



به نام خدا



# برگشت از خصوصی سازی نظام‌های بازنشستگی

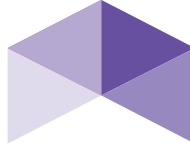
(تجربه آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان)



موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

نظام‌های اجتماعی





## برگشت از خصوصی سازی نظام‌های بازنشستگی

(تجربه آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان)



سازمان تامین اجتماعی ایران

تهیه و تدوین: سازمان بین‌المللی کار (ILO)؛  
کارملو مسالاگو

ترجمه: گروه بیمه‌های اجتماعی مؤسسه عالی  
پژوهش تأمین اجتماعی؛ نرگس اکبری‌پور روشن  
ناظر علمی: دکتر حسام نیکوپور  
متقاضی: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: زهره صفدری

### واژه‌های کلیدی:

نظام‌های

بازنشستگی، اصول

تأمین اجتماعی،

اصلاحات ساختاری،

اصلاحات مجدد



شماره مسلسل: DF۰۱SI۰۱۶(۹۴)

تاریخ انتشار گزارش: ۱۳۹۵/۰۲/۲۲



# فهرست مطالب

۱	اصلاحات ساختاری: الگوها، مزایا و معایب..... ۱۰	پیشگفتار مؤسسه ..... ۴	چکیده ..... ۹
۲		اصلاحات مجدد ..... ۱۴	
۳	تجزیه و تحلیل تطبیقی اصلاحات مجدد: ویژگی‌های قانونی و بررسی آثار اجتماعی و اقتصادی اصلاحات مجدد..... ۱۵	۴	شرایط اقتصادی و اجتماعی چهار کشور مورد مطالعه..... ۱۸
۵	مزایا و معایب اصلاحات ساختاری و نظام‌های بازنشستگی خصوصی..... ۱۹	۶	ویژگی‌های قانونی و آثار اجتماعی اقتصادی اصلاحات مجدد..... ۴۲
۱۹	۱- ۵- گفت‌وگوی اجتماعی..... ۱۹	۶-۱	۶- گفت‌وگوی اجتماعی..... ۴۳
۲۰	۲- ۵- پوشش فراگیر..... ۲۰	۶-۲	۶- پوشش فراگیر..... ۴۴
۲۳	۳- ۵- رفتار برابر..... ۲۳	۶-۳	۶- رفتار برابر..... ۴۶
۲۳	۴- ۵- همبستگی اجتماعی..... ۲۳	۶-۴	۶- همبستگی اجتماعی..... ۴۶
۲۴	۵- ۵- برابری جنسیتی..... ۲۴	۶-۵	۶- برابری جنسیتی..... ۴۸
۲۶	۶- ۵- کافی بودن مزایا..... ۲۶	۶-۶	۶- کافی بودن مزایا..... ۴۹
۲۹	۷- ۵- کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری..... ۲۹	۶-۷	۶- کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری..... ۵۲
۳۲	۸- ۵- مشارکت اجتماعی در اجرا..... ۳۲	۶-۸	۶- مشارکت اجتماعی..... ۵۳
۳۲	۹- ۵- نقش دولت و نظارت..... ۳۲	۶-۹	۶- نقش دولت و نظارت..... ۵۴
۳۳	۱۰- ۵- ثبات مالی..... ۳۳	۶-۱۰	۶- ثبات مالی..... ۵۵
۷۴	منابع..... ۷۴	۷	نتیجه‌گیری..... ۵۹
		۷-۱	۷- مطالعه تطبیقی عملکرد اصلاحات مجدد..... ۵۹
		۷-۲	۷- مشکلات حل‌نشده/ چالش‌های اصلاحات مجدد و پیشنهادات..... ۶۶
		۷-۳	۷- آثار بالقوه اصلاحات مجدد..... ۷۰



## پیشگفتار مؤسسه

تأمین اجتماعی حقی انسانی است که همراه با بهبود اشتغال، ضرورتی اقتصادی و اجتماعی محسوب می شود. تأمین اجتماعی ابزاری مهم برای جلوگیری از فقر و کاهش آن، رفع نابرابری، محرومیت و ناامنی اجتماعی، بهبود و ترویج فرصت های برابر و برابری جنسیتی و نیز حمایت کننده گذار از اشتغال غیررسمی به رسمی است.



تأمین اجتماعی انسان ها را در برابر تغییرات اقتصادی و بازار کار توانمند کرده، به عبارتی به عنوان یک تثبیت کننده خود کار اقتصادی و اجتماعی، به تحریک تقاضای کل در زمان بحران و پس از آن و انتقال به یک اقتصاد پایدارتر کمک می کند. اولویت دادن به تأمین اجتماعی در سیاست ها و اهداف رشد پایدار همراه با شمول اجتماعی به غلبه بر فقر شدید، کاهش نابرابری های اجتماعی و تفاوت ها در درون و بین مناطق یاری می رساند و بالاخره اینکه تأمین اجتماعی دولت ساز بوده و فلسفه وجودی دولت ها در ارائه خدمات تأمین اجتماعی تعریف می شود.

بیمه اجتماعی ابزار برتر در ارائه خدمات تأمین اجتماعی است. با این حال بیمه‌های اجتماعی در سال‌های اخیر با مشکلات متعددی روبه‌رو بوده است؛ مشکلات صندوق‌های بیمه‌ای کشور به حدی بوده است که در برنامه ششم توسعه در کنار بحران محیط زیست و آب، بر رفع بحران صندوق‌های بیمه‌ای تأکید شده است. برای نمایش تصویری از وضعیت بیمه اجتماعی در کشور باید به چهار پرسش زیر پاسخ داد:

۱. آیا مزایای بیمه اجتماعی به شکل گسترده‌ای در اختیار مردم قرار دارد (پوشش فراگیر)؟

۲. آیا مزایا در حدی است که از قدرت تأمین‌کنندگی کافی برخوردار باشد (کفایت مزایا)؟

۳. آیا این نظام توان مالی برای پایداری منابع و مصارف در آینده را دارد (پایداری منابع)؟

۴. با چه ساختار و نظام مدیریتی می‌توان به پوشش فراگیر، کفایت مزایا و پایداری منابع رسید؟

در پاسخ به پرسش نخست، پوشش جمعیت هدف در سال‌های اخیر به واسطه شرایط رکود اقتصادی در برخی فصول بعضاً با کاهش مواجه شده و تغییر ترکیب شاغلان کشور و افزایش سهم شاغلان غیرمزدو حقوق‌بگیر، پیاده‌سازی اصل پوشش فراگیر با بیمه اجتماعی اشتغال‌محور (از نوع اشتغال رسمی) را غیرممکن کرده است. در حال حاضر حدود ۶۰ درصد از شاغلان غیرمزدو حقوق‌بگیر کشور تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی بازنشستگی قرار ندارند. کوچک شدن کارگاه‌ها در کنار ورود بیشتر زنان به بازار کار و نیز وجود نرخ بیکاری بالا، انعطاف‌پذیری و چالاک‌ی بیشتر صندوق‌های بیمه‌ای را به‌منظور انطباق با شرایط جدید بازار کار می‌طلبد.





در رابطه با کفایت مزایا، با وجود نرخ جایگزینی بالای ۸۰ درصد، مزایای پرداختی تنها در حدود ۵۰ درصد هزینه‌های خانوار شهری را پوشش می‌دهند. در حدود ۴۰ درصد از بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی کسور بیمه‌ای در سطح حداقل دستمزد پرداخت می‌کنند. افزایش پایه کسور بیمه‌ای با روش‌هایی مانند ارتباط دستمزد با سابقه افراد و ایجاد و گسترش بیمه‌های تکمیلی امکان‌پذیر است.

از الزامات تحقق پایداری مالی آن است که نرخ بازده سرمایه‌گذاری‌ها از نرخ رشد حقوق شاغلان، و نرخ رشد حقوق شاغلان از نرخ رشد حقوق مستمری‌بگیران بیشتر باشد که عملاً به دلیل وضعیت رکود اقتصادی کشور و غلبه رویکرد حمایتی به بیمه‌های اجتماعی، این رابطه برقرار نبوده است. حداقل دستمزد که کلیدی‌ترین متغیر تأثیرگذار بر پایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای محسوب می‌شود، در کشور به‌صورت علمی تعیین نمی‌شود.

نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین و باسابقه‌ترین صندوق بیمه اجتماعی کشور، از آستانه ۶ سال ۹۴ عبور کرد و به ۵/۹۸ رسید.

به عبارتی زنگ‌های بلوغ صندوق به صدا درآمده است. گفتنی است که سایر صندوق‌ها سال‌ها قبل، مرز بلوغ را طی کرده‌اند. البته تغییرات وضعیت جمعیتی کشور، افزایش امید زندگی و تعداد سالمندان کشور، افزایش هزینه‌های درمانی و عدم انطباق صندوق‌های بیمه‌ای با این تغییرات از دیگر متغیرهای مهم در ناپایداری مالی محسوب می‌شوند.

در خصوص پرسش آخر نیز اصل سه‌جانبه‌گرایی در اداره صندوق‌های بیمه‌ای به‌شدت با خدشه مواجه بوده و عملاً تشکلهای کارگری و کارفرمایی نقش‌آفرینی خاصی در اداره

صندوق‌ها ندارند. این مسیر باعث شده است که صندوق‌های بیمه‌ای کشور با حجم گسترده‌ای از تعهدات تأمین اعتبار نشده مواجه شوند که حیات آتی آنان را با مشکل مواجه کرده است. حجم بالای تعهدات آتی تأمین اعتبار نشده یا بدون پشتوانه این صندوق‌ها نشان می‌دهد که صندوق‌ها برای تأمین تعهدات آتی پذیرفته‌شده خود ذخایر کافی در اختیار ندارند و بنابراین باید از طریق تسویه بدهی دولت و یا اصلاحات پارامتریک (افزایش سن بازنشستگی، اصلاح فرمول مستمری، پذیرش حالت دوگانه بیکاری و اشتغال یا بازنشستگی و اشتغال و غیره) نقصان کمبود ذخایر را جبران کنند. از طرف دیگر امکان انجام اصلاحات سیستمی (تغییر نظام تأمین اجتماعی به صورت بیمه‌های اجتماعی پایه خصوصی مبتنی بر حساب‌های انفرادی) وجود ندارد. تجربه جهانی نیز مؤید عدم موفقیت اصلاحات به معنی خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی بوده است و در تندرترین کشورهای که به خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی پرداختند - مانند شیلی و آرژانتین - اصلاحات مجدد و برگشت به نظام عمومی صورت پذیرفته است.

بحران نقدینگی موجود در صندوق‌های بیمه‌ای که پیش‌بینی می‌شود هر ساله بر شیب آن افزوده شود، با چهار روش قابل مدیریت است: (۱) استفاده از درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری و فروش دارایی‌ها؛ (۲) استقراض از نظام بانکی؛ (۳) دریافت مطالبات صندوق‌ها از دولت؛ (۴) کنترل هزینه‌ها و اعمال اصلاحات.

کشورهایی که در اعمال اصلاحات در صندوق‌های بیمه‌ای موفق بوده‌اند، با شرکای اجتماع خود وارد گفت‌وگویی شفاف شده‌اند.

سه مورد نخست که در سال‌های اخیر اعمال شده است، با محدودیت‌هایی مانند وضعیت مالی دولت و مشکلات بازار سرمایه و نظام بانکی همراه است. به عبارتی سه روش نخست به عنوان مُسکن و سیاست‌های کوتاه‌مدت مورد استفاده قرار می‌گیرند.



آنچه در ایجاد پایداری مالی صندوق‌های بین‌نسلی بیمه اجتماعی در اولویت قرار دارد، مورد آخر است؛ یعنی انجام اصلاحات.

نظر به اینکه بسته‌سیاستی واحدی برای انجام اصلاحات بیمه‌ای در دنیا وجود ندارد و هر کشور باید بر پایه ظرفیت تاریخی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی خود به طراحی سیاست‌ها و انجام اصلاحات اقدام کند، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی با تشکیل کارگروه بررسی بحران صندوق‌های بیمه‌ای، سعی دارد با بهره‌گیری از دانش و تجربه اندیشمندان داخل و خارج از کشور، مناسب‌ترین سیاست‌های اصلاحی صندوق‌های بیمه‌ای کشور را با توجه به ملاحظات محاسبات بیمه‌ای و اجتماعی طراحی کند. بنابراین از کلیه صاحبان ایده دعوت می‌شود مؤسسه را در تحقق این هدف یاری کنند.

امید است گزارش پیش‌رو به تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران حوزه بیمه‌های اجتماعی کشور در اتخاذ سیاست‌های مناسب اصلاحات صندوق‌های بیمه‌ای کمک کند. دریافت نظرات و پیشنهادات شما برای تولید گزارش‌های آتی مزید امتنان خواهد بود.





این مقاله به ارزیابی و مقایسه اصلاحات نظام‌های بازنشستگی خصوصی در آرژانتین، شیلی، بولیوی و مجارستان می‌پردازد؛ زیرا خصوصی‌سازی نظام‌های بازنشستگی در این کشورها پس از اجرا، به لحاظ طراحی و عملکرد با شکست مواجه شده است. مقاله حاضر مزایا و معایب اصلاحات ساختاری و نظام‌های بازنشستگی خصوصی قبل از اصلاح مجدد را مطرح می‌کند و ویژگی‌های قانونی و آثار اقتصادی - اجتماعی اصلاحات مجدد نظام‌های بازنشستگی خصوصی را مورد تحلیل قرار می‌دهد. این تحلیل بر ده اصل منتخب تأمین اجتماعی متمرکز است: گفت‌وگوی اجتماعی، پوشش فراگیر، رفتار برابر، همبستگی اجتماعی، برابری جنسیتی، کافی بودن مزایا، کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری، مشارکت اجتماعی، نقش دولت و نظارت و ثبات مالی. کارملو مسالاگو<sup>۱</sup>



۱. Carmelo Mesa Lago) استاد بازنشسته اقتصاد در دانشگاه پیتسبرگ (University of Pittsburgh)

### کلمات کلیدی:

سیاست اجتماعی تطبیقی

حقوق اجتماعی

تأمین اجتماعی

اصلاحات



## ۱. اصلاحات ساختار: الگوها، مزایا و معایب

در سه دهه گذشته، صندوق‌های بازنشستگی تأمین اجتماعی در قالب «اصلاحات ساختاری» کاملاً و یا تا حدی خصوصی‌سازی شدند. طرح‌های «عمومی» با مزایای معین که از طریق توازن درآمد و هزینه<sup>۱</sup> یا اندوخته‌گذاری جزئی تأمین مالی می‌شدند و مدیریت عمومی داشتند، به‌وسیله این اصلاحات به طرح‌هایی «خصوصی» با حق بیمه معین تبدیل شدند که از طریق اندوخته‌گذاری کامل (حساب‌های انفرادی) تأمین مالی و به کمک بخش خصوصی مدیریت می‌شدند.

1. Pay as you go (PAGE)

۲۳ کشور برخی از انواع خصوصی‌سازی بازنشستگی را انجام دادند که ۱۳ کشور از این کشورها در امریکای لاتین و حوزه کارائیب و ده کشور دیگر در اروپای شرقی و مرکزی قرار داشتند.<sup>۱</sup> این اصلاحات با شیلی، به عنوان پیشگام، در سال ۱۹۸۱ آغاز و با رومانی در سال ۲۰۰۸ پایان یافت. بانک جهانی در سال ۱۹۹۴ کتابی منتشر کرد که به پشتیبانی از این اصلاحات می‌پرداخت و در راستای انجام اصلاحات، به بسیاری از کشورها حمایت‌های مالی و فنی ارائه کرد. بیشترین اصلاحات ساختاری در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب و پس از آن، در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی به وقوع پیوست (مولر، ۲۰۰۳؛ مسالاگو، ۲۰۰۸). اما اصلاحات جزئی که در غرب اروپا

۱. در امریکای لاتین: شیلی، ۱۹۸۱؛ پرو، ۱۹۹۳؛ آرژانتین و کلمبیا، ۱۹۹۴؛ اورگوئه، ۱۹۹۶؛ بولیوی و مکزیکو، ۱۹۹۷؛ السالوادور، ۱۹۹۸؛ نیکاراگوئه، ۲۰۰۰؛ کاستاریکا و اکوادور، ۲۰۰۱؛ جمهوری دومینیک، ۲۰۰۳؛ پاناما، ۲۰۰۸. در اروپای شرقی و مرکزی: مجارستان، ۱۹۹۸؛ لهستان، ۱۹۹۹؛ لتونی، ۲۰۰۱؛ بلغارستان، کرواسی و استونیا، ۲۰۰۲؛ لیتوانی، ۲۰۰۴؛ اسلواکی، ۲۰۰۵؛ مقدونیه، ۲۰۰۶؛ رومانی، ۲۰۰۸. اکنون ده کشور در امریکای لاتین نظام بازنشستگی عمومی دارند. این کشورها عبارتند از: آرژانتین، بولیوی، برزیل، کوبا، اکوادور، گواتمالا، هندوراس، نیکاراگوئه، پاراگوئه، ونزوئلا (اصلاحات اکوادور و نیکاراگوئه خلاف قانون یا ملغی اعلام شد). در اروپای شرقی و مرکزی تنها اسلونی و جمهوری چک از نظام‌های بازنشستگی عمومی برخوردارند. البته جمهوری چک به دنبال معرفی لایه خصوصی در نظام بازنشستگی است (مسالاگو، ۲۰۰۸؛ فولتز، ۲۰۱۲b).

مطرح شد، در چند کشور آفریقایی و آسیایی به اجرا در آمد و در کشورهای صنعتی غربی مورد حمایت قرار گرفت.

این مقاله خلاصه‌ای از یافته‌های مطالعه‌ای است که به بررسی اصلاحات مجدد نظام‌های خصوصی‌سازی شده در کشورهای آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان پرداخته است. الگوهای متنوعی از اصلاحات ساختاری در این چهار کشور به اجرا گذاشته شد. شیلی و بولیوی روش «جایگزینی»<sup>۱</sup> را برگزیدند؛ این کشورها نظام‌های بازنشستگی عمومی را تعطیل و نظام خصوصی را جایگزین آن کردند. بولیوی تمامی بیمه‌شدگان را به تغییر صندوق مجبور کرد، در حالی که شیلی فرصت محدودی به بیمه‌شدگان برای تصمیم‌گیری درباره باقی‌ماندن در نظام‌های بازنشستگی عمومی و یا انتقال به نظام خصوصی را داد (در هر دو کشور برای تمامی افرادی که به‌تازگی به جمعیت فعال اقتصادی می‌پیوستند، عضویت در نظام بازنشستگی خصوصی اجباری بود). آرژانتین و مجارستان روش «ترکیبی»<sup>۲</sup> را انتخاب کردند که البته در دو کشور تفاوت‌هایی وجود داشت. اصلاحات در آرژانتین پیچیده‌تر بود؛ زیرا نظام بازنشستگی عمومی در این کشور تعطیل نشد و نظام جدیدی با دو لایه ایجاد شد: نخستین لایه، عمومی بود که به ارائه مزایای بازنشستگی پایه اختصاص داشت و دومین لایه، خصوصی یا عمومی بود که مزایای بازنشستگی تکمیلی را ارائه می‌کرد. در ابتدا، تمام بیمه‌شدگان، اعم از بیمه‌شدگان قدیمی و بیمه‌شدگان جدید از جمعیت فعال اقتصادی، می‌توانستند بین دو نظام منتقل شوند، اما بعدها محدودیت‌هایی بر این نقل‌وانتقال اعمال شد. در مجارستان نظام بازنشستگی عمومی محض برای افراد تازه‌وارد بسته بود و نظامی دولایه‌ای ایجاد شد: لایه نخست، عمومی بود که به جای ارائه مزایای بازنشستگی پایه به ارائه مزایای بازنشستگی تناسبی می‌پرداخت و لایه دوم، خصوصی بود که قرار بود بر اساس توازن حساب‌های افرادی، مزایای بازنشستگی تکمیلی پرداخت کند (البته این پرداخت‌ها هرگز صورت نگرفت؛ چون این لایه در سال ۲۰۱۱ تعطیل شد). در ابتدا امکان برگشت به نظام بازنشستگی عمومی وجود داشت و افراد تازه‌وارد می‌توانستند

1. Substitutive

2. Mixed

آن را انتخاب کنند. ولی پس از آن پیوستن به لایه خصوصی برای افراد تازه‌وارد اجباری شد.

بیشتر اصلاحات ساختاری در این موارد موفق بودند: تقویت ارتباط و توازن بین حق بیمه‌ها و سطح مزایای بازنشستگی، بهبود کارایی در مدیریت حساب‌های انفرادی و ارائه صورت‌حساب تعادلی دوره‌ای به بیمه‌شدگان، کوتاه‌تر شدن زمان ارائه خدمات و مزایا و دستیابی به انباشت سرمایه قابل توجه در صندوق‌های بازنشستگی و همچنین نرخ‌های بازده سرمایه بالا و منطقی در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب<sup>۱</sup>. در مقابل، اصلاحات ساختاری در طراحی و اجرا معایب قابل توجهی داشت. این معایب عبارتند از:

۱. فرض وجود یک الگوی واحد جهانی برای همه کشورها بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های قابل توجه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن‌ها که در برخی از موارد نتیجه داده و در برخی موارد دیگر با شکست مواجه شده است؛

۲. نظام خصوصی بازار کار رسمی شهری را پوشش می‌داد، در صورتی که در بسیاری از کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب بخش غیررسمی و روستایی بسیار بزرگی وجود داشت؛ بدین ترتیب اکثریت نیروی کار کنار گذاشته شد (البته در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی وضعیت به این شکل نبود)؛

۳. بسیاری از آثار مورد انتظار اصلاحات تحقق نیافت، پوشش بیمه‌ای بدون تغییر ماند و یا کاهش یافت، رقابت در بسیاری از کشورها (به‌ویژه در کشورهای کوچک) به‌درستی اتفاق نیفتاد. هزینه‌های اداری همچنان بالا بود، سبب سرمایه‌گذاری در بیشتر موارد (به دلیل نبود یک بازار سرمایه و یا بدوی بودن آن) متمرکز باقی ماند و برابری جنسیتی از بین رفت (برنامه‌های خصوصی به‌طور معمول فاقد همبستگی اجتماعی هستند)<sup>۲</sup>؛

۱. با توجه به مطالعه فولتنز (۲۰۱۲) این آثار در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی رخ نداد؛ بازده واقعی سرمایه منفی بود و کارایی در پرداخت مزایا قابل اندازه‌گیری نبود؛ چون این مزایا به تعداد کمی از افراد پرداخت می‌شد.

