



الزامات و شیوه‌ اصلاح طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت (یک بررسی تجربی)

۸۰

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۳۹۹

به نام آنکه جان را فکرت آموخت

الزامات و شیوهٔ اصلاح طرح‌های بازنشستگی
کارکنان دولت
(یک بررسی تجربی)

تهیه‌کننده:

رضا میرزا ابراهیمی

گروه مطالعاتی اقتصاد کلان و سیاست‌گذاری اقتصادی

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

الزامات و شیوه اصلاح طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت
(یک بررسی تجربی)

تهیه کننده: رضا میرزا ابراهیمی

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۹

شماره مسلسل: ۸۰

کد گزارش: ۹۹۱۰۱۰۰۲۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۰۵

نشانی مؤسسه: تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴، واحد

۱۰۱ کدپستی: ۱۹۳۴۶۱۳۷۸۱ تلفن: ۰۲۱-۲۲۷۰۳۴۶۵-۰۲۱ دورنگار: ۰۲۱-۲۲۷۰۲۹۰۳

تارنما: www.saba-psi.ir پست الکترونیک: info@saba-psi.ir

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

فهرست

الف.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	۱- تاریخچه مختصری از صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت
۵.....	۲- ویژگی‌های کلیدی سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت
۱۳.....	۳- بحران و محرک‌های اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت
۱۶.....	۴- راه‌های گذر از بحران ناکارآمدی طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت
۲۱.....	۵- جمع‌بندی
۲۳.....	منابع

چکیده

صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت اولین صندوق‌های بازنشستگی هستند که از اواخر قرن هجدهم و اواسط قرن نوزدهم میلادی در کشورهای اروپایی و به‌طور مشخص فرانسه، آلمان و بریتانیا، با اهدافی چون حفظ وفاداری کارکنان و جذاب‌تر کردن مشاغل دولتی شکل گرفتند و تا به امروز نیز در بسیاری از کشورهای جهان به‌صورت نهادهایی مجزا از سایر سیستم‌های بازنشستگی (ملی یا خصوصی) حضور دارند.

این طرح‌ها بنابر ماهیت دولتی‌شان از ویژگی‌های خاصی نیز برخوردارند که آنها را از سایر طرح‌های بازنشستگی متمایز می‌سازد. این ویژگی‌ها را از دو منظر می‌توان مورد بررسی قرار داد: نخست حضور نهاد دولت به‌عنوان حامی مالی، مدیر اجرایی و واضع قوانین و مقررات حاکم بر آنها و دوم اصول و قواعد بیمه‌ای و سرمایه‌گذاری که طرح‌های مذکور از آن پیروی می‌کنند. مجموعه خصوصیات برآمده از این دو بُعد، طی دهه‌های گذشته شرایطی را فراهم آورده‌اند که طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت از سخاوتمندی بیشتری نسبت به طرح‌های بازنشستگی ملی و یا خصوصی برخوردار شده‌اند. همچنین حضور پررنگ دولت در بسیاری از موارد طرح‌های کارکنان دولت را از کارکردهای بیمه‌ای-مالی تهی ساخته و آنها را به نهادهای واسطه‌ای صرف بین دولت و بازنشسته‌ها تبدیل کرده که تنها منبع تامین مالی آن نیز بودجه‌های عمومی دولت است.

چنین شرایطی با تبعات منفی همچون فشار بیش‌ازحد بر منابع عمومی، بروز تعارضات

ناشی از دوگانه بازنشستگی دولتی و خصوصی و همچنین شکل‌گیری و گسترش فساد همراه بوده و زمینه‌های مناسبی برای طرح موضوع اصلاحات در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت در کشورهای مختلف را فراهم ساخته‌اند. تجارب انجام اصلاحات در چنین سیستم‌هایی نشان می‌دهند که هرگونه تغییر در قواعد بیمه‌ای می‌بایست کاملاً با احتیاط انجام شود؛ چراکه نتایج حاصل از اعمال تغییرات پارامتریک در طرح‌های ملی و خصوصی، لزوماً در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت - بنا به ماهیت دولتی بودن آنها - حاصل نخواهد شد.

با این حال، موفق‌ترین تجارب جهانی و توصیه‌های بین‌المللی در زمینه اصلاح برنامه‌های بازنشستگی کارکنان دولت عموماً بر ادغام طرح‌های بازنشستگی دولتی با طرح‌های خصوصی - در صورت عدم وجود یک طرح بازنشستگی ملی - و یا طرح‌های ملی بازنشستگی تاکید می‌کنند.

مقدمه

طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت به دلیل وضعیت خاص حاکم بر آنها، زمینه‌ساز تحمیل بار مالی مضاعف بر منابع مالی عمومی (بودجه‌های دولتی) و نیز سوءاستفاده‌های مالی و سیاسی بوده‌اند. از این رو انجام سیاست‌های اصلاحی در قواعد و ساختارهای آنها طی چهار دهه گذشته مورد توجه طیف متنوعی از کشورها، از پیشرفته تا کمتر توسعه یافته، قرار گرفته است. سیاست‌هایی که الزاماً هم به نتایج مورد انتظار، آنگونه که در طرح‌های بازنشستگی خصوصی به دست آمده بود، منجر نشدند. اما تجارب مهمی را با خود در پی داشتند که منجر به برجسته‌تر شدن ملاحظات مربوط به اعمال اصلاحات در چنین سیستم‌هایی گردید. ملاحظاتی که بنابر کارکردهای نوعاً مشترک دولت‌ها در اغلب کشورها، می‌توان قائل به قابلیت تعمیم‌پذیری برای آنها بود.

بر این اساس، نوشتار حاضر با بررسی تاریخچه‌ای مختصر از نحوه شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت، به ارائه ویژگی‌های خاص حاکم بر آنها می‌پردازد. در ادامه زمینه‌ها و دلایل بروز بحران در طرح‌های مذکور بررسی می‌شوند و در نهایت به گزینه‌های اصلاحات مبتنی بر تجارب سایر کشورها طی پرداخته خواهد شد.

۱- تاریخچه مختصری از صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت

برنامه‌های حمایتی دولت - به عنوان کارفرما - از دوران سالمندی کارکنان دولتی، تاریخچه‌ای طولانی‌تر از برنامه‌های مشابه برای کارگران بخش خصوصی (عموماً صنعتی) و یا حتی در سطوح ملی دارند. این برنامه‌ها، ستون فقرات پیکره سازمانی دیوانسالاری دولت به‌شمار می‌رفت و عمدتاً در راستای حفظ حضور و تقویت کارکنان نظامی (سربازان، ارتش و نیروهای دریایی)، دریانوردان، ملوانان و معدنچیان به‌اجرا درمی‌آمدند. به‌عبارتی، برنامه‌های بازنشستگی کارکنان دولت یکی از ابزارهای سیاستی برای مدیریت پرسنل در سیستم‌های دیوانسالارانه بودند که بنا به دلایل سیاسی و اداره امور دولت‌ها تشکیل شدند. صاحبان قدرت در دولت‌ها به‌دنبال حفظ وفاداری به دستگاه دیوانی از طریق ارائه طرح برنامه‌های بازنشستگی سخاوتمندانه بودند (۷: ۲۰۰۴، Rothenbacher). پالاسیوس و وایت‌هاوس (۲۰۰۶) معتقدند، درحالی‌که انگیزه اولیه تدارک مستمری بازنشستگی همگانی تامین حداقلی از درآمد در دوران بازنشستگی و برای پایین‌ترین سطوح فقر بین سالمندان بود، دلایل اصلی تشکیل نظام‌های بازنشستگی کارکنان دولت عبارت بودند از: تضمین استقلال آنها [کارکنان]، جذاب‌تر کردن مشاغل بخش عمومی و انتقال هزینه جبران خدمات کارکنان به آینده (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶).

