی گزاف خواهد بود، و بار سنگین بدهیهایی که اکنون وجود ندارد بر نسلهای آینده تحمیل خواهد شد. به نظر من، توصیه کردن به این‌گونه کشورها بر مبنای این فرض که در آنها هم، مثل ایالات متحد امریکا، نظامهایی پیشرفته و جاافتاده وجود دارد کاری خطرناک است، زیرا بواقع این فرض نسبت به آنها مصداق ندارد.

● گمان مقاله بر این است که، عمدتاً به سبب این فرضیه که نظامهای پیشرفته و جاافتاده در این کشورها وجود دارد، هزینه‌های انتقال به نظام پیش اندوخته سنگین خواهد بود. اما واقعیت این است که هزینه‌های انتقال (در این معنا که بدهی ضمنی کنونی در جریان انتقال به تعهدات قطعی تبدیل می‌شود)، در تمام کشورهای مشتری بانک جهانی در خارج اروپای شرقی، عملاً بسیار کمتر از ۱۰۰ درصد تولید ناخالص ملی، و گاهی حتی کمتر از ۵۰ درصد آن، خواهد بود. علت این موضوع آن است که غالب نظامهای موجود در این کشورها عقب‌مانده‌اند؛ تعداد محدود کارگران تحت پوشش فقط دارای سابقه خدمت‌اندکی هستند؛ نظامها تا حدودی دارای پیش اندوخته‌اند؛ و / یا عمدتاً شامل تنها یک ستون هستند که مزایای مقطوع یا مبتنی بر آزمون استطاعت مالی می‌پردازد، و، به همین سبب، ستون دوم را بدون هیچ هزینه انتقال یا با هزینه‌ای اندک می‌توان به‌نظام اضافه کرد. به عبارت دیگر، این هزینه‌ها از امریکا یا هر یک از کشورهای او ای سی دی کمتر خواهد بود. البته، در صورتی که این کشورها همچنان در مسیر نظام پرداخت جاری گام بردارند، بدهی بازنشستگی و هزینه‌های انتقالی آنها بسیار بیشتر خواهد شد. این کشورها بخت آن را دارند که پیش از آنکه بدهی‌گزافی در نظامهای آنها متراکم شود، که کار انتقال را دشوارتر خواهد کرد، به اصلاح نظامهای خود اقدام کنند.

● فرض دیگر مقاله بر این است که غالب نظامهای سنتی دارای معیارهای تصاعدی برای مزایا هستند، نظیر امریکا، در صورتی که این موضوع به سادگی درست نیست. به عنوان شروع مطلب می‌گویم که در بسیاری از کشورهای مشتری بانک جهانی، فقط نیمه یا چارک فوقانی جمعیت، تحت پوشش قرار دارد و، بنابراین، هر گونه انتقال مثبت، که معمولاً بین نسلی است، بنا به تعریف، نصیب آنهایی می‌شود که در جا از وضع بهتری برخوردارند. به‌علاوه، غالب فرمول‌های مزایای تعریف شده تصاعدی نیستند و مبالغ انتقالی و نرخهای بازدهی بالاتر را به صاحبان درآمد زیادتر می‌دهند. مبتنی کردن مزایا بر سالهای آخر خدمت در قبال افزایش سالهای درآمدی، که به نفع صاحبان دستمزدهای بالا تمام می‌شود، و نیز منظور کردن سقفی پایین برای دستمزدهای مشمول مالیات، دو نمونه از این امر است. (بنا به بررسیهای صورت گرفته، حتی در امریکا نیز مزایایی که برای همه عمر پرداخت می‌شوند، هرچند اگر بر مبنایی سالانه محاسبه شوند ظاهراً وجه باز توزیعی دارند، در واقع برای فقیران واجد این وجه نیستند.) علاوه بر این، بیشتر نظامها وجه باز توزیعی ویژه‌ای

دارند که به نفع گروههایی خاص، بی‌آنکه کارایی یا استحقاق معینی داشته باشند، تمام می‌شود. نمونه‌های این امر، از جمله، در پرداخت مزایای کاهش نیافته به بازنشستگان زودتر از موعد یا پرداخت مزایای فزاینده به کارگران دست دوم در خانواده‌ها مشاهده می‌شود. اینها باز توزیع‌هایی غیرشفاف محسوب می‌شوند، نه بیمه در برابر خطرهای پیش‌بینی ناپذیر، که نشانه پیشرفت و بهبود باشد.

● تلاشهایی که برای تغییر فرمول‌های مزایای تعریف شده به منظور کارآمدتر کردن و عادلانه‌تر کردن آنها صورت می‌گیرد، غالباً به علل سیاسی با شکست قاطع روبرو می‌شوند: بهره‌مندان، گروههای کاملاً معینی هستند که می‌دانند دارند سود می‌برند و نمی‌خواهند امتیازهای خود را از دست بدهند. تغییرات جزئی و فرعی، مثلاً استقرار نظام چند ستونی، گاهی می‌تواند از تغییر کامل و تمام عیار نظام، به صورتی که این وجوه نامطلوب عملاً حذف شود، دشوارتر باشد. همچنین، عاقلانه نیست که وجوه باز توزیع انحرافی را در پناه یک ستون عمومی کوچکتر و کمتر پیچیده پنهان کرد؛ زیرا هدف اصلی این ستون، آشکارا و به تصریح، تأمین یک تور ایمنی است.

● به‌علاوه، مقاله چنین فرض می‌کند که نظامها، بر مبنای محاسبات آکچوئری عادلانه، بازنشستگی زودتر از موعد را مجازات می‌کنند، نظیر امریکا؛ یا نظامهایی که تاکنون چنین نکرده‌اند، به آسانی می‌توانند چنین کنند. اما واقعیت این است که بجز امریکا و ژاپن، کشورهای اندکی در دنیا هستند که بازنشستگی زودتر از موعد را مجازات می‌کنند، و این امر یکی از دشوارترین چیزهایی است که در محدوده طرحهای پرداخت جاری مبتنی بر مزایای تعریف شده می‌توان با آن مواجه شد. همه ما می‌توانیم بر مبنای تجارب عینی خود متذکر نمونه‌هایی شویم گویای آنکه چطور سیاست‌گذارانی که کوشیده‌اند نظامهای خود را از لحاظ آکچوئری عادلانه‌تر کنند، با شکست مواجه شده‌اند. به‌اضافه، به نسبتی که بر طول عمر افزوده می‌شود، دولت‌ها باید سن متعارف بازنشستگی را به کرات افزایش دهند؛ اما حتی اگر دولت کنونی در این کار موفق شود، معلوم نیست که دولت فردا هم همین وضع را داشته باشد. یکی از نیرومندترین موازین بالفعل سیاسی در خارج از ایالات متحد، دشواری افزایش سن بازنشستگی و مجازات بازنشستگی زودتر از موعد است.

● برعکس، یک طرح مشارکت تعریف شده، که مستمری سالانه بازنشستگی را در قالب بازار خصوصی می‌پردازد، خودبه‌خود این هر دو موضوع را تحقق می‌بخشد. افرادی که

زودتر از موعد بازنشسته شوند، خودبه‌خود مستمری کمتری می‌گیرند، که البته نوعی بازدارندهٔ بازنشستگی زودتر از موعد است، و به نسبتی که بر طول عمر افزوده می‌شود، مزایا کاهش می‌یابد، مگر آنکه افراد برای مدتی طولانی‌تر به کار ادامه دهند. نکته در این است که اگر افراد تصمیم بگیرند زودتر از موعد بازنشسته شوند، هزینهٔ آن را باید خود بپردازند نه آنکه بر دیگران تحمیل شود. بنابراین، چنین تصمیمی نمی‌گیرند مگر آنکه ارزش آن برای آنها بیشتر از هزینه‌ای باشد که باید بپردازند؛ بدین ترتیب، پایداری مالی نظام به‌طور کلی محفوظ می‌ماند. مبنای سالانه<sup>۱</sup> مستمریها در طرحهای مشارکت تعریف شده، عامل حمایت از نظام در قبال بازنشستگی زودتر از موعد است، و این امر یکی از امتیازات بزرگ این طرحها محسوب می‌شود. در امریکا، که بازنشستگی زودتر از موعد مجازات می‌شود و سن بازنشستگی را بالا برده‌اند، این امتیاز ممکن است چندان محسوس نباشد، اما در سایر نقاط جهان که کانون کار و فعالیت اکثریت ما است، معنای این امتیاز را می‌دانیم. در واقع، بسیاری از سیاستگذاران درست به دلیل همین امتیاز و این که طرحهای مشارکت تعریف شده خودبه‌خود انگیزه‌هایی درست برای بازنشستگی ایجاد می‌کنند و، بنابراین، کار آنها و جانشینانشان را آسان می‌سازند، طرفدار این طرحها هستند. (اخیراً برخی کشورها به اجرای طرحهای فرضی<sup>۲</sup> مشارکت تعریف شده دست زده‌اند، به این امید که از این وجه مطلوب طرحهای پیش‌اندوختهٔ مشارکت تعریف شده بهره‌برند. متأسفانه، وقتی این طرحها عملاً به صورت فرضی یا پرداخت جاری باقی می‌مانند، ممکن است به دلایل سیاسی در برابر بازنشستگی زودتر از موعد آسیب‌پذیر شوند - همچنانکه در لاتویا نسبت به مستمری حداقلی که برای بازنشستگی زودتر از موعد زنان منظور شد شاهد بودیم).

● استیگلیتز و آرزاک با دنیایی سروکار دارند که نرخ کلی مشارکت در آن پایین است (۱۲/۵ درصد در ایالات متحد امریکا)، و کسور پرداختی به ستون دارای اندوخته، در مقایسه با تولید ناخالص ملی و سایر سهام سرمایه‌ای در اقتصاد، میزانی بسیار ناچیز دارد. بنابراین، گرچه چگونگی سرمایه‌گذاری این اندوخته‌ها مهم است، احتمالاً به اندازه آن کشورهایی که این اندوخته‌ها منبع اصلی سرمایه دراز مدت آنها است اهمیت ندارد. در کشورهای اخیر، که بانک جهانی در آنها کار می‌کند، اعتبارات مربوط به یک طرح بازنشستگی اجباری می‌تواند به میزانی بیشتر از ۱۰۰ درصد تولید ناخالص ملی رشد کند، و منبع اصلی سرمایه درازمدت

1. annuitization

2. notional

محسوب می‌شود. بنابراین، چگونگی تخصیص این سرمایه‌های حیاتی دارد. آرزوگ و استیگلیتز مسلماً توصیه نمی‌کنند که دولتها متصدی بخش اعظم سرمایه‌گذارهای یک کشور باشند. این امر، همچنانکه مردم و مسئولان امور در شوروی سابق و کشورهای اروپای شرقی کاملاً آگاهند، در گذشته تجربه شده و به شکست انجامیده است.

● در مباحث مربوط به صندوقهای تحت مدیریت عمومی، جدا کردن مشکلات «ذاتی» از مشکلات اجرایی و پرهیز از ملاحظات خاص اقتصادی - سیاسی کار دشواری است. اما، کم و بیش بنا به تعریف، این صندوقها یا باید عاری از متنوع‌سازی باشند و اعتبارات آنها در اوراق قرضه دولتی سرمایه‌گذاری شود، که بالقوه بر میزان کسریهای دولت خواهد افزود، یا آنکه این اعتبارات در بازار خصوصی سرمایه‌گذاری شود؛ که ناگزیر به کنترل بخش خصوصی از سوی دولت می‌انجامد. به گمان من، هیچ یک از این دو راه مقبول طبع اکثر مردم نیست. حتی در امریکا نیز اگر دارایی صندوقهای اعتباری در سهام سرمایه‌گذاری شود، باعث کنترل چشمگیر دولت بر بازار سهام کوچک خواهد شد - و به یاد داشته باشیم که در کشورهای دیگر اکثریت سهام از نوع کوچک است - وقتی مبالغ مربوط گزاف باشد، از انتخاب بین بد و بدتر یعنی رشد بدهی دولت یا ملی‌کردن نهانی بخش خصوصی مملکت فقط می‌توان با سرمایه‌گذاری در خارج از کشور پرهیز کرد. نروژ هم اکنون با دلارهای نفتی خود چنین می‌کند، اما عملاً هیچ کشور دیگری مایل به گام‌گذاری در این مسیر نیست.

● در نهایت، مقاله به مطرح کردن مقوله خطر و ایمنی می‌پردازد، و به طور ضمنی می‌گوید که مدیریت دولتی ایمن‌تر از مدیریت خصوصی است. در ایالات متحد امریکا، که ذخایر صندوقهای اعتباری در اوراق قرضه دولتی سرمایه‌گذاری می‌شود و نرخ بازدهی واقعی و مثبتی دارد، به چنین استدلالی می‌توان تکیه کرد (هر چند بازدهی حق بیمه‌هایی گزاف عملاً به خاطر کاهش میزان خطر فدا می‌شود). اما در بیشتر مناطق دیگر دنیا، استدلال مربوط به ایمن‌تر بودن مدیریت دولتی، بنا به تجارب حاصل، عملاً مصداق ندارد. در فصل ۶ کتاب [اندیشه‌های جدید ...] اوگوستو اینگلسیاس و روبرت پالاسیوس، بر مبنای یک نمونه‌گیری کم و بیش گسترده از کشورهای دارای ذخایر بازنشستگی تحت مدیریت عمومی، نشان می‌دهند که نرخ بازدهی این اعتبارات همواره از نرخ سپرده‌های بانکی یا نرخ رشد درآمد سرانه در این کشورها کمتر بوده است. برعکس، اعتبارات تحت مدیریت خصوصی غالباً نرخ بازدهی بالاتری از نرخهای مزبور داشته است. (ضمناً، توجه داشته باشید که در فصل ۶ کتاب، بازدهی خالص پس از کسر هزینه‌های اداری محاسبه شده است).



● این نرخهای بازدهی پایین دلالت بر آن دارد که یا نوعی مالیات پنهانی و پوشیده بر نظام بازنشستگی وجود دارد، یا تخصیص اعتبارات به سرمایه‌گذارهای دارای بهره‌وری پایین است، یا هر دو. به نظر من عجیب می‌نماید که چنین بازدهیهای منفی و پایین‌تر از بازار را ایمن بخوانیم. اگر من در یکی از این کشورها کار می‌کردم، احساس ایمنی نمی‌کردم زیرا تشخیص می‌دادم که، در نهایت، وقتی سرمایه‌گذارها به سبب انتخابهای دارای انگیزه‌های سیاسی بر باد رود، یا کسور من بناچار افزایش می‌یابد، یا مزایایم کاهش می‌گیرد، یا دولت مجبور می‌شود از راههای دیگر مالیاتهای مرا افزایش دهد تا بتواند کسریهای نظام بازنشستگی را ترمیم کند.

