

A Legal Analysis of the Pension Fund System in the European Union

(Type of Paper: Research Article)

Aidin Bagheri¹, Mohamadreza Mojtehed^{2*}

Abstract

The management and status of pension funds have always been a major concern in modern societies. In terms of functions, these funds have a multifaceted impact. The deterioration of pension funds can have serious effects on society and the economy. The situation of pension funds in Europe has long been under scrutiny, and legal studies in this area are conducted with foresight and caution. Officials realized that neglect of the pension funds could engulf these funds in a crisis of legitimacy and efficiency. Therefore, they implemented continuous reforms according to the requirements of each country. In this paper, an attempt has been made to examine the evolution of the concept of social support in European countries in the context of the welfare state. However, it should be borne in mind that the level of development of the funds is not the same among European countries. Also, the role of the European Union in implementing reforms in the pension programs of member states is significant.

Keywords

pension funds, social security, European countries, social protection, welfare state.

1. Ph.D. Student in public law Department of the public law, Faculty of Law and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: aidinbh@yahoo.com

2. Department of the Public Law, Faculty of Law and Social Science, Tabriz University, Iran (Corresponding Author). Email: mojtehed2004@yahoo.com

Received: November 10, 2019 - Accepted: July 12, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

تحلیل حقوقی نظام حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی

در اتحادیه اروپا

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

آیدین باقری حامد^۱، محمدرضا مجتهدی^۲*

چکیده

اداره و وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، همواره از موضوعات اصلی و مورد دغدغه در تمامی جوامع است. این نهاد به لحاظ کارکردهای خود، از جایگاه بالا و اثرگذاری چندوجهی برخوردار است. وخامت وضعیت صندوق‌های بازنشستگی می‌تواند در ارکان جامعه و ساختار اقتصادی تأثیرات جدی بر جای بگذارد؛ وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در اروپا، از مدت‌ها پیش زیر نظر بوده و مطالعات قانونگذاری در این حوزه توأم با آینده‌نگری و احتیاط است. مقامات مسئول دریافتند بی‌توجهی و غفلت می‌تواند بحران‌های مشروعیت و کارآمدی را به صندوق‌ها تسری دهد؛ از این رو اصلاحات مستمری را با توجه به مقتضیات موجود در هر کشور اعمال کردند. در این مقاله سعی شده است تا به صورت پایه‌ای به تحول مفهوم حمایت اجتماعی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا در بستر نظریه دولت رفاه اشاره شود. هرچند باید در نظر داشت میزان توسعه‌یافتگی و وضعیت صندوق‌ها در بین این کشورها به یک اندازه نیست؛ لیکن نقش اتحادیه اروپا برای اعمال اصلاحات در برنامه‌های صندوق‌های بازنشستگی کشورهای عضو شایان توجه است.

کلیدواژگان

اتحادیه اروپا، تأمین اجتماعی، حمایت اجتماعی، دولت رفاه، صندوق‌های بازنشستگی.

۱. دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: aidinh@yahoo.com

۲. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول).
Email: mojtehedi2004@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۲۲

مقدمه

نظام تأمین اجتماعی که بازنشستگی، نیز از ارکان کلیدی آن شمرده می‌شود، هر گاه کارایی مناسبی داشته باشد، به رکن سیاست و حکمرانی نیز یاری می‌رساند و می‌تواند اعتماد همگانی و پایه مشروعیت حکومت را تضمین کند. مداخله دولت که به موازات توسعه شاخه‌های اقتصادی رخ داده، دولت را به سمت مسئولیت تدارک و تضمین حداقل سطح زندگی افراد به‌خصوص سالمندان، هدایت کرده است، تا با درآمد حداقلی، آنها را در دستیابی به سطح متناسب با کرامت انسانی نائل گرداند. برقراری مقرری یا مستمری وظیفه‌بگیری و حقوق بازنشستگی، حقی است که افراد جامعه باید از آن برخوردار باشند و مبنای ایجاد این حق، کسور پرداختی طی سنوات خدمت افراد است. این حق حیاتی و بااهمیت برگرفته از حقوق شهروندی است که افراد به اعتبار زندگی در یک جامعه می‌توانند از حقوقی (حق برخورداری از بازنشستگی) برخوردار باشند؛ این نظر مهم‌ترین دیدگاه در خصوص استحقاق مستمری بازنشستگی است.

نظام بازنشستگی به دلیل ارتباط با گروه عمده‌ای از افراد در اجتماع از مواردی است که در سده‌های معاصر (به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم) در پی شکل‌گیری ادبیات رفاه اجتماعی، اهمیت بسیاری یافته است. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا با درک اهمیت موضوع و کارکردهایی که چنین نهادهایی با خود به همراه دارند، توجه همه‌جانبه‌ای به‌ویژه از بعد حقوقی برای به رسمیت شناختن دایره مشمولان-ارکان و ساختار طرح‌ها-مقررات اداره و سرمایه‌گذاری بازنشستگی شده است. البته باید توجه داشت با شکل‌گیری اتحادیه اروپا، نهضت همسان‌سازی و هنجارسازی از استانداردها و معیارها برای وحدت رویه صندوق‌های بازنشستگی در دستور کار قرار گرفته است؛ در کنار این تحولات، هر کشور عضو نظام حقوقی و اجتماعی مختص به خود را هم به همراه دارد؛ البته معضلات بازنشستگی بین این کشورها شباهت بسیاری به همدیگر دارد. نهاد بازنشستگی و تشکیلات پیچیده کنونی تأمین اجتماعی کشورهای اتحادیه اروپا، ریشه در زمینه‌های تاریخی، سیاسی و اجتماعی این کشورها دارد، زیرا تحولات دولت، به‌ویژه دولت رفاه، تا حدود زیادی بر شکل‌گیری و نحوه کیفیت خدمات ارائه شده به افراد بازنشسته و فعالیت صندوق‌های بازنشستگی، آثار خود را بر جای نهاده است. پژوهش حاضر با بررسی حق برخورداری از بازنشستگی که در زمره حقوق اساسی است، این فرضیه را مطرح می‌کند که این حق به رسمیت شناخته شده از سوی دولت‌ها و نهاد اتحادیه اروپا، در کنار عوامل اجتماعی و اقتصادی و تغییر نقش دولت از مداخله مستقیم به نظارت فعالانه، سبب شده است تا امروزه الگوهای جدید بازنشستگی شکل بگیرد.

پرسش اصلی نگارندگان در این پژوهش آن است راهکارهای متخذه از جانب کشورهای عضو در وهله نخست و در وهله بعدی تدابیر پیشنهادی اتحادیه اروپا، چگونه توانسته است به ارتقای

وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در جوامع اروپایی منجر شود؟ پیشتازی کشورهای عضو اتحادیه اروپا ریشه در تحولات تاریخی و اجرای نظام‌هایی مانند نظام بیسمارکی-بوریچی برای نخستین بار، ضمن به رسمیت شناختن مقوله «رفاه اجتماعی» در قوانین اتحادیه اروپا، سازوکارهای حمایتی جدیدی را تعریف می‌کنند؛ در این راه اتحادیه اروپا با استانداردسازی و ایجاد وحدت رویه در این حوزه به ارتقای کارآمدی و اجرای موفق مأموریت صندوق‌ها توجه دارد. در این مقاله با نگاهی به تحول تاریخی مفهوم و مدل‌های حمایت‌های اجتماعی، به نظریه دولت رفاه^۱ که اثرگذاری ویژه‌ای بر سیاست‌ها و مقررات صندوق‌ها و تدوین الگوهای نوین بازنشستگی در اروپا بر جای گذاشته، توجه شده است. نظام حمایت اجتماعی برای پوشش ریسک، یک نوع تثبیت‌کننده خودکار دارد که در زمان بحران اقتصادی می‌تواند وضعیت را تثبیت کند. موضوع امنیت اجتماعی در اروپا و آثار آن بر بحران اقتصادی، بسیار حائز اهمیت است، زیرا طرح‌های بازنشستگی، با ایجاد پایداری و ثبات، در جامعه امنیت می‌سازند (Ebbinghaus, 2014: 4).

