



# طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی (NDC) تجربه چند کشور

مترجم: طیبه جلیلی



به نام آنکه جان را فکرت آموخت





مؤسسه راهبردهای  
بازنشستگی صبا

# طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیر مالی (NDC) تجربه چند کشور

مترجم: طیبه جلیلی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا  
«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۹

|                        |                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| سرشناسه                | هولزمن، رابرت، ۱۹۴۹-م.                                                                                                                                                                            |
| عنوان و نام پدیدآورنده | Holzmann, Robert                                                                                                                                                                                  |
| مشخصات نشر             | طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیر مالی (NDC) تجربه چند کشور / [رابرت هولزمن] مترجم: طیبه جلیلی / به سفارش مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا «نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری» تهران: طرح نقد، ۱۳۹۹. |
| مشخصات ظاهری           | ۲۵۴ ص. ۱۷۵×۲۴ س.م.                                                                                                                                                                                |
| شابک                   | ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۸۲-۴۹-۶                                                                                                                                                                                 |
| وضعیت فهرست            | فیبا                                                                                                                                                                                              |
| یادداشت                | عنوان اصلی: The ABCs of NDCs, 2019                                                                                                                                                                |
| موضوع                  | بازنشستگی                                                                                                                                                                                         |
| موضوع                  | Retirement                                                                                                                                                                                        |
| موضوع                  | بازنشستگی با حق بیمه شخصی                                                                                                                                                                         |
| موضوع                  | Defined contribution pension plan                                                                                                                                                                 |
| موضوع                  | بازنشستگی - مستمری                                                                                                                                                                                |
| موضوع                  | Pension                                                                                                                                                                                           |
| موضوع                  | بازنشستگی - برنامه‌ریزی                                                                                                                                                                           |
| موضوع                  | Retirement--Planning                                                                                                                                                                              |
| شناسه افزوده           | جلیلی، طیبه، مترجم                                                                                                                                                                                |
| شناسه افزوده           | صندوق بازنشستگی کشوری. مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا                                                                                                                                              |
| رده‌بندی کنگره         | HQ ۱۰۶۲                                                                                                                                                                                           |
| رده‌بندی دیویی         | ۶۴۶/۷۹                                                                                                                                                                                            |
| شماره کتابشناسی ملی    | ۷۵۰۴۶۱۶                                                                                                                                                                                           |



## طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیر مالی (NDC) تجربه چند کشور

گروه نویسندگان: رابرت هولزمن، ایگور گاردیانچیچ، آر. کنت ویور، گوستاوو دمارکو و مارک سی. دورفمن، ادوارد پالمر و بو کونبرگ، سونیا بوخولتز، آگنیسکا شانون-دومینچاک و مارک گورا، نیلز مارتین استولن، میلتون نکتاریوس و پلاتون تینیوس، دنیس فردریکسن، اریک هرنس و ارلینگ هلمی.

مترجم: طیبه جلیلی

ویراستار: سمیه کنعانی

طرح جلد و صفحه‌آرایی: احمد صدیقی

چاپ: اول - ۱۳۹۹

قیمت: ۶۵۰۰۰ تومان

چاپ و صحافی: عمران

انتشارات طرح نقد: تهران، میدان انقلاب، خیابان کارگر جنوبی، مقابل پاساژ مهستان، پلاک ۱۲۵۱، واحد ۴  
تلفن: ۶۶۴۸۳۷۶۳ پست الکترونیکی: tarhenaghd@gmail.com

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۸۲-۴۹-۶

تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

## فهرست

پیشگفتار مؤسسه ..... ۹

**الفبای NDC** ..... ۱۱

چکیده ..... ۱۱

قدردانی ..... ۱۳

اختصارات و کلمات مخفف ..... ۱۴

۱. مقدمه: NDC چگونه به فرایند اصلاحات بازنشستگی وارد شد؟ ..... ۱۵

۲. اصول یک طرح NDC ..... ۱۹

۳. طرح‌های NDC چگونه بهتر از طرح‌های NDB هستند؟ ..... ۲۱

۴. نقاط مرزی کلیدی در طراحی و اجرای طرح‌های NDC ..... ۳۱

۵. تجربیات کشورها در زمینه اصلاحات NDC ..... ۳۷

۶. نتیجه‌گیری و مسیر پیش‌رو ..... ۴۱

منابع ..... ۴۲

## انتشار سیاست‌های NDC:

محرك‌ها و موانع ..... ۴۷

چکیده ..... ۴۷

قدردانی ..... ۴۹

|    |                                  |
|----|----------------------------------|
| ۵۰ | اختصارات و کلمات مخفف            |
| ۵۱ | ۱. مقدمه                         |
| ۵۵ | ۲. تعاریف و الگوها               |
| ۶۵ | ۳. بدعت‌گذاران                   |
| ۶۹ | ۴. دنباله‌روها: لهستان           |
| ۷۳ | ۵. اصلاح‌گران مرزی: آلمان        |
| ۷۵ | ۶. تدریجی‌گرایان: اسلوونی        |
| ۷۷ | ۷. خروج‌کنندگان                  |
| ۸۳ | ۸. نتایج و دورنمای سیستم‌های NDC |
| ۹۰ | منابع                            |

### طرح NDC سوئدی:

|     |                                        |
|-----|----------------------------------------|
| ۹۷  | موفقیت و محلی برای تأمل                |
| ۹۷  | چکیده                                  |
| ۹۹  | قدردانی                                |
| ۱۰۰ | اختصارات و کلمات مخفف                  |
| ۱۰۱ | ۱. مقدمه                               |
| ۱۰۵ | ۲. مروری بر سیستم بازنشستگی سوئد       |
| ۱۱۳ | ۳. ثبات مالی بلندمدت                   |
| ۱۲۵ | ۴. کفایت                               |
| ۱۳۳ | ۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌هایی برای پیشرفت |
| ۱۳۶ | منابع                                  |

### طرح NDC لهستان:

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| ۱۳۹ | موفقیت در مواجهه با سختی‌ها |
| ۱۳۹ | چکیده                       |
| ۱۴۱ | قدردانی                     |

|     |                                                         |
|-----|---------------------------------------------------------|
| ۱۴۲ | اختصارات و کلمات مخفف                                   |
| ۱۴۳ | ۱. مقدمه                                                |
| ۱۴۵ | ۲. سیستم بازنشستگی FDC+NDC لهستان                       |
| ۱۵۵ | ۳. نوسانات کوتاه‌مدت و پایداری بلندمدت جمعیتی و اقتصادی |
| ۱۶۱ | ۴. چالش‌های بازار کار                                   |
| ۱۶۹ | ۵. کفایت و همبستگی                                      |
| ۱۷۳ | ۶. بحث دربارهٔ پایانِ ناتمام                            |
| ۱۷۷ | ۷. خلاصه و نتیجه‌گیری اصلی                              |
| ۱۷۸ | منابع                                                   |

## اصلاحات بازنشستگی یونان:

|     |                                                                          |
|-----|--------------------------------------------------------------------------|
| ۱۸۳ | بحران‌های پیش‌رو و تلاش‌های ناتمام طرح NDC                               |
| ۱۸۳ | چکیده                                                                    |
| ۱۸۵ | قدردانی                                                                  |
| ۱۸۶ | اختصارات و کلمات مخفف                                                    |
| ۱۸۷ | ۱. بحران و ساختار فعلی سیستم بازنشستگی یونان                             |
| ۱۸۹ | ۲. گذشته: سیستم‌های بازنشستگی به مثابهٔ مکانیسمی برای ایجاد مصیبت        |
| ۱۹۳ | ۳. زمان حال: «برنامهٔ کمک مالی» به سیستم بازنشستگی جدید منجر می‌شود      |
| ۲۰۳ | ۴. آینده: مزایای بازنشستگی و دورنمای بلندمدت                             |
| ۲۰۷ | ۵. «طرح‌های بازنشستگی برای جوان‌ترها»: پیشنهاد بنیادی برای خروج از بحران |
| ۲۱۷ | ۶. نتیجه‌گیری                                                            |
| ۲۱۸ | منابع                                                                    |

## طرح NDC نروژ:

|     |                                         |
|-----|-----------------------------------------|
| ۲۲۱ | ایجاد تعادل میان تقسیم ریسک و بازتوزیعی |
| ۲۲۱ | چکیده                                   |
| ۲۲۳ | قدردانی                                 |

|     |                                                                  |
|-----|------------------------------------------------------------------|
| ۲۲۴ | اختصارات و کلمات مخفف                                            |
| ۲۲۵ | ۱. مقدمه                                                         |
| ۲۲۷ | ۲. سیستم بازنشستگی نروژ                                          |
| ۲۳۳ | ۳. اثرات و چالش‌های بازار کار                                    |
| ۲۳۹ | ۴. پایداری مالی و حساسیت به توسعه جمعیت‌شناسانه و عرضه نیروی کار |
| ۲۴۵ | ۵. کفایت و اثرات توزیعی                                          |
| ۲۵۱ | ۶- خلاصه و پایان باز                                             |
| ۲۵۳ | منابع                                                            |

## پیشگفتار مؤسسه

امروزه یکی از مباحث متداول در سطوح برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی کشور، انتقال نظام فعلی تأمین مالی مستمری‌های بازنشستگی مبتنی بر توازن هزینه-درآمد (PAYG) با شیوه پرداخت مزایای معین (Defined Benefit) و اندوخته‌گذاری جزئی به نظام اندوخته‌گذاری کامل (Fully-Funded) با شیوه پرداخت مزایای مشارکت معین (Defined Contribution) است. وابستگی شدید نظام‌های مبتنی بر مزایای معین به متغیرهای جمعیتی و ناپایداری مالی آنها، و در عوض اتکای نظام‌های بازنشستگی مشارکت معین بر پس‌اندازها یا حق بیمه‌های انفرادی و سود حاصل از سرمایه‌گذاری آنها طی سال‌های اشتغال که پایداری مالی برای آنها به همراه دارد، ذهن برخی سیاست‌گذاران را به سمت گذار مستقیم از نظام فعلی به سمت نظامی مبتنی بر حق بیمه معین معطوف داشته است. با وجود بهبود شاخص پایداری مالی صندوق‌ها با چنین گذاری، اما نظام‌های مبتنی بر مشارکت معین با نقص‌هایی مواجه هستند که عمدتاً جنبه اجتماعی دارند؛ همچون عدم فراگیری، عدم کفایت مزایا، نابرابری جنسیتی و درآمدی (مستمری) و انتقال تمام‌وکمال ریسک‌های جمعیتی و مالی به بیمه‌پردازان.

فارغ از تمام اختلاف‌نظرهای جدی و قابل تأملی که بین صاحب‌نظران در این باره وجود دارد، برخی کشورها برای کاستن از اثرات نامطلوب این انتقال، از روشی مبتنی بر مشارکت معین غیرمالی (Non-financial Defined Contribution) استفاده می‌کنند. به این معنی که همانند روش حق بیمه معین، حق بیمه‌های افراد در حساب‌های انفرادی صوری و مصون از نوسانات بازار انباشت و با شاخصی مشخص - غالباً نرخ رشد سالیانه دستمزدها، نرخ تورم یا نرخ رشد تولید ناخالص داخلی - تعدیل می‌شوند.

بر این اساس، برای آشنایی بیشتر کارشناسان و برنامه‌ریزان با جزئیات این شیوه از تأمین مالی نظام‌های

---

۱- لازم به ذکر است که در برخی مراجع از این شیوه با عنوان حق بیمه معین صوری یا مجازی (Notional Defined Contribution) نیز نام برده شده است.

بازنشستگی و نیز به دلیل کمبود منابع و ادبیات مرتبط با آن در کشور، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا اقدام به سفارش ترجمه مجموعه مقالاتی منتشرشده توسط دیپارتمان مشاغل و حمایت‌های اجتماعی بانک جهانی کرده که همگی در مجلد حاضر با عنوان «طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی: تجربه چند کشور» منتشر شده‌اند. در بخش‌های اول و دوم به معرفی طرح‌های NDC و محرک‌ها و موانع آن همراه با نمونه‌هایی تجربی از برخی کشورها پرداخته شده و در بخش‌های سوم تا ششم تجربه موفقیت‌ها و شکست‌های پیاده‌سازی طرح‌های مذکور در کشورهای سوئد، لهستان، یونان و نروژ مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

**مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا**



## الفبای NDC<sup>۱</sup>

رابرت هولزمن<sup>۲</sup>

### چکیده

طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی (NDC)<sup>۳</sup> از اواسط دهه ۱۹۹۰ در تعدادی از کشورهای اروپایی (سوئد، ایتالیا، لتونی، لهستان و نروژ) با موفقیت اجرا شده است. رویکرد NDC بر حق بیمه‌های پرداخت‌شده در طول مدت عمر استوار است. همانند طرح‌های مالی مشارکت معین (DC)<sup>۴</sup>، حق بیمه‌ها دارای ارتباط با مزایا هستند، اما بر اساس قالب‌بندی سیستم توازن درآمد و هزینه (PAYG)<sup>۵</sup> انجام می‌شوند. رویکرد NDC قاعده‌مند می‌تواند ریسک‌های اقتصادی و جمعیتی را که در طرح‌های بازنشستگی ذاتی و اجتناب‌ناپذیر هستند مدیریت و ثبات مالی ایجاد کند. این گزارش مقدمه‌ای غیرفنی درباره طرح‌های NDC، عناصر پایه‌ای آن و مزایای آن‌ها نسبت به طرح‌های غیرمالی مزایای معین<sup>۶</sup>، مرزهای فنی و تجربه کشورهای اجراکننده این رویکرد ارائه می‌کند.

**واژه‌های کلیدی:** اصلاحات بازنشستگی سیستماتیک<sup>۷</sup>، فاقد اندوخته<sup>۸</sup>، حساب‌های انفرادی<sup>۹</sup>، انگیزه‌های بازار کار، سوئد.

کدهای JEL: J26, J11, H55

1- The ABCs of NDCs  
2- Robert Holzmann  
3- Nonfinancial Defined Contribution  
4- Defined Contribution  
5- Pay-As-You-Go

6- Nonfinancial Defined Benefit schemes  
7- Systemic Pension Reform  
8- Unfunded  
9- Individual Accounts



## قدردانی

این مقاله برای کتاب پیشرفت‌ها و چالش‌های طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی، جلد اول: توجه به گروه‌های به حاشیه رانده‌شده، دوقطبی شدن و بازار کار<sup>۱</sup> که رابرت هولزمن، ادوارد پالمر<sup>۲</sup>، رابرت پالاسیوس<sup>۳</sup> و استفانو ساچی<sup>۴</sup> ویرایش کرده‌اند و بانک جهانی در پاییز ۲۰۱۹ چاپ کرده، نوشته شده است. در اینجا از مرسدس آیوسو-گوترز<sup>۵</sup>، نیک بار<sup>۶</sup>، ماریا دل کارمن بادو-پینز<sup>۷</sup>، الیسا چولیا<sup>۸</sup>، مارک دورفمن<sup>۹</sup>، السا فورنرو<sup>۱۰</sup>، جوزز آنتونیو هرس<sup>۱۱</sup>، سرجیو نستیکو<sup>۱۲</sup>، ادوارد پالمر و جان پیگوت<sup>۱۳</sup> برای ارائه نظرات و پیشنهادها و از ایمی گاتهام<sup>۱۴</sup> برای ویرایش نسخه اول تشکر می‌کنیم. نسخه اول مقاله در نشریه بین‌المللی تأمین اجتماعی<sup>۱۵</sup> در سال ۲۰۱۷ منتشر شد. مطالب بیان‌شده در این مقاله، دیدگاه نویسندگان است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌های مؤسساتی که با آن‌ها ارتباط دارند یا دیدگاه‌های بانک جهانی نیست.

- 1- Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes, Volume 1: Addressing Marginalization, Polarization, and the Labor Market
- 2- Edward Palmer
- 3- Robert Palacios
- 4- Stefano Sacchi
- 5- Mercedes Ayuso-Gutierrez
- 6- Nick Barr

- 7- Maria del Carmen BOAdo-Penas
- 8- Elisa Chulia
- 9- Mark Dorfman
- 10- Elsa Fornero
- 11- José Antonio Herce
- 12- Sergio NISTicò
- 13- John Piggott
- 14- Amy Gautam
- 15- *the International Social Security Review*

## اختصارات و کلمات مخفف

| اختصار | عبارت کامل                                             | معادل فارسی                       |
|--------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| DB     | Defined Benefit                                        | مزایای معین                       |
| DC     | Defined Contribution                                   | مشارکت معین                       |
| EU     | European Union                                         | اتحادیه اروپا                     |
| FDC    | Financial Defined Contribution                         | مشارکت معین مالی                  |
| GDP    | Gross Domestic Product                                 | تولید ناخالص داخلی                |
| NDB    | Nonfinancial Defined Benefit                           | مزایا معین غیرمالی                |
| NDC    | Nonfinancial Defined Contribution                      | مشارکت معین غیرمالی               |
| OECD   | Organisation for Economic Co-operation and Development | سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه |
| PAYG   | Pay-As-You-Go                                          | سیستم توازن درآمد و هزینه         |

## ۱. مقدمه: NDC چگونه به فرایند اصلاحات بازنشستگی وارد شد؟

نیاز به اصلاحات بازنشستگی عمومی<sup>۱</sup> موضوع جدیدی نیست. این اصلاحات در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) و پس از عبور از سال‌های اوج معرفی طرح‌های بازنشستگی در دهه ۱۹۵۰ و توسعه یافتن آن‌ها در دهه ۱۹۶۰ ظهور کرد؛ شکوفایی اقتصادی متعاقب جنگ جهانی دوم با بروز نخستین شوک قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰ متوقف شد و آنگاه تغییر در بنیان‌های جمعیت‌شناختی طرح‌های بازنشستگی بروز کرد. ویژگی بارز دهه ۱۹۸۰، جست‌وجوی راه‌حل‌های درونی برای پاسخگویی به مشکلاتی بود که در آن زمان به عنوان شکاف‌های مالی کوتاه‌مدت و چالش‌های جمعیتی بلندمدت ادراک می‌شد که با فرض حرکت به سطوح باروری پایین‌تر و امید به زندگی بالاتر صورت می‌پذیرفت. در آن زمان مباحث «اصلاحات» به ابداعاتی حول تعدیل پارامترهای طرح محدود بود؛ نظیر کاهش نرخ انباشت، افزایش دوره بیمه‌پردازی به یک دوره بلندمدت، تغییر در نحوه افزایش مستمری‌ها از مبنای افزایش دستمزد به مبنای شاخص قیمت‌ها، افزایش در نرخ حق بیمه‌ها یا افزایش در انتقال بودجه‌ای از سوی دولت (Holzmann, 1988). در آن زمان درباره استمرار یافتن این افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ زادوولد (و در نتیجه سالمند شدن بی‌انتهای جمعیت) بحث کمتری مطرح بود. تمرکز عمدتاً بر اعمال تغییرات در طرح‌های تقریباً جهان‌شمول مزایای معین غیرمالی (NDB) بود. طرح‌های مکمل اندوخته‌گذاری<sup>۲</sup> در تعدادی از کشورها (اغلب کشورهای انگلوساکسون) به صورت طرح‌های اختیاری شغلی و انفرادی معرفی شدند. اصلاحات پارامتری در طرح‌های NDB به صورت رشته‌ای از اصلاحات خرد صورت گرفت که تا حدودی شکاف مالی و انحرافات اقتصادی را کاهش داد، اما به ایجاد پایداری<sup>۳</sup> منجر نشد؛ یعنی حالتی که در آن برای سرپا نگه داشتن طرح به لحاظ مالی، نیازی به تغییرات اساسی در آینده نباشد. چشم‌انداز اصلاحات سیستماتیک‌تر را شیلی در سال ۱۹۸۱ به صورت بین‌المللی ارائه کرد. اصلاحات

---

1- public pension reform

2- funded supplementary schemes

3- sustainability

سیستماتیک شیلی در سیستم بازنشتی فراگیر آن، اولین نمونه جهانی حرکت از طرح سنتی NDB به طرح کاملاً اندوخته‌گذاری (مالی) مشارکت معین (FDC) بود. این اصلاحات به طور هم‌زمان دو تغییر اساسی را معرفی کرد.

اول، اصلاحات از یک طرح مزایای معین (DB) که در آن مزایا به‌خوبی تعریف شده و تأمین مالی آن (نرخ حق بیمه) در اصل پسماند<sup>۱</sup> است، به یک طرح مشارکت معین تبدیل شد که در آن حق بیمه به‌خوبی تعریف شده (ثابت) است و سطح مزایا به حق بیمه‌های پرداخت‌شده، بازده دریافتی و امیدبه‌زندگی در زمان بازنشتی بستگی دارد. انتظار می‌رفت ارتباط تنگاتنگ بین حق بیمه و مزایا، انگیزه بیشتری برای تصمیمات عرضه نیروی کار، از جمله مشارکت بازار کار رسمی و انتخاب سن بازنشتی، فراهم کند. انگیزه بیشتر مشارکت نیروی کار جز اینکه به طراحی طرح‌های بازنشتی عمومی بستگی دارد، بر طرح‌های بازنشتی اختیاری و شغلی و همچنین بر مساعدت‌های اجتماعی غیرمشارکتی نیز اثرگذار است. همه این‌ها به بازطراحی نیاز داشت تا از انحرافات کاهش بازار کار پیش‌بینی شده حمایت کند (Holzmann, Robalino, and Winkler, 2019).

دوم، اصلاحات شیلی از یک طرح فاقد اندوخته که در آن درآمدهای جاری برای تأمین مالی مزایای بازنشتی جاری استفاده می‌شد به یک طرح کاملاً اندوخته‌گذاری تبدیل شد که در آن مزایا به طور کامل با پشتیبانی دارایی‌های مالی قابل عرضه در بازار ارائه می‌شد. از آنجا که چنین انتقالی، بدهی ضمنی<sup>۲</sup> یک طرح فاقد اندوخته را آشکار می‌کند، تحقق بخشیدن به نتایج مورد انتظار، نیازمند آن است که نسل فعلی و آتی این بدهی ضمنی آشکارشده را بازپرداخت کنند. اگر اصلاحات بازنشتی عواقب بیرونی داشته باشد، از این بار اقتصادی مضاعف بازپرداخت برای نسل‌های فعلی و آتی می‌توان اجتناب کرد، مثلاً اثرات رشد درونی در اقتصاد که فراتر از پس‌انداز بیشتر و عرضه نیروی کار است و می‌تواند به مالیات اضافی / مخارج دولتی کمتر منجر شود (Holzmann, 1999). کارهای تجربی نشان می‌دهد که این اثرات در شیلی ایجاد شد (Holzmann, 1997).

این اصلاحات سیستماتیک و حرکت از طرح‌های NDB به FDC به پویایی‌هایی در اصلاحات منجر شد، به گونه‌ای که در دهه ۱۹۹۰ از آمریکای لاتین به اقتصادهای (سابقاً) در حال گذار اروپای مرکزی، شرقی و جنوبی گسترش یافت. این جنبش عمده‌تاً تحت تأثیر یکی از انتشارات اثرگذار بانک جهانی در سال ۱۹۹۴ قرار داشت. تا سال ۲۰۱۱، ۲۹ کشور در جهان به امید اینکه مشکلات مالی و سایر مشکلات بازنشتی آن‌ها (مثل تراکم پایین حق بیمه و پوشش کم مزایا)<sup>۳</sup> حل شود، حداقل به صورت جزئی از طرح‌های NDB به طرح‌های FDC روی آوردند (Holzmann, 2013). با این حال، مشخص شد بسیاری از کشورهایی که اصلاحات سیستماتیک

1- residual

2- implicit debt

3- low contribution density and benefit coverage

بازنشتی را انجام دادند، چالش‌های چنین اصلاحاتی را دست‌کم گرفتند: در سطح ایجاد محیط توانمندساز بازار مالی؛ در سطح بازده مورد انتظار بازارهای مالی؛ و شاید از همه مهم‌تر، در سطح تأمین مالی این گذار، برای تأمین مالی بدهی بالای آشکارشده از طریق یک بودجه عمومی که در بلندمدت محدودتر خواهد بود. در نتیجه، تعدادی از کشورها از اصلاحات خود به طور کامل بازگشتند (مثل آرژانتین و لهستان و مجارستان) و برخی دیگر نیز لایه اندوخته‌گذاری خود را بسیار کوچک کردند (مثل لهستان و لتونی). البته بحران مالی سال ۲۰۰۸ نیز کمکی نکرد. به دلیل جذابیت‌های طرح DC و همچنین با توجه به چالش‌های مربوط به تغییر نحوه تأمین مالی، دو کشور اروپایی (ایتالیا و سوئد)، به طور مستقل، مفهوم جدیدی از اصلاحات سیستماتیک ارائه کردند که از DB به DC جابه‌جا می‌شد، اما همچنان به صورت فاقد اندوخته باقی می‌ماند: طرح مشارکت معین غیرمالی (یا فرضی) (NDC). چشم‌انداز NDC با قانون سال ۱۹۹۴ سوئد آغاز شد که نگاهی برای گذار کامل از طرح NDB کشور که دارای مشکلات مالی بود به طرح NDC را تصویر می‌کرد، همان طور که در آثار پالمر (Palmer, 1999, 2002) و کونبرگ، پالمر و ساندن (Könberg, Palmer, and Sundén, 2006) بحث شد. از آنجا که اصلاحات NDC ایتالیا که در سال ۱۹۹۴ آغاز شد دوره گذار طولانی داشت و اجرا شدن آن تا سال ۲۰۱۲ طول کشید، مفهوم NDC از سوئد به لتونی (Fox and Palmer, 1999; Palmer et al., 2006) و لهستان (Chłoń) (Domińczak and Gora, 2006) و بعداً به نروژ گسترش یافت. چندین کشور دیگر نیز تلاش کردند طرح‌های NDC را معرفی کنند، اما به دلایل متعدد موفق نشدند این اصلاحات را انجام دهند (مصر، مغولستان، جمهوری قرقیزستان، روسیه) (Guardiancich et al., 2019). برخی دیگر از کشورها نیز هنوز در حال بحث و بررسی برای انجام اصلاحات NDC هستند (چین، یونان، قزاقستان).

برای مدت طولانی تصور می‌شد که طرح بی‌اندوخته DC به لحاظ مفهومی و عملیاتی نمی‌تواند کار کند؛ اما اجرای آن در سوئد، ایتالیا، لتونی، نروژ و لهستان از اواسط دهه ۱۹۹۰- و عملکرد مطلوب آن تا کنون - خلاف این تصور را اثبات کرده است. بنابراین می‌توان گفت یک گزینه اصلاحات سیستماتیک ظهور کرده است که بر مبنای نظام فاقد اندوخته و نرخ حق بیمه ثابت استوار است؛ از طریق افزایش هم‌زمان و خودتنظیم سن بازنشستگی به موازات افزایش امیدبه‌زندگی، انگیزه‌هایی برای پاسخگویی در برابر سالمندی جمعیت ایجاد می‌کند و نویدبخش پایداری مالی است. تمامی طرح‌های NDB نیز باید چنین عمل کنند تا به لحاظ مالی پایدار بمانند؛ اما NDC ادعا می‌کند انگیزه‌های بهتر و شفافیت بیشتری ارائه می‌کند. تأکید بر بازار کار به عنوان راه‌حلی برای سالمندی جمعیت در رویکرد DC، فقط به‌ظاهر یک تفاوت با رویکرد FDC است. طرح‌های کاملاً اندوخته‌گذاری نیز نیاز دارند که این مکانیسم‌های بازار کار را به تدریج توسعه دهند تا به لحاظ مالی پایدار بمانند (مگر آنکه بخش عمده

دارایی‌هایشان را به سمت سرمایه‌گذاری بین‌المللی سوق دهند).

این گزارش اصول پایه و پیچیدگی‌های طرح‌های NDC را معرفی می‌کند. مخاطبان هدف، متخصصان NDC نیستند، بلکه افراد مطلع در حوزه بازنشستگی هستند که می‌خواهند درباره مکانیسم‌های کلیدی و چالش‌های طرح‌های NDC بیشتر بدانند. با بهره‌گیری از پژوهش هولزمن (Holzmann, 2017b)، این گزارش از زبان فنی ساده برای پیش‌برد مفاهیم و موضوعات کلیدی و راه‌حل‌های محتمل استفاده می‌کند. بسیاری از ریزه‌کاری‌هایی که در مورد رویکرد NDC وجود دارد، در دو مجموعه پیشین درباره این موضوع (Holzmann, 2013, 2012; Palmer, 2006; Holzmann, Palmer, and Robalino, 2012, 2013) و در شماره سوم نشریه NDC بیان شده است.

بخش ۲ جنبه‌های اصلی طرح‌های NDC که موجب جذابیت آن‌ها شده و همچنین نحوه کار آن‌ها را توضیح می‌دهد. بخش ۳ رویکرد NDC را با طرح‌های معمولی NDB (اعم از سنتی و اصلاح‌شده) مقایسه می‌کند. بخش ۴ بیان می‌کند که چه حوزه‌هایی به کار بیشتر نیاز دارند. بخش ۵ تجارب بین‌المللی درباره طرح‌های NDC و تلاش‌های صورت گرفته برای اصلاحات را به اختصار بررسی می‌کند و بخش ۶ به نتیجه‌گیری می‌پردازد.

## ۲. اصول یک طرح NDC

ساختار مفهومی هر طرح NDC، ارتباط پایداری است که بین سطح فردی طراحی آن (که اتصال مستقیم مزایا با حق بیمه را تعهد می‌کند)<sup>۱</sup> و سطح اقتصاد کلان آن (که ثبات مالی آن را در عین فاقد اندوخته بودن ضمانت می‌کند) وجود دارد. به طور ساده، طرح NDC، یک طرح حساب پس‌انداز انفرادی است که در آن افراد نرخ بازده مشترکی متناسب با ثبات مالی طرح دریافت می‌کنند و در زمان بازنشستگی مزایایی متناسب با باقی‌مانده امید به زندگی گروهی و نرخ‌های پیش‌بینی شده بهره و رشد دستمزد طی عمر مورد انتظارشان دریافت خواهند کرد.

در سطح فردی، یک طرح NDC هموارسازی درآمد و تساوی درون نسلی را تعهد می‌کند، چراکه ارتباط قوی حق بیمه - مزایا را از طریق ویژگی‌های ذیل ایجاد می‌کند:

- «حساب‌های انفرادی» ای وجود دارند که حق بیمه‌های هر فرد (و کارفرمایش) بر مبنای نرخ حق بیمه ثابت و دستمزد مشمول بیمه در آن ثبت می‌شوند.
- حساب انفرادی، نرخ بازدهی را معادل آنچه در طرح تصویب شده است دریافت می‌کند.
- مزایای اولیه<sup>۲</sup> بر اساس محاسبات مستمری<sup>۳</sup> (سال‌واره) تعیین می‌شود که مبتنی بر انباشت حساب<sup>۴</sup> و امید به زندگی در هنگام بازنشستگی است.
- در دوره پرداخت، تعدیل مزایا<sup>۵</sup> بر اساس همان نرخ بازده فرضی صورت می‌گیرد.<sup>۶</sup>

---

۱- این طرح (شبه) اکچوئریال است؛ زیرا نرخ بهره غیرمالی (فرضی) مشتق شده و اعمال شده با آنچه انتظار می‌رود بازار مالی ارائه دهد متفاوت خواهد بود. از لحاظ نظری، در یک اقتصاد کارآمد و پویا، نرخ بهره بازار مالی باید بالاتر از نرخ بازده داخلی باشد که یک طرح NDC ارائه می‌دهد؛ در واقعیت ممکن است این طور نباشد.

2- initial benefit  
3- annuity calculation  
4- account accumulation  
5- Annual indexation

۶- در رویکرد کلی، هم در محاسبه مزایا و هم تعدیل مزایا، از بهره‌ای منسوب استفاده می‌شود که باید از نرخ بازده اعمال شده کسر شود.

این ساختار (ساختگی) به دلایل زیر جذاب است:

- ارتباط محکم بین حق بیمه‌ها و مزایا شفافیت ایجاد می‌کند و حس مالکیت قوی در این رویکرد را ممکن می‌سازد: منطبق با آنچه پرداخت کنید، پس خواهید گرفت.
- بنابراین طرح به لحاظ اکچوئریال عادلانه است و در نتیجه، انگیزه‌هایی برای مشارکت بازار کار رسمی و همچنین بازنشستگی دیرتر از موعد ایجاد می‌کند.
- به رغم این ویژگی انفرادی، NDC یک طرح بیمه اجتماعی باقی می‌ماند (یعنی ریسک را بین گروه‌ها و نسل‌ها تقسیم می‌کند)، چراکه در هر سال فرضی، یک نرخ بازده را برای همه پیشنهاد می‌کند و در برابر عدم قطعیت مرگ، بیمه ارائه می‌کند.
- از منظر طراحی، طرح‌های NDC درآمد را بین افراد (مثلاً از فقرا تا مادام‌العمر به اغنیای مادام‌العمر جامعه)<sup>۱</sup> بازتوزیع نمی‌کنند. چنین بازتوزیعی به‌سادگی به طرح اضافه می‌شود، اما باید از خارج از طرح باشد و از محل منابع بیرونی تأمین شود.

در سطح کلان، یک طرح NDC برابری بین نسلی و ثبات مالی را از طرق زیر تعهد می‌کند:

- نرخ حق بیمه ثابتی که به شکل گسترده‌ای سهم درآمدهای بازنشستگی از تولید ناخالص داخلی (GDP)<sup>۲</sup> را بین نسل‌های مختلف ثابت نگه می‌دارد.
  - به‌کارگیری نرخ بازدهی که با ثبات مالی طرح هماهنگ است.
  - اتصال مزایای اولیه به باقی‌مانده امید به زندگی گروهی در زمان بازنشستگی که این امر سطوح مزایا را هم‌زمان با تغییرات در امید به زندگی تعدیل می‌کند.
  - انگیزه اقتصادی قدرتمند برای به تأخیر انداختن بازنشستگی در پاسخ به افزایش طول عمر (و به عنوان مکانیسم جایگزین و دقیق‌تری به جای بالا بردن سن قانونی و استاندارد بازنشستگی).
- این جنبه‌های پایه‌ای مبتنی بر یک مجموعه مفروضات هستند و با چالش‌هایی مواجه‌اند که در بخش ۴ به آن‌ها پرداخته خواهد شد. با این حال، مفروضات زیربنایی آن به طرح‌های معمولی NDB شباهت دارند. طرح‌های NDB که در ادامه به آن‌ها خواهیم پرداخت به عنوان مبنایی برای بررسی کیفیت طرح NDC به کار گرفته می‌شوند.<sup>۳</sup>

۱- حتی طرح‌های NDC به پرداخت نرخ‌های جایگزین بالاتر به گروه‌های کم‌درآمدتر با پروفایل درآمدی یکنواخت گرایش دارند تا الگوهای کاری با رشد سریع‌تر؛ نک: نیستیکو و بویلاکوا (Nisticò and Bevilacqua, 2013).

2- Gross Domestic Product

۳- برای ارائه فنی یک طرح عمومی NDC، نک: پالمر (Palmer, 2013).

### ۳. طرح‌های NDC چگونه بهتر از طرح‌های NDB هستند؟

طرح‌های NDB و NDC مشترکات زیادی با هم دارند، از جمله ویژگی فاقد اندوخته بودنشان و اینکه برای داشتن توان پرداخت بدهی باید تعهداتشان کمتر یا نهایتاً برابر با دارایی‌هایشان باشد. این دارایی‌های فرضی حاصل تفاوت بین ارزش فعلی حق بیمه‌های آتی و ارزش فعلی مزایای آتی ناشی از این حق بیمه‌هاست. طرح‌های NDB و NDC، در کنار مشابهت‌ها، دارای تفاوت‌هایی نیز هستند. این بخش ویژگی‌های طرح‌های NDC را که بر طرح‌های سنتی و اصلاح‌شده NDB (شامل سیستم‌های امتیازی، مانند آنچه در فرانسه و آلمان استفاده می‌شود) برتری دارد معرفی می‌کند.

یک طرح سنتی NDB ویژگی‌های منحرف‌کننده‌ای، مثل احتساب مزایا بر اساس حقوق پايانی، نبودِ تعدیل اکچوئریال برای بازنشستگی پیش از موعد یا دیرتر از موعد، و نبودِ تعدیلات متناسب با افزایش امیدبه‌زندگی، دارد. اصلاحات پارامتری طرح‌های NDC در سال‌های اخیر تلاش کرده است چنین انحرافات و خطاهایی را پوشش دهد. تعدادی از اصلاحات اخیر طرح‌های NDB، برخی از جنبه‌های طرح‌های NDC را تقلید کرده‌اند، به ویژه در نظر گرفتن متوسط درآمد کل دوران اشتغال به عنوان مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی، افزایش سن استاندارد بازنشستگی متناسب با امیدبه‌زندگی و ایجاد امتیازات انگیزشی برای بازنشستگی دیرتر از موعد و اعمال جریمه برای بازنشستگی پیش از موعد. همان گونه که در ادامه گفته خواهد شد، این جنبه‌ها تا حدودی اثرگذارند، اما برای ایجاد ثبات مالی در یک جامعه در حال سالمندی کافی نیستند. اصلاحات NDB به تقلید از NDC هرچند به لحاظ نظری امکان‌پذیر است، به دلیل پیچیدگی‌ها و نیاز به تصمیم‌گیری‌های سیاسی پیچیده و پرتکرار (به جای اجرای خودکار) هرگز عملی نخواهد بود.

### ۳-۱. منطق مالی

منطق مالی یک طرح NDC را برای طرح‌های NDB هم می‌توان به کار برد، اما بر پایه حساب‌های انفرادی،

ساده‌تر و شفاف‌تر خواهد بود. تعهدات یک طرح NDC به صورت لحظه‌ای قابل مشاهده یا به‌سادگی محاسبه‌پذیر است: تعهدات طرح نسبت به نسل در حال کار (شاغلان) برابر با مجموع حساب‌های انفرادی است؛ تعهدات طرح نسبت به بازنشستگان (نظیر طرح‌های NDB)، مجموع مقادیر مستمری سالانه ضربدر باقی‌مانده امیدبه‌زندگی خواهد بود. در یک طرح NDB، محاسبه تعهدات کامل بازنشستگی عمومی (یعنی بدهی ضمنی، به ویژه برای نسل در حال کار) کار بسیار پیچیده‌ای است که تنها تعداد کمی از کشورهای OECD قادرند به‌درستی آن را انجام دهند. در یک طرح NDB، سمت دارایی PAYG به‌سختی مورد توجه قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup> در نتیجه، ارزیابی توان پرداخت تعهدات یک طرح NDB- چه سنتی و چه اصلاح‌شده- جز در موارد بسیار استثنایی، بر کسری جریان‌ات نقدی کوتاه تا میان‌مدت متمرکز خواهد ماند. در هر صورت، زوایای سیاسی مرتبط با طرح‌های بازنشستگی برای ارزیابی پایداری، تعهدات و دارایی‌ها هستند.

### ۳-۲. انطباق خودکار بر اساس پارامترها

یک طرح NDC که بر اساس قاعده ارائه شود، تعدیلات بسیاری منطبق بر پارامترهای طرح خواهد داشت که در طرح‌های NDB، این امر به اخذ تصمیمات سیاسی مصلحت‌آمیز و سخت نیاز خواهد داشت. برخی مثال‌های کلیدی در این باره عبارت‌اند از:

- تغییرات قانونی در حداقل سن بازنشستگی و سن بازنشستگی استاندارد جزء سخت‌ترین تصمیمات برای سیاست‌گذاران است؛ به همین دلیل این تغییرات اغلب در ابعاد کوچک و بسیار دیر اتفاق می‌افتند. کشورهای مختلفی در افزایش سن بازنشستگی بر اساس معیاری از امیدبه‌زندگی موفق بوده‌اند. این دستاورد عمده هنوز با راه‌حل فنی و صحیح آن بسیار فاصله دارد، چراکه در تمامی موارد یک «امیدبه‌زندگی پیش‌بینی‌شده»<sup>۲</sup> (به جای امیدبه‌زندگی گروهی واقعی)<sup>۳</sup> به کار گرفته شده است (Ayusa, Bavo, and Holzmann, 2018) و در هیچ یک از موارد، سن بازنشستگی اصلاح‌شده منعکس‌کننده سنی که طرح در آن پایدار خواهد ماند نبوده است. به علاوه، افزایش سن بازنشستگی همواره با مقاومت سیاسی مواجه بوده است و اجرای آن به تأخیر می‌افتد (حتی در کشوری با طرح NDC، مثل ایتالیا).

- در طرح‌های NDB، قصد بازنشستگی پیش‌از‌موعد یا دیرتر از موعد با کاهش / افزایش اکچوئربال مرتبط می‌شود (یا باید بشود)؛ در غیر این صورت، این امر به ایجاد انگیزه برای بازنشستگی زود هنگام

۱- سوئد روشی را برای برآورد مقدار دارایی PAYG از داده‌های مقطعی گسترش می‌دهد و این را سالانه با تعهد برای تعیین بدهی مقایسه می‌کند (Settergren and Mikula, 2006).

2- projected period life expectancy

3- correct cohort life expectancy

و بازتوزیع درآمد و ایجاد ناعدالتی بین افراد منجر می‌شود. بسیاری از طرح‌های NDB میزان این افزایش‌ها یا جرائم را افزایش داده‌اند، اما تنها در موارد انگشت‌شماری این اصلاحات منعکس‌کننده ارزش صحیح اکچوئریال بوده و در هیچ کشوری این معیارها به واسطه تغییرات در امیدبه‌زندگی اصلاح نشده‌اند.

- در طرح‌های NDC، این جرائم/پاداش‌ها به صورت ضمنی در شیوه محاسبه مزایا وجود دارند و نیازی به اخذ تصمیمات سیاسی نیست. از آنجا که مزایا با تقسیم مقادیر تجمیع‌شده در حساب در زمان بازنشستگی بر باقی‌مانده امیدبه‌زندگی گروهی در این سن محاسبه می‌شود، هر گونه بازنشستگی پیش‌از‌موعده، هم با مقادیر تجمیع‌شده کمتری مواجه خواهد بود و هم منجر به کسر بزرگ‌تر خواهد بود که به سطح مزایای کمتری منجر خواهد شد. تأخیر در بازنشستگی نیز به طور مشابه اما در جهت مخالف عمل خواهد کرد.

- در طرح‌های NDB، افزایش در سن بازنشستگی هم‌راستا با امیدبه‌زندگی یک گام کاملاً ضروری اما ناکافی خواهد بود. بدون تغییر در نرخ انباشت سالانه<sup>۱</sup>، افراد مزایای خود را بیش از آنچه محاسبات اکچوئری برای ثبات طرح پیشنهاد می‌کند افزایش خواهند داد؛ یعنی افزایش سن بازنشستگی باید با کاهش در نرخ انباشت همراه باشد. این امر تصمیم سیاسی دیگری ایجاد می‌کند که به‌ندرت به‌موقع و در اندازه صحیح اخذ می‌شود.

باز هم در طرح‌های NDC، چنین کاهشی بخشی از محاسبه مزایاست و به تصمیم سیاسی مجزایی نیاز ندارد.

### ۳-۳. حداقل سن بازنشستگی

انگیزه‌های کار پس از حداقل سن بازنشستگی در طرح‌های NDB و NDC متفاوت است. مزایای کامل در طرح‌های NDB در گذشته نه چندان دور، بر مبنای حداکثر تعداد سال‌های مشارکت که به ازای آن حق بیمه پرداخت شده (مثلاً ۳۰ یا ۴۰ سال) یا در برخی موارد مبتنی بر درآمد بهترین سال‌های کاری (یا بالاترین درآمد) یا شاید درآمد آخرین سال‌های اشتغال بود. این امر به پاداش‌دهی به دوران اشتغال کوتاه‌تر و منحنی‌های درآمدی با شیب بیشتر منجر می‌شد. برخی دیگر از طرح‌ها نیز جنبه‌های بازتوزیعی به نفع گروه‌های کم‌درآمدتر ارائه می‌کردند. هر دوی این مکانیسم‌ها انگیزه‌هایی برای بازنشستگی پیش‌از‌موعده فراهم می‌آورند. بیشتر طرح‌های NDB حتی پس از اصلاحات نیز جرائم/پاداش‌هایی که به لحاظ اکچوئریال صحیح و عادلانه باشد برای

1- annual accrual rate

بازنشتی پیش از موعد/ دیرتر از موعد در نظر نمی‌گیرند و بنابراین باز هم خروج زود هنگام را موجب می‌شوند.<sup>۱</sup> یک طرح NDC، انگیزه‌ها یا تنبیهاتی ارائه نمی‌کند. در NDC، هر گونه افزایش در حق بیمه به افزایش در مزایای بازنشتی به همان نسبت منجر می‌شود. البته برخی تصمیمات درباره حداقل سن بازنشتی در طرح‌های NDC ممکن است همچنان وجود داشته باشد که احتمالاً مربوط به اثر سیگنال دهی حداقل سن بازنشتی بر افراد، فشار بر کارفرما یا افراد در انتظار بازنشتی خواهد بود.

### ۳-۴. جداسازی جایگزینی درآمد از موارد بازتوزیعی

این ویژگی یکی از جنبه‌های بااهمیت شفافیت است. رویکردهای طرح‌ها در این مورد متفاوت است. طرح‌های NDB به طور سنتی جنبه‌های بازتوزیعی قدرتمندی به نفع گروه‌های کم‌درآمد دارند که البته اغلب به بازتوزیع معکوس انجامیده است. اهداف و پیامدهای بازتوزیعی اغلب مبهم‌اند و تحلیل خاصی برای افشای اثرات آن‌ها نیاز است. به علاوه، جنبه‌های بازتوزیعی که اکنون تصمیمات بر آن‌ها متمرکز شده، نظیر در نظر گرفتن مکمل‌هایی برای زنان دارای فرزند، اثرات مالی دارند که صرفاً در آینده وارد می‌شوند (مثلاً زمانی که زنان بازنشته می‌شوند). طرح NDC به گونه‌ای طراحی می‌شود که از بازتوزیع فارغ باشد، اما امکان در نظر گرفتن معیارهای بازتوزیعی و دخالت‌های سیاست اجتماعی را فراهم می‌کند. با این حال، چنین مداخلاتی باید به‌صراحت در طرح معرفی شوند و درست زمانی که این تعهدات ایجاد می‌شوند، نه پس از آنکه هزینه می‌شوند، منابع مالی آن‌ها تأمین شود. منطق طرح NDC، این پرداخت از قبل را طلب می‌کند، چراکه تنها مزایای مرتبط با حق بیمه با دارایی‌های یک طرح PAYG قابل پرداخت است. تعهدات غیرمشارکتی اضافی باید اکنون تأمین مالی شوند و تا زمان هزینه‌کرد در صندوق ذخیره، اندوخته شوند. این امر از ایجاد تعهدات بی‌پشتوانه جلوگیری می‌کند. مداخلات سیاست‌های اجتماعی نیز ممکن است شامل پرداخت حق بیمه به طرح‌های NDC از طرف افراد طی دوران خاص، مثل ایام بیکاری، مرخصی زایمان و از کارافتادگی، باشد. این تلاش‌ها می‌تواند مشتمل بر پرداخت‌های یک‌جای همگانی یا هدفمند باشد که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود.

### ۳-۵. همگنی طول عمر

طرح‌های NDB و NDC، هر دو به واسطه ناهمگنی طول عمر در بین گروه‌های اقتصادی- اجتماعی مختلف

۱- نشریه‌های سالانه OECD در زمینه بازنشتی در یک نگاه (PaG) اطلاعاتی در مورد وضعیت و اصلاحات کشورها، از جمله در مورد افزایش و کاهش بازنشتی پیشرفته و تأخیری، ارائه می‌دهند. نشریه OECD 2017 (OECD 2017) PaG تغییرات قبلی سیاست بازنشتی را نشان می‌دهد و جدول ۲-۲ نشریه OECD جزئیات کاهش و افزایش برای هر کشور را نشان می‌دهد. در حالی که تعداد کشورهای NDB که تعديلات را انجام داده‌اند افزایش یافته است، تنها چند کشور آن‌ها را نزدیک به سطح اکچوئریال خود دارند. بیشتر آن‌ها دوسوم یا کمتر هستند. یک مطالعه جامع برای مقایسه و ارزیابی عدالت واقعی اکچوئریال کشورها وجود ندارد.

چالش برانگیزند. این پدیده به خوبی در کشورهای OECD مستندسازی شده و از منظرهای مختلف جنسیت، درآمدهای طول دوران اشتغال، تحصیل و... بررسی شده است (Ayuso, Bravo, and Holzmann, 2016a). در طرح‌های NDB ارتباط مثبت بین درآمد کل دوران اشتغال و باقی‌مانده امیدبه‌زندگی در زمان بازنشستگی می‌تواند تا حدودی با ساختار مزایای تدریجی<sup>۱</sup> (مثل ایالات متحده) اصلاح شود، اما این اصلاح تقریبی و نامنعطف است؛ یعنی به موازات تغییر این همگنی در طول زمان، تغییر هم‌زمان و هماهنگ ساختار مزایا مشکل است. در طرح‌های DC (N and F)، ارتباط مثبت بین درآمد کل دوران اشتغال و باقی‌مانده امیدبه‌زندگی در زمان بازنشستگی به یک نظام مالیات/یارانه وصل می‌شود که نرخ مالیات برای گروه‌های با حداقل درآمد در برخی کشورها به ۲۰ یا حتی ۳۰ درصد می‌رسد و نرخ یارانه برای گروه‌های با حداکثر درآمد نیز به همین اندازه است. برای اصلاح این مالیات‌ها/یارانه‌ها و اثرات انحرافی آن‌ها، طرح‌های DC می‌توانند در زمان تبدیل مزایا به مستمری بر اساس پیش‌بینی‌های امیدبه‌زندگی انفرادی اصلاحاتی انجام دهند یا طی مرحلهٔ تجمیع و انباشت مزایا، نرخ‌های حق بیمه متفاوتی برای سطوح درآمدی ایجاد کنند (Ayuso, Bravo, and Holzmann, 2016b). در یک طرح NDC، یک روش ساده برای ایجاد ارتباط مثبت بین درآمد کل دوران اشتغال و باقی‌ماندهٔ امیدبه‌زندگی در زمان بازنشستگی ایجاد یک ساختار دولایهٔ حق بیمه است: یک بخش از کل حق بیمه به درآمد متوسط (افراد) اختصاص می‌یابد و سهم باقی‌مانده-همان گونه که به طور عادی انجام می‌شود- به درآمد فردی اختصاص می‌یابد. اگر کل نرخ حق بیمه ۲۰ درصد باشد، زمانی که ۲ تا ۵ درصد آن مربوط به درآمد متوسط باشد اما در حساب انفرادی ذخیره شود، برای اصلاح اثرات ناهمگنی در اکثر کشورهای OECD کفایت می‌کند. هر تغییر ناهمگنی در آینده می‌تواند در بازبینی دوره‌ای حق بیمه لحاظ شود و این امر تا زمانی که کل نرخ حق بیمه ثابت بماند قابلیت کاربرد دارد. نابرابری جنسیتی در ناهمگنی می‌تواند با به کارگیری امیدبه‌زندگی زنان در زمان بازنشستگی پوشش داده شود که این رویکرد به لحاظ اقتصادی صحیح اما به لحاظ سیاسی چالش برانگیز خواهد بود (Ayuso, Bravo, and Holzmann, 2016b; Holzmann et al., 2019).

### ۳-۶. مزایای از کارافتادگی و بازماندگی

اصلاح مزایای از کارافتادگی و مزایای بازماندگی وراثت یکی از جنبه‌های مهم هر اصلاحات بازنشستگی است. طرح‌های NDC در انطباق با این مسئله بهتر از طرح‌های NDB- حتی اگر اصلاحات انجام داده باشند- عمل کرده‌اند. نیاز به اصلاح این برنامه‌ها از آنجا نشئت می‌گیرد که ۱. مشارکت زنان در بازار کار به مشارکت مردان نزدیک شده است؛ و ۲. از دهه‌ها قبل، از کارافتادگی ریسکی جدا از سالمندی شده است و بنابراین باید جداگانه

1- progressive benefit structure

قیمت‌گذاری شود و مورد بررسی قرار گیرد (Holzmann and Hinz, 2005).

در یک طرح NDC، جدایی مزایای بازماندگان به لحاظ مفهومی کاملاً مشخص است. برای مزایای بازماندگی همسر، DB‌های سنتی و از نظر زمانی محدود مورد نیازند، به‌ویژه اگر فرزند تحت کفالت وجود داشته باشد. چون حساب‌هایی برای یکی از زوجین یا هر دو وجود دارد، حق تقسیم مبالغ موجود در آن‌ها به روش‌های مختلف، از جمله اجباری یا اختیاری، محفوظ خواهد بود. برای مثال، در مورد طلاق، وجوهی که طی مدت زندگی مشترک، مشترکاً انباشته شده‌اند می‌توانند تقسیم شوند و این فرایند می‌تواند در ازدواج مجدد هم تکرار شود. در مورد مزایای پس از فوت نیز، همسر سهمی از مبالغ انباشته‌شده متعلق به متوفا را دریافت می‌کند که این مبلغ به حساب خود او منتقل می‌شود. در صورت وجود فرزند، مزایای DB با محدودیت زمانی می‌تواند پرداخت شود که بسته به تعداد و سن کودکان متفاوت است. اگر زوجین مستمری مشترک<sup>۱</sup> در زمان بازنشتی را برگزینند، همسر بازمانده یک مستمری تعدیل‌شده دریافت خواهد کرد.

از آنجا که امروزه ریسک از کارافتادگی از ریسک سالمندی کاملاً مجزا است، باید به طور مستقل قیمت‌گذاری و مدیریت شود. بیمه مجزای از کارافتادگی، مسئولیت ادامه پرداخت حق بیمه کامل به طرح NDC را در صورت بروز از کارافتادگی (با یا بدون بازتوانی) بر عهده می‌گیرد. در زمان رسیدن به سن قانونی بازنشتی (برای مثال، سن شاخص دار، جایی بین کمترین سن و سن استاندارد بازنشتی)، مسئولیت بیمه از کارافتادگی متوقف و طرح NDC سالمندی فعال می‌شود.

رویکردهای متنوعی از این دست می‌تواند به کار رود، به گونه‌ای که مزایای از کارافتادگی و بازماندگی، مجزا از مزایای سالمندی مورد توجه قرار گیرد، اما در عین حال به منظور به حداقل رساندن انحرافات و تحقق اهداف سیاست‌های اجتماعی، یکپارچگی طرح را حفظ کند.

### ۳-۷. هماهنگ‌سازی طرح‌ها

هماهنگ‌سازی طرح‌های ملی با بخش خصوصی و همچنین بین بخش خصوصی و دولتی، در بسیاری از کشورها با هدف کاهش نابرابری، سهولت جابه‌جایی نیروی کار و مراقبت از پایداری طرح‌ها در دستور کار اصلاحات بازنشتی قرار دارد. این امر هرچند برای طرح‌های DB چالش‌برانگیز است، در مورد طرح‌های NDC با رویکرد حساب‌های انفرادی، هم به لحاظ مفهومی و هم به لحاظ عملی ساده است، چراکه تعهدات این طرح‌ها شفاف و به‌سادگی قابل محاسبه است.

برای هماهنگ‌سازی طرح‌های ملی NDB لازم است که طرح بازنشتی یک بخش بر طرح بازنشتی

1- joint annuity

بخش دیگر غلبه کند. برای تازه‌واردها به بازار کار، قواعد عادی اعمال می‌شود، در حالی که برای دیگران، ترتیبات انتقال (گذار) ساخته می‌شود. این امر می‌تواند به طولانی شدن دوران گذار حتی تا دهه‌ها منجر شود که به آن پیچیدگی‌های اصلاحات خرد و کلان بعدی هم افزوده خواهد شد. این امر اغلب یک چالش فنی و سیاسی برای طراحی، اجرا و بقای اصلاحات محسوب می‌شود.

حذف یک طرح NDB و هماهنگی طرح‌های مختلف NDB در یک طرح NDC، در صورت وجود رکوردهای اطلاعاتی انفرادی و زیرساخت‌های مدیریت داده‌ها، ممکن است حدود یک سال طول بکشد. این رویکرد مشتمل بر مراحل زیر است: ۱. حذف دسترسی به مزایای در حال پرداخت؛ ۲. ترجمه حقوق مکتسبه بیمه‌پردازان به سرمایه‌انفرادی اولیه برای حساب‌های NDC؛ و ۳. آغاز طرح جدید با این سرمایه اولیه که حق بیمه‌های بعدی به آن افزوده می‌شود (Palmer, 2006). برای محاسبه این سرمایه اولیه باید مفروضاتی در مورد نرخ تنزیل در نظر گرفته شود، اما پس از آن، مرحله محاسبات و بازبینی روزها یا هفته‌ها طول می‌کشد. این رویکرد، انتقال همواری را برای همه افراد فراهم می‌کند؛ از فردی که یک روز با بازنشستگی فاصله دارد (و تقریباً تحت تأثیر قواعد جدید قرار نمی‌گیرد) تا فردی که دو هفته از ورودش به بازار کار گذشته است و (و تقریباً تحت تأثیر سیستم قدیمی قرار نمی‌گیرد). البته باید تأکید کرد که بدون وجود رکوردهای انفرادی و زیرساخت‌های مدیریت داده، محاسبه سخت‌تر و وقت‌گیرتر است و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز نیز زمان‌بر است. اما این کار در مورد اصلاحات طرح‌های NDB که خواستار تقلید از طرح‌های NDC هستند نیز کاربرد دارد.

### ۳-۸. قابلیت انتقال

قابلیت انتقال طرح‌های بازنشستگی در بین حرفه‌ها، بخش‌ها و مرزهای بین‌المللی در دنیای امروز که نیروی کار در درون و بین مرزهای کشورها جابه‌جا می‌شوند، به طور روزافزونی اجتناب‌ناپذیر و مورد تقاضاست. برای طرح‌های NDB، ترتیبات جابه‌جایی بین کشورها در توافقات تأمین اجتماعی دوجانبه (یا دستورالعمل اتحادیه اروپا برای کلیه اعضا) دیده شده است. در صورتی که چنین توافق‌نامه‌هایی بین کشورها وجود داشته باشند، به نظر می‌رسد به‌خوبی کار کنند، زیرا موانع جابه‌جایی یا مزایای مالی در یک کشور نسبت به کشور دیگر ایجاد نمی‌کنند و به لحاظ اجرایی نیز خیلی سخت نیستند (Holzmann, 2016a). با این حال، توافقات دوجانبه بین کشورهایی که طرح‌های NDB دارند چالش‌هایی ایجاد می‌کند که منبعث از تفاوت در محاسبه مزایا و تفاوت در سن بازنشستگی است. در صورت نبود چنین توافقاتی، مشکلات جابه‌جایی عمده‌ای در مورد دوره‌های طولانی انتظار (قبل از واجد شرایط شدن) بروز می‌کند، زیرا ممکن است فرد در هیچ کشوری واجد شرایط بازنشستگی نشود، چون دوره‌های بیمه کامل نمی‌شوند (یعنی تمام دوره‌های بیمه با هم حساب می‌شوند).

در یک طرح NDC، دوره انتظار<sup>۱</sup> مورد نیاز نیست، چراکه فرد آنچه را پرداخت کرده، برداشت می‌کند (و اگر زمان انتظار وجود داشته باشد، اهداف اجرایی دارد و معمولاً محدود به یک سال یا کمتر است). بنابراین حتی در صورت نبود توافقات دوجانبه، حق انتقال مزایا در قانون تأمین اجتماعی کافی است تا قابلیت انتقال مزایا را فراهم کند.

در بستر اروپا، معرفی NDC می‌تواند مثل معرفی مالیات بر ارزش افزوده باشد (که اتحادیه اسبق اروپا آن را معرفی کرد و اکنون به صورت جهانی در حال اجراست). رویکرد NDC می‌تواند مفهوم مشترکی باشد که نرخ‌های حق بیمه خاص هر کشور در آن دیده می‌شود (و بنابراین فضایی متفاوت برای طرح‌های پایه و اندوخته‌گذاری فراهم است) و در عین حال، جابه‌جایی بین مرزهای مختلف در اتحادیه اروپا را تسهیل می‌کند. با این کار، یک سیستم بازنشستگی هماهنگ و سراسری در اتحادیه اروپا وجود خواهد داشت بدون اینکه فشاری برای هماهنگ کردن تحمیل شود (Holzmann, 2006).

### ۳-۹. مالیات‌بندی بر بازنشستگی در میان مرزها

یک موضوع پایداری مالی هنوز مورد بررسی قرار نگرفته است. راهنمای اخیر OECD در مورد مالیات‌بندی مستمری‌ها (در بخش خصوصی)، حق مالیاتی را مختص کشور محل اقامت می‌داند. این امر، پایه اغلب معاهده‌نامه‌های مالیات مضاعف بین کشورهای دنیاست. از نظر رفتار مالیاتی در دوره پس از بازنشستگی عمومی در بیشتر کشورها، کشور محل اشتغال ضمن دریافت مالیات از مزایا در دوران بازنشستگی، حق بیمه‌ها را از پرداخت مالیات معاف می‌کند. بنابراین کشور محل اشتغال باید مخارج مالیاتی حق بیمه‌هایی را که مالیات از آنها کسر نشده است تقبل کند، در حالی که کشور محل اقامت در زمان بازنشستگی از مالیات‌بندی بر مزایا سود می‌برد. این امر به ایجاد عدم تعادل مالیاتی بین کشورها و تشویق آربیتراژ مالیاتی منجر می‌شود و در دنیایی که جابه‌جایی بازار کار در حال افزایش است قابل تحمل نیست (Holzmann, 2016b).

پرداختن به مسئله مالیات بین‌مرزی با طرح‌های NDB با توجه به قوانین بین‌المللی مالیات غیرممکن نیست، اما اقتصاددانان توجه کمی به این مسئله معطوف کرده‌اند. یک راه حل ساده، حرکت از این رویکرد اخذ مالیات (مالیات بر مخارج بازنشستگی) به رویکرد عکس آن (مالیات بر پرداخت حق بیمه و دریافت بازده) است. این حرکت برخلاف جهت مالیات‌بندی فعلی در دهه‌های اخیر است، اما با تغییر سیاست‌های عمومی در استرالیا و انگلستان هم‌جهت خواهد بود.

یک رویکرد مالیاتی پیشنهادی دیگر نیز وجود دارد که بین ایجاد تعهد مالیاتی در یک سیستم TTE و سه

1- waiting period

گزینه اصلی پرداخت آن تمایز ایجاد می‌کند: پرداخت بلافاصله پس از اینکه تعهد ایجاد شد؛ پرداخت با تأخیر (هنگام ترک کشور و دریافت مستمری)؛ و پرداخت مساوی در سه مرحله پرداخت حق بیمه، دریافت بازده و دریافت مزایا (Genser and Holzmann, 2016, 2018). این گزینه‌های پرداخت می‌توانند هم در طرح‌های NDB و هم طرح‌های NDC مد نظر قرار گیرند، اما مطالعات نشان می‌دهد که هر سه گزینه پرداخت در NDC با سهولت بیشتری قابل اجرا هستند (Genser and Holzmann, 2019).

### ۳-۱۰. NDC، NDB و FDC: موضوعات مربوط به انتخاب طرح

- **توزیع سه‌م بازماندگان:** در طرح‌های NDC این سؤال پیش می‌آید که در صورت فوت بیمه‌شده قبل از بازنشستگی، مبالغ اندوخته‌شده به چه کسی تعلق می‌گیرد؟ با مبالغ اندوخته‌شده در NDC (بدون هیچ بحث و جدلی) می‌توان دقیقاً همانند یک طرح NDB رفتار کرد؛ این مبالغ می‌توانند در بین بازماندگان همان گروه متولدان توزیع شوند (همانند طرح NDC سوئد)، می‌توانند برای تأمین مالی افزایش نرخ مرگومیر استفاده شوند (همان طور که آرنولد گایلد و همکاران (Arnold-Gaille et al., 2016) پیشنهاد کردند)، یا می‌توانند برای تأمین مالی هر صندوق ذخیره‌ای که وجود دارد به کار روند. رویکرد هر چه باشد، نیازمند مباحث عمومی و تعیین جایگاه دولت است.
- **منطق وجود صندوق ذخیره<sup>۱</sup>:** از آنجا که طرح NDC فاقد اندوخته است، نمی‌تواند دستیابی به نقدینگی در هر زمان را ضمانت کند که این امر نیاز به صندوق نقدینگی را ایجاد می‌کند (در غیر این صورت، مزایا باید کاهش یابد، نیاز به انتقال وجوه دولتی وجود خواهد داشت، یا اعتبارات موقت مورد نیاز خواهد بود). وجود صندوق ذخیره برای هموار کردن برخی شوک‌های محدود و قابل پیش‌بینی، نظیر تغییرات جمعیتی کوتاه‌مدت یا شوک‌های اقتصادی قابل پیش‌بینی، کارا خواهد بود که از نوسانات زیاد نرخ بازده مربوط به یک نسل اجتناب می‌کند. البته صندوق‌های ذخیره بزرگ برای پوشش دادن به شوک‌های بزرگ و طولانی‌مدت توصیه نمی‌شود (Holzmann, Palmer, and Robalino, 2013). در هر صورت، داشتن برخی معیارهای بازتوزیعی و تأمین مالی پیشاپیش آن‌ها، نیاز به ایجاد یک صندوق ذخیره را برجسته می‌کند. این ملاحظات انگیزه‌ای برای در نظر گرفتن صندوق ذخیره برای طرح‌های NDB نیز ایجاد می‌کند که البته جزء منطق این طرح‌ها نبوده و تجربه چنین صندوق‌هایی تا کنون متقاعدکننده نبوده است.
- **منطق ایجاد حساب‌های انفرادی:** طرح‌های NDC و FDC می‌توانند یکدیگر را تکمیل کنند. اصلاحات NDC همان طرح فاقد اندوخته اما به لحاظ مالی پایدار را ایجاد کرده، افراد را با منطق و رویکرد بازنشستگی مبتنی بر پس‌انداز و ارتباط مستقیم مزایا با حق بیمه مواجه می‌کند. هنگامی که محیط توانمندسازی برای ترتیبات

1- reserve fund

اندوخته‌گذاری فراهم شد (مثلاً زیرساخت‌های مالی توسعه یافت) و امکانات بودجه‌ای برای تأمین هزینه‌های انتقال به وجود آمد، یک طرح FDC می‌تواند به راحتی به طرح NDC افزوده یا جایگزین آن شود.

– تنوع ریسک: به علاوه، تا زمانی که نرخ بازده NDC (نرخ‌ی که ارتباط بسیار نزدیکی به رشد GDP دارد) و طرح‌های FDC (که در طرح‌های مختلف متفاوت‌اند) همبستگی (بالا یا حتی منفی) نداشته باشند، تقسیم کردن ترتیبات بازنشستگی به NDC و FDC ریسک را متنوع می‌کند. انتخاب تقسیم کردن این ترتیبات تحت تأثیر هزینه‌های به مراتب پایین‌تر NDC نیز خواهد بود.

## ۴. نقاط مرزی کلیدی در طراحی و اجرای طرح‌های NDC

هرچند درباره طراحی NDC بسیار فکر شده است و پژوهش‌های دانشگاهی در سراسر دنیا نیز شکاف دانشی موجود را کم کرده‌اند، با این حال، تمام موضوعات و چالش‌ها حل نشده است و مسائل جدید نیز آشکار می‌شود. این بخش مسائل کلیدی و راه‌حل‌های بالقوه را بررسی می‌کند.

### ۴-۱. بهترین نماینده نرخ بازده غیرمالی چیست؟

در یک محیط اقتصادی و جمعیتی پایدار (یعنی زمانی که تمامی متغیرها با یک نرخ ثابت و نه لزوماً برابر رشد می‌کنند) نماینده‌ای برای نرخ بازده غیرمالی مورد نیاز نیست، زیرا متغیرهای کلیدی ارزش یکسانی برای نرخ بازده ضمنی یک طرح فاقد اندوخته ارائه می‌کنند: نرخ رشد نیروی کار به علاوه نرخ رشد بهره‌وری. در چنین محیطی این نرخ برابر است با نرخ رشد پرداخت حق بیمه یا نرخ رشد GDP، و نرخ‌های رشد سرانه هر یک از این متغیرهای جمعی نیز برابرند.

اما با توجه به واقعیات شوک‌های اقتصادی و جمعیتی و مشکلات اندازه‌گیری هر متغیر، تصمیم‌گیری درباره اینکه چه متغیری بهترین نماینده برای ضمانت ثبات مالی طرح (یعنی نرخ بازده غیرمالی (فرضی)) محسوب می‌شود آسان نیست. کشورهایی که طرح‌های NDC را ایجاد کرده‌اند، به دلایل مختلف نرخ‌های متفاوتی را برگزیده‌اند: ایتالیا، نرخ رشد GDP را انتخاب کرده است که در سمت سخاوتمند طیف قرار دارد؛ سوئد نرخ سرانه رشد دستمزدها را انتخاب کرده تا در قبال نیروی کار در حال سالمندی و احتمالاً رو به کاهش، نوعی مصونیت ایجاد کند؛ لتونی، نیروی و لهستان نرخ رشد مجموع حق بیمه‌ها<sup>۱</sup> - لیست حقوق و دستمزد تحت پوشش که البته در سقف و تعریف متفاوت‌اند - را برگزیده‌اند. لیست حقوق تحت پوشش بیشترین هماهنگی را با مدل NDC دارد. به لحاظ نظری، بهترین نرخ بازدهی که کفایت مالی را ضمانت کند می‌تواند از نرخ رشد «دارایی‌های

---

1- growth rate of the contribution wage sum

PAYG<sup>۱</sup> و نرخ(های) بازده دارایی‌های مالی / صندوق ذخیره محاسبه شود. اما بهترین روش محاسبه دارایی‌های PAYG و تغییرات آن هنوز در حال بررسی است و بازده‌های محقق‌شده بازار مالی نیز شاید منعکس‌کننده ارزش‌های تعادل نباشد، بلکه نتایج ارباب یا تصادفی در بازارهای پیچیده را نشان دهد. در کل، ساختار نظری در انتخاب نماینده عملیاتی، چندان مفید نیست.

#### ۴-۲. مکانیسم متعادل‌سازی: آیا مورد نیاز است و چگونه باید باشد؟

نه یک متغیر تجربی (نظیر نرخ رشد مجموع حقوق و دستمزد مشمول برداشت کسور) و نه هیچ تخمین مبتنی بر مدل نمی‌تواند بدون نیاز به اصلاحات آتی، ادعا کنند به پایداری مالی در یک طرح NDC دست یافته‌اند. مکانیسم پایه NDC متشکل از افزایش حساب‌های انفرادی و مستمری‌ها بر مبنای رشد اسمی مجموع دستمزدهای مشمول برداشت حق بیمه است (یعنی همان مبنایی که حق بیمه جمع‌آوری شده است). این رویکرد تعدیلات باثباتی را ارائه می‌کند که دربردارنده سه اصل است: ۱. رشد واقعی دستمزد سرانه؛ ۲. رشد مشارکت نیروی کار؛ و ۳. رشد تورم. این افزایش (تعدیل) عام NDC، به همراه استفاده از امیدبه‌زندگی گروهی در زمان بازنشستگی که برای محاسبه مزایا به کار می‌رود، تا حد زیادی طرح NDC را، نه دست‌کم در مقابل کاهش مزمون طولانی‌مدت اساسی در نیروی کار و باروری کم، در تعادل بلندمدت قرار می‌دهد. این موضوع در پژوهش پالمر و استابینا (Palmer and Stabina, 2019) برای لتونی نشان داده شده است.

با این حال، هر طرح NDC باید یک مکانیسم متعادل‌سازی ایجاد کند، به صورتی که اگر تفاوت قابل توجهی بین تعهدات و دارایی‌های طرح کشف شد، تعدیلات سالانه حساب‌ها و تعدیل سالانه مستمری‌ها را اصلاح کند. این روش در حال حاضر در سوئد استفاده می‌شود (Settergren, 2013). چنین مکانیسم متعادل‌سازی‌ای باید به گونه‌ای خودکار طراحی شود که سیاست‌های خارج از مکانیسم را حذف کند؛ بنابراین باید تعیین کند که چه زمان مکانیسم متعادل‌سازی آغاز به کار می‌کند، تا چند سال این اصلاح اعمال می‌شود و آیا در هر دو جهت (مستمری‌ها و حساب‌ها) به طور قرینه اعمال می‌شود یا خیر. علاوه بر این، در مواردی که تخمین دارایی‌ها با عدم اطمینان‌های مفهومی مواجه است، صندوق ذخیره (که قبلاً مورد بحث قرار گرفت) نیز می‌تواند به عنوان مکانیسمی برای متعادل‌سازی به کار رود.

نکته جالب توجه این است که تنها یک کشور - سوئد - چنین مکانیسم متعادل‌سازی خودکاری (ABM)<sup>۲</sup> فراهم کرده است. نروژ برای ضمانت پایداری مالی، بیشتر بر مقادیر عظیم صندوق ثروت ملی خود تکیه کرده (که برخی ادعا کرده‌اند این کار آن را به سیستم اندوخته‌گذاری مبتنی بر ذخایر تبدیل ساخته است). رویکرد دیگر،

۱- دارایی PAYG تفاوت بین ارزش فعلی مشارکت‌ها و بدهی‌های مربوط است.

۲- Automatic Balancing Mechanism

تکیه بر بودجه عمومی به عنوان سپری در برابر نوسانات موقت است که لتونی مثالی برای این روش محسوب می‌شود. ایتالیا در سال ۲۰۱۲ اصلاحاتی در زمینه میزان تعدیل انجام داد که تنها دلیل آن، طراحی ضعیف طرح از ابتدای تأسیس بود. یکی از ضروریات اصلی ABM، تخمین صحیح در مورد دارایی‌های طرح NDC است که عمدتاً متشکل از حق بیمه‌هاست. تخمین مورد استفاده سوئد بر اساس داده‌های مقطعی، بهترین رویکرد موجود تا کنون بوده است.

پژوهش‌های دانشگاهی پیشنهادهایی برای تعیین متغیرهای تعدیل مزایا و حساب‌ها به منظور رسیدن به ثبات مالی و حفظ نقدینگی طرح NDC یا اصلاح از طریق رویکردهای ABM ارائه کرده‌اند (e. g., Gronchi and Nistico, 2008; Robalino and Bodor, 2009; Boado-Penas and Vidal-Meliá, 2013; Alonso and Garcia and Devolder, 2017).

#### ۴-۳. بهترین راه مواجهه با هزینه‌های موروثی به‌جامانده از سیستم قبلی<sup>۱</sup> در هنگام معرفی NDC چیست؟

اصلاح سیستم بازنشستگی از NDB به NDC مشکلات بلندمدت مربوط به پایین‌تر بودن نرخ حق بیمه‌ها از نرخ پوشش هزینه‌ها در طرح‌های قدیمی NDB را برطرف می‌کند. تفاوت بین نیازهای تأمین مالی کوتاه‌مدتی که از سیستم قدیمی به جا مانده و نرخ بلندمدتی که تحت سیستم جدید ایجاد شده، کسری درآمد یا هزینه موروثی موقت و البته در حال افولی ایجاد می‌کند که ممکن است طی چندین دهه نیاز به تأمین مالی داشته باشد. این هزینه‌های موروثی به لحاظ مفهومی با هزینه‌های جابه‌جایی از یک طرح NDB به FDC مشابه است، اما نسبتاً کوچک‌تر است، چراکه تنها بخش ناپایدار بدهی‌های ضمنی بازنشستگی است که آشکار می‌شود.

این هزینه‌های موروثی می‌تواند با وضع کردن نرخ حق بیمه پوشش هزینه‌ها تأمین مالی شود؛ با این حال، تنها درآمدهای ناشی از نرخ بلندمدت (مربوط به مزایا) است که به حساب‌های انفرادی تخصیص می‌یابد و الباقی به صورت مالیات صریح تلقی خواهد شد. چنین رویکردی اعتبار طرح جدید و این تعهد را که «هر کسی هر چه را در آن مشارکت می‌کند دریافت خواهد کرد» زیر سؤال می‌برد. استفاده از ثروت ملی موجود یا صندوق ذخایر، گزینه‌ای برای کشورهای خواهد بود که چنین وجوهی را پیش از انجام اصلاحات در اختیار دارند (مثل سوئد و نروژ). در اغلب کشورهای OECD، انتقالات دولتی برای تأمین مالی انتقال، یا باید از محل کاهش مخارج دولت یا از محل افزایش درآمد دولت تأمین شود. در اقتصادهای نوظهور، مثل چین، گسترش پوشش ممکن است قادر به پوشش هزینه‌های موروثی باشد (Holzmann and Jousten, 2013).

1- legacy cost

#### ۴-۴. چگونه ریسک طول عمر را با و بدون اوراق قرضه NDC تقسیم کنیم؟

استفاده از امیدبه‌زندگی گروهی<sup>۱</sup> در مقایسه با امیدبه‌زندگی دوره‌ای (مقطعی)<sup>۲</sup>، به خودی خود مشارکت بزرگی برای رسیدن به طرح پایدار NDC محسوب می‌شود. امیدبه‌زندگی گروهی نه تنها مبتنی بر تخمین‌هاست، بلکه پیش‌بینی‌های تغییر نرخ‌های مرگ‌ومیر طی زمان را نیز در بر دارد که عدم اطمینان بالاتری حول مقدار امیدبه‌زندگی ایجاد می‌کند. این تخمین‌ها تنها «نادانسته شناخته‌شده»<sup>۳</sup> را پوشش می‌دهند. پیشرفت‌های مرزشکن علم پزشکی ممکن است به کاهش عمده در مرگ‌ومیر در سنین بالا بینجامد. بیشتر این تغییرات در آینده در همین سنین رخ می‌دهد که مستمری در حال پرداخت است. بنابراین سؤال این است: ریسک طول عمر چگونه می‌تواند به بهترین حالت بین بازنشتگان و جمعیت فعال تقسیم شود؟

توزیع ریسک طول عمر در NDC به واسطهٔ تعدیل نرخ بازده اختصاص یافته به حساب‌ها و تعدیل مزایای بازنشتگی، اگر این دو متفاوت باشند، رخ می‌دهد. ممکن است سیستم یک نرخ بازده را مفروض قرار دهد و مزایای اولیهٔ بالاتری در زمان بازنشتگی ارائه کند و فقط برای مثال، افزایش بر اساس شاخص قیمت‌ها را پس از آن به کار برد. اما احتمالات و ترتیبات دیگری هم در مورد نحوهٔ تقسیم ریسک میان بازنشتگان و بیمه‌پردازان وجود دارد که بعدتر باید مطالعه شوند.

یک راه پیشنهادشده برای تقسیم ریسک طول عمر در میان جمعیت در ابعاد وسیع از سوی دولت، انتشار اوراق قرضه NDC است (Palmer, 2013). اوراق قرضه NDC، ریسک باقی‌مانده (ریسک طول عمر گروهی بیش / کم برآوردشده) را به بیمه‌گر - یعنی دولت - منتقل می‌کند. این اوراق جزء ابزارهای غیرقابل تجارت است؛ یعنی در بازار مالی قابل فروش نیست، بلکه در واقع قراردادی بین دولت و مشترکان طرح NDC است که از قرارداد بازار اوراق قرضه دولتی تقلید می‌کند. نرخ بازده اوراق NDC، همان نرخ بازده داخلی NDC است. ایدهٔ مشابه دربارهٔ اوراق قرضه قابل تجارت برای مدیریت ریسک طرح‌های شغلی FDC و FDB موفقیت‌اندکی داشت، زیرا معرفی آن‌ها در چند کشور با شکست مواجه شد (Holzmann, 2017a).

#### ۴-۵. نحوهٔ مواجهه طرح NDC با نیروی کار به حاشیه رانده‌شده چگونه باید باشد؟

طرح‌های NDC ابزاری تمام‌عیار برای هموار کردن مصرف کارکنان تمام‌وقتی هستند که وقفه‌های ناچیزی در سال‌های اشتغال خود دارند. این افراد ممکن است با پرداخت حق‌بیمه‌های مرتبط به این دوران، تحت پوشش

1- cohort life expectancy

2- period (cross-section) life expectancy

3- estimations

4- projections

5- known unknown

بیمه‌های بیکاری، بیماری و از کارافتادگی قرار داشته باشند. با این حال، روند موجود در کشورهای OECD در سال‌های اخیر، آکنده از موارد ذیل بوده است: افزایش اشتغال پاره‌وقت که اغلب در مورد زنان صدق می‌کند و معمولاً اختیاری است؛ دوران بلندمدت و بدون پرداخت کارآموزی؛ قراردادهای موقت و کم‌بها؛ و بالا رفتن تعداد و مدت ایام بیکاری.<sup>۱</sup> در طی این دوران، یا حق بیمه‌ای به حساب‌های انفرادی واریز نخواهد شد، یا مقادیر واریزی بسیار کم خواهد بود. دیگران نیز ممکن است به دلایلی، مثل پناهندگی، مهاجرت اقتصادی یا اشتغال بدون مستندات، ورود دیر هنگامی به بازار کار محلی داشته باشند. برای همه این افراد و سایر گروه‌های به حاشیه رانده‌شده، طرح NDC مزایای بسیار پائینی پرداخت خواهد کرد و در صورت ضمانت حداقل درآمد بازنشستگی از سوی دولت، انگیزه‌های مشارکت در طرح کاهش خواهد یافت.

یافتن بهترین راه برای شمول گروه‌های به حاشیه رانده‌شده و ارائه نوعی ضمانت در زمان سالمندی آنان چالشی کلیدی است. در صورت وجود NDC، آیا دولت باید نوعی تضمین درآمد محدود و تدریجی ارائه کند؟ یا اینکه باید مشوق‌هایی برای مشارکت بیشتر از طریق مداخلاتی نظیر پرداخت حق بیمه برابر از سوی دولت، ارائه شود؟ آیا طرح‌های حق بیمه دولایه - که پیش از این درباره آن بحث شد - راه‌حلی برای پاسخگویی به دو چالش ناهمگن بودن طول عمر و همچنین نیروی کار به حاشیه رانده‌شده محسوب نمی‌شوند؟ یا اینکه باید ترکیبی از مداخلات برای رسیدگی به اهداف متفاوت اما مرتبط به کار گرفته شود؟

مقالات متعددی در صدد پاسخگویی به نحوه ارتباط برقرار کردن بین رویکرد NDC و مداخلات سیاست‌های اجتماعی برآمده‌اند. حساب‌های انفرادی NDC پایه و مبنایی ایدئال برای سیاست‌های عمومی مربوط به ترتیبات بازنشستگی و اتصال با مداخلات سیاست اجتماعی محسوب می‌شود که از پرداخت حق بیمه و کسب درآمد پشتیبانی می‌کند (مثلاً در دوران زایمان؛ بازآموزی / تحصیل در حین اشتغال؛ از کارافتادگی؛ و تقسیم حقوق بین والدین). مزیت NDC این است که چارچوبی برای سیاست توزیعی به شیوه شفاف ارائه می‌کند، زیرا منابع باید در زمان ایجاد تعهد، تأمین شود. این امر به‌خوبی قابل مقایسه با طرح‌های NDB است که تأمین مالی تنها در زمان پرداخت مزایا انجام می‌شود، چون تعیین اثرات ایجادشده بر مزایای بازنشستگی در زمان اخذ تصمیم، دشوارتر است.

#### ۴-۶. چگونه می‌توان مزایای طرح‌های NDC را برای سیاست‌گذاران و عامه مردم بازاریابی کرد؟

به رغم مزایای طرح‌های NDC در مقایسه با طرح‌های NDB، تنها تعداد کمی از کشورها طرح‌های NDC را معرفی کرده‌اند؛ کشورهای بیشتری نیز اجزای مختلفی از NDC را به کار گرفته‌اند، اما کل رویکرد را نپذیرفته‌اند (که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد). دلیل این تأخیر و ترجیح در انجام اصلاحات ناکافی، دیر هنگام و پارامتری

۱- برای شبیه‌سازی تأثیر دوران بیکاری بر مزایای بازنشستگی در طرح‌های بازنشستگی پرتغال و اسپانیا، نک: براوو و هرسه (Bravo and Herce, 2017).

طرح‌های NDB چیست؟ و برای این معضل چه باید کرد؟

طرح‌های NDB به طور ضعیفی درک و فهمیده شده‌اند و در مورد آن‌ها کم صحبت شده است، چراکه فهم عموم از امور مالی و اقتصاد در شکل گسترده آن محدود است. پیشرفت‌های عمده‌ای در این حوزه‌ها برای طراحی بهتر طرح‌های بازنشستگی در آینده مورد نیاز است (Fornero, 2015; Fornero and Prete, 2017). کار بر روی سیستم بازنشستگی سوئیس نشان می‌دهد که دستیابی به مشارکت‌کنندگان با پیام‌های NDC سخت است (Sunden, 2013) و این پیام‌ها هنوز بسیار پیچیده به نظر می‌رسند. کار ارتباطی اخیر ذیل طرح NEST داوطلبانه و بودجه‌ای بریتانیا بسیار ابتکاری و امیدوارکننده است (NEST, 2017; Sandbrook and Ravi-Burslem, 2019). نتایج ممکن است برای طرح‌های NDC مفید باشد.

دلایل زیادی برای برتری و مطلوبیت طرح‌های NDC ممکن است وجود داشته باشد. اساسی‌ترین آن‌ها عبارت است از اینکه معرفی طرح NDC، سیاست را از بازنشستگی خارج می‌کند که دستاورد بسیار مهمی است، زیرا سیاست‌گذاران معمولاً نمی‌خواهند تحت فشار قرار گیرند (Brooks and Weaver, 2006). طرح NDC اگر به خوبی طراحی شود، ناپایداری را کاملاً مشهود می‌کند و مانع موکول کردن تعدیلات لازم به دلایل سیاسی می‌شود. با این حال، باید این مسئله شفاف شود و به اطلاع عموم رسانده شود که یک طرح NDC که از ناهمگنی طول عمر و نیروی کار به حاشیه رانده شده غفلت کند، برای گروه‌های کم‌درآمد معامله خوبی به شمار می‌آید و گروه‌های پردرآمد نیز ممکن است از وضع موجود متضرر شوند.

