

بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن
(علل و اقدامات فوری مورد نیاز)

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰
شماره مسلسل: ۱۵۵۶۹
آبان‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۳
۱. وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در کشور	۵
۲. جایگاه صندوق‌های بازنشستگی در اقتصاد	۱۰
۳. شاخص‌های اصلی وضعیت سازمان (نشانه‌های وضعیت بحران در سازمان تأمین اجتماعی)	۱۱
۴. ریشه‌های اصلی ایجادکننده بحران	۲۰
۵. بررسی امکان رفع بحران از طریق افزایش منابع صندوق تأمین اجتماعی	۴۳
۶. راهکارهای اصلاحی	۴۹
۷. جمع‌بندی	۶۳
۸. اقدامات پیشنهادی	۶۵
پیوست‌ها	۶۸
منابع و مآخذ	۷۲



بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن

(علل و اقدامات فوری مورد نیاز)

چکیده

نظام تأمین اجتماعی اساسی‌ترین پیش‌نیاز توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در هر کشور تلقی شده و مهمترین اهرم برقراری عدالت اجتماعی در جوامع مدنی جهان به‌شمار می‌رود. از این‌رو همواره از جایگاهی ویژه و پوششی گسترده برخوردار بوده است. نظام تأمین اجتماعی ابزار استقرار امنیت، عدالت اجتماعی، رفاه و ثبات اجتماعی است و توسعه پایدار هر کشور با کمیت و کیفیت خدمات نظام تأمین اجتماعی رابطه‌ای مستقیم دارد. در ایران نیز نظام تأمین اجتماعی به جهت تکلیفی که اصل بیست‌ونهم قانون اساسی بر دوش دولت گذارده است اهمیتی مضاعف می‌یابد. به‌موجب این اصل از قانون اساسی «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق‌را برای یک فرد کشور تأمین کند. لذا همان‌گونه که مشاهده می‌شود حقوق تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از حقوق قهری، عام و فراگیر و یکی از حقوق طبیعی شناخته در قانون اساسی که شامل مرور زمان نیز نخواهد شد، ریشه در مفهوم «برابری» دارد و از همین رو است که به‌عنوان یکی از حقوق نسل دوم حقوق بشر شناخته می‌شود.

نظام تأمین اجتماعی در کشور ما نظام گسترده‌ای است که سازمان‌ها و صندوق‌های متعددی وظیفه ارائه خدمات اجتماعی را برعهده دارند. در این بین سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین صندوق از نظر تعداد مشترکان چه به‌لحاظ بیمه بازنشستگی و چه به‌لحاظ بیمه درمان به‌شمار می‌رود به نحوی که قریب ۴۲ میلیون نفر را تحت پوشش خود دارد. این دامنه و گستره وسیع افراد تحت پوشش، نشان از اهمیت توجه به مسائل و مشکلات این سازمان دارد. لذا در این گزارش سعی شده است وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به تصویر کشیده شود و در این خصوص به چند سؤال مهم پرداخته شده است:

- وضعیت شاخص‌های اصلی سازمان چگونه است و تا چه حد نشان‌دهنده بحران است؟
- اگر بحران وجود دارد تا چه حد است؟
- علل بحران چیست؟

