

چالش‌های نظام بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران

مصطفی روغنی‌زاده^۱

اشاره

موارد طرح شده در این گزارش، با توجه به بررسی ۱۳ صندوق از ۱۷ صندوق بازنشستگی موجود در جمهوری اسلامی ایران، گزارش‌های بانک جهانی، تبادل نظر با کارشناسان داخلی و خارجی و بررسی سامانه‌های بازنشستگی در برخی کشورهای جهان نگارش شده است. متفاوت بودن برخی دیدگاه‌ها در این گزارش با برخی از دیدگاه‌های مدیران و کارشناسان در حوزه بیمه برای بازنشستگی امری طبیعی است. امید است با تبادل نظر و شناخت بیشتر بتوان کاستی‌های موجود در نظام بازنشستگی کشور را شناسایی و برای کاهش کاستی‌ها اقدام کرد. **کلیدواژه:** نظام بازنشستگی، رفاه اجتماعی، دوران سالخوردگی، صندوق بازنشستگی.

مقدمه

مفهوم بازنشستگی و اثربخشی سامانه‌های بازنشستگی در امر رفاه اجتماعی در کشورهای مختلف جهان براساس فرهنگ و چگونگی توسعه اقتصادی اجتماعی دارای مفاهیم و اثرات بسیار متفاوت است. در کشورهای توسعه‌یافته، بزرگترین نهادهای اقتصادی غیربانکی از

۱. فوق لیسانس مهندسی کامپیوتر از دانشگاه کانزاس امریکا (دکتری ناتمام از دانشگاه کانزاس امریکا)، عضو هیأت علمی موسسه آموزش عالی پژوهش صنایع ایران، استادیار دانشگاه

سامانه‌های بازنشستگی ناشی می‌شوند. بنابراین سامانه‌های بازنشستگی می‌توانند افزون بر تضمین رفاه اجتماعی به ویژه در دوران سالخوردگی در حد بالا، عاملی بسیار موثر برای رشد و توسعه اقتصادی باشند. از این رو، در کشورهای توسعه یافته هر روز پژوهش‌های گسترده‌ای برای بهینه‌سازی و بهینه نگهداری سامانه‌های بازنشستگی به منظور رفاه اجتماعی و توسعه اقتصادی بیشتر انجام و اجرا می‌شود.

درباره سامانه‌های بازنشستگی کشور باید گفت هر چند که در گذشته و برای چندین دهه نسبت به این موضوع بی‌توجهی شده است. اما، در سال‌های اخیر به علت بروز موازنه منفی در اکثر صندوق‌های بازنشستگی، نظر کارشناسان و مدیران صندوق‌ها نسبت به چالش‌های موجود در نظام بازنشستگی جلب شده است. در مجموع باید گفت هر چند که نظام بازنشستگی در اثر کم‌توجهی مدیریت در سطح کلان، ماهیت نظام بازنشستگی براساس حقوق تعریف شده^۱، قطع ورودی‌ها، قوانین و مقررات حاکم بر سامانه‌های بازنشستگی، از یک هنجار علمی خارج شده است با این وجود پژوهش‌ها و بررسی‌هایی که در سال‌های اخیر انجام شده است می‌تواند در شناسایی و کاهش نارساییها بسیار موثر باشد.

از آنجا که سامانه‌های بازنشستگی از نوع سامانه‌های باز^۲ هستند و عوامل بیرونی بر سامانه مؤثرند از این رو، در این گزارش، چالش‌های موجود در صندوق‌های بازنشستگی کشور به دو گروه درون سامانه‌ای و برون سامانه‌ای طبقه‌بندی می‌شوند. هر چند که برخی از مؤلفه‌های درون سامانه‌ای ممکن است متأثر از عوامل بیرونی باشند و یا متأثر از عوامل بیرونی تفسیر شوند، اما به منظور طبقه‌بندی مطالب هر مؤلفه‌ای که بتوان در درون سامانه آن را ایجاد یا تغییر داد یا آنکه برای بهسازی سامانه بتوان آن را توسط مدیریت سامانه پیشنهاد داد، آن مؤلفه درون سامانه‌ای است. بنابراین قوانین و مقررات حاکم بر سامانه نیز در گروه مؤلفه‌های درون سامانه‌ای طبقه‌بندی می‌شوند.

۱. نظام بازنشستگی جمهوری اسلامی ایران، براساس حقوق تعریف شده (Defined Benefits Pay As You) Go = DB-PAYG است در این نظام، حقوق بازنشستگی براساس میانگین حقوق در سال‌های آخر دوران اشتغال تعیین می‌شود و نه براساس کسور (حق بیمه) بازنشستگی. در این نظام کسور بازنشستگی شاغلین صرف پرداخت حقوق بازنشستگان دوره قبل می‌شود. برای آگاهی بیشتر به کتاب تحلیل ریاضی صندوق‌ها نوشته مصطفی روغنی‌زاده مراجعه فرمایید.

2. open systems

چون سامانه‌های بازنشستگی جمهوری اسلامی ایران براساس حقوق تعریف شده (DB-PAYG) شکل گرفته‌اند و برخی از چالش‌های نظام بازنشستگی در کشور (مانند عدم عدالت برای مشترکین صندوق‌ها) از یک منظر ناشی از ماهیت DB-PAYG و از منظر دیگر ناشی از قوانین و مقررات است، از این رو، مجموعه آن چالش‌ها در گروه چالش‌های درون سامانه‌ای آورده می‌شوند.

اشاره می‌شود که هر چند برای بهسازی سامانه بازنشستگی کشور، راهکارهایی وجود دارد اما، این گزارش درباره چالش‌های موجود در نظام بازنشستگی کشور نگاشته شده است و چگونگی بهسازی خارج از حوصله این گزارش است.^۱

۱. چالش‌های نظام بازنشستگی در ایران

۱-۱. چالش‌های برون سامانه‌ای

تولید ناخالص داخلی (GDP)^۲ معیاری برای سنجش رفاه اجتماعی

تولید ناخالص داخلی از شاخص‌ترین عوامل برای سنجش رفاه اجتماعی از منظر اقتصادی است. با توجه به آنکه تولید ناخالص داخلی جمهوری اسلامی ایران در قیاس با بسیاری از کشورهای جهان پایین است، از این رو، نمی‌توان انتظار داشت که با چنین تولید ناخالص داخلی، وضع معیشتی مردم (شاغل و بازنشسته) در حد کشورهای توسعه یافته باشد. برای نمونه سرانه یک فرد ایرانی برای سال ۲۰۰۵ میلادی (نسبت GDP به جمعیت) در حدود ۲۸۰۰ دلار است. اما در سال یاد شده سرانه برای یک نفر در نروژ ۵۹,۵۰۰ دلار، سرانه در استرالیا ۳۲,۲۰۰ دلار، برای کشور آسیایی ژاپن حدود ۳۹,۰۰۰ دلار و برای کشور آفریقایی نیجریه حدود ۷۵۰ دلار است.