در واقع، این نکته آخر است که هسته اصلی و اساس عدم توافق‌های موجود محسوب می‌شود. شق جانشین کنترل عمومی، کنترل غیرمتمرکز خصوصی است، یا از طرف کارگران (نظیر امریکای لاتین) یا از طرف اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی (نظیر کشورهای او ای سی دی). به گونه‌ای که در یکی از فصلهای این کتاب [ اندیشه‌های جدید ... ] در باب هزینه‌های اداری بحث کرده‌ام، انتخاب مدیران و راهبردهای سرمایه‌گذاری، همواره از طرف دولت به میزان کم یا زیاد کنترل می‌شود و باید هم بشود. اما، به خاطر پرهیز از خطر بازدهی پایین و سوء تخصیص سرمایه‌ها، به گمان من، شواهد حاکی از آن است که مراتبی از عدم تمرکز و رقابت، یعنی مقررات‌گذاری به جای کنترل مستقیم، ضرورت دارد. این امر، خطرهای سیاسی را از میان برنمی‌دارد، اما نیرویی تعدیل‌کننده ایجاد می‌کند که حتی در کشورهایی که دولت سوء مدیریت دارد، اجازه می‌دهد نرخهای بازدهی بالاتری تحقق پذیرد.

**ملاحظات پروفیسور آکسل بورش - سوپان، از دانشگاه مانهایم، آلمان**  
پیش از پرداختن تفصیلی به مقاله آرزاگ - استیگلیتز، نخست نظری مقدماتی مطرح می‌کنم: اگرچه مقاله مدعی آن است که آگاهانه به صورتی تحریک‌آمیز نوشته شده است، من فقط یک اظهار نظر واقعاً تحریک‌کننده در آن دیدم و آن مطلبی است که در پایین صفحه اول آمده است، دایر بر اینکه مقاله به نکاتی «ظریف»<sup>۱</sup> توجه دارد.

1. "nuanced"

توجه به ظرایف مسلماً به زاویه دید مربوط می‌شود. دیدگاه کم و بیش محدود مقاله ممکن است به کار بریتانیا یا ایالات متحد آمریکا بیاید - که نظام بازنشستگی آنها در مسیر طرحهای خصوصی مشارکت تعریف شده تحول پذیرفته است. اما، کنفرانس<sup>۱</sup> با تمام جهان سر و کار دارد. در واقع، مناطقی بسیار از جهان - عملاً بیشتر کشورها - فقط یک نظام یکپارچه و فراگستر مبتنی بر مزایای تعریف شده دارند، و مقاله مورد بحث نسبت به تلاشهایی که این کشورها به عمل آورده‌اند تا به سوی نظامهایی متوازن‌تر و مرکب از عناصری از مزایای عمومی تعریف شده و مشارکتهای خصوصی تعریف شده حرکت کنند، حق مطلب را ادا نمی‌کند. دیدگاهی «ظریف»، دست کم، نگاهی گذرا به مشکلات این کشورها می‌انداخت. به عنوان یک اروپایی، و دقیقاً به عنوان یک آلمانی که در کشوری زندگی می‌کند که، علی‌رغم مشکلات جدی فراروی، تمام تلاشهایی که برای اصلاح نظام بازنشستگی و استقرار یک نظام متوازن‌تر به عمل آمده است به کرات بی‌نتیجه مانده است، بناچار، با کمی ناراحتی، متذکر این نکته شدم. حال می‌توانم به نکات اساسی تر زیر بپردازم.

### تنگناهای جمعیتی جدی است

تغییرات جمعیتی به گونه‌ای است که بدهیهای ضمنی عمومی را به ترتیبی افزایش می‌دهد که حتی برای کشورهای ثروتمند تحمل‌ناپذیر است. بنابراین، پیش‌اندوختگی در معنای وسیع، همان‌طور که در مقاله آرزاک و استیگلیتز بیان می‌شود، ضرورتی قاطع است.

تحولات جمعیتی نکته‌ای با اهمیت است. مقاله مزبور این نکته را نادیده می‌گیرد، یا دست کم به اهمیت بنیادی آن برای این بحث توجه نمی‌کند. در واقع، با اشاره‌ای کم و بیش فرعی به این توهم که انتخاب یا عدم انتخاب پیش‌اندوختگی صرفاً از مقوله «مبادلات بین نسلی»<sup>۲</sup> است، تنگنای بنیادی سیاسی مربوط را دست کم می‌گیرد. این تلقی برای بسیاری از کشورها نادرست است، زیرا مالیاتهای حقوق و دستمزد در آینده به میزانی می‌رسد که تحمل‌ناپذیر خواهد بود و به هیچ نوع «مبادله‌ای» اجازه نخواهد داد.

افق و چشم‌انداز آینده نیز اهمیت دارد. علی‌رغم تمامی بحثهایی که در کنگره آمریکا صورت

۱. همان‌طور که در یادداشت مندرج در ابتدای مقاله "بازاندیشی در باب اصلاح نظام بازنشستگی" در شماره گذشته فصلنامه آمده است، بانک جهانی در سال ۱۹۹۹ کنفرانسی برای بررسی نتایج حاصل از انتشار کتاب اجتناب از بحران سالمندی (۱۹۹۴) برگزار کرد، و مقاله‌ها و رساله‌ها مطرح شده در این کنفرانس را در کتاب اندیشه‌های جدید در باب تأمین دوران سالمندی (۲۰۰۱) منتشر ساخت. اشاره فوق به کنفرانس مزبور است. - م.

2. "intergenerational trade - offs"

می‌گیرد، وضعیت جمعیتی امریکا نسبتاً بی‌خطر است. ایالات متحد امریکا در سال ۲۰۳۰ به بار تکفل<sup>۱</sup> بالایی می‌رسد که هم امروز بسیاری از کشورها گرفتار آنند. اما، در این کشورها، نرخ وابستگی به سرعت بالا می‌رود، و در سال ۲۰۳۰ به دو برابر نرخ کنونی خواهد رسید که طبعاً امکانات انتخاب و سیاستگذاری را بشدت محدود خواهد کرد.

### مدیریت شرکتی<sup>۲</sup> سرمایه‌گذاری عمومی

اگر نیاز به پیش‌اندوختگی در معنای وسیع را بپذیریم، آنگاه این پرسش محوری مطرح می‌شود که چنین کاری آیا باید به شکل عمومی یا خصوصی انجام شود؟ آرزاگ و استیگلیتز از سرمایه‌گذاری عمومی جانبداری می‌کنند. برخلاف آنچه از عنوان کنفرانس استنباط می‌شود، این فکر تازه‌ای نیست؛ در گذشته انجام شده و نتایج آن هم به کرات مستند شده است. نمونه‌های آن، صندوقهای احتیاط در آسیا هستند، که حتی پس از تصحیحی که در مقاله صورت گرفته است، نرخهای بازدهی کم و بیش پایینی دارند. نمونه‌های دیگر، نظامهای پیش‌اندوخته محدود در خاورمیانه‌اند که معمولاً اعتبارات را صرف طرحهای سرمایه‌گذاری عمومی نامطمئن می‌کنند و باعث اتلاف آنها می‌شوند.

اما در اینجا نکته‌ای ظریف وجود دارد، و آن این که مدیریت شرکتی را چه کسی باید اعمال کند. برای پاسخ دادن به این پرسش، توجه به ارقام و مقادیر درست حائز اهمیت است. اجازه دهید از آلمان مثال بزنم. برای تأمین اعتبار مورد نیاز ۵۰ درصد از متقاضیان مستمری بازنشستگی در این کشور، به اعتباری معادل یک سوم دارایی ناخالص سرمایه ثابت<sup>۳</sup> جاری نیاز است. وضع اقتصاد سیاسی دولتی که متعهد چنین سهم عظیمی از اقتصاد کشور باشد کاملاً روشن است و بدیهی است که مطلوب نیست. نمونه‌های فراوانی از این گونه مثالهای نومیدکننده می‌توان در فرانسه، ایتالیا، و سوئد نیز مشاهده کرد؛ بنابراین نیازی نیست که به کشورهای فراوان در اردوگاه شوروی سابق و در جوامع رو به توسعه اشاره کنم.

این توهم وجود دارد که دولت می‌تواند به شکلی منفعل در اعتبارات شاخص‌بندی شده<sup>۴</sup> سرمایه‌گذاری کند. تصادفاً، پیشنهادی که اخیراً از طرف فرانکو مودیلیانی<sup>۵</sup> عرضه شد، در این توهم سهیم بود. اما چنین کاری عملی نیست. کسی باید حاکمیت شرکتها را اعمال کند - یا

1. dependency ratio

2. corporate governance

3. gross fixed capital stock

4. index funds، صندوقهایی که براساس شاخص قیمت تعدیل شده‌اند. - م.

5. Franco Modigliani

مستقیماً خود صاحب سرمایه یا کارگزاران<sup>۱</sup> او. کنترل مستقیم از نظر بیشتر کارگران و بازنشستگان اساساً مطرح نیست. پس، پرسش محوری این است که این کارگزاران - و در آنچه آرزاگ و استیگلیتز پیشنهاد می‌کنند، دولت - چه انگیزه‌ای دارند. من هیچ نوع ساز و کاری برای مدیریت شرکتی سراغ ندارم که نرخهای بازدهی بازار را الزاماً در این مورد تضمین کند.

#### مخاطرات سیاسی در برابر مخاطرات بازار سرمایه

خطرهای سیاسی را ناچیز انگاشتن و آسان گذشتن از مسائل اقتصاد سیاسی، گرایش نگران‌کننده دیگری است که در استدلال آرزاگ و استیگلیتز به چشم می‌خورد. به نظر من، بخصوص مباحث مربوط به افسانه‌های ۸، ۹، و ۱۰ در باب اقتصاد سیاسی مسئله‌زاست. هرچند این درست است که مقررات بازارهای سرمایه ناقص است و جهل و فساد می‌آورد، این نتیجه‌گیری که پس به همین دلیل باید کل حاکمیت را به دولت واگذار کرد، به هیچ‌رو منطقی نیست. سلسله مراتب و تقسیم کار روشنی وجود دارد، که با مدیریت امور روزمره شروع می‌شود، به نقش نظارتی مسئولان می‌کشد، و در نهایت به استقرار یک فضای مقرراتی از سوی دولت ختم می‌شود. هرچه دولت به اداره امور روزمره نزدیکتر باشد، به گونه‌ای که بنا به تجارب مختلف در سراسر دنیا به کرات به اثبات رسیده است، وضع مشکل‌تر و مسئله‌زاتر می‌شود.

ایضاً، بحث دو نویسنده عمدتاً به وضعیت امریکای شمالی مربوط است و واقعیت را در بیشتر کشورهای رو به توسعه (و حتی بخشهایی گسترده از اروپای غربی) نادیده می‌گیرد، زیرا در این کشورها بخش اعظم تولید ناخالص ملی به دولت مربوط می‌شود و مقررات‌زدایی کند است. چند مثال عینی: در آلمان، این پیشنهاد آرزاگ و استیگلیتز که یک هیئت امنای منصوب دولت اما مستقل، مسئولیت نظارت بر یک سوّم دارایی سرمایه‌ای را برعهده گیرد، خواب و خیالی بیش نیست زیرا آکچوئرهای تأمین اجتماعی اخیراً پیش‌بینی‌های جمعیتی خود را با محدودیتهای دراز مدت بودجه نظام بازنشستگی عمومی تطبیق داده‌اند. و آلمان تنها کشوری نیست که در آنجا به پیش‌بینی‌های جمعیتی به عنوان اقدامی سیاسی، و نه علمی، می‌نگرد (نگاه برخی سازمانهای غیردولتی را نیز از همین مقوله بدانید).

#### تأثیر انگیزه بر مشارکت و نرخهای بازدهی داخلی

در باب افسانه‌های ۵ و ۶، که به تأثیر انگیزه‌های اقتصادی مربوط می‌شود، خیلی کوتاه سخن می‌گویم. آرزاگ و استیگلیتز از این بابت درست می‌گویند که بی‌انگیزگی در عرضه نیروی کار

1. agents

لزوماً حاصل طرحهای عمومی مزایای تعریف شده نیست. اما این یک نظریه است. در عمل، دو تأثیر عمده - آثار مشارکت و آثار بازنشستگی زودتر از موعد - کم و بیش بر همه طرحهای عمومی مزایای تعریف شده، حتی اگر پیش اندوختگی محدودی داشته باشند، استیلا دارند. در ارتباط با انگیزه مشارکت، شواهد موجود در بسیاری از کشورها حاکی از آن است که به مجردی که طرحهای عمومی مزایای تعریف شده داوطلبانه شوند، میزان مشارکت کاهش پیدا می‌کند. «کناره گرفتن»<sup>۱</sup> در مجارستان، بریتانیا، و کشورهای دیگری از امریکای لاتین که به اصلاح دست زده‌اند، عمومیت کامل داشته است. به همین نحو، سیاستهای جلب افکار عمومی نسبت به طرحهای مزایای تعریف شده با نتایجی اسف‌انگیز روبرو بوده است.