۲. این فرضیه که نظام‌های بازنشستگی خصوصی می‌توانند پیر شدن جمعیت را مدیریت کنند، رد

۴. در بیشتر اصلاحات، لایه صفر یا اول برای ارائه مستمری غیرمشارکتی (مساعدت اجتماعی) به فقرا مورد غفلت واقع شد (البته این مورد در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی کمتر بوده است)؛

۵. این فرض که مالکیت حساب‌های انفرادی و مدیریت خصوصی مانع نفوذ دولت و سیاسیون بر منابع صندوق‌های بازنشستگی می‌شود، در آرژانتین محقق نشد. دولت آرژانتین مدیران صندوق‌های بازنشستگی را برای سرمایه‌گذاری در صندوق‌های دولتی تحت فشار قرار داد و موجب شد صندوق‌های بازنشستگی در طول بحران سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۰۲ با زیان مواجه شوند. سرانجام صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در آرژانتین، بولیوی و مجارستان ملی شد؛

۶. ثبات و یا کاهش قابل توجه حق بیمه‌ها در نظام بازنشستگی عمومی هزینه‌های انتقال بالایی ایجاد کرد. این روند بسیار بیشتر از آنچه انتظار می‌رفت به طول انجامید و هزینه‌های مالی و بدهی‌های غیر قابل توجهی را به بار آورد. پس از گذشت سی سال از انجام اصلاحات ساختاری در نظام بازنشستگی شیلی، هزینه‌های انتقال در سال ۲۰۱۰، هنوز هم ۴٫۷ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. باین‌حال این مقدار در بولیوی و مجارستان به صورت قابل توجهی کمتر بوده است (در مورد کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب ادعا می‌شود که در صورت عدم انجام اصلاحات، هزینه‌های مالی در بلندمدت بیشتر می‌شد)؛

۷. بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۹-۲۰۰۷ به شدت انباشت سرمایه و بازدهی آن را در نظام‌های بازنشستگی خصوصی کاهش داد. موجب افزایش انتقادهای شد و اعمال اصلاحات ساختاری بیشتر را متوقف کرد. اگرچه بعدها این وضعیت بهبود یافت، اما برخی از کشورها از این ضرر و زیان‌ها برای توجیه انجام اصلاحات مجدد<sup>۱</sup>

شده است. با افزایش امید به زندگی، منابع مالی انباشته‌شده در حساب‌های انفرادی برای پرداخت مستمری‌ها ناکافی می‌شود؛ از این‌رو افزایش حق بیمه‌های «معین»، کاهش مزایای بازنشستگی، افزایش سن بازنشستگی و یا ترکیبی از این اقدامات اجتناب‌ناپذیر می‌شود (بار و دایموند، ۲۰۰۸).

۱. Re-Reforms: برگشت از اصلاحات ساختاری و گرایش به نظام‌های بازنشستگی عمومی (م)

استفاده کردند (مسا لاگو<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸، ۲۰۱۰؛ کالوو<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۱۰؛  
شوارتز<sup>۳</sup>، ۲۰۱۱؛ فولتز<sup>۴</sup>، ۲۰۱۲ b).

1. Mesa-Lago
2. Calvo
3. Schwartz
4. Fultz



## ۲. اصلاحات مجدد

شکست اولیه در طراحی و عملکرد نظام‌های بازنشستگی خصوصی پس از اجرا، به تصحیح (اصلاحات جزئی) آن‌ها، به‌عنوان مثال در آرژانتین (۲۰۰۷-۲۰۰۳)، بولیوی (۲۰۰۸-۲۰۰۷)، و مجارستان (۲۰۰۹-۲۰۰۰) منجر شد.

اما این اصلاحات مشکلات اساسی را برطرف نمی‌کرد. در سال ۲۰۰۸ دو کشور از امریکای لاتین و حوزه کارائیب با روش‌های مختلف به «اصلاحات مجدد» نظام‌های بازنشستگی خصوصی خود پرداختند؛ شیلی نظام بازنشستگی خصوصی را حفظ کرد، اما آن را بهبود بخشید تا پوشش به افراد فقیر و کم‌درآمد را گسترش دهد، همبستگی اجتماعی را القا کند، مزایای بازنشستگی را افزایش دهد و ارتقادهنده برابری جنسیتی باشد. این در حالی است که آرژانتین نظام بازنشستگی خصوصی را تعطیل کرد و بدون مشورت تمام بیمه‌شدگان و صندوق‌ها را به نظام بازنشستگی عمومی منتقل کرد. در سال

۲۰۱۰ بولیوی و مجارستان به تاسی از رویکرد آرژانتین، لایه خصوصی نظام بازنشستگی را ملغی کردند؛ در بولیوی حساب‌های انفرادی در نظام عمومی تضمین شد، در حالی که در آرژانتین قانون تضمین می‌کرد که مزایای بازنشستگی عمومی برابر یا بهتر از نظام خصوصی تعطیل‌شده باشد.<sup>۱</sup>

۱. چهار کشور اروپای شرقی و مرکزی لایه خصوصی نظام بازنشستگی خود را با کاهش حق بیمه کوچک‌تر کرده‌اند، اما، هیچ‌یک به صورت کامل آن را حذف نکرده‌اند.



### ۳. تجزیه و تحلیل تطبیقی اصلاحات مجدد: ویژگی‌های قانونی و بررسی آثار اجتماعی و اقتصادی اصلاحات مجدد

مباحث جهانی در خصوص جوانب مثبت و منفی اصلاحات مجدد در حال ظهور است (مسا لاگو، ۲۰۰۹؛ کالوو و همکاران، ۲۰۱۰؛ سیمونوویچ<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱؛ اورنشتین<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱؛ فولتز، ۲۰۱۲b).

1. Simonovits

2. Orenstein

هم‌اکنون زمان مناسبی برای تجزیه و تحلیل دقیق و تطبیقی چهار مورد از اساسی‌ترین اصلاحات مجدد موجود در پایان سپتامبر ۲۰۱۲ است تا از این طریق معین شود که آیا اصلاحات مجدد نواقص اصلاحات ساختاری را کاهش داده و عناصر جدیدی را معرفی کرده است که نیاز به ارزیابی داشته باشد یا خیر؟

در مطالعه اولیه انجام‌شده به‌وسیله نویسندگان، بررسی جامعی از هر چهار مورد اصلاحات مجدد (به ترتیب تاریخ اجرا) در ساختاری یکسان و با آمارها و اطلاعات قانونی مشابه ارائه شده است. این چهار مورد عبارتند از: شیلی

(مسا لاگو، ۲۰۱۳)؛ آرژانتین (هونرلین<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳)؛ بولیوی (مسا لاگو و اسیویو<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳) و مجارستان (سیمونیچ، ۲۰۱۳). در مطالعه نهایی ویژگی‌های اصلاحات مجدد به‌طور نظام‌مند مورد مقایسه قرار گرفته، آثار اجتماعی و اقتصادی آن‌ها ارزیابی شده است. همچنین مشکلات و چالش‌های حل‌نشده شناسایی و توصیه‌هایی برای مقابله با آن‌ها پیشنهاد شده و تأثیرات بالقوه اصلاحات مجدد در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب و اروپای شرقی و مرکزی مورد بررسی قرار گرفته است.<sup>۳</sup>

چهار مطالعه موردی و مقایسه آن‌ها بر تحقق  
ده اصل تأمین اجتماعی بر اساس قراردادهای  
توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار تمرکز دارد

(برای تجزیه و تحلیل این اصول به مطالعه مسا لاگو، ۲۰۰۸ مراجعه شود). این ده اصل عبارتند از:

- |                      |   |
|----------------------|---|
| ۱) گفت‌وگوی اجتماعی؛ | ۶) کافی بودن مزایا؛                     |
| ۲) پوشش فراگیر؛      | ۷) کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری؛ |
| ۳) رفتار برابر؛      | ۸) مشارکت اجتماعی در مدیریت؛            |
| ۴) همبستگی اجتماعی؛  | ۹) نقش دولت و نظارت؛                    |
| ۵) برابری جنسیتی؛    | ۱۰) ثبات مالی / آکچوئری.                |

تمامی مطالعات (موردی و تطبیقی) ساختار مشابهی را دنبال می‌کنند که به سه بخش تقسیم می‌شود: ۱) تشریح اصلاحات ساختاری و نظام بازنشستگی خصوصی یا لایه خصوصی نظام بازنشستگی و شناسایی مزایا و معایب آن‌ها؛

1. Hohnerlein

2. Ossio

۳. نسخه کامل این مطالعه با عنوان «اصلاحات مجدد نظام‌های خصوصی» در سال ۲۰۱۲ به‌وسیله Zias منتشر شده است.



۲) تشریح اصلاحات مجدد، ویژگی‌های سیاسی، حقوقی، اجتماعی و اقتصادی آن‌ها و اینکه آیا این اصلاحات نواقص اصلاحات قبلی را کاهش داده یا حل کرده است؛ ۳) خلاصه‌ای از مزیت‌های اصلاحات مجدد، چالش‌ها یا مشکلات باقیمانده و همچنین پیشنهادات.

در این مقاله چهار نمونه از اساسی‌ترین اصلاحات مجدد در جهان (آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان) که در پایان سپتامبر ۲۰۱۲ وجود داشته‌اند، به طور مختصر و نظام‌بند مورد مقایسه و ارزیابی قرار می‌گیرند.

در آرژانتین و بولیوی، نظام‌های بازنشستگی خصوصی یا لایه خصوصی نظام بازنشستگی تعطیل و با نظام عمومی ادغام شد و در مجارستان تقریباً لایه خصوصی تعطیل شد. شیلیه نظام بازنشستگی خصوصی را حفظ کرده، اما آن را بهبود بخشیده و نقش دولت را در آن تقویت کرده است.

مقایسه به سه بخش تقسیم می‌شود:

- ۱) شناسایی مزایا و معایب اصلاحات ساختاری و نظام‌های بازنشستگی خصوصی پیش از اصلاحات مجدد؛
- ۲) مقایسه ویژگی‌های قانونی اصلاحات مجدد و ارزیابی آثار اجتماعی و اقتصادی آن‌ها؛
- ۳) نتیجه‌گیری: مزایای اصلاحات مجدد، مشکلات و چالش‌های حل‌نشده، پیشنهادات و تأثیر بالقوه بر دیگر نظام‌های بازنشستگی خصوصی.

این مقایسه بر اساس تحلیل و منابع بیان‌شده در مقالات مربوط به چهار مطالعه موردی، بر تحقق ده اصل منتخب تأمین اجتماعی تمرکز دارد. با وجود این نویسنده تنها مسئول انتخاب و تفسیر داده‌های کشورهای مورد مطالعه و ارزیابی آثار اصلاحات مجدد است.

#### ۴. شرایط اقتصادی و اجتماعی چهار کشور مورد مطالعه

شناخت ویژگی‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی چهار کشور مورد مطالعه در فهم چهارچوب اصلاحات در این کشورها ضروری است. برای این منظور پنج شاخص در جدول ۱ نشان داده شده است: مقدار شاخص توسعه انسانی (HDI)<sup>۱</sup> برای هر کشور و رتبه در میان ۱۸۷ کشور، درآمد ناخالص ملی سرانه به دلار بین‌المللی، امید به زندگی و درصد خویش‌فرمایی در جمعیت فعال اقتصادی.

1. Human Development Index

رتبه کل <sup>۵</sup>	خویش‌فرمایی <sup>۴</sup>	امید به زندگی <sup>۳</sup>	GNI سرانه PPP – دلار امریکا <sup>۲</sup>	شاخص توسعه انسانی		کشورها
				رتبه <sup>۱</sup>	نمره	
۱،۴	۵،۵	۷۴،۴	۱۶۵۸۱	۳۸	۰،۸۱۶	مجارستان
۲،۲	۲۰،۶	۷۹،۱	۱۳۳۲۷	۴۴	۰،۸۰۵	شیلی
۲،۴	۱۹،۷	۷۵،۹	۱۴۵۲۷	۴۵	۰،۷۹۷	آرژانتین
۴،۰	۵۸،۵	۶۶،۶	۴،۰۵۴	۱۰۸	۰،۶۶۳	بولیوی

۱. رتبه در بین ۱۸۷ کشوری که شاخص توسعه انسانی برای آن‌ها محاسبه شده است؛

۲. درآمد ناخالص ملی سرانه بر اساس برابری قدرت خرید؛

۳. متوسط سال‌های عمر در زمان تولد؛

۴. درصد نیروی کار؛

۵. متوسط رتبه پنج شاخص (عدد کمتر نشانه عملکرد بهتر است).

منابع: UNDP (۲۰۱۱)؛ خویش‌فرمایی در سال ۲۰۰۹ از ECLAC (۲۰۱۱) و سیمونویج (۲۰۱۳).

Δ جدول شماره ۱. شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی چهار کشور مورد مطالعه، ۲۰۱۱

بر اساس این شاخص‌ها مجارستان در رتبه نخست، شیلی و آرژانتین به دنبال آن و بولیوی در رتبه آخر قرار می‌گیرد. شاخص توسعه انسانی سه کشور نخست بسیار به هم نزدیک است و این کشورها در گروه کشورهای با

«توسعه انسانی بسیار بالا» قرار می‌گیرند (شیلی و آرژانتین بالاترین رتبه را در میان کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب دارند). اما بولیوی در این مورد فاصله زیادی با سه کشور دیگر دارد و در گروه کشورهای با «توسعه انسانی متوسط» و در میان چهار کشور با کمترین رتبه در امریکای لاتین و حوزه کارائیب قرار دارد. شیوع فقر در آرژانتین (تنها در مناطق شهری که در نتیجه کم برآورد شده است)، شیلی و بولیوی به ترتیب ۸٫۶ درصد، ۱۱٫۵ درصد و ۵۴ درصد بوده است (ECLAC, ۲۰۱۱). داده‌های موجود برای مجارستان قابلیت مقایسه با داده‌های سایر کشورهای مورد بررسی را ندارند؛ با این حال این داده‌ها نشان می‌دهند ۱۷ درصد از جمعیت «در معرض خطر فقر» قرار دارند (ESWR, ۲۰۱۰).



## ۵. مزایا و معایب اصلاحات ساختاری و نظام‌های بازنشستگی

### خصوصی

#### ۵-۱. گفت‌وگوی اجتماعی



بیشتر اصلاحات ساختاری که نظام بازنشستگی را در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب و اروپای شرقی و مرکزی خصوصی کردند، بدون گفت‌وگوی اجتماعی قبلی به اجرا در آمده بودند که بعدها به مشکل مشروعیت برخوردند (مسا لاگو و مولر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳؛ مولر، ۲۰۰۳). دولت نظامی شیلی با کنگره‌ای کاملاً کنترل‌شده، رسانه‌ها و اتحادیه‌های مطیع یا ممنوع فعالیت و بدون برگزاری هیچ مناظره عمومی، قانون اصلاحات را به تصویب رساند. در آرژانتین گفت‌وگوی اجتماعی با احزاب سیاسی انجام شد؛ پیش‌نویس قانون در کمیسیون‌های مجلس و با حضور اتحادیه‌های

1. Müller

کارگری و انجمن بازنشستگان مورد بحث قرار گرفت و به امتیازات و تغییرات قابل توجهی در متن پیش‌نویس انجامید. اصلاحات ساختاری در بولیوی با خصوصی‌سازی نیمی از کل شرکت‌های دولتی گره خورده بود. این امر از طریق اختصاص نیمی از سهام شرکت‌های دولتی به تأمین مالی مزایای غیرمشارکتی (مساعدت) سالانه برای افراد مسن، از لحاظ سیاسی امکان‌پذیر شده و در نتیجه حمایت اتحادیه‌های کارگری مهم را جلب کرده بود. گفت‌وگوهای اجتماعی محدودی در این باره وجود داشت (انجمن کارفرمایان و برخی از اتحادیه‌ها مورد مشورت قرار نگرفتند) و قانون اصلاحات با وجود اکثریت قوی نمایندگان طرفدار دولت در کنگره تصویب شد. دولت مجارستان موضوع اصلاحات را با اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی در میان گذاشت که به برخی از تغییرات مهم در پیش‌نویس قانون انجامید. اما این مورد بحث هزینه‌های انتقال را شامل نمی‌شد. این قانون به سرعت از سوی اکثریت قاطع نمایندگان طرفداران دولت در مجلس و با حمایت اتحادیه‌های کارگری در عوض مدیریت سه‌جانبه (سه‌جانبه‌گرایی) به تصویب رسید.

---

## ۵-۲. پوشش فراگیر

تمامی شاخص‌های سطح پوشش نشان می‌دهند که مجارستان بالاترین سطح پوشش را دارد. به دنبال آن شیلی و سپس آرژانتین با اندکی فاصله و در آخر بولیوی قرار می‌گیرند. در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب، سطح پوشش با افزایش درآمد، سطح تحصیلات، شهرنشینی (در مقابل سکونت در روستا) و بخش عمومی (در مقابل بخش خصوصی) افزایش می‌یابد. برای کشورهای اروپای شرقی و مرکزی داده‌های مقایسه‌ای در دسترس نبود. سطح پوشش جمعیت فعال اقتصادی در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب بر اساس تعداد بیمه‌شدگان، دو تا سه برابر پوشش بر اساس بیمه‌پردازان فعال بود؛ زیرا در گذشته عضویت در نظام بیمه و پرداخت تنها یک حق بیمه کافی بود تا افراد بیمه‌شده محسوب شوند، حتی اگر بسیاری از این افراد بعدها بازار کار را ترک می‌کردند یا دیگر حق بیمه نمی‌دادند؛ بنابراین سطح پوشش با

توجه به تعداد بیمه‌شدگان بیش از اندازه برآورد می‌شد. تعداد بیمه‌پردازان فعال (کسانی که در ماه گذشته حق بیمه پرداخت کردند) معیار دقیق‌تری برای سطح پوشش است و به همین دلیل در بررسی تطبیقی زیر که معمولاً سال قبل از اصلاحات و دوره ۲۰۰۹-۲۰۰۷ را مورد مقایسه قرار داده، این شاخص به کار رفته است. گرچه سطح پوشش در شیلی از ۶۴ درصد به ۶۱ درصد کاهش یافته بود، اما این کشور بالاترین سطح پوشش را در میان کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب داشت؛ البته بر اساس پیمایش‌هایی که طرح‌های مجزا را هم شامل می‌شوند، پوشش در این کشور تقریباً در سطح ۶۲ درصد ثابت بود. پوشش جمعیت فعال اقتصادی در آرژانتین بر اساس پیمایش‌ها از ۲۵ درصد به ۲۰ درصد یا ۴۶ درصد به ۴۵ درصد کاهش یافت. در بولیوی پوشش از ۱۰ درصد به ۱۱ درصد و با توجه به نتایج پیمایش‌ها از ۱۴ درصد به ۱۵ درصد افزایش یافت؛ با این حال این کشور باز هم سومین کشور با کمترین پوشش در میان کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب بود. در پی اصلاحات تعداد بیمه‌پردازان در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب کاهش یافت؛ در شیلی از ۷۴ درصد به ۵۵ درصد، در بولیوی از ۸۸ درصد به ۳۹ درصد و در آرژانتین از ۴۹ درصد به ۳۸ درصد. از لحاظ نظری ۱۰۰ درصد جمعیت فعال اقتصادی مجارستان تحت پوشش بیمه قرار دارند، اما در عمل به دلیل نرخ فرار بیمه‌ای ۲۸ درصد، سطح پوشش جمعیت فعال در این کشور ۷۰ درصد است (فولتر، ۲۰۱۲a). مجارستان هنوز بیشترین پوشش را در میان این چهار کشور دارا است.

پوشش جمعیت فعال اقتصادی تحت تأثیر اندازه

اقتصاد غیررسمی و عضویت اختیاری یا اجباری

خوبش‌فرمایان در نظام بیمه قرار دارد.

اقتصادی را تشکیل می‌دهند، ملزم به عضویت و پرداخت حق بیمه‌ای کمتر هستند. به این ترتیب پوشش خوبش‌فرمایان در

مجارستان زیاد است؛ البته بسیاری از آن‌ها درآمد خود را کمتر از واقع اظهار می‌کنند. خویش‌فرمایان در شیلی که ۲۱ درصد از جمعیت فعال اقتصادی را تشکیل می‌دادند، می‌توانستند به‌صورت اختیاری بیمه شوند؛ بر همین اساس سهم خویش‌فرمایان از کل بیمه‌پردازان در این کشور تنها ۳٫۵ درصد بود. در بولیوی سهم خویش‌فرمایان از جمعیت فعال اقتصادی ۵۸ درصد و سهم بیمه‌پردازان خویش‌فرما از کل بیمه‌پردازان ۴ درصد بود (در اصل پوشش بیمه به کارمندان دولت و مزدبگیران در شرکت‌های بزرگ رسمی شهری محدود بود). خویش‌فرمایان در آرژانتین ۲۰ درصد جمعیت فعال اقتصادی را تشکیل می‌دادند و پوشش بیمه‌ای برای آن‌ها اجباری بود؛ به همین دلیل سطح پوشش این قشر در این کشور از دو کشور دیگر امریکای لاتین و حوزه کارائیب بیشتر بود<sup>۱</sup>. پوشش سالمندان به‌واسطه همه صندوق‌های بازنشستگی در شیلی از ۷۳ درصد به ۶۱ درصد کاهش یافت، در صورتی که پوشش این افراد در آرژانتین به دلیل انجام اصلاحاتی با هدف گسترش مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی، از ۷۸ درصد به ۸۴ درصد افزایش یافت. پوشش سالمندان در بولیوی نیز به سبب بسط قابل ملاحظه مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی از ۳۴٫۲ درصد به ۱۲۶ درصد افزایش یافت (هم‌پوشانی ناشی از خطاهای آماری، احتساب مضاعف و تقلب است). بولیوی بالاترین سطح پوشش سالمندان را در میان کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب دارد. اطلاعات در این مورد برای مجارستان در دسترس نیست، اما پوشش سالمندان در این کشور بسیار بالا گزارش شده است.

---

۱. حق بیمه خویش‌فرمایان معادل ۲۷ درصد درآمد از پیش تعریف‌شده تعیین شده بود که این امر مانعی جدی برای گسترش سطح پوشش بود. نظام پرداخت ساده‌شده‌ای (Simplified Paying System) برای مالیات‌ها، تأمین اجتماعی و مواردی از این قبیل برای بیمه‌پردازان با درآمد معین ایجاد شد که حق بیمه‌های ثابتی را شامل می‌شد و در نتیجه این امر عضویت خویش‌فرمایان در نظام بیمه را تسهیل می‌کرد.