ردپای شکل‌گیری سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت در تاریخ به سال ۱۷۹۰ میلادی در فرانسه بازمی‌گردد، زمانی‌که دیوانسالاری حرفه‌ای - در قالب اشتغال تمام‌وقت و مادام‌العمر - برای اولین بار در اروپا درحال گسترش بود. هدف از طرح چنین برنامه‌ای در فرانسه نه تنها اطمینان از تعهد به دیوانسالاری حرفه‌ای، به عنوان یک ساختار حکمرانی مدرن، بود بلکه افزایش کارایی و بهره‌وری دولت نیز جزو اهداف آن به‌شمار می‌رفت. در طول دهه ۱۷۹۰، در پادشاهی پروس^۱ نیز برنامه بازنشستگی خدمات دولتی جزء اصلی دستگاه دیوانی بود (۳۰۳: ۱۹۹۰، Meny). این پادشاهی پس از شکست از ناپلئون، تصمیم

۱. پادشاهی آلمان از سال ۱۷۰۱ تا ۱۹۱۸.

به ایجاد یک دیوانسالاری کارآمد با هدف حرکت به سمت تشکیلاتی مدرن گرفت؛ که در آن دیوانسالاران، با بهره‌مندی از مستمری و بدون نگرانی از امنیت درآمد پس از بازنشستگی، می‌توانستند خود را متعهد به حاکمیت بدانند. لذا وقتی ساختارهای اصلی این دولت مدرن در دهه ۱۸۰۰ در حال شکل‌گرفتن بود، توانست با استفاده از دیوانسالاری حرفه‌ای استقلال خود را از طبقات اجتماعی در حال ظهور، همچون بورژوازی، طبقه کارگر و مالکان زمین، حفظ کند (Huck-ju Kwon, ۲۰۰۹: ۸). به همین ترتیب، اولین سیستم بازنشستگی شغلی کارکنان دولت در سال ۱۸۱۰ در بریتانیا تاسیس شد اما تنها افراد دارای معلولیت را شامل می‌شد. در سال ۱۸۳۴، سیستم بازنشستگی‌ای که کل کارکنان دولت بریتانیا، با حداقل ۴۵ سال سابقه شغلی، را پوشش می‌داد شکل گرفت؛ این طرح یک طرح غیرمشارکتی بود که پرداخت ۵۰ درصد حقوق دریافتی به‌ازای هر سال اشتغال را به‌عنوان مستمری فرد تضمین می‌کرد. (Poteraj, ۲۰۰۸: ۵۴)

در نیمه اول قرن نوزدهم میلادی، در کم‌وبیش تمام ایالت‌های آلمان، فرانسه و انگلستان می‌توان قوانینی مرتبط با مستمری کارکنان دولت یافت. این در حالی است که، شکل‌گیری بیمه‌های کارگری یا بیمه‌های ملی به دوره صنعتی‌شدن پیشرفته، که با اصلاحات آلمان در سال ۱۸۸۰ -صدراعظمی بیسمارک- آغاز شد، بازمی‌گردد.

جدول ۱- آغاز ارائه طرح بازنشستگی دولتی به کارمندان دولت در مقایسه با کارگران و مستخدمان صنعتی

شرح	بریتانیا	فرانسه	آلمان
مستمری کارکنان دولتی	اولین قانون بازنشستگی، ۱۸۳۴: مبنای طرح فعلی مستمری کارکنان دولت	۱۷۹۰: قانون ارائه خدمات بازنشستگی به کارکنان دولت	۵۰۸۱: باواریا؛ قانون مدیریت سرزمین مونژلاس
	۹۵۸۱: قانون بازنشستگی	۳۵۸۱: قانون مستمری بازنشستگی دولتی	۵۲۸۱: پروس؛ مقررات بازنشستگی کارکنان دولت
		۴۲۹۱: طرح بازنشستگی منسجم کارکنان دولت و سربازان	۳۷۸۱: امپراطوری آلمان؛ قانون کارکنان دولت امپراطوری

1. High Industrialization

شرح	بریتانیا	فرانسه	آلمان
مستمری سالمندی کارگران	۱۹۰۸: مستمری سالمندی بدون پرداخت حق بیمه و مبتنی بر آزمون وسع ۵۲۹۱: طرح قانون بازنشستگی مشارکتی زنان بیوه، یتیمان و سالمندان ۶۴۹۱: بیمه همگانی (همراه با امکان مستثنی شدن گروه‌هایی خاص)	۱۹۱۰: بیمه اجباری ۱۹۳۰: تشدید اجباری شدن بیمه ۱۹۴۲: پوشش تمام کارگران بدون محدودیت درآمدی	۱۸۸۹ امپراطوری آلمان: بیمه اجباری کارگران و مستخدمین زیر محدوده‌های مشخص درآمدی
مستمری سالمندی مستخدمین			۱۹۱۱ امپراطوری آلمان: قانون بیمه مستخدمین سالمند
یتیمان کارکنان دولت (مستمری بازماندگان زنان بیوه و یتیمان کارکنان دولت)	۵۳۹۱: مستمری اختیاری برای زنان بیوه ۹۴۹۱: مستمری زنان بیوه و یتیمان مبتنی بر حق بیمه	۳۵۱۸: قانون مستمری بازنشستگی دولتی؛ طرح مستمری بازماندگان به زنان بیوه و یتیمان	۱۸۸۱ امپراطوری آلمان: قانون بازماندگان کارکنان دولت امپراطوری
مستمری بازماندگان کارگران و مستخدمین	۱۹۲۵: بیمه اجباری همراه با محدودیت درآمدی برای مستمری سالمندی و بازماندگان	۱۹۱۰: مستمری دولتی برای کارگران و دهقانان ۳۹۱: بیمه اجباری اجتماعی برای کارگران وابسته	۱۸۸۹ امپراطوری آلمان: قانون بیمه انفرادی و کارکنان دولتی امپراطوری ۱۱۹۱ امپراطوری آلمان: قانون‌گذاری در قواعد بیمه‌ای امپراطوری

Sources: Franz Rothenbacher, 2004: 8

در طول قرن بیستم، علی‌رغم گسترش تدریجی سیاست‌های بیمه اجتماعی و توسعه طرح‌های بازنشستگی ملی، زیرسیستم‌های مجزا و نسبتاً سخاوتمندتر کارکنان دولت در بسیاری از کشورها همچنان به فعالیت خود ادامه دادند؛ به طوری که امروزه حتی چهار کشور عضو OECD، (یعنی بلژیک، فرانسه، آلمان و کره) از سیستمی کاملاً مجزا برای بازنشستگی کارکنان دولتی خود برخوردارند و در چهار کشور فنلاند، لوگزامبورگ، هلند و سوئد، نیز این سیستم به صورت مجزا اما با قواعدی مشابه قواعد بازنشستگی کارگران بخش خصوصی وجود دارد (OECD, ۲۰۱۶: ۱۵۷).

۲- ویژگی‌های کلیدی سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت

مستثنی شدن طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت - شامل کارمندان دولت‌های مرکزی یا فدرال، نیروهای نظامی، پلیس، معلمان، قضات و...- از سایر طرح‌های بازنشستگی (ملی یا خصوصی) عموماً ویژگی‌های منحصر به فردی نیز برای آنها به همراه داشته که این تفاوت‌ها را می‌توان از دو منظر ماهیتی و اصول و قواعد حاکم بررسی کرد.