پیشینه صندوق‌های بازنشستگی و مأموریت چنین نهادی، تحقق کارویژه‌هایی برای رفع نابرابری و کاهش فقر به سبب افزایش سن با کاهش توانایی، ضرورت حمایت و فراهم آمدن سطحی از رفاه و درآمد مناسب، بیشتر از همیشه احساس می‌شد. در سال ۱۶۰۱، در انگلیس تصویب قانون الیزابتی مشهور به قانون فقرای پیر، نشانه پذیرش محدود اصل مسئولیت در قبال سالمندان توسط حکومت بود؛ قانون گیلبرت در سال ۱۶۷۲ به عنوان اولین گام در پیدایش نهاد تأمین اجتماعی، به منظور سرپرستی از افراد ناتوان و مقابله با فقر، مشغول فعالیت شد (مایونوی، ۱۳۸۰: ۸). تحولات در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی و تغییر نقش دولت در اروپا، بر مفهوم حمایت و رفاه اجتماعی تأثیرات مهمی بر جای گذاشته است.

در این نوشتار به شیوه توصیفی و تحلیلی پس از تبیین مفهوم حمایت اجتماعی در دوران سالخوردگی و اهمیت آن در بستر دولت رفاه^۱ به عنوان گفتمان غالب بر صندوق‌های بازنشستگی اتحادیه اروپا، الگو و مدل‌های متنوع را به همراه آورده است و در این فرایند اصلاحات (اعم از سیستماتیک و پارامتریک) به شکل قوانین و مقررات، لایه‌های حمایتی را متناسب با نیازهای جامعه، مقتضیات مالی و اقتصادی و شرایط حاکم بر بازار کار توسط حاکمیت‌های ملی، ساماندهی می‌کنند. در کنار این، هماهنگ‌سازی نظام‌های بازنشستگی، در کشورهای عضو اتحادیه اروپا با مدنظر قرار دادن اصول کلیدی (برابری و...) در دستور کار قرار دارند.

۱. دولت رفاه (Welfare State) نظریه‌ای است که از اواسط سده بیستم با رشد بخش عمومی و افزایش مداخله دولت در تأمین خدمات رفاهی شکل گرفت.

ارتقای مدل حمایت اجتماعی

تا پیش از این در جوامع قدیمی و سنتی گذشته، وجود فرزندان زیاد بهترین تضمین برای ایام پیری بود و همبستگی بین نسل‌ها در درون خانواده، کاملاً محقق می‌شد. اشراف و مالکان بزرگ و پیشه‌وران، به خدمه پیر و کارگران خود، مکان و غذا می‌داند (حالت انسان‌دوستانه)^۱ (مایونو، ۱۳۸۰: ۶). سیر ارتقای مدل حمایت اجتماعی، از حمایت خانوادگی و قبیله‌ای به سمت حمایت‌هایی از نوع منفعت متقابل میان هم‌صنفان شاغل در یک رشته شغلی، می‌رسد؛ لیکن حمایت‌های گروه‌های شغلی ناکافی بود و ایراداتی داشت؛ از جمله گستره محدود و مشخص، ابهامات در خصوص منابع مالی، متناسب نبودن میزان پیشامد با میزان حمایت از فرد، نمی‌توانستند پاسخگوی رشد سریع نیازهای فرد و پیشرفت‌های جامعه باشند. در تکمیل این فرایند، اشتراک منافع و مشکلات بین کارگران به ایجاد وحدت در مسائل کارگری منجر شد (مشهدی رجبی، ۱۳۹۵: ۸۷). کارگران و نیروهای مولد، از این‌رو در تحولات اجتماعی اهمیت یافتند که عامل اقتصادی و نابرابری در توزیع سود ناشی از فعالیت‌ها، به چرخه معیوب سیستم دامن می‌زد؛ کیفیت و وضعیت اسفبار زندگی نیروی انسانی و شکل‌گیری جوامع طبقاتی، موجبات پیدایش تعارض‌ها و تبعیض‌هایی می‌شد. در کنار بحث نابرابری دستمزدها، تشکیل معیارها و استانداردهای زندگی شایسته در اثر ارتقای سطح تفکر و فهم مردم در سده هفدهم میلادی در اروپا، این حقوق و انتظارات را به مطالبه همه مردم، مبدل ساخت؛ تا همچنان «رفاه» نیروی انسانی و بحث ادامه زندگی فرد نیز مطرح شد. بحران‌های گسترده، الیگارش‌ی مالی و تراکم ثروت در اختیار گروه معدود و متنفذ جامعه، نظامی را شکل می‌داد که نشان از نقصان روابط اقتصادی و حقوقی جامعه داشت. مطالعه موقعیت کارگران در سده‌های هفدهم و هجدهم میلادی، بیانگر آن است که به کارگر در عوض کارش چیزی داده نمی‌شد و حیات او در حداقلی‌ترین شرایط ممکن بود؛ از حمایت و تأمین آتیه و معاش او و خانواده‌اش خبری نبود. پیشینه و دلایل ظهور نظام‌های بیمه اجتماعی، به عبور از مرز صنعتی شدن، گسترش شهرنشینی و ایجاد تحولات اساسی در الگوهای سنتی کار و زندگی با افزایش نیازهای اجتماعی، بازمی‌گردد؛ بدین ترتیب که خانواده‌های پرجمعیت هسته‌ای، که در آنها به‌طور معمول سه نسل یا چهار نسل در کنار یکدیگر زندگی می‌کردند. لیبرالیسم سده نوزدهم، با افزایش رقابت و آزادی در کار همراه بود و بر چالش‌های موجود در جامعه صنعتی، دامن می‌زد؛ در چنین شرایطی، بار حمایت از خانواده در برابر خطرها و آسیب‌های احتمالی (عوارض بیکاری و ناتوانی‌های دوران پیری)، بر عهده سرپرست خانواده نهاده شد. هر یک از این عوامل، می‌توانست موجب اتحاد بیشتر کارگران و قدرت گرفتن نهادهای کارگری باشد و در مواردی با افزایش اعتراضات و اعتصابات نیز همراه بود.

تنها عاملی که می‌توانست تنش‌های موجود را کاهش دهد، وجود یک نظام تأمین اجتماعی بود. در تشکیل این نظام تأمین اجتماعی، برای شهروندان سه مرحله را در اروپا می‌توان برشمرد که مرحله اول از سال ۱۸۸۰ تا ۱۹۱۴، با اتفاقاتی که در کشورهای اروپایی رخ می‌داد، از جمله از میان رفتن همبستگی، مهاجرت گسترده روستاییان، تغییرات درونی تولید سرمایه‌داری و...، سبب شدند تا حمایت و تأمین کارگران به شکل بسیار ابتدایی، شروع به فعالیت کند. مرحله دوم از سال ۱۹۲۰ تا ۱۹۴۰، با وجود شرایط سیاسی و اقتصادی و اجتماعی در اروپا، امتیازها و مزایایی که بخش اندکی از کارگران به دست آورده بودند، به سایر گروه‌های شغلی تعمیم و گسترش یافت. این توسعه سبب شد که دولت، بیش از پیش بر نقش مداخله‌بازتوزیع درآمدهای انتقالی (نظریه‌های کینزی)، به عرصه حمایت اجتماعی بپردازد. مرحله سوم از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰، مفهوم دولت رفاه در اروپا وارد صفحه‌ای جدید از حیات خود می‌شود و در بسیاری از نقاط، تقریباً تمام مردم زیر چتر حمایتی قرار گرفتند. این نظام بیمه‌های اجتماعی، به تدریج در مورد افراد غیرشاغل و کارگران مستقل، اشاعه یافت و آنها نیز بیمه می‌شدند (Bonoli & Shinkawa, 2005: 37-41).

پس از جنگ جهانی دوم، علی‌رغم خسارت‌های ناشی از جنگ و از بین رفتن زیرساخت‌ها و شرایط نامساعد مالی و اقتصادی، لیکن عزم جدی و اساسی برای ساختن نظام تأمین اجتماعی، پدیدار می‌شود که نقطه عزیمت آن را باید گزارش لرد بورلیچ در سال ۱۹۴۲، در انگلیس، نامید. در این گزارش آمده است: «یک جامعه صنعتی برای اینکه در آرامش زندگی کند و از تمام عوامل تولید، از جمله نیروی کار استفاده کند؛ دیگر نباید از چهار آفت تاریخی، یعنی: بیماری، ضعف، فقر و بیکاری، هراسی داشته باشد». نظام بورلیچی که بر مبنای همبستگی ملی بنا شده است؛ هزینه‌های خود را از محل مالیات‌ها تأمین می‌کند. نظام بورلیچی^۱، ادامه و تکمیل‌کننده نظام بیسمارکی^۲ به‌شمار می‌رود و بر پنج اصل متریقی مبتنی است: همگانی بودن، وحدت، یکنواختی، برخورداری از کار و همکاری (ماینون، ۱۳۸۰: ۲۱). در نظام‌های بورلیچی، ۴۰ تا ۸۰ درصد از منابع دولتی بودجه، به برنامه‌های اجتماعی اختصاص داده می‌شود؛ درحالی‌که در نظام بیسمارکی، عمده تمرکز منابع برنامه‌ها از محل مشارکت کارفرمایان و بیمه‌شدگان است و وابستگی به منابع دولت بسیار کمتر است (ماینون، ۱۳۸۰: ۲۵). امروزه در بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا، دولت‌ها نقش مرکزی‌تری در سیاستگذاری اجتماعی و نظام بازنشستگی دارند. در کنار قوانین ملی، نظام مدون اتحادیه اروپا در تمامی عرصه‌ها (از جمله تأمین اجتماعی) به مرحله اجرا گذاشته شده است که در ادامه به چند سند بنیادین در این حوزه اشاره خواهد شد:

1. Beveridge system
2. Bismarck system

الف) عهدنامه اتحادیه اروپا^۱: این سند حقوقی در سال ۱۹۵۷ در شهر رم و با الحاق شش کشور به عنوان سنگ بنای تشکیل اتحادیه اروپا تلقی می‌شود؛ سرانجام، در سال ۱۹۹۳ با پیمان ماستریخت، گام‌های جدی‌تری به سمت وحدت اروپا و اتخاذ سیاست‌های واحد برداشته شد. با انضمام پروتکلی، به نام سیاست اجتماعی، لزوم تأمین و حمایت اجتماعی، مقرر شد که با توجه به نظام متفاوت تأمین اجتماعی کشورهای عضو اتحادیه، تدابیر و راهکارهای مشترک و جامعی در جهت حفظ حقوق کارگران صورت پذیرد (منشور حقوق بنیادین کارگران، ۱۹۸۹). ایجاد هماهنگی در مقررات کشورهای عضو، حمایت‌ها را به شکل برابر و جامع‌تر مهیا می‌کند (مجتهدی، ۱۳۹۱: ۴۶). کشورهای عضو در اتحادیه، مسئول حفاظت اجتماعی از شهروندان خود هستند؛ در این میان نقش اتحادیه اروپا، حمایت و تکمیل اقدامات کشورهای عضو است. باید در نظر داشت که افزایش وابستگی به حقوق بازنشستگی، می‌تواند بازنشستگان را در خطر ابتلا به فقر قرار دهد؛ از این رو ایجاد حداقل استانداردهای احتیاطی و اطمینان از حفاظت مناسب از اعضای ذی‌نفعان، از اصول به رسمیت شناخته شده است (carol, 2011: 100). همچنین ماده ۱۶۰ معاهده تشکیل اتحادیه اروپا (TFEU) این امکان را با تشکیل کمیته حمایت اجتماعی (با تصویب از سوی شورا و زیر نظر کمیسیون)، برای پایش وضعیت حمایت‌های اجتماعی در کشورهای عضو و ارائه مشورت درباره ترتیبات حفاظت اجتماعی در اروپا با تدوین استانداردهای تأمین اجتماعی و تبادل تجارب می‌پردازد. علاوه بر این شورای اروپا دو سند مهم (منشور اجتماعی و عهدنامه تأمین اجتماعی) را تدارک دیده که هرچند جزو اسناد حقوقی اتحادیه نیستند، ولی در مقام به رسمیت شناختن حقوق افراد اثرگذارند.

ب) منشور اجتماعی اروپا^۲: این منشور که تحت عنوان عهدنامه اروپایی حقوق اجتماعی مورخ ۱۹۶۱/۱۰/۱۸ در تورینو امضا شده و اصلاحاتی در سال‌های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۶ داشته است، سندی مهم در زمینه پذیرش مقررات پیشرفته مربوط به حقوق بنیادین است. مطابق این سند، کلیه کارگران و افراد تحت تکفل آنها در کشورهای متعاقد، از بیمه‌های اجتماعی برخوردار می‌باشند و همچنین افرادی که از درآمد و منابع مالی برخوردار نیستند، از حقوق اجتماعی و بهداشتی برخوردار می‌شوند (ماده ۲۳) (مجتهدی، ۱۳۹۱: ۴۸ و ۴۷).

ج) عهدنامه اروپایی تأمین اجتماعی^۳: این سند مهم در سال ۱۹۷۲ توسط کشورهای عضو تصویب شد؛

مطابق این سند، مخاطرات اجتماعی، مانند سالمندی زیر پوشش حمایت نظام تأمین اجتماعی قرار گرفته‌اند. مهم‌ترین ویژگی تأمین اجتماعی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا در

1. Treaty on the Functioning of the European Union- (TFEU)

2. Social protection in Europe

3. European Social security charter

اصولی مانند رعایت برابری در اعمال مقررات، عدم قطع حمایت در جابه‌جایی استفاده‌کننده، لزوم محاسبه سوابق کاری، عدم تعارض جدی با سایر مقررات و...، گنجانیده شده است (مجتهدی، ۱۳۹۱: ۴۸). هدف از بازنشستگی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به‌عنوان یک وسیله تأمین مالی (صندوق بازنشستگی یا مشابه آن)، برای بخش‌های بزرگی از گروه‌ها مقرون‌به‌صرفه است و سطح همبستگی بین‌نسلی و بین‌المللی را فراهم می‌کند.

در مجموعه قانونگذاری کشورهای اتحادیه اروپا شاهد این هستیم که تأمین اجتماعی کارآمد، اولین و جدی‌ترین گام در جهت آغاز سیاست‌های اصلاحی به‌شمار می‌آید و پنج اصل کلیدی برای تحقق اهداف مذکور مورد توجه است:

● اصل اول. کفایت (حداقلی بودن حمایت‌ها): کفایت به معنای تأمین زندگی شرافتمندانه برای افراد تحت پوشش است؛ وجود حداقلی از حمایت‌ها در جامعه، در گرو ارائه میزان مناسبی از خدمات است تا فرد بازنشسته مجبور نباشد، مجدداً کار کند.

● اصل دوم. جامعیت (فراگیر بودن): فراگیری در واقع به پوشش جامع تأمین اجتماعی، اطلاق دارد و باید چتر حمایتی بر سر تمامی افراد گسترده شود. این امر (حق برخورداری از تأمین اجتماعی و حمایت از سالمندان) کاملاً در قوانین تصریح شده است و هیچ ابهامی هم ندارد (برای نمونه ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بند ۱۵ توصیه‌نامه شماره ۱۹ (مصوب ۲۰۰۷)، توصیه‌نامه شماره ۶ (مصوب ۱۹۹۵) کمیته شورای اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل متحد).

● اصل سوم. شفافیت و ● اصل چهارم. نظارت: که مکمل یکدیگرند و در بیشتر صندوق‌ها اطلاعات مالی و سرمایه‌گذاری و عملکرد جاری هزینه‌ها و درآمدها منتشر می‌شوند که همین مسئله به کاهش تخلفات و افزایش راندمان می‌انجامد و در لایه‌های دوم (اجباری انفرادی) و سوم (داوطلبانه تکمیلی)، برای متقاضیان و ذی‌نفعان، حق انتخاب ایجاد می‌شود تا براساس نوع عملکرد صندوق، آزادانه صندوق خود را برگزینند. در مقوله نظارتی، در کنار نهاد ناظر دولتی که نظارت عام را اعمال می‌کند، ذی‌نفعان یا شرکای اجتماعی هر صندوق هم حق مطالبه‌گری و نظارت به‌طور خاص را دارند.

● اصل پنجم. دسترسی به اطلاعات: این اصل، حقی است که نمایانگر دسترسی عموم افراد و همچنین مزیتی برای بازارهای مالی و نحوه سرمایه‌گذاری‌هاست.

علاوه بر پنج اصلی که به‌عنوان مشخصه‌های ضروری حاکم بر نظام حقوقی صندوق‌ها برشمرده شد، پنج اصل دیگر نیز وجود دارند که در اداره صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان نقطه عزیمت و الگویی برای ارتقا و افزایش کارایی، می‌توانند به‌کار روند. این پنج اصل مکمل عبارت‌اند از: اول. ثبات مالی و محاسبات دقیق آکچوئری (بیمه‌ای) و معین بودن سیاست‌ها و اهداف سرمایه‌گذاری؛ دوم. کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری؛ سوم. مشارکت و همبستگی

اجتماعی در مدیریت (حکمرانی خوب) که در تمام توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار و مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ آن سازمان تجلی پیدا کرده است. حکمرانی خوب در نظام بیمه‌ای، به معنای سه‌جانبه‌گرایی است؛ یعنی نماینده کارگران، نماینده کارفرمایان و نماینده دولت، در سرنوشت و اداره صندوق نقش داشته باشند (ambachtsheer, 2007: 124)؛ چهارم. نقش نظارتی دولت که براساس اصل تضمین تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای توسط دولت به‌طور خاص، وجود دارد؛ یعنی چنانچه صندوقی به‌علت مشکلات مالی، قادر به ایفای تعهدات خود در قبال بیمه‌شدگان نباشد، دولت مکلف به کمک مالی به صندوق و ارائه حمایت به بیمه‌شدگان است؛ پنجم. برابری جنسیتی و رفتار برابر (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۵: ۱۲ و ۱۱).