آثار انگیزشی منفی در باب مشارکت در طرحهای عمومی مزایای تعریف شده، عمدتاً از تصویری که نسبت به تفاوت نرخ بازدهی این طرحها در قبال نرخهای بازدهی بازار سرمایه وجود دارد سرچشمه می‌گیرد. مقاله آرزاک و استیگلیتز از این باب که مقایسه‌های مصنوعی را، بخصوص اگر هزینه‌های انتقالی نادیده گرفته شود، مردود می‌شمارد کاملاً درست می‌گوید. ولی این امر باعث نمی‌شود که نرخ بازدهی طرحهای پرداخت جاری و مزایای تعریف شده را با نرخ طرحهای کاملاً پیش اندوخته و مشارکت تعریف شده یکسان بینداریم. دوباره دارم برخورد هوشمندانه به مسئله را می‌کنم (احتمالاً من هم «تعبیرپذیر» می‌شوم). برابر و هم‌تراز دانستن حفظ نظام پرداخت جاری با انتقال به یک نظام کاملاً پیش اندوخته، به گونه‌ای که برای (۱۹۸۹)، برونر (۱۹۹۴)، فنگه (۱۹۹۵)، و برخی دیگر تصور کرده‌اند، فقط نسبت به اقتصادهای بسیار ساده‌ای مصداق دارد که فاقد اصطکاک هستند (مثلاً، دارای بازارهای سرمایه بی‌نقص هستند) و تکنولوژی ثابتی دارند. اگر تنگناهای نقدینگی و تنگناهای متنوع‌سازی موجود باشد، یا اگر تکنولوژی به سبب اثرپذیری بهره‌وری از تغییرات نظام بازنشستگی تغییر کند (کورستی ۱۹۹۴)، این مصداق از بین می‌رود و زمینه برای تفاوت واقعی در نرخهای بازدهی فراهم می‌شود. تأثیر انگیزه بر بازنشستگی زودتر از موعد و بر اقتصاد سیاسی

در ارتباط با بازنشستگی زودتر از موعد، باید تأکید کرد که ایالات متحد وضعی استثنایی دارد. غالب کشورهای دیگری که در کتاب گروبر و والیس (۱۹۹۹) نام برده شده‌اند، نتوانسته‌اند، یا نخواسته‌اند، طرحهای مزایای تعریف شده خود را از لحاظ محاسبات آکچوئری عادلانه سازند. این امر تصادفی نیست، بلکه دلایلی دقیق دارد، یعنی به سیاستهای اشتغال مربوط می‌شود - به

1. "opting out"

این باور نادرست که کاهش مشارکت نیروی کار سالمندان باعث کاهش بیکاری می‌شود، زیرا نیروی کار نیرویی ثابت است - یا آنکه از لحاظ کار سالمندان باید خاصه خرجی کرد، زیرا در بسیاری از کشورها این سالمندان بزرگترین گروه ذی‌نفع را در میان رأی‌دهندگان تشکیل می‌دهند (مولیگان و سالا - ای - مارتین ۱۹۹۹).

مقابله با این کشمکش‌ها، از جمله مجادلاتی که همیشه در حوزه تطبیق و عادلانه کردن محاسبات آکچوئری بروز می‌کند، و خارج کردن این امر از محدوده منافع سیاسی روزمره و انتقال آن به محدوده واقعی محاسبات آکچوئری و ملاحظات مدیران بیمه، خود دلیلی با اهمیت است برای دوری گزیدن از طرحهای تمام عیار و عمومی مزایای تعریف شده که البته صرفاً یک دلیل از مجموع دلایل است. دقیقاً در اینجا است که دید «ظرفی» را که مقاله مدعی آن است مشاهده نمی‌کنیم.

مخاطرات سیاسی در برابر مخاطرات بازار سرمایه، نگاهی دوباره

نکته فوق ما را به مقوله مخاطرات سیاسی باز می‌گرداند. مقاله، بجز آنکه کاملاً یک طرفه است، از این موضوع هم در می‌گذرد که مزایای تعریف شده به هر حال مزایای تعریف شده نیست. این صرفاً یک افسانه است که طرحهای مزایای تعریف شده خطر ندارند. و این هم افسانه است که نظامهای بازنشستگی می‌توانند بری از خطر<sup>۱</sup> باشند. طرحهای عمومی مزایای تعریف شده واجد خطر سیاسی عظیمی هستند. همان‌طور که در بسیاری از مقایسه‌های نهادی موجود می‌توان مشاهده کرد، مزایای تأمین اجتماعی در کشورهای مهم اتحادیه اروپا، به دلایل مختلف، زیر و بم‌های فراوان داشته است. به همین سبب، مقاله باید چشم‌انداز خود را از امریکا به تجارب کشورهای اروپا، امریکای لاتین، و افریقای شمالی گسترش می‌داد.

دو مثال می‌آورم: علی‌رغم وجود طرحهای «مزایای تعریف شده»، در بسیاری از کشورها امکان ندارد که بتوان اطلاعی رسمی در این باب به دست آورد که این «مزایای تعریف شده» برای یک فرد معین چیست. این امر نسبت به کشور خود من هم صادق است. حال یک مثال دیگر از آلمان: در طول هشت ماه گذشته، مستمریهای بازنشستگی آینده یک‌بار افزایش یافت و دوباره به میزان ۱۵ درصد کم شد، زیرا قوانین ملغی شدند و مقررات اداری تغییر یافتند تا الزامات بودجه‌ای رعایت شود.

فراتر از این موضوع، در بیشتر کشورهای رو به توسعه و حتی در بعضی کشورهای اروپایی،

شاخص‌بندی برای ملحوظ کردن تورم، کاری دلبخواهی<sup>۱</sup> و تابع خاصه خرجی‌های سیاسی است. البته این موضوع از لحاظ نظری از وجوه الزامی طرحهای عمومی مزایای تعریف شده نیست. اما، در عمل، دولت‌ها به هر حال خود را کمتر به این کار مقید می‌دانند. شواهد تاریخی به روشنی نشان می‌دهد که دولت‌ها ترجیح می‌دهند قدرت خود را در اتخاذ سیاست‌های دلبخواهی محفوظ نگاه دارند.

من نمی‌خواهم خطرهای ذاتی موجود در طرحهای خصوصی مشارکت تعریف شده را کم‌اهمیت جلوه دهم. اگر همه عوامل را در نظر بگیریم، کفه ترازو کاملاً به نفع نظام چند ستونی می‌چربد، نظامی که در آن بخشی از کار برعهده دولت است، که می‌تواند به شیوه پرداخت جاری با پیش‌اندوختگی باشد، و بخش دیگر شامل حسابهای انفرادی پیش‌اندوخته است. بسیار روشن است که چون بازار سرمایه و خطرهای سیاسی بعید است کاملاً به یکدیگر متناظر و همبسته باشند، نظامی ترکیبی و مختلط باعث کاهش خطرهای کلی می‌شود. ایجاد توازن بین خطر سیاسی و خطر بازار سرمایه، مقوله‌ای کلی و خاص کشورها نیست (همان‌طور که مقاله به درستی و به کرات متذکر می‌شود)، بلکه در داخل کشورها نیز در بین ثروتمندان و فقیران و بنابه ترجیحات ضرورت دارد. بنابراین، حائز نهایت اهمیت است که به مردم تا حدودی حق انتخاب بدهیم که ستون دوم به چه میزان در اوراق قرضه دولتی یا سهام خصوصی سرمایه‌گذاری کند؛ عمدتاً شبیه به آنچه نخست‌وزیر تونی بلر در طرح «بازنشستگان سهامدار»<sup>۲</sup> خود پیشنهاد کرده است.

به چه کسی باید اعتماد کرد؟

عدم موافقت بنیادی در بحث ما به این امر مربوط می‌شود که چه حق انتخاب‌هایی باید به مردم بدهیم و مردم به چه کسی باید اعتماد کنند. اگر به شواهد تاریخی بنگریم، در بیشتر کشورها – احتمالاً به استثنای امریکا – دولت‌ها وقتی برای مدیریت اعتباراتی گزاف به آنها اعتماد شده است، سابقه بدی از خود به جا گذاشته‌اند. به دلیل وظایف باز توزیعی، ناچاریم این موضوع را تا حدودی تحمل کنیم، زیرا دولت تنها وسیله سازمان دادن به این امر است.

در عین حال، تحمل کامل و همه جانبه این سوء سابقه الزامی نیست، زیرا وجه غیرتوزیعی نظام دیرین بیمه، همان‌طور که این مقاله – با «ظرافت» بسیار اندکی – نشان می‌دهد، می‌تواند از این بابت جانشین سوء سابقه دولت شود.

1. discretionary

2. stakeholder pension

## ملاحظات پیترو دیاموند، از ام آی تی<sup>۱</sup>

نخست، من با همهٔ ۱۰ افسانه مندرج در مقاله موافقم – اما در بیان مزایای اقتصادی و سیاسی مشارکت تعریف شدهٔ حسابهای انفرادی اغراق شده است. همچنین موافقم که انسان باید نظامهای مزایای تعریف شده و مشارکت تعریف شده را (جدا از نظامهای مرتبط با درآمد) وقتی با یکدیگر مقایسه کند که هم خوب طراحی شده باشند و هم از نظر سیاسی قابل قبول باشند، آن هم در کشورهایی که هر دو نظام را قبول دارند؛ و نباید نظامی از یک نوع را که خوب طراحی شده است با نظامی از نوع دیگر که طراحی بدی دارد با یکدیگر مقایسه کرد. زیرا مقایسه‌ای از این‌گونه، هرچند ممکن است به کار بحث و جدل بیاید، برای تحلیل سنجیده‌سیاستها مناسب نیست. سیاستهای ناظر بر نظامهای تعریف شده در کشورهای مختلف متفاوت است، و بسیاری از کشورها از لحاظ طراحی مناسب این نظامها به اندازه ایالات متحد آمریکا موفق نبوده‌اند. اما نظامهای مزایای تعریف شده می‌توانند اصلاح شوند، و برخی از بدترین وجوه آنها در مراحل آغازین کار بروز می‌کند و با مقوله اصلاح ارتباطی ندارد یا ارتباط آن بسیار اندک است. سیاستهای ناظر بر نظامهای مشارکت تعریف شده نیز کشور به کشور تفاوت می‌کنند، و کیفیت طراحی آنها تا همین‌جا در بسیاری از کشورها بدتر از شیلی بوده است. کشورهای بعدی و تحولات آینده نیز احتمالاً مشکلات دیگری مطرح خواهند کرد.

من مایلم از این فرصت برای بحث درباره افسانه ۱۱ استفاده کنم – این که نظامهای مشارکت تعریف شده شفاف‌تر از نظامهای مزایای تعریف شده‌اند و، بنابراین، دموکراتیک‌تر هستند. در طراحی نظامهای بازنشستگی، وقتی نهادهای جایگزین از جهت شفافیت تفاوت دارند – یعنی اطلاعات مربوط به آنها به‌طور کامل در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد – طبعاً مسائلی پدید می‌آید. اما، از نظر من، در مقایسه نظامهای مشارکت تعریف شده و مزایای تعریف شده، آنچه مهم است کیفیت استخوان‌بندی<sup>۲</sup> و طراحی آنها است نه شفافیت آنها. همان‌طور که از روانشناسی شناخت<sup>۳</sup>، و بخصوص از آثار کازیمان و تورسکی (۱۹۸۴) آموخته‌ایم، طراحی و استخوان‌بندی تأثیری نیرومند بر افکار دارد. جای شگفتی نیست که تأثیری نیرومند نیز بر پیامدهای سیاسی دارد. بنابراین، نظامهای مشارکت تعریف شده و مزایای تعریف شده، از لحاظ

1. Massachusetts Institute of Technology (MIT)

2. Framing

3. Cognitive psychology



تأکیدی که بر شفافیت (یا نکات برجسته هر یک) وجود دارد، وضعی متفاوت پیدا می‌کنند، نه از نظر وجود یا فقدان نفس شفافیت.

نظامهای مشارکت تعریف شده، تأمین مالی مزایا را بخصوص عمده می‌کنند. این موضوع، بویژه از نظر وجه باز توزیعی اهمیت دارد. اما نتایج کار را - که بر مبنای سطح مزایا در قیاس با میزان نیازها (سنجش نرخهای جایگزینی) اندازه‌گیری می‌شود - تیره و مبهم می‌سازند. مزایا وابسته است به بازدهی داراییها (که مقوله‌ای فرّار است و محل اختلاف نظر)، و میزان مستمریهای سالانه (که ایضاً مقوله‌ای فرّار است و از نظر نرخهای مرگ و میر و نرخهای بازدهی آینده محل اختلاف نظر). اما این فقط افراد نیستند که برایشان مشکل است بگویند که بر مبنای درآمدهای آتی خود چه میزان مزایا دریافت خواهند کرد، بلکه الگو یا نتیجه کار، یعنی آنچه در مراتب مختلف نصیب افراد می‌شود، نیز مبهم است، در حالی که شهروندان نسبت به الگوی درآمدها و مزایای همگنان خود توجه و حساسیت دارند.

برعکس، نظامهای مزایای تعریف شده، مزایای سالانه افراد و الگوهای مربوط به آن راه، البته بسته به درآمدهای آتی، به عیان عرضه می‌کنند. به این معنا که نتایج کار نظام را از لحاظ مبالغی که جایگزین درآمدهای از دست رفته (به سبب بازنشستگی) می‌شود و نیز چگونگی برنامه‌های نظام را برای تحقق این امر به روشنی نشان می‌دهند. (نظام بازنشستگی مبتنی بر مزایای تعریف شده ممکن است بر بیمه ازکارافتادگی نیز مؤثر باشد؛ در واقع، بسیار دشوار است که بتوان یک نظام ازکارافتادگی خوب طراحی شده و مبتنی بر مزایای تعریف شده را با نظام بازنشستگی مبتنی بر مشارکت تعریف شده در هم ادغام کرد). در عین حال، چون نظامهای مزایای تعریف شده گاه‌به‌گاه تعدیل و تطبیق می‌شوند، مزایای واقعی قطعی نیست، و این تعدیل و تطبیق البته در چارچوب الگوی مزایا صورت می‌گیرد. بنابراین، این‌گونه نظامها برقراری ارتباط بین درآمدها و مزایای بالفعل افراد را مشکل می‌کنند. (به همین دلیل است که مزایا عموماً به درآمدهای مشمول مالیات، و نه مالیاتهای پرداختی، مرتبط می‌شود، که خود وجهی دیگر در طراحی نظام است که بر نتایج آن تأثیر می‌گذارد).

