

نظام تأمین اجتماعی و به طور خاص صندوق‌های بازنشستگی در ایران با مشکلات متکثر و البته پیچیده‌ای دست و پنجه نرم می‌کند که هر سه وجه تشکیل‌دهنده آن یعنی بیمه شده، کارفرما و دولت را درگیر نموده است و طی سالیان اخیر به دلیل وابستگی این صندوق‌ها به بودجه دولت، ابعاد گسترده‌ای پیدا کرده به گونه‌ای که ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری در ۲۱ / ۰۱ / ۱۴۰۱ و نیز تأکید مؤکد ایشان در سیاست‌های برنامه هفتم توسعه بر استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی (بند پنجم) نشان از اهمیت ساماندهی این حوزه دارد.

مطابق با بررسی‌های صورت گرفته چالش‌های موجود در این حوزه در دو بخش ۱- مدیریت و راهبری صندوق‌ها ۲- چگونگی تأمین کسری منابع مالی این صندوق‌ها در سطح مدیریت کلان کشور، مطرح می‌باشد و ضرورت دارد سیاست‌های مناسب برای رفع این مشکلات مدنظر سیاستگذاران به ویژه در جریان تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و برنامه هفتم توسعه مدنظر قرار گیرد.

در همین راستا، با توجه به اهمیت موضوع و در پیش بودن ایام بررسی لوایح برنامه هفتم توسعه و بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی بر آن شد ضمن برگزاری جلساتی با مسئولین ذیربط در صندوق‌های بازنشستگی به شناسایی مهم‌ترین ابعاد چالش‌های این صندوق‌ها و راهکارهای پیش رو برای رفع و کاهش تبعات سو آن‌ها بپردازد که اینک نتایج اجمالی در راستای اجرای ماده (۱۰۷) آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به حضور مردم شریف ایران و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

بخش نخست: اهم چالش‌های فعلی صندوق‌های بازنشستگی

در ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد که در مجموع حدود ۲۳/۶ میلیون مشترک و مستمری بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده اند. بر اساس گزارش‌های واصله به کمیسیون و آخرین آمار منتشر شده (سال ۱۳۹۹) حدود ۱۷/۹ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲/۵ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق بازنشستگی کشور، حدود ۱/۵ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستاییان و عشایر و ۱/۱ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح هستند. از تعداد مشترکان سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی اطلاعات دقیقی در دسترس نیست، اما بر اساس آخرین آمارها در سال‌های اخیر، تعداد مشترکان آن‌ها در مجموع، حدود ۷۰۰ هزار نفر تخمین زده می‌شود. مطابق با ارزیابی‌های کمیسیون برخی از مهمترین چالش‌های فعلی صندوق‌های بازنشستگی به شرح ذیل می‌باشد:

مطالبات صندوق‌های بازنشستگی از دولت

به استناد گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰، میزان کل مطالبات صندوق‌های بازنشستگی تا پایان سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۵،۰۱۲،۲۰۹،۲۸۹ میلیون ریال بوده است که (۷۶) درصد از میزان کل مطالبات مربوط به سازمان تأمین اجتماعی، (۱۲) درصد مربوط به مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگان کارکنان فولاد، (۱۰) درصد مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری و (۲) درصد مربوط به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر می‌باشد. لازم به ذکر است میزان ۹۰٪ از مطالبات صندوق‌های بازنشستگی مرتبط با مطالبات از دولت، ۵٪ مرتبط با سود سهام دریافتی و ۵٪ مرتبط با سایر مطالبات می‌باشد.

سن مؤثر بازنشستگی و ارتباط آن با امید به زندگی

امید به زندگی در ایران، از سال ۱۳۳۰ تا امروز از ۴۶ سال به ۷۶ سال افزایش پیدا کرده است. این در حالی است که طی همین سال‌ها، خلاف قاعده، متوسط سن بازنشستگی از ۵۷ سال به ۵۱ سال کاهش پیدا کرده است و منجر به تغییر زودهنگام وضعیت بیمه پرداز به وضعیت مستمری بگیر می‌شود.