در پی اصلاحات انجام شده در شیله ۳۳ طرح از ۳۵ طرح بازنشستگی مجزا یکپارچه شد و شرایط احراز صلاحیت آن‌ها استاندارد شد؛ اما طرح‌های مربوط به نیروهای نظامی و پلیس و به بیان دقیق، عوامل اجراکننده اصلاحات ساختاری به صورت مجزا باقی ماندند. به موجب اصلاحات در بولیوی، نمونه منحصربه‌فرد در منطقه مورد بررسی، برنامه اصلی و ۳۸ طرح مکمل ادغام شدند. اما نیروهای نظامی، معدنچیان و سایر گروه‌ها مشمول بازنشستگی زودهنگام و/یا افزایش مستمری شدند. در اصلاحات آرژانتین، طرح‌های مجزا برای نیروهای نظامی، پلیس و کارمندان دولتی در استانداری‌ها/شهرداری‌ها باقی ماند، اما به گروه آخر (کارمندان دولتی در استانداری‌ها/شهرداری‌ها) امکان پیوستن به نظام بازنشستگی داده شد؛ ۴۰ درصد استانداری‌ها و ۱۰ درصد شهرداری‌ها این کار را انجام دادند. در مجارستان طرح مجزایی وجود نداشت؛ بالین حال، شرایط احراز صلاحیت نیروهای نظامی برای شمول در نظام بازنشستگی سخاوتمندانه‌تر بود.



معمولاً نظام بازنشستگی عمومی از همبستگی اجتماعی به عنوان مثال صندوقی جمعی در مقابل خطرات، برخوردار است؛ در حالی که در نظام بازنشستگی خصوصی هر فرد بیمه شده به تنهایی تمام خطرات را تحمل می‌کند. نظام بازنشستگی خصوصی به طور معمول، فاقد همبستگی اجتماعی درون‌زا است؛ زیرا حساب انفرادی به یک کارگر بیمه شده تعلق دارد و دیگران در آن شریک نیستند. همبستگی اجتماعی از طریق تأمین مالی مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی از سوی دولت، ارائه حداقل تضمین شده‌ای از مستمری و برنامه‌های حمایت اجتماعی در نظام بازنشستگی ایجاد می‌شود. عناصر ضد همبستگی در نظام بازنشستگی خصوصی عبارت بود از:

الف) پوشش بسیار کم در بولیوی که به همراه مالیات بر مصرف آثار بازدارنده‌ای ایجاد کرد (اکثریت جمعیت فعال اقتصادی

که تحت پوشش نظام بازنشستگی قرار نداشتند به طور غیرمستقیم بخشی از هزینه‌های انتقال اقلیتی را که تحت پوشش قرار داشتند، تأمین می‌کردند. این موضوع در مورد آرژانتین هم صدق می‌کرد؛

○ ب) طرح‌های مجزا یا شرایط ویژه برای گروه‌های قدرتمند با مزایای بهتر و یارانه‌های مالی (به جز مجارستان)؛

○ پ) حذف سهم کارفرمایان و افزایش سهم بیمه‌شدگان در پرداخت حق بیمه (در بولیوی و شیلی و نه در آرژانتین و مجارستان)؛

○ ت) افزایش تدریجی سقف سهم کارفرمایان از حق بیمه و کاهش رشد مزایا در مجارستان؛

○ ث) خویش‌فرمایان تمام حق بیمه را خودشان پرداخت می‌کردند (پرداخت سهم بیمه‌شدگان و سهم کارفرمایان؛ زیرا کارفرما نداشتند. البته نرخ حق بیمه خویش‌فرمایان در مجارستان کمتر بود). این امر مانعی جدی برای شمول خویش‌فرمایان با درآمد کم در نظام بازنشستگی بود؛

○ ج) تقویت نابرابری جنسیتی.

## ۵-۵. برابری جنسیتی



بخشی از نابرابری‌های جنسیتی از ویژگی‌های بازار کار ناشی می‌شود؛ مثلاً زنان نسبت به مردان سهم کمتری در مشاغل مزدبگیری رسمی دارند، اما این وضعیت در مشاغل غیررسمی که اغلب در پوشش نظام بازنشستگی قرار ندارند، برعکس است. همچنین دستمزد زنان برای فعالیت‌های یکسان نسبت به مردان کمتر است (در بولیوی متوسط شکاف درآمد زنان و مردان حدود ۹۱ درصد افزایش یافت). با وجود این نظام بازنشستگی خود به نابرابری‌های جنسیتی دامن می‌زند؛ چون بیشتر زنان نه از طریق مزایای مشارکتی مستقیم، بلکه با مزایای سببی<sup>۱</sup> به عنوان بازمانده یا مستمری‌های غیرمشارکتی که محدودند، حمایت می‌شوند. طرح‌های بازنشستگی عمومی می‌توانند نابرابری



جنسیتی (به‌عنوان مثال به‌وسیله انتقال در آمد از مردان به زنان) را تقلیل دهند. در آرژانتین و مجارستان نظام یا لایه عمومی تا حدودی این نقش را ایفا کرد. برعکس نظام‌های بازنشستگی خصوصی نابرابری‌های جنسیتی را تقویت می‌کنند؛ در این نظام‌ها زنان مزایای بازنشستگی کمتری نسبت به مردان دریافت می‌کنند که این امر به دلایل مختلف بروز می‌کند: خروج بدون پرداخت جبرانی از بازار کار برای پرورش فرزندان، افزایش تعداد سال‌های پرداخت حق بیمه که در پی انجام اصلاحات برای دریافت حداقل مزایای بازنشستگی لازم است (در آرژانتین و شیلی)؛ کمتر بودن تراکم حق بیمه<sup>۱</sup> زنان نسبت به مردان و محاسبه مستمری بر اساس منابع مالی اندوخته‌شده در حساب انفرادی و جدول‌های مرگ‌ومیری که به تفکیک جنسیت متفاوت است (زنان نسبت به مردان منابع مالی اندوخته‌شده کمتر و امید به زندگی بیشتری دارند و این امر سبب می‌شود مستمری زنان از مردان کمتر باشد). در مجارستان جدول‌های مرگ‌ومیر یکسان برای هر دو جنسیت<sup>۲</sup> که می‌تواند وضعیت مستمری‌بگیران زن را بهبود بخشد، در سال ۲۰۱۳ مورد توافق قرار گرفت؛ اما این جدول‌ها هنوز اجرا نشده‌اند.

نمونه‌هایی از نابرابری‌های جنسیتی در نظام‌های بازنشستگی کشورهای مورد مطالعه در ادامه بیان می‌شود. در شیلی سهم زنان و مردان از کل بیمه‌پردازان به ترتیب ۳۹ درصد و ۶۱ درصد بود؛ این در حالی است که سهم زنان و مردان از کل مستمری‌بگیران به ترتیب ۵۴ و ۶۹ درصد و نرخ جایگزینی زنان و مردان نیز به ترتیب ۳۵ و ۴۶ درصد بوده است. حق بیمه از کارافتادگی بازماندگان برای زنان و مردان یکسان تعیین شده بود، اما چون زنان شیوع ریسک کمتری دارند، در واقع بیشتر از مردان پرداخت می‌کردند. در آرژانتین سهم زنان در پوشش بیمه‌ای جمعیت فعال اقتصادی از ۴۵ به ۴۳ درصد کاهش یافت و شکاف میان سهم آن‌ها و سهم مردان بیشتر شد. این در حالی است که سهم زنان سالمند در کل مزایای بازنشستگی از ۷۴ به ۶۷ درصد کاهش یافت و شکاف جنسیتی در این مورد با کاهش مواجه شد.

۱. Contribution Density: نسبت دوره‌هایی که حق بیمه پرداخت و یا اندوخته‌گذاری می‌شود به کل دوره‌های بالقوه پرداخت یا اندوخته‌گذاری حق بیمه را تراکم حق بیمه می‌نامند (م).

بولیوی سهم زنان از پوشش جمعیت فعال اقتصادی ۱۱ درصد بود که این رقم کمترین مقدار را در منطقه به خود اختصاص می‌داد. افزون بر این نسبت زنان سالمندی که هر نوعی از مزایای بازنشستگی را دریافت می‌کردند ۱۳ درصد و سهم آن‌ها از مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی ۵۴ درصد بود که این امر، بهبودی قابل توجه در این زمینه را نشان می‌دهد. برای مجارستان این داده‌ها در دسترس نبود.

## ۵-۶. کافی بودن مزایا

در سه کشور امریکای لاتین و حوزه کارائیب، هر زمان که مانده حساب انفرادی یک کارگر بیمه شده در نظام / لایه خصوصی برای تأمین مالی مزایای بازنشستگی به میزان درصدی از متوسط حقوقش کفاف می‌داد، آن شخص می‌توانست بدون توجه به سن بازنشسته شود (در بولیوی اگر مانده حساب انفرادی شخصی در سن ۶۵ سالگی برای تأمین مالی مزایای بازنشستگی به میزان حداقل دستمزد ملی و یا بیشتر از آن کافی بود، آن شخص می‌توانست بازنشسته شود). با برآورده شدن شرایط لازم، شخص بیمه شده می‌توانست بین دریافت مستمری ثابت برای زندگی - که از سوی یک شرکت بیمه تجاری پرداخت می‌شد - و یا مستمری متغیر - که به وسیله متولی برنامه سالمندان پرداخت می‌شد - دست به انتخاب بزند. در نظام ترکیبی آرژانتین مستمری سالمندان به کمک دو لایه مشارکتی ارائه می‌شد: لایه نخست عمومی که صرف نظر از درآمد افراد، مزایای بازنشستگی پایه همگانی اعطا می‌کرد، در حالی که لایه دوم (چه در نظام بازنشستگی خصوصی و چه در نظام بازنشستگی عمومی) بخش عمده مزایای بازنشستگی را ارائه می‌کرد. برعکس در مجارستان، لایه عمومی ۸۰ درصد کل مزایای بازنشستگی و لایه خصوصی تنها ۲۰ درصد آن را تأمین مالی می‌کرد. از آنجاکه شیلی و بولیوی نظام بازنشستگی عمومی را تعطیل کرده بودند، مجبور به پرداخت خسارت به بیمه شدگانی شدند که به علت پرداخت حق بیمه‌هایی به نظام

بازنشستگی عمومی (با یک گواهی یا سند تصدیق<sup>۱</sup>) به نظام خصوصی منتقل شدند. شیلی به طور کامل تعهدات خود را انجام داد، اما بولیوی پنج سال پس از اصلاحات، صدور اسناد تصدیق را -آن هم با محدودیت‌های بزرگ- آغاز کرد؛ در سال ۲۰۰۷ تنها ۱۷ درصد از بیمه‌شدگان این اسناد را دریافت کرده بودند. به موجب انجام اصلاحات در آرژانتین هم به کسانی که در نظام بازنشستگی عمومی باقی مانده بودند و هم به کسانی که به لایه خصوصی پیوسته بودند، مزایای اضافی اعطا می‌شد. بولیوی تحت فشارهای اجتماعی، شرایط احراز صلاحیت را منعطف‌تر کرد و به بیمه‌شدگان در نظام بازنشستگی عمومی مزایایی پرداخت کرد؛ از این رو تعداد مستمری‌بگیران بیش از سه برابر پیش‌بینی‌های اولیه شد. مجارستان نیز شرایط احراز صلاحیت را برای کسانی که در نظام بازنشستگی عمومی محض باقی مانده بودند، انعطاف‌پذیرتر کرد. برآوردها نشان داد بیشتر کسانی که به لایه خصوصی پیوستند، در صورت ماندن در نظام بازنشستگی عمومی، مزایای بازنشستگی بیشتری دریافت می‌کردند. این اقدامات به افزایش مخارج و هزینه‌های مالی انتقال انجامید<sup>۲</sup>.

در آرژانتین و شیلی دولت برای بیمه‌شدگان در نظام بازنشستگی خصوصی که سابقه معینی در پرداخت حق بیمه داشتند و مانده حساب انفرادی آن‌ها برای تأمین مالی حداقل مزایای بازنشستگی کافی نبود، حداقلی از مزایای بازنشستگی را تضمین کرده و مابه‌التفاوت را پرداخت می‌کرد. اما به موجب اصلاحات، تعداد سال‌های مورد نیاز پرداخت حق بیمه برای دریافت این مقدار مزایای بازنشستگی در هر دو کشور افزایش یافت (آرژانتین حداقل سن بازنشستگی را نیز افزایش داد)؛ بنابراین درصد بیشتری از بیمه‌شدگان واجد شرایط دریافت این مزایا نمی‌شدند. در شیلی مقدار حداقل مزایای بازنشستگی کافی نبود (۶۲ درصد حداقل مزد) و برآورد می‌شد تنها نیمی از بیمه‌شدگان آن را

---

۱. Recognition Bond: ابزاری است که به وسیله دولت منتشر شده، برحسب پول نقد بیان می‌شود. هنگامی که کارگری قصد پیوستن به نظام بازنشستگی جدیدی دارد، با استفاده از این ابزار می‌تواند تعداد دوره‌های پرداخت حق بیمه تحت برنامه تأمین اجتماعی سابق را اثبات کند (م).

۲. نرخ جایگزینی برآوردی برای مردان و زنان بر اساس آخرین مزد و حقوق دریافتی آن‌ها و پرداخت سهمی ۱۰ درصدی برای پس‌انداز، در بین کشورهای امریکای جنوبی و کارائیب متفاوت بود: ۲۳،۹ و ۱۹،۷ درصد در بولیوی، اما ۴۸،۶ و ۴۶،۳ درصد در شیلی.

دریافت کنند. این در حالی است که حداقل مزایای بازنشستگی تضمین شده در مجارستان ۲۵ درصد حداقل مزد بوده است. در آرژانتین حداقل مزایای بازنشستگی عمومی که از سوی دولت تضمین می‌شد، ۴۰ درصد متوسط حقوق در طول زمان عضویت در نظام بازنشستگی بود؛ البته ۴۰ درصد اشاره شده بعدها حذف شد و تمام مزایای بازنشستگی عمومی به منابع مالی سالانه موجود محدود شد. بولیوی تا سال ۲۰۰۸ حداقل مزایای بازنشستگی را تضمین نمی‌کرد و دولت در این رابطه مسئولیت مالی نداشت.

پیش از انجام اصلاحات در آرژانتین و شیلی، مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی آزموده به وسیله وجود داشت که فقرا را هدف قرار می‌داد. بعدها پرداخت این مزایا در حالی که با تعیین سقفی برای تعداد ذی‌نفعان، ایجاد فهرست انتظار و موجودی منابع مالی محدود شده بود، ادامه یافت. در سال ۲۰۰۳ آرژانتین پوشش این مزایا را به افراد بالای ۷۰ سال یا از کارافتاده که منبع درآمدی دیگری نداشتند، بسط داد و محدودیت روی تعداد ذی‌نفعان مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی را برداشت؛ بدین ترتیب تعداد ذی‌نفعان دوبرابر شد. در پی اصلاحات در بولیوی، مزایای بازنشستگی همگانی غیرمشارکتی (با عنوان بونوسول<sup>۲</sup>) برای افراد ۶۵ ساله و بیشتر، صرف‌نظر از درآمدشان معرفی شد (به بخشی از جمعیت محدود بود) و از این رو به وسیله کسانی که مزایای بازنشستگی مشارکتی دریافت می‌کردند، وصول می‌شد. در سال ۲۰۰۷ این مزایا با عنوان مزایای بازنشستگی کرامت<sup>۳</sup> برای تمامی شهروندان ۶۰ ساله و بیشتر همگانی شد (طی ۲۰۰۹-۲۰۰۷، تعداد ذی‌نفعان ۵۲ درصد افزایش یافت)؛ تعداد کسانی که مزایای بازنشستگی مشارکتی دریافت می‌کردند، ۲۵ درصد کاهش یافتند.<sup>۴</sup>

در شیلی و بولیوی تمامی مزایای بازنشستگی بر اساس یک واحد پولی شاخص شده بود که مقدار این واحد به صورت سالانه نسبت به تورم تعدیل می‌شد

۱. Non-Contributory Means-Tested Pension: «مزایای آزموده به وسیله پرداخت‌هایی است که به افرادی تعلق می‌گیرند که می‌توانند اثبات کنند درآمد و سرمایه‌شان از حد معینی کمتر است (م)

2. Bonosol

3. Renta Dignidad (Dignity Pension)

۴. دلیل ارائه مزایای همگانی به جای مزایای هدفمند عبارت بود از: فقر گسترده جمعیت، بالا بودن هزینه‌های اداری هدف‌گذاری و نگرش منفی نسبت به آزمون وسیع به خصوص در میان مردم بومی.

در شیلی<sup>۱</sup> UF و در بولیوی<sup>۲</sup> UFV). در اصلاحات آرژانتین تعدیل خودکار تمامی مزایای بازنشستگی عمومی نسبت به دستمزد، به تعداد دو بار در سال لحاظ شده بود، اما بعدها این روند به منظور کاهش هزینه‌های مالی لغو شد و تعدیل، سالانه و به صورت صلاح‌دید به وسیله دولت انجام می‌شد. مزایای بازنشستگی واقعی به شدت کاهش یافت و هزاران پرونده دادخواهی ذی‌نفعان پیروز شد. تضعیف پزو<sup>۳</sup> در سال ۲۰۰۲ قدرت خرید مزایای بازنشستگی را بیشتر کاهش داد؛ این در حالی بود که ۷۰ درصد مستمری‌بگیران در سال ۲۰۰۸ با حداقل مزایای بازنشستگی زندگی می‌کردند. با وجود این دستور دیوان عالی آرژانتین برای ایجاد شاخصی برای تعدیل خودکار مزایای بازنشستگی به اجرا درنیامد. در مجارستان تمامی مزایای بازنشستگی در ابتدا نسبت به دستمزدها تعدیل می‌شد که سپس به متوسط دستمزدها و قیمت‌ها تغییر کرد. برنامه ایجاد نهادی عمومی به منظور تعیین مستمری شاخص‌شده با قیمت اجرا نشد.

۱. Unidad de Fomento: واحد شمارشی است که در شیلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. نرخ مبادله این واحد با پزوی شیلی به‌طور مداوم نسبت به تورم تعدیل می‌شود؛ به گونه‌ای که ارزش واقعی UF ثابت می‌ماند (م).

۲. Unidades de Fomento a la Vivienda (Unit for Housing Promotion): شاخص UFV یک واحد شمارش در بولیوی است که نسبت به تورم تعدیل می‌شود (م).

۳. Peso: واحد پول آرژانتین است (م).

## ۵-۷. کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری

نظام بازنشستگی خصوصی به‌وسیله شرکت‌های خصوصی انتفاعی (اداره صندوق‌های بازنشستگی؛ AFP<sup>۱</sup>ها در بولیوی و شیلی و مجارستان، AFJP<sup>۲</sup> در آرژانتین) اداره می‌شود. این شرکت‌ها کارمزدی را به صورت درصدی از حقوق مشمول مالیات برای مدیریت طرح‌های سالمندان (این شرکت‌ها در شیلی، کارمزد یکجا<sup>۳</sup> با آثار کاهنده نیز تعیین کرده بودند) و حق بیمه‌ای را برای

1. Administradora de Fondos de Pensiones (Administration of Pension Funds)

2. Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Administration of Pension Funds)

3. Fixed-Sum Commission

پوشش ریسک‌های مربوط به از کار افتادگی - بازماندگان که به شرکت‌های بیمه تجاری منتقل می‌شود، تعیین می‌کردند. شرکت‌های بیمه‌ای مدیریت حساب‌های انفرادی، گزارش دوره‌ای مانده حساب به بیمه‌شدگان و زمان ارائه مزایای بازنشستگی را بهبود بخشیدند؛ در مقابل این شرکت‌ها به جای سپردن مدیریت سرمایه‌گذاری‌های خود به نهادهای مالی کارآمدتر، خود به مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها می‌پرداختند. حساب‌های انفرادی در مجارستان از سوی شرکت‌های پس‌اندازی چندجانبه یا تعاونی<sup>۱</sup> (و نه شرکت‌های یک‌منظوره مانند آنچه در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب وجود داشت) مدیریت می‌شد و مدیران انتخابی الزاماً از بهترین‌ها نبودند.

در عمل رقابت مورد انتظار به خصوص در کشورهای کوچکی که بازار بیمه کوچکی داشتند (تعداد مدیران به اندازه بازار بستگی دارد) خوب عمل نکرد. در مجارستان تعداد شرکت‌ها از ۶۰ به ۲۱ تنزل یافت و شش شرکت بزرگ اول ۹۰ درصد اعضا (بیمه‌شدگان در نظام بازنشستگی خصوصی) را به خود اختصاص داده بودند. تعداد شرکت‌های بیمه‌ای در آرژانتین (AFIPها) از ۲۴ شرکت در هنگام آغاز به کار نظام بازنشستگی خصوصی به ۱۰ شرکت در هنگام تعطیل شدن آن کاهش یافت و تراکم بیمه‌شدگان در دو شرکت بزرگ اول در این دوره در ۳۶ درصد ثابت ماند. جابه‌جایی بین شرکت‌های بیمه‌ای (AFIPها) از قله ۷ درصد بیمه‌شدگان به ۴ درصد بیمه‌شدگان کاهش یافت و محدودیت‌هایی بر آزادی انتخاب بین نظام‌های بازنشستگی خصوصی و عمومی اعمال شد. تعداد شرکت‌های بیمه‌ای در شیلی (AFPها) بین سال‌های ۱۹۹۴ و ۲۰۰۸، از ۲۱ به ۵ شرکت کاهش یافت و تراکم بیمه‌شدگان در سه شرکت بزرگ اول از ۶۷ درصد بیمه‌شدگان به ۸۶ درصد افزایش یافت. همچنین محدودیت‌هایی بر انتقالات میان این شرکت‌های بیمه‌ای وجود داشت. در بولیوی به جای رقابت، انحصار دوجانبه وجود داشت؛ در ابتدا دولت بیمه‌شدگان را بر حسب منطقه، به دو شرکت بیمه‌ای خصوصی (AFP) تخصیص داد و بیمه‌شدگان در پنج سال نخست نمی‌توانستند بین این دو شرکت جابه‌جا شوند. از سال ۲۰۰۳، تنها ۰,۳-۰,۴ درصد از بیمه‌شدگان شرکت بیمه‌ای خود را تغییر دادند.

---

1. Cooperatives or Mutual Savings Associations

این فرض که هزینه‌های اداری در اثر انجام  
اصلاحات کاهش می‌یابند، به علت وجود رقابت  
ضعیف به وقوع نپیوست.