اولین و مهم‌ترین ویژگی سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت را می‌توان در موجودیت کاملاً دولتی آنها جستجو کرد. این سیستم‌ها، نهادهایی دولتی هستند که به لحاظ تشکیلاتی و مدیریت اجرایی وابستگی تام به قوانین، قواعد و آیین‌نامه‌ها دولتی دارند. سرمنشاء این وابستگی را می‌توان در دو عامل ماهیت دوگانه و همزمان دولت-کارفرما و پیوستگی تعهدات آنها (یعنی مستمری‌های بازنشستگی) به منابع عمومی دولت جستجو کرد. به عبارتی، دولت‌ها علاوه بر ایفای وظایف حاکمیتی، نقش کارفرمایی، مدیریت اجرایی طرح و تضمین‌کننده نهایی تعهدات را نیز برعهده دارند. چنین عواملی اغلب وضعیتی را به وجود می‌آورند که سیستم‌های مذکور نه موجودیتی جدا با کارکردهایی مبتنی بر اصول بیمه‌ای-مالی، بلکه تالی بلافصل دوران اشتغال شرکای اجتماعی‌شان به شمار می‌روند. از آنجاکه، طرح‌های بازنشستگی بخش عمومی عموماً PAYG DB، اجباری (۱۶: ۲۰۱۶؛ Schwarz and Abels, ۱۷: ۲۰۱۶؛ OECD, ۲۰۱۶) و تضمین‌شده از جانب دولت هستند، لذا اینکه دولت سهم حق بیمه کارفرمایی خود را به طور

منظم و بر اساس اصول و قواعد بیمه‌ای پرداخت کند یا نه، برای کارکنان دولتی چندان اهمیتی نخواهد داشت. به‌نحوی که اگر دولت‌ها با کمبود شدید نقدینگی مواجه شوند، ممکن است بنابر منافع کوتاه‌مدت تخصیص حق بیمه‌ها به مستمری‌های امروز را، با علم به اینکه در آینده پرداخت‌های ضروری مضاعفی باید انجام شود، ترجیح دهند. به‌عبارتی، از آنجاکه پرداخت حق بیمه به صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت تبدیل به ذخایر انباشته -و یا سرمایه‌گذاری- می‌شوند، لذا دولت‌ها بین پرداخت این مبالغ در حال حاضر و یا موکول کردن آن به آینده، گزینه دوم را با تحمیل بدهی‌های معوق به صندوق‌های مذکور انتخاب می‌کنند. در برخی دیگر از موارد ممکن است دولت‌ها اقدام به دست‌بردن به این ذخایر در قالب استقراض و یا هدایت آنها به سمت سرمایه‌گذاری در اولویت‌های سیاسی خودشان کنند. لذا، حضور دولت به‌عنوان حامی مالی این‌گونه طرح‌ها می‌تواند با پیامدهای مهمی برای ساختار حکمرانی، شیوه‌های سرمایه‌گذاری، قواعد تامین مالی و سیاست‌های شفاف‌سازی همراه باشد؛ و از طرفی دیگر ریسک‌های مرتبط با تعارضات بالقوه بین نقش‌های چندگانه دولت، مانند مقررات‌گذار، ناظر، ارایه‌دهنده خدمت، امانت‌دار و دریافت‌کننده سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی، را نیز به سیستم تحمیل می‌کند (Pinheiro, ۲۰۰۵: ۵).

صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت همچنین به‌دلیل این وابستگی، بیشتر در معرض مخاطرات ناشی از مدیریت نادرست سرمایه‌گذاری‌ها، علی‌الخصوص در کشورهای درحال توسعه و یا کمتر توسعه‌یافته، قرار دارند. زیرا به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ملزم به تامین مالی زیرساخت‌ها، پروژه‌های اجتماعی یا تخصیص منابع به سرمایه‌گذاری‌هایی که ضرورتاً به هدف ایجاد درآمد برای صندوق مرتبط نیستند، می‌شوند. برای مثال، حداقل ۸۰ درصد از دارایی‌های صندوق تامین کارکنان دولت^۱ در هندوستان باید در اوراق قرضه دولتی، که در برخی موارد حتی قابل مبادله هم نیستند، سرمایه‌گذاری شود (Pinheiro, ۲۰۰۵: ۵). از منظر اقتصاد سیاسی نیز ویژگی‌هایی را می‌توان برای این‌گونه طرح‌های بازنشستگی

برشمرد. تاسیس صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت - مانند شکل‌گیری هر نهاد جدید دیگری - منجر به ظهور گروه/های ذینفع جدید می‌شود و آن بدنه مدیریت اجرایی صندوق‌ها است؛ کسانی که منافع آنها لزوماً با منافع دولت - به عنوان کارفرما یا پرداخت‌کننده نهایی تعهدات - و کارمندان آن هم‌سو نیست. این افراد با برخورداری از قدرت کنترل ذخایر انباشته‌شده دولتی خارج از بودجه عمومی به نفوذ سیاسی و اقتصادی قابل توجهی دست پیدا می‌کنند. به همین دلیل است که وقتی صحبت از اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت به میان می‌آید، اولین پیشنهاد این مدیران افزایش نرخ حق بیمه‌هاست؛ حتی اگر صندوق تحت مدیریت‌شان از مزاد منابع برخوردار باشد. در شرایطی هم که بسته‌شدن صندوق به دلیل کسری‌های شدید مالی ضروری به نظر برسد، به دلیل تحمیل تمام کسری‌ها به دولت و تلاش برای تشکیل یک صندوق جدید و فراهم‌شدن امکان انباشت ذخایر جدید، همچنان بر افزایش نرخ‌های مذکور پافشاری می‌کنند. بعد دیگری از این تضاد منافع را می‌توان در تلاش مدیران صندوق برای دستیابی به هدف برقراری توازن مالی در صندوق و تعارض آن با هدف نهایی دولت که همانا رسیدن به پایداری کل سیستم مالی دولتی است، دید. چراکه بهبود تراز مالی صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت، ممکن است منجر به ناپایداری وضعیت مالی دولت‌ها شود (Schwarz and Abels, ۲۰۱۶: ۲۵).

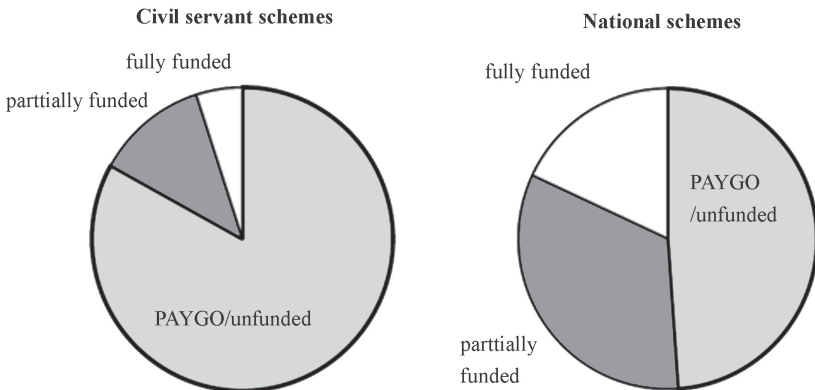
علاوه بر ویژگی‌های ذاتی که در بالا به آنها اشاره شد، شواهد تجربی کشورهای مختلف نشان می‌دهند که طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت از منظر قواعد و قوانین بیمه‌ای حاکم نیز از ویژگی‌هایی برخوردارند که آنها را از طرح‌های ملی و خصوصی متمایز می‌سازد.^۱ قواعد مرتبط با شیوه تامین مالی، نحوه محاسبه و شاخص‌بندی مزایای بازنشستگی و شرایط احراز بازنشستگی از جمله مهم‌ترین آنها به شمار می‌روند.