- فرصت برای اصلاح چقدر است؟

- راهکارهای حل بحران چیست؟

بررسی‌ها نشان می‌دهد این سازمان در آینده نزدیک با بحران‌های جدی مواجه خواهد شد. کاهش نرخ تولد از یک سو و افزایش سن افراد از سوی دیگر، منجر به افزایش چشمگیر میزان جمعیت بازنشستگان شده است. پیشی گرفتن رشد مصارف نسبت به منابع در سازمان تأمین اجتماعی هم به عنوان چالش و هم به عنوان پیامد سایر چالش‌ها مشهود است. کسری نقدینگی به طور جدی از سال ۱۳۹۲ در سازمان دیده می‌شود که عمدتاً پیامد طرح‌ها و برنامه‌های حمایتی و عدم پرداخت مطالبات سازمان توسط دولت بوده است. رشد سریع تعداد مستمری‌بگیران به تعداد بیمه‌شدگان و کاهش نسبت پشتیبانی موجب افزایش مصارف نسبت به منابع در سازمان گردیده است. این امر تا سال ۱۴۰۰ شکاف منابع و مصارف سازمان را بازتر و عمیق‌تر خواهد کرد. به‌ویژه آنکه غالب ورودی‌های سال‌های اخیر ریسک‌های پرخطر گزینشی بوده‌اند، که سریعاً به دایره خروجی‌های سازمان وارد و در حوزه مصارف سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته‌اند. اگرچه این کسری در طی چند سال اخیر توسط تزریق منابع مالی حاصل از سود سرمایه‌گذاری‌ها و تسهیلات اخذ شده از بانک‌ها تأمین اعتبار شده است، اما سازمان هم به لحاظ تأمین نقدینگی و هم به لحاظ اندوخته‌گذاری با شرایط بحرانی مواجه است.

بحرانی را تصور کنید که بیش از نیمی از جمعیت کشور را دربر گیرد. سلامتشان را در محرز آسیب قرار داده، سرمایه اندوخته آنها آسیب جدی دیده، درآمدهایشان قطع شده و امید آنها به تأمین آینده مخدوش شود. چنین بحرانی چه تبعاتی برای کشور به همراه خواهد داشت؟

آنچه موجب شده تهدید ملی تأمین اجتماعی در ایران در اولویت‌های نظام نباشد این است که تصور می‌شود، این تهدید در آتیه بسیار دور به وقوع خواهد پیوست یا دولت توان اقتصادی مداخله و مدیریت آن را خواهد داشت. حال آنکه در این گزارش تشریح می‌گردد که اولاً احتمال ورشکستگی مالی سازمان تأمین اجتماعی در یک دهه آتی بسیار بالاست و ثانیاً اندازه بحران به قدری است که دولت نیز توان مداخله اقتصادی را نخواهد داشت. اگر بخواهیم مثالی در خصوص وسعت بحران پیش رو بزنیم می‌توانیم تعداد ۷۷ هزار مستمری‌بگیر صندوق بازنشستگی فولاد را با بیش از ۵ میلیون مستمری‌بگیر در ده سال آتی سازمان تأمین اجتماعی مقایسه کنیم که فقط اعتبار مورد نیاز جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی آنها به بهای امروز بالغ بر ۹۰ هزار میلیارد تومان خواهد شد. از طرف دیگر گستردگی پوشش جغرافیایی و تنوع اقشار تحت پوشش آن سازمان است که می‌تواند زمینه ناآرامی‌های اقتصادی و اجتماعی گسترده در کشور را پدید آورد.

هرچند هیچ راهکار فوری و سریع برای حل مشکل سازمان تأمین اجتماعی وجود ندارد اما نیاز به اقدام فوری در این زمینه داریم. در این شرایط ضروری است در سازمان تأمین اجتماعی به سرعت نسبت



به اجرای اصلاحات سیستماتیک، پارامتریک، ساختاری و فنی و اجرایی اقدام شود. از نظر زمانبندی اجرایی این اقدامات را می‌توان به دو گروه اقدامات فوری و میان‌مدت تقسیم کرد. در اقدامات فوری مواردی چون اصلاح در مدیریت و کارکرد سازمان تأمین اجتماعی، پرهیز دولت از دخالت در امور صندوق، درج بودجه صندوق در بودجه عمومی کشور، کاهش هزینه‌های اجرایی، تعیین تکلیف بخش درمان، شفاف‌سازی (اطلاع‌رسانی به بیمه‌شدگان و انتشار گزارش عملکرد به‌طور منظم و دوره‌ای، رسیدگی به موقع به درخواست‌ها و شکایات و...)، جلوگیری از تولید و انباشت بدهی‌های دولت، لغو تدریجی و پلکانی معافیت‌های بیمه‌ای، برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی، اجتناب از تصویب قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای و تعهدآور، افزایش سن و سابقه لازم بازنشستگی برای بیمه‌شدگان جدید و افزایش انگیزه ادامه کار، کاهش انگیزه بازنشستگی برای بیمه‌شدگان فعلی، تبدیل بیمه‌های اختیاری به بیمه‌های اجباری و نیمه اجباری و اعمال اصلاحات پارامتریک برای بیمه‌شدگان جدید قابل ذکر است.