گرچه نوع داده‌های موجود در مورد هزینه‌های اداری در مجارستان اصلاً با سایر کشورهای مورد بررسی قابل مقایسه نیست، اما می‌توان نشان داد که بیشترین هزینه‌های اداری در مجارستان وجود داشته است. هزینه‌های اداری به عنوان درصدی از حق بیمه‌های پرداختی در سال ۲۰۰۷ در ۱۴٫۵ درصد به اوج خود رسید و پس از آن در سال ۲۰۱۰، به ۱۲٫۳ درصد کاهش یافت. این در حالی است که هزینه‌های اداری به عنوان درصدی از سرمایه در طی این سال‌ها از ۳٫۴ درصد به ۱٫۲ درصد کاهش یافت. در سال ۲۰۰۸ دولت محدودیتی برای این هزینه‌ها قائل شد و بدین ترتیب هر دو نرخ (هزینه‌های اداری به عنوان درصدی از حق بیمه‌ها و به عنوان درصدی از سرمایه) اندکی کاهش یافت. متوسط کل کارمزد در شیلی به عنوان درصدی از مزد و حقوق بین سال‌های ۱۹۸۱ و ۲۰۰۸ از ۲٫۴۴ درصد به ۲٫۶۸ درصد افزایش یافت که این رقم معادل ۲۷ درصد سپرده ۱۰ درصدی بود.<sup>۱</sup> هزینه‌های اداری در آرژانتین به عنوان درصدی از مزد و حقوق از ۳٫۴۱ درصد به ۲٫۳۹ درصد کاهش یافت؛ اما هزینه‌های اداری به عنوان درصدی از سپرده از ۴۵ درصد در سال ۱۹۹۹ به اوج خود به ۸۳ درصد در سال ۲۰۰۱ رسید و سپس در سال ۲۰۰۷ به ۵۲ درصد کاهش یافت که البته هنوز از نصف مقدار پس‌انداز شده بیشتر است.<sup>۲</sup> از آنجا که در بولیوی رقابتی وجود نداشت و در نتیجه نیازی به تبلیغات و بازاریابی نبود، هزینه‌های اداری در بولیوی از تمام نظام‌های بازنشستگی خصوصی در امریکای لاتین و حوزه کارائیب کمتر بود؛ ۲٫۲۱ درصد مزد و حقوق یا ۲۲ درصد از سپرده.

۱. اگر نرخ سپرده معادل ۱۰ درصد مزد و حقوق باشد، متوسط کل کارمزد به عنوان درصدی از سپرده در سال ۱۹۸۱ و ۲۰۰۸ به ترتیب، ۲۴٫۴ و ۲۶٫۸ می‌شود؛ زیرا به عنوان مثال، برای سال ۱۹۸۱ داریم (م):

$$\frac{\text{کارمزد}}{\text{سپرده}} \times 100 = \frac{\text{مزد و حقوق (۲۴,۴)}}{0,1} \times 100 = 24,4$$

۲. در بدترین نقطه از بحران اقتصادی داخلی (سال ۲۰۰۱) سهم حق بیمه کارگران به یک سوم کاهش یافت که پس‌انداز را به شدت کاهش داد، اما مقدار کارمزد تغییر نکرد.

## ۵-۸. مشارکت اجتماعی در اجرا



پیش از انجام اصلاحات در سه کشور امریکای لاتین و حوزه کارائیب، اغلب صندوق‌های بازنشستگی به‌وسیله نمایندگان از سوی کارگران، کارفرمایان و دولت به صورت سه‌جانبه مدیریت می‌شدند. البته انتخاب این نمایندگان همیشه شفاف نبود و گاهی مشارکت کارگران در کل هیئت عضویت<sup>۱</sup> حداقل بود. پس از انجام اصلاحات ساختاری، با وجود اینکه کارگران صاحب حساب‌های انفرادی بودند، مشارکت در شرکت‌های اداره‌کننده نظام بازنشستگی خصوصی از بین رفت (در شیلی در AFP‌های کوچکی که تحت تملک اتحادیه‌ها قرار داشتند، این نوع مشارکت وجود داشت؛ اما سرانجام این شرکت‌ها حذف شدند). در مجارستان مدیریت سه‌جانبه نظام بازنشستگی عمومی به علت ارتباط با اتحادیه‌ها، پس از انجام اصلاحات هم ادامه یافت. اما بعدها دولت محافظه‌کار این نوع مدیریت را منسوخ کرد؛ با وجود این اتحادیه‌ها در مدیریت تعدادی از صندوق‌های کوچک مشارکت داشتند.

۱. Membership Board: هیئت عضویت به بررسی و نظارت تمامی جنبه‌های مربوط به عضویت مانند تقاضای نیرو، استخدام، ابقا و مواردی مانند آن می‌پردازد (م).

## ۵-۹. نقش دولت و نظارت



به لحاظ نظری دولت در چهارچوب خصوصی‌سازی نقشی «فرعی» در بازار ایفا می‌کند، اما در عمل حتی در کشورهایی که بزرگ‌ترین سهم بیمه‌شدگان در نظام بازنشستگی خصوصی را داشته‌اند، نقش دولت «کلیدی» بود. عضویت در نظام بازنشستگی و پرداخت حق بیمه‌ها برای کارگران مزدبگیر اجباری است؛ دولت نظام بازنشستگی خصوصی را کنترل، نظارت و تضمین کرده و تمام هزینه‌های مالی انتقال را تأمین می‌کند (به بخش ۱۰-۶ رجوع شود). در آرژانتین و شیلی، نظری مستقل نظام بازنشستگی خصوصی را مورد نظارت قرار می‌داد؛ این ناظر در بولیوی بازار سرمایه و بیمه‌های تجاری و در مجارستان بانک‌های تجاری و شرکت‌های بیمه‌ای را نیز نظارت می‌کرد. طرح‌های مربوط به نیروهای نظامی در سه کشور



امریکای لاتین و حوزه کارائیب و نیز تعدادی از طرح‌های مربوط به کارمندان استانداری‌ها/ شهرداری‌ها در آرژانتین، به‌جز بازرسی عمومی در معرض این‌گونه نظارت‌ها قرار نمی‌گرفتند.

## ۱۰-۵. ثبات مالی

در پی انجام اصلاحات در شیلی و بولیوی، سهم کارفرمایان از حق بیمه حذف و به کارگران بیمه‌شده منتقل شد (درصدی بر مزد و حقوق مشمول مالیات برای اندوخته‌گذاری در حساب‌های انفرادی به اضافه کارمزد و اجرت). این کار حداقل استاندارد سازمان بین‌المللی کار (ILO)<sup>۱</sup> را مبنی بر اینکه سهم کارگران نباید از ۵۰ درصد کل حق بیمه بیشتر باشد، نقض می‌کرد. در نظام‌های بازنشستگی ترکیبی آرژانتین و مجارستان سهم حق بیمه بیمه‌شدگان به لایه خصوصی و سهم کارفرمایان به لایه عمومی انتقال می‌یافت؛ بنابراین وضعیت کسری در نظام بازنشستگی عمومی بدتر شد (برای اقلیتی که در نظام بازنشستگی عمومی باقی ماندند، کل حق بیمه پرداختی به لایه عمومی منتقل می‌شد).

اصلاحات، هزینه‌های انتقال را در پی داشت که به طور کامل به‌وسیله دولت تأمین می‌شد؛ (الف) کسری عملیاتی ناشی از تعطیلی نظام بازنشستگی عمومی که بدون بیمه‌پرداز، ولی با حجم گسترده مزایای بازنشستگی باقی مانده بود (بولیوی تندروترین کشور از بین کشورهای مورد بررسی بود که تمام بیمه‌شدگان را به تغییر صندوق مجبور کرد؛ این در حالی است که در سایر کشورها این اصلاحات کندتر بود؛ چون بخشی از بیمه‌شدگان در نظام/ لایه عمومی باقی ماندند)<sup>۲</sup>؛ (ب) حق بیمه‌هایی پرداخت‌شده به نظام بازنشستگی عمومی به‌وسیله کسانی که به نظام خصوصی منتقل شدند (گواهی یا سند تصدیق در شیلی و بولیوی)؛ (ج) هزینه اختلاف حداقل مزایای بازنشستگی و نیز مزایای اضافی که در آرژانتین، بولیوی و مجارستان پرداخت می‌شد؛ (د) مزایای بازنشستگی غیر مشارکتی؛ (ه) مزایای بازنشستگی تضمین‌شده در زمان

1. International Labour Organization

۲. قبل از انجام اصلاحات مجدد، سهم بیمه‌شدگان نظام بازنشستگی عمومی از کل بیمه‌شدگان، در مجارستان ۲۵ درصد، در آرژانتین ۱۹ درصد، در شیلی ۱،۵ درصد و در بولیوی صفر بود. با این حال حجم زیادی از مزایای بازنشستگی از نظام بازنشستگی عمومی بود.

ورشکستگی صندوق و حداقل ضمانت‌شده‌ای از بازده سرمایه در صندوقی که زیر متوسط همه صندوق‌ها کار می‌کرد.

در سال ۲۰۰۸ پس از گذشت بیش از سه دهه از انجام اصلاحات در شیلی، هزینه‌های مالی انتقال به نظام خصوصی به ۵ درصد تولید ناخالص داخلی (GDP)<sup>۱</sup> رسید که البته از نقطه اوج ۷٫۶ درصد کمتر شده بود. این هزینه‌ها در بولیوی ۲٫۵ برابر برآورد اولیه بود که البته هزینه مربوط به تصدیق حق بیمه‌های پرداختی به نظام قبلی و مزایای بازنشستگی اضافی را که پس از اصلاحات اعطا می‌شد، در بر نمی‌گرفت. مجارستان کمترین هزینه مالی را داشت؛ با وجود این هزینه‌های مالی در این کشور از ۰٫۳ به نقطه اوج ۱٫۲ درصد رسید. هزینه‌های انتقال به نظام خصوصی معمولاً از طریق مالیات‌ها (عمدتاً مالیات بر مصرف) به‌وسیله کل جمعیت شامل فقرا و سایر اقشار بیمه‌نشده تأمین می‌شود و در نتیجه این روش تأمین مالی آثار بازدارنده‌ای دارد. در مجارستان این هزینه‌ها با وام‌گیری بیشتر به‌وسیله دولت پوشش داده شد.

در شیلی از زمان ایجاد نظام خصوصی تا زمان اصلاحات مجدد، بیشترین منابع سرمایه‌ای در حساب‌های انفرادی انباشته شد؛ به گونه‌ای که انباشت منابع سرمایه‌ای در حساب‌های انفرادی از ۴ به ۶۴ درصد GDP افزایش یافت (این مقدار در سال ۲۰۰۹ به دلیل بحران جهانی به ۵۲٫۸ درصد کاهش یافت، اما این روند به‌سرعت بهبود یافت). در بولیوی دو صندوق بازنشستگی با هم ادغام شدند (منابع حساب‌های انفرادی و صندوق جمعی<sup>۲</sup> تلفیق شدند تا مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی را تأمین مالی کنند) و بدین ترتیب منابع سرمایه‌ای انباشته‌شده از ۴ به ۲۲٫۶ درصد GDP افزایش یافت که این رقم، بیشترین حجم منابع سرمایه‌ای را پس از شیلی نشان می‌دهد. در آرژانتین بر اثر بحران جهانی، سرمایه صندوق از اوج ۱۴ درصد GDP در سال ۲۰۰۶ به ۱۱٫۸ درصد در سال ۲۰۰۸ کاهش یافت. مجارستان کمترین انباشت سرمایه در صندوق را داشته است؛ با این حال سرمایه صندوق از ۱ درصد GDP به ۱۰٫۷ درصد افزایش یافت.

متوسط سالانه بازده ناخالص واقعی سرمایه (تعدیل‌شده نسبت به قیمت)

1. Gross Domestic Product

2. Collective Fund

هزینه‌های بالای اداری را شامل نمی‌شود و از این رو متوسط بازده خالص کمتر از متوسط بازده ناخالص است که البته آمار آن برای کشورهای مورد بررسی منتشر نشده است. سری‌های آماری کاملی از بازده سرمایه برای مجارستان وجود ندارد، اما متوسط بازده واقعی سالانه در طول دوره ۱۳ ساله اصلاحات منفی بوده است.

از زمان شروع به کار نظام بازنشستگی خصوصی تا زمان اصلاحات مجدد، متوسط بازده ناخالص واقعی سرانه در شیلی از ۲۰٫۶ درصد به ۸٫۸ درصد، در بولیوی از ۱۲٫۵ درصد به ۷٫۳ درصد و در آرژانتین از ۹٫۲ درصد به ۸٫۴ درصد کاهش یافت.

متوسط بازده سرمایه به‌وسیله ترکیب پورتنفوی منابع سرمایه‌گذاری شده برحسب ابزارهای سرمایه‌گذاری (که به‌وسیله قانون تعیین می‌شد و به‌استثنا شیلی بر بدهی عمومی - خرید اوراق قرضه دولتی - تمرکز زیادی داشت) و نیز نرخ بازده هر یک از ابزارها تعریف می‌شود. در بولیوی بازار سرمایه توسعه‌یافته‌ای وجود نداشت و گزینه‌های سرمایه‌گذاری در این کشور بسیار محدود بود؛ سهم سرمایه‌گذاری در بدهی عمومی (خرید اوراق قرضه دولتی) به ۷۵ درصد در سال ۲۰۰۶ افزایش یافت؛ این در حالی بود که اوراق قرضه عمومی در ابتدا نرخ بهره نسبتاً بالایی داشت و در نتیجه نرخ بازده سرمایه‌گذاری بالا بود. بعدها دولت بولیوی اداره‌های صندوق‌های بازنشستگی (AFPها) را تحت فشار قرار داد تا سهام صندوق جمعی و نیز اوراق قرضه عمومی جدید را خریداری کنند که هر دو ابزار نرخ بهره اندکی داشتند. دومین بخش بزرگ سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه‌ای در بولیوی را سپرده‌های بانکی کوتاه‌مدت تشکیل می‌داد که به آن نیز بهره کمی پرداخت می‌شد. این دو ابزار ۸۷ درصد پرتفوی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه‌ای بولیوی در سال ۲۰۰۷ را به خود اختصاص می‌دادند و حجم کوچکی از منابع در سهام و بخش کوچک‌تری هم در اوراق خارجی (برای مدت محدودی) سرمایه‌گذاری شد؛

بنابراین صندوق‌های بیمه‌ای در بولیوی به صورت جدی تحت تأثیر بحران جهانی قرار نگرفتند، اما تمرکز پورتفوی سرمایه‌گذاری بر ابزارهای کم‌بازده به کاهش متوسط بازده سرمایه انجامید.

بازار سرمایه در آرژانتین بسیار توسعه‌یافته‌تر از بازار سرمایه بولیوی بود؛ با وجود این سهم بدهی عمومی در سبد سرمایه‌گذاری صندوق‌های بیمه‌ای آرژانتین در سال ۲۰۰۲ (در بحبوحه بحران داخلی) در ۷۶ درصد به اوج خود رسید. افزون بر آن دولت آرژانتین اداره‌های صندوق‌های بازنشستگی (AFJPها) را تحت فشار قرار داد تا در اوراق قرضه دولتی سرمایه‌گذاری کنند. سرمایه‌گذاری دلاری را به پزو (که بعدها کاهش ارزش یافت) تغییر دهند و با کاهش نرخ بهره، نرخ بازده سرمایه را کاهش دهند. سرمایه‌گذاری در سهام داخلی و اوراق خارجی بازدهی بالایی داشت، اما این ابزارها در طول بحران جهانی ۲۰۰۸ با کاهش ارزش شدیدی روبه‌رو شدند. شیلی به تدریج سبد سرمایه‌گذاری خود را با ابزارهای غیر از بدهی عمومی متنوع کرد و سهم بدهی‌های عمومی را به تنها ۸ درصد کاهش داد. در عوض نیمی از منابع صندوق‌های بیمه‌ای شیلی در سال ۲۰۰۷ در سهام داخلی و اوراق خارجی سرمایه‌گذاری شده بود؛ به همین دلیل بازده سرمایه در سال ۲۰۰۸ در اثر بحران جهانی به شدت تنزل یافت. در مجارستان ۷۰ درصد منابع صندوق‌های بیمه‌ای در اوراق قرضه دولتی سرمایه‌گذاری شد که بهره‌ای کمتر از تورم به آن تعلق می‌گرفت. ارزش واقعی منابع سرمایه‌گذاری شده در طول بحران جهانی کاهش یافت و بدین ترتیب نرخ بازده سرمایه منفی شد.<sup>۱</sup>

در جدول ۲ ویژگی‌های قانونی و آثار اجتماعی اقتصادی چهار اصلاح ساختاری مورد بررسی خلاصه شده است. در این جدول عمدتاً آمار مربوط به سال قبل از آغاز اصلاحات با سال قبل از اصلاحات مجدد مورد مقایسه قرار می‌گیرد.

---

۱. پیش از وقوع بحران جهانی، شیلی و مجارستان «صندوق‌های چندانگانه» یا «Multifunds» را ایجاد کرده بودند که به بیمه‌شدگان این امکان را می‌داد که چندین سبد با ریسک‌های مختلف انتخاب کنند. هنگامی که بیمه‌شدگان به سن بازنشستگی نزدیک می‌شدند، سبد محتاطانه‌تری را برمی‌گزیدند. همزمان با آغاز بحران ۸۰ درصد بیمه‌شدگان در شیلی در دو سبد با کمترین ریسک سرمایه‌گذاری کرده بودند. کسانی که در زمان بحران، سبدهای با ریسک بالا را با سبدهای با ریسک کمتر عوض کردند، سهم قابل توجهی از سرمایه خود را از دست دادند.

مجاہستان	شیلی	بولیوی	آرژانتین	اصول
بله	خیر	تا حدودی	بله	گفت‌وگوی اجتماعی
به لحاظ نظری ۱۰۰٪؛ در نظام خصوصی؛ افزایش از ۳۳٪ به ۷۲٪	کاهش از ۶۴٪ به ۶۱٪؛ افزایش از ۶۲٪ به ۶۳٪	افزایش از ۱۰۴٪ به ۱۱۴٪؛ ۱۴٪ به ۱۵٪	کاهش از ۲۵٪ به ۲۰٪؛ ۴۶٪ به ۴۵٪	پوشش جمعیت فعال اقتصادی
قبلاً وجود داشت.	خیر؛ اختیاری، پوشش بسیار کم	خیر؛ اختیاری، بدون پوشش	قبلاً وجود داشت.	پوشش اجباری خویش فرمایان
اطلاعات در دسترس نیست.	کاهش از ۷۳٪ به ۶۱٪ (۲۰۰۶)	افزایش از ۳۴٪ به ۱۲۶٪ (تقلب ۲۰۰۸)	افزایش از ۷۸٪ به ۸۴٪	پوشش سالمندان
قبلاً وجود داشت، آزمون و پوشش برای همه نیازمندان	قبلاً وجود داشت، آزمون و محدود شده با تعیین سقف برای تعداد ذی‌تعمان و در نظر گرفتن منابع مالی موجود	بله، همگانی با صرف نظر از درآمد، محدود به بخشی از جمعیت	قبلاً وجود داشت، آزمون و محدود شده با تعیین سقف برای تعداد ذی‌تعمان و در نظر گرفتن منابع مالی موجود	مزایای بازنشستگی غیر مشارکتی
قبل از انجام اصلاحات، نظام یکپارچه بود (البته قواعد ویزای برای نیروهای نظامی وجود داشت)	یکپارچه‌سازی ۳۳ طرح مجزا، مجزا نگهداشتن طرح‌های نیروهای نظامی و پلیس، که اصلاحات را اجرا کردند.	طرح یکپارچه نیروهای نظامی (قواعد ویزه) و ۳۸ طرح بازنشستگی تکمیلی	نیروهای نظامی، پلیس، ۱۳۰٪ از استان‌ها و ۶۰٪ برنامه مجزا	رفتار برابر (طرح‌های مجزا)

Δ جدول شماره ۲. مقایسه ویژگی‌ها و آثار اصلاحات ساختاری در چهار کشور مورد بررسی

اصول	آرژانتین	بولیوی	شیلی	مجارستان
<p><b>همبستگی اجتماعی</b></p>	<p>نبود همبستگی اجتماعی در لایه خصوصی، وجود سطوحی از همبستگی در نظام / لایه عمومی، اعطای مزایای بازنشستگی غیر مشارکتی و حداقل مزایای دولتی، پرداخت بخش عمده حق بیمه توسط کارفرما</p>	<p>نبود همبستگی اجتماعی در نظام خصوصی، پوشش بسیار کم مزایای مشارکتی، پرداخت کل حق بیمه و عوارض به وسیله کارگران، اعطای مزایای بازنشستگی غیر مشارکتی دولتی (بونوسول)</p>	<p>نبود همبستگی اجتماعی در نظام خصوصی، اعطای مزایای بازنشستگی غیر مشارکتی و حداقل مزایای بازنشستگی دولتی، پرداخت کل حق بیمه و عوارض به وسیله کارگران، کارمزد ثابت</p>	<p>نبود همبستگی اجتماعی در لایه خصوصی، کاهش رشد مزایا، تعیین سقف بر سهم حق بیمه کارفرمایان</p>
<p><b>برابری جنسیتی</b></p>	<p>لایه خصوصی نابرابری جنسیتی را برجسته تر کرد (مزایای بازنشستگی کمتر برای زنان، استفاده از جدول‌های مرگ و میر به تفکیک جنسیت)، در حالی که نظام / لایه عمومی این نابرابری را کمتر کرد؛ ولی در کل شکاف مرد و زن افزایش یافت.</p>	<p>نظام خصوصی نابرابری جنسیتی را برجسته تر کرد (مزایای بازنشستگی کمتر برای زنان، استفاده از جدول‌های مرگ و میر به تفکیک جنسیت)، سهم زنان از کل مزایای بازنشستگی ۱۳٪ و از مستمری‌های غیر مشارکتی دولتی ۵۴٪ بود.</p>	<p>نظام خصوصی نابرابری جنسیتی را برجسته تر کرد (مزایای بازنشستگی کمتر برای زنان، استفاده از جدول‌های مرگ و میر به تفکیک جنسیت)؛ زنان ۳۹٪ بیمه‌پردازان را تشکیل می‌دادند، نرخ جایگزینی برای زنان ۳۵٪ بود (در مقابل ۴۶٪ برای مردان)</p>	<p>لایه خصوصی نابرابری جنسیتی را برجسته تر کرد (مزایای بازنشستگی کمتر برای زنان)؛ توافق جدول‌های مرگ و میر یکسان برای هر دو جنسیت از ۲۰۱۳ که اجرا نشد.</p>