نسبت پشتیبانی

بررسی‌ها نشان می‌دهد هم اکنون نسبت پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی، به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور، ۴/۵۱ است که نزدیک به حداقل نسبت پشتیبانی برای عدم ورشکستگی یک سازمان بیمه‌ای است (حداقل نسبت پشتیبانی ۳ می‌باشد). این نسبت در صندوق بازنشستگی کشوری ۰/۶۵، در مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد ۰/۰۷ است که از وخامت وضعیت این صندوق‌ها حکایت دارد.

نرخ جایگزینی و کفایت مستمری

یکی از دلایل اصلی نرخ جایگزینی بالا در ایران، نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی افراد است. در شرایطی که در اغلب نظام‌های بازنشستگی دنیا متوسط ۵ سال پایانی سنوات خدمت فرد یا تمام سال‌های بیمه‌پردازی فرد مبنای محاسبه قرار می‌گیرد، در ایران، دو سال آخر خدمت فرد، مبنای محاسبه است. در حالی که میانگین نرخ جایگزینی خالص در اتحادیه اروپا ۶۳/۵٪ و در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۵۸/۶٪ است، میانگین این نرخ در کشور ما برای سه صندوق اصلی (تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و کشاورزان، روستاییان و عشایر) ۸۳٪ است که به‌رغم این نرخ جایگزینی بالا، کفایت مستمری در ایران پایین بوده و عملاً حقوق بازنشستگی بسیاری از افراد، پاسخگوی هزینه‌های زندگی آنان نیست و این امر صندوق‌های بازنشستگی را در مقابل نوسانات اقتصاد کلان بسیار حساس کرده است.

نسبت تعهدات به دارایی‌ها

به استناد گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزش حال تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲۲۴٪ از تولید ناخالص داخلی، ارزش دارایی‌ها حدود ۳۷٪ تولید ناخالص داخلی و کل

کسری آن حدود ۱۸۷٪ از تولید ناخالص داخلی است که عملاً صندوق را نیازمند بودجه عمومی کرده است. بنابراین نه تنها این صندوق به شدت ناپایدار است، بلکه باید نزدیک به ۱/۸ برابر تولید ناخالص داخلی کشور برای جبران کسری این صندوق هزینه شود.

نرخ سالمندی و باروری در ایران

بر اساس داده‌های پژوهشکده آمار برآورد می‌شود که جمعیت سالمند کشور در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۳۰، در سناریوهای مختلف حدود چهار برابر شود و از ۴ میلیون و ۸۷۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۱۹ میلیون نفر در سال ۱۴۳۰ برسد. ارزیابی نرخ باروری در ایران که توسط سازمان ملل متحد انجام شده نیز نشان می‌دهد که این نرخ از ۶/۲۸ در سال ۱۳۵۸ به ۱/۶۲ در سال ۱۳۹۸ رسیده است.

وجود مشکلات ساختاری

موانع ساختاری نظیر عدم تحقق نظام چندلایه تأمین اجتماعی که هزینه‌های قلیل توجهی خارج از اصول بیمه‌ای را به صندوق‌ها تحمیل کرده است، شیوه اداره و مدیریت دارایی صندوق‌ها، نرخ بیکاری بالا که موجب کاهش ورودی‌های جدید و در نتیجه کاهش نسبت پشتیبانی در صندوق‌ها شده است، تورم فزاینده ناشی از ناکارآمدی نظام اقتصادی که تعهداتی خارج از اصول بیمه‌ای را به صندوق‌ها تحمیل کرده است، از جمله دیگر عواملی است که در قالب مشکلات ساختاری، ناترازی صندوق‌ها را تشدید کرده است.

بخش دوم: نتایج ارزیابی کمیسیون

به استناد ماده (۲۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): "دولت مکلف بوده است تا در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها بر اساس اصول کاهش وابستگی این صندوق‌ها به کمک از محل بودجه عمومی دولت و ... اقدام نماید." در همین راستا، به استناد گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، میزان اعتبارات دریافتی صندوق‌ها از محل بودجه عمومی دولت طی چند سال اخیر نه تنها کاهش نیافته بلکه میزان آن از حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ به حدود ۲۱۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۱ رسیده است. بدیهی است اعتبارات کمکی به صندوق‌های دستگاهی و رشکسته همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما، صندوق بازنشستگی کارکنان هما و... از آن جایی که ذیل اعتبارات دستگاه اصلی پرداخت می‌شود، در این آمار لحاظ نشده است. لازم به ذکر است به استناد گزارش تفریح بودجه سال ۱۴۰۰ دیوان محاسبات کشور، سهم دولت از مستمری پرداختی به منابع عمومی دولت حدود ۸/۲٪ بوده است که رقم بالایی محسوب می‌شود.

