

پرامیڈا

---

# صندوق‌های بازنشستگی در ایران؛ چالش‌ها و توصیه‌های سیاستی

---

نرگس اکبرپورروشن، عضو هیئت‌علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی 

۷ آذرماه ۱۴۰۲ 

n.akbarpour@ihcs.ac.ir 

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری 

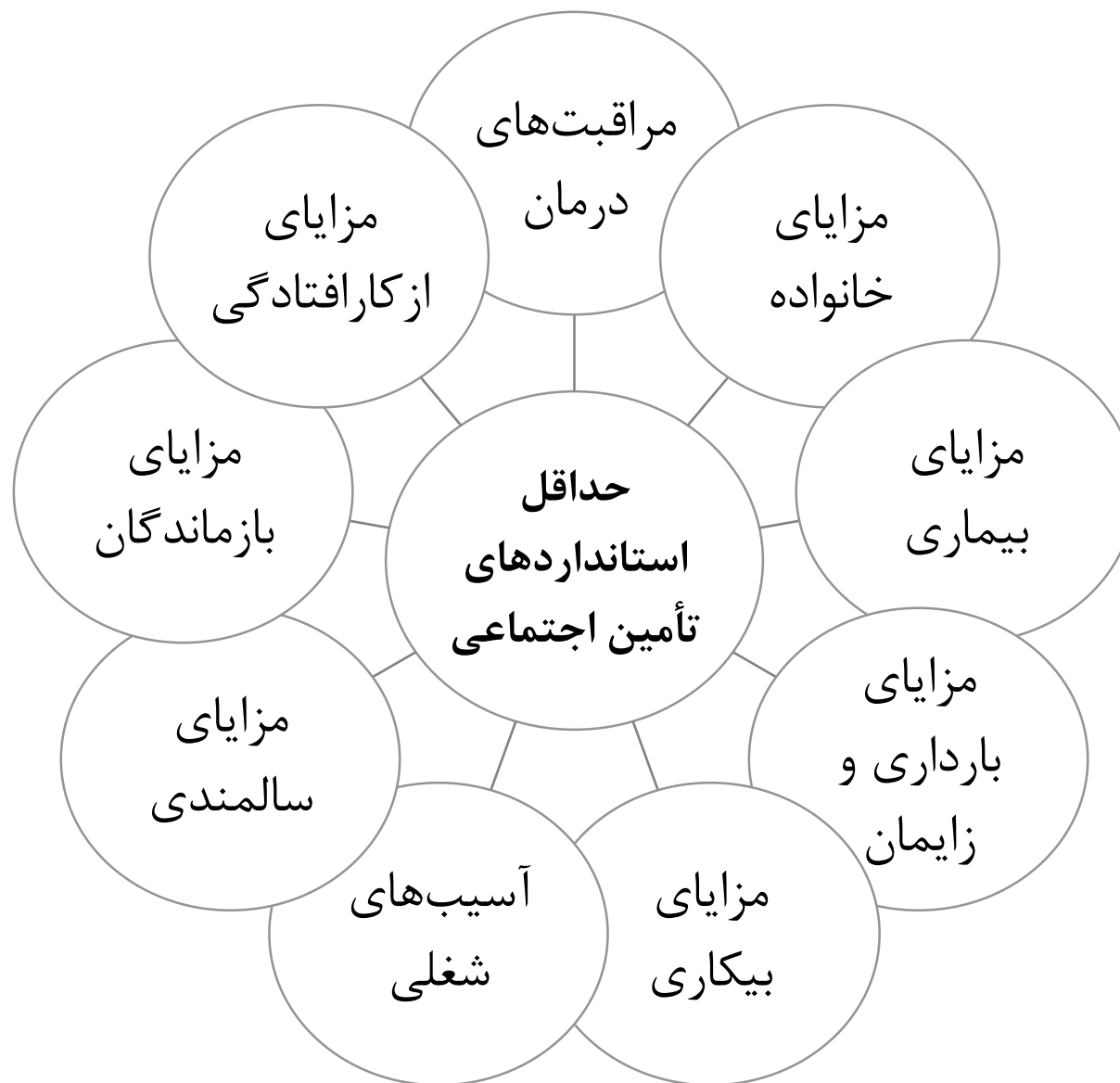
---

مقدمه؛ تعریف چند مفهوم

## مقاوله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO) مصوب سال ۱۹۵۲:

تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدیدآمده به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، ازکارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین، افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانوار (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد.

## مفهوم تأمین اجتماعی



## ابزارهای نظام تأمین اجتماعی



## صندوق‌های بازنشستگی در ایران

## نوع نظام بازنشستگی ایران

مستمری بازنشستگی = (تعداد سنوات خدمت) × (نرخ تعلق پذیری) × (دستمزد مرجع)

نظام مزایای  
بازنشستگی ایران  
یک سیستم  
PAYG با مزایای  
تعریف شده  
(DB) است که  
فرمول آن بصورت  
زیر است:

- ✓ منظور از دستمزد مرجع، متوسط مزد یا حقوق ماهانه مبنای محاسبه حق بیمه ظرف آخرین دو سال اشتغال است.
- ✓ نرخ تعلق پذیری در سازمان تأمین اجتماعی یک سی ام است که یکی از نرخ های بالا در جهان محسوب می شود.



## صندوق‌های بازنشستگی در ایران

عنوان صندوق / سازمان	جامعه تحت پوشش	نوع تعهدات
سازمان تأمین اجتماعی	مشمولان قانون تأمین اجتماعی (کارگران بخش خصوصی، کارکنان غیررسمی دولت، کارکنان شاغل در شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، صاحبان حرف و مشاغل آزاد، خویش‌فرمایان، مقرری‌بگیران بیمه بیکاری و غیره)	مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی، بازماندگان، سلامت و بیکاری و خدمات کوتاه‌مدت (مثل کمک‌هزینه ازدواج، کفن و و دفن، غزامت دستمزد ایام بارداری و غیره)
صندوق بازنشستگی کشوری	کارکنان رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، کارکنان رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مشمولین مقررات استخدامی قضات، کارکنان رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه، کارکنان ثابت شهرداری‌ها به‌جز شهرداری تهران، کارکنان پیمانی دستگاه‌ها (در صورت تمایل) و خویش‌فرمایان (در صورت تمایل).	مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی، بازماندگان
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	ساکنان نقاط روستایی و عشایری و شهرهای زیر بیست هزار نفر (به‌جز مشمولان بیمه اجباری سایر صندوق‌ها)	مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی، بازماندگان
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	نیروهای مسلح، کارکنان وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته (کادر ثابت، پیمانی، اعضای ویژه بسیج، بازنشستگان، وظیفه‌بگیران، کارکنان وظیفه و افراد تحت تکفل آن‌ها و غیره)	مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی، بازماندگان و سلامت
صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی دستگاه‌ها	کارکنان دستگاه اجرایی ذی‌ربط	متفاوت

## وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران

## پرسش‌های اصلی در بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی

پوشش

چه سطحی از جمعیت توسط صندوق‌های بازنشستگی تحت پوشش قرار دارند؟

کفایت

چه سطحی از مزایا برای جمعیت تحت پوشش تأمین می‌شود؟

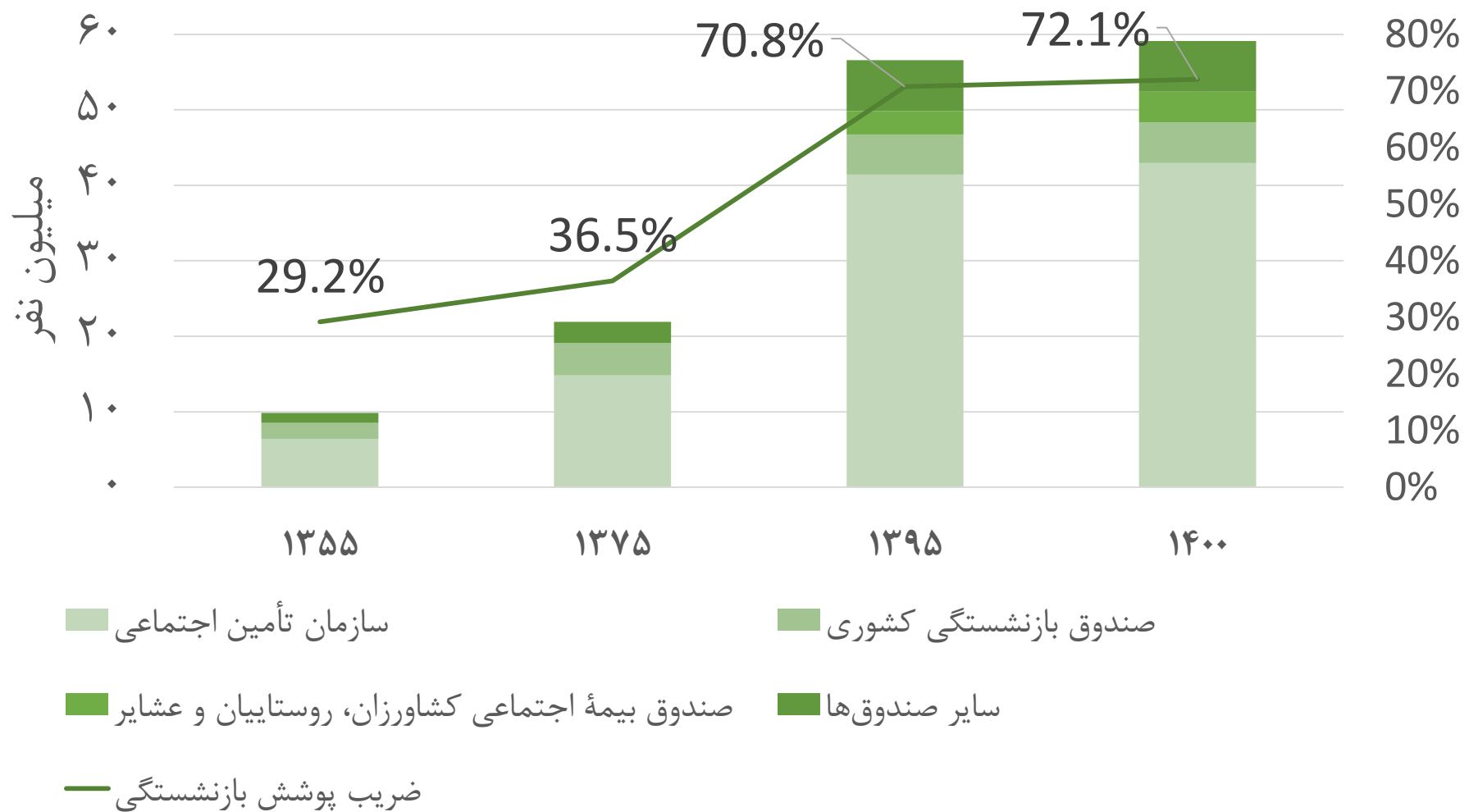
پایداری

آیا صندوق‌ها قابلیت مالی ایفای تعهدات جاری و آتی خود را دارند؟

ساختار

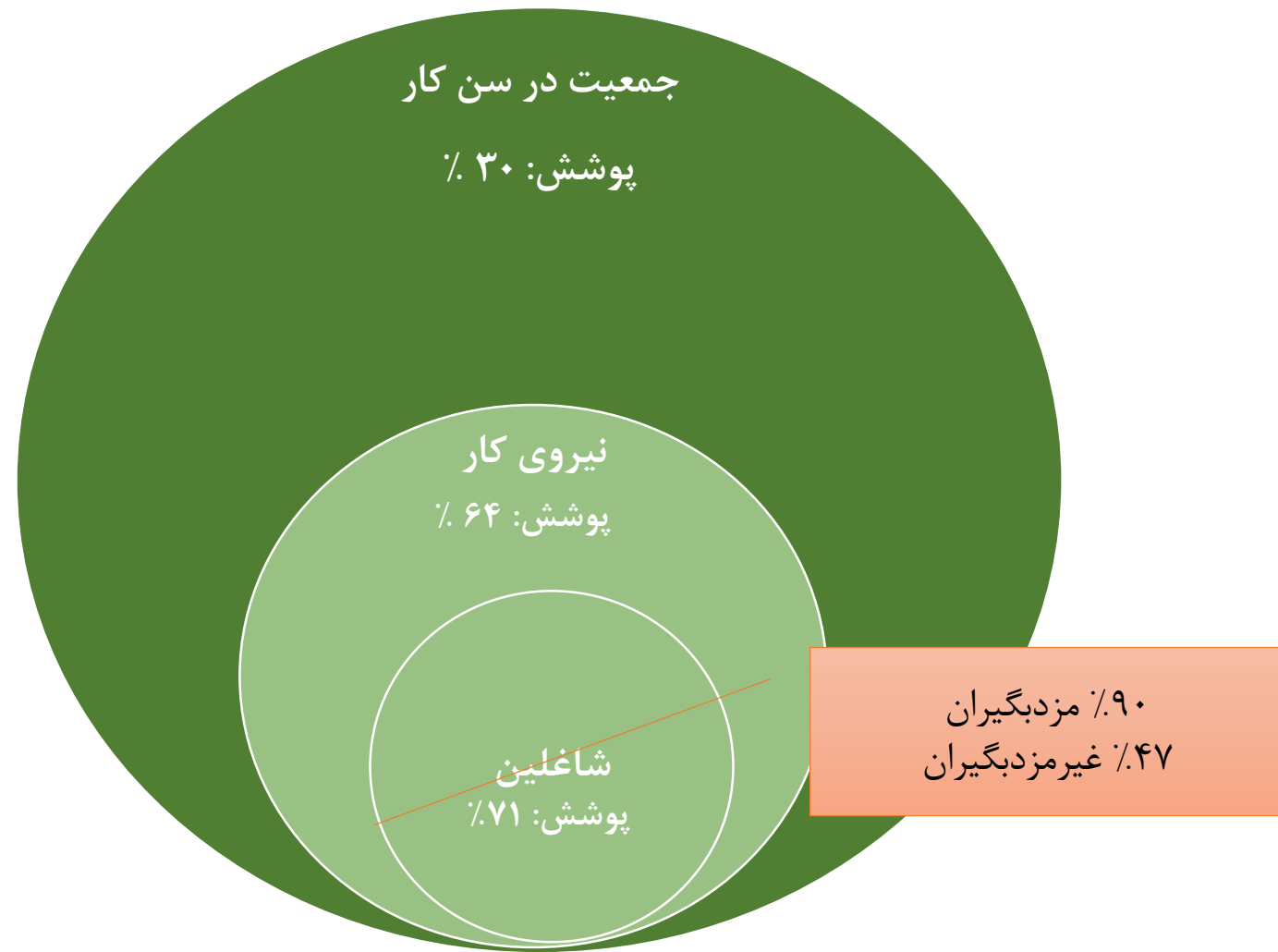
صندوق‌ها در چه ساختار نهادی به فعالیت مشغول هستند؟

## پوشش صندوق‌های بازنشستگی در ایران



## پوشش صندوق‌های بازنشستگی در ایران

- پوشش ۱۷.۰۵ میلیون نفر از جمعیت فعال کشور به‌عنوان بیمه‌پرداز در صندوق‌های مستمری ایران
- عضویت مجموعاً ۱۶.۸ میلیون نفر از شاغلین یا حدود ۷۰.۵۶ درصد از کل شاغلین در یکی از طرح‌های مستمری
- عضویت نزدیک ۱۱.۶ میلیون نفر از مزدو و حقوق‌بگیر و حدود ۵.۲ میلیون نفر از کارگران غیرمزدی در یکی از طرح‌های مستمری