مچارستان	شیلی	بولیوی	آرژانتین	اصول
کم بودن حداقل مزایای بازنشستگی، شرایط اعطای پندیرتر برای کسانی که در نظام عمومی باقی ماندند، کمتر بودن مزایای بازنشستگی خصوصی کمتر از مزایای بازنشستگی عمومی	حداقل مزایای بازنشستگی (با افزایش سابقه پرداخت حق بیمه)، سند تصدیق برای حق بیمه‌هایی که به نظام عمومی پرداخت شده بود.	محدودیت / تأخیر در ارائه حداقل مزایای بازنشستگی و سند تصدیق پرداخت حق بیمه‌ها در نظام قبلی (تنها ۱۷٪ از بیمه‌شدگان سابق در نظام عمومی این سند را دریافت کردند)، ارائه مزایای بازنشستگی غیر مشارکی «همگانی» با عنوان بونوسول، افزایش مزایا	حداقل مزایای بازنشستگی (با سابقه پرداخت حق بیمه بیشتر)، مزایای اضافی در نظام بازنشستگی عمومی و لایه خصوصی، پوشش گسترده‌تر مزایای بازنشستگی مشارکی و غیر مشارکی	عمومی
شاخص بندی نخست با دستمزدها، سپس متوسط دستمزدها و قیمت‌ها	شاخص بندی خود کار با واحد پولی (UF)	شاخص بندی خود کار با واحد ارتقای مسکن (UFV)	به صلاح دید دولت، کاهش ارزش واقعی مزایا که به شکایاتی منجر شد.	شاخص بندی مزایای بازنشستگی
کاهش تعداد شرکت‌های بیمه از ۶۰ به ۲۱، تراکم ۹۰٪ بیمه‌شدگان در ۶ شرکت بزرگ اول؛ حساب‌ها به وسیله شرکت‌های یک‌جانبه مدیریت نمی‌شد.	کاهش تعداد ادارات صندوق بازنشستگی (AFP) از ۲۱ به ۵، افزایش تراکم از ۶۷٪ به ۸۶٪ در سه اداره بزرگ اول، اعمال محدودیت بر آزادی انتخاب بین شرکت‌های بیمه‌ای	وجود تنها دو اداره صندوق بازنشستگی (AFP)، دولت اعضا را بر حسب منطقه به صورت ۵۰٪/۵۰٪ بین دو اداره تقسیم کرد، انتقالات برای ۵ سال ممنوع بود؛ بعدها تنها ۰٫۳٪ از بیمه‌شدگان اداره بیمه خود را تغییر دادند.	کاهش تعداد ادارات صندوق بازنشستگی (AFJP) از ۲۴ به ۱۰، افزایش تراکم بیمه‌شدگان، کاهش انتقالات از ۷٪ به ۴٪ اعمال محدودیت بر آزادی انتخاب بین نظام خصوصی و عمومی	کارایی

مجازستان	شیلی	بولیوی	آرژانتین	اصول
۱۴،۵٪ حق بیمه‌ها و ۱۲،۳٪ از سرمایه، بعدها دولت هزینه‌ها را محدود کرد.	افزایش از ۲،۴۴٪ به ۲،۶۸٪	کاهش از ۲،۵٪ به ۲،۲۱٪	کاهش از ۳،۴۱٪ به ۲،۳۹٪	به‌عنوان درصدی از مزد
	افزایش از ۲،۴۴٪ به ۲،۶۸٪	کاهش از ۲،۲۵٪ به ۲،۲٪. رقابت وجود نداشت.	افزایش از ۴،۵٪ به ۵،۲٪	به‌عنوان درصدی از سپرده
«نقش فرعی» اما حیاتی	«نقش فرعی» اما حیاتی	«نقش فرعی» اما حیاتی	«نقش فرعی» اما حیاتی	نقش دولت
مستقل، همچنین برای بانگ‌ها و بیمه	مستقل، یک‌جانبه، نبود یکپارچگی	مستقل، همچنین برای سهام و بیمه نبود یکپارچگی	از لحاظ نظری مستقل و یک‌جانبه، تحت فشار دولت در عمل	نظارت نظام / لایه خصوصی
برای مدتی وجود داشت و سپس لغو شد.	لغو شد.	لغو شد.	لغو شد.	مشارکت اجتماعی در نظام / لایه خصوصی

△ ادامه جدول شماره ۲.



مجارستان	شیلی	بولیوی	آرژانتین	اصول
کاهش به ۱۲.۹۴٪ افزایش به ۱۰.۷٪ (۲۰۱۰)	افزایش به ۱۱۱.۳۷٪ افزایش به ۶۴٪ (۲۰۰۷)	افزایش به ۴.۲۴۶٪ افزایش به ۲۲.۶٪ (۲۰۰۹)	افزایش به ۳۲.۸۸۱٪ افزایش به ۱۱.۸٪ (۲۰۰۸)	سرمايه: ميليون دلار امريكا. درصد از GDP <sup>c</sup>
منفی <sup>d</sup>	کاهش از ۲۰.۶٪ به ۱۰٪ (۲۰۰۷)	کاهش از ۱۲.۵٪ به ۷.۳٪ (۲۰۰۹)	کاهش از ۹.۲٪ به ۸.۴٪ (۲۰۰۸)	نرخ بازده واقعی سرمايه
۷٪ در بدهی عمومی (با بازده واقعی منفی)	۵۰٪ در اوراق خارجی و سهام (با نرخ بازده بالا اما پرنوسان)	۶۳٪ در بدهی عمومی ۲.۷٪ در سپرده‌های بانکی (با بازده کم)	۶۰٪ در بدهی عمومی ۱۰.۸٪ در سپرده‌های بانکی (با بازده کم)	ترکیب سبد سرمايه گذاري
افزایش از ۰.۳٪ به ۱.۲٪ (۲۰۰۹)	کاهش از ۷.۶٪ به ۴.۹٪ GDP (۲۰۰۸)	هزینه‌ها در عمل ۲.۷ برابر بیشتر از برآوردهای اولیه	پیش‌بینی ۳.۶٪ از GDP برای ۲۰۴۰ در مقابل مازاد ۰.۲٪	هزینه‌های انتقال در عمل از پیش‌بینی‌های اولیه بیشتر بود.

<sup>a</sup> اطلاعات مربوط به داده‌های سال قبل از آغاز اصلاحات و آخرین داده‌های موجود تا قبل از اصلاحات مجدد است.  
<sup>b</sup> پوشش جمعیت فعال اقتصادی نخست از طریق داده‌های ثبت‌شده و دوم از طریق پیمایش‌هایی که تمام مزایای بازنشستگی را پوشش می‌دادند، برآورد شده است.  
<sup>c</sup> پوشش سالمنان از طریق پیمایش‌ها برآورد شده است.  
<sup>d</sup> داده‌های سرمايه به سال قبل از اصلاحات مجدد برمیگردد. آمار متوسط نرخ بازده ناخالص واقعی سالانه مربوط به آغاز اصلاحات و سال قبل از اصلاحات مجدد بوده است.

<sup>e</sup> مطابق با مطالعه فولتر (۲۰۱۲، ۵۲)، نرخ بازده اسمی سالانه در ۱۳ سال ۳.۷۵ درصد بوده است، درحالی‌که نرخ تورم در این دوره ۶.۶ درصد بود.  
منبع: خلاصه نویسنده بر اساس هونز لین (۲۰۱۳)، مسلا لاکو (۲۰۱۳)، مسلا لاکو و اسپینو (۲۰۱۳)، سیمونوویچ (۲۰۱۳)، اطلاعات سرمايه انباشته‌شده در نظام بازنشستگی مجارستان به دلار امريكا از IFPA (۲۰۱۱)

## ۶. ویژگی‌های قانونی و اثرات اجتماعی-اقتصادی اصلاحات

مجدد

**تقویت نقش دولت در نظام بازنشستگی ویژگی مشترک اصلاحات مجدد در هر چهار کشور است؛ با این حال کشورهای مورد بررسی از رهیافت‌های متفاوتی برای این منظور استفاده کردند.**

شیلی (۲۰۰۸) نظام بازنشستگی خصوصی را باقی گذاشت، اما آن را بهبود بخشید، آرژانتین (۲۰۰۸) لایه خصوصی را تعطیل و آن را در نظام بازنشستگی عمومی ادغام کرد، بولیوی (۲۰۱۰) نیز نظام بازنشستگی خصوصی را تعطیل و آن را در نظام بازنشستگی عمومی ادغام کرد؛ اما حساب‌های انفرادی را در نظام عمومی تضمین کرد، مجارستان (۲۰۱۰) ورود بیمه‌شوندگان جدید را به لایه خصوصی ممنوع کرد و بیشتر منابع حساب‌های انفرادی را مصادره و در واقع به شکل تلویحی لایه خصوصی را تعطیل کرد (سرانجام این لایه از بین می‌رود). در این بخش ویژگی‌های قانونی اصلاحات مجدد در چهار کشور مورد مقایسه قرار می‌گیرد و این موضوع ارزیابی می‌شود که آیا اصلاحات مجدد معایب شناخته‌شده اصلاحات ساختاری را در چهار کشور حل کرده است یا خیر. به‌علاوه در این بخش به چالش‌های حل‌نشده اشاره شده و پیشنهادهای ارائه می‌شود. این بخش اثر بالقوه اصلاحات مجدد در امریکای لاتین و حوزه کارائیب و اروپای شرقی و مرکزی نیز تشریح می‌شود.



در سال ۲۰۰۱ سازمان بین‌المللی کار (ILO) اصول گفت‌وگوی اجتماعی را تقویت کرد: پیش از هرگونه اصلاحات در نظام بازنشستگی باید با همه گروه‌های ذی‌نفع مذاکره و بحث شود. اکنون بانک جهانی تصدیق کرده است که پرهیز از تغییر سیاستی ناگهانی و شدید از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و گفت‌وگوی اجتماعی پیش از لغو لایه دوم مفید خواهد بود (شوارتز<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱). رئیس‌جمهور شیلی به‌منظور بررسی و مطالعه اصلاحات مجدد، شورای مشورتی تشکیل داد که نمایندگان از تمام بخش‌های جامعه را در بر می‌گرفت. این شورا موضوع اصلاحات مجدد را در جلسات عمومی زیادی به بحث گذاشت و گزارشی ارائه کرد که اعمال تغییراتی برای اصلاح نظام خصوصی را پیشنهاد می‌کرد. ۹۰ درصد از پیشنهادات این شورا در پیش‌نویس قانونی که به تصویب مجلس رسید، لحاظ شده بود. دولت بولیوی چند امتیاز انحصاری اعطا کرد و موافقت‌نامه‌ای با فدراسیون اصلی اتحادیه‌های کارگری امضا کرد؛ با این حال برخی دیگر از اتحادیه‌های کارگری، فدراسیون کارفرمایان و سایر بخش‌های مرتبط مورد مشورت واقع نشدند. قانون اصلاحات مجدد در بولیوی با وجود اکثریت قاطع نمایندگان دولت در مجلس به تصویب رسید. در آرژانتین و مجارستان به مقدار کمی، مذاکره عمومی و مباحثه در کنگره پیرامون اصلاحات مجدد وجود داشت که به‌سرعت از سوی اکثریت قاطع نمایندگان دولت در مجلس بدون حضور نمایندگان از کارشناسان، جامعه مدنی و گروه‌های ذی‌نفع تصویب شد.<sup>۲</sup> انتقال بیمه‌شدگان از اندوخته‌گذاری سرمایه در لایه خصوصی به صندوق عمومی حدود چهار میلیون بیمه‌شده در لایه خصوصی در دو کشور را تحت تأثیر قرار داد. بیمه‌شدگان آرژانتینی به گزینه‌های قانونی قبلی برای انتقال به نظام عمومی اعتراضی نکرده بودند و اصلاحات مجدد نیز تاکنون به‌استثنا تعدادی شکایت دادگاهی ناموفق، نه اعتراض اتحادیه‌ها و نه تظاهرات بیمه‌شدگان را در پی داشته است (بانک‌ها و

1. Schwartz

۲. برخی از اصلاحات ۲۰۰۸-۲۰۰۷ در آرژانتین بر پایه مباحثات، مطالعات فنی و پیشنهادات ارائه‌شده در ۲۰۰۳-۲۰۰۱ انجام شده بود.

انجمن کارفرمایان مجارستان با اصلاحات مجدد مخالفت نکردند). این امر را می‌توان به‌وسیله معایب اصلاحات ساختاری و لایه خصوصی و نیز عدم توانایی آن‌ها در ایجاد حمایت عمومی توضیح داد.

## ۶-۲. پوشش فراگیر

**در پی اصلاحات مجدد سیاست‌های شمول در امریکای لاتین و حوزه کارائیب، پوشش جمعیت فعال اقتصادی و سالمندان افزایش یافته است.** در شیلی خویش‌فرمایان به صورت اجباری تحت پوشش قرار گرفته‌اند و رفته‌رفته واجد شرایط بهره‌مندی از سایر مزایا مانند یارانه‌های دولتی همبستگی<sup>۱</sup> هم می‌شوند. عضویت خویش‌فرمایان در نظام بیمه طی ۲۰۱۰-۲۰۰۹، ۲۴ درصد افزایش یافت و حکم یادشده (اجباری‌شدن عضویت در نظام بیمه برای خویش‌فرمایان) در سال ۲۰۱۲ اجرا شد. اکنون کارگران خانوادگی بدون مزد از عضویت اختیاری<sup>۲</sup> برخوردارند و کارگران جوان کم‌درآمد برای داشتن انگیزه برای بیمه‌شدن، یارانه‌های دوسالانه دریافت می‌کنند (تعداد جوانان و افرادی که به صورت اختیاری در نظام بیمه عضویت یافتند تا سال ۲۰۱۰ کم بود؛ باین حال برای ارزیابی اثر کامل اصلاحات مجدد بسیار زود است). مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی همگانی جدیدی به ۶۰ درصد جمعیت با کمترین درآمد اعطا شد و محدودیت‌های قبلی (ایجاد فهرست‌های انتظار و اعطای مزایا مطابق با منابع مالی موجود) برداشته شد. پوشش جمعیت فعال اقتصادی به‌آرامی از ۶۱٫۲ درصد در سال ۲۰۰۷ به ۶۱٫۸ درصد در سال ۲۰۱۱ افزایش یافت؛ البته این مقدار از رکورد ۶۲٫۸ درصد در سال ۲۰۰۸ - پیش از اینکه این رقم طی بحران جهانی به ۶۰ درصد در طول ۲۰۱۰-۲۰۰۹ کاهش یابد - هنوز هم کمتر است. از طرف دیگر سطح پوشش بر اساس پیمایش‌های فراگیر طی سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۶ (آخرین داده‌های در دسترس) از ۶۳ درصد به ۷۳

۱. Solidarity State Subsidies: یارانه‌های همبستگی در شیلی یارانه‌هایی هستند که خانواده‌های فقیر و خانوارهای زن‌سرپرست را هدف قرار می‌دهند. این یارانه‌ها به‌صورت ماهانه پرداخت می‌شوند (م).

درصد افزایش یافت و این امر با افزایش پوشش فقیرترین گروه‌های درآمدی همراه بوده است؛ پوشش سالمندان به‌وسیله همه صندوق‌های بازنشستگی در سال ۲۰۰۹، پیش از اثرگذاری کامل اصلاحات مجدد سیاست‌های شمول، کاهش یافت. در پی تصحیح و اعمال اصلاحات مجدد در آرژانتین هم پوشش مشارکتی و هم پوشش غیرمشارکتی افزایش یافت و به‌علاوه پوشش دهک‌های فقیر به‌طور قابل توجهی زیاد شد. دو سری داده متفاوت در مورد پوشش جمعیت فعال اقتصادی نشان از افزایش دودرصدی سطح پوشش طی ۲۰۱۰-۲۰۰۷ دارند؛ از ۳۵,۴ درصد به ۳۷,۴ درصد بر اساس بیمه‌پردازان و از ۴۵,۱ درصد به ۴۷,۵ درصد بر اساس پیمایش‌هایی که همه طرح‌های بیمه‌ای را در بر می‌گیرند. پوشش سالمندان به‌وسیله تمامی صندوق‌های بازنشستگی از ۸۴ درصد در سال ۲۰۰۷ به رکورد ۹۰,۴ درصد در سال ۲۰۱۰ رسید (این رقم هنوز هم در نتیجه اصلاحات در حال افزایش است). دو نفر از هر سه سالمندی که مزایای بازنشستگی دریافت نمی‌کردند، در حال حاضر مشمول دریافت مزایا شده‌اند. اصلاحات مجدد در بولیوی و مجارستان در سال ۲۰۱۰ انجام شده است و بنابراین اطلاعات لازم برای ارزیابی تغییرات ایجادشده در سطح پوشش این دو کشور، در زمان تنظیم این تحقیق وجود نداشته است. یک سری داده جدید در بولیوی - مانند سری نامعتبر مبتنی بر تعداد بیمه‌شدگان - از افزایش پوشش جمعیت فعال اقتصادی به میزان یک درصد در سال ۲۰۱۱ خبر می‌دهد؛ داده‌های موثق‌تر بر اساس بیمه‌پردازان نیز این افزایش را نشان می‌دهد. اما سطح پوشش بر اساس این داده‌ها در سال ۲۰۱۰، ۱۱,۴ درصد برآورد شده که هنوز هم یکی از کمترین سطح پوشش‌ها در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب است (اطلاعات سال ۲۰۱۱ و نیز اطلاعات راجع به پوشش سالمندان در سال ۲۰۰۸ در دسترس نیست، اما پوشش سالمندان باید ۱۰۰ درصد باشد).



**اصلاحات مجدد در آرژانتین و شیله طرح‌های مجزا با مزایای ممتاز و یارانه‌های نقدی را بدون تغییر گذاشت:** در شیله با وجود فشارها و تلاش‌های قانونی برای شمول نیروهای نظامی و پلیس در نظام بازنشستگی عمومی، طرح‌های مجزا برای این افسار به قوت خود باقی ماند و در آرژانتین ۱۳۰ طرح مجزا شامل طرح‌های نیروهای نظامی و کارمندان دولتی در استانداری‌ها و شهرداری‌ها ادامه یافت. باین‌حال در آرژانتین طرح‌های سخاوتمندانه برای معلمان، کارکنان دانشگاه‌ها، محققان، سیاست‌مداران و قوه قضاییه دوباره برقرار و یک طرح هم برای کارگران ساختمان اضافه شد. بولیوی نظام ویژه برای نیروهای نظامی را حفظ کرد (متوسط مزایای بازنشستگی یارانه‌ای این قشر دوبرابر متوسط مزایای بازنشستگی نظام‌های خصوصی-عمومی بود) و شرایط آسان‌تری را برای کارگران در معادن، فلز کاری و وضعیت‌های سخت در نظر گرفت. در مجارستان طرح‌های مجزایی (به‌جز قواعد ویژه برای نیروهای نظامی) وجود نداشت و بنابراین وضعیت در این مورد تغییری نکرد.



**در همه کشورهای مورد بررسی به‌جز شیله با تعطیلی لایه بازنشستگی خصوصی که فاقد همبستگی بود و انتقال تمامی بیمه‌شدگان به نظام بازنشستگی عمومی که از همبستگی بین نسلی برخوردار بود، همبستگی اجتماعی افزایش یافت.** در شیله با معرفی دو نوع مزایا که به کمک دولت تأمین مالی می‌شد، همبستگی در نظام بازنشستگی خصوصی ایجاد شده بود؛ مستمری همبستگی همگانی (PBS)<sup>۱</sup> که به اعمال محدودیت در اعطای مزایا (از طریق ایجاد فهرست‌های انتظار و اعطای مزایا بر اساس منابع مالی موجود) خاتمه بخشید و به ۶۰ درصد از شهروندان کم‌درآمد ۶۵ ساله و بیشتر که مزایای بازنشستگی دریافت نمی‌کنند، اعطا می‌شود و اعانه همبستگی (APS)<sup>۲</sup> که

1. Pensión Básica Solidaria (Universal Solidarity Pension)

2. Aporte Previsional Solidario (Solidarity Contribution)

به مزایای بازنشستگی مشارکتی افراد ۶۵ ساله و بیشتر که درآمد اندکی دارند، اضافه می‌شود. اعانه همبستگی با افزایش مقدار مزایای بازنشستگی مشارکتی کاهش می‌یابد و هنگامی که مقدار مزایای بازنشستگی مشارکتی از یک سقف تجاوز کرد، اعانه همبستگی کاملاً قطع می‌شود؛ بنابراین اعانه همبستگی دارای اثر تصاعدی است. عنصر دیگر مانع همبستگی این است که تقریباً کل بار مشارکتی بر دوش کارگران قرار دارد؛ باین‌حال کارفرمایان اکنون حق بیمه از کارافتادگی - بازماندگان را پرداخت می‌کنند. در آرژانتین کسورات مالیاتی برای پرداخت‌های اضافی (بابت تأمین اجتماعی) به لایه خصوصی لغو شد که این کار به نفع گروه‌های پردرآمد بود، به سطوح بالای هزینه‌های اداری پایان داده شد، سطح پوشش نظام بازنشستگی مشارکتی به خصوص برای گروه‌های کم‌درآمد گسترش یافت و شمول اجتماعی با حذف برخی محدودیت‌های پیش‌روی سالمندان برای دریافت مزایای بازنشستگی مشارکتی و محدودیت‌های پیش‌روی مادران به‌منظور دریافت مستمری‌های غیرمشارکتی افزایش یافت. بهبود همبستگی اجتماعی در بولیوی را می‌توان شامل موارد زیر دانست: همگانی‌سازی و کاهش سن دریافت مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی کرامت که فقر را کاهش داد (البته ذی‌نفعان متقلبی هم در این مورد وجود دارند)، معرفی مزایای بازنشستگی نیمه‌مشارکتی، ایجاد صندوق همبستگی (که اندوخته خود را به نفع بیمه‌پردازانی که درآمد و مزایای بازنشستگی انتظاری کمی دارند، بازتوزیع می‌کند) و اعانه همبستگی که بر کارفرمایان وضع می‌شود و نسبت به درآمد بیمه‌شدگان افزایشی است. در مجارستان صندوق جمعی به مقدار کمی همبستگی را به نظام بازنشستگی تزریق می‌کند؛ باین‌حال در این کشور چندین نوع مزایا کاهش یافت و یا قطع شد و شرایط استحقاق برای دریافت آن‌ها سخت‌تر شد.

**یکی از ویژگی‌های مشترک ضد همبستگی در همه کشورهای  
امریکای لاتین و حوزه کارائیب، حفظ رژیم یا طرح‌های  
سخت‌و‌تندانه ویژه‌ای برای نیروهای نظامی و سایر گروه‌ها است.**

همچنین پوشش مشارکتی کم جمعیت فعال اقتصادی در بولیوی و نیز بار بیش‌از اندازه حق بیمه بر کارگر نسبت به کارفرما در بولیوی و مخصوصاً شیلی که برخلاف حداقل استاندارد سازمان بین‌المللی کار است، نیز ضد همبستگی هستند.