در راستای تحقق حکم بند (الف) ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر تکلیف دولت به تأدیه بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی و مطابق با مفاد اجزا ذیل تبصره (۲) قانون بودجه سال

۱۴۰۱ کل کشور دولت مکلف گردیده است با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مبلغ یک میلیون و سیصد هزار میلیارد ریال از طریق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بابت اجرای احکام ذیل به دستگاه‌های مربوطه به شرح زیر اقدام نماید...

مبلغ ۹۰۰ هزار میلیارد ریال بابت پرداخت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، متناسب سازی بازنشستگان تأمین اجتماعی و بیمه قالیبافان

مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال با سازمان بازنشستگی کشوری بابت متناسب سازی بازنشستگان کشوری

مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بابت متناسب سازی بازنشستگان لشگری

در این راستا مطابق با ارزیابی‌های صورت گرفته در کمیسیون:

هیأت وزیران نوع و میزان سهام قابل واگذاری به دستگاه‌های مذکور را مشخص نموده است. همچنین واگذاری سهام توسط سازمان خصوصی سازی به سازمان‌های مذکور صورت پذیرفته است. بنابراین حکم مصرح در بند (ی) تبصره (۲) قانون بودجه سال جاری اجرایی شده است.

به استناد مفاد اجزا ۱ و ۲ بند (ز) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، به دولت اجازه داده شده است که برای اجرای تکالیف مقرر در قانون مذکور در مقابل دستگاه‌های اجرایی دارای اعتبار از محل مصارف عمومی دولت، از طریق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و یا تهاتر نفت خام و میعانات گازی اقدام نماید. ارزیابی‌های کمیسیون حاکی از آن می‌باشد که علی‌رغم امکان بهره‌گیری دولت از این ظرفیت قانونی برای تأدیه بدهی‌های خود به صندوق‌های بازنشستگی، مستند به گزارش تفریغ شش ماهه بودجه سال ۱۴۰۱ این حکم تجویزی فاقد عملکرد بوده است.

مطابق با بررسی‌های صورت گرفته، در برخی از مواقع صندوق‌های بازنشستگی به رغم اختیار قانونی در جهت تقسیم سود خالص شرکت‌های تابعه و متعاقباً دریافت وجوه آن جهت تأمین نقدینگی مورد نیاز منجمله پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و همچنین ایفای تعهدات بیمه درمانی خود (سازمان تأمین اجتماعی)، از این کار اجتناب نموده و صرفاً ۱۰٪ از سود خالص شرکت‌های تابعه خود را به دلیل الزامات قانونی تقسیم می‌نمایند. که عمدتاً به آن دلیل است که واحدهای اجرایی مزبور استفاده از بودجه عمومی کشور (کمک دولت) و یا اخذ تسهیلات از بانک‌های عامل را به عنوان راهکار جایگزین جهت تأمین نقدینگی مورد نیاز خود انتخاب نموده‌اند. این در شرایطی است که گزینه‌های پیش‌گفته به ترتیب منجر به کاهش سرانه بودجه عمومی (انتقال منابع مندرج در بودجه عمومی جهت پرداخت تعهدات صندوق‌ها) و افزایش هزینه‌های تأمین نقدینگی برای صندوق‌های مزبور گردیده است. در همین راستا لازم به اشاره است

به استناد گزارش تفریغ بودجه سال ۱۴۰۰ تا پایان سال ۱۴۰۰ مبلغ ۳۳،۷۵۴،۷۴۰ میلیون ریال از سود سهام دریافتی از شرکت‌های تابعه در صندوق‌های بازنشستگی وصول نگردیده است.

