

بررسی وضعیت نظام بازنشستگی در ایران

دکتر سعید قاسمیان

تحلیل وضعیت نظام بازنشستگی ایران با توجه به تغییرات و پارامترهای جمعیتی، اقتصادی در کنار تحولات فراملی و صدها پارامترهای دیگر به منظور جلوگیری از ایجاد بحران های مالی و اجتماعی در صندوق های بازنشستگی از اهمیت فراوانی برخوردار است. رعایت اصول علمی و تخصصی در بررسی و تحلیل روند تحولات متغیرهای درونی و بیرونی مؤثر در نظام بازنشستگی ایران شامل سن بازنشستگی، نرخ حق بیمه، نرخ وابستگی، نرخ جایگزینی، حداقل حقوق، نرخ رشد اقتصادی به ویژه در چشم انداز دراز مدت حداقل ۲۰ ساله به منظور ارزیابی تصویری مشخص و شفاف از نظام بازنشستگی بسیار مؤثر خواهد بود.

مسائل، تحولات عمده نظام بازنشستگی کشور سازمان ها و صندوق های اصلی در چند بخش خواهد آمد. در این مقاله به ارزیابی مباحث نظری نظام بازنشستگی کشور شامل نظریه های بازنشستگی، اهداف، ارکان، ویژگی های ارکان، انواع نظام های بازنشستگی، شاخص های مالی و جمعیتی، نظام بازنشستگی و ساختار کلی نظام بازنشستگی ایران اقدام شده است.

نظریه های بازنشستگی

مباحث مربوط به نظام های بازنشستگی نظیر نظام های دیگر اقتصادی و اجتماعی دارای مبانی نظری خاصی است که در دهه های اخیر به دلیل تأثیر تحولات جدی در ترکیب جمعیتی و روند فزاینده پیری جمعیت در محافل علمی و دانشگاهی و تخصصی در سراسر جهان گسترش یافته است.

نظام های بازنشستگی برای تحقق اهداف خود از الگوهای متفاوتی تبعیت می کنند. این الگوها نیز به لحاظ ریشه های فلسفی، از آموزه های متفاوت اجتماعی و اقتصادی تأثیر پذیرفته اند. به طور کلی سه نظریه را می توان برای نظام های بازنشستگی معرفی کرد.

نظریه مشترک - مدار: نظریه پردازان حوزه مباحث نظام های بازنشستگی، از جمله افراد حقیقی، حقوقی یا نهادها و کشورهایایی که عضو اتحادیه بین المللی تأمین اجتماعی هستند، مشترکان نظام بازنشستگی را محور و هدف اصلی سیاستگذاری های حوزه بازنشستگی معرفی می کنند. پیروان این نظریه با انتقاد از اینکه انسان و نیازهای او در نظام های پیچیده اجتماعی و اقتصادی امروز و در منطق بازار آزاد به ویژه در کشورهای در حال توسعه با بی توجهی روبه رو شده اند، خواستار دخالت بیشتر دولت ها در تنظیم روابط انسان با نظام های حاکم برسروشت او هستند. به اعتقاد پیروان این دیدگاه، ریسک های بازار کار و سرمایه و تهدیدهای مربوط به هر نوع تعدیل در سیاست های اقتصاد و منابع انسانی، نباید متوجه مشترکان نظام شود.

نظریه نظام - مدار: در این نظریه بهره مندی مشترکان از زاویه پایداری و بازده مطلوب خود نظام ارزیابی می شود. از نظر پیروان این دیدگاه، مشترکان فقط در صورتی بیشتر بهره مند خواهند شد که نظام بتواند در فعالیت های خود بیشترین بازده را کسب کند. به باور صاحب نظران این آموزه صندوق های بازنشستگی به لحاظ دارا بودن حجم انبوهی از سرمایه های دراز مدت می توانند نقش مؤثری در رشد بازار سرمایه و رشد اقتصادی ایفا کنند. این آموزه با تحلیل داده های مربوط به حجم ذخایر صندوق های بازنشستگی در کشورهای منتخب و تأثیر آن در نرخ رشد اقتصادی آن کشور به منظور تقویت صندوق های ذخیره بازنشستگی توصیه می کند.

پس اندازهای مشترکان به جای آنکه صرف پرداخت های جاری در نظام بیمه ای شود در سرمایه گذاری های پر بازده دراز مدت به کار گرفته شود، تا هم مشترک از نرخ های با بازده بالا بهره مند شود و هم ذخایر انباشته صندوق ها در تقویت و توسعه زیرساخت های اقتصادی به کار گرفته شود.