**هر چهار مورد اصلاحات مجدد برابری جنسیتی را بهبود بخشیده‌اند.** در شیلی به مادران صرف‌نظر از درآمدشان به ازای هر فرزندی که زنده متولد می‌شود، کوپنی اعطا می‌شود که در حساب انفرادی‌شان بستانکار می‌شود و به آن بهره سالانه تعلق می‌گیرد. این مبلغ در سنین بازنشستگی قابل نقد شدن است و در نتیجه سطح مستمری برای مادران افزایش می‌یابد. حق بیمه از کارافتادگی \_ بازماندگان برای هر دو جنسیت یکسان است؛ اما چون احتمال بروز خطر برای زنان کمتر از مردان است، مازاد حاصله در حساب‌های انفرادی‌شان اندوخته می‌شود. در مورد طلاق، قاضی می‌تواند به انتقال وجوه انباشته‌شده در حساب‌های انفرادی در طول مدت ازدواج (تا ۵۰ درصد) از یک همسر به دیگری (معمولاً به خانم) حکم دهد. زنان خانه‌دار از عضویت اختیاری و شوهران از حق دریافت مستمری بازماندگان برخوردارند. در آرژانتین گسترش پوشش مزایای بازنشستگی مشارکتی شکاف جنسیتی را کاهش داد؛ مادران با هفت فرزند و یا بیشتر که استطاعت مالی ندارند، مزایای غیرمشارکتی دریافت می‌کنند. همچنین به والدینی که بیکار هستند یا در بخش غیررسمی کار می‌کنند و مزایایی دریافت نمی‌کنند، به ازای هر کودک زیر ۱۸ سال و یا معلول کمک‌هزینه‌ای همگانی اعطا می‌شود. در بولیوی مادران بیمه‌شده با ده سال سابقه پرداخت حق بیمه می‌توانند به ازای هر فرزندی که زنده متولد شده، در قالب مستمری همبستگی مادران یک سال را کسر کنند (حداکثر به مدت سه سال). در مجارستان زنان بیمه‌شده با چهل سال سابقه کار با احتساب مدت مراقبت از فرزندان، پیش از رسیدن به سن بازنشستگی عادی حق برخورداری از مزایای بازنشستگی را دارند و کوپن مربوط به مادران که از پیش وجود داشت، از دو سال به سه سال افزایش یافت. در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب سهم زنان در مزایای بازنشستگی افزایش یافته است؛ به‌خصوص سهم زنان در مزایای غیرمشارکتی غالب است؛ در آرژانتین نسبت زنان سالمندی که همه انواع مستمری‌ها (شامل غیرمشارکتی) را دریافت می‌کنند به ۹۲ درصد در سال ۲۰۱۰ افزایش یافت؛ این در حالی است که



این نسبت برای مردان در همان سال ۸۹ درصد بوده است. در شیلی سهم زنان در کل مزایای همبستگی در سال ۲۰۱۲، ۶۳ درصد بود (متوسط مزایای همبستگی زنان از متوسط مردان ۴ درصد بیشتر بود). در بولیوی سهم زنان از دریافت کنندگان مستمری غیرمشارکتی کرامت به ۵۴ درصد رسید. برای مجارستان این اطلاعات در دسترس نیست. جدول‌های مرگ‌ومیر به تفکیک جنسیت در همه کشورهای مورد بررسی به‌جز شیلی حذف شد.<sup>۱</sup>

۱. اتحادیه اروپا از سال ۲۰۱۲ به‌کارگیری جدول‌های مرگ‌ومیر به تفکیک جنسیت را در نظام‌های خصوصی غیرقانونی کرده است.

## ۶-۶. کافی بودن مزایا

**اصلاحات مجدد در همه کشورهای مورد مطالعه به‌جز مجارستان مزایا را بهبود بخشیده است.** در پی اصلاحات مجدد در آرژانتین مزایا افزایش یافته است: حداکثر مزایای بازنشستگی مشارکتی در سه مرحله زیاد شد و به ۳,۱۰۸ دلار آمریکا در سال ۲۰۱۲ رسید. متوسط مزایای بازنشستگی مشارکتی (با ترکیب دو لایه عمومی) پنج بار افزایش یافت و به ۵۶۰ دلار آمریکا رسید، حداقل مستمری ۷۳ درصد افزایش یافت و به ۴۲۳ دلار آمریکا رسید و مستمری همگانی پایه ۱۰۰ درصد رشد یافت و به ۲۰۰ دلار آمریکا رسید.<sup>۱</sup> حداقل مزایای بازنشستگی ۷۶ درصد متوسط مزایای بازنشستگی بوده، درحالی‌که مزایای بازنشستگی پایه تقریباً نصف حداقل مزایای بازنشستگی است. متوسط نرخ جایگزینی ۷۵ درصد متوسط حقوق بود، اما با در نظر گرفتن برنامه‌های (درواقع تعویق قانونی)<sup>۲</sup> که طی آن به ۲,۴ میلیون بیمه‌شده سالمند مستمری مشارکتی تقلیل یافته‌ای اعطا شد، این نرخ به ۴۳ درصد کاهش یافت.<sup>۳</sup> در شیلی مقدار مستمری همبستگی همگانی ۵۰ درصد از مستمری‌های

۱. دولت مطابق با قانون تضمین می‌کند که بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران انتقال یافته به نظام بازنشستگی عمومی، نسبت به آنچه تحت نظام خصوصی در زمان اصلاحات مجدد دریافت می‌کردند، مزایای برابر و یا بیشتری کسب کنند، اما برآورد این مزایا به‌سختی امکان‌پذیر است.

2. Moratoria

۳. تحت شرایطی خاص، بیمه‌شدگان سالمند مستمری تقلیل یافته‌ای دریافت کرده بودند. این افراد باید دهی گذشته را تصدیق کرده و آن را از طریق کسر مزایای بازنشستگی پرداخت می‌کردند.

غیرمشارکتی قبلی بیشتر بود و درآمد را در حدود ۳۴ درصد افزایش داد. اعانه همبستگی نیز سطح مستمری‌های مشارکتی را به طور قابل توجهی افزایش داد. اصلاحات مجدد در بولیوی شرایط احراز صلاحیت برای دریافت مزایا را راحت‌تر کرد و مزایا را گسترش داد که به دلیل تنوع و پیچیدگی بسیار زیاد نمی‌توان در اینجا آن‌ها را به تفصیل توضیح داد. سه نوع رژیم مزایای بازنشستگی وجود دارد: مزایای بازنشستگی مشارکتی مبتنی بر حساب‌های انفرادی، مزایای بازنشستگی نیمه‌مشارکتی با یارانه همبستگی و مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی. مزایای بازنشستگی مشارکتی برای سالمندان از دو بخش تشکیل شده است: مانده حساب بیمه‌شدگان در حساب انفرادی که با فرمولی برآورد می‌شود و جبران حق بیمه (CC).<sup>۱</sup> در صورتی که مانده حساب حداقل ۶۰ درصد متوسط حقوق پایه را تأمین کند، مزایای بازنشستگی، صرف‌نظر از سن، اعطا می‌شود. برای زنان ۵۰ساله و مردان ۵۵ساله، چنانچه مانده حساب انفرادی با احتساب جبران حق بیمه ۶۰ درصد متوسط حقوق پایه را تأمین کند، مزایای بازنشستگی اعطا می‌شود و در مورد افراد در سن ۵۸ سال، حتی اگر مانده حساب کفاف ۶۰ درصد متوسط حقوق پایه را ندهد، این مزایا پرداخت می‌شود. مزایای بازنشستگی نیمه‌مشارکتی به افراد در سن ۵۸ سال با ده سال سابقه پرداخت حق بیمه پرداخت می‌شود. این مزایا بر حق بیمه‌ها (پرداخت‌های بابت تأمین اجتماعی) به‌اضافه جبران حق بیمه و یارانه همبستگی مبتنی هستند. در سال ۲۰۱۲ متوسط مزایای بازنشستگی ماهانه حاصل از حساب‌های انفرادی ۳۴۶ دلار آمریکا بود که اندکی از مزایای پرداختی در نظام بازنشستگی قدیمی بیشتر است. مزایای بازنشستگی نیمه‌مشارکتی می‌تواند از حداقل مزد کمتر باشد و حداکثر مقدر آن ۳۷۶ دلار آمریکا است، اما حداقل مزایای مشارکتی برابر با یک حداقل مزد (۱۴۵ دلار آمریکا) و مقدار حداکثر آن ۶۰ برابر حداقل مزد (۸,۷۰۰ دلار آمریکا) است.

مجارستان مزایا را محدودتر کرد؛ بازنشستگی زود هنگام در لایه عمومی منسوخ شد، حداقل مزایای بازنشستگی کاهش یافت، پرداخت مستمری ماه سیزدهم حذف شد و سن بازنشستگی به تدریج حدود چهار سال افزایش یافت. بیمه‌شدگان در لایه خصوصی می‌توانستند با درخواست صریح در این لایه

باقی بمانند، اما باید سهم حق بیمه خود را افزایش می‌دادند و سهم کارفرمای خود را که به لایه عمومی پرداخت می‌شد، رها می‌کردند؛ از این رو ۹۷ درصد بیمه‌شدگان به نظام عمومی محض برگشتند. کسانی که از بازدهی مثبت برخوردارند می‌توانند تفاوت بین سرمایه انباشته‌شده و کل مقدار پرداختی بابت تأمین اجتماعی را دریافت کنند، در حالی که افرادی که بازدهی منفی دارند، مزایای بازنشستگی عمومی کامل را دریافت می‌کنند.<sup>۱</sup>

اصلاحات مجدد در سه کشور امریکای لاتین و حوزه کارائیب مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی را گسترش داد. در شیلی تعداد ذی‌نفعان مستمری همبستگی همگانی (PBS) و اعانه همبستگی (APS) در طول سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۰۸ دو برابر شد و بالغ بر یک میلیون نفر شد و همچنین فقر سالمندان در حدود ۲،۷ درصد کاهش یافت. مستمری همبستگی همگانی به ۸۴،۵ درصد از کسانی که در شش دهک پایین درآمدی قرار داشتند (۶۰ درصد از کل جمعیت)، پرداخت شد و درآمد ۵ درصد فقیرترین گروه‌های درآمدی را حدود ۷۲ درصد افزایش داد. اما این مزایا به‌طور نامناسبی به ۸ درصد افراد در سه دهک بالای درآمدی پرداخت شد. مکانیسم هدف‌گذاری جدید به برخی از این پرداخت‌های ناصحیح پایان بخشیده است. تعداد ذی‌نفعان مستمری غیرمشارکتی کرامت در بولیوی در طی دوره ۲۰۱۲-۲۰۰۷، با ۸۸ درصد افزایش به ۹۲۴،۴۴۶ نفر (۸،۵ درصد از کل جمعیت) رسید که ۸۳ درصد از این ذی‌نفعان به مستمری‌های دیگر دسترسی نداشتند. مقدار ماهانه این مزایا ۲۸،۵ دلار امریکا (۸ درصد متوسط مزایای بازنشستگی مشارکتی) بود. اگرچه مقدار مستمری کرامت کم بود، اما این مزایا تنها درآمد دریافتی نیمی از فقرا بود. مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی در آرژانتین ۷۰ درصد حداقل مزایای بازنشستگی مشارکتی بود. درصد سالمندانی که در فقر زندگی می‌کردند طی دوره ۲۰۰۹-۲۰۰۳، از ۲۸ درصد به ۳،۳ درصد کاهش یافت. برای مجارستان این اطلاعات در دسترس نیست.

اصلاحات مجدد در کشورهای مورد مطالعه به‌جز مجارستان، شاخص‌بندی

۱. چنانچه بازده سرمایه‌شده‌ای مثبت باشد، مبلغی به مقدار پرداختی بابت تأمین اجتماعی که در حساب انفرادی اندوخته می‌شود، افزوده می‌شود. بدین ترتیب حجم سرمایه انباشته‌شده از کل مقدار پرداختی بیمه‌شده بیشتر می‌شود. در صورت منفی بودن بازده سرمایه، عکس این حالت رخ می‌دهد (م).

مزایای بازنشستگی را حفظ کرد و یا بهبود بخشید. پس از اصلاحات مجدد در شیلی، شاخص بندی مزایای بازنشستگی همچنان به واحد پولی متکی است که به صورت خودکار با تورم تعدیل می‌شود (UF). این قضیه تقریباً در بولیوی هم صادق است. مانند زمان پیش از اصلاحات مجدد، شاخص بندی مزایای بازنشستگی در بولیوی عمدتاً مبتنی بر واحد ارتقای مسکن (UFV) است، اما با رژیم قبلی اندکی تفاوت دارد.<sup>۱</sup> در آرژانتین تعدیل مزایا بر اساس شاخصی از متوسط دستمزدها و کل پرداخت‌ها بابت تأمین اجتماعی انجام می‌شود. شاخص بندی در مجارستان از متوسط دستمزدها و قیمت‌ها به قیمت‌ها (به تنهایی) تغییر کرد. این کار به کاهش ۱۰ درصدی مزایای بازنشستگی واقعی انجامید.

۱. بخش مبتنی بر حساب‌های انفرادی نیز با نرخ مرگ‌ومیر مستمری‌گیران و بازدهی سرمایه صندوق تعدیل می‌شود. بخش همبستگی برای مزایای نیمه‌مشارکتی همچنان فاقد شاخص بندی است و مزایای غیرمشارکتی توسط دولت تعیین می‌شود.

## ۶-۷. کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری

رقابت در شیلی از طرق زیر تشویق شد: مناقصه‌ای<sup>۱</sup> دوساله که نیروی کار جدیدالورود را به ادارات صندوق بازنشستگی (AFPها) که کمترین کارمزد را دارند، ارجاع می‌دهد و این کارمزد بلافاصله بر بیمه‌شدگان قبلی نیز اعمال می‌شود، اختیار دادن به بانک‌ها برای مدیریت حساب‌های انفرادی و جایگزینی افراد به وسیله مناقصه جمعی در انتخاب شرکت‌های بیمه تجاری. یک اداره صندوق بازنشستگی (AFP) دیگر تأسیس شد و تراکم بیمه‌شدگان اندکی کاهش یافت. در پی اصلاحات مجدد، رقابت در شیلی افزایش یافت، اما در بقیه کشورهای مورد بررسی این رقابت از بین رفت؛ زیرا کارمزد ثابت که لغو شده بود، در کارمزد متغیر لحاظ شد و پوشش ریسک‌های از کارافتادگی - بازماندگان گسترش یافته بود. اما در پی مناقصه، کل کارمزد به سطح قبل از اصلاحات مجدد کاهش یافت. در سایر کشورهای مورد بررسی، رقابت تحت نظام بازنشستگی عمومی از بین رفته است. در آرژانتین تمام کارمزددها و اجرت‌ها حذف شدند؛ سازمان دولتی که مدیریت نظام بازنشستگی عمومی را بر عهده

1. Bidding

دارد (تحت عنوان اداره ملی تأمین اجتماعی یا ANSES)<sup>۱</sup>، نمی‌تواند هیچ عوارضی تعیین کند. اطلاعات مربوط به هزینه‌های اداری آرژانتین موجود نیست. در مجارستان بیشتر اداره‌های بیمه فعالیت‌های خود را در پایان سال ۲۰۱۱ متوقف کرده بودند. کارمزد و عوارض روی دارایی‌های سالانه به طرز قابل توجهی کاهش یافت و سپس حذف شد. در بولیوی تا زمانی که مدیریت عمومی ایجاد شود، دو اداره صندوق بازنشستگی همه عملیات آن را انجام می‌دهند و عوارض هم تغییری نکرده است. هنگامی که مدیریت عمومی ایجاد شود، کارمزد جمع‌آوری شده به وسیله ادارات صندوق بازنشستگی به مدیریت عمومی انتقال خواهد یافت و اجرت به وسیله یک صندوق ریسک جمعی<sup>۲</sup> گردآوری می‌شود که در خزانه قرار دارد.

---

۱. Administración Nacional de la Seguridad Social (National Social Security Administration): اداره ملی تأمین اجتماعی سازمان دولتی بیمه‌های اجتماعی در آرژانتین است که تحت وزارت کار و تأمین اجتماعی مدیریت می‌شود (م).

## 2. Collective-Risk Fund

---

### ۸-۶. مشارکت اجتماعی

هیچ‌یک از چهار اصلاحات مجدد نمایندگی مستقیم اجتماعی در مدیریت نظام بازنشستگی را دوباره برقرار نکرد؛ باین‌حال در آرژانتین و شیلی هیئت‌های مشاوره/ نظارت تشکیل شد که تا حدودی شکاف قبلی را بهبود بخشید. شیلی کمیسیون کاربران را با حضور نمایندگان از کارگران، مستمری‌بگیران و سایر بخش‌ها ایجاد کرد تا دستیابی به اهداف اصلاحات مجدد را نظارت کرده و گزارش سالانه‌ای از نتایج نظارت منتشر کند. به‌علاوه صندوقی برای اطلاع‌رسانی و آموزش به مردم درباره نظام بازنشستگی تشکیل شد و مراکزی جهت پاسخگویی به پرسش‌های عمومی و کمک به بیمه‌شدگان برای مطالبه مزایا و تصمیم‌گیری به وجود آمد. آرژانتین به‌منظور ارزیابی و نظارت بر منابع نظام بازنشستگی عمومی، درون مدیریت عمومی (ANSES) شورای مشورتی ایجاد کرد. این شورا متشکل از ۱۳ نماینده بود: سه نماینده از اتحادیه کارگری، دو نماینده از انجمن مستمری‌بگیران، دو نماینده از سازمان‌های کارفرمایان و شش

نماینده از دولت و بانک‌ها. در بولیوی برخلاف قانون اساسی، قانون اصلاحات مجدد حضور هیچ نماینده‌ای از بیمه‌شدگان و کارفرمایان را در مدیریت نظام بازنشستگی عمومی پیش‌بینی نکرده بود. البته مدیریت عمومی قانوناً ملزم است از طریق کمپین‌های انتشار و آموزش، در خصوص حقوق و تعهدات در نظام جدید به مردم اطلاع‌رسانی کرده و از بیمه‌شدگان دفاع کند. در مجارستان لغو مشارکت سه‌جانبه همچنان ادامه دارد.

## ۹-۶. نقش دولت و نظارت

**در پی اصلاحات مجدد، با انتقال از نظام بازنشستگی خصوصی به نظام بازنشستگی عمومی و ایجاد / گسترش مزایای تأمین‌شده به‌وسیله دولت، نقش دولت افزایش یافت** (البته مجارستان در مورد ایجاد / گسترش مزایای تأمین مالی شده به‌وسیله دولت مستثنی بوده است). در شیلی دولت مزایای جدیدی (مستمری همگانی غیرمشارکتی یا PBS و اعانه همبستگی یا APS) ارائه کرد که همبستگی اجتماعی و برابری جنسیتی را بهبود داد، رقابت را ارتقا بخشید و استحکام مالی را تضمین کرد. دولت بولیوی یک برنامه نیمه‌مشارکتی و اعانه همبستگی را اضافه کرد، مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی را گسترش داد و قدرت اجرایی در نظام بازنشستگی را به شکل قابل توجهی افزایش داد؛ با وجود این هنوز هم دو اداره صندوق بازنشستگی (AFP) به فعالیت خود ادامه می‌دهند. در مجارستان نظام بازنشستگی عمومی دوباره احیا شد، اما تاکنون اصلاحات پارامتریک تعهدشده آن انجام نشده است. لایه خصوصی با تنها ۲ درصد از بیمه‌شدگان سابق باقی مانده است. در همه کشورها به‌جز آرژانتین و مجارستان، ناظر مستقل قبلی که نظام / لایه خصوصی را نظارت می‌کرد، منسوخ شد و نهاد دولتی جدیدی با ماهیت متفاوت، به صورت یکپارچه و مستقل جایگزین آن شد. نظارت مستقل جدید در شیلی کنترل کل نظام بازنشستگی به‌جز طرح‌های مربوط به نیروهای نظامی و پلیس را یکپارچه کرد. آرژانتین یک کمیته‌کنگره<sup>۱</sup> (با اعضای منتخب از هر دو اتاق) تشکیل داده

1. Congressional Committee

است که صندوق‌های نظام بازنشستگی عمومی و ارزیابی‌های مربوط به آن‌ها را مورد نظارت قرار داده، گزارش سالانه اداره ملی تأمین اجتماعی (ANSES) را دریافت می‌کند و پیشنهادات غیرالزام‌آوری ارائه می‌دهد. شورای مشورتی صندوق (که فاقد قدرت الزام‌آور است) و سایر نهادهای عمومی، نظارت خارجی را به انجام می‌رسانند؛ از این رو در آرژانتین نظارت مستقل یکپارچه‌ای مانند شیلی وجود ندارد، نهادهای نظارتی ضعیف هستند و اداره ملی تأمین اجتماعی نقش مسلط را ایفا می‌کند. در بولیوی مقام دولتی غیرمستقل جدیدی مزایای بازنشستگی و بیمه‌ها را نظارت می‌کند. مجارستان هنوز هم سیستم نظارت قبلی خود را حفظ کرده است، اما در اثر حذف عملی لایه خصوصی وجود این سیستم بی‌ربط است.

## ۱۰-۶. ثبات مالی

پس از اصلاحات مجدد، حق بیمه در آرژانتین و شیلی تا حد زیادی بدون تغییر ماند، اما در بولیوی و مجارستان افزایش یافت. حق بیمه‌ها و عوارض در شیلی تغییری نکرد (حق بیمه مجموعاً ۱۲,۶۹ درصد است که ۱۱,۴۳ درصد به‌وسیله بیمه‌شدگان و ۱,۲۶ درصد به‌وسیله کارفرمایان پرداخت می‌شود)، اما حق بیمه از کارافتادگی - بازماندگان از بیمه‌شدگان به کارفرمایان منتقل شد که بار حق بیمه بر بیمه‌شدگان را اندکی کم کرد. حق بیمه در آرژانتین بدون تغییر ماند و همچنان در بین کشورهای مورد بررسی از همه بیشتر است (حق بیمه مجموعاً ۲۷ درصد است که ۱۱ درصد سهم بیمه‌شدگان و ۱۶ درصد سهم کارفرمایان است)، ولی کارمزد و اجرت حذف شد. در بولیوی به سبب معرفی حق بیمه همبستگی که به‌وسیله کارفرمایان (۳ درصد) و بیمه‌شدگان (با توجه به درآمد از ۰.۵ تا ۱۰ درصد) پرداخت می‌شود، حق بیمه فعلی افزایش یافته است. کل حق بیمه ۱۷,۴۲ درصد است که از حق بیمه در نظام‌های بازنشستگی خصوصی و عمومی قبلی بیشتر است (مانند شیلی). این نرخ می‌تواند به‌صورت مرحله‌ای به ۳۲,۷۱ درصد افزایش یابد که در این صورت از نرخ حق بیمه در آرژانتین پیشی می‌گیرد. سهم حق بیمه کارگران حداقل ۲,۷ برابر سهم حق بیمه کارفرمایان است و بر خویش‌فرمایان یک مقدار اضافی ۱,۷۱

درصدی به علت خطرهای شغلی وضع شده است. دیگر دولت پرداختی به رژیم مشارکتی ندارد و می‌تواند بدون دست‌زدن به منابع مالی، منابع درآمدی دیگری ایجاد کند. بولیوی و شیلی هنوز هم حداقل استاندارد سازمان بین‌المللی کار را برآورده نکرده‌اند. حق بیمه در نظام بازنشستگی مجارستان، شامل باقیمانده لایه خصوصی طی سال‌های ۲-۱۱-۲۰۱۰، از ۳۳,۵ به ۳۴ درصد افزایش یافت.

