

نظریه اقتصادی مستمری بازنشستگی*

کارلوس الیزالده**

ترجمه دکتر هرمز همایون پور

چنین نوشته‌اند که نظام‌های تأمین اجتماعی از جهت ایجاد پیوند و وابستگی بین خدماتی که ارائه می‌دهند با نیازهای واقعی مردم سهم و مشارکت مؤثر داشته‌اند. با این حال، این نظامها، برخلاف هدفهای اعلام شده خود، برانگیزنده و پنهان‌کننده عفریت فقر نیز بوده‌اند. همچنین، افرادی که از طریق خدمات و مزایای ارائه شده از سوی نظام‌های تأمین اجتماعی حمایت شده‌اند، معمولاً تصمیم‌هایی می‌گیرند که برخلاف انتظار است، و بر نظام تأثیر می‌گذارد. برای مثال، وقتی افراد زودتر از موعد بازنشسته می‌شوند، به طور منظم به بیمه بیکاری متوسل می‌شوند و بازار کار را ترک می‌گویند.

منتقدان تأمین اجتماعی، چنان که در بخش اعظم قرن گذشته شاهد بودیم، مشکلات مربوط به امور مالی نظام‌های تأمین اجتماعی، و واقعیت کسریهای عظیم اعتباری آن را، که ناشی از کاهش درآمد و افزایش هزینه‌هاست، و در نهایت به بودجه عمومی بار می‌شود، مبنا و مستند انتقادهای خود قرار می‌دهند. تأمین اجتماعی به مهمترین قلم هزینه‌های اجتماعی تبدیل شده است و، از همین رو، تأمین مالی آن مستلزم ایجاد کسری در بودجه دولت است که می‌تواند باعث بالا رفتن

* Carlos Elizalde, "The Economic Theory of Pensions", *Securidad Social* No. 263, 2003.

** استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه دولتی مکزیک (UAEM)

نرخ تورم و افزایش هزینه سرمایه‌گذاری شود؛ عواملی که هم از فعالیت اقتصادی و هم از تقاضای اشتغال می‌کاهد. بر همین مبنا استدلال می‌شود که نظامهای پرداخت جاری کارکنان^۱، که مبنای پرداخت حقوق‌های بازنشستگی است، الگوهایی از پس‌انداز اجباری محسوب می‌شود که مانع از تصمیم‌گیری فردی اشخاص برای پس‌انداز کردن در نظام پس‌انداز داخلی کشور می‌گردد، و از آنجا که تأمین مالی نظامهای مزبور از راه مالیات‌های غیرتصادفی یا نزولی^۲ صورت می‌گیرد، شرایط و فضای کلان اقتصادی نامطلوبی پدید می‌آورد. این منتقدان ادعا می‌کنند که نظامهای پرداخت جاری باید به نظامهای انفرادی سرمایه‌سازی^۳ جای دهد؛ نظامهایی که با کارایی بیشتر به تقویت رشد اقتصادی می‌انجامد، زیرا به سطوحی بالاتری از پس‌انداز در داخل کشور میدان می‌دهد.

به علاوه، این خرده‌گیری‌ها از مواضعی آگاه از این واقعیت حکایت دارند که تأمین اجتماعی به محلی طبیعی برای ستیزهای سیاسی تبدیل شده است. دستگاه دیوانی (بوروکراسی) که مدیریت تأمین اجتماعی را برعهده دارد، آن را به مثابه امکانی طبیعی برای پروراندن «مستمری‌های سیاسی» خود می‌پندارد، و به صورتی اداره می‌کند که در خدمت این هدف او باشد؛ هدفی که آن را آشکارا بر نیازهای اجتماعی مقدم می‌دارد.

از سوی دیگر، جماعتی نیز هواخواه تقویت و احیا و خصوصی نکردن الگوهای کنونی پرداخت جاری کارکنان در نظامهای تأمین اجتماعی هستند. اینها برآنند که این الگوها باید باز تعریف شود، هدفهایی که در آغاز باعث ایجاد آنها شده بود حفظ گردد، و کوشش شود تا این الگوها با شرایط و سناریوهای کنونی سازگاری پیدا کنند. به گفته این گروهها، برنامه‌های اصلاحی باید معطوف افزایش کارایی مالی، کاهش نابرابری‌های موجود در مزایای بین نسلی و در میان گروههای مربوط به نسلهای مشابه، و یافتن ترتیبات و فرمولهایی برای کاهش نابرابری بین کسور پرداختی و مزایای دریافتی بیمه‌شدگان باشد.