نظریه تلفیقی: نظریه سوم که وضعیت بینابینی دارد، ترکیبی از اهداف نظریه مشترک - مدار و نظریه نظام - مدار را مبنای استدلال های نظری خود قرار داده است و بهره مندی بیشینه مشترک را در کنار پایداری و سازگاری نظام در نظر می گیرد. نظریه پردازان این آموزه تحقق اهداف دو آموزه قبلی را در دراز مدت بدون لحاظ کردن آن اهداف در نظام نظری فراگیر و واحد غیر عملی می دانند. از دیدگاه کارشناسان اقتصادی، صندوق های بازنشستگی در زمره مؤسسات مالی غیر بانکی هستند که با دارا بودن ذخایر هنگفت و دراز مدت می توانند تأثیر زیادی در بازار سرمایه و رشد اقتصادی داشته باشند. در مقابل از دیدگاه رادیکالی در اقتصاد و جامعه شناسی، نظام های بازنشستگی نمی توانند برای منابع مربوط به پس اندازهای افراد اهداف عمومی و اقتصادی در سطح کلان تعریف کنند. آنها معتقدند که اهداف نظام های بازنشستگی باید فقط به بازده بیشینه، ثبات و عدالت محدود شود. اما می تواند استدلال قوی و منطقی تر این باشد که مطلوب ترین نظام با اولویت دادن به اهداف اجتماعی و حقوق مسلم مشترکان در بهره مندی حداکثر از نظام باید در صدد ارائه راهکارهایی باشد که در تعامل با بخش های دیگر اقتصاد به توسعه اقتصادی کمک کند.

اهداف نظام بازنشستگی

اهداف زیر را می توان برای نظام بازنشستگی بیان کرد: تأمین درآمد متعارف برای بازنشستگان، از کارافتادگان و بازمندگان متناسب با میزان مشارکت آنان در زمان اشتغال.

ایجاد انگیزه مشارکت فعال برای مشترکان با برقراری عدالت در نظام، فراهم کردن حداکثر بازده برای پس اندازهای مشترکان، سازگاری با اهداف توسعه اجتماعی و اقتصادی با تأثیر بر افزایش رقابت داخلی و خارجی، تعیین پارامترهای مختلف نظام بازنشستگی در سطحی که پایداری دراز مدت نظام را تضمین کند. تعیین سطح مطلوب نرخ جایگزینی با اولویت بهره مندی بیشتر گروه های کم درآمد.

ارکان نظام بازنشستگی

ارکان نظام بازنشستگی به تقسیمات مربوط به سطوح مختلف نظام های جامع بازنشستگی در هر کشور اطلاق می شود. در طبقه بندی ارکان نظام های بازنشستگی، به طور عمومی چهار رکن را می توان معرفی کرد که رکن پایه یا صفر، نظام حمایتی و سه رکن بعدی نظام های بیمه ای را در بر می گیرد.

رکن صفر: طرح های غیر بیمه ای و حمایتی بدون مشارکت افراد را شامل می شود.

رکن اول: رکن اصلی نظام بازنشستگی است که بیشترین درآمد را برای بیشترین افراد مشترک نظام فراهم می کند. نظام های عمومی بازنشستگی و نظام های همگانی بازنشستگی در این گروه قرار می گیرند. این رکن از نوع پرداخت از محل حق بیمه های دریافتی و براساس مزایای معین (DB-PAYG) است.

رکن دوم: رکن دوم نظام بازنشستگی در کنار رکن اول در آمد مکمل بازنشستگی را برای مشترکان فراهم می کند. این رکن ماهیت کاملاً بیمه ای دارد و از نوع ذخیره ای و بهره مندی مشترک بر حسب میزان مشارکت در زمان اشتغال (DC-FF) است. مشارکت در این رکن می تواند اجباری یا اختیاری باشد.

رکن سوم: این رکن متشکل از حساب های فردی اختیاری بازنشستگی است که در بازار بیمه های بازنشستگی عرضه می شود. مدیریت این حساب ها به طور کامل در اختیار بخش خصوصی است و به طور رقابتی عرضه می شوند.

ویژگی های ارکان نظام بازنشستگی

ویژگی های ارکان نظام بازنشستگی را می توان در وجوه زیر طبقه بندی کرد.

۱- رفتار نظام به لحاظ نحوه محاسبه مستمری

۲- رفتار نظام به لحاظ تأمین منابع پرداخت های بیمه ای

- ۳- اختیاری یا اجباری بودن مشارکت در نظام
- ۴- همگانی / عمومی یا خصوصی بودن مشارکت در صندوق
- ۵- مدیریت عمومی (دولتی) یا خصوصی ذخایر و سرمایه گذاری ها
- ۶- باز یا بسته بودن نظام برای پذیرش مشترکان از بخش های آزاد اقتصادی
- ۷- تأثیر یا عدم تأثیر نظام در باز توزیع در آمد در بین مشترکان

انواع نظام بازنشستگی

نظام بازنشستگی دریافت و پرداخت هم زمان تأمین مالی مصارف نظام های بازنشستگی در بسیاری از نظام های موجود از حق بیمه هایی است که صندوق ها از مشترکان شاغل خود دریافت می کنند. به بیان دیگر، وجوه حاصل از حق بیمه ها به یک حساب واریز و از همان حساب برای پرداخت های بیمه ای استفاده می شود.