اولین تمایز، به میزان و گستره انباشت ذخایر حاصل از دریافت حق بیمه مشترکان برای تامین تعهدات آتی صندوق‌ها مرتبط است. طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت عموماً از نوع

۱. هرچند این خاص‌بودگی و تمایزها را نیز در تحلیل نهایی می‌توان از منظر دولتی بودن، قدرت و منافع گروه‌های ذینفع مورد بررسی قرار داد.

مزایای معین (DB)^۱ - در برابر حق بیمه معین (DC)^۲ - است که [به شیوه PAYG^۳ تامین مالی می‌شوند. کمتر از یک طرح از هر چهار طرح بازنشستگی کارکنان دولت در جهان، ذخایر در اختیار خود را انباشت می‌کند؛ این در حالی است که، اندکی بیش از نیمی از طرح‌های بازنشستگی ملی از ذخایر انباشت شده برخوردارند (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶: ۲۰). سیستم‌های DB-PAYG سنتی‌ترین سیستم بازنشستگی در جهان و در عین حال پرچالش‌ترین آنها در کشورهای [کمتر توسعه یافته و] توسعه نیافته به شمار می‌روند. این سیستم‌ها با گذشت زمان از ویژگی‌هایی همچون کاهش روند نسبت پوشش حمایتی، افزایش روند نرخ جایگزینی و کاهش سن بازنشستگی، برخوردار می‌شوند که با تنظیم مولفه‌های تاثیرگذار [نیز] نمی‌توان آنها را به صورت متعارف متعادل ساخت. (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵)

نمودار ۱- تامین مالی طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت در مقابل طرح‌های بازنشستگی ملی



Source: Palacios and Whitehouse, 2006:21

۱. Defined Benefits: در این سیستم، برقراری حقوق بازنشستگی بر اساس حقوق دوران اشتغال، معمولاً میانگین سال‌های آخر خدمت و در مواردی با اعمال ضریبی خاص و با لحاظ شدن سال‌های پرداخت کشور بازنشستگی (حق بیمه) پرداخت می‌شود. (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵)
۲. Defined Contributions: در این سیستم، حقوق بازنشستگی بر اساس میزان حق بیمه پرداخت شده در کل سال‌های خدمت با لحاظ شدن سود ناشی از سرمایه‌گذاری یا نرخ تورم محاسبه می‌شود. تامین مالی آن ممکن است ذخیره‌ای کامل (Fully Funded) یا به صورت PAYG [ذخیره‌ای جزئی (Partially Funded)] باشد. (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵)
۳. Pay as you go: در این شیوه تامین مالی، کل حق بیمه بازنشستگی شاغلان در یک نسل صرف پرداخت حقوق بازنشستگی نسل قبل می‌شود. (روغنی‌زاده، ۱۳۹۵)

موضوع دیگری که در همین زمینه بسیار مهم به نظر می‌رسد، حق بیمه‌های سهم کارفرما (دولت، در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت) و کارکنان است. تا سال ۲۰۰۵ حدود یک چهارم طرح‌های بدون اندوخته‌گذاری^۱ - یا همان PAYG - «غیرمشارکتی» بودند؛ به این معنا که کارفرما یا مستخدم رسماً موظف به پرداخت حق بیمه مشخصی نیستند. البته اینکه تامین مالی مستمری‌های کارکنان دولت به جای بودجه عمومی دولت از محل حق بیمه‌ها تامین شود یا نه، مسأله چندان بااهمیتی نیست؛ زیرا حق بیمه‌های سهم دولت، به عنوان کارفرما، صرفاً تغییر نامی است بر جریان نقدی خروجی‌های دولت که [اگرچه ممکن است اثر مثبتی بر جریان نقدی صندوق بازنشستگی داشته باشد اما] تأثیری بر کاهش یا توقف کسری بودجه عمومی نخواهد داشت. حتی حق بیمه‌های سهم کارکنان نیز مستقیماً به بودجه عمومی دولت اصابت می‌کند (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶: ۲۲).

پرهزینه‌تر بودن مستمری بازنشستگی کارکنان دولت نسبت به سایر طرح‌های بازنشستگی ملی یا خصوصی از دیگر ویژگی‌های این نوع طرح‌ها به شمار می‌روند. سخاوتمندی بیشتر در پرداخت مزایا و طولانی‌تر بودن مدت پرداخت مستمری، به دلیل سهولت امکان بازنشستگی پیش‌از موعد، را از جمله مهم‌ترین دلایل آن می‌توان برشمرد. عوامل مختلفی در سخاوتمندی مزایا نقش بازی می‌کنند که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به (الف) ضریب افزایش سنواتی^۲؛ (ب) مبنای محاسبه مزایای بازنشستگی پایه - بر حسب متوسط تعداد سال‌های اشتغال - و (ج) شاخص‌بندی مستمری پس از بازنشستگی اشاره کرد.

ضریب افزایش سنواتی، که مختص نظام‌های بازنشستگی است، به معنی نرخ ذخیره مستمری بازنشستگی به‌ازای هر یک سال پرداخت حق بیمه - مشارکت - است. مقایسه این شاخص در کشورهایی که هر دو بخش خصوصی و دولتی آنها مبتنی بر است، نشان می‌دهد که شاخص مذکور برای کارکنان دولت در کمترین حالت برابر با کارگران بخش خصوصی

1. Unfunded Schemes

۲. Accrual Rate: در نظام‌های بازنشستگی مزایای معین نرخ است که در آن مستمری بازنشستگی به نسبت عواید یک سال خدمت تعیین می‌شود. مثلاً یک درصد حقوق مرجع برای هر یک سال خدمت قابل قبول.

است؛ به عبارتی در بسیاری موارد کارکنان بخش عمومی از ضریب افزایش سنواتی بالاتری نسبت به هموعان خود در بخش خصوصی برخوردارند.

جدول ۲- ضریب افزایش سنواتی طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت و طرح‌های ملی در برخی کشورهای عضو OECD و غیر OECD

کشور	کارکنان دولت	کارگران بخش خصوصی
بلژیک	۱۶۷	۱۰۳
کانادا	۱۳۷۵	۰۶۴
فرانسه	۰۰۸+۱۰۴۰	۰۳۹+۰۹۹
آلمان	۱۰۷۹	۰۸۳
یونان	۱۰۷۱۴	۱۵-۰۸
ایتالیا	۲۰۳۶	۱۰۴۶
کره	۱۰۷-۱۰۹	۰۸۷
نروژ	۱۰۵	۰۹۴
برزیل	۲۰۸۶	۱۸۷۵
پاراگوئه	۳۰۱	۲۰۵
ونزوئلا	۲۰۵	۱۰۳۷۵
مراکش	۲۰۵	۲۰۰

Source: OECD 2016; Palacios and Whitehouse, 2006

مبنای محاسبه مستمری پایه بازنشستگی کارکنان دولت، اغلب بر دستمزد آخرین سال و یا چند سال آخر دوران اشتغال افراد مبتنی است. این امر، در کنار واقعیت افزایش پایدار دستمزدهای کارکنان بخش عمومی همراه با بالارفتن رتبه شغلی فرد، برخلاف روند دستمزدها در بخش خصوصی که عموماً در سال‌های میانی اشتغال به اوج خود می‌رسند و پس از آن یا ثابت باقی می‌مانند و یا حتی در مواردی با کاهش مواجه می‌شوند، به این اختلاف بیشتر دامن می‌زند. به عنوان مثال، مبنای مستمری‌ها در بسیاری از طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت در منطقه زیر صحرای آفریقا بر آخرین دستمزد، یا متوسط بهترین پنج سال و یا بهترین سه سال