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

2. regressive

3. capitalization

ارزیابی نظامهای پرداخت جاری کارکنان

نظامهای پرداخت جاری و سازوکارهای مالی آنها تاکنون به دفعات مورد تردید و پرسش قرار گرفته‌اند، زیرا با آنکه از جهت حل مشکل جایگزینی درآمدها کارساز بوده‌اند، چگونگی تأمین مالی آنها همیشه بحران‌زا بوده است. مشکل اصلی از عدم تعادل مالی سنگینی سرچشمه می‌گیرد که معمولاً به سبب افزایش سریع هزینه پرداخت مستمري‌های بازنشستگي، یارانه‌های بیکاری و درمانی و گاهی کاهش ناگهانی درآمدها پدید می‌آید. این نظامها، به این دلیل که کسور پرداختی کسانی که کار می‌کنند باید با مستمري‌هایی که به هنگام بازنشستگي می‌گیرند برابر باشد، معمولاً در قبال تغییرات ادوار اقتصادی و نیز عوامل جمعیتی بسیار حساس هستند. وقتی برابری کسور و پرداختی‌ها حاصل نشود، که علت آن غالباً یا بی‌ثباتی اقتصادی است یا به عوامل جمعیتی و جامعه‌شناختی (عمدتاً پیرشدن جمعیت، کاهش نرخ زاد و ولد، تغییرات مربوط به ترکیب خانواده و ساختارهای جدید حرفه‌ای و شغلی) بستگی دارد، معمولاً برای جبران کسری‌های مالی به دولت مراجعه می‌شود.

با این‌همه، به رغم آنچه گفته شد، نظامهای پرداخت جاری در بیشتر کشورها پذیرفته شده‌اند، زیرا گروههای مختلف جمعیتی چنین می‌اندیشند که وجود این نظامها باعث کاهش فقر و مطرودیت اجتماعی^۱ آنها می‌شود و، به علاوه، در مواقع بحرانی صرفاً همین نظامها هستند که تا حدودی به فریاد نیازمندان می‌رسند.

در سطور بعد، برخی از بدیهی‌ترین عواملی که نشانگر اعتبار ضرورت تأمین اجتماعی و نظامهای پرداخت جاری مرتبط با آن هستند تشریح می‌شود.

افراد معمولاً، به سبب فقدان اطلاعات، میزان درآمد، یا صرفاً به خاطر ملاحظات احتیاطی، در چرخه حیات خود به شکلی متفاوت از آنچه از آنها انتظار می‌رود عمل می‌کنند. این تفاوت شامل مراتب و مراحل متفاوت است، و عمدتاً به درجات آموزشی، ظرفیت تولیدی و چگونگی شرایط بازنشستگي آنها مربوط می‌شود. در هر مرتبه و مرحله، فرض بر این است که

1. social exclusion

افراد باید برای دوران سالخوردگی خود از طریق شکل‌های متفاوت پس‌انداز برنامه‌ریزی کنند، تا اطمینان یابند که درآمد دوران بازنشستگی آنها تا جای ممکن به درآمد دوران اشتغال آنها نزدیک باشد. از آنجا که این امر ممکن است اتفاق نیفتد، تأمین اجتماعی برنامه‌هایی دارد که هدف از آنها حل مشکل بازنشستگی است که قادر به جبران کسری درآمد خود نیستند، و این هدف را از طریق کسور دریافتی و انتقال وجوه تحقق می‌بخشد.

دو گروه از افراد می‌توان تصور کرد: آنهایی که برای دوران بازنشستگی خود پس‌انداز می‌کنند، و آنهایی که تمام درآمد دوران بازنشستگی خود را پیشاپیش به مصرف می‌رسانند. گروه نخست تصمیم گرفته است که سطح مصرف خود را در ایام بازنشستگی در همان سطح دوران اشتغال نگاه دارد، در حالی که گروه دوم احتمالاً وقتی به سالخوردگی می‌رسد، به سبب عدم تدارک قبلی یا بر اثر عواملی اقتصادی که از کنترل او خارج است، فاقد درآمد است. بنابراین، مصرف گروه دوم ممکن است به چنان سطح نازلی سقوط کند که بتوان از جماعتی که از لحاظ اقتصادی و اجتماعی مطرود شده صحبت کرد.