دولت رفاه و شکل‌گیری جهت‌گیری‌های جدید در سیاست‌های رفاهی

اروپا

چشم‌انداز مستمری‌ها در اروپا، به‌سرعت در حال تغییر است. اصلاحات اتفاق افتاده مربوط به مستمری‌ها را می‌توان به دو قسمت تقسیم کرد.

۱. اصلاحات پارامتریک

در این نوع اصلاحات، سعی می‌شود تا با تعدیل پارامترها با توجه به تغییرات رخ داده ناشی از عوامل جمعیتی و اقتصادی، بدون تغییر نظام مستمری، میزان تعهدات آتی کاهش یابد. اصلاحات پارامتریک همچنین بر حق بیمه و مزایا، اثرگذارند. در این نوع اصلاحات، تغییراتی از جمله اصلاح در شرایط برخورداری از مزایای مستمری، افزایش سن برخورداری از مزایای مستمری و دوره بیمه‌پردازی، اعمال می‌شوند.

۲. اصلاحات سیستماتیک

علاوه بر تعدیل پارامترها، سیستم‌ها نیز تغییر خواهند کرد. ماهیت طرح‌های بازنشستگی (طرح‌های توازن درآمد و هزینه (PAYG^۱) و حق بیمه معین (DC)^۲) از بعد پرداخت مزایا، اداره و سرمایه‌گذاری تحت تأثیر بازار نوسان‌های بازار به تصدی بخش خصوصی در آمده است. در

۱. PAYG: نظام توازن درآمد و هزینه (Pay as you go) که وجوه حاصل از حق بیمه‌ها به یک حساب واحد واریز و

از همان حساب برای پرداخت‌های بیمه‌ای استفاده می‌شود.

۲. نظام مزایا حق بیمه مشخص (DC): در این سیستم مزایا براساس حق بیمه و مشارکت ذی‌نفع مشخص می‌شود.

نظام بازنشستگی مبتنی بر مزایای معین (DB)^۱، بهره‌مندی مشترک در زمان بازنشستگی برحسب متغیرهای دیگری نظیر سنوات خدمت و میزان دریافتی بیمه‌گذار در زمان اشتغال محاسبه می‌شود و حق بیمه‌های پرداختی، به‌صورت مستقیم، در محاسبه حقوق بازنشستگی اعمال نمی‌شوند؛ درحالی‌که در نظام بازنشستگی مبتنی بر حق بیمه معین (DC)، میزان بهره‌مندی مشترک از صندوق در زمان بازنشستگی، برحسب میزان مشارکت در زمان اشتغال یا به بیان بهتر، برحسب میزان حق بیمه پرداختی معین می‌شود. در اصلاحات سیستمی، حرکت از سمت طرح‌های توازن درآمد و هزینه-مزایای معین (DB-PAYG)، به سمت طرح‌های تمام ذخیره‌ای-با حق بیمه معین (DC)، مورد توجه است. در این چارچوب گروهی از کارشناسان معتقدند، اصلاحات پارامتریک در بلندمدت پاسخگو نیست و سبب به تعویق انداختن مشکل می‌شود و بر این اساس، اصلاحات سیستمی را پیشنهاد می‌کنند (مدرسی عالم، ۱۳۹۰: ۱۲۶).

چالش‌های موجود نظام بازنشستگی سنتی (مزایای معین DB) در بسیاری از کشورها، به‌گونه‌ای شده که میزان این قبیل طرح‌ها کاهش یافته و به سمت طرح‌های ترکیبی، گسترش یافته است (مکنزی، ۱۳۹۶: ۱۶). در هلند، طرح حق بیمه معین، کمیاب است؛ اما اکنون طرح‌های بازنشستگی سنتی، شامل سازوکارهایی هستند که با هدف ممانعت از اختلال در تعادل مالی، روش‌های تسهیم ریسک میان حامیان، کارگران و مستمری‌بگیران را تغییر می‌دهند. در سوئد، اجرای کامل یک نظام بازنشستگی ملی از نوع مزایای معین در سال ۱۹۹۹ موجب شد تا تمامی طرح‌ها مزایای معین بخش خصوصی، به‌سرعت از میان بروند؛ با وجود فشارهای مالی واردآمده بر طرح‌های بازنشستگی ملی در اغلب کشورها، نوع پایه‌ای و مرتبط با درآمد این طرح‌ها همچنان حفظ شده است؛ اگرچه برخی از آنها، دست به اصلاحاتی زده‌اند که متوسط سن بازنشستگی را افزایش داده‌اند (مکنزی، ۱۳۹۶: ۱۷).

تفاوت اصلی بین اصلاحات سیستماتیک و پارامتریک، در جابه‌جایی ریسک بین نسل کنونی و دولت (متولی نسل آینده)، است (Zaidi, Grech & Fuchs, 2006: 4-5). از سوی دیگر، معرفی مزایای عمومی، به‌عنوان یکی از اصلاحات پارامتریک در کشورهای دانمارک، هلند، سوئیس و کشورهای جنوب اروپا، از گزینه‌های قابل دسترس است (Anderson & Kaeding, 2008: 4). بعضی کشورها که اصلاحات سیستماتیک را اتخاذ کرده‌اند، بدین ترتیب از ساختار مزایای معینی (DB-PAYG) خارج شده و به طرح‌های حق بیمه معین (DC) پیوسته‌اند.

برای اصلاحات سیستماتیک، می‌توان دو نوع اساسی را متمایز کرد: الف) اصلاحات چندلایه‌ای القاشده توسط بانک جهانی، که نظام حساب‌های انفرادی را مستقر کرد (اسلواکی،

۳. نظام مزایای معین (DB): در این سیستم، فرد مشترک در زمان اشتغال، به‌همراه کارفرما، به صندوق کسورات را پرداخت می‌کند؛ سپس مجموع این کسور در صندوق سرمایه‌گذاری می‌شود و هنگام بازنشستگی، صندوق از محل همان کسور به وی مستمری پرداخت می‌کند.

استونی و مجارستان)؛ ب) اتخاذ نظام‌های حق بیمه معین فرضی (NDC) (سوئد، ایتالیا، لهستان و لتونی) (تحولات نظام‌های بازنشستگی در جهان، ۱۳۸۸: ۱۰۶). هرچند، دو کشور (آلمان و فرانسه) به نظام (NDC) نپیوسته‌اند، لیکن برخی از ویژگی‌های این نظام، همچون تعداد سال‌های بیمه‌پردازی، را دارند (حیدری، ۱۳۸۹: ۲۵۶). بدین ترتیب اصلاحات بازنشستگی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا به صورت جدی از دهه ۱۹۸۰ آغاز شده است و حتی تأسیس و پیشنهاد لایه‌ها، به سده بیستم در انگلیس باز می‌گردد (Clark, 2000: 4). پذیرش تعمیم نظام چند لایه تأمین اجتماعی (در کنار لایه اول، به‌عنوان پایه و طرح‌هایی با مدیریت دولتی، لایه دوم - حساب‌های اجباری و انفرادی، لایه سوم - حساب‌های داوطلبانه انفرادی)، به‌عنوان حقی همگانی می‌تواند نتایج همانند: توسعه و دسترسی برابر به حمایت‌های اجتماعی - افزایش مزایای مربوط به وضعیت رفاهی بازنشستگان و بیمه‌شدگان تبعی (بازماندگان) - بهبود بازدهی در سرمایه‌گذاری نهاد صندوق، منجر شود (Philip, 2000: 278-297). مخاطره سالمندی، اغلب از طریق یک نظام بازنشستگی سه‌لایه، پوشش داده می‌شود (پیترز، ۱۳۸۸: ۱۱۶) که این لایه‌ها بر هم تأثیرگذارند و تنوع طرح‌های لایه دوم و سوم، همانند طرح‌های لایه اول، شایان توجه است (Haverland, 2007: 5-6). لایه اول: بیمه قانونی (اجباری و دولتی)، لایه دوم: مشارکت در طرح‌های مستمری مصوب در یک بیمه گروهی (اجباری یا اختیاری) و لایه سوم: تمهیدات مستمری انفرادی در بخش خصوصی (بویبرگ، ۱۳۹۶: ۲۶).