دستمزد دریافتی در دوران اشتغال مبتنی است (Schwarz and Abels, ۲۰۱۶: ۸). شرایط احراز بازنشستگی، از جمله سن بازنشستگی و طول دوره ضروری خدمت، عامل دیگری است که می‌توان به تفاوت آن در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت با طرح‌های ملی یا خصوصی پرداخت. واقعیت این است که در بسیاری از کشورها کارکنان دولت نسبت به کارگران بخش خصوصی در سنین پایین‌تری مشمول بهره‌مندی از شرایط بازنشستگی زودهنگام می‌شوند (OECD, ۲۰۱۶: ۱۶۱). دلیل آن را شاید بتوان به توان بالای چانه‌زنی کارمندان دولت در تصویب این نوع قوانین به نفع خودشان نسبت داد. علاوه‌براین، تجربه بسیاری از کشورهای درحال توسعه نشان‌دهنده امیدزدگی بالاتر کارکنان دولت نسبت به سایر گروه‌های شغلی است؛ که به نوبه خود بر متوسط طول دوره بازنشستگی و دریافت مستمری آنها می‌افزاید (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶: ۱۲). جدول زیر متوسط معمول سن بازنشستگی در طرح‌های ملی و کارکنان دولت کشورهای با درآمد بالا و متوسط در سال ۲۰۰۴ را نشان می‌دهد. هرچند ممکن است این ارقام با گذشت بیش از یک دهه دچار تغییراتی عمده شده باشند، اما تا سال مذکور کارکنان دولت از امکان بازنشستگی زودتر نسبت به هموعان خود در طرح‌های ملی برخوردار بودند که البته ممکن است در برخی از آنها این اختلاف همچنان وجود داشته باشد.

جدول ۳- سن معمول بازنشستگی کارکنان دولت در مقابل طرح‌های ملی بازنشستگی در برخی کشورها، سال ۲۰۰۴

کشور	طرح بازنشستگی کارکنان دولت	طرح ملی بازنشستگی
استرالیا	۵۵ (زودهنگام) / ۶۰ (معمول)	۶۵
اتریش	۶۰	۶۰ تا ۶۵
بلژیک	۶۰	۶۵
کانادا	۵۵*	۶۰*
فنلاند	۶۳ (زودهنگام) / ۶۰ (معمول)	۶۵
یونان	۶۰	۶۵

کشور	طرح بازنشستگی کارکنان دولت	طرح ملی بازنشستگی
ایسلند	۶۵	۶۷
پرتغال	۶۰	۶۵
اسپانیا	۶۰	۶۵
سوئیس	۶۲	۶۴ (زن)/۶۵ (مرد)
بریتانیا	۶۰	۶۵
چین	۵۰ (زن)/۵۵ (مرد)*	۵۵ (زن)/۶۰ (مرد)
اندونزی	*۵۰	۵۵
مکزیک	۵۵	۶۵
برزیل	۵۵ (زن)/۶۰ (مرد)	۶۰ (زن)/۶۵ (مرد)
کره جنوبی	۶۰	۶۵
تایلند	۵۰	۵۵
هندوستان (۲۰۱۴)	۶۰	۶۰-۶۵
پاکستان (۲۰۱۲)	۶۰	۶۲

* سنین حداقلی که امکان بازنشستگی در آن وجود دارد.

Source: Palacios and Whitehouse, 2006:14-15

نهایتاً در برخی کشورها تفاوت‌هایی در نحوه شاخص‌بندی مستمری‌ها پس از بازنشستگی بین طرح‌های مختلف دیده می‌شود که اغلب به نفع بازنشستگان نهادهای دولتی است. به‌طور مثال در کشور ترکیه، مستمری بازنشستگی کارکنانی که قبل از سال ۲۰۰۶ در بخش‌های دولتی استخدام شده باشند بر اساس شاخص افزایش دستمزدها - که سخاوتمندتر از شاخص افزایش قیمت‌ها است - شاخص‌بندی می‌شوند. اما استخدام‌شدگان پس از این سال، همانند کارگران بخش خصوصی، مشمول تعدیل بر اساس سطح عمومی قیمت‌ها می‌شوند. به همین ترتیب، اکثریت قریب به اتفاق کشورهای منطقه زیر صحرای آفریقا، مستمری کارکنان دولت را به‌نحوی تعدیل می‌کنند که منعکس‌کننده رشد دستمزدهای کارکنان دولت باشد و عموماً هم بیش از تورم است. برخی کشورهای منطقه حتی پا را از این نیز فراتر گذاشته‌اند و

مزایای بازنشستگان را به دستمزدهای شاغلان با سمت‌های مشابه آنها در زمان اشتغال در بخش‌های دولتی گره زده‌اند (۹: ۲۰۱۶، Schwarz and Abels). بدیهی است در شرایطی که مبنای محاسبه مزایای بازنشستگی سال‌های آخر اشتغال فرد و تعدیل آن مبتنی بر نرخ رشد دستمزدهای شاغلان [هم‌رده] باشد، چانه‌زنی و تلاش برای دستیابی به رده‌های بالای مشاغل دولتی در سال‌های پایانی اشتغال به شدت افزایش می‌یابد؛ زیرا نرخ رشد دستمزدهای کارکنان ارشد دولتی به‌طور معمول بیش از متوسط کارکنان دولت است.

البته علاوه بر موارد ذکر شده در این بخش، ویژگی‌های منحصر به فرد دیگری نیز در برخی کشورها می‌توان یافت که طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت را در آنها از سایر طرح‌های بازنشستگی ملی و یا خصوصی متمایز می‌سازد. آنچه روشن است اینکه، خصوصیات مذکور نظام‌های بازنشستگی کارکنان دولت را در بلندمدت از کارکردهای بیمه‌ای-مالی تهی ساخته و به نهادهای واسطه‌ای صرف بین دولت و بازنشسته‌ها تبدیل می‌کنند؛ که تنها منبع تامین مالی‌شان نیز بودجه‌های عمومی دولت‌ها است.

۳- بحران و محرک‌های اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت

«اصلاحات»، اغلب زمانی در دستور کار قرار می‌گیرد که مجموعه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان باور به بروز مشکل و یا وقوع بحران در وضعیت فعلی و یا آتی پدیده‌های اقتصادی، اجتماعی و یا سیاسی پیدا کرده باشند. برون‌دادهای عملکرد صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت با ویژگی‌های خاص حاکم بر آنها در بسیاری از کشورهای جهان، مسیر حرکت آنها را ناگزیر به سمت انجام اصلاحات پیش برده‌اند. اصلاحاتی که در مواردی منجر به توقف فعالیت آنها شده و در مواردی نیز با اعمال تغییرات پارامتریک به فعالیت خود ادامه داده‌اند.