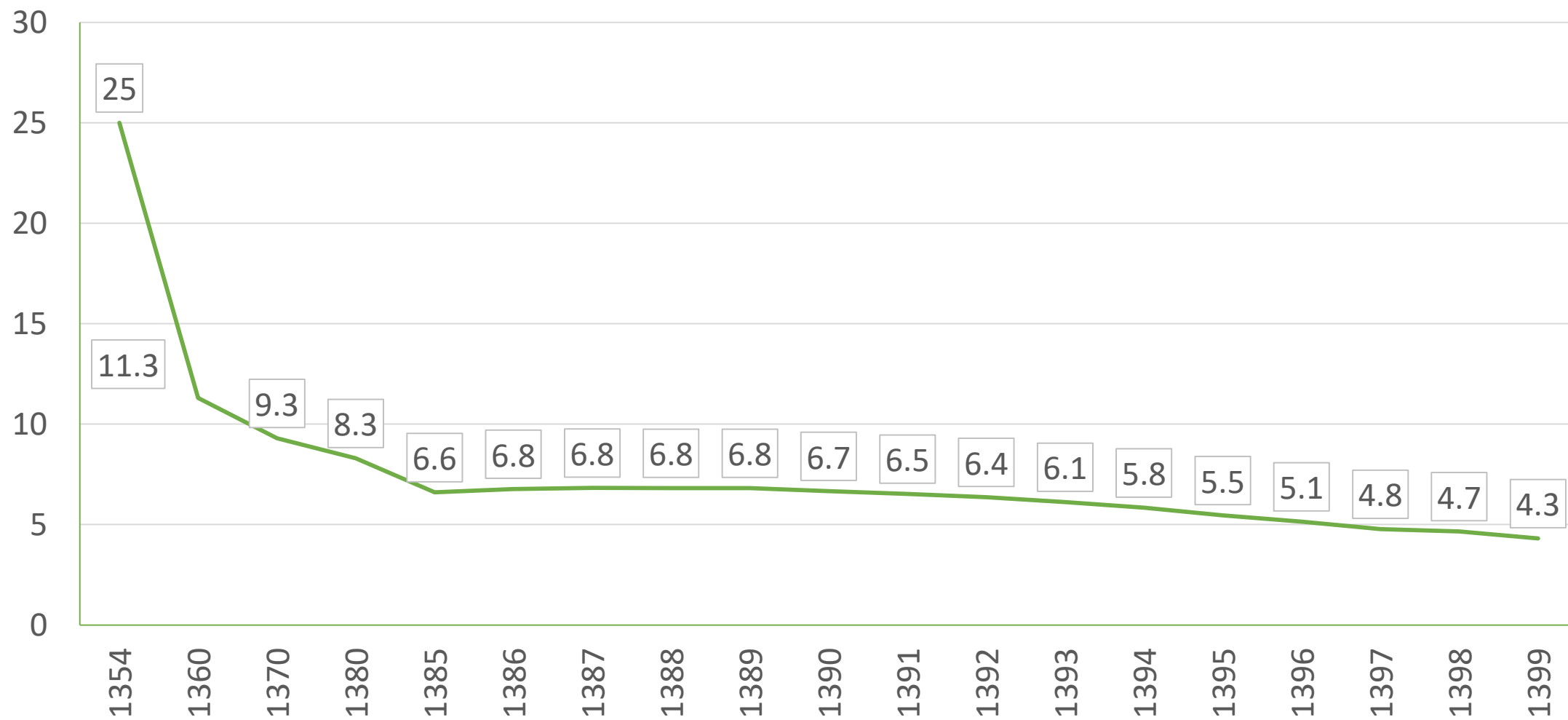
## کفایت صندوق‌های بازنشستگی در ایران

نسبت میانگین مستمری به متوسط هزینه‌ی خانوار (درصد)	نسبت میانگین مستمری به خط فقر	نرخ جایگزینی (درصد)	عنوان سازمان / صندوق بیمه‌ای
۴۵.۸۳	۰.۸۲	۹۲.۳	سازمان تأمین اجتماعی
۶۷.۳۶	۱.۲	۹۹	صندوق بازنشستگی کشوری
۲۸.۵۹	۰.۵۰	۶۵	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
-	-	۹۱	سایر صندوق‌ها

## پایداری جمعیتی: کاهش نسبت پشتیبانی

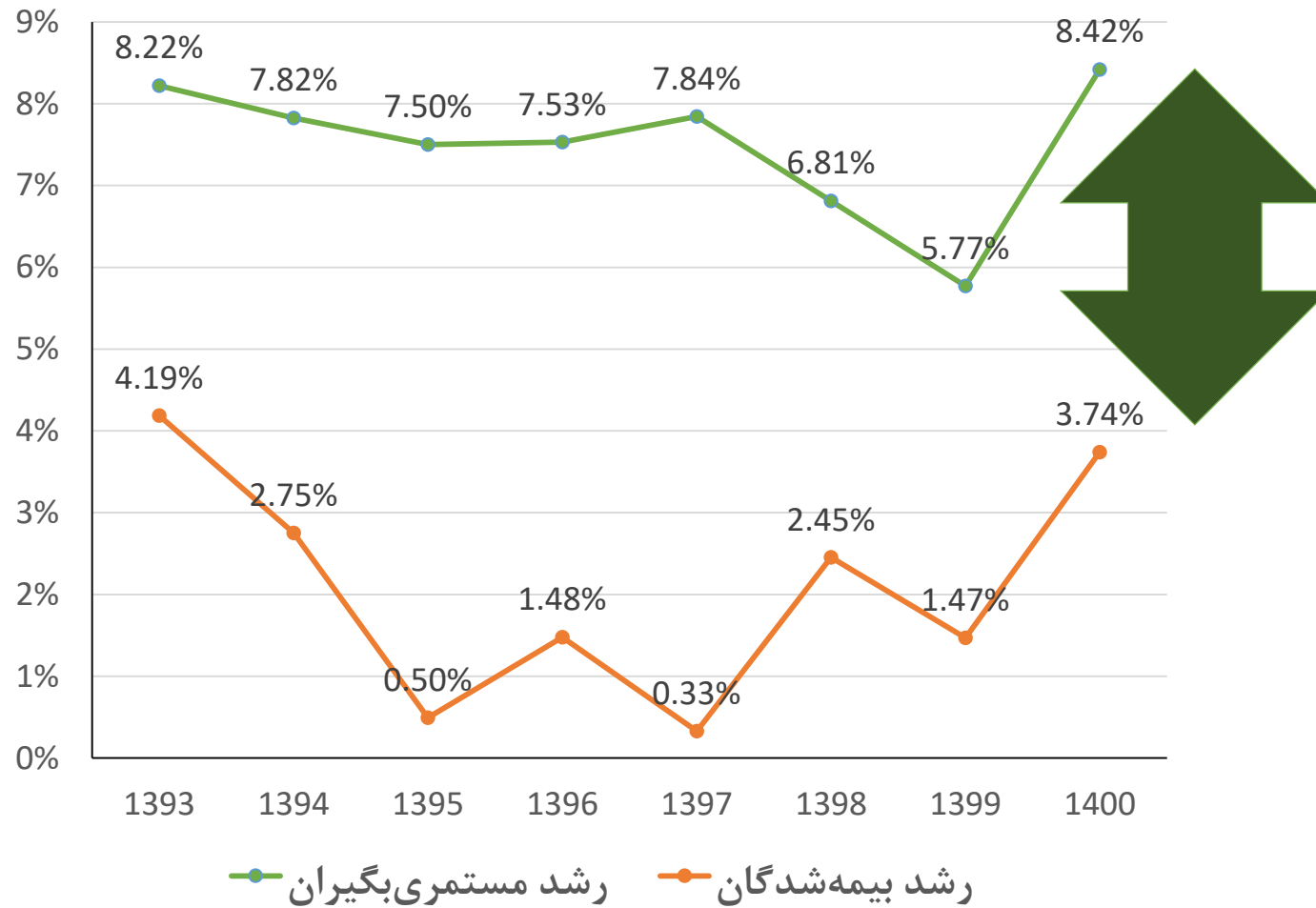
نسبت پشتیبانی در سال ۱۳۹۳	نسبت پشتیبانی (آخرین اطلاعات منتشرشده)	نام صندوق
۶.۱۲	۴.۱۵	سازمان تأمین اجتماعی
۰.۹۱	۰.۳۷	صندوق بازنشستگی کشوری
۲۹.۱۰	۸.۶۰	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
۰.۸۹	۰.۸۱	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

## پایداری جمعیتی در سازمان تأمین اجتماعی





## پایداری جمعیتی در سازمان تأمین اجتماعی : مقایسه رشد بیمه‌شدگان و رشد بازنشستگان



## پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی ایران

سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۰)	صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۸)	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (۱۴۰۰)	
نسبت منابع تعهدی به مصارف	۱.۵۲	۰.۳۶	
نسبت منابع نقدی به مصارف	۰.۹۰	۱.۲ *	
نسبت ارزش ذخایر به مصارف سالیانه	۲۳ ماه	۱۸ ماه	۱۲۶ ماه
نسبت ارزش ذخایر به ارزش خالص فعلی تعهدات آتی (%)	۱۰.۴ (۱۳۹۴)	۲.۷ (۱۳۹۴)	۵۶.۲ (۱۳۹۵)