نظام بازنشستگی تمام ذخیره ای (fully funded)، در این نظام حق بیمه در حساب های فردی، افراد ثبت و سرمایه گذاری می شود و سرمایه و سود تجمعی سپرده های شاغلان در این نظام پس از بازنشستگی بر مبنای جدول های امید به زندگی به صورت پرداخت های بیمه ای به طور مستقیم یا از طریق شرکت های بیمه ای در اختیار مشترک بازنشسته قرار می گیرد. مدیریت این نظام یا مدیریت سرمایه آن در اختیار بخش خصوصی است.

نظام مبتنی بر حق بیمه معین (defined contribution) در این نظام میزان بهره مندی مشترک از صندوق در زمان بازنشستگی بر حسب میزان مشارکت در زمان اشتغال یا به بیان دقیق تر بر حسب میزان حق بیمه پرداختی معین می شود. صندوق آینده ساز (Provident funds) این صندوق ها نظام های DC هستند که توسط دولت اداره می شوند و پرداخت های خود را اغلب به صورت یک جا در بدو بازنشستگی انجام می دهند.

نظام مبتنی بر مزایای معین (Defined Benefit) در این نظام بهره مندی مشترک در زمان بازنشستگی بر حسب متغیرهای دیگری نظیر سال های خدمت و میزان دریافتی وی در زمان اشتغال محاسبه می شود و حق بیمه پرداختی به طور مستقیم در محاسبه حقوق بازنشستگی اعمال نمی شود.

نظام مبتنی بر حق بیمه معین اسمی (Contribution Notional Defined) در این نظام به لحاظ نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی ماهیت نظام DC را دارد ولی بر خلاف نظام DC-FF که یک نظام ذخیره ای است ماهیت تأمین مالی در این نظام از نوع PAYG است به بیان دیگر، حق بیمه ها پس از جمع آوری در حساب های فردی فقط ثبت می شود اما ذخیره نمی شود، بلکه مانند نظام PAYG برای مصارف جاری بیمه ای هزینه می شود.

انواع اصلاحات نظام بازنشستگی

اصلاحات مؤلفه ای: به اصلاحاتی اطلاق می شود که با جابه جایی مؤلفه های PAYG DB از جمله سن بازنشستگی، نرخ جایگزینی، ضریب انباشتی، نرخ حق بیمه و ... صورت می گیرد.

اصلاحات ساختاری: در این نوع اصلاحات به طور کلی سیستم جدیدی معرفی می شود و این سیستم می تواند در کنار سیستم قبلی فعال باشد یا اینکه جایگزین سیستم قبلی شود.

اصلاحات مهندسی: به تنظیمات نهادی و اصلاحات در سیستم های حاکمیت، مدیریت، کنترل، پایش، اطلاع رسانی، حسابرسی عملیاتی و مالی، سرمایه گذاری، گزارش دهی و تحقیق و توسعه در صندوق های بازنشستگی اطلاق می شود.

برخی از شاخص های اصلی نظام بازنشستگی

نسبت وابستگی که در سیستم های بازنشستگی بر حسب تعداد مستمری بگیران به تعداد مؤدیان حق بیمه سنجیده می شود.

نسبت حمایتی، این نسبت معکوس نسبت وابستگی است و در نظام های بازنشستگی به نسبت کل مؤدیان حق بیمه به کل مستمری بگیران اطلاق می شود.

دیون ضمنی که به تمام تعهدات مالی نظام بازنشستگی در برابر مشترکان نظام اعم از شاغل و بازنشسته در برش معینی از زمان اطلاق می شود.

نرخ جایگزینی یا نسبت دریافتی بازنشسته در بدو بازنشستگی به آخرین دریافتی زمان اشتغال یکی از پارامترهای مهم نظام های PAYG است که در اصلاحات بازنشستگی اغلب به عنوان اولین پارامتر مؤثر در پایداری نظام تنظیم می شود.

ساختار کلی نظام بازنشستگی در ایران

نظام بازنشستگی ایران شامل نظام بیمه ای و نظام حمایتی (غیربیمه ای) می شود که هر کدام به تفکیک، بخش هایی را در برمی گیرند. نظام بیمه ای نهادهایی نظیر سازمان بازنشستگی کشوری با ۱/۵ میلیون نفر کارمند دولت و ۸۰۰ هزار بازنشسته سازمان تأمین اجتماعی با ۷/۳ میلیون نفر شاغل و ۱/۲ میلیون نفر بازنشسته بخش خصوصی، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح که ۵۰۰ هزار نفر بازنشسته نیروی نظامی، انتظامی و سپاه را در برمی گیرد، صندوق بیمه های اجتماعی روستاییان و عشایر با ۲۵۰ هزار مشترک و همچنین سایر صندوق ها با ۲۵۰ هزار شاغل و ۱۰۰ هزار بازنشسته را شامل می شود.

نظام حمایتی نیز سازمان بهزیستی کشور با ۷۵۰ هزار نفر، کمیته امداد امام خمینی (ره) با ۴/۵ میلیون نفر شامل سالمندان طرح شهید رجایی و سازمان های غیردولتی که سایر افراد نیازمند را تحت پوشش قرار می دهند در برمی گیرد.

معاون دفتر امور رفاه اجتماعی