مطابق با مفاد بند (۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی-مصوب ۱۳۹۵، سازمان خصوصی سازی می‌بایست سهام شرکت‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار و منابع آن را در اختیار صندوق‌های بازنشستگی قرار دهد". صرف نظر از آن که در طی سال‌های گذشته و برخلاف قانون مستقیماً سهام این گونه شرکت‌ها به صندوق‌های بازنشستگی واگذار گردیده است، از سوی دیگر مطابق با گزارش دیوان محاسبات کل کشور از ۲۸۵ شرکت مورد بررسی در انتهای سال ۱۴۰۰، ۴۹ شرکت معادل ۱۷ درصد زیان ده و ۲۶ شرکت مشمول ماده ۱۴۱ قانون تجارت بوده اند. این موضوع بدان معناست که عمدتاً انتقال دارایی‌ها در قالب شرکت‌های زیان ده و بعضاً غیرفعال به صندوق، بابت رد دیون صورت گرفته است که، نه تنها کمکی به تأمین مالی بابت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و پرداخت سایر دیون صندوق ننموده است بلکه صندوقی را که در تأمین منابع با مشکلات جدی روبرو بوده با چالش‌های اساسی مرتبط با این شرکت‌ها (مانند بهره‌وری پایین، دارایی‌ها و اموال مازاد و غیرمولد، زیان انباشته، نیروی انسانی مازاد و...) مواجه ساخته است

بخش سوم: جمع بندی و پیشنهادات

با عنایت به مطالب مطروحه، به نظر می‌رسد محاسبات فنی (اکچوئری) صندوق‌های تأمین اجتماعی و سیاست‌گذاری برای انجام این دست از محاسبات مهمترین شاخص در دوام و عدم ورشکستگی صندوق‌های تأمین اجتماعی است. هرچه ورودی و حق بیمه و کسورات پردازان صندوق‌های کارگری از جمله صندوق تأمین اجتماعی بیشتر باشد، پویایی، کیفیت و دوام صندوق افزایش می‌یابد. لذا اکنون مهمترین مسئله صندوق‌های بازنشستگی ورودی آنها می‌باشد. نرخ پایین ضریب پشتیبانی و کاهش مداوم آن طی چندسال اخیر نشان از آن دارد که عدم موفقیت سیاستگذاران کلان در حوزه ایجاد اشتغال خالص در کشور را می‌توان از جمله دلایل عمده در رخداد وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی دانست.

علی ای حال، به عنوان جمع بندی گزارش حاضر به موارد ذیل اشاره می‌گردد:

وفق مفاد جز (۱) ماده (۲۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): " ... تقویت فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه گذاری سودآور با اولویت سرمایه گذاری در بازار پول و سرمایه، به نحوی که سود سرمایه گذاری مورد نظر کمتر از سود اوراق مشارکت بانکی نباشد"، به عنوان یکی از تکالیف دولت در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه و بازنشستگی عنوان شده است. بررسی‌های کمیسیون حاکی از آن است در تعداد قابل توجهی از شرکت‌های تابعه صندوق‌های بازنشستگی، نرخ بازده سرمایه گذاری با نرخ اوراق مشارکت بانکی فاصله زیادی دارد که این موضوع بیانگر مغفول ماندن این حکم قانونی در رابطه با ضرورت اصلاح ساختار این صندوق‌ها و شرکت‌های تابعه می‌باشد. در راستای تحقق حکم بالادستی مذکور دولت مکلف است اقدامات لازم -همچون تصریح احکام تکلیفی مورد

نیاز در برنامه هفتم توسعه- را برای اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی و رعایت اصول سرمایه گذاری انجام داده و نیز گزارش آن را مستمراً به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

مطابق با حکم جز (۲) ماده (۲۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): " ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است... ". در همین راستا، با توجه به اینکه ادامه متناسب سازی حقوق بازنشستگان در صندوق‌های بازنشستگی به ویژه در سازمان تأمین اجتماعی که دارای بیش از ۳ میلیون نفر مستمری بگیر می‌باشد مستلزم تأمین منابع پایدار توسط دولت در قوانین بودجه و پیرو آن تخصیص و پرداخت به موقع منابع به صندوق‌های ذیربط می‌باشد، انتظار می‌رود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، دولت سهم اعتبارات مربوطه را به صورت دقیق پیش بینی و درج نماید چراکه در غیر این صورت زمینه استقراض این صندوق‌ها از سیستم بانکی، رشد مطالبات آن‌ها از دولت و در نهایت وخیم تر شدن وضعیت منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی را بیش از پیش شاهد خواهیم بود. لذا پیشنهاد می‌گردد در جریان تصویب لایحه برنامه هفتم توسعه اتخاذ هرگونه تصمیم در خصوص بیمه‌های اجتماعی منوط به پیش بینی بار مالی آن بر اساس اصول و قواعد و محاسبات بیمه‌ای و با لحاظ تعهدات بین نسلی و رعایت حقوق مکتسبه بیمه شدگان و مستمری بگیران گردد.