اولین و مهم‌ترین عاملی که سبب‌ساز بروز بحران در این صندوق‌ها می‌شود، وابستگی تام تعهدات آنها به منابع عمومی دولت است. همانطور که در بند قبل نیز اشاره شد، دولت در طرح‌های بازنشستگی کارکنان تحت پوشش خود به‌ناچار می‌بایست از نقش حاکمیتی خود خارج و به ایفای وظیفه کارفرمایی بپردازد؛ در چنین شرایطی دولت‌ها اغلب سهل‌ترین شیوه

پرداخت، که همانا برداشت از محل منابع عمومی است، برای جبران تعهدات بازنشستگی، را به روش‌های مبتنی بر اصول بیمه‌ای ترجیح می‌دهند.^۱ ماهیت کوتاه‌مدت عمر دولت‌ها در مقایسه با عمر صندوق‌های بازنشستگی، ترجیح به تعویق انداختن تعهدات توسط دولت -به‌عنوان کارفرما- به صندوق‌ها، در برخی موارد گره‌خوردن منابع سیاسی و اقتصادی کارگزاران دولتی با صندوق‌ها و در نهایت سهولت دسترسی به منابع عمومی برای جبران کسری صندوق‌ها، می‌تواند انگیزه‌های کافی برای دوری‌جستن دولت‌ها از پیروی از قواعد و اصول بیمه‌ای را فراهم آورند. به‌علاوه، عدم شفافیت جریان‌های مالی ورودی و خروجی این صندوق‌ها، ناشی از تاخیرهای بسیار در پرداخت تعهدات و یا در برخی موارد عدم پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی دولت و کارمندان -نمونه صندوق بازنشستگی کارکنان دولت برزیل که تا سال ۱۹۹۸ هیچ یک از شرکای اجتماعی مشارکتی در تامین مالی آن نداشتند و کل مزایا از محل بودجه عمومی تامین می‌شد (۳: ۲۰۰۴ André Medici)- می‌تواند سبب‌ساز شکل‌گیری زمینه‌های فساد و سوءاستفاده از منابع عمومی و بروز تبعیض‌های فراوان در پرداخت مستمری بازنشستگی در بین خود بازنشستگان بخش عمومی شود.

بدیهی است بروز چنین شرایطی در کنار ویژگی سخاوتمندانه‌تربودن طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت نه تنها بار مالی عظیمی را بر بودجه‌های سالیانه دولت‌ها تحمیل می‌کند، بلکه سبب هدایت بخش قابل توجهی از منابع مالی عمومی به سمت تعداد محدودی از شهروندان -بازنشستگان نهادهای مختلف دولتی- می‌شود. بازنشستگی که بنا بر ماهیت شغلی و حرفه‌ای سابق خود عموماً از تسلط بیشتر بر قوانین و مقررات، توان چانه‌زنی بالاتر و صدای اعتراضی بلندتری نسبت به بازنشستگان بخش خصوصی برخوردارند.

دومین عاملی که به‌عنوان انگیزه و محرک اصلاحات در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت می‌توان از آن نام برد، از بین رفتن دوگانه سیستم‌های بازنشستگی بخش خصوصی و عمومی با هدف ارتقای کارایی بازار کار است. این دوگانگی مانع از تحرک نیروی کار در بازار

۱. ریشه‌های اصلی چنین ترجیحی را به راحتی می‌توان با استفاده از ابزارهای اقتصاد سیاسی شناسایی و تحلیل کرد، که می‌تواند موضوع مبحث مفصل دیگری در این زمینه باشد.

کار رسمی و وخیم‌تر کردن تفاوت‌های توجیه‌ناپذیر حق‌الزحمه کارگران بخش‌های خصوصی و عمومی در درون مرزهای یک کشور می‌شود (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶: ۶۰). به عبارتی، حضور همزمان این دو سیستم همراه با تبعیض در شیوه‌های حکمرانی و قواعد بیمه‌ای حاکم بر آنها، عامل بروز اختلال در بازار کار از طریق ایجاد بازاری غیرمتمثل و انعطاف‌ناپذیر، بالارفتن هزینه‌های جابجایی و احتمالاً کاهش بهره‌وری نیروی کار در یک بخش به نفع بخش دیگر خواهد شد. علاوه بر این، منطبق ایجاد اختلاف بین هموارسازی مصرف طول عمر یا تفاوت سن بازنشستگی بین شاغلان بخش عمومی و خصوصی در این دوگانه به هیچ عنوان مشخص نیست.

ملاحظه دیگری که می‌توان از آن نام برد، هزینه مدیریت اجرایی طرح‌های بازنشستگی چندگانه است. کنار گذاشتن این دوگانگی منجر به صرفه‌های ناشی از مقیاس در ثبت و ضبط سوابق، تسهیل فرآیندهای اجرایی جمع‌آوری حق بیمه‌ها و پرداخت تعهدات از یک سو و رفع تبعیض‌های بیمه‌ای با یکسان شدن قوانین و مقررات حاکم از سوی دیگر خواهد شد. به این ترتیب، با بزرگ‌تر شدن تعداد کل اعضای بیمه‌پرداز هزینه‌های مدیریتی و اجرایی به‌ازای هر عضو نیز کاهش می‌یابد. به‌عنوان مثال، کل اعضای برخی طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت در برخی کشورهای کوچک آفریقایی و آسیایی به ۵۰ هزار نفر هم نمی‌رسد؛ در چنین شرایطی اجتناب از تکرر قوانین ناشی از این دوگانگی می‌تواند فرصت پرداخت مستمری‌های بالاتر و حق بیمه‌های کمتر را فراهم آورد (Schwarz and Abels, ۲۰۱۶ & Asher, ۲۰۰۰).

مجموعه موارد فوق در کنار مسائلی که به صورت موردی در برخی کشورها تجربه شده و می‌شوند، بسیاری از دولت‌ها را متقاعد به طرح، پیاده‌سازی و پیگیری اصلاحات در سیستم‌های بازنشستگی کارکنان کرده‌اند. این اصلاحات بسته به شرایط اقتصادی و یا سیاسی حاکم بر کشورها شکل‌های مختلفی از اصلاحات پارامتریک در شاکله‌هایی کاملاً مستقل تا اصلاحات ساختاری در قالب ادغام با طرح‌های بازنشستگی ملی یا خصوصی، به خود گرفته است؛ که موضوع مورد بحث در بخش پایانی نوشتار حاضر است.

۴- راه‌های گذر از بحران ناکارآمدی طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت

نسخه‌های تجویز شده برای اصلاح طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت مشابه همان سازوکارهایی هستند که در اصلاح برنامه‌های بازنشستگی ملی و یا خصوصی به کار گرفته می‌شوند. در این بین اما آنچه باید به دقت مدنظر سیاست‌گذاران و طراحان اصلاحات قرار گیرد تفاوت‌هایی است که از عواملی چون دولت به مثابه کارفرما، دولت در مقام مدیر اجرایی صندوق و دولت به عنوان آخرین ملاجاء و ضامن سیستم‌های بازنشستگی دولتی نشأت می‌گیرند. از منظر اقتصاد سیاسی، نفوذ و قدرت نهاد دولت، بنا به نقش‌های چندگانه‌اش در سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت، به راحتی می‌تواند منجر به بروز تضاد اهداف، تعارض منافع و از در برخی موارد حتی انحراف تمامی تلاش‌های اصلاحی شود.