**سرمایه انباشته‌شده در صندوق‌های بازنشستگی کشورهای مورد بررسی، به‌استثناء مجارستان، به روند افزایشی خود ادامه داده و به رکوردهای جدیدی رسید:** بیشترین سرمایه انباشته‌شده مربوط به شیلی است؛ پس از آن آرژانتین و بولیوی قرار دارند و مجارستان در رتبه آخر جای دارد. بازده واقعی سرمایه در شیلی، مثبت و افزایشی و در بولیوی مثبت و کاهش‌ی بود. بازده واقعی سرمایه در آرژانتین و مجارستان منفی بود؛ چون ۸۲- تا ۷۰ درصد سرمایه‌گذاری بر ابزارهای کم‌بازده متمرکز بود.

### در پی اصلاحات مجدد، ثبات مالی نظام‌های بازنشستگی در کشورهای مورد بررسی به‌جز شیلی در مخاطره قرار گرفته است.

سرمایه انباشته‌شده در صندوق‌های بازنشستگی شیلی طی ۲۰۱۱-۲۰۰۸ دو برابر شد و به رکورد ملی و منطقه‌ای ۱۵۳,۰۰۰ میلیون دلار آمریکا یا ۶۴ درصد GDP رسید. از آغاز اجرای نظام جدید، متوسط بازده واقعی سرمایه با تکیه بر سبب بسیار گسترده دارایی، از ۸,۸ درصد به ۹,۳ درصد افزایش یافت؛ اما تمرکز در سهام و اوراق بهادار خارجی از ۵۰ به ۶۹ درصد افزایش یافت. در آرژانتین عمدتاً در نتیجه انتقال سرمایه صندوق‌های لایه خصوصی به نظام عمومی، سرمایه صندوق بازنشستگی عمومی (صندوق ضمانت پایداری یا FGS<sup>۱</sup>) در طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۰۸، ۴۸ درصد افزایش یافت و به اوج ۴۸,۵۳۷ میلیون دلار آمریکا رسید. همچنین سرمایه صندوق عمومی نسبت به GDP در سال ۲۰۱۰ به ۱۲,۳ درصد افزایش یافت، اما در سال ۲۰۱۱ به ۱۰,۸ درصد کاهش پیدا کرد. بازده واقعی سرمایه از ۸,۴ درصد در سال ۲۰۰۸ به ۳- درصد در سال ۲۰۱۱ تقلیل یافت و در فصل نخست سال ۲۰۱۲

1. Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Sustainability Guarantee Fund)



همچنان منفی ماند. این امر بیشتر به این دلیل اتفاق افتاد که ۷۳ درصد منابع در بدهی عمومی و پروژه‌های توسعه‌ای جدید دولت که دارای اولویت بودند و بازده‌اندکی داشتند، سرمایه‌گذاری شده بود (۵۳ درصد در بدهی عمومی و ۱۴ درصد در پروژه‌های توسعه‌ای دولت). تنها ۸ درصد سرمایه در سهام سرمایه‌گذاری شده بود و در اوراق بهادار خارجی اصلاً سرمایه‌گذاری نشده بود. در بولیوی حجم سرمایه انباشته‌شده و نیز نسبت آن به GDP در طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۸ روندی افزایشی داشته است. در پی اصلاحات مجدد پنج صندوق با درآمدهای اضافی ایجاد شد؛ از این رو سرمایه طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۰، ۲۲ درصد افزایش یافت و به قله ۶,۵۸۳ میلیون دلار آمریکا و ۲۸,۷ درصد GDP رسید. اما نرخ بازده واقعی سرمایه از ۹ درصد به ۶,۷ درصد کاهش پیدا کرد؛ زیرا ۸۲ درصد سبب دارایی را بدهی عمومی (۵۷ درصد) و سپرده‌های بانکی (۲۵ درصد) تشکیل می‌داد که بازده اندکی داشتند. بازده واقعی اوراق قرضه خزانه‌داری در سال ۲۰۱۱، ۳- درصد بوده است که از بازده اوراق قرضه بخش خصوصی کمتر بود. سهام و اوراق بهادار خارجی سهمی در سبب سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در بولیوی نداشتند؛ البته سیاست سرمایه‌گذاری جدید اولویت را به این ابزارها داده است. انباشت سرمایه در مجارستان در سال ۲۰۱۰، ۱۰,۷ درصد GDP بود که نسبت به بقیه کشورها کمتر بود. این رقم در سال ۲۰۱۱ به ۰,۸ درصد کاهش یافت. بازده واقعی سرمایه در سال ۲۰۱۱، ۰,۵- درصد بود؛ چون سهم منابع سرمایه‌گذاری شده در اوراق قرضه عمومی که بهره واقعی منفی داشت، از ۷۰ درصد به ۸۵ درصد افزایش یافته بود (OECD, ۲۰۱۲).

هزینه‌های مالی اصلاحات ساختاری در شیلی در سال ۲۰۱۰، ۴,۷ درصد GDP بود؛ این در حالی است که هزینه‌های اصلاحات مجدد تنها ۰,۶۸ درصد GDP بوده است. ثبات مالی از طریق ایجاد صندوق ذخیره برای تأمین مالی مزایای جدید تضمین شده و هر سه سال یک بار تحت بررسی‌های آکچوئری قرار می‌گیرد (نخستین ارزیابی‌ها نشان داد که این نظام حداقل تا سال ۲۰۳۰ تعهدات خود را برآورده می‌سازد و در تعادل است). همچنین هر پنج سال یک بار اثر متغیرهای کلیدی بر نرخ جایگزینی و نیازهای مالی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و شورایی مشورتی ثبات مالی اصلاحات مجدد و اصلاحات بالقوه مورد نیاز را نظارت می‌کند.

**اصلاحات مجدد در آرژانتین، بولیوی و مجارستان به‌وسیله  
مطالعات آکچوئری حمایت نشده بود و پس از اصلاحات مجدد  
نیز این مطالعات انجام نشد.**

صندوق عمومی ضمانت پایداری (FGS) در آرژانتین درآمد خود را از طریق انتقال گسترده منابع مالی لایه خصوصی افزایش داد، اما مخارج مربوط به مزایای بازنشستگی هم بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۰، از ۳٫۸ درصد به ۶٫۴ درصد GDP افزایش یافت. نظام بازنشستگی عمومی قبلی کسری سالانه قابل توجهی داشت که به‌وسیله دولت تأمین می‌شد. ولی این کسری با انتقال / ادغام حدود ۹،۰۰۰ میلیون دلار آمریکا از صندوق‌های خصوصی به FGS از بین رفت و در نتیجه از عدم تعادل کوتاه‌مدت جلوگیری شد. با این حال FGS در بلندمدت با تعهدات قابل توجه و کسری بالقوه‌ای مواجه می‌شود؛ این امر ناشی از انتقال ۳٫۶ میلیون بیمه‌شده از نظام خصوصی تعطیل‌شده و بیمه شدن کسانی بود که سابقاً در نظام عمومی بیمه شده بودند. این ریسک به‌وسیله چند عامل بیشتر هم می‌شود: پیرشدن جمعیت، افزایش امید به زندگی، بلوغ نظام و تداوم تمکین کم یا حجم زیاد فعالیت‌های غیررسمی که باعث شده‌اند نسبت بیمه‌پردازان به ازای هر مستمری‌بگیر به ۱٫۳۶ کاهش یابد و این نسبت در حال کاهش هم باشد. اغلب طرح‌های مجزا به لحاظ محاسبات بیمه‌ای (آکچوئری) فاقد توازن هستند و به منابع مالی قابل ملاحظه‌ای نیاز دارند و عامل آخر، بازدهی منفی FGS است که به این دلیل ایجاد می‌شود که ANSES می‌تواند تا ۵۰ درصد از مازاد صندوق ضمانت ثبات مالی را در اعطای وام به دولت (خرید اوراق قرضه‌های دولتی) سرمایه‌گذاری کرده و FGS کمک‌هزینه خانواده‌ها (که به لحاظ اجتماعی مفید، اما به لحاظ مالی غیرمولد هستند) را تأمین می‌کند. بر اساس داده‌های سال ۲۰۰۹ (پس از اصلاحات مجدد) پیش‌بینی می‌شود که بدون در نظر گرفتن یارانه‌های مالی، کسری کل نظام بازنشستگی بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۵۰، پنج برابر می‌شود. در حالی که نظام بازنشستگی با کسری یا خطر عدم ثبات (ناپایداری) در بلندمدت مواجه است، دولت باید راه‌حلی را ارائه کند. این راه حل‌ها عبارتند از: یارانه‌های دولتی، افزایش حق بیمه و یا افزایش نرخ بازدهی سرمایه، کاهش مزایا و یا ترکیبی از این موارد.

در بولیوی، نیم میلیون بیمه‌شده و ۵,۴۰۸ میلیون دلار آمریکا از نظام بازنشستگی خصوصی به نظام عمومی انتقال یافت، اما حساب‌های انفرادی قانوناً تضمین شدند. پرداخت‌های حق بیمه به نظام بازنشستگی عمومی طی دوره ۲۰۱۱-۲۰۰۷، ۱۴۷ درصد افزایش یافت؛ ولی از آنجا که اطلاعات مربوط به کل مخارج در دست نیست، نمی‌توان در مورد توازن مالی کل پیش‌بینی کرد. در حیطه دانش محقق، پیش‌بینی‌های بلندمدتی از ثبات مالی پنج صندوق بازنشستگی وجود ندارد. با این حال، مانند آرژانتین، منابع مالی صندوق‌ها برای تأمین تعهدات آینده نسبت به بیمه‌شدگان در نظام عمومی قبلی و بیمه‌شدگان انتقالی از نظام خصوصی کافی نیست. نرخ بازده منفی سرمایه در سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۱ نیز این وضعیت را بدتر کرده است. در مجارستان حدود ۱۱,۰۰۰ میلیون دلار آمریکا، معادل ۸۹ درصد از کل دارایی‌ها (بر اساس FIAP، ۲۰۱۱) و نزدیک به ۱۱ درصد GDP در سال ۲۰۱۱، از لایه خصوصی به صندوق دولتی انتقال یافت و صرف تأمین کسری نظام عمومی (۸۱ درصد از بدهی دولتی)، هزینه‌های مالی انتقال و پرداخت بخشی از بدهی‌های ملی شد. این امر، ثبات مالی صندوق جدید را که مسئول تعهدات بازنشستگی سه میلیون بیمه‌شده انتقالی از لایه خصوصی است، به خطر می‌اندازد.



## ۷. نتیجه‌گیری

### ۷-۱. مطالعه تطبیقی عملکرد اصلاحات مجدد

ویژگی‌های قانونی و آثار اجتماعی-اقتصادی چهار اصلاحات مجدد با تمرکز به ده اصل تأمین اجتماعی در جدول ۳ خلاصه شده است. اصلاحات مجدد در چهار کشور مورد بررسی به‌جز مجارستان، بیشتر معایب اصلاحات ساختاری را بهبود بخشیده است.



۱. **گفت‌وگوی اجتماعی:** گفت‌وگوی اجتماعی در شیلی گسترده و در بولیوی جزئی است و در آرژانتین و مجارستان وجود ندارد.
۲. **پوشش:** پوشش هم برای جمعیت فعال اقتصادی و هم برای سالمندان افزایش یافت (البته برای مجارستان تغییر نکرد). بیمه خویش‌فرمایان در شیلی به تدریج اجباری شد.
۳. رفتار برابر: طرح‌های مجزا به بقای خود ادامه دادند و تعدادی طرح مجزا هم افزوده شد. اما در مجارستان در این مورد تغییری حاصل نشد.
۴. همبستگی اجتماعی: همبستگی اجتماعی در همه کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب به طور قابل ملاحظه‌ای بهبود یافت، اما در مجارستان به مقدار کمتری افزایش پیدا کرد.
۵. برابری جنسیتی: در همه کشورهای مورد بررسی بهبود یافت.
۶. کافی بودن مزایا: مزایا در همه کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب بهبود یافت، اما در مجارستان محدودتر شد.
۷. کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری: رقابت و اجرت در آرژانتین و مجارستان حذف شد، در بولیوی تغییری نکرد، اما در شیلی بهبود یافت.
۸. مشارکت اجتماعی: مشارکت سه‌جانبه در هیچ‌یک از کشورهای مورد بررسی برقرار نشد. شورای مشورتی در آرژانتین و کمیسیون کاربران در شیلی به نظارت اصلاحات مجدد می‌پردازند، اما این نهادها فاقد قدرت تصمیم‌گیری هستند.
۹. نقش دولت و نظارت: نقش دولت در همه کشورهای مورد مطالعه افزایش یافت. سیستم نظارت قدیمی در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب عوض شد (البته در مجارستان به قوت خود باقی ماند). این سیستم در شیلی یکپارچه و مستقل است، اما در بقیه کشورها این‌گونه نیست.

۱۰. ثبات مالی: ثبات مالی در شیلی زیاد، ولی در بقیه

کشورهای مورد مطالعه به خصوص مجارستان کم است.<sup>۱</sup>

بهترین عملکرد اصلاحات مجدد در شش اصل زیر بوده است: پوشش، همبستگی اجتماعی، برابری جنسیتی، کافی بودن مزایا، منطقی بودن هزینه‌های اداری و نقش دولت و نظارت که البته در مورد نقش دولت و نظارت تا اندازه‌ای عملکرد خوبی وجود داشته است. ضعیف‌ترین عملکرد هم در چهار اصل گفت‌وگوی اجتماعی، رفتار برابر، مشارکت اجتماعی (بهبود کم در دو مورد) و مخصوصاً ثبات مالی (به جز شیلی) بوده است. اصلاحات مجدد در تمام کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب به پیشرفت‌هایی در اغلب اصول اجتماعی انجامید، اما آرژانتین، بولیوی و مجارستان با چالش‌های بلندمدت جدی در زمینه ثبات مالی مواجه هستند. اصلاحات مجدد در مجارستان در تصحیح بیشتر معایب اصلاحات ساختاری ناموفق بود و مشکلات جدیدی را ایجاد کرد.

---

۱. تعطیلی نظام/ لایه خصوصی در آرژانتین، بولیوی و مجارستان هزینه‌های مالی انتقال را از بین برد، اما تعهدات نسبت به بیمه‌شدگانی که به نظام عمومی منتقل شدند، باید به لحاظ مالی در بلندمدت تضمین شود.

مجاہدستان	شپلی	بولیوی	آرژانتین	اصول
خیر	به طور گسترده با حضور تمام بخش‌ها	تا حدودی	خیر	گفنگوی اجتماعی
۷۰٪ و بدون تغییر	افزایش از ۶۱٪ به ۶۲٪ (۲۰۱۱)	۱۱٫۴٪ (۲۰۱۰)، داده برای ۲۰۱۱ موجود نیست)	افزایش از ۴۵٪ به ۴۷٫۵٪ (۲۰۱۰)	پوشش جمعیت فعال اقتصادی
قبلاً وجود داشت.	از ۲۰۱۲ به صورت مرحله‌ای	خیر؛ به جز مشاوران	قبلاً وجود داشت.	پوشش اجباری خویش فرمایان
داده موجود نیست.	کاهش به ۵۷٫۲٪ (دادهای برای ۲۰۱۱ موجود نیست)	۱۲٫۶٪ در ۲۰۰۸ (وجود تقلب)	افزایش از ۸۴٪ به ۹۰٫۴٪ (۲۰۱۰)	پوشش سالمندان
تغییر نکرد.	به ۶۰٪ جمعیت با درآمد کمتر گسترش یافت، آزمون به آزمون وسع	گسترش یافت، همگانی با صرف نظر از درآمد	قبلاً وجود داشت، گسترش یافت، آزمون وسع	مزایای بازنشستگی غیر مشارکتی
تداوم یکپارچگی نظام بازنشستگی با قواعد ویژه برای نیروهای نظامی	تداوم طرح‌های مجزا برای نیروهای نظامی و پلیس	بازگرداندن شرایط سخاوتمندانه برای نیروهای نظامی و سایر گروه‌ها	تداوم ۱۰۳ طرح مجزا، احیای طرح‌های مجزای مختلف	رفقار برابر (طرح‌های مجزا)

△ جدول شماره ۳. مقایسه ویژگی‌های قانونی و آثار اجتماعی - اقتصادی در چهار اصلاحات مجدد

اصول	آرژانتین	بولیوی	شیلی	مجارستان	تاریخچه و اجرا	
					عمومی	شاخص‌بندی مزایای بازنشستگی
همبستگی اجتماعی	گسترش پوشش برای افراد کم‌درآمد، زنان و سالمندان؛ دارای اثر قوی در گروه‌های پایین درآمدی	ارائه مستمری غیرمشارکتی کرامت، صندوق اعانه همبستگی، معرفی مزایای نیمه مشارکتی	مستمری همبستگی (PBS)، اعانه همبستگی دولتی (APS) که تصاعدی بود.	حداقل مستمری معادل ۲۵٪ از متوسط دستمزد خاص و کاهش ۲۰ درصدی		
برابری جنسیتی	کاهش شکاف در پوشش زنان و مردان، ارائه مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی برای مادران با هفت فرزند و بیشتر، ارائه مزایای همگانی برای کودکان	گسترش پوشش مستمری غیرمشارکتی کرامت برای زنان، کاهش سن بازنشستگی به ازای هر کودکی که زنده متولد شود	سه‌م از مستمری همبستگی همگانی / اعانه همبستگی، تقسیم منابع بین همسران؛ کوبن‌های همگانی برای مادران، عدم تغییر جدول‌های مرگ‌ومیر	ارائه مزایای بازنشستگی سخاوتمندانه به زنان بیوه یا مرد بدون همسر، کوبن همگانی برای مادران، توافق بر جداول مرگومیر مشابه برای زنان و مردان که به اجرا درنیامد.		
	افزایش مقدار حداقل، متوسط و پایه مزایای بازنشستگی؛ مزایای بازنشستگی برابر یا بیشتر از نظام بازنشستگی خصوصی که تعطیل شد	کاهش سابقه پرداخت حق بیمه تضمین حساب‌های انفرادی پوشش همگانی مستمری مشارکتی کرامت؛ عمل: مقدار مزایا کم‌تر اما برای فقرا بسیار حیاتی و مهم	مقدار مستمری همبستگی همگانی از مزایای قبلی بیشتر است، اعانه همبستگی سطح مزایا را افزایش داده است.	نرخ جایگزینی ۶۰٪، ارائه مزایای بازنشستگی عمومی کامل به کسانی که به نظام عمومی بازگشتند (برای بقیه کاهش مزایا)، افزایش سن بازنشستگی		
	شاخص‌بندی با دستمزدها و حق بیمه‌ها	شاخص‌بندی با یک واحد خودکار که البته تغییر می‌کرد	شاخص‌بندی با واحد پولی خودکار (UF)	شاخص‌بندی با قیمت‌ها؛ کاهش ارزش واقعی مزایا		

مجاریستان	شیلی	بولیوی	آرژانتین	اصول
چند بنگاه باقیمانده هم ناپدید می‌شوند.	ایجاد یک APP دیگر، معرفی ابزارهای جدید برای افزایش رقابت	هنگام ایجاد مدیریت عمومی، رقابت پایان خواهد یافت.	پایان رقابت	کارایی
کمتر، اما نامربوط	مانند قبل، اما باید کاهش یابد	بدون تغییر	حذف کارمزد / اجرت	هزینه‌های اداری
رو به افزایش	رو به افزایش	رو به افزایش (اجرای قوی‌تر)	رو به افزایش	نقش دولت
نظارت از بین خواهد رفت.	نظارت مستقل و یکپارچه	نظارت غیرمستقل	تشکیل کمیسیون کنگره با یا بدون قدرت اجرایی	نظارت
خیر	خیر، گزارش سالانه کمیسیون کاربران با یا بدون قدرت تصمیم‌گیری	خیر، به‌جز طرح نیروهای نظامی	خیر، شورای مشورتی با یا بدون قدرت تصمیم‌گیری	مشارکت اجتماعی

△ ادامه جدول شماره ۳.



مچارستان	شیلی	بولیوی	آرژانتین	اصول	
				تعداد	بلندمدت
کاهش به ۱,۳۳۳ (۸۹٪)، کاهش به ۰,۸٪ (۲۰۱۱)	افزایش به ۱۵۳,۰۰۰ = ۶۴٪ (۲۰۱۱)	افزایش به ۶,۵۸۳؛ افزایش به ۲۸,۷٪ (۲۰۱۱)	افزایش به ۴,۵۳۷، کاهش به ۱۰,۸٪ (۲۰۱۱)	سرمايه: میلیون دلار امريکا، درصد از GDP <sup>c</sup>	نرخ بازده واقعی سرمايه
کاهش به ۰,۵٪ (۲۰۱۱)	کاهش به ۹٪ (۲۰۰۹۱۱)	کاهش به ۶,۷٪ (۲۰۱۱)	۳٪ (۲۰۱۱۱۲)	ترکیب سبد سرمايه گذاري	
۸۵٪ در بدهی عمومی (با بازده منفی)، ۶٪ در سپردهای بانکی	۶۹٪ در اوراق بهادار خارجی و سهام (با نرخ بازده بالا، اما پرنوسان)	۸۲٪ در بدهی عمومی و سپردهای بانکی (با بازده کم)	۷۳٪ در بدهی عمومی و پروژه‌های توسعه‌ای دولت (با بازدهی کم)		
عدم انجام مطالعات آکچوئری و مطالعات پیش‌بینی، ریسک بالا	بررسی آکچوئری در هر سه سال، وجود تعادل تا سال ۲۰۳۰	عدم انجام مطالعات آکچوئری و مطالعات پیش‌بینی، ریسک بالا	عدم انجام مطالعات آکچوئری؛ پیش‌بینی افزایش پنج برابری کسری در ۲۰۵۰		

<sup>a</sup> اطلاعات عمدتاً مربوط به داده‌های سال قبل از انجام اصلاحات مجدد و آخرین داده‌های موجود است؛ مگر در مواردی که سال گردآوری داده بیان شده است.

<sup>b</sup> پوشش جمعیت فعال اقتصادی بر اساس آمارها (در بولیوی بر اساس پیمایش‌ها) و پوشش سالمندان مبتنی بر پیمایش‌ها بر آورده شده است.