از طرفی بحران‌های اقتصادی بر امنیت سالمندی و نظام بازنشستگی، تأثیرات سوء دارند و در این بین صندوق‌های بازنشستگی همواره بیشترین آسیب‌ها را در طول بحران، متحمل می‌شوند. در پی بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸، دولت‌ها به اتخاذ تصمیمات و تدابیری وادار شدند، تا از بحران خارج شوند:

✓ برنامه‌ریزی دولت به منظور نظارت بر مخارج وزارتخانه‌ها با کاهش بودجه وزارتخانه‌ها در حد امکان (تا پایان سال ۲۰۱۱ در حدود ۲۵ درصد)؛
 ✓ نظارت دولت بر ممانعت از صرف هزینه‌هایی که از طریق وضع قوانین جدید برای دولت پیش می‌آید.

بعد از این بحران (بدهی بخش عمومی و ناتوانی در بازپرداخت)، استراتژی‌های سرمایه‌گذاری و مدیریت ریسک در صندوق‌های بازنشستگی نیز تغییر کرد. راهکار پیشنهادی، کاهش مخارج صندوق‌های بازنشستگی و پرهیز از سیاست‌های پیشین، با تعدیل در تمام سطوح است؛ همچنین با افزایش نرخ حق بیمه بازنشستگی، تقسیم‌بندی دوره کاری مطابق با بازدهی فرد شاغل و رعایت عدالت در پرداخت‌های مزایا و حقوق افراد با ایجاد توازن و تقسیم برابر ریسک میان گروه‌های شغلی و بهره‌مندی از الزامات سخت‌گیرانه‌تر، را می‌توان برای تعدیلات نام برد.

نحوه تصمیم‌گیری و واکنش‌هایی که صندوق‌های بازنشستگی نسبت به تحولات بازار دارند، به‌نوبه خود دارای اهمیت است. تصمیم‌گیری‌های صحیح و اتخاذ رویکردهای مناسب برای صندوق‌ها بسیار حیاتی است و با سرنوشت خود صندوق‌های بازنشستگی در ارتباط است. پس از روبه‌رو شدن با بحران، یک صندوق بازنشستگی معمولاً دو واکنش از خود بروز می‌دهد: نخست، تغییرات در ساختار و دوم، اتکا و دریافت کمک‌های مالی از دولت (بوینبرگ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵۰)؛ اما با ادامه و تداوم بحران، برای صندوق بازنشستگی نمی‌توان با راهکارهای مذکور، ادامه حیات را تصور کرد؛ از این‌رو باید از تدابیر تخصصی‌تری استفاده شود؛ از جمله حمایت از افراد با درآمد پایین، بهبود و اصلاح حق بیمه‌ها و مزایا و شاخص‌بندی با سخاوتمندی کمتر، بالاتر بردن سن بازنشستگی، بازتعریف مستمری و افزایش اختیار انتخاب و انعطاف‌پذیری (بوینبرگ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵۳).

نگاهی بر وضعیت موجود صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا

خط مرزی آتی در سیاستگذاری صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای عضو (OECD)، که کشورهای توسعه‌یافته و اروپایی عمده تشکیل‌دهندگان آن هستند، تمرکز بر پایداری اجتماعی است. مدلی که تحت عنوان ارزش‌های اجتماعی در اروپا شناخته می‌شود، مشتمل بر دموکراسی و گفت‌وگوی اجتماعی، اقتصاد بازار و چانه‌زنی جمعی، احترام به حقوق فردی، فرصت‌های برابر برای همه و همبستگی برای محافظت اجتماعی است (Schoukens, 2016: 5). مهم‌ترین اقدامات صورت‌گرفته و دستاوردها در زمینه پایداری اجتماعی و کاهش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی اتحادیه اروپا، توأم با افزایش خدمات این صندوق‌ها به بازنشستگان، به شرح ذیل است: ۱. افزایش سن بازنشستگی (متناسب با افزایش شاخص امید به زندگی) از حدود ۶۵ سال به ۶۸ تا ۶۷ سال؛ ۲. نزدیک نمودن و کاهش تفاوت سن بازنشستگی مردان و زنان (با وجود فشارهای سیاسی و اجتماعی)، با در نظر گرفتن واقعیات روز، همچون بالاتر بودن میانگین عمر در زنان نسبت به مردان، توانسته در حال حاضر به گرایش عمومی در میان کشورها در خصوص یکسان‌سازی سن بازنشستگی در زنان و مردان منجر شود و کشورهای متعددی مانند فرانسه، سوئد و نروژ، جزو کشورهای مقدم چنین جنبشی به‌شمار می‌روند (مجتهدی، ۱۳۹۱: ۱۵۴)؛ ۳. تلاش‌های که برای نزدیک کردن سن بازنشستگی مؤثر و سن بازنشستگی رسمی صورت گرفته است؛ ۴. کمتر شدن امکان بازنشستگی پیش از موعد و آغاز آن از ۵۸ سالگی (Eichhorsi et al., 2011: 64)؛ ۵. بازنگری در نحوه محاسبه منافع بازنشستگی، از طریق درآمدهای مستقیم و تنوع حمایت‌های غیرمستقیم (کمک‌هزینه درمان،

انرژی، مسکن و خدمات اجتماعی)؛ ۶. افزایش نرخ اشتغال در گروه‌های سنی بالای ۵۵ سال، برای کاهش هزینه‌ها؛ ۷. کاهش نرخ فقر در گروه‌های سنی بالای ۵۵ سال؛ ۸. بهره‌مندی از حقوق و مزایای بازنشستگی بر مبنای اشتغال یا شهروندی، در نوسان است؛ برای نمونه در استونی از حداقل ۱۵ سال تا حداکثر ۴۰ سال و در سوئد، نروژ، هلند، لوکزامبورگ، ایسلند، دانمارک، فنلاند و ایرلند ۴۳ سال است (احمدی و دهنوی، ۱۳۹۵: ۲).

بازار اروپای واحد، فشارهایی خود را به مدل و نحوه صندوق‌های بازنشستگی و حتی شرایط بازنشستگی وارد می‌کند و حتی نظام سیاسی آن کشور را می‌تواند وادار به تغییر کند (یونان در سال ۲۰۱۳ نمونه‌ای برای تغییرات در شرایط و صندوق‌های بازنشستگی، برشمرده می‌شود). از طرف دیگر، تأثیر برنامه‌های احزاب و گروه‌های سیاسی و ساختار قدرت بر ادبیات دولت رفاه، در اروپا به‌عنوان سیاستگذاران در مجالس مقننه، شایان توجه است (Anderson & Kaeding, 2008). مخالفت‌هایی که با اصلاحات نظام‌های بازنشستگی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، از جانب شرکای اجتماعی (سازمان‌های کارفرمایی و اتحادیه‌های کارگری)، صورت می‌پذیرد، به دلیل افزایش هزینه‌ها و کاهش سطوح مزایای کارکنان است (سارفاتی، ۱۳۸۵: ۱۱۶). تجربه گفت‌وگوی اجتماعی و مذاکره در مورد اصلاحات بازار کار، به اصلاحات بازنشستگی نیز تسری یافته و آن را به راه‌حلی پذیرفتنی مبدل ساخته است (سارفاتی، ۱۳۸۵: ۱۱۸). در اسپانیا، گفت‌وگوی اجتماعی در موضوع اصلاحات بازنشستگی از سال ۱۹۸۵ آغاز شد و نتایج مهمی مانند افزایش تدریجی سال‌های مشارکت از دو به پانزده سال برای محاسبه استحقاق دریافت مستمری، ترتیبات و تضمینات بهتر برای بازنشستگی عمومی پیش‌اندوخته، افزایش میانگین نسبتاً پایین حداقل مزایا، بهبود دسترسی خویش‌فرمایان به نظام‌های بازنشستگی، برقراری سن انعطاف‌پذیر برای بازنشستگی بعد از ۶۵ سالگی را برجای گذاشت (سارفاتی، ۱۳۸۵: ۱۲۳).