۱-۲. سامانه بازنشستگی ایران، وارث سامانه ناکارآمد اداری

نمی‌توان انکار کرد که بسیاری از جنبه‌های سامانه اداری کشور با هدف کار و کارایی تحقق نیافته است. استخدام بسیاری از افراد نه براساس نیاز سامانه اداری برای بازدهی و توسعه

۱. برای آشنایی با چگونگی برون‌رفت از نارسایی‌ها به کتاب *تحلیل ریاضی صندوق‌ها*، نوشته مصطفی غنی‌زاده مراجعه فرمایید.

۲. نتیجه نهایی فعالیت‌های اقتصادی واحدهای تولیدی مقیم یک کشور در یک دوره زمانی معین است. مرکز آمار ایران، تعاریف و مفاهیم استاندارد ۱۳۷۹.

بیشتر، بلکه براساس برخی مصلحت‌اندیشی‌ها و کاهش فشارها بوده است. این ویژگی هر چند ممکن است در مواردی دارای جنبه‌های مثبت باشد. اما، عاملی برای کاهش تولید ناخالص داخلی است و سامانه بازنشستگی که از چنین سامانه اداری ناشی می‌شود دارای نارسایی‌های بسیاری گسترده‌ای خواهد بود.

۳-۱. تأثیر منفی تورم و بازسازی اقتصادی بر منابع صندوق‌ها

در سال‌های پس از انقلاب، کاهش ارزش پول ملی در اثر جنگ، تحریم اقتصادی و تورم ناشی از عوامل یاد شده، به شدت منابع صندوق‌ها را تضعیف کرده است. به طوری که در حال حاضر، برای برخی از بازنشستگان، مجموع کسور پرداخت شده آنها در دوران اشتغال، کمتر از مستمری یک ماه آنان است. بررسی صندوق‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، بر روی کسور دریافت شده از شاغلین سرمایه‌گذاری نشده یا آنکه در حالت سرمایه‌گذاری، سود ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها، کمتر از نرخ تورم بوده است.

۴-۱. بسته شدن سامانه برای ورودی‌های جدید

در حال حاضر، برای غالب صندوق‌های بازنشستگی کشور، ورودی جدید (شاغلین جدید مشترک صندوق) وجود ندارد و اگر هم وجود داشته باشد، میزان آن کمتر از خروجی‌هاست. از این رو نسبت پوشش حمایتی (تعداد مشترکین شاغل به تعداد مشترکین بازنشسته) به سرعت در حال کاهش است. برای نمونه در سال جاری (۱۳۸۶) این نسبت برای صندوق بازنشستگی کشوری کمتر از $\frac{1}{8}$ است در حالی که این نسبت برای سال ۱۳۷۰ برای صندوق یاد شده $\frac{7}{1}$ بوده است، بدین معنی که در سال ۱۳۷۰ برای هر بازنشسته از $\frac{7}{1}$ شاغل کسور بازنشستگی دریافت می‌شده است. اما، در سال جاری به ازای یک بازنشسته کمتر از $\frac{1}{8}$ شاغل وجود دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که این نسبت همچنان رو به کاهش است و اگر ورودی‌های جدید همچنان بسته باشد تا قبل از سال ۱۴۰۰ تعداد بازنشستگان مشترک صندوق، بیش از تعداد شاغلین مشترک خواهد بود.

۲. چالش‌های ناشی از عوامل درون سامانه‌ای

در این بخش از گزارش، چالش‌های ناشی از نسبت‌ها و مؤلفه‌های درون سامانه‌ای و قواعد و مقررات حاکم بر سامانه تشریح می‌شوند.

۲-۱. کم رنگ بودن عدالت، برای مشترکین صندوقها

چون سامانه‌های بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران براساس حقوق تعریف شده (DB-PAYG) است و در این نوع سامانه، حقوق دوران بازنشستگی براساس میانگین سال‌های آخر خدمت (در حال حاضر برای غالب صندوق‌های ایران براساس میانگین دو سال آخر خدمت) محاسبه می‌شود و نه براساس منابع حاصل از کسور پرداخت شده^۱، بنابراین چنین سامانه‌ای فاقد عدالت لازم برای مشترکین خود است. در چنین سامانه‌ای حقوق مشترکینی که در دوران خدمت به شکل جهشی افزایش می‌یابد مانند افزایش حقوق در اثر دریافت مدرک تحصیلی بالاتر، یا ارتقاء شغلی، سبب افزایش حقوق در دوران بازنشستگی می‌شود، بدون آنکه کسور (حق بیمه) بازنشستگی پرداخت شده باشد. در چنین سامانه‌ای احتمال آنکه مجموع کسور پرداختی مشترکی در دوران خدمت، بیش از مشترک دیگر، اما حقوق وی در دوران بازنشستگی کمتر از دیگری باشد بسیار محتمل است.

همچنین در مواردی که براساس قانون خاص، مزایایی به یک گروه از افراد شاغل و در زمان خاص تعلق می‌یابد، سبب ناهماهنگی حقوق آنان در دوران بازنشستگی خواهد شد.