ناظران مختلف ادعا می‌کنند که اصلاحات NDB در بسیاری از کشورهای OECD به طور گسترده به آنچه یک طرح NDC قول داده انجام دهد، رسیده است و این کار با معرفی تعدیلات (افزایش‌های) اکچوئریال عادلانه، تغییر در سن بازنشستگی بر اساس امید به زندگی و تغییر مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی به حقوق کل دوران اشتغال انجام شده است. چنین ادعاهایی گرچه تکراری‌اند و سازمان‌های خاصی از آن‌ها پشتیبانی می‌کنند، اقبال عمومی به طرح‌های NDC را کاهش می‌دهند. هرچند ادعای ایجاد ثبات مالی از طریق انجام اصلاحات پارامتری بدون شک جذابیت اصلاحات NDC را کاهش داده است، درباره اینکه این اصلاحات واقعاً به هدف خود برسند، تردید وجود دارد.

## ۵. تجربیات کشورها در زمینه اصلاحات NDC

گرچه ملاحظات مفهومی برای ارزیابی و مقایسه طرح‌های بازنشستگی مؤثرند، تجربیات کشورهایی که اصلاحات NDC را انجام داده‌اند اثبات واقع‌گرایانه‌تری خواهد بود. این بخش مرور مختصری خواهد داشت بر کشورهایی که طرح‌های قبلی NDB خود را با اصلاحات NDC تغییر داده‌اند. در این بخش، کشورهایی که اصلاحات نزدیک به NDC را انجام داده‌اند یا این گزینه را برای انجام اصلاحات در نظر دارند نیز بررسی می‌شوند.

### ۵-۱. کشورهایی که اصلاحات NDC را انجام داده‌اند یا علاقه‌مند به انجام آن هستند

تا کنون پنج کشور OECD اروپا، اصلاحات کامل NDC را، البته با برخی تغییرات، انجام داده‌اند:<sup>۱</sup> سوئد (قانون‌گذاری در سال ۱۹۹۴، اجرا به تدریج از سال ۱۹۹۶، تکمیل اجرا در سال ۱۹۹۹)؛ ایتالیا (قانون‌گذاری در سال ۱۹۹۵، اجرا در سال ۱۹۹۶، اصلاح برخی معیارها و اجرای سریع در سال ۲۰۱۲)؛ لتونی (قانون‌گذاری در سال ۱۹۹۵، اجرا در سال ۱۹۹۶)؛ لهستان (قانون‌گذاری در سال ۱۹۹۸، اجرا در سال ۱۹۹۹) و نروژ (قانون‌گذاری در سال ۲۰۰۹، اجرا در سال ۲۰۱۱). تفاوت بین این کشورها در انتخاب موارد زیر بوده است: متغیر مطلوب برای نرخ بازده داخلی پایدار؛ حضور یا فقدان مکانیسم متعادل‌سازی؛ سرعت انتقال از طرح قدیم به جدید؛ و اضافه کردن یک لایه اندوخته‌گذاری کوچک.

در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، چندین کشور با درآمد متوسط (نظیر آذربایجان، جمهوری قرقیزستان، مغولستان، روسیه، تاجیکستان و ترکمنستان) برخی از جنبه‌های NDC را در طرح‌های بازنشستگی خود برگزیدند، اما اطلاعات در مورد نتایج این اصلاحات بسیار ناچیز است. مصر در سال ۲۰۱۰ یک طرح NDC را در مجلس تصویب کرد که طی بهار عربی این قانون لغو شد (Guardiancich et al., 2019). اجرای یک طرح

۱- برای کسب اطلاعات دقیق‌تر در مورد طرح‌های NDC در این کشورها از زمان شروع، نک:

Chłoń-Domińczak, Franco, and Palmer (2012); Christensen et al. (2012); Palmer and Könberg (2019); Palmer and Stabina (2019); Gronchi, Nisticò, and Bevilacqua (2019); and Buchholtz, Chłoń-Domińczak, and Góra (2019).

NDC در کشوری با درآمد متوسط بسته به موضوعات مفهومی و عملیاتی جدید است که تا به اینجا دانش و فهم ما درباره آن بسیار محدود است (پالاسیوس (Palacios, 2019) و لو، پیگوت و ژنگ (Lu, Piggott, and Zheng, 2019) بینش‌هایی ارائه می‌دهند). درباره روسیه، این اطلاعات وجود دارد که دولت به سمت سیستم امتیازی حرکت کرد، چون در این حالت، سیاستمداران از طریق تعیین امتیازات، نسبت به یک طرح NDC تأثیر بیشتری بر مزایا دارند.

تعدادی از کشورها (یا گروه‌هایی در درون آن‌ها) به رویکرد NDC برای اصلاح طرح NDB علاقه‌مندی نشان داده‌اند: آرژانتین (که از رویکرد FDC خود بازگشت) و اروگوئه در امریکای لاتین؛ برخی کشورهای اروپایی، نظیر یونان، پرتغال و اسپانیا؛ برخی کشورهای آسیایی، به ویژه ایران و چین (Lu, Piggott, and Zheng, 2019). چین یک ساختار حق بیمه دولایه دارد که برای تأمین مالی حق بیمه‌های انفرادی، تلاش‌هایی به صورت استانی انجام شده است. از آنجا که این تلاش‌ها به موفقیت کمی منجر شد، حرکت از «حساب‌های خالی» به طرح رسمی NDC، هنوز در بخش‌هایی از دولت محل بحث است.

## ۵-۲. درس‌آموخته‌هایی از کشورهایی که اصلاحات NDC را انجام داده‌اند

به طور کلی، تجربه پنج کشور OECD از اصلاحات NDC مثبت است. چهار کشور پیشگام، بحران مالی سال ۲۰۰۸ و سال‌های پس از آن را به‌خوبی پشت‌سر گذاشتند و تا کنون بازگشتی از اصلاحات مشاهده نشده است. با این حال، لتونی و لهستان، به رغم تعهدات عمیق پیش از اصلاحات، در اهداف اندوخته‌گذاری خود تجدید نظر کرده‌اند، چراکه هزینه‌های انتقال NDC و FDC بار مالی سنگینی بر دوش دولت گذاشته است. همچنین سوئد و لتونی نیز می‌بایست در قبال چالش سیاسی تعدیل منفی مزایا در سال‌های اول پس از بحران مالی پاسخگو می‌بودند.

در یکی از مطالعات پیشین، از بررسی پانزده سال اولیه اصلاحات در چهار کشور پیشگام (ایتالیا، لتونی، لهستان و سوئد)، هفت آموزه ارائه شده است (Holzmann and Palmer, 2012). شش سال بعد و با اطلاعات بیشتری که از این کشورها به دست آمده است، این درس‌ها همچنان پابرجا مانده و سه آموزه جدید نیز به آن‌ها اضافه شده است. طرح‌های NDC عمدتاً به‌خوبی کار می‌کنند، اما هنوز هم جا دارد که عملکرد بهتری داشته باشند، اگر سیاست‌گذاران:

- در طراحی از کتاب قواعد تبعیت کنند و گزینه‌های انتقال سریع را اجرا کنند.
- الزامات فنی اجرای NDC، از جمله انفرادی کردن حساب‌ها و تخمین‌های مربوط به امیدبه‌زندگی گروهی در سنین بازنشستگی، را دست کم نگیرند.

- اگر به لحاظ لجیستیک امکان پذیر است، انتقال به حساب های NDC را به صورت آنی انجام دهند و از طرح های موازی و اجرای با تأخیر اجتناب شود. توصیه در این زمینه «ترک اعتیاد» و حرکت مستقیم از NDB به NDC بدون تشریفات خاصی برای انتقال است.
- هزینه های موروثی مربوط به سیستم پیشین را به روشنی، به محض بروز شناسایی و تأمین مالی کنند، چراکه دیر یا زود با آن ها مواجه خواهند شد. نادیده گرفتن این هزینه ها کاری از پیش نمی برد و عدم پیش بینی مکانیسم مالی مناسب در صورت بروز شوک های پیش بینی نشده می تواند خطرناک باشد.
- یک مکانیسم متعادل سازی برای ضمانت پرداخت تعهدات به روش شفاف ایجاد کنند. تنها سوئد است که یک مکانیسم خودکار ایجاد کرده و دیگر کشورها فرایند صریحی نداشته اند. این امر به اعتبار طرح لطمه وارد می کند و به ایجاد بار مالی فزاینده بر دولت می انجامد.
- صندوق ذخیره ای برای پاسخگویی به شوک های موقت ایجاد کنند. این کار به تأمین نقدینگی کمک می کند و از نوسانات زیاد نرخ بازده در درون یک نسل اجتناب می کند. برای شوک های بزرگ تر و ادامه دار، یک صندوق بزرگ تر کار نمی کند و پاسخ بهتری مورد نیاز است تا تفاوت در نرخ بازده اسمی در بین نسل های مختلف را در نظر بگیرد.
- مکانیسمی برای تقسیم ریسک سیستماتیک طول عمر توسعه دهند. این مکانیسم می تواند یک توافق برای تقسیم ریسک در میان بازنشستگان و بین بازنشستگان و بیمه پردازان باشد. رویکردهای پیچیده تری نیز ممکن است در نظر گرفته شوند، مشروط بر اینکه به لحاظ مفهومی و عملی اثبات شوند.
- پاسخ هایی برای ملاحظات مربوط به گروه های فرعی، نظیر زنان و نیروی کار به حاشیه رانده شده، داشته باشند و این کار از طریق تجزیه و تحلیل و گفتمان های سیاسی صورت پذیرد. گسترش گزینه های سیاستی باید به گونه ای باشد که بهبود طراحی NDC و تأمین مالی از بیرون را برای پاسخگویی به مسائل این گروه ها مد نظر قرار دهد، به گونه ای که مزیت های رویکرد NDC حفظ و ضمناً نیازهای این گروه ها نیز تأمین شود.
- اصلاحات مربوط به مزایای متصل به بازنشستگی، نظیر بازماندگی، از کارافتادگی و مراقبت های بلندمدت به سرعت بررسی، طراحی و اجرا شود. حفظ ساختار قبلی این برنامه ها فرصت اصلاح آن ها را از بین می برد.
- یکپارچه سازی سایر لایه ها با طرح NDC، به سرعت طراحی و اجرا شود؛ مثلاً لایه صفر برای حفاظت در قبال فقر، لایه دوم طرح های اجباری اندوخته گذاری، لایه سوم طرح های پس انداز اختیاری شغلی

- یا انفرادی، و لایه چهارم که حمایت درآمدی و خدمات دوران سالمندی را ارائه کند.
- نیازهای ارتباطی برای تبیین رویکرد NDC و کشف راه‌های ارتباطی برای آگاه و به‌روز نگه داشتن افراد در مورد حساب‌هایشان و ارائه برنامه‌ها و ابزارهای آموزشی را به‌سرعت مد نظر قرار دهند.

## ۶. نتیجه‌گیری و مسیر پیش‌رو

رویکرد طرح بازنشستگی NDC جدیدترین ورودی به مجموعه کوچک پیشنهاد‌های اصلاحات سیستماتیک است. گرچه این رویکرد ۲۵ ساله، با سابقه اجرایی حتی کمتر از این مقدار، به‌خوبی در حال عمل کردن است. طرح‌ها در پنج کشور OECD که این رویکرد را به‌طور کامل اجرایی کرده‌اند، بر اساس معیارهای هر طرح بازنشستگی دیگر- کفایت، استطاعت و پایداری- به‌طور کلی به‌خوبی عمل می‌کنند. تمامی این طرح‌ها بحران مالی اخیر را به‌خوبی پشت‌سر گذاشته‌اند و البته این بحران اهمیت وجود یک طراحی تمام‌عیار، نظیر مکانیسم‌های متعادل‌سازی، صندوق ذخیره و آمادگی هزینه‌های موروئی اصلاحات، را به‌خوبی نشان داد.

طرح NDC برای آن دسته از کشورهای OECD که (فقط) در حال انجام اصلاحات پارامتری در طرح‌های NDB هستند، نمونه موفق‌ی به‌شمار می‌رود، به‌گونه‌ای که سیاست‌گذاران فهمیده‌اند منطق NDC و محدودیت‌های آن برای طرح‌های NDB قابل استفاده‌اند. این رویکرد الهام‌بخش تعدادی از اقتصادهای نوظهور برای به‌کارگیری اجزایی از طرح NDC بوده است که البته از نتایج چنین طرح‌های مختلطی اطلاعات زیادی در دست نیست. اجرای یک طرح NDC الزامات اجرایی خاصی دارد که به‌راحتی از طریق اقتصادهای نوظهور تحقق‌پذیر نیست.

به‌رغم مزایای زیاد رویکرد NDC، کشورهای اندکی در جهان به استقبال اصلاحات NDC رفته‌اند. دلیل این امر شاید این باشد که اصلاحات اخیر NDB به‌طور گسترده‌ای نیازهای مالی کوتاه‌مدت طرح را برآورده می‌کنند، اما ناپایداری مالی بلندمدت‌تر فراتر از افق زمانی سیاست‌گذاران است. دلیل دیگر هم می‌تواند این باشد که طرفداران NDC اهمیت تعهد به کارایی و پایداری طرح را بیش از اندازه برآورد می‌کنند، در حالی که اهمیت جنبه‌های صریح مراقبت از گروه‌های به‌حاشیه رانده‌شده را کم برآورد می‌کنند. همچنین شاید توسعه ارتباطات به منظور مفهوم‌سازی و توصیف عملکرد واقعی NDC آن قدر نبوده که بتواند پویایی‌هایی نظیر اصلاحات دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ شیلی را ایجاد کند.

## منابع

- Alonso-Garcia, Jennifer, and Pierre Devolder. 2017. "Sustainable Design of Notional Defined Contribution Scheme in a Continuous OLG Model." CEPAR (UNSW), Mimeo, May 31.
- Arnold-Gaille, Séverine, Maria del Carmen Boado-Penas, and Humberto Godínez-Olivares. 2016. "Longevity Risk in Notional Defined Contribution Pension Schemes: a Solution." *Geneva Papers on Risk and Insurance* 41(1): 24-52.
- Ayuso, Mercedes, Jorge M. Bravo, and Robert Holzmann. 2017a. "On the Heterogeneity of Longevity among Socio-economic Groups: Scope, Trends and Implications for Earnings- Related Pension Programs." *Global Journal of Human Social Sciences-Economics* 17(1): 33- 58.
- \_\_\_\_\_. 2017b. "Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design and Reform." *Journal of Finance and Economics* 6(10): 1-21.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Getting Life Expectancy Estimates Right for Pension Policy: Period versus Cohort Approach." IZA Discussion Papers No. 11512, April.
- Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2011. "Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism". *Issue Brief* Number 11-2, January 2011, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement at Boston College, [http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2011/01/IB\\_11-2-508.pdf](http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2011/01/IB_11-2-508.pdf)
- Boado-Penas, Maria del Carmen, and Carlos Vidal-Meliá. 2013. "The Actuarial Balance of the Pay-As-You-Go Pension System: The Swedish NDC Model Versus the US DB model." In Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino, eds. Op. cit. Chapter 23: 443-480.
- Bravo, Jorge, and José A. Herce. 2017. "Acerca de la influencia de las interrupciones en el empleo sobre las prestaciones por jubilación." Documento de Trabajo: N° 19/2017. Lisboa / Madrid: Instituto BBVA de pensiones.
- Brooks, Sarah M., and Kent Weaver. 2006. "Lashed to the Mast? The Politics of NDC Pension Reform." In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. Op. cit. Chapter 14: 345-385.
- Buchholtz, Sonia, Agnieszka Chłoń-Domińczak, and Marek Góra. 2019. "The Polish NDC Scheme: Success in the Face of Adversity." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1904. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, and Marek Gora. 2006. "The NDC System in Poland: Assessment after Five Years." In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. Op. cit. Chapter 16: 425-448.

- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Daniele Franco, and Edward Palmer. 2012. "The First Wave of NDC Reforms: The Experiences of Italy, Latvia, Poland, and Sweden." In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. *Op. cit.* Chapter 2: 31-84.
- Christensen, Arne Magnus, Dennis Fredriksen, Ole Christian Lien, and Nils Martin Stølen. 2012. "Pension Reform in Norway: Combining an NDC Approach and Distributional Goals." In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. *Op. cit.* Chapter 4: 149-174.
- Fornero, Elsa. 2015. "Reform, Inform, Educate: A New Paradigm for Pension Systems". In *The Future of Welfare in a Global Europe*, ed. Bernd Marin, pp. 297-324. Farnham, UK: Ashgate.
- Fornero, Elsa, and Anna Lo Prete. 2017. "Voting in the Aftermath of a Pension Reform: The Role of Financial Literacy." CeRP WP 171/17. Torino: CePR.
- Fox, Louise, and Edward Palmer. 1999. "Latvian Pension Reform." Social Protection Discussion Paper 9922, World Bank, Washington, DC.
- Genser, Bernd, and Robert Holzmann. 2016. "The Taxation of Internationally Portable Pensions: An Introduction to Fiscal Issues and Policy Options." Cesifo DICE Report, 1/2016. Cesifo, Munich.
- \_\_\_\_\_. 2018. "The Taxation of Internationally Portable Pensions – Fiscal Issues and Policy Options." In *The Taxation of Pensions*, ed. Robert Holzmann and John Piggott, pp. 443-479. Cambridge, MA: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. 2019. "Pensions in a Globalizing World: How Do (N)DC and (N)DB Schemes Fare and Compare on Portability and Taxation?" Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1928. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Gronchi, Sandro, and Sergio Nisticò. 2008. "The Theoretical Foundations of NDC Pension Schemes." *Metroeconomica* 58(2): 131-159.
- Gronchi, Sandro, Sergio Nisticò, and Mirko Bevilacqua. 2019. "The Italian NDC Scheme: Evolution and Remaining Potholes." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1903. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Guardiancich, Igor, R. Kent Weaver, Gustavo Demarco, and Mark C. Dorfman. 2019. "The Politics of NDC Pension Scheme DiffUSion: Constraints and Drivers." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1927. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Holzmann, Robert. 1988. *Reforming Public Pensions? La Réforme des Régimes Publics de Pensions*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Pension Reform, Financial Market Development, and Economic

- Growth: Preliminary Evidence from Chile.” *IMF Staff Papers* 44, June, 149-178.
- \_\_\_\_\_. 1999. “On the Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions.” In *The Welfare State in Europe*, ed. Mario Buti, Daniele Franco, and Lucca Pench, pp. 139-196. Cheltenham, UK, and Northampton, MA (Edward Elgar).
  - \_\_\_\_\_. 2006. “Toward a Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure.” In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. *Op. cit.* Chapter 11: 225-265.
  - \_\_\_\_\_. 2013. “Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges.” *International Social Security Review* 66(2): 1-29.
  - \_\_\_\_\_. 2016a. “Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pensions and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and Non-EU Member States.” *IZA Journal of European Labor Studies* 5(17)
  - \_\_\_\_\_. 2016b. “Taxing Pensions of an Internationally Mobile Labor Force: Portability Issues and Taxation Options.” Cesifo Working Papers No. 7515. Cesifo, Munich.
  - \_\_\_\_\_. 2017a. “La Fase de Percepción de los Pagos de las Pensiones: Tendencias, Problemas, Principales Desafíos y Papel del Gobierno.” In *Ideas para una Reforma de Pensiones*, ed. Luis Carranza, Ángel Melguizo, and David Tuesta, pp. 297-340. Capítulo 11. Lima: Universidad di San Martin de Porres.
  - \_\_\_\_\_. 2017b. “The ABCs of Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes.” *International Social Security Review* 70(3): 53-77.
  - Holzmann, Robert, and Richard Hinz. 2005. *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, D.C.: The World Bank.
  - Holzmann, Robert, and Alain Jousten. 2013. “Addressing the Legacy Costs in an NDC Reform: Conceptualization, Measurement, Financing.” In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. *Op. cit.* Chapter 18: 227-308.
  - Holzmann, Robert, and Edward Palmer (eds). 2006. *Pension Reform: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, D.C.: The World Bank.
  - \_\_\_\_\_. 2012. “NDC in the Teens: Lessons and Issues.” In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. *Op. cit.* Chapter 1: 3-29.
  - Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino (eds). 2012. *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, Issues, and*

*Implementation*. Washington, D.C.: The World Bank and Swedish Social Insurance Agency.

- \_\_\_\_\_. 2013. *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 2: Gender, Politics, and Financial Stability*. Washington, D.C.: The World Bank and Swedish Social Insurance Agency.
- Holzmann, Robert, David Robalino, and Hernan Winkler. 2019. "NDC Schemes and the Labor Market: Issues and Options." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1914. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Holzmann, Robert, Jennifer Alonso-García, Heloise Labit-Hardy, and Andrés M. Villegas. 2019. "NDC Schemes and Heterogeneity in Longevity: Proposals for Redesign." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1913. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Könberg, Bo, Edward Palmer, and Annika Sundén. 2006. "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present." In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. *Op. cit.* Chapter 17: 449-466.
- Lu, Bei, John Piggott, and Bingwen Zheng. 2019. "The Notional and the Real in China's Pension Reforms." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1921. Washington, D.C.: World Bank Group.
- NEST (National Employment Savings Trust). 2017. Communication Material. [www.NESTpensions.org.uk/schemeweb/NEST/resources/communication-materials.html](http://www.NESTpensions.org.uk/schemeweb/NEST/resources/communication-materials.html)
- Nisticò, Sergio, and Mirko Bevilacqua. 2013. "Notional Defined Contribution (NDC) Pension Schemes and Income Patterns". *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E- Journal*, 7: 2013-29. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2013-29>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2017. *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Palacios, Robert. 2019. "Administrative Requirements and Prospects for Universal NDCs in Emerging Economies." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1920. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Palmer, Edward. 1999. "Individual Decisions and Aggregate Stability in a NDC PAYG Account Scheme." Available on: [www.rfv.se/english](http://www.rfv.se/english).
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues." Social Protection Paper 0012, Pension Reform Primer. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Swedish Pension Reform: Its Past and Its Future." In *Social Security Pension Reform in Europe*, ed. Martin Feldstein and Horst Siebert, pp. 171-210. Chicago: University of Chicago Press.

- \_\_\_\_\_. 2006. "Conversion to NDCs—Issues and Models." In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. Op. cit. Chapter 9: 169-202.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Generic NDC: Equilibrium, Valuation, and Risk Sharing With and Without NDC Bonds." In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. Op. cit. Chapter 11: 309-333
- Palmer, Edward, and Bo Könberg. 2019. "The Swedish NDC Scheme: Success on Track with Room for Reflection." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1901. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Palmer, Edward, and Sandra Stabina. 2019. "The Latvian NDC Scheme: Success Under a Decreasing Labor Force." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1902. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Palmer, Edward, Sandra Stabina, Ingemar Svensson, and Inta Vanovska. 2006. "NDC Strategy in Latvia: Implementation and Prospects for the Future." In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. Op. cit. Chapter 15: 397-424.
- Robalino, David A., and András Bodor. 2009. "On the Financial Sustainability of Earnings- Related Pension Schemes with 'Pay-as-You-Go' Financing and the Role of Government Indexed Bonds." *Journal of Pension Economics and Finance* 8(2): 153-187.
- Sandbrook, Will, and Ranila Ravi-Burslem. 2019. "Communicating NEST Pensions for "New" DC Savers in the United Kingdom." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1923. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Settergren, Ole. 2013. "A Decade of Actuarial Accounting for the NDC Scheme in Sweden: Quantifying Change in the Financial Position of a PAG Plan." In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. Op. cit. Chapter 21: 392-391.
- Settergren, Ole, and Buguslaw D. Mikula. 2006. "The Rate of Return of Pay-As-You Go Pension Systems: A More Exact Consumption-Loan Model of Interest." In Robert Holzmann and Edward Palmer, eds. Op. cit. Chapter 7: 117-147.
- Sundén, Anika. 2013. "The Challenge of Reaching Participants With the Message of NDC." In Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, eds. Op. cit. Chapter 17: 257-272.
- Symeonidis, Georgios. 2016. "The Greek Pension Reform Strategy 2010-2016." Social Protection & Labor Discussion Papers No. 1601. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1994. *Averting the Old-Age Crisis*. Washington, DC: The World Bank.



## انتشار سیاست‌های NDC: محرک‌ها و موانع<sup>۱</sup>

ایگور گواردیانسیچ، کنت وی‌ور، گوستاو دیمارکو و مارک دورفمن<sup>۲</sup>

### چکیده

طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی (NDC)<sup>۳</sup>، از منظر کارایی، عادلانه بودن و پایداری مالی، شرایط مطلوبی را در اختیار دولت‌ها قرار می‌دهند و فرصتی برای گریز از انتقادات مربوط به کاهش مستمری‌ها فراهم می‌کنند. با این حال، تصویب طرح‌های NDC تا حد زیادی متوقف شده و برخی از کشورها نیز پس از تصویب قانون از اجرای آن صرف نظر کرده‌اند. بازیگران قدرتمند بین‌المللی از طرح‌های NDC حمایت نمی‌کنند؛ عدم انعطاف NDC فضا را برای مانور سیاست‌گذاری محدود کرده است. اجرای صحیح طرح NDC به ظرفیت اجرایی بالا نیاز دارد. مثلاً وجود مکانیسم‌های تنظیم خودکار<sup>۴</sup>، جذابیت این رویکرد را در اتحادیه اروپا موجب شده است. بنابراین، به رغم اینکه NDC گزینه مهمی برای سیاست‌گذاران محسوب می‌شود و به سایر گزینه‌های اصلاحات برتری دارد، با این حال به نظر می‌رسد احتمال کمی وجود دارد که در آینده نزدیک به گزینه غالب اصلاحات بازنشستگی تبدیل شود.

**واژه‌های کلیدی:** مشارکت معین غیرمالی (NDC)، انتشار خطامشی<sup>۵</sup>، بازگشت از خطامشی<sup>۶</sup>، سازمان‌های بین‌المللی، اتحادیه اروپا، مکانیسم‌های تنظیم خودکار.

کدهای JEL: J58, H55

- 
- 1- The Politics of NDC Pension Scheme Diffusion: Constraints and Drivers
  - 2- Igor Guardiancich, R. Kent Weaver, Gustavo Demarco, and Mark C. Dorfman
  - 3- Nonfinancial Defined Contribution
  - 4- Automatic stabilizing mechanisms
  - 5- Policy diffusion
  - 6- Policy reversals



## قدردانی

این مقاله برای کتاب پیشرفت‌ها و چالش‌های طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی، جلد دوم: توجه به جنسیت، اجرا و ارتباط<sup>۱</sup> که رابرت هولزمن، ادوارد پالمر، رابرت پالاسیوس و استفانو ساچی ویرایش کرده‌اند و بانک جهانی در پاییز سال ۲۰۱۹ چاپ کرده، نوشته شده است. در اینجا از برنارد اپینگهاوس<sup>۲</sup>، الکسی گوگوشویلی<sup>۳</sup> و مارک ناکزیک<sup>۴</sup> برای ارائه نظرات و پیشنهادها و از ایمی گاتهام برای ویرایش نسخه اول تشکر می‌کنیم. نسخه اول مقاله در کنفرانس NDC III، ۵-۱۶ اکتبر ۲۰۱۷ در رم ارائه شد و در اینجا از شرکت‌کنندگان کنفرانس به دلیل اظهار نظر و تشویق آن‌ها سپاسگزاریم. مطالب بیان شده در این مقاله، دیدگاه نویسندگان است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌های مؤسسه‌ای که با آن‌ها ارتباط دارند یا دیدگاه‌های بانک جهانی نیست.

---

1- *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes, Volume 2: Addressing Gender, Administration, and Communication*

2- Bernhard Ebbinghaus

3- Alexi Gugushvili

4- Marek Naczyk

## اختصارات و کلمات مخفف

| اختصار | عبارت کامل                                             | معادل فارسی                       |
|--------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| ASM    | Automatic Stabilizing Mechanism                        | مکانیسم تنظیم خودکار              |
| DB     | Defined Benefit                                        | مزایای معین                       |
| EU     | European Union                                         | اتحادیه اروپا                     |
| FDC    | Financial Defined Contribution                         | مشارکت معین مالی                  |
| GDP    | Gross Domestic Product                                 | تولید ناخالص داخلی                |
| ILO    | International Labour Organization                      | سازمان بین‌المللی کار             |
| NDB    | Nonfinancial Defined Benefit                           | مزایای معین غیرمالی               |
| NDC    | Nonfinancial Defined Contribution                      | مشارکت معین غیرمالی               |
| PAYG   | Pay-As-You-Go                                          | سیستم توازن درآمد و هزینه         |
| OECD   | Organisation for Economic Co-operation and Development | سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه |

## ۱. مقدمه

طرفداران اصلاحات مبتنی بر مشارکت معین غیرمالی (NDC) معتقدند که این رویکرد نتایج مطلوبی از منظر کارایی، عدالت و پایداری مالی ایجاد می‌کند. طرح‌های NDC در انتخاب‌های افراد برای اشتغال در بازار کار رسمی و مشارکت در مستمری بازنشستگی خود اثرگذارند (بعد کارایی خُرد). دخالت امیدبه‌زندگی در محاسبهٔ مزایا، مشترکان را به اشتغال بلندمدت‌تر تشویق می‌کند، چراکه در این رویکرد، به تأخیر انداختن بازنشستگی دارای پاداش است. اگر این انگیزه‌ها پاسخگو باشند، آنگاه عرضهٔ نیروی کار در کشور و بالطبع تولید ناخالص داخلی (GDP) افزایش می‌یابد (بعد کارایی کلان). طرح‌های NDC، هم عدالت درون‌نسلی را افزایش می‌دهند - یعنی هر واحد پولی، یک واحد مزایا (به علاوهٔ بازده آن) را به دست می‌آورد - و هم عدالت بین‌نسلی را، با ضمانت اینکه هر نسلی نرخ حق‌بیمه‌ای مشابه سایر نسل‌های دیگر را پرداخت می‌کند. رویکرد NDC، نظیر طرح‌های مشارکت معین مالی (FDC)، پایداری مالی را تسهیل می‌کند، با این تفاوت که بار تأمین مالی هزینه‌های گذار را تحمیل نمی‌کند.

اصلاحات مبتنی بر NDC به کرات حمایت بازیگران قدرتمند بین‌المللی، نظیر بانک جهانی، را به همراه داشته است. بازگشت از برخی اصلاحات FDC (Holzmann, 2013) و افزایش آگاهی‌های مالی نیز ممکن است سرآغاز دیگری بر اصلاحات NDC محسوب شود. طراحی NDC به طور بالقوه مزایای سیاسی زیادی در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهد، از جمله حذف یا کاهش نیاز به معرفی معیارهای موقتی برای استحکام طرح‌های بازنشستگی که ممکن است برای سیاست‌گذارانی که آن‌ها را اعمال می‌کنند هزینه‌زا باشد (Brooks and Weaver, 2006). اصلاحات بازنشستگی موقت ممکن است اثرات منفی بر مشروعیت و اعتماد سیستم‌های بازنشستگی داشته باشد.

به رغم این مزایای سیاسی، انتشار طرح‌های بازنشستگی NDC محدود به سال‌های اخیر بوده است. اولین موج روی‌آوری به سیستم بازنشستگی NDC در دههٔ ۱۹۹۰ در سوئد، ایتالیا، لتونی و لهستان رخ داد. در مواردی

که اجرای این رویکرد کاملاً موفقیت‌آمیز بود، نظیر سوئد، تنها اصلاحات مختصری انجام شد (Weaver, 2016). در کشورهایی که در اجرا با مشکلاتی مواجه شدند، مداخلات انجام‌شده اساسی‌تر بود که البته با منطق NDC در تعارض قرار نداشت (Jessoula and Raitano, 2017). نهایتاً طرح بازنشستگی ایتالیا با اصلاحات ۲۰۱۱-۲۰۱۲ فورنرو<sup>۱</sup> محدودتر شد.

موج نسبتاً موفقیت‌آمیز اولیه، انتشار گسترده‌تری به دنبال نداشت. در آغاز قرن جدید، اصلاحاتی در قرقیزستان و روسیه اتفاق افتاد، اما هرگز یا به‌درستی اجرا نشد، یا مانند روسیه تغییر مسیر داد. در سال ۲۰۰۹، نروژ یک لایه NDC معرفی کرد و به آن وفادار ماند.

در قرن بیست‌ویکم و به‌ویژه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸-۲۰۰۹، اتخاذ مکانیسم‌های تنظیم خودکار (ASMs)<sup>۲</sup> به همراه مکانیسم‌های استحکام‌تدریجی<sup>۳</sup> و بعضاً ایجاد لایه‌های کوچک FDC، به شکل گسترده‌ای جایگزین اصلاحات بازنشستگی NDC در اغلب کشورهای صنعتی پیشرفته شده است. مکانیسم‌های متعادل‌سازی در آلمان، اسپانیا و لیتوانی معرفی شد. مزایا در فنلاند، فرانسه، پرتغال و اسپانیا به امیدبه‌زندگی متصل شده است. سن قانونی بازنشستگی در قبرس، دانمارک، فنلاند، یونان، هلند، پرتغال و اسلواکی به امیدبه‌زندگی متصل شده است (European Commission, 2018: 36).

بنابراین معمای مورد نظر در این مقاله این است: با وجود آنکه به نظر می‌رسد NDC بسیاری از مشکلات سیاسی-گریبان‌گیر بازیگران طرح‌های بازنشستگی را حل می‌کند، چرا نخبگان سیاست‌گذاری آن را برگزیده‌اند؟ آیا این امر به دلیل ترتیبات پیچیده انتقال یا مخالفت بازیگران قدرتمند اجتماعی است، یا به این تصور بازمی‌گردد که این رویکرد به برخی گروه‌های اجتماعی (نظیر زنان یا کارکنانی که درآمد طول عمر کاری آنان پایین است) آسیب می‌رساند (James, 2012; Foster, 2014)؟ آیا ممکن است دلیل این امر نیاز به اجرای فنی آن باشد که به عملیاتی‌سازی حرفه‌ای و ماهرانه احتیاج دارد؟ آیا طرفداران آن در سیاست‌های برقراری ارتباط با ذی‌نفعان کوتاهی کرده‌اند؟ آیا خاصیت «شفافیت» زیاد NDC در روشن کردن اجزای بازتوزیعی، چالش‌هایی را ایجاد کرده است؟ یا اینکه دلایل این امر بیشتر سیاسی هستند: ترس سیاستمدارانی که قصد شرکت مجدد در صحنه سیاست را دارند از اینکه کاهش تعهدات بازنشستگی از طریق اصلاحات NDC، در انتخابات بعدی علیه خودشان استفاده شود؟

یکی از مباحث اصلی این مقاله این است که نیروهای علی‌پيچیده‌اند. در حالی که موانع سیاسی در همه جا حضور فراگیر دارد، سیاستمداران بعضی از کشورها حاضرند بیش از دیگران به صورت فراجناحی توافقاتی در

1- the 2011-2012 Fornero reform

2- Automatic Stabilizing Mechanisms

3- incremental retrenchment mechanisms

طرفداری از رویکرد NDC ایجاد کنند. وزن دیگر عوامل بسته به «امواج» اصلاحات و منطقه متفاوت است. در بسیاری از کشورهای اتحادیه اروپا، به کارگیری نوعی ASMs محدود که مورد حمایت نهادهای اروپایی است، جایگزین اصلاحات NDC شده است. این نوع سیاست، برای سیاست‌گذاران قابل فهم‌تر است، می‌تواند با پیشینه سیاست‌های قبلی سازگار شود، می‌تواند سیگنال‌های شفاف‌تری درباره انتظارات از عمر کاری طولانی‌تر ارسال کند و از آنجا که کاهش مزایا سالانه از طریق ASMs اعمال می‌شود، کمتر در معرض ریسک سرزنش شدن از سوی جامعه هدف قرار می‌گیرد. در اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور، اصلاحات مبتنی بر NDC کمتر درک می‌شوند و خریداران کمتری در میان نخبگان محلی وجود دارند که آن‌ها را در برابر بازگشت از اصلاحات بسیار آسیب‌پذیر می‌کند.



## ۲. تعاریف و الگوها

### ۲-۱. اطلاعات زمینه‌ای

سیستم‌های بازنشستگی NDC بر اساس چهار ویژگی تعریف می‌شوند (Holzmann and Palmer, 2006b): اول اینکه آن‌ها بر مبنای سیستم توازن درآمد و هزینه (PAYG) عمل می‌کنند، گرچه ممکن است برای اثرات کوتاه‌مدت و مخرب بر نقدینگی، ترتیبات محدودی به عنوان سپر محافظتی در نظر بگیرند. دوم اینکه مزایا مبتنی بر درآمدهای کل دوران عمر کاری است، نه بر مبنای درآمد تعداد مشخصی از سال‌های اشتغال؛ هر سال مشارکت بیشتر به معنای دریافت مزایای اضافی است. سوم اینکه سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر است و مزایا برای انطباق یافتن با احتمال افزایش یا کاهش سنوات پیش‌بینی‌شده پرداخت مزایا، سالانه تعدیل می‌شوند. چهارم اینکه این طرح‌ها شامل مکانیسم‌های خودکار به منظور تنظیم مزایا با تغییرات در امیدبه‌زندگی و تغییرات جمعیتی یا اقتصاد کلان (مثل مهاجرت و زادوولد) هستند. نرخ‌های حق بیمه ثابت‌اند.

نتیجه فرایندهای اصلاحات بازنشستگی به دو بعد تقسیم می‌شود (جدول ۲-۱). ردیف‌ها شامل نتایج مهم اصلاحات است. کشورهایی که خیلی زود NDC را پذیرفتند «بدعت‌گذاران»<sup>۱</sup> نامیده شده‌اند (مثل ایتالیا و سوئد) و آن کشورهایی که دیرتر یا به کمک فنی بیرونی NDC را پذیرفته‌اند «دنباله‌روها»<sup>۲</sup> نام گرفته‌اند. آن کشورهایی که اصلاحات NDC را پذیرفتند و آن را اجرا نکردند «خروج‌کنندگان»<sup>۳</sup> و آن‌هایی که نوعی مکانیسم تنظیم خودکار (ASMs) را بدون اصلاحات NDC به کار گرفته‌اند «اصلاح‌گران مرزی»<sup>۴</sup> نامیده شده‌اند. همچنین کشورهایی که در آن‌ها NDC مد نظر قرار گرفته اما مردود شده، یا هرگز در دستور کار قرار

---

1- Innovators

2- Adapters

3- Dropouts

4- Boundary Straddler

نگرفته و در عوض تنها اصلاحات جزئی مد نظر قرار گرفته نیز «جزئی‌گرایان»<sup>۱</sup> برچسب خورده‌اند. از آنجا که هدف هر دو طرح NDC و FDC، برقراری ارتباط هر چه تنگاتنگ‌تر بین حق بیمه‌های کل دوران اشتغال و مزایای بازنشستگی است، ستون‌ها، نتایج را با یا بدون لایه‌های FDC نشان می‌دهند.

#### جدول ۱-۲. نتایج سیاست‌گذاری NDC در کشورهای منتخب

| کشورهایی بدون لایه‌های FDC       | کشورهایی با لایه‌های FDC                                                                            | نتیجه                                                  |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ایتالیا (۱۹۹۵)؛ سوئد (۱۹۹۱-۱۹۹۸) |                                                                                                     | بدعت‌گذاران NDC                                        |
| لتونی (۱۹۹۶)؛ لهستان (۱۹۹۷-۱۹۹۸) | نروژ (۲۰۰۹)                                                                                         | دنباله‌روهای NDC                                       |
|                                  |                                                                                                     | مرزی‌ها                                                |
| اسلواکی (۲۰۱۲)                   | قبرس؛ دانمارک (۲۰۱۱)؛ فنلاند (۲۰۱۵)؛ یونان (۲۰۱۰)؛ ایتالیا (۲۰۱۰)؛ مالت؛ هلند (۲۰۱۲)؛ پرتغال (۲۰۱۳) | برقراری ارتباط بین سن قانونی بازنشستگی و امید به زندگی |
|                                  | فنلاند (۲۰۰۵)؛ فرانسه (۲۰۰۳)؛ پرتغال (۲۰۰۷)؛ اسپانیا (۲۰۱۱)                                         | ارتباط دادن مزایا به امید به زندگی                     |
| لیتوانی (۲۰۱۶)                   | کانادا (۱۹۹۷) و کبک (۲۰۱۱)؛ یونان (۲۰۱۲)؛ آلمان (۱۹۹۷ و ۲۰۰۴)؛ اسپانیا (۲۰۱۳)                       | سایر مکانیسم‌های تنظیم                                 |
| روسیه (۲۰۰۲)؛ مصر (۲۰۱۰)         | جمهوری قرقیزستان (۱۹۹۷)؛ مغولستان (۱۹۹۹)                                                            | خروج‌کنندگان                                           |
| مجارستان؛ استونی                 | استرالیا؛ برزیل؛ ژاپن؛ اسلونی                                                                       | جزئی‌گرایان                                            |

Source: European Commission, 2018, 54.

توجه: سال‌های اصلاحات در پرانتز آورده شده است. اصلاحات برای جزئی‌گرایان در سال‌های مختلفی رخ داده است.

کشورهای امریکای لاتین اصلاحات FDC را زود هنگام و پیش از آنکه اصلاحات NDC در دستور کار مراجع بین‌المللی قرار گیرد آغاز کردند. موج اول اصلاحات NDC در کشورهای اروپای غربی (سوئد و ایتالیا) و برخی کشورهای پساسوسیالیستی (لهستان و لتونی) رخ داد؛ این اتفاق‌ها اغلب در اواخر دهه ۱۹۹۰ رخ داد. اصلاحات گسترش طرح‌های FDC نیز هم‌زمان یا کاملاً نزدیک به اصلاحات NDC رخ داد. موج دوم

اصلاحات NDC در اواخر قرن پیش در کشورهای بلوک شوروی سابق رخ داد که البته بسیار شکننده بود و بسیاری از این اصلاحات NDC پابرجا نماندند. موج سوم اصلاحات، «مرزی‌ها» بودند که بدون آنکه طرح NDC به طور کامل جایگزین سیستم قبلی شود، برخی مکانیسم‌های تنظیم خودکار را به کار گرفتند؛ این اصلاحات، به‌ویژه در کشورهای اتحادیه اروپا، در آغاز دهه اول ۲۰۰۰ رخ دادند. با این حال، نه اصلاحات NDC و نه «اصلاحات مرزی» در خارج از اروپا پایدار نماندند. مثلاً در امریکای لاتین که کمبود منابع مالی طرح‌های خصوصی به تغییر سیاست‌ها منجر شد، روی آوردن به طرح‌های NDC به عنوان جایگزینی برای طرح‌های قبلی یا به عنوان مکمل آن‌ها مورد استقبال قرار نگرفت. فهم این الگوها و منطق‌های سیاسی زیربنایی آن‌ها، هدف بخش‌های بعدی این مقاله است.

## ۲-۲. دیدگاه‌های نظری در مورد انتشار NDC

برای بررسی سیاست‌های انتشار NDC، در این مقاله از چارچوبی که کینگدان (Kingdon, 2002) توسعه داده استفاده می‌شود. کینگدان توصیه می‌کند برای آنکه موضوعات در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گیرند و در این مرحله بمانند، از میان سه «جریان» سیاست‌گذاری<sup>۱</sup>، باید دست کم دو (و ترجیحاً هر سه) را داشته باشند؛ مسائل<sup>۲</sup>، خط‌مشی<sup>۳</sup> و سیاست‌ها<sup>۴</sup>. این جریان‌های سیاستی اغلب جدا از یکدیگر عمل می‌کنند و دارای مجموعه مجزایی از بازیگران و پویایی‌ها هستند.

در جریان «مسائل»، نخبگان سیاسی و عامه نخبگان باید یک مسئله را هم مهم و هم حل‌شدنی تلقی کنند؛ موضوعات معمولاً پس از یک «رویداد تمرکززا»، نظیر یک بحران مالی، راحت‌تر در دستور کار قرار می‌گیرند. در جریان «خط‌مشی» باید مجموعه‌ای از پیشنهاد‌های سیاست‌گذاری وجود داشته باشند که به لحاظ فنی، مالی و سیاسی امکان‌پذیر باشند. طرفداران آن باید منابع، مهارت‌ها و استراتژی‌های برقراری ارتباط را در دست داشته باشند تا بتوانند پیشنهاد‌های خود را به مسائل مد نظر سیاست‌گذاران، عموم مردم و بازیگران اجتماعی ارتباط دهند و کاستی‌های بالقوه را پوشش دهند. کارآفرینان سیاسی ماهر، اغلب نقش کلیدی در «فروش» افکار سیاسی ایفا می‌کنند. سرانجام، در جریان «سیاست»، تغییر در اولویت خط‌مشی‌های عمومی (اغلب در نتیجه رخدادهای تمرکززا)، تغییر در نخبگان سیاسی (اغلب ناشی از انتخابات) و فشار از ناحیه گروه‌های ذی‌نفع، در اینکه چه موضوعات و مسائلی در دستور کار قرار گیرند و کدام یک در دستور کار باقی بمانند اثر گذارند. موضوع وابستگی مسیر<sup>۵</sup> هم برای

1- policy-making “streams”

2- problems

3- policy

4- politics

5- Path dependence

جریان «خطمشی» و هم برای جریان «سیاست» مسئله‌آفرین است: پیشنهادهایی که نسبت به قبل، هزینه‌های عمده‌ای برای گروه‌های قابل شناسایی ایجاد می‌کنند به‌ندرت در دستور کار باقی می‌مانند. در حرکت از «ایجاد دستور کار» تا «اتخاذ سیاست»، ساختار نهادهای سیاسی بر چشم‌اندازهای فاصله‌گیری از وضعیت فعلی اثر گذارند. استفاده از چارچوب اصلاحات NDC در جریان «مسائل» یک بحران مالی یا اقتصادی، احتمالاً توجه سیاست‌گذاران را به مسئله تلخ تأمین مالی تعهدات بازنشستگی جلب می‌کند. با این حال، قرار گرفتن در این بحران‌ها، شرط کافی برای روی آوردن به اصلاحات NDC را فراهم نمی‌کند. همچنین دولت‌هایی که در سیستم‌های بازنشستگی عمومی خود با مشکلات تأمین مالی کوتاه و میان‌مدت مواجه‌اند نیز ممکن است به اصلاحات ساختاری توجه کنند. با این حال، اصلاحات ساختاری از طریق NDC به‌ندرت ممکن است در دستور کار قرار گیرد، مگر اینکه گزینه‌های تأمین مالی مجدد و مستحکم‌سازی بی‌نتیجه باشند. بنابراین،

**فرضیه ۱ (H1):** اصلاحات مبتنی بر NDC به احتمال زیاد طی یک بحران مالی یا اقتصادی در دستور کار قرار می‌گیرد، زمانی که (الف) بحران کوتاه‌مدت بوده‌ای با (ب) مشکلات میان‌مدت و بلندمدت تأمین مالی بازنشستگی ترکیب شود و (پ) ابتکارات تأمین مالی مجدد و مستحکم‌سازی بی‌نتیجه باشد.

در جریان خطمشی‌گذاری، وابستگی به مسیر بر جهت اصلاحات بازنشستگی اثر می‌گذارد (Bonoli and Palier, 2007). همان گونه که پیرسون (Pierson, 1994, 1998) توضیح می‌دهد، حقوق بازنشستگی یا هر حقوق دیگری که پرداخت می‌شود، گروه‌های ذی‌نفعی ایجاد می‌کند که در برابر حذف این «وضع موجود» مقاومت می‌کنند. به علاوه، نوعی سوگیری منفی - عبارتی که از روان‌شناسی شناختی به عاریت گرفته شده است - وجود دارد که در آن افراد (در این مورد، رأی‌دهندگان) در قبال متضرر شدن در زمینه دریافت مزایا حساس‌تر خواهند شد. هر چه سیستم بازنشستگی بزرگ‌تر باشد و مزایای ویژه‌تری (برای مثال، حقوق بازنشستگی پیش‌از‌معد) را به گروه‌های خاصی از ذی‌نفعان که به دنبال حفظ آن مزایا هستند اختصاص دهد، مشکل وابستگی به مسیر بیشتر می‌شود.

حرکت به سوی سیستم DC، بیشتر زمانی محتمل است که اصلاحات بر روی سیستم‌های مرتبط با درآمد<sup>۱</sup> که اجزای بازتوزیعی کمتری دارند (و زیان‌های کمتری را در نتیجه اصلاحات ایجاد می‌کنند) صورت گیرد، نه بر روی سیستم‌هایی مثل طرح‌های همگانی با مزایای ثابت (Weaver, 2010). از سوی دیگر، اگر اتصال نسبتاً قدرتمندی بین حق بیمه و مزایا وجود داشته باشد، سرمایه سیاسی برای حرکت به سوی سیستم NDC هدر می‌رود. بنابراین موارد میانه - نظیر سیستم‌های DB با ارتباط ضعیف حق بیمه و مزایا - احتمالاً معقول‌ترین

کاندیدها برای اصلاحات هستند. با این حال، انتظار می‌رود گروه‌هایی که از امتیازات خاصی برخوردارند به منظور استمرار برخورداری از این مزایا در برابر انجام اصلاحات مقاومت کنند. در حالت کلی،

**فرضیه ۲ (H2):** اصلاحات مبتنی بر NDC با احتمال زیاد (الف) در سیستم‌های DB رخ خواهند داد که (ب) سوابق مربوط به حقوق و مزایا از گذشته به حد کفایت موجودند، (پ) مزایای بازنشستگی بین رژیم‌های مختلف مزایا تقسیم شده است و (ت) پیوند حق بیمه‌ها و مزایا وجود دارد اما نسبتاً ضعیف است.

از سوی دیگر، در جریان «خط‌مشی‌گذاری»، بازیگران فراملیتی - از سازمان بین‌المللی کار (ILO)<sup>۱</sup> و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)<sup>۲</sup> گرفته تا بانک جهانی (WB)<sup>۳</sup> و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)<sup>۴</sup> - در طرفداری از رویکردهای خاصی در ترتیبات بازنشستگی عمومی سهیم بوده‌اند (Brooks, 2005; Melo, 2004; Teichman, 2004; Ervik, Kildal, and Nilssen, 2009; Stepan and Anderson, 2014; Orenstein, 2008). خبرگان سیاست‌گذاری از شیلی در بسیاری از اصلاحات خصوصی‌سازی امریکای لاتین حضور داشته‌اند، متخصصان سوئدی نیز در ارائه مشاوره‌های فنی در زمینه اصلاحات NDC نقش داشته‌اند. بازیگران فراملیتی در مراحل مختلف فرایند اصلاحات بازنشستگی، از جمله فرموله‌سازی اصلاحات، گفت‌وگوهای ساز و ایجاد تعهد در درون دولت، ایجاد ائتلاف به منظور ارائه پیشنهاد اصلاحات و اجرای آن، می‌توانند نقش‌آفرینی کنند (Orenstein, 2005, 2008).

دیدگاه‌های جامعه جهانی به‌مرور و طی زمان تحول یافته‌اند؛ بانک جهانی از تمرکز بر اصلاحات FDC به سمت «تمرکز بیشتر بر تأمین درآمد پایه برای کلیه سالمندان آسیب‌پذیر»<sup>۵</sup> و افزایش شناخت اهمیت شرایط اولیه برای طراحی خط‌مشی‌های صحیح حرکت کرده است (Holzmann and Hinz, 2005: 2; Gill, Packard, and Yermo, 2004). علاوه بر پتانسیلی که بازیگران فراملیتی در «آموزش هنجارها» بر عهده دارند، آن‌ها می‌توانند از طریق شرط‌گذاری<sup>۶</sup> اعمال قدرت کنند: دولت‌هایی که با مشکلات مالی مواجه‌اند، در صورتی که انگیزه‌های مالی برایشان فراهم شود احتمالاً پاسخ مثبتی به ترجیحات بازیگران فراملیتی می‌دهند. اما بیشتر مطالعات نشان می‌دهند حتی در مواردی که نهادهای مالی بین‌المللی نقش مهمی در اعمال فشار برای اقدامات خاصی داشته‌اند، ترجیحات نخبگان داخلی و وابستگی مسیر ناشی از سیاست‌های انتخابی پیشین، عامل مهمی در تصمیمات فردی دولت‌ها بوده است.

1- International Labour Organization

2- International Social Security Association

3- World Bank

4- OrgaNIStation for Economic Co-operation and Development

5- enhanced focus on basic income provision for all vulnerable elderly

6- conditionality

پژوهش‌های قبلی نشان می‌دهند که مکانیسم‌های مختلفی در گسترش مدل‌های فراملیتی اصلاحات بازنشتی دخیل هستند. تحقیق ویلند در مورد الگوی انتشار طرح‌های بازنشتی FDC در امریکای لاتین، بر محدودیت‌های شناختی سیاست‌گذاران محلی تأکید کرده است که «حیطه توجه سیاست‌گذاران را محدود می‌کند و تعداد گزینه‌های مدنظر را کاهش می‌دهد» (Weyland, 2005: 290). مثلاً دانش گسترده درباره مدل شیلیایی و ادراک موفقیت‌آمیز بودن آن، اقبال گسترده به FDC در کل این قاره را توجیه می‌کند. در عوض، اصلاحات NDC «در عمده سال‌های دهه ۱۹۹۰، از نظر شناختی در امریکای لاتین وجود نداشت» (Weyland, 2005: 289-290). به علاوه، کشورهای کم‌درآمدتری که به FDC روی آوردند، پاداش‌هایی را از نظر وضعیت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری‌های مرتبط با خصوص‌سازی سیستم بازنشتی‌شان انتظار داشتند (Brooks, 2007). بنابراین به دلایل متعددی، NDC در شناخته شدن به عنوان رویکرد غالب در اصلاحات بازنشتی در مناطق مختلف جهان ناموفق بود؛ از این رو پذیرش آن به دلیل دسترسی شناختی پایین و باورپذیری ادراکی کمتر با موفقیت مواجه نشد. گرچه مفهوم زیربنایی NDC، اگر ساده‌تر از سایر گزینه‌های رقیب نباشد، دست کم به همان اندازه قابل درک است، اجرای آن به لحاظ فنی چالش‌برانگیز است. این امر «قابلیت فروش» آن به سیاست‌گذاران محلی را با مشکل مواجه می‌کند، به‌ویژه زمانی که «خریدار» بالقوه، وضعیت و ظرفیت کشورش را بسیار متفاوت با پیشگامان اروپایی اولیه که اصلاحات NDC را برگزیدند برآورد می‌کند.

توصیه‌های سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا و دخالت‌های مستقیم آن از طریق قانون‌گذاری، از دیگر اثرات نهادی بر سیستم‌های بازنشتی کشورهای عضو این اتحادیه است و این امر به رغم ناشایستگی اتحادیه اروپا در این مورد رخ داده است. در نتیجه بحران بدهی شوروی سابق، دخالت اتحادیه اروپا در سیاست‌گذاری خط‌مشی‌های بازنشتی از طریق سمستر اروپا<sup>۱</sup> - ابزاری برای هماهنگی اقتصاد کلان - آغاز شد (Guardiancich and Natali, 2017) و از این طریق، مکانیسم‌های مشروط، نظیر برنامه‌های کمک مالی، در چندین دولت اروپای شرقی و جنوبی اعمال شد.

تنها توصیه ثابت کمیسیون اروپا به کارگیری نوع خاصی از مکانیسم تنظیم خودکار (ASM) - یعنی اتصال سن بازنشتی به امیدبه‌زندگی - بود (European Commission, 2011). علاوه بر این، شورای اتحادیه اروپا امکان اتصال امیدبه‌زندگی خواه به سن بازنشتی، خواه به مزایا را اضافه کرد تا گزینه‌های بیشتری را در اختیار دولت‌های عضو قرار دهد (Guidi and Guardiancich, 2018).

در عمل، ASMs در دوازده کشور اروپایی به کار گرفته شده است (جدول ۱-۲). به کارگیری این رویکرد، البته مشکلات مالی زیربنایی سیستم‌های بازنشتی انفرادی را حل نکرد، زیرا این مشکلات ناشی از سیاست‌های

دیگری، مثل ارائه مزایای بسیار سخاوتمندانه، بود. در بهترین حالت، این مکانیسم کمک کرد تا از کاهش بیشتر پایداری مالی اجتناب شود. بنابراین مزایای طرح‌های مشارکت معین برآورده نشد، همان گونه که اصلاحات اروپایی در انتقال کامل به NDC و کسب پایداری مالی بلندمدت موفق نشد.

بر خلاف اتحادیه اروپا، بانک جهانی با قدرت از اصلاحات NDC و چاپ چندین جلد کتاب در این زمینه حمایت کرد (Holzmann and Palmer, 2006a; Holzmann, Palmer, and Robalino, 2012, 2013) و به چندین کشور توصیه کرد از اصلاحات NDC حمایت کنند. با این حال، اصلاحات مبتنی بر NDC هرگز از حمایتی برخوردار نشد که بانک جهانی از اصلاحات FDC در دهه ۱۹۹۰ به عمل آورد.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) و سازمان بین‌المللی کار (ILO) نیز طرفدار اصلاحات بازنشستگی NDC نبوده‌اند. هیچ یک از این دو سازمان، نوع خاصی از سیستم‌های بازنشستگی را به اعضای خود توصیه نکرده‌اند و اغلب ویژگی‌های سیستم‌های بازنشستگی را مورد بحث قرار می‌دهند؛ مثلاً اخیراً سازمان بین‌المللی کار (ILO, 2017) از ارتقای طرح‌های پایه غیرمشارکتی حمایت کرده و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD, 2017) نحوه اجرای بازنشستگی انعطاف‌پذیر را پیشنهاد نموده است. این دو سازمان تا کنون با به کارگیری طرح‌های NDC مخالفت کرده‌اند. ILO به طرح‌های مشارکت معین با دیده تردید نگریسته، چراکه معتقد است این طرح‌ها در نبود مکانیسم‌های صریح بازتوزیعی، مسئولیت را به ذی‌نفعان آینده منتقل می‌کنند. وایت‌هاوس (Whitehouse, 2010-2012) ادعا می‌کند با اجرای اصلاحات پیچیده NDC، مزایای اندکی حاصل می‌شوند. به طور مشابه، سیشون (Cichon, 1999: 87) نیز معتقد است «اغلب اثرات بازتوزیعی و مالی بالقوه NDC با یک فرمول خطی و کلاسیک DB به دست می‌آیند». طرفداران NDC با این نوع تحلیل‌ها که تنها بر فرمول محاسبه مزایا متمرکزند و سایر مزایای NDC از منظر عادلانه بودن، کارایی و ثبات مالی را نادیده می‌گیرند مخالف‌اند.

با ملاحظه «آموزش هنجارها» و پتانسیل رفتار قهری بازیگران فراملیتی و «بتکارات در دسترس»<sup>۱</sup> می‌توان گفت:

**فرضیه ۳ (H3):** اصلاحات مبتنی بر NDC به احتمال زیاد زمانی رخ می‌دهد که (الف) ارتباط نزدیکی بین نخبگان کشور میزبان و متخصصان سیاست‌گذاری طرفدار اصلاحات NDC وجود داشته باشد، (ب) شرط‌گذاری و/ یا قول حمایت مالی، پذیرش اصلاحات NDC را به لحاظ مالی جذاب‌تر کند، (پ) اتخاذ رویکرد NDC از سوی سایر کشورهای منطقه که به عنوان «همتایان» شناخته می‌شوند نیز احتمال روی آوردن به آن را افزایش می‌دهد، و (ت) زمانی که نهادهای اتحادیه اروپا ارائه‌کننده عمده پیشنهادها یا حمایت مالی به دولت‌های عضو خود به دنبال بحران جهانی مالی هستند.

اغلب مطالعات فرامیتی بر روی اصلاحات بازنشتی حاکی از آن‌اند که حتی کشورهایی که تحت فشار اقتصادی قرار دارند «سیاست‌گذاران» خالص نیستند، بلکه ماهیت تعامل بین بازیگران محلی و فرامیتی بسیار اثربخش است. در «جریان سیاست»، پیشنهادهای NDC در دستور کار قرار نخواهند گرفت، مگر اینکه حداقل یک طرفدار نهادی قدرتمند محلی وجود داشته باشد. در یک مطالعه از نوع پیمایش در مورد فرایندهای اصلاحات بازنشتی، شلون و مورا (Chlón and Mora, 2003) دریافتند که عموماً وزارت کار مهم‌ترین نقش را بر عهده خواهد داشت و پس از آن وزارت دارایی و نهادهای بین‌المللی اثربخش خواهند بود که البته در بین کشورها و مناطق مختلف متفاوت است. با فرض نقش مهم وزارت دارایی در اکثر کشورها، حمایت این نهاد از اهمیت بسزایی برخوردار خواهد بود. بنابراین،

**فرضیه ۴ (H4):** اصلاحات مبتنی بر NDC به احتمال زیاد زمانی رخ می‌دهد که (الف) دست‌کم یک نهاد محلی قدرتمند در کشور میزبان از آن حمایت کند، به‌ویژه (ب) وزارت دارایی.

در جریان «سیاست» حتی اگر پیشنهاد طرح بازنشتی NDC در دستور کار قرار گیرد، در سیستم‌های سیاسی که امتیازات وتوی متعددی وجود دارد (مثلاً جدایی قدرت، دوجلسی بودن یا وجود دادگاه‌های قدرتمندی که می‌تواند اصلاحات را سرنگون کند)، بعید است این اصلاحات مورد پذیرش قرار گیرد، مگر اینکه امتیازات وتو بازیگرانی کنترل کنند که ترجیحات سیاسی مشابهی دارند. بنابراین،

**فرضیه ۵ (H5):** اصلاحات مبتنی بر NDC به احتمال زیاد در سیستم‌های سیاسی‌ای رخ می‌دهد که امتیازات وتوی محدودی دارند.

مجموعه دیگری از مفروضات بالقوه بر ماهیت فرایند اصلاحات بازنشتی تمرکز دارد. چون سیاست‌گذاری در زمینه بازنشتی دارای تعارض بالقوه بالایی است، مطمئناً ریسک‌هایی وجود دارند که در تعارضات گروهی گرفتار و نهایتاً متوقف می‌شوند یا به اصلاحات جزئی می‌انجامند. تاویتز (Tavits, 2003) با مقایسه اصلاحات بازنشتی لتونی و استونی نشان می‌دهد که نیاز ادراک‌شده به یافتن یک راه‌حل سریع برای یک مسئله تنش‌زا به همراه نبود تجربه در سیاست‌گذاری اصلاحات، به اتخاذ یک مدل خارجی منجر شد. بنابراین در کل،

**فرضیه ۶ (H6):** اصلاحات مبتنی بر NDC به احتمال زیاد زمانی رخ می‌دهد که (الف) یک فرایند اختصاصی و درخور برای ارائه پیشنهاد اصلاحات استفاده شود، نه یک فرایند عادی قانون‌گذاری؛ (ب) فرایند از نظر تعداد مشارکت‌کنندگان و ترجیحات آن‌ها بسته باشد، و (پ) توسعه آن در یک فرایند یک‌مرحله‌ای سریع اتفاق بیفتد، نه در چند مرحله تدریجی.

جایگاه بازیگران اجتماعی و سیاسی مجموعه دیگری از عوامل را تشکیل می‌دهد که بر امکان تغییر خط‌مشی فعلی اثرگذار است. اصلاحات FDC به دلیل کم‌رنگ کردن نقش دولت در ترتیبات بازنشستگی و تقویت بازارهای مالی و رشد اقتصادی، احتمالاً برای طیف سیاسی محافظه‌کاران جذابیت بیشتری دارد، اما با این حال، محافظه‌کاران NDC را بر اصلاحات جزئی طرح‌های DB ترجیح می‌دهند. حرکت به سوی NDC اگر ترجیحات خاص برخی از اعضای جناح‌های دموکراتیک اجتماعی را برآورده کند، ممکن است به دودستگی آن‌ها منجر شود. و نهایتاً اینکه تمام جناح‌های سیاسی ممکن است از کاهش امتیازات ناشی از اصلاحات NDC که می‌تواند در انتخابات آتی به ضرر آن‌ها تمام شود واهمه داشته باشند. بنابراین،

**فرضیه ۷ (H7):** در سیستم‌های دموکراتیک، اصلاحات بازنشستگی NDC (الف) به احتمال زیاد زمانی پذیرفته می‌شود که دولت در اختیار تکنوکرات‌ها باشد یا در مواردی که «کارتل‌ها»ی فراجناحی قبل از پذیرش اصلاحات، به نفع اصلاحات NDC شکل بگیرد، و (ب) به احتمال زیاد زمانی پایدار می‌ماند که اجماع فراجناحی ادامه پیدا کند.

بازیگران جوامع مدنی نیز ممکن است بر اتخاذ اصلاحات NDC اثرگذار باشند. نقش نیروی کار اهمیت ویژه‌ای دارد. مایلز و پیرسون (Myles and Pierson, 2001) معتقدند «اصلاحات بازنشستگی در اقصا نقاط جهان مورد حمایت فعال یا منفعل نیروی کار سازمان‌یافته قرار داشته‌اند». اما کنفدراسیون‌های نیروی کار از این نظر که چه کسی مشمول این کنفدراسیون قرار گیرد و ساختاریابی آن چگونه باشد بسیار متفاوت‌اند. برخی کنفدراسیون‌ها در صورتی که معتقد باشند اصلاحات NDC در مقایسه با سایر اصلاحات جایگزین به زیان اعضایشان منجر می‌شوند، ممکن است با اصلاحات NDC مخالفت کنند، اما اگر احساس کنند که این اصلاحات اطمینان کافی در برابر چشم‌انداز بلندمدت بازنشستگی اعضایشان ایجاد می‌کنند، از آن حمایت خواهند کرد. انتقالات بلندمدت از بودجه دولت به طرح بازنشستگی فعلی احتمالاً حمایت‌های اتحادیه تجاری برای انتقال به NDC را کاهش خواهد داد، زیرا انجام این اصلاحات احتمالاً استمرار این انتقالات را متوقف خواهد کرد. اگر هدف اصلاحات NDC کاهش نابرابری موجود میان کارکنان باشد (مثلاً در سیستم‌های بازنشستگی متعدد)، در این صورت حمایت کنفدراسیون‌های نیروی کاری را در بر خواهد داشت. و اتحادیه‌های یقه‌آبی‌ها ممکن است اصلاحات NDC را- به‌ویژه بابت اتصال سن قانونی بازنشستگی به امیدبه‌زندگی- به سایر اصلاحات ترجیح دهند، زیرا نیروی کار سنتی با حذف «طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر سنوات بیمه‌پردازی»<sup>۱</sup> و به طور کلی افزایش اجباری طول عمر کاری مخالف است. بنابراین فرضیه اولیه

۱- seniority pensions: در این سیستم، احراز شرایط بازنشستگی بر اساس مدت سنوات بیمه‌پردازی (مثلاً ۳۹ یا ۴۰ سال) خواهد بود.- م.

مرتبط با این مبحث عبارت است از:

**فرضیه ۸ (H8):** اصلاحات بازنشستگی NDC پذیرفته نمی‌شود، مگر اینکه کنفدراسیون‌های نیروی کار یا جزء بازیگران سیاسی به حاشیه رانده شده باشند یا از اصلاحات حمایت کنند.

در آخر باید اشاره کرد که این مفروضات بیش از آنکه مانع‌الجمع باشند، مکمل یکدیگرند. این فرضیه‌ها نقطه آغازی برای سازماندهی انتظارات خواهند بود، چراکه به لحاظ قیاسی و حسی قویاً تأیید می‌شوند.

### ۳. بدعت‌گذاران

#### ۳-۱. سوئد

سوئد نه تنها قدیمی‌ترین سیستم NDC را داراست، بلکه دارای سیستمی است که منشأ و خاستگاه آن به‌خوبی مستند شده است (Anderson, 2001; Marier, 2008; Lundberg, 2009; Loxbo, 2007). در اواخر دهه ۱۹۶۰، سوئد یک سیستم بازنشستگی سه‌لایه را پایه‌ریزی کرد که متشکل از یک لایه همگانی با درآمد ثابت بود که با ترکیبی از «حق بیمه‌های ناشی از حقوق و دستمزد» و «درآمدهای عمومی» تأمین مالی می‌شد؛ یک لایه مشارکتی مرتبط با درآمد و یک لایه با آزمون وسیع که از درآمدهای عمومی تأمین می‌شد. کاهش بلندمدت در ثبات مالی لایه‌های درآمد ثابت و مشارکتی، وضعیت سیستم را بعد از دهه ۱۹۶۰ آشفته کرد. سیستم دارای نقایص دیگری نیز بود، به گونه‌ای که کارگران یقه‌آبی (کم‌درآمد) حق بیمه‌هایی را به مشارکت گذاشته بودند که بابت آن هیچ اعتباری دریافت نمی‌کردند. بحران مالی که در سال ۱۹۹۱ رخ داد به کاهش تعدیلات سالانه و کاهش مستمری‌های ناشی از بازنشستگی پیش‌از‌م‌و‌ع‌د منجر شد. انتخابات سال ۱۹۹۱، دولتی از جناح راست-میانه را بر سر کار آورد. وزیر بهداشت و امور اجتماعی، بو کونبرگ، به دنبال ائتلافی از جناح غالب آن زمان، یعنی سوسیال دموکرات، بود تا هم حمایت گسترده‌ای در پارلمان سوئد برای راه‌حل بلندمدت پیدا کند و هم از سیاسی شدن موضوع در انتخابات بعدی جلوگیری کند تا ثبات مالی را افزایش دهد.

یک گروه چندجناحی به نمایندگی از طرف شرکای چهارگانه ائتلاف و سوسیال دموکرات‌ها درباره توافق مذاکره کردند. کسب و کارها، نیروی کار و بازنشستگان از مشارکت مستقیم در مذاکرات-بدون ترس از اینکه مصالحه بعداً سخت خواهد شد-کنار گذاشته شدند (Lundberg, 2009). کارگروه رؤس کلی توافق را در اوایل ۱۹۹۴ مشخص کرد که عبارت بود از: حرکت به سمت یک لایه بزرگ NDC، یک لایه با آزمون

وسع برای حمایت از کارکنانی که پیشینه درآمدی پایینی دارند، و همچنین یک لایه نسبتاً کوچک و اجباری FDC. انتخابات سال ۱۹۹۴، سوسیال دموکرات‌ها را مجدداً به قدرت رسانید و مذاکرات در مورد جزئیات سیستم جدید تا سال ۱۹۹۸ ادامه یافت. در این زمان، به دلیل مخالفت‌های شدید مردمی در کنفدراسیون اتحادیه کارگری یقه‌آبی‌ها و همچنین مخالفت‌های سوسیال دموکرات‌ها، نیاز به مذاکرات مجدد مطرح شد (Loxbo, 2007).

اصلاحات از آن زمان تغییرات نسبتاً کمی را تجربه کرده است، مثلاً معیارهایی برای کاهش تغییرات مداوم مکانیسم تعادل خودکار و تغییرات در سیاست مالیاتی به منظور به حداقل رساندن کاهش مزایای اسمی (Weaver, 2016). در سال‌های اخیر، مباحث زیادی حول موضوعات مختلف، نظیر افزایش نرخ فقر در میان سالمندان سوئدی، مطرح شده است.

کارگروهی که درباره اصلاحات مذاکره می‌کرد تا کنون به کار خود ادامه داده است. در حقیقت، مفسران بر «کارتل» پنج‌جناحی - که مرزهای ایدئولوژیک را در هم شکسته‌اند - به عنوان یک عامل کلیدی موفقیت اصلاحات سوئد در گفتمان‌سازی اصلاحات و حفظ آن تمرکز کرده‌اند (Weaver, 2016; Lundberg, 2009). در پنج سال گذشته، چندین «کمیسیون» برای تحقیق ایجاد شده است، مثلاً در مورد امکان افزایش حداقل سن لازم برای دریافت مستمری مرتبط با درآمد (NDC) و مستمری ضمانت‌شده (آزمون وسع). اما با این حال، نیاز به توسعه اجماع در درون کارگروه برای اینکه مستمری‌ها از رقابت پارتیزانی دور نگه داشته شوند، نشان از این دارد که تغییرات کوچکی در لایه هسته‌ای NDC رخ داده است.

مورد سوئد حمایت پیچیده‌ای از مفروضات این مقاله ارائه می‌کند. به رغم تجربه کردن بحران مالی کوتاه‌مدت و مشکلات مالی بلندمدت (H1)، اصلاحات سوئدی فرایندی طولانی بود که از اوایل دهه ۱۹۸۰ شروع شد، به جای اینکه تصمیمی ناشی از بروز بحران باشد (Marier, 2008). سوئد سوابق مربوط به لیست حقوق و دستمزد را به حد کافی در دسترس دارد، یک سیستم یکپارچه و اتصال قوی به حق بیمه‌های کل دوران اشتغال را نیز داراست (H2). سوئد به عنوان یک «بدعت‌گذار» قابلیت محلی را دارا بود و نیازی به کمک بیرونی نداشت (H3). سیستم سیاسی سوئد امتیازات و توی اندکی داشت (H5) و پیشنهاد اصلاحات بر یک فرایند اختصاصی درخور و نسبتاً مجزا استوار بود (H6). این فرایند در نتیجه مخالفت اتحادیه کارگری و حزب سوسیال دموکرات به طول انجامید. اصلاحات هم در فاز آغازین و هم فاز اجرا، در دوره‌های دولت‌های راست - میانه و سوسیال دموکراسی، به واسطه حمایت‌های فرا جناحی متعادل باقی ماند (H7). رهبر کنفدراسیون کارگری یقه‌آبی‌ها سیستم جدید را تأیید کرد و مخالفت‌های مردمی علیه اصلاحات در جنبش‌های کنگره‌های کنفدراسیون نیروی کار شکست خورد (H8).

### ۳-۲. ایتالیا

ایتالیا نمونه‌ای بارز از مدل دولت رفاه در اروپای جنوبی محسوب می‌شود (Ferrera, 1996). این کشور یک سیستم بازنشستگی DB بسیار پراکنده، نابرابر و ولخرج ایجاد کرده بود که نیاز شدیدی به اصلاحات داشت. اما به علت ماهیت جدای ائتلاف‌های دولت از حزب دموکراتیک ایتالیا<sup>۱</sup> به عنوان محور اصلی اصلاحات، اعمال تغییرات تا اوایل دهه ۱۹۹۰ غیرممکن بود.

دو عامل در چرخش این وضعیت اثرگذار بود: ۱. کوچک‌سازی لایه بازنشستگی دولتی به دنبال تغییر ناگهانی در بازیگران سیاسی در اوایل دهه ۱۹۹۰ و تنگ شدن حلقه محدودیت‌های بیرونی؛ و ۲. دولت شکل گرفته جدید تکنوکراتیک که هماهنگی همه‌گیر را آغاز کرد، در حالی که کمتر تحت کنترل پارلمان و/یا مجازات انتخاباتی بود (Ferrera and Jessoula, 2007). چهار دور اصلاحات در دهه ۱۹۹۰، یکی پس از دیگری، مشخصاً پس از نخست‌وزیری آما تو (۱۹۹۲)، برلوسکونی (۱۹۹۴)، دینی (۱۹۹۵) و پرودی (۱۹۹۷)، در ایتالیا دنبال شد.

ویژگی مشترک آن‌ها این بود که با تغییر در شرایط درونی و بیرونی شکل گرفتند. به لحاظ درونی، رسوایی‌های فساد مالی، پارلمان ایتالیا را در اوایل دهه ۱۹۹۰ فراگرفت که به از میان رفتن اغلب احزاب جمهوری اول ایتالیا انجامید. به لحاظ بیرونی نیز، پذیرش معیار هم‌گرایی منطقه اروپا<sup>۲</sup> از طریق معاهده ماستریخت<sup>۳</sup> بیشترین محدودیت بیرونی را بر مخارج عمومی ایتالیا اعمال کرد.

پس از اتمام دولت برلوسکونی (عمدتاً به دلیل مخالفت‌ها علیه ابتکارات اصلاحات بازنشستگی)، وزیر کار سابق وی، لامبرتو دینی، نخست‌وزیر یک دولت مستقل شد. با بدهی بیش از ۱۲۵ درصدی GDP، اصلاحات بازنشستگی در مرکز برنامه‌های این دولت تکنوکرات قرار گرفت (Ferrera and Gualmini, 2004).

دینی دور جدیدی از هماهنگی‌های سه‌جانبه‌ی نهادهای را در مورد یک قرارداد اجتماعی جدید مشتمل بر تغییرات در سیستم‌های بازنشستگی آغاز نمود (Jessoula, 2009). سه موضوع مورد بحث عبارت بودند از: جدایی بیمه‌های اجتماعی از مساعدت‌های اجتماعی، معرفی یک فرمول جدید برای محاسبه مزایا، و اصلاح طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر سنوات بیمه‌پردازی. اتحادیه اصلی کارفرمایان، کانفیندوستریا<sup>۴</sup>، رویکرد بازنشستگی بر اساس سنوات بیمه‌پردازی را محکوم کرد و قرارداد جدید را امضا نکرد. با این حال، اتحادیه‌های کارگری مشارکتی‌تر عمل کردند. دلیل این مشارکت را می‌توان بلوغ مباحث مربوط به اصلاحات بازنشستگی در جنبش‌های کارگری، رویکرد مشارکتی دولت لامبرتو دینی و اعطای امتیازاتی نظیر پیشروی بسیار تدریجی فرمول NDC دانست که در عمل کارگران قدیمی‌تر را شامل نمی‌شد (Ferrera and Jessoula, 2007). اتحادیه‌ها با انجام پیمایش از

1- Democrazia Cristiana

2- Eurozone convergence criteria

3- Maastricht Treaty

4- Confindustria

اعضای خود، هم از پذیرش مردمی اطمینان یافتند و هم ترجیحات کارگران را به دولت منتقل کردند و بنابراین تناسب فنی و امکان‌پذیری سیاسی را در تعادل نگه داشتند (Ferrera and Jessoula, 2007; Baccaro, 2002). دولت یک قرارداد رسمی با اتحادیه‌ها امضا کرد که به تصویب قانون جدید بازنشستگی در آگوست ۱۹۹۵ منجر شد. فرمول NDC به طور قابل توجهی پایداری مالی سیستم بازنشستگی را افزایش داد. با این حال، عجله در انجام اصلاحات، خطاهای فنی مختلفی ایجاد کرد (Schøyen and Stamati, 2013). اتصال بین مستمری ابتدایی و امیدبه‌زندگی به جای اینکه به طور خودکار صورت گیرد، بایستی هر ده سال بنا به مصلحت<sup>۱</sup> اعمال می‌شد. همچنین به جای در نظر گرفتن گروه‌های متولدان<sup>۲</sup>، گروه‌های سنی<sup>۳</sup> در نظر گرفته می‌شد که انگیزه باقی ماندن در اشتغال را کاهش می‌داد. نرخ بازده حق بیمه‌ها بر اساس رشد GDP محاسبه می‌شد، در حالی که مزایا، سالانه بر اساس شاخص رشد دستمزدها افزایش می‌یافت که این رویکرد مغایر با رویکرد NDC بود.

پس از بحران مالی جهانی، مشکل ناپایداری مالی مجدداً بروز کرد. طراحی معیوب NDC، انتقادات زیادی را، از جمله به نویسندگان اصلی اصلاحات، برانگیخت (Gronchi and Nisticò, 2006). اصلاحات ۲۰۱۱ فرنرو-مونتی<sup>۴</sup> که مستقیماً منافع کارکنان قدیمی‌تر را هدف قرار می‌داد، مزایای سیاسی نهادهای خارجی را که بانک مرکزی اروپا تحمیل می‌کرد برآورده می‌ساخت و در دولت تکنوکراتیک ماریو مونتی<sup>۵</sup> تصویب شد. به‌ویژه دوره گذار بسیار کوتاه شد و اغلب ضرایب به امیدبه‌زندگی متصل شد (Jessoula and Raitano, 2017; Natali and Stamati, 2014).

در کل، سیستم‌های بازنشستگی نابرابر ایتالیا پیش از اصلاحات (H2)، هم‌زمان، با وضعیت اضطراری کوتاه‌مدت و ناپایداری مالی بلندمدت مواجه شدند (H1) و از این رو، راه‌حل‌های سیاستی متهورانه‌تری را پیش‌رو قرار دادند. محدودیت‌های بیرونی آن قدر دشوار بود که اتحادیه‌های کارگری، همکاری با یک دولت تکنوکراتیک را پذیرفتند (H8). به رغم وجود فضای مانور (H5)، کابینه از هماهنگی‌ها حمایت کرد که این امر، سرعت در رویه قانون‌گذاری خاص را در پی داشت (H6). با این حال، با صراحت می‌توان گفت به دلیل عجله بیش از حد، اصلاحات بعدی در سیستم NDC الزامی شد.

1- by decree

2- birth cohorts

3- age groups

4- Fornero-Monti reform of 2011

5- Mario Monti

## ۴. دنباله‌روها: لهستان

لهستان از سوسیالیسم، یک سیستم بازنشستگی DB پرهزینه و نابرابر به ارث برد که در طی دوران رکود تحول‌گرا دچار بحران عمیقی شد (Guardiancich, 2013). حکومت دموکراتیک جدید، سیستم جناحی ناپایداری داشت و اتحادیه‌های تجاری نیز سیاسی بودند (سولیدارنوشچ<sup>۱</sup> محافظه‌کار در برابر جانشین سوسیالیست اتحاد اتحادیه‌های تجاری تمام لهستان قرار گرفت، OPZZ) که این امر موجب غیرعملی شدن سیاست‌گذاری به شیوه سنتی می‌شد (Ost, 2000; Rae, 2008). دولت عمومی قدرتمند در تمام امور مربوط به اصلاح سیاست‌های اجتماعی حرفی برای گفتن داشت. به علاوه، وزارت اقتصاد و وزارت کار با هم اختلاف داشتند؛ اولی طرفدار تغییر ساختار رادیکال در نظام بازنشستگی بود و دومی تنها به اصلاحات جزئی اعتقاد داشت.

اصلاحات بازنشستگی در اواسط دهه ۱۹۹۰، به‌سادگی فقط یک مجموعه سیاست‌گذاری‌های اضطراری برای ممانعت از مخارج گریز از وضعیت بود. پس از اینکه نهاد دادرسی قانون اساسی در لهستان<sup>۲</sup> خواستار تغییر ساختار شد (Hausner, 2001)، لهستان وارد طولانی‌ترین فرایند قانون‌گذاری در منطقه در زمان تصدی دولتی شد که در پی ائتلاف اتحاد چپ دموکراتیک (SLD) و حزب دهقانان (PSL) بر سر کار آمده بود (Guardiancich, 2013; Müller, 1999; Orenstein, 2000, 2008).

این اصلاحات سه ویژگی عجیب داشت: ایجاد اختیار تام برای اصلاحات بازنشستگی با رویکرد سیاست‌گذاری تکنوکراتیک؛ جایگاه فعال دولت در مرکز گفتمان اجتماعی و سیاسی؛ و جداسازی اصلاحات در دو فاز در زمان تصدی دو دولت مختلف.

عرضه اصلاحات پارتیزانی به عموم، به دلیل دشمنی راست-چپ غیرممکن بود. میشل روتکوفسکی<sup>۳</sup>،

---

۱- Solidarność: اتحادیه‌ای سراسری و دربرگیرنده همه اتحادیه‌های صنفی و کارگری لهستان بود که در سال ۱۹۸۰ برای دفاع از حقوق کارگران و کارمندان تشکیل و سپس (تا سال ۱۹۸۹) به هسته اصلی مقاومت عمومی در برابر حکومت لهستان تبدیل شد. با تغییر حکومت از جمهوری خلق لهستان به نظامی مردم‌سالار رفته‌رفته قدرت اتحادیه کاهش یافت و امروزه در صحنه سیاست لهستان نقشی ایفا نمی‌کند. - م.

2- Constitutional Tribunal

3- Michał Rutkowski

مأمور بانک جهانی، خواستار ایجاد یک تیم مستقل از خبرگان و پایان دادن به وضعیت بغرنج اختلاف وزارت کار و وزارت اقتصاد شد. در نتیجه، دفتر تام‌الاختیار اصلاحات تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> به ریاست روتکوفسکی ایجاد شد. بیشتر اعضا به لحاظ سیاسی مستقل بودند تا بتوانند نقش پیچیده مذاکره‌کننده را راحت‌تر ایفا کنند. سه نماینده تام‌الاختیار آن (آندره باچکوفسکی<sup>۲</sup>، یرژی هاوسنر<sup>۳</sup> و اوا لوییکا<sup>۴</sup>) از شخصیت‌های بسیار محترمی بودند که با اردوگاه‌های سیاسی چپ و راست-میانه ارتباط داشتند.

با کمک سازمان‌های بین‌المللی، دفتر مذکور توانست بسته اصلاحات با عنوان «امنیت از طریق تنوع»<sup>۵</sup> را که متشکل از یک طرح NDC به علاوه یک طرح FDC بود ایجاد کند. مؤسسه توسعه بین‌الملل ایالات متحده (USAID)<sup>۶</sup> از لایه NDC حمایت کرد. برنامه «توافق Phare»<sup>۷</sup> سازماندهی مجدد «نهاد بیمه‌های اجتماعی» را تأمین مالی کرد و متخصصان ILO نیز مشاوره‌های فنی ارائه کردند.