پیر شدن جمعیت کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بیشترین فشار را بر سازوکار صندوق‌ها می‌گذارد و بازنشستگی وارد مراحل سخت‌تری می‌شود؛ نهادهای ذی‌نفع، در برنامه‌های خود، اقدام به دسته‌بندی طبقات اجتماعی و هرم سنی شاغلان می‌کنند. باید خاطر نشان کرد که بی‌توجهی به تأمین اجتماعی می‌تواند به شدت مشروعیت دموکراتیک را زیر سؤال ببرد؛ از این رو کشورهای عضو این اتحادیه با ریشه‌یابی و تشخیص علت مشکلات، راهکارهایی را برای حل مشکلات پیش روی خود، می‌یابند. ناتوانی در اخذ تصمیم و عدم شناخت واقعیت‌ها و سرپوش گذاشتن بر نابرابری و عدم اطلاع ذی‌نفعان، به‌عنوان موانع پیش روی بازنشستگی‌ها قرار دارند. برای مثال در سال ۱۹۹۱ دولت فرانسه، زبانی را که به بخش پیری مربوط می‌شد، با افزایش نرخ حق بیمه، جبران کرد. هرچند مخالفت‌هایی ابراز شد؛ اما این نکته، که راه‌حل‌ها بر سرنوشت و آینده ذی‌نفعان، تأثیر می‌گذارد، باید اعلام شود؛ مضاف بر این، عملکرد صندوق‌های بازنشستگی به سبب حضور جدی و ملموس در بازار، نمی‌تواند به شکل سایه و حاشیه‌ای باشد و

باید شفافیت تمام در آنها رعایت شود. پاسخگویی و شفافیت (در نروژ و ایرلند) انتشار گزارش کمیسیون مستمری بازنشستگی و قانون صندوق ملی ذخایر بازنشستگی مصوب ۲۰۰۰، به‌نوبه خود شایان توجه است (موسالم و پالاسیوس، ۱۳۹۵: ۱۶۳). این در حالی است که یکی از اجزای نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی، شفافیت و افشاگری مالی است. به همین سبب، امروزه در راستای شفاف‌سازی اقدامات صندوق‌های بازنشستگی، در بسیاری از کشورهای جهان، صندوق‌ها به‌صورت ماهانه، گزارش عملکرد و اقدامات خود به‌ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری‌ها را منتشر می‌کنند یا در معرض دید عموم قرار می‌دهند (mennis, 2016: 2-7)؛ در واقع، اعضای صندوق باید اطمینان حاصل کنند که منافعشان به‌وسیله تصمیمات ناموجه متولیان صندوق بازنشستگی آسیب نخواهد دید. این اطمینان باید از زمان نخستین مشارکت در صندوق بازنشستگی تا دریافت آخرین مزایا از آن، ادامه داشته باشد (Kortleve, 2011: 15).

شکست دولت رفاه

در دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰، با رشد صندوق‌های بازنشستگی، که برآمده از رشد بخش عمومی بودند، میزان بدهی‌های عمومی نیز به‌سرعت رو به فزونی یافت؛ البته حضور و حکمرانی دولت، با ممیزه‌های زیر: ۱. به‌سان تنظیم‌کننده نهادهای مالی، ۲. به‌سان مالک نهادهای مالی، ۳. به‌سان عاملیت امانت‌دار و ۴. فعالیت در بازار از طریق دخالت مستقیم، سبب می‌شد تا این نهاد بی‌رقیب باشد؛ اما با شکست دولت در عمل به وعده‌های بازنشستگی، که ناشی از استفاده نامناسب از وجوه بیمه‌شدگان در سایر مقاصد و اهداف دیگر بود، ضعف مدیریت یا فساد که وجوه صندوق‌ها را تهدید می‌کرد، از دیگر نتایج این شکست بود که ورشکستگی و ناکارآمدی صندوق‌ها را بیشتر آشکار می‌ساخت (موسالم و پالاسیوس، ۱۳۹۵: ۳۶ و ۳۵). البته نبود نقشه راه، برای نحوه مدیریت صندوق‌ها و اداره وجوه، از معایب دولت‌ها در امر صندوق‌های بازنشستگی بود. از دهه ۱۹۸۰ با رشد بی‌سابقه دیون و بدهی‌های مالی و ناتوانی در پرداخت هزینه‌ها، معضل حداکثری بودن دولت و مداخله‌گرایی افسارگسیخته، بوروکراسی و مدیریت‌های ناکارآمد، سبب شدند تا تعدیلات و اصلاحات گسترده ساختاری در دولت رفاه، پدیدار شوند؛ سیاست‌های رفاه اجتماعی، با این ضرورت که محدودسازی و کاستن بسیاری از هزینه‌های نظام رفاهی (با خصوصی‌سازی و آزادسازی)، دخالت‌های دولت را به‌نحو چشمگیری کاهش می‌دهند؛ در نتیجه این سیاست‌ها، مسئولیت دولت در تأمین رفاه، با حساب و کتاب سختگیرانه و نظام‌مندتری همراه خواهد بود. آغاز صرفه‌جویی در مستمری‌های بازنشستگی، اصلاحاتی را به مجموعه سیاست‌های رفاهی کشورهای اتحادیه اروپا تحمیل کرد که با مخالفت‌هایی نیز روبه‌رو بود. برای مثال، اصلاحات سال ۱۹۸۶ در انگلیس و سال ۱۹۹۹ در آلمان، نمونه‌ای از تعدیلات

جدی در روش محاسبه مزایا، بر مقرری‌های بازنشستگی بودند (کرباسیان، ۱۳۸۴: ۴۱). از نیمه دهه ۱۹۸۰ به بعد، این تفکر سامان گرفت که دیگر دولت مسئولیتی در قبال افراد جامعه ندارد و حتی نقش واسطه‌گری دولت در کاهش فاصله‌های اجتماع (بازتوزیع درآمد)، نیز به شدت مورد تردید قرار گرفت. اندیشه‌های نئولیبرالی هم در زمینه عقب‌نشینی از دولت رفاه، با تدابیر همچون جهانی شدن و یا تأثیرات سوء برنامه‌های رفاهی، بر کاهش کارایی و پرهزینه بودن کمک‌ها، تأکید داشتند. اقدامات رفاهی سخاوتمندانه، در سال‌های آتی به سمت لاغر کردن دولت رفاه و افزایش کارایی آن معطوف شد (بونولی، جورج و گوبی، ۱۳۸۰: ۱۷۴). این نظریه، هنوز به نوعی در برخی کشورها دیده می‌شود که قائل به کاهش هزینه‌های دولتی در خصوص رفاه هستند؛ هرچند نمی‌توان از دیدگاه‌های مثبت تفکر نئولیبرالی، چون لزوم هدفمند ساختن هزینه‌ها به خصوص در برنامه‌های عمومی رفاه و گردش سرمایه به واسطه کوچک شدن دولت، چشم پوشید؛ ولی بی‌متولی گذاشتن و قطع ناگهانی سیاست‌های سخاوتمندانه رفاهی دولت، در جامعه تأثیرات عمیق خطرناکی در شاخص‌های گوناگون، برجای می‌گذارد.

همچنین خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، مقوله‌ای است که پس از بحران گسترده مالی در دهه ۱۹۸۰ شکل می‌گیرد و به دنبال عواملی همچون افزایش متقاضیان خدمات و مشمولان برنامه‌های رفاهی و بازنشستگی، بالا رفتن سطح انتظار و رشد نارضایتی‌ها، کم شدن قدرت دولت در افزایش نرخ‌های مالیاتی و مقابله به مثل شدید با آن از سوی گروه‌های ذی‌نفع، محدودیت‌های اعتباری در تأمین مالی و ... دولت را در میان دوراهی قرار گرفت؛ که از یک سو باید با محدود کردن دایره رفاه، به تطبیق با شرایط و اوضاع جدید بپردازد و از سوی دیگر، ادامه سیاست‌های پرهزینه و سخاوتمندانه خود را کنار بگذارد. آنچه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به وقوع پیوست، رویکرد محدودسازی دایره رفاه، از طریق کاهش هزینه‌ها (کاهش سخاوتمندی‌های گذشته، سطح پوشش و کیفیت خدمات رفاهی) بود که توجه ویژه‌ای بر تعادل منابع و هزینه‌ها، مبذول می‌شد. گزارش‌های کمیسیون اروپا و چشم‌اندازهای آتی، سه راهکار را مدنظر دارند که دولت‌ها می‌توانند: ۱. مالیات‌ها را افزایش دهند، ۲. از میزان خدمات رفاهی بکاهند و ۳. ترکیبی از روش‌های ۱ و ۲ را به کار گیرند؛ در عین حال افزایش رفاه اجتماعی، عامل تقویت رشد اقتصادی و رقابت‌پذیری است؛ به شرطی که مخارج صرف‌شده، هدایت‌شده و هدفمند باشد (بونولی، جورج و گوبی، ۱۳۸۰: ۲۲۱-۲۱۹).