۲-۲. کاهش نسبت پوشش حمایتی

در بخش ۴-۱ اشاره شد که برای بیشتر صندوق‌های کشور، شاغل جدید وجود ندارد، اما در عوض تعداد افرادی که در هر سال بازنشسته می‌شوند به شدت رو به افزایش است. این دو ویژگی سبب شده است که نسبت پوشش حمایتی (تعداد شاغلین مشترک صندوق به تعداد بازنشستگان مشترک)^۲ به شدت کاهش یابد. از آنجا که صندوق‌های بازنشستگی در ایران براساس حقوق تعریف شده اداره می‌شوند بنابراین، در چنین سامانه‌هایی روند کاهش پوشش حمایتی بسیار مشکل‌زاست. در نظام‌های حقوق تعریف شده (DB-PAYG) نسبت پوشش حمایتی کمتر از ۳ بحران‌زا خواهد بود. البته میزان بحران متأثر از سایر مؤلفه‌های سیستم نیز

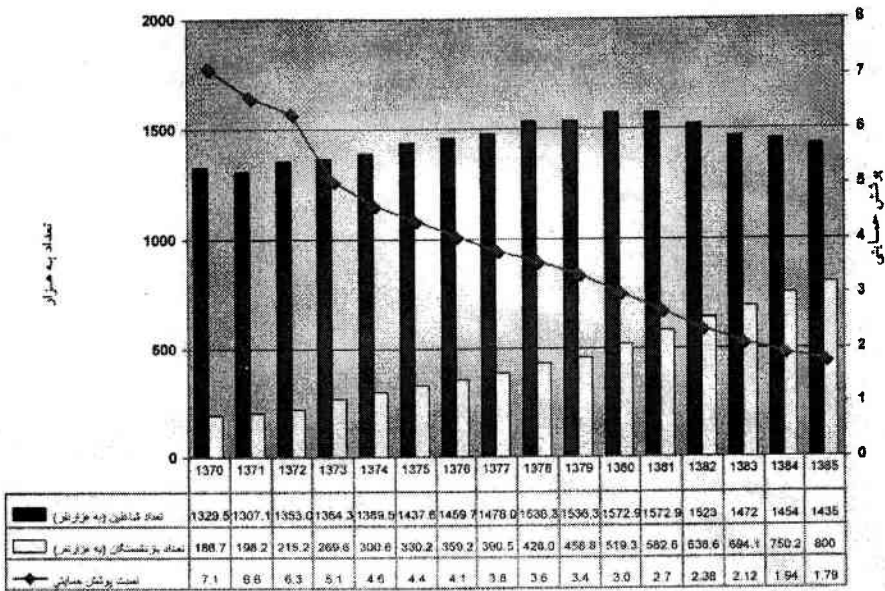
۱. این نوع سامانه، ذخیره‌ای و براساس کسور تعریف شده، (DC) Defined Contribution است. در این سامانه حقوق بازنشستگی براساس کسور پرداخت شده و لحاظ شدن بازدهی اقتصادی محاسبه می‌شود.

2. ratio support coverage

فصلنامه تأمین اجتماعی، سال نهم، شماره بیست و نهم

هستند. همچنین افزایش طول عمر و تغییر در هرم جمعیتی به گونه‌ای که نسبت سالخوردگان به افراد شاغل فزونی یابد از عوامل مؤثر در چالش‌های این سیستم است. همچنین قوانین و مقررات حاکم بر سامانه بر شدت روند یادشده تأثیرگذار است. نمودار شماره ۱ نشان‌دهنده نسبت پوشش حمایتی برای صندوق بازنشستگی کشوری است.

توزیع شاغلین، بازنشستگان، موظفین
و نسبت پوشش حمایتی در صندوق بازنشستگی کشوری



نمودار شماره ۱. نسبت پوشش حمایتی برای صندوق بازنشستگی کشوری

۲-۳. افزایش نرخ جایگزینی

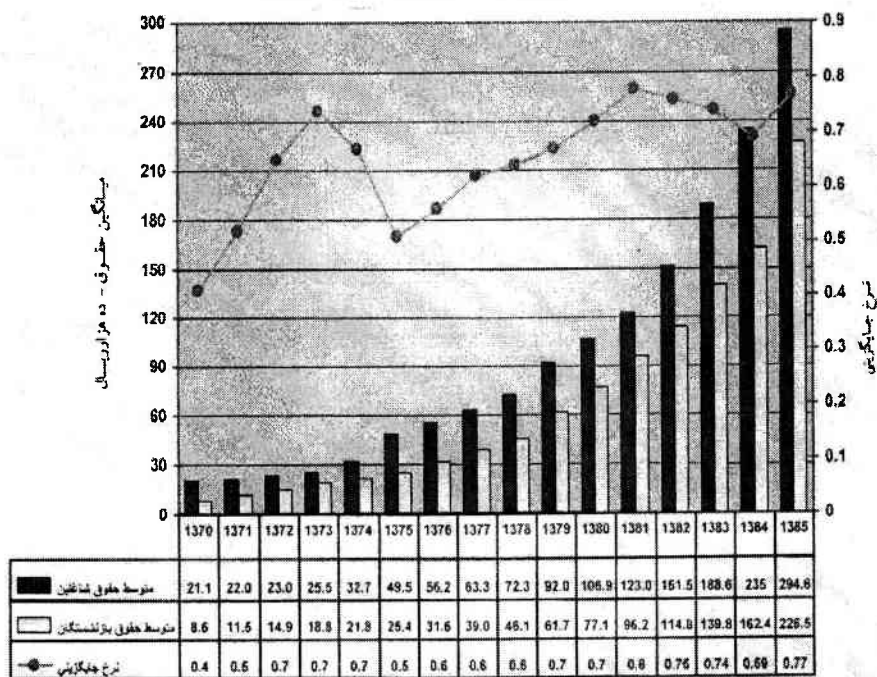
نرخ جایگزینی^۱ نسبت حقوق بازنشستگی در آغاز بازنشستگی به آخرین حقوق ناخالص در زمان اشتغال (آن بخش از حقوق ناخالص که مشمول کسور بازنشستگی می‌شود) است. این

1. replacement rate

نسبت از شاخص‌های مهم در ارزیابی پایداری مالی صندوق‌ها است. بدین معنی که شاخص نرخ جایگزینی، نسبت معکوس با پایداری مالی صندوق‌ها دارد. در این باره چند نکته قابل توجه و تعمق است:

- در حال حاضر، برای بیشتر صندوق‌های کشور، میانگین حقوق و مزایا در دو سال آخر دوران اشتغال (آن بخش از حقوق و مزایا که مشمول کسور بازنشستگی می‌شود) با آخرین ضریب، ملاک محاسبه حقوق بازنشستگی قرار می‌گیرد. از این رو، برای افرادی که در چند سال گذشته یا سال‌های کامل خدمت بازنشسته شده‌اند، نرخ جایگزینی نزدیک به ۱۰۰٪ است. (عاملی منفی برای پایداری مالی صندوق).
- هرچند به علت برخی قوانین و مقررات، تمام بازنشستگان از چنین نرخ جایگزینی بهره‌مند نمی‌شوند (که این خود نوعی بی‌عدالتی است) اما با ادامه این روند، نرخ جایگزینی برای غالب افرادی که سال‌های خدمت را کامل کرده‌اند نزدیک ۱۰۰٪ خواهد شد.
- چون در کشور حقوق بازنشستگی معاف از مالیات است. بنابراین خالص دریافتی در دوران بازنشستگی، بیشتر از خالص دریافتی آن بخش از حقوق و مزایا است که مشمول کسور بازنشستگی می‌شود. ویژگی‌های یاد شده از دو منظر صندوق را تضعیف می‌کند:
اول: انگیزه بیشتر برای بازنشستگی زودتر، در نتیجه پرداخت کسور بازنشستگی برای مدت کمتر و استفاده از حقوق بازنشستگی برای مدت بیشتر.
دوم: دریافت مبلغ بیشتر از صندوق برای دوران بازنشستگی.
نرخ جایگزینی ۱۰۰٪ در صندوق‌های سایر کشورهای جهان بسیار نادر است و تحمل چنین نرخ جایگزینی برای صندوق‌ها حتی با حق بیمه بازنشستگی بالا ممکن نیست. نمودار شماره ۲ نشان‌دهنده نرخ جایگزینی برای سال‌های مختلف در صندوق بازنشستگی کشوری است.

توزیع میانگین حقوق شاغلین، بازنشستگان، موظفین و نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری



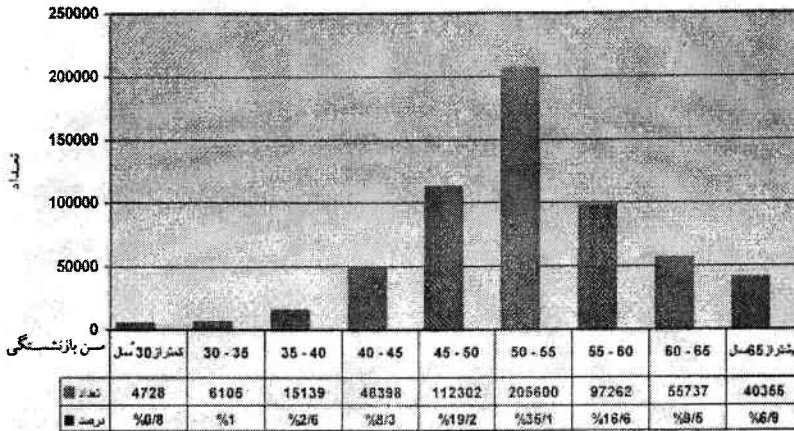
نمودار شماره ۲. نرخ جایگزین برای صندوق بازنشستگی کشوری برای سال‌های مختلف

۴-۲. سن بازنشستگی

سن بازنشستگی برای غالب صندوق‌ها در ایران، کمتر از میانگین جهانی است. برای نمونه سن بازنشستگی برای ۸۳٪ از مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری که به صورت طبیعی بازنشسته می‌شوند - براساس آمار سیستم احکام سازمان بازنشستگی کشوری - کمتر از ۶۰ سال و برای ۶۵٪ از مشترکین زیر ۵۵ سال است. این امر یکی از عوامل در عدم پایداری برای غالب صندوق‌های کشور است. نمودار شماره ۳ نشان‌دهنده سن در آغاز بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری با لحاظ شدن از کارافتادگان و شاغلین فوتی است.

چالش‌های نظام بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران

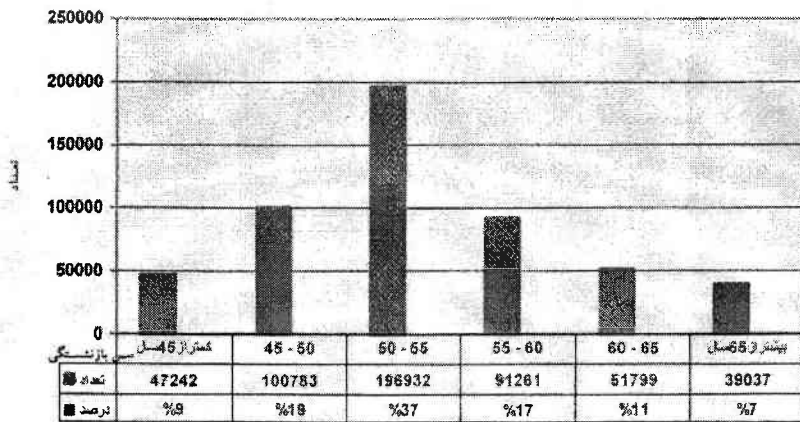
توزیع سن بازنشستگی بر حسب فواصل مختلف در صندوق بازنشستگی کشوری
(با لحاظ شدن از کارافتادگان، شاغلین فوتی)



نمودار شماره ۳. سن در آغاز بازنشستگی

همچنین نمودار شماره ۴ نشان‌دهنده سن در آغاز بازنشستگی بدون لحاظ شدن از کارافتادگان و شاغلین فوتی است.

توزیع سن بازنشستگی بر حسب فواصل مختلف در صندوق بازنشستگی کشوری



نمودار شماره ۴. سن در آغاز بازنشستگی بدون لحاظ شدن از کارافتادگان و شاغلین فوتی

۲-۵. سال‌های خدمت (سال‌های اندوخته سپاری)

برای غالب صندوق‌های بازنشستگی کشور از جمله صندوق سازمان بازنشستگی کشوری سال‌های خدمت کامل، ۳۰ سال است در این حالت، نرخ انباشتی^۱ برابر با ۲/۳۳٪ خواهد شد. نرخ انباشتی نسبت به واحد به سال‌های کامل خدمت است. بنابراین برای صندوق‌هایی که سال‌های کامل خدمت برای مشترکین آنها ۳۰ سال است نرخ انباشتی برابر با ۲/۳۳٪ است. این نرخ یکی از بالاترین نرخ انباشتی در دنیا است. به سخن دیگر سال‌های خدمت کامل برای غالب صندوق‌های بازنشستگی در کشور، کمتر از سایر کشورهای دنیا است. این مؤلفه نیز یکی از چالش‌های بزرگ در امر ثبات مالی برای بیشتر صندوق‌های بازنشستگی ایران است.