بنابر چنین ویژگی‌هایی، در سیستم‌هایی که تامین تمام یا بخش اعظمی از تعهدات آنها به بودجه‌های عمومی دولت‌ها گره خورده، اعمال حتی اصلاحاتی بسیار پیش‌یافتاده ممکن است اثراتی کاملاً مغایر با آنچه که در سایر طرح‌ها می‌توانند داشته باشند، از خود به جای بگذارند. به عنوان مثال، افزایش نرخ حق بیمه کارگران و کارفرمایان در طرح‌های ملی یا خصوصی، به طور معمول، درآمد بیشتری را نصیب سیستم می‌کند؛ این در حالی است که در شرایط مشابه، افزایش حق بیمه سهم کارفرما در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت لاجرم هزینه‌های دولت را افزایش خواهد داد. اینکه دولت با کسری‌های بیشتری مواجه باشد یا با هزینه‌های حق بیمه بالاتر تغییری در چشم‌انداز بلندمدت مالی دولت ایجاد نخواهد کرد. به خصوص وقتی که امکان افزایش درآمد از طریق بالا بردن حق بیمه کارکنان عموماً با مقاومت‌ها و اعتراضات شدید اتحادیه‌های کارکنان دولت مواجه می‌شود؛ نمونه‌های بسیاری از این اعتراضات طی سال‌های گذشته در برزیل - کارکنان دولت که از حامیان اصلی حزب کارگر (حزب دولت) - (André Medici, ۲۰۰۴) و فرانسه - کارمندان و مدیران دولت بخش‌های برق و گاز، متروی پاریس و راه‌آهن ملی فرانسه - (Marier P., ۲۰۰۸) را شاهد بوده‌ایم.

شرایط مشابهی را در افزایش سن بازنشستگی می‌توان دید؛ هرچند این سیاست اصلاحی همواره به نفع سیستم‌های بازنشستگی ملی است، اما لزوماً منجر به پس‌انداز بیشتر در سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت نخواهد شد. افزایش سن بازنشستگی در یک سیستم بخش خصوصی، تعداد سال‌های پرداخت حق بیمه را افزایش و تعداد مستمری‌بگیران را کاهش می‌دهد، و در نهایت سبب کاهش مخارج بازنشستگی و نزدیک‌تر شدن کل سیستم به توازن مالی می‌شود. در حالی که باقی‌ماندن طولانی‌تر کارمندان در سیستم دولتی به معنی بالابردن هزینه‌های دستمزد شاغلان دولتی است. از آنجا که مقیاس دستمزدهای خدمات دولتی به شدت به ارشدیت شاغلان آن بستگی دارد، بالا رفتن سن بازنشستگی به معنی افزایش تعداد کارکنان با دستمزدهای بالاتر و لذا افزایش چشمگیر سیاهه دستمزدها در بخش دولتی خواهد بود. این شرایط را از منظر صندوق بازنشستگی می‌توان این‌گونه تفسیر کرد که علی‌رغم کاهش تعداد مستمری‌بگیران، بر تعداد افرادی که در زمان بازنشستگی از مستمری بالاتری برخوردار خواهند شد افزوده می‌شود. البته اعمال این سیاست اصلاحی ممکن است برای صندوق بازنشستگی دولتی به معنی کاهش کسری باشد، اما چنین تاثیری را بر منابع مالی دولت نمی‌توان تضمین شده فرض کرد (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶: ۷۳).

حتی در شرایطی بسته به عواملی همچون بهره‌وری نیروی کار، شیب افزایش دستمزد متناسب با سنوات اشتغال (ارشدیت)، میزان حق بیمه کارفرما (یعنی دولت)، سخاوتمندی مزایای بازنشستگی و شیوه‌های مالیات ستانی از درآمدها و مستمری‌ها، بازنشسته‌شدن زودتر کارکنان دولت می‌تواند بهتر نیز باشد (Schwarz and Abels, ۲۰۱۶: ۲۷).

به همین ترتیب، هرگونه اصلاح در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت باید با توجه ویژه به ملاحظات بازار کار و منابع انسانی [در این بخش] انجام گیرد؛ که ریشه در نقش همزمان دولت به عنوان کارفرما و ضامن اصلی برنامه دارد. کارگران بخش خصوصی نوعاً از امکان راحت‌تر جابجایی برخوردارند، در حالی که بخش عمومی بر پایداری و تداوم اشتغال کارکنان خود برای مدتی طولانی، اگر نه برای کل دوره اشتغال، اصرار دارد (Palacios

۲۳: ۲۰۰۶, and Whitehouse). به همین دلایل است که وقتی صحبت از اصلاح این گونه طرح‌ها، مجزا از طرح‌های بازنشستگی ملی، می‌شود، تمرکز اصلی متخصصان می‌بایست بر تحلیل آثار اصلاحات بر مخارج کلی دولت، شامل هزینه‌های دستمزد کارکنان و مستمری بازنشستگان، و نه صرفاً صندوق بازنشستگی به‌عنوان یک جزء باشد.

با این وجود، در مواردی که طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت از هیچ قاعده بیمه‌ای مشخصی پیروی نمی‌کنند و کل تعهدات آنها از منابع عمومی دولت (بودجه‌های سالیانه) تامین می‌شوند، توصیه عمومی مبتنی بر تجارب کشورهای مختلف تشکیل یک سیستم بازنشستگی مجزا با اعمال قواعد و اصول بیمه‌ای است که در آن دولت و کارکنان ملزم به پرداخت حق بیمه هستند و در نهایت نیز بازنشستگان بر اساس همان قواعد مشمول دریافت مستمری می‌شوند. اما می‌توان این احتمال را داد که در بلندمدت بروز کژکارکردی‌های ذاتی دوگانگی (یعنی، ایجاد اختلال در بازار کار، هزینه‌های بالای مدیریتی و تبعیض در قوانین) سیاست‌گذاران را ناگزیر از بازنگری و تغییر ساختار مجدد این نوع طرح‌ها خواهد ساخت.

لذا نحوه مواجهه با چنین پیچیدگی‌هایی وضع و استقرار قاعده‌مندی‌های یکسان در نظام بازنشستگی کشورهاست که تجارب جهانی بسیاری نیز بر آن استوار است. یکپارچه کردن طرح‌های بازنشستگی عمومی و خصوصی - در نبود طرح ملی بازنشستگی - و در صورت وجود یک طرح ملی بازنشستگی، ادغام طرح بازنشستگی کارکنان دولت در آن، سیاستی است که طی چهار دهه گذشته طیف متنوعی از کشورها، از پیشرفته تا درحال توسعه و کمتر توسعه یافته، از آن پیروی کرده‌اند (جدول ۴). بدیهی است اتخاذ این سیاست نه تنها مستلزم اعمال تغییرات پارامتریک در مقررات بیمه‌ای طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت، جهت یکسان‌سازی قوانین، است، بلکه در برخی موارد نیازمند ایجاد تغییرات ساختاری نیز می‌باشد.

جدول ۴- ترتیبات نهادی طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت نسبت به کارگران بخش خصوصی

کاملاً ادغام شده	مجزا، اما با مزایای یکسان	کاملاً ادغام شده همراه با یک جزء بازنشستگی اجباری مکمل	کاملاً مجزا
شیلی (۱۹۸۱)	فنلاند (۱۹۹۵)	استرالیا	بلژیک
جمهوری چک	لوگزامبورگ (۱۹۹۹)	اتریش (۲۰۰۴، ۲۰۰۹)	فرانسه
استونی	هلند	کانادا	آلمان
یونان (۲۰۱۱)	سوئد	دانمارک	کره
مجارستان		ایسلند	چین
ایتالیا (۱۹۹۵/۲۰۰۸)		ایرلند (۱۹۹۵)	اندونزی
ژاپن (۲۰۱۵)		مکزیک (۲۰۰۷)	مالزی
لتونی		نروژ	هند (دولت مرکزی)
نیوزیلند (۲۰۰۷)		بریتانیا	پاکستان
لهستان		ایالات متحده (۱۹۸۴)	عربستان سعودی
پرتغال (۲۰۰۶)			مراکش
جمهوری اسلواکی			سوریه
اسلونی			بنگلادش
اسپانیا (۲۰۱۱)			
سوئیس			
ترکیه (۲۰۰۶)			
مکزیک			
آرژانتین (۱۹۹۴)			
هنگ کنگ (۲۰۰۱)			
پرو (۱۹۹۴)			
نیجریه			