سازمان تأمین اجتماعی در شرایط فعلی صرفاً "مسئولیت محور" و "تعهد محور" است. اما در نوع نظام تأمین اجتماعی «حق بیمه محور»، هر فرد به نسبتی که به‌عنوان حق بیمه به صندوق تأمین اجتماعی واریز می‌کند، دریافت می‌کند. بدیهی است در صورت استقرار نظام تأمین اجتماعی از نوع "حق بیمه محور" دولت و به ویژه سازمان تأمین اجتماعی خواهند توانست از طریق یک برنامه ریزی و ریل گذاری صحیح حتی از میزان اشتغال ناقصی که در کشور وجود دارد نیز دریافتی داشته باشند. در همین راستا پیشنهاد می‌گردد بهره گیری از شیوه‌های نوین بیمه پردازی در نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور مورد مطالعه و توجه کارشناسان امر قرار گرفته و به تبع آن، توسط قانونگذاران و سیاستگذاران در اسناد و قوانین بالادستی لحاظ گردد.

مطابق با بررسی‌ها در کشور ما اغلب بازنشستگان به لحاظ عدم رضایت از وقوع بازنشستگی و احساس به داشتن توان مجدد فعالیت اقتصادی کماکان تمایل دارند پس از بازنشستگی، به اشتغال در مشاغل قبلی یا واحدهای کاری مشابه به تداوم فعالیت خویش اهتمام ورزند (هر چند که عدم کفایت حقوق بازنشستگی نیز حدودی می‌تواند عامل چنین بازگشت به کاری باشد). به این ترتیب اغلب بازنشستگان علیرغم استفاده از حقوق بازنشستگی کماکان یک فرصت شغلی را هر چند خارج از واحد کاری قبلی، اشتغال می‌نمایند. ثانیاً افراد بازنشسته در صورت اشتغال مجدد، نه تنها در شرایط حاضر با اشتغال مجدد، یک فرصت شغلی را از جوانان اخذ کرده بلکه بواسطه عدم پرداخت حق بیمه مربوطه، در آینده نیز صندوق‌های بیمه‌ای را که دارای ماهیت مشاع بین نسلی بوده و جوانان امروز به عنوان بازنشستگان آینده باید از منافع آن برخوردار گردند را با کاهش منابع و بحران مواجه خواهند ساخت. از این رو با عنایت به مطالب مطروحه پیشنهاد می‌گردد،

مواردی که شرط سنی از قوانین مربوط به وقوع حالت بازنشستگی حذف شده یا با کاهش مواجه شده است مورد تجدید نظر قرار گرفته و با توجه به اهمیت موضوع و تجارب جهانی در سایر کشورها، اصلاحات اساسی در این خصوص در دستور کار مراجع ذیربط قرار گیرد.

به نظر می‌رسد قبل از هر چیز، به منظور تحقق اهداف یک نظام تأمین اجتماعی کارآمد و انتظام بخشی به چالش‌های متعددی که در حال حاضر صندوق‌های بازنشستگی کشور با آن مواجه هستند به ویژه نظام بخشی به هزینه‌ها و مصارف این صندوق‌ها، لازم است تا دولت محترم نسبت به تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های مقتضی و راهکارهای عملیاتی مؤثر و کارآمد برای تحقق احکام و قوانین موجود در این حوزه اقدام کند، بدیهی است تنها با اجرای دقیق قوانین است که می‌توان به رفع آسیب‌های موجود در تمام زمینه‌ها امید داشت. در همین راستا، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی نیز ضمن آن که به دفعات در جلسات برگزار شده با مسئولین صندوق‌های بازنشستگی آمادگی خود را برای هرگونه همکاری در این خصوص اعلام نموده، نظارت مستمر بر روند پیشرفت اقدامات و اجرایی شدن قوانین مرتبط و گزارش دهی مستمر به مردم به ویژه بازنشستگان شریف کشور و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی را در دستور کار آتی خود قرار خواهد داد. امید آن که مثمر‌تر واقع گردد.