۲-۶. برتر دانستن بازنشستگی نسبت به اشتغال

به دلیل همسان بودن حداقل حقوق در دوران اشتغال کشور با حداقل حقوق در دوران بازنشستگی و همچنین به دلیل پایین بودن سن بازنشستگی، بسیاری از افراد به ویژه کسانی که در حداقل حقوق هستند، بازنشستگی را به اشتغال ترجیح می‌دهند و با داشتن حداقل شرایط بازنشستگی، بازنشسته می‌شوند. این امر یکی از عوامل در بی‌ثباتی صندوق‌ها است. با وجود آنکه حمایت از افراد نیازمند و رعایت حداقل‌ها، بسیار حائز اهمیت است و بانک جهانی بر این نکته تأکید دارد اما شرایط بازنشستگی و رعایت حداقل‌ها نباید به گونه‌ای باشد که باعث ایجاد انگیزه منفی در ادامه کار شود.

۲-۷. نرخ حق بیمه بازنشستگی بالا، عاملی بر عدم گسترش پوشش

نرخ حق بیمه در صندوق‌های بازنشستگی کشور، بسیار بالاتر از میانگین نرخ بیمه بازنشستگی در سایر کشورهای دنیا است. در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA) پس از کشور مصر که بیمه بازنشستگی آن ۲۷٪ است، نرخ حق بیمه برای غالب صندوق‌های کشور ۲۲/۵٪ یا بیشتر است. متأسفانه در مواردی که برای چگونگی مؤلفه‌های سامانه بازنشستگی و ثبات صندوق تحلیل علمی انجام نمی‌شود، مدیریت سعی می‌کند که با افزایش حق بیمه بازنشستگی منابع صندوق را افزایش دهد در حالی که این خود می‌تواند به بی‌ثباتی صندوق کمک کند. برای نمونه در صندوق تأمین اجتماعی، نرخ بالای کشور عاملی مؤثر در اظهار خلاف برای میزان حقوق است. همچنین این امر سبب عدم گسترش پوشش بیمه برای بازنشستگی است. همچنین نرخ کشور بالا سبب می‌شود که توقعات بازنشستگان از سامانه بیشتر شود.

1. accrual rate

۲-۸. تعهدات تأمین نشده صندوق‌ها و موضوع خودکفایی

باید این حقیقت را پذیرفت که بازنشستگی، موضوعی نیست که ناگهانی حادث شود. بازنشستگی یک روال است و نه یک اتفاق. هر فردی با پرداخت اولین کسور بازنشستگی به یک صندوق، مشترک صندوق محسوب و آن صندوق نسبت به فرد پرداخت کننده کسور براساس قوانین و قراردادهای متعهد می‌شود. متأسفانه در بسیاری موارد، ثبات صندوق فقط براساس درآمدها و هزینه‌ها مورد سنجش قرار می‌گیرد و تعهدات عظیم صندوق نسبت به مشترکین شاغل و بازنشسته ارزیابی نمی‌شود. این ویژگی سبب می‌شود که با گذر زمان تعهدات تأمین نشده صندوق یا به عبارتی بدهی‌های ضمنی صندوق^۱ به مشترکین خود هر روز افزایش یابد. در سامانه‌های حقوق تعریف شده (DB-PAYG) زمانی بدهی ضمنی وجود ندارد که در هر برشی از زمان و به هر دلیل که سامانه بر روی ورودی‌های جدید کاملاً بسته شود، منابع و ذخایر صندوق به گونه‌ای باشد که بتواند تمام تعهدات خود را نسبت به آخرین مشترک صندوق به انجام رساند. در صورت وجود چنین ویژگی، صندوق خودکفا و فاقد بدهی ضمنی است.

براساس محاسبات بانک جهانی که در سال ۱۳۸۱ انجام شده است. اگر صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی در سال مورد نظر بر روی ورودی‌های جدید کاملاً بسته شوند در این حالت، بدهی‌های تأمین نشده صندوق بازنشستگی کشوری معادل ۳۵٪ از GDP و بدهی‌های تأمین نشده صندوق تأمین اجتماعی معادل ۱۰۰٪ از GDP آن سال خواهد بود (GDP ایران برای سال مورد اشاره در حدود ۱۳۵ میلیارد دلار بوده است). جالب آنکه اگر صندوق‌ها بر روی ورودی‌های جدید همچنان باز باشند، با گذشت زمان، بدهی‌های تأمین اجتماعی بسیار بیشتر خواهد شد. با عنایت به موارد یاد شده این نتیجه حاصل می‌شود که اگر سامانه‌های صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی هر چه سریع‌تر بهسازی نشوند تأمین بدهی‌های صندوق‌ها به مشترکین، حتی برای دولت هم کاری دشوار خواهد بود.

۲-۹. بدهی‌های دولت به صندوق‌ها

دولت بابت سهم کارفرمایی خود مبالغ کلانی را به غالب صندوق‌های بازنشستگی بدهکار است. گرچه تفسیرهای متفاوتی برای برآورد میزان بدهی به صندوق‌های بزرگ انجام می‌شود اما همگی آنها حاکی از بدهی‌های کلان است.

1. Imlicit Pension Debt (IPD)

در سال‌های اخیر سیاست دولت بر آن بوده که با واگذاری شرکت‌های دولتی به صندوق‌ها بدهی خود را کاهش دهد. هر چند که بانک جهانی در گزارش خود با واگذاری سهام دولتی به صندوق‌ها به شدت مخالفت کرده است. اما، مدیریت صندوق‌های بزرگ راهکار دیگری برای کاهش بدهی‌های دولتی نمی‌شناسد.

شایان توجه است با مذاکراتی که با مسئولین بانک جهانی درباره علت واگذاری سهام‌های دولتی به صندوق‌های بزرگ انجام شده است تا حدودی نظر کارشناسان بانک در این باره تعدیل شده است.

هر چند که بدهی‌های دولت به صندوق‌ها می‌تواند یکی از عوامل بحران باشد و معمولاً مدیریت صندوق‌ها این عامل را بسیار مهم ارزیابی می‌کنند. اما باید توجه داشت که پرداخت به موقع کسور زمانی مطلوب است که مدیریت صندوق‌ها با شناخت کافی از ماهیت صندوق خود و با توانمندی کامل برای حفظ ارزش کسور دریافتی، اقدام به سرمایه‌گذاری مناسب کنند. به گونه‌ای که سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی، بالاتر از نرخ تورم باشد. در غیر این صورت اگر کسور سهم دولت هم به موقع پرداخت می‌شد شاید نتیجه‌ای جز اتلاف بیشتر منابع و باورهای نادرست‌تر برای مدیران صندوق‌ها و مشترکین آنها ایجاد نمی‌شد و در حال حاضر، هیچ توجیهی باری تعهدات گسترده و تأمین نشده صندوق‌ها وجود نداشت.