کاملاً ادغام شده	مجزا، اما با مزایای یکسان	کاملاً ادغام شده همراه با یک جزء بازنشستگی اجباری مکمل	کاملاً مجزا
سیرالتون			
اتیوپی			
السالوادور (۱۹۹۸)			
جمهوری دومینیک (۲۰۰۳)			

Source: OECD, 2016: 157; Palacios and Whitehouse, 2006:61; Kim and Gautam, 2011

یکپارچه شدن طرح‌های مختلف بازنشستگی علاوه بر اینکه می‌تواند آثار منفی ناشی از دوگانگی را کاهش دهد، امکان ایجاد شفافیت در عملکرد و وضع قوانین را نیز می‌تواند فراهم آورد. مهم‌تر از همه، فرصت شکل‌گیری گروه‌های ذینفع پرنفوذ در بدنه دولت برای تحمیل هزینه‌های بیشتر به منابع عمومی به نفع بازنشستگان (و حتی در مواردی شاغلان) بخش دولتی را تا حدودی از بین خواهد برد. به همین علت شوارز و آبلز معتقدند که «اصلاحات در سیستم‌های بازنشستگی کارکنان دولت می‌بایست با لطائف‌الحیلی انجام شود، زیرا هر نوع اصلاح، که احتمالاً در تضاد با منافع شخصی کارکنان دولت نیز است، باید از تصویب خود همین کارکنان بگذرد». از منظر اقتصاد سیاسی می‌توان آن را این‌گونه تفسیر کرد که از کارکنان دولت خواسته می‌شود اصلاحاتی را که منتج به کاهش سخاوتمندی در پرداخت مزایای‌شان خواهد شد را طرح کرده، برای تصویب آن رایزنی کنند و در نهایت آن را به اجرا گذارند. حتی نمایندگانی که باید به این اصلاحات رای بدهند، در اغلب موارد خود مشمول همان طرح بازنشستگی کارکنان دولت هستند (Schwarz and Abels, ۲۰۱۶: ۳۰)؛ که البته در بسیاری موارد این مسئله با تسری قواعد و شرایط جدید صرفاً به تازه‌واردان سیستم قابل حل و فصل شدن است.

با این حال پالاسیوس و وایت‌هاوس هشدار می‌دهند که اتخاذ سیاست یکپارچه‌سازی صندوق‌های بازنشستگی نیز همچنان با مخاطراتی برای دولت همراه خواهد بود. زیرا دولت ممکن است با پرداخت حق بیمه‌های کارفرمایی خود به یک نهاد دیگر دارای قدرت سیاسی،

و در برخی موارد یک حساب خصوصی فردی، هزینه‌های بودجه‌ای جدیدی را متحمل شود. بنابراین تعیین مسیر تغییر و تحولات مالی و به‌همین ترتیب، برآورد سرعت ادغام از اهمیت بسیار زیادی برخوردار خواهد بود. ادغام سریع، مستلزم نقل و انتقالات مالی بیشتر خواهد بود اما در مقابل اختلالات ناشی از دوگانگی سریع‌تر کاهش می‌کنند. گذار آهسته‌تر منجر به تطبیق‌پذیری آسان‌تر در کوتاه‌مدت شده و نتایج سیاسی و اجرایی مطلوب‌تری را به‌همراه خواهد داشت. ولی از طرف دیگر انحرافات و اختلالات دوگانگی تا زمان بهبود اوضاع مالی در بلندمدت باقی خواهند ماند (Palacios and Whitehouse, ۲۰۰۶: ۷۵).

۵- جمع‌بندی

صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت بنابر برخورداری از ویژگی‌های خاصی همچون حضور پررنگ دولت در تمامی ارکان و قواعد حاکم بر آنها و نیز وابستگی گاهاً کامل به منابع عمومی، موضوع اصلی اصلاحات در کشورهای مختلف طی چهار دهه گذشته بوده‌اند. این وابستگی در برخی موارد به‌حدی است که طرح‌های مذکور را از کارکردهای بیمه‌ای خود تهی ساخته و آنها را به نهادهایی واسطه‌ای بین دولت و بازنشستگان، در ادامه دوران اشتغال کارمندان دولت، تبدیل کرده است.

براین‌اساس، کاهش فشار مالی به منابع عمومی، خروج از سایه سنگین دولت و تبعیت از اصول و قواعد بیمه‌ای و نیز تخفیف آثار منفی ناشی از دوگانگی در سیستم‌های بازنشستگی (بخش عمومی و خصوصی) از مهم‌ترین دلایل اعمال سیاست‌های اصلاحی در چنین طرح‌هایی به‌شمار می‌روند. اصلاحاتی که در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت مطرح می‌شوند، مشابه طرح‌های بازنشستگی ملی (یا خصوصی) هستند که شامل اصلاحات پارامتریک و ساختاری می‌شوند. اما به‌دلیل پیچیدگی‌های ناشی از نقش دولت در طرح‌های کارکنان دولت، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اصلاحات می‌بایست به آثار سیاست‌های اصلاحی را بر شاکله کلی دولت و نه صرفاً صندوق بازنشستگی را مدنظر قرار دهند؛ چراکه در برخی موارد تغییر متغیرهای بیمه‌ای اثری کاملاً مغایر با آنچه که برای طرح‌های ملی یا

خصوصی انتظار می‌رود، بر طرح‌های کارکنان دولت می‌گذارند. با این حال، تجارب بسیاری از کشورها نشان می‌دهند که گذشته از ضرورت اعمال اصلاحات پارامتریک - با توجه به قید بالا- در طرح‌های بازنشستگی کارکنان دولت، مهم‌ترین اقدام اصلاحی می‌تواند ادغام آنها در طرح‌های ملی بازنشستگی - در صورت وجود- یا یکپارچه کردن آنها با طرح‌های بازنشستگی خصوصی است.

- André Medici (2004); The Political Economy of Reform in Brazil's Civil Servant Pension Scheme; Inter-American Development Bank; Washington, D.C
- Huck-ju Kwon (2009); The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity; UNRISD.
- Kim, Cheolsu and Gautam Bhardwaj (2011); South Asia Pension Forum: Fostering Inclusive and Sustainable Pension Systems in the Region; Asian Development Bank
- Marier, P (2008); France: Still a "Societe Bloquee"? In Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Aging Societies (pp. 41-73). London and New York: Routledge.
- OECD (2016); OECD Pensions Outlook 2016
- Palacios, Robert and Edward Whitehouse (2006); Civil-service Pension Schemes around the World; World Bank, Axia Economics.
- Pinheiro, Vinicius Carvalho (2004); Pension Funds for Government Workers in OECD Countries; OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs
- Rothenbacher, Franz (2004); The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany; Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)
- Schwarz, Anita M. and Miglena Abels (2016); Issues for Civil Service Pension Reform in Sub-Saharan Africa; World Bank Group, Social Protection & Labor
- Whitehouse, Edward (2016); Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience; World Bank Group, Social Protection & Labor



تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴، واحد ۱۰۱

تلفن: ۰۲۱-۲۲۷۰۳۴۶۵	دورنگار: ۰۲۱-۲۲۷۰۲۹۰۳
info@saba-psi.ir	www.saba-psi.ir