تغییر جهت در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی، از گسترش به سوی کاهش خدمات اجتماعی (مستمری‌های بازنشستگی، مراقبت‌های درمانی و مراقبت‌های اجتماعی) و سختگیری در استحقاق این حق‌ها و در کنار آن، افزایش پیر شدن جمعیت (دگرگونی جمعیتی) که سیر صعودی دارند، از این رو کشورهای عضو در اتحادیه اروپا، اقداماتی را در جهت اصلاح نظام‌های بازنشستگی خود، در قالب کاهش مستمری‌های مربوط به نظام پرداخت جاری، همراه با توسعه

ترتیبات پیش اندوختگی^۱، تدابیری در جهت کنترل مخارج مراقبت‌های درمانی و مراقبت‌های اجتماعی (مانند واگذاری به بخش خصوصی یا پرداخت یارانه و کم‌رنگ‌تر کردن نقش دولت)، است (بونولی، جورج و گوبی، ۱۳۸۰: ۲۳۶ و ۲۳۵). میزان کسور و درصد مشارکت کارکنان و کارفرمایان، به‌عنوان چارچوب‌های نهادی، می‌توانند بر دولت و سیاست‌های رفاهی آن، به‌طور چشمگیری، معین‌کننده باشد.

الگوهای بازنشستگی در کشورهای اتحادیه اروپا

هدف اصلی در دوران پسا رفاه فعلی این است که هزینه‌های عمومی از طرق زیر کاهش یابند:

۱. کم کردن متقاضیان با افزایش سن بازنشستگی یا معمول کردن آزمون استطاعت مالی، ۲. کاهش میزان حقوق بازنشستگی، مثلاً از راه حذف منطبق‌سازی حقوق با شاخص‌های زندگی یا تغییر معیارهای تعیین سطح حقوق و ۳. انتقال مسئولیت دولت به بازار، از طریق پیش‌بینی معافیت‌های مالیاتی برای صندوق‌های بیمه‌ای خصوصی یا اجباری کردن بازنشستگی در بازار کار از راه وضع قوانین الزام‌آور (پلاگ و کوپست، ۱۳۷۹: ۱۴۵). این سیاست‌ها به تدوین الگوهایی برای ارائه مزایای بازنشستگی مبدل شده‌اند؛ در مجموع می‌توان پنج الگو برای ارائه مزایا برشمرد:

۱. مساعدت

نیاز مادی، مهم‌ترین عامل در حائز شرایط شدن برای دریافت مزایاست. در این الگو، از آزمون استطاعت مالی استفاده می‌شود تا نیاز متقاضی به مستمری بازنشستگی، اثبات شود. در این آزمون، منابع درآمد متقاضی ارزیابی می‌شود. هدف اصلی الگوی مساعدت، تضمین سطح حداقلی معیشت، برای آنهایی است که فاقد سابقه کافی یا وابستگی به بازار کار بوده و از منابع کافی درآمد برخوردار نیستند. الگوی مساعدت، در تأمین معیشت سالمندان نقش مهمی بازی می‌کند. این الگو در کشورهایی مانند آلمان، مشاهده می‌شود (پلاگ و کوپست، ۱۳۷۹: ۱۴۵).

۲. شهروندی

این الگو، از الگوی گزینشی دولت‌های رفاه، تبعیت می‌کند و همین امر آن را از الگوی مساعدت، متمایز می‌کند. در الگوی شهروندی، استحقاق دریافت مزایا، مبتنی بر شهروند بودن متقاضی یا شرط اقامت او در کشور است (Lannoo et al., 2014: 18). مهم‌ترین هدف این الگو،

تأمین حداقل درآمد پایه برای تمامی جمعیت یک کشور است (پلاگ و کویست، ۱۳۷۹: ۱۴۵). در دو الگوی مذکور، دولت‌ها معمولاً با ارائه خدمات بیمه‌های اجتماعی، کمک‌های اجتماعی، تخصیص یارانه به کالاها و خدمات تأمین اجتماعی، فعالیت دارند. هزینه این نوع پرداخت‌های مستمری، از محل مالیات‌ها تأمین می‌شود؛ این حقوق اجتماعی، منبعث از مقوله شهروندی و برحسب نیازها، معین می‌شوند. نظام بورجی، نمونه بارز برای معرفی این نظام است.

۳. سابقه اشتغال

در این الگو، مهم‌ترین معیار برای بهره‌مندی از مستمری بازنشستگی، دارا بودن سابقه کار است و عمدتاً بخش فعال جمعیت تحت پوشش قرار می‌گیرند (به‌استثنای خویش‌فرمایان)؛ در این الگو، درآمد بیمه‌شده، سال‌های پرداخت حق بیمه و میزان کسور پرداختی از جانب کارکنان و کارفرمایان، تعیین‌کننده سطح مستمری است. اولین بار این الگو در نظام بیسمارکی در آلمان، تبلور پیدا کرد و نوعی بیمه حرفه‌ای اجباری را شکل داد. هدف این الگو، حفظ سطح زندگی افرادی است که تا آستانه بازنشستگی، اشتغال فعال داشته‌اند (پلاگ و کویست، ۱۳۷۹: ۱۴۵).

۴. بیمه گروهی

در این نوع، شرکت بیمه با دریافت درصد معینی از حقوق کارکنان یک کارگاه، متعهد می‌شود که پس از رسیدن بیمه‌شدگان به سن بازنشستگی، مستمری معینی را بپردازد. میزان مستمری به هنگام بستن قرارداد بیمه گروهی معلوم و مشخص می‌شود (صالحی، ۱۳۸۸: ۲۸۱). داشتن اشتغال قبلی، شرط اول بهره‌مند شدن از مزایاست. این الگو براساس پیوند پیشین گروه‌های مختلف به بازار کار، افراد را تحت پوشش قرار می‌دهد. سطح مزایا در این الگو بر مبنای درآمد قبلی و حق بیمه پرداختی، تعیین می‌شود.

۵. بیمه انفرادی

در الگوی بیمه انفرادی، از این حیث که بر قراردادهای فردی مبتنی‌اند، با الگوی بیمه گروهی تفاوت دارد. در این الگو، فقط فرد طرف قرارداد، تحت پوشش قرار می‌گیرد و زمانی اعضای خانواده این فرد تحت پوشش قرار می‌گیرند، که در قرارداد گنجانده شوند. مزایا در این الگو، مبتنی بر حق بیمه پرداختی است؛ هدف بیمه‌های انفرادی، حفظ نسبی سطح زندگی فرد بیمه‌شده است (پلاگ و کویست، ۱۳۷۹: ۱۴۵).

در دو الگوی مذکور که متکی بر بازارند، با توجه به مسائلی که در مورد هزینه‌های اجرایی، اداری، تنوع و کارایی این الگوها در دولت‌های رفاه وجود دارند، نمی‌توان از آنها، به‌عنوان یک

الگوی جایگزین بیمه اجتماعی، یاد کرد؛ بلکه بیشتر در قالب بیمه‌های مکمل، مطرح می‌شوند. دولت‌های رفاهی، که اغلب از الگوی محدود تبعیت می‌کنند، سعی دارند بیشتر از الگوهای بیمه گروهی و انفرادی، استفاده کنند.

نتیجه‌گیری

باید پذیرفت بازنشستگی یک ریسک با جنبه عمومی و هم جنبه خصوصی است؛ از این جهت عمومی که فرد در جامعه و سال‌های اشتغال وی در راستای خدمت به جامعه بوده است و از آن جهت ریسک خصوصی است که مرتبط با کاهش توانایی‌های فرد در دوران اشتغال است. آنچه باید از نظام بازنشستگی اتحادیه اروپا آموخت، شاخص‌بندی از پیش تعریف‌شده و تعدیلات پیش روی عمدتاً با در نظر داشتن سایر عناصر (تحولات جمعیت شناختی) و آینده‌نگری در برابر بحران‌های مالی، که توأمان با توافق شرکای اجتماعی است، به اجرا درمی‌آیند و همواره این اصل به‌عنوان سرلوحه وجود دارد که سیستم‌های بازنشستگی باید بتوانند با حفظ روزآمدی خود در تأمین مالی، از حقوق‌بگیران بازنشسته و گروه‌های هدف خود، در مقابل شوک‌های شدید محافظت کنند؛ از این رو با احتساب تعدد اشکال حمایتی در اجتماع و امعان نظر به وضعیت بودجه، تحولات و محدودیت‌ها هماهنگ شوند. همچنین هرگونه اصلاحات با مدنظر قرار دادن و رعایت همه‌جانبه اصول پیشرفته حقوق اداری (قانونی بودن، اصل سرعت در پاسخگویی (ممنوعیت تأخیر)، رعایت حقوق بنیادین و تناسب و تداوم تصمیمات)، به سمت کارآمدی و بهره‌وری بالا برای قشر ذی‌نفع بازنشسته در حرکت هستند. کشورهای عضو در اتحادیه با وجود معیارهای متفاوت اجتماعی و اقتصادی، تحت هدایت رهنمودهای اتحادیه اروپا، به اصلاح نظام مدیریتی، ترتیبات نظارتی و تعبیه مقامات ناظر مستقل و مشارکت جدی و مؤثر شرکای ذی‌نفع، ارکان و تشکیلات صندوق‌ها، همگام با تحولات دولت رفاه، دستخوش تغییراتی شده‌اند.