۱۰-۲. سرمایه‌گذاری و بازدهی حاصل از آن

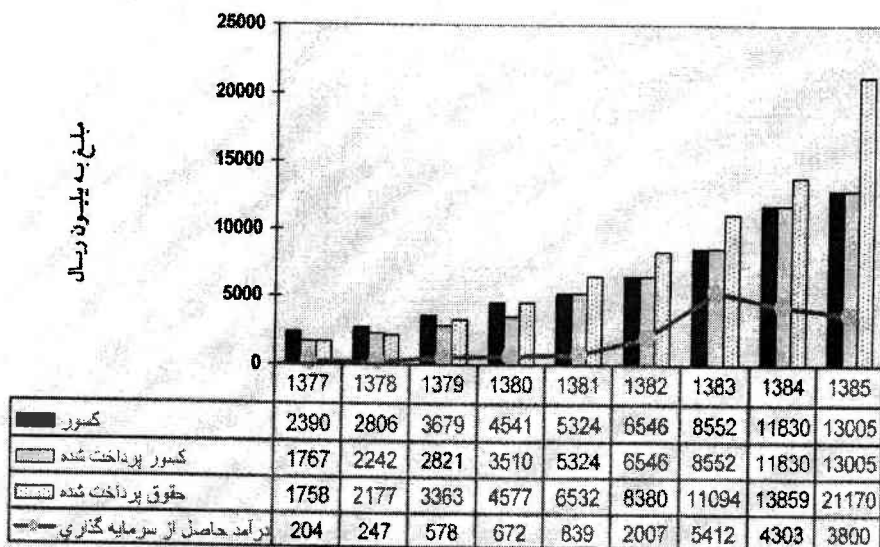
سرمایه‌گذاری بر منابع و ذخایر صندوق‌ها از مؤلفه‌های بسیار مؤثر در ثبات مالی است. تأثیر سرمایه‌گذاری بر منابع به ویژه در کشورهایی که تورم بالا دارند دو چندان است. از منظر ریاضی، تأثیر بازدهی سرمایه‌گذاری بر منابع صندوق‌ها به صورت نمایی^۱ است. بدین معنی که تأثیر سود خالص از سرمایه‌گذاری بر منابع به صورت مرکب است. در سامانه‌هایی که به شکل حقوق تعریف شده (DB-PAYG) اداره می‌شوند. معمولاً تا چند دهه پس از تأسیس صندوق، درآمدها نسبت به هزینه‌ها فزونی دارد و بدیهی است که اگر بر درآمد مازاد بر مصارف، سرمایه‌گذاری مناسب انجام شود به گونه‌ای که سود حاصل از سرمایه‌گذاری بالاتر از نرخ تورم و نرخ افزایش حقوق باشد در این صورت ثبات صندوق برای مدت طولانی‌تری تضمین می‌شود.

1. exponential

چالش‌های نظام بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران

بررسی‌های انجام شده بر روی صندوق‌های ایران نشان می‌دهد که برای بیشتر صندوق‌ها در غالب دوران سرمایه‌گذاری مناسب انجام نشده و این فرصت از دست رفته است. موضوع تأثیر منفی تورم و بازسازی اقتصادی بر منابع صندوق‌ها که در بخش ۱-۳ از آن یاد شد، موضوعی متفاوت از شرایط عادی است. نمودار شماره ۵ نشان‌دهنده کسور شاغلین، کسور دریافت شده، حقوق پرداخت شده و درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری در صندوق بازنشستگی کشوری برای سال‌های مختلف است.

رشد درآمد، هزینه و سود ناشی از سرمایه‌گذاری در صندوق بازنشستگی کشوری



نمودار شماره ۵. کسور شاغلین، کسور دریافت شده، حقوق پرداخت شده و درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری

۱۱-۲. انباشته نشدن سرمایه در حد کلان

چون در سامانه‌های حقوق تعریف شده (DB-PAYG) کسور بازنشستگی شاغلین به جای ذخیره شدن و سرمایه‌گذاری بر آنها، بیشتر کسور و در مواردی تمام کسور بازنشستگی صرف

پرداخت حقوق بازنشستگان دوره قبل می‌شود. بنابراین چنین نظام بازنشستگی فاقد انباشت سرمایه در حد کلان و رشد اقتصادی است.

شایان توجه است که در زمان حاضر، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته از صندوق‌های بازنشستگی به عنوان بزرگترین نهادهای اقتصادی غیربانکی یاد می‌شود. اما، در نظام DB-PAYG، در مقایسه با نظام اندوخته‌گذاری کامل (DC-FF) این ویژگی بسیار کم‌رنگ است.

۱۲-۲. چالش‌های ناشی از شیوه‌های اعمال مالیات بر منابع صندوق‌ها

به طور کلی مؤلفه‌هایی که در سامانه بازنشستگی ممکن است مشمول مالیات شوند، عبارتند از:

- کسور بازنشستگی
- سرمایه‌گذاری بر منابع
- حقوق بازنشستگی

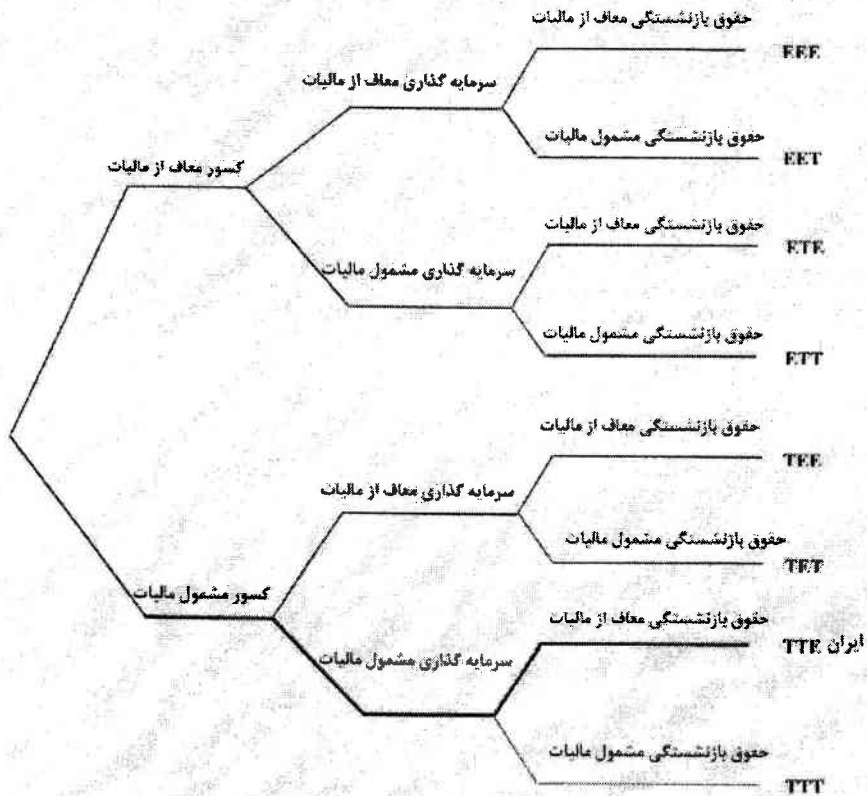
هر یک از موارد یاد شده می‌تواند مشمول مالیات یا معاف از مالیات باشد. برای نمونه اگر مورد یکم مشمول مالیات و مورد دوم و سوم معاف از مالیات باشد، در این صورت، شیوه مالیاتی، «مالیات- معاف- معاف^۱» خواهد بود. از این رو تمام شیوه‌های ممکن (۸ شیوه) درباره موضوع مالیات بر سامانه‌های بازنشستگی را می‌توان با نمودار شماره ۶ نمایش داد.

شیوه مالیاتی بر سامانه بازنشستگی کشور بر اساس مالیات- معاف- معاف (TTE) است. بدین معنی که کسور بازنشستگی مشمول مالیات، سرمایه‌گذاری مشمول مالیات و حقوق بازنشستگی معاف از مالیات است. برای افرادی که حقوق دوران اشتغال آنان از پرداخت مالیات معاف است، به کسور بازنشستگی آنان نیز مالیات تعلق نمی‌گیرد.

بنابراین برای چنین افرادی، شیوه «معاف- معاف- مالیات^۲» لحاظ می‌شود. براساس نظر کارشناسان بانک جهانی در بین تمام کشورهای پیشرفته فقط نیوزیلند از شیوه مالیات- معاف- معاف (TTE) استفاده می‌کند.

سیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که مناسب‌ترین روش اعمال مالیات برای سامانه‌های بازنشستگی، شیوه «معاف- معاف- مالیات» (EET) است. بدین معنی که کسور بازنشستگی معاف از مالیات، سرمایه‌گذاری معاف از مالیات، اما حقوق بازنشستگی مشمول مالیات شود.

1. TAX. EXEMPT. EXEMPT (TEE)
2. EXEMPT. EXEMPT. TAX (EET)



نمودار شماره ۶. شیوه‌های ممکن برای موضوع مالیات بر سامانه‌های بازنشستگی

در چنین شیوه‌ای برای افرادی که حقوق آنان مشمول مالیات نمی‌شود (معمولاً به دلیل کمی حقوق) شیوه «معاف - معاف - مالیات» (EET) به «معاف - معاف - معاف» تبدیل می‌شود. اصلاح شیوه مالیاتی از «مالیات - مالیات - معاف» به «معاف - معاف - معاف» (EEE) به علت افزایش انگیزه مشترکین برای کامل‌تر کردن دوران خدمت سبب تقویت صندوق می‌شود. همچنین این راهبرد، تعدیل حقوق بازنشستگان را در پی خواهد داشت.

1. EXEMPT. EXEMPT. EXEMPT (EEE)
2. TAX. TAX. EXEMPT (TTE)

۱۳-۲. نقل و انتقال و رقابتی نبودن صندوق‌ها

قواعد و مقررات مربوط به نقل و انتقال صندوق‌ها به گونه‌ای است که به ندرت ممکن است نقل و انتقال در صندوق‌ها انجام شود و آن هم معمولاً در مواردی است که دستگاه محل خدمت مشترک در دوران اشتغال تغییر یابد به گونه‌ای که دستگاه جدید، مشترک صندوقی متفاوت باشد. به هر حال در نقل و انتقال، همیشه صندوق مقصد یا مشترک صندوق زیان می‌بیند. در نقل و انتقال، صندوق مبدأ حق بیمه بازنشستگی را (که دریافت کرده است) بدون لحاظ شدن بازده اقتصادی منتقل می‌کند و این امر همیشه به سود صندوق مبدأ است. در حال حاضر، در مواردی صندوق مقصد زیان ناشی از نقل و انتقال را از ذی‌نفع دریافت می‌کند. به هر حال اگر قواعد و مؤلفه‌های یک نظام بیمه برای بازنشستگی براساس اصول ناشی از محاسبات بیمه‌ای شکل گرفته باشد در این صورت صندوق‌ها به شکل رقابتی عمل می‌کنند و مشترک یک صندوق باید بتواند به راحتی صندوق خود را تغییر دهد. در چنین شرایطی، مدیریت صندوق‌ها با ارائه خدمات و مزایای بهتر سعی بر جذب مشترکین سایر صندوق‌ها را خواهد داشت. اما، در ایران از آنجا که ساختار صندوق‌ها براساس علم بیمه‌ای نیست، هیچ صندوقی بدون دریافت وجه اضافی، مشترک صندوق‌های دیگری را جذب نمی‌کند.

۱۴-۲. چالش‌های ناشی از بازخریدی در امر بیمه برای بازنشستگی

هر چند که سیاست‌های کلی دولت، گستردگی و پوشش بیشتر در امر بیمه برای بازنشستگی است و روند کلی در سایر کشورهای جهان در امور رفاه اجتماعی حاکی از گسترش بیمه‌های اجتماعی است اما، در ایران قواعد و مقررات به گونه‌ای است که مشترک بازخرید شده با دریافت کسور سهم کارمند بدون لحاظ شدن بازدهی اقتصادی رابطه خود را با صندوق قطع می‌کند یا آنکه در صورت تمایل کسور خود را به صندوق تأمین اجتماعی انتقال می‌دهد. چون انتقال کسور براساس محاسبات بیمه‌ای انجام نمی‌شود و زیان‌های ناشی از انتقال متوجه ذی‌نفع است. بنابراین چنین راهبردی که منطقی و عادلانه نیست از اقبال عمومی هم برخوردار نخواهد بود.