نکتهٔ جالب توجه این است که تفاوت مزایا در نظامهای عمومی مزایای تعریف شده و مشارکت تعریف شده، در نظامهای بازنشستگی شرکتهای خصوصی نیز اتفاق می‌افتد. اعطای اعتبارهای پس از خدمت به کارکنان پرسابقه وقتی نظامهای مزایای تعریف شده در امریکا به اجرا درآمد، رویه‌ای معمول بود. اما، برخلاف، از وقتی که نظامهای مشارکت تعریف شده در آن

کشور به اجرا درآمده است، پرداخت مبالغی یکجا<sup>۱</sup> به همین گونه کارکنان بسیار نادر بوده است هرچند بررسیهای من جامع نبوده، تا به امروز حتی از یک مورد آن نیز خبر نشده‌ام. این ناراحتی و اضطراب، خاص نظامهای بازنشستگی نیست. هر هزینه دولتی، طرفی بهره‌مند و طرفی زیانمند دارد. گرچه این هر دو طرف برای سیاستگذاری اهمیت دارند، تاکنون هیچکس نهاد دولتی معجزه‌آسایی نیافته است که هر دو طرف را راضی کند. تخصیص درآمدهای ناشی از مالیات حقوق به مزایای بازنشستگی، بر شفافیت تأمین مالی بازنشستگی و چگونگی توزیع بار آن بر افراد سایه می‌افکند و، بنابراین، بر پیامدهای سیاسی تأثیر می‌کند. برای مثال، درآمدهای گمرکی صرف پرداخت مزایای بازنشستگی کهنه سربازان ارتش اتحادیه در جنگ داخلی امریکا می‌شد. از همین رو، بهره‌مندان از این مزایا در شمار طرفداران سرسخت سیاستهای حمایتی و اخذ عوارض گمرکی بودند. بیشتر تحلیل‌گران بر این اعتقادند که دولتها مبالغ زیادی صرف برخی برنامه‌ها می‌کنند و به برخی برنامه‌های دیگر از لحاظ مالی نمی‌رسند البته از این بابت که کدام برنامه‌ها در این دو طبقه جای می‌گیرند توافق وجود ندارد. به همین دلیل، ارتباط بین نهادهای (سیاسی و اداری) دولتی و ارزیابی نتایج کار آنها در تحلیلهای مختلف یکسان نیست.

در دمکراسی‌ها، اهمیت عناصر مورد تأکید، بر نتایج و پیامدها تأثیر دارد. مسئله واقعی این است که فرد از پیامدهای سیاسی که از نهادهای مختلف ناشی می‌شود چه انتظاری دارد. در اینجا، مسئله، ارزیابی الگوهای مختلف باز توزیعی، در داخل و خارج گروههای همقطار است، که طبعاً در نهادهای مختلف بازنشستگی تفاوت می‌کند. عقل سلیم می‌گوید که نظامهای مشارکت تعریف شده احتمالاً سهم بیشتری به نسلهای آینده می‌دهند، در حالی که نظامهای یکدست<sup>۲</sup> مزایای تعریف شده احتمالاً بیشتر به نفع فقیران گروههای موجود هستند. اگر این سخن درست باشد، کدام یک از اینها مهمتر است؟ (البته الگوی کار ممکن است پیچیده‌تر باشد، زیرا نظامهای مشارکت تعریف شده، خودبه‌خود، مزایای افرادی را که طول عمر بیشتری دارند کاهش می‌دهند، و نظامهای مزایای تعریف شده ممکن است شامل عواملی باشند که از لحاظ سیاسی به نفع افرادی تمام شود که پیوندها و ارتباطات کافی دارند). پاسخ این پرسش، بستگی دارد به این که هر کشوری چگونه از هر دو نوع نظام برای هدفهای باز توزیعی استفاده می‌کند. و البته به ارزشها نیز وابسته است.

1. lump sums

2. Unified

به عنوان مثالی از این بابت که طراحی نظام بازنشستگی چگونه می تواند بر نتایج کار تأثیر کند، اجازه دهید یک نظام یکدست مزایای تعریف شده را با یک نظام مختلط مزایای تعریف شده/ مشارکت تعریف شده، با این فرض که هر دو با اندوخته مشابه و وجوه کلی باز توزیعی همانند آغاز کرده باشند، با یکدیگر مقایسه کنم. اگر رشد کاهش پذیرد، در این صورت، مستمریهای نظام مزایای تعریف شده، که فاقد پیش اندوخته کافی است، نیاز به تطبیق و تعدیل خواهد داشت. بخشی از این تطبیق و تعدیل ممکن است از راه مالیات تأمین شود. اجازه دهید به تطبیق و تعدیل مرتبط با مزایا توجه کنیم. برای مثال، اگر نظام مختلط شبیه حساب تأمین بازنشستگی<sup>۱</sup> که در امریکا پیشنهاد شده است باشد - یعنی دارای مزایای معین و مقطوع<sup>۲</sup> نظام مزایای تعریف شده و وجه غیرباز توزیعی نظام مشارکت تعریف شده باشد - بازتاب امر احتمالاً به صورت کاهش مرحله به مرحله مزایای مقطوع بروز خواهد کرد. به این معنا که کلیه همقطاران شاهد کاهشی مطلق در مزایای خود خواهند شد. اما بعید است که یک نظام یکدست که گرفتار اینگونه مشکلات مالی شود، به انتخاب این راه راضی باشد. بنابراین، یک نظام مختلط، خطر مالی ناشی از نظام پرداخت جاری کارکنان را بیشتر به فقیران منتقل می کند. در عین حال، اگر نظام یکدست مزایای تعریف شده، مستمریها را به تناسب تعدیل کند نه آنکه کاهش مزایا را بر صاحبان درآمد بالا متمرکز سازد، نظام مختلط ممکن است مخاطرات ناشی از نرخهای بازدهی را بیشتر به صاحبان درآمد بالا معطوف کند. البته، یک نظام مزایای تعریف شده می تواند مخاطرات ناشی از نرخهای بازدهی را بین تعداد زیادی از گروهها بخش کند و، به این ترتیب، نگرانی از این مخاطرات را احتمالاً از میان بردارد.

ذکر شباهت امر با مدیکر<sup>۳</sup> جالب نظر است. مدیکر، به مثابه یک نظام مزایای تعریف شده، اینگونه توصیف شده است که برای همه افراد بیمه درمانی مشابهی فراهم می کند، و اعتبارات مورد نیاز آن از مالیات حقوق و درآمدهای عمومی تأمین می شود. حال، چنانچه مدیکر را به شکل یک نظام مشارکت تعریف شده، که کاملاً از راه مالیات حقوق تأمین مالی شود، در نظر بگیریم، چه خواهد شد؟ آن را به این صورت می توانیم توصیف کنیم: همه افراد اعم از زن و مرد ناچار می شوند برای هزینه های درمانی ایام بازنشستگی خود پس انداز کنند. در این حالت، انتقالهایی از صاحبان درآمد بالا به افراد کم درآمد، از افراد سالم به افراد بیمار، و از افراد کوتاه عمر به افراد دراز عمر صورت می گیرد، تا بتوان مبالغ مورد نیاز برای هزینه های درمانی هر فرد را

1. Pension Security Account (PSA)

2. Flat

3. Medicare

پرداخت کرد. این توصیف ظاهراً شفاف نیست، اما به مقوله‌های مختلف معطوف است. در ضمن، این خطر را هم دارد که هدف ظاهری نظام را، که تأمین بیمه درمانی همانند برای همه افراد است، از نظر دور کند. همچنین، ممکن است به یک نظام یکسان<sup>۱</sup> متفاوت بینجامد، و باعث انتقالهایی شود که برای همه افراد بیمه درمانی همانندی تأمین کند. به علاوه، احتمال دارد باعث اندوخته بیشتر و استفاده کمتر از پرداخت جاری شود. طراحی و استخوان‌بندی آن هم اهمیت دارد.

بدین ترتیب، حسابهای انفرادی بازنشستگی نیز چگونگی تأمین درآمد متناسب با حقوق گذشته را نشان نمی‌دهد. نوعی مبادله وجود دارد - عمده کردن برخی وجوه باعث غیرعمده‌شدن وجوه دیگر می‌شود. احتمالاً، عمده کردن کسانی که به منظور تحقق باز توزیع کسور می‌پردازند، مهمترین کاری است که می‌توان انجام داد. به نظر من، عمده کردن این امر که هر کسی در قیاس با درآمد گذشته خود چه اندازه دریافت می‌کند، برجسته کردن نظام، در چارچوب مقررات خود آن، از منظر کاری است که در صدد انجام آن است. در ایالات متحد آمریکا، پیشنهادهایی برای برقراری حسابهای انفرادی عنوان شده که تمام وجوه باز توزیعی را، به استثنای آنچه از تعیین یکسان مستمریهای سالانه ناشی می‌شود، از نظام حذف می‌کند. این تصادفی نیست که مخالفان باز توزیع طرفدار حسابهای انفرادی هستند - اگر کسی پیشنهاد کند که وجه تصاعدی از فرمول مزایای تأمین اجتماعی حذف شود، که در واقع همان سیاست پیشنهادی در امریکاست، به سختی می‌توان نظر او را جدی گرفت.

نهادهایی که مقوله‌ها را به صورتی متفاوت طراحی می‌کنند، از نظر شفافیت و عمده کردن برخی وجوه، الگوهای متفاوتی دارند و، به همین دلیل، غالباً به پیامدهایی متفاوت منجر می‌شوند. به سادگی باید گفت که بیان این که یک نظام شفاف و نظام دیگر غیرشفاف است نادرست است.

### ملاحظات سالوادور والدیس - پريتو، از دانشگاه کاتولیک سانتیاگو، شیلی

مقاله آرزاگ - استیگلیتز را می‌توان به مثابه نوعی روزآمد کردن بخشی از بررسیها و کتابهای اخیر علمای اقتصاد امریکادرباب اصلاحات بازنشستگی قلمداد کرد. اما، متأسفانه، به مقوله‌های مهمی که از لحاظ نظامهای بازنشستگی در خارج از ایالات متحد مطرح است توجه کافی معطوف نمی‌دارد.

1. Uniformed

مقاله، فضای زیادی را صرف نتایجی نظری می‌کند که اکنون سالهاست برای اقتصاددانان امریکای لاتین کاملاً شناخته شده هستند. برای مثال، امکان بالقوه‌ای که برای جانشین کردن بدهی عمومی نهفته در نظام پرداخت جاری با بدهی عمومی آشکار مربوط به دوران انتقال وجود دارد، در رساله‌های کوئیمانس (۱۹۸۰) و آرلانو (۱۹۸۲)، که هر دو در نشریات تخصصی اسپانیایی زبان منتشر شده‌اند، کاملاً توصیف شده است. بسیاری از علمای اقتصاد کلان در امریکای لاتین از اوایل دهه ۱۹۹۰ متوجه این مقوله‌ها بوده‌اند.

حتی اگر تمرکز مقاله را بر امریکا قبول کنیم، باز حوزه تمرکز آن بسیار محدود است. همان‌گونه که از تجارب مربوط آموخته‌ایم و در آثار علمی کاملاً جا افتاده است، تصمیم‌گیری نسبت به مقوله‌های بنیادی سیاست‌بازنشستگی، معمولاً به انگیزه‌های سیاستمداران ارتباط پیدا می‌کند که آیا دراز مدت و دوراندیشانه فکر کنند یا آنکه تسلیم خواسته‌های رأی‌دهندگان کنونی شوند. حدود ۲۵ سال پیش، براونینگ (۱۹۷۵) نشان داد که، در یک دمکراسی، برای سیاستمداران عاقلانه است که از نظر بازنشستگی قولهای فراوان و زیاده از حد دهند، زیرا اجرای قولهای آنها بر عهده نسلهای آینده می‌افتد. اما مقاله از این کتابها و مقاله‌ها یاد نمی‌کند.

مقاله، همچنین، تلاشهایی را که از سوی سیاستگذاران امریکا برای بهبود وضع مالی نهادهای بازنشستگی صورت گرفته است منعکس نمی‌کند، و بخصوص به کوششهایی که برای ایجاد موانع قانونی به عمل آمده است تا اضافات تأمین اجتماعی را نتوان صرف کارهایی خارج از این حوزه کرد اشاره ندارد. مناسبت این بحث برای اصلاحات بازنشستگی بسیار زیاد است: نتیجه آن ممکن است کمک کند تا بتوان تصمیم گرفت که آیا پس‌انداز صندوقهای امانی عمومی را می‌توان از گرایش دولتها به بد خرج کردن این پس‌اندازها محفوظ نگاه داشت یا نه. من متأسفم که مقاله به تشریح تجارب امریکا در باب نهادهای مالی نمی‌پردازد.

#### افسانه‌ها

در ارتباط با به اصطلاح افسانه‌ها، باید گفت که بیشتر آنها بیره‌ای کاغذی را می‌کشند اما نکات واقعی سیاستگذاری را ندیده می‌گیرند. همچنین، به درسهای سیاستگذاری سودمندی که دست‌اندرکاران آموخته‌اند و در کشورهایی که به اصلاح دست زده‌اند، به کار گرفته شده است اعتنایی ندارند.

افسانه ۱: "طرحهای خصوصی مشارکت تعریف شده پس‌انداز ملی را افزایش می‌دهند." بدیهی

است این بیان به طور کلی درست نیست. اما این سخن حقیقت دارد: "حرکت از طرح بازنشستگی پرداخت جاری به سوی پیش‌اندوختگی، فرصتی یگانه برای افزایش پس‌انداز ملی فراهم می‌کند." بدهیهای ناشی از نظام پرداخت جاری، در طول چندین دهه، در امریکا، در بیشتر دموکراسی‌های ثروتمند، و حتی در کشورهای امریکای لاتین از دید مردم پنهان بود. این امر، از لحاظ سیاسی و ارتباطات جمعی مسئله‌ای جدی است که باعث به‌گمراه افتادن سیاست‌مالی و کاهش پس‌انداز ملی در همه کشورها می‌شود. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، اقتصاددانان از تأکید بر این نکته فرو ماندند که رشد بدهی تأمین اجتماعی را می‌توان در سطح آن روز متوقف کرد و جامعه می‌تواند تصمیمی آگاهانه بگیرد. در عوض، بسیاری از آنها استدلال کردند که برای سه یا چهار دهه آینده راهی بجز افزایش بدهی تأمین اجتماعی وجود ندارد. حتی امروز نیز در حسابهای ملی که از سوی بیشتر دولتها منتشر می‌شود، از ذکر این که پرداختهای بازنشستگی ستون دوم را به عنوان بدهی اقساطی و مشارکتها را به عنوان بدهی جدید منظور کنند ابا دارند. امروزه، جوامع فقط در صورتی که اطلاعات واقعی در اختیار داشته باشند ممکن است امکان تغییر مسیر پیدا کنند. یکی از مؤثرترین روشهای نیل به واقعیت، تغییر نظام تأمین اجتماعی به پیش‌اندوختگی است. این سیاست، حدود اطلاعاتی را که باید در اختیار افکار عمومی قرار داشته باشد افزایش می‌دهد و فرصتی فراهم می‌آورد تا برای بدهی عمومی بتوان سطح متناسبی در نظر گرفت. همچنین، امکان می‌دهد تا از قولها و وعده‌های افراطی و زیاده از حد خودداری شود، و گرایشی را که برای بازنشستگی زودتر از موعد از ۱۹۴۵ به بعد در بسیاری از کشورها بر سیاست بازنشستگی سایه انداخته است متوقف کند.