علاوه بر این در مجموعه تقنینی این کشورها، اصلاحات در نظام مزایا و حمایت‌ها با بهره‌مندی از تجارب محاسباتی (آکچوئری) به تعریف و تمییز شاخص‌های حمایتی سالمندی (پارامترهای تعیین سن بازنشستگی و آثار آن بر منابع و مصارف صندوق‌ها) و تعیین دایره مشمولان و گروه‌های برخوردار از حمایت‌ها در قالب نظام‌های فراگیر و چندلایه، با هدف تحت پوشش قرار دادن بسیاری از گروه‌های شغلی در جامعه، عدالت و امنیت اجتماعی را محقق ساخته است. البته در این میان تعیین تکلیف مالی و تسویه حساب کامل دولت با صندوق‌ها بدون ایجاد تعهدات و بار مالی اضافه جدید، رعایت می‌شود.

تمامی اصلاحات مزبور، بیانگر آن است که دولت رفاه در اروپا متأثر از تحولات اجتماعی و نظریات اقتصادی، هسته اصلی خود را که همانا حمایت اجتماعی است، حفظ کرده است؛ لیکن نظام حقوقی با جهت‌دهی به شکل آن در صدد است هزینه‌های تحمیلی را کاهش دهد و به‌نوعی با واگذاری (خصوصی‌سازی) به رشد و کارآمدی تأمین اجتماعی منتهی شود. در این

میان لایه‌های جدید (دوم و سوم)، با استعانت از آموزه‌های حقوق خصوصی، مقوله حاکمیت شرکتی را مطرح می‌کنند تا سرمایه‌گذاری و ارکان اداره طرح‌های بازنشستگی بهتر از حالت سنتی مداخله دولتی (لایه اول)، وارد عمل می‌شوند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بوینبرگ، لانس و دیگران (۱۳۹۶)، *آینده طرح‌های بازنشستگی چندلایه*، ترجمه رضا غزال، تهران: مؤسسه پژوهشی تأمین اجتماعی.
۱. پلاگ، نیلز؛ کویست، یان (۱۳۷۹)، *تأمین اجتماعی در اروپا: توسعه یا تعطیل؟*، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۲. پیترز، دنی (۱۳۸۸)، *تأمین اجتماعی، مقدمه‌ای بر اصول اساسی*، ترجمه فراز فیروزمندی و سمیره احمدی، تهران: شهر دانش.
۴. جولیانو بونولی؛ ویک جورج پیترتیلر، گوبی (۱۳۸۰)، *دولت رفاه در اروپا (به‌سوی تدوین نظریه‌ای در باب کاهش نقش دولت در خدمات رفاهی)*، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۵. کرباسیان، مهدی (۱۳۸۴)، *تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۶. صالحی، جانعلی محمود (۱۳۸۸)، *حقوق بیمه*، تهران: پژوهشکده بیمه مرکزی ایران.
۷. ماینونی دینتینیانو، بئاتریس (۱۳۸۰)، *بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی*، ترجمه ایرج علی آبادی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۸. مجتهدی، محمدرضا (۱۳۹۱)، *حقوق تأمین اجتماعی*، تبریز: آیدین.
۹. مکنزی، جورج ا. (۱۳۹۶)، *افول بازنشستگی سنتی*، ترجمه سید وحید میره بیگی، تهران: مؤسسه پژوهشی تأمین اجتماعی.
۱۰. موسالم، آلبرتو آر؛ پالاسیوس، رابرت (۱۳۹۵)، *مدیریت صندوق‌های بازنشستگی*، ترجمه محمدرضا فرهادی، تهران: مؤسسه پژوهشی تأمین اجتماعی.
۱۱. نعیمی، عمران؛ پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۴)، *حقوق تأمین اجتماعی؛ با تأکید بر حوزه بیمه‌ای*، تهران: سمت.
۱۲. ----- (۱۳۸۸)، *تحولات نظام‌های بازنشستگی در جهان (مجموعه مقالات ج ۲)*، تهران: سازمان بازنشستگی کشوری صندوق بازنشستگی.

ب) مقالات

۱۳. حیدری شیخ طبقی، پروین (۱۳۸۹)، «مبانی نظام چندلایه تأمین اجتماعی»، مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، ش ۲۷۳ و ۲۷۴، ص ۲۶۵-۲۵۰.
۱۴. سارفاتی، هدوا (۱۳۸۵)، «گفت‌وگوی اجتماعی: راهی گشوده بالقوه در خور سیاست‌های ناظر بر پیری در کشورهای اتحادیه اروپا»، ترجمه هرمز همایون‌پور، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۲۴، ص ۱۴۸-۱۱۵.
۱۵. مدرسی عالم، زهره (۱۳۹۰)، «نگاهی به روش‌های اصلاح نظام بازنشستگی و چارچوب کلی اصلاح آن در کشور»، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ش ۱۲، ص ۱۳۰-۱۲۳.
۱۶. مشهدی رجبی، مونا (۱۳۹۵)، «شاخص حمایت از سالمندی در دنیا چگونه محاسبه می‌شود»، ویژه‌نامه هفته‌نامه تجارت فردا دنیای اقتصاد، ش ۲۵، ص ۸۷-۸۴.

ج) گزارش‌ها

۱۷. احمدی، سید محمدرضا؛ دهنوی، جلال (۱۳۹۵)، «مروری بر وضعیت شاخص‌های تأمین اجتماعی در جهان و آموخته‌های آن برای نظام تأمین اجتماعی کشور»، گزارش پژوهشی سازمان تأمین اجتماعی، ص ۸-۲.

۲. انگلیسی

A) Book

1. Bonoli, Giuliano & Toshimitsu, Shinkawa (2005), "Aging and pension reform around the world". Edward Elgar publishing, London.
2. Davis, E. Philip (2000), "Pension Funds, Financial Intermediation and the New Financial Landscape", Finanzmärkte im Umbruch, Berlin.
3. Georg Carol. (2011), "pensions reform issues", Princeton University Press.
4. Keith P. Ambachtsheer (2007), "Pension Revolution", John Wiley & Sons Inc. New Jersey.

B) Articles

5. Asghar Zaidi & Aaron George Grech & Michael Fuchs. (2006): "Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty", Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, pp.1-37.
6. Bernhard Ebbinghaus (2014), "The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis", German Policy Studies, special issue, pp.1-14.
7. Gordon L. Clark, (2000), "Pension systems: a comparative perspective", WPG

- Working Paper, No.1, pp.1-27.
8. Karen M. Anderson & Michael Kaeding (2008), “Pension systems in the European Union: Variable patterns of influence in Italy, the Netherlands and Belgium”, *university Leiden law faculty*, pp.1-22.
 9. Karel Lannoo,[and others](2014), “Pension Schemes”, *Policy department: economic and scientific policy European Parliament*, pp.1-74.
 10. Kortleve, N.,[and others] (2011), “European supervision of pension funds: purpose, scope and design, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement,(Netherlands)” *Tilburg University*,pp.11-52 .
 11. Markus Haverland (2007),“When the Welfare State Meets the Regulatory State: EU Occupational Pension Policy”, *Journal of European Public Policy*,Vol14,No 6,pp.1-21.
 12. Gilbert Mennis (2016), “Making State Pension Investments More Transparentll”, pp.1-11.
 13. Paul Schoukens (2016), “ EU social security law: The hidden ‘social’ model”, *Tilburg University*, pp.1-56.
 14. Werner Eichhorsyi [and others].(2011), “Pension systems in the EU–contingent liabilities and assets in the public and private sector”, *IZA Research Report*, No.42, pp.15-139.