از آنجا که احتمال وقوع وضعیت فوق‌زیاد است، گروه نخست بخشی از منابع خود را از طریق ابزار مالی به درماندگان انتقال می‌دهد. این گروه، با این برهان که انتقال وجوه دولتی از تنگناهای ناشی از شرایط اقتصادی و اجتماعی مصون نیست، کار خود را توجیه می‌کند. بدین ترتیب، تأمین اجتماعی و نظامهای پرداخت جاری، از آنجا که خدمات و مزایایی برابر به همگان عرضه می‌کنند، در خدمت تحقق هدفهای مصرفی هر دو گروه قرار می‌گیرند.

جهل جامعه یا بی‌تفاوتی آن نسبت به نظام تأمین اجتماعی می‌تواند باعث نوعی کوتاه‌بینی شود که به معنای فقدان دوراندیشی نسبت به سالهای بدبختی و از دست دادن درآمد است. در اینجا است که تأمین اجتماعی با گونه‌ای برخورد "پدرانه"^۱ ظاهر می‌شود و از افراد و گروههایی که دارای شکل‌های گوناگون پس‌انداز هستند حمایت می‌کند.

نکته‌ای که در مباحث کنونی مطرح می‌شود این واقعیت است که درآمد یا مزایایی که، بی‌توجه به دلایلی که افراد را مستحق دریافت آنها می‌کند به آنها پرداخت می‌شود، از میزان

1. paternalistic

پس اندازی که در دوران اشتغال آنان متراکم شده است تجاوز می‌کند (پس اندازهایی که معمولاً به صورت پرداخت کسور است). بنابراین، نسلی که میانگین عمرش طولانی تر باشد، مستمری‌هایی دریافت می‌کند که از کسوری که در زمان اشتغال خود پرداخته است بیشتر است، و این امر بدین معناست که پرداخت مبالغ اضافی به نسلی بار می‌شود که هنوز فعال است و بازدهی دارد. بدین ترتیب، دولت ناچار به وضع مالیات بیشتری می‌شود تا مبالغ پرداختی به نسل پیشین را از نسل فعال کنونی تأمین کند.

تأمین مالی نظامهای پرداخت جاری، در واقع، از طریق سازوکارهایی است که کسور پرداختی افراد شاغل را صرف پرداخت مستمری‌های بازنشستگان می‌کند. به این ترتیب، نظامهای دولتی و عمومی پرداخت جاری عملاً به شکل صندوقهایی عمل می‌کنند که واسطه هزینه کردن همزمان درآمدها (کسور) هستند (به صورت پرداخت مستمری‌های بازنشستگی). در عین حال، نظامهای پرداخت جاری، در قبال پس انداز و سرمایه‌سازی فردی، که منطبق آن ظاهراً افزایش مبلغ مستمری بازنشستگی و حذف فشارهای ناشی از انتقال بار مالی از نسلی به نسل دیگر است، وجه حمایتی و فراگیر بیشتری دارند.

نظریه اقتصادی مستمری بازنشستگی و سه‌گرایش کنونی آن

نظریه اقتصادی مستمری بازنشستگی و استدلالهای گوناگون مربوط به سازوکارهای پایه‌ای آن می‌تواند در سه‌گرایش اصلی خلاصه شود.

دیدگاه اول

همان‌طور که گفته شد، این دیدگاه بر این پایه است که تأمین اجتماعی نظامی است از مالیاتها و انتقالهای پولی، برنامه‌ای است نظیر هر یک از برنامه‌های دیگر دولت، و از آنجا که هدف آن اعطای نوعی خدمت (مزایا) است، هزینه آن باید از طریق مالیات تأمین شود. این سازوکار مالیات‌گذاری و انتقال وجوه که به طور همزمان صورت می‌گیرد، بر این فرض مبتنی است که مستمری‌های پرداختی به افراد لزوماً با میزان مالیاتی که آنها پرداخته‌اند (کسور) منطبق و برابر نیست؛ بنابراین، چنانچه بین مستمری‌ها و کسور برابری نباشد، بسته به سطح تکامل و پیشرفتگی نظام تأمین اجتماعی، یکی از آنها می‌تواند بیشتر از دیگری باشد، و برعکس.