چنانچه میزان واقعی بدهی دولت به درستی به اطلاع مردم برسد، بسا که آنها ضرورت افزایش پس‌اندازهای متراکم دولت را در طول چند دهه بعد بپذیرند. اگر چنین وضعی روی دهد، اقتصاددانان روی افزایش پس‌انداز ملی حساب خواهند کرد، زیرا ضریب تعدیل پس‌اندازهای عمومی و خصوصی، بنا به چندین بررسی بانک جهانی، از ۱ بسیار کمتر است.

به عنوان نمونه به ایالات متحد امریکا نگاه کنید: اگر پیشنهادهای کنونی دایر بر پیش‌اندوخته کردن تأمین اجتماعی برای همیشه کنار گذاشته شود، آیا کنگره‌های آینده به قول "تأمین کسری تأمین اجتماعی" پایبند باقی خواهند ماند؟ نمی‌خواهم برای امریکا چانه‌زنی کنم، اما پاسخ من در مورد بسیاری از کشورهای امریکای لاتین منفی است. به این دلیل است که افسانه ۱ نکته اصلی را ندیده می‌گیرد.

افسانه ۲ بیان می‌دارد که «نرخهای بازدهی در صورت وجود حسابهای انفرادی بالاتر خواهد رفت». بطلان این نظر آشکار است، زیرا هزینه‌های دوران انتقال باید به صورتی پرداخت شود، و نرخهای بازدهی نظام پیش‌اندوخته را نمی‌توان با نظام پرداخت جاری مقایسه کرد. به علاوه، این افسانه استدلال می‌کند که: «متنوع‌سازی تحت‌نظام عمومی متضمن خطر مالی کمتری از متنوع‌سازی تحت نظام خصوصی است، زیرا نظام عمومی می‌تواند خطر را بین نسلها تقسیم کند».

اما ملحوظ کردن خطر سیاسی، نتیجه‌گیری را تغییر می‌دهد. سیاست بازنشستگی آینده نامطمئن و خطرپذیر است. به احتمال قوی، واسطه بودن دولت بر میزان خطر می‌افزاید، در حالی که واسطه بودن بازار، که حقوق مالکیت در آن براساس قانون و نه تغییر و تبدیل اکثریت‌های سیاسی تضمین شده است، چنین نتیجه‌ای ندارد. خانواده‌ها نیز می‌توانند عامل گسترش خط بین نسلی باشند اما، در بسیاری از کشورهای رو به توسعه، خانواده‌ها از این لحاظ وضعی بهتر از دولت دارند. در مقاله مورد بحث، جای مقایسه مخاطرات ناشی از دولت و خانواده خالی است، در حالی که این موضوع در بسیاری از کشورهای رو به توسعه اهمیتی حیاتی دارد.

صادقانه باید پذیرفت که آرژانتین، برزیل، شیلی و مکزیک از نظر ثبات سیاست بازنشستگی از ۱۹۴۵ به بعد سابقه مثبت و روشنی ندارند. حتی سابقه امریکا نیز ناهمگن است. اگر خوش اقبال باشید و بازنشستگی شما در امریکا از ۱۹۷۲ شروع شده باشد، مستمری‌تان ممکن است از میزان شاخص‌بندی بیشتر شود و مبالغی گزاف نصیبتان گردد. چه کسی خواهان وعده‌ها و قولهای بازنشستگی به صورتی است که ارزش آنها به این که کدام حزب در انتخابات آینده ریاست‌جمهوری پیروز شود وابسته باشد؟

مقاله، همچنین، به اثرات فزاینده اصلاحاتی که پس‌انداز مالی را افزایش می‌دهد توجه نمی‌کند. بررسیهای تجربی اخیر در بانک جهانی نشان می‌دهد که در بسیاری از اقتصادهای در حال ظهور<sup>۱</sup>، بین پس‌انداز و رشد، گردش مطلوب وجود دارد. در شرایط حضور امکانات خارجی، تأمین مالی دوران انتقال می‌تواند از طریق افزایش پس‌انداز عمومی فرصتی برای تسریع این گردش مطلوب فراهم کند. و به مجردی که این کار آغاز شود، پیوند آهنگین نرخهای بازدهی و تأمین مالی دوران انتقال در هم خواهد شکست.

روشن است که هر کشوری می‌تواند با اصلاح نظام بازنشستگی خود از سیاست مالی به تنهایی برای راه‌اندازی این گردش مطلوب استفاده کند. از این نکته هم باید آگاه باشیم که اصلاح

بازنشستگی فرصتی فوق‌العاده فراهم می‌کند تا اتخاذ سیاست مالی محکم و دراز مدت به موضوع مباحثات و برنامه‌ریزی‌های سیاسی تبدیل شود، و به شهروندان اجازه می‌دهد تا دیدگاهی دور‌اندیشانه‌تر پیدا کنند. بدیهی است که کم و کیف این‌گونه فرصتها در کشورهای مختلف تفاوت دارد. اما این امر مانع از آن نیست که ارزش این فرصتها در بعضی کشورها بسیار زیاد باشد. مقاله، در باب این مقوله مهم سیاستگذاری مطلبی ندارد.

به هنگام بحث درباره افسانه ۴، مقاله استدلال می‌کند که از لحاظ چشم‌انداز بروز خطر، راهبرد مناسب اجتماعی آن است که تا حدودی به پیش‌اندوختگی و تا حدودی به پرداخت جاری تکیه کنیم، زیرا نظام اخیر اجازه می‌دهد که درآمد نسلهای آینده در بازار کار سرمایه‌گذاری شود. این استدلال قانع‌کننده نیست. اگر دولت دسترسی انحصاری به دارایی یا سرمایه‌ای داشته باشد که در بازارهای مالی مبادله و معامله نشود، سودی به دست نخواهد آورد. برای مثال، دولت باید اوراق قرضه دراز مدتی منتشر کند که هم اصل و هم فرع آن بنا به درآمد بازار نسلهای آینده شاخص‌بندی شود (یعنی بر مبنای جمع‌آوری مالیات در آینده محاسبه شود). در این صورت، نیازی به استفاده از اعتبارات نظام پرداخت جاری برای به کار انداختن در بازار نخواهد بود. به اضافه، تردید دارم که مؤسساتی که خدمات بازنشستگی به جوانان می‌فروشند، سهام آنها از هم اکنون با مخاطرات آینده درآمدها ارتباطی داشته باشد.<sup>[۱]</sup>

از این مهمتر آنکه، تأمین مالی نظام پرداخت جاری نوعی «امنیت» ایجاد می‌کند که با امنیت مفروض مرتبط با درآمد نسلهای آینده بسیار متفاوت است. قوانین آینده می‌تواند نرخهای مشارکت (کسور)، مزایا، و سن بازنشستگی را به دفعات تغییر دهد، و این کار معمولاً با چشم‌اندازی کوتاه‌بینانه که معطوف انتخابات بعدی است صورت می‌گیرد. بنابراین، نظام پرداخت جاری، «امنیتی» تأمین می‌کند که تابع اصلاحات و تعدیلهای یکجانبه نظام سیاسی است، نظامی که می‌داند تأمین نیازهای مالی بازنشستگی با بودجه ارتباط دارد و، بنابراین، محل برخورد منافع افرادی است که به انتخابات بعدی و امکانات تجدید انتخاب خود چشم دوخته‌اند. این سخن بدان معناست که نظام پرداخت جاری، «امنیتی» واقعی ایجاد نمی‌کند، بلکه سرمایه‌ای متراکم می‌سازد که تابع ملاحظات خطرناک سیاستمداران است (والدس - پریتر ۱۹۹۸). مقاله به این موضوع مهم نیز توجه ندارد.

۱. برای شماره‌هایی که در [ ] آمده است، نک: یادداشتهای آخر مقاله.



## مقوله‌های قدیم و جدید

مایلم تمام فضا را به ارزیابی به اصطلاح افسانه‌ها اختصاص ندهم و، در عوض، به چشم‌اندازهای موجود در امریکای لاتین بپردازم. یکی از راه‌های طبقه‌بندی کردن موضوعات اصلی در مباحث جاری امریکای لاتین در باب اصلاح بازنشستگی این است که بین مقوله‌های جدید، که از موج اصلاحات بازنشستگی در دهه ۱۹۹۰ سرچشمه می‌گیرند، با مقوله‌های قدیم، که مشمول اصلاحات مزبور نشده و موکول به بحث‌های بعدی شده‌اند، تمایز قائل شویم.

### مقولاتی قدیم که مشمول اصلاحات بازنشستگی دهه ۱۹۹۰ نشده‌اند

از مهمترین موضوعاتی که به بحث‌های بعدی موکول شده است، چگونگی تحت پوشش درآوردن کارگران مستقل و افرادی است که در خانه کار می‌کنند. در کشور من، شیلی، ۳۰ درصد از اشتغال در بخش خویش فرمایی است، که مشمول تأمین اجتماعی نیست. این رقم در مکزیک و برزیل بسیار بالاتر است. مقاله، متأسفانه، حتی متذکر این موضوع هم نمی‌شود.

در امریکای لاتین، پس‌انداز اجباری را همچنان به عنوان نوعی مالیات مقرر بر مشارکت بازار کار تحت پوشش قلمداد می‌کنند. تورخه و واگنر (۱۹۹۷)، با استفاده از داده‌های کلان اقتصادی مربوط به شیلی، نشان می‌دهند که در آن کشور، نیمی از نرخ ۲۲ درصدی که بابت کسور تمام شاخه‌های تأمین اجتماعی وصول می‌شود، به عنوان مالیات خالص قلمداد می‌گردد. بنابراین، باید ابزاری عملی و کم‌هزینه برای کاهش عنصر مالیات خالص در مشارکتهای تأمین اجتماعی پیدا کنیم. یکی از دلایل این امر احتمالاً آن است که نسل جوان، وقتی درآمد کار بسیار کمتر از سطح مورد انتظار درآمد تمام عمر باشد، پس‌انداز را از لحاظ اقتصادی به صرفه نمی‌بیند. نسل جوان در میان خویش‌فرماها حضوری بیش از اندازه دارد. به همین دلیل، پیشنهاد شده است که کلیه کارگران زیر ۳۰ سال از اجبار به پرداخت کسور بازنشستگی معاف شوند. این از آن‌گونه پیشنهادهای عینی و مشخصی است که امریکای لاتین از بانک جهانی انتظار دارد.

### محدودیت تخصیص حداقل دارایی<sup>۱</sup>

از میان موضوعهایی که در جریان موج اصلاحات بازنشستگی امریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ مطرح شد، محدودیت تخصیص حداقلی از دارایی واجد اهمیت است. بخش مهمی از اعتبارات اجباری بازنشستگی که در امریکای لاتین متراکم شده است، الزاماً باید به میزانی حداقل در طبقات داراییهای خاص، مشخصاً اوراق قرضه دولتی و سهام داخلی، سرمایه‌گذاری شود. این محدوده حداقل

1. minimum asset allocation limits

را نباید با مقررات صندوقهای احتیاط و محدودیتی که از لحاظ خطرپذیری مجاز سرمایه گذاری اعتبارات بازنشستگی وجود دارد، که تصادفاً منطبق عقلانی نیرومندی دارند، اشتباه کرد. برای مثال، محدودیت تخصیص حداقلی از دارایی در مکزیک باعث شده است که سازمان بازنشستگی<sup>۱</sup> آن کشور فقط به سرمایه گذاری در سهام مقطوع<sup>۲</sup> داخلی اقدام کند، که عملاً آن را ناچار کرده است، به طور میانگین، ۹۷ درصد از اعتبارات خود را به سرمایه گذاری در اوراق قرضه اختصاص دهد (تا ژوئن ۱۹۹۹).

در اینجاست که افسانه ۴ ارزاگ و استیگلیتز می تواند مشارکتی عمده داشته باشد، البته مشروط بر آنکه آن را به صورتی گسترش دهیم که از تضاد کوتاه اندیشه‌های که تصور می شود بین صندوقهای امانی عمومی و صندوقهای بازنشستگی خصوصی وجود دارد رها شود. نتیجه قابل اهمیت این است که سرمایه گذاری صندوقهای بازنشستگی عمومی در سهام بازار تأثیراتی مثبت بر نظام رفاهی دارد (والدس - پریو ۱۹۹۷).

این گونه آزادسازی، به روشی که برای تأمین هزینه انتقال به نظام پیش‌اندوخته اتخاذ می شود ربطی ندارد، زیرا اعتبارات بازنشستگی عمومی، به جای اوراق قرضه دولتی، صرفاً در سهام خصوصی همراه با سرمایه‌گذاران دیگر سرمایه گذاری می شود. بانک جهانی می تواند از تجربه مجارستان بیاموزد، که دوران انتقال را از طریق عرضه اطلاعات کافی در باب بدهی دولت به سلامت از سر گذراند (به گونه‌ای که جیمز، ۱۹۹۸، توصیف می کند)، و این آموخته را در امریکای لاتین به کار گیرد.

#### هزینه‌های اداری

موضوع مهم دیگری که در جریان اصلاح بازنشستگی در امریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ مطرح شد، سطح غالباً بالای هزینه‌های اداری است [۲]. بر خلاف آنچه افسانه ۷ در مقاله ارزاگ و استیگلیتز بیان می دارد، اشتباهی بزرگ است که نرخهای کنونی مشارکتها را برای چندین دهه بعد نیز ملاک قرار دهیم. چنین کاری، وقتی نرخهای اصلی پایه‌ای در طول زمان افزایش می یابد، مستلزم فرضیاتی غیرواقعی در باب منافع افراد است؛ به این معنا که تفاوت موجود بین درآمد حاصل از کسور بازنشستگی و هزینه‌های تولید در آینده می تواند از راه کاهش چشمگیر نرخهای کسور از میان برداشته شود. به همین دلیل، محاسبه این کسور به عنوان «نرخ هزینه» به اشتباهات عمده می انجامد.

1. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)

2. Fixed

همچنین، نرخهای هزینه، وقتی که هزینه‌های اداری شامل بخش قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌های ثابت تولید باشد، باعث اشتباهات عمده می‌شود. در این وضعیت، یعنی وقتی نرخ کسور کمتر باشد، نرخ هزینه‌های اداری بیشتر خواهد بود، همان‌طور که در مکزیک (۶/۵ درصد)، بریتانیا (۴/۸ درصد)، یا سوئد (۲/۵ درصد) شاهد بوده‌ایم؛ این موضوع حتی اگر هزینه مقطوع اداری از کشورهای دیگر کمتر باشد مصداق خواهد داشت. از همین رو، باید به روش کنونی محاسبه هزینه‌ها به دلار در سبد مقایسه‌ای خدمات، (جدول)، پایبند باقی بمانیم.