قوانین «آسان‌تر» لایه دوم تازه تأسیس، طی دولت «SLD-PSL»<sup>۸</sup> در ۱۹۹۷-۱۹۹۶ و قوانین «مشکل‌تر» (مثلاً آن‌هایی که مربوط به لایه عمومی و نهاد بیمه اجتماعی (ZUS)<sup>۹</sup> بودند)، در زمان اتحاد راست-میانه بین اقدام همبستگی انتخاباتی (AWS)<sup>۱۰</sup> و اتحادیه آزادی (UW)<sup>۱۱</sup> در ۱۹۹۸-۱۹۹۷ تصویب شد. نقش «نهاد تام‌الاختیار» در فروش اصلاحات، حیاتی و البته نیازمند اعطای امتیازات بود. مستمری‌های از کارافتادگی و سیستم بازنشستگی کشاورزان (با یارانه بالا) از اصلاحات مستثنا شد تا حوزه‌های انتخابیه روستایی احزاب SLD و PSL آرام شود (Armeanu, 2011). ترتیبات بازنشستگی مربوط به نیروهای مسلح، وکلا و قضات که از طریق مالیات تأمین مالی می‌شد حفظ شد. اعطای مستمری‌های پل<sup>۱۲</sup> (خروج زود هنگام از سوی کارفرما تأمین مالی می‌شد) برای متقاعد کردن معدنچیان ضروری بود. سن بازنشستگی زنان و مردان به منظور جلب نظر محافظه‌کاران AWS برابر نشد. کارگران بالای پنجاه سال از لایه NDC (و FDC) معاف شدند که مد نظر اتحادیه‌ها بود.

از همه مهم‌تر، «دفتر» از پتانسیل امتیازخواهی اصلاحات سیستماتیک استفاده کرده، عموم را متقاعد کرد که اهداف متعددی به صورت هم‌زمان قابل دستیابی خواهند بود (Office of the Plenipotentiary, 1997, ii-iv). اهداف

1- Office of the Plenipotentiary for Social Security Reform

2- Andrzej Bączkowski

3- Jerzy Hausner

4- Ewa Lewicka

5- Security through Diversity

6- United States Agency for International Development

7- Phare Consensus

۸- PSL: حزب مردم لهستان؛ SLD: اتحاد چپ دموکراتیک. - م.

9- Social Insurance Institution

10- Solidarity Electoral Action

11- Freedom Union

12- bridging pensions

چهارگانه خط‌مشی اصلاحات عبارت بودند از به‌کارگیری یک سیستم بازنشت‌گی مشارکت معین، اندوخته‌گذاری جزئی و چندلایه که نرخ جایگزینی بالایی را ضمانت می‌کرد (Golinowska and Żukowski, 2007).

در حقیقت، اصلاح‌گران لهستانی و گروه‌های ذی‌نفع با بده‌وبستان‌های قابل توجهی مواجه بودند. قابلیت دوام مالی و قابلیت رقابت اقتصادی، اهداف سیاسی کلیدی بودند. عموم جامعه بیشتر علاقه‌مند به ایجاد برابری - یعنی حذف بازتوزیعی‌های ناعادلانه - از طریق لایه NDC و بهبود اثربخشی از طریق لایه FDC بودند.

عامة مردم به یک «اجماع عمومی منفی» علیه طرح‌های قدیمی DB رسیدند (Perek Bialas, Chłoń, Dominiak, and Ruzik, 2002). تا آوریل ۱۹۹۷، اکثریت مردم اجزای اصلی «امنیت از طریق تنوع» را پذیرفته بودند که عبارت بودند از: تجمع در حساب‌های انفرادی، ارتباط تنگاتنگ مزایا با حق بیمه، و اندوخته‌گذاری (Chłoń, 2000). مفهوم به‌روزرسانی‌شده «برابری» که در طراحی NDC خلاصه شده بود مورد پذیرش قرار گرفته بود. جایگزینی وجوه دولتی با وجوه خصوصی، حمایت عمومی را در بر داشت و استفاده از عبارات چندلایه، نشان از تبلیغات موفق داشت که تا حدودی هدف کاهش دادن مزایا از طریق مشارکت معین را پنهان می‌کرد (Chłoń, 2000; Golinowska and Żukowski, 2007).

اجرای اصلاحات البته عاری از عیب نبود: نهاد بیمه اجتماعی (ZUS) برای انجام وظایف جدید آمادگی نداشت؛ برخی مشکلات فنی (جزئی) برای سیستم NDC رخ داد و دقت ناکافی در رکوردهای سوابق اشتغال قدیمی به محاسبات مجدد منجر شد. هیچ یک از این موارد، جوهره لایه NDC را زیر سؤال نبرد. در عوض، موضوعات داغ عبارت بودند از: ۱. سن پایین بازنشت‌گی که بر اساس نظر حزب سیاسی راست - میانه، سیویک پلتفرم<sup>۱</sup>، در سال ۲۰۱۲، سن ۶۷ برای زنان و مردان ثابت در نظر گرفته شده بود (بعداً حزب بسیار محافظه‌کار قانون و عدالت مجدداً آن را بازبینی کرد)؛ و ۲. کسری بودجه‌ای که لایه FDC ایجاد کرده بود و عملکرد ضعیف آن که به حذف جزئی‌اش در دوران نخست‌وزیری دونالد تاسک<sup>۲</sup> انجامید.

اغلب مفروضات این مقاله در مورد لهستان صدق می‌کند. درباره جریان‌ات مسئله و خط‌مشی، تبعیت مطلق از مفروضات وجود دارد: چشم‌اندازهای مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت و مخالفت Constitutional Tribuna با اصلاحات جزئی نشان می‌دهد که در اواسط دهه ۱۹۹۰، مسئله فراتر از موضوعات سیاسی بود (H1). سیستم بازنشت‌گی DB لهستان، پراکنده (طرح‌های زیاد و مجزا) و ناعادلانه بود و با مستثنا کردن کارگران سالمندتر، اکثر مشکلات مربوط به رکوردهای پراکنده اشتغال گذشته می‌توانست حل شود (H2). بانک جهانی از ایجاد یک «دفتر تام‌الاختیار» پشتیبانی کرد که اعتبار اصلاحات را افزایش داد (H3). در «جریان سیاسی»، کلیه بازیگران سیاسی از ساختاردهی مجدد سیستم به صورت کامل پشتیبانی کردند (H4). (اصل قانون‌گذاری NDC

1- Civic Platform

2- Donald Tusk

عمدتاً توسط جناح راست صورت پذیرفت (H7)). بنابراین اصلاحات، به رغم وجود محیط سیاسی آغشته به «وتو»، قادر به پیشروی بود (H5). رویه مشاوره‌ای و اعتبار و استقلال «دفتر تام‌الاختیار» (H6)، باز بودن نسبی فرایند را جبران کرد. در نهایت، اتحادیه‌ها هرگز طراحی NDC را زیر سؤال نبردند (H8) که عمده‌تأ ناشی از بده‌بستان‌های سخاوتمندانه بود.

## ۵. اصلاح‌گران مرزی: آلمان

سیستم بازنشستگی آلمان یک سیستم بیمه اجتماعی کلاسیک یک‌لایه است که ارتباط مستحکمی بین حق‌بیمه‌ها و مزایا برقرار کرده است. با این حال، یارانه‌های دولت نقش مهمی در تأمین مالی سیستم بازنشستگی آلمان در سنوات اخیر داشته است. ساختار جمعیت‌شناختی رو به کاهش آلمان، فشارهای زیادی بر تأمین مالی سیستم بازنشستگی آن وارد کرده، به گونه‌ای که بر اساس محاسبات دهه ۱۹۸۰ پیش‌بینی شد که نرخ حق‌بیمه نزدیک به ۲۰ درصدی تا سال ۲۰۳۰ می‌تواند به ۳۶ درصد برسد (Schmähl, 2007: 323).

تأمین مالی مجدد تدریجی و مستحکم‌سازی، پیش از مباحث جدی مربوط به ساختاردهی مجدد طرح‌های بازنشستگی آغاز شد. فرایند غیرسیاسی و تقریباً بسته خط‌مشی‌گذاری بازنشستگی با مشارکت کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری در اواسط دهه ۱۹۹۰ با شکست مواجه شد. در ۱۹۹۷، ائتلاف اتحاد دموکراتیک مسیحیان (CDU)<sup>۱</sup> تحت نظر هلموت کوهل<sup>۲</sup>، اصلاحاتی را در نظام بازنشستگی اجرا کرد که مشتمل بر یک مکانیسم تثبیت، یعنی «فاکتور جمعیتی»، بود. این اصلاحات را بعداً سوسیال دموکرات‌ها و سبزها که در انتخابات ۱۹۹۸ روی کار آمدند تعلیق کردند (Schulze and Jochem, 2007). در سال ۲۰۰۳، صدراعظم شرودر<sup>۳</sup> اذعان کرد که حذف فاکتور جمعیتی اشتباه بزرگی بوده است.

به دنبال توصیه‌های کمیسیون منصوب‌شده از سوی دولت جدید، در سال ۲۰۰۴ یک «فاکتور پایداری» جدید اجرا شد. بر خلاف «فاکتور جمعیتی»، این مکانیسم تنظیم خودکار، مبتنی بر نسبت ذی‌نفعان دریافت مستمری به مشارکت‌کنندگان است و تغییرات در نرخ زادوولد، مهاجرت خالص و مشارکت نیروی کار را در بر دارد. این فاکتور به گونه‌ای تعریف نشده که تمام تغییرات جمعیتی را تعدیل کند، بلکه بیشتر به این دلیل ارائه شده است که نرخ‌های حق‌بیمه را تا سال ۲۰۲۰ در حد ۲۰ درصد و تا سال ۲۰۳۰ در حد ۲۲ درصد نگه دارد؛

1- Christian Democratic Union

2- Helmut Kohl

3- Schröderor

نرخ‌هایی که برای حفظ تعادل بلندمدت الزامی است (Rüb and Lamping, 2010: 159). به علاوه، در پاسخ به اعتراضات اتحادیه‌های تجاری و جناح چپ سوسیال دموکراسی، اثر «فاکتور پایداری» محدود شد: این فاکتور نباید باعث شود نرخ جایگزینی کارکنانی با تاریخچه کامل درآمدی، کمتر از ۴۶ درصد شود. از سال ۲۰۰۸، دولت آلمان بارها در مکانیسم تنظیم خودکار (ASM) دخالت کرد تا از بروز برخی کاهش‌ها جلوگیری کند (Weaver, 2016). به رغم خوشنامی سیستم مبتنی بر امتیاز آلمان، اصلاحات دیگری نیز مورد نیاز است. در ماه مه ۲۰۱۸، متعاقب توافق بین دموکرات‌های اجتماعی و مسیحی، دولت آلمان کمیسیونی ایجاد کرد تا اصلاحات بیشتری را به منظور توسعه پایداری مالی سیستم بازنشستگی در بلندمدت مد نظر قرار دهند.

در مورد آلمان، فشارهای بلندمدت جمعیتی (H1b) و بحران کوتاه‌مدت تأمین مالی مستمری‌ها (H1a)، هر دو محرک‌های کلیدی برای انجام اصلاحات بازنشستگی محسوب می‌شدند و اتخاذ مکانیسم‌های تنظیم خودکار (ASMs) در پس دنباله‌ای طولانی از دخالت‌های مربوط به مستحکم‌سازی و تأمین مالی رخ داد (H1c). انتقال به NDC با توجه به ساختار DB (H2a) و در دسترس بودن رکوردهای حقوق و دستمزد (H2b) مطمئناً به لحاظ فنی امکان‌پذیر بود؛ اما ساختار منسجم سیستم بازنشستگی آلمان، به استثنای کارکنان دولت (H2c)، و ارتباط تنگاتنگ با درآمدهای کل دوران اشتغال (H2d) به این معنا بود که حرکت به سوی NDC دستوردهای کمی از منظر برابری ایجاد می‌کرد. بازیگران محلی آلمان از وجود گزینه اصلاحات NDC آگاه بودند و فرایند اصلاحات قابلیت هدایت از سوی بازیگران محلی به جای بازیگران فراملیتی را داشت (H3). اما اصلاحات NDC فاقد یک قهرمان نهادی قدرتمند در درون دولت بود (H4A). در درون کمیسیونی که پیشنهاد اصلاحات ۲۰۰۴ را توسعه داد (H6)، اعضای اتحادیه تجاری با مکانیسم‌های تنظیم خودکار (ASMs) مخالفت کردند. از این رو، کمیسیون تنها «فاکتور ثبات» را به محدودترین شکل آن تصویب کرد و به طور کامل رویکرد NDC را پیاده نکرد. هم دولت‌های راست (نخست) و هم دولت‌های چپ (بعداً)، آشکالی از مکانیسم‌های تنظیم خودکار را به عنوان عاملی برای افزایش توان استطاعت مالی سیستم بازنشستگی پذیرفتند (H7a)، اما توافقات تنها در مورد ممانعت از افزایش نرخ حق بیمه صورت گرفت تا فریز کردن آن.

## ۶. تدریجی گرایان: اسلوونی

مانند اکثر کشورهای پسا سوسیالیستی، اصلاحات بازنشستگی در ۲۵ سال اخیر در دستور کار سیاست‌های اسلوونی قرار گرفته است. سیستم یک لایه و غیرمالی مزایای معین (NDB) در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹ دو اصلاحات پارامتری را تجربه کرد که هرگز مشکلات پایداری مالی آن را حل نکرد (Stanovnik, 2002). این نتیجه یک سیستم سیاسی بود که با امتیازات وتو عجین بود و اتحادیه‌های تجاری قدرتمندی داشت، به‌ویژه مؤسسه اتحادیه‌های تجاری آزاد اسلوونی (ZSSS)<sup>۱</sup> که نقش محوری در شورای اقتصادی و اجتماعی<sup>۲</sup> اسلوونی داشت (Guardiancich, 2012, 2013).

ائتلاف چپ-میانه بین دموکرات‌های اجتماعی بروت پاهور<sup>۳</sup>، جناح دموکراتیک بازنشستگان اسلوونی (DeSUS)<sup>۴</sup> و دو جناح چپ دیگر که در سپتامبر ۲۰۰۸ انتخاب شدند، تمایل کمی به اصلاحات داشتند. بحران مالی همه چیز را تغییر داد. در دسامبر ۲۰۰۹، اتحادیه اروپا یک برنامه کسری بودجه مفرط علیه اسلوونی اجرا کرد و دولت پاهور را مجبور کرد کسری بودجه را تا سال ۲۰۱۳ کاهش دهد. وزیر کار اسلوونی، ایوان سوتلیک<sup>۵</sup>، تحت فشار فزاینده بازارهای مالی، نهادهای اروپایی و OECD، یک مجموعه معیار مستحکم‌سازی را فهرست‌بندی کرد و شروع به آماده‌سازی برای استمرار اصلاحات پارامتری سال ۱۹۹۹ کرد. برای نخستین بار، مفهوم NDC در دستور کار سیاست‌گذاران اسلوونی قرار گرفت. در مارس ۲۰۰۹، سوتلیک کمیته‌ای متشکل از نخبگان درباره موضوع بازنشستگی را برگزید. متعاقباً سند «مدرنیزه کردن سیستم بازنشستگی در جمهوری اسلوونی»<sup>۶</sup> ساختاردهی مجدد سیستم بازنشستگی اسلوونی در دو گام به صورت رادیکال را ارائه کرد.

1- Association of Free Trade Unions of Slovenia (ZSSS)

2- Economic and Social Council

3- Borut Pahor's Social Democrats

4- Democratic Party of Pensioners of Slovenia (DeSUS)

5- Ivan Svetlik

6- Modernization of the Pension System in the Republic of Slovenia

گام اول (۲۰۱۵-۲۰۱۱) تغییرات پارامتری شدیدی را ایجاد می‌کند، نظیر سن بازنشتی بالاتر (برای همه ۶۵ سال)، افزایش سالانه مزایا به روش سوئسی (نیمی بر اساس افزایش حقوق و دستمزد و نیمی دیگر بر اساس شاخص قیمت‌ها)، افزایش طول دوره مبنای محاسبه مستمری و کاهش امتیازات مربوط به نیروهای مسلح، والدینی، تحصیلات دانشگاهی و غیره. گام دوم حتی از گام اول هم دراماتیک‌تر بود. این اصلاحات در مورد کلیه کارکنان متولد ۱۹۶۰ به بعد کاربرد داشت و مشتمل بر طرحی چندلایه بود که لایه صفر آن از بودجه دولت تأمین مالی می‌شد، یک لایه اول NDC، یک لایه دوم، مکمل شغلی و نهایتاً حساب‌های پس‌انداز انفرادی را نیز در بر داشت. پیشنهاد چندین مشکل داشت، از جمله اینکه شبیه‌سازی اقتصاد خرد برای تعیین اینکه چه کسی از سیستم جدید متضرر یا منتفع می‌شود امکان‌پذیر نبود؛ از این رو، مذاکرات با اتحادیه‌ها و کارفرمایان بی‌نتیجه ماند.

«پاهور» در ابتدا به دنبال رسیدن به اجماع گسترده بود؛ دولت بیش از پنجاه جلسه با شرکای اجتماعی تشکیل داد و در فاصله مارس ۲۰۰۹ تا سپتامبر ۲۰۱۰، بیش از سیصد سند تهیه شد. دولت در برابر تعدادی از اهداف تسلیم شد: مهم‌ترین آن‌ها «قانون بیمه بازنشتی و از کارافتادگی ۲۰۱۰»، مرحله دوم، یعنی معرفی لایه NDC، را حذف کرد و اصلاحات پارامتری را غیرقابل چشم‌پوشی دانست.

با این حال، مذاکرات شکست خورد، چون شرکای اجتماعی احساس کردند پیشنهادهاشان مورد ملاحظه قرار نمی‌گیرد. در نتیجه، در سپتامبر ۲۰۱۰، دولت متن پیشنهادی خود را حتی بدون تأیید اتحادیه‌ها یا حمایت جناح دموکراتیک بازنشتی‌گاران (DeSUS) به مجلس ملی فرستاد. در اینجا بود که مؤسسه اتحادیه‌های تجاری آزاد اسلوونی (ZSSS)، جناح‌های مختلف محافظه‌کار مخالف، DeSUS و سایر مخالفان، پس از گردآوری امضای کافی برای رفراندوم، یک «اتحاد شورانه» تشکیل دادند تا اصلاحات را نابود کنند. پس از ایجاد یک کمپین معیوب، شکست دولت به یادماندن بود: ۷۲.۲ درصد رأی مخالف به اصلاحات دادند (Stanovnik and Turk, 2011: 16). در نهایت، پاهور در سپتامبر همان سال، رأی عدم اعتماد گرفت.

اسلوونی نشان داد که حتی اگر «جریان‌ات مسئله و خط‌مشی» به‌خوبی هماهنگ باشند، مسائل سیاسی در شرایط وجود امتیازات زیاد و تو (H5) و اتحادیه‌های تجاری ستیزه‌گر (H8)، به مذاکره‌کنندگان ماهر و همچنین جلب آگاهی عمومی از ضرورت انجام اصلاحات نیاز دارند. بحران زمانی عمیق‌تر شد که دولت راست-میانه بعدی، اصلاحات پارامتری‌ای را تصویب کرد که به صورتی تناقض‌آمیز به همان اصلاحات ردشده سال قبل شباهت داشت. این امکان وجود دارد که دولت پاهور از پیشنهاد NDC به مثابه «اسب تروجان» استفاده کرده باشد تا اصلاحات پارامتری عمده‌ای را تحمیل کند و در واقع هرگز قصد نداشته است NDC را اجرا نماید.

## ۷. خروج کنندگان

### ۷-۱. اتحاد جماهیر شوروی سابق و آسیای میانه

همه یا دست کم اکثر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق، سیستم‌های باننشستگی یک لایه NDB را به ارث بردند. مفهوم NDC در برخی از این کشورها (مثل جمهوری قرقیزستان، گرجستان، روسیه و مغولستان) به منظور هماهنگی بیشتر مزایا با حق بیمه‌ها و کنترل کردن هزینه‌های مالی مطرح شد. سایر جنبه‌های مشترک نیز مشتمل بر به کارگیری متخصصان خارجی، به‌ویژه از بانک جهانی، بود. با وجود اتخاذ رویکرد NDC - دست کم از نظر رسمی - هیچ یک از این اصلاحات برقرار نماند.

رویکرد اصلاحات NDC چگونه در جاهایی مثل مغولستان در دستور کار قرار گرفت؟ سه عامل مهم در این زمینه شناسایی شده‌اند: اول، در اواخر دهه ۱۹۹۰، اصلاحات FDC هنوز برای بازیگران فراملیتی، مثل بانک جهانی و USAID، مدل غالب بود. در این سازمان‌ها مباحثی در مورد به کارگیری اصلاحات FDC در کشورهایی که زیرساخت بازارهای مالی پایه در اختیار نداشتند و حاکمیت قانون در آن‌ها بالا بود مطرح می‌شد. اما به نقل از شخصی که به اصلاحات باننشستگی در مغولستان ورود کرد، «اعتقادی راسخ (اما غلط) در میان بسیاری از جوامع در حال توسعه وجود داشت که 'تقاضا عرضه ایجاد می‌کند' و انباشت ذخایر سرمایه‌گذاری به طرز جادویی، بدون قرار دادن ترتیبات باننشستگی آینده در معرض ریسک، به توسعه بازار سرمایه منجر می‌شود» (ارتباطات شخصی محرمانه). در مغولستان، اصلاحات NDC تا حدودی به منزله مصالحه‌ای بین اصلاحات پارامتری (که استنباط می‌شد به اندازه کافی قابلیت تغییر ندارد) و اصلاحات FDC (که به نظر می‌رسید به سرعت قابل اعمال نیست) ظاهر شد. چون NDC حساب‌های انفرادی ایجاد می‌کرد، می‌شد تصور کرد که راه را برای حساب‌های انفرادی در آینده باز می‌کرد. دوم، تجارب سوئد، لتونی و لهستان نشان می‌داد که NDC گزینه محتملی برای اصلاحات محسوب می‌شود، همان اتفاقی که قبلاً در مورد اصلاحات FDC در امریکای لاتین رخ داد. مدل‌های NDC از حمایت رو به رشد متخصصان بانک جهانی نیز برخوردار بود. سوم، مکانیسم‌های

تنظیم خودکار (ASMs) که حالت مرزی داشتند- مثل اتصال سن بازنشتی به طول عمر- تازه در حال بروز بودند و مشاورانی که مقامات ذی‌صلاح را راهنمایی می‌کردند آشنایی لازم با آن‌ها را نداشتند. اصلاحات NDC مغولستان به دست یک دولت «اتلافی اتحاد دموکراتیک»، متشکل از حزب ناسیونال دموکراتیک ملی مغولستان و حزب سوسیال دموکراتیک مغولستان که در سال ۱۹۹۶ برگزیده شد، اجرا گردید. با این حال، حزب کمونیستی سابق «جمهوری خلق مغولستان» که مجدداً در سال ۲۰۰۰ بر سر کار آمد، در مقابل سیستم جدید تعهدی از خود نشان نداد. همچنین، به گفته شاهدان بین‌المللی، ضعف‌های سیاست‌گذاری، اقتصاد سیاسی و نهادی وجود داشت (World Bank, 2012; Bogomolova, 2014).

نقایص مربوط به خط‌مشی‌گذاری بسیار قابل توجه بود. اصلاحات، به رغم نبود اطلاعات صحیح تاریخی مربوط به سوابق اشتغال برای گروه‌های پس از ۱۹۶۰، پیش رفت. مهم‌تر از همه، انتقال سریع گروه‌های پیش و پس از ۱۹۶۰، به طرز چشمگیری به ضرر گروه دوم می‌انجامید که در نتیجه، مقامات را به توقف طرح تا سال ۲۰۳۳ واداشت. در میان موضوعات اقتصاد سیاسی، نه تنها هیچ «گزارش سفید»<sup>۱</sup>ی که منطق انتخاب طرح NDC را توضیح دهد ارائه نشد، بلکه هیچ پژوهش مستقل یا نهادی که جنبه‌های فنی مربوط را برای قانون‌گذاران تشریح کند نیز وجود نداشت. اصلاحات توسط یک گروه مشاوره خارجی که USAID حمایت مالی آن را بر عهده داشت تهیه شد. گرچه برخی کارکنان فنی در آن زمان اصلاحات را فهمیدند، این اصلاحات هرگز برای سیاست‌گذاران ارشد توضیح داده نشد. بر اساس گفته‌های افراد درگیر، مشاوران با آن دسته از نمایندگان مجلس که به ائتلاف اتحاد دموکراتیک دولت نزدیک بودند، از نزدیک در ارتباط بودند و کار می‌کردند، اما در ایجاد اجماع گسترده‌تر برای اصلاحات موفق نبودند. چالش‌های عملیاتی و ابهام در مورد مفهوم NDC به بدبینی‌های عمومی دامن زد.

بنابراین درس‌آموخته‌های مغولستان این است که هم تفکر دقیق درباره انتقال آرام بین گروه‌ها و هم اطلاع‌رسانی عمومی برای اطمینان از اعتبار اصلاحات مورد نیاز است.

در روسیه نیز بازگشت از اصلاحات به دلایل مختلف اتفاق افتاد. روسیه از زمان اتحاد جماهیر شوروی یک سیستم NDB به ارث برد که تا سال ۱۹۸۹، ۴۴,۰۰۰,۰۰۰ بازنشسته داشت و نرخ جایگزینی بین ۶۰ تا ۱۰۰ درصد متوسط حقوق و دستمزد ارائه می‌کرد. نقطه مثبت آن، ارائه امتیازات سخاوتمندانه به زنان و ترتیبات بازنشتی پیش‌از‌معد در موارد بیماری، صدمات یا مرخصی مراقبت از فرزندان بود. جنبه‌های مثبت شامل پیچیدگی سیستم بود که ۲۵۰ مورد برای واجد شرایط بودن وجود داشت (Cook, 2007). سالمندی جمعیت و گذار به اقتصاد بازار که مشخصه آن کاهش شدید حق بیمه‌ها به علت افزایش بیکاری

۱- white paper: گزارش یا کتابی که حکومت یک کشور برای تشریح یا اعلام بعضی مسائل منتشر می‌کند. - م.

و طفره‌روی از پرداخت حق بیمه بود، سیستم را ناپایدار کرد. تا سال ۱۹۹۹، بدهی‌های معوق سه تا شش ماهه ایجاد شد و نرخ‌های جایگزینی به ۳۰ تا ۴۰ درصد متوسط دستمزدها کاهش یافت (Williamson, Howling, and Maroto, 2006). پاسخ‌های سیاستی، جزئی و بی‌نتیجه بود، مثل افزایش‌های دوره‌ای حداقل مستمری‌ها و به طور هم‌زمان، محدود کردن سطح حداکثر مستمری‌ها. بحران مالی ۱۹۹۸ نیز وضعیت را بدتر از پیش کرد. به قدرت رسیدن «ولادیمیر پوتین» در ۱۹۹۹، استیصال دوران ضعیف ریاست‌جمهوری بوریس یلتسین را در هم شکست (Cook, 2007). پوتین دولت را در زیر پرچم یک مدل دولت رفاه لیبرال متحد کرد و مجلس «دوما» چندین اصلاحات تأمین اجتماعی، از جمله بازنشستگی، را به تصویب رساند. در این دوران، طرح یک سیستم بازنشستگی چندلایه NDC به علاوه FDC که بانک جهانی از آن پشتیبانی می‌کرد برگزیده شد.

پوتین «شوروی ملی برای اصلاحات بازنشستگی»<sup>۱</sup> را به ریاست نخست‌وزیر مایکل کاسیانوف منصوب کرد که مشتمل بر بازیگرانی با دیدگاه‌های بسیار متنوع بود. بانک جهانی با پیشنهاد یک وام حمایت اجتماعی به ارزش ۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰ دلار گام پیش نهاد. با وجود آنکه بانک مستقیماً در مذاکرات شرکت نداشت، شوروی ملی، گزینه مدل چندلایه را توسط وزارت اقتصاد برگزید.

پس از بروز بحران مالی، که به رشد کسری مالی صندوق بازنشستگی روسیه انجامید، برخی اصلاحات در سیستم بازنشستگی الزامی شد. در سال ۲۰۱۳، مقامات ذی‌صلاح به جای مداخله در سن قانونی بسیار پایین بازنشستگی، طرح NDC را با یک سیستم امتیازی جایگزین کردند.

انگیزه‌های روسیه برای جایگزین کردن فرمول امتیازی به جای سیستم NDC به طور دقیق شناخته شده نیست. یکی از انگیزه‌های بالقوه، که با چارچوب این مقاله انطباق دارد، ممکن است امکان ایجاد پس‌اندازهای مالی به واسطه کاهش نرخ‌های جایگزینی در سیستم امتیازی نسبت به کاهش ایجادشده توسط NDC و همچنین امکان استفاده از ابزارهایی با شفافیت کمتر تحت این سیستم امتیازی باشد. در یک سیستم امتیازی با افزایش‌های سالانه مبتنی بر تشخیص و صلاح‌دید مراجع، دولت می‌تواند مخارج را بر اساس محدودیت‌های مالی و بدون توجه به اثرات آن‌ها بر ذی‌نفعان اصلاح کند. فرمول امتیازی به طور خودکار، بر اساس تغییرات در نرخ حق بیمه یا افزایش امیدبه‌زندگی اصلاح نمی‌شود. برای دولتی که قصد دارد نرخ حق بیمه را کاهش دهد و در مورد افزایش سن بازنشستگی تردید دارد، سیستم امتیازی فضای خوبی برای مانور فراهم می‌آورد. به طور مشابه، پاداش‌های بازنشستگی دیرتر از موعد که از طریق امتیاز اضافی اعطا می‌شود، باید به‌صراحت در سیستم NDC مشارکت داشته باشد. سرانجام، ممکن است سیستم امتیازی در سال ۲۰۱۶ - هنگامی که مشترکان لایه ستون دوم اجازه داشتند سیستم PAYG را برگزینند و به آن بازگردند، و برای چنین

تصمیمی پاداش دریافت می‌کردند- چارچوب جذاب‌تری به حساب آید. در مجموع، اقتصاد سیاسی به‌کارگیری NDC در روسیه به‌خوبی با چارچوب نظری این مقاله متناسب است. روسیه یک سیستم پراکنده (چندتکه) و ناپایدار PAYG-DB (H2) را به ارث برد که نتوانست از بحران مالی ۱۹۹۸ جان سالم به در برد (H1). فرایند ایزوله اصلاحات (H5 و H6)، با حمایت بانک جهانی (H3)، در یک فضای سیاسی که می‌خواست تعهد خود را به «جامعه جهانی» نشان دهد (H4)، نهایتاً تبدیل به یک سیستم NDC به علاوه FDC شد. با وجود این، اوضاع سیاسی طی چند سال به طرز چشمگیری تغییر کرد. اثرات اصلاح NDC با نیازهای فوری رژیم پوتین تلاقی نمود. در حقیقت، همه استدلال‌ها به نفع معرفی طرح NDC در سال ۲۰۰۶- شفافیت، تعدیل خودکار و مبرا بودن از اختیارات سیاسی- ممکن است در سال ۲۰۱۳ تعهدات سیاسی مهمی باشند.

## ۷-۲. مصر

سیستم بازنشتی یک‌لایه‌ای PAYG-DB مصر کاستی‌های آشکاری داشت، از جمله نرخ پوشش پایین، نرخ بالای فرار از مشارکت، ناعادلانه بودن، نداشتن ثبات مالی و مدیریت ضعیف. یارانه‌های خزانه حدوداً به ۳۵ درصد از کل مستمری‌های بازنشتی پرداخت‌شده در سال ۲۰۰۹ می‌رسید (Maait and Demarco, 2012: 161). در سال ۲۰۰۴، با تغییر ساختار کابینه و روی کار آمدن گروهی از وزرا با اعتبار قوی به عنوان کارآفرینان خوشنام، دریچه‌ای از فرصت گشوده شد. مصر یک موج بلندپروازانه از اصلاحات، از جمله اصلاحات سیستم بازنشتی، را آغاز کرد.

بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۰، وزارت دارایی با کمک فنی بانک جهانی، تغییرات اساسی سیستم بازنشتی را طراحی کردند که معماری چندلایه آن شامل یک لایه NDC به علاوه FDC بود. این گروه در فضایی نسبتاً بسته فعالیت می‌کرد؛ از این رو طیف گسترده‌ای از بازیگران را شامل نمی‌شد که مهم‌ترین آن‌ها سازمان ملی بیمه‌های اجتماعی بود. انتظار می‌رفت مرحله اولیه ورود به اصلاحات بسیار کند باشد، زیرا مشارکت‌کنندگان در سیستم DB فعلی به لحاظ قانونی نمی‌توانستند مجبور به انتقال به سیستم جدید شوند (Maait and Demarco, 2012). قانون جدید بازنشتی ۲۰۱۰/۱۳۵، مصوب ماه مه ۲۰۱۰، یک موفقیت برجسته و نشانه قدرت تیم وزارت دارایی بود که در مباحثات عمومی متعدد، از جمله با نمایندگان مجلس، شرکت کرد. با این حال، اجرای سیستم جدید بازنشتی به مقررات اجرایی احتیاج داشت که در زمان بهار عرب (یا انقلاب مصر) در ژانویه ۲۰۱۱ به تصویب نرسید و به استعفای رئیس‌جمهور پیشین، حسنی مبارک، و کابینه وی منجر شد.

بن‌بست سیاسی پس از ماه‌های اول انقلاب رخ داد و بیشتر پروژه‌های تحول اقتصادی، از جمله اصلاحات

بازنشستگی، با توقف طولانی مواجه شدند. انتخاب محمد مرسی و اخوان المسلمین در ژوئن ۲۰۱۲ بسیاری از این پروژه‌ها را معکوس کرد و در طول عمر کوتاه این دولت، قانون بازنشستگی ۲۰۱۰/۱۳۵ لغو شد. دلایل متعددی برای چنین تصمیمی قابل پیش‌بینی است. اگرچه وزارت دارایی روند اصلاحات را هدایت می‌کرد، دخالت شدید بانک جهانی به این درک عمومی منجر شد که این روند را یک نهاد مالی بین‌المللی هدایت می‌کند که مدت‌هاست در مصر به آن به دیده تردید نگریسته می‌شود (Hanieh, 2015). در سال ۲۰۱۱، تصمیم‌گیرندگان کلیدی این دیدگاه را به اشتراک گذاشتند که اصلاحات ۳۴ به اندازه کافی داخلی نبوده است. اگر کادر فنی سازمان ملی بیمه‌های اجتماعی، به منظور دستیابی به راه‌حل‌های بنیادی‌تر، از مباحث کنار گذاشته شده بود، این اقدام در طولانی‌مدت مضر بود. بلافاصله پس از انقلاب، سیاست‌گذاری بازنشستگی به وزارت همبستگی اجتماعی منتقل شد که نظرات آن با نظر سازمان ملی بیمه‌های اجتماعی مطابقت داشت. به رغم تلاش‌های صورت‌گرفته به لحاظ ارتباطی، اصلاحات به مفاهیم گسترده‌ای در بین مردم نرسید و به این ترتیب، تلاش‌های دولت برای به دست آوردن حمایت شدید مردمی بی‌نتیجه ماند. مهم‌ترین دلیل تأخیر در صدور مقررات اجرایی، یک عامل بود که باعث می‌شد تصمیمات به عقب برگردد: با توجه به ظرفیت و توان پایین اجرایی، سیستم جدید بازنشستگی فقط یک قانون بود، اما هنوز در زمان انقلاب قابلیت عملیاتی نداشت.

پس از برکناری مرسی از ریاست‌جمهوری، دولت فعلی با میراث یک اصلاحات ضروری اما به تعویق افتاده مواجه شد. از اوایل سال ۲۰۱۸، دولت بدون تأیید طرح NDC قبلی، اصلاحات پارامتری را مد نظر قرار داد. همچنین بعید است طرح‌های FDC بخشی از این اصلاحات باشند، مگر آنکه به صورت داوطلبانه و به عنوان یک لایه مکمل کوچک در نظر گرفته شوند.



## ۸. نتایج و دورنمای سیستم‌های NDC

این مقاله با این معما آغاز شد که چرا اصلاحات بازنشستگی مبتنی بر NDC، پس از شروع امیدوارکننده در دهه ۱۹۹۰، به طور گسترده به کار گرفته نشد. تجزیه و تحلیل‌ها به تعدادی نتیجه‌گیری در موارد زیر منجر شد: ۱. الگوهای انتشار اصلاحات بازنشستگی NDC؛ ۲. شرایطی که به کارگیری آن‌ها را تسهیل کرد یا مانع به کارگیری آن‌ها شد؛ ۳. دورنمای انتشار بیشتر؛ و ۴. موضوعات پایداری اصلاحات مبتنی بر NDC که در حال حاضر وجود دارند.

### ۸-۱. الگوهای انتشار

انتشار سیستم‌های NDC هم از نظر محدوده جغرافیایی و هم از نظر زمان قابل توجه است. در گذر زمان، سه موج مجزا از اصلاحات بازنشستگی NDC و «مرزی» دیده می‌شوند. موج اول، اواسط تا اواخر دهه ۱۹۹۰ و محدود به اروپای غربی و مرکزی بود. کشورهای «پیشرو» (سوئد و ایتالیا) مفهوم اصلاحات NDC را توسعه دادند و سریعاً توسط «دنباله‌روها» (لهستان و لتونی) تعقیب شدند. موج دوم در کشورهای بلوک اتحاد جماهیر شوروی سابق در حدود قرن بیستم رخ داد، اما این اصلاحات شکننده بودند. موج سوم اصلاحات تثبیت‌کننده و «مرزی» در کشورهای اتحادیه اروپا بیشتر در طول و پس از بحران مالی رخ داد، اما همه آن‌ها از تصویب کامل NDC اجتناب کردند. چند کشور دیگر، به‌ویژه نروژ و مصر، اصلاحات NDC را به تصویب رساندند، اما نمی‌توان آن‌ها را در این سه موج طبقه‌بندی کرد.

### ۸-۲. عوامل تسهیل‌گر و بازدارنده اصلاحات مبتنی بر NDC

تجزیه و تحلیل مطالعات موردی در این مقاله، مجموعه مشخصی از شروط لازم و کافی را، که احتمالاً به به کارگیری سیستم بازنشستگی NDC و پایداری آن منجر شود یا به رد، کنار گذاشتن یا تضعیف بینجامد، پیشنهاد نمی‌دهد. نیروهای شکل‌دهنده سیاست اصلاح بازنشستگی، نظیر گستره متفاوت سیستم‌های بازنشستگی

فعلی و قوانین نهادی حاکم بر اصلاحات بازنشستگی، بسیار پیچیده‌تر از آن هستند که بتوانند در چند فرض و گزاره بیان شوند. با این حال، کیس‌های مورد مطالعه حاکی از آن است که تعدادی از روابط احتمالی بر اصلاحات بازنشستگی تأثیر می‌گذارد. مهم‌تر از همه، طبق تحلیل کینگدان در مورد جریان‌های مختلف سیاست، آنچه اهمیت دارد روابط علی و معلولی فردی نیست، بلکه ارتباطات میان نیروهای علی در سراسر جریان‌های مسئله، خط‌مشی و سیاسی است که برای اصلاحات NDC یا انواع دیگر اصلاحات بازنشستگی، از جمله ASMs، «پنجره‌ها را باز می‌کند».

در «جریان مسئله»، مشکلات مربوط به تأمین مالی مستمری‌ها در درازمدت، موضوع اصلاحات بازنشستگی را در دستور کار بحث و تبادل نظر گسترده در بین کارشناسان سیاست‌گذاری و وزارتخانه‌های دولت قرار می‌دهد (H1b)، اما با توجه به حساسیت سیاسی اصلاحات بازنشستگی، عموماً یک بحران مالی کوتاه‌مدت است که اصلاحات بازنشستگی را در صدر اولویت‌های سیاستمداران قرار می‌دهد (H1a). در حالی که ساختاردهی مجدد سیستم بازنشستگی عموماً با تحلیل رفتگی تأمین منابع و اصلاحات پایدارسازی همراه است (H1c)، موارد مطالعه‌شده در کشورهای اروپای جنوبی تحت فشار تروئیکا<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که «تحلیل رفتگی» یک مفهوم انعطاف‌پذیر است: اصلاحاتی که از نظر سیاسی قابل قبول نباشند، در نبود این فشار، عملی می‌شوند. وابستگی به تأمین مالی خارجی برای حل بحران مالی می‌تواند بر فشار بیفزاید (H3b). اما چنین فشارهایی در موارد متعددی، از جمله سوئد و نروژ، وجود نداشتند. حتی در صورت وجود این فشار، اگر سرمایه‌گذار خارجی پشتیبان NDC باشد، کشورها را به سمت اصلاحاتی خاص سوق می‌دهد. علاوه بر این، «موج سوم» اصلاحات NDC در اروپا حاکی از آن است که وقتی نگرانی‌های مالی کوتاه‌مدت و میان‌مدت حاکم است، اصلاحات پارامتری و ASM‌هایی که به طور کامل NDC نیستند، احتمالاً برای سیاست‌گذاران و سرمایه‌گذارانی که سیاست‌گذاران به آن‌ها وابسته‌اند، جذاب‌تر از NDC خواهند بود.

در «جریان خط‌مشی»، سیستم‌های NDC به احتمال زیاد در سیستم‌های DB ظهور می‌کنند (H2a)، اما وجود رکوردهای حقوق و دستمزد به حد کافی - همان طور که تجربه کشورهای سابق سوسیالیستی نشان می‌دهد - شرط لازم برای اتخاذ رویکرد NDC نیست (H2b). به طور مشابه، NDC در رژیم‌های بازنشستگی یکپارچه (سوئد) و بسیار پراکنده (ایتالیا) (H2c)، و همچنین در سیستم‌هایی که ارتباط بین مزایای طول عمر متوسط یا ضعیف بود، ظهور کرده است (H2d).

«کارآفرینان سیاست‌گذار فراملیتی» و «تأمین مالی خارجی» در تعیین اینکه آیا اصلاحات NDC در برخی

۱ - troika: نامی برای یک گروه تصمیم‌گیری متشکل از کمیسیون اروپا، بانک مرکزی اروپا و صندوق بین‌المللی پول (در روسی به معنای گروه سه‌تایی) - م.

کشورها باید به عنوان گزینه جدی مورد توجه قرار گیرند یا خیر، بسیار اثرگذار هستند (H3a). در موج اول، NDC به صورت محلی و داخلی در میان جوامع متخصص سیاست‌گذاری در سوئد و ایتالیا پدیدار شد. در لهستان - جایی که متخصصان ملی نقشی داشتند - و لتونی، اما در نروژ کمتر، کارشناسان سوئدی و بانک جهانی نه تنها در متقاعد کردن نخبگان داخلی برای توجه جدی به NDC، بلکه در طراحی، تأمین مالی و اجرای اصلاحات نیز نقش داشتند. موج دوم اصلاحات در کشورهای عضو اتحاد جماهیر شوروی سابق با سطح تخصص داخلی پایین، به استفاده از تخصص بانک جهانی و نهادهای مساعدت ملی و بین‌المللی منجر شد. این آزمودن‌ها به دلیل ثبات سیاسی ناکافی و درک محدود از NDC شکنده بودند. در دور سوم اصلاحات (مرزی)، اکثراً بازیگران اروپایی به علاوه صندوق بین‌المللی پول بودند که وظیفه تعیین شرایط مالی را بر عهده داشتند؛ سازمان‌هایی مانند OECD نیز مشاوره ارائه دادند. این سازمان‌ها عمدتاً طرفدار اصلاحات تدریجی با تأثیرات آنی به همراه مکانیسم‌های تنظیم خودکار (ASMs) بودند، نه تصویب NDC (H3d). انتشار پارادایم NDC تا حدودی ضعیف بود، زیرا هیچ سازمان بین‌المللی‌ای تا به امروز آن را به عنوان یک توصیهٔ سیاستی اصلی و ثابت اتخاذ نکرده است.

یکی دیگر از تأثیرات بالقوه در انتخاب اصلاحات در «جریان سیاست» این است که آیا یک نوع خاص از اصلاحات به اصلاحات غالب در بین کشورهای «همتا» در منطقه تبدیل می‌شود که این امر آن اصلاحات را به یک «ابتکار در دسترس»<sup>۱</sup> تبدیل می‌کند (H3c). در حالی که شواهد قطعی وجود ندارد، کشورهای بررسی‌شده در این مقاله نشان می‌دهند که یک «ابتکار تأییدشده»<sup>۲</sup> نیز ممکن است مطرح باشد؛ برای مثال، آیا یک گزینهٔ سیاستی در منطقه به طور گسترده اتخاذ شده است (و به این ترتیب، تأیید ضمنی دیگران را کسب کرده است)، و عمدتاً چنین برداشت می‌شود که نتایج مطلوبی ایجاد می‌کند. همان طور که گفته شد، اصلاحات NDC هرگز و در هیچ منطقه‌ای به عنوان الگوی اصلی اصلاحات تلقی نشده است. به اصلاحات NDC ایرادات متعددی وارد شده است، از جمله عدم انعطاف ادراک‌شدهٔ آن‌ها، در دسترس بودن گزینه‌های جایگزین معتبر برای دستیابی به اهداف مالی در کشورهای توسعه‌یافته، عدم حضور واقعی آن‌ها در اکثر مناطق جهان (شرق و جنوب شرقی آسیا، امریکای لاتین و آفریقا) و سابقهٔ شکست آن‌ها در چندین کشور سوسیالیستی سابق.

تا زمانی که موارد پذیرش و عدم پذیرش NDC در میان دیگر کشورها به دقت تحلیل نشوند، فقط نتیجه‌گیری موقت برای «جریان سیاسی» از این موارد امکان‌پذیر است. سیستم‌های NDC در کشورهایی با سطوح تخصص نهادی بالا (سوئد) و پایین (لتونی) در سیاست‌گذاری بازنشستگی اتخاذ شده است، اما موارد دوم (تخصص پایین) با حمایت خارجی شدید همراه بوده است. این امر به طور کلی در فرایندهای برنامه‌ریزی نسبتاً بسته رخ داده، اما در بعضی موارد (سوئد و نروژ) کاملاً طولانی بوده است. آن‌ها به جای انعکاس ترجیحات

1- availability heuristic

2- endorsement heuristic

دولت‌های احزاب راست، عموماً توسط دولت‌های تکنوکرات (ایتالیا) یا با اجماع چندجانبه (لهستان، نروژ و سوئد) تصویب شده‌اند (H7). و گرچه نیروی کار سازمان‌یافته معمولاً طرفدار اصلاحات NDC نبوده است، در صورت ارائه پیشنهادهایی مبنی بر پرداخت‌های جانبی مکفی (ایتالیا و لهستان) اکثراً رضایت آنان حاصل شده است. در سایر کشورها، اتحادیه‌ها برای مقاومت در برابر اصلاحات خیلی ضعیف بوده‌اند (H8).

به طور کلی، یک درس کلیدی در مورد «جریان سیاست» این است که برای تصویب موفقیت‌آمیز اصلاحات NDC، «فروش فعالانه آن به عموم مردم» از «دستیابی به یک اجماع پایدار در بین نخبگان سیاسی و اقتصادی» اهمیت بیشتری ندارد (H6 and H7). دلیل این امر مطمئناً در گریز از زبان و توجه متفاوت به اطلاعات منفی رأی‌دهندگان (Eckles and Schaffner, 2010) و غرایز اجتناب از سرزنش از سوی سیاستمداران نهفته است. عناصر NDC - مانند «ساختار شبه‌مالکیتی NDC»، انعطاف‌پذیری سن بازنشستگی و پایداری مالی سیستم بازنشستگی در درازمدت - ممکن است برای رأی‌دهندگان جذاب باشد (Bodor and Rutkowski, 2012)، اما احتمالاً درک و توجه آن‌ها به این عوامل کم است. علاوه بر این، به احتمال زیاد جوسازی مخالفان NDC که بر ضرر و زیان احتمالی رأی‌دهندگان، مثل «مکانیسم‌های تنظیم خودکار»، تأکید دارند، قدرتمندتر خواهند بود. طرح‌های NDC معمولاً از طریق کاهش نرخ جایگزینی به پایداری مالی می‌رسند. اگرچه سیاست‌گذاران سعی دارند از این روایات سیاسی سمی جلوگیری کنند، احزاب مخالف، اتحادیه‌ها و نمایندگان سالمندان اغلب به کفایت مزایا اشاره می‌کنند. هیچ راهی برای حل این معضل وجود ندارد؛ اصلاحاتی که به دنبال دستیابی به پایداری مالی هستند، به قیمت مزایای پایین‌تر، زندگی کاری طولانی‌تر و/یا پرداخت حق بیمه بیشتر به هدف خود می‌رسند (Barr, 2012).

به طور خلاصه، مسئله سیاسی فقط این نیست که سیاستمداران بصیرت بلندمدت ندارند (هرچند که غالباً چنین است و مثال روسیه این را به خوبی نشان می‌دهد)، بلکه مشکل اینجاست که ایجاد یک گزینه اصلاحات واحد که همه گروه‌های جامعه آن را به وضع موجود و سایر گزینه‌های قابل قبول ترجیح دهند دشوار است. بنابراین در کشورهای دموکراتیک، دور نگه داشتن پیشنهاد اصلاحات NDC از رقابت انتخاباتی و وسوسه احزاب مخالف برای سرزنش کردن آن به علت ضررهای احتمالی، در پذیرش و نگهداری آن بسیار مهم است (Weaver, 2018).

### ۸-۳. دورنمای انتشار بیشتر اصلاحات NDC

برخی ملاحظات سیاست‌گذاری و پویایی‌های سیاسی در دورنمای گسترش بیشتر سیستم‌های بازنشستگی NDC مهم است. اولین مسئله این است که آیا سیستم‌های NDC، آن گونه که مدافعان آن ادعا می‌کنند، مزایای خود را بدون ایجاد هزینه‌ها و خطرات به وجود می‌آورند؟ در اینجا، همان طور که فون نوردهایم (Nordheim, 2012: 122)

خاطر نشان کرد، «شیطان در جزئیات است»<sup>۱</sup> و این امر نه تنها در مورد جزئیات برنامه NDC، بلکه در مورد سایر لایه‌های طرح بازنشستگی و مساعدت‌های اجتماعی که در خدمت سالمندان هستند نیز صدق می‌کند. اگر کارگران قرار است طول عمر کاری خود را طولانی‌تر کنند، هم انتظار کار طولانی‌تر و هم بار مالی طولانی‌تر کار نکردن بر درآمدهای بازنشستگی، باید به طور مؤثر به عموم مردم ابلاغ شود (Sundén, 2012)، همان طور که مثلاً در سوئد و ایتالیا سعی شد این کار از طریق «پاکت‌های نارنجی» انجام شود. با توجه به «بی‌احتیاطی عمدی» مردم در مورد مسائل مربوط به بازنشستگی، مفاهیم مربوط به سن بازنشستگی انعطاف‌پذیر که در NDC تعبیه شده‌اند نسبت به سیگنال‌هایی که «اصلاحات مرزی» می‌فرستند- مانند پیوند دادن سن بازنشستگی به امیدبه‌زندگی- در رفتار بازنشستگی افراد اثرگذاری بیشتری نخواهند داشت.

**مسئله دوم** مربوط به این است که آیا مزایای یک سیستم NDC با طراحی مناسب می‌تواند از طریق سایر طرح‌های جایگزین یا اصلاحات تدریجی نیز ایجاد شود. با وجود آنکه تعداد کمی از کشورها سیستم‌های NDC را به صورت همه‌جانبه اتخاذ کرده‌اند، اصول محوری NDC وارد گفتمان سیاست بازنشستگی اخیر شده است. چندین کشور به سمت افزایش تعداد سال‌های مبنا در محاسبه مزایای بازنشستگی حرکت کرده‌اند و در غیر این صورت، افزایش انگیزه برای طولانی‌تر کردن دوران عمر کاری در نظر گرفته شده است. ASMs نیز در کشورهایمانند آلمان در سیاست ملی گنجانیده شده است، بدون آنکه به طور کامل به سمت NDC برود. به نظر می‌رسد تنها مفهوم نرخ بازده منتسب به حق بیمه‌های قبلی است که از میان اصول محوری NDC تا کنون بسیار مغفول مانده است. بسیاری از این اصلاحات، همان طور که در بالا ذکر شد، مرزی بین اصلاحات «کاهش هزینه‌ها» و «تجدید ساختار» محسوب می‌شوند.

البته طرفداران سیستم‌های NDC معتقدند اصلاحات تدریجی و مرزی به اندازه کافی به مسائل خرد اقتصادی (مربوط به سیستم‌های بازنشستگی DB) و پایداری مالی بلندمدت نمی‌پردازند. در سطح کلان، پایداری مالی سیستم بازنشستگی تنها با معرفی ASM - که مزایا یا سن بازنشستگی را به امیدبه‌زندگی مرتبط می‌کند- حل نمی‌شود: این رویکردها صرفاً می‌توانند «خسارت را کاهش دهند». در مورد مزایای خرد، نظیر کارایی، کفایت و عادلانه بودن، NDC مشکلات خاص خود را دارد. تمرکز اصلاحات بازنشستگی با رویکرد NDC بر حق بیمه‌های مادام‌العمر، به شکل مناسبی در سیستم‌هایی مانند سوئد جای می‌گیرد؛ جایی که اشتغال کامل برای زنان و مردان به واسطه حمایت‌های اجتماعی- مانند مزایای سخاوتمندانه بابت مراقبت از کودکان و اعتبارات اعطاشده بابت برخی دوره‌های غیرمشارکتی (مثلاً مرخصی والدین)- تسهیل می‌شود. اما کفایت مزایا مستلزم آن

۱ - The devil is in the detail: این اصطلاح اشاره دارد به اینکه موضوعی ممکن است در نگاه اول ساده به نظر برسد، اما جزئیات آن بیش از حد انتظار پیچیده است. - م.

است که طرح‌های NDC با یک لایه صفر همراه باشند تا فقر را کاهش دهند و این گونه شکاف‌های درآمدی را برای افرادی با امکان اشتغال منقطع پوشش دهند. سوئدی‌ها و نروژی‌ها در برنامه‌های ضمانت بازنشتی خود دریافتند که تقسیم اجباری اعتبار بین زوج‌های متأهل تحت سیستم NDC برای مقابله با مشکلات ناشی از درآمد ناکافی، به‌ویژه برای زنان، کافی نیست. در کشورهایی که حمایت‌های اجتماعی ندارند، وجود یک لایه صفر قوی ضروری‌تر خواهد بود. البته این واقعیت که مشکل نقص اسناد تاریخی حق بیمه در سیستم‌های NDC بسیار مشهود است، به معنای نبود کاستی‌های مشابه در سایر گزینه‌های جایگزین NDC نیست.

**مسئله سوم در «جریان خطامشی»** که بر روی انتشار بیشتر NDC تأثیر می‌گذارد، مربوط به «ابتکارات در دسترس یا تأییدشده» است. همان‌طور که گفته شد، NDC هرگز به گزینه اصلی اصلاحات در هیچ منطقه‌ای تبدیل نشده و بعید به نظر می‌رسد که این اتفاق در آینده نزدیک رخ دهد، زیرا نظر کارشناسان درباره این دیدگاه که «یک شکل ویژه از اصلاحات بازنشتی می‌تواند برای همه مناسب باشد» تغییر کرده است. در واقع، مفهوم غالب امروز، همان‌طور که بورش - سوپان (Börsch-Supan, 2012) اظهار داشت، این است که «چیزی به عنوان «اصلاحات بهینه در بازنشتی» وجود ندارد، زیرا سیستم‌های فعلی از نظر دلایل مشکلات متفاوت هستند و هیچ عنصر اصلاحاتی نیز وجود ندارد که برای جبران پیری جمعیت شایستگی داشته باشد. ترکیب سیاست‌های خاص هر کشور در این شرایط راه‌حل مناسبی است». در این بستر، مهم‌ترین نقشی که NDC در بحث سیاست‌های بازنشتی ملی ایفا می‌کند آن است که مانند یک معیار است که راه‌حل‌های موجود بر اساس آن سنجیده می‌شوند.

**مسئله چهارم** سیاست در مورد انتشار بیشتر اصلاحات NDC این است که آیا بیشتر پذیرندگان بالقوه اصلاحات NDC در کشورهای با درآمد متوسط و پایین، دارای اطلاعات و تخصص فنی لازم برای طراحی و اجرای موفقیت‌آمیز یک سیستم NDC هستند. در کشورهایی که ظرفیت فنی محدودی دارند، حتی نمی‌توان فرض کرد که داده‌های تولید ناخالص داخلی یا رشد اشتغال - چه رسد به پیش‌بینی امید به زندگی - وقتی منافع عمومی و بودجه محدود در معرض خطر باشند، بدون بحث و جدل باشند. هر گونه تلاش برای اجرای سیستم‌های بازنشتی NDC باید با یک برنامه آموزشی کافی برای سیاست‌گذاران و مجریان و همچنین برنامه‌های گسترده اطلاع‌رسانی عمومی همراه باشد.

محدودیت‌های سیاسی نیز احتمالاً انتشار بیشتر اصلاحات NDC را محدود می‌کنند. اصلاحات بازنشتی که به «عصر یخبندان بعدی» ختم خواهند شد، ممکن است جذابیتی درونی برای سیاستمداران عمل‌گرا (و کسانی که گاهی از مشتری‌مداری سود می‌برند) نداشته باشند. اصلاحاتی که تسکین فوری در بودجه ایجاد نمی‌کنند، حتی در صورت فشار از سوی ارائه‌کنندگان اعتبار و مؤسسات مالی بین‌المللی برای کاهش هزینه‌ها،

وجود نخواهد داشت. فرصت‌های ناچیز برای کنترل برنامه و سرزنش بابت پتانسیلی که سیستم‌های NDC با معرفی مکانیسم‌های ASM ایجاد کرده‌اند- که در سیستم‌هایی که بر حسب صلاح‌دید مقامات، فاکتورهای تنظیمی اعمال می‌شود، از این مکانیسم‌های تنظیم خودکار اجتناب می‌شود- ممکن است سیاستمداران را به این باور برساند که خطرات تنظیم خودکار از مزایای آن بالاتر است. حساسیت سیاستمداران سوئدی و آلمانی به احتمال تخطی سیاسی از مکانیسم‌های تنظیمی، نشان می‌دهد که چنین مکانیسم‌هایی باید به گونه‌ای طراحی شوند که عواقب سیاسی را به حداقل برسانند.

به طور خلاصه می‌توان گفت که اصلاحات مبتنی بر NDC احتمالاً در آینده نزدیک، گزینه‌ای مهم- شاید حتی یک معیار- برای اصلاحات بازنشستگی باقی خواهد ماند، اما بعید است تا زمانی که پشتوانه‌ای قوی و مداوم از سوی یک بازیگر قدرتمند بین‌المللی، مانند بانک جهانی یا OECD، نداشته باشد، به گزینه اصلی اصلاحات در آینده نزدیک یا میان‌مدت تبدیل شود. در عوض، آنچه مشاهده می‌شود به کارگیری جزئی اصول محوری NDC است که به تدریج بسیاری از طرح‌های PAYG-DB را به این «معیار»<sup>۱</sup> نزدیک می‌کند.

## ۸-۴. ثبات مالی اصلاحات NDC

سؤال نهایی این است که آیا سیستم‌های NDC پس از به کارگیری، در برابر چالش‌های اجتماعی و سیاسی دوام و مقاومت دارند؟ در این باره تصویر ایجادشده متفاوت است. در حوزه اقتصادی اروپا، اصلاحات NDC با تجدید نظرهای اندک پایدار شده است، به‌ویژه هنگامی که نخبگان سیاسی بتوانند آن‌ها را از کارزار انتخاباتی دور نگه دارند (H7B). اما در حالی که در سوئد تحت فشار انتخاباتی تغییرات محدودی ایجاد شده است، کشورهایی مانند ایتالیا اصلاحات مجدد گسترده‌ای، نظیر معرفی دوباره بازنشستگی بر مبنای سابقه خدمت، را ارائه کرده‌اند. در خارج از اروپای غربی، تصویر ایجادشده وضوح کمتری دارد. در حالی که اصلاحات مبتنی بر NDC در لهستان و لتونی بدون تغییر مانده‌اند، سایر کشورهای عضو بلوک اتحاد جماهیر شوروی سابق و مصر، یا هرگز ادعا نکرده‌اند که اصلاحات NDC را ارائه داده‌اند، یا به تازگی این ادعا را مطرح نکرده‌اند تا بتوانند راحت‌تر بازگشت به عقب داشته باشند. در خارج از اروپا، ناهماهنگی در اجرای NDC را می‌توان به بی‌ثباتی سیاسی (اعم از ناآرامی سیاسی و تغییر احزاب حاکم)، فهم عمومی و نخبگانی اندک و حتی تعهد سیاسی کمتر به اصلاحات، نسبت داد. به نظر می‌رسد نکته نهایی در مورد مکانیسم‌های NDC این است که آن‌ها می‌توانند به ارتقای تلاش‌های دولت در بهبود پایداری سیستم بازنشستگی بیفزایند، اما قطعاً قدرتشان به اندازه ظرفیت سیستم سیاسی برای مقاومت در برابر فشارهای مردمی و ترس کوتاه‌مدت سیاستمداران از پیامدهای انتخاباتی است.

## منابع

- Anderson, Karen M. 2001. "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance." *Comparative Political Studies* 34(9): 1063-1091.
- Armeanu, Onna I. 2011. *The Politics of Pension Reform in Central and Eastern Europe Political Parties, Coalitions and Policies*. New York: Palgrave MacMillan.
- Baccaro, Lucio, 2002. "Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory." *ILR Review* 55(3): 413-431.
- Barr, Nicholas. 2012. *Economics of the Welfare State* (Fifth Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Bodor, András, and Michal Rutkowski. 2012. "NDC Schemes as a Pathway Toward Politically Feasible Pension Reform." in *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*. Vol 2: *Gender, Politics and Financial Stability*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 215-231. Washington, DC: World Bank.
- Bogomolova, Tatyana, 2014. "Kyrgyz Republic: Public Expenditure Review Policy Notes-Pensions." World Bank, Washington, DC.
- Bonoli, Giuliano, and Bruno Palier. 2007. "When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems." *Social Policy & Administration* 41(6): 555-573.
- Börsch-Supan, Axel. 2012. "Policy Mixes in the Current European Reform Process." *DICE Report* 10(4): 9-15.
- Brooks, Sarah M. 2005. "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The DiffUSion of Pension Privatization around the World." *International Studies Quarterly* 49(2): 273-294. 44
- \_\_\_\_\_. 2007. "When Does DiffUSion Matter? Explaining the Spread of Structural Pension Reforms Across Nations." *The Journal of Politics* 69(3): 701-715.
- Brooks, Sarah M., and R. Kent Weaver. 2006. "Lashed to the Mast?: The Politics of NDC Pension Reform." In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Defined Contribution Pension Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 345-385. Washington, DC: World Bank.
- Chłoń, Agnieszka. 2000. "Pension Reform and Public Information in Poland." *Pension Reform Primer*, World Bank, Washington, DC.
- Chłoń, Agnieszka, and Marek Mora. 2003. "Commitment and Consensus in Pension Reform, Commitment and Consensus in Pension Reform." in *Pension*

- Reform in Europe: Process and Progress*, ed. Robert Holzmann, Mitchell A. Orenstein, and Michal Rutkowski, pp. 131-155. Washington, DC: World Bank.
- Cichon, M. 1999. "Notional Defined-Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles?" *International Social Security Review* 52(4): 87-105.
  - Cook, Linda J. 2007. *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
  - Eckles, David L., and Brian F. Schaffner. 2010. "Loss Aversion and the Framing of the Health Care Reform Debate." *The Forum* 8(1), Article 7.
  - Eich, Frank, Charleen Gust, and Mauricio Soto. 2012. "Reforming the Public Pension System in the Russian Federation." IMF Working Paper 12/201, International Monetary Fund, Washington, DC.
  - Ervik, Rune, Nanna Kildal, and Even Nilssen. 2009. *The Role of International Organizations in Social Policy: Idea, Actors and Impact*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
  - European Commission. 2011. *Annual Growth Survey: Advancing the EU's Comprehensive Response to the Crisis*. COM (2011) 11 final.
  - \_\_\_\_\_. 2018. *The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
  - Ferrera, Maurizio. 1996. "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe." *Journal of European Social Policy* 6(1): 17-37.
  - Ferrera, Maurizio, and Elisabetta Gualmini. 2004. *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy From the First Republic to Berlusconi*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
  - Ferrera, Maurizio, and Matteo Jessoula. 2007. "Italy: A Narrow Gate for Path-Shift." In *Handbook of West European Pension Politics*, ed. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze, pp. 396-453. Oxford: Oxford University Press.
  - Foster, Liam. 2014. "Women's Pensions in the European Union and the Current Economic Crisis." *Policy and Politics* 42(4): 565-580.
  - Gill, Indermit S., Truman G. Packard, and Juan Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
  - Golinowska, Stanisława, and Maciej Żukowski. 2007. "Polish Pension System and Its Reform." Warsaw: Mimeo.
  - Góra, Marek. 2001. "Polish Approach to Pension Reform." OECD *Private Pensions Conference* 2000. Retrieved from <http://financedocbox.com/Retirement>

[Planning/65589148-Polish-approach-to-Pensionreform-1.html](https://www.worldbank.org/publication/Planning/65589148-Polish-approach-to-Pensionreform-1.html)

- Gronchi, Sandro, and Sergio Nisticò. 2006. "Implementing the NDC Theoretical Model: A Comparison of Italy and Swede." In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 493-515. Washington, DC: World Bank.
- Guardiancich, Igor. 2012. "The Uncertain Future of Slovenian Exceptionalism." *East European Politics and Societies* 26(2): 378-397.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Pension Reforms in Central, Eastern, and Southeastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Global Financial Crisis*. New York: Routledge.
- Guardiancich, Igor, and David Natali. 2017. "The Changing EU 'Pension Programme': Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis." In *The New Pension Mix: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*, ed. David Natali, pp. 239-265. Brussels: PIE Peter Lang.
- Guidi, Mattia, and Igor Guardiancich. 2018. "Intergovernmental or Supranational Integration? A Quantitative Analysis of Pension Recommendations in the European Semester." *European Union Politics* 19(4): 684-706.
- Hanieh, Adam. 2015. "Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011 IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt." *British Journal of Middle Eastern Studies* 42(1): 119-134.
- Hausner, Jerzy. 2001. "Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland." In *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, ed. János Kornai, Stephan Haggard, and Robert R. Kaufman, pp. 210-234. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Holzmann, Robert. 2013. "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges." *International Social Security Review* 66(2): 1-29.
- \_\_\_\_\_. 2017. "The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes." *International Social Security Review* 70(3): 53-77.
- Holzmann, Robert, and Richard Hinz. 2005. *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, and Edward Palmer. 2006a. *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Defined Contribution Pension Schemes*. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2006b. "The Status of the NDC Discussion: Introduction and Overview."

- In Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Defined Contribution Pension Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 1-15. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino, eds. 2012. *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 1: Progress, Issues, and Implementation*. Washington, DC: World Bank.
  - \_\_\_\_\_. 2013. *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 2: Gender, Politics, and Financial Stability*. Washington, DC: World Bank.
  - International Labour Organization (ILO). 2017. *World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals (Report)*. Geneva: International Labour Organization.
  - James, Estelle. 2012. "Gender in the (Nonfinancial) Defined Contribution World: Issues and Options." In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 2: Gender, Politics and Financial Stability*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 3-33. Washington, DC: World Bank.
  - Jessoula, Matteo. 2009. *La Politica Pensionistica*. Bologna: Il mulino. Jessoula, Matteo, and Michele Raitano. 2017. "Italian Pensions from 'Vices' to Challenges: Assessing Actuarial Multi-Pillarization Twenty Years On." In *The New Pension Mix in Europe*, ed. David Natali, pp. 39-66. Brussels: PIE Peter Lang.
  - Kingdon, John. 2002. *Agendas, Alternatives and the Policies of Governments* [second edition]. New York: Pearson.
  - Loxbo, Karl. 2007. "Bakom Socialdemokraternas Beslut: - Från 1950-Talets ATP-Strid Till 1990-Talets Pensionsuppgörelse." Doctoral Thesis. Växjö, Sweden: Växjö University Press. LuNDBerg, Urban. 2009. "The Democratic Deficit of Pension Reform: The Case of Sweden." In *The Politics of Age: Basic Pension Systems in a Comparative and Historical Perspective*, ed. Klaus Petersen and Jørn Henrik Petersen, pp. 179-201. Frankfurt, Brussels, and Oxford: PIE Peter Lang.
  - Maaait, Mohamed, and Gustavo Demarco. 2012. "Egypt's New Social Insurance System: An NDC Reform in an Emerging Economy." In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 1: Progress, Lessons and Implementation*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 159-185. Washington, DC: World Bank.
  - Marier, Patrik. 2008. *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*. London and New York: Routledge.
  - Melo, Marcus A. 2004. "Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms:

- Brazil and the Second Wave of Pension Reform.” *International Political Science Review* 25(3): 320-341.
- Müller, Katarina. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
  - Myles, John, and Paul Pierson. 2001. “The Comparative Political Economy of Pension Reform.” In *The New Politics of the Welfare State*, ed. Paul Pierson, pp. 305-333. Oxford: Oxford University Press.
  - Natali, David, and Furio Stamati. 2014. “Reassessing South European Pensions after the Crisis: Evidence from Two Decades of Reforms.” *South European Society and Politics* 19(3): 309-330.
  - Office of the Plenipotentiary. 1997. *Security through Diversity – Reform of the Pension System in Poland*. Warsaw. Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform.
  - Orenstein, Mitchell A. 2000. “How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries.” World Bank Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, DC.
  - \_\_\_\_\_. 2005. “The New Pension Reform as Global Policy.” *Global Social Policy* 5(2): 175- 202.
  - \_\_\_\_\_. 2008. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
  - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2017. *Pensions at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
  - Ost, David. 2000. “Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities.” *Politics & Society* 28(4): 503-530.
  - Palmer, Edward. 2006. “What is NDC.” In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non- Defined Contribution Pension Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 17-33. Washington, DC: World Bank.
  - \_\_\_\_\_. 2012. “Generic NDC: Equilibrium, Valuation, and Risk Sharing with and without NDC Bonds.” In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 309-333. Washington, DC: World Bank.
  - Perek Bialas, Jolanta, Agnieszka Chłoń-Domińczak, and Anna Ruzik. 2002. “Public Participation and the Pension System: The Case of Poland, Public Participation and the Pension Policy Process.” The Citizen and Pension Reform (PEN-REF Project): PONT INFO Ltd.
  - Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York:

Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_. 1998. "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity." *Journal of European Public Policy* 5(4): 539-560.
- Rae, Garvin. 2008. *Poland's Return to Capitalism: From the Socialist Block to the European Union*. London: Taurus Academic Studies.
- Rüb, Friedbert W., and Wolfram Lamping. 2010. "German Pension Policies: The Transformation of a Defined Benefit System Into... What?" *German Policy Studies* 6(1): 143–85.
- Schmähl, Winfried. 2007. "Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy." *Journal of Social Policy* 36(2): 319-340.
- Schøyen, Mi Ah, and Furio Stamat. 2013. "The Political Sustainability of the NDC Pension Model: The Cases of Sweden and Italy." *European Journal of Social Security* 15(1): 79-101.
- Schulze, Isabelle, and Sven Jochem. 2007. "Germany: Beyond Policy Gridlock. In *The Handbook of West European Pension Politics*, ed. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze, pp. 660-710. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Stanovnik, Tine. 2002. "The Political Economy of Pension Reform in Slovenia." In *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2, Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*, ed. Elaine Fultz, pp. 19-73. Budapest: International Labour Office.
- Stanovnik, Tine, and Nataša Turk. 2011. *ASISP Annual National Report 2009. Pensions, Health and Long-Term Care*. Slovenia, Brussels: European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Stepan, Matthias, and Karen M. Anderson. 2014. "Pension Reform in the European Periphery: The Role of EU Reform Advocacy." *Public Administration and Development* 34: 320-331.
- Sundén, Annika. 2012. "The Challenge of Reaching Participants with the Message of NDC." In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*. Vol 2: *Gender, Politics and Financial Stability*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 257-272. Washington, DC: World Bank.
- Tavits, Margit. 2003. "Policy Learning and Uncertainty: The Case of Pension Reform in Estonia and Latvia." *Policy Studies Journal* 31(4): 643-660.
- Teichman, Judith. 2004. "The World Bank and Policy Reform in Mexico and

- Argentina.” *Latin American Politics and Society* 46(1): 39-74.
- von Nordheim, Fritz. 2012. “On the First Wave of NDC Schemes.” In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*. Vol 1: *Progress, Lessons and Implementation*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 122-125. Washington, DC: World Bank.
  - Weaver, R. Kent. 2010. “Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change.” *Journal of Public Policy* 30(2): 137-162.
  - \_\_\_\_\_. 2016. “Privileging Policy Change? Sustaining Automatic Stabilizing Mechanisms in Public Pensions.” *Social Policy & Administration* 50(2): 148-164.
  - \_\_\_\_\_. 2018. “The Nays Have It: How Rampant Blame Generating Distorts American Policy and Politics.” *Political Science Quarterly* 133(2: Summer): 259-289.
  - Weyland, Kurt. 2005. “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform.” *World Politics* 57(2): 262-295.
  - Whitehouse, Edward. 2010. “Decomposing Notional Defined-Contribution Pensions: Experience of OECD Countries’ Reforms.” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 109, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
  - \_\_\_\_\_. 2012. “Parallel Lines: NDC Pensions and the Direction of Pension Reform in Developed Countries.” In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*. Vol 1: *Progress, Lessons and Implementation*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 86–105. Washington, DC: World Bank.
  - Williamson, John B., Stephanie A. Howling, and Michelle L. Maroto. 2006. “The Political Economy of Pension Reform in Russia: Why Partial Privatization?” *Journal of Aging Studies* 20(2): 165-175.
  - World Bank. 2012. *Mongolia: Policy Options for Pension Reform*. Washington, DC: World Bank.



## طرح NDC سوئدی: موفقیت و محلی برای تأمل<sup>۱</sup>

ادوارد پالمر و بو کونبرگ<sup>۲</sup>

### چکیده

اصلاحات سوئد در سال ۱۹۹۲ با انتشار پیش‌نویس آن آغاز شد و در سال ۱۹۹۴ به قانون طرح‌های مشارکت معین غیرمالی (NDC) انجامید. این مقاله به عوامل زیربنایی ثبات مالی طرح NDC سوئد، عوامل مؤثر بر کفایت مزایا و تعامل آن با سایر مؤلفه‌های سیستم بازنشستگی، از جمله طرح مزایای معین مالی عمومی، حداقل مستمری ضمانت‌شده و طرح‌های شغلی، می‌پردازد. این مقاله شامل اطلاعات مربوط به توافق‌نامه سیاسی گسترده و شش‌جانبه در دسامبر ۲۰۱۷ در مورد قانون‌گذاری آتی است و با توصیه‌هایی برای بهبود کل سیستم بازنشستگی سالمندی، بر اساس تجزیه و تحلیل ثبات مالی، کفایت، و تفاوت در نتایج، و تعامل طرح NDC با مزایای ضمانت‌شده و برنامه‌های شغلی به پایان می‌رسد.

واژه‌های کلیدی: مستمری‌های بازنشستگی، NDC، اقتصاد بازنشستگی<sup>۳</sup>، سیاست‌گذاری بازنشستگی، اصلاحات بازنشستگی.

کدهای JEL: J26, D78, H55.

---

1- The Swedish NDC Scheme: Success on Track with Room for Reflection

2- Edward Palmer and Bo Konberg

3- Pension Economics



## قدردانی

این مقاله برای کتاب پیشرفت‌ها و چالش‌های طرح‌های بازنشتی مشارکت معین غیرمالی، جلد اول: توجه به گروه‌های به حاشیه رانده‌شده، دوقطبی شدن و بازار کار که رابرت هولزمن، ادوارد پالمر، رابرت پالاسیوس و استفانو ساچی ویرایش کرده‌اند و بانک جهانی در پاییز ۲۰۱۹ چاپ کرده، نوشته شده است. در اینجا از اریک هرناس<sup>۱</sup> و جورج فیشر<sup>۲</sup> برای ارائه پیشنهادهای سخاوتمندانه در پیش‌نویس اولیه و از ایمی گاتهام برای ویرایش نسخه اول تشکر می‌کنیم. نسخه اول مقاله در کنفرانس NDC III، ۵-۶ اکتبر ۲۰۱۷ در رم ارائه شد و در اینجا از شرکت‌کنندگان کنفرانس به دلیل اظهار نظر و تشویق آن‌ها سپاسگزاریم. مطالب بیان شده در این مقاله، دیدگاه نویسندگان است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌های مؤسسه‌ای که با آن‌ها ارتباط دارند یا دیدگاه‌های بانک جهانی نیست.

---

1- Erik Hernas  
2- Georg Fischer

## اختصارات و کلمات مخفف

| اختصار | عبارت کامل                                                       | معادل فارسی          |
|--------|------------------------------------------------------------------|----------------------|
| ATP    | <i>Allmän Tilläggspension</i><br>(General Supplementary Pension) | مستمری مکمل عمومی    |
| CPI    | Consumer Price Index                                             | شاخص قیمت مصرف کننده |
| DB     | Defined Benefit                                                  | مزایای معین          |
| DC     | Defined Contribution                                             | مشارکت معین          |
| EU     | European Union                                                   | اتحادیه اروپا        |
| FDC    | Financial Defined Contribution                                   | مشارکت معین مالی     |
| GDP    | Gross Domestic Product                                           | تولید ناخالص داخلی   |
| NDC    | Nonfinancial Defined Contribution                                | مشارکت معین غیرمالی  |

## ۱. مقدمه

طی مجموعهٔ مراحلای که از تابستان ۱۹۹۲ شروع شد، سوئد سیستم بازنشستگی سه لایهٔ خود با طرح مزایای معین همگانی (DB) را به یک سیستم دولایهٔ مشارکت معین (DC) و مشارکت معین مالی (NDC)، به همراه یک طرح ضمانت حداقل درآمد DB به عنوان زیربنا تبدیل کرد. پیشنهاد اولیهٔ اصلاحات (Ds. 1992: 89) اخیراً به انگلیسی ترجمه شده است («سیستم بازنشستگی اصلاح شده - پیشنهاد اولیهٔ اصلاحات (Ds. 1992: 89)»؛ نک: Swedish Ministry of Health and Social Affairs, 2017).

یک طرح مشارکت معین غیرمالی (NDC)، محور اصلی سیستم دولایهٔ این کشور است که در کنار آن یک لایهٔ صفر مستمری سالمندی عمومی وجود دارد. از سال ۱۹۹۹، مؤلفهٔ عمومی سیستم بازنشستگی از حداقل مستمری ضمانت شده به عنوان ستون صفر که از طریق مالیات تأمین مالی می شود، تشکیل شده است؛ لایهٔ اول NDC<sup>۲</sup>، و لایهٔ دوم مشارکت معین مالی (FDC) بوده است. حداقل مستمری ضمانت شده<sup>۳</sup> همراه با یک طرح مکمل تأمین مسکن (با آزمون وسیع)<sup>۴</sup>، برای افراد سالمندی که حقوق بازنشستگی NDC و FDC کفاف زندگی شان را نمی دهد، نوعی درآمد پایهٔ ضمانت شده فراهم می کند. این آزمون وسیع بر اساس میزان درآمد طرح های عمومی NDC و FDC صورت می گیرد. مقدار این مزایای ضمانت شده ثابت است و سقف معینی دارد و به تدریج با افزایش میزان مزایای بازنشستگی به دست آمده از ترکیب NDC و FDC کاهش می یابد.

---

1- A Reformed Pension System-Background, Principles, and Sketch

۲- کونبرگ، پالمر و سوندن (Könberg, Palmer, and Sundén, 2000) دربارهٔ زمینهٔ سیاسی توانمندسازی مهم اصلاحات بازنشستگی سوئد بحث می کنند. در حال حاضر منابع زیادی با مشخصات طرح بازنشستگی NDC سوئد وجود دارد، از جمله پالمر (Palmer, 1999a, 1999b, 2002, 2006a, 2013)، سترگرن (Settergren, 2001, 2013)، کونبرگ (Könberg, 2008) (که به بحث دربارهٔ زمانی که NDC «شراب کهنه در بطری های جدید» است می پردازد)، شلون - دومینزاک، فرانکو و پالمر (Chłoń-Domińczak, Franco, and Palmer, 2012) (که NDC ها را در سوئد، لتونی، ایتالیا و لهستان مقایسه می کند) و پالمر (Palmer, 2013) (که دربارهٔ ویژگی های تعادل یک NDC عمومی بحث می کند).

3- guarantee minimum pension

4- means-tested housing supplement

طرح‌های عمومی همگانی است؛ به این معنا که شاغلان - صرف نظر از شغل یا بخش اشتغال، و خویش‌فرمایان، از جمله کشاورزان - موظفاند به هر دو طرح عمومی NDC و FDC، یعنی لایه‌های اول و دوم سیستم بازنشستگی سوئد، حق بیمه پرداخت کنند.<sup>۱</sup> حق بیمه‌ها در طول زندگی کاری بدون محدودیت سنی پرداخت می‌شود. در هر دو طرح، حق بیمه‌های اشخاص ارزش حساب‌هایشان را شکل می‌دهد که در زمان بازنشستگی به مستمری (سال‌واره) تبدیل می‌شوند. در مؤلفه FDC، حق بیمه‌ها مستقیماً به حساب‌های انفرادی FDC واریز می‌شوند تا در صندوق‌های سرمایه‌گذاری بازار مالی بر روی آن‌ها سرمایه‌گذاری شود؛ در طرح NDC، حق بیمه‌ها در حساب‌های انفرادی در نظر گرفته می‌شوند، اما درآمدی هستند که مستمری بازنشستگان فعلی را تأمین می‌کنند.

ارتباط یک‌به‌یک بین حق بیمه‌های انفرادی و مزایای انفرادی در طرح‌های DC، باعث رعایت عدالت می‌شود؛ به این معنا که مشترکان آنچه را پرداخت می‌کنند با «سود مربوط به آن» دریافت خواهند کرد. ساختار DC از نظر اقتصادی کاراست، زیرا حق بیمه مالیات تلقی نمی‌شود؛ این در حقیقت، کمک شخص به مستمری بازنشستگی خود در آینده است. استفاده از امیدبه‌زندگی در محاسبه مزایا از نظر اقتصادی در سطح خرد بسیار کارآمد است، زیرا انگیزه‌هایی برای کار و پرداخت حق بیمه ایجاد می‌کند و برای نسل‌های جوان‌تر، امکان به تأخیر انداختن بازنشستگی به موازات افزایش امیدبه‌زندگی را فراهم می‌سازد. این طرح‌ها به افزایش کارایی در سطح کلان نیز کمک می‌کنند، زیرا عرضه نیروی کار به صورت تجمیعی، تولید ناخالص داخلی (GDP) را افزایش می‌دهد.

در عین حال که حق بیمه‌های NDC «پس‌اندازها»ی فردی را تشکیل می‌دهند که در حساب‌های انفرادی ثبت شده‌اند (به همراه «سود مترتب بر آن‌ها» از طریق افزایش‌های سالانه)، این درآمدها، پرداخت مزایای بازنشستگان فعلی را تأمین مالی می‌کنند. حق بیمه‌های پرداختی افراد به NDC، در حقیقت حق بیمه‌هایی است که آنان برای یک «بیمه طول عمر»<sup>۲</sup> می‌پردازند. این امر در هنگام بازنشستگی آشکار می‌شود، زمانی که مانده حساب افراد تقسیم بر امیدبه‌زندگی در زمان بازنشستگی می‌شود و باعث می‌گردد در باقی‌مانده زندگی، جریان درآمدی برای آن‌ها ایجاد شود. این پول به سرجمع مانده حساب انفرادی گروه متولدان فرد در زمان بازنشستگی منتقل می‌شود. این مبلغ در نظر گرفته شده است تا پرداخت به کلیه افراد موجود در گروه متولدان را در طول عمر باقی‌مانده‌شان پوشش دهد. این به معنای آن است که مانده مبالغ موجود در حساب کسانی که پیش از رسیدن به میانگین سن بازنشستگی فوت می‌کنند، مزایای کسانی را که بیش از حد متوسط عمر

۱- این شامل افرادی است که برای کار در سوئد یا با درآمد قبلی خود از کار در سوئد، در کشورهای دیگر زندگی می‌کنند، با تعداد قابل توجهی که از کشورهای مجاور اسکاندیناوی، کشورهای بالتیک و لهستان می‌آیند.

می‌کند، تأمین مالی می‌کند.

در آخر، توجه به این نکته مهم است که چارچوب NDC، تعادل مالی را در دنیای بازنشتی غیرمالی تضمین می‌کند. این کار به واسطه ساختار اولیه آن، ابتدا از طریق تعدیل<sup>۱</sup> حساب‌های کارکنان و همین‌طور تعدیل مزایای بازنشتی بر اساس نرخ رشد دستمزدها و رشد نیروی کار صورت می‌گیرد. در سوئد، تعادل مالی از طریق نرخ «توانگری در پرداخت تعهدات»<sup>۲</sup> سنجیده می‌شود که در آن تعهدات بر اساس تخمین توانگری زیر صفر در آینده تعدیل می‌شوند.

مؤلفه نهایی، تصویری کامل از سیستم بازنشتی سوئد ایجاد می‌کند. علاوه بر برنامه‌های عمومی NDC و FDC، (حدوداً) بیش از ۹۰ درصد از کارکنان (۸۰ درصد از کل کارگران) در سوئد دارای یک طرح تکمیلی شغلی نیمه‌اجباری (عمدتاً) FDC هستند که مکملی برای برنامه‌های عمومی NDC و FDC (که زیر سقف درآمدی است) محسوب می‌شود. این در حالی است که مستمری‌های بازنشتی شغلی، آن بخش از درآمد را که بالاتر از سقف برنامه‌های عمومی NDC و FDC است شامل می‌شود. افراد می‌توانند این پوشش تکمیلی را از بیمه‌های خصوصی دریافت کنند. در حالی که قبلاً حق بیمه‌ها تا سقف معینی در سال پرداختشان از پرداخت مالیات معاف بودند، اخیراً این انگیزه مالیاتی لغو شده است.