\*نسبت حق بیمه‌های وصولی به مستمری‌های پرداختی

## پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی ایران

سال ۱۴۰۲ (لایحه) (هزار میلیارد تومان)	سال ۱۳۸۴ (میلیارد تومان)	
۲۰۷	۶۴۹	صندوق بازنشستگی کشوری
۱۱۳	۹۴۹	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۳۲۰	۱۵۹۸	جمع
۱۵.۴	۸.۲	نسبت کمک دولت به بودجه عمومی کشور (درصد)

## ساختار صندوق‌های بازنشستگی ایران

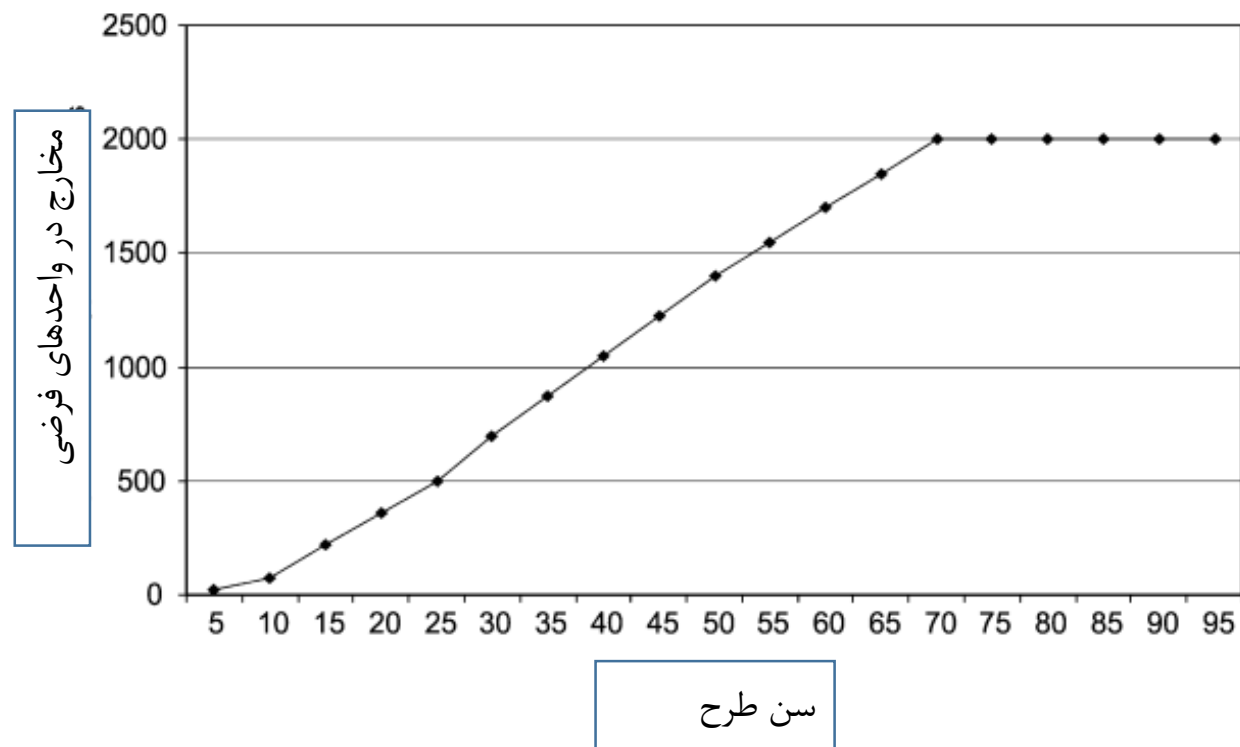
- شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایران:
  - ✓ رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس شورای عالی، هشت وزیر، رئیس سازمان برنامه و بودجه، و سه نماینده مجلس شورای اسلامی
- هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بالاترین مرجع سیاست‌گذاری در حوزه بیمه اجتماعی در کشور
  - ✓ عضویت ۶ نفر به‌عنوان نمایندگان دولت و سه نفر به‌عنوان نمایندگان کارگری و کارفرمایی در هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی
  - ✓ تسلط نظر دولت و عدم استقلال صندوق‌ها در عمل
- تحمیل قوانین و مقررات بر سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌ها برخلاف اصول اکچوئریال
- نبود نهاد نظارتی یا تنظیم‌گر ویژه برای صندوق‌های بازنشستگی در ایران
- انتصاب سیاسی مدیران و مدیریت سیاسی و ناکارآمد صندوق‌ها به‌عنوان نهادهای اقتصادی
- فساد و ناکارآمدی در سرمایه‌گذاری‌های مربوط به صندوق‌ها
- عدم حاکمیت رویه‌ها و قوانین یکسان در صندوق‌های بازنشستگی کشور

## مسائل مهم صندوق‌های بازنشستگی ایران

1. عدم پوشش حجم گسترده‌ای از شاغلین در بخش غیررسمی
2. عدم کفایت مستمری‌ها
3. ناپایداری مالی
4. کاستی‌های ساختار حکمرانی و مدیریت (به عنوان مثال، عدم تفکیک شاخه‌های مختلف بیمه‌های اجتماعی شامل حساب‌های مزایای بلندمدت، مزایای کوتاه‌مدت، مقرری بیکاری و مراقبت‌های درمان)

آیا ناترازی در صندوق‌های بازنشستگی منحصر به ایران است؟

## چرخه عمر طرح‌های بازنشستگی



الگوی معمول افزایش هزینه‌های یک طرح مستمری  
منبع: ILO (۲۰۰۸)

## چالش ناپایداری نظام‌های بازنشستگی در جهان

نظام‌های بازنشستگی کشورهای جهان با چالش جدی مواجه‌اند:

- تحولات جمعیتی (افزایش امید زندگی، کاهش مرگ‌ومیر، و کاهش زادآوری و بنابراین سالمندی جمعیت).
- وضعیت اقتصادی (بحران مالی سال ۲۰۰۸).