هزینه‌ها بر حسب هر عضو و هر پرداخت‌کننده کسور، ۱۹۹۹			
(دلار در هر سال بر مبنای نرخهای مبادله بازار؛ اعضای که کسور نمی‌پردازند تقریباً از پرداخت هر هزینه‌ای در امریکای لاتین معافند)			
صنعت	نرخ پرداخت‌کننده/عضو	دلار بر حسب هر پرداخت‌کننده	دلار بر حسب هر عضو
AFJP آرژانتین	۰/۴۵	۲۳۹	۱۰۸
PPP بریتانیا (۱۹۹۴)	ن*	۲۲۹	ن
APFP پرو	۰/۴۲۵	۱۹۳	۸۲
AFAP اوروگوئه	ن	۱۹۲	ن
AFPC کولومبیا	۰/۶۷	۱۴۰	۹۴
AFP شیلی	۰/۵۳	۱۲۷	۶۷
AFP ال سالوادور	۰/۴۹	۹۳	۴۶
AFORE مکزیک	۰/۸۵۴	۷۸	۶۷
صندوقهای صنعتی استرالیا	ن	۷۸	ن
صندوقهای سهام شاخص‌بندی شده، امریکا (۱۹۹۵)	ن	۶۸	ن
FTSP، امریکا	۰/۸۶	۳۹-۳۱	۳۴-۲۷
AFP بولیوی	ن	۲۵	ن
بانکهای شیلی (دفترچه‌های پس‌انداز)	ن	۱۰	ن

\* مصداق ندارد (not applicable)

منابع: والدس-پریتو (۱۹۹۹)؛ برای صندوقهای سهام شاخص‌بندی شده، نک: میچل (۱۹۹۶)؛ برای FTSP، نک: فصل ۷؛ برای استرالیا، نک: بیتمن و والدس - پریتو (۱۹۹۹).

جدول نشان می‌دهد که هزینه‌ها در جریان سال ۱۹۹۹ در امریکای لاتین تفاوت عمده داشته است، و برخی از پایین‌ترین هزینه‌ها مربوط به صنایعی است که روشهای جمع‌آوری و ثبت و ضبط سوابق و انتخاب هیئت امنای آنها غیرمتمرکز است (دفترچه‌های پس‌انداز بانکی در بولیوی، و صندوقهای سهام شاخص‌بندی شده در ایالات متحد امریکا). هزینه‌های اداری در بولیوی حدود سالانه ۲۵ دلار امریکا برای هر عضو است، که با هزینه‌های طرح فدرال پس‌انداز و صرفه‌جویی<sup>۱</sup> در امریکا تفاوت چندانی ندارد. چه نوع سازمان صنعتی باعث هزینه‌های اداری اندک می‌شود؟

ارزاگ و استیگلitz از این پرسش کلیدی طفره می‌روند. پس اجازه دهید من پاسخی پیشنهاد کنم: سازمانی که انعطاف‌پذیری زیاد داشته باشد. چنین سازمانی باید فاقد انگیزه‌های رانت‌خواری باشد و از رقابت در زمینه‌هایی که به قیمت ارتباطی ندارد بپرهیزد، مثلاً از عرضه سهام به افرادی که به ندرت تفاوت‌های موجود بین سهام و اوراق قرضه را می‌دانند خودداری کند. به انعطاف‌پذیری زیاد در تقاضا از راههایی مختلف می‌توان دست یافت.

اول، بولیوی و پاناما از طریق نوعی مناقصه به آن رسیدند، به این معنا که تخصیص اولیه اعضاء را به صندوقهایی دادند که کار مزد کمتری می‌گرفتند. این راهبرد، بالقوه، بر راهبرد انحصاری برتری دارد - راهبردی که صندوق درآمدهای مکمل بازنشستگی سوئد<sup>۲</sup> داشت و اخیراً سوئد از آن دست برداشت - زیرا به کارگران می‌توان آزادی داد که به صندوقهایی که در مناقصه برنده می‌شوند منتقل شوند. کارگران بولیوی که در شهرهای اصلی زندگی می‌کنند - یعنی اکثریت آنها - آزادی دارند که صندوقهایشان را خود انتخاب کنند. [۳]

این آزادی واجد امتیازی بزرگ است، زیرا به کارگران اجازه می‌دهد تا از صندوقهایی که از اعتبارات سوءاستفاده می‌کنند - مثلاً از تضاد منافع سود می‌جویند یا با مقامات می‌سازند تا به‌ازای سرمایه‌گذارهای اجتماعی یا تأمین هزینه‌های دولت از مقررات شانه خالی کنند - جدا شوند.

1. Federal Thrift Savings Plan (FTSP)

2. Swedish Allmän Tjänste Pensionspoäng

راه دوّم، برای افزایش انعطاف‌پذیری تقاضا و قیمت، راهبرد صندوقهای تضامنی<sup>۱</sup> است، به گونه‌ای که در صندوقهای صنعتی استرالیا اعمال شده است. در این شیوه، خود اعضای یک سازمان، هیئت امنایی برای جست‌وجوی کمترین کارمزدها تشکیل می‌دهند. در عین حال، می‌دانیم که صندوقهای تضامنی در معرض خطر تسلط مدیریت قرار دارند و، بنابراین، موفقیت آنها بسته به آن است که اعضا آماده صرف منابع برای تحت کنترل قرار دادن مدیریت باشند. در صندوقهای صنعتی استرالیا، از طریق آزادی‌دادن به کارکنان برای انتخاب صندوقها، به این هدف رسیده‌اند.

روش سوّم، وضع سقفی قانونی برای نرخهای کارمزد است، به گونه‌ای که در کولومبیا، ال‌سالوادور، و سوئد عمل شده است. این کار در سوئد شیوه‌ای پیچیده‌تر دارد، زیرا مقامات می‌کوشند از معیارهای پیش‌اندوختگی بپرهیزند و تفاوت‌های اجرایی عمده‌ای را اجازه دهند این موضوع، از آنجا که شرط زیر را نقض می‌کند، ممکن است باعث افزایش کارمزدها شود.

وقتی هزینه‌های اداری به وضع تعرفه‌ها بینجامد، به صورت خطری سیاسی در می‌آید: نارضایتی از هزینه‌ها می‌تواند مقامات را به مقررات‌گذاری بر کارمزدها برانگیزد، که فضایی مناسب برای برخورد و تداخل تصمیمات سرمایه‌گذاری صندوقهای خصوصی و دولتی ایجاد می‌کند. در چنین شرایطی، دولت می‌تواند اعتبارات بازنشستگی را به سرمایه‌گذاری اجتماعی یا تأمین هزینه‌های دولتی معطوف کند و، در عوض، تعرفه‌هایی پایین‌تر به اجرا درآورد.

مقررات‌گذاری بر تعرفه‌ها، که رقابت بین صندوقهای خصوصی را محدود می‌کند، باعث بروز این خطر می‌شود که عملکرد سرمایه‌گذاری صندوقها از لحاظ کیفی سقوط کند، که خود خطری زیان‌بخش‌تر از هزینه‌های گزاف است. برای مثال، برای نرخهای کنونی مشارکت و کارمزد در شیلی، سقوط عملکرد سرمایه‌گذاری صندوقها می‌تواند باعث کاهش مستمریها شود، و هرگونه سود ناشی از کاهش دادن کارمزدها را منتفی سازد.

روش چهارم، با نمونه‌های کم‌هزینه دیگر (صندوقهای سهام شاخص‌بندی شده در آمریکا و

1. mutuallity

دفترچه‌های پس‌انداز بانکی در شیلی و هلند) [۴]، در جدول نشان داده شده است. به این معنا که انعطاف‌پذیری زیاد تقاضای صندوقها می‌تواند از راه تضمین وجود جانشین‌های آماده تحقق پذیرد. این امر، ضروری می‌سازد که ۱. سهام و کارمزدها انواعی محدود داشته باشد که انتخاب را آسان کند، ۲. هر یک از سهام دارای عملکردی شفاف باشد، ۳. برای کل نرخهای کارمزد، شاخص‌هایی شفاف موجود باشد، و ۴. به نسبت افزایش آگاهیها، انتقال به صندوقهای دیگر اجازه داده شود.

همه این شرایط ظاهراً در صندوقهای سهام شاخص‌بندی شده در امریکا و دفترچه‌های پس‌انداز بانکی در شیلی وجود دارد. در طرح بازنشستگی خصوصی بریتانیا فقط شرط آخری موجود است و، به همین دلیل، بالا بودن کارمزدهای آن جای تعجب ندارد. در بازار خرده‌فروشی صندوقهای اشتراکی امریکا نیز چنین وضعی حاکم است. به گمان من، در این بازار، تنوع سهام به اندازه‌ای زیاد است که هرگونه انتخاب و نیل به انعطاف‌پذیری زیاد تقاضا عملاً بسیار دشوار است. [۵] اگر کارگران ندانند که تفاوت سهام و اوراق قرضه با یکدیگر چیست، چگونه می‌توانند معیارهای مناسب برای سرمایه‌گذاری را بشناسند؟

طرحهای گران‌تر بازنشستگی خصوصی در امریکا لاتین ظاهراً واجد این شرایط هستند و، به همین دلیل، از طرحهای بازنشستگی شخصی بریتانیا و صندوقهای اشتراکی امریکا ارزانتر تمام می‌شوند. آنها، بنا به جدول، تا حدودی ارزانترند، اما طبق آنچه ممتا مورتا، ج. مایکل اُرزاگ، و پیترو اُرزاگ در فصل ۸ [کتاب اندیشه‌های جدید... مطرح می‌کنند، بسیار ارزانتر تمام می‌شوند. اما چرا کارمزدها در آرژانتین و پرو به ارزانی بولیوی و لهستان نیست؟

من دو پاسخ پیشنهاد می‌کنم. اول، شرط (۳) عملاً رعایت نمی‌شود. کارگران به شاخص‌های روشن و شفاف در باب کل کارمزدهایی که باید بپردازند دسترسی ندارند. نرخهای کارمزد به صورت درصدی از دستمزد تبیین می‌شود، و کم به نظر می‌آید، در حالی که در لهستان در قالب درصدی از مشارکتها توصیف می‌شود، و زیاد به نظر می‌رسد. در شیلی، در صورتحساب‌هایی که برای کارگران فرستاده می‌شود، کارمزدها را به صورتی ساده متذکر نمی‌شوند، بلکه مجموع

تخفیف‌های مربوط به بیمه از کارافتادگی و دستمزدها را ذکر می‌کنند؛ به علاوه، آنها را برای هر یک از چهار ماه آخر به شکل جداگانه می‌نویسند. بیشتر کارگران نمی‌دانند که همه ساله بابت کارمزد چه قدر می‌پردازند.

دوم، شرط (۴) رعایت نمی‌شود؛ به این معنا که چون دیگر مقررات جاری مانع از رقابت در قیمت می‌شوند، رقابت گسترش نمی‌گیرد و ورود به آن محدود است، مشخصاً آنکه:

● نوعی از کاهش قیمت که ثابت شده است در امریکای لاتین بیش از همه برای اعضای طرحها جذابیت دارد، تخفیف مقدماتی است. اما قوانین بازنشستگی چنین تخفیف‌هایی را مجاز نمی‌شمارد. تخفیف‌های مقدماتی حالت زیرزمینی و قاچاقی پیدا کرده و ظاهراً به شکل هدیه‌هایی غیرقانونی از سوی فروشندگان به اعضای درآمده است که حاضر باشند به صندوق آن فروشندگان منتقل شوند. بنابراین، ممنوعیت مزبور باعث شده که آگاهترین اعضای طرحها خجالت را کنار گذاشته و متقاضی هدیه یا تخفیف‌های آغاز کار شوند و، بدین ترتیب، دامنه رقابت رسمی در حوزه این‌گونه تخفیف‌ها برای جلب اعضای مناسب‌تر، که ضمناً کم اطلاع‌ترین افراد هستند، محدود شود.

● تمام قوانین بازنشستگی در امریکای لاتین، تخفیف‌های محرمانه را ممنوع می‌شمارند و کلیه پرداختها باید بر مبنای قیمت‌های رسمی صورت گیرد. پلات (۱۹۸۹) شواهد تجربی را در این باب خلاصه کرده و نشان می‌دهد که الزام صندوق‌های بازنشستگی به اعلام رسمی نرخهای کارمزد خود و این که قانوناً نمی‌توانند این نرخها را در طول دوره‌ای معین تغییر دهند، عاملی است که نرخها را افزایش می‌دهد. به علاوه، تیرول (۱۹۸۸، صص ۲۶۲-۶۴) با خلاصه کردن الگوهای استیگلرز (۱۹۶۴) و گرین و پورتر (۱۹۸۴) ثابت می‌کند که جلوگیری از تخفیف‌های پنهانی احتمال زدوبندهایی را که باعث افزایش قیمت‌ها می‌شود زیاد می‌کند. تیرول (۱۹۸۸، صص ۳۳۰-۳۲)، به علاوه، الگوی کوپر (۱۹۸۶) را نیز خلاصه می‌کند و نشان می‌دهد که اجازه دادن به صندوقها که به بهترین مشتریان خود قیمت‌های حمایت شده عرضه کنند به افزایش قیمت‌ها می‌انجامد.

● در دو سال گذشته، سازمانهای نظارتی آرژانتین، شیلی، و مکزیک به همتایان خود در پرو پیوسته و مقرراتی وضع کرده‌اند که انتقال از صندوقهای عمومی را برای اعضا دشوار می‌کند. این مقررات، صندوقهای عمومی موجود را از توسعه سهام خود در بازار منع کرده و ورود صندوقهای جدید را به بازار ممنوع می‌کند. در نتیجه، نرخهای کارمزد معمولاً یا از طریق چانه‌زدن‌های ضمنی یا مقامات دولتی یا از راه زد و بند تعیین می‌شود. در هر دو حالت، نرخها بسیار افزایش می‌یابد.

خلاصه آنکه، تجارب اخیر امریکای لاتین نشان می‌دهد که هزینه‌های اداری در نظامهای بازنشستگی خصوصی و غیرمتمرکز، که اعضا حق انتخاب داشته باشند، می‌تواند کاملاً متعادل شود، همان‌طور که با دفترچه‌های پس‌انداز بانکی در شیلی و لهستان شاهد بوده‌ایم. در عین حال، امریکای لاتین نمایشگر خطرات تعرفه‌بندی و درگیر شدن مقامات در زد و بندها نیز هست.