منبع: بر اساس هونزلین (۲۰۱۳)، مسالاگو (۲۰۱۳)، مسالاگو و اسپینو (۲۰۱۳)، سیمونوویچ (۲۰۱۳)، اطلاعات سرمايه صندوق در مچارستان بر حسب دلار از IFPA (۲۰۱۱)؛ ترکیب سبد سرمايه گذاري از OECD (۲۰۱۲).



اصلاحات ساختاری به‌وسیله سازمان‌های مالی بین‌المللی (IFO)<sup>۱</sup> و بسیاری از کارشناسان به‌مثابه اکسیری مورد توجه قرار گرفته بود. اما اصلاحات مجدد را نباید این‌گونه معرفی کرد. پیش از اعمال هر نوع اصلاحاتی (اعم از اصلاحات ساختاری و اصلاحات مجدد) باید گفت‌وگوی اجتماعی و مطالعات آکچوئری انجام شود. هر دو نوع اصلاحات باید به‌صورت دقیق، با در نظر گرفتن ویژگی‌های هر کشور طراحی شوند و بهبود اصول تأمین اجتماعی را هدف اصلی خود قرار دهند. **برای اصلاحات مجدد الزاماً نیازی به تعطیلی نظام بازنشستگی خصوصی نیست؛ همان‌گونه که مورد شیلی نشان می‌دهد می‌توان نظام خصوصی را حفظ و به صورت قابل توجهی آن را اصلاح کرد.** تعطیلی نظام یا لایه خصوصی نیز در صورت رعایت احتیاطات زیر، به‌خصوص در زمینه ثبات مالی، نتیجه موفقیت‌آمیزی را به دست می‌دهد.

○ **گفت‌وگوی اجتماعی:** برای حل مشکلات باقیمانده یا چالش‌های موجود، اصلاحاتی فراگیر با طراحی مناسب و چشم‌انداز بلندمدت برای بیشتر کشورها توصیه می‌شود. پیش از اعمال این اصلاحات باید گفت‌وگوی اجتماعی گسترده و مطالعات آکچوئری حرفه‌ای انجام شود. مجارستان به اصلاحات پارامتریک در نظام بازنشستگی عمومی نیاز فوری دارد.

○ **اطلاعات مورد نیاز:** به‌منظور ارزیابی دقیق‌تر آثار اصلاحات مجدد، باید سری‌های آماری ده اصل مهم تأمین اجتماعی ایجاد شوند؛ به‌طوری‌که با داده‌های پیش از اصلاحات مجدد به‌درستی سازگار باشند و تعریف واضحی از بیمه‌پردازان و بیمه‌شدگان ارائه کنند.

○ **پوشش:** برای تحقق پوشش اجباری خویش‌فرمایان و سایر گروه‌های غیررسمی در امریکای لاتین و حوزه کارائیب، ایجاد سازوکارهای خلاقانه‌تر و مؤثرتر ضروری است. در بولیوی به دلیل حجم زیاد بخش غیررسمی و فرار در بخش رسمی، پوشش مزایای مشارکتی هنوز هم



اندک و راکد است. اگرچه بیمه اجباری مشاوران خویش فرما اقدامی مثبت است، اما پوشش کل گروه خویش فرمایان را به مقدار قابل توجهی افزایش نمی‌دهد. اعانه همبستگی باید برای بیمه شدن خویش فرمایان کم‌درآمد و گروه‌های مشابه انگیزه ایجاد کند.

○ **رفتار برابر:** تداوم چندپارگی نظام بازنشستگی (به‌جز در مجارستان) یکپارچه‌سازی طرح مربوط به نیروهای نظامی و سایر طرح‌های مجزا با مزایا/ شرایط امتیازی (همچنین طرح‌هایی که در آرژانتین و بولیوی دوباره اجرا شد) و تأمین مالی تمام و کمال مزایای ویژه به‌وسیله بیمه‌شدگان (بدون یارانه‌های مالی) را ایجاب می‌کند.

○ **مزایای بازنشستگی غیرمشارکتی:** آرژانتین باید طرح یکپارچه‌ای مبتنی بر آزمون وسع برای ارائه درآمد پایه غیرمشارکتی به فقرا ایجاد کند و به مزایای بازنشستگی اعطایی به‌وسیله کنگره پایان دهد. در بولیوی پایگاه داده مستمری غیرمشارکتی کرامت باید از احتساب مضاعف و ذی‌نفعان جعلی زدوده شود. در این کشور برای شمول ذی‌نفعان بالقوه که به دلیل زبان، نبود اطلاعات در مورد حقوق و حقوق و/ یا کارت شناسایی غیرقانونی از پیوستن به نظام بیمه محروم شده‌اند، گام‌هایی برداشته شده است. شیلی باید از طریق به‌کارگیری مؤثرتر سازوکارهای هدف‌گذاری جدید و بازرسی دوره‌ای آن، درصد کم «سواری مجانی» را از بین ببرد.

○ **تأثیر بر فقر:** در تمام کشورهای مورد بررسی باید مطالعه‌ای انجام شود که اثر اصلاحات مجدد و مخصوصاً معرفی یا گسترش مستمری‌های غیرمشارکتی را بر فقر و همچنین تعداد بیمه‌شدگان و پرداخت حق بیمه به نظام مشارکتی مورد سنجش قرار دهد.

○ **همبستگی اجتماعی:** باقیمانده عناصر ضد همبستگی در بولیوی (پوشش مشارکتی کم، مزایای ویژه برای برخی گروه‌ها، جبران غیرمجاز حق بیمه‌های پرداختی) را می‌توان کاهش داد. بولیوی و شیلی باید به تصحیح بار بیش‌ازاندازه مشارکتی بر کارگران نسبت به کارفرمایان اقدام کنند تا به برآورده کردن حداقل استاندارد سازمان بین‌المللی کار پردازند.

○ **نابرابری جنسیتی:** نابرابری‌های جنسیتی ایجاد شده به وسیله بازار کار باید از طریق ابزارهای قانونی (نظیر ارائه مزد برابر به زنان و مردان در ازای کارهای مشابه) اصلاح شوند. همچنین مشارکت زنان باید از طریق آموزش و توسعه بیشتر مراکز مراقبت روزانه دولتی و نیز سن بازنشستگی بی‌تفاوت نسبت به جنسیت ارتقا یابد.

○ **کافی بودن مزایا:** در بولیوی حساب‌های انفرادی به وسیله نظام بازنشستگی عمومی تضمین شده است. این در حالی است که در آرژانتین مستمری عمومی دریافت شده به وسیله بیمه‌شدگان انتقالی از نظام خصوصی تعطیل شده باید برابر یا بیشتر از مزایای بازنشستگی خصوصی در زمان آغاز اصلاحات مجدد باشد؛ در واقع حق و حقوق این افراد باید مورد حمایت قرار گیرد. در مجارستان در نظام بازنشستگی عمومی محض باید برای کسانی که از نظام خصوصی منتقل شدند، حساب‌های انفرادی تعریف شود.

○ **هزینه‌های اداری:** هزینه‌های اداری در بولیوی هنوز هم اندک است، اما برای بررسی اینکه آیا این مقدار هزینه برای نظام بازنشستگی عمومی کافی است یا خیر، انجام یک ارزیابی پیشنهاد می‌شود. شورای مشورتی و کمیسیون کاربران در شیلی باید اثر اصلاحات مجدد بر کارمزدها و اجرت‌ها را بیشتر مورد ارزیابی قرار دهد.

○ **مشارکت اجتماعی:** مشارکت کارگران و کارفرمایان در مدیریت نظام بازنشستگی عمومی که با قدرت تصمیم‌گیری همراه است، باید احیا شود.

○ **اطلاعات:** دانش بیمه‌شدگان و مردم از نظام بازنشستگی کم است. اطلاعات در دسترس بسیار فنی است که برای سطح آموزش بیشتر مردم تعدیل نشده است؛ از این رو اطلاعات باید ساده شوند و افراد به روش بهتری آموزش ببینند (مثلاً از طریق صندوق آموزش مانند شیلی). در آرژانتین، بولیوی و مجارستان باید به تمامی بیمه‌شدگان در مورد حقوق بازنشستگی انباشته شده و سطح مزایا بر اساس حق بیمه‌های پرداختی، اطلاعاتی شفاف و دوره‌ای ارائه شود. «صندوق چندگانه»<sup>۱</sup> شیلی

به حمایت از اغلب بیمه‌شدگان در طول بحران جهانی کمک کرد، اما اطلاعات ارائه‌شده به‌وسیله ادارات بازنشستگی (AFPها) و مشاوران خصوصی نیاز به بهبود دارد تا انتخاب‌ها و انتقالات بین صندوق‌ها بهتر شود.

○ **تمکین:** به‌منظور افزایش بیشتر تمکین در شیلی، کارگران بیمه‌شده باید از طریق کنترل گزارش‌های فصلی ارسالی از اداره بازنشستگی (AFP)، نقش فعال‌تری در تشخیص تأخیر پرداخت به‌وسیله کارفرمایان ایفا کنند و AFP نیز باید به‌سرعت کارگران را از این تأخیرها مطلع سازد. همچنین برای کسانی که از قانون سرپیچی می‌کنند باید مجازات و تحریم‌های قوی‌تری تعیین کرد؛ همان‌گونه که در قانون اصلاحات مجدد در بولیوی وجود دارد.

○ **نظارت:** وجود نهادی یکپارچه و مستقل برای نظارت نظام بازنشستگی که همه طرح‌ها را مورد بازرسی قرار می‌دهد، ضرورت دارد. توصیه‌های کمیسیون کنگره در آرژانتین الزام‌آور نیست؛ این در حالی است که نهاد نظارتی در بولیوی از قوه اجرایی قدرتمند مستقل نیست.

○ **ثبات مالی:** در آرژانتین منابع مالی انتقالی از حساب‌های انفرادی که با نظام توازن درآمدها و هزینه‌ها (PAGE) ادغام شدند، باید مطابق با قواعد قانونی‌ای که بازده سرمایه را حداکثر و ریسک را حداقل می‌کنند، سرمایه‌گذاری شوند. همچنین صندوق ضمانت پایداری (GFS) باید به نهادی مستقل تبدیل شود که نه به‌وسیله اداره ملی تأمین اجتماعی (ANSES)، بلکه به کمک گروهی فنی و بدون دخالت دولت مدیریت می‌شود. همچنین برای پرهیز از شکایات جدید، منابعی لازم است تا برای حل و فصل دادخواهی‌ها و پرداخت بدهی‌های شناسایی‌شده به سبب قضاوت‌های اشتباه، مطابق با آنچه از سوی دیوان عالی تعیین می‌شود، صرف شود.

○ **سبد دارایی:** صندوق‌های بازنشستگی عمومی در آرژانتین، بولیوی و مجارستان (و صندوق حساب‌های انفرادی در بولیوی) به تنوع‌بخشی سرمایه‌گذاری و رهایی از حجم بیش‌ازاندازه بدهی عمومی و سپرده‌های بانکی که بازده واقعی کم و یا منفی دارند، نیازمندند. در شیلی

نیز سهم بسیار بالای سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار خارجی با ریسک زیادی همراه است و در صورت بروز بحران جهانی دیگر، صندوق را با زیان مواجه می‌کند.

○ **مطالعات آچوئری:** آرژانتین و بولیوی نتوانستند پیرامون آثار بلندمدت اصلاحات مجدد (ساده‌سازی شرایط شمول، گسترش مزایای غیرمشارکتی، صندوق‌های همبستگی جدید و غیره) بررسی‌های آچوئری انجام دهند؛ اما باید در نخستین فرصت ممکن، این بررسی‌ها انجام شده و تعدیلات مورد نیاز اجرا شود. مجارستان باید استفاده از منابع صندوق لایه خصوصی پیشین برای پرداخت هزینه‌های انتقال و کسری بودجه را متوقف کند و ثبات مالی یا آچوئری نظام بازنشستگی عمومی را با انجام بررسی‌های آچوئری تأمین کند.

○ **نظارت بر اصلاحات مجدد:** در شیلی باید ارائه گزارش‌های سالانه به‌وسیله شورای مشورتی و کمیسیون کاربران ادامه یابد و ارزیابی‌های آچوئری تصریح‌شده به‌وسیله قانون نیز انجام شود تا از اختصاص منابع لازم برای پرداخت مزایای جدید در بودجه اطمینان حاصل شود. ایجاد سازوکارهای مشابه در سایر کشورها هم مورد نیاز است.

## ۷-۳. آثار بالقوه اصلاحات مجدد



اصلاحات مجدد احتمالاً بر سایر نظام‌های بازنشستگی خصوصی (کاملاً خصوصی و یا بخشی) در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب و اروپای شرقی و مرکزی هم آثاری خواهد داشت. چهار سال از اصلاحات مجدد در آرژانتین و شیلی و دو سال از اصلاحات مجدد در بولیوی می‌گذرد و اصلاحات مجدد دیگری در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب انجام نشده است؛ اما باید توجه داشت که یازده سال از اصلاحات ساختاری شیلی در سال ۱۹۸۱ گذشت و اصلاحات دوم در سال ۱۹۹۳ در پرو انجام شد.

با این حال اصلاحاتی برای بهبود لایه خصوصی و عملکرد در برخی اصول تأمین اجتماعی انجام گرفته است. اروگوئه تغییراتی را مانند شیلی و آرژانتین ایجاد

کرد و بدین ترتیب توانست سطح پوشش را گسترش داده، رقابت را افزایش دهد، هزینه‌های اداری را کاهش دهد، پرداخت واحدی برای تمام مالیات‌ها ایجاد کند و به زنان بیمه‌شده به ازای هر فرزندی که زنده متولد می‌شود، یک سال سابقه کار اعطا کند. در پرو به بیمه‌شدگان در نظام بازنشستگی خصوصی اجازه داده شد در برخی موارد به نظام عمومی بازگردند، مزایای نیمه‌مشارکتی برای فقرا ایجاد شد و این موضوع در حال بحث و مذاکره است که آیا سقفی برای کل کارمزد روی دستمزدها تعیین شود و کارمزدی بر بازده سرمایه اضافه شود یا خیر. در مکزیکو به تدریج پوشش اجباری برای خویش فرمایان در حال گسترش است. همچنین لایه خصوصی برای کارمندان دولتی (کسانی که در طرح عمومی مجزایی باقی مانده بودند) بسط داده شد و رقابت با روش‌های خلاقانه‌ای به طور قابل توجهی افزایش یافت؛ افراد تازه‌وارد به بازار کار باید به صندوقی بپیوندند که بالاترین نرخ بازدهی را دارد و محدودیتی برای انتقال به چنین صندوق‌هایی وجود ندارد. در السوادور نیز اقدام آخر انجام شد. همچنین مزایای غیرمشارکتی که فقرا را مورد هدف قرار می‌دهد نیز معرفی شد. با این حال این کشور با سطوح بالای هزینه‌های مالی انتقال و سایر مشکلات مواجه است. نظام بازنشستگی کاستاریکا به شکل نسبتاً خوبی سازماندهی شده است، اما ممکن است تعدادی اصلاحات مانند تکمیل همگانی‌سازی مزایای غیرمشارکتی آزموده به وسیله معرفی کوپن همگانی برای مادران را مورد توجه قرار دهد. تاکنون در کلمبیا، جمهوری دومینیک و پاناما به‌جز ایجاد صندوق‌های چندجانبه در کلمبیا، تغییرات قابل توجه دیگری اعمال نشده است (کالو و همکاران، ۲۰۱۰؛ مسالاگو، ۲۰۱۲).

چندین کشور در اروپای شرقی و مرکزی تخصیص کمک مالی به لایه خصوصی را کاهش دادند؛ در لهستان کمک مالی در سال ۲۰۱۱ حدود دوسوم کاهش یافت، در استونی کمک‌های دولت به لایه خصوصی طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۰۹ متوقف شد، اما در سال ۲۰۱۲ به طور کامل بازگردانده شد، در لتونی کمک به لایه خصوصی از ۸ درصد به ۲ درصد کاهش یافت، اما برنامه‌ریزی شده بود که این مقدار در سال ۲۰۱۳ به ۴ درصد افزایش یابد و در لتوانی طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۰۹، کمک به لایه خصوصی از ۵٫۵ درصد به ۱٫۵

درصد کاهش یافت و معلوم نیست این کشور این مقدار را در سال ۲۰۱۳، به ۲ درصد افزایش می‌دهد یا خیر. پیش‌بینی اینکه این اقدامات موقتی، دائمی می‌شوند و سایر اصلاحات مهم رخ می‌دهد یا خیر، بسیار سخت است (فولتز، ۲۰۱۲، a). اسلونی برای معرفی لایه خصوصی برنامه‌ای ندارد، اما انتظار می‌رود جمهوری چک در سال ۲۰۱۳ موفق به انجام این کار شود (سیمونوویچ، ۲۰۱۱).

در انتقال اطلاعات پیرامون اصلاحات ساختاری و اصلاحات مجدد عدم تقارن قابل ملاحظه‌ای وجود دارد. درحالی‌که اصلاحات ساختاری به‌طور گسترده‌ای به‌وسیله نهادهای بین‌المللی مورد حمایت قرار گرفته بود، اصلاحات مجدد به مقدار قابل توجهی، کانال‌های کمتری برای انتشار اطلاعات و حمایت مالی در اختیار داشت. اطلاعات مربوط به اصلاحات ساختاری به‌طور گسترده‌ای منتشر شده بود و از لحاظ مالی و فنی از سوی سازمان‌های مالی بین‌المللی (بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، بانک توسعه بین‌المللی آمریکا)، انجمن بین‌المللی مدیران صندوق‌های بازنشستگی (FIAP)<sup>۱</sup> و خبرنامه دوسالانه آن و بسیاری از انتشارات حمایت می‌شد. در برخی کشورها نهادهایی (نظیر شرکت پژوهش، مطالعه و توسعه تأمین اجتماعی یا CIEDESS<sup>۲</sup> در شیلی، بنیاد میراث آمریکا<sup>۳</sup> و مؤسسه کاتو<sup>۴</sup> در ایالات متحده) وجود دارد که اصلاحات ساختاری را ترویج کردند. تمام این نهادها به‌اضافه کنگلومراهای اقتصادی (شرکت‌های خوشه‌ای اقتصادی)<sup>۵</sup> و شرکت‌های بیمه بین‌المللی منابع قابل توجهی را برای ترویج و تشویق اصلاحات ساختاری سرمایه‌گذاری کردند؛ به طوری که سمینارها و انجمن‌های ملی و بین‌المللی

1. International Association of Pension Fund Administrators

2. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Corporation for Research, Study and Development of Social Security)

3. American Heritage Foundation

4. Cato Institute

۵. Conglomerate: کنگلومرا یا شرکت خوشه‌ای به ترکیبی از دو یا چند شرکت مشغول به کسب و کارهای کاملاً متفاوت گفته می‌شود که تحت یک ساختار سازمانی فعالیت می‌کنند (م).



برگزار کردند و اصلاح‌طلبان مشهور و شناخته‌شده را برای عرضه این مدل در دنیا به خدمت گرفتند.

از طرف دیگر اصلاحات مجدد به مقدار قابل توجهی، کانال‌های کمتری برای انتشار اطلاعات و حمایت مالی در اختیار دارد؛ سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)<sup>۱</sup> از طریق ارائه مقالات دانشگاهی در بررسی‌های بین‌المللی کار<sup>۲</sup>، بررسی‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی<sup>۳</sup> و انتشار خبرهای انتشار یافته در دیدبان تأمین اجتماعی<sup>۴</sup>، اصلاحات مجدد را گزارش کرده‌اند. همچنین، در امریکای لاتین و حوزه کارائیب، انجمن اقتصادی سازمان ملل متحد برای امریکای لاتین و حوزه کارائیب (ECLAC)<sup>۵</sup> اطلاعاتی را ارائه می‌کند. به علاوه، اصلاحات مجدد با مخالفان قدرتمندی از برخی مراجع ملی و بین‌المللی که اصلاحات ساختاری را تشویق کردند، مواجه است.

امید است انتشار این‌گونه مطالعات به آگاهی و انتشار اطلاعات در خصوص اصلاحات مجدد، و ویژگی‌ها، آثار و چالش‌های آن کمک کند.

---

1. International Social Security Association

2. International Labour Review

3. International Social Security Review

4. Social Security Observer

5. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean





Barr, N.; Diamond, P. (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (Oxford, Oxford University Press).

Calvo, E.; Bertranou, F.; Betranou, E. (2010). "Are Old age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?", in *Journal of Social Policy*, 39/2, pp. 223-234.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2011). *Social Panorama of Latin America 2011*. (Santiago de Chile).

European Social Watch Report 2010 (ESWR) (2010). <http://www.socialwatch.eu/wcm/home.html>, September 11.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) (2011). *Informe Trimestral No. 31*, Jun. (Santiago de Chile).

Fultz, E. (2012a). Comments to this paper, Oct. 11.

(2012b). "The Retrenchment of Second Tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale", in *International Social Security Review*, No. 65/3, pp. 1-25.

Hohnerlein, E. M. (2013). "Pension Re reform in Argentina", in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 3/2012, pp. 213-234.



---

Mesa Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*. (Oxford, Oxford University Press).



(2009). “Re reforms of Latin American Pension Systems: Argentinean and Chilean Models and Lessons”, in *The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice*, No. 34/4, pp. 602 617.

(2010). *World Crisis Effects on Social Security in Latin American and the Caribbean: Lessons and Policies*. (London, Institute for the Study of the Americas).

(2012). “The Performance of Social Security Contributory and Tax Financed Pensions in Central America, and the Effects of the Global Crisis”, in *International Social Security Review*, No. 65/1, pp. 127.

(2013). “Pension Re reform in Chile”, in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 3/2012, pp. 197 212.

Mesa Lago, C.; Müller, K. (2003). “The Politics of Pension Reform in Latin America”, in *Journal of Latin American Studies* (August), pp. 687 715.

Mesa Lago, C.; Ossio, L. (2013). “Pension Re reform in Bolivia”, in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 3/2012, pp. 235 257.

Müller, K. (2003). *Privatising Old Age Security: Latin*





*American and Eastern Europe Compared*, Cheltenham, E. Edgar.

Orenstein, M. (2011). "Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend?", *International Social Security Review*, No. 64/3, pp. 65-80.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2012). *Pension Markets on Focus*, Statistical, Annex, No. 9, September.

Schwartz, A. M. (2011). "New Realities of Pension Policy in Central Europe", power point presentation (Washington, DC, World Bank).

Simonovits, A. (2013). "Pension Re reform in Hungary", in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 3/2012, pp. 258-274.

(2011). "The Mandatory Private Pension Pillar in Hungary: An Obituary", in *International Social Security Review*, No. 64/3, pp. 81-98.

United Nations Programme for Development (UNDP) (2011). *Human Development Report 2011*. (New York, Palgrave Macmillan).

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis*. (Oxford, Oxford University Press).