لزوم طراحی نظام بهینه بازنشستگی و اصلاح نظام کنونی



چرا به اینجا رسیده ایم؟

## علل اصلی ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی

وضعیت اقتصاد کلان (رکود تورمی)

تحولات بازار کار (گسترش اقتصاد الکترونیک و بخش غیررسمی)

مداخلات بالادستی بدون توجه به اصول بیمه‌ای (تسلط رویکرد حمایتی)

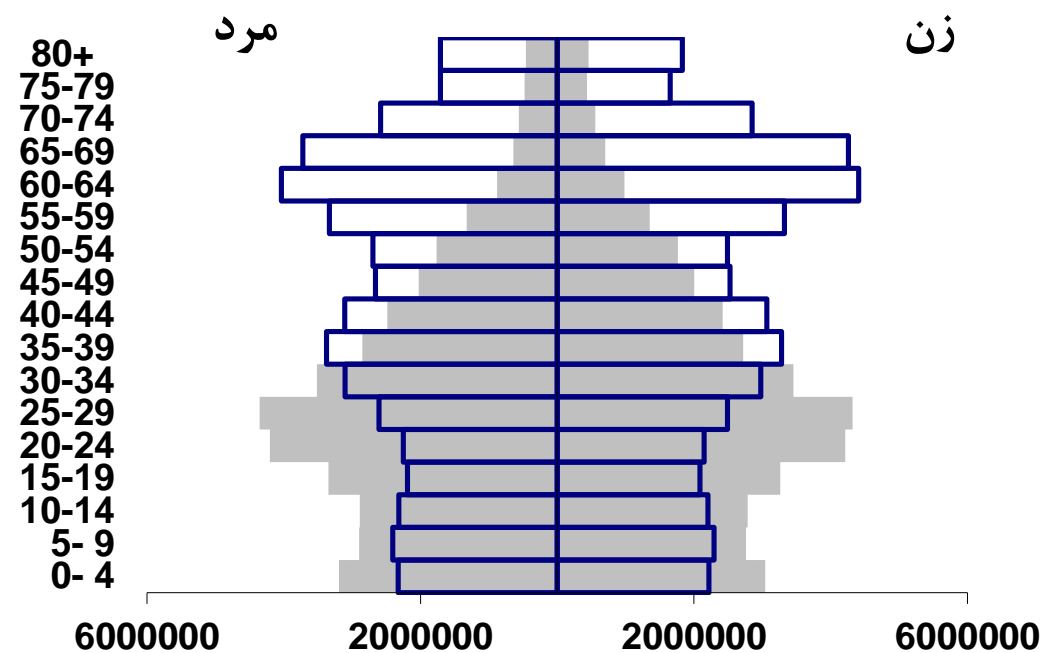
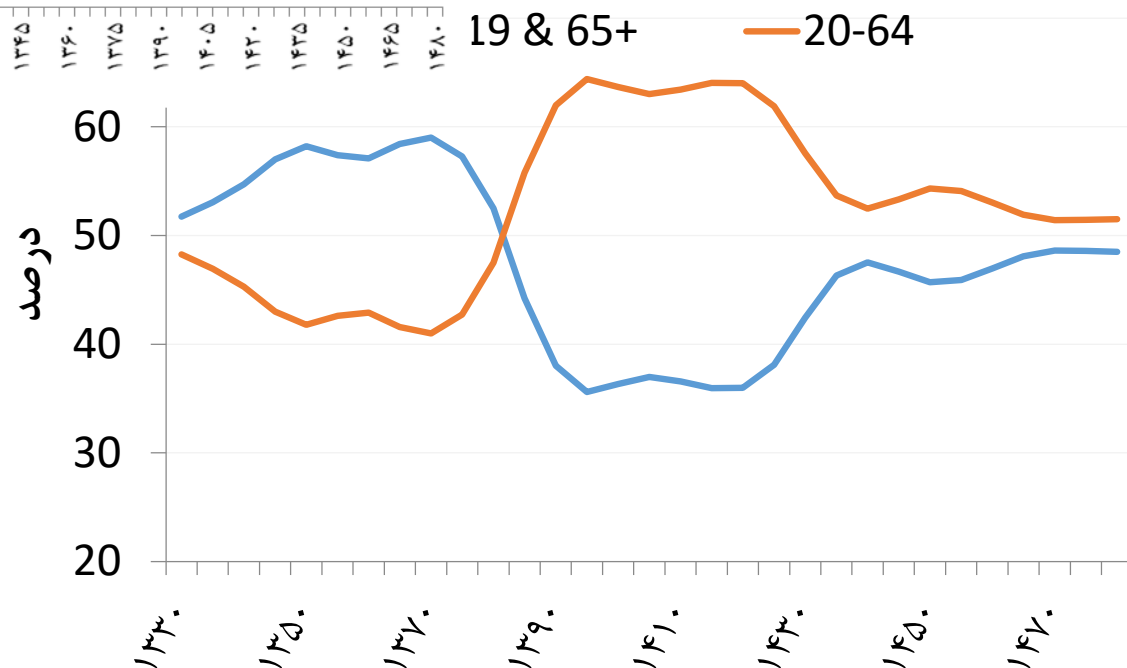
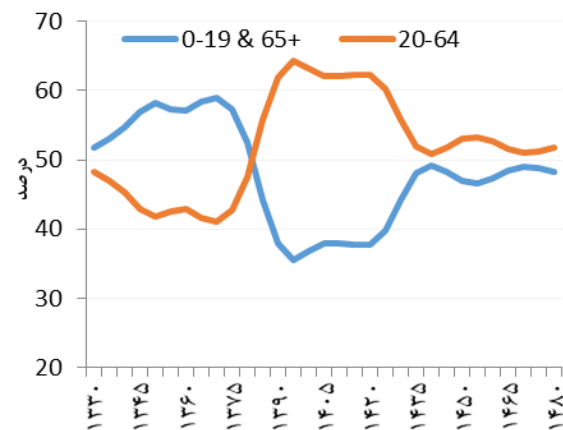
تعامل دولت با صندوق‌ها

عوامل پارامتریک مربوط به طرح بازنشستگی

نحوه سرمایه‌گذاری و مدیریت دارایی‌ها

نبود چهارچوب تخصصی و مستقل برای نظارت و تنظیم‌گری

## تحولات جمعیتی در ایران



پنجره فرصت جمعیتی ایران، ۱۳۳۰-۱۴۸۰ تحت سناریوی باروری ثابت (۱.۸)

هرم سنی جمعیت در سال ۱۳۹۰ (سطوح تیره) و ۱۴۳۰ (سطوح روشن)

منبع: کوششی (۱۳۹۸)

تحولات جمعیتی در آینده به سوی سالمندی جمعیت است. در آینده مشکلات صندوقها به مراتب بدتر هم می شود.