## یادداشتها

۱. طرف زمانی باید برمبنای انواعی متعدد از بازدهیهای سهام محک بخورد، نه آن‌طور که در مقاله آمده است، برمبنای بازدهی معدودی از شاخص‌های متراکم.
۲. من وقتی هزینه‌های اداری را بالا تعریف می‌کنم که تسعیر کنونی آنها به دلار، برمبنای هر عضو در سال، بیشتر از دو برابر پایین‌ترین هزینه‌های قابل مقایسه باشد.
۳. بانکهای اسپانیایی که صاحب دو صندوق AFP بولیوی بودند، در اواخر ۱۹۹۹ در یکدیگر ادغام شدند، و هزینه رقابت صندوق بازنشستگی بولیوی را در بازار کاهش دادند. در پاسخ، دولت بولیوی، مرحله‌ای جدید یعنی مناقصه مطرح کرده است.
۴. باید اذعان کرد که سطوح کنونی کارمزدها در لهستان نوعی قیمتهای آغازین و مقدماتی است. اما تجربه کشورهای دیگری که قیمتهای مقدماتی را اعمال کردند - شیلی، پرو، و مکزیک - نشان می‌دهد که بعید است هزینه‌ها در دراز مدت دو برابر شود.
۵. در فصل ۹ کتاب [اندیشه‌های جدید...]، شاه و فرناندس نشان می‌دهند که نوسان وضع در بازدهی فردی صندوقها به اندازه‌ای زیاد است که عملکرد هر حساب انفرادی را نمی‌توان ارزیابی کرد. برای آنکه بتوان این فرضیه را که یک مدیر مورد نظر آیا به اندازه کافی مهارت دارد که بتواند سالانه ۲/۴ درصد به بازدهی صندوق بیفزاید، اعضای صندوق باید حداقل نتیجه عملکرد ۳۲ سال قبل از آن مدیر را بررسی کنند تا بتوانند صحت و سقم این فرضیه را دریابند.



# در جست‌وجوی عدالت اجتماعی

کمال اطهاری

## ۱. جست‌وجوی معنا

«بدان ای برادر من... انسان به تنهایی نمی‌تواند زندگی کند، مگر به دشواری، زیرا برای خوشی نیازمند استوار دانستن هنرهای گوناگون است، و ممکن نیست یک تن آدمی‌زاده به همه آنها برسد... و از این روست که در هر شهر و قریه‌ای مردم زیاد دور هم گرد آمده‌اند تا همدیگر را یاری دهند... اما آن چه که از پیمانۀ و ترازو و ارزش و پاداش در میان آنها رایج شده برای این است که... همه را به کوشش در کارها و هنرها و همکاری‌هایشان برانگیزد، تا هر انسانی از پاداش به اندازه کوشش خود در عمل، و مهارتش در هنرها برخوردار گردد.»

## رسائل اخوان الصفا، رسالۀ نیاز انسان به همکاری<sup>۱</sup>

۱. گزیده رسائل اخوان الصفا، ترجمه و ترمیم علی اصغر حلبی، انتشارات اساطیر، ۱۳۸۰. (بنابر توضیح دائرةالمعارف فارسی غلامحسین مصاحب، اخوان الصفا جمعیت سری فلسفی و عرفانی برخاسته از تفکر شیعی است که در قرن چهارم هجری تشکیل یافت. هدف و مرام آن ترویج اخوت و صفا بین مردم و رفع اختلافات فکری و مذهبی از طریق ترویج حکومت عقل و تلفیق بین فلسفه و مذهب بوده است. رسائل اخوان الصفا مجموعه دایرةالمعارف این جمعیت، شامل رشته‌های علوم ریاضی، طبیعی، الهی و اقسام منطق و حکمت عملی است. باید از دکتر علی اصغر حلبی برای ترجمه شیوا و توضیحات گویایش که امکان دستیابی آسان به این خزانه معرفت پیشینیان را فراهم آورده است، بسیار سپاسگزار بود.)

بعد از گذشت یک هزار سال هنوز این سخنی پایدار و زنده درباره برادری و برابری است. معنای اجتماعی آزادی و نیز میزان آن، داشتن یا بهره‌مندی از "حقوق" است، ولی عدالت بر میزان دستیابی انسانها به آن چه "استحقاق" دارند دلالت دارد. به عبارت دیگر، عدالت ارزشگذاری یا پیمانانه کردن اندازه پاداشی است که انسانها از کوشش و مهارت خود در جامعه برمی‌گیرند.

اگر زمانی انسان به ساختن جامعه‌ای بی‌طبقه و بدون کمبود - که آرزوی آرمانگرایانی چون "مارکس" بود - توفیق یابد یعنی جامعه‌ای که در آن «هر کس به اندازه توانایش بکوشد و به هر کسی به اندازه نیازش» پاداش داده شود، آنگاه دیگر مانع و کمبودی برای آزادی و عدالت اجتماعی وجود نخواهد داشت تا تعریف "حقوق" و "استحقاق" لازم باشد. اما تا آن زمان، مسأله اساسی تحقق عدالت تعریف میزان استحقاق هر انسان و تعیین پیمانانه با ترازو برای سنجش آن، خواهد بود.

توضیح آنکه هر چند مارکس سنجش میزان استحقاق انسان و پرداخت پاداش متناسب با آن را از زمره اخلاق سوداگری و مانع تحقق آزادی کامل انسان و رهایی وی از "بیگانگی" از خویش می‌دانست، و این رهایی را مشروط به برآورده شدن تمام نیاز انسانها می‌کرد - که از نظر وی استحقاق نهایی بشر بود - اما وی نیز تا رسیدن بشر به چنان جامعه‌ای که تمام نیازهایش را تأمین کند، به عدالت سوداگری تن داده و آن را به این گونه تعریف می‌کرد که «هر کس به اندازه توانایش بکوشد و به هر کس به اندازه کوشش وی پاداش داده شود». - درست آنچه "اخوان الصفا" برای انگیزش همگان به کوشش در کارها و هنرها و تداوم همکاری لازم دیده بودند. اما این تنها آغاز راه است!

با قبول این که عدالت بر توزیع دستاوردهای عمل اجتماعی براساس استحقاق انسانها دلالت دارد، می‌توان دو مفهوم "رسمی" (فردی) و "عینی" (اجتماعی) را در آن از هم تفکیک کرد<sup>۱</sup>:

الف- عدالت رسمی<sup>۲</sup> بر توزیع حقوق اجتماعی میان اعضای جامعه یا میزان استحقاق هر

1. Outhwaite W. & Bottomore T. (eds.), Social Thought Blackwell. 1993, P.304.

2. Formal justice

یک از آنها براساس قانون دلالت دارد. به طور مثال، هر چند در اروپای قرون وسطی انسانها نزد خداوند "برابر" تلقی می شدند، اما از لحاظ اجتماعی دارای حقوق برابر نبودند، بلکه اشراف به دلیل برتریهای خونی یا پادشاهان، با توجیه اشارت الهی، دارای حقوقی متمایز بودند. این تنها پس از انقلاب کبیر در فرانسه (۱۷۸۹) بود که تمام شهروندان از لحاظ اقتصادی، سیاسی و فکری دارای حقوق برابر شدند. یعنی پس از تعریف حقوق بشر، تمام انسانها مستحق آن و در پیشگاه قانون برابر شناخته شدند.

در میان حقوق اجتماعی، حقوق بشر از لحاظ نیازهای رفاهی نیز تعریف شده و در اعلامیه حقوق بشر سازمان ملل متحد مورد اجماع کشورهای عضو قرار گرفته است: «هر شخص حق داشتن سطح زندگی لازم برای سلامت و بهزیستن خود و خانوار خود را داراست که شامل، غذا، پوشاک، مسکن، مراقبت پزشکی و خدمات اجتماعی و حق تأمین در برابر وقایع بیکاری، بیماری، ناتوانی، بیوگی، سالخوردگی یا دیگر کمبودهای گذران زندگی در شرایط خارج از اختیار وی است.»<sup>۱</sup>

نظیر این حقوق در قانون اساسی کشورهای جهان و از آن جمله ایران برای بهره‌مندی هر فرد یا عضو جامعه از رفاه حداقلی یا توزیع دستاوردهای جامعه بین آنها به صورت "رسمی" وجود دارد، اما موضوع مهم چگونگی تحقق آن است، که باید آن را در مفهوم عدالت عینی جستجو کرد.

ب - عدالت عینی<sup>۲</sup>، که به آن عدالت اجتماعی نیز اطلاق می شود، بر تعریف مشخص سازوکار تولید و توزیع، فرصت بهره‌مندی، نیاز و استحقاق برای توزیع شایسته محصول عمل اجتماعی دلالت دارد. به عبارت دیگر در این چارچوب باید به این سؤالها پاسخ داده شود:

چه مواردی از دستاوردهای عمل اجتماعی (چه)، به چه مقداری (چند)، به چه کسانی (کدام)، در چه جایی (کجا)، در چه وقت یا مدت زمانی (کی)، و از چه راهی (چگونه) باید یا می تواند تعلق گیرد یا توزیع شود؟

بدین ترتیب می توان دریافت که در پشت آن سرسخن زبده و استوار ابتدای نوشته: «... هر

1. Pacione M. Urban geography. Routledge, 2001. P.333.

2. Material justice

انسانی از پاداش به اندازه کوشش خود در عمل، و مهارتش در هنرها برخوردار شود.» یا «از هر کس به اندازه توانایش، به هر کس به اندازه کوشیدنش» چه راه پیچیده و دشواری از لحاظ نظری و عملی برای تحقق عدالت مستتر است.

به طور مثال، در بند دوازدهم اصل سوّم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.»

همچنین در اصل سی و یکم می‌خوانیم: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است، دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند بخصوص روستانشینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند.»<sup>۱</sup>

روشن است این قوانین در حوزه «عدالت رسمی» جای دارند، یا حقوق افراد جامعه را از لحاظ رفاهی و بهره‌مندی از دستاوردهای زندگی جمعی مشخص می‌کنند. اما در این قوانین روشن نیست که: «اقتصاد صحیح و عادلانه» چه مشخصه‌هایی دارد یا چگونه نظامی است؟ کدام فرد یا خانوار فقیر است؟ محرومیت در زمینه مسکن چه تعریفی دارد یا معنای «مسکن متناسب با نیاز» چیست؟ دولت چگونه باید زمینه داشتن مسکن متناسب با نیاز را فراهم آورد؟ چه مقدار مسکن‌سازی برای کارگران به منزله رعایت اولویت است؟ آیا دندانپزشکی یا جراحی ضروری برای تناسب چهره پس از یک حادثه مشمول بیمه می‌شود؟ سقف زمانی برای تحقق اصول فوق چند سال است؟ و...

پاسخ به این سؤاها در حوزه عدالت عینی یا اجتماعی جای می‌گیرد. یعنی باید اهداف و روابط اجتماعی (اقتصادی، سیاسی و فرهنگی) به گونه‌ای مشخص تعریف، ساماندهی، برنامه‌ریزی و اجرا شوند تا «استحقاق» رسمی هر فرد تبدیل به استحقاق عینی گشته و راه رسیدن به آن نیز مشخص شود. از آنجا که دستیابی به «عدالت» باید از راه یا «راههای عادلانه» صورت پذیرفته و حداقل زمان ممکن برای آن صرف شود، به‌طور طبیعی، اعضای جامعه «حق»

۱. اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مسکن، ۱۳۷۰، صص ۲۳-۲۴.

دارند در مورد مصادیق "عدالت" به "آزادی" سخن بگویند و در انتخاب راه درست و کوتاه‌تر دستیابی به آن آزادانه مشارکت کنند و بدین ترتیب انگیزه بیشتری برای همکاری و مشارکت بیابند.

## ۲. جست‌وجوی راه

این که نابرابریهای اجتماعی را رابطه‌ای<sup>۱</sup> یعنی ناشی از ساز و کار تولید و توزیع یا نظام اقتصادی - اجتماعی بدانیم، یا آنها را ناشی از ساز و کار توزیعی<sup>۲</sup> درآمدها تصور کنیم،<sup>۳</sup> راه دستیابی به عدالت اجتماعی تفاوت خواهد کرد. جالب توجه است که دو نظریه کاملاً متضاد از لحاظ نظام اقتصادی - اجتماعی شایسته برای انسان، لیبرالیسم و مارکسیسم ارتدوکس<sup>۴</sup> در این آموزه مشترکند که "عدالت رابطه‌ای" مسأله "عدالت توزیعی" را خودبه‌خود حل خواهد کرد. نظام سرمایه‌داری یا اقتصاد بازار بر این باور است که با تخصیص بهینه منابع، بهترین شکل ممکن توزیع درآمد را به دست می‌دهد، یعنی عدالت توزیعی را امری تبعی و درونی نسبت به نظام اقتصادی - اجتماعی تلقی کرده و دولت را از دخالت در این راه برحذر می‌دارد. اما دومی، نیز، به پیروی از مارکس (در نقد او بر سوسیالیست‌های مبتذل) عدالت توزیعی را ناممکن دانسته و راه دستیابی به عدالت را تنها در دگرگونی نظام اقتصادی - اجتماعی سرمایه‌داری عنوان می‌کند. یعنی هر دو نظریه، راه دستیابی به عدالت را برپایی و حفظ نظام تولید و توزیع شایسته دانسته و پی‌گیری عدالت توزیعی را انحراف از راه صحیح تلقی کرده‌اند.

در نقطه مقابل، از نظر کسانی چون "والزر"<sup>۵</sup> عدالت توزیعی مقدم است زیرا در واقع "تلاش برای کنترل ابزار تولید یک تلاش توزیعی است."<sup>۶</sup> به عبارت دیگر تلاش برای تحقق عدالت توزیعی همواره باید صورت پذیرد، زیرا در نظامهای گوناگون، انسانها نیازهایی دارند که

1. Relational

2. Distributive

۳. گرب، ادوارد ج. نابرابریهای اجتماعی، ترجمه محمد سیاهپوش و احمد رضا غروی راد، نشر معاصر، ص ۱۳.

۴. هاروی دیوید، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه حسامیان، حائری و منادی زاده، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۶، ص ۱۱۰.