در بخش اقدامات میان‌مدت نیز راهکارهایی چون اصلاح نظام سرمایه‌گذاری در سازمان، جلب اعتماد سیاستگذاران، ایجاد شناسه یکسان تأمین اجتماعی برای تمام ایرانیان، تهیه و تدوین و ابلاغ اصول و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، حذف تمامی معافیت‌های کارفرمایی، اصلاح شیوه سرمایه‌گذاری، وضع قواعد دقیق جهت سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری در سهام خارجی، حذف تمامی قوانین تعهدآور قبلی، افزایش سن بازنشستگی به صورت تدریجی، تغییر شیوه پرداخت مستمری، افزایش تدریجی طول دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری، کاهش ضریب تعلق (انباشت) محاسبه مستمری، بازنگری در شرایط مستمری (بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان) و یکسان‌سازی آنها در صندوق‌های بازنشستگی پایه، برقراری ارتباط بین شغل و از کارافتادگی و تجدیدنظر در درصد از کارافتادگی باتوجه به شغل بیمه شده، اصلاح قانون بیمه بیکاری و تشکیل صندوق بیکاری (غیرمشارکتی)، فراهم‌سازی امکان استفاده از بازنشستگی زودهنگام با لحاظ منطق محاسبات بیمه‌ای، اعمال جریمه بر بازنشستگی‌های پیش از موعد به‌منظور ایجاد انگیزه به ماندن نیروی کار، تنظیم مزایای بازماندگان، کاهش سطح تعهدات تضمینی دولت، برقراری نظام چند لایه و برقراری بیمه مکمل بازنشستگی مؤثر است.

مقدمه

مقوله تأمین اجتماعی یکی از موضوعاتی است که در یک قرن اخیر به دلایل بسیاری از جمله نقش تأمین اجتماعی در توسعه اقتصادی کشورها، باز توزیع ثروت، احیا و ارتقای سلامت و تأمین معیشت جامعه بیشترین توجه را به خود معطوف داشته است. ایران اسلامی نیز از این مهم مستثنا نبوده و سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کشور همگام با تحولات جهانی نسبت به استقرار نظام تأمین اجتماعی برای گروه‌های

مختلف جامعه در کشور اهتمام ویژه‌ای به عمل آورده‌اند. به طوری که اصل بیست‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این مقوله تأکید دارد.

صندوق‌های بازنشستگی عمومی به‌عنوان نهادهای مالی مستقل بین‌نسلی، از طریق جمع‌آوری پس‌اندازهای خرد افراد تحت عنوان حق بیمه بازنشستگی و سرمایه‌گذاری این منابع در قالب سبد دارایی و مدیریت آن، امکان تأمین دوران بازنشستگی افراد را در دوران کهولت سن و از کارافتادگی فراهم می‌آورند؛ بنابراین این صندوق‌ها به همان اندازه که نهادی اجتماعی به‌شمار می‌روند، دارای اهمیت اقتصادی بوده و از دو مسیر اصلی بر روی شاخصه‌های توسعه و رشد اقتصادی تأثیرگذار می‌باشند. در مسیر نخست صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی به‌عنوان سرمایه‌گذارانی نهادی با هدایت پس‌اندازهای خرد به بخش سرمایه‌گذاری نسبت به تأمین منابع مالی مورد نیاز برای تداوم و توسعه عملیات بنگاه‌های اقتصادی و همچنین پروژه‌های بزرگ مقیاس و زیرساختی اقدام نموده که این امر از طریق افزایش بهره‌وری کار و سرمایه منجر به رشد اقتصادی کشورها می‌شود. در مسیر دوم نیز صندوق‌های بازنشستگی از طریق ایجاد رونق و همچنین افزایش خلاقیت و تنوع ابزارهای مالی در بازار سرمایه انتفاع جمعی را به‌دنبال خواهند داشت.