هیچ نوع بازتوزیعی در جوه انباشته NDC یا FDC رخ نمی‌دهد. در عوض، برنامه‌های اجباری عمومی NDC و FDC دارای ترتیبات بازتوزیعی مکمل هستند: حق بیمه‌های فرضی برای دوره‌هایی که افراد تحت پوشش سایر بیمه‌های عمومی (اجتماعی) قرار دارند اضافه می‌شوند؛ مثلاً بیکاری، بیماری، از کارافتادگی، مراقبت از کودک بیمار زیر ۱۲ سال، و مرخصی والدین. همچنین اعتبارهای غیرحق بیمه‌ای نیز برای والدین نوزادان تا ۴ سال (در هر بار) در نظر گرفته می‌شود. حقوقی از این دست (از جمله حق تحصیل در مقاطع بالاتر) با درآمدهای عمومی مالیاتی تأمین مالی می‌شود که در طرح‌های NDC به صندوق (ها) و در طرح‌های FDC نیز مستقیماً به حساب‌های مالی افراد واریز می‌شود. در کنار ضمانت ارائه‌شده، این سیاست‌های اجتماعی «افزوده»، مؤلفه‌های بازتوزیعی سیستم بازنشتی عمومی سوئیس را تشکیل می‌دهند.<sup>۳</sup>

این مقاله دو هدف دارد: اولین هدف آن، توضیح نحوه عملکرد NDC در بستر سیستم بازنشتی سوئد است. دومین هدف، شناسایی و بحث در مورد موضوعاتی است که پس از دو دهه تجربه و تمرکز بر مؤلفه NDC، در چارچوب سیستم بازنشتی عمومی سوئد مطرح می‌شود. مقاله با تاریخچه‌ای مختصر و مروری بر اصلاحات بازنشتی سوئد آغاز می‌شود.

1- indexation

2- solvency ratio

۳- توجه داشته باشید که مشارکت‌ها یک کارمند و یک بخش کارفرما دارند که در بخش ۲ با جزئیات بیشتری توضیح داده شده است.



## ۲. مروری بر سیستم بازنشستگی سوئد

اصلاحات بازنشستگی سوئد با طرح اولیه‌ای که در سال ۱۹۹۲ کارگروه بازنشستگی منصوب دولت تهیه کرد آغاز شد. این طرح اولیه، یک طرح جدید بازنشستگی را پیشنهاد کرد؛ اولین قانون طرح‌های همگانی<sup>۱</sup> NDC و FDC را مجلس در ژوئن ۱۹۹۴ تصویب کرد.

اولین حق بیمه‌های مربوط به حساب‌های انفرادی طرح FDC در سال ۱۹۹۵ واریز شد<sup>۲</sup> و پس از آن، حساب‌های انفرادی NDC و FDC در ژانویه ۱۹۹۹ ایجاد شدند. نرخ حق بیمه این طرح‌ها به ترتیب ۱۶ درصد و ۲.۵ درصد است. در دوره ۱۹۹۸-۱۹۹۶، حساب‌های NDC برای افراد متولد ۱۹۳۸ و بعد از آن، بر اساس تاریخچه حق بیمه‌های پرداخت‌شده به طرح DB موجود طی دوره ۱۹۹۸-۱۹۶۰ ایجاد شد. پالمر (Palmer, 2006a) مدل به کاررفته برای ایجاد حساب‌های NDC با عطف به گذشته، بر مبنای دستمزدهای ثبت‌شده افراد در کامپیوتر و اطلاعات مربوط به بیمه‌پردازی آن‌ها و حق اولادشان در دوره ۱۹۹۸-۱۹۶۰ و سایر مدل‌های مورد استفاده برای تبدیل به حساب‌های انفرادی را به تفصیل توصیف کرده است.

سال مناسب برای معرفی طرح‌های NDC و FDC سوئدی سال ۱۹۹۹ بود. از سال ۲۰۰۰، مشارکت کنندگان به اطلاعات مربوط به حساب‌های NDC و FDC شخصی خود دسترسی یافتند. آن‌ها با ورود به سیستم می‌توانند تصویری از داشبورد شخصی خود دریافت کنند، به اطلاعات ساختاریافته همه صندوق‌های مشارکت‌کننده (ارائه‌دهندگان FDC) دسترسی یابند و صندوق FDC خود را انتخاب کنند.

از همان سال ۲۰۰۰، سومین مؤلفه اصلی سیستم بازنشستگی سوئد-مزایای شغلی انفرادی- در این سیستم الکترونیکی اطلاعات شخصی (با عنوان Min Pension) ادغام شد. این اقدام، روند شفاف‌سازی تمام مؤلفه‌های

۱- در آن زمان، کارشناسان بازنشستگی سوئد به گزارش چهل ساله کمیسیون بازنشستگی سوئد دسترسی داشتند که از چیزی شبیه به آنچه به NDC تبدیل شده است (Akesson, 1950)، با حساب‌های شخصی، اما فقط تا حدی پیش‌پرداخت‌شده، حمایت می‌کند. در عوض، طرح

ATP DB ظهور کرد و در سال ۱۹۶۰ ارائه شد؛ سفرشی با پروفایل DB سخاوتمندانه‌تر و از نظر سیاسی جذاب‌تر.

۲- خود پول در اوراق قرضه دولتی در طی انتقال قبل از سال ۱۹۹۹ سرمایه‌گذاری شد.

پرتفوی<sup>۱</sup> بازنشستگی افراد را به سرانجام رساند. طراحی سیستم اطلاعاتی، انجام محاسبات فردی از مجموع مزایای مورد انتظار را میسر می‌کند که بسته به فرضیات انتخاب‌شده در مورد درآمد، نرخ‌های افزایش سالانه/ بازده مالی، و سن بازنشستگی انتخاب‌شده می‌تواند از فردی به فرد دیگر متفاوت باشد؛ به این امید که این امر آگاهی افراد را به اهمیت انتخاب‌هایشان در تعیین نتایج بازنشستگی افزایش دهد.

## ۲-۱. انتقال از رژیم پیشین به NDC و FDC عمومی

همان‌طور که گفته شد، حساب‌های NDC انفرادی برای افرادی که در سال ۱۹۳۸ و بعد از آن متولد شده‌اند با استفاده از رکوردهای درآمدی (که از قبل در بانک اطلاعاتی سیستم وجود داشت) ایجاد شد. برای دوره ۱۹۹۴-۱۹۶۰ حساب‌های انفرادی با استفاده از نرخ حق بیمه ۱۸.۵ درصد ایجاد شد. برای دوره ۱۹۹۸-۱۹۹۵ از نرخ حق بیمه ۱۶.۵ درصد استفاده شده است. از زمان اجرای حساب‌ها در سال ۱۹۹۹، نرخ حق بیمه ۱۶ درصد بوده است. حساب FDC شخصی در سال ۱۹۹۵ با نرخ حق بیمه ۲۰ درصد آغاز شد که از سال ۱۹۹۹ به ۲.۵ درصد تغییر یافت.

این اصلاحات به تدریج و با یک قانون انتقال برای گروه‌های متولدان ۱۹۵۳-۱۹۳۸ معرفی شد. بیمه‌پردازان در این گروه‌ها مزایای خود را بر اساس یک فرمول تناسبی (با تغییر دادن وزن ۱.۲۰ به ازای هر سال، پی‌درپی وزن بیشتری به طرح جدید برای بالای ۲۰ سال می‌دهند) بر اساس مزایای طرح‌های قدیمی و جدید دریافت می‌کنند.<sup>۲</sup> اولین حقوق بازنشستگی طبق قوانین جدید در سال ۲۰۰۱ پرداخت شد. اولین گروه متولدانی که در سیستم جدید به ۶۵ سالگی رسیدند، در سال ۱۹۳۸ به دنیا آمده بودند که اعضای آن در سال ۲۰۰۳ به ۶۵ سالگی رسیدند. در ۱ ژانویه ۲۰۲۰، دوره «انتقال» به پایان می‌رسد.

مزایای ضمانت‌شده که می‌تواند در ۶۵ سالگی ادعا شود، در سال ۲۰۰۳، یعنی در زمانی که اولین گروه متولدان دوره انتقال به ۶۵ سالگی رسیدند، معرفی شد. در همین زمان، حساب دریافت‌کنندگان مزایای از کارافتادگی (بر اساس حساب‌های واقعی افراد، قبل از اینکه واجد شرایط از کارافتادگی شوند، و سپس قانونی برای محاسبه درآمدهای نسبی تا ۶۴ سالگی)، مستمری عمومی جدید خود را دریافت کرد.

1- portfolios

۲- برای ارائه جزئیات بیشتر درباره روش انتقال سوئد و همچنین گزینه‌های دیگر، از جمله کسانی که در لتونی و لهستان استخدام می‌شوند، نک: پالمر (Palmer, 2006b).

۳- این نسبت برای افراد متولد ۱۹۵۴، ۲۰۲۰ بود؛ یعنی آن‌ها کل مستمری خود را بر اساس ارزش حساب انفرادی خود دریافت می‌کردند. افراد متولد ۱۹۵۳، ۱۹.۲۰ درصد از مستمری NDC و ۱.۲۰ درصد از سیستم قدیم بازنشستگی دریافت می‌کردند؛ افرادی که در ۱۹۴۴ متولد شده بودند، ۱۰.۲۰ درصد، و به همین صورت.

## ۲-۲. NDC مبتنی بر قانون با منابع مالی مشخص شده به عنوان اصل راهنما؛ از جمله امتیازات اضافی سیاسی حساب‌ها

اصل زیربنایی طرح‌های NDC و FDC سوئد این است که باید کاملاً مبتنی بر قانون و مستقل از مداخلات موقت دولت باشند. حق بیمه‌ها از محل درآمدهای مالیاتی دولت پرداخت می‌شوند تا جایگزینی درآمد را به همراه بیکاری، بیمه بیماری و از کارافتادگی، مراقبت از کودکان بیمار زیر ۱۲ سال و مرخصی قانونی والدین پوشش دهند. علاوه بر این، بودجه عمومی، حق بیمه‌هایی اندک بابت تحصیلات تکمیلی، مبالغ بیشتری برای خدمت سربازی (در صورت وجود) و از همه مهم‌تر برای حقوق مربوط به تولد و اوایل دوران کودکی فرزندان (حداکثر چهار سال برای هر کودک) را تأمین مالی می‌کند.

## ۲-۳. طرح‌های شغلی چگونه به چارچوب کلی بازنشستگی سوئد وارد شدند؟

در زمانی که اصلاحات در سوئد در حال برنامه‌ریزی بود، طرح‌های مکمل شغلی در برنامه همگانی و عمومی آن زمان (ATP) که بعداً اصلاحات جایگزین آن شد وجود داشت. این طرح‌ها پس از اصلاحات باقی ماندند، اما طراحی آن‌ها از DB به DC تغییر کرد تا با طرح‌های جدید عمومی NDC و FDC هماهنگ شوند.

حدود ۹۰ درصد از کل کارکنان بخش دولتی و خصوصی، تحت پوشش طرح‌های بازنشستگی نیمه‌اجباری شغلی مبتنی بر توافق‌نامه‌های جمعی بین اتحادیه‌ها و کنفدراسیون کارفرمایان قرار دارند. این طرح‌های بازنشستگی، که از طریق حق بیمه‌های کارفرمایان تأمین مالی می‌شوند، مکمل طرح‌های عمومی NDC و FDC هستند. به طور متوسط، نرخ حق بیمه برای درآمدهای زیر سقف، ۴.۵ درصد و برای درآمدهای بالاتر از سقف (تا سقف جدید، بسته به نوع طرح)، ۳۰ درصد است. طرح‌های شغلی بر اساس حق بیمه‌ها از محل درآمدهای بالاتر از سقف، تمام مزایا را ارائه می‌دهند. چهار برنامه شغلی اصلی عبارت‌اند از: کارگران یقه‌آبی در بخش خصوصی؛ کارگران یقه‌سفید در بخش خصوصی؛ کارمندان دولت مرکزی؛ و کارمندان دولت محلی.

## ۲-۴. هیچ سن بازنشستگی الزامی‌ای وجود ندارد، فقط حداقل سن برای مطالبه مزایا تعیین می‌شود

طرح بازنشستگی عمومی سوئد سن الزامی برای بازنشستگی ندارد. منطق این امر آن است که طرح بازنشستگی‌ای که به لحاظ اقتصادی کارآمد باشد، در مورد تصمیمات فردی بین کار و «فراغت» بی‌طرف است؛ در عین حال، در همان زمان طبق ساختار DC با تعدیل مستمری و همان طور که پیش‌بینی‌های مربوط به امیدبه‌زندگی باقی‌مانده (برای یک گروه خاص متولدان) کاهش می‌یابد، هر سال تأخیر در بازنشستگی سود بالاتری کسب می‌کند. این امر انگیزه‌ای برای به تعویق انداختن مطالبه مزایا فراهم می‌کند.

با وجود این، ۶۱ سالگی سنی است که در آن می‌توان حقوق بازنشستگی عمومی NDC و FDC را مطالبه کرد. حداقل مستمری ضمانت‌شده تا ۶۵ سالگی قابل مطالبه نیست؛ این همان سنی است که مزایای بازنشستگی سالمندی جایگزین مزایای از کارافتادگی می‌شود. سن با اهمیت بعدی ۶۷ سالگی است؛ سنی که پس از آن کارفرما حق دارد قرارداد خود با کارمند را تنها به دلیل سن لغو کند.

در دسامبر ۲۰۱۷، شش حزب در گروه بازنشستگی<sup>۱</sup> (نماینده حدود ۸۰ درصد آرا) درباره تجدید نظر در این سن‌های بازنشستگی به توافق سیاسی رسیدند. آن‌ها موافقت کردند طی سه مرحله، حداقل سن مطالبه مزایا از ۶۱ به ۶۴ سال افزایش یابد (۲۰۲۶-۲۰۲۰). زمانی که اصلاحات تصویب شد، سن حق مطالبه مستمری ضمانت‌شده ۶۵ بود که به ۶۶ سال افزایش خواهد یافت.<sup>۲</sup> این پیشنهاد همچنین سنی را که در آن کارفرما حق عدم انعقاد قرارداد کاری با کارمند را دارد، طی دو مرحله، از ۶۷ به ۶۹ سال خواهد رساند (۲۰۲۳-۲۰۲۰). در این توافق نامه همچنین پیش‌بینی شده است که پس از اعمال تغییرات، این سنین به امیدبه‌زندگی وصل شوند.

## ۲-۵. رفتار بازنشستگی سوئدی‌ها

پانزده سال پیش، در آغاز اصلاحات، حدود ۹۰ درصد مستمری‌ها قبل از ۶۵ سالگی یا در این سن مطالبه می‌شد. در سال ۲۰۱۵، این رقم هنوز هم حدود ۸۰ درصد بود، اما توزیع آن در حدود ۶۵ سالگی متمرکز بود. برای مثال ۵۰ درصد از افراد متولد ۱۹۵۰ که در سال ۲۰۱۵ به ۶۵ سالگی رسیده بودند، در ۶۵ سالگی مزایای خود را مطالبه کردند، در حالی که ۲۸ درصد افراد ۶۱ تا ۶۶ ساله و ۲۲ درصد افراد بالای ۶۵ سال درخواست دریافت مزایا کرده بودند. میانگین سن بازنشستگی در عمل حول و حوش ۶۵ سال است (که بالاترین میزان در اتحادیه اروپا برای کل دوره پانزده ساله NDC است، در حالی که پس از سال ۲۰۰۰، توزیع حول میانگین در هر دو جهت گسترش یافته است).

برای کسانی که در ۶۱ تا ۶۴ سالگی بازنشستگی را انتخاب می‌کنند (۲۸ درصد در سال ۲۰۱۷)، مطالبه مستمری شغلی «بازنشستگی پیش‌از موعد» ممکن است و غیرمعمول هم نیست. حدود ۲۰ درصد از کارکنان نیز پس از ۶۵ سالگی بازنشسته می‌شوند.

تصمیم شخصی درباره مطالبه مزایای NDC و FDC می‌تواند بیانگر رفتار خردمندانه باشد (Diamond, 2003). در میان بسیاری از عوامل فردی که ممکن است بر تصمیم‌گیری در مورد بازنشستگی تأثیر بگذارد، می‌توان به مواردی اشاره کرد که به امیدبه‌زندگی زیرگروه‌های بیمه همگانی مربوط می‌شود. ژائو دو گوسن دو ورننس (Zhao de Gosson de Varennes, 2016) دریافت که ۵۰ درصد از سوئدی‌ها به واسطه حقوق بازنشستگی

۱- Pension Group: کارگروه چندحزبی در پارلمان سوئد. - م.

۲- این توافق نامه همچنین شامل افزایش سن دریافت‌کننده بیمه معلولیت و بیکاری از ۶۵ به ۶۶ سال (۲۰۲۳) است.

سالمندی از بازار کار خارج می‌شوند و از این قاعده سرانگشتی پیروی می‌کنند که «افراد در صورتی مطالبه مستمری خود را به تعویق می‌اندازند یا برعکس تقاضای بازنشستگی زودرس می‌کنند که یک دلیل گروهی یا «فرهنگی» برای این کار داشته باشند».

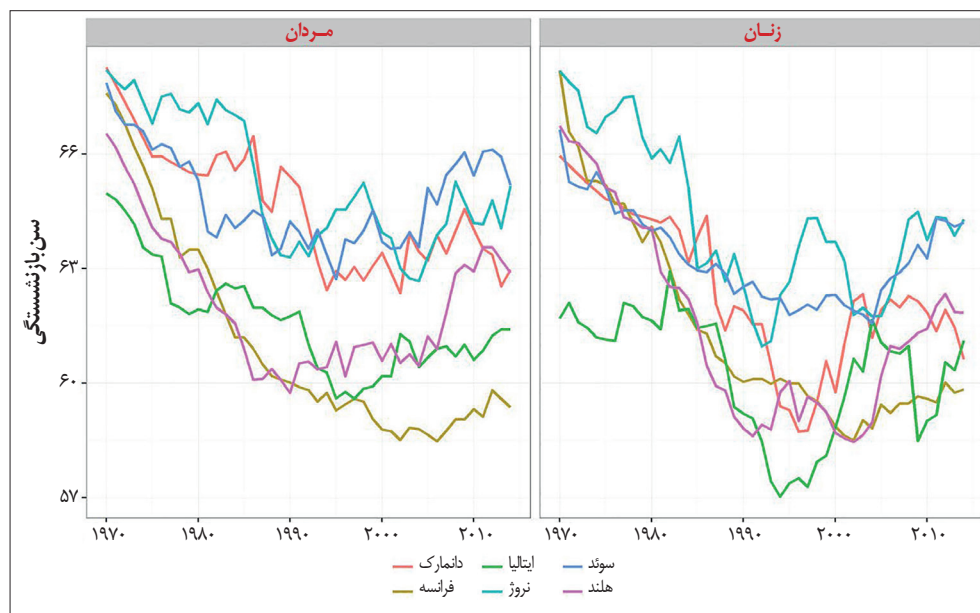
در بستر سیستم بازنشستگی سوئد، فرهنگ سوئدی‌ها از سال ۱۹۶۰ «بازنشستگی در ۶۵ سالگی» شده است؛ مطابق با هنجار فرهنگی آن زمان که ۶۵ سالگی به عنوان سن کامل بازنشستگی در ATP (که در سال ۱۹۶۰ معرفی شد) تعیین شده بود. در عمل، این به معنای آن است که مردان، افراد با سطح تحصیلات پایین‌تر و مجردها زودتر بازنشسته می‌شوند. مشخص است که این یک تصمیم منطقی است، زیرا این گروه‌ها، افرادی با امیدبه‌زندگی کوتاه‌تر هستند. یکی دیگر از نتایج ژائو دو گوسن دو ورنس (Zhao de Gosson de Varennes, 2016) این است که در انتخاب سن بازنشستگی بین افراد خارجی و بومی هیچ تفاوت معناداری وجود ندارد.

## ۶-۲. آیا طراحی DC بر خروج کارکنان سالمندتر از بازار کار اثرگذار است؟

طرح DB غیرمالی که NDC جایگزین آن شده بود، ترتیبی داشت که به نحوی مزایای مطالبه‌شده قبل از ۶۵ سالگی را کاهش و مزایای پس از آن را افزایش می‌داد. این موضوع همچنین در گزیده‌ای از کشورها در مطالعه گروبر و وایز (Gruber and Wise, 1999) بررسی شد. در دهه ۱۹۹۰، قوانین مالیاتی و نقل و انتقالات سوئد مربوط به کارگران مسن‌تر، از تصمیمات در راستای کار طولانی‌تر حمایت می‌کرد.

سؤال اینجاست که برای سن بازنشستگی نخستین مستمری‌بگیران NDC (متولدان ۱۹۳۸) که در سال ۲۰۰۳ به ۶۵ سالگی رسیدند چه اتفاقی رخ داد؟ شکل ۱-۲ سن خروج زنان و مردان از بازار کار با دریافت مستمری را از ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۳ در شش کشور اروپایی مشابه نشان می‌دهد (به استثنای افرادی که مستمری از کارافتادگی دریافت می‌کنند).

شکل ۱-۲. میانگین سن بازنشستگی زنان و مردان در بازار کار پنج سال قبل از مطالبه مزایای سالخوردگی، کشورهای منتخب، ۱۹۷۰-۲۰۱۳



منبع: آمار بازنشستگی جهانی OECD<sup>۱</sup>

به کاهش چشمگیر سنی که شاغلان مزایای بازنشستگی خود را مطالبه می‌کردند- از جمله در سوئد- از سال ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۹۰ توجه کنید. در اواسط دهه ۲۰۰۰ این روند معکوس شد و سن بازنشستگی به طور کلی در اروپای غربی افزایش یافت.

اعلان قانون جدید طرح بازنشستگی NDC سال ۱۹۹۴ در سوئد، با رواج عمومی روایتی جدید درباره آنچه در آینده می‌توان انتظار داشت همراه شد. در سال ۲۰۰۳، هنگامی که اولین ۶۵ ساله‌های تحت پوشش NDC حقوق بازنشستگی خود را مطالبه کردند، این اصل که سالخوردگی سالم نیاز به کار طولانی‌تر دارد، به خوبی جا افتاده و بخشی از این روایت شده بود.

نکته جالب در شکل ۱-۲ این است که سوئد از زمان ارائه اولین مزایای NDC در سال ۲۰۰۳، همچنان در صدر شش کشور است. این را می‌توان به معرفی NDC و روایت پیرامون آن نسبت داد.

به طور کلی، از سال ۲۰۰۰، هنگامی که اتحادیه اروپا نخستین آمارهای مقایسه‌پذیر را گردآوری کرد، سوئد بیشترین مشارکت نیروی کار در بین تمام کشورهای اتحادیه اروپا را داشته است (EC, 2018). حدود ۸۵ درصد

افراد ۲۰ تا ۶۴ ساله کار می‌کنند و این مشارکت زیاد، بیشتر به دلیل حضور گسترده زنان و افراد مسن‌تر در بازار کار است (شکل ۱-۲). شواهد تا به امروز این ادعا را تأیید می‌کند که معرفی NDC به سوئد کمک کرد تا رهبری خود را در میان ۲۸ عضو اتحادیه اروپا از نظر افزایش مداوم مشارکت نیروی کار مسن حفظ کند.<sup>۱</sup>

---

۱- یک مطالعه اقتصادسنجی اخیر، تأثیر قابل توجه اصلاحات را در انتخاب بازنشستگی مردان متولد ۱۹۴۴، که در سال ۲۰۰۹ به ۶۵ سالگی رسیده‌اند، می‌یابد (Qi, 2016).



### ۳. ثبات مالی بلندمدت

#### ۳-۱. طراحی NDC به طور ذاتی در جهت ثبات مالی

پایه و اساس طراحی NDC را می‌توان با مراجعه به فرمول ساده آن بیان کرد. این فرمول به خلاصه‌سازی عوامل تعیین‌کننده وضعیت مالی یک طرح بازنشستگی می‌پردازد.  $C$ ، نرخ حق بیمه به دست آمده از نسبت هزینه‌ها به پایه درآمد است که برای یک طرح بازنشستگی، پایه حق بیمه است. رشد پایه حق بیمه (که رشد دستمزد سرانه  $w$ ) ضربدر تعداد مشارکت‌کنندگان ( $L$ ) است) «محدودیت بودجه‌ای»<sup>۱</sup> طرح بازنشستگی است. هم‌زمان، کل هزینه‌های پرداخت مزایا بر اساس میانگین حقوق بازنشستگی ( $p$ ) و تعداد افرادی که مزایا دریافت می‌کنند ( $R$ ) تعیین می‌شود:

$$C = \frac{p}{w} \times \frac{R}{L} \quad (۱)$$

ویژگی اصلی NDC این است که نرخ حق بیمه برای همه افراد در هر گروه تولدی خاص و فراتر از آن، برای همه گروه‌های تولدی آینده یکسان است. این امر یک پیش شرط برای ثبات مالی بلندمدت در چارچوب NDC است. متغیر اقتصاد کلان نرخ حق بیمه  $C$ ، از ابتدا با یک همتای اقتصاد خرد تنظیم شده که مربوط به میانگین سنوات کار افراد- با متوسط دستمزد- به میانگین سال‌های ارائه مزایای بازنشستگی است (Palmer, 2013). معادله (۱) را می‌توان از نظر مقادیر اسمی نیز نوشت؛ به این معنا که نرخ تورم هم در مخارج به عنوان مؤلفه‌ای از رشد دستمزد سرانه اسمی و هم در صورت به عنوان مؤلفه‌ای برای افزایش مزایای بازنشستگی رخ می‌دهد. پیوندهای اقتصادی و جمعیت‌شناختی که در این رابطه ساده نهفته است، پویایی‌های این نسبت را تعیین می‌کند. با فرض ثابت بودن سایر شرایط، با شروع از نقطه تعادل، ثبات مالی طولانی مدت در سیستم با تعدیل سالانه حساب و مزایا بر اساس تغییرات «دستمزد سرانه شاغلان» و «تعداد آن‌ها»، یعنی  $\Delta wL$ ، حفظ می‌شود. تنظیم تعادل سیستم به معنای آن است که نرخ حق بیمه  $C$  برای یک  $R/L$  خاص تعیین می‌شود (که در سطح

1- Budget constraint

۲- برای توضیحات دقیق‌تر محاسبات ریاضی NDC و پویایی‌های آن، نک: پالمر (2013).

یک فرد متوسط، برابر است با تعداد سال‌های مورد انتظار برای دریافت مزایا نسبت به تعداد سال‌های مورد انتظار در بازار کار). برای کشوری که طرح NDC را شروع می‌کند یک موضوع دیگر باقی می‌ماند و آن، «موقعیت» نقطه شروع جمعیتی نیروی کار از نظر پویایی‌های نرخ باروری و مهاجرت خالص است.

از منظر تعادل بلندمدت، وضعیت ایدئال این است که مولید به طور تصادفی حول نرخ باروری ۲.۱ تغییر کند. اگر نرخ باروری به طور سیستماتیک پایین‌تر باشد، به گونه‌ای که جمعیت سن کار کاهش شود، باید به مرور زمان خسارت از طریق مهاجرت خالص به کشور جبران شود. اگر این اتفاق نیفتد، این نقیصه با اعمال نرخ افزایش سالانه حساب شاغلان و مستمری بازنشستگان، از طریق تعدیلی که نمایانگر تغییر منفی در  $L$  باشد اصلاح می‌شود. از طرف دیگر، نرخ بالاتر از حد لازم برای جبران کاستی جمعیت، به «تقسیم سود جمعیتی»<sup>۱</sup> منجر می‌شود که از طریق افزایش سالانه حساب‌های انفرادی شاغلان و حقوق بازنشتی به آنان منتقل می‌شود. در طرح سوئدی این شاخص (افزایش پویای نیروی کار) از بین رفته است. در عوض، این فرایند با استفاده از یک نسبت توانگری و مکانیسم تنظیم تعادل، تعدیل می‌شود که در بخش ۳-۲ توضیح داده شده است.

### ۲-۳. نگهدارنده‌های NDC؛ نسبت توانگری<sup>۲</sup> و شاخص تعادل<sup>۳</sup>

نکته مهم درباره طرح NDC سوئد این است که نرخ بازده صرفاً بر رشد حق بیمه (درآمد) سرانه استوار است و تأثیر رشد مثبت یا منفی در نیروی کار - یعنی عامل  $L$  در معادله اقتصاد کلان تعادل فوق - را نادیده می‌گیرد. ریسک این شیوه در این است که ممکن است نیروی کار کاهش یابد و به این ترتیب، پایه پرداخت بدون هیچ گونه اصلاحی در تعهدات سیستم کاهش یابد که این باعث عدم تعادل مالی می‌شود.

سوئد از این نظر که نرخ باروری نزدیک به ۲.۱ مورد نیاز برای بازتولید جمعیت - و متقابلاً جمعیت در سن کار و نیروی کار - را حفظ کرده، خوش‌وقت بوده است. شکاف ایجادشده در پنجاه سال گذشته، از طریق مهاجرت خالص مثبت به کشور پر شد. طرح NDC سوئد، بدون دخیل کردن تغییر در نیروی کار در نرخ افزایش سالانه، تعادل مالی خود را حفظ می‌کند. با این حال، از آنجا که این خطر وجود دارد که سوئد همیشه رشد نیروی کار را تجربه نکند، طرح NDC سوئد به یک نسبت توانگری - یعنی نسبت دارایی‌های پیش‌بینی شده (A) به تعهدات پیش‌بینی شده (L) - مجهز شده است که باعث ایجاد یک شاخص متعادل‌کننده می‌شود که وقتی کمتر از یک واحد باشد، ارزش تعهدات را پایین می‌آورد، تا زمانی که مجدداً به حالت تعادل برسد.<sup>۴</sup>

تعهدات سیستم در هر زمانی عبارت‌اند از حساب‌های بیمه‌پردازان و مستمری پرداختی به بازنشستگان. دارایی

1- demographic dividend

2- solvency ratio

3- balancing index

۴- نحوه به کارگیری این تکنیک و مقررات آن، هر ساله در پیوست فنی «گزارش‌های نارنجی» از سوی «آژانس بازنشتی سوئد» ارائه می‌شود.

ناشی از حق بیمه‌های سیستم بر اساس مدت زمانی که یک واحد پول در سیستم است محاسبه می‌شود؛ از میانگین زمانی که آن واحد پول پرداخت شده است تا متوسط زمان پیش‌بینی شده برای پرداخت آن (میانگین امیدبه‌زندگی کلیه مستمیری‌بگیران در صندوق بازنشستگی) که به آن «مدت‌زمان گردش»<sup>۱</sup> می‌گویند. اگر مانند طرح NDC سوئد صندوقی وجود داشته باشد، ارزش دارایی صندوق در زمان  $t$ ، یکی دیگر از اجزای جمع کل دارایی می‌شود. هر زمانی که نسبت توانگری به زیر یک واحد برسد، تعهدات، با تغییر در شاخص تعادل<sup>۲</sup>، به سمت پایین تعدیل می‌شوند که تا زمان بازگشت به تعادل مجدد ادامه می‌یابد (Palmer, 2013; Settergren, 2001, 2013). توجه داشته باشید که نسبت توانگری که از این طریق محاسبه می‌شود، ریسک‌های مالی کشف‌نشده دیگری مانند بروز خطاهای احتمالی سیستماتیک در پیش‌بینی امیدبه‌زندگی را نیز در بر می‌گیرد. با توجه به این روش محاسبه دارایی‌ها، افزایش میانگین طول عمر کل صندوق بازنشستگی، باعث افزایش مدتی می‌شود که یک واحد حق بیمه در صندوق بازنشستگی با نرخ بازده معینی باقی می‌ماند (زمانی که انتظار می‌رود قبل از پرداخت واحد پول سپری شود). این امر باعث افزایش نقدینگی می‌شود که با توجه به این قانون برای محاسبه دارایی‌ها، کل دارایی‌ها نیز افزایش می‌یابد.

شاخص تعادل در سه نوبت در سال‌های ۲۰۱۰، ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ به کار گرفته شد. شکل ۳-۱ نشانگر سیر شاخص تعادل (و شکستن آن به مؤلفه‌های اختصاصی) است که در حساب‌های شاغلان و مزایای بازنشستگان به کار گرفته شده است. «شاخص درآمد»<sup>۳</sup>، نرخ رشد درآمد سرانه است (چه پایین‌تر و چه بالاتر از سقف حقوق مشمول برداشت حق بیمه). بنابراین به صورت فرضی (یعنی با در نظر گرفتن نرخ رشد تورم)، مادامی که نسبت توانگری بالاتر از یک باشد، این شاخص به عنوان نرخ بازده حساب‌های فردی استفاده خواهد شد. اگر به زیر یک سقوط کند، آنگاه «شاخص تعادل» است که به جای شاخص درآمد اعمال می‌شود، که تا زمان دستیابی دوباره به نسبت توانگری «یک»، توسط شاخص تعادل کاهش می‌یابد. حقوق بازنشستگی (در صورت عدم توازن) با «شاخص درآمد» منهای «نرخ تنزیل ۱۶ درصدی» (نرخ فرضی رشد بهره‌وری) تعدیل می‌شوند که در تبدیل مزایا به مستمری لحاظ می‌شود. این به آن معناست که حقوق بازنشستگی بر اساس «شاخص درآمد» منهای ۱۶ درصد به علاوه نرخ تورم تعدیل می‌شود.

طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۷، رشد درآمد واقعی سرانه<sup>۴</sup> به طور میانگین ۲.۱ درصد بوده و به افزایش متوسط ارزش مستمری‌ها به میزان ۰.۵ درصد بالاتر از ۱۶ درصد منجر شده است که در حال حاضر در محاسبه مستمری اولیه لحاظ می‌شود. علاوه بر این، در همین دوره، مستمری‌ها بر اساس نرخ تورم نیز تعدیل شده‌اند

1- turnover time

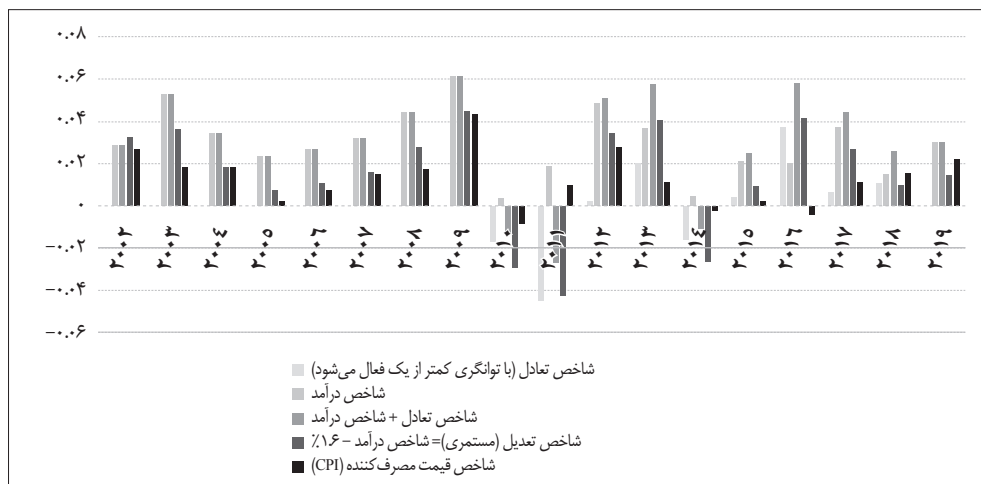
۲- در عمل، وقتی که مکانیسم تحریک می‌شود، شاخص تعادل به جزء اضافی شاخص‌گذاری تبدیل می‌شود.

3- income index

۴- real income growth per capita: وقتی که پایه درآمد اساسی برای مشارکت‌های افراد و کارفرمایان به نمایندگی از آن‌ها، پایه درآمد طرح NDC است که می‌تواند با تعریف حساب‌های ملی متفاوت باشد.

(شاخص قیمت مصرف کننده یا CPI) که هر سال ۱.۲ درصد بوده است.

شکل ۳-۱. شاخص گذاری NDC و مزایای انتقال



منبع: داده‌های مربوط به واحد تجزیه و تحلیل، مؤسسه بازنشستگی سوئد<sup>۱</sup>

### ۳-۳. ساختار مستمری NDC در سوئد

در نظام NDC سوئد، مستمری‌ها بر اساس سرمایه موجود در حساب NDC فرد در هنگام بازنشستگی، امید به زندگی گروهی فرد در سن انتخاب شده برای بازنشستگی و نرخ بازده فرضی ۱.۶ درصد در سال محاسبه می‌شود که مالیات آن از قبل پرداخت شده است. نرخ بازده ۱.۶ درصد از نرخ رشد بهره‌وری در بلندمدت و به تبع آن، رشد واقعی دستمزد سرانه گرفته شده است. پس از بازنشستگی، مستمری با یک مؤلفه تعدیل مثبت یا منفی بر اساس تفاوت بین رشد ۱.۶ درصدی و درآمد واقعی به علاوه نرخ تورم مجدداً ارزش گذاری می‌شود. این امر باعث می‌شود در سال‌هایی که رشد درآمد واقعی بیشتر از ۱.۶ درصد باشد، نرخ افزایش سالانه افزایش یابد و در سال‌هایی که رشد واقعی زیر ۱.۶ درصد باشد، نرخ افزایش سالانه کاهش یابد.

این روش محاسبه، بخشی از سرمایه بازنشستگی را به ابتدای دوره بازنشستگی منتقل می‌کند. نتیجه کلی این است که نرخ واقعی افزایش سالانه مستمری‌های NDC در سوئد به نرخ رشد سرانه درآمد دستمزدها پس از کسر «مقدار عادی»، یعنی ۱.۶ درصد (که در فرمول محاسبه مستمری اولیه نیز وجود دارد)، بستگی دارد. تفاوت بین رشد دستمزد سرانه و ۱.۶ درصد به ارزش گذاری مجدد مستمری سال جاری منجر می‌شود.

1- Data provided by the Department of Analysis, Swedish Pensions Agency

### ۳-۴. جمعیت‌شناسی باروری و مهاجرت؛ چگونه سوئد طی چند دهه به رشد ثابتی در عرضه نیروی کار رسیده است؟

نسبت توانگری سوئد به طور مداوم با ورشکستگی مالی مقابله می‌کند. با وجود این، افزایش نرخ باروری و مهاجرت خالص در کنار هم، تعیین‌کننده جمعیت در سن کار و به طور کلی عرضه نیروی کار یک کشور و در نتیجه پویایی رشد و نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار است.

دو عامل جمعیت‌شناختی مهم نیروی کار، میزان باروری و مهاجرت خالص است. مهاجرت به سوئد از اواسط دهه ۱۹۸۰ افزایش یافت و پس از آن به شدت رشد کرد. نرخ باروری نسبتاً بالا نیز که در اثر مهاجرت خالص افزایش یافته است، باعث افزایش جمعیت در سن کار از دهه ۱۹۸۰ شد. محاسبات انجام‌شده برای «کنترل/شالمنندی کمیسیون اروپا ۲۰۱۸»<sup>۱</sup> (EC, 2018) پیش‌بینی می‌کند که بر اساس میزان باروری در سال ۲۰۶۰ در حدود ۱.۹ کودک برای هر زن باقی خواهد ماند. مهاجرت خالص یک پارامتر سیاستی است که از دهه ۱۹۶۰ تنظیم شده تا شکاف موجود در باروری تا رسیدن به ۲.۱ فرزند در هر زن پر شود و به ایجاد رشد مثبت در جمعیت در سن کار و به طور کلی نیروی کار منجر گردد.

### ۳-۵. متولدان پس از جنگ جهانی دوم [نسل ازدیاد جمعیت] و موج‌های جمعیتی پس از آن

اولین نسل ازدیاد جمعیت پس از جنگ جهانی دوم در سوئد در سال‌های ۱۹۴۳-۱۹۴۹ رخ داد. سوئد با دارا بودن نرخ باروری ۱.۹، اندکی زیر نرخ ۲.۱- که برای بازتولید جمعیت مورد نیاز بود- «کسری» خود را از طریق مهاجرت خالص به سوئد به «مازاد» تبدیل کرد. نکته مهم دیگر این است که نخستین نسل ازدیاد جمعیت طی سال‌های ۱۹۶۵-۱۹۷۵ به ازدیاد نسل دیگری منجر شد (فرزندان نخستین نسل) و سومین نسل هم مربوط به سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۸۹ بود (نوه‌های نخستین نسل). در حالی که نسل اول ازدیاد جمعیت طی سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۰۸ به ۶۵ سالگی<sup>۲</sup> رسیدند و بازار کار را ترک کردند، بازار کار دو نسل دیگر از «فرزندان» نسل ازدیاد جمعیت را جذب کرده است و بنابراین تعادل جمعیتی بین‌نسلی را حفظ می‌کند. در حقیقت، بازار کار برای چندین دهه به لطف مهاجرت خالص مثبت به کشور به‌خوبی رشد کرده است.

به طور کلی اعتقاد بر این است که سوئد به دلیل سیاست‌های سخاوتمندانه در مورد خانواده، نرخ باروری

1- European Commission's 2018 Ageing Report

۲- این سنی است که در آن مزایای از کارافتادگی به مزایای بازنشستگی سالخوردگی تبدیل می‌شود و در این سن، افراد می‌توانند شرایط دریافت مزایای ضمانت را داشته باشند. به علاوه، از آنجا که ۶۵ سالگی به عنوان یک سن بازنشستگی «طبیعی» قبل از معرفی طرح‌های حساب NDC و FDC دیده می‌شد، پاک کردن این هنجار از افکار مردم سخت بود. در حقیقت، به رغم اطلاعات واضح در نامه نارنجی (Orange Letter)، بسیاری از افراد (به ویژه زوجین) ترجیح می‌دهند که از مستمری قابل ملاحظه بیشتری که می‌توانند با ماندن در نیروی کار یکی دو سال دیگر دریافت کنند، چشم‌پوشی نمایند.

خود را در بلندمدت حفظ کرده است. از جمله این سیاست‌ها عبارت‌اند از: ارائه یارانه بالا بابت مهدکودک و پیش‌دبستانی و مراکز فعالیت پس از مدرسه و ارائه تسهیلات به والدین. شکل دیگری از حمایت‌ها نیز به شکل امنیت شغلی و ارائه مرخصی در زمان زایمان، مرخصی با حقوق برای مراقبت از کودکان بیمار و حق اولاد به صورت کلی ظاهر می‌شوند. در حقیقت، در ده کشور برتر اتحادیه اروپا، ارتباط مثبتی بین باروری و هزینه‌های (عمومی و خصوصی) برای مراقبت از کودک در سنین پیش از دبستان وجود دارد (جدول ۳-۱) که حاکی از اهمیت سیاست خانواده برای میزان باروری یک کشور است.

جدول ۳-۱. نرخ باروری و مخارج مربوط به مراقبت از فرزندان و آموزش‌های اولیه

| کشور    | نرخ باروری در سال ۲۰۲۰ | مخارج مربوط به مراقبت از فرزند و آموزش‌های اولیه<br>(به صورت درصدی از GDP)، ۲۰۱۱ |
|---------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| فرانسه  | ۲.۰                    | ۴                                                                                |
| ایرلند  | ۲.۰                    | ۲                                                                                |
| سوئد    | ۱.۹                    | ۶                                                                                |
| انگلیس  | ۱.۸                    | ۳                                                                                |
| نروژ    | ۱.۷                    | ۵                                                                                |
| فنلاند  | ۱.۷                    | ۷                                                                                |
| بلژیک   | ۱.۷                    | ۱۴                                                                               |
| دانمارک | ۱.۷                    | ۱                                                                                |
| هلند    | ۱.۷                    | ۱۰                                                                               |

منابع: نرخ باروری (EC, 2015)؛ مخارج (OECD Family Database)

به طور خلاصه، مثال سوئد دو نکته اغلب مغفول مانده درباره نسل‌های ازدیاد جمعیت را گوشزد می‌کند. نخست اینکه نسل ازدیاد جمعیت می‌تواند در فواصل ۲۵-۲۰ ساله، باعث ازدیاد نسل‌های بعدی شود. در سوئد، این عامل به همراه مهاجرت مثبت به سوئد، برای پر کردن شکاف باروری و ایجاد تعادل جمعیتی بلندمدت کافی بوده است. این پدیده در سوئد به معنای رشد مستمر نیروی کار در طول نیم قرن گذشته بوده است. نکته آخر در این مورد، دسترسی به (خصوصاً) خدمات مراقبت از کودک (در شرایطی که خانواده‌ها بابت مبالغ پرداختی در این

زمینه، یارانه دریافت می‌کنند و این یارانه‌ها بر اساس آزمون وسع کاهش می‌یابند) از اواخر دهه ۱۹۶۰ است. این سیاست‌ها در حمایت از والدین شاغل، به‌ویژه مادران، دارای نقش اساسی بوده و به طور کامل با میزان باروری در سوئد ارتباط مثبت داشته است. این سیاست، سوئد را در زمینه مشارکت زنان در نیروی کار، در میان کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) جزء رهبران قرار داده است.

### ۳-۶. نکته اصلی در مورد ثبات مالی در طرح NDC سوئد؛ نسبت توانگری و شاخص تعادل

ثبات مالی در سیستم سوئدی از طریق نرخ افزایش سالانه مزایا حفظ می‌شود و نشانگر درجه توانگری است. نسبت توانگری کمتر از یک، به تعدیل منفی در تعهدات سیستم منجر می‌شود و نسبت توانگری بیشتر از یک یا مساوی با یک، هیچ گونه تعدیلی دریافت نمی‌کند. این رویکرد تعادل به کار گرفته شده در سوئد، خطر کاهش نیروی کار را در بر می‌گیرد، اما در حال حاضر هیچ قانونی برای توزیع نقدینگی اضافی وجود ندارد. بعداً به تفصیل به این موضوع می‌پردازیم، اما ابتدا وضعیت مالی طرح بازنشستگی NDC سوئد را بررسی می‌کنیم.

در بستر طرح‌های NDC سوئد، برآورد دارایی‌ها که «دارایی حق بیمه»<sup>۱</sup> نامیده می‌شود، بر اساس حق بیمه‌های پرداخت شده در نزدیک‌ترین دوره حسابداری ضربدر مدتی که انتظار می‌رود در طرح باقی بمانند - یعنی از زمان پرداخت حق بیمه تا زمان ارائه مزایا که به آن «زمان گردش مالی» می‌گویند - محاسبه می‌شود (Settergren, 2001; Settergren and Mikula, 2006; Palmer 2013; the Swedish Pensions Agency's (annual report, The Orange Report, any year).

«توازن» - یعنی فرایند هم‌اندازه کردن ارزش تعهدات با ارزش تخمینی دارایی‌ها - هنگامی فعال می‌شود که نسبت توانگری زیر یک باشد. در این صورت، تعهدات تا زمانی که این نسبت کمتر از یک باشد، با کاهش ارزش مواجه می‌شوند. در سال‌های بعد از کاهش ارزش تعهدات (حقوق بازنشستگی)، زمانی که مسبب یک نسبت دارایی به بدهی کمتر از یک اصلاح شد، یک تعدیل صعودی، سیستم را به شاخص درآمد سرانه بازمی‌گرداند.<sup>۲</sup> «ریسک» مدل تعادل NDC سوئد در این است که قانونی وجود ندارد که شرایطی نظیر رشد مستمر و مثبت نیروی کار را پوشش دهد که با فرض ثابت ماندن سایر عوامل، به ایجاد یک مازاد توزیع نشده - فراتر از مقداری که بتوان آن را سطح مکفی از ذخایر دانست - منجر شود. همان گونه که پژوهش اوورباخ و لی (Auerbach and Lee, 2011) با استفاده از داده‌های ایالات متحده و مدل سوئدی نشان می‌دهد، مازاد توزیع نشده‌ای فراتر از آنچه بتوان آن را صندوق ذخیره امید ایجاد می‌شود که به کاهش رفاه می‌انجامد، که

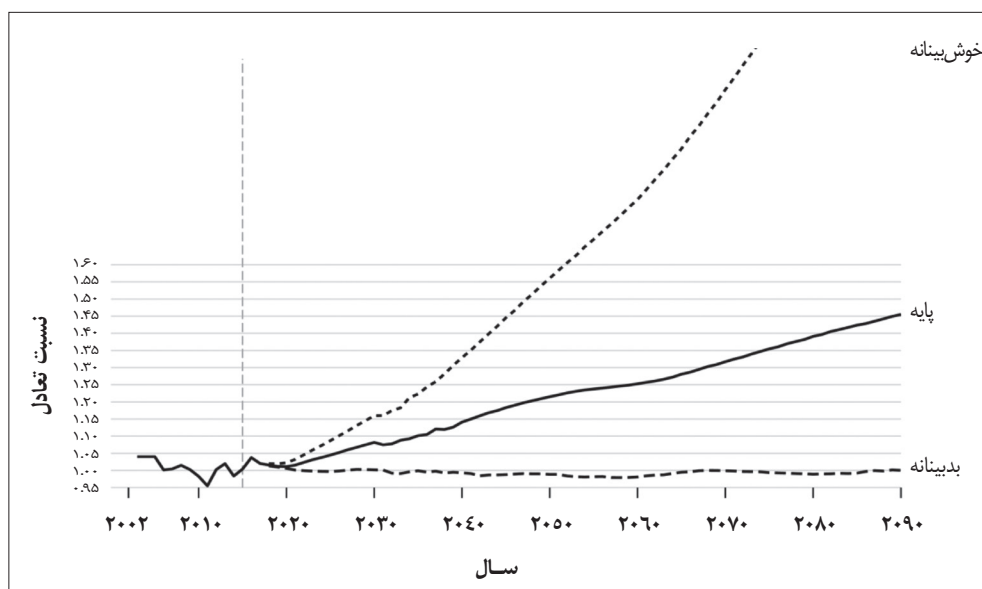
1- contribution asset

۲- از طریق شاخص‌سازی مستقیم با نرخ تغییر در پایگاه داده مشارکت می‌توان اثر مشابهی را به دست آورد، اما فرایند تنظیم احتمالاً طولانی‌تر است. برای مثال نک: شبیه‌سازی‌ها در شلون - دومینزاک و همکاران (Chłoń-Domińczak et al., 2012).

ناشی از عدم استفاده افراد از وجوه در مصارف شخصی (و در عوض، پرداخت آن به صورت حق بیمه به طرح NDC) خواهد بود.

حتی با فرض تحقق سناریوی پایه برای رشد نیروی کار در سوئد، طرح NDC می‌تواند با مازاد بسیار بالایی مواجه شود. این در واقع اتفاقی است که ممکن است اکنون نیز در حال رخ دادن باشد که در نسبت توانگری (شکل ۳-۲) قابل مشاهده است.

شکل ۳-۲. نسبت تعادل (توانگری) سوئد بر اساس سه سناریو، ۲۰۹۰-۲۰۲۰

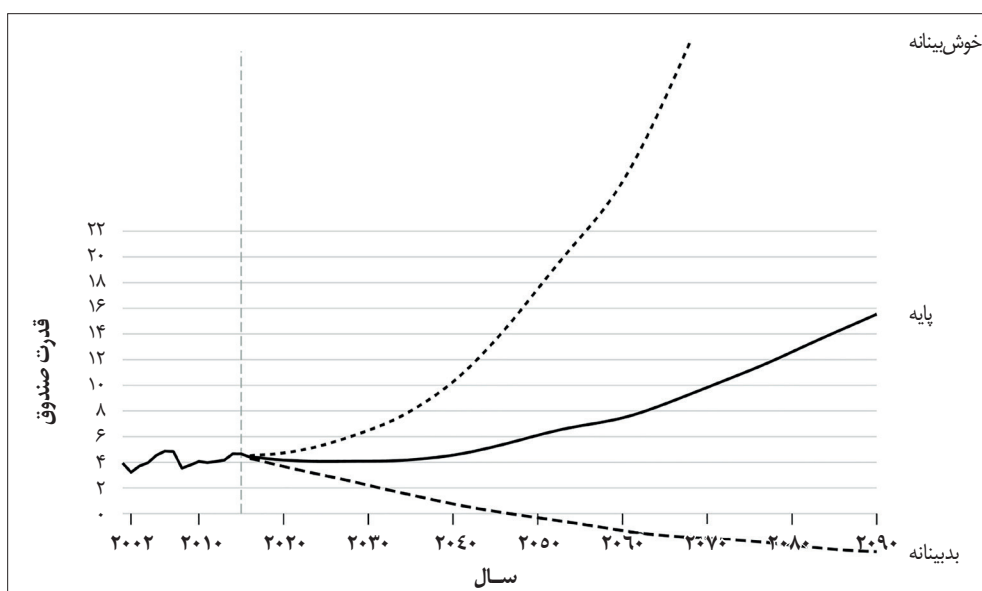


منبع: داده‌های مربوط به واحد تجزیه و تحلیل، مؤسسه بازنشستگی سوئد  
توجه: نسبت تعادل عبارت است از تعهدات بازنشستگی / (دارایی حق بیمه‌ها + وجوه ذخیره)

شکل ۳-۲ نشان می‌دهد که بر اساس برآورد صورت گرفته تا سال ۲۰۳۵، کمترین «قدرت صندوق» - یعنی حداقل تعداد سال‌هایی که صندوق می‌تواند پرداخت‌های بازنشستگی را به طور کامل پوشش دهد - در سناریوی پایه کم‌وبیش در حدود ۴.۵ خواهد بود (Swedish Pensions Agency, 2017: 52). پس از آن، با توجه به سناریوهای پایه و خوش بینانه، «اوج خواهد گرفت». این دوره مربوط به زمانی است که نسل از دیاد جمعیت پس از جنگ به ۸۵ سالگی یا بالاتر می‌رسند. این شاخص حتی پس از ورود فرزندان این گروه به جمع بازنشستگان نیز همچنان به روند صعودی خود ادامه می‌دهد. همچنین توجه داشته باشید که همین سطح ذخایر ۴.۵ نیز بیش

از نه‌برابر بیشتر از پایین‌ترین سطح قابل قبول ذکر شده در پیشنهاد سال ۱۹۹۴ به مجلس است. طبق محاسبات آژانس بازنشستگی سوئد (Swedish Pensions Agency, 2017)، درآمد حاصل از حق بیمه به‌تنهایی برای تأمین مخارج بازنشستگی پس از سال ۲۰۰۸ کافی نبوده است که در نتیجه بخشی از بازده سالانه این صندوق برای پوشش کسری کنار گذاشته شده است. با این حال، هنوز هم مازاد سالانه کوچک اما فزاینده‌ای وجود دارد که باعث افزایش بیشتر ذخایر صندوق می‌شود.

شکل ۳-۳. میزان ذخایر حق بیمه NDC سوئد بر اساس سه سناریو، ۲۰۰۲-۲۰۹۰



منبع: داده‌های مربوط به واحد تجزیه و تحلیل، مؤسسه بازنشستگی سوئد  
توجه: اندازه صندوق ذخایر (محور عمودی) برابر است با تعداد سال‌هایی که این صندوق می‌تواند در هر زمان خاص (محور افقی)، مزایای بازنشستگی را پرداخت کند.

به طور خلاصه، مهم‌ترین مسئله کلان برای طرح بازنشستگی NDC سوئد این است که هیچ روال قانونی‌ای برای اجتناب از افزایش NDC- که محاسبات مالی آژانس بازنشستگی سوئد نشان می‌دهد اجتناب‌ناپذیر است- وجود ندارد. این سؤال در مورد اندازه صندوق را کمیته‌ای در سال ۲۰۰۴ مطرح کرد، اما نهایتاً تصمیمی اتخاذ نشد.

سه مسئله در مورد تأمین مالی اصلاحات بازنشستگی در سوئد باقی می‌ماند که باید درباره آن‌ها تصمیم گرفته شود. مسئله اول، نبودن قانونی برای تعیین حداکثر اندازه برای مازاد صندوق ذخیره بر اساس قاعده احتیاط است.

مسئله دوم، ارائه رهنمودهایی به آژانس بازنشستگی در استقرار قاعده‌ای برای تعیین نحوه توزیع چنین مازاد بزرگ غیرضروری در میان بازنشستگان فعلی و آینده است. مسئله سوم، با توجه به دورنمای احتمالی تراز مالی با افزایش مازاد در صندوق، این است که باید قانون توازن اصلاح شود، به گونه‌ای که اجازه دهد در دوران رکود، نسبت توانگری به زیر یک برسد. به عبارت دیگر، چرا اجازه نمی‌دهیم صندوق به عنوان ذخیره‌ای برای عبور از رکودهای موقتی عمل کند (که همه رکودهای اقتصادی در دوران معاصر دیده شده است)؟

### ۳-۷. نکته‌ای در مورد پیشینه صندوق ذخیره NDC سوئد

دارایی‌های ذخیره‌شده NDC در سال ۲۰۱۶ برای پوشش چهار سال پرداخت مزایا به بازنشستگان فعلی کافی بود. این امر به دنبال اخذ تصمیمی در دهه ۱۹۵۰ مبنی بر تأمین مالی بیش از حد نیاز طرح ATP که در سال ۱۹۶۰ تأسیس شد اتفاق افتاده است. نقل قول زیر از لایحه ۱۹۵۸ پارلمان سوئد، انگیزه ایجاد ATP را توضیح می‌دهد (Parliamentary Bill, No. 1958: 55):<sup>۱</sup>

«این صندوق که مطابق با پیشنهاد قانون ATP ایجاد می‌شود، برابری هزینه‌ها را در گذر زمان تسهیل می‌کند... به طوری که حق بیمه‌های آتی مورد نیاز برای پوشش پرداخت مزایا کمتر از هر گزینه تأمین مالی دیگری باشد.»

از ابتدای سال ۱۹۶۰ تا دهه ۱۹۹۰، طرح ATP آگاهانه «بیش از حد نیاز تأمین مالی شد». هدف از این اقدام، ایجاد یک صندوق ذخیره برای کمک به تأمین هزینه‌های بازنشستگی نسل ازدیاد جمعیت پس از جنگ جهانی دوم، یعنی متولدان ۱۹۴۳-۱۹۴۹ در دوره ۲۰۴۰-۲۰۱۰ بود. در نتیجه این تصمیم، در زمان معرفی طرح NDC در سال ۱۹۹۹، ارزش ذخایر موجود در ATP برای پوشش دادن پرداخت مزایای بازنشستگی به مدت چهار سال و هشت ماه کفایت می‌کرد.

هم‌زمان با معرفی اصلاحات، حدود یک‌سوم از کل وجوه ATP در سال‌های ۲۰۰۱-۱۹۹۹، به منظور پوشش هزینه‌های تأمین مالی بیمه از کارافتادگی و بازماندگی، از «سیستم بازنشستگی» به «بودجه دولت» منتقل شد.

### ۳-۸. امکان کم‌برآورد امید به زندگی بازنشستگان جدید بر اثر سوگیری سیستماتیک برآوردها

بنا کردن مستمری‌های NDC بر مبنای «امید به زندگی در زمان بازنشستگی» یکی از مهم‌ترین مساعدت‌ها به ثبات مالی و پایداری طرح‌های حساب‌های انفرادی NDC است. در طرح NDC سوئد، امید به زندگی از میانگین

۱- یک نتیجه‌گیری از تجزیه و تحلیلی که مارکوفسکی و پالمر (Markowski and Palmer, 1979) انجام دادند، که تأثیر معرفی طرح ATP سوئد در ۱۹۶۰ را در پس‌انداز خصوصی و عمومی در سوئد تشریح کرد.

میزان مرگ‌ومیر مربوط به افراد ۶۵ ساله و بالاتر در طی پنج سال قبل از دوره محاسبه به دست می‌آید. دلیل استفاده از این روش ساده، سهولت دسترسی به اطلاعات منتشر شده است. در واقع، این معیار برای جدا کردن محاسبات از خطر مداخلات سیاسی به کار گرفته شده است.

مطالعه صورت گرفته بر روی سوئد و نه کشور دیگر نشان می‌دهد که حتی در پیشرفته‌ترین پیش‌بینی‌های امید به زندگی نیز ریسک سیستماتیک جمعیت‌شناختی در کشورها وجود دارد (Alho, Bravo, and Palmer, 2018; Palmer, Alho, and Zhao de Gosson de Varennes, 2013). پژوهش پالمر و ژائو دو گوسن دو ورننس (Palmer and Zhao de Gosson de Varennes, 2019) نشان می‌دهد که روش ساده‌ای که آژانس بازنشستگی سوئد به کار می‌گیرد تا امید به زندگی را بر مبنای میانگین متحرکی از آمار مرگ‌ومیر دوره پنج‌ساله پیش از بازنشستگی پیش‌بینی کند، به کم‌برآورد سیستماتیک آن منجر می‌شود.

سوگیری سیستماتیک در پیش‌بینی‌ها، به دلیل تسریع در کاهش مرگ‌ومیر افراد ۷۰ سال به بالاست. سوگیری سیستماتیک به این دلیل ایجاد می‌شود که دوره‌ای که مدل به کار گرفته، یک روش برون‌یابی خطی ساده است، در حالی که افزایش امید به زندگی در سوئد به طور فزاینده در حال افزایش است. این نکته را ابتدا آلهو، براوو و پالمر (Alho, Bravo, and Palmer, 2013) بیان کردند و پس از آن، به صورت عمیق‌تر در پژوهش پالمر، آلهو و ژائو دو گوسن دو ورننس (Palmer, Alho, and Zhao de Gosson de Varennes, 2018) بررسی شد که در آن یک مدل جدید را توسعه دادند و بر روی ۲۴۰۰ گروه متولدان از هشت کشور<sup>۱</sup>، از جمله سوئد، آزمودند. این مدل با گروه متولدانی که در اوایل دهه ۱۹۹۰ به دنیا آمدند شروع می‌شود و تا زمانی که فوت کنند استمرار می‌یابد. این روش بر روی گروهی از افراد که هنوز در قید حیات هستند و در زمان حاضر مستمری‌بگیر شده‌اند نیز آزمایش شده است.

تجزیه و تحلیل‌ها نشان می‌دهد که روش محاسبه امید به زندگی در سوئد، هر چه داده‌ها به زمان حاضر نزدیک می‌شوند، نتایج را به طور فزاینده‌ای کمتر از میزان واقعی برآورد می‌کند. در حقیقت، برای گروه‌های متولدان اواخر دهه ۱۹۷۰ که فوت کرده‌اند با آن‌هایی که هنوز در قید حیات هستند، خطای تخمین ۸ درصد است که این خطای سیستماتیک در حال افزایش است (Palmer and Zhao de Gosson de Varennes, 2019).

این ایراد سیستماتیک به تدریج بر شاخص تعادل تأثیر منفی می‌گذارد. پالمر و ژائو دو گوسن دو ورننس، اثر این ریسک بر صندوق بازنشستگی را نزدیک به پنجاه میلیارد کرون برای بازنشستگان اخیر (متولد ۱۹۴۶-۱۹۳۷) تخمین زده‌اند. علاوه بر این، از آنجا که تعریف دارایی‌ها، امید به زندگی را در بر می‌گیرد، نسبت توانگری تحت تأثیر قرار می‌گیرد. طول زمانی که یک کرون حق بیمه در صندوق می‌ماند، در واقع بیشتر از آن چیزی است

که در حال حاضر پیش‌بینی و استفاده می‌شود. این به معنای آن است که ارزش دارایی حق بیمه- یعنی کل دارایی سیستم بازنشتی NDC سوئد- نیز دست کم گرفته می‌شود. به طور خلاصه، روش جدیدی که کسری سیستماتیک نداشته باشد باید اتخاذ شود.

## ۴. کفایت

### ۴-۱. تصویر کلی

مبحث کفایت با نگاهی به «مدل بازنشستگی OECD برای سوئد»<sup>۱</sup> آغاز می‌شود. این مدل برای بررسی نرخ جایگزینی به کار برده می‌شود که کل «مزایای پرداختی در طول عمر»<sup>۲</sup> را بر کل «درآمدهای دریافتی در طول عمر»<sup>۳</sup> تقسیم می‌کند.

جدول ۴-۱. نرخ جبران ژنریک<sup>۴</sup> برای کل سیستم بازنشستگی سوئد  
(ارزش مورد انتظار کل مزایای پرداختی به ارزش مورد انتظار کل درآمدها؛ درصد)

| درصد از میانگین |                  |            |            |                   |               |              |
|-----------------|------------------|------------|------------|-------------------|---------------|--------------|
| دستمزد          | مزایای ضمانت‌شده | مزایای NDC | مزایای FDC | مزایای شغلی (ITP) | کلیه مؤلفه‌ها |              |
|                 |                  |            |            |                   | پیش از مالیات | پس از مالیات |
| ۰.۳۰            | ۰.۴۳             | ۰.۳۸       | ۰.۰۹       | ۰.۱۵              | ۱.۰۵          | ۱.۰۴         |
| ۰.۵۰            | ۰.۱۵             | ۰.۳۸       | ۰.۰۹       | ۰.۱۵              | ۰.۷۷          | ۰.۷۹         |
| ۰.۷۵            | ۰.۰۳             | ۰.۳۸       | ۰.۰۹       | ۰.۱۵              | ۰.۶۵          | ۰.۶۷         |
| ۱.۰۰            | ۰                | ۰.۳۸       | ۰.۰۹       | ۰.۱۵              | ۰.۶۲          | ۰.۶۴         |
| ۱.۵۰            | ۰                | ۰.۲۸       | ۰.۰۷       | ۰.۴۱              | ۰.۷۶          | ۰.۸۱         |
| ۲.۵۰            | ۰                | ۰.۱۷       | ۰.۰۴       | ۰.۶۴              | ۰.۸۵          | ۰.۸۸         |

منبع: بر اساس مدل OECD برای سوئد. در اصل، منتشرشده در شلون - دومینزاک و همکاران (Chłoń-Domińczak et al., 2012)

- 1- OECD Pension Model for Sweden
- 2- lifetime benefit payments
- 3- lifetime earnings
- 4- Generic compensation rates

جدول ۱-۴ نشان می‌دهد که چگونه تک‌تک مؤلفه‌های سیستم سوئد برای رسیدن به نتیجه با هم مشارکت می‌کنند. در گزارش سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه طرح‌های بازنشستگی در یک نگاه، ۲۰۱۵، میانگین نرخ جایگزینی پیش از پرداخت در طرح‌های بازنشستگی عمومی اجباری و خصوصی اجباری مالیات برای آن دسته از افرادی که درآمدشان در حد متوسط است، در ۳۴ کشور عضو OECD به طور متوسط ۵۲.۷ درصد است. جدول ۲ مبتنی بر همان مجموعه فرضیات است: شخصی که در سال ۱۹۵۰ متولد شده است، در سال ۱۹۷۰، در ۲۰ سالگی وارد بازار کار شده، ۴۵ سال کار کرده و در سال ۲۰۱۴ در ۶۵ سالگی بازنشسته شده است. طبق جدول ۴-۱، برای این فرضیات، نرخ جایگزینی بیمه‌پرداز سوئدی با درآمد متوسط پس از کسر مالیات حدوداً ۶۴ درصد است. البته با افزایش امیدبه‌زندگی در آینده، افراد باید پس از رسیدن به ۶۵ سالگی هم کار کنند تا همان نرخ جایگزینی را دریافت کنند. توجه داشته باشید که افزایش قابل توجه برای بیمه‌پردازی که حقوق و دستمزد بالاتری دارند، ناشی از نرخ حق بیمه بالاتری است که این افراد در طرح‌های شغلی و به ازای دستمزدهای بالاتر از سقف طرح‌های عمومی NDC و FDC پرداخت می‌کنند (جزئیات در ادامه آمده است).

مطابق مقررات پیش‌رو در سوئد (که در زمان نوشتن این مقاله، مورد توافق بوده‌اند)، حداقل سنی که می‌توان حقوق بازنشستگی را مطالبه کرد، ابتدا طی چندین گام طی دوره ۲۰۲۵-۲۰۲۰، از سن فعلی ۶۱ سال به ۶۴ سال افزایش می‌یابد. از سال ۲۰۲۶، حداقل سن بازنشستگی به امیدبه‌زندگی متصل خواهد شد و پیش‌بینی می‌شود در صورتی که روال فعلی استمرار یابد، یعنی به ازای هر ده سال، یک سال به سن امیدبه‌زندگی افزوده شود، سن بازنشستگی در سال ۲۰۶۰ حداقل به ۷۰ سال برسد. این اقدام به طور متوسط چهار سال را برای مشارکت شخص در بازار کار قبل از دریافت مستمری بازنشستگی اضافه می‌کند. با فرض اینکه مزایای شغلی از برنامه‌های بازنشستگی عمومی پیروی می‌کنند (همچنین به دلیل افزایش میانگین سن خروج از بازار کار)، در سال ۲۰۶۰، جدول ۴-۱ باید نرخ جایگزینی بالاتری را نسبت به زمان حاضر نشان دهد.

#### ۴-۲. سطح مزایای ضمانت‌شده

ضمانت مزایا در سوئد با ارائه کف مزایا شروع می‌شود که بر اساس درآمد طرح‌های بازنشستگی عمومی NDC و FDC مورد آزمون درآمد قرار می‌گیرد. این نکته در جدول ۴-۱ مشهود است. برای کسی که حقوق مکسبه‌ای بابت اشتغال خود دریافت نکرده است، مستمری ضمانت‌شده، کل مزایای وی را تشکیل می‌دهد. برای شخصی که درآمدش ۳۰ درصد میانگین دستمزدها باشد، مزایای تضمین‌شده ۴۳ درصد نرخ جایگزینی را تشکیل می‌دهد و نرخ جایگزینی کلی را بالا می‌برد. برای شخصی که حقوق بازنشستگی‌اش را از حقوق و مزایایی معادل ۵۰ درصد میانگین دستمزدها به دست آورده، مزایای ضمانت‌شده ۱۵ درصد از نرخ جایگزینی کلی را تشکیل

می‌دهد. برای فردی با حقوق و مزایایی حدود ۷۵ درصد از میانگین دستمزدها، مزایای ضمانت‌شده تنها ۳ درصد از نرخ جایگزینی کل را شامل می‌شود.

در سال ۲۰۰۳، هنگامی که اولین گروه متولدان اصلاحات (متولد ۱۹۳۸) به ۶۵ سالگی رسیدند، تقریباً ۵۵ درصد از مستمری‌بگیران، مقداری مستمری ضمانت‌شده دریافت می‌کردند. طبق آمارهای آژانس بازنشستگی سوئد، در سال ۲۰۱۶، از هر ۱۸ بازنشسته جدید فقط ۱ نفر (حدود ۵ درصد) هیچ گونه حقوق بازنشستگی مشارکتی NDC نداشته است و ۳۲ درصد از کل بازنشستگان هم دارای ضمانت جزئی بوده‌اند. در چارچوب DC، توزیع جنسیتی درآمدهای بازنشستگی نشان‌دهنده پراکندگی درآمدها قبل از بازنشستگی است. این امر نیز بیانگر این واقعیت است که تقریباً نیمی از زنان بازنشسته (۴۸ درصد) دارای مؤلفه‌های تضمینی هستند، در حالی که تنها ۱۴ درصد از مردان بازنشسته از این ضمانت‌ها برخوردارند.

اهمیت نسبی این تضمین‌ها با افزایش مزایای NDC و FDC کاهش می‌یابد؛ بنابراین هرچند دریافت‌کنندگان مزایای تضمینی از نظر تعداد زیاد هستند، این مؤلفه درصد کمی (۴ درصد) از کل پرداختی‌ها به بازنشستگان را تشکیل می‌دهد (جدول ۴-۲).

جدول ۴-۲. توزیع مخارج کلی بازنشستگی عمومی در سوئد، ۲۰۱۶

| درصد از کل | میلیارد کرون |                               |
|------------|--------------|-------------------------------|
| ۹۱         | ۲۸۲.۳        | NDC، مشتمل بر مستمری نسل گذار |
| ۲          | ۷.۰          | مستمری‌های FDC                |
| ۴          | ۱۳.۴         | مستمری‌های ضمانت‌شده          |
| ۳          | ۸.۴          | کمک‌هزینه مسکن                |
| ۱۰۰        | ۳۱۱.۱        | کل                            |

Source: Swedish Pensions Agency, 2016; Ekonomisk trygghet vid ålderdom, Proposition 2016/17:1, Swedish Government Publication 2017.1

مستمری‌های ضمانت‌شده و کمک‌هزینه مسکن، هر دو از طریق مالیات‌های عمومی تأمین مالی می‌شوند و به عنوان مؤلفه‌ای از سیاست‌های اجتماعی دولت برای حمایت از افراد بالای ۶۵ سال، از طریق بودجه دولت پرداخت می‌شوند. بحث در مورد کمک‌هزینه مسکن در بخش ۴-۷ با جزئیات بیشتری بررسی می‌شود.

1- <http://www.regeringen.se/4a6b4d/contentassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/utgiftsomrade-11-ekonomisk-trygghet-vid-alderdom>

### ۴-۳. انحراف در نرخ‌های جایگزینی کلی

با بازگشت به جدول ۱-۴، ابتدا توجه داشته باشید که سقف درآمدهایی که به ازای آن حق بیمه به طرح NDC (نرخ حق بیمه ۱۶ درصد)، FDC (نرخ حق بیمه ۲۰ درصد) و طرح شغلی تکمیلی زیر سقف (نرخ حق بیمه ۴۰ درصد) پرداخت می‌شود نسبتاً کم است. بالاتر از سقف، برنامه شغلی کل مستمری بازنشستگی تکمیلی را تشکیل می‌دهد که معمولاً با نرخ سهم تا ۳۰ درصد تأمین مالی می‌شود. در محاسبات نرخ جایگزینی نظری که از سوی OECD انجام شده است، چنین فرض می‌شود که طرح‌ها FDC، نرخ بازده واقعی ۳ درصدی و طرح‌های NDC، نرخ بازده واقعی ۲ درصدی تولید می‌کنند.

ثانیاً، بیمه‌پردازان با درآمد متوسط، دارای نرخ جایگزینی پس از مالیات ۶۴ درصدی هستند که به طور کامل از طریق حق بیمه‌های پرداختی بر درآمدهای زیر سقف ایجاد می‌شود. با این حال، نرخ جایگزینی به موازات اینکه سهم بیشتری از درآمدهای افراد (و به تبع آن، مشارکت در طرح FDC) بالاتر از سقف حقوق مشمول لایه‌های NDC و FDC شود، افزایش می‌یابد. این موضوع، «انحراف» در نتیجه کلی جدول ۱-۴ را توضیح می‌دهد.

یک روش واضح برای کم کردن اندازه این انحراف، ملزم کردن برنامه‌های شغلی به دریافت همان حق بیمه حدود ۲۳ درصدی - یعنی کل نرخ حق بیمه مربوط به کل مزایای زیر سقف - است؛ یعنی حق بیمه پایین‌تر و بالاتر از سقف درآمدی به یک میزان تعریف شود.

در نهایت، چرا ۳۰ درصد به جای ۲۳ درصد؟ ظاهراً افرادی که درآمد بالاتری دارند، مایل‌اند درصد بیشتری از درآمدشان را به پس‌انداز بازنشستگی خود در آینده اختصاص دهند؛ در غیر این صورت، در مورد این نرخ مذاکره نمی‌شد، چون می‌بایست از درآمد جیب و مصرف فعلی چشم‌پوشی می‌شد تا پرداخت شود. همچنین می‌توان استدلال کرد که نتیجه طرح‌های FDC به نرخ‌های بازده بسیار ناپایدارتر بستگی دارد، با نوسانات منفی چرخه‌ای که گاه می‌تواند تا یک دهه ادامه یابد (برای مثال، دهه ۱۹۷۰)؛ و چه کسی می‌داند در بازار مالی طی چهل سال چه چیزی رخ خواهد داد؟ و نهایتاً این سازوکار برگزیده شده، از این فرضیه حمایت می‌کند که با افزایش درآمد، اجتناب از ریسک کاهش می‌یابد.

سرانجام، انحراف در جدول ۱-۴ یک تصادف غیرعمدی است، زیرا انتقال برنامه‌های شغلی از طرح‌های عمدتاً DB به طرح‌های عمدتاً DC پس از قانون اصلاحات ۱۹۹۴ اتفاق افتاد (نه در همان زمان). در حقیقت، آخرین طرح مهم شغلی که به باشگاه FDC پیوست، مربوط به کارگران یقه سفید بود که حدود ده سال پس از اصلاحات بازنشستگی عمومی صورت گرفت. به وضوح، این «پیچیدگی» در نرخ‌های جایگزینی در کل سیستم بازنشستگی باید توسط سیاست‌گذاران مورد توجه قرار گیرد.

#### ۴-۴. شکاف جنسیتی در مستمری‌ها

در سال ۲۰۱۴، میانگین مستمری زنان، ۷۷ درصد میانگین مستمری مردان بود. اگر حقوقی که به زنان پس از زایمان اعطا می‌شود نیز افزوده شود، میانگین مزایای بازنشستگی زنان ۸۴ درصد از متوسط مزایای بازنشستگی مردان خواهد شد (Ds 2016:19 p. 283ff) و به نظر می‌رسد که این اختلاف در آینده نیز ادامه یابد (Swedish Social Insurance Inspectorate, 2017). بر اساس محاسبات گزارش اخیر، افراد مشغول به کار در خدمات شهرداری- برای مثال، خدمات مراقبت از سالمندان و معلولان، آموزش و خدمات اجتماعی- همچنان کمترین حقوق بازنشستگی را خواهند داشت. البته این بازتاب مستقیمی از دستمزد عموماً پایین این اشخاص (عمدتاً زنان) است که در خدمات مراقبت از طرف شهرداری‌ها مشغول به کار هستند.

درآمد زنان از کار رسمی به سه دلیل پایین‌تر از درآمد مردان است. دلیل اول، تبعیض دستمزد است؛ یعنی دستمزد/ حقوق پایین‌تر به ازای همان کارهایی که مردان انجام می‌دهند. دلیل دوم این است که مشاغلی که در آن زنان بر بازار کار تسلط دارند- مراقبت‌های بهداشتی، مراقبت از کودکان در خارج از خانه، مراقبت از سالمندان و افراد دارای معلولیت، و امور تحصیلی- به طور کلی نسبت به مشاغل کم‌دستمزد مردان، سطح دستمزد پایین‌تری دارند. دلیل سوم این است که زنان تا حد زیادی کار پاره‌وقت را انتخاب می‌کنند. از این رو، گرچه تعداد سال‌هایی که زنان کار می‌کنند تقریباً مشابه با مردان است، در کل، نسبت به مردان تعداد ساعت‌های کمتری در هفته کار می‌کنند.

عوامل «ساختاری» مرتبط با تقسیم سنتی «مراقبت از کودک» و «کار در خانه» را می‌توان محرک‌های این رفتار دانست که زنان هنوز هم بیشتر از مردان این وظایف را انجام می‌دهند. بنابراین نکته پایانی این است که سیستم بازنشستگی در این قضیه مقصر نیست، بلکه مشکل، ترکیبی از ساختار بازار کار و رفتارهای افراد است که در مقاله کلربی، لارسون و پالمر (Klerby, Larsson, and Palmer, 2013, 2019) با جزئیات بیشتر مورد بحث قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup>

نتایج تحقیق کلربی، لارسون و پالمر (Klerby, Larsson, and Palmer, 2013, 2019) نشان می‌دهد که انجام اصلاحات در یک یا بیشتر از سه اصلاح سیاستی زیر می‌تواند به طرز رضایت‌بخشی این مسئله را برطرف کند: ۱. ایجاد مستمری‌های مشترک<sup>۲</sup> در طرح‌های عمومی NDC و FDC برای زوج‌های متأهل، به گونه‌ای که مستمری مشترک، گزینه پیش‌فرض باشد (Klerby, Larsson, and Palmer, 2013)؛ ۲. به‌اشتراک‌گذاری حساب‌ها در طول دوره‌های مشخص (حداکثر ۱۰ تا ۱۲ سال مراقبت از کودک، یا در کل زندگی) (Klerby, Larsson, and Palmer, 2019)؛ و/ یا ۳. ارائه امتیازاتی در حساب به منظور مراقبت از

۱- این عوامل در پژوهش کلربی، لارسون و پالمر (Klerby, Larsson, and Palmer, 2019) در عمق بیشتری مورد بحث قرار گرفته است.  
2- joint annuities

کودک برای دو فرزند تا زمانی که کوچک‌ترین فرزند به ۱۰ تا ۱۲ سالگی برسد. محاسبات هر دو مطالعه نشان می‌دهند که هر دو پیشنهاد اول، هزینه قابل توجهی دارند و می‌توانند جایگزین هزینه مزایای تضمین شده و کمک هزینه مسکن باشند که از طریق مالیات تأمین مالی می‌شوند. در انتها، اما مهم‌تر از همه، این موارد فقر نسبی زنان مطلقه و زنانی را که در سالمندی همسر خود را از دست می‌دهند به میزان چشمگیری کاهش می‌دهد. مستمری مشترک، در مورد دوم (مرگ همسر)، راه حل واضحی خواهد بود.

#### ۴-۵. استاندارد اقتصادی مستمری بگیران

صرف نظر از اینکه از چه معیاری استفاده شود، تنها حدود ۱ درصد از افراد بالای ۶۵ سال در «فقر مطلق» زندگی می‌کنند (بر اساس آخرین اطلاعات سال ۲۰۱۳). اگر تعریفی که برای «استاندارد اقتصادی پایین» انتخاب می‌شود به جای ۵۰ درصد متوسط درآمد (مصرفی خانوار)، ۶۰ درصد آن باشد، حدود ۱۱.۴ درصد از افراد بالای ۶۵ سال در این گروه جای می‌گیرند (در سال ۲۰۱۳). حدود ۲۰ درصد از خانوارهای تک‌نفره بالای ۶۵ سال (عمدتاً زنان) دارای استاندارد زیر ۶۰ درصد متوسط درآمد مصرفی همه افراد بودند، در حالی که این نسبت برای خانوارهای دارای دو بزرگسال که دست کم یکی از آن‌ها بیش از ۶۵ سال دارد، تنها حدود ۴ درصد است (Fördelningspolitisk redogörelse, 2015).<sup>۱</sup>

سرانجام، توجه داشته باشید که وخامت نسبی استاندارد اقتصادی افراد بالای ۶۵ سال در مقایسه با خانوارهای سالمند زیر ۶۵ سال را می‌توان به طور کامل به نرخ رشد پایین‌تر مستمری‌ها در مقایسه با نرخ رشد دستمزدها نسبت داد. این موضوع نیز نشانگر واقعیتی است که قبلاً به طور جداگانه مورد بحث قرار گرفت؛ اینکه مستمری‌های NDC در سوئد با افزایش دستمزد واقعی ۱.۶ درصد در سال، تعدیل می‌شود و سپس با نرخ تورم و مابه‌التفاوت بین نرخ ۱.۶ درصد و میزان واقعی نرخ متوسط دستمزدها نیز تکمیل می‌شود، علاوه بر این، مزایای ضمانت شده و حداقل مزایای مسکن نیز بر اساس شاخص قیمت مصرفی (CPI) تعدیل می‌شوند، اما تغییرات واقعی به تصمیمات سیاسی موقت نیاز دارند.

#### ۴-۶. نقش تعدیل مزایا

در بخش ۲ نحوه تعدیل حساب‌ها و مزایا توضیح داده شد، از جمله هنگامی که نسبت توانگری منفی باشد و شاخص تعادل فعال شود. روش NDC سوئدی<sup>۲</sup>، مستمری ثابتی را در مدت باقی‌مانده از زندگی ارائه می‌دهد که در سازوکار سوئدی از طریق ۱. تفاوت واقعی سالانه بین شاخص درآمد و نرخ بازده فرضی ۱.۶ درصد و

۱- جدول ۳-۱ از Fördelningspolitisk redogörelse، نشریه سالانه وزارت دارایی سوئد است که به طور منظم درباره بودجه بهار دولت ارائه می‌شود.

۲- ایتالیا و نروژ مدل مشابهی را اتخاذ کردند، البته با نرخ تخفیف پایین‌تر از ۱.۶ درصد سوئد.

۲. نرخ تورم، تعدیل می‌شود.

مستمری NDC با رویکرد سوئدی و فرضیاتی که در مورد نرخ تغییر بهره‌وری در آینده و در نتیجه رشد واقعی دستمزد در بلندمدت دارد، تراز سرمایه‌های فردی را به سمت سال‌های اولیه پس از بازنشستگی بازتوزیع می‌کند. این به‌خوبی با این فرض که مردم ترجیح می‌دهند در زمان حال منابع بیشتری داشته باشند و آینده را به دست فراموشی بسپارند (یعنی ترجیحات آن‌ها به سمت زمان حال متمایل است) به‌خوبی سازگار است. همچنین نوعی سازوکار ضمنی بازتوزیعی از افرادی که زندگی طولانی‌تری را تجربه می‌کنند به افرادی که عمر کوتاه‌تری دارند- که عموماً درآمد و تراز بازنشستگی پایین‌تری نیز دارند- محسوب می‌شود. این موضوع در پژوهش پالمر و ژائو دو گوسن دو ورنس (Palmer and Zhao de Gosson de Varennes, 2019) به طور عمیق‌تری مورد بحث قرار گرفته است.

در پایان توجه داشته باشید که مزایای تضمین‌شده سوئد- که در برابر مزایای عمومی NDC و FDC دارای آزمون درآمد است- بر اساس شاخص قیمت‌ها تعدیل می‌شود. این به معنای آن است که درآمد بازنشستگی مستمری‌بگیران سوئدی در برابر نرخ تورم (با شاخص قیمت) از طریق طرح‌های NDC و مزایای تضمین‌شده تعدیل می‌شود، اما نسبت به یک حقوق‌بگیر فعلی با درآمد متوسط، استاندارد اقتصادی مستمری‌بگیر به طور پیوسته و یکنواخت طی دوران زندگی‌اش کاهش می‌یابد.