5. Michael Walzer

6. Walzer M. Spheres of justice (1983), Blackwell, 1995, P.11.

باید برآورده شوند و تلاش در این راه است که توزیع‌های گوناگون منابع و درآمدها را برای بهره‌مندی هر چه بیشتر بشر از کار جمعی حاصل می‌کند.

اما در دنیای واقعی، چه نابرابریها و امکانات برآمده از یک نظام اقتصادی و چه نابرابریها و امکانات پی آیند یک نظام توزیعی و چشم‌انداز عدالت حاصل از آنها جایگاه خود را دارا هستند. نوع کالاها و خدمات، میزان تولید آنها، نحوه بهره‌کشی، نحوه تصاحب مازاد و درآمد، سهم در قدرت و بالاخره فرهنگ رایج از یک نظام اقتصادی - اجتماعی تا نظامی دیگر تفاوت می‌کند. در یک نظام پیشا سرمایه‌داری، مازاد اقتصادی و مقدار تولید کالاها و خدمات چنان نیست که بتواند فقر را ریشه کن کند. جدا از آن که نظام تصمیم‌گیری درباره توزیع چنین اجازه‌ای را نمی‌دهد، همچنین در دوره‌های مختلف حیات یک نظام نیز نوع و میزان تولید، طبقه‌بندی مشاغل از لحاظ اهمیت و درآمد و آموزشهای لازم برای دستیابی به آنها متفاوت است.

به‌طور مثال با وارد شدن سرمایه‌داری به عصر اطلاعات یا دوران انقلاب تکنولوژیک به جای انقلاب صنعتی و در پی آن جهانی شدن اقتصاد، در کشورهای توسعه یافته ارزش افزوده حاصل از تولید دانش سهم و اهمیت بیشتری از تولید کالا یافته است. تعداد و سهم شاغلان بخشهای خدماتی بر شاغلان بخشهای صنعتی پیشی گرفته است، رابطه بنگاهها با یکدیگر، نحوه عقد قراردادهای کارگری، تقسیم کار بین کشورها، نقش و جایگاه دولتهای ملی<sup>۱</sup> دگرگون گشته است. به عبارت دیگر، در بطن یک نظام اقتصادی - اجتماعی نیز تغییرات در سازمان تولید توانسته است معنای برابریها و نابرابریهای اجتماعی و در نتیجه راه دستیابی به عدالت اجتماعی را تغییر دهد. همچنان که نظریه‌های مختلف اقتصادی سرمایه‌دارانه نیز می‌توانند از وجه اقتصادی بر نابرابریهای اجتماعی تأثیر گذارند. همان‌گونه که عقاید نئوکلاسیک‌ها یا فایده‌گرایان<sup>۲</sup> با کلاسیک‌ها تفاوت داشته و در اوایل قرن بیستم باعث تدوین برنامه‌های مسکن و شهری شده است. یا نظریه "کینز" که طرفدار تقاضا<sup>۳</sup> ارزیابی می‌شود، توزیع درآمد متفاوتی از نظریه "پول‌باوری"<sup>۴</sup>، که طرفدار عرضه<sup>۵</sup> است، به ارمغان می‌آورد. در بین پیروان مارکسیسم نیز

1. Nation-State

2. Utilitarian

3. Demand-Side

4. Monitarism

5. Supply-Side

نظریه‌های گوناگون درباره ماهیت تحول تاریخی و بنیانهای نابرابریهای اجتماعی، برآیندهای گوناگون درباره امکان تحقق عدالت اجتماعی به دست می‌دهد. همچنان که پیروان نظریه "وابستگی"<sup>۱</sup> اصولاً امکان توسعه در کشورهای "پیرامونی" را نفی کرده‌اند. یا نظریه پردازانی چون "هاروی"<sup>۲</sup> با طرح مقوله‌ای به نام ماتریالیسم تاریخی / جغرافیائی<sup>۳</sup> کوشیده‌اند نابرابریهای جغرافیایی و "عدالت منطقه‌ای" را در حوزه عدالت اجتماعی وارد کنند.<sup>۴</sup>

از سوی دیگر، تغییر در نظریه‌ها و شیوه‌های برخورد با عدالت توزیعی نیز دگرگونی ژرفی در نحوه توزیع درآمد و میزان بهره‌مندی اعضای جوامع از دستاوردهای عمل اجتماعی پدید آورده است، همچنان که نسبت میزان هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص ملی در کشورهای پیشرفته کنونی از متوسط ۱۰/۵ درصد در سال ۱۸۷۰ به ۱۸/۷ درصد در سال ۱۹۲۰، به ۲۷/۹ درصد در سال ۱۹۶۰ و بالاخره به ۴۵/۸ درصد در سال ۱۹۹۶ افزایش یافته است، یا مقولاتی چون نیازهای پایه<sup>۵</sup> و شاخصهایی چون توسعه انسانی در نظریه‌های اقتصادی نهادگرایان<sup>۶</sup> قدیم و جدید وارد شده است.

نتیجه اینکه هنگامی که سخن از عدالت اجتماعی و نظام جامع تأمین اجتماعی در میان باشد، باید هم عدالت رابطه‌ای و هم عدالت توزیعی در مدنظر قرار گیرد، چرا که هیچیک به صورت متنازع نمی‌تواند متضمن عدالت اجتماعی باشد.

### ۳. جست‌وجوی اهداف

اهداف عدالت اجتماعی به دو گونه تعیین می‌شود: "برابری در فرصت"<sup>۷</sup> و برابری در پی‌آیند<sup>۸</sup> که به تسامح می‌توان آنها را به برابری در آغاز و برابری در پایان تعبیر کرد. هدف از برابری در فرصت یا بخت، فراهم آوردن شرایط یکسان برای انسانها برای انتخاب جایگاههای مختلف در حیات

1. Dependency
2. David Harvey
3. Historical Geographical Materialism
4. Harvey D. justice, nature & The geography of difference, 1996, P.7 & PP. 334-365.
5. Basic needs
6. Institutional
7. Equality of opportunity
8. Equality of Outcome

اجتماعی است. نابرابریهای ساختاری طبقاتی از لحاظ اقتصادی می‌توانند مانع دستیابی به موقعیت شغلی و درآمد دلخواه شوند. به‌طور مثال، حتی در کشورهای توسعه یافته، فرزندان طبقه کارگر راهی جز کارگر شدن نیافته‌اند. همچنین بویژه در کشورهای توسعه یافته چون ایران که شکل‌گیری طبقات کامل نبوده و سیاست، از لحاظ اقتصادی تابع طبقه حاکم نشده، بلکه طبقه حاکم از لحاظ سیاسی تفوق اقتصادی یافته است، مسدودیت‌های حضور در سیاست برای طبقات و اقشار اقتصادی یا اجتماعی، نه تنها جایگاهها یا منزلت‌های اجتماعی ویژه‌ای را از بخشی از شهروندان دریغ می‌دارد، بلکه راه ترقی اقتصادی آنها را نیز سد می‌کند. این موضوع درباره مسدودیت‌های ایدئولوژیک برای ترقی اجتماعی نیز صادق است.

ساختارهای فضایی یا مکانی نیز می‌توانند باعث مسدودیت‌های بخت‌های اجتماعی شوند. به‌طور مثال، روشن شده است که کاستیهای برنامه‌ریزی شهری و مسکن در ایران باعث گسترش اسکان غیررسمی یا حاشیه‌نشینی شده است و ساکنان آنها، علاوه بر ساختارهای طبقاتی از لحاظ فضایی نیز دچار مسدودیت می‌شوند، یا بخت‌های اجتماعی آنها در مقایسه با طبقات مشابه در اسکان رسمی (محدوده قانونی شهرها) کاهش می‌یابد. ساکنان مناطق عقب‌افتاده کشور نیز به نسبت مناطق توسعه یافته‌تر بخت‌های اجتماعی کمتری در موقعیت‌های مشابه طبقاتی دارند. عجیب این است که ساکنان و مسئولان شهرهای بزرگی چون تهران، علی‌رغم آنکه خود قبلاً به این شهرها مهاجرت کرده‌اند، برای آسایش بیشتر خود، و آنچه جلوگیری از تراکم می‌نامند، گاه به اعمال قواعدی برای جلوگیری از مهاجرت مبادرت می‌کنند. آنها به جای آن که به خلق بخت‌های کمابیش برابر برای مناطق دیگر بپردازند، یا مشوق‌های لازم برای جبران مسدودیت بخت ساکنان این مناطق ایجاد کنند، می‌خواهند نابرابری به دست آورده خود را تثبیت کنند، همان‌گونه که در بازی "قلعه" کودکان چنین می‌شود.

برای تدوین برنامه‌های تأمین عدالت اجتماعی هدف برابری فرصت منطقی‌تر از هدف برابری پی‌آیند به نظر می‌رسد. هدف اخیر خواهان برابری انسان در استفاده از دستاوردهای عمل اجتماعی است. این به معنای برابری در نقطه پایان، یعنی موضوعی است که در حیات بشری غیرممکن می‌نماید، مگر در جامعه فراوانی که در آن هر کس بتواند به اندازه نیازش از مواهب آن



بهره‌مند شود. علاوه، برپایی دستگاههای متمرکز با هدف برآورده کردن استحقاق انسانها از لحاظ اقتصادی، در عمل، علاوه بر آنکه مسدودیت بخت را از لحاظ سیاسی و فرهنگی و در نهایت اقتصادی به دنبال دارد، این پیش‌بینی "مارکس" را در نقد دولت "بیسمارک" در سال ۱۸۴۴ به یاد می‌آورد که «حیات عمومی (دولت) موجودیت خود را در مقابل حیات خصوصی (مدنی) به دست می‌آورد و نابودی این حیات (مدنی) به نابودی دولت می‌انجامد»<sup>۱</sup>

اما در نقطه مقابل، این انتقاد را به برنامه‌های مبتنی بر "برابری فرصت" وارد کرد که اگر گروهی از افراد جامعه، علی‌رغم اجرای چنین برنامه‌هایی، دارای سطح حداقل زندگی شایسته انسان نباشند، آیا باید آنها را به حال خود رها کرد؟ به نظر می‌رسد در این مورد برنامه‌هایی که نه برابری پی‌آیندها، بلکه فراهم آوردن نیازهای پایه را در دستور کار خود قرار دهند پاسخگو خواهند بود.

آنچه روشن است در برنامه‌های تأمین عدالت اجتماعی باید برابری در خط آغاز حرکت اجتماعی در دستور کار قرار گیرد و هر چند برابری در خط پایان خلاف روح آزادی و معنای تکاملی انسان و جامعه است و به تجربه مانع رشد اقتصادی نیز می‌شود، اما تأمین نیازهای پایه برای اعضاء جامعه، هم برابری در فرصتها را تحقق می‌بخشد و هم به برابری در پی‌آیندها توجه می‌کند.

اهداف برنامه‌های تأمین عدالت اجتماعی باید در خدمت پویایی ساز و کار تولید باشد. در عصر اطلاعات و جهانی شدن اقتصاد فراهم آوردن زمینه آموزش برای حضور تمام اعضاء جامعه در چنین عصری ضروری است. به عنوان یک مثال ساده، اگر در مدارس ابتدایی ایران استفاده از "رایانه" معمول نشود، در حالی که در کشورهایی چون مصر چنین شده است، نمی‌توان گفت که با سواد شدن کودکان در حد گذشته با هزینه دولت، تأمین‌کننده عدالت اجتماعی است. یا قانون کار باید به گونه‌ای تدوین شود که خصلت تقابلی با حرکت جهانی سرمایه نداشته، اما حقوق مزدگیران را برآورده کند.

در یک نظام جامع تأمین عدالت اجتماعی، دو سطح قابل تفکیک است: یک سطح به

1. Marx, Karl, Selected Writings (edited by Bottemore T.) Penguin Books, 1971, PP.221-223.

عدالت رابطه‌ای مربوط می‌شود، و با دولتهای ملی و محلی ارتباط می‌یابد، در برنامه‌های مربوط به این سطح باید رشد و توسعه‌بخشی و فضایی (منطقه‌ای) به صورت توأمان مورد توجه باشند. باید در نظر داشت که نابرابریهای فضایی دست کمی از نابرابریهای اقتصادی، اجتماعی یا قومی ندارند و هر چند در ریشه ناشی از آنها هستند، اما استقلال نسبی داشته و خود مقوم یا باز تولیدکننده نابرابریها می‌شوند.

سطح دیگر به عدالت توزیعی مربوط می‌شود، که هر چند دولتهای ملی و محلی، با اخذ مالیاتها و عوارض، تأمین‌کننده بخشی از بودجه برنامه‌های آن هستند، اما در اساس از طریق سازمانهای بیمه‌کننده (چه در بخش عمومی مانند سازمان تأمین اجتماعی و چه در بخش خصوصی) و صندوقهای بازنشستگی صورت می‌پذیرند.

در این مورد باید به انجمنهای داوطلب محلی<sup>۱</sup> توجه ویژه کرد. بدین معنی که عدالت توزیعی و تأمین اجتماعی و همچنین زمینه‌های مربوط به رشد و ارتقاء اقتصادی و اجتماعی می‌تواند در چارچوب مشارکتهای محلی صورت گیرد. در این زمینه "بنگاههای زیستگاهی"<sup>۲</sup> نمونه‌های مناسبی هستند. این بناگاهها که با مشارکت ساکنان یک روستا و شهرک تشکیل می‌شوند، بخشی از درآمد خود را صرف تأمین اجتماعی ساکنان می‌کنند، یعنی هم ارتقای و رشد اقتصادی و شرکت در تصمیم‌گیریهای منطقه‌ای را تحقق می‌بخشند، و هم به تأمین اجتماعی اقدام می‌کنند. در زمینه اسکان غیررسمی در مناطق شهری کشورهای مختلف جهان سوّم نیز مشارکت مردم با توانمندسازی<sup>۳</sup> آنها، تجربه موفقی برای تأمین ارتقای سطح اقتصادی و عدالت اجتماعی در میان مهاجران کم درآمد است.

کوتاه سخن، اهداف عدالت اجتماعی باید به صورتی که همبسته، در سه ساختار اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، مقوله‌های درآمد، اشتغال، آموزش، بهداشت، محیط زیست، خدمات شهری، مکان یا منطقه زندگی و حمل و نقل را در دستور کار قرار دهد تا همکاری اجتماعی از چنان "بیمانه، ترازو، ارزش و پاداشی" برخوردار شود، که «همه را به کوشش و کار در کارها و هنرها و همکاریهایشان برانگیزد» و بدین ترتیب توسعه پایدار محقق شود.

1. CBOs

2. TWEs

3. Enabling