چه باید کرد؟

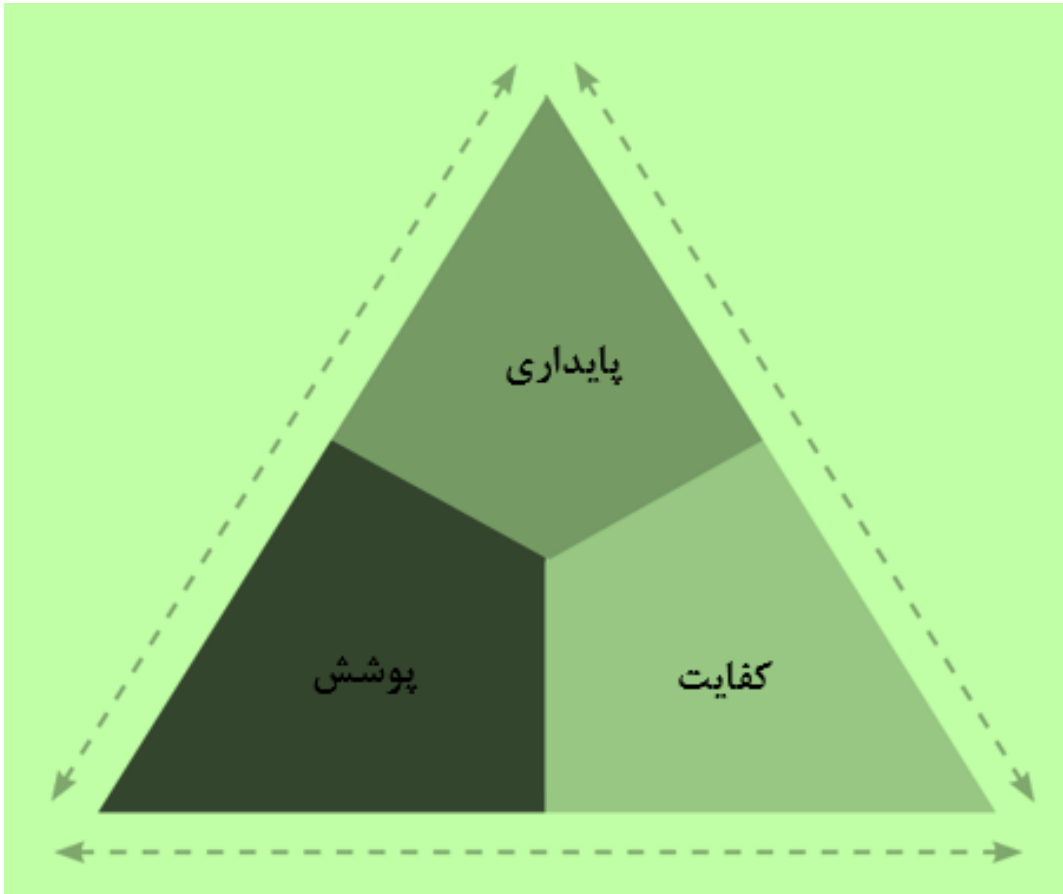
## اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی

۱. **اصلاحات پارامتریک (Parametric reforms):** انجام اصلاحات در نظام PAYG کنونی، ضمن حفظ اهداف و ابزارها، با تغییر پارامترهای آن نظیر سن بازنشستگی، نرخ حق بیمه، فرمول محاسبه و نرخ تعدیل مستمری‌ها.

۲. **اصلاحات ساختاری (Structural reforms):** حفظ اهداف سیستم و اصلاح کانال‌ها و ابزارهای اصلی دستیابی به آنها با تغییر تقسیم وظایف بین دولت، بخش خصوصی و افراد یا اصلاح ماهیت اجزای سازنده سیستم (مثلاً معرفی طرح‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری اجباری یا اجرای نظام تأمین اجتماعی چندلایه).

۳. **اصلاحات پارادایمی (Paradigmatic reforms):** اصلاح اهداف اصلی سیستم (IMF، ۲۰۱۷).

## بدهستان بین ابعاد طرح‌های بازنشستگی



- مبادله بین کفایت، پوشش و پایداری در طراحی نظام بازنشستگی
- معمولاً کمترین کفایت متعلق به پایدارترین نظام‌های بازنشستگی
- مشکلات کفایت مزایا در نظام‌های با پوشش‌های بالا
- نقش انتخاب‌های سیاسی در نحوه مبادله سه رکن