#### ۴-۷. نقش کلیدی کمک‌هزینه مسکن برای سالمندان نسبتاً فقیر

کمک‌هزینه مسکن (مبتنی بر آزمون درآمد) برای بازنشستگان که در بخش ۱ ارائه شد، به گونه‌ای طراحی شده است که یک درآمد مکمل کافی برای بازنشستگان با استاندارد پایین درآمدی- در اوایل بازنشستگی و سال‌های بعد- فراهم کند.

بر اساس اطلاعات آژانس بازنشستگی سوئد، حدود ۱۳ درصد از کل مستمری‌بگیرانی که در یک خانوار زندگی می‌کنند کمک‌هزینه مسکن مبتنی بر آزمون درآمد را دریافت می‌کنند که نقش مهم آن را نشان می‌دهد. این امر، به‌ویژه در مورد سال‌خوردگان مجرد یا تنها- معمولاً خانم‌ها- که اغلب از همسران خود جوان‌ترند و طولانی‌تر عمر می‌کنند صدق می‌کند. یکی از عوامل اصلی زمینه‌ساز کاهش سطح استاندارد درآمدی سالمندان (زنان مجرد) این بود که نه سطح ضمانت و نه سقف کمک‌هزینه مسکن، به غیر از یک تعدیل سالانه CPI، در دوره زمانی ۲۰۱۷-۲۰۰۳ افزایش قابل توجهی نیافته است. در این دوره، میانگین رشد دستمزدهای واقعی بیش از ۲ درصد در سال بوده است. این واقعیت به‌تنهایی به ایجاد فاصله نسبتاً زیادی بین مستمری‌بگیران کم‌درآمد و متوسط درآمد جامعه منجر شده است (Nelsson, Nieuwenhuis, and Alm, 2019).



## ۵. نتیجه‌گیری و توصیه‌هایی برای پیشرفت

از بررسی سیستم بازنشستگی عمومی NDC سوئد، مشتمل بر برنامه NDC، طرح عمومی FDC و حداقل ضمانت‌شده، نتایجی به شرح زیر قابل استنتاج است:

**ثبات مالی:** طرح NDC سوئد از نظر مالی بسیار سالم است. نرخ باروری سوئد در حال حاضر بسیار بالا (و به لحاظ تاریخی نیز چنین بوده است) و در حدود ۱.۸-۱.۹ کودک به ازای هر زن است. به دلیل وجود مهاجرت خالص مثبت، در جمعیت در سن کار، رشد مداوم رخ داده است و میزان اشتغال زن و مرد در سوئد و همچنین میانگین سن خروج از بازار کار به علت بازنشستگی، بالاترین میزان در اتحادیه اروپا (EC, 2018) است.

با این حال، دو خطر وجود دارد: اول اینکه استقرار در بازار کار سوئد برای مهاجران دشوار است؛ دوم اینکه متوسط درآمد زنان در طول دوران اشتغال - که پایه سرمایه بازنشستگی در طرح‌های DC محسوب می‌شود - حدود ۷۵ درصد درآمد مردان است که در نابرابری حقوق بازنشستگی آن‌ها منعکس می‌شود. این نشان‌دهنده شکاف جنسیتی در تقسیم مسئولیت‌های مراقبت در منزل و تبعیض جنسیتی ساختاری نهادینه‌شده در دستمزدهاست که در درجه اول به تفاوت در میانگین دستمزد زنان در مشاغل مراقبتی و آموزش در مقایسه با میانگین دستمزد در مشاغل تحت سلطه مردان برمی‌گردد.

**کفایت:** نرخ جایگزینی در طرح NDC برای کارگران متولد ۱۹۵۰ (که در سال ۲۰۱۵ به ۶۵ سالگی رسیده‌اند) که بر اساس ارزش مورد انتظار مزایای بازنشستگی نسبت به ارزش درآمد طول عمر کاری محاسبه می‌شود، حدود ۶۴ تا ۶۵ درصد است. این نرخ با کار کردن تا ۶۸ سالگی به حدود ۷۰ درصد افزایش می‌یابد. تبعیض دستمزدی همراه با تصمیمات زنان برای کار پاره‌وقت در ایامی که کودکان در حال رشد هستند، آن‌ها را در معرض این ریسک قرار می‌دهد که با مرگ همسر در فقر نسبی به زندگی خود پایان دهند. سیستم بازنشستگی نمی‌تواند همه اشتباهات بازار کار را درست کند؛ بنابراین یک توصیه (آشکار) برای سوئد این است که دامنه مکمل‌های بازنشستگی مراقبت از کودکان را حتی تا سن بالاتری (در مورد فرزندان) افزایش دهد

و قوانینی را معرفی کند تا امکان تسهیم مزایای بازنشستگی قبل و در زمان بازنشستگی فراهم آید. علاوه بر این، سیاستمداران سوئد می‌توانند سطح پوشش و میزان مؤلفه حداقل درآمد ضمانت‌شده را - که مهم‌ترین مکمل درآمد زنان سالخورده‌ای است که در پایان عمر مجرد می‌شوند - بهبود بخشند؛ این امر مستلزم افزایش کمک‌هزینه مسکن مبتنی بر آزمون درآمد است که مزایای ضمانت‌شده را افزایش می‌دهد.

**حداقل سن بازنشستگی:** طبق توافق بین شش حزب سیاسی که نماینده حدود ۸۰ درصد آرای پارلمان در دسامبر ۲۰۱۷ بودند، مقرر شد طی سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۶، حداقل سن بازنشستگی از ۶۱ به ۶۴ سالگی، سن مطالبه مزایای ضمانت‌شده (در سال ۲۰۲۳) از ۶۵ به ۶۶ سالگی، و سنی که کارفرمایان حق دارند کارگران را تنها به دلیل سن از کار خود اخراج کنند از ۶۷ به ۶۹ سالگی (با شروع از ۶۸ سالگی در سال ۲۰۲۰) افزایش یابد. پس از انجام اصلاحات، این سنین با امیدبه‌زندگی مرتبط می‌شوند. این کار انگیزه‌ای قوی برای افراد ایجاد می‌کند تا با کار طولانی‌تر، مزایای بیشتری کسب کنند که این امر سود بیشتری در دوران بازنشستگی برایشان به ارمغان می‌آورد.

**پیش‌بینی امیدبه‌زندگی:** تحقیقات نشان می‌دهد که روشی که در حال حاضر از سوی آژانس بازنشستگی سوئد - و همچنین نهادهای بازنشستگی در بسیاری از کشورها - به کار گرفته شده است، به گونه‌ای سیستماتیک افزایش امیدبه‌زندگی را دست کم می‌گیرد که باید یک استراتژی برای مقابله با این موضوع تدوین شود.

**صندوق NDC:** باید سه قانون در نظر گرفته شود:

- تعیین حداکثر اندازه صندوق؛
- با توجه به حداکثر حجم صندوق، چگونگی توزیع «مازاد» بین مشارکت‌کنندگان؛ و
- تعیین روشی برای جلوگیری از رکود اقتصادی و سقوط بازار سهام، با توجه به این فرض که بهبود اقتصادی و مالی بازار اجتناب‌ناپذیر است.

**صندوق‌های FDC (بازنشستگی پریمیوم):** برای جلوگیری از کلاهبرداری و سوءاستفاده از سرمایه مستمری‌بگیران، مقررات این صندوق‌ها باید سخت‌گیرانه‌تر و ایمن‌تر شوند. این همچنین به معنای آن است که قطعاً تعداد شرکت‌های فعالیت‌کننده و تعداد صندوق‌های انفرادی‌ای که شرکت‌ها پیشنهاد می‌کنند کاهش می‌یابد. **نرخ حق بیمه:** در عمل، مجموع نرخ حق بیمه‌های طرح‌های عمومی NDC و FDC دقیقاً ۱۸.۵ درصد نیست، بلکه در نتیجه استفاده از تعدیلات قبل و بعد از مالیات، کمی پایین‌تر است. این تعبیر ضمن ایجاد نقدینگی میان‌مدت، به نفع همه مشارکت‌کنندگان آینده خواهد بود که در صورت تصحیح ضریب امیدبه‌زندگی می‌تواند در محاسبات مستمری‌ها در نظر گرفته شود.

**هماهنگی بهتر طرح‌های عمومی و شغلی:** این امر با همکاری شرکای بازار کار که نماینده منافع نیروی کار

و منافع مدیران باشند محقق می‌شود. اهداف عبارت‌اند از:

- پیچیدگی‌های مربوط به نرخ‌های جایگزینی را از بین ببرید (در جدول ۳-۱ نشان داده شده است)؛
  - فقط مستمری‌های افراد مجرد و مستمری‌های مشترک را ارائه کنید و برداشت‌های مرحله‌ای را (در جاهایی که وجود دارند، مثلاً در طرح‌های FDC) حذف کنید؛
  - نرخ حق بیمهٔ یکسانی برای کلیهٔ سطوح درآمد در برنامه‌های شغلی تعریف کنید.
- این لیست طولانی است و موضوعات بی‌شماری را در بر می‌گیرد که بر اساس تجربهٔ بیش از بیست سال به دست آمده‌اند و می‌تواند برای آن دسته از کشورهایی که در حال معرفی طرح‌های بازنشستگی عمومی NDC هستند یا می‌خواهند طرح موجود NDC خود را بهبود بخشند، خوراک فکری فراهم کند.

## منابع

- Åkesson, O. A. 1950. "Allmän Pensionsförsäkring. Förslag Angivet av ensionsutredningen." (Available only in Swedish) SOU 1950:33, Stockholm.
- Alho, Juha, Jorge Bravo, and Edward Palmer. 2013. "Annuities and Life Expectancy in DC." In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension orld. Volume2: Gender, Politics and Financial Stability*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 395-442. Washington, DC: World Bank.
- Auerbach, Alan J., and Ronald Lee. 2011. "Welfare and Generational Equity In Sustainable Unfunded Pension Systems." *Journal of Public Economics*, Elsevier, 95(1): 16-27.
- Bröms, Jan. 1990. "Ur Askan Av ATP" ("Out of the Ashes of ATP"). Stockholm: SACO.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Daniele Franco, and Edward Palmer. 2012. "The First Wave of NDC Countries – Taking Stock Ten Plus Years Down the Road." In *NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World. Volume 1: Lessons and Issues in Implementation*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 31-84. Washington, DC: World Bank.
- Diamond, Peter. 2003. *Taxation, Incomplete Markets and Social Security*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- European Commission (EC). 2016. *Ageing Report 2015*. Brussels: European Commission.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Ageing Report 2017*. Brussels: European Commission.
- Fördelningspolitisk redogörelse. 2015. The Ministry of Finance, The Swedish Government.
- Gruber, Jonathon, and David A. Wise. 1999. "Introduction and Summary." In *Social Security Programs and Retirement Around the World*, ed. Jonathon Gruber and David A Wise, pp. 1-37. Chicago: University of Chicago Press.
- Klerby, Anna, Bo Larsson, and Edward Palmer. 2013. "To Share or Not to Share – That's the Question" In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 2: Gender, Politics and Financial Stability*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 39-74. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2019. "Bridging Partner Lifecycle Earnings and Pension Gaps by Sharing NDC Accounts." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1919. Washington, D.C.: World Bank Group.

- Könberg, Bo. 2008. "The Swedish Model for Pensions – New Wine in New Bottles." *Nordisk Försäkringstidskrift* 2/2008.
- Könberg, Bo, Edward Palmer, and Annika Sundén. 2006. "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present." In *Pension Reform – Issues and Prospects for Non- Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 449- 466. Washington, DC: World Bank.
- Markowski, Aleksander, and Edward Palmer. 1979. "Social Insurance and Saving in Sweden." In *Social Security Versus Private Saving*, ed. George M. von Furstenberg, pp. 167-222. Cambridge, Mass: Ballinger Publishing Company.
- Nelsson, Kenneth, Rense NieUWenhuis, and Susanne Alm. 2019. "Sweden: Adjoining the Guarantee Pension with NDC." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1909. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Palmer, Edward. 1999a. "Individual Decisions and Aggregate Stability in the NDC System." National Social Insurance Board. Sweden.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Exit from the Labor Force for Older Workers: Can the Swedish System Help?" *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 24 (4), pp. 461-472.
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Swedish Pension Reform Model. Framework and Issues." Social Protection Discussion Paper No. 0012. Washington, DC: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Swedish Pension Reform: Its Past and Future." In *Social Security Pension Reform in Europe*, ed. Martin Feldstein and Horst Siebert, pp. 171-210. National Bureau of Economic Research. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 2006a. "What Is NDC?" In *Pension Reform – Issues and Prospects for Non- Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 17-34. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2006b. "Conversion to NDCs – Issues and Models." In *Pension Reform – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 169-202. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Generic NDC: Equilibrium, Valuation and Risk Sharing – With and Without NDC Bonds." In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 2: Gender, Politics and Financial Stability*, ed. Robert Holzmann, Edward Palmer, and David Robalino, pp. 309-342. Washington, DC: World Bank.
- Palmer, Edward, and YUWei Zhao de Gosson de Varennes. 2019. "Annuities in (N)DC Pension Schemes: Design, Heterogeneity, and Estimation Issues." Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1912. Washington, D.C.: World Bank

Group.

- Palmer, Edward, Juha Alho, and YUWei Zhao de Gosson de Varennes. 2019. "Projecting Cohort Life Expectancy from the Changing Relationship Between Period and Cohort Mortalities." Manuscript available from the authors.
- Qi, Haodong. 2016. "Prolonged Working Life in Sweden – A Result of the Great Pension Reform?" In *Live Longer, Work Longer? Evidence from Sweden's Ageing Population*. PhD dissertation, Department of Economic History, Lund University, Lund, Sweden.
- Settergren, Ole. 2001. "The Automatic Balancing Mechanism of the Swedish Pension System." *Wirtschaftspolitische Blätter* 2001(4): 339-349.
- \_\_\_\_\_. 2013. "A Decade of Actuarial Accounting for the NDC Scheme in Sweden." In *Pension Reform – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed.
- Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 361-394. Washington, DC: World Bank.
- Settergren, Ole, and Boguslav Mikula. 2006. "The Rate of Return of Pay-As-You-Go Pension Systems: A More Exact Consumption-Loan Model of Interest." In *Pension Reform – Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp 117-148. Washington, DC: World Bank.
- Swedish Ministry of Health and Social Affairs. 2017. "Ds. 1992:89. 1992. A Reformed Pension System – Background, Principles, and Sketch." Translation to English of Memorandum of the Pension Working Group. Translation of Ds. 1992: 89, Stockholm.
- Swedish Pensions Agency. 2016. *Orange Report – The Annual Report of the Swedish Pension System*. Swedish Pensions Agency, Stockholm.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Orange Report – The Annual Report of the Swedish Pension System*. Swedish Pensions Agency, Stockholm.
- Swedish Social Insurance Inspectorate. 2017. "Women's and Men's Pensions: An Analysis of Gender Differences and Pension Dispersion Today and in the Future." Report 2017: 8, Swedish Social Insurance Inspectorate, Stockholm.
- Zhao de Gosson de Varennes, YUWei. 2016. "Private Information on Life Expectancy and Choice of Retirement Age in Defined Contribution Pension Schemes." PhD Dissertation *Benefit Design, Retirement Decisions and Welfare Within and Across Generations in Defined Contribution Pension Schemes*. Economic Studies 157. Department of Economics, Uppsala University.



## طرح NDC لهستان: موفقیت در مواجهه با سختی‌ها<sup>۱</sup>

سونیا بوهلز، اگنیشکا شلون - دومینچاک و مارک گورا<sup>۲</sup>

### چکیده

سیستم بازنشستگی لهستان با چندین چالش روبه‌روست، از جمله سرعت سالمندی جمعیت، سیاست بازنشستگی پیش‌از‌معد با هدف خروج انبوه از بازار کار به افزایش وابستگی اقتصادی سیستم بازنشستگی منجر شد. انتقال به سیستم مشارکت معین غیرمالی و مالی (NDC+FDC) در سال ۱۹۹۹، به کاهش ریسک مالی و برقراری تعادل بین منافع نسل‌های شاغل و بازنشسته انجامید. سیستم جدید، تخصیص و بازتوزیع درآمد را از هم جدا کرد. سن بازنشستگی افزایش یافت. با این حال، اجرای سیستم جدید، یک مطالعه موردی از سوءاستفاده از اهداف سیاسی موجود، ترفندهای موقت و موضوعات ناتمام است. با این حال، اصلاحات بازنشستگی سال ۱۹۹۹، اهداف خود را برآورده کرده است.

واژه‌های کلیدی: لهستان، طرح‌های بازنشستگی، NDC، FDC، بازنشستگی.

کدهای JEL: J26, H55

---

1- The Polish NDC Scheme: Success in the Face of Adversity

2- Sonia Buchholtz, Agnieszka Chłton-Dominczak, and Marek Góra



## قدردانی

این مقاله برای کتاب پیشرفت‌ها و چالش‌های طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین غیرمالی، جلد اول: توجه به گروه‌های به حاشیه رانده شده، دوقطبی شدن و بازار کار که رابرت هولزمن، ادوارد پالمر، رابرت پالاسیوس و استفانو ساچی ویرایش کرده‌اند و بانک جهانی در پاییز سال ۲۰۱۹ چاپ کرده، نوشته شده است. در اینجا نویسندگان از حمایت‌های پژوهشی دانشکده اقتصاد SGH ورشو<sup>۱</sup> قدردانی می‌کنند. نویسندگان نماینده گروه بازنشستگی لهستان<sup>۲</sup> (SGH-PPG) هستند. از پاول استرزلکی<sup>۳</sup> و داوران ناشناس برای نظرات و پیشنهادهایشان و از ایمی گاتهام برای ویرایش نسخه اول تشکر می‌کنیم. نسخه اول مقاله در کنفرانس NDC III، ۵-۶ اکتبر ۲۰۱۷ در رم ارائه شد و در اینجا از شرکت‌کنندگان کنفرانس به دلیل اظهار نظر و تشویق آن‌ها سپاسگزاریم. مطالب بیان شده در این مقاله، دیدگاه نویسندگان است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌های مؤسساتی که با آن‌ها ارتباط دارند یا دیدگاه‌های بانک جهانی نیست.

---

1- SGH Warsaw School of Economics

2- Polish Pension Group

3- Paweł Strzelecki

## اختصارات و کلمات مخفف

| اختصار | عبارت کامل                                                           | معادل فارسی             |
|--------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| EC     | European Commission                                                  | کمیسیون اروپا           |
| EU     | European Union                                                       | اتحادیه اروپا           |
| FDC    | Financial Defined Contribution                                       | مشارکت معین مالی        |
| FRD    | <i>Fundusz Rezerwy Demograficznej</i><br>(Demographic Reserve Fund)  | صندوق ذخیره جمعیتی      |
| FUS    | Social Insurance Fund                                                | صندوق بیمه اجتماعی      |
| GDP    | Gross Domestic Product                                               | تولید ناخالص داخلی      |
| GUS    | Central Statistical Office                                           | دفتر آمار مرکزی         |
| NDB    | Nonfinancial Defined Benefit                                         | مزایای معین غیرمالی     |
| NDC    | Nonfinancial Defined Contribution                                    | مشارکت معین غیرمالی     |
| OA     | Old-Age                                                              | سالمندی                 |
| PAR    | Pension Adequacy Report                                              | گزارش کفایت بازنشستگی   |
| TRR    | Theoretical Replacement Rate                                         | نرخ جایگزینی نظری       |
| ZUS    | <i>Zakład Ubezpieczeń Społecznych</i> (Social Insurance Institution) | سازمان بیمه‌های اجتماعی |

## ۱. مقدمه

طراحی و اجرای یک سیستم مشارکت معین غیرمالی (NDC) به موازات یک سیستم مشارکت معین مالی (FDC) در بستر یک کشور خاص، چالش برانگیز است. فرایند اجرای ترتیبات جدید سال ها طول می کشد و با موانع بسیاری روبه روست که پیش بینی آن ها دشوار است. در این مقاله، تجربه لهستان، به ویژه با تمرکز بر موارد زیر، بررسی می شود:

۱. تجارب اجرا، به ویژه در طول بحران مالی ۲۰۰۸-۲۰۰۹

۲. پیوند با بازار کار

۳. پایان ناتمام.

اجرای یک سیستم بازنشستگی NDC+FDC در لهستان، واکنشی به تحولات جمعیتی، اقتصادی و سیاسی پیش روی سیستم موجود، به ویژه در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، بود. در طول تنها دو دهه، وضعیت اقتصادی-اجتماعی لهستان به طور چشمگیری تغییر کرد. جمعیت لهستان با کاهش شدید نرخ باروری و افزایش امید به زندگی، دومین انتقال جمعیتی را پشت سر گذاشت. سالمندی جمعیت سرعت گرفت و پیش بینی ها نشان می دهد که تغییرات به مراتب سریع تری در دهه های آینده در پیش است. پس از گذار اقتصادی، نرخ اشتغال کاهش یافت و بیکاری بالا<sup>۱</sup> به یکی از مهم ترین موضوعات برای سیاست های بازار کار تبدیل شد. سیستم بازنشستگی که از دوران سوسیالیستی به ارث رسیده بود برای چالش های پیش رو مناسب نبود. بسیاری از امتیازات بازنشستگی پیش از موعد (بخشی از آن به منظور تسکین شوک ناشی از انتقال به اقتصاد بازار، اعطا شده بود)، همراه با سطح بالای مزایای بازنشستگی نسبت به دستمزدها، به ویژه پس از تجدید ارزیابی در اوایل دهه ۱۹۹۰<sup>۲</sup>، به مخارج بسیار بالای بازنشستگی منجر شد که به ویژه با توجه به بازنشستگی نسل

۱- گورا و روتکوفسکی (Góra and Rutkowski, 1990) میزان بیکاری پنهان را (بسته به فرضیات) بین ۲۵ تا ۷۵ درصد در اواخر دهه ۱۹۸۰ تخمین زدند.

۲- تجدید ارزیابی طرح های بازنشستگی به منظور جبران دوران تورم بسیار بالا طراحی شد. در نتیجه این فرایند، بین سال های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۴، نسبت میانگین حقوق بازنشستگی به میانگین دستمزد از ۴۷.۲ درصد به ۶۱.۴ درصد رسید.

از دیاد جمعیت پس از جنگ، پایداری لازم را نداشت. حجم بالای بازنشستگی پیش از موعد همراه با افزایش سخاوتمندی سیستم بازنشستگی به افزایش چشمگیر نرخ‌های حق بیمه در بیمه‌های اجتماعی انجامید که در اوایل دهه ۱۹۹۰ به ۴۵ درصد- در مقایسه با ۱۵.۵ درصد در یک دهه قبل- رسید. تلاش برای معرفی تغییرات موقت در سیستم، باعث شد اعتماد اجتماعی به سیستم بازنشستگی تضعیف شود.

نیاز به اصلاحات سیستماتیک در سیستم بازنشستگی در اواخر دهه ۱۹۹۰ آشکار شد. اتمسفر جهانی برای اصلاحات مناسب بود. تعداد زیادی از کشورها با تشویق مؤسسات بین‌المللی اصلاحاتی را انجام داده یا گزینه‌هایی برای اصلاحات در نظر داشتند. گذار اقتصادی لهستان، طیف گسترده‌ای از اصلاحات نهادی را شامل می‌شد. سیستم بازنشستگی جدید در سال ۱۹۹۶-۱۹۹۷ طراحی و در گزارش «امنیت از طریق تنوع»<sup>۱</sup> (دفتر تام‌الاختیار دولت در زمینه اصلاحات تأمین اجتماعی ۱۹۹۷)<sup>۲</sup> ارائه شد.<sup>۳</sup>

در حالی که سیستم قبلی منافع نسل بازنشسته را تقویت می‌کرد، سیستم جدید به گونه‌ای طراحی شده بود که منافع نسل بازنشسته و شاغل را متعادل کند (Jabłonowski, Müller, and Raffelhüschen, 2010). سیستم بازنشستگی جدید لهستان به تدریج به بلوغ خود می‌رسد<sup>۴</sup> و اولین مزایای آن از سال ۲۰۰۹ پرداخت شده است. این سیستم، بحران مالی جهانی ۲۰۰۸-۲۰۰۹ را به سلامت پشت سر گذاشت، هرچند این بحران بر طراحی سیستم بازنشستگی تأثیر گذاشت.

1- Security through Diversity

2- Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform 1997

۳- همچنین خلاصه‌ای از مفروضات سیستم جدید در گورا و روتکوفسکی (Góra and Rutkowski, 1998) ارائه شده است.

۴- تجارب قبلی مربوط به اجرای سیستم بازنشستگی و همچنین شرح گسترده‌ای از طرح سیستم بازنشستگی در شلون- دومینزاک (Chłoń-Domińczak, 2002)، شلون- دومینزاک، فرانکو و پالمر (Chłoń-Domińczak, Franco, and Palmer, 2012)، شلون- دومینزاک و گورا (Chłoń-Domińczak and Góra, 2006) و شلون، گورا و روتکوفسکی (Chłoń, Góra, and Rutkowski, 1999) گنجانده شده است.

## ۲. سیستم بازنشستگی FDC+NDC لهستان

در این بخش، اصول پایه سیستم بازنشستگی سالمندی (OA) در لهستان، از جمله توسعه حساب‌های NDC، پرداخت مزایا و مدیریت سیستم بیمه‌های اجتماعی، به‌ویژه مؤلفه‌های OA، ارائه شده است.

### ۱-۲. اصول پایه سیستم بازنشستگی OA

سیستم بازنشستگی جدید OA در سال ۱۹۹۹ معرفی شد. همه افرادی که پس از سال ۱۹۴۸ متولد شده بودند به طور خودکار وارد سیستم مشارکت معین (NDC+FDC) شدند، در حالی که افراد سالخورده‌تر در طرح مزایای معین غیرمالی (NDB) قدیمی باقی ماندند. اجرای سیستم جدید OA، در شمار اصلاحات پارامتری نبود، بلکه معاوضه سیستم قدیمی با یک سیستم جدید بود.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های سیستم بازنشستگی جدید، پیوند یک‌به‌یک بین حق بیمه‌ها و مزایای بازنشستگی است. این پیوند، کاملاً مبتنی بر دو نوع حساب شخصی است: یک حساب NDC و یک حساب FDC برای هر شاغل.<sup>۲</sup> هر دو حساب نقش اجتماعی یکسانی دارند؛ تخصیص درآمد در طول زندگی. اما این حساب‌ها به صورت متفاوتی اداره می‌شوند که می‌تواند به ایجاد نمودهای بیرونی مختلف، چه مثبت و چه منفی، منجر شود.<sup>۳</sup> تقسیم اولیه حق بیمه‌های OA (۱۹.۵۲ درصد)، مشتمل بر ۱۲.۲۲ درصد برای طرح NDC و ۷.۳ درصد برای طرح FDC بود. مابقی حق بیمه‌های اجتماعی که شامل از کارافتادگی و بازماندگان، بیماری و صدمات شغلی بود جدا شد؛ در هر حال، روی هم‌رفته میزان کل حق بیمه برابر با سطح قبل از اصلاحات بود. یکی از فرضیات سیستم جدید این است که حق بیمه‌های OA در آینده بدون تغییر باقی می‌مانند تا از افزایش بیشتر هزینه برای نیروی کار جلوگیری شود.

1- old-age

۲- شاغلان متولد ۱۹۶۸-۱۹۴۹ می‌توانستند یک یا هر دو حساب را انتخاب کنند.

۳- مفاهیم NDC و FDC، همان طور که در پژوهش گورا و پالمر (Góra and Palmer, 2004) ارائه شده، در این مقاله استفاده شده است.

از همان آغاز، مفهوم NDC، به عنوان سیستم بازنشتی ژنریک OA، نقش اساسی داشت و کل سیستم را سامان داد. سیستم OA از سایر مؤلفه‌های بیمه اجتماعی - از کارافتادگی و بازماندگان، بیماری، زایمان، و صدمات ناشی از کار - جدا شد. مستمری‌های از کارافتادگی هنوز بر اساس فرمول مزایای معین قبلی (NDB) ارائه می‌شوند. تلاش برای هماهنگ‌سازی محاسبه مزایای از کارافتادگی با سیستم OA در سال ۲۰۰۸ به دلیل وتوی ریاست جمهوری شکست خورد. از کارافتادگان مستمری‌بگیر پس از رسیدن به سن بازنشتی، به سیستم بازنشتی OA منتقل می‌شوند. آن‌ها مزایای OA دریافت می‌کنند و مستمری آن‌ها به رقمی بالاتر از مزایای از کارافتادگی که قبلاً دریافت می‌کردند، می‌رسد.

حساب‌های انفرادی مشتمل بر سرمایه اولیه (یعنی حقوق مکتسبه بازنشتی مربوط به سیستم قبلی تا پایان سال ۱۹۹۸ که به ارزش حساب NDC مجدداً محاسبه شده است) و همچنین حق بیمه‌های جدیدی که از ژانویه ۱۹۹۹ پرداخت شده، معرفی شد.

سایر ابزارهای بازتوزیع درآمد، از جمله حداقل مستمری ضمانت‌شده و همچنین تأمین مالی حق بیمه‌های بازنشتی بابت دوره‌های منتخب عدم فعالیت در بازار کار - مانند دوره‌های زایمان و مراقبت از کودکان یا مزایای بیکاری - به عنوان بخشی از تأمین اجتماعی مبتنی بر مالیات، از سیستم OA جدا شده است. دلیل اصلی جداسازی بازتوزیعی از سیستم بازنشتی OA این است که دومی (OA) باید ثابت باشد، در حالی که اولی باید به منظور پاسخگویی به تغییر نیازهای اجتماعی، انعطاف‌پذیر باشد.

کسانی که مزایایشان از NDC+FDC پایین‌تر از حداقل قانونی است، از محل درآمدهای عمومی دولت مبلغی دریافت می‌کنند. در سال‌های اخیر، حداقل حقوق بازنشتی، سریع‌تر از حقوق بازنشتی OA افزایش یافت که هدف آن محافظت از بازنشتگان OA در برابر فقر بود.<sup>۱</sup>

یکی از مقررات به کاررفته برای کمک به تمرکز سیستم OA بر تخصیص درآمد، اعمال سقف بر حق بیمه‌ها تا حداکثر سی برابر متوسط دستمزدهای ماهانه است.<sup>۲</sup> درآمدهای بالاتر از این آستانه، مشمول پرداخت حق بیمه نمی‌شوند. این سقف، محدودیتی برای پرداخت مزایا در سیستم اجباری ایجاد می‌کند. بالاتر از این سقف، شاغلان باید خودشان تخصیص درآمدها را مدیریت کنند و به دخیل کردن سیستم عمومی در جایگزینی بیشتر درآمد نیازی نیست. در مرحله پرداخت مستمری، مزایا مشمول پرداخت مالیات بر درآمد شخصی و همچنین حق بیمه‌های درمانی می‌شوند.

اگرچه NDC در مرکز طراحی سیستم قرار داشت، با این حال FDC مشهودترین بخش سیستم جدید

۱- در سال ۲۰۱۷، حداقل بازنشتی ناخالص به ۱۰۰۰ زلوتی (۲۵۰ یورو) افزایش یافت.

۲- در سال ۲۰۱۷، دولت پیشنهاد کرد این محدودیت را از سیستم بازنشتی حذف کند. پیش‌بینی می‌شود این آیین‌نامه از سال ۲۰۱۹ به اجرا درآید.

OA بود. FDC بخشی از سیستم عمومی است که مدیریت آن به بخش خصوصی واگذار شد.<sup>۱</sup> حق بیمه‌های مربوط به NDC و FDC، هر دو به یک روش تعهد ایجاد می‌کنند، اما در سیستم حسابداری عمومی با آن‌ها متفاوت رفتار می‌شود که از نظر سیستم بازنشستگی عمومی OA منطقی نیست (Góra, 2014). در نتیجه این رفتارهای مختلف، هدایت مزایای بازنشستگی عمومی از طریق FDC، بدهی عمومی آشکار را افزایش داد، در حالی که همان میزان حق بیمه که از طریق NDC انتقال یافت چنین نکرد. همین موضوع، انگیزه آشکاری برای سیاست‌گذاران محسوب شد تا نسبت‌های هر دو جریان را به سمت طرح NDC تغییر دهند. به دنبال بدتر شدن اوضاع در مالیه عمومی پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ و ایجاد نیاز به تأمین مالی کوتاه‌مدت، سیاستمداران سهم حق بیمه‌های FDC را کاهش دادند و اوراق قرضه دولتی را که دارایی‌های FDC را تشکیل می‌دادند بازخرید کردند و حقوق مکتسبه بازنشستگی را به زیرحساب‌های موجود در سیستم NDC منتقل نمودند. هرچند بدهی‌های بازنشستگی بدون تغییر باقی مانده، با این اقدام، بدهی‌های صریح در نتیجه افزایش بدهی‌های ضمنی، کوچک‌تر به نظر می‌رسد.

با این حال، این تصمیم جوهره سیستم را تغییر نداد؛ یعنی اینکه ارزش فعلی جریانات مزایا با ارزش فعلی جریانات حق بیمه برابر است. در درازمدت، عامل تنزیل برای NDC و FDC به سمت نرخ رشد تولید ناخالص داخلی (GDP) هم‌گرا می‌شود.<sup>۲</sup> با توجه به طراحی NDC، تغییر در این نسبت‌ها، اصول پایه‌ای سیستم جدید را تغییر نمی‌دهد.

## ۲-۲. حساب‌های انفرادی در سیستم بازنشستگی لهستان

سیستم بازنشستگی عمومی OA، حق بیمه‌ای معادل ۱۹.۵۲ درصد از دستمزدهای افراد را گردآوری می‌کند. در حال حاضر، این نرخ در دو حالت تقسیم می‌شود: یا ۱. بین سه حساب NDC-1 (۱۲.۲۲ درصد)، NDC-2 (۴.۳۸ درصد) و FDC (۲.۹۲ درصد) برای شاغلانی که تصمیم دارند پرداخت به طرح FDC را ادامه دهند؛ یا ۲. بین دو حساب NDC-1 (۱۲.۲۲ درصد) و NDC-2 (۷.۳ درصد) برای سایرین.

بخشی از حق بیمه‌ای که در ابتدا بخشی از FDC بود، پس از تغییر در تقسیم سهم OA در سال ۲۰۱۱، در حساب NDC-1 ثبت می‌شود. در سال ۲۰۱۱، حق بیمه حساب FDC به ۲.۳ درصد کاهش یافت و ۵ درصد باقی‌مانده به حساب NDC-2 منتقل شد. در سال ۲۰۱۵، حساب‌های NDC-2 به میزان ارزش اوراق قرضه دولتی بازخریدشده از حساب‌های FDC، دارای اعتبار شد. از این سال به بعد، حق بیمه حساب‌های NDC-2 نیز در سطح فعلی - ۴.۳۸ درصد یا ۷.۳ درصد - بسته به تصمیم مشترکان مبنی بر مشارکت یا عدم مشارکت در

۱- در حقیقت، NDC می‌تواند - و باید - توسط بنگاه‌های خصوصی اداره شود.

۲- در صورتی که کشور (به لحاظ اقتصادی) قادر به بهره‌برداری از بقیه دنیا باشد، FDC می‌تواند نرخ بازده بالاتری نسبت به NDC کسب کند.

بخش FDC، ثابت شد.

از زمانی که قانون در سال ۲۰۱۴ تغییر کرده است، ده سال قبل از سن بازنشستگی قانونی، دارایی‌های حساب FDC به تدریج به صندوق بیمه‌های اجتماعی (FUS) منتقل و در حساب NDC-2 ثبت می‌شوند. در نتیجه، در زمان رسیدن به سن بازنشستگی قانونی، تمام ثروت بازنشستگی در سیستم اجباری و در حساب‌های NDC-1 و NDC-1 ثبت شده‌اند. بنابراین مستمری‌های سالانه سیستم OA، به طور کامل از محل سیستم NDC پرداخت می‌شوند.<sup>۱</sup>

حساب‌های NDC-1 و NDC-2 از دو جنبه متفاوت هستند. اول اینکه نرخ بازده در NDC-1 رشد مجموع دستمزدهای تحت پوشش در سال گذشته است، در حالی که در NDC-2، نرخ بازده، متوسط نرخ رشد تولید ناخالص داخلی اسمی در دوره پنج‌ساله است. در حالی که هر دو قابل توجیه هستند، این تفاوت در مدیریت حساب‌ها و همچنین اطلاع‌رسانی به مشارکت‌کنندگان درباره ارزش حساب آن‌ها مشکل ایجاد می‌کند. دوم اینکه مقدار NDC-1 به ارث نمی‌رسد؛ منافع حاصل شده از این امر، به طور ضمنی برای تأمین مالی بدهی‌های سیستم نامتعادل قبل از سال ۱۹۹۹ استفاده می‌شود. در مقابل، مقادیر موجود در NDC-2 به ارث می‌رسد. در حالی که این ویژگی برای طرح‌های NDC منطقی نیست، اما به منظور حفظ پذیرش اجتماعی برای تغییر سهم FDC به NDC ارائه شد. سیاستمداران توانستند حق بیمه‌ها را از FDC به حساب NDC-2 تغییر دهند، اما نمی‌خواستند حقوق موروثی مشارکت‌کنندگان را تغییر دهند.

به تدریج گزینه‌های خصوصی داوطلبانه افزون بر OA، برای اختصاص درآمد بیشتر برای بازنشستگی‌های آینده توسعه یافت. از سال ۱۹۹۹ کارگران می‌توانند در برنامه‌های بازنشستگی کارکنان (PPE) شرکت کنند. در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۱۱ دو شکل حساب انفرادی بازنشستگی داوطلبانه اضافه شد: IKE (حساب‌های بازنشستگی انفرادی) و IKZE (حساب‌های حمایت از بازنشستگی فردی). با وجود این، به دلایل مختلف کمتر از ۵ درصد از شاغلان در هر یک از ابزارها مشارکت می‌کنند: نبود سنت پس‌انداز فردی، گزینه‌های محدود برای سرمایه‌گذاری بلندمدت و اعتماد نداشتن به مؤسسات مالی. بحران مالی و تغییرات در سیستم بازنشستگی، مورد آخر را شدت بخشید. در سال ۲۰۱۸، دولت، طرح‌های جدید سرمایه کارکنان مبتنی بر ثبت نام خودکار (Pracownicze Programy Kapitałowe - PPK) را به منظور افزایش پس‌انداز برای مصارف بازنشستگی پیشنهاد داده است، اما پیش‌بینی تأثیر آن‌ها بر افزایش پس‌اندازهای داوطلبانه بازنشستگی دشوار است. چنین برنامه‌ریزی شده است که این طرح‌ها در سال ۲۰۱۹ معرفی شود.

۱- دولت در سال ۲۰۱۷ پیشنهاد تغییرات جدیدی مبنی بر تبدیل حساب‌های FDC به حساب‌های بازنشستگی داوطلبانه ارائه داد که ممکن است این قانون را تغییر دهد. در هر حال، جزئیات هنوز مشخص نیست.

یک اصل مهم سیستم جدید، افزایش آگاهی شاغلان در مورد بازنشستگی بود. یکی از ابزارهای مهم برای دستیابی به این امر، ارائه صورت وضعیت حساب‌های شخصی بود که طبق فرضیات اولیه مقرر بود سالانه ارسال شود. اما به دلیل تغییر در تقسیم حق بیمه‌ها، در تحویل صورت وضعیت‌ها وقفه رخ داد. علاوه بر این، تا سال ۲۰۱۷ زبان پیچیده استفاده شده در صورت وضعیت حساب‌ها باعث عدم درک آن‌ها می‌شد. از سال ۲۰۱۷ صورت وضعیت‌ها به طور قابل توجهی ساده شده‌اند و شامل موارد زیر می‌شوند: ۱. میزان حق بیمه‌های پرداخت شده به NDC-1، NDC-2 و FDC؛ ۲. ارزش کل NDC-1 (از جمله سرمایه اولیه) و NDC-2؛ ۳. ارزش فرضی مزایای بازنشستگی OA بر اساس ارزش فعلی و ارزش پیش‌بینی شده NDC، با فرض اینکه سطح فعلی حق بیمه‌ها تا زمان بازنشستگی پرداخت می‌شود.

توسعه سواد بازنشستگی یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی سیستم بازنشستگی لهستان است. بر اساس ارزیابی مؤسسه بیمه‌های تأمین اجتماعی (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych [ZUS]*)، از سال ۲۰۱۷، ۸۲ درصد از شاغلان واجد شرایط قصد دارند هر چه سریع‌تر بازنشسته شوند، به رغم اینکه یک سال کار بیشتر، مزایای آن‌ها را حدود ۸ درصد افزایش می‌دهد. برقراری و حفظ ارتباطات ساده و مداوم، یکی از ابزارهای اصلی تشویق زندگی کاری طولانی‌تر و درآمد بازنشستگی بالاتر در آینده است.

## ۳-۲. مزایای بازنشستگی و سن بازنشستگی

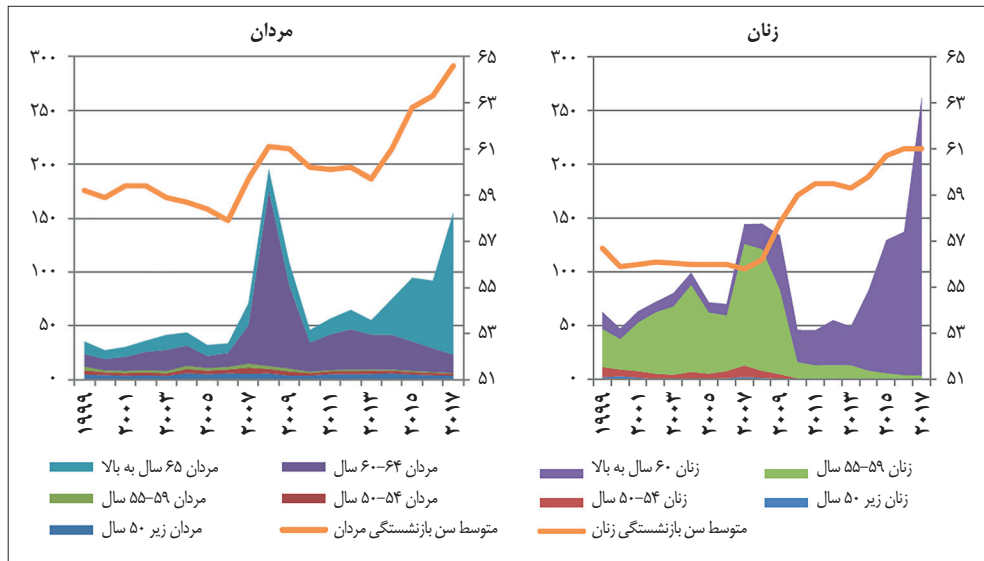
اجرای سیستم بازنشستگی NDC+FDC در OA به تغییر در سیاست بازنشستگی پیش‌ازموقع نیاز داشت که خود یکی از دلایل اصلی عدم تعادل اکچوئریال در سیستم بازنشستگی پیشین بود. با توجه به قوانین NDC+FDC، حفظ سیاست‌های بازنشستگی پیش‌ازموقع به کاهش عمده مزایای بازنشستگی منجر می‌شد. از طرف دیگر، مردم عادت داشتند که زود هنگام بازنشسته شوند. میانگین سن مؤثر بازنشستگی برای زنان در حدود ۵۵ سال و برای مردان ۵۹ سال بود. هیچ گزینه‌ای برای بازنشستگی پیش‌ازموقع در سیستم NDC پس از سال ۲۰۰۸ وجود ندارد.<sup>۱</sup> امکان بازنشستگی پیش‌ازموقع به دلیل شرایط سخت و زیان‌آور (تعاریف زیر را متخصصان بهداشت حرفه‌ای ارائه کرده‌اند) به صورت محدود برای افراد شاغل قبل از سال ۱۹۹۹ فراهم می‌باشد که از طریق به اصطلاح «مستمری پل» (برای حدود ۲.۵ درصد از کارگران) در دسترس است. بعد از بازنشستگی همه شاغلان واجد شرایط، مستمری پل ناپدید می‌شود. مستمری پل خارج از سیستم همگانی OA است و از حق بیمه‌ها و مالیات اضافی کارفرمایان تأمین می‌شود.

امکان بازنشستگی زودرس به دلیل دوران طولانی مدت خدمت در ۵۵ سالگی برای زنان و ۶۰ سالگی برای

۱ - بازنشستگی پیش‌ازموقع در دوره انتقال قرار بود تنها تا پایان سال ۲۰۰۶ امکان‌پذیر باشد، اما به دلایل سیاسی تا پایان سال ۲۰۰۸ ادامه یافت.

مردان<sup>۱</sup> نیز از سال ۲۰۰۹ از سیستم OA حذف شد. نتیجه این تغییرات در شکل ۲-۱ نشان داده شده است. اولین بازنشستگان سیستم جدید در سال ۲۰۰۹ (زنان) و ۲۰۱۴ (مردان) بازنشسته شدند. این درست مصادف با همان زمانی است که میانگین سن بازنشستگی برای هر دو جنس شروع به افزایش می‌کند. بر همین اساس، گروه سنی غالب بازنشستگان برای مردان به ۶۵ تا ۶۹ و برای زنان به ۶۰ تا ۶۴ تغییر کرد. تأخیر در اجرای تغییرات در بازنشستگی پیش‌ازموعده مطابق سناریوی اولیه باعث شد مخارج بازنشستگی و تخصیص یارانه از بودجه دولت به سیستم بازنشستگی افزایش یابد. این امر به تغییرات معرفی شده به سیستم بین سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۵، که در بخش ۳-۲ مورد بحث قرار گرفت، کمک کرد.

شکل ۲-۱. بازنشستگان جدید بر اساس سن و متوسط سن بازنشستگی، به تفکیک جنسیت، ۱۹۹۹-۲۰۱۷



منبع: محاسبات نویسندگان بر اساس پایگاه داده ZUS2

یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر سطح مزایا، سن بازنشستگی است. سن بازنشستگی برابر برای زنان و مردان از جمله مفروضات اصلی سیستم بازنشستگی جدید بود. پیشنهاد اولیه «امنیت از طریق تنوع» مبنی بر تساوی سن بازنشستگی زن و مرد در ۶۲ سالگی توسط سیاستمداران مورد حمایت قرار نگرفت. در سال ۲۰۱۲، دولت افزایش تدریجی و تساوی سن بازنشستگی در ۶۷ سالگی را (با سرعت سه ماه در هر سال)

۱- این قانون فقط در سال ۲۰۰۶ و پس از صدور حکم دادگاه قانون اساسی معرفی شد و مردان متولد ۱۹۴۶ تا ۱۹۴۸ را تحت پوشش قرار داد.  
2- Authors' calculations based on ZUS data

آغاز کرد. با این حال، در سال ۲۰۱۶، دولت جدید این تغییر را معکوس کرد. در نتیجه، در اکتبر ۲۰۱۷ سن بازنشستگی برای زنان به ۶۰ سال و برای مردان به ۶۵ سال بازگشت. بازگشت از سیاست افزایش سن بازنشستگی به افزایش تعداد بازنشستگی‌های جدید در سال ۲۰۱۷ منجر شد. به طور خاص، ۴۱۷,۰۰۰ نفر (که از آن‌ها ۶۲.۸ درصد زن بودند) مدعی دریافت مزایا شدند؛ رقمی که در دو دهه گذشته مشاهده نشده است (شکل ۱-۲). این تغییر به کاهش احتمالی سن بازنشستگی مؤثر زنان به حدود ۶۰ سال منجر خواهد شد. این تغییر عواقب قابل توجهی برای کفایت مزایای بازنشستگی، به‌ویژه برای زنان، خواهد داشت (Chłoń-Domińczak and Strzelecki, 2013). اگرچه این گامی رو به عقب است، حذف بازنشستگی پیش‌از‌معد هنوز هم موفقیت محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

مزایای بازنشستگی در OA با تقسیم مجموع ارزش حساب‌های NDC-1 و NDC-2 بر امیدبه‌زندگی دوجنسی<sup>۲</sup> در سن بازنشستگی محاسبه می‌شود.<sup>۳</sup> کل سیستم بازنشستگی OA بر بازتوزیع درآمد در طول زندگی متمرکز است. استفاده از جداول عمر همگانی دوجنسی<sup>۴</sup> به طور ضمنی، بین افرادی که زندگی کوتاه‌تری دارند و آنانی که طولانی‌تر زندگی می‌کنند (یعنی بین زن و مرد، و بین افراد کمتر تحصیل کرده و تحصیل کرده‌تر) بازتوزیع انجام می‌دهد که اجتناب از آن در سیستم بازنشستگی عمومی دشوار است. فاکتور امیدبه‌زندگی، سالانه توسط دفتر مرکزی آماری بر اساس داده‌های مقطعی مرگ‌ومیر (GUS) اعلام می‌شود. این امر ممکن است به کم‌برآورد امیدبه‌زندگی و بیش‌برآورد مزایای بازنشستگی منجر شود (Knell, 2016; Więckowska and Bijak, 2009) که تا حدی با مقادیری که به صورت موروثی در سیستم باقی مانده‌اند جبران می‌شود. با توجه به این روش محاسبه مزایا، پایین آمدن سن بازنشستگی زنان به افزایش شکاف مزایای جنسیتی و کاهش حقوق بازنشستگی زنان منجر خواهد شد.

بدترین نتیجه حاصل از کاهش سن بازنشستگی این است که یک سیگنال گمراه‌کننده به نسل شاغل ارسال می‌شود. در آینده افزایش سن بازنشستگی اجتناب‌ناپذیر است. هنگامی که این اتفاق بیفتد، شیب تغییر بسیار تندتر خواهد بود، تا سن ۶۷ یا حتی بیشتر. مردم باید برای چنین تغییری آماده شوند، در حالی که سیاستمداران انگیزش آن‌ها را از بین می‌برند.

۱- در سیستم جدید OA، سن بازنشستگی قانونی همچنین کمترین سن واقعی ممکن است (با چند مورد استثنا).

2- unisex

۳- از آنجا که هیچ اطلاعاتی درباره دستمزدهای افراد در گذشته در سیستم موجود نیست، سرمایه اولیه بر اساس اسناد مربوط ارسال شده به ZUS محاسبه می‌شود. محاسبه سرمایه اولیه به دو دلیل یک فرایند مستمر است: ۱. ناآگاهی در بین شاغلان از لزوم مطالبه سرمایه اولیه خود، و ۲. دشواری در بازیابی اسناد حقوق و دستمزد از شرکت‌هایی که قبلاً وجود داشته‌اند، اما دیگر موجود نیستند، که این مشکل در حین فرایند انتقال کاملاً رایج بود.

4- universal unisex life tables

## ۲-۴. سازماندهی مالی و اجرایی سیستم بیمه اجتماعی در لهستان

کلیه بخش‌های سیستم بیمه اجتماعی در لهستان را ZUS اداره می‌کند. ZUS یک نهاد عمومی است که مسئولیت جمع‌آوری همه انواع حق بیمه‌های اجتماعی و پرداخت کلیه مزایای بیمه‌های اجتماعی را بر عهده دارد. به این منظور، ZUS صندوق‌های زیر را مدیریت می‌کند:

- صندوق بیمه اجتماعی (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych- FUS)، صندوق هدفمند دولت و بخشی از سیستم مالی عمومی. اصلاحات بازنشستگی، FUS را به چهار بخش تقسیم کرده است: صندوق بازنشستگی OA؛ صندوق ازکارافتادگی و بازماندگان؛ صندوق‌های بیماری و زایمان؛ و صندوق صدمات ناشی از کار.

- صندوق ذخیره جمعیتی<sup>۱</sup> (Fundusz Rezerwy Demograficznej- FRD)، یک صندوق بافر (محافظ) برای سیستم OA در ابتدا FRD از بخشی از حق بیمه‌های اجتماعی پرداخت شده به FUS (از سال ۲۰۰۸، ۰.۳۵ درصد) تأسیس شد و از سال ۲۰۰۹، ۴۰ درصد از درآمد خصوصی‌سازی به صندوق پرداخت شده است. بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۴، دارایی‌های FRD برای تأمین کسری FUS (شکل ۲-۲) استفاده شده است. در پایان سال ۲۰۱۶، دارایی‌های FRD در کل ۲۱,۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰ زلوتی (تقریباً ۵,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰ یورو) بوده و برای مقایسه کل هزینه‌های FUS، ۲۰۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ زلوتی (تقریباً ۴۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ یورو) بوده است.

- صندوق بازنشستگی پل<sup>۲</sup> (Fundusz Emerytur Pomostowych - FEP)، که مستمری پل از آن محل تأمین می‌شود. FEP در سال ۲۰۱۰ تأسیس شد. در سال ۲۰۱۶ کل هزینه‌های FEP، ۵۱۹,۷۰۰,۰۰۰ زلوتی (تقریباً ۱۲۳,۷۰۰,۰۰۰ یورو) بود. درآمد حاصل از حق بیمه‌ها ۲۳۶,۸۰۰,۰۰۰ زلوتی (تقریباً ۵۶,۳۰۰,۰۰۰ یورو) و یارانه بودجه دولت، ۲۴۹,۶۰۰,۰۰۰ زلوتی (تقریباً ۵۹,۴۰۰,۰۰۰ یورو) بوده است.

مدیریت مالی FUS و صندوق‌های دیگر، سالانه ارزیابی می‌شوند. اول، صندوق‌ها بر اساس اصول «قانون سیستم بیمه‌های اجتماعی» توسط شرکت‌های حسابرسی بررسی می‌شوند. ZUS و تمام صندوق‌ها توسط «دفتر عالی حسابرسی»<sup>۳</sup> نیز مورد بررسی قرار می‌گیرند. این اقدام، ZUS را به برآورد مخارج و درآمدهای کلیه قسمت‌های FUS موظف می‌کند. این برآوردها یک دوره پنج‌ساله را پوشش می‌دهد که هر ساله تهیه می‌شود. هر سه سال یک بار نیز، ZUS برآورد بلندمدت (حدود ۵۰ سال) درآمدها و مخارج مربوط به بخش OA سیستم

1- Demographic Reserve Fund

2- Bridging Pensions Fund

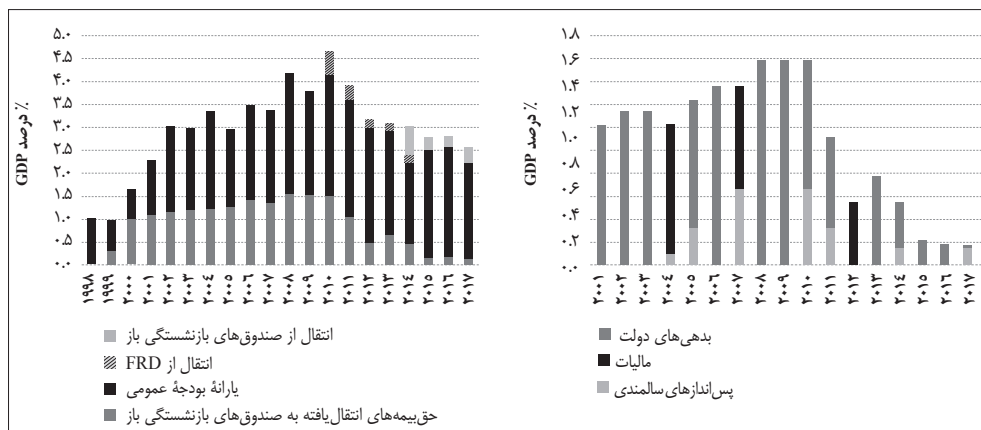
3- Supreme Audit Office

بازنشتگی را تهیه می‌کند. پروژه اصلاحات، شامل ایجاد «دفتر ملی اکچوئری»<sup>۱</sup> نیز بوده است تا وظیفه نظارت بر تعهدات بلندمدت ایجادشده در کل سیستم تأمین اجتماعی را بر عهده بگیرد. این جزء از سیستم هنوز معرفی نشده است و تمایل سیاسی به انجام آن نیز وجود ندارد.

به طور کلی، از زمان معرفی سیستم بازنشتگی جدید، FUS دارای کسری بود که از ۱۰ درصد تا بیش از ۴۵ درصد تولید ناخالص داخلی (در سال ۲۰۱۰) برآورد شده است. بیشتر این کسری ناشی از عدم تعادل بین مخارج مربوط به مزایا و درآمدهای حق بیمه است (شکل ۳-۱). از سال ۲۰۱۴، FUS دارایی‌های منتقل شده از FDC را نیز دریافت کرده است. از سال ۲۰۱۰ به بعد، به دلیل تغییر در سهم حق بیمه‌های OA و همچنین کاهش مخارج بازنشتگی که ناشی از انتقال به سیستم جدید بازنشتگی بوده است، یارانه به زیر ۳ درصد از تولید ناخالص داخلی کاهش یافته است.

برآوردهای مالی صورت گرفته برای پیشنهاد اولیه اصلاحات، فرض را بر این گذاشته است که بخشی از هزینه‌های انتقال به واسطه انتقال بخشی از حق بیمه‌ها به سیستم FDC، توسط صرفه‌جویی در هزینه‌های OA، از جمله با کاهش بازنشتگی پیش از موعد و کم کردن تعدیل سالانه مزایا به سمت تورم، پوشش داده می‌شود. با این حال، آنچه در واقعیت اتفاق افتاد این بود که تعدیل مزایا به رشد دستمزدها نزدیک‌تر بوده و تغییرات در بازنشتگی زودرس به تأخیر افتاده است. این به معنای آن است که در دهه‌های گذشته، مخارج سالانه بازنشتگی در مقایسه با GDP افزایش یافته بود. تنها در هفت سال بین ۲۰۰۱ و ۲۰۱۷، مخارج بازنشتگی سال به سال کاهش یافت. در نتیجه، بیشتر هزینه‌های انتقال با افزایش بدهی‌های عمومی تأمین شده است (Bielawska, Chłoń-Domińczak, and Stańko 2017).

شکل ۲-۲. انتقالات از بودجه دولت به صندوق بیمه‌های اجتماعی، ۱۹۹۸-۲۰۱۷ (پنل چپ)  
و سطح و منابع تأمین مالی هزینه‌های انتقال FDC، ۲۰۰۱-۲۰۱۷ (پنل راست)



منبع: محاسبات نویسندگان بر اساس پایگاه داده ZUS (پنل راست) (Bielawska, Chłoń-Domińczak, and Stańko, 2017). با به‌روزرسانی نویسندگان (پنل چپ)

پیش‌بینی‌هایی که ZUS منتشر کرده، نشان می‌دهد صندوق بازنشستگی OA در کسری باقی خواهد ماند. در سناریوی پایه برآورد بلندمدت، پیش‌بینی شده که مخارج صندوق بازنشستگی OA از ۷.۱۴ درصد GDP در سال ۲۰۱۷ به ۶.۱۲ درصد در سال ۲۰۶۰ کاهش یابد، این در حالی است که درآمدهای مربوط به حق بیمه‌ها از ۵.۰۱ درصد GDP به ۴.۷۳ درصد کاهش یافته است (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 2016). در نتیجه، کسری از ۲.۱۳ درصد GDP به ۱.۴۰ درصد خواهد رسید. این تحولات عمدتاً ناشی از روندهای بلندمدت جمعیتی و اقتصادی است که در بخش ۳ مورد بحث قرار می‌گیرد.

### ۳. نوسانات کوتاه‌مدت و پایداری بلندمدت جمعیتی و اقتصادی

لهستان با تغییرات جمعیتی و اقتصادی قابل توجهی روبه‌رو است که بر پایداری کوتاه‌مدت و بلندمدت سیستم بازنشستگی تأثیر خواهد گذاشت. همان طور که در بخش قبلی توضیح داده شد، طراحی NDC تضمین می‌کند که ارزش فعلی مزایا با ارزش فعلی حق بیمه‌های پرداخت‌شده برابر است. این ویژگی عمدتاً به واسطه نرخ بازده NDC تضمین می‌شود که مبتنی بر رشد مجموع دستمزد تحت پوشش (در NDC-1) یا رشد GDP (در NDC-2) است. در نتیجه، تغییرات در بهره‌وری ناخالص، ناشی از اندازه بازار کار و کیفیت سرمایه انسانی، هم بر مجموع دستمزدها و هم درآمد حق بیمه تأثیر می‌گذارد. سطح اشتغال و سرمایه انسانی نیز به طور بالقوه بر نرخ رشد GDP اثر می‌گذارد. در این بخش، تحولات اخیر در شکل‌گیری سرمایه انسانی ارائه شده است. همچنین در مورد نوسانات کوتاه‌مدت سیستم بازنشستگی، که با پیامدهای بحران مالی همراه شده است، بحث می‌شود. سرانجام، ثبات بلندمدت سیستم بازنشستگی لهستان مورد توجه قرار می‌گیرد.

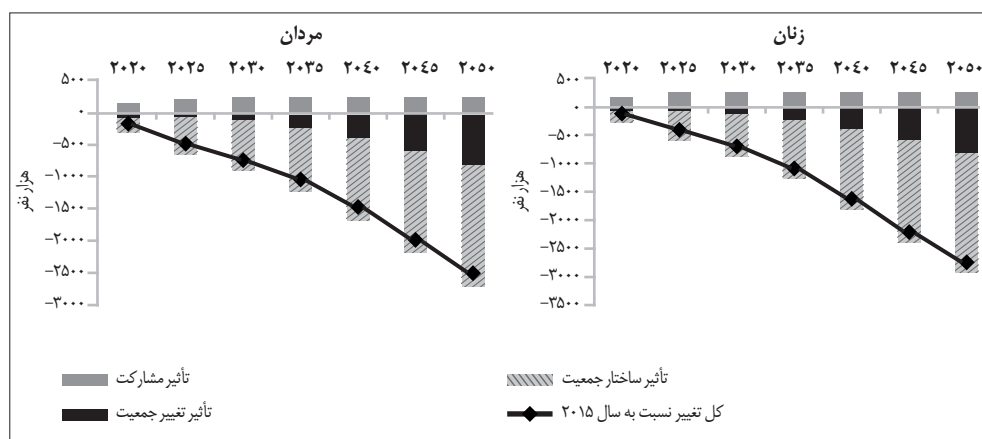
#### ۳-۱. سرمایه انسانی در لهستان

لهستان با دو چالش روبه‌روست. اول اینکه از اوایل دهه ۱۹۹۰، لهستان میزان باروری بسیار پایینی را تجربه کرده که به پایین‌ترین حد خود رسیده است. نرخ باروری فعلی - مانند سایر کشورهای اروپای شرقی - پایین‌تر از میانگین اروپاست. طبق پیش‌بینی‌ها، این نرخ برای چند دهه آینده، زیر ۱.۵ باقی خواهد ماند. دوم اینکه هم‌زمان امیدبه‌زندگی نیز به تدریج در حال افزایش است؛ امیدبه‌زندگی لهستان در حال حاضر در متوسط اروپا قرار دارد و با سرعتی مشابه رو به افزایش است. در نتیجه، جمعیت کل و همچنین جمعیت در سن کار در حال کاهش است و پیش‌بینی می‌شود این روند تا دهه‌های بعدی ادامه یابد. در همین حال، جمعیت بالای ۶۵ سال، مشتمل بر نسل ازدیاد جمعیت پس از جنگ، رو به افزایش است.

روند پیش‌بینی‌شده با مهاجرت شدت گرفته است. از زمان ورود لهستان به اتحادیه اروپا (EU)، مهاجرت از

لهستان به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. GUS تخمین زد که در پایان سال ۲۰۱۶ تقریباً ۲,۵۰۰,۰۰۰ لهستانی در خارج زندگی می‌کردند (Główny Urząd Statystyczny, 2016). مهاجرت پس از الحاق، به میزان ۳.۳ درصد کاهش در جمعیت در سن کار را به دنبال داشته است (Kaczmarczyk and Okólski, 2008). این جمعیت به‌ویژه شامل مردان در سن کار (۴.۴ درصد)، گروه‌های سنی جوان‌تر و افراد دارای تحصیلات عالی است. میزان کاهش تخمین زده‌شده در گروه سنی ۲۵-۲۹ سال، حدود ۹.۳ درصد و در گروه سنی ۲۰-۲۴ سال، ۸.۸ درصد بود. سهم مهاجران دارای تحصیلات عالی بیشتر (۵ درصد) بود. با وجود افزایش جریان ورودی مهاجران از اروپای شرقی (به‌ویژه اوکراین)، اثر خالص مهاجرت منفی است. بر اساس سایر برآوردها، تغییر در ساختار سنی جمعیت به این کاهش پیش‌بینی‌شده در نیروی کار منجر می‌شود (شکل ۳-۱) (Kielczewska and Lewandowski, 2017). تا سال ۲۰۵۰، پیش‌بینی می‌شود جمعیت فعال تقریباً ۵,۰۰۰,۰۰۰ نفر کاهش یابد.

شکل ۳-۱. تجزیه تغییرات پیش‌بینی‌شده در اندازه جمعیت فعال (به هزار نفر)، ۲۰۵۰-۲۰۲۰ نسبت به ۲۰۱۵



Source: Kielczewska and Lewandowski, 2017

تا حدودی تغییرات در اندازه نیروی کار با تغییرات پیش‌بینی‌شده در بهره‌وری نیروی کار فردی جبران می‌شود. از زمان تحول اقتصادی، مشارکت جوانان در آموزش عالی به طور قابل توجهی افزایش یافته است (Marciniak et al., 2013). بر اساس گزارش یورواستات<sup>۱</sup>، بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۱۵ سهم افراد ۳۰ تا ۳۴ ساله با تحصیلات عالی بیش از سه‌برابر شده است؛ از ۱۳.۵ درصد به ۴۳.۴ درصد افزایش یافته است. پیش‌بینی می‌شود این سهم در سال‌های آینده بیشتر شود. این تغییر کیفی به افزایش مداوم سرمایه انسانی

در لهستان تا دهه ۲۰۳۰ کمک خواهد کرد (Stonawski, 2014). پس از آن، تأثیر کمی غلبه خواهد کرد و سرمایه انسانی کاهش خواهد یافت. قبل از رسیدن به سال ۲۰۵۰، سرمایه انسانی به سطح اوایل دهه ۲۰۰۰ برمی گردد.

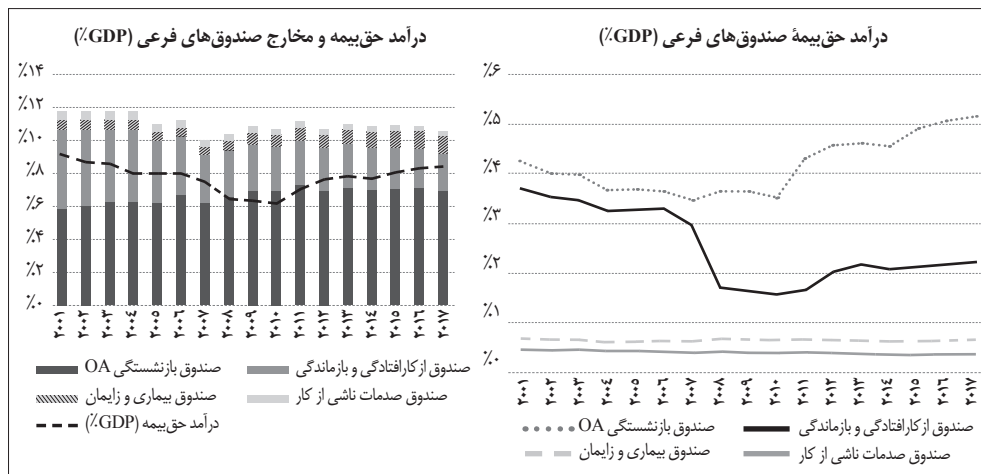
### ۲-۳. تأثیر اختلالات کوتاه مدت بر سیستم بازنشستگی لهستان: یادگیری از بحران اقتصادی

رشد اقتصادی لهستان در طول بحران ۲۰۰۹-۲۰۰۸ مثبت ماند. با این حال، افت اقتصادی بر سیستم بازنشستگی تأثیر داشت که تحت تأثیر تغییرات قانون گذاری نیز قرار گرفت.

بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۰، درآمد حق بیمه در سیستم بیمه اجتماعی در مقایسه با GDP ابتدا کاهش و سپس افزایش یافت. دلیل این رخداد، کاهش نرخ حق بیمه از کارافتادگی (بدون کاهش مخارج) - که دولت قبل از انتخابات سال ۲۰۰۷ پیشنهاد داد- و همچنین کاهش رشد دستمزدها در زمان افت اقتصادی بود. در همین زمان، تعداد شاغلان بیمه شده نیز کاهش یافت. شکل ۳-۲ (پنل سمت راست) درآمد و هزینه‌های حق بیمه بر اساس زیرصندوق‌ها را نشان می‌دهد. کاهش درآمدهای حق بیمه سالمندی تا سال ۲۰۱۰، ناشی از کاهش نسبت «وجه دستمزد به GDP» و افزایش سهم حق بیمه‌های سیستم جدید حساب‌های NDC+FDC بوده است. پس از تغییر در سال ۲۰۱۰، حق بیمه‌های سالمندی از ۳.۵ درصد به ۵.۲ درصد GDP افزایش یافت؛ این افزایش هم‌راستا با افزایش بخشی از حق بیمه‌های OA به سیستم NDC بود. درآمد حق بیمه‌های از کارافتادگی به دلیل کاهش نرخ حق بیمه از ۳.۰ درصد در سال ۲۰۰۷ به ۱.۷ درصد در سال ۲۰۰۸، کاهش یافته و در سال ۲۰۱۲ و بعد از آن، بار دیگر به دلیل افزایش مجدد نرخ حق بیمه، افزایش یافت. بنابراین بخش مهمی از کسری FUS در دوره افت اقتصادی (۲۰۰۸-۲۰۱۰) ناشی از تصمیم کاهش حق بیمه بدون در نظر گرفتن وضعیت نامتعادل صندوق بود. اگرچه سیستم بازنشستگی OA بخشی مستقل از سیستم تأمین اجتماعی بود، دولت با آن همچون بخشی از کل سیستم بیمه اجتماعی رفتار کرد. در نتیجه، سیستم OA مسئولیت پوشش کسری بودجه ناشی از حق بیمه‌های پایین صندوق از کارافتادگی را بر عهده داشت.

در طی افت اقتصادی، مخارج مربوط به مزایا در مقایسه با GDP افزایش یافت. این افزایش ناشی از رشد تعداد ذی‌نفعان به دلیل ورود بیشتر بازنشستگان پیش از موعد و تعدیل منظم مزایا بر اساس رشد قیمت‌ها و بخشی از رشد دستمزدها بوده است. اصلاحات بازنشستگی زود هنگام در بخش قبلی توضیح داده شد.

شکل ۳-۲. مخارج و درآمدهای سیستم بیمه اجتماعی در لهستان، ۲۰۱۷-۲۰۰۱



کسری FUS بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۰ زیاد شد. این موضوع با وخامت کلی در امور مالی عمومی هم‌زمان گردید. در همین دوره، کسری بودجه دولت از ۱.۹ درصد GDP به ۷.۹ درصد، بالاتر از حد ۳ درصدی «پیمان ثبات و رشد»<sup>۲</sup>، رسید. در همین زمان، بدهی دولت از ۴۵ درصد GDP به ۵۴.۹ درصد رسید. با توجه به این وضعیت، دولت همراه با انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۱، تغییراتی در تأمین مالی سیستم بازنشتی ایجاد کرد تا به کاهش سطح کلی یارانه دولت به سیستم بیمه‌های اجتماعی منجر شود. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، FRD برای تأمین مالی برخی از مخارج بازنشتی در سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۰ استفاده شد. علاوه بر این، در سال ۲۰۱۰، نرخ حق بیمه از کارافتادگی و بازماندگان اندکی افزایش یافت که تا حدودی روند کاهشی را که از سال ۲۰۰۸ شروع شده بود معکوس کرد. اما این اقدامات برای جلوگیری از ریسک فزونی بدهی‌های عمومی از آستانه ۵۵ درصدی GDP کافی نبود. در مقایسه با سایر کشورهای اتحادیه اروپا- به‌ویژه آن‌هایی که رکود پس از بحران سال ۲۰۰۹ را تجربه می‌کنند- وضعیت مالی عمومی لهستان خیلی بد نبود. مشکل واقعی این بود که رسیدن به آستانه ۶۰ درصد بدهی تعیین‌شده در قانون اساسی لهستان، که باعث توازن بودجه دولت می‌شود، تقریباً قریب‌الوقوع بود. در پاسخ به این تهدید، دولت به این نتیجه رسید که تغییر در سیستم OA از کاهش مخارج یا افزایش مالیات آسان‌تر است. مشکل دیگر، تقاضای مداوم برای اوراق قرضه ایجادشده

1- Authors' estimates based on ZUS data

۲- Stability and Growth Pact (SGP): مجموعه قوانینی است به منظور اطمینان از اینکه کشورهای اتحادیه اروپا سیاست‌های مالی سالمی را دنبال می‌کنند و سیاست‌های مالی خود را هماهنگ با هم طراحی می‌نمایند. م.

از سوی مؤسساتی بود که FDC را مدیریت می‌کردند.

تغییرات در دو مرحله انجام شد. مرحله اول، از ماه مه ۲۰۱۱ شامل کاهش حق بیمه‌های FDC به ۲.۳ درصد دستمزد بود، در حالی که ۵ درصد از دستمزدها در حساب‌های تازه تأسیس NDC-2 ثبت شد، بر اساس رشد اسمی GDP تعدیل شده، به طور متوسط برای چهار سال تقویمی متوالی متوسط‌گیری می‌شد. در ابتدا، برنامه‌ریزی شده بود که حق بیمه FDC به تدریج مجدداً افزایش یابد تا به ۳.۵ درصد برسد، اما این هرگز اتفاق نیفتاد. مرحله دوم که در سال ۲۰۱۴ آغاز شد شامل موارد زیر است:

- انتقال دارایی‌های FDC سرمایه‌گذاری شده در اوراق قرضه دولتی (بیش از نیمی از کل دارایی‌ها) به FRD و بازخرید آن‌ها؛
- کاهش دائمی حق بیمه‌های FDC به ۲.۹۲ درصد و داوطلبانه کردن این بخش از سیستم. کلیه شاغلانی که در FDC مشارکت داشتند، این حق انتخاب را دریافت کردند که یا در صندوق‌های بازنشستگی خصوصی یا در NDC-2 مشارکت کنند. مورد دوم (NDC-2)، گزینه پیش فرض بود. در نتیجه، کمتر از ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر از شاغلان هستند که هنوز حق بیمه خود را بین NDC و FDC تقسیم می‌کنند.
- معرفی به اصطلاح «مکانیسم کشویی»: ۱۰ سال قبل از بازنشستگی، کسری از دارایی‌های شخص به FUS منتقل می‌شود و مقدار آن در NDC-2 ثبت می‌گردد.

کاهش دائمی حق بیمه‌های مالی به FDC از ماه مه ۲۰۱۱ کاهش بدهی‌های دولت به میزان ۰.۶ درصد GDP در سال ۲۰۱۱ را به همراه داشت. این اقدام یک‌باره انتقال اوراق قرضه خزانه که توسط صندوق‌های بازنشستگی نگهداری می‌شد- به کاهش ۵ درصدی در نسبت «بدهی به GDP» در سال ۲۰۱۴ منجر شد. تغییر در نرخ حق بیمه FDC همراه با ویژگی داوطلبانه بودن مشارکت به کاهش بیشتر هزینه‌های انتقال به ۰.۴ - ۰.۳ درصد GDP انجامید (Bielawska et al., 2017).

به طور کلی، برآوردهای بلندمدت کارگروه سالمندی (AWG)<sup>۱</sup> در گزارش‌های سالمندی سال‌های ۲۰۰۹، ۲۰۱۲ و ۲۰۱۵ نشان داد که به رغم افزایش شدید در نرخ وابستگی پیش‌بینی شده، ویژگی‌های کلیدی سیستم بازنشستگی جدید به کاهش مخارج بازنشستگی در مقایسه با سال پایه منجر شده است (European Commission DG ECFIN, 2015, 2012, 2009). در گزارش سال 2015 AWG، کاهش پیش‌بینی شده در مخارج بازنشستگی عمومی، کمترین میزان است. اما اگر این واقعیت را در نظر بگیریم که مخارج بازنشستگی کامل به بخش عمومی نسبت داده می‌شود، کل برآورد هزینه‌های بازنشستگی مربوط به سال ۲۰۶۰ پایدار است (جدول ۳-۱).

1- slider mechanism

2- Ageing Working Group

جدول ۳-۱. مخارج بلندمدت طرح‌های بازنشتی در لهستان: خلاصه برآوردهای AWG

| ۲۰۱۸      | ۲۰۱۵      | ۲۰۱۲      | ۲۰۰۹      | درصد از GDP                          |
|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------|
| ۱۱.۲      | ۱۱.۵      | ۱۱.۸      | ۱۱.۶      | مخارج بازنشتی در سال پایه            |
| ۲۰۱۶      | ۲۰۱۳      | ۲۰۱۰      | ۲۰۰۷      | سال پایه:                            |
| ۱۱.۱      | ۱۰.۸      | ۹.۸       | ۸.۸       | مخارج بازنشتی عمومی در سال ۲۰۶۰      |
| ۰         | ۰         | ۳.۱       | ۹.۱       | مخارج FDC در سال ۲۰۶۰                |
| ۱۱.۱      | ۱۰.۷      | ۱۰.۹      | ۱۰.۷      | کل مخارج در سال ۲۰۶۰                 |
| ۲۰۱۶-۲۰۶۰ | ۲۰۱۳-۲۰۶۰ | ۲۰۱۰-۲۰۶۰ | ۲۰۰۷-۲۰۶۰ |                                      |
| -۰.۱      | -۰.۸      | -۲.۲      | -۲.۸      | تغییر در مخارج بازنشتی (درصد از GDP) |
| ۱۲.۱      | ۱۲.۴      | ۱۴.۰      | ۱۳.۴      | سهم نسبت وابستگی <sup>۱</sup>        |
| -۷.۳      | -۵.۲      | -۸.۷      | -۷.۱      | سهم نسبت مزایا <sup>۲</sup>          |
| -۳.۱      | -۵.۲      | -۰.۵      | -۶.۳      | سهم نسبت پوشش <sup>۳</sup>           |

Source: European Commission DG ECFIN, 2015, 2012, 2009, 2018.

دلیل این امر دو چیز می‌تواند باشد: سهم نسبت مزایا نشان می‌دهد که سطح مزایای افراد با حق بیمه‌های طول عمر ارتباط دارد و نسبت پوشش نشانگر افزایش کلی سن بازنشتی مؤثر است. نسبت مزایا به معنای کفایت مزایای بازنشتی نیز هست (که بعداً در مقاله مورد بحث قرار می‌گیرد) و چالشی است که سیستم لهستان در درازمدت - خصوصاً پس از معکوس کردن اصلاحات مربوط به افزایش سن بازنشتی - با آن روبه‌روست. نتایج سال ۲۰۱۸ AWG نشان می‌دهد که مخارج بازنشتی پیش‌بینی‌شده تا سال ۲۰۶۰ در مقایسه با پیش‌بینی‌های قبلی کمی بیشتر خواهد بود. تغییر قابل توجهی نیز در تجزیه اثرات ایجاد و به تثبیت مخارج بازنشتی منجر می‌شود. تأثیر سهم نسبت مزایا افزایش می‌یابد، در حالی که سهم نسبت پوشش کاهش می‌یابد. این امر نتیجه معکوس کردن اصلاحات مربوط به افزایش سن بازنشتی است.

آموزه اصلی از افت اقتصادی این است که به دلایل عمدتاً سیاسی، چشم‌انداز کوتاه‌مدت، وضعیت مالی به‌مراتب بدتری نسبت به چشم‌انداز بلندمدت دارد. علاوه بر این، هر گونه انحراف از اصلاحات اولیه به وخیم‌تر شدن پیامدهای مالی می‌انجامد که ریسک تعدیل مالی سیستم‌های بازنشتی را افزایش می‌دهد.

- 1- Dependency ratio contribution
- 2- Benefit ratio contribution
- 3- Coverage ratio contribution

## ۴. چالش‌های بازار کار

سیستم بازنشستگی OA مبتنی بر NDC، منافع نسل‌های شاغل و بازنشسته را به تعادل می‌رساند. این هدف با پیوند یک‌به‌یک بین حق‌بیمه‌ها و مزایا محقق می‌شود. برای نسل شاغل این به معنای آن است که به طور کلی نرخ حق‌بیمه صرف نظر از تحولات جمعیتی، پایدار می‌ماند. به عبارت دیگر، هر فردی حقوق بازنشستگی سالمندی (OA) خود را معادل آنچه پرداخت کرده دریافت می‌کند. ثابت نگاه داشتن حق‌بیمه‌ها و عدم افزایش آن‌ها باعث ایجاد اشتغال و بهبود عوامل تولید می‌شود. طرح NDC روشی خودکار و بی‌طرف برای دستیابی به این توازن منافع است.

### ۴-۱. بازار کار در لهستان: چالش‌های عمده سیستم بازنشستگی NDC

پیوند قوی بین مزایا و حق‌بیمه‌های مادام‌العمر به این معناست که عملکرد بازار کار، هم برای پایداری سیستم بازنشستگی و هم برای کفایت مزایای فردی، بسیار مهم است. سیاست‌های بازار کار باید بر زندگی کاری طولانی‌تر و بهره‌وری و سطح دستمزد بالاتر تمرکز کند. چهار چالشی که بازار کار لهستان در زمینه سیستم بازنشستگی با آن‌ها روبه‌روست عبارت‌اند از:

#### ۱. سطح پایین مشارکت در بازار کار، دلیل عدم تجمیع حق‌بیمه‌های بازنشستگی است.

در حالی که شاغلان جوان<sup>۱</sup> در لهستان نرخ اشتغال مشابه با میانگین اتحادیه اروپا دارند، تعداد شاغلان بالای ۵۰ سال (زن و مرد) در لهستان کم است. در سال ۲۰۱۶، شکاف نرخ اشتغال در گروه سنی ۶۴-۵۰ سال برای مردان بیش از ۷ درصد و برای زنان به ۱۰ درصد رسید. شکاف اشتغال زنان از سال ۲۰۰۳ ثابت مانده، در حالی که برای مردان از سال ۲۰۰۴ تا کنون به نصف کاهش یافته است. آمارها نشان می‌دهد که عدم فعالیت ۷۵ درصد از زنان غیرفعال بین ۲۵ تا ۴۴ سال، مربوط به مسئولیت‌های

۱ - prime-age workers: شاغلانی که برای بازنشستگی جوان هستند - م.

مراقبتی یا سایر تعهدات خانواده است. در سالمندترین گروه‌های سنی، عدم فعالیت مربوط به سلامت ضعیف یا دریافت مستمری است.

طبق ارزیابی بانک ملی لهستان، عدم فعالیت بالا در گروه سنی ۱۸ تا ۲۴ سال به دلیل اشتغال به تحصیل در آموزش عالی است (Gradzewicz et al., 2016). ترکیب تحصیل و کار در لهستان در مقایسه با سایر کشورهای اتحادیه اروپا چندان رایج نیست.

روند نزولی فعالیت در سنین بالای ۵۰ سال در اوایل دهه ۲۰۰۰، ناشی از کمک‌هزینه‌های پیش از بازنشستگی و مزایایی است که به منظور کاهش پیامدهای تغییرات ساختاری در اقتصاد اعطا شد. بازگشت به حالت قبلی، بعد از سال ۲۰۰۴ و مجدداً پس از سال ۲۰۰۸ به کاهش این گزینه‌ها نسبت داده می‌شود. افزایش مشارکت در بازار کار در گروه سنی ۶۴-۵۰ سال نه تنها در لهستان، بلکه در سایر نقاط نیز در دوران افت اقتصاد جهانی بسیار قوی بود. معکوس کردن اصلاحات و کاهش سن بازنشستگی به ۶۵ سال (مردان) و ۶۰ سال (زنان) احتمالاً این روند را، به‌ویژه برای زنان، متوقف می‌کند.

طبق گزارش پیمایش نیروی کار (LFS)<sup>۱</sup>، تقریباً یک‌پنجم افرادی که از نظر اقتصادی غیرفعال محسوب می‌شوند تمایل خود را به کار کردن اعلام می‌کنند. گراذوویچ و همکاران (Gradzewicz et al., 2016) تخمین زده‌اند که حدود یک‌سوم آن‌ها می‌توانند شروع به کار کنند. افزایش مشارکت این گروه می‌تواند عرضه نیروی کار را ۳.۲ درصد افزایش دهد.

۲. قراردادهای مدت معین<sup>۲</sup> بیش از حد استفاده می‌شوند که حق بیمه‌های آن به صورت جزئی پرداخت می‌شود یا اصلاً پرداخت نمی‌شود، ضمن آنکه کیفیت این مشاغل پایین‌تر است.

بر اساس گزارش GUS (۲۰۱۶a)، در سال ۲۰۱۴، ۶.۹ درصد از کل کارگران بر اساس «قراردادهای مدت معین» کار می‌کردند که برای ۴.۴ درصد از این افراد شغل اصلی بود. همین سطح مشابه (۴.۲ درصد) توسط بانک ملی لهستان (NBP) در سال ۲۰۱۶ (Saczuk, Strzelecki, and Wyszynski, 2016) تخمین زده شده است. هر دو منبع بیان می‌کنند که برای گروه دوم، تصمیم در مورد نوع قرارداد، عمدتاً غیرارادی بوده است (GUS: ۸۰.۲ درصد، NBP: ۵۹.۹ درصد) و آن‌ها ترجیح می‌دهند یک قرارداد معمولی قانون کار<sup>۳</sup> داشته باشند. از بین خوداشتغالان، ۵۱.۳ درصد اظهار داشتند که کارفرمایان آن‌ها را وادار کرده‌اند خود را به عنوان خوداشتغالی بیمه کنند. کیفیت مشاغل با مدت معین از نظر درآمد، فرصت‌های توسعه، امنیت شغلی، سختی کار یا ساعات کار طولانی به طور قابل

1- Labor Force Survey

2- fixed-term contracts

3- labor-code

توجهی پایین است (Lewandowski, Góra, and Lis, 2017). کسانی که به شکل‌های غیرمعمول کار می‌کنند، پوشش تأمین اجتماعی محدودی دارند؛ یا به این دلیل که مشارکت آن‌ها کمتر است، یا به این سبب که در برخی از قراردادهای مدنی، به هیچ وجه تحت پوشش قرار نمی‌گیرند (Chłoń-Domińczak, Sowa, and Topińska, 2017).