دیدگاه دوم

بنا به این دیدگاه، تأمین اجتماعی به مثابه نوعی نظام بیمه‌ای که بر چرخه زندگی مبتنی است عمل می‌کند، و از همین رو، مستمری‌های پرداختی باید با کسوری که از هر بیمه‌شده در طول حیات فعال او دریافت شده است برابر باشد.

در این دیدگاه، مستمری‌ها و کسور را نمی‌توان از یکدیگر جدا کرد، زیرا با خطرهای سالخورده‌گی، ازکارافتادگی و حتی مرگ صرفاً از طریق مشارکتهای گذشته فرد به صورت پرداخت مستمری مقابله می‌شود؛ در این معنا، هزینه خطرهای مزبور باید بر پایه پس‌انداز (کسور پرداختی) بیمه‌شده تأمین مالی شود.

دیدگاه سوم

بنا به این دیدگاه، تأمین اجتماعی به مثابه الگویی از پرداخت مستمری - رفاه عمل می‌کند، و در آن دو عنصرسازی اساسی وجود دارد: یکی، کفایت یا تکافوی اجتماعی^۱، و دیگری، برابری و عدالت انفرادی^۲. کفایت یا تکافوی اجتماعی بر این فرض مبتنی است که تأمین اجتماعی به مثابه برنامه‌ای متفاوت از طرحهای مالیات‌گذاری و انتقال وجوه عمل می‌کند، زیرا ماهیتی اجتماعی و رفاهی دارد؛ البته در عین حال این نظریه راه می‌پذیرد که بخشی از کسور دریافتی جاری باید در آن واحد به مصرف پرداخت مستمری‌های بازنشستگان برسد. از همین رو، لازم است که سرفصل‌های کسور و انتقال وجوه از یکدیگر جدا شود. اما برابری و عدالت انفرادی بیشتر به نوع پس‌انداز اجباری مربوط می‌شود، بدین معنا که افراد به سبب ماهیتی اجباری که نظام تأمین اجتماعی تحمیل می‌کند، در شکل‌گیری مستمری بازنشستگی آینده خود مشارکت می‌کنند و، بنابراین، تصمیم‌گیری نسبت به بازنشستگی تابع سازوکاری است که نظام تأمین اجتماعی تحمیل می‌کند.

استدلالاتی دیگر صرفاً نوعی خلاصه کردن مبانی جاری مربوط به آن هستند. یعنی بر پایه این فکر که بعضی می‌پردازند (افراد شاغل) و بعضی دریافت می‌کنند (بازنشستگان و غیرشاغلان)، به تأکید بر گونه‌ای موافقت بین نسلی می‌رسند.

1. social adequacy

2. individual equity

استدلال عمدتاً افواهی دیگر این است که وظیفه تأمین اجتماعی امروزی، به مثابه یک نظام، حمایت از افراد از گهواره تا گور است. جماعتی دیگر نیز صرفاً بر این نظرند که اندیشه تأمین اجتماعی مبتنی است بر موافقت بین گروههای افراد، بدین معنا که گروهی به موقع مالیات می پردازد و گروهی دیگر از آن مالیات به عنوان درآمد خود استفاده می کند.

روشن است که تأمین اجتماعی چیزی بیشتر از صرف انگیزش یا استدلالهای افواهی برخی بخشهای اجتماعی است که از نظریه های باب روز^۱ سرچشمه بگیرد، زیرا بنیاد آن از مراحل مختلف گذشته است، و به ناچار باید بر مزایایی که در آغاز هدفش بوده است. بیفزاید، که از آن جمله می توان به تأثیرات بازتوزیعی آن بر درآمدها اشاره کرد؛ بنابراین، انصاف نیست که صرفاً به خاطر کسری های مالی کنونی آن را بی اعتبار بدانیم.