علیرغم آنچه در خصوص صندوق‌های بازنشستگی کشورهای توسعه‌یافته و نقش برجسته آنها در اقتصاد کلان آن کشورها گفته شد متأسفانه در ایران چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی به حدی حاد شده که باتوجه به اهمیت موضوع بحران صندوق‌های بازنشستگی به‌ویژه پس از معرفی آن به‌عنوان یکی از سه بحران اساسی در کنار بحران آب و محیط زیست، در برنامه توسعه ششم، یاد شده است.

نگاهی اجمالی به ساختار کنونی نظام تأمین اجتماعی کشور بیانگر این واقعیت است که تقریباً تمام ساختارهای فعال در این قلمرو با چالش‌های عدیده به‌ویژه کمبود منابع به‌منظور پاسخگویی به تعهدات خود روبرو هستند. تأمین بخش عمده‌ای از مصارف دو صندوق بزرگ بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح از بودجه عمومی کشور و مشکلات جدی صندوق بازنشستگی فولاد جهت پرداخت مستمری‌ها و درخواست‌های انتقال و طرح‌های ادغام سایر صندوق‌ها در سازمان تأمین اجتماعی نشانه‌ای از این چالش‌ها می‌باشد.

در این بین سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد فعال در این حوزه از اهمیت خاصی برخوردار است. در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی با ارائه بالغ بر ۱۸ حمایت شامل انواع مستمری‌ها، خدمات درمانی، مقرری بیکاری و حمایت‌های کوتاه‌مدت به حدود ۵۲ درصد از جمعیت کشور به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد ارائه‌دهنده حمایت‌های تأمین اجتماعی در قالب راهبرد بیمه اجتماعی، پهناورترین چتر حمایتی را بر اقشار مختلف اعم از کارگران، کارمندان، معلمان، دانشگاهیان و روحانیون، اصناف، قالیبافان، بسیجیان و ... گسترده است.



این سازمان دومین ارائه‌کننده خدمات درمانی در کشور است که نقشی مهم در تأمین سلامت جامعه ایفاء می‌کند. افزون بر ارائه خدمات درمانی، سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین خریدار درمان در کشور قلمداد می‌شود. بدیهی است که هرگونه اختلال در ارائه خدمات آن سازمان می‌تواند تأثیر مستقیم بر سلامت مردم داشته باشد.

از سوی دیگر سازمان مذکور یکی از بزرگ‌ترین بازیگران بازار سرمایه و تولید کشور محسوب می‌شود و نقش مهمی در ایجاد اشتغال و نیز توسعه و آبادانی کشور دارد. به همین لحاظ انتظار می‌رود به‌عنوان یک ظرفیت بزرگ در جهت توزیع مجدد درآمدها در جامعه و همچنین وسیله‌ای به‌منظور استقرار عدالت اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. بی‌تردید هرگونه اختلال در ساختار مالی آن و در نتیجه ناتوانی این سازمان در پاسخگویی به مطالبات اجتماعی جامعه با توجه به دامنه گستره پوشش آن می‌تواند پی‌آمدهای جبران‌ناپذیری را به همراه داشته باشد.

در این گزارش پس از بررسی صندوق تأمین اجتماعی از منظر شاخص‌های عملکرد، علل بروز وضعیت حاضر و همچنین عوامل مسبب آن و نیز راهکارهای مواجهه با این وضعیت در قالب راهکارهای کوتاه‌مدت ارائه شده است. شایان ذکر است در گزارش دیگری به راهکارهای میان‌مدت پرداخته خواهد شد.