از سال ۲۰۰۲، محبوبیت قراردادهای مدت‌معین به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. دلایل این اتفاق عبارت‌اند از: مالیات نسبتاً بالا بر کار؛ تفاوت قابل توجه در برتری شاغلان دارای قرارداد عادی و قرارداد کار مدت‌معین؛ امکان حذف استانداردهای قانونی کار (حداقل دستمزد، اضافه کار، استانداردهای ایمنی و غیره)؛ و سایر هزینه‌ها (Lewandowski et al., 2017). تغییرات قانونی که در سال ۲۰۱۶ وضع شد، حداقل پایه حق بیمه بیمه‌های اجتماعی را (در مواردی که قراردادهای متعدد وجود داشت) به حداقل دستمزد تعیین کرد (Chłoń-Domińczak, Sowa, and Topińska, 2017) و سود حاشیه‌ای ناشی از این نوع قرارداد را کاهش داد. با این حال، این شکل از قرارداد هنوز نقاط قوتی، از جمله سهولت در تصفیه قرارداد، را داراست. اعتقاد بر این است که این قانون سهم قراردادهای عادی را افزایش داده است (Saczuk et al., 2016).

۳. وقفه در کار که به دو عامل منجر می‌شود: عدم انباشت حق بیمه‌های بازنشستگی و اعمال جریمه بر شاغلان.

وقفه در مشاغل کار معمولاً زمانی اتفاق می‌افتد که ترتیبات کار کردن به اندازه کافی انعطاف‌پذیر نباشد تا بتواند با تعهدات شخصی شاغلان وفق یابد. یکی از راه‌حل‌های محتمل در این زمینه، کار پاره‌وقت است که در لهستان، در مقایسه با میانگین اتحادیه اروپا، پدیده‌ای نادر است. به استثنای زنان در سن جوانی، در دو دهه گذشته این روند به طور قابل توجهی نزولی بوده است (در بین مردان از ۱۶.۳ درصد به ۵.۵ درصد و در بین زنان گروه سنی ۶۴-۵۰ سال، از ۲۳.۰ درصد به ۱۱.۳ درصد). افزایش انعطاف‌پذیری در بازار کار بدون تشدید مشکل خودی-غیرخودی<sup>۱</sup> دشوار است. در دهه‌های گذشته هیچ سنتی برای کار پاره‌وقت وجود نداشته و هیچ انگیزه‌ای برای افزایش عرضه بازار کار معرفی نشده است. کارفرمایان به دلیل بالا بودن هزینه‌های ثابت استخدام و آموزش، به ایجاد مشاغل نیمه‌وقت تمایلی ندارند.

۴. اشتغال غیررسمی در حق بیمه‌ها دیده نشده است (مگر اینکه افراد خودشان پس‌انداز کنند)، این در حالی است که این مشاغل ناامن هستند و امکان دادخواهی در مورد حقوق خود بسیار دشوار است.

در مورد مقیاس و پویایی اشتغال غیررسمی در لهستان هیچ اجماعی وجود ندارد. شنایدر (Schneider, 2016) تخمین زده که اشتغال غیررسمی به‌آهستگی کاهش یافته و در سال ۲۰۱۶ به ۲۳ درصد رسیده است. منابع دیگری (Ernst and Young, 2016; GUS, 2016b; Łapiński, Peterlik, and Wyżnikiewicz, 2016) اندازه بازار کار غیررسمی را بین ۱۲.۴ درصد تا ۱۹.۷ درصد دانسته‌اند. در حالی که تخمین‌ها از «اقتصاد سایه»<sup>۱</sup> محدود است، در مورد اشتغال ثبت‌نشده<sup>۲</sup> اطلاعات بیشتری وجود دارد؛ بین سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۱۴ میزان اشتغال ثبت‌نشده به کمتر از نصف (از ۹.۶ درصد به ۴.۵ درصد) کاهش یافته است. اشتغال ثبت‌نشده در بین مردان و افراد دارای تحصیلات حرفه‌ای بیشتر است و در چندین شاخه از اقتصاد متمرکز است: کشاورزی، تجارت، هتل‌ها و رستوران‌ها، خدمات محله و تولید (GUS, 2016b). دلایل روی آوردن به اشتغال ثبت‌نشده، ناتوانی در یافتن شغل (بیش از ۶۰ درصد)، درآمد ناکافی، حقوق بالاتر بدون قرارداد رسمی (هریک بیش از ۳۰ درصد) و نرخ‌های بسیار بالای حق بیمه‌های اجتماعی (بیش از ۱۰ درصد) است. برای ۶۰ درصد از پاسخ‌دهندگان، این مشاغل کار اصلی بوده است (GUS, 2016b). بر اساس پژوهش شنایدر (Schneider, 2012)، بیش از نیمی از اقتصاد خاکستری، قابل توجیه با عواملی است که به نیروی کار مربوط می‌شود. با توجه به تبعیت نسبتاً پایین از قواعد مالیاتی و کارایی پایین اجرای قانون، تمایل به انتقال از اقتصاد غیررسمی به اقتصاد عادی ممکن است پایین باشد.

#### ۴-۲. بخش‌بندی‌های بازار کار و زیرسیستم‌های بازنشستگی در لهستان

سیستم NDC، حقوق‌بگیران و خویش‌فرمایان در خارج از بخش کشاورزی را تحت پوشش قرار می‌دهد. سایر زیرسیستم‌ها در لهستان، بخش‌های منتخبی از بازار کار را پوشش می‌دهند. این موارد عبارت‌اند از: کشاورزان (صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان - KRUS - بزرگ‌ترین زیرسیستم)، پلیس و نیروهای مسلح (یک رژیم بازنشستگی غیرمشارکتی نیروهای مسلح)، و قضات و وکلا (یک طرح بازنشستگی غیرمشارکتی). علاوه بر این، از سال ۲۰۰۵، معدن‌چینی که تحت پوشش بیمه ZUS قرار داشتند، بر اساس فرمول سیستم قدیمی تحت پوشش یک طرح NDB قرار گرفته‌اند. این طرح‌ها از نظر اکچوئریال نامتعادل‌اند و یکی دیگر از منابع ناپایداری بلندمدت محسوب می‌شوند. علاوه بر این، سخاوتمندی آن‌ها مانع جابه‌جایی نیروی کار می‌شود. همان‌طور که کمیسیون اروپا (EC) در سال ۲۰۱۷ در گزارش شش‌ماهه از کشورهای اروپایی<sup>۳</sup> تأکید کرده

۱- shadow economy: به آن بخش از تولیدات و خدمات قانونی بازار گفته می‌شود که بنا به دلایلی از چشم مقامات ناظر دولتی دور نگه داشته می‌شوند؛ اقتصادی که از آن با عناوینی همچون «اقتصاد خاکستری»، «اقتصاد غیرقابل مشاهده» یا «اقتصاد زیرزمینی» نیز یاد می‌شود. -م.

2- unregistered employment

3- European Semester Country Report

است، وجود نظام بازنشستگی جداگانه برای کشاورزان بار مالی است (یارانه KRUS تقریباً ۱ درصد از GDP را تشکیل می‌دهد)، جابه‌جایی نیروی کار را سخت می‌کند و یکی از دلایل بیکاری پنهان در بخش کشاورزی است (European Commission, 2017a). با توجه به این موارد، شورای اروپایی و EC در توصیه‌های مختص به لهستان پیشنهاد می‌کنند همه سیستم‌های بازنشستگی با چارچوب عمومی (یعنی NDC) هم‌راستا شوند (European Commission, 2017b).

#### ۴-۳. مشارکت نیروی کار؛ چشم‌انداز بلندمدت

این تخمین‌ها مطابق با گزارش سالمندی ۲۰۱۸ است که پیش‌بینی می‌کند اشتغال در گروه سنی ۷۴-۲۰ سال کاهش می‌یابد و از ۱۷,۱۰۰,۰۰۰ نفر در سال ۲۰۱۶ به ۱۱,۸۰۰,۰۰۰ در سال ۲۰۶۰ می‌رسد (European Commission, 2018). طولانی‌تر شدن عمر کاری و افزایش مشارکت نیروی کار دو چالش مهمی است که سیستم بازنشستگی NDC لهستان با آن مواجه است. تحولات آتی در نیروی کار عمدتاً به واسطه روندهای جمعیتی پیش خواهد رفت. کیولچوسکی و لواندوسکی (Kielczewska and Lewandowski, 2017) تخمین می‌زنند که میزان مشارکت به دلیل تأثیرات گروهی افزایش می‌یابد، زیرا افرادی که در حال حاضر در سنین پایین قرار دارند، پس از رسیدن به ۵۵ سالگی نسبت به هم‌تایان امروز خود مشارکت بالاتری خواهند داشت. این الگو به احتمال زیاد رخ می‌دهد، زیرا گروه‌های سنی بعدی تحصیلات بهتری دارند و گزینه‌های بازنشستگی پیش‌ازموعده از دهه ۲۰۰۰ محدود شده است. وقتی از بهبود مشارکت نیروی کار سالمند صحبت می‌شود، منظور این است که تا سال ۲۰۵۰، ۵۰۰,۰۰۰ نفر به جمعیت فعال اضافه می‌شود. این تعداد هرچند رقم قابل ملاحظه‌ای است، برای جبران کاهش عرضه نیروی کار که ناشی از متغیرهای جمعیتی است کافی نیست. افزایش مشارکت زنان جوان نیز مهم است و باید در زمره سیاست‌های بازار کار باشد. اگر شکاف مشارکت نیروی کار بین زنان و مردان جوان به تدریج تا سال ۲۰۴۰ به نصف کاهش یابد (همراه با افزایش سن بازنشستگی)، عرضه نیروی کار بعد از ۱۰ سال، به اندازه ۲۵۰,۰۰۰ نفر و بعد از ۲۰ سال به اندازه ۵۰۰,۰۰۰ نفر افزایش می‌یابد (Kielczewska and Lewandowski, 2017). این امر همچنین به زندگی کاری طولانی‌تر زنان و به نوبه خود، مزایای بازنشستگی بالاتر برای آنان تبدیل می‌شود.

#### ۴-۴. سیاست‌هایی برای افزایش مشارکت نیروی کار

مجموعه‌ای هماهنگ از سیاست‌ها مورد نیاز است تا کاهش جمعیت‌محور نیروی کار جبران شود. افزایش طول عمر کاری مستلزم بازگشت مجدد به افزایش تدریجی سن بازنشستگی قانونی و همچنین بهبود کیفیت بازار کار برای شاغلان سالمندتر است. نتایج پیمایش سال ۲۰۱۵ بهداشت، پیری و بازنشستگی در

اروپا (SHARE)<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که شاغلان لهستانی در گروه سنی بالای ۵۰ سال بسیار خسته‌اند (یا از نظر جسمی، یا به دلیل کارهای روزمره)، یا از شغل خود راضی نیستند و دوست دارند در اسرع وقت بازنشسته شوند (Chłoń-Domińczak, Holzer-Żelazewska, and Maliszewska, 2017). علاوه بر این، سیاست یادگیری مادام‌العمر برای افزایش مشارکت بزرگسالان در اشکال مختلف آموزش که در حال حاضر بسیار پایین است لازم است، به گونه‌ای که مهارت‌های آن‌ها برای انطباق با نیازهای متغیر بازار کار به‌روز شود. عمر کاری می‌تواند با ارائه گزینه‌های بازنشستگی انعطاف‌پذیر برای کسانی که به حداقل سن بازنشستگی می‌رسند افزایش یابد؛ برای مثال، بازنشستگی جزئی که در سال ۲۰۱۴ همگام با افزایش سن بازنشستگی برای زنان معرفی شد، اما پس از کاهش دوباره سن بازنشستگی به ۶۰ سال حذف شد.

افزایش مشارکت زنان جوان در بازار کار مستلزم معرفی مجموعه‌ای هماهنگ از سیاست‌های خانواده است (Kotowska and Magda, 2017). این سیاست‌ها شامل تمام اقداماتی است که به والدین کمک می‌کند قابلیت‌های خود را در ترکیب کار و زندگی خانوادگی تسهیل کنند و فرصت‌ها و مسئولیت‌ها را به اندازه مساوی به اشتراک بگذارند. آشتی دادن زندگی کاری و خانوادگی مستلزم دسترسی بهتر به تسهیلات مراقبت از کودک، به‌ویژه برای کودکان زیر سه سال، است. یکی دیگر از اقدامات پیشنهادی، بهبود قابلیت دسترسی و کیفیت مراقبت برای کودکان مدرسه‌ای و حمایت‌های پس از ساعت اتمام مدرسه است. یک سیستم منسجم‌تر و منعطف‌تر مرخصی (مرخصی زایمان، پدری، والدینی و خانواده) نیز توصیه می‌شود. برای بهبود مشارکت زنان در بازار کار، همچنین به سیاست‌های بازار کاری نیاز است تا به مشارکت برابر منجر شود و انگیزش پدران را برای سهیم شدن در خدمات مراقبتی تسهیل کند. این سیاست‌ها باید زنان را به ماندن یا بازگشت به بازار کار ترغیب کند و این امر باعث کاهش شکاف جنسیتی در پرداختی‌ها می‌شود. این اقدام نیز برای مشارکت زنان در بازار کار و همچنین استفاده مردان از مرخصی انگیزه‌ای قوی محسوب می‌شود. سرانجام، توسعه الگوهای ساعات کار منعطف و بهبود کیفیت شغل - چه برای زنان و چه برای مردان - در تحقق اهداف سیاست‌های خانواده و بازار کار مؤثر خواهد بود. با این حال، سیاست‌های اخیر معرفی شده از سوی دولت اثرات عکس دارد: برای مثال، کاهش سن بازنشستگی، افزایش کمک نقدی به خانواده‌ها و افزایش سن ورود به مدرسه به هفت سال، همراه با حذف شرکت اجباری پیش‌دبستانی برای کودکان پنج‌ساله از این دست اقدامات هستند.

شکاف اشتغال تا حدودی با مهاجرت نیز می‌تواند پر شود. در واقع، در سال‌های اخیر افزایش مهاجرت به لهستان مشاهده شده است. گراذویچ و همکاران (Gradzewicz et al., 2016) بیان کرده‌اند که نسبت شرکت‌هایی که اشتغال دست‌کم یک خارجی را اعلام کرده‌اند، از ۵ درصد در سال ۲۰۱۰ به ۱۳ درصد در سال

۲۰۱۶ و به ۳۰ درصد در سال ۲۰۱۸ افزایش یافته است (Narodowy Bank Polski, 2018). این افزایش بیشتر در بین شرکت‌های بزرگ مشهود است که در آن‌ها چهار نفر از پنج نفر شاغل خارجی به کار گرفته می‌شوند. سهم مهاجران در کل اشتغال نیز افزایش یافته است. بر اساس داده‌های ZUS، در سه ماه نخست سال ۲۰۱۸، افراد خارجی حدود ۳ درصد از بیمه‌شدگان را تشکیل می‌دادند. این آمار از رشد سریع ورود مهاجران از اوکراین، به‌ویژه پس از سال ۲۰۱۴، ناشی می‌شود. این جریان عمدتاً دارای ماهیت کوتاه‌مدت یا چرخشی است و قضاوت صورت‌گرفته ناشی از اظهارات مربوط به اشتغال برنامه‌ریزی‌شده برای مهاجران تا شش ماه است (۱,۸۲۴,۰۰۰ در سال ۲۰۱۷)، در حالی که اشتغال بر اساس مجوزهای کاری کمتر شایع است (۲۳۵,۶۰۰ در سال ۲۰۱۷). به طور خلاصه، بازار کار لهستان هنوز به سیاستی احتیاج دارد که الگوهای کار پایدارتر و طولانی‌تر را ترغیب کند که می‌تواند به کُند کردن روند کاهشی اشتغال و بالطبع سطح پایین‌تر مزایای بازنشستگی منجر شود. سیستم NDC، بی‌طرف و از نظر اقتصادی پایدار می‌ماند، در حالی که کفایت مزایا به اشتغال طولانی‌تر و مولد در طول زندگی بستگی دارد.



## ۵. کفایت<sup>۱</sup> و همبستگی<sup>۲</sup>

مزایایی که از سیستم OA و بر اساس NDC با توجه به نرخ حق بیمه، نرخ اشتغال و مخارج بخش عمومی پرداخت می‌شود، به متوسط ارزش مورد انتظار مزایا می‌رسد. مزایای NDC وضعیت واقعی جمعیتی و اقتصادی را منعکس می‌کند، در حالی که حقوق بازنشستگی NDB نتیجه یک فرمول است که ممکن است با این وضعیت‌ها تنظیم نشود.

### ۵-۱. مزایای بازنشستگی در لهستان در زمان حال و آینده

تغییر در سطح مزایای بازنشستگی به تدریج با افزایش تعداد پرداخت‌های بازنشستگی در NDC مشاهده می‌شود. متوسط سطح مزایای بازنشستگی NDC که در سه سال گذشته اعطا شده، نزدیک به متوسط مزایای OA بوده که در سیستم بیمه اجتماعی پرداخت شده و کمی پایین‌تر از ۶۰ درصد متوسط دستمزدها در اقتصاد (خالص شده پس از حق بیمه‌های اجتماعی) بوده است (جدول ۵-۱). همان‌طور که انتظار می‌رود، با معرفی سیستم بازنشستگی جدید، نسبت حقوق بازنشستگی و دستمزدها به تدریج رو به کاهش است.

جدول ۵-۱. تعداد و سطح مزایای بازنشستگی NDC، ۲۰۱۷-۲۰۱۴

| ۲۰۱۷    | ۲۰۱۶    | ۲۰۱۵    | ۲۰۱۴    |                                  |                               |
|---------|---------|---------|---------|----------------------------------|-------------------------------|
| ۴۰۴.۳   | ۲۱۶.۲   | ۲۰۸.۲   | ۱۳۱.۲   | (هزار نفر)                       | تعداد مزایای NDC اعطا شده     |
| ۲۰۹۷.۰۸ | ۲۰۵۵.۹۹ | ۲۰۱۷.۲۹ | ۱۹۷۵.۵۳ | (زلوتی)                          |                               |
| ۹۶.۱    | ۹۶.۵    | ۹۷.۲    | ۹۶.۷    | (درصد از متوسط مزایای بازنشستگی) | سطح مزایای بازنشستگی اعطا شده |
| ۵۶.۲    | ۵۸.۲    | ۵۹.۸    | ۵۹.۸    | (درصد از متوسط دستمزدها)         |                               |

Source: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 2017, 2018.

1- Adequacy

2- solidarity

سطح مزایای بازنشستگی در مقایسه با دستمزدها برای ورودی‌های جدید- که در کل دوران اشتغال خود به سیستم بازنشستگی جدید حق بیمه خواهد پرداخت- پایین خواهد آمد. پایین آوردن سن بازنشستگی این کاهش را تشدید نیز خواهد کرد. مطابق پیش‌بینی نرخ‌های جایگزینی نظری (TRR)<sup>۱</sup> در گزارش کفایت حقوق بازنشستگی ۲۰۱۸ (PAR)<sup>۲</sup>، نرخ جایگزینی خالص برای شاغلان با دستمزد متوسط (متوسط‌گیران) که کار خود را از سال ۲۰۱۶ در ۲۰ سالگی آغاز کرده و در سن بازنشستگی استاندارد (SPA)<sup>۳</sup> (یعنی ۶۵ سال برای مردان و ۶۰ سال برای زنان با ۴۰ سال سابقه شغلی) بازنشسته خواهند شد، ۴۴.۷ درصد برای مردان و ۳۷.۸ درصد برای زنان خواهد بود (European Commission, 2018). بنابراین، زنان به دلیل پایین‌تر بودن سن بازنشستگی‌شان، می‌توانند انتظار داشته باشند که حقوق بازنشستگی‌شان تقریباً به میزان یک‌پنجم پایین‌تر از مردان باشد. با خروج دیر هنگام در ۶۷ سالگی و با ۴۲ سال سابقه اشتغال، TRR خالص به ۴۷ درصد افزایش می‌یابد. سیستم بازنشستگی به تصمیم به تأخیر انداختن بازنشستگی پاداش می‌دهد که ویژگی ذاتی سیستم‌های NDC است. پیش‌بینی‌های PAR دارای دو پیام مهم است. اول اینکه با ثابت در نظر گرفتن طول دوران اشتغال پیش‌بینی شده، اگر سن بازنشستگی قانونی ملاک عمل قرار گیرد، سطح مزایایی که برای سیستم بازنشستگی مقرون‌به‌صرفه است نسبت به میانگین دستمزد کاهش می‌یابد. دوم اینکه شاغلان (در سطح فردی) می‌توانند با به تعویق انداختن بازنشستگی، حقوق بازنشستگی مورد انتظار خود را افزایش دهند.

در حالی که میانگین مزایای NDC ناشی از فرایندهای ذکر شده در بالا نتیجه می‌شود، توزیع آن‌ها نیاز به بحث بیشتر دارد. جدول ۲-۵ سطح TRR آینده بسته به دستمزد را نشان می‌دهد. افراد با دستمزد پایین (یعنی کسانی که درآمدشان دوسوم میانگین دستمزدهاست) به دلیل دریافت حداقل مستمری ضمانت‌شده، می‌توانند انتظار افزایش مستمری نسبت به دستمزد بالاتری را داشته باشند. کسانی که درآمد بالایی دارند (یعنی درآمد در حال افزایش از ۱۰۰ درصد تا ۲۰۰ درصد دستمزد متوسط در طول زندگی کاری) می‌توانند انتظار داشته باشند که حدود ۳۰ درصد دستمزد نهایی خود را جایگزین کنند و در آخر، کسانی که بیش از ۲۵۰ درصد میانگین دستمزد درآمد دارند، به دلیل اعمال محدودیت سقف پرداخت حق بیمه، حقوق بازنشستگی نسبتاً کمتری نیز خواهند داشت.

1- Theoretical Replacement Rates  
2- The 2018 Pension Adequacy Report  
3- Standard Pensionable Age

جدول ۵-۲. نرخ جایگزینی نظری (خالص) در سال ۲۰۵۶ به تفکیک سطوح درآمدی (% از آخرین دستمزد)

| دستمزد |       |       |                                              |
|--------|-------|-------|----------------------------------------------|
| پایین  | متوسط | بالا  |                                              |
| ۴۴.۹٪  | ۴۴.۷٪ | ۳۳.۲٪ | ۴۰ سال سابقه کار - اتمام در ۶۵ سالگی (مردان) |
| ۳۸.۰٪  | ۳۷.۸٪ | ۲۸.۱٪ | ۴۰ سال سابقه کار - اتمام در ۶۰ سالگی (زنان)  |

Source: European Commission, 2018.

با این حال، همه این پیش‌بینی‌ها بر اساس این فرض بعید است که سن بازنشستگی در سطح ۶۵-۶۰ باقی بماند. افزایش اجتناب‌ناپذیر سن بازنشستگی به کسب مزایای بالاتر کمک می‌کند. در سیستم NDC+FDC، این افزایش نسبت به سیستم‌های سنتی با شیب بیشتری همراه خواهد بود.

مزایای بازنشستگی OA تحت تأثیر وقفه‌های شغلی است. PAR سطح مزایای مورد انتظار را برای کسانی که دارای وقفه‌های شغلی به دلایلی نظیر دوره‌های بیکاری و زایمان هستند، پیش‌بینی کرده است. برآوردهای TRR کاهش در سطح بازنشستگی مورد انتظار را نشان می‌دهد، چراکه حق بیمه‌های مربوط به این دوره‌های منتخب که از بودجه دولت پرداخت شده، کمتر از میزان حق بیمه‌های ناشی از درآمد اصلی است.

جدول ۵-۳. نرخ جایگزینی نظری (خالص) در سال ۲۰۵۶ به تفکیک سطوح درآمدی (درصد از آخرین دستمزد)

| سطح دستمزد مردان |       | سطح دستمزد زنان |       |                                                              |
|------------------|-------|-----------------|-------|--------------------------------------------------------------|
| پایین            | متوسط | پایین           | متوسط |                                                              |
| ۴۴.۹٪            | ۴۴.۷٪ | ۳۸.۰٪           | ۳۷.۸٪ | بدون وقفه شغلی (از ۲۵ سالگی تا سن بازنشستگی استاندارد (SPA)) |
| ۴۱.۸٪            | ۴۱.۴٪ | ۳۵.۴٪           | ۳۵.۱٪ | وقفه شغلی: ۳ سال بیکاری                                      |
| ۴۴.۳٪            | ۴۳.۸٪ | ۳۷.۶٪           | ۳۷.۰٪ | وقفه شغلی: ۳ سال مراقبت از فرزند                             |
| ۲۳.۶٪            | ۲۳.۱٪ | ۲۰.۱٪           | ۱۹.۷٪ | اشتغال کوتاه‌مدت (۲۰ سال)                                    |

Source: European Commission, 2018.

Note: SPA = standard pensionable age.

با این حال، کاهش مزایا به واسطه «وقفه‌های شغلی تا سه سال» در مقایسه با سناریوی «بدون وقفه شغلی» چندان قابل توجه نیست که نشان می‌دهد مکانیسم‌های بازتوزیعی امکان جبران کافی برای این وقفه‌های شغلی را فراهم می‌کند (جدول ۵-۳). اشتغال کوتاه‌مدت (نیمی از دوره اصلی) به حقوق بازنشستگی‌ای معادل نصف

حقوق بازنشستگی با دوره اشتغال کامل منجر می‌شود.

## ۵-۲. فقر OA در لهستان

با توجه به روند طولانی مدت انتقال از سیستم قدیمی به سیستم جدید NDC، بروز فقر در سیستم سالمندی (OA) فعلی نتیجه‌ای از سخاوتمندی سیستم بازنشستگی قبلی است، زیرا بیشتر بازنشستگان فعلی طبق فرمول NDB قبلی مزایا دریافت می‌کنند.

جدول ۴-۵ نرخ فقر در لهستان و اتحادیه اروپا را در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۵ نشان می‌دهد. این امر نشانگر سخاوت نسبی سیستم بازنشستگی قبلی است که با فرمول بازنشستگی بسیار بازتوزیع‌کننده ترکیب شده است (Góra, 2013). فقر نسبی در میان سالمندان در سال ۲۰۱۰ در مقایسه با سال ۲۰۰۵ افزایش یافته است که عمدتاً به دلیل بالا رفتن متوسط درآمدها ناشی از رشد بالای دستمزدها تا سال ۲۰۰۸ است. در نتیجه، هرچند نرخ رشد فقر کلی با رشد درآمد نیروی کار کاهش یافته، نرخ فقر در میان بازنشستگان افزایش یافته است، زیرا تعدیل سالانه حقوق بازنشستگی پایین‌تر از سطح رشد دستمزدها و متعاقباً رشد درآمد متوسط بوده است. زنان در مقایسه با مردان بیشتر در معرض خطر فقر هستند، زیرا مستمری آن‌ها پایین‌تر است.

### جدول ۴-۵. نرخ ریسک فقر در لهستان و اتحادیه اروپا به تفکیک سن و جنسیت

(آستانه: ۶۰ درصد از درآمد متوسط)

| لهستان |      |      | اتحادیه اروپا |      |         |                 |       |
|--------|------|------|---------------|------|---------|-----------------|-------|
| ۲۰۱۵   | ۲۰۱۰ | ۲۰۰۵ | ۲۰۱۵          | ۲۰۱۰ | ۲۰۰۵    |                 |       |
| ۱۸.۱   | ۱۷.۴ | ۲۱.۳ | ۱۶.۹          | ۱۵.۷ | ۱۵.۷    | کل              | مردان |
| ۱۰.۲   | ۱۱.۹ | ۵.۵  | ۱۱.۳          | ۱۱.۸ | ناموجود | ۶۵-۷۴ سال       |       |
| ۷.۷    | ۷.۰  | ۳.۹  | ۱۲.۰          | ۱۴.۵ | ۱۸.۷    | ۷۵ سال و بالاتر |       |
| ۱۷.۲   | ۱۷.۷ | ۱۹.۹ | ۱۷.۷          | ۱۷.۲ | ۱۷.۱    | کل              | زنان  |
| ۱۵.۳   | ۱۸.۵ | ۱۰.۱ | ۱۴.۰          | ۱۶.۲ | ناموجود | ۶۵-۷۴ سال       |       |
| ۱۲.۵   | ۱۵.۱ | ۷.۰  | ۱۷.۸          | ۲۰.۵ | ۲۳.۶    | ۷۵ سال و بالاتر |       |

منبع: پایگاه داده Eurostat

## ۶. بحث دربارهٔ پایانِ ناتمام

سیستم NDC لهستان در حال حاضر نزدیک به بلوغ است؛ بیش از هجده سال از زمان اجرای آن در سال ۱۹۹۹ می‌گذرد. از زمانی که سیستم فعلی معرفی شد، برخی از مسائل حل نشده باقی مانده‌اند. اصلاحات برای نهایی شدنِ تدریجی این موضوعات مهم پیش‌بینی‌هایی کرده بود. امروز برخی از این مسائل هنوز باز هستند و هر چه زودتر به توجه نیاز دارند.

یکی از این مسائل سن بازنشستگی است. حداقل سن بازنشستگی زنان و مردان متفاوت است (اختلافی پنج‌ساله). این مسئله عواقبی برای مزایای بازنشستگی آینده و ادراک از سیستم بازنشستگی به همراه خواهد داشت. شلون - دومینزاک و استرزلکی (Chłoń-Domińczak and Strzelecki, 2013) بررسی کرده‌اند که این اختلاف در سن بازنشستگی، ریسک دریافت حداقل مستمری را برای زنان به میزان ۴۰ درصد افزایش می‌دهد. سن پایین بازنشستگی زنان، شکاف جنسیتی حقوق بازنشستگی را تشدید می‌کند.

علاوه بر این، سیستم انعطاف‌ناپذیر است. هیچ گزینهٔ بازنشستگی منعطفی - نظیر بازنشستگی جزئی - برای افراد بالاتر از سن بازنشستگی وجود ندارد. این امر می‌تواند تصمیم به بازنشستگی را تشویق کند و سن افرادی را که مایل‌اند کار نیمه‌وقت را ادامه دهند و می‌خواهند درآمد (پایین) کار خود را با بازنشستگی جزئی تکمیل کنند پایین آورد. در اصل، سیستم NDC چنین تمهیداتی را امکان‌پذیر می‌کند که نیازمند عملیاتی شدن هستند. سن کم بازنشستگی و نداشتن راه‌حل‌های انعطاف‌پذیر با کم‌سودای بازنشستگی نیز همراه شده است. انتقال تدریجی به سیستم جدید به این معناست که بسیاری از شاغلان هنوز از نحوهٔ محاسبهٔ حقوق بازنشستگی جدید و تأثیر حق‌بیمه‌های پرداختی در طول عمر کاری و اثر سن بازنشستگی بر ارزش بازنشستگی نهایی بی‌اطلاع هستند. میزان بسیار اندک پس‌انداز حساب‌های بازنشستگی داوطلبانه، به رغم وجود مشوق‌های مالی، نیز ناشی از همین مسئله است. بهبود آموزش بازنشستگی باید در دستور کار سیاست بازنشستگی قرار گیرد. به‌ویژه دولت باید تلاش کند تا در مورد مزایای تعویق تصمیم بازنشستگی اطلاع‌رسانی کند، به‌خصوص اگر افراد قصد دارند

بازنشته شوند و به کار خود ادامه دهند. این امر موجب می‌شود زمانی که بازنشتگان فعالیت خود را در بازار کار به پایان رسانند، ریسک کم بودن مزایا را کاهش دهند.

طرح NDC به طور خودکار در هر سن بازنشتی پایدار است. اما اگر این سن پایین باشد، مزایا نیز کم خواهد بود. حتی اگر افراد، بازنشتی را در دهه شصت زندگی خود بپذیرند، نیازهایی را که در دهه هشتاد با آن‌ها روبه‌رو خواهند شد دست کم می‌گیرند. افزایش حداقل سن بازنشتی در NDC، آن گونه که در مورد NDB صدق می‌کرد، یک هدف مالی نیست؛ در عوض، فقط یک هدف اجتماعی است. شاید به همین دلیل بود که به راحتی کاهش یافت.

یک پایان باز دیگر، ساختار پیچیده حساب‌های NDC است که نتیجه دست کاری سیاسی در حساب FDC است. ساده‌سازی و مؤثرسازی ساختار آن‌ها می‌تواند شفافیت را که طی یک دهه گذشته از بین رفته است بهبود بخشد.

در زمینه مزایا، هماهنگی بین مؤلفه‌های OA و غیر OA (به ویژه مزایای از کارافتادگی) هنوز ناتمام است. مزایای از کارافتادگی هنوز مطابق فرمول قدیمی NDB محاسبه می‌شود که ممکن است در طی زمان به اعمال فشار مضاعف برای دریافت مزایای از کارافتادگی پیش از رسیدن به سن بازنشتی منجر شود. تلاشی برای هماهنگی مزایای دوگانه در سال ۲۰۰۸ انجام شد، اما رئیس‌جمهور به طور موقت آن را وتو کرد.

سیستم بازنشتی لهستان کاملاً یکپارچه نیست. برخی از گروه‌های شاغل فعال (کارگران معدن، کشاورزان ارتش، پلیس و سایر نیروهای مسلح، قضات و وکلا) تحت پوشش سیستم‌های مختلفی هستند. همان طور که کمیسیون اروپا تأکید کرده است، این موضوع مانعی برای جابه‌جایی نیروی کار و همچنین پوشش است (European Commission, 2017b). این امر همچنین در مورد شاغلانی که قراردادهای استخدامی غیراستاندارد دارند و بیمه اجتماعی آنان محدود است یا اصولاً بیمه اجتماعی ندارند صدق می‌کند. گسترش پوشش به این گروه‌ها از سیاست‌های مهم دیگری است که باید دنبال شود.

در آخر اینکه این سیستم باید از طریق شناسایی تعهدات بازنشتی به شکل اوراق NDC تقویت شود. با توجه به تغییر در تقسیم NDC-FDC، شناخت کافی از تعهدات بازنشتی می‌تواند اعتبار سیستم بازنشتی را بهبود بخشد. ارزش حساب‌های NDC برای بیمه‌پردازان در سیستم بازنشتی OA انتزاعی است. علاوه بر این، بسیاری از اقتصاددانان و سیاستمداران اعلام عمومی می‌کنند که مبالغ حساب‌ها هیچ ارزش واقعی‌ای را منعکس نمی‌کند. در واقع، حقوق مالکیت مربوط به حساب‌های NDC به خوبی تعریف نشده است. دارایی‌های پشتیبان حساب‌ها در بازارهای مالی معامله نمی‌شوند. بنابراین کاملاً طبیعی است که افراد در مورد حساب‌ها احتیاط کنند. این موضوع باب دست کاری‌های سیاسی و ترفندهای ناعادلانه سیاسی و تجاری را باز می‌کند. این

ایده‌ها به جای پایداری بلندمدت، بر منافع احتمالی کوتاه‌مدت تمرکز کرده‌اند. معنای واقعی اقتصادی سیستم بازنشستگی، خرید سهمی از GDP آینده است که از طریق سهم متناظری از GDP فعلی تأمین مالی می‌شود (Góra, 2013). NDC آن ماهیت عمیق را (فارغ از جزئیات اجرایی و سوگیری‌های ایدئولوژیک) نشان می‌دهد و در میان تمام انواع سیستم‌های بازنشستگی سالمندی بهترین است (Góra and Palmer, 2019). انتشار اوراق NDC- بهترین اوراق، نرخ بازدهی معادل رشد اسمی GDP ایجاد می‌کند- نمی‌تواند هیچ تغییری در اقتصاد واقعی ایجاد کند. با این حال، اگر اوراق به طور رسمی منتشر شود، بخشی از دارایی مشارکت‌کنندگان خواهد بود. از این اوراق همانند وعده‌های سیاسی NDB برداشت نمی‌شود. این اقدام به‌شدت به آموزش بازنشستگی کمک می‌کند که به نوبه خود باعث تقویت سیستم OA از طریق افزایش آگاهی عمومی می‌شود. این کار در زمان فعلی که بازیگران سیاسی و تجاری هنوز وسوسه می‌شوند سیستم بازنشستگی را دست‌کاری کنند اهمیت دارد.



## ۷. خلاصه و نتیجه گیری اصلی

سیستم NDC لهستان موفقیت آمیز است. این سیستم به همراه FDC، به طور کامل جایگزین سیستم NDB ورشکسته قبلی شد. علاوه بر این، سیستم NDC مانع دست کاری های سیاسی پیرامون FDC- که در سال ۲۰۰۹ پایه گذاری شده و هنوز ادامه دارد- شد. سیستم NDC به گونه ای طراحی شده است که منافع نسل های شاغل و بازنشسته را متعادل کند. این سیستم به طور خود کار با تغییرات جمعیتی تنظیم می شود و و امکان جذب انواع مختلف ریسک هایی را که سیستم های بازنشستگی با آن ها روبه رو هستند، فراهم می کند تغییرات ایجاد شده طی چند سال گذشته، زیربنای سیستم را تغییر نداده، اما بر ادراک این سیستم در بین عموم مردم و همچنین میزان کفایت مزایا در آینده تأثیر گذاشته است.

بسیاری از چالش ها همچنان باقی مانده است. اول و مهم تر از همه، پیری جمعیت در لهستان شتاب گرفته است، چراکه بخش اعظم افراد متعلق به نسل ازدیاد جمعیت پس از جنگ جهانی بازنشسته شده اند، در حالی که تعداد موالید و بالطبع تعداد جوانانی که به بزرگسالی می رسند بسیار کم است. این به معنای آن است که اشتغال کل کاهش خواهد یافت که به نوبه خود بر درآمدهای حق بیمه تأثیر خواهد گذاشت. تعدیل تدریجی سطوح بازنشستگی بر اثر اجرای طرح NDC برای حذف این اثر کافی نخواهد بود.

بهبود پایداری و کفایت حقوق بازنشستگی NDC در لهستان به عملکرد بازار کار بستگی دارد. افزایش پوشش و سطح مشارکت دو چالش اساسی نه تنها برای سیستم بازنشستگی، بلکه برای کل اقتصاد لهستان است. سن بازنشستگی، مشکل اصلی سیستم OA است. بیمه پردازان باید دیرتر بازنشسته شوند، در غیر این صورت سیستم متعادل خواهد شد، اما نتیجه اجتماعی آن رضایت بخش نخواهد بود.

## منابع

- Bielawska, Kamila, Agnieszka Chłoń-Domińczak, and Dariusz Stańko. 2017. "Retreat from Mandatory Pension Funds in Countries of the Eastern and Central Europe in Result of Financial and Fiscal Crisis: Causes, Effects and Recommendations for Fiscal Rules." Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka. 2002. "The Polish Pension Reform of 1999." In *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume I*, ed. Elaine Fultz, pp. 95-205. International Labour Organization: Budapest.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, and Marek Góra. 2006. "The NDC System in Poland: Assessment After Five Years." In *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC Schemes)*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 425-448. World Bank: Washington, DC.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, and Paweł Strzelecki. 2013. "The Minimum Pension as an Instrument of Poverty Protection in the Defined Contribution Pension System – an Example of Poland." *Journal of Pension Economics and Finance* (April): 1-32.
- Chłoń, Agnieszka, Marek Góra, and Michał Rutkowski. 1999. "Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity." SP Discussion Paper 9923, World Bank, Washington, DC.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Daniele Franco, and Edward Palmer. 2012. "The First Wave of NDC Reforms: The Experiences of Italy, Latvia, Poland, and Sweden." In *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 31-84. The World Bank: Washington, DC. Retrieved ([http://dx.doi.org/10.1596/9780821388488\\_CH02](http://dx.doi.org/10.1596/9780821388488_CH02)).
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Dorota Holzer-Żelażewska, and Anna Maliszewska. 2017. *Polacy po 50-tce: Praca i Emerytura [Workers after 50: Work and Retirement]*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Warsaw. Retrieved from <http://www.share50plus.pl/images/AnalitycznyRaportUzupeniajcy3.pdf>.
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Agnieszka Sowa, and Irena Topińska. 2017. "ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts Poland." (February). European Social Policy Network, Brussels. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17707&langId=en>.
- Ernst&Young. 2016. "Szara Strefa w Polsce Rola Płatności Gotówkowych i

- Elektronicznych.” Warsaw. Retrieved from [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_Szara\\_strefa\\_prezentacja/\\$FILE/2016\\_04\\_05\\_Szara%20strefa\\_prezentacja.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Szara_strefa_prezentacja/$FILE/2016_04_05_Szara%20strefa_prezentacja.pdf).
- European Commission. 2017a. “Country Report Poland 2017.” Commission Staff Working Document, Brussels. Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-poland-en.pdf>.
  - \_\_\_\_\_. 2017b. “Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Poland.” COM (2017) 520 final, Brussels. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_-\\_poland.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_poland.pdf).
  - \_\_\_\_\_. 2018. “Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Volume 2 - Country Profiles.” Luxembourg: Publications Office of the European Union.
  - European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. 2009. “The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060).” European Economy 2. Brussels.
  - \_\_\_\_\_. 2012. “The 2012 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060).” European Economy 2. Brussels.
  - \_\_\_\_\_. 2015. “The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060).” European Economy 3. Brussels.
  - \_\_\_\_\_. 2018. “The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070).” European Economy Institutional Papers 079. Brussels.
  - Góra, Marek. 2013. “Political Economy of Pension Reforms: Selected General Issues and the Polish Pension Reform Case.” *IZA Journal of Labor & Development* 2(1): 2. Retrieved from <http://izajold.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9020-2-2>.
  - \_\_\_\_\_. 2014. “Three Pension Issues: A Framework for Rethinking the Basics, an Economic Reinterpretation of the Concept of Public Debt, and the Impact of Pension Systems on Labour Mobility in the EU.” ECFIN Mimeo.
  - Góra, Marek, and Edward Palmer. 2004. “Shifting Perspectives in Pensions.” IZA Discussion Papers 1369, Bonn.
  - \_\_\_\_\_. 2019. “NDC: The Generic Old-Age Pension Scheme.” Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 1907. Washington, D.C.: World Bank Group.
  - Góra, Marek, and Michał Rutkowski. 1990. “The Demand for Labour and the Disguised Unemployment in Poland in the 1980s.” *Communist Economies* 3: 325-334.

- \_\_\_\_\_. 1998. "The Quest for the Pension Reform in Poland: Security through Diversity." World Bank, Washington, DC.
- Gradzewicz, Michał, Katarzyna Saczuk, Paweł Strzelecki, Joanna Tyrowicz, and Robert Wyszynski. 2016. "Badanie Ankietowe Rynku Pracy. Raport 2016." Narodowy Bank Polski, Warsaw. Retrieved from [https://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport\\_2016.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport_2016.pdf).
- GUS. 2014. "Unregistered Employment in Poland in 2014." Warsaw: Central Statistical Office. \_\_\_\_\_. 2016. "Informacja o Rozmiarach i Kierunkach Czasowej Emigracji z Polski w Latach 2004-2015." 1-5. Warsaw. Retrieved from [http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/11/1/1/szacunek\\_emigracji\\_z\\_polski\\_w\\_latach\\_2004-2014.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/11/1/1/szacunek_emigracji_z_polski_w_latach_2004-2014.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2016b. "Pracujący w Nietypowych Formach Zatrudnienia [Working in Atypical Employment Forms]." Warsaw.
- Jabłonowski, Janusz, Christoph Müller, and Bernd Raffelhüschen. 2010. "A Fiscal Outlook for Poland Using Generational Accounts" FZG Discussion Paper 47, Research Center for Generational Contracts (FZG), University of Freiburg.
- Kaczmarczyk, Paweł, and Marek Okólski. 2008. "Demographic and Labour-Market Impacts of Migration on Poland." *Oxford Review of Economic Policy* 24(3): 600-625.
- Kielczewska, Aneta, and Piotr Lewandowski. 2017. "Population Ageing and the Labour Supply in Poland up to 2050." In *Population Ageing, Labour Market and Public Finance in Poland*, ed. Piotr Lewandowski and Jan Rutkowski, pp. 11-16. Warsaw: European Commission Representation in Poland.
- Knell, Markus. 2016. "Increasing Life Expectancy and NDC Pension Systems." *Journal of Pension Economics and Finance* 20(6): 1-30. Retrieved from [http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1474747216000226](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1474747216000226).
- Kotowska, Irena E., and Iga Magda. 2017. "Family Policy and Labour Supply in Poland." In *Population Ageing, Labour Market and Public Finance in Poland*, ed. Piotr Lewandowski and Jan Rutkowski, pp. 5-9. Warsaw: European Commission Representation in Poland.
- Łapiński, Krzysztof, Marcin Peterlik, and Bogdan Wyżnikiewicz. 2016. "Szara Strefa w Polskiej Gospodarcie w 2016 Roku." Gdansk Institute for Market Economics, Warsaw. Retrieved from <http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf>.
- Lewandowski, Piotr, Marek Góra, and Maciej Lis. 2017. "Temporary Employment Boom in Poland - A Job Quality vs. Quantity Trade-Off." IBS Working Paper

04/2017, Warsaw.

- Marciniak, Zbigniew, Ewa Chmielecka, Andrzej Kraśniewski, and Tomasz Saryusz-Wolski. 2013. "Self-Certification Report of the National Qualifications Framework for Higher Education." Educational Research Institute, Warsaw. Retrieved from [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=702](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=702).
- Narodowy Bank Polski. 2018. "Analiza Sytuacji Sektora Przedsiębiorstw Szybki Monitoring." Szybki Monitoring NBP (02), Warsaw.
- Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform. 1997. "Security through Diversity." Warsaw.
- Saczuk, Katarzyna, Paweł Strzelecki, and Robert Wyszynski. 2016. "Kwartalny Raport o Rynku Pracy w II Kw. 2016 r" [Quarterly Report on the Labour Market, 2nd Quarter 2016]. Warsaw.
- Schneider, Friedrich. 2012. "The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?" IZA Discussion Paper 6423(March), Bonn.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Trotz Gegenläufiger Tendenzen (Anstieg Der Arbeitslosigkeit Und Der Flüchtlinge) Ein Rückgang Der Schattenwirtschaft (Des PFUSch) in Österreich in 2016." 1-11.
- Stonawski, Marcin. 2014. "Kapitał Ludzki w Warunkach Starzeń Się Ludności a Wzrost Gospodarczy." Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Więckowska, Barbara, and Jakub Bijak. 2009. "Wpływ Zmiany Systemowej Na Wysokość Świadczeń Emerytalnych w Polsce." Problemy Polityki Społecznej (12), Warsaw.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. 2016. "Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Emerytalnego Do 2060 Roku [Projection of Revenue and Expenditure of Old-Age Pension Fund until 2060]." Warsaw.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Ważniejsze Informacje z Zakresu Ubezpieczeń Społecznych. 2016 r. [Basic Information on Social Insurance 2016]." Warsaw.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Ważniejsze Informacje z Zakresu Ubezpieczeń Społecznych. 2017 r. [Basic Information on Social Insurance 2018]." Warsaw.





## اصلاحات بازنشستگی یونان: بحران‌های پیش‌رو و تلاش‌های ناتمام طرح NDC<sup>۱</sup> میلتون نکتاریوس و افلاطون تینیوس<sup>۲</sup>

### چکیده

سیستم بازنشستگی فعلی یونان منحصراً به دولت متکی است و همچنان با قاطعیت، سیستم توازن درآمد و هزینه (PAYG) و مزایای معین (DB) خود را حفظ می‌کند. این مقاله یک پیشنهاد اساسی برای تغییر این سیستم ارائه می‌دهد: ۱. یک سیستم بازنشستگی چندلایه مشارکت معین فرضی و مالی (NDC و FDC) برای همه کسانی که برای اولین بار پس از سال ۱۹۹۳ بیمه شده‌اند، به گونه‌ای که نرخ حق بیمه برای مستمری پایه ۵۰ درصد کاهش یابد؛ و ۲. یک سیستم انتقالی (گذار) برای آن‌هایی که اولین بار قبل از سال ۱۹۹۳ بیمه شده‌اند. میزان استحکام این پیشنهاد بر اساس محاسبات اکچوئری تا سال ۲۰۶۰ مورد آزمایش قرار گرفته است. اگرچه هزینه‌های موروئی (ناشی از سیستم قبلی) می‌تواند چالش‌برانگیز باشد، محاسبات کمی نشان می‌دهد که این اصلاحات اساسی در نظام بازنشستگی، به‌ویژه اگر به عنوان بخشی از یک بسته کلی بهبود انجام شود، می‌تواند کشور را در مسیر رشد مطلوب‌تری قرار دهد.

واژه‌های کلیدی: PAYG، سیستم چندلایه پیشنهادی، NDC، کاهش حق بیمه، رشد اقتصادی.

کدهای JEL: H63، H21، H55.

1- The Greek Pension Reforms: Crises and NDC Attempts Awaiting Completion

2- Milton Nektarios and Platon Tinios



## قدردانی

این مقاله برای کتاب پیشرفت‌ها و چالش‌های طرح‌های بازنشتی مشارکت معین غیرمالی، جلد اول: توجه به گروه‌های به حاشیه رانده شده، دوقطبی شدن و بازار کار که رابرت هولزمن، ادوارد پالمر، رابرت پالاسیوس و استفانو ساچی ویرایش کرده‌اند و بانک جهانی در پاییز سال ۲۰۱۹ چاپ کرده، نوشته شده است. در اینجا از جورج سیمونیدیس<sup>۱</sup> (دانشجوی دکتری دانشگاه پیرائوس) برای ارائه پیشنهادهای سخاوتمندانه در تهیه پیش‌نویس اولیه و از ایمی گاتهام برای ویرایش نسخه اول تشکر می‌کنیم. نسخه اول مقاله در کنفرانس NDC III، ۵-۶ اکتبر ۲۰۱۷ در رم ارائه شد و در اینجا از شرکت‌کنندگان کنفرانس به دلیل اظهار نظر و تشویق آن‌ها سپاسگزاریم. مطالب بیان‌شده در این مقاله، دیدگاه نویسندگان است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌های مؤسساتی که با آن‌ها ارتباط دارند یا دیدگاه‌های بانک جهانی نیست.

## اختصارات و کلمات مخفف

| اختصار | عبارت کامل                        | معادل فارسی               |
|--------|-----------------------------------|---------------------------|
| DB     | Defined Benefit                   | مزایای معین               |
| DC     | Defined Contribution              | مشارکت معین               |
| EPC    | Economic Policy Committee         | کمیته سیاست‌گذاری اقتصادی |
| EU     | European Union                    | اتحادیه اروپا             |
| GDP    | Gross Domestic Product            | تولید ناخالص داخلی        |
| IMF    | International Monetary Fund       | صندوق بین‌المللی پول      |
| NDC    | Nonfinancial Defined Contribution | مشارکت معین غیرمالی       |
| PAYG   | Pay-As-You-Go                     | سیستم توازن درآمد و هزینه |

## ۱. بحران و ساختار فعلی سیستم بازنشستگی یونان

یونان در سال ۲۰۱۸ گرفتار عمیق‌ترین و طولانی‌ترین رکودی شد که کشورهای توسعه‌یافته به چشم خود دیده‌اند؛ حتی طولانی‌تر و عمیق‌تر از رکود بزرگ ایالات متحده در دهه ۱۹۳۰. سرانه تولید به یک‌چهارم سطح پیش از بحران و درآمدها نیز به یک‌سوم تقلیل یافته‌اند که محصول هشت سال متوالی سقوط تولید ناخالص داخلی (GDP) پس از سال ۲۰۰۸ است. با گذشت ده سال از شروع مشکلات اقتصادی کشور، به احتمال زیاد چشم انداز آینده رکود بیشتر است (Meghir et al., 2017).

حقوق‌های بازنشستگی و اصلاحات بازنشستگی هرگز از مرکز این بحران اقتصادی دور نبوده است. اصلاحات بازنشستگی اولین اقدام برای خروج از تنگنا بود (قانون ۳۸۶۵/۱۰) بود و مقرر بود که استمرار یابد (قانون ۴۴۷۲/۱۷، برای ژانویه ۲۰۱۹ پیش تصویب شود). این اصلاحات توانست مانع ناامنی درآمد در میان بازنشستگان شود؛ این امر در کاهش مستمر حقوق بازنشستگی مشهود است.<sup>۱</sup>

در سال ۱۹۹۷ یک کمیته مستقل هشدار داد که سیستم بازنشستگی یونان تا سال ۲۰۰۷ فرومی‌پاشد، مگر اینکه اصلاحات اساسی انجام شود. رئیس کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری به منظور اطمینان بخشی به افکار عمومی گفت: «سیستم بیمه‌های اجتماعی پس از فروپاشی بودجه دولت و اقتصاد، به طور کامل سقوط می‌کند» (به نقل از: Paleologos, 2014, 80). این کشور کمتر از ده سال بعد به این وضعیت دچار شد.

این مقاله سه ادعای محکم در مورد رابطه علی-معلولی بین «بازنشستگی» و «بحران» ایجاد می‌کند. در مورد گذشته، اگر «اصلاحات بازنشستگی» به موقع انجام می‌شد، «بحران» اتفاق نمی‌افتاد. در مورد زمان فعلی، «خروج از بحران» به دلیل عوارض جانبی «اصلاحات بازنشستگی» امکان پذیر نیست. در مورد آینده، چشم‌انداز بلندمدت یونان به واسطه یک «سیستم بازنشستگی با طراحی نامناسب» زهرآگین خواهد بود. تهدید مشترک این دو موضوع، یک سیستم اقتصادی سیاسی است که نیازهای بازنشستگی و بازنشستگان را در بالاترین سطح

۱- برای دسترسی به یک جدول زمانی، نک: پاناگیس و تینیوس (Panageas and Tinios, 2017) و تینیوس (Tinios, 2018).

قرار می‌دهد و در عوض، تولید را به انطباق با آن فرامی‌خواند.

این ادعاها فراتر از مشاهدات کمی‌ای است که اثبات می‌کند کسری مربوط به سیستم بازنشستگی، مسئول بخش عمده‌ای از وخامت مالی است. عملکرد اقتصاد خرد سیستم بازنشستگی نیز بررسی شده است. مزایا از حق بیمه‌ها جدا شده و مانع تحقق عملکرد سیستم بازنشستگی به عنوان نوعی بیمه شده‌اند. در عوض، سیستم بازنشستگی به ابزار توزیع مجدد بین گروه‌های شغلی تبدیل شده و این امر به صورت سیستماتیک به تحمیل بار به سمت نسل‌های آینده منجر می‌شود. نبود پیوند واضح بین حق بیمه و حقوق مکاتبه در سیستم‌های بازنشستگی «عدم ارتباط متقابل»<sup>۱</sup> نامیده می‌شود. این مقاله ادعا می‌کند که این نبود رابطه متقابل (بین حق بیمه و شرایط استحقاق) در قلب پیوند علت و معلولی بین «سیستم بازنشستگی» و «شکست مالی» است. برای خارج کردن کشور از بحران، بازگرداندن این «ارتباط متقابل» از طریق تغییرات سیستماتیک باید محور هر گونه اصلاحات معناداری باشد.

بخش ۲ بیان می‌کند که چگونه به تعویق افتادن اصلاحات بازنشستگی، بحران سال ۲۰۰۹-۲۰۱۰ را تغذیه کرد. بخش ۳ نتایج تجمعی اصلاحات بازنشستگی انجام‌شده در طول بحران از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸ را بررسی می‌کند. بخش ۴ نشان می‌دهد که چگونه سیستم جدید پسابحران در حال تخریب چشم‌اندازهای آینده است. بخش ۵ یک پیشنهاد جدید جسورانه برای فعال کردن بحث‌های عمومی را تشریح می‌کند. این پیشنهاد می‌تواند این وضع بغرنج را با به کارگیری بازنشستگی در خدمت اقتصاد (و نه برعکس) در هم بشکند. به طور خاص، یک سیستم چندلایه با محوریت طرح مشارکت معین فرضی (NDC) با یک لایه دوم از پیش تأمین مالی شده پیشنهاد شده است؛ گسستن از گذشته با افزایش دادن «ارتباط متقابل» و در عین حال کاهش عمده نرخ حق بیمه صورت می‌گیرد. در کشوری که سیستم بازنشستگی آن به وضوح، هم اقتصاد و هم خدماتی را که به آن‌ها متعهد بوده نابود کرده است، این پیشنهاد جدید می‌تواند به جلب اعتماد مردم منجر شود.

## ۲. گذشته: سیستم‌های بازنشستگی به مثابه مکانیسمی برای ایجاد مصیبت

سیستم بازنشستگی یونان، در ظاهر مشابه بسیاری از سیستم‌های بازنشستگی در کشورهای بسیار پیشرفته به نظر می‌رسد که بر محور سیستم توازن درآمد و هزینه (PAYG) استقرار یافته است. تأمین‌کننده اصلی طرح‌های بازنشستگی، IKA، که در سال ۱۹۳۴ تأسیس شد، هم‌عصر سیستم تأمین اجتماعی ایالات متحده بود. از آنجا که هر دوی این نهادها واکنشی به رکود بزرگ بودند، شباهت‌های زیادی در طراحی داشتند. با این حال، در عمل، سیستم یونان با سستی بسیار بیشتری اداره می‌شد. برای مثال، الزام بررسی‌های منظم اکچوئریال برای دهه‌ها نادیده گرفته شد. در نتیجه، سیستم در نیمه دوم قرن بیستم به شکل فزاینده‌ای پراکنده (تجزیه) شد. این اتفاق در ابعاد مختلفی روی داد: در گروه‌های شغلی؛ در گروه‌های متولدان؛ درون و در میان تأمین‌کنندگان بازنشستگی (Börsch-Supan and Tinios, 2001; Panageas and Tinios, 2017).

ترکیب PAYG بودن سیستم و این پراکندگی به این معنا بود که سیستم بازنشستگی، پیوندهای خود را با بیمه قطع کرده و به عنوان یک بمب مالی عمل می‌کند: از حمایت‌های سالمندی برای ارائه امتیاز به مشاغل مختلف استفاده شده؛ بازنشستگی به یک جزء اصلی سیاست‌های مشتری‌مداری تبدیل شده است. برای مثال، قانون سن بازنشستگی (۶۵ سال برای مردان) در سال ۲۰۰۶ تنها از سوی ۱۵ درصد از مردان رعایت شد؛ ۸۵ درصد باقی‌مانده از روزه‌های مختلف برای بازنشستگی بسیار زودتر از موعد مقرر استفاده کردند. این سیستم یکی از بالاترین مخارج بازنشستگی در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) و همچنین بدترین عملکرد در زمینه کاهش فقر سالمندی را داشته است (Börsch-Supan and Tinios, 2001; Nektarios, 2012; Panageas and Tinios, 2017). مسیر رسیدن به یک بازنشستگی خوب برای بسیاری از افراد، یا انتخابی زیرکانه یا توانایی «بازی دادن سیستم» بود، نه یک سابقه همکاری طولانی. نبود «ارتباط متقابل حق بیمه-مزایا»، اعمال محدودیت بر رشد هزینه‌ها در سطح خرد را حذف می‌کرد، زیرا گروه‌ها سعی می‌کردند امتیازات خود را حفظ و هزینه‌ها را به مصرف‌کنندگان، مالیات‌پردازان و افراد دیگر منتقل کنند. پس از دهه ۱۹۸۰، مخارج سیستم

تقریباً از درآمدهای سیستم جدا شد. کسری موجود از طریق کمک‌های موقت دولت، مالیات‌های اشخاص ثالث و سایر ابزارها حل و فصل می‌شد. سرانجام، با وجود آگاهی از تأخیر در تغییرات ساختاری، اصلاحات بازنشتی به شکلی جزئی انجام شد: حرکت سیستم در جهت صحیح اما با گام‌های کوچک؛ این امر باعث می‌شود موضوعات توزیع درون‌نسلی بر عدالت بین‌نسلی سایه افکند (Tinios, 2012a).

این موضوعات ساختاری، تمایلات بلندمدتی را برای رشد هزینه‌ها ایجاد می‌کردند. یک سیستم بازنشتی پراکنده با درجات مختلف سخاوت، روند افزایشی شهرنشینی و رشد بخش عمومی، باعث ایجاد اثر ترکیبی شد و کل هزینه‌ها را افزایش داد.<sup>۱</sup> این سیستم که هنوز با مشکلات یکپارچگی مواجه بود، برای مقابله با چالش سالمندی جمعیت که از اواسط دهه ۱۹۹۰ ظاهر شد و در دهه ۲۰۰۰ شتاب گرفت، آماده نبود. اثرات متقابل این عوامل کافی بود تا یونان از سال ۲۰۰۲ به بعد، در گزارش‌های کارگروه سالمندی اتحادیه اروپا (AWG)، به عنوان کشوری مطرح شود که انتظار می‌رفت بیشترین افزایش در مخارج بازنشتی را در بلندمدت در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا داشته باشد.<sup>۲</sup>

چگونه این مکانیسم‌ها به حباب بدهی وصل شد که سرانجام در سال ۲۰۰۹ ترکید؟ کسری ساختاری در سیستم بازنشتی از اوایل دهه ۱۹۸۰ نهاده شده بود. سیاست‌گذاران کاملاً آگاه بودند که اصلاحات ساختاری به تأخیر افتاده است. کسری بودجه «پدیده موقت» تلقی می‌شد و عمدتاً کمک‌های موقت دولت، آن را تأمین می‌کرد. این کمک‌های مالی در ابتدا یک مؤلفه ساختاری سیستم تلقی نمی‌شد، بلکه نوعی تأمین مالی برای هزینه‌های موروثی (قبلی) به شمار می‌آمد. آخرین اصلاحات افزایش حق بیمه در سال ۱۹۹۲ تصویب شد؛ تغییرات مربوط به عوامل مؤثر بر استحقاق افراد (سن، ساختار سیستم، امتیازات) به بعد موکول شدند. متأسفانه امیدها برای عقلایی کردن شرایط استحقاق افراد، بارها و بارها اعلام شد و سپس به تعویق افتاد (به‌ویژه در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳ و ۲۰۰۸) و «مؤلفه‌های موقت» شکل دائمی به خود گرفت.

در نتیجه، یونان قبل از بحران، شاهد «نیمی از اصلاحات» بود؛ یعنی در سال ۱۹۹۲ حق بیمه‌ها را افزایش داد. نیم دیگر اصلاحات که مشتمل بر سخت‌گیرانه‌تر کردن شرایط استحقاق بود به تعویق افتاد. از آنجا که به نظر می‌رسید حق بیمه‌ها خیلی زیاد است، عمدتاً کمک‌های مستقیم دولت، افزایش هزینه‌ها را تأمین مالی می‌کرد. این امر پس از ورود به منطقه اروپا<sup>۳</sup> در سال ۲۰۰۱ - یعنی زمانی که نرخ‌های بهره و استقرار خارجی

۱- مستمری‌های کشاورزان کمتر از نصف مستمری‌های بخش خصوصی بود. نرخ جایگزینی طرح‌های بازنشتی کارکنان دولت و بخش خصوصی بالاتر از ۱۰۰ درصد بود.

۲- همچنین به عنوان کشوری که کمترین توجه را به اصلاح سیستم معطوف می‌کند؛ یونان تنها کشوری بود که هیچ گونه پیش‌بینی‌ای برای مجموعه پیش‌بینی‌های AWG در سال ۲۰۰۶ نفرستاد. مقاله تینیوس (Tinios, 2012b) را ببینید تا متوجه شوید چگونه گزارش «EU Open Method of Coordination» به ناپایداری سیستم بازنشتی یونان می‌پردازد، اما نمی‌تواند بر خودشیفتگی دولت غلبه کند.

3- Eurozone

ارزان‌تر شد و کسری‌ها نیز در حال افزایش بود- آسان‌تر شد. در یک جبهه وسیع‌تر اقتصاد سیاسی، بی‌میلی آشکار برای مواجهه با اصلاحات ساختاری، قطعاً اصلاحات ساختاری را در زمینه‌های دیگر نیز متوقف می‌کند.<sup>۱</sup> آیا اصلاحات اساسی در نظام بازنشستگی می‌توانست از بحرانی که در سال ۲۰۱۰ به شکست منجر شد جلوگیری کند؟ یکی از شخصیت‌های برجسته آن دوره، وزیر سابق کار، تاسوس گیانی‌تسیس<sup>۲</sup>، چنین فکر می‌کند. محاسبات وی نشان می‌دهد که کمک‌های بلاعوض به سیستم بازنشستگی بین سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۹، ۱۳۴,۰۰۰,۰۰۰ یورو، یعنی معادل ۸۳۶ درصد از افزایش بدهی ملی<sup>۳</sup>، بود. در دوره بحرانی ۲۰۰۹-۲۰۰۶، مخارج دولت مرکزی برای بازنشستگی ۳۵.۵ درصد از افزایش کسری بخش دولتی را تشکیل می‌داد، در حالی که حقوق و دستمزدها تنها ۹.۹ درصد را تشکیل می‌دادند (Giannitsis, 2016: 48-50, 60-61). به این اثر مستقیم، هر اثر اقتصاد سیاسی غیرمستقیم دیگری را نیز که ناشی از به تعویق انداختن سایر اصلاحات ساختاری بود، باید افزود (Featherstone and Papadimitriou, 2008).

یک توجیه مشترکِ ارائه‌ی یارانه‌های عمومی این بود که این مخارج را سیاست‌های اجتماعی دیکته می‌کردند: نیاز به تقویت حقوق‌های بازنشستگی پایین. با این حال، ابهام در روابط علت و معلولی وجود دارد: حقوق بازنشستگی کم بود، زیرا دوران اشتغال ثبت‌شده کوتاه بود. کوتاهی دوران اشتغال، علاوه بر وجود فرصت بازنشستگی زودرس، به دلیل رقم بالای حداقل حقوق بازنشستگی نیز بود، به این معنا که فرد مستحق دریافت حداقل حقوق بازنشستگی، همان مستمری‌ای را دریافت می‌کرد که فردی با ۱۵ تا ۲۳ سال کار می‌توانست دریافت کند (Börsch-Supan and Tinios, 2001). ذکر این نکته حائز اهمیت است که یک شبکه ایمنی برای عموم جمعیت بازنشستگان وجود نداشت و از معرفی آن جلوگیری شد.<sup>۴</sup>

افزایش مستمری‌ها بر اساس صلاح‌دید، بدون شک بعد از سال ۲۰۰۷ نقش مهمی در معیوب کردن سیستم داشته است (با افزایش حقوق بازنشستگی کشاورزان، نیروهای نظامی و کارکنان دولت به میزان تقریباً ۱۵ درصد بالاتر از تورم) (Tinios, 2010). در هر صورت، داده‌های سیستم بازنشستگی یونان، مثال شناخته‌شده‌ای از «آمار یونانی» است؛ دسترسی داده‌ها به جای اینکه بهتر شود، بدتر شده است.<sup>۵</sup> هر کشوری که سیستم

۱- یونان تنها کشوری نیست که اصلاحات بازنشستگی در آن دارای اهمیت سیستمی است. اصلاحات ژوپه (Juppé) در سال ۱۹۹۶ در فرانسه احتمالاً شناخته‌شده‌ترین نمونه است.

2- Tassos Giannitsis

3- national debt

۴- مکمل بازنشستگی EKAS نقش تنها شبکه ایمنی نظام بازنشستگی را بازی می‌کرد. این طرح در سال ۱۹۹۶ معرفی شد تا از افزایش عمومی در حداقل حقوق بازنشستگی جلوگیری کند. پیش از بحران، زمانی که درآمدها در حال افزایش بودند، مخارج EKAS نقش کمی در افزایش مخارج ایفا می‌کرد.

۵- «آمار یونانی» به دلیل گزارش نادرست «کسری بخش عمومی سال ۲۰۰۹» مشهور شد. رئیس ELSTAT (سازمان آماری یونان) که مسئول محاسبه مجدد است، می‌گوید کسری بیمه‌های اجتماعی در حقیقت ۰.۸ درصد GDP بالاتر از آن چیزی است که در ابتدا گزارش شده بود.

بازنشتی خود را به حدی که در یونان دیده می‌شود، بد اداره کند، بدون شک در برابر سایر مشکلات هم سر فرود خواهد آورد.

علاوه بر عوامل کلان، دلایل عمیق‌تر اقتصاد خرد نیز در سقوط مالی نظام بازنشتی یونان نقش داشتند، به گونه‌ای که سیستم یونان، به رغم وجود منطق بیمه‌ای در زمان بنیان‌گذاری، از عمل به عنوان بیمه اجتماعی خارج شده بود. شرایط استحقاق افراد، ارتباط چندان با حق بیمه‌های آنان نداشت و اصل استقلال مالی تأمین‌کنندگان خدمات بازنشتی مدت‌ها بود که به فراموشی سپرده شده بود. نبود رابطه متقابل در همه سطوح به این معنی بود که تصمیمات در سطوح فردی، سیستمی و کلان اقتصادی به گونه‌ای اتخاذ می‌شد که گویی هیچ محدودیت بودجه‌ای وجود ندارد. در آن بازی پونزی<sup>۱</sup> نسلی، بارها (هزینه‌ها) به نسل بعدی تحمیل می‌شوند. همان طور که بسیاری از مفسران معتقدند<sup>۲</sup>، موضوع فقط در مورد «زمان» فروپاشی بود، و فروپاشی حتمی بود. این فروپاشی سرانجام در سال ۲۰۱۰-۲۰۰۹ رخ داد.

۱- نقشه یا بازی پونزی نوعی کلاهبرداری در سرمایه‌گذاری توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی است، به این ترتیب که سود سپرده‌گذاران قدیمی با سپرده سپرده‌گذاران جدید پرداخت می‌شود و معمولاً برای جذب سپرده‌های بیشتر سودهای بالاتر و غیرمعارف پیشنهاد می‌شود. به عبارت ساده‌تر، قرض‌گیرنده قرض خود را با قرض از شخص دیگری پس می‌دهد و این روند همچنان ادامه می‌یابد. این روش را نخستین بار بازرگان ایتالیایی، چارلز پونزی، در سال ۱۹۲۰ به کار گرفت. در این بازی کافی است که به هر دلیلی روند سپرده‌گذاری یا قرض‌دهی کند یا متوقف شود، در آن صورت با ورشکستگی سپرده‌پذیر یا قرض‌گیرنده، آخرین سپرده‌گذاران یا قرض‌دهندگان بیشترین زیان را خواهند دید. -م.

۲- فدرستون، کازامیاس و پاپادیمیتریو (Papadimitriou, 2001) (Featherstone, Kazamias, and Papadimitriou, 2001) مورد خاصی را بررسی می‌کنند که گزارش صریح حقوق بازنشتی‌نگان نادیده گرفته می‌شود و پیام‌های اصلی آن سرکوب می‌گردد.

### ۳. زمان حال: «برنامه کمک مالی»<sup>۱</sup> به سیستم باننشستگی جدید منجر می شود

دوره «برنامه کمک مالی» پس از سال ۲۰۱۰، دو تفاوت اساسی در قواعد بازی به وجود آورد. اول، بازیکن جدیدی وارد شد که دارای حق وتو است: «تروئیکا» (متشکل از صندوق بین‌المللی پول (IMF)<sup>۲</sup>، بانک مرکزی اروپا (ECB)<sup>۳</sup> و کمیسیون اروپا) که نماینده بستانکاران است. پرهیز از سرزنش و تغییر سرزنش، دستور روز دولت‌ها شد. دوم، برای کل مخارج باننشستگی، محدودیت سخت بودجه‌ای اعمال شد. از آنجا که امکان استقراض وجود نداشت، هر گونه افزایش در هزینه‌ها، مثلاً ناشی از باننشستگی‌های پیش‌ازموعود، فقط می‌توانست به کاهش حقوق باننشستگی منجر شود (Lyberaki and Tinios, 2012).

شکی نبود که اصلاحات باننشستگی در صدر برنامه کمک مالی قرار داشت. این آگاهی وجود داشت که اصلاحات به تعویق افتاده باید بدون تأخیر اعمال شود (IMF, 2010). همچنین واضح بود که کنار گذاشتن امتیازات و ایجاد یکپارچگی باید بخش مهمی از این اصلاحات باشد. از آنجا که برنامه کمک مالی را نهایتاً مالیات‌دهندگان آلمانی (که خود به‌تازگی از اصلاحات باننشستگی سال ۲۰۰۳ بهبود می‌یافتند) تأمین مالی می‌کردند، درباره مقایسه‌ها - خصوصاً در مورد سن باننشستگی - حساسیت بالایی وجود داشت. اصلاحات علاوه بر موضوع یکپارچگی («مشکلات گذشته» یا مسائل موروثی سیستم قبلی)، باید به سالمندی جمعیت نیز - که پس از سال ۲۰۱۰ شتاب گرفته بود - رسیدگی می‌کرد («مشکلات آینده»). با این حال، دو مشکل به وجود آمد که در سایر اصلاحات باننشستگی عمده‌تر وجود نداشت: ۱. اصلاحات باید در یک بحران عمیق، بدون وجود شبکه ایمنی اجتماعی، صورت می‌گرفت که باید هم‌زمان ساخته می‌شدند؛ ۲. تعدیل کلان اقتصادی باید رخ می‌داد. این بحران آشکار کرد که یونان به اندازه‌ای که فکر می‌کند ثروتمند نیست: GDP سرانه در مقایسه با سطح پیش از بحران ۲۵ درصد کاهش یافت؛ اگر قرار باشد کلیه مستمری‌بگیران در تعدیل کلی سهیم باشند،

1- bailout

2- International Monetary Fund

3- European Central Bank

این امر فقط از طریق کاهش اسمی حقوق بازنشستگی قابل انجام است.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، هر گونه مستمری در طرح مزایای معین (DB) که بر اساس درآمدهای پیش از بحران محاسبه می‌شد، به حقوق بالاتری نسبت به سال‌های ۲۰۱۰ به بعد (پس از بحران) منجر می‌شد. تقسیم عادلانه این تعدیل دردناک باید در دستور کار اقتصاد سیاسی قرار می‌گرفت.

فوریت انجام اصلاحات از سوی بستانکاران و عدم پذیرش مالکیت از سوی مقامات به معنای این بود که اصلاحات در یک سلسله گام‌های گمراه‌کننده قرار گرفته که بدون وقفه بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸ اتفاق افتاد. قانون اصلی اصلاحات، بعدها با حداقل پنج قانون عمده دیگر تکمیل شد که طی سه برنامه کمک مالی و توسط پنج دولت از همه طیف‌های سیاسی اجرا شد. علاوه بر تغییرات قانونی، این فرایند بیش از دوازده کاهش اسمی در پرداخت‌های مختلف بازنشستگی را نیز در بر گرفت که با اعتراضات مختلف همراه شد و به عنوان تصحیح مالی کوتاه‌مدت مد نظر قرار می‌گرفت و جزء تلاش‌های اصلاحات تلقی نمی‌شد. آخرین قانون اصلی در مه ۲۰۱۷ تصویب شد که از پیش اعلام شده بود کاهش‌های قابل توجهی، چهار ماه پس از پایان آخرین برنامه کمک مالی، در ژانویه ۲۰۱۹ اجرا می‌شود (Panageas and Tinios, 2017; Tinios, 2018).

با نگاهی به گذشته، تغییرات تجمعی انجام‌شده در یونان در طول هشت سال، یکی از شدیدترین اصلاحات پارامتری‌ای بوده که تا کنون در سیستم‌های PAYG انجام شده است. نتیجه نهایی اصلاحات که در سال ۲۰۱۹ تکمیل می‌شود، در سه ویژگی اصلی خلاصه می‌شود که در حالت کلی «ترک کردن وضع فعلی» است (Symeonidis, 2017; Nektarios, Tinios, and Symeonidis, 2018).

- یک سیستم دولایه جدید DB برای همه اعمال می‌شود؛ حتی برای بازنشستگان موجود نیز عطف به ماسبق می‌شود.
- سن بازنشستگی، برای هر کسی که در مه ۲۰۱۶ شرایط بازنشستگی را نداشته باشد، ۶۷ سال تعیین می‌شود (۶۲ سال برای خدمت طولانی<sup>۲</sup>). در برخی موارد خاص، این تغییر به معنای افزایش سن بازنشستگی تا ۱۷ سال است.
- کلیه ارائه‌دهندگان مستمری بازنشستگی (اولیه)، از جمله بازنشستگی کارکنان دولت و نیروهای نظامی، از سال ۲۰۱۷ در یک سازمان بازنشستگی واحد ادغام می‌شوند.

فرایند طولانی‌ای که به نتیجه نهایی منجر شد، هزینه‌های اضافی ایجاد کرد؛ گرچه به محض اینکه میزان مستمری کمتر از درآمد می‌شد، موجی از بازنشستگی‌های پیش‌ازموعده، بیشتر از جانب زنان، به افزایش مخارج به صورت دائمی می‌انجامید. سرپیچی‌های مکرر از وعده‌های بازنشستگی، که مشخصه آن کاهش در حقوق

۱- در تعدیل ۱۹۹۳-۱۹۹۰، حقوق بازنشستگی با تورم ۲۵ درصدی فرسایش یافت. در چارچوب ثبات پولی منطقه اروپا، این امکان پذیر نبود.  
2- Long service

بازنشستگی بود، باعث کاهش اعتماد به سیستم بازنشستگی شد که همه این عوامل با هم به علاوه کاهش در میزان درآمدها، دارایی‌ها را کاهش می‌داد. این گونه کاهش‌ها، پرداخت طولانی مدت حق بیمه را غیر جذاب می‌کرد و از اشتغال کوتاه مدت تر حمایت می‌نمود.

یک روند چرخه‌ای، چهار بار در سال‌های ۲۰۱۰، ۲۰۱۳، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۷ تکرار شد. تروئیکا با راه اندازی این روند، ابتدا دولت را به اقدام قاطعانه برای مقابله با مشکلات مالی واداشت؛ دولت کوشید تا از بیمه‌شدگان نزدیک به بازنشستگی محافظت کند و از سیستم‌های جداگانه برای متمایز کردن آن‌ها از ورودی‌های جدید حمایت نماید. با این حال، تلاش برای محافظت از کارکنان در شرف بازنشستگی، به بازنشستگی زود هنگام منجر شد؛ از آنجا که کمک‌های مالی دولت به سیستم بازنشستگی به شدت کنترل می‌شد، این امر کاهش نقدینگی را در پی داشت؛ این نیز به کاهش مستمری‌های پرداختی منجر شد. با تصویب قوانین جدید، استفاده از سیستم جدید برای گروه‌هایی که قبلاً از آن‌ها محافظت می‌شد تعریف شد. در حالی که قبل از بحران، رویه چنین بود که فقط ورودی‌های جدید تحت تأثیر اصلاحات قرار بگیرند، قانون سال ۲۰۱۰، قواعد جدیدی را برای کلیه حقوق مکتسبه افراد پس از سال ۲۰۱۱ اعمال کرد. در سال ۲۰۱۶ نیز قواعد جدیدی مبنی بر به کارگیری برنامه جدید بازنشستگی بر مبنای کل دوران اشتغال افراد اعمال شد.

### کادر ۳-۱. اصلاح پرداخت‌های بازنشستگی: مقدمات

سقوط GDP اسمی به اندازه یک چهارم به همراه کاهش سطح قیمت‌ها (به دلایل مالی و حقوق صاحبان سهام) تعدیل منفی حقوق بازنشستگی را ضروری کرد. بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۳، این کار با کاهش مکرر حقوق بازنشستگی صورت پذیرفت. دادگاه عالی اداری اعلام کرد که کاهش‌های قبل از دسامبر ۲۰۱۲، به دلیل ضرورت مالی، تضمین قانونی داشته‌اند. در سال ۲۰۱۵، همان دادگاه تغییر رویه داد و حکم صادر کرد که کاهش‌های پس از سال ۲۰۱۲ به اندازه کافی توجیه پذیر نبوده و از این رو، بر خلاف قانون اساسی بوده‌اند. بنابراین دولت (قانون ۴۳۸۷/۱۶) تصویب کرد که به جای آنکه - مانند سابق - حقوق بازنشستگی جدید طبق مقررات قدیمی محاسبه شود و سپس کاهش بر آن‌ها اعمال گردد، تمامی حقوق مکتسبه پس از مه ۲۰۱۶ با اعمال قوانین جدید و با عطف به ماسبق محاسبه شود؛ گویی که شاغلان همیشه مشمول این قانون بوده‌اند. برای تبعیت از تصمیم دادگاه، قانون الزام کرد که تمام مستمری‌های موجود از ژانویه ۲۰۱۹ بر اساس قوانین جدید محاسبه شوند؛ بر این اساس، هر گونه مزایای بازنشستگی که بالاتر از این مبلغ اصلاح شده پرداخت می‌شد، «پاداش شخصی»<sup>۱</sup> نامیده می‌شد، مشمول افزایش‌های آتی نمی‌گردید و به تدریج از بین می‌رفت.<sup>۲</sup>

1- personal bonus

۲- استفاده به عنوان چارچوب مرجع ارزش فعلی (یعنی پس از کاهش) به جای حقوق قانونی (قبل از کاهش)، تأثیر «فرانکنینگ» تمام کاهش حقوق بازنشستگی پس از بحران را داشت.

یک سال بعد، در شرایطی که اطمینان حاصل شد یونان قادر به دستیابی به مازاد اولیه هدف‌گذاری است، قانون ۴۴۷۲/۱۷ یک گام فراتر رفت و اعلام کرد که پاداش شخصی در اول ژانویه ۲۰۱۹ تنزیل خواهد شد. این کار یک حداکثر تفاوت ۱۸ درصدی ایجاد می‌کرد.<sup>۱</sup> از بین بردن تفاوت‌ها بسیار مهم است، زیرا بر بازنشتی‌کنان کم‌درآمد که اغلب در برابر کاهش مستمری‌های قبلی محافظت شده بودند، اثرگذار است.<sup>۲</sup>

به این ترتیب، یک بازنشتی ۹۰ ساله در سال ۲۰۱۹ مستمری خود را به گونه‌ای دریافت می‌کند که گویی در تمام زندگی‌اش، در سیستم جدید، حق بیمه پرداخت کرده است. در این ترتیبات، بیوه‌ها (همسران متوفای) بیشترین ضربه را متحمل می‌شوند: مستمری به گونه‌ای محاسبه می‌شود که انگار متوفای تمام دوران زندگی خود را به سیستم جدید اختصاص داده است؛ بازماندگان به جای ۷۰ درصد، مستحق دریافت ۵۰ درصد مستمری فرضی خواهند بود و حق برخورداری از حمایت پاداش شخصی را نخواهند داشت.

این اصلاح منحصر به فرد، با اعمال زور و اجبار، حقوق مکتسبه را تقریباً به جایی برد که اگر به هشدارهای اولیه درباره بی‌ثباتی در سیستم بازنشتی توجه می‌شد، سیستم در آنجا می‌بود. اما این کار به قیمتی بیش از ارزش یک نسل برای اطمینان از «ایمنی» حقوق مکتسبه آن‌ها تمام شد.<sup>۳</sup> یونان به عنوان یک بخش از روایت کلان سالمندی، در طول دوره کمک مالی، مجبور شد تحولاتی را که به طور عادی بین چندین نسل صورت می‌پذیرد «در فاصله کوتاهی به انجام رساند».<sup>۴</sup>

فراز و نشیب‌های اصلاحات پارامتری که با بحران عمیق همراه شده، خود را در افزایش مداوم مخارج بازنشتی نشان داد که این سطح از بحران در اقتصادهای پیشرفته بی‌سابقه بوده است. سهم مخارج بازنشتی از تولید ناخالص داخلی (GDP)، که پیش از این در سال ۲۰۰۹ نیز زیاد بود، در سال ۲۰۱۶ به ۱۸.۳ درصد افزایش یافت (شکل ۳-۱). این شکل، رفتار طرح‌های بازنشتی در آلمان، ایتالیا و دو کشور دیگر از اعضای اتحادیه اروپا را - که ویژگی مشترکشان دست‌وپنجه نرم کردن با مسئله سالمندی است - مقایسه می‌کند.<sup>۵</sup> کاهش مداوم مزایای بازنشتی در یونان برای جلوگیری از افزایش هزینه‌های بازنشتی، که در عوض با موجی از بازنشتی‌های زود هنگام تلافی شد، کافی نبود. هنگامی که اشتغال بخش خصوصی

۱- هر گونه کسری از هدف کاهش کسری ۱ درصدی نقطه GDP با کاهش بیشتر حقوق بازنشتی کمکی صورت می‌گیرد.

۲- حقوق بازنشتی همچنین محافظت از مکمل حقوق بازنشتی اختصاصی EKAS را از دست خواهد داد.