به هر صورت، بسیاری از نظریه پردازان متعهد به موضوع بر این عقیده اند که اگر دولت مالیاتها را، با یا بی اولویت، به سرفصل های مختلف منتقل می کند، چرا نباید مالیاتها را صرف تأمین اجتماعی نیز بکند، زیرا این نظام از طریق مالیاتهایی که از سوی کارفرمایان و کارکنان پرداخت می گردد تأمین مالی می شود، و هدف آن برقراری جامعه ای متجانس تر و مساوات طلبانه تر در حوزه های اقتصادی و اجتماعی است، چون به تحقیق ثابت شده است که بازار به تنهایی نمی تواند کاملاً به چنین هدفی رهنمون شود.

تأثیرات بر پس انداز خصوصی، سطح اشتغال و مبارزه با فقر

برخی پژوهشها نشان داده اند که نرخهای بالای پس انداز موجب فعالیت بیشتر سرمایه، بهره وری بیشتر، و سطح زندگی بهتر می شود. این پژوهشگران استدلال می کنند که اقتصادی که مروج افزایش پس انداز باشد، با گذشت چند سال شاهد روندی شتابان از پیشرفتهای فنی و آهنگی فزاینده از رشد و توسعه خواهد بود، و این جریان ادامه خواهد داشت تا تعادل و توازن تازه برقرار شود. از این زاویه، احتمالاً، می توان منطقی برای انتقاد از نظام پرداخت جاری قائل شد؛

1. in fashion

به این نظام اتهام می‌زنند که مانع پس‌انداز خصوصی و، بنابراین، نافی پس‌انداز ملی است. در حالی که مشاهده شده است که وقتی مستمری‌های فردی رشد کند، میزان پس‌انداز دست کم در مقیاسی کوچک افزایش می‌یابد.

به‌رغم استدلال فوق، برخی پژوهش‌های دیگر نشان داده‌اند که تأثیر منفی ناشی از نظام‌های پرداخت جاری بر پس‌انداز خصوصی واجد اهمیت نیست، و در قیاس با پس‌اندازهای قبل از بازنشستگی نسبتاً ناچیز است. در واقع، نظام‌های خصوصی جانشین دیگر اشکال متعارف پس‌انداز می‌شوند.

در ارتباط با سطح اشتغال، نظام‌های پرداخت جاری کارکنان، بسته به انگیزه‌های موجود در قبل از بازنشستگی، برخی تأثیرات معین دارند. وقتی مزایای پرداختی به بازنشستگان بالقوه کم یا کمتر از درآمد کنونی آنها باشد، این امر باعث می‌شود که کارگران و کارمندان برای مدت بیشتری شاغل بمانند، و در نتیجه باری اضافی به صندوق یا پرداخت‌کنندگان کسور تحمیل نمی‌شود، زیرا پرداخت مستمری‌های بازنشستگی به تأخیر می‌افتد. اما، در عین حال، اشتغال و انعقاد قراردادهای استخدام محدود می‌شود، چون که برای تصدی پست‌های سازمانی نیازی به استخدام جوانان به وجود نمی‌آید. در مقابل، وقتی برای بازنشستگی انگیزه‌های زیادی وجود داشته باشد (مثلاً، مستمری‌های سخاوتمندانه برای زمانهایی طولانی)، تأثیراتی منفی بر نظام بازنشستگی وارد می‌شود، اما بازار کار گشوده می‌گردد، زیرا پست‌هایی که در تصدی افرادی بوده است که زودتر از موعد بازنشسته شده‌اند خالی می‌شود و می‌توان برای آنها از وجود افراد تازه (یعنی پرداخت‌کنندگان کسور جدید) استفاده کرد.

برخی دیگر بر این عقیده‌اند که گرایش به بازنشستگی زودتر از موعد عمدتاً به عواملی چون سلامتی و فقدان فرصت‌های شغلی برای افراد سالخورده بستگی دارد و میزان مزایای پرداختی در این میان چندان نقشی ندارد.

در پایان، به‌رغم آنچه گفته شد، در این بحث باید بیش از هرچیز به نقش تأمین اجتماعی در مبارزه با فقر ارزش داد. تاکنون به اثبات رسیده است که کاربست برنامه‌های تأمین اجتماعی تأثیری مثبت بر حذف فقر دارد.