## راهکارهای پیشنهادی

### اصلاحات بلندمدت‌تر

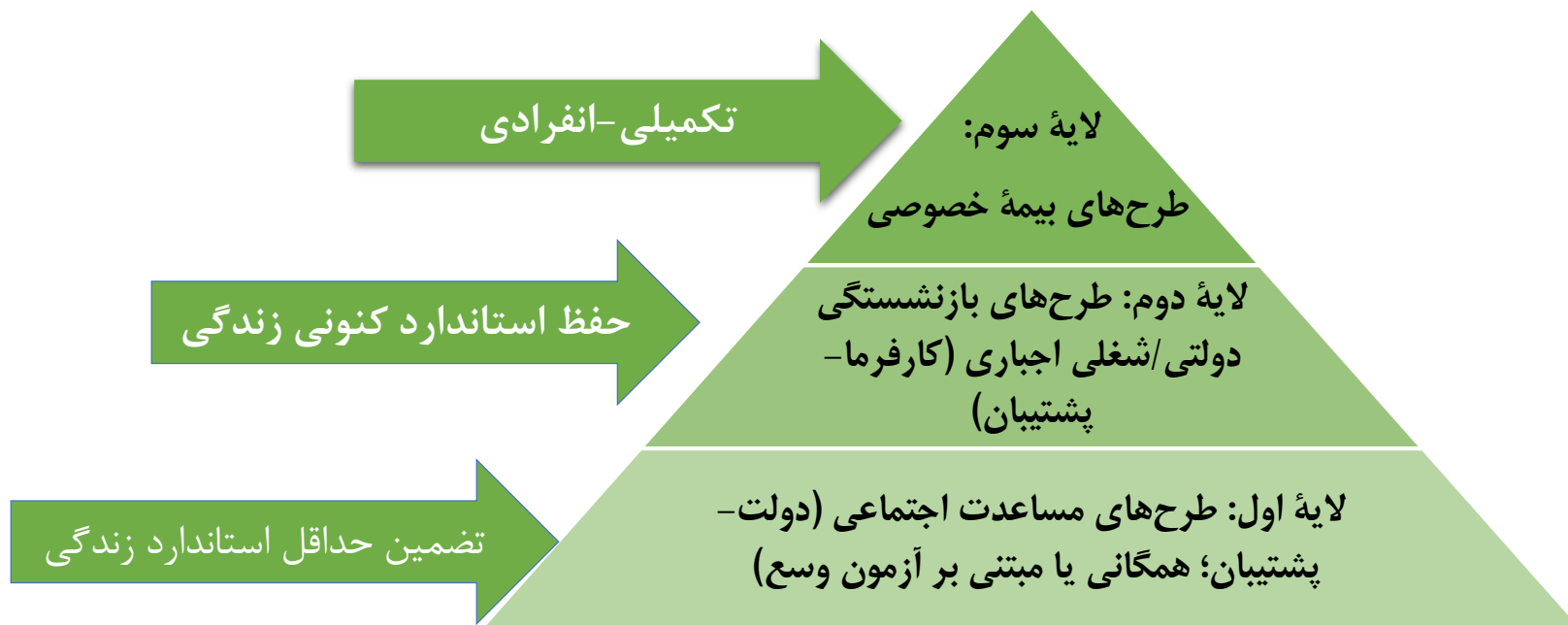
- اتخاذ یک سیاست سرمایه‌گذاری مشخص و شفاف در صندوق‌های بازنشستگی؛
- ایجاد امکان بازنشستگی تدریجی با کاهش ساعات اشتغال در طول زمان؛
- تشکیل ادارهٔ اکچوئریال و ایجاد التزام برای ارزیابی‌های اکچوئریال منظم؛
- شفاف‌ساختن رابطهٔ میان دولت و صندوق‌ها و تضمین استقلال آن‌ها؛
- ایجاد مکانیسمی مشخص برای پرداخت بدهی‌های دولت؛
- معرفی مالیات‌های اجتماعی جدید به‌عنوان منابع تأمین مالی سهم حق بیمهٔ دولت؛
- تفکیک حساب شاخه‌های مختلف بیمه‌های اجتماعی؛
- ایجاد انعطاف‌پذیری در طرح‌های مربوط به شاغلین بخش غیررسمی؛
- اصلاح فرایندهای اجرایی صندوق‌ها مبتنی بر IT؛
- تشکیل صندوق clear به‌منظور تسهیل انتقال حق بیمه و سوابق بین صندوق‌ها؛
- ایجاد نهاد ناظر مستقل و تخصصی برای صندوق‌های بازنشستگی کشور؛ و
- ایجاد نظام تأمین اجتماعی چندلایه برای ایجاد پوشش همگانی بر اساس سطوح مختلف دستمزدها.

### اصلاحات کوتاه‌مدت

- افزایش سن بازنشستگی متناسب با افزایش امید زندگی؛
- اصلاح قانون معافیت کارگاه‌ها از پرداخت حق بیمه؛
- اصلاح قوانین مربوط به مشاغل سخت‌وزیان‌آور؛
- تعیین سطح حداقل مستمری تضمین‌شده؛
- محدود‌ساختن بازنشستگی پیش‌از‌موعد و تعیین جریمه برای هر ماه بازنشستگی پیش از موعد؛
- کاهش نرخ تعلق‌پذیری مستمری‌ها؛
- افزایش حداقل سابقهٔ دریافت مستمری؛
- افزایش دورهٔ دستمزد مرجع برای محاسبهٔ مستمری؛
- تعدیل مستمری‌ها متناسب با نرخ تورم؛ و
- محدود‌کردن افراد مشمول مستمری بازماندگان و متناسب‌سازی شرایط برخورداری برای فرزندان دختر و پسر.

## اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی

- نظام تأمین اجتماعی چندلایه: ساختاری تکامل یافته از نظام‌های تأمین اجتماعی شامل راهبرد بیمه‌ای و حمایتی





## نکاتی در باب اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی ایران

- ❑ وضعیت بسیار متفاوت صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با وضعیت کنونی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
- ❑ کمک فضای باثبات اقتصادی به وضعیت صندوق‌ها
- ❑ لزوم ایجاد لایه مساعدت منسجم (مبتنی بر آزمون وسع) برای تضمین حداقل زندگی مستمری‌بگیران
- ❑ لزوم حرکت به سمت تقویت طرح‌های شغلی و شخصی مبتنی بر اندوخته‌گذاری
  - ✓ مسئله تورم
  - ✓ عمق کم بازارهای مالی

- آثار بازتوزیعی اصلاحات
- لزوم توجه به منافع ذی‌نفعان مختلف طرح‌های بازنشستگی
- توجه به پذیرش اجتماعی و سیاسی اصلاحات
- اهمیت سرمایه اجتماعی دولت برای انجام اصلاحات

## ملاحظات برای اصلاحات

- درگیر ساختن گروه‌های ذی‌نفع در طراحی اصلاحات
- تهیه بسته‌ای از اصلاحات و ایجاد توازن بین ابعاد مختلف طرح‌های بازنشستگی (کفایت، پایداری، جامعیت و پوشش)
- تدریجی‌گرایی در اصلاحات
- مشخص‌بودن برنامه زمانی اصلاحات در آینده
- در نظر گرفتن دوره استراحت یا حق انتخاب برای افراد در آستانه بازنشستگی

بائسگر از توجه شما