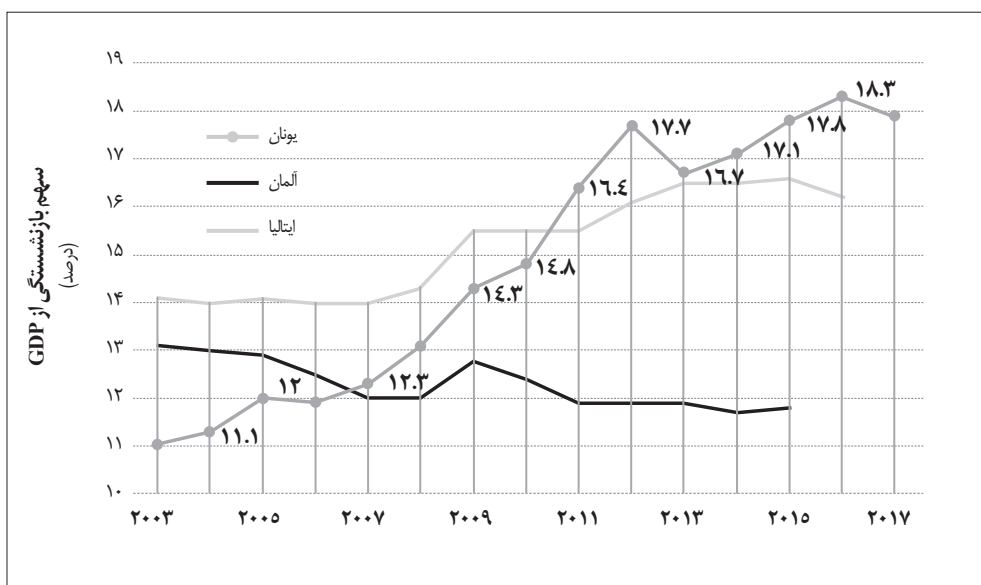
۳- این فرایند قرارداد مجدد بر سن بازنشتی تأثیری نداشت. برنامه‌های ارسال شده قبل از مه ۲۰۱۶، به سن بازنشتی پایین‌تری تعلق می‌گیرد.

4- telescoped

۵- آلمان از مزایای اصلاحات انجام‌شده در سال ۲۰۰۳ بهره می‌برد. در ایتالیا، بحران مالی، فشار مضاعفی بر سهم بازنشتی‌ها از GDP اعمال کرده است.

با بزرگ‌ترین ضربه مواجه شد، حقوق بازنشستگی به عنوان پناهگاه امنی در خارج از بازار کار ظاهر گردید<sup>۱</sup> (Tinios, 2018; Lyberaki, 2018).

شکل ۳-۱. سهم مزایای بازنشستگی از GDP (%) در یونان، آلمان و ایتالیا، ۲۰۰۳-۲۰۱۷



منبع: Eurostat (قابل دسترسی در ۲۰۱۸/۰۹/۳۰)؛ وزارت کار (برای ۲۰۰۶)

در نهایت، مشکل مالی ناشی از نبود ارتباط متقابل مزایای بازنشستگی و احتمالاً کاهش شدید درآمدها در هنگام بحران بود. این بحران از سهم فوق‌العاده بالای بودجه مستقیم دولت در تأمین مستمری‌ها مشهود است: از ۱۸ درصد هزینه مربوط به مزایای بازنشستگی، بیش از نیمی از آن (۱۱ درصد) مستقیماً از طریق کمک‌های دولتی تأمین می‌شود، به جای آنکه ناشی از حق بیمه‌ها باشد (IMF, 2017: 35).<sup>۲</sup> یارانه‌هایی در این حجم زیاد که اغلب به صورت موقت پرداخت می‌شوند، منطق بیمه‌های اجتماعی سیستم را نفی می‌کنند. فارغ از شکل قانونی، زمانی که بیش از ۵۰ درصد درآمد، غیرمرتبط با حق بیمه باشد، سخن گفتن

۱- افزایش‌ها تا حدودی به دلیل سقوط مخرج کسر بود. با سقوط GDP به میزان ۲۸ درصد، کشوری که ۱۲ درصد از GDP را در زمینه بازنشستگی خرج می‌کند، ۱۶.۵ درصد از GDP را خرج خواهد کرد. با این حال، بحران نشان داد که سطح GDP ناپایدار است.

۲- پراکنده بودن و ابهامات مالی تأمین مالی سیستم بازنشستگی حاکی از آن است که ارقام دقیقی وجود نداشته و بحث و جدل زیادی در این زمینه وجود دارد. برای مثال، چگونه می‌توان حقوق بازنشستگی کارکنان دولت را حساب کرد، در حالی که از دهه ۱۹۵۰ تا سال ۲۰۱۷ هیچ حق بیمه‌ای بابت سهم کارفرما دریافت نشده است؟ یا بسیاری از صندوق‌هایی که کارفرمایان برای تأمین کل هزینه‌های بازنشستگی وظیفه قانونی داشتند؛ مثل برخی از شرکت‌های دولتی که این امر با زبان‌های زیادی در حساب کاربری آن‌ها همراه شده است.

از «بیمه» بسیار مشکل است.<sup>۱</sup>

سیستم جدیدی که طبق اعلان‌های رسمی قرار است تا اواسط قرن بیست‌ویکم یونان را همراهی کند، چهار ویژگی اصلی دارد:<sup>۲</sup>

– یک سیستم لایه اول دولتی جدید: در سیستم بازنشتی دو لایه DB-PAYG، لایه اول برای کسانی که بیش از ۱۵ سال حق بیمه‌پردازی داشته‌اند قابل دستیابی است (برای مدت ۱۵ سال، ۳۶۰ یورو قابل پرداخت است که برای ۲۰ سال به ۳۸۴ یورو افزایش می‌یابد). لایه دوم متناسب با سال‌های بیمه‌پردازی بر مبنای DB است که در مقیاس غیرخطی و بر اساس متوسط درآمد دوران اشتغال محاسبه می‌شود.<sup>۳</sup> کل نرخ جایگزینی برای حداقل‌گیران، در صورت بیمه‌پردازی در ۴۰ سال دوران اشتغال، بیشتر از ۸۰ درصد خواهد بود. یک ویژگی مهم، سقف پایین حقوق بازنشتی است (۲۰۰۰ یورو، در صورتی که سقف درآمد مشمول برداشت حق بیمه نزدیک به ۶۰۰۰ یورو است) که تبعیضی علیه بیمه‌پردازان با درآمد بالاتر خواهد بود.

– سن بازنشتی: سن بازنشتی برای همه کسانی که بعد از مه ۲۰۱۶ بازنشته می‌شوند به ۶۷ سال افزایش می‌یابد (برای افرادی با اشتغال کامل<sup>۴</sup>، ۶۲ سال)، دوره انتقال کوتاه‌مدت است و تا سال ۲۰۲۲ به طول می‌انجامد. استثنائات برای «مشاغل زبان‌آور» باقی مانده است.<sup>۵</sup> سن بازنشتی هر ده سال یک بار بر اساس افزایش در میزان طول عمر مورد بازنگری قرار خواهد گرفت. اشتغال بازنشتی‌گهان به شدت نهی می‌شود؛ انجام هر گونه اشتغال درآمدزا به معنای از دست دادن ۶۰ درصد از حقوق بازنشتی به طور خودکار است.

– ادغام در سمت درآمد: همه بیمه‌پردازان از سال ۲۰۱۷ با حقوق‌گیران برابر هستند و نرخ حق بیمه‌ای مشابه آنان پرداخت می‌کنند؛ ۲۶ درصد فقط برای مزایای بازنشتی است و کل حق بیمه‌ها برای همه ریسک‌ها به ۳۸ درصد می‌رسد. این امر تحول عمده‌ای برای متخصصان، دارندگان خوداشتغالی

۱- سطوح پیش از بحران خیلی متفاوت نبودند. در سال ۲۰۰۸، کلیه درآمد‌های مشارکتی به ۹.۹ درصد GDP، هزینه بازنشتی خدمات کشوری به ۱.۸ درصد GDP و سایر درآمد‌های غیرمشارکتی (برای مثال، کمک‌های مالی، مالیات اشخاص ثالث، کسری مالی) به ۵.۸ درصد GDP (Tinios 2010: 352-355) رسید. بعداً ثابت شد که این کمک‌های مالی توسط ۰.۸ درصد GDP دست‌کم گرفته می‌شوند.

۲- استرگیو (Stergiou, 2017) به طور کامل جنبه‌های حقوقی را پوشش می‌دهد. برای آگاهی از یک مطالعه اقتصادی مهم، نک: پاناگیس و تینیوس (Panageas and Tinios, 2017).

۳- دقیقاً بر اساس کلیه درآمد‌ها از سال ۲۰۰۲ (به دلیل نبود سوابق قبل از آن)، با توجه به اینکه این دوره شامل افت ۳۰ درصدی درآمد‌ها به دلیل دوران بحران مالی است، میانگین درآمد شغلی از وضعیت قبلی بزرگ‌تر خواهد بود؛ بهترین پنج مورد از ده سال گذشته.

۴- Full career

۵- مشاغل «سخت و زبان‌آور» یکی از خصیصه‌های سیستم پیش از بحران بود که بیش از ۴۰ درصد کل بازنشتی‌گهان بخش خصوصی را در بر می‌گرفت. مشاغل خاصی (برای مثال آرایشگاه‌ها) در سال ۲۰۱۱ کنار گذاشته شدند. با این حال، در یک حرکت مشخص، همه افراد دارای بیش از ۱۰ سال بیمه‌پردازی، حقوق خود را حفظ کردند.

و کشاورزان (که مشمول سیستم قدیمی بیمه اختیاری بودند) محسوب می‌شود. با همه کارگران دارای قراردادهای غیراستاندارد، مانند آن‌هایی که در اقتصاد مشارکتی<sup>۶</sup> (گیگ) فعالیت دارند، مشابه کارگران حقوق‌بگیر رفتار می‌شود. کلیه درآمدهای فرعی که به کارکنان پرداخت می‌شود (مثلاً در شغل دوم تکمیلی) نیز کاملاً مشمول پرداخت حق بیمه است. این امید وجود داشت که با توسعه دادن پایه حق بیمه‌ها، درآمد کلی افزایش یابد. با این حال، نشانه‌های اولیه نشان می‌دهد که واسطه‌زدایی<sup>۷</sup> و اجتناب از پرداخت حق بیمه افزایش یافته است.<sup>۸</sup>

- **ادغام سازمانی:** کلیه ارائه‌دهندگان اولیه بازنشستگی در یک سازمان واحد قرار گرفتند. بر خلاف تلاش‌های قبلی برای ادغام، که به تزیینی بودن متهم بودند، هدف از این اقدام این بود که به قوانین یکنواخت برای احراز شرایط، درآمد و رویه‌های اداری منتج شود. «همسان‌سازی»<sup>۹</sup> جایگزین «پراکندگی»<sup>۱۰</sup> می‌شد که ویژگی مشخصه سیستم بازنشستگی یونان بود.<sup>۱۱</sup>

تنها استثنا در بحث ادغام، مربوط به اصطلاحاً «مستمری‌های کمکی»<sup>۱۲</sup> بود. این ترتیبات به طور مجزا در اختیار یک تأمین‌کننده دولتی باقی ماند و به طرح NDC تبدیل شد. گاهی اوقات از آن به عنوان یک نمونه موفق از اعمال طرح‌های بازنشستگی NDC در یونان یاد شده است. با این حال، از آنجا که واقعیت تا حدودی متفاوت است، ارزش آن را دارد که این ادعا را با جزئیات بیان کنیم.

کلیه کارمندان از سال ۱۹۸۳ مجبور بودند حداقل ۶ درصد از حقوق خود را برای مستمری کمکی بپردازند تا بتوانند در حدود ۲۰ درصد نرخ جایگزینی بیشتر بابت مستمری دوم دریافت کنند. ویژگی‌های این ترتیبات از طرح بازنشستگی اصلی غیرقابل تمایز بود: مستمری کمکی نیز اجباری، PAYG و DB بود، توسط ارگان‌های دولتی ارائه می‌شد و به همان اندازه مستعد کسری بود. با وجود این، دولت یونان پیوسته تلاش می‌کرد مستمری کمکی را از طرح بازنشستگی اصلی جدا نگه دارد. هدف از این کار این بود که انعطاف‌پذیری در تأثیرگذاری جداگانه بر بخش‌های خاص اشتغال حفظ شود.

۶- sharing economy: یک مدل اقتصادی است که در آن افراد یا سازمان‌ها، منابع خود را با یکدیگر به اشتراک می‌گذارند. به طور ساده، این مفهوم به معنای اشتراک‌گذاری سرویس‌ها، آیت‌ها یا محصولات بین افراد مختلف است که معمولاً از طریق اینترنت انجام می‌گیرد. - م.

7- disintermediation

۸- بنا بر گزارش‌ها، شرکت‌های کوچک و شرکت‌های خدماتی برای جلوگیری از پرداخت حق بیمه، عملیات خود را به قبرس یا بلغارستان منتقل کرده‌اند. یک مشکل مداوم، دسترسی نداشتن به اطلاعات مالی در دسترس عموم است.

9- uniformity

10- Fragmentation

۱۱- با این حال، دو سال پس از آن، ادغام عقب مانده و ظاهراً باعث ایجاد مشکلات اساسی شده است. یکی از این مشکلات، تأخیر در اجرای مقررات مربوط به احراز شرایط جدید (و بسیار ساده‌تر) است.

۱۲- auxiliary pensions: بعضاً به عنوان بازنشستگی تکمیلی نیز شناخته می‌شود. این امر باعث سردرگمی در مورد به کارگیری لفظ مستمری‌های تکمیلی به معنای مستمری‌های شغلی (لایه دوم) در اروپا می‌شود.

به این ترتیب، مستمری‌های کمکی به این دلیل که مجبور نبودند یارانه عمومی دریافت کنند، از اصلاحات سال ۲۰۱۰ خارج شدند. این داستان خیالی یک مشکل بزرگ بودجه‌ای ایجاد کرد که در سال ۲۰۱۲ (با قانون ۴۰۵۲/۱۲) با یکپارچه کردن (تقریباً) همه صندوق‌های کمکی در یک جا، یعنی در ETEA، با آن برخورد شد. از آنجا که برخی صندوق‌ها سخاوتمندتر بودند و کسری داشتند و برخی دیگر صرفه‌جوتر بودند و حتی ممکن بود مازاد هم داشته باشند، این ادغام به طولانی شدن عمر صندوق‌های ولخرج (عمدتاً در مورد صندوق کارکنان دولت و شرکت‌های دولتی) منجر شد. برای جلوگیری از تزریق یارانه‌های مقطعی، قانون سال ۲۰۱۲ سعی داشت رابطه متقابل بالایی بین حق بیمه‌ها و مزایای بازنشستگی ایجاد کند. این کار با استفاده از اصول NDC با عطف به ماسبق کردن حق بیمه‌های پرداختی از سال ۲۰۰۱ انجام شد. با این حال، این تصمیم با اعلان اینکه NDC فقط پس از سال ۲۰۱۴ اعمال خواهد شد لغو شد. ذی نفعان اصلی، دو صندوق بسیار سخاوتمندانه بودند- مأموران گمرک و مؤدیان مالیات- که حقوق بازنشستگی آن‌ها می‌توانست برای چند سال دیگر، با استفاده از حق بیمه مشاغل دیگر با سیستم‌های کمتر سخاوتمند، پرداخت شود. این تصمیم در سال ۲۰۱۶ توسط قانون بعدی تأیید شد که مشخص می‌کرد یک سیستم DB برای حق بیمه‌های پرداخت‌شده بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۶ در حال کار کردن است و NDC از آن پس اعمال خواهد شد. به طور مشخص، اولین حقوق بازنشستگی NDC در اواخر پاییز سال ۲۰۱۷، پنج سال پس از تصویب سیستم NDC، پرداخت شد.

دریافت حق بیمه از یک شغل برای پرداخت مزایای بازنشستگی کمکی سایر مشاغل نمی‌تواند در طولانی مدت حساب‌ها را متعادل کند. برای اثبات این واقعیت که دولت از بیمه کمکی پشتیبانی نمی‌کند، «بند کسری صفر»<sup>۱</sup> ضمیمه شد. طبق این بند، در صورت بروز کسری در یک سال، با کاهش کلیه مزایای بازنشستگی به میزان مساوی، تعادل حاصل می‌شود. موضوع جالب این است که مزایای بازنشستگی تنها می‌توانند کاهش یابند و هرگز مجدداً افزایش نخواهند یافت. با در نظر گرفتن این واقعیت که NDC فقط بر روی کاغذ وجود دارد و تمامی مستمری‌ها بر اساس اصول DB محاسبه می‌شوند تا سطوح درآمدی قبل از بحران را مجدداً پرداخت کنند- که به لحاظ اکچوئریال فراتر از سخاوتمند تلقی می‌شود- کسری سیستم یک جزء دائم و ثابت باقی خواهد ماند. در حقیقت، بند کسری صفر، در سال ۲۰۱۴، زمانی که مستمری‌ها ۵.۳ درصد کاهش یافتند، به کار گرفته شد.<sup>۲</sup>

بنابراین مستمری‌های کمکی، یک شرط‌بندی یک‌طرفه زیان‌آور باقی می‌مانند. با توجه به زوال سربعشان، آن‌ها چیزی بیش از یک سیستم پرداخت «تا زمانی که می‌توانی پرداخت کن»<sup>۳</sup> یا حتی «هر چه به چنگ

1- zero deficit clause

۲- هیچ داده‌ای که این رقم را توجیه کند هرگز منتشر نشد، و این سوءظن وجود داشت که کاهش ضمانت بزرگ‌تر است. با این حال، این فقط فشار برای کاهش‌های بزرگ‌تر در سال‌های بعد را ایجاد می‌کند.

3- pay-while-you-can

می‌آوری پرداخت کن»<sup>۱</sup> نیستند. کمیته خبرگان تشکیل شده توسط دولت در اکتبر سال ۲۰۱۵ پیشنهاد داد مستمری‌های کمکی باید در مزایای بازنشستگی اصلی گنجانده شوند.<sup>۲</sup> این پیشنهاد لغو شد و حقوق بازنشستگی کمکی حفظ گردید، اگرچه نرخ‌های حق بیمه به طور موقت به میزان ۱ درصد افزایش یافت و به ۷ درصد رسید. با این حال، این افزایش، تأمین مالی را بهبود نمی‌بخشد: مستمری‌های کمکی در اواخر سال ۲۰۱۶ تا حد زیادی کاهش یافتند، کاهش‌های بیشتری نیز در آینده پیش‌بینی می‌شود، از جمله توسط قانون ۴۴۷۲/۱۷ در سال ۲۰۱۹.

در نتیجه، پس از گذشت هفت سال از اصلاحات، دو سؤال بدون پاسخ باقی مانده است که عبارت‌اند از: چرا مستمری‌های کمکی جداگانه وجود دارند؟ آیا در ده سال آینده همچنان وجود خواهند داشت؟ در عمل، از NDC به عنوان حيله‌ای میان‌مدت برای حمایت از برخی گروه‌های دارای مستمری کمکی بیشتر استفاده شد. محاسبات اکچوئری پیش‌بینی می‌کند که این تلاش در نهایت محکوم به شکست است.

---

1- pay-what-you-grab

۲- نک: نکتاریوس، تینیوس و سیمئونیدیس (Nektarios, Tinios, and Symeonidis, 2018: 97). توصیه کمیته، پیشنهاد‌های قبلی تینیوس (Tinios, 2015) و نکتاریوس (Nektarios, 1997) را منعکس می‌کند.



#### ۴. آینده: مزایای بازنشستگی و دورنمای بلندمدت

مطابق اظهارات دولت، که توسط مؤسسات نظارت بر برنامه کمک مالی تأیید شده است، سیستمی که در سال ۲۰۱۹ لازم‌الاجرا می‌شود همان است که باید یونان را تا سال ۲۰۶۰ و بعد از آن همراه کند (EPC, 2018). شکی نیست که بسیاری از خصوصیات ناسازگار پیش از بحران تصحیح شده است. با وجود این، درست است که بگوئیم اصلاحات، پیوستگی<sup>۱</sup> را بیش از تغییر سیستمی برگزیده است: سیستم جدید صرفاً به دولت متکی است؛ به سمت یک سیستم چندلایه پیش نمی‌رود و همچنان قاطعانه PAYG و DB باقی می‌ماند. به رغم اتهاماتی مبنی بر اینکه سیستم «دستورهای نئولیبرالی» را ارتقا می‌بخشد (Busch et al., 2013)، کاملاً در منطق تغییرات پارامتری باقی می‌ماند. حتی اگر این سیستم از خارج تحمیل شده باشد، پیشنهادها عمدتاً منطق مباحث قبلی را به کار می‌گیرند و از تغییرات سیستماتیک دوری می‌شود. سیستم جدید مشابه سبک یک‌لایه دهه ۱۹۶۰ است که توسط دولت اداره می‌شود و PAYG است و در دنیای پیشرفته‌ی کنونی مورد تردید است.<sup>۲</sup> این سیستم همچنان دارای ویژگی‌های زیر است:

- بسیار سخاوتمندانه: نرخ جایگزینی بازنشستگی، به‌ویژه برای درآمدهای پایین، هرچند پایین‌تر از گذشته است، هنوز در صدر نرخ‌های جایگزینی اتحادیه اروپا در اشتغال کامل قرار دارد.<sup>۳</sup>

---

1- continuity

۲- تینیوس (Tinios, 2016) توضیح می‌دهد که ویژگی‌های اصلاحات معلول عدم موفقیت در فناوری اصلاحات است؛ اصلاحات، با محور قرار دادن حل مسئله اصلی پراکنده بودن (مشکل مربوط به زمان گذشته)، نتوانست به مسائل مربوط به زمان حال (سالندی جمعیت) و آینده (فناوری، رقابت) بپردازد.

۳- کشورها در مورد ارائه اصلاحات به عنوان شکست‌های سیستمی تفاوت دارند. در کشورهایی که سیستم‌ها بی‌اعتبار شناخته شده بودند (مثلاً در اروپای شرقی و امریکای لاتین)، بر جدید بودن تأکید کردند. در برخی دیگر، اطمینان خاطر در اولویت قرار گرفت. اینکه یونان استمرار را انتخاب کرده است، جالب است و می‌تواند نمونه‌ای از انکار باشد.

۴- اظهارات رسمی با این ارزیابی موافق هستند. در بخشی از سخنان وزیر اشتغال آمده است که نرخ جایگزینی، بیش از ۹۰ درصد حقوق نهایی خواهد بود، در حالی که کل هزینه‌های بازنشستگی تا سال ۲۰۴۰ (البته نه دیرتر) زیر میانگین اتحادیه اروپا خواهد بود (Achtsioglou, 2018). هیچ توضیحی برای این پارادوکس آشکار ارائه نمی‌شود.

- **بیش از حد گران:** هزینه‌ها زیاد است و بیشتر نیز می‌شود. تأکید بیشتر بر درآمدهای حق بیمه باعث کاهش چشمگیر رقابت می‌شود.<sup>۱</sup>
  - **بسیار انعطاف‌ناپذیر:** محدوده کمی برای تمایز فردی یا بین بخش‌های مختلف اقتصادی وجود دارد. بالا جبار همه حداکثر حمایت را دارند و باید قیمت لازم را بپردازند. امکان انتخاب کردن وجود ندارد. گروه‌های بزرگی از جمعیت، مانند خوداشتغالی‌ها، برای بالا بردن حقوق بازنشتی فعلی کارگران حقوق‌بگیر، مجبور به بیمه شدن بیش از حد هستند.
  - **بیش از حد دولتی:** مزایای بازنشتی منحصرأً توسط دولت تأمین می‌شود و فضای بسیار محدودی را برای سایر ارائه‌دهندگان فراهم می‌کند. نرخ جایگزینی اسمی بالا، میزان تقاضا را افزایش می‌دهد<sup>۲</sup>، در حالی که پرداخت حق بیمه‌های بالا به سیستم بیمه‌های اجتماعی (۲۷ تا ۳۸ درصد) عرضه را افزایش می‌دهد. بخش بیمه‌ای هنوز از ارائه پوشش بیمه‌های تکمیلی، به دلایلی مانند ممنوعیت مدیریت صندوق‌های شغلی، دلسرد است.
  - **بسیار غیر شفاف:** سیستم جدید از شفافیت موجود در سیستم‌های چندلایه اجتناب می‌کند. طبق منطق تأمین مالی PAYG، افزایش حق بیمه بلافاصله به عنوان پشتوانه در اختیار مشترکان سیستم فعلی قرار می‌گیرد؛ این انتقال نسلی، پنهان است. مبهم بودن تعهدات بازنشتی نیز از دیگر عوامل ضدانگیزی برای مشارکت است.<sup>۳</sup>
- با این حال، مشکل اصلی زمانی پیش می‌آید که اصلاحات ۲۰۱۸-۲۰۱۰ اجرایی می‌شود. این اصلاحات به مشکلات مالی (کلان) پرداخته است، اما جنبه‌های بیمه‌ای (خرد) را نادیده گرفته است. قربانی اصلی، «اعتماد» به توانایی سیستم بازنشتی در تأمین امنیت درآمدی بود. این امر مصالحه‌ای با اجتناب از سرزنش بود و با کاهش به‌ظاهر خودسرانه مستمری‌ها از بین رفت. هزینه‌های بالای سیستم، همراه با نقض تضمین‌های ارائه‌شده، اطمینان را تضعیف می‌کند و این باعث می‌شود که بیمه‌پردازان جوان نتوانند بین حق بیمه‌ها و مالیات تنبیهی تمایز قائل شوند. حتی اگر وعده‌های بازنشتی عملی‌تر باشد (که هنوز هم باید اثبات شود)، هنوز اعتماد کمی به آن وجود دارد. از این رو، بازگرداندن اعتماد باید در صدر برنامه‌های اصلاحات باشد.
- موضوعی که مغفول مانده این است که اکتساب حقوق بازنشتی به طور مستمر ادامه می‌یابد و با بدهی‌های

۱- حق بیمه‌های پیش از بحران برای بخش‌های تجاری بالا و برای بخش‌های خدمات غیرتجاری، کشاورزی و دولت پایین بود. حق بیمه‌های جدید به همه دسته‌های درآمدی تعلق می‌گیرد، گویی همه کارمند حقوق‌بگیر هستند. تمام مشاغل مربوط به اقتصاد گیگ (مشارکتی) به عنوان «اشتغال پنهان با حقوق» تلقی می‌شوند و مشمول حق بیمه‌های ۲۶ تا ۳۸ درصدی‌اند.

2- Too statist

3- crowd out

۴- از دیگر ویژگی‌های اندکی قابل تقدیر این است که زنده ماندن عملگرانه به افزایش مداوم سن بازنشتی در هر دهه متکی است. در پیش‌بینی ۲۰۱۸ EPC، این رقم قرار است از ۶۷ فعلی به ۷۲ در سال ۲۰۵۰ برسد.

ملی به عنوان مطالبات از تولید فعلی رقابت می‌کند. پیوند بین بدهی و رشد GDP در حال حاضر مورد توجه قرار گرفته است و مهم‌ترین مباحث حول اوراق قرضه مرتبط با GDP است (Shiller, 2018). بر اساس ساختار زمانی سالمندی جمعیت، نرخ وابستگی جمعیتی یونان بین سال‌های ۲۰۴۰ و ۲۰۵۰ به اوج خود می‌رسد و این امر به معنای افزایش پرداخت‌های بازنشستگی است که متعاقباً مطالبات بدهی نیز به اوج خود می‌رسد و مشکلات ایجادشده را گسترش می‌دهد. این تلاقی می‌تواند اثرات ترسناکی بر چشم‌انداز رشد اقتصادی داشته باشد.

یک سیستم بازنشستگی DB از این دست، وعده بازپرداخت تعهدات بازنشستگی در آینده دور را می‌دهد. به این ترتیب، مستمری‌بگیران آینده در یک سیستم DB، بسیار شبیه به دارندگان اوراق قرضه هستند. اگرچه ممکن است ساکنان داخلی باشند، هنوز نسبت به فرایند تولید، خارجی تلقی می‌شوند. علاقه‌مندی آن‌ها، عمل به قول‌هایی است که وعده داده شده است، بدون اینکه چگونگی عمل به این تعهدات اهمیتی داشته باشد. مزایای بازنشستگی از اهمیت بالاتری نسبت به تولید برخوردار است. در واقع، دارندگان اوراق قرضه خارجی نگرانی‌های مشابهی دارند.<sup>۱</sup> هم طرح‌های بازنشستگی DB و هم اوراق قرضه خارجی، بازده‌های آینده را به رهن می‌گذارند. طرح‌های DB حتی می‌تواند بدتر باشد؛ بدهی‌های ضمنی طرح بازنشستگی در مقایسه با بدهی‌های قراردادی صریح (مربوط به اوراق قرضه) ممکن است عدم اطمینان سیاسی و مالی بیشتری ایجاد کند.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، یک سیستم بزرگ DB در آینده ممکن است همان شرایطی را که در گذشته یونان را به سوی ورشکستگی سوق داد، با ترغیب ادعاهای ناسازگار در مورد تولید تکرار کند.

در کشوری که برای خروج از رکود عمیق تلاش می‌کند، طرح‌های بازنشستگی باید به این بهبود کمک کنند. این تعهد به‌ویژه با توجه به جایگاه اصلی طرح‌های بازنشستگی در فرایندهای منجر به بروز بحران اهمیت می‌یابد. این طرح‌ها، سیستم‌هایی خواهند بود که از ثمره موفقیت اقتصادی پس از حصول آن استفاده خواهند کرد، نه اینکه آن را از قبل رهن کنند. بازنشستگان آینده باید مانند سهامداران فکر و رفتار کنند و به تولید کمک کنند، نه اینکه مانند صاحبان اوراق قرضه خارجی به رقابت با سایر بستانکاران بپردازند. این استدلال‌های کلی در مورد یونان با چهار ملاحظه اقتصاد کلان تقویت می‌شوند:

- اندازه سیستم بازنشستگی، هم به صورت مطلق و هم نسبت به سایر تعهدات عمومی، بسیار بزرگ است؛ نزدیک به ۱۸ درصد GDP. همچنین بنا به تغییرات جمعیت‌شناسی و نیازهای بعدی به سایر مخارج مربوط به پیری، مثل مراقبت طولانی‌مدت، در معرض ریسک افزایش رو به بالا نیز قرار دارد.

۱- همه مزایای بازنشستگی مانند اوراق قرضه هستند، با این حال، طرح‌های بازنشستگی DC و NDC به اوراق قرضه وابسته به GDP نزدیک‌ترند که در شرایط مطلوب، مزایای بیشتری پرداخت می‌کنند.

۲- این استدلال که بدهی خارجی نشان‌دهنده یک تعهد قراردادی است، در حالی که وعده‌های بازنشستگی فقط به تعهدات اخلاقی متکی هستند، هنگامی اثبات شد که یونان در ژوئن ۲۰۱۵ ترجیح داد حقوق بازنشستگی ماهانه را به هزینه قصور در پرداخت صندوق بین‌المللی پول (IMF) بپردازد، زمانی که صندوق بین‌المللی پول وام‌دهنده قانونی بود.

- هزینه‌های غیرمزدی<sup>۱</sup>، عامل تعیین‌کننده رقابتی بودن هستند. حق بیمه‌های اجتماعی، بر خلاف مالیات بر ارزش افزوده (VAT)<sup>۲</sup>، الزامات مالیاتی را افزایش می‌دهند و به طور مستقیم به صادرات صدمه می‌زنند. کشوری مانند یونان از اصلاحات درآمد- خنثا که درآمد را از مالیات حقوق و دستمزد معاف می‌کند سود می‌برد. بهبود صادرات باعث خروج سایر کشورهای منطقه اروپا شد؛ عدم رشد صادرات، با وجود کاهش ارزش داخلی، باعث ایستادگی یونان می‌شود (Arkoulakis et al., 2017).
- جایگاه بااهمیت بخش خوداشتغالی و مشاغل کوچک به معنای آن است که اعمال حق بیمه‌های مشابه کارمندان (تا ۳۸ درصد درآمد خالص)، به‌ویژه برای رقابت مضر خواهد بود (Lyberaki and Tinios, 2017).
- رشد با کمبود پس‌انداز متوقف می‌شود. یونان از سال ۲۰۰۶ بدون پس‌انداز مانده است، زیرا مازاد بخش دولتی به مصرف کمبود پس‌انداز بخش خصوصی می‌رسد. در نبود پس‌انداز داخلی، رشد کاهش می‌یابد، به امید اینکه سرمایه‌های خارجی به سمت کشور جاری شوند و مثل امداد غیبی عمل کنند (Haliassos et al., 2017).

چهار ملاحظه کلان اقتصادی ادعای کلیدی این مقاله را تأیید می‌کند که ساختار و اندازه فعلی نظام بازنشستگی (حتی پس از اصلاحات) مانع بهبود اقتصادی است. در واقع، می‌توان ادعا کرد که بدون تغییر اساسی در سیستم بازنشستگی، هیچ بهبودی نمی‌تواند پایدار باشد.

برای خروج یونان از رکود، هم اندازه وعده‌های بازنشستگی و هم نحوه ارتباط آن‌ها با بقیه اقتصاد باید تغییر کند. بنابراین پیشنهادی که این شرط را برآورده کند باید دارای سه ویژگی باشد: اول، باید شوک رقابتی ایجاد کند (در حالت ایده‌آل با کاهش هزینه‌های غیرمزدی). دوم، باید نحوه ارتباط حقوق بازنشستگی با تولید را تغییر دهد. سیستم‌های مشارکت معین این ویژگی اصلی را دارند؛ ادعاهای آن‌ها (در ارائه مزایا) مشروط است و مطلق نیست. سوم، باید آن را یک گسست تمیز با گذشته دید. سیستم‌های بازنشستگی مشارکتی باید مستقیماً از بیمه‌پردازان سود ببرند؛ آن‌ها باید همچون کمکی به برنامه‌ریزی افراد برای طول عمرشان مورد استفاده قرار گیرند، نه به عنوان طرحی برای «سریع ثروتمند شدن» برخی مشاغل یا نسل‌ها.

سیستم‌های NDC این شرایط را برآورده می‌کنند. آن‌ها در یک سطح کلی، با پیوند دادن نرخ فنی بازده به رشد GDP، از طرق مختلف، این توازن را حاصل می‌کنند. سیستم‌های اندوخته‌گذاری DC با مشارکت دادن مستقیم ذخایر بازنشستگی یک گام فراتر می‌روند و این پیوند را به گونه‌ای ایجاد می‌کنند که برای افراد نیز مشهود باشد. بخش بعدی، سیستمی را پیشنهاد و توصیف می‌کند که سه الزام را برآورده کند.

1- Nonwage costs

2- value-added tax

## ۵. «طرح‌های بازنشستگی برای جوان‌ترها»: پیشنهاد بنیادی برای خروج از بحران

یک پیشنهاد اساسی برای تغییر، که به لحاظ اکچوئریال بررسی شده بود، برای نخستین بار در دسامبر ۲۰۱۶ تدوین و در مه ۲۰۱۸ منتشر شد (Nektarios, Tinios, and Symeonidis, 2018). این پیشنهاد، نظرات اولیه مبنی بر معرفی یک سیستم سه‌لایه را توسعه داد. این پیشنهاد سه ویژگی اصلی دارد (برای جزئیات بیشتر، نک: کادر ۵-۱):

- ضرورت زیادی برای شروع فوری یک سیستم بازنشستگی چندلایه جدید مبتنی بر «ارتباط متقابل» وجود دارد. این سیستم جدید باید برای همه کسانی که بعد از سال ۱۹۹۲ شروع به کار کردند، یعنی تقریباً برای همه افراد زیر ۴۵ سال، اجرایی شود.<sup>۱</sup> کاهش عمده در نرخ حق بیمه و معرفی فوری یک لایه اندوخته‌گذاری مجزا از ویژگی‌های این سیستم است. این سیستم باید در اسرع وقت - زیر یک سال از اتخاذ تصمیم به انجام اصلاحات - معرفی شود.
- برای مشارکت کنندگان قدیمی‌تر سیستم (کسانی که قبل از سال ۱۹۹۳ کار خود را آغاز کردند)، هدف ایجاد بیشترین اطمینان خاطر ممکن است (یعنی برای ایجاد تضمین بلندمدت، مستمری‌ها که از محل درآمدهای عمومی تأمین مالی می‌شوند - حداقل برای بیست سال آینده - مجدداً کاهش نمی‌یابند). میزان ضمانت عمده‌باز گذاشته شده است تا مانع تجدید نظر در هزینه‌های به‌جامانده از سیستم قدیمی نباشد؛ این هزینه‌ها می‌تواند متعاقباً با اقداماتی، مانند تغییر در طرح‌های مشاغل «سخت و زیان‌آور» یا با ایجاد مشوق‌هایی برای بازگشت بازنشسته‌شدگان پیش از موعد به کار خود، تکمیل شود.<sup>۲</sup>

۱- انتخاب سال ۱۹۹۲ مطابق با یکی از معیارهای آشنایی است که قبلاً توسط قانون پیشین معرفی شده است (L2084/92). (Börsch-Supan and Tinios, 2001).

۲- پاناگیس و تینیوس (Panageas and Tinios, 2017) تعدادی از امکان‌ها را ذکر کرده‌اند، از جمله یک فراخوان در بازار کار بازنشستگان زیر

- با انتخاب چارچوب چندلایه، سطح مطلوبی از شفافیت ایجاد می‌شود که در آن نقش بازیگران مختلف و میزان یارانه اعطاشده به آن‌ها را در معرض نظارت و بررسی دقیق قرار می‌دهد. همچنین تلاش می‌کند بیمه (جایگزینی درآمد) را از شبکه ایمنی (سیاست اجتماعی) جدا نگه دارد. مورد دوم (شبکه ایمنی) باید شفاف و تابع قوانین صریح باشد.

پیشنهاد جدید با توجه به نیازهای خاص برنامه بهبود کلان اقتصادی برای یونان تنظیم شده است. برای انجام این کار، با تأکید بر تغییر سیستماتیک رویه‌های سیستم نامعتبر قدیمی، اطمینان بیمه‌پردازان جوان به دست می‌آید.<sup>۱</sup> تلاش می‌شود عملکرد سیستم جدید «به صورت استریل» تا حد ممکن از مسائل انتقال و سیستم موروئی حفظ شود. به همین دلیل، بهتر است سیستم جدید در اسرع وقت با جدا کردن آن از تأمین مالی هزینه‌های موروئی آغاز به کار کند. مهم‌تر از همه، و در تضاد شدید با پیشنهاد اصلاحات بازنشستگی در سایر کشورها، این پیشنهاد از نظر اقتصادی خنثا نیست؛ ویژگی اصلی آن، کاهش آنی حق بیمه‌هاست.

انتظار می‌رود این کاهش برجسته به عنوان یک شوک رشد عمل کند و بخش عمده‌ای از یک بسته بهبود کلی را تشکیل دهد.<sup>۲</sup> حق بیمه بیمه‌های اجتماعی بسیار بالاست و می‌تواند تأثیرات مهمی بر حذف انگیزه‌ها و کاهش رقابت‌پذیری داشته باشد. تغییرات اخیر، پایه حق بیمه‌ها را افزایش داده و وضعیت مشکل‌ساز قبلی را بدتر کرده است.<sup>۳</sup> این کاهش در حق بیمه‌ها، همراه با افزایش «رابطه متقابل» در محاسبه حقوق مکسبه، نشانگر این خواهد بود که سیستم بازنشستگی جدید از منطقی متفاوت از گذشته تبعیت می‌کند. سرانجام، ایجاد ذخیره پس‌انداز برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری داخلی، کسری مزمن پس‌اندازهای خصوصی در میان‌مدت و فراطر از آن را حل می‌کند.<sup>۴</sup>

سنین خاص.

۱- «فرار مغزها» از سال ۲۰۱۰ به معنای مهاجرت نیم‌میلیون جوان عمدتاً تحصیل‌کرده در جست‌وجوی کار است. اغوای این افراد برای بازگشت به یونان باید در اولویت باشد.

۲- مباحث بین‌المللی مرکز بدهی یونان در مورد ضرورت تسویه بدهی به عنوان کمک به چشماندازهای بلندمدت. اگر در این چارچوب نگر بسته شود، تأمین هزینه‌های میراث اقتصادی بازنشستگی مبتنی بر رشد از طریق کاهش کسری‌های اولیه می‌تواند به عنوان شکل قابل قبول تخفیف بدهی تفسیر شود.

۳- بنابراین، حتی اگر کمک‌های مالیاتی با افزایش مالیات بر درآمد جایگزین شود، می‌توان گفت به میزان معادل آن می‌توان سود رفاهی داشت. برای بحث در مورد کشش‌های مالیات بر مشارکت، به مطالب زیر بنگرید.

۴- پس‌اندازهای بخش خصوصی از سال ۲۰۰۷ منفی بوده است. این پیشنهاد همچنین باید در پس‌زمینه نیاز به حفظ مازاد بخش دولتی بسیار بالا دیده شود؛ ۳٫۵ درصد GDP تا سال ۲۰۲۲ و ۲ درصد پس از آن.

### کادر ۵-۱. رؤوس اصلی پیشنهاد سیستم بازنشستگی سه‌لایه یونان

۱. یک سیستم بازنشستگی جدید برای نسل‌هایی که نخستین بیمه‌پردازی آن‌ها پس از ۱ ژانویه ۱۹۹۳ بوده است ایجاد شود. یک سیستم بازنشستگی سه‌لایه که در مجموع می‌تواند به نرخ جایگزینی بالاتر از ۶۰ درصد منجر شود.

الف. لایه اول: یک تأمین‌کننده واحد برای کلیه مستمری‌های پایه بر اساس اصول NDC

- نرخ حق بیمه ۱۰ درصد است (نسبت به ۲۰ درصد فعلی کاهش یافته است): این کاهش می‌تواند به تدریج انجام شود.

- حقوق بازنشستگی از طرح NDC ناشی می‌شود. حق بیمه‌ها با استفاده از نرخ بازده فنی مرتبط با نرخ رشد GDP در حساب‌های انفرادی تجمیع می‌شوند.<sup>۱</sup>

- هیچ شبکه ایمنی خاصی برای مزایای بازنشستگی پیش‌بینی نشده است، بلکه بازنشستگان واجد شرایط دریافت «درآمد جدید همبستگی اجتماعی» هستند که برای عموم جمعیت وجود دارد.

- مستمری‌های پایه متناظر با دوره قبل از آغاز به کار سیستم، به تناسب، اعتبار دریافت می‌کنند. حق برخورداری از مستمری کمکی NDC بر اساس سیستم قدیمی وجود نخواهد داشت.

ب. لایه دوم: سیستم بازنشستگی تکمیلی جدید، اندوخته‌گذاری و اجباری

- حق بیمه ۶ درصد (جایگزین ۷ درصد فعلی در صندوق‌های کمکی)

- تخصیص اعتبار به یک حساب شخصی؛ وجوه به منظور ایجاد ذخایر، به صورت حرفه‌ای سرمایه‌گذاری می‌شوند.

- پرداخت مزایا بر اساس طرح بازنشستگی DC است.

- امتناع از مشارکت به صندوق‌های شغلی مجاز است، مشروط بر آنکه پوشش معادل آن تضمین شود. این حق، حس مالکیت را تقویت می‌کند.

پ. لایه سوم: صندوق‌های بازنشستگی شغلی اختیاری

- صندوق‌های مجزا (به همراه دارایی‌های آن‌ها) به صندوق‌های شغلی منتقل می‌شوند.

- صندوق‌های شغلی انعطاف‌پذیری لازم در میان بخش‌های مختلف اشتغال را ممکن می‌کند.

- خوداشتغالی، مشاغل آزاد یا کسب‌وکارهای کوچک می‌توانند در صندوق‌های شغلی باز ترکیب شوند.

۲. دوره انتقال (گذار): ضمانت‌هایی برای تمامی کسانی که کار خود را قبل از ۱۹۹۳ آغاز کرده‌اند.

تعهدات ظرف مدت شش ماه تعیین و هزینه‌یابی می‌شوند، به گونه‌ای که حقوق مکاتبه به اعتبار آن‌ها می‌تواند هزینه و ضمانت شود و تعدیلات ممکن شناسایی شوند. کسانی که در حال حاضر اشتغال به کار دارند در دو بخش حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند؛ یکی مربوط به قبل از سال ۲۰۱۷ که بر

۱- حقوق NDC طبق فرمولی که امروز برای حقوق بازنشستگی کمکی استفاده می‌شود محاسبه می‌گردد. این به معنای آن نیست که گزینه‌های دیگر عملی نیستند؛ با این حال، استفاده از یک روش موجود دارای مزیت آشنایی است.

اساس قانون امروز محاسبه می‌شود (قانون ۴۳۸۷/۱۶) و دیگری متناسب با حقوق کسب‌شده در سیستم جدید. همه صندوق‌های پایه و کمکی موجود ادغام می‌شوند. کلیه تغییرات در شرایط حقوق مکتسبه که تا سال ۲۰۱۷ تصویب شده است به طور کامل اجرا خواهد شد. هزینه‌های انتقال به واسطه کاهش مزایای بازنشتی که قرار است در سال ۲۰۱۹ اتفاق بیفتد کاهش می‌یابد. کمک‌های مالی دولت از محل مالیات‌های عمومی، تضمین‌ها را تأمین خواهد کرد.

Source: Nektarios, Tinios, and Symeonidis, 2018.

این پیشنهاد تا حد امکان برای دوره زمانی تا سال ۲۰۶۰، به لحاظ اکچوئریال مورد آزمون قرار گرفت (Nektarios, Tinios, and Symeonidis, 2018). با توجه به داده‌های اصلی و سایر محدودیت‌ها، چنین اندازه‌گیری‌ای نمی‌تواند قطعی باشد. در عوض، باید به عنوان یک بررسی‌کننده واقعیت، زمینه‌های مشکل‌آفرین را اعلان کند و با وجود این، بحث را پیش ببرد.

این مطالعه بر اساس پیش‌بینی‌های جمعیتی و اقتصادی انجام شده است که برای کارگروه سالمندی، EPC ۲۰۱۵ تهیه شده (EPC, 2015) و برای تحولات اقتصاد کلان و قانونی به‌روز شده است.<sup>۱</sup> جدول ۵-۱ محاسبات نرخ جایگزینی فرض شده برای افرادی با ۴۰ سال اشتغال در زمان‌های مختلف برای سیستم پیشنهادی را نشان می‌دهد. این نرخ‌ها باید با نرخ جایگزینی بیش از ۸۰ درصدی در سیستم موجود مقایسه شوند: ۷۴ درصد پایه (با مجوز دریافت مستمری ثابت ملی) و حدود ۸ درصد مستمری کمکی.<sup>۲</sup> سیستم پیشنهادی به تدریج نرخ‌های جایگزینی را کاهش می‌دهد (چون بخش عمده‌ای از کل مزایای بازنشتی، از طرح NDC مشتق می‌شود) و آن را با تکیه بیشتر به طرح‌های بازنشتی مشارکت معین مالی (FDC) افزایش می‌دهد. هنگامی که سیستم جدید به طور کامل عملیاتی شود، نرخ جایگزینی مزایای بازنشتی لایه اول (که عموم مردم مسئولیت آن را بر عهده خواهند داشت) حدود ۳۰ درصد خواهد بود. به این رقم، مزایای بازنشتی مکمل اندوخته‌گذاری اضافه خواهد شد که در صورت تحقق نرخ بازگشت سرمایه ۳ درصدی، نرخ جایگزینی به ۵۰ درصد خواهد رسید. این نوع بازده می‌تواند مبنای محکمی برای مزایای بازنشتی انفرادی لایه سوم به طور داوطلبانه ایجاد کند.

۱- نکتاریوس، تینیوس و سیمئونیدیس (Nektarios, Tinios, and Symeonidis, 2018) مواردی از اطلاعات نامناسب را نشان می‌دهند: برای مثال، جمعیت بیمه‌شده ۲ درصد بیشتر از افراد شاغل است، یا هیچ داده‌ای به عنوان پایه وجود ندارد. پیش‌بینی EPC ۲۰۱۵، اجازه تحولات قانونی یا اقتصادی را بعد از سومین کمک مالی نداد. پیش‌بینی‌های جزئی بعدی، تغییرات ۲۰۱۷-۲۰۱۵ را شبیه‌سازی کرده است.

۲- نرخ دقیق جایگزینی را نمی‌توان محاسبه کرد، زیرا هنوز به روشن‌سازی نیاز دارد. با وجود این، اظهارات رسمی تا حد زیادی با این تحلیل همخوانی دارد. وزیر ثبت کرده است که نرخ جایگزینی یونان در انتهای منطقه اروپا باقی مانده است (Achtsioglou, 2018). به دلیل ساختار دولایه سیستم فعلی، نرخ جایگزینی برای درآمدهای پایین بیشتر است. نرخ جایگزینی اجازه مزایای جداسازی را نمی‌دهد.

جدول ۵-۱. نرخ‌های جایگزینی پیش‌بینی شده برای اشتغال کامل در سیستم بازنشستگی فعلی و پیشنهادی یونان، ۲۰۲۰-۲۰۶۰

|      | سیستم پیشنهادی |             |             |     |     |
|------|----------------|-------------|-------------|-----|-----|
|      | لایه اول NDC   | لایه دوم    |             | کل  |     |
|      |                | ۳٪ بازده DC | ۴٪ بازده DC | ۳٪  | ۴٪  |
| ۲۰۲۰ | ٪۸۸            | ٪۱          | ٪۱          | ٪۸۹ | ٪۸۹ |
| ۲۰۳۰ | ٪۸۳            | ٪۶          | ٪۶          | ٪۸۹ | ٪۸۹ |
| ۲۰۴۰ | ٪۵۹            | ٪۱۱         | ٪۱۳         | ٪۷۰ | ٪۷۲ |
| ۲۰۵۰ | ٪۳۳            | ٪۱۸         | ٪۲۱         | ٪۵۱ | ٪۵۴ |
| ۲۰۶۰ | ٪۲۷            | ٪۲۳         | ٪۲۹         | ٪۵۰ | ٪۵۶ |

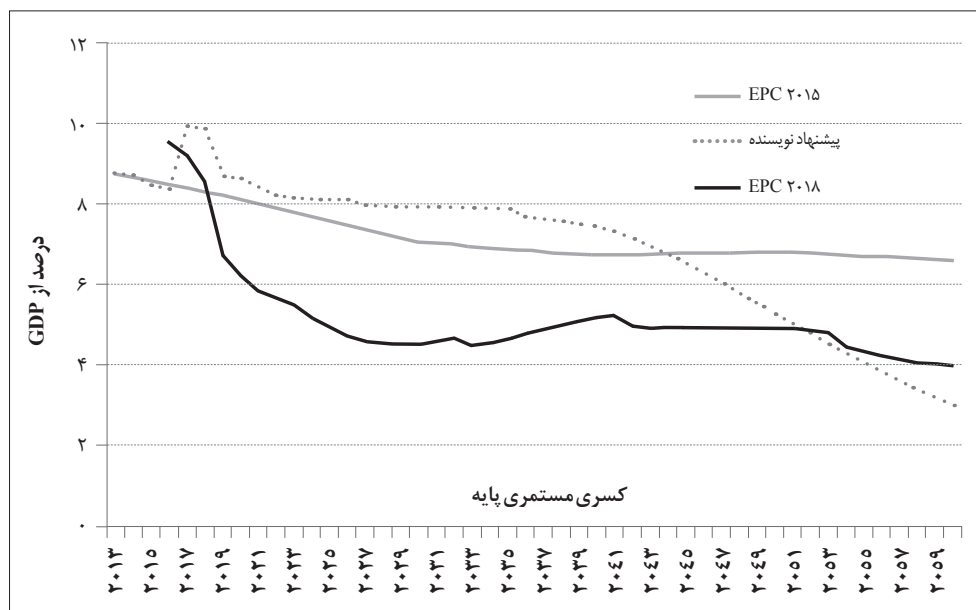
توجه: سیستم موجود در کل، نرخ جایگزینی معادل ۸۰٪ ارائه می‌کند (پایه تقریباً ۷۴-۷۰٪ و کمی ۸٪).  
مفروضات: ۴۰ سال اشتغال، بازنشستگی در سن ۶۷ سالگی، افزایش‌های سالانه دستمزد واقعی ۰.۵ درصد، تغییر حق بیمه‌های لایه دوم ۰.۵ درصد، مستمری‌های سالانه بر اساس ۶۴-۱۵ سال به عنوان دوره مورد انتظار زندگی پس از بازنشستگی محاسبه شده است.

در مورد تأمین مالی، سیستم جدید سه لایه- لایه اول و دوم- خودپشتیبان است. منابع مالی دولت محدود به جبران حق بیمه‌هایی است که به دلیل بیکاری، مرخصی والدین و خدمت سربازی از دست رفته است؛ کمک‌های دولت بر تأمین هزینه‌های موروثی سیستم قبل متمرکز شده و سیستم جدید را تا حد امکان مجزا نگه داشته است. لایه دوم به انباشت ذخایر می‌پردازد که پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۳۰ به یک چهارم GDP (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ یورو) برسد و تا قبل از سال ۲۰۶۰ به بیش از ۵۵ درصد (۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ یورو) افزایش یابد. این ارقام اثرات ناشی از مشوق‌ها یا بهبود عملکرد اقتصاد کلان یا کاهش سریع بیکاری را در نظر نگرفته است.

مشکل اصلی، تأمین ایمن منابع برای پرداخت حقوق بازنشستگی (کاهش یافته) برای دوران انتقال (گذار) است؛ آخرین بیمه‌پردازان به‌جامانده تا سال ۲۰۴۵ بازنشسته خواهند شد. مطالعه اکچوئری سعی کرد بودجه مورد نیاز و همچنین شکاف مالی را که با کاهش حق بیمه‌ها ایجاد می‌شود تخمین بزند. شکل ۵-۱، اثر کاهش ۵۰ درصدی حق بیمه‌ها را بر کسری مستمری‌های پایه (۱۰ درصد) به علاوه ۶ درصدی را که در حال حاضر برای مستمری‌های کمی پرداخت می‌شود و مقرر است برای تشکیل حساب‌های انفرادی اندوخته‌گذاری به کار رود، نشان می‌دهد. این امر با پیش‌بینی‌های ۲۰۱۵ و EPC ۲۰۱۸، مربوط به کمک‌های مالی دوم و سوم در تضاد است. مورد دوم کلیه تغییرات تصویب‌شده در سال ۲۰۱۷، از جمله افزایش در نرخ‌های حق بیمه، را

شامل می‌شود. در این پیشنهاد، کسری ۸۸ درصدی تا ۱۰ درصد افزایش می‌یابد. این افزایش عمدتاً ناشی از دو چیز است: ۱. مشکلات جمع‌آوری حق بیمه، و ۲. هم‌زمانی پیشنهادها با کاهش قانونی مزایا که در سال ۲۰۱۹ اتفاق می‌افتد؛ اگر مقایسه‌ای با پیش‌بینی ۲۰۱۸ انجام شود، رشد کسری‌ها بیشتر است که احتمالاً مبالغه‌آمیز بوده است.<sup>۲</sup> از آنجا که مزایای NDC هم‌جهت با حق بیمه‌ها سقوط می‌کند، کسری‌ها تا پایان دوره پیش‌بینی نصف می‌شود.

شکل ۵-۱. کسری مستمری‌های پایه در پیشنهاد نویسنده و پیش‌بینی‌های ۲۰۱۵ و EPC ۲۰۱۸، یونان ۲۰۱۳-۲۰۶۰



منبع: EPC 2015 and 2018، و محاسبات نویسندگان

بخشی از شکاف تأمین مالی به دلیل تبدیل تعهدات مستمری‌های کمکی (PAYG) به مزایای بازنشتی تکمیلی اندوخته‌گذاری DC است. این «بدهی ضمنی» آشکار می‌شود و رشد آن متوقف می‌گردد. بخش دوم

۱- پیش‌بینی‌های بازنشتی کوتاه‌مدت یک راز است. پیش‌بینی رسمی EPC ۲۰۱۸ حاکی از آن است که حقوق بازنشتی از ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۰، با ۳۰.۸ واحد GDP (۲۲ درصد) کاهش می‌یابد. تنها توجیه قابل قبول - بازخوانی مجدد حقوق بازنشتی قدیمی - فقط باید ۱ درصد سقوط داشته باشد. این نمونه‌ای از نوع مقادیر کمی است که گهگاه ممکن است مطرح شود.

۲- برخی از جنبه‌های این پیشنهاد، مانند لغو کلاس‌های بیمه برای افراد خوداشتغال، با پیش‌بینی EPC ۲۰۱۸ مشترک است، اما نمی‌توان آن‌ها را در طرح پیش‌بینی مجاز دانست.

به دلیل کاهش حق بیمه است که اساساً سیستم مالیاتی را متعادل می‌کند<sup>۱</sup> و بازتاب‌دهنده هزینه‌های سیستم قبلی است. واقعیت دیگری که به این تفسیر کمک می‌کند این است که لایه اول به طور کامل NDC است و صددرصد دارای ارتباط متقابل حق بیمه با مزایاست. می‌توان از یکپارچه‌سازی‌های هدفمند (برای مثال، افزایش سن بازنشستگی در «مشاغل زیان‌آور») یا با استفاده از ابزارهای جدید مالی، به منظور تأمین مالی و توزیع عادلانه‌تر بار مسئولیت در میان نسل‌ها استفاده کرد.<sup>۲</sup> کاهش تدریجی حق بیمه‌ها مشکلات مالی را تسهیل می‌کند، اما می‌تواند اثرات رشد را کاهش دهد.

کسری که در شکل ۵-۱ نشان داده شده است، به نوعی حد بالاست و نتیجه تلاش برای سترون نگه داشتن سیستم جدید از هزینه‌های موروئی سیستم قبلی است. برای مثال، معرفی یک جزء PAYG بزرگ‌تر، هرچند باعث افزایش جریان مالی فعلی می‌شود، سهم مزایای بازنشستگی را در وضعیت پایدار در آینده افزایش می‌دهد. با این معضل در گذشته با موکول کردن وعده‌ها به دهه‌های آتی برخورد می‌شد (Tinios, 2012). این نوع رویکرد، اعتماد به سیستم را تضعیف می‌کند و می‌تواند منافع اصلی اصلاحات را به خطر اندازد. در صورت نیاز به تعادل نسلی، بهتر است این موضوع آشکارا مورد بحث قرار گیرد.

دلیل این اصلاحات بازنشستگی، کاملاً مباحث کلان اقتصادی است. روشن است که مزایای بازنشستگی، بخش عمده‌ای از مالیه دولت است و باید با محدودیت‌های مالی که بستانکاران یونان آن‌ها را پذیرفته‌اند سازگار باشد. این پیشنهاد مانند یک شوک رشد عمل می‌کند که بر اشتغال، پس‌انداز، جمع‌آوری مالیات و سرمایه‌گذاری اثر گذار است. همه این موارد به سرعت و میزان واکنش اقتصاد به کاهش حق بیمه‌ها بستگی دارد.

مسئله چگونگی «فشار دادن دکمه شروع مجدد» در اقتصاد به منظور مقابله هم‌زمان با سه مانع بزرگ رشد اقتصادی در یک پیشنهاد واحد مطرح شد: ۱. ناتوانی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری، در حالی که ۳.۵ درصد مازاد عمومی دارید، ۲. سیستم مالیاتی ناکارآمد، و ۳. یک سیستم بازنشستگی با تعهدات سنگین.<sup>۳</sup> این سه موضوع یونان را به ضعف دائمی در مسیر رشد محکوم می‌کند. سؤال این است که چگونه می‌توان تغییر دنده داد و به یک مسیر رشد بالاتر جابه‌جا شد. بنابراین خصوصیات این پیشنهاد بازنشستگی در یک مدل پویای اقتصاد کلان ادغام شده است (Christodoulakis, Nektarios, and Theocharis, 2018). این مدل بیان می‌کند در صورتی که مازاد بخش عمومی ۲ درصد به سمت سرمایه‌گذاری خصوصی جابه‌جا شود، همچنین نرخ‌های حق بیمه نیز

۱- شکل ۵-۱ نشان می‌دهد که سیستم بازنشستگی در حال حاضر بیش از ۵۰ درصد به کمک‌های مالی دولتی متکی است. تغییر تأمین مالی، که در این زمینه دیده می‌شود، چندان جدی نیست.

۲- پاناگیس و تینیوس (panageas and Tinios, 2017) استفاده از اوراق قرضه تشخیصی را برای سرعت بخشیدن به معرفی لایه دوم تحلیل کرده‌اند. این اوراق می‌توانند به صندوق‌ها فروخته شوند؛ یعنی وقتی که نیاز به پرداخت مزایا به مشارکت‌کنندگان فراسید، مستهلک شود. این روشی برای منطقی‌سازی و برنامه‌ریزی برای تأمین مالی از محل درآمد عمومی است که در هر صورت باید اتفاق بیفتد.

۳- پیشنهاد مذکور، این سه مانع را «سه اژدها» که مانع خروج به سمت رشد هستند نام‌گذاری می‌کند.

به تدریج کاهش یابند و اصلاحات مالیاتی فارغ از درآمد<sup>۱</sup> در جهت تسهیل انجام گیرد، اثرات این ترکیب بر اقتصاد کلان چه خواهد بود و اقتصاد چه واکنشی نشان خواهد داد. اصلاحات بازنشتی پیش‌بینی شده به افزایش اشتغال منجر می‌شود که به افزایش درآمد مالیاتی و رشد بیشتر می‌انجامد. این درست زمانی شروع می‌شود که اثرات رشد- تقویت افزایش سرمایه‌گذاری از بین می‌رود (پس از سال ۲۰۲۵). پس از دهه اول، همه اندازه‌های اسمی در سناریوی اصلاح بهبود می‌یابند.

یکی از مسائل مهم، کاهش درآمدها به دنبال کاهش نرخ‌های حق بیمه است که بستگی به تأثیر آن بر اشتغال دارد. این سؤال را کریستودولاکیس، نکتاریوس و تئوکاریس (Christodoulakis, Nektarios, and Theocharis, 2018) از طریق مطالعه تطبیقی بر اساس داده‌های سری زمانی سیستم‌های بازنشتی منطقه اروپا بررسی کرده‌اند. در چهار کشور (اسپانیا، پرتغال، ایرلند و یونان)، کاهش در میزان حق بیمه باعث افزایش اشتغال می‌شود؛ نوعی منحنی لاف<sup>۲</sup>. یونان نسبت به سایر کشورهای مورد مطالعه، شدیدترین واکنش را نشان می‌دهد: نرخ بیکاری بلندمدت به نصف خواهد رسید و ۷.۵ درصد خواهد شد، در حالی که بدون اصلاحات ۱۵ درصد است. تخمین زده می‌شود که کاهش ۱.۰ درصدی در نرخ حق بیمه در سایر کشورهای منطقه اروپا به افزایش ۰.۷۷ درصدی اشتغال منجر می‌شود، در حالی که این افزایش در یونان ۱.۱ درصد است. با وجود این، مدل تخمین محافظه کارانه‌تری را به کار می‌برد. به این ترتیب، درآمدهای حق بیمه افزایش می‌یابد تا بیشترین بخش از سقوط نرخ‌ها در دهه اول جبران شود. مدل اقتصاد کلان پیش‌بینی می‌کند که بدون اصلاحات بازنشتی، به زودی تأثیر مازادهای کوچک‌تر کاهش می‌یابد. برعکس، تأثیر این مازادها اگر همراه با اصلاحات بازنشتی و نرخ حق بیمه- چنان که عنوان شد- باشد، بیشتر می‌شود. جدول ۵-۲ خلاصه شاخص‌های سناریوهای مورد بررسی را ارائه کرده است. ستون «الف» تقریباً مطابق با سناریوی اقتصاد کلان ضعیف است که توسط مدل اکچوئریال پیش‌بینی شده است. ستون «ب» شامل افزایش در سرمایه‌گذاری به علاوه اصلاحات مالیاتی است. ستون «پ» به این موارد، اصلاحاتی مانند آنچه بیان شد را اضافه می‌کند. تفاوت این است که حق بیمه‌ها به جای ۱۰ درصد، ۸ درصد کاهش می‌یابد و این امر در یک دوره چهارساله اجرا می‌شود.

۱- revenue-neutral tax reform: رویه مالیاتی که به دولت اجازه می‌دهد به رغم تغییر در قوانین مالیاتی، همچنان همان مقدار پول را دریافت کند. دولت ممکن است مالیات را برای یک گروه خاص از افراد کاهش دهد، اما برای گروه دیگری افزایش دهد. این موضوع اجازه می‌دهد تا درآمد حاصل از آن‌ها بدون تغییر (خنثا) باقی بماند (<http://www.investorwords.com>) - م.

2- Laffer curve

جدول ۵-۲. اثرات شبیه‌سازی شده اقتصاد کلان بر اساس سه سناریو

| مابه‌التفاوت<br>(پ-ب) | (پ)<br>اصلاحات/حق بیمه‌های<br>پایین ۱ | (ب)<br>حق بیمه بالا<br>بدون اصلاحات | (الف)<br>سناریوی<br>حق بیمه بالا |      |                                       |
|-----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|------|---------------------------------------|
| ۳۵۰                   | ۴,۴۱۳                                 | ۴,۰۶۳                               | ۴,۰۱۰                            | ۲۰۳۰ | اشتغال (هزار)                         |
| ۴۰۵                   | ۳,۹۷۱                                 | ۳,۵۶۶                               | ۳,۶۲۱                            | ۲۰۵۰ |                                       |
| -۵.۷۹                 | ۷.۱۱                                  | ۱۲.۸۹                               | ۱۵.۲۶                            | ۲۰۳۰ | بیکاری (%)                            |
| -۶.۴۷                 | ۷.۸۲                                  | ۱۴.۲۹                               | ۱۵.۲۳                            | ۲۰۵۰ |                                       |
| ۰                     | ۱,۹۱۳                                 | ۱,۹۱۳                               | ۱,۹۱۳                            | ۲۰۳۰ | مستمری‌بگیران                         |
| ۱۷۶                   | ۲,۷۴۰                                 | ۲,۵۶۴                               | ۲,۴۷۹                            | ۲۰۵۰ |                                       |
| ۶                     | ۱۴۲                                   | ۱۳۶                                 |                                  | ۲۰۳۰ | درآمد مصرفی اشخاص<br>(هزار یورو) ۲۰۱۷ |
| ۲۵                    | ۲۶۶                                   | ۲۴                                  |                                  | ۲۰۵۰ |                                       |
| ۰.۳۱                  | ۱.۲۳                                  | ۰.۹۱                                |                                  | ۲۰۳۰ | تراز مالی (% از GDP)                  |
| ۱.۲۸                  | ۳.۰۶                                  | ۱.۷۸                                |                                  | ۲۰۵۰ |                                       |
| ۳.۰۴                  | ۴۸.۸۹                                 | ۴۵.۸۵                               |                                  | ۲۰۳۰ | نرخ جایگزینی (%)                      |
| ۶.۷۲                  | ۳۳.۲۰                                 | ۲۶.۴۸                               |                                  | ۲۰۵۰ |                                       |
| ۶,۲۶۵                 | ۲۲,۷۷۱                                | ۱۶,۵۰۶                              | ۱۵,۱۵۲                           | ۲۰۳۰ | متوسط مستمری (یورو)<br>۲۰۱۷           |
| ۲۷,۵۰۹                | ۴۷,۰۱۸                                | ۱۹,۵۰۹                              | ۱۵,۴۱۰                           | ۲۰۵۰ |                                       |

Source: Chistodoulakis, Nektarios, and Theocharis 2018, 96.

توجه: برآورد شده است که حق بیمه‌ها به تدریج به ۱۲ درصد کاهش یابد.

این پیشنهاد رادیکال، دارای پنج وجه مثبت زیر است:

- حمایت بازنشستگی: به بیمه‌پرداز جوان می‌توان اطمینان داد که ۱۶ درصد از حق بیمه‌ها به جایگزینی بیش از ۵۰ درصد حقوق و دستمزد نهایی او منجر خواهد شد. اگر وی ۴ درصد دیگر به یک صندوق شغلی حق بیمه بپردازد، نرخ جایگزینی‌اش می‌تواند به ۷۵ درصد برسد.
- تأمین مالی معتبر از سوی دولت: یارانه دولتی سیستم جدید صفر است. تأمین مالی اضافی فقط برای

- دوره انتقال برای کارکنان مسن‌تر و بازنشستگان ضروری است و به روشی شفاف تأمین می‌شود؛ مقادیر آن در هر حال بیشتر از میزان بار مالی پیش‌بینی شده برای سیستم فعلی نیست.
- کمک به تغییر ساختار بدهی ملی: بدهی ضمنی ناشی از مزایای بازنشستگی متوقف می‌شود. اطمینان و شفافیت باعث افزایش رتبه اعتباری یونان در بازارهای مالی می‌شود. با انباشت ذخایر در سیستم جدید، یونان راحت‌تر می‌تواند ترکیب بدهی را از خارجی به داخلی تغییر دهد.
  - نگرش‌های جدید به پس‌انداز که همبستگی نسلی را بهبود می‌بخشد: کاهش فوری حق بیمه‌ها باید وجوهی را آزاد کند تا خانواده‌ها و مشاغل بتوانند بخشی از بدهی‌های خود را پرداخت کنند. «رابطه متقابل» می‌تواند انگیزه‌ای برای پس‌انداز باشد.
  - انگیزه‌ای برای رشد: نصف کردن حق بیمه‌های اجتماعی باعث افزایش رقابت می‌شود، انگیزه‌های کاری را بهبود می‌بخشد و به پس‌انداز کمک می‌کند. موفقیت با افزایش ذخایر بازنشستگی و احتمالاً با بازگشت افراد جوان واجد شرایطی که پس از سال ۲۰۱۰ کشور را ترک کرده‌اند حاصل می‌شود.

## ۶. نتیجه‌گیری

عملکرد اقتصادی و مشکلات یونان از سال ۲۰۱۰ اغلب با فاجعه مقایسه می‌شود. این مقایسه بسیار مناسب است. ارسطو که تراژدی‌های کلاسیک را در اشعار خود تحلیل می‌کند، اظهار می‌دارد که قهرمان تراژیک سه مرحله را پشت‌سر می‌گذارد: هوبریس<sup>۱</sup> با این تفکر که می‌تواند از قواعدی که خدایان وضع کرده‌اند فراتر رود؛ این به «آته»<sup>۲</sup>، حالت نابینایی در برابر فاجعهٔ قریب‌الوقوع، منجر می‌شود؛ و بالاخره نمسیس<sup>۳</sup>، مجازات ناشی از این گستاخی.

مرور این مقاله بر اصلاحات بازنشستگی، ارسطو را غافلگیر نمی‌کند. دولت‌های یونان، هشدارهای مکرر راجع به ضرورت بازبینی در ساختار سیستم بازنشستگی به دلیل سالمند شدن جمعیت را نادیده گرفتند (هوبریس). آن‌ها اصلاحات را به تعویق انداختند و روش‌های نوینی برای افزایش هزینه‌ها اختراع کردند (آته). با ظهور ورشکستگی، مردمی که بیشترین آسیب را دیدند کسانی بودند که سخاوتمندترین وعده‌ها را دریافت کردند (نمسیس) و اقتصاد را با خود به زیر کشیدند.

تراژدی‌های یونان محبوبیت جهانی دارند، زیرا مردم خود را در قهرمانان تراژیک هویت‌یابی می‌کنند. مشکلات مربوط به نظام بازنشستگی یونان می‌تواند به نوعی هشدار باشد در مورد هر دولتی که فکر می‌کند اصلاحات بازنشستگی می‌تواند تا ابد به تأخیر بیفتد.

اگر نظام بازنشستگی مسئول این بحران عمیق باشد، می‌توان نتیجه گرفت چنانچه به همین منوال بدون تغییر ادامه یابد، هیچ راه خروجی از این وضعیت متصور نخواهد بود. پیشنهاد این مقاله، این چالش چشمگیر را جدی می‌گیرد: از نظام بازنشستگی - سابق بر این، فقط مشکلات تکراری - باید برای ارائهٔ راهکارها استفاده شود.

---

1- Hubris

2- Ate

3- Nemesis

## منابع

- Achtsioglou, Efi. 2018. "The Difficult Equation of the Pension Problem." *Kathimerini Daily*, Sunday 11 March, p. 8.
- Arkolakis, Costas, Aristos Doxiadis, and Manolis Galenianos. 2017. "The Challenge of Trade Adjustment in Greece." In *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*, ed. Meghir Costas, Christopher A. Pissarides, Dimitri Vayanos, and Nikolaos Vettas, pp. 103-135. Boston, Mass: MIT Press.
- Börsch-Supan, Axel, and Tinios Platon. 2001. "The Greek Pensions System: Strategic Framework for Reform. In *Greece's Economic Performance and Prospects*, ed. Ralph C. Bryant, Nick Garganas, and George S. Tavlas, pp.361-443. Bank of Greece and Brookings Institution.
- Busch, Klaus, Christoph Hermann, Karl Hinrichs, and Thorsten Scholten. 2013. "Euro Crisis, Austerity Policy and The European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension." *Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis*, Berlin.
- Christodoulakis, Nicholas, Milton Nektarios, and Harry Theoharis (with Christos Axioglou, Pavlos Kouris, and George Symeonidis). 2018. "Reset for the Greek Economy. How the Reduction of Taxes, Social Insurance Contributions and the Fiscal Surplus Leads to Growth, Employment and a Viable National Debt." *dianeosis, Research and Policy Institute, Athens*, [https://www.dianeosis.org/wp-content/uplOAds/2018/02/Drakoi\\_Upd120218.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uplOAds/2018/02/Drakoi_Upd120218.pdf) (in Greek).
- Economic Policy Committee (EPC). 2015. "2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2013-2060)." *European Economy* 2, Brussels. ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf))
- \_\_\_\_\_. 2018. "The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)." *European Economy*, Institutional Paper 079, Brussels. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf)
- Featherstone, Kevin, and Dimitris Papadimitriou. 2008. *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*. London: Palgrave.
- Featherstone, Kevin, Georgios Kazamias, and Dimitris Papadimitriou. 2001. "The Limits of External Empowerment: EMU, Technocracy and the Reform of the Greek Pension System." *Political Studies* 49(3): 462-480.
- Giannitsis, Tassos. 2016. *The Pension Problem and the Crisis*. Athens: Papazisis

- (in Greek).
- Haliassos, Michael, Gikas Hardouvelis, Margarita Tsoutsoura, and Dimitri Vayanos. 2017. "Financial Development and the Credit Cycle in Greece." In *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*, ed. Meghir Costas, Christopher A. Pissarides, Dimitri Vayanos, and Nikolaos Vettas, pp. 251-305. Boston, Mass: MIT Press.
  - International Monetary Fund (IMF). 2010. "Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement." IMF Country Report No. 10/110, IMF, Washington, DC.
  - \_\_\_\_\_. 2017. "Greece: Selected Issues." IMF Country Report 17/41, IMF, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/07/Greece-Selected-Issues-44631>
  - Lyberaki, Antigone. 2018. "The Family, the Elderly and the Crisis." In *Ageing in the Crisis: Experiences from Greece*, ed. Fred Karl, pp. 87–122. Zürich: Lit Verlag GmbH.
  - Lyberaki, Antigone, and Platon Tinios. 2012. "Labour and Pensions in the Greek Crisis: The Microfoundations of Disaster." *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft* 60(3): 363-386.
  - \_\_\_\_\_. 2017. "Small Firms as a Blind Spot in Greek Austerity Economics." IDS Working Paper 491, Brighton: IDS. <https://www.ids.ac.uk/publication/small-firms-as-a-blind-spot-in-rekausterity-economics>
  - Meghir, Costas, Chistopher A. Pissarides, Dimitris Vayanos, and Nikos Vettas. 2017. "The Greek Economy Before and After the Crisis – and Policy Options Going Forward." In *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*, ed. Meghir Costas, Christopher A. Pissarides, Dimitri Vayanos, and Nikolaos Vettas, pp. 3-72. Boston, Mass: MIT Press.
  - Nektarios, Milton. 1997. *Social Insurance for Greece*. Athens: Forum (in Greek).
  - \_\_\_\_\_. 2008. *Pension Reform with Consensus and Transparency*. Athens: Papazisis (in Greek).
  - \_\_\_\_\_. 2012. "Greece: The NDC Paradigm as a Framework for a Sustainable Pension System." In *Non-Financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, Lessons and Implementation*, ed. Robert Holzmann, Ed Palmer, and David Robalino, pp. 259-277. Washington DC: World Bank.
  - Nektarios, Milton, Platon Tinios, and George Symeonidis. 2018. *Pensions for the Young: A Social Insurance System Focused on Growth*. Athens: Papazisis (in Greek).
  - Paleologos, Yiannis. 2014. *The 13th Labour of Hercules. Inside the Greek Crisis*.

London: Portobello Books.

- Panageas, Stavros, and Platon Tinios. 2017. "Pensions: Arresting a Race to the Bottom." In *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*, ed. Meghir Costas, Christopher A.
- Pissarides, Dimitri Vayanos, and Nikolaos Vettas, pp. 459-516. Boston, Mass: MIT Press.
- Shiller, Robert. 2018. "Introduction." In *Sovereign GDP-Linked Bonds: Rationale and Design*, ed. James Benford, Jonathan D. Ostry, and Robert Shiller, pp. 5-11. London: CEPR Press.
- Stergiou, Angelos. 2017. *Social Insurance Law*, 3rd Edition. Athens: Sakkoulas Publishers (in Greek).
- Symeonidis, George. 2017. "Forging a New, Solid Social Security System for Greece: The NTS Proposal." Paper presented at PBSS/IACA Colloquium, Cancun, [http://actuaries.org/cancun2017/Papers/37.%20Georgios%20Symeonidis\\_Paper.pdf](http://actuaries.org/cancun2017/Papers/37.%20Georgios%20Symeonidis_Paper.pdf)
- Tinios, Platon. 2010. *The Pension Problem: A Method to Decipher* (In Greek). Athens: Kritiki.
- \_\_\_\_\_. 2012a. "The Pensions Merry-Go-Round: End of a Cycle?" In *From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece 1974-2010*, ed. Stathis Kalyvas, George Pagoulatos, and Harry Tsoukas, pp. 117-132. London: C. Hurst & Co.
- \_\_\_\_\_. 2012b. "Pensions and the Lisbon Strategy." In *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, ed. Dimitris Papadimitriou and Paul Copeland, pp. 111-129. Basingstoke: MacMillan Palgrave.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Off-the-Shelf Reforms and Their Blind Spots: Pensions in Post-Memorandum Greece." In *The Politics of Extreme Austerity: Greece Beyond the Crisis*, ed. Roman Gerodimos and Georgios Karyotis, pp. 66-76. Palgrave.
- \_\_\_\_\_. 2016. "The Greek Pension Tragedy: A Case of Failure in Governance." Konrad Adenauer Stiftung, *Katoptron* 4. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_44877-1522-2-30.pdf?160414150400](http://www.kas.de/wf/doc/kas_44877-1522-2-30.pdf?160414150400)
- \_\_\_\_\_. 2018. "Pensioners and Pension Reforms During the Greek Crisis." In *Ageing in the Crisis: Experiences from Greece*, ed. Fred Karl, pp. 25-45. Zürich: Lit Verlag GmbH.
- Zampelis, Panos. 2013. "The New Method of Calculating Auxiliary Pensions and Separation Payments." *Review of Social Insurance Law*, NE: 35-50 (in Greek).



## طرح NDC نروژ: ایجاد تعادل میان تقسیم ریسک و باز توزیعی<sup>۱</sup>

نیلز مارتین استولن، دنیس فردریکسن، اریک هرنااس و ارلینگ هولموی<sup>۲</sup>

### چکیده

اهداف اصلی اصلاحات در سیستم بازنشستگی نروژ در راستای طرح مشارکت معین غیرمالی (NDC) در سال ۲۰۱۱، بهبود پایداری بلندمدت مالی و ایجاد انگیزه برای عرضه نیروی کار بود. حفظ کردن بسیاری از مکانیسم‌های باز توزیعی سیستم بازنشستگی عمومی سابق نیز نگرانی مهمی به شمار می‌آمد. تجزیه و تحلیل اقتصادسنجی نشان می‌دهد که بیشترین اثر اصلاحات ۲۰۱۱، ناشی از به تعویق انداختن سن بازنشستگی است. نتایج حاصل از یک مدل شبیه‌سازی خرد پویا<sup>۳</sup> نشان می‌دهد که اصلاحات تأثیر قابل توجهی بر مخارج بازنشستگی در طولانی‌مدت خواهد داشت، بدون آنکه اثرات توزیعی منفی قابل توجهی داشته باشد. تجزیه و تحلیل‌های کلان اقتصادی نشان می‌دهد که اصلاحات به احتمال زیاد تأثیر مالی بزرگی را در درازمدت خواهد داشت و اشتغال بالاتر در این زمینه نقش مهمی ایفا می‌کند.

واژه‌های کلیدی: اصلاحات بازنشستگی، بازنشستگی پیش از موعد، عرضه نیروی کار، پایداری مالی، توزیع درآمد.  
کدهای JEL: D31, H30, J22, H55

---

1- The Norwegian NDC Scheme: Balancing Risk Sharing and Redistribution  
2- Nils Martin Stolen, Dennis Fredriksen, Erik Hernaes, and Erling Holmoy  
3- dynamic microsimulation model



## قدردانی

این مقاله برای کتاب پیشرفت‌ها و چالش‌های طرح‌های بازنشتی مشارکت معین غیرمالی، جلد اول: توجه به گروه‌های به حاشیه رانده شده، دوقطبی شدن و بازار کار که رابرت هولزمن، ادوارد پالمر، رابرت پالاسیوس و استفانو ساچی ویرایش کرده‌اند و بانک جهانی در پاییز سال ۲۰۱۹ چاپ کرده، نوشته شده است. در اینجا نویسندگان از حمایت‌های پژوهشی شورای پژوهشی نروژ<sup>۱</sup> قدردانی می‌کنند. از اوله ساندبرگ و مارک گورا<sup>۲</sup> برای ارائه نظرات و پیشنهادها، از بیرگر استروم<sup>۳</sup> برای کمک‌های پژوهشی عالی و از ایمی گاتهام برای ویرایش نسخه اول تشکر می‌کنیم. نسخه اول مقاله در کنفرانس NDC III، ۵-۶ اکتبر ۲۰۱۷ در رم ارائه شد و در اینجا از شرکت‌کنندگان کنفرانس به دلیل اظهار نظر و تشویق آن‌ها سپاسگزاریم. مطالب بیان شده در این مقاله، دیدگاه نویسندگان است و لزوماً منعکس‌کننده دیدگاه‌های مؤسسه‌ای که با آن‌ها ارتباط دارند یا دیدگاه‌های بانک جهانی نیست.

---

1- Research Council of Norway

2- Olle Sundberg and Marek Góra

3- Birger Strøm

## اختصارات و کلمات مخفف

| اختصار | عبارت کامل                                               | معادل فارسی               |
|--------|----------------------------------------------------------|---------------------------|
| AFP    | <i>Avtalefestet Pensjon</i><br>(Early Retirement Scheme) | طرح بازنشستگی پیش از موعد |
| BPU    | Basic Pension Unit                                       | واحد بازنشستگی پایه       |
| DB     | Defined Benefit                                          | مزایای معین               |
| GDP    | Gross Domestic Product                                   | تولید ناخالص داخلی        |
| NDC    | Nonfinancial Defined Contribution                        | مشارکت معین غیرمالی       |
| NIS    | National Insurance System                                | سیستم بیمه ملی            |

## ۱. مقدمه

سیستم بیمه ملی (NIS)<sup>۱</sup> نروژ، در سال ۱۹۶۷ تأسیس شد و اولین و مهم‌ترین لایه سیستم بازنشستگی نروژ است. در سال ۲۰۱۶، مزایای نقدی پرداخت‌شده از سوی دولت مرکزی به خانوارها بابت مزایای بلندمدت NIS (مستمری بازنشستگی، مستمری از کارافتادگی و مستمری بازمندگان) بیش از ۱۰ درصد از GDP نروژ بود. NIS یک بخش یکپارچه از دولت مرکزی است و به صورت توازن درآمد و هزینه (PAYG) تأمین مالی می‌شود. از سال ۱۹۶۷، این سیستم بر اساس مزایای معین (DB) بنا شده است.

به دلیل افزایش طول عمر و نزدیک شدن گروه‌های بزرگ متولدان پس از جنگ جهانی دوم به دوران بازنشستگی در اواخر دهه ۱۹۹۰، مشخص بود که حفظ کردن سیستم اصلی DB برای مزایای بازنشستگی به رشد چشمگیری در مخارج بازنشستگی در دهه‌های آینده منجر خواهد شد. هنگامی که NIS در سال ۱۹۶۷ تأسیس شد، به ازای هر مستمری‌بگیر بازنشسته و از کارافتاده، حدود چهار نفر نیروی کار وجود داشت. در سال ۲۰۰۸، این نسبت به ۷.۲ کاهش یافته است. پیش‌بینی‌های مرکز آمار نروژ<sup>۲</sup> نشان می‌دهد که بدون انجام اصلاحات، این نسبت ممکن است در سال ۲۰۵۰ به ۱.۸ کاهش یابد.

در سال ۲۰۰۱ یک کمیسیون بازنشستگی برای بحث در مورد اصلاحات احتمالی NIS منصوب شد. پیشنهاد اصلی گزارش کمیسیون (NOU, 2004)، اصلاح سیستم بازنشستگی سالمندی نروژ با ارائه یک طرح مشارکت معین غیرمالی (NDC) بود که قبلاً در سوئد، ایتالیا، لتونی و لهستان پیاده‌سازی شده بود (برای یک نظرسنجی، نک: [Chlon-Dominczak, Franco, and Palmer 2012]). تصویب دو توافق‌نامه در پارلمان نروژ در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ نشان داد که اکثریت از اصلاحات در راستای خطوط پیشنهادی و با اعمال برخی تعدیلات حمایت می‌کنند. سیستم جدید را مجلس در بهار سال ۲۰۰۹ تصویب کرد و بخش‌های اصلی از اول ژانویه ۲۰۱۱ به مرحله اجرا درآمد. در طی کل فرایند اصلاحات، اثرات طرح‌های مختلف بر عرضه نیروی کار و مخارج بازنشستگی سالمندی

1- National Insurance System

2- Statistics Norway

با استفاده از مدل شبیه‌سازی خرد پویای MOSART محاسبه شد (برای مستندات نسخه اولیه، نک: [Fredriksen 1998]). با توجه به عدم اطمینان در مورد تأثیرات عرضه نیروی کار، فرضیات، بر اساس ارزیابی ساختار انگیزشی و اثرات احتمالی ناشی از این تغییرات که در ادبیات اقتصاد به آن‌ها اشاره شده است، در نظر گرفته شدند. با وارد کردن تأثیرات مستقیم اصلاحات بر مخارج بازنشستگی و همچنین تأثیرات اشتغال در یک مدل تعادل عمومی، این امکان میسر بود که اثرات مستقیم و غیرمستقیم احتمالی بر درآمدها و سایر مخارج دولت محاسبه شود تا بتوان در مجموع، اثرات بلندمدت اصلاحات بر پایداری مالی را محاسبه کرد. احتمالاً همین روشن شدن ضرورت اصلاحات و تأثیرات احتمالی طرح‌های مختلف بود که دستیابی به توافق سیاسی را در شرایطی که امور مالی عمومی در نروژ فوق‌العاده خوب بود آسان‌تر کرد.