شایان توجه است که براساس مصوبه شماره ۵۰۹۸۸/ت/۲۸۸۵۸ هیات محترم وزیران در تاریخ ۸۲/۱۲/۱۸ کارکنان بازخرید شده وزارت راه و ترابری در صورت تمایل می‌توانند با پرداخت حق بیمه بازنشستگی به صندوق بازنشستگی کشوری، اشتراک خود را با صندوق، به منظور برخوردار شدن از حقوق بازنشستگی همچنان حفظ کنند.

به نظر می‌رسد که موضوع مصوبه مورد نظر، برای سایر کارکنان بازخرید شده و همچنین کارکنانی که از مرخصی بدون حقوق نیز استفاده می‌کنند، تسری یابد. اما، برای این منظور لازم است که این راهبرد براساس ساز و کار بیمه‌ای انجام شود که هنوز این کار انجام نشده است.

۱۵-۲. حقوق بازنشستگی برای حرفه و مشاغل آزاد

با بررسی‌های آماری می‌توان نتیجه گرفت که از حدود ۱۷ میلیون نفر جمعیت فعال در ایران حداقل حدود ۸ میلیون نفر فاقد بیمه بازنشستگی هستند. به جز صندوق تأمین اجتماعی، سایر صندوق‌های بازنشستگی ایران به گونه‌ای هستند که فقط مشترکین دستگاه‌های خاص را می‌پذیرند. در مورد صندوق تأمین اجتماعی شرایط مشترک شدن برای حرف و مشاغل آزاد به گونه‌ای است که برای افراد جذاب نیست. برای نمونه، یکی از شرایط برای استفاده از بیمه اختیاری، پرداخت حداقل یک سال بیمه از طریق کارفرما است.

چنانچه اشاره شد در حدود ۸ میلیون نفر از شاغلین ایران، فاقد بیمه بازنشستگی هستند. اگر فرض کنیم حتی نیمی از این افراد دارای توان پرداخت حق بیمه و تمایل به عضو شدن در یک صندوق بازنشستگی را داشته باشند، بنابراین حدود ۴ میلیون نفر دارای توان و تمایل به عضو شدن در صندوق‌های بازنشستگی هستند.

این نکته بسیار حائز اهمیت است که چون در حال حاضر برای بیشتر صندوق‌های بازنشستگی ایران ورودی جدید وجود ندارد یا آنکه ورودی جدید بسیار ناچیز است و همین مسئله سبب شده که نسبت پوشش حمایتی شدیداً کاهش یابد، بنابراین، پتانسیل حدود ۴ میلیون نفر برای ورودی جدید فرصت بسیار مغتنمی است که با اصلاح قوانین و مقررات و فرهنگ‌سازی، می‌توان صاحبان حرف و مشاغل آزاد را براساس سازوکار بیمه‌ای به گونه‌ای که نه صندوق و نه بیمه شده متضرر شوند به مشترک شدن در صندوق‌های بازنشستگی ترغیب نمود.

۱۶-۲. چالش‌های ناشی از سیاستگذاری و مدیریت صندوق‌ها

بررسی‌ها نشان می‌دهد که افزون بر مدیریت کلان کشور در امر بازنشستگی، اعضای سیاستگذار و مدیران اجرایی در بیشتر دوران‌ها نسبت به موضوع شناسایی، تحلیل و بهسازی نظام بازنشستگی ایران کم‌توجه بوده‌اند. مواردی همچون عدم آگاهی نسبت به حقایق نظام‌های بازنشستگی، نبود پژوهش و آینده‌نگری درباره تعهدات صندوق، کم‌توجهی نسبت به تجربه‌های جهانی، چگونگی انتخاب سیاستگذاران و مدیران صندوق‌ها، پرمشغله بودن بیشتر

سیاستگذاران صندوق‌ها و در نتیجه عدم فرصت کافی برای بررسی و شناخت صندوق‌ها، پاسخگو نبودن اعضای سیاستگذار در مقابل یک نهاد مستقل، ضعف در حسابرسی مستقل و نبود گزارش‌های ادواری در بسیاری از صندوق‌ها از جمله چالش‌های مدیریتی است.

۱۷-۲. پی‌گفتار

چنانکه تشریح شد، صندوق‌های بازنشستگی ایران با نارسایی‌های زیادی از جمله نارسایی‌های برون‌سامانه‌ای، نارسایی‌های ناشی از ماهیت حقوق تعریف شده (DB-PAYG)، نارسایی‌های ناشی از قوانین و مقررات و نارسایی‌های مدیریتی روبرو هستند. خوشبختانه در سال‌های اخیر با پژوهش‌های انجام شده (هرچند ناکافی) تا حدودی نظرها (هرچند بسیار دیر) به حقایق موجود در نظام بازنشستگی جلب شده است. امید است که با فرهنگ‌سازی و تشریح حقایق موجود در نظام‌های بازنشستگی بتوان زمینه لازم را برای بهسازی نظام‌های بازنشستگی ایران آماده کرد.

بخشی از منابع و مأخذ

منابع فارسی

۱. روغنی‌زاده، مصطفی، *تحلیلی بر وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری*، سازمان بازنشستگی کشوری، آذرماه ۱۳۷۵.
۲. روغنی‌زاده، مصطفی، *تحلیلی ریاضی بر وضعیت صندوق، آینده‌نگری و سیاست‌گذاری برای آینده*، سازمان بازنشستگی کشوری، دی‌ماه ۱۳۷۷.
۳. روغنی‌زاده، مصطفی و شهریان، نیلوفر، *پروژه شناخت سازمان بازنشستگی کشوری (امور بازنشستگی و بازنشستگان)*، سازمان بازنشستگی کشوری، اسفندماه ۱۳۷۹.
۴. روغنی‌زاده، مصطفی، *پروژه شناخت سازمان بازنشستگی کشوری (امور پشتیبانی)*، سازمان بازنشستگی کشوری، اسفندماه ۱۳۸۰.

منابع انگلیسی

1. Scotti, Susan (from Canada), *Moving from performance measurement to performance Management*, 2004.
2. Steeger, Walter (from Germany), *E-government in German Pension schemes*, ISSA, International Conference, Cracow-poland, 2004.
3. Edvard, Katrina (from Australia), *The implications of technology for social security administration: the Australian experience*, ISSA, International Conference, Cracow-Poland, 2004.
4. Ross Stanford (from USA), *Collection of Social contributions: corrent Practivce and Critical Issuss*, ISSA, International Conference, Cracow-Poland, 2004.