عناصر مهمی از بازتوزیع درآمد در NIS- از افرادی که درآمد بالایی در بازار کار دارند به افرادی که درآمد پایینی دارند- در سیستم جدید حفظ شده است. اثرات بازتوزیع افقی در طراحی‌های مختلف سیستم، در طی فرایند اصلاحات با استفاده از مدل MOSART بررسی شد. از آنجا که اثر اصلاحات بر نرخ‌های جایگزینی بستگی دارد به اینکه چه میزان بازنشستگی به تعویق می‌افتد، محاسبات مربوط به کفایت مزایا نیز باید بر اساس سطح درآمد افراد و فرضیات مربوط به سن بازنشستگی باشد. این محاسبات را کریستنسن و همکاران انجام داده‌اند (Christensen et al., 2012).

یک پروژه تحقیقاتی که در مؤسسه تحقیقات اجتماعی نروژ و مرکز روکان<sup>۱</sup> انجام شده است (Ervik and Lindén, 2014) نشان داد که فرایند سیاسی برای اجرای اصلاحات دارای اهمیت زیادی است. نمایندگان احزاب مختلف سیاسی در کمیسیون شرکت کردند و دولت جناح راست- میانه تا سال ۲۰۰۵ و دولت سوسیال دموکرات، همگی درک مشترکی داشتند که چرا اصلاحات ضروری است. در سال ۲۰۰۸، نخست‌وزیر دولت سوسیال دموکرات موفق شد با کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری نروژ و کنفدراسیون شرکت‌های نروژ توافق نامه سه‌جانبه‌ای برقرار کند تا بتواند طرح بازنشستگی پیش‌ازموعود سابق در بخش خصوصی (AFP) را به عنوان مستمری مکمل در سیستم جدید NDC بگنجاند. طبق طرح قدیم بازنشستگی پیش‌ازموعود، بازنشستگی بین ۶۲ تا ۶۷ سال امکان‌پذیر بود و در صورت بازنشستگی پس از ۶۷ سالگی، هیچ پیامد مثبتی در سطح مزایای بازنشستگی سالمندی حاصل نمی‌شد. این سیستم به‌وضوح بازنشستگی پیش‌ازموعود را تشویق می‌کرد که با اصول محوری سیستم NDC در تعارض بود. در هر حال، هیچ توافق نهایی‌ای بین دولت و اتحادیه‌های تجاری بخش عمومی حاصل نشد تا در جریان مذاکرات سال ۲۰۰۹ به یک راه‌حل مشترک برسند. با وجود این، توافق بین دولت و اتحادیه‌های تجاری در مورد اصول محوری این چالش حل‌نشده، در بهار سال ۲۰۱۸ حاصل شد.

## ۲. سیستم بازنشستگی نروژ

مانند بسیاری از کشورها، سیستم بازنشستگی نروژ بر پایه سه لایه ساخته شده است:

- سیستم بیمه ملی (NIS)؛
- طرح‌های بازنشستگی شغلی شامل طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد؛
- پس اندازهای خصوصی (تا حدودی مشمول کسر مالیاتی<sup>۱</sup>) برای مزایای بازنشستگی آینده.

### ۲-۱. طرح‌های بازنشستگی سالمندی عمومی

آن طور که کریستنسن و همکاران (Christensen et al., 2012) بیان کرده‌اند، NIS بخشی یکپارچه از بودجه دولت مرکزی است و از طریق توازن درآمد و هزینه (PAYG) تأمین مالی می‌شود و اصلاحاتی بر روی آن صورت نگرفته است. مخارج سالانه نمی‌توانند با حق بیمه‌ها پوشش داده شوند و بخش اعظم این مخارج با درآمدهای مالیاتی عمومی تأمین می‌شود. بنابراین، این سیستم غیرمستقل است و آن گونه که بورس- سوپان (Börsch-Supan, 2006) بیان می‌کند، معیار لازم برای یک سیستم NDC را برآورده نمی‌کند؛ وی می‌گوید این نوع سیستم «باید سازوکاری را شامل شود که تعادل نهایی را با محیط جمعیتی و اقتصاد کلان پیوند دهد». در نروژ چنین معیاری برای بودجه دولت مرکزی توسط قانون سیاست مالی برآورده می‌شود که بیان می‌کند «در درازمدت طی چرخه کسب و کار، استفاده از درآمد نفتی باید برابر با بازده واقعی از سرمایه موجود در صندوق نفتی دولت باشد که به طور سالانه ۳ درصد تخمین زده می‌شود». در سیستم بازنشستگی جدید نروژ، هیچ مکانیسم ثبات خودکاری، غیر از تعدیل امیدبه‌زندگی، مخارج بازنشستگی سالمندی را تثبیت نمی‌کند.

بر خلاف سیستم سوئد که به غیر از افزایش امیدبه‌زندگی دارای سیستم تنظیم خودکار بنا به تحولات جمعیتی و کلان اقتصادی است، در نروژ این سیاستمداران هستند که باید در مورد میزان افزایش بودجه دولت

---

1- tax-deductible

مرکزی از طریق افزایش مالیات یا کاهش مخارجی غیر از حقوق بازنشستگی بحث کنند. مکانیسم سفت‌وسختی مانند آنچه در سوئد به کار می‌رود نیاز است تا مزایای سالمندی در نروژ در دهه‌های آینده نظام‌مندتر شود. تأمین مالی هزینه‌های بازنشستگی به شیوه PAYG باعث شده است که نرخ حق بیمه فعلی بسیار پایین‌تر از نرخ انباشت در سیستم جدید باشد (نک: بخش ۴-۱). اکنون نروژ از وضعیت غیرعادی نسبت کم بازنشستگان به شاغلان در حال فاصله گرفتن است. گروه‌های بزرگ متولدشدگان دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم، اکنون جایگزین گروه‌های کوچک بازنشستگانی که در فاصله بین دو جنگ جهانی متولد شده‌اند خواهند شد. علاوه بر این، رشد شدید نرخ مشارکت زنان در بازار کار و مهاجرت خالص بالا نیز باعث ایجاد رابطه مطلوب بین نیروی کار و تعداد بازنشستگان سالمند می‌شود که البته دوامی ندارند.

طبق سیستم قدیمی، حقوق بازنشستگی سالمندی را می‌شد از ۶۷ سالگی مطالبه کرد و تا ۷۰ سالگی در قبال درآمدها آزموده می‌شد، تا اینکه بین سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰ این آزمون درآمد به صورت گام‌به‌گام لغو شد. بر اساس سیستم جدید، مستمری‌های سالمندی به صورت جزئی یا کامل بین ۶۲ تا ۷۵ سالگی با تعدیل اکچوئریال و بدون هیچ گونه تست درآمد قابل پرداخت هستند.

از حقوق مکتسبه انباشته‌شده در سن بازنشستگی  $W_A$ ، مزایای بازنشستگی سالانه برای گروه متولدان سال  $K$  که در آن سن بازنشسته می‌شوند، با تقسیم بر مقسوم‌علیه  $\phi_{K,A}$  محاسبه می‌شود که نشان‌دهنده امیدبه‌زندگی باقی‌مانده در آن سن است. محاسبه مقسوم‌علیه برای یک گروه، بر اساس جداول مرگ‌ومیر مشترک برای زنان و مردان انجام می‌شود.

$$B_{K,A} = W_A / \phi_{K,A} \quad (۱)$$

که در آن:

$B_{K,A}$  = مزایای بازنشستگی سالانه برای متولدان سال  $K$  که در سن  $A$  بازنشسته می‌شوند

$W_A$  = حقوق مکتسبه انباشته‌شده در سن بازنشستگی  $A$

$\phi_{K,A}$  = مقسوم‌علیه برای متولدان سال  $K$  که در سن  $A$  بازنشسته می‌شوند

طراحی اکچوئریال که در فرمول (۱) منعکس شده است، بیان می‌کند که ارزش حقوق مکتسبه انباشته‌شده، بر تعداد سال‌های مورد انتظار پس از بازنشستگی تقسیم می‌شود. بازنشستگی زود هنگام به مزایای سالانه کمتری منجر می‌شود، زیرا حقوق مکتسبه انباشته‌شده باید به سال‌های بیشتری تقسیم شود. این موضوع در مواردی که امیدبه‌زندگی برای یک سن بازنشستگی معین افزایش می‌یابد نیز صدق می‌کند. مزایای پایین در هنگامی که امیدبه‌زندگی افزایش می‌یابد می‌تواند با به تعویق انداختن بازنشستگی جبران شود.

مشاهدات آماری سال‌های اول پس از اصلاحات و تحلیل‌های اقتصادسنجی انجام‌شده بر این مشاهدات از

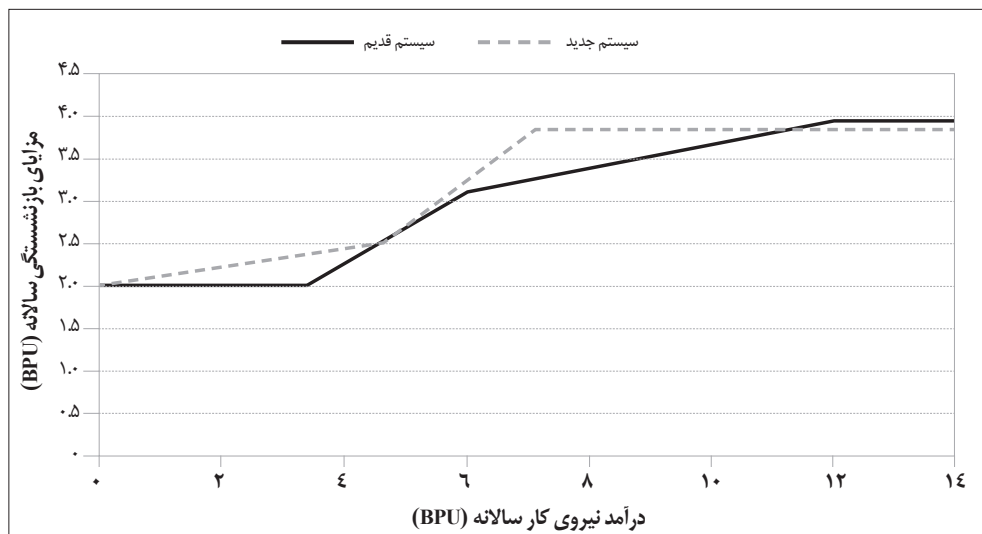
سوی هرناس و همکاران (Hernaes et al., 2016) نشان می‌دهد که اصلاحات تا به اینجا نیز به تعویق افتادن بازنشستگی را در پی داشته است (یعنی مردم بیشتر کار می‌کنند).

برای رعایت معیارهای NDC، ارتباط بین حقوق بازنشستگی و درآمد اشتغال در سیستم جدید در مقایسه با سیستم قدیمی مستحکم‌تر شده است. در سیستم جدید، بین سنین ۱۳ تا ۷۵ سال، ۱۸.۱ درصد از درآمد سالانه نیروی کار تا سقف ۷.۱ برابر واحد بازنشستگی پایه (BPU)<sup>۱</sup> که حدوداً ۱۲۰ درصد متوسط دستمزد نیروی کار است به حساب‌های شخصی واریز می‌شود. علاوه بر سقف انباشت حقوق، مستمری ضمانت‌شده‌ای معادل ۲ BPU برای مجردها و ۱.۹ BPU برای هر یک از زوجین متأهل به عنوان یک عنصر مهم بازتوزیع پرداخت می‌شود.

مستمری ضمانت‌شده همراه با آزمون درآمد است و حتی افرادی با درآمد ناچیز نیز مزایای بازنشستگی‌ای دریافت می‌کنند که تا حدودی بالاتر از سطح حداقل است (شکل ۲-۱). ارتباط بین مزایای بازنشستگی سالانه و درآمد سابق کار برای یک فرد مجرد با درآمد ثابت در دوران اشتغال طی یک دوره ۴۰ ساله نشان داده شده است. تعدیلات امیدبه‌زندگی مورد توجه قرار نگرفته است. سقف درآمدهای سالانه در سیستم جدید ۱.۷ BPU است که در سیستم قدیم ۶ BPU بوده است. مقایسه این دو نشان می‌دهد که افراد در این بازه، به‌ویژه از تغییر در مدل انباشت سود می‌برند. به دلیل نرخ مشارکت بالای زنان و توزیع فشرده‌تر درآمد نیروی کار در نیروژ، بیشتر درآمدهای سالانه نیروی کار در بازه ۴.۵ تا ۲ BPU قرار دارد. همانند سیستم بازنشستگی سوئد، سیستم بازنشستگی نیروژ به سیستم NDC آن همراه با عناصر مهم بازتوزیعی شناخته می‌شود.

۱- Basic Pension Unit: یک واحد اندازه‌گیری در NIS است که تقریباً یک‌ششم سطح متوسط دستمزد سالانه برای یک کارمند تمام‌وقت است. ۱ BPU در تاریخ ۱ مه ۲۰۱۷ حدوداً ۹۴,۰۰۰ کرون تعیین شد.

شکل ۱-۲. درآمدهای سالانه نیروی کار و مزایای بازنشستگی سالانه در سیستم بازنشستگی جدید و قدیم نروژ



توجه: شکل برای یک فرد مجرد و با این فرض ترسیم شده که درآمد وی طی ۴۰ سال اشتغال ثابت بماند.

در سیستم جدید، حقوق مکتسبه طی دوره انباشت بر اساس رشد متوسط دستمزدها تعدیل می‌شود. پس از بازنشستگی، حقوق بازنشستگی بر اساس نرخ رشد دستمزد تعدیل می‌شود، اما یک مؤلفه ثابت ۰.۷۵ درصد در سال از آن کسر می‌شود. سطح مستمری تضمین شده با رشد دستمزدها تعدیل می‌شود، اما با افزایش امیدبه‌زندگی کاهش می‌یابد. در پیش‌بینی‌های جمعیتی مرکز آمار نروژ، فرض می‌شود امیدبه‌زندگی در ۶۷ سالگی در بلندمدت تقریباً ۰.۵ درصد در سال افزایش یابد. پس تعدیل (افزایش سالانه) حداقل مستمری معمولاً بالاتر از مزایای بازنشستگی خواهد بود.

در حالی که بخش اکچوئرئال سیستم بازنشستگی جدید از ۱ ژانویه ۲۰۱۱ برای کلیه بازنشستگان جدید اجرایی شد، تمهیداتی برای اصلاح در مرحله انباشت معرفی گردید. افراد متولد سال ۱۹۵۳ یا قبل از آن، حقوق مکتسبه خود را طبق سیستم قدیمی جمع می‌کنند. در گروه متولدان ۱۹۵۴ تا ۱۹۶۲، بخشی از انباشت مزایا از سیستم قدیمی و بخش دیگری از سیستم جدید با حق بیمه افزایشی محاسبه می‌شود. برای مثال، ۹۰ درصد حقوق مکتسبه برای افراد متولد سال ۱۹۵۴، بر اساس قوانین قدیمی و ۱۰ درصد بر اساس قوانین جدید محاسبه خواهد شد. افرادی که در سال ۱۹۶۳ و بعد از آن متولد شده‌اند، حقوق مکتسبه خود را به طور کامل طبق سیستم جدید به دست می‌آورند. اداره کار و رفاه نروژ (NAV) وب‌سایتی ایجاد کرد که در آن همه می‌توانند مزایای بازنشستگی خود را بر اساس سناریوهای مختلف درباره سطح دستمزد و سن بازنشستگی آینده محاسبه کنند.

## ۲-۲. مزایای از کارافتادگی و مستمری سالمندی برای افرادی که قبلاً از کارافتاده شده‌اند

طبق سیستم قدیمی، مزایای از کارافتادگی و بازنشستگی به هم پیوسته بود و معمولاً حقوق از کارافتادگان هنگام انتقال به بازنشستگی در ۶۷ سالگی، بدون تغییر می‌ماند. حدود ۱۰ درصد از جمعیت ۱۸ تا ۶۷ ساله مستمری‌بگیر از کارافتاده هستند و در ۶۶ سالگی، حدود ۳۳ درصد از بازنشستگان سالمند جدید، از کارافتادگان سابق هستند. یک طرح از کارافتادگی جدید در سال ۲۰۱۵ به اجرا درآمد. با این طرح، مزایای از کارافتادگی به عنوان مزایای کوتاه‌مدت محاسبه می‌شود و نرخ جایگزینی ۶۶ درصد را محقق می‌کند و مانند درآمد، مشمول دریافت مالیات می‌شوند. مستمری‌بگیران از کارافتاده براساس درآمدی که قبل از از کارافتادگی داشته‌اند، حقوق مکتسبه خود را دریافت می‌کنند. همانند سیستم قدیمی، در ۶۷ سالگی به بازنشستگی سالمندی منتقل می‌شوند. از آنجا که افرادی که دارای مزایای از کارافتادگی هستند قادر به کار کردن پس از این سن نیستند، برای مقابله با حقوق بازنشستگی پایین (به دلیل امیدبه‌زندگی بیشتر)، دولت تصمیم گرفت کاهش مزایای سالانه ناشی از افزایش امیدبه‌زندگی برای یک فرد تازه‌از کارافتاده در ۶۷ سالگی فقط نیمی از کاهش انجام‌شده برای شخص غیراز کارافتاده‌ای باشد که در این سن بازنشسته می‌شود. با گذشت زمان، این تعدیل آرام‌تر امیدبه‌زندگی برای کسانی که در گذشته از کارافتاده شده‌اند، انگیزه بالایی ایجاد می‌کند تا افراد قبل از دریافت حقوق بازنشستگی، خود را واجد شرایط از کارافتادگی کنند. در سال ۲۰۱۸، تعدیل امیدبه‌زندگی در مستمری سالمندی برای افرادی که قبلاً از کارافتاده شده‌اند، ارزیابی می‌شود، با ملاحظه این نکته که افراد غیراز کارافتاده، با کار طولانی‌تر، این تعدیل امیدبه‌زندگی را جبران می‌کنند.

## ۲-۳. مستمری بازماندگان

مستمری بازماندگان نیز برای دریافت حقوق بازنشستگی سالمندی به سیستم قدیمی پیوسته است. همسر بازمانده (اعم از زن و مرد) بسته به درآمد خود و تعداد فرزندان مشترک، ممکن است مزایای بازنشستگی اضافی بر اساس حقوق انباشته‌شده همسر متوفای خود دریافت کند. اگر همسر بازمانده از مزایای سالمندی برخوردار باشد، می‌تواند از مستمری مکمل بازماندگی نیز استفاده کند که در قبال حقوق مکتسبه خودش مورد آزمون درآمد قرار می‌گیرد. بیشتر همسران بازمانده زن هستند و به طور معمول حقوق مکتسبه بازنشستگی شخصی آن‌ها به میزان قابل توجهی پایین‌تر از حقوق مربوط به همسرانشان است.

## ۲-۴. طرح‌های بازنشستگی شغلی

طرح‌های بازنشستگی شغلی در بخش دولتی (مرکزی و محلی) و در یک سیستم بازنشستگی عمومی حتی قبل از تأسیس NIS در سال ۱۹۶۷ وجود داشته‌اند. از آن زمان تا کنون، مزایای سالمندی، از کارافتادگی و

بازماندگان از طرح‌های بازنشستگی شغلی دولت مرکزی و محلی، با مزایای مربوط به NIS هماهنگ شده‌اند که روی هم‌رفته کمی بیشتر از آنچه فقط در طرح‌های شغلی دولت به دست می‌آید، ارائه می‌دهند.

در بخش خصوصی، تنوع زیادی در طرح‌های بازنشستگی شغلی از نظر سطح مزایا، طول مدت پرداخت مزایا، نحوه تعدیل سالانه و اینکه آیا این طرح‌ها DB یا مشارکت معین (DC) هستند، وجود داشته است. قبل از سال ۲۰۰۶، هر شرکتی می‌توانست بازنشستگی مکمل برای کارمندان خود انتخاب کند و بسیاری از شرکت‌ها به هیچ وجه طرح‌های بازنشستگی شغلی ارائه نمی‌دادند. به طور کلی، مزایای حاصل از طرح‌های بازنشستگی شغلی در بخش خصوصی، به طور قابل توجهی سخاوتمندی کمتری نسبت به مزایای مشابه در بخش دولتی دارند. مزایای شغلی در بخش خصوصی عمدتاً تکمیلی است و معمولاً با NIS هماهنگ نمی‌شود، اگرچه اغلب برای حصول نرخ جایگزینی کلی خاصی طراحی می‌شوند. در سال ۲۰۰۶، سطح حداقلی برای حقوق بازنشستگی تکمیلی به موجب قانون برای کلیه کارکنان اجباری شد و شرکت‌ها می‌بایست حداقل ۲ درصد از دستمزدهای بالاتر از ۱ BPU را در یک برنامه بازنشستگی DC به عنوان حق بیمه به اشتراک می‌گذاشتند.

از سال ۱۹۷۳ تا ۲۰۱۰، سن بازنشستگی برای دریافت مستمری سالمندی در NIS، ۶۷ سال بود. برای اینکه شاغلان در مانده و خسته‌از کار بتوانند قبل از ۶۷ سالگی بدون استفاده از طرح از کارافتادگی بازنشسته شوند، یک طرح بازنشستگی پیش‌از موعد شغلی (AFP) در سال ۱۹۸۹ در نتیجه یک توافق‌نامه سه‌جانبه در سال ۱۹۸۸ بین کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری نیرو (LO)، کنفدراسیون کسب و کارهای نیرو (NHO) و دولت نیرو ایجاد شد. با این توافق‌نامه، دستمزدهای بخش خصوصی و تحت پوشش این طرح، این امکان را یافتند که در ۶۶ سالگی بازنشسته شوند. این طرح به تدریج در سایر توافق‌های جمعی، از جمله بخش دولتی، گسترش یافت و کمترین سن ممکن بازنشستگی به تدریج به ۶۲ سالگی کاهش یافت. کلیه کارکنان در بخش دولتی و حدود ۶۰ درصد شاغلان در بخش خصوصی تحت پوشش یک قرارداد بازنشستگی پیش‌از موعد هستند.

قبل از اصلاح سیستم بازنشستگی NIS در سال ۲۰۱۱، بازنشستگی پیش‌از موعد امکان‌پذیر بود و تقریباً هیچ پیامد مثبتی ناشی از بازنشستگی بعد از ۶۷ سالگی در مزایای آینده NIS عاید فرد نمی‌شد. طرح بازنشستگی پیش‌از موعد در بخش خصوصی، بخشی از طرح بازنشستگی جدید NIS (به عنوان بخشی از اصلاحات بازنشستگی در سال ۲۰۱۱) و متناسب با آن بود. در بخش دولتی، طی مذاکرات سال ۲۰۰۹، در مورد چگونگی تطبیق طرح بازنشستگی پیشین با سیستم جدید بین اتحادیه‌های کارگری و دولت توافق جزئی حاصل شد. آزمون درآمد مزایای طرح بازنشستگی پیش‌از موعد در برابر درآمدهای اشتغال بین ۶۲ تا ۶۷ سالگی از سیستم قدیمی تا به امروز در بخش دولتی حفظ شده است و بازنشستگی قبل از ۶۷ سالگی برای مزایای سالمندی پس از ۶۷ سالگی نتیجه جزئی داشته است.

### ۳. اثرات و چالش‌های بازار کار

عرضه نیروی کار نه تنها برای حقوق مکتسبه بازنشستگی مهم است، بلکه در پایداری مالی در طولانی مدت نیز تعیین کننده است. یکی از اصلی ترین اهداف اصلاحات بازنشستگی در نروژ، مانند اصلاحات پیشین NDC در سوئد، لتونی، لهستان و ایتالیا، افزایش انگیزه برای عرضه نیروی کار است. به تعویق افتادن بازنشستگی می تواند تأثیر مضاعفی بر پایداری مالی طرح های بازنشستگی داشته باشد؛ هم به دلیل مخارج بازنشستگی پایین تر و هم به دلیل درآمد مالیاتی بالاتر. همان طور که در پژوهش فردریکسن و همکاران (Fredriksen et al., 2017) بحث شده است، اصلاحات می تواند سه نوع اثر بر اشتغال داشته باشد:

- تأثیر بر مدت زمان کار قبل از رسیدن به سن بازنشستگی که ناشی از ارتباط نزدیک بین حقوق مکتسبه بازنشستگی و درآمد نیروی کار در سیستم جدید است؛
- تأثیرات فوری بر بازنشستگی؛
- تعویق بازنشستگی همگام با افزایش امید به زندگی.

### ۳-۱. اثرات بر مدت زمان کاری

به دلیل ارتباط تنگاتنگ بین مزایای بازنشستگی و درآمد سابق دوران اشتغال در سیستم جدید، در انباشت حقوق مکتسبه بازنشستگی تغییراتی ایجاد کرده است.

- قانون اعطای حقوق مکتسبه بر اساس ۲۰ سال با بیشترین درآمد اشتغال حذف شده است.
- در حالی که در سیستم قدیمی ۴۰ سال انباشت حق بیمه برای دستیابی به مزایای بازنشستگی کامل لازم بود، در سیستم جدید، کلیه سال های اشتغال می تواند حقوق مکتسبه بازنشستگی را افزایش دهد.
- در حالی که در مدل قدیمی، درآمد سالانه کمتر از ۱ BPU (تقریباً برابر با یک ششم متوسط درآمد سالانه نیروی کار) به انباشت هیچ گونه حقوقی منجر نمی شد، در سیستم جدید حتی درآمدهای

- طبق سیستم قدیمی، درآمد بین ۶ BPU (برابر با متوسط درآمد سالانه نیروی کار) و ۱۲ BPU، فقط به اندازه یک‌سوم، حقوق مکتسبه کامل تولید می‌کرد. طبق سیستم جدید، حقوق مکتسبه کامل تا درآمد سالانه ۷.۱ BPU انباشت می‌شود. تعداد بسیار زیادی از افراد در بازه ۶ تا ۷.۱ BPU قرار دارند تا اینکه بالاتر از ۷.۱ BPU باشند.
  - طبق سیستم قدیمی، مکمل ویژه برای افراد دارای مزایای پایین مبتنی بر آزمون درآمد در قبال ۱۰۰ درصد مستمری‌ها بود. طبق سیستم جدید، آزمون درآمد حداقل مستمری ضمانت‌شده در برابر ۸۰ درصد مستمری بازنشستگی مورد آزمون قرار می‌گیرد.
- استنس (Stensnes, 2007) مشوق‌های عرضه نیروی کار را تحت سیستم‌های قدیمی و جدید تخمین زده است. طبق برآورد وی، این اصلاحات حاکی از آن است که ۱ کرون درآمد اضافی در بازار کار، ارزش فعلی مزایای آتی بازنشستگی را به طور متوسط از ۰.۱۰۱ کرون به ۰.۱۵۷ کرون افزایش می‌دهد. این امر متناظر با افزایش ۵.۱ درصدی در میزان دستمزد مؤثر است. این برآورد باید محافظه کارانه استفاده شود، زیرا این نکته را در نظر نمی‌گیرد که وابستگی درآمد فردی، بین افراد موجود در سیستم جدید شفاف‌تر و شبیه‌تر می‌شود. با در نظر گرفتن کشش عرضه نیروی کار ۰.۵، انتقال به سیستم بازنشستگی جدید، مدت‌زمان کار قبل از بازنشستگی را ۲.۵ درصد افزایش می‌دهد.

### ۳-۲. اثرات آنی بر بازنشستگی

چندین مطالعه نشان می‌دهد که عرضه نیروی کار در محدوده گسترده‌تر از حاشیه فشرده است (Heckman, 1993; Gruber and Wise, 2004; Chan and Stevens, 2003; Immervoll et al., 2007). تجزیه و تحلیل‌ها نشان از رفتار بازنشستگی ناهمگن دارند. در اولین مطالعه اقتصادسنجی درباره تأثیرات اصلاحات نورژ بر بازنشستگی، هرناس و همکاران (Hernaes et al., 2016) دریافتند که این اصلاحات بر کارگران ۶۳ ساله در بخش خصوصی با دسترسی به برنامه بازنشستگی پیش از موعد، تأثیر فوری دارد. این تجزیه و تحلیل، گروه متولدین ۱۹۴۷-۱۹۴۶ (که دو سال قبل از اصلاحات در سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۱ به ۶۳ سالگی رسیدند) را با گروه متولدین ۱۹۴۹ (که در سال ۲۰۱۲ به ۶۳ سالگی رسیدند) مقایسه کرد. نتایج منطبق بر تحلیل‌های قبلی درباره تأثیر تغییرات در آزمون درآمد برای افراد ۶۹-۶۷ ساله در سیستم بازنشستگی عمومی نورژ بود. ابتدا آستانه آزمون درآمد افزایش یافت (Hernaes and Jia, 2013) و سپس آزمون مرحله به مرحله طی دوره ۲۰۱۰-۲۰۰۸ حذف شد (Brinch, Hernaes, and Jia, 2017) که هر دو افزایش قابل توجهی در عرضه نیروی کار داشتند.

توجه داشته باشید که حذف آزمون درآمد باعث افزایش مخارج بازنشتگی می‌شود. با این حال، هرناس و همکاران (Hernaes et al., 2016) دریافتند که درآمدهای مالیاتی حاصل جبران‌کننده است. هرناس و همکاران (Hernaes et al., 2016) در تحلیل‌های خود کشف کردند که گروه‌های مختلف کارکنان به گونه کاملاً متفاوتی تحت تأثیر اصلاحات قرار می‌گیرند. آن‌ها کارمندان قبل و بعد از اصلاحات را به سه گروه اصلی تقسیم می‌کنند:

- کارمندان بخش دولتی که همگی به برنامه بازنشتگی پیش‌ازمعد دسترسی دارند (AFP)؛
  - کارمندان بخش خصوصی با دسترسی به AFP؛
  - کارمندان بخش خصوصی - از جمله خوداشتغالی - که هیچ گونه دسترسی‌ای به AFP ندارند.
- هر یک از این سه گروه، بر اساس اینکه آیا حقوق مکتسبه آن‌ها شرایط مطالبه مزایای بازنشتگی جدید NIS در ۶۲ سالگی را برآورده می‌کند یا خیر، به زیرگروه‌های بیشتری تقسیم می‌شوند. بین ۶۲ و ۶۷ سالگی، تقاضای بازنشتگی پیش‌ازمعد فقط در صورتی مجاز می‌شود که مزایای بازنشتگی عمومی به‌دست آمده، پس از تعدیل اکچوئریال در ۶۷ سالگی بالاتر از بازنشتگی تضمین شده NIS شود. تقسیم مجدد به دو گروه پیش و پس از اصلاحات، به ایجاد گروه‌های قابل مقایسه می‌انجامد. گروه پس از اصلاحات که واجد شرایط AFP خصوصی هستند، اما می‌توانند در ۶۲ سالگی ادعای مزایای بازنشتگی جدید کنند، در معرض آزمون درآمد قرار نگرفته‌اند که این آزمون درآمد برای گروه پیش از اصلاحات اجرا شد. بازده اقتصادی این گروه از دوران کاری بسیار بیشتر از گروه قبل از اصلاحات بود و هرناس و همکاران مشارکت نیروی کار و درآمد بالاتری یافتند. در بخش خصوصی، گروه پس از اصلاحات که واجد شرایط AFP هستند، اما واجد شرایط ادعای حقوق بازنشتگی جدید نیستند، در مقایسه با گروه متناظر پیش از اصلاحات، هم در معرض «هویج» (بازده بالاتر) و هم در معرض «چماق» (بدون بازنشتگی پیش‌ازمعد) قرار داشتند. از آنجا که پاسخ آن کاملاً مشابه گروهی بود که تنها بازده ناشی از کار آن‌ها بالاتر بود، به نظر می‌رسد که تقریباً همه پاسخ‌ها ناشی از مشوق‌ها، یعنی «هویج»، باشد. با این حال، از کارافتادگی در گروه پس از اصلاحات نیز به طور قابل توجهی بیشتر بود. گروه پس از اصلاحات که به AFP دسترسی نداشتند، اما واجد شرایط بازنشتگی در ۶۲ سالگی بودند، به دلیل اصلاحات، کاهش سن دستیابی به مزایا را تجربه کردند. هرناس و همکاران (۲۰۱۶) دریافتند که این اصلاحات باعث کاهش کوچک اما مهمی در اشتغال و درآمد نیروی کار برای این گروه می‌شود.

در بخش دولتی، AFP قدیمی تا به امروز حفظ شده است و تغییری در سن دستیابی به مزایا یا مشوق‌های کاری بین ۶۲ تا ۶۷ سالگی ایجاد نکرده است. با این حال، هرناس و همکاران (Hernaes et al., 2016) در افراد شاغل در این گروه که استحقاق دریافت مستمری عمومی در ۶۲ سالگی را دریافت کرده‌اند، تأثیر قابل توجهی بر

اشتغال و درآمد نیروی کار یافته‌اند. تفسیر آن‌ها از این یافته این است که برخی از کارمندان ادامه کار را جذاب‌تر می‌دانند، زیرا برای کارکنان بخش دولتی امکان ترکیب کردن اشتغال با خرج زود هنگام حقوق بازنشستگی تأمین اجتماعی وجود دارد.

### ۳-۳. اثرات ناشی از افزایش بیشتر امید به زندگی

انتظار نمی‌رفت که افزایش امید به زندگی تأثیر زیادی بر بازنشستگی تحت سیستم قدیمی داشته باشد، زیرا مزایای سالانه مستقل از تعداد سال‌های دریافت مزایا بود. طبق سیستم اکچوئریال جدید، افزایش امید به زندگی از طریق هموارسازی مصرف، به احتمال زیاد باعث کاهش مزایای سالانه و افزایش سن بازنشستگی خواهد شد (Bloom, Canning, and Moore, 2004). بنابراین پاسخ بهینه، تبادل بخشی از آسایش با مصرف است و از این منظر تعویق بازنشستگی یک پاسخ احتمالی است.

یک دوره نسبتاً طولانی از مشاهدات پس از اصلاحات مورد نیاز است تا بتوان به تجزیه و تحلیل تجربی از تأثیر افزایش طول عمر بر سن بازنشستگی پرداخت. حدود ۳۰ درصد از افراد تحت تأثیر تغییر در انگیزه‌های بازنشستگی پیش از موعد قرار نخواهند گرفت، زیرا قبل از ۶۲ سالگی از کار افتاده می‌شوند. مستمری‌های بازنشستگی در ۶۷ سالگی جایگزین مزایای از کار افتادگی می‌شوند و افراد از کار افتاده نمی‌توانند با افزایش طول عمر کاری خود، با تأثیر منفی مزایا که ناشی از تعدیل امید به زندگی است مقابله کنند. دولت منصفانه دیده است که از کار افتادگان قبلی تا حدودی از تعدیل طول عمر در سیستم جدید مصون باشند؛ بنابراین کاهش مزایای ناشی از تعدیل طول عمر برای از کار افتادگان قدیمی ۵۰ درصد کاهش می‌یابد.

همچنین هنگام برآورد تأثیرات احتمالی افزایش طول عمر بر میانگین سن بازنشستگی، توجه به این امر ضروری است که گروه‌های مختلف به شیوه متفاوتی تحت تأثیر قرار می‌گیرند. در مورد کسانی که تا زمان دریافت مستمری بازنشستگی کار می‌کنند، فرض بر این است که ۲۰ درصدشان آن قدر سالم‌اند که تأخیر در بازنشستگی برای آن‌ها برابر است با افزایش امید به زندگی. برای ۵۰ درصد باقی‌مانده که در بخش خصوصی کار می‌کنند، فرض بر این است که تأخیر در بازنشستگی برابر با دوسوم افزایش امید به زندگی است. در حالی که برای ۳۰ درصد شاغلان در بخش دولتی، پاسخ تقریباً صفر است، در مجموع، این پاسخ‌ها دلالت بر ۰.۵ سال تأخیر در بازنشستگی به ازای هر سال افزایش در امید به زندگی دارد ( $0.5 = 0.3 \times 1 + 0.2 \times 0.3 + 0.5 \times 0$ ).

### ۳-۴. اثرات کلی اشتغال

پیش‌بینی می‌شود از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۶۰ میانگین باقی‌مانده امید به زندگی برای زنان و مردان در ۶۲ سالگی حدود

۵ سال افزایش یابد و از ۲۲.۸ به ۲۷.۶ سال برسد. با افزودن اثر فوری اصلاحات بازنشستگی ۰.۲۴ سال و اثری که با افزایش باقی مانده امید به زندگی بیشتر می شود، میانگین اثر اصلاحات در ۲۰۶۰ برابر با  $۲۰.۷۴ = ۲۴.۵ \times ۰.۰ + ۰.۰$  برای کسانی است که در ۶۲ سالگی از کار افتاده نیستند. همچنین با فرض تأثیر مثبت بر میزان مشارکت افراد جوان تر از ۶۲ سال، پیش بینی های به روز شده از اثرات اصلاحات از سال ۲۰۱۶ نشان می دهد که نیروی کار در سال ۲۰۶۰ در سیستم جدید احتمالاً ۲۷۶,۰۰۰ نفر یا ۸.۲ درصد بیشتر از سیستم قدیم است. این اثر تا حدودی بزرگ تر از گزارش فردریکسن و همکاران (Fredriksen et al., 2017) است که عمدتاً ناشی از رشد بیشتر امید به زندگی در بین مردان نسبت به گذشته است. علاوه بر اصلاحات بازنشستگی، مهاجرت خالص به نروژ دلیل اصلی افزایش پیش بینی شده در کل نیروی کار به اندازه ۸۵۶,۰۰۰ نفر یا بیشتر از ۳۰ درصد از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۶۰ است.

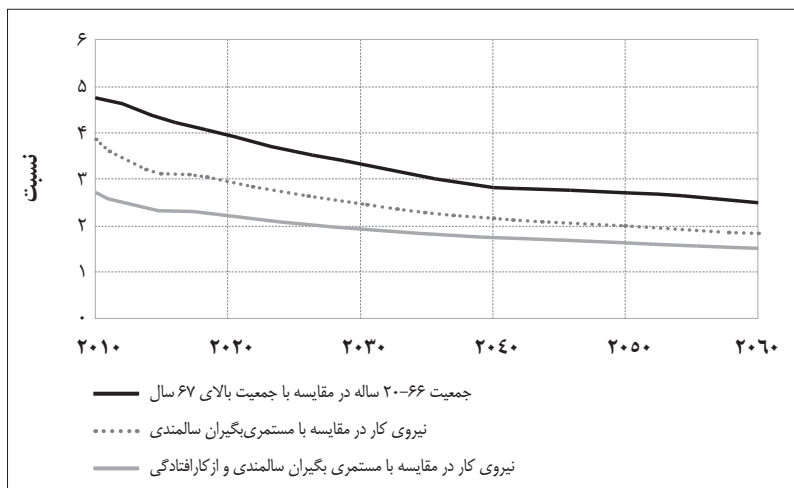


## ۴. پایداری مالی و حساسیت به توسعه جمعیت‌شناسانه و عرضه نیروی کار

### ۴-۱. تأمین مالی مخارج بازنشستگی سالمندی

همان‌طور که در بخش ۲ ذکر شد، مخارج طرح بازنشستگی عمومی به صورت PAYG تأمین می‌شود. حق‌بیمه‌ها و مخارج، مؤلفه‌های یکپارچه کل بودجه دولت مرکزی هستند. به دلیل تعداد کم بازنشستگان نسبت به اندازه نیروی کار، نرخ مخارج فعلی بسیار پایین‌تر از نرخ انباشت ۱۸.۱ درصدی است. شکل ۴-۱ نشان می‌دهد که بر اساس سناریوی میانه در پیش‌بینی‌های جمعیتی از سال ۲۰۱۶، تعداد نیروی کار نسبت به تعداد بازنشستگان از ۳.۹ در سال ۲۰۱۰ به ۱.۸ در سال ۲۰۶۰ کاهش می‌یابد. افزایش وابستگی سالمندی تا حدودی ناشی از امید به زندگی بالاتر است، اما حتی مهم‌تر از آن، به واسطه بازنشسته شدن گروه بزرگ متولدان پس از جنگ جهانی دوم در دهه جاری و دهه بعدی است که جایگزین گروه اندک متولدان بین دو جنگ جهانی می‌شوند.

شکل ۴-۱. نیروی کار در مقایسه با بازنشستگان (نسبت)



منبع: مرکز آمار نروژ

در یک سیستم PAYG که در آن مخارج بازنشستگی عمومی توسط درآمدهای فعلی مالیاتی تأمین مالی می‌شود، نرخ حق بیمهٔ ضمنی که دیزنی (Disney, 2004) تعریف کرده، ممکن است اقدامی ساده برای مشارکت هر یک از اعضا باشد. دیزنی نرخ حق بیمهٔ ضمنی برای یک طرح بازنشستگی عمومی را به صورت «میانگین نرخ (درآمدی) که برای تأمین هزینه‌های جاری مزایای بازنشستگی عمومی نیاز است، بدون اینکه انتقال بودجه یا انباشت یا برداشت وجوه بازنشستگی عمومی لازم باشد» تعریف می‌کند. طبق فرمول استاندارد PAYG، نرخ حق بیمهٔ ضمنی (CR)<sup>۱</sup> می‌تواند به صورت نسبت وجوه پرداختی بازنشستگی عمومی (PP)<sup>۲</sup> به درآمدهای نیروی کار (LI)<sup>۳</sup> محاسبه شود. حقوق بازنشستگی ناخالص در نروژ مشمول برداشت مالیات می‌شود-البته با نرخ ملایم‌تری نسبت به درآمدهای نیروی کار- و بنابراین نرخ حق بیمهٔ ضمنی مناسب مطابق با تعریف دیزنی ممکن است به صورت زیر محاسبه شود:

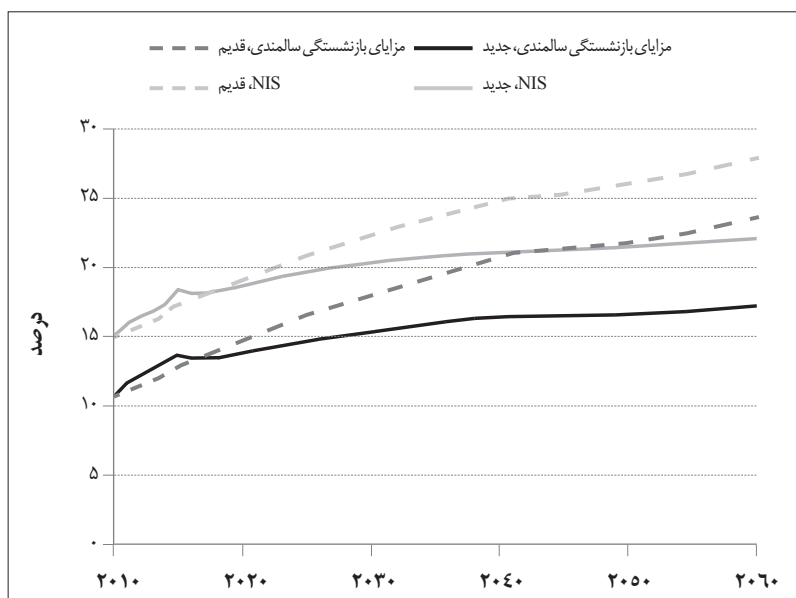
$$CR = \frac{PP}{(LI + \gamma \cdot PP)} \quad (۲)$$

صورت کسر سمت راست نمایانگر مخارج اسمی بازنشستگی عمومی است، در حالی که مخرج مبنای مالیاتی مربوط است. پارامتر  $\gamma$  نمایانگر مالیات ملایم‌تر درآمدهای بازنشستگی در مقایسه با درآمدهای دستمزد است که تحت رژیم مالیاتی فعلی تقریباً ۵۰ درصد است. نرخ حق بیمهٔ ضمنی را می‌توان نرخ مالیات کافی برای تأمین مخارج

- 1- implicit contribution rate
- 2- public pension payments
- 3- labor incomes

بازنشستگی تفسیر کرد، با فرض اینکه کل بار مالیاتی مخارج بازنشستگی بر دوش درآمد شاغلان و بازنشستگان باشد. میانگین نرخ حق بیمه ضمنی به تفکیک نوع سیستم در شکل ۲-۴ برای مزایای سالمندی و NIS ارائه شده است، همچنین شامل مزایای از کارافتادگی و مزایای بازماندگان است. طبق سیستم قدیمی، نرخ حق بیمه ضمنی برای مزایای بازنشستگی سالمندی احتمالاً از ۲۰۱۰ تا ۲۰۶۰، از ۱۰.۷ به ۲۳.۶ درصد می‌رسید؛ یعنی بیش از دوبرابر می‌شد. طبق سیستم جدید، نرخ حق بیمه ضمنی در سال ۲۰۶۰ به ۱۷.۲ درصد افزایش می‌یابد. تعدیل طول عمر، عنصر اصلی استحکام بخش سیستم جدید است. گروه‌های بزرگ متولدان پس از جنگ جهانی دوم که جایگزین گروه‌های کوچک‌تر بازنشستگان شده‌اند، دلیل اصلی رشد مداوم نرخ حق بیمه ضمنی نسبت به سال ۲۰۴۰ در سیستم جدید هستند. با این حال، پس از سال ۲۰۴۰، رشد نرخ حق بیمه ضمنی نسبتاً ملایم است. همان‌طور که در شکل ۲-۴ نشان داده شده است، نرخ حق بیمه ضمنی در سیستم جدید نسبت به سیستم قبلی تا سال ۲۰۱۷ بالاتر خواهد بود. این امر به دلیل بالا بودن مطالبه مزایای بازنشستگی سالمندی در سال‌های اول پس از اصلاحات توسط افرادی است که به کار ادامه داده‌اند. از طراحی سیستم جدید نتیجه گرفته می‌شود که افرادی که زودتر مزایای بازنشستگی مطالبه کنند، مزایای سالانه کمتری دریافت می‌کنند.

شکل ۲-۴. نرخ حق بیمه ضمنی (%) برای تأمین مخارج سالمندی و سایر سیستم‌های جدید نروژ



## ۴-۲. پایداری مالی

هنگامی که مطالبات مربوط به مزایای آینده توسط سرمایه واقعی تأمین نمی‌شود و مزایای بازنشستگی به صورت PAYG و از محل بخشی از منابع مالی دولت تأمین می‌شود، بحث درباره پایداری سیستم بازنشستگی از اهمیت زیادی برخوردار نیست (بحث را در بخش ۲-۱ به یاد آورید). برای اطمینان از پایداری در امور مالی عمومی در نروژ، سیاستمداران باید تصمیم بگیرند که آیا افزایش در مخارج بازنشستگی سالمندی (ناشی از گروه‌های بزرگ‌تری که به بازنشستگی می‌رسند) باید با پرداخت مالیات بیشتر تأمین مالی شود یا با کاهش رشد سایر هزینه‌های عمومی. مسئله پایداری مالی عموماً با استفاده از یک مدل تعادل عمومی تجزیه و تحلیل می‌شود (برای مثال، نک: [Fredriksen et al., 2017]). این رویکرد با تجزیه و تحلیل‌های کویل و گروبر (Coile and Gruber, 2003) درباره «تأثیرات اصلاحات در تأمین اجتماعی ایالات متحده بر تراز بودجه» مشترکات زیادی دارد. در دو تحلیل، گسترش پایه‌های مالیاتی ناشی از رشد بیشتر عرضه نیروی کار مهم‌ترین اثر تعادل عمومی است.

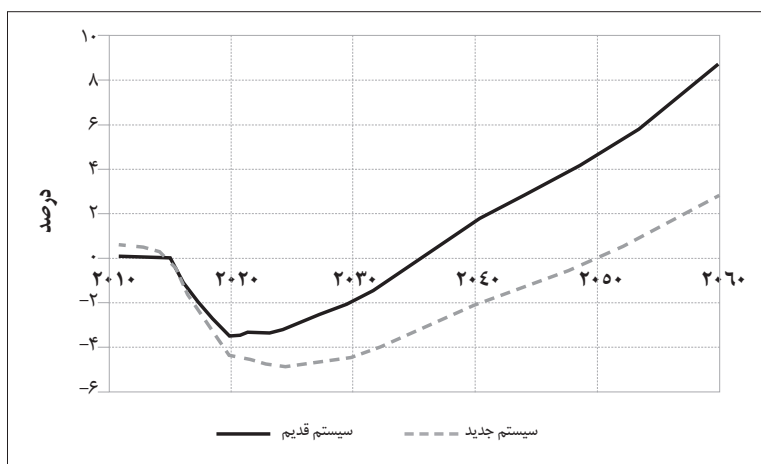
مدل تعادلی کلی که فردریکسن و همکاران (Fredriksen et al., 2017) استفاده کرده‌اند، بر اساس جزئیات حساب‌های ملی سال ۲۰۱۰ تنظیم شده است و با مشاهدات تا سال ۲۰۱۳ مطابقت دارد. پیش‌بینی‌های جمعیتی از سناریوی متوسط برآوردهای جمعیتی مرکز آمار نروژ (Statistics Norway, 2014) گرفته شده است. همان‌طور که در بالا ذکر شد، افزایش امید به زندگی و نسل ازدیاد جمعیت پس از جنگ جهانی دوم به افزایش شدید نسبت وابستگی سالمندی تا سال ۲۰۶۰ کمک می‌کند. این افزایش تا حدودی با مهاجرت خالص تعدیل می‌شود که پس از سال ۲۰۰۴ نسبت به سال‌های قبل بسیار بیشتر بوده است. به جز تأثیرات ناشی از اصلاحات بازنشستگی، فرض بر این است که هم میانگین نرخ مشارکت و هم مدت‌زمان کار در آینده، در کلیه گروه‌های جمعیتی، به تفکیک جنسیت، سن و تحصیلات، در سطح فعلی خود باقی می‌ماند. برای خدمات فردی مبتنی بر مالیات (مراقبت از کودک، آموزش، خدمات بهداشتی و مراقبت طولانی‌مدت)، نسبت‌های سرانه جنسیتی و سنی کاربران ارائه نشده، در حالی که استاندارد خدمات مربوط (به صورت منابع به ازای هر کاربر تعریف می‌شود) در خدمات بیمارستانی و خدمات درمانی طولانی‌مدت، ۰.۵ درصد در سال افزایش می‌یابد. این میزان به مراتب پایین‌تر از رشد سالانه تا ابتدای دهه ۲۰۰۰ است. فرض بر این است که در سایر خدمات فردی مبتنی بر مالیات، هیچ‌گونه پیشرفتی در استانداردها مشاهده نمی‌شود.

شکاف مالی نرمال<sup>۱</sup> به صورت انحراف بین کسری بودجه شیه‌سازی شده دولت و کسری منطبق بر استفاده سالانه از درآمدهای نفتی برابر با بازده واقعی برآورده شده بلندمدت صندوق نفتی دولت نسبت به GDP نروژ تعریف شده است. شکل ۳-۴ شکاف نرمال مالی در سناریوهای «عدم انجام اصلاحات» و «انجام اصلاحات» را نشان

می‌دهد. سناریوها اساساً تا سال ۲۰۲۰ یکسان هستند. در این دوره قانون مالی اجازه می‌دهد تا به طور متوالی نرخ مالیات کاهش یابد یا/ و مخارج دولت تحت فرضیات خاصی افزایش یابد. پس از سال ۲۰۲۰، سناریوی «عدم انجام اصلاحات»، نیاز مستمر به لغو افزایش هزینه‌های خالص دولت را نشان می‌دهد. پس از سال ۲۰۳۵ شکاف مالی با سیستم قدیمی مثبت می‌شود و از ۸.۷ درصد از GDP پیش‌بینی شده در ۲۰۶۰ عبور می‌کند. شکاف فزاینده مالی، ناشی از افزایش جمعیت بعد از سال ۲۰۲۰ و کاهش ورود درآمد نفت به «صندوق نفتی دولت» است.

از شکل ۳-۴ نمی‌توان نتیجه گرفت که نیروژ برای جلوگیری از مشکلات جدی در مورد پایداری مالی به اصلاح بازنشستگی نیاز دارد. سطح شکاف مالی تا سال ۲۰۳۵ در تمام سال‌ها منفی است و آینده مالی برای نیروژ اکنون بسیار روشن‌تر از زمان آغاز روند اصلاحات بازنشستگی است. در آن زمان انتظار می‌رفت قیمت واقعی نفت به طور متوسط کمتر از نیمی از سطح پیش‌بینی شده در این مقاله باشد. از سوی دیگر، این شکل ممکن است یک انگیزه مالی برای اصلاحات بازنشستگی باشد، زیرا رشد شدیدتر در مخارج دولت نسبت به پایه مالیات پس از سال ۲۰۲۰ ممکن است امور مالی دولت را تضعیف کند. فشار سیاسی برای افزایش استانداردها در خدمات مبتنی بر مالیات نیز ممکن است بالاتر از حد فرضی باشد و ممکن است قیمت نفت پایین‌تر بیاید.

شکل ۳-۴. شکاف مالی شبیه‌سازی شده نیروژ تحت سیستم‌های بازنشستگی عمومی جدید و قدیم (% از GDP)



Source: Fredriksen et al., 2017.

شکل ۳-۴ نشان می‌دهد که اصلاحات بازنشستگی احتمالاً بعد از سال ۲۰۲۰ رشد شکاف مالی را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد. سازوکار تعدیل امید به زندگی مهم‌ترین عامل است. طبق سیستم جدید، شکاف مالی در سال ۲۰۵۰ از منفی به مثبت و در سال ۲۰۶۰ به ۲.۸ درصد می‌رسد. این میزان، ۵.۹ درصد پایین‌تر از

سناریوی بدون انجام اصلاحات است. افزایش اندک شکاف مالی در چهار سال اول پس از اجرای اصلاحات به دلیل افزایش برداشت زود هنگام مزایای بازنشستگی سالمندی است.

فردریکسن و همکاران (Fredriksen et al., 2017) تحلیل حساسیت نسبت به فرضیات مهم را بررسی و مستند کرده‌اند. فرضیه‌های مربوط به طول عمر برای تشدید اثر اصلاحات بازنشستگی نیروژ بسیار مهم است. از آنجا که این اصلاحات اثرات مربوط به مخارج بازنشستگی سالمندی را در افزایش بیشتر طول عمر خنثا می‌کند، تأثیرات ناشی از تغییر فرضیات طول عمر بسیار کمتر از سناریوی «عدم انجام اصلاحات» است. اما طول عمر بالاتر همچنان باعث رشد بیشتر خدمات مبتنی بر مالیات، مثل بهداشت و مراقبت، می‌شود. اثرات اصلاحات بر شکاف مالی نیز برای فرضیات مختلف درباره تأخیر در بازنشستگی در سیستم جدید بررسی شده است. به نظر می‌رسد این فرضیات از اهمیت زیادی در مورد شکاف مالی برخوردار است. ارتباط تنگاتنگ بین اشتغال و بیشتر پایه‌های مالیاتی در اقتصاد نیروژ دلیل اصلی است.

رشد دستمزدهای واقعی در تمام بخش‌های نیروژ به طور معمول از رشد بهره‌وری نیروی کار در بخش تولید نشئت می‌گیرد که در معرض رقابت خارجی قرار دارد. حقوق مکتسبه بازنشستگی نیز بر اساس رشد دستمزدها تعدیل می‌شود. بنابراین پایداری مالی چندان تحت تأثیر رشد دستمزدهای واقعی و رشد بهره‌وری در صنایع خصوصی نیست. اما رشد بهره‌وری در بخش دولتی، تأثیر مثبتی بر پایداری مالی دارد. از آنجا که بخشی از مخارج دولت با بازده صندوق نفتی دولت تأمین مالی می‌شود، رشد دستمزدهای واقعی حتی ممکن است به پایداری مالی آسیب برساند، زیرا اهمیت نسبی صندوق کاهش می‌یابد.

## ۵. کفایت و اثرات توزیعی

### ۵-۱. کفایت

این بحث بسیار مهم است که آیا اصلاحات NDC بر کفایت مزایای بازنشستگی سالمندی در آینده و همچنین توزیع درآمد تأثیر خواهد گذاشت. همان طور که در بخش ۲-۱ گفته شد، در بحث اصلاح حقوق بازنشستگی نروژ، وزن سنگینی به موارد بازتوزیعی اختصاص داده شد. این نگرانی لزوماً با معیارهای یک سیستم NDC مغایرت دارد، با این حال اصلاحات نروژی سال ۲۰۱۱ حداقل می‌تواند به عنوان یک قدم بزرگ به سوی NDC در مقایسه با سیستم قدیمی توصیف شود.

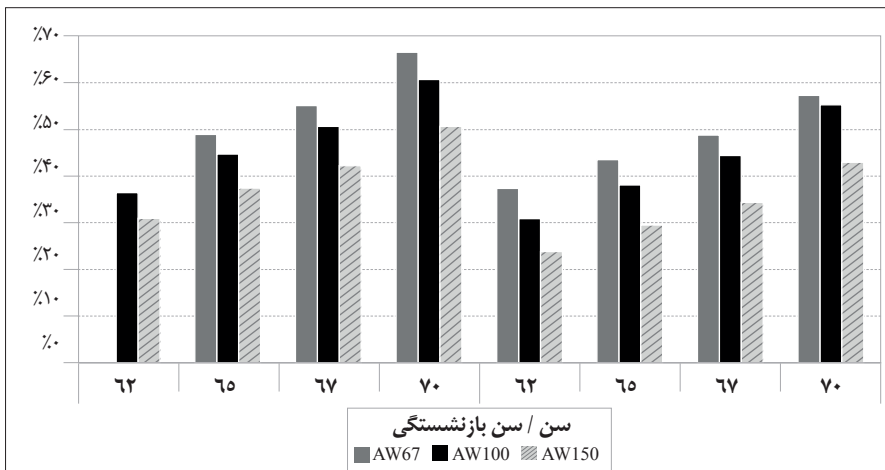
برای حفظ کفایت مزایا برای افراد کم‌درآمد در سیستم بازنشستگی، مستمری ضمانت‌شده در حال حاضر معادل ۲ BPU برای مجردها (تقریباً یک‌سوم درآمد متوسط کار) و ۱.۹ BPU برای هر یک از زوجین برای متأهل‌ها در سیستم جدید ایجاد شده است که در همان سطح حداقل حقوق بازنشستگی در سیستم قدیمی است. حداقل مزایای بازنشستگی مشمول برداشت مالیات نمی‌شوند و در حال حاضر درآمد مصرفی برای حداقل‌گیران کمی پایین‌تر از معیار فقر نسبی اتحادیه اروپا (۶۰ درصد میانه درآمد کشور) است. با این حال، به دلیل افزایش مشارکت زنان در بازار کار در دهه‌های گذشته، نسبت بازنشستگان حداقل‌گیر در حال کاهش است. مهاجرت خالص نسبتاً زیاد به نروژ طی یک دهه گذشته ممکن است تأثیر منفی داشته باشد. درآمد کار مهاجران (به‌ویژه برای زنان مهاجر از آفریقا و آسیا) از درآمد بومیان پایین‌تر است و مهاجران باید ۴۰ سال در نروژ اقامت کنند تا از حداقل حقوق بازنشستگی برخوردار شوند. تعداد سنوات اقامت مورد نیاز برای پناهندگان کمتر است. از آنجا که مزایای بازنشستگی تضمین‌شده در سیستم جدید در قبال ۸۰ درصد مستمری درآمدی مورد آزمون قرار می‌گیرد (که در شکل ۲-۱ ارائه شده است)، این تغییر همچنین به کاهش تعداد حداقل‌گیران منجر خواهد شد.

بخش عمده محاسبه تأثیرات توزیع سیستم بازنشستگی جدید در مقایسه با سیستم بازنشستگی قدیمی محدود به قوانین انباشت و مبتنی بر فرضیات تسهیل‌گری، مثل سطح ثابت درآمد و ۴۰ سال انباشت، بوده

است (نک: شکل ۲-۱). بدیهی است که افراد دارای درآمد نسبتاً بالاتر از متوسط، قبل از در نظر گرفتن تعدیل امیدبه‌زندگی و تعدیل پایین‌تر مزایا در مرحله پرداخت، از اصلاحات سود می‌برند. افرادی که درآمد کم دارند نیز ممکن است از سیستم جدید انباشت سود ببرند، زیرا در سیستم قدیمی، حداقل مزایای بازنشستگی در قبال ۱۰۰ درصد مزایای بازنشستگی مورد آزمون قرار می‌گرفتند.

در مطالعه کریستنسن و همکاران (Christensen et al., 2012)، نرخ جایگزینی سیستم قدیمی و جدید در سطوح دستمزدی و سنین بازنشستگی مفروض و بر اساس ۴۳ سال درآمد ثابت در بازار کار مقایسه می‌شود. مزایای بازنشستگی ناخالص به صورت درصدی از متوسط دستمزدها در شکل ۵-۱ نشان داده شده است که نشان می‌دهد نرخ جایگزینی در سیستم بازنشستگی جدید نروژ با به تأخیر افتادن زمان بازنشستگی به سرعت افزایش می‌یابد. برای یک فرد از گروه متولدان ۱۹۴۹ با دستمزد متوسط، نرخ جایگزینی برای بازنشستگی در ۶۲ سالگی، حدود ۳۶ درصد است، در حالی که برای بازنشستگی در ۷۰ سالگی، ۶۰ درصد خواهد بود. هر چه متوسط دستمزد بالاتر رود، نرخ جایگزینی کمتر می‌شود که ناشی از مستمری ضمانت‌شده و اعمال سقف بر درآمد سالانه مشمول بازنشستگی است. در یک سن بازنشستگی معین، نرخ جایگزینی برای گروه متولدان ۱۹۸۰ بسیار کمتر است که انگیزه‌های قدرتمندی برای به تعویق انداختن زمان بازنشستگی به دلیل افزایش امیدبه‌زندگی ایجاد می‌کند.

شکل ۵-۱. مزایای بازنشستگی عمومی (ناخالص) در سیستم بازنشستگی جدید نروژ  
به تفکیک گروه متولدان، سن بازنشستگی و سطح درآمد (٪ از سطح دستمزدها)



Source: Christensen et al., 2012.

توجه: این محاسبات، دوره ۴۳ ساله اشتغال به کار، امیدبه‌زندگی ۸۴ سال برای متولدان ۱۹۴۹ و امیدبه‌زندگی ۸۷ سال برای متولدان ۱۹۸۰ را به عنوان مفروضات در نظر گرفته است. AW100، ۱۰۰ درصد متوسط دستمزد را نشان می‌دهد و به همین منوال.

## ۵-۲. اثرات توزیعی

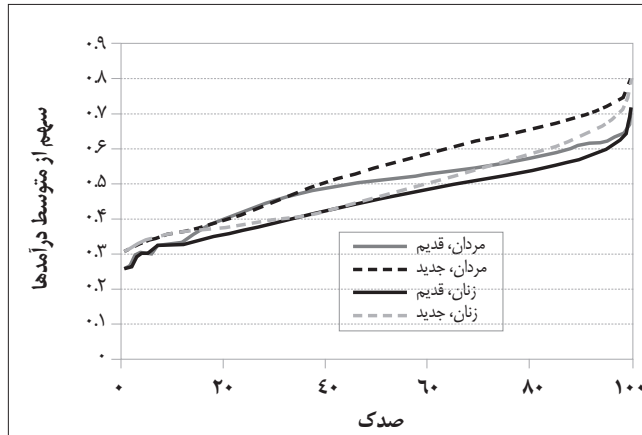
توزیع مزایای سالمندی در میان افراد، با استفاده از مدل MOSART فراتر از محاسبات مرسوم بالا انجام شده است. روش شبیه‌سازی خرد، توضیحات دقیق‌تری از پیامدهای توزیعی ارائه می‌کند و امکان گنجاندن اثرات رفتاری را نیز فراهم می‌نماید. با این رویکرد حتی می‌توان تجزیه و تحلیل اثرات توزیعی اصلاحات را به مزایای بازنشستگی محدود کرد و نحوه توزیع حق بیمه بازنشستگی پرداخت شده توسط کارکنان بین افراد را کنار گذاشت. اصلاحات بازنشستگی امکان اعمال مالیات‌های پایین‌تر یا سطح بالاتری از خدمات دولتی مبتنی بر مالیات در آینده را ممکن می‌سازد. این گزینه‌ها احتمالاً عواقب توزیعی دارد که در این تحلیل گنجانده نشده است، زیرا درج آن‌ها مستلزم در نظر گرفتن فرضیات ذهنی در مورد تصمیمات سیاسی آتی است.

در دور اول تحلیل‌های ارائه شده در مطالعات کریستنسن و همکاران (Christensen et al., 2012) و فردریکسن و استولن (Fredriksen and Stølen, 2014)، تمرکز بر توزیع افقی مزایای سالمندی ناشی از مدل جدید بر روی انباشت حقوق مکاتبه در سال ۲۰۵۰ بود (شکل ۵-۲). با استفاده از این محدودیت، به راحتی می‌توان تعدیلات اکچوئریال و سالانه را از طریق برنامه بازنشستگی انعطاف‌پذیر نادیده گرفت. این عناصر اصلاحات، تأثیرات اندکی بر توزیع افقی مزایای بازنشستگی دارند. اگر تجزیه و تحلیل توزیع پس از اعمال اثرات رفتاری انجام شود، این تحلیل‌ها تقریب ضعیفی برای تغییر در رفاه خواهد بود، زیرا آن‌ها نیز منعکس‌کننده تغییر داوطلبانه در سن بازنشستگی هستند.

الگوی مطلوب‌تری برای تعهد حقوق، قبل از در نظر گرفتن شاخص کمتری از مزایا نسبت به رشد دستمزد و تعدیل برای افزایش امید به زندگی، به این معنی است که به نظر می‌رسد وضعیت هیچ کس بدتر نیست. در حالی که شکل نمایش خوبی از پیامدهای توزیع افقی است، اما در مورد سطح حقوق مکاتبه گمراه‌کننده است. برای دو دهک پایین، سطح مزایا تا حدودی بهبود می‌یابد. این امر عمدتاً به این دلیل است که سیستم قدیمی، مزایای ضمانت شده را ۱۰۰ درصد در قبال حقوق بازنشستگی درآمدی مورد آزمون قرار می‌داد، در حالی که مستمري تضمین شده در سیستم جدید فقط ۸۰ درصد در برابر بازنشستگی درآمدی آزمون می‌شود. به دلیل در نظر گرفتن انباشت بالاتر در دورانی که حقوقی بابت آن پرداخت نشده، نظیر مراقبت از کودکان، بین دهک دهم و سی‌ام، مزایای زنان کمی بیشتر از مردان است.

انباشت مزایا برای مستمري‌بگیران دهک‌های دوم و پنجم تقریباً تحت تأثیر اصلاحات نیست. پنج دهک بالای درآمدی در میان بازنشستگان، افزایش حقوق مکاتبه را تجربه خواهند کرد و این نشان‌دهنده ضریب انباشت نسبتاً افزایشی و انباشت کامل حقوق بین ۶ تا ۷۰۱ BPU در سیستم جدید است، در حالی که در سیستم قدیمی تنها یک‌سوم بود. بهبود این دهک‌ها برای مردان از زنان بیشتر است.

شکل ۵-۲. توزیع پیش‌بینی‌شدهٔ مزایای بازنشستگی در سال ۲۰۵۰  
به تفکیک دهک‌های درآمدی و جنسیت (سهام از متوسط درآمدها)



Source: Fredriksen and Stølen, 2014.

توجه: مؤلفه‌های تنظیم طول عمر و تعدیل پایین‌تر مزایا در نظر گرفته نشده‌اند.

کریستنسن و همکاران (Christensen et al., 2012) اثرات توزیعی کلی سیستم بازنشستگی سالمندی، از جمله اثرات رفتاری، را ارائه کرده‌اند. این کار با محاسبهٔ کل مزایای بازنشستگی در دورهٔ بازنشستگی نسبت به کل درآمدهای عمر کاری به تفکیک گروه‌های درآمدی و جنسیت صورت گرفته است. این مقایسه مبتنی بر درآمدهای شبیه‌سازی‌شدهٔ طول عمر برای افرادی است که در دههٔ ۱۹۹۰ متولد شده‌اند و برای سیستم‌های بازنشستگی قدیمی و جدید نشان داده شده است. با توجه به فضای محدود، فقط خلاصه‌ای کوتاه در این مقاله گنجانده شده است.

وقتی مؤلفه‌های تنظیم طول عمر و تعدیل پایین‌تر مزایا در مرحلهٔ پرداخت نیز در محاسبات گنجانده شود، همهٔ افراد نسبت به کل درآمدهای طول عمر، مزایای کل کمتری را دریافت خواهند کرد. اگرچه به نظر می‌رسد افرادی که درآمد بالایی در بازار کار دارند، نسبت به افرادی که درآمد متوسط دارند، با انجام اصلاحات، مزایای کمتری را از دست می‌دهند (شکل ۵-۲)، NIS برای درآمدهای بازنشستگی قدیم هنوز به شدت بازتوزیعی عمل می‌کند. کل مزایای بازنشستگی برای مردان دهک سوم و بالاتر و برای زنان دهک چهارم و بالاتر، فقط در حدود ۲۰ درصد از کل درآمدهای طول عمر کاری است. از آنجا که زنان بیش از مردان عمر می‌کنند و عناصر موجود در مدل برای انباشت حقوق به نفع زنان است، کل مزایای بازنشستگی نسبت به کل درآمدهای طول عمر کاری برای زنان بیشتر از مردان برای هر سطح درآمدی است.

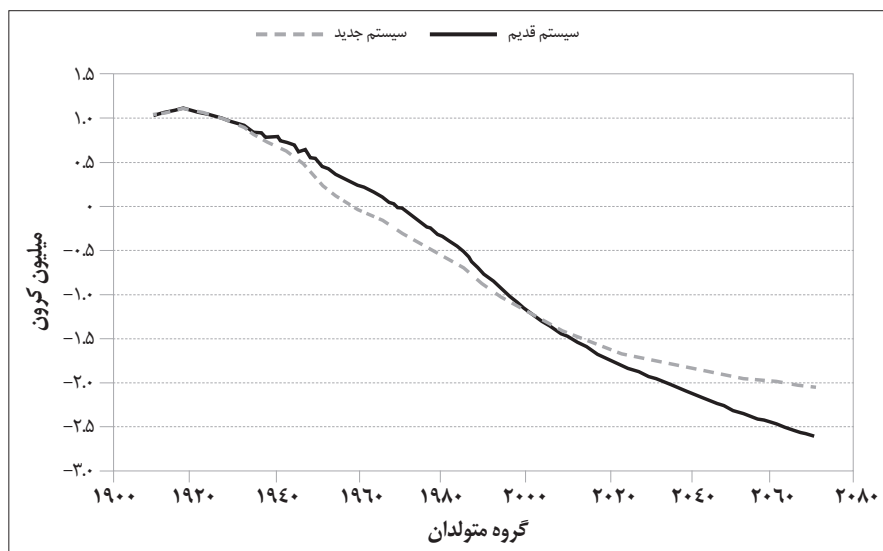
به دلیل وجود حداقل مزایای بازنشستگی ضمانت‌شده، تحت سیستم قدیمی، برای مردان و زنان در نخستین

دهک، میانگین حقوق بازنشستگی سالمندی تقریباً برابر با متوسط درآمد کل بود. با در نظر گرفتن مفروضاتی، این نسبت در سیستم جدید تنها به ۶۰ درصد کاهش یافته است. با این حال، بر اساس محاسبات ارائه شده در کریستنسن و همکاران (Christensen et al., 2012)، افرادی که قبل از رسیدن به بازنشستگی از کارافتاده شده‌اند، که حدود ۳۳ درصد از جمعیت ۶۶ ساله را تشکیل می‌دهند، از ۶۷ سالگی در معرض همان معیارهای تعدیلی طول عمر قرار می‌گرفتند. بنابراین، به عنوان یک راه حل اولیه در سیستم جدید، تعدیلات طول عمر برای افرادی که از قبل از کارافتاده شده بودند به یک دوم تعدیلات دیگران کاهش یافت. بدیهی است ادامه این اقدام در سیستم جدید تنش ایجاد خواهد کرد، زیرا انگیزه لازم برای کسب شرایط از کارافتادگی را قبل از ۶۷ سالگی افزایش می‌دهد.

تجزیه و تحلیل اثرات توزیعی در اصلاحات بازنشستگی در نیکولایسن و استولن (Nicolajsen and Stølen, 2016) بازتر شده است که نشان می‌دهد نتایج بسته به نحوه اندازه‌گیری اثرات متفاوت است. یکی از نتایج این است که به نظر می‌رسد کل مزایای پرداختی در دوره بازنشستگی به همان میزان برابر با سیستم قدیمی توزیع می‌شود. اختلاف آشکار بین اثرات توزیعی در این روش در مقایسه با نتایج بالا نشئت گرفته از این واقعیت است که بعد از اصلاحات سال ۲۰۱۱، بسیاری از مردان دارای تحصیلات عالی و درآمد بالاتر، از ۶۲ سالگی یا پس از آن، مشاغل تمام وقت خود را با برداشت جزئی از مزایای سالمندی ترکیب کردند. این مردان با دریافت مزایای سالانه کمتر مجازات خواهند شد و از آنجا که مردان دارای تحصیلات عالی به طور معمول امید به زندگی بالاتری نسبت به میانگین دارند، در کل، حقوق بازنشستگی کمتری دریافت می‌کنند.

فردریکسن و استولن (Fredriksen and Stølen, 2017) اثرات توزیعی سیستم بازنشستگی سالمندی و اصلاحات را با مقایسه کل حق بیمه‌های تنزیل شده مورد انتظار با کل مزایای تنزیل شده مورد انتظار برای همه گروه‌های متولد شده بین ۱۹۱۰ تا ۲۰۷۰ محاسبه کرده‌اند. شکل ۵-۳ نشان می‌دهد که گروه‌های متولدانی که سیستم PAYG در سال ۱۹۶۷ با آن تأسیس شد، با اجازه دادن به نسل‌های آینده بابت پرداخت حق بیمه، سود قابل توجهی را تجربه کردند. با یک نرخ تنزیل خالص مثبت (برابر با تفاوت بین نرخ بهره و رشد دستمزد)، ارزش تنزیل شده حق بیمه‌ها برای گروه‌های جوان تر بیشتر از ارزش فعلی مزایای آتی است، حتی اگر میزان حق بیمه برابر با میزان مزایا باشد. به دلیل اصلاحات سال ۲۰۱۱، مزایای بازنشستگی آینده کمتر می‌شود، اما حق بیمه‌های آتی نیز کاهش می‌یابد. با توجه به نرخ بهره خالص مثبت، گروه‌های متولدان بین سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۸۰ کسانی هستند که بیشتر از همه به واسطه این اصلاحات آسیب دیده‌اند، در حالی که گروه‌های متولد شده پس از سال ۲۰۰۰ منفعت کسب می‌کنند.

شکل ۵-۳. ارزش خالص تنزیل شدهٔ مزایا و حق بیمه‌های بازنشستگی در ۶۲ سالگی، نرخ تنزیل ۲ درصد (میلیون کرون در سال ۲۰۱۱)



منبع: فردریکسن و استولن ۲۰۱۷

## ۶- خلاصه و پایان باز

تا به اینجا به نظر می‌رسد که اصلاحات سیستم باننشستگی سالمندی نروژ به سوی یک طرح NDC در سال ۲۰۱۱، موفق به کسب معیارهای ذیل شده است:

- پایداری مالی بلندمدت را بهبود بخشیده است؛
- انگیزه‌هایی برای عرضه نیروی کار ایجاد کرده است؛
- بیشتر تأثیرات بازتوزیعی سیستم باننشستگی عمومی پیشین را حفظ کرده است.

اجزای سخت‌گیرانه اصلاحات (برای مثال، سیستم اکچوئریال با تعدیل امیدبه‌زندگی و تعدیل سالانه مزایای باننشستگی به میزانی کمتر از رشد متوسط دستمزدها)، به‌وضوح رشد مخارج باننشستگی سالمندی را کاهش می‌دهند. تحلیل‌های اقتصادسنجی نیز تأیید می‌کنند که اصلاحات، انگیزه‌های بهتری برای نیروی کار ایجاد کرده‌اند. اصلاحات با حذف آزمون درآمد در طرح‌های پیشین باننشستگی پیش‌از‌موعده در برابر درآمدهای کار، باعث ایجاد انگیزه فوری برای به تعویق انداختن باننشستگی برای افراد شاغل در بخش خصوصی شد. هنگامی که امیدبه‌زندگی افزایش می‌یابد، مکانیسم تنظیم به‌وضوح انگیزه‌هایی برای به تعویق انداختن باننشستگی ایجاد می‌کند، اما هنوز در مورد بزرگی این اثر ابهام وجود دارد که البته به معنای عدم اطمینان درباره اثرات آن بر درآمدهای مالیاتی در آینده نیز هست.

حتی اگر اصلاحات باننشستگی با افزایش بیشتر امیدبه‌زندگی مقابله کند، نمی‌تواند مانع افزایش بیشتر بار مالی مخارج باننشستگی سالمندی شود. گروه‌های بزرگ متولدان پس از جنگ جهانی دوم و جایگزین شدن آن‌ها به جای گروه‌های کوچک باننشستگان قبلی، دلیل اصلی این امر است. هزینه‌های خدمات بهداشتی و درمانی نیز به دلیل افزایش جمعیت، بیشتر می‌شود. هنگامی که مخارج عمومی سریع‌تر از پایه مالیات افزایش یابد، حتی مالیه عمومی قدرتمند نروژ ممکن است با مشکلات پایداری مواجه شود. این چالش‌ها در سال‌های آینده که خدمات دولتی رشد بیشتری خواهد داشت یا رشد مالیات‌ها کاهش خواهد یافت، قابل مشاهده خواهد

بود. این مشکلات برای تحقق «قانون سیاست‌های مالی» باید برطرف شوند.

با توجه به اهداف اصلاحات، در صورت به تعویق انداختن دریافت حقوق بازنشستگی سالمندی، کفایت مزایا حفظ می‌شود و کاهش ناشی از مکانیسم تعدیل امیدبه‌زندگی را جبران می‌کند. اگرچه این اصلاحات تا حدودی به نفع افراد دارای درآمد بالاتر از متوسط است، مکانیسم‌های اصلی بازتوزیعی سیستم بازنشستگی قبلی همچنان حفظ می‌شود. و گرچه (در صورت مقایسه ارزش تنزیل شده مزایای بازنشستگی مورد انتظار با حق بیمه‌های تنزیل شده مورد انتظار در دوره کاری) گروه‌های متولدان بین سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۸۰ بیشترین آسیب را از اصلاحات متحمل می‌شوند، در کل، تأثیر اصلاحات بر توزیع درآمد مادام‌العمر بین گروه‌ها اندک است.

حفظ عناصر مهم سیستم بازنشستگی شغلی قدیمی برای کارمندان بخش دولتی تا کنون مهم‌ترین چالش باقی‌مانده برای اصلاحات بوده است. توافق اولیه میان دولت و اتحادیه‌های تجاری در بهار سال ۲۰۱۸ در مورد اصول محوری تطبیق طرح بازنشستگی شغلی بخش دولتی با NIS اصلاح شده نشان می‌دهد که این چالش ممکن است حل شود. این توافق‌نامه انگیزه به تعویق انداختن بازنشستگی برای این کارمندان را افزایش می‌دهد و بنابراین به بهبود پایداری مالی کمک می‌کند.

هنگامی که حدود ۴۰ درصد از جمعیت نروژ در ۶۶ سالگی در حال دریافت مزایای از کارافتادگی هستند، در نظر گرفتن سیستم ملایم‌تری برای تعدیل امیدبه‌زندگی ممکن است تأثیرات قابل توجهی بر افزایش مخارج دولت داشته باشد و انگیزه‌هایی ایجاد کند که افراد تا قبل از ۶۷ سالگی، خود را واجد شرایط از کارافتادگی کنند.

## منابع

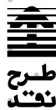
- Bloom, David, David Canning, and Michael Moore. 2004. "Health, Longevity and Optimal Retirement." Mimeo, August, Harvard School of Public Health, Boston, MA.
- Börsch-Supan, Axel. 2006. "What are NDC Pension Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?" In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC)*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 35-56. Washington, DC: World Bank.
- Brinch, Christian, Erik Hernæs, and Jia Zhiyang. 2017. "Salience and Social Security Benefits." *Journal of Labor Economics* 35(1): 265-297.
- Chan, Sewin, and Ann Stevens. 2003. "Do Changes in Pension Incentives Affect Retirement? A Longitudinal Study of Subjective Retirement Expectations." *Journal of Public Economics* 88: 1307-1333.
- Chlon-Dominczak, Agnieszka, Daniele Franco, and Edward Palmer. 2012. "The First Wave of NDC Reforms: The Experiences of Italy, Latvia, Poland and Sweden." In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC)*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9378>.
- Christensen, Arne Magnus, Dennis Fredriksen, Ole Christian Lien, and Nils Martin Stølen. 2012. "Pension Reform in Norway: Combining NDC and Distributional GOALS." In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC)*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer, pp. 129-154. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9378>.
- Coile, Courtney, and Jonathan Gruber. 2003. "Fiscal Effects of Social Security Reforms in the United States." Working Paper 2003-2005, Center for Retirement Research at the Boston College, <http://www.bc.edu/crr>.
- Disney, Richard. 2004. "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?" *Economic Policy* 19: 267-311.
- Ervik, Rune, and Tord Skogedal Lindén. 2014. "It HaPPeNed Here: The Role of Coordinative and Communicative Discourses in Justifying the Norwegian Pension Reform." Bergen: Uni Research Rokkan Centre.
- Fredriksen, Dennis. 1998. *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits, Analyses with the Dynamic Microsimulation Model MOSART*, Social and Economic Studies Statistics Norway.

- Fredriksen, Dennis, and Nils Martin Stølen. 2014. "Gender Aspects of the Norwegian Pension System." In *New Pathways in Microsimulation*, ed. Gijs Dekkers, Marcia Keegan, and Cathal O'Donoghue, pp. 93 Ashgate.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Life Time Pension Benefits Relative to Life Time Contributions." *International Journal of Microsimulation* 10(2): 177-207. [http://www.microsimulation.org/IJM/V10\\_2/IJM\\_2017\\_10\\_2\\_6.pdf](http://www.microsimulation.org/IJM/V10_2/IJM_2017_10_2_6.pdf)
- Fredriksen, Dennis, Erling Holmøy, Birger Strøm, and Nils Martin Stølen. 2017. "Fiscal Effects of the Norwegian Pension Reform – A Micro-Macro Assessment". *Journal of Pension Economics and Finance*, published online October 11, 1-36, <https://doi.org/10.1017/S1474747217000361>
- Gruber, Jonathan, and David Wise (eds.) 2004. *Social Security and Retirement Around the World – Micro-estimation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heckman, James. 1993. "What Has Been Learned About Labour Supply in the Past Twenty Years?" *American Economic Review* 83: 116-121.
- Hernæs, Erik, and Jia Zhiyang. 2013. "Earnings Distributions and Labour Supply after a Retirement Earnings Test Reform." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 75(3): 410- 434.
- Hernaes, Erik, Simen Markussen, John Piggott, and Knut Røed. 2016. "Pension Reform and Labour Supply." *Journal of Public Economics* 142: 39-55.
- Immervoll, Herwig., Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner, and Emmanuel Saez. 2007. "Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis." *Economic Journal* 117: 1-44.
- Nicolajsen, Stian, and Nils Martin Stølen. 2016. "Fordelingsvirkninger av Pensjonsreformen." *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1-2), 2016, Universitetsforlaget, 24-44 (in Norwegian). [https://www.idunn.no/file/pdf/66855636/spa\\_2016\\_01-02\\_pdf.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/66855636/spa_2016_01-02_pdf.pdf)
- NOU 2004:1. *Modernisert Folketrygd. Bærekraftig Pensjon for Framtida*. The Ministry of Finance and Ministry of Social Affairs, Oslo (in Norwegian). Statistics Norway. 2014. *Population Projections 2014* – <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/folkfram>.
- Stensnes, Kyrre. 2007. "Equity Versus Efficiency in Public Pension Schemes– Microsimulating the Trade-off." Discussion Paper No. 515, Statistics Norway.

# Non-finacial Defined Contribution Pension Schemes

طرح بازنشستگی NDC به عنوان مفهومی تازه در اصلاحات ساختاری، حساب پس اندازی انفرادی است که مشمول نرخ بازدهی متناسب با ثبات مالی طرح می شود و در زمان بازنشستگی، مزایایی متناسب با باقی مانده امید به زندگی گروهی و نرخ های پیش بینی شده بهره و رشد دستمزد طی عمر مورد انتظار به فرد پرداخت می شود. این کتاب حاصل ترجمه مقالات منتشر شده توسط دپارتمان مشاغل و حمایت های اجتماعی بانک جهانی است؛ در بخش های اول و دوم به معرفی طرح های NDC و محرک ها و موانع آن همراه با نمونه هایی تجربی از برخی کشورها پرداخته شده و در بخش های سوم تا ششم تجربه موفقیت ها و شکست های پیاده سازی طرح های مذکور در کشورهای سوئد، لهستان، یونان و نروژ مورد بررسی قرار گرفته اند.

قیمت: ۶۵۰۰۰ تومان



978 600 8582 49 6