۱. وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در کشور

نظام بازنشستگی در کشور ما نظام گسترده‌ایست که از ۴ صندوق بزرگ و حدود ۱۴ صندوق کوچک تشکیل شده است. مشخصات کلی این صندوق‌ها در جدول ۱ آورده شده است. در بین این ۱۸ صندوق، بزرگ‌ترین صندوق از نظر تعداد مشترکان صندوق تأمین اجتماعی و قدیمی‌ترین آنها نیز صندوق بازنشستگی کشوری است. (شکل ۱) این صندوق‌ها جمعاً بیش از ۵۵ میلیون نفر را تحت پوشش خود دارند که حدود ۶۹ درصد جمعیت کشور محسوب می‌شوند. (جدول ۲)

جدول ۱. معرفی اجمالی عمده صندوق بیمه‌گر کشور^۱

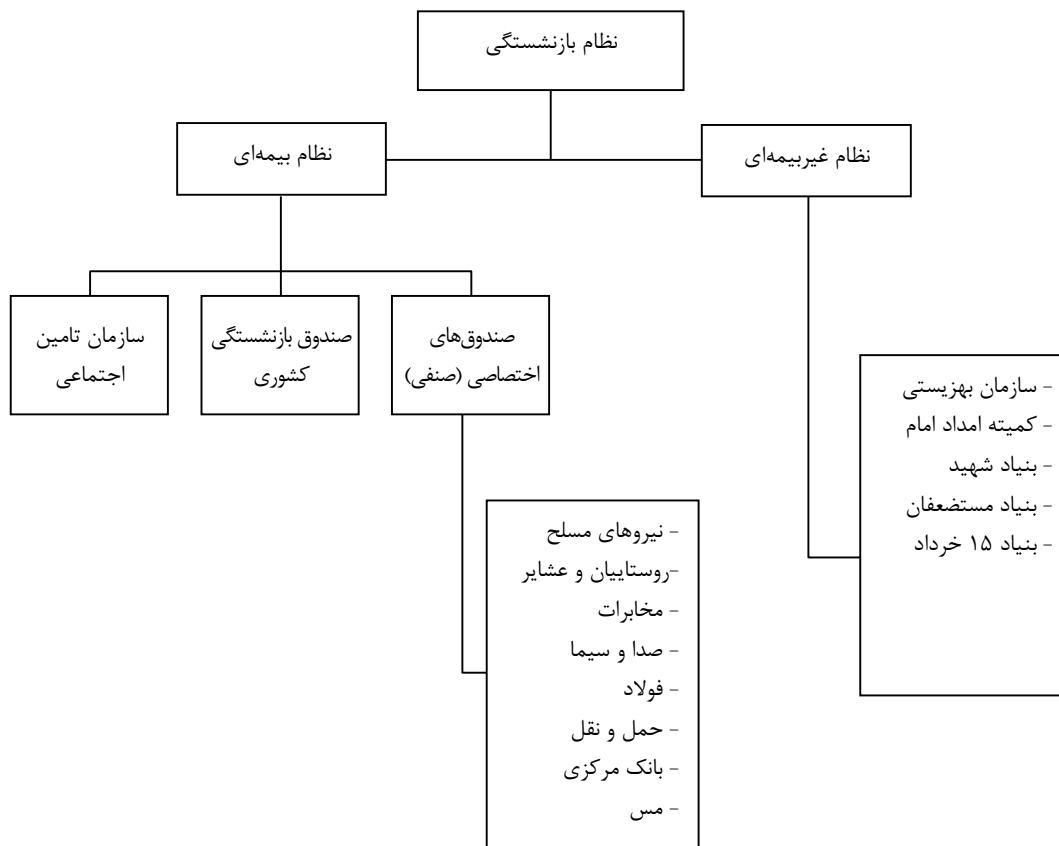
ردیف	صندوق بیمه‌گر	تعداد بیمه‌شده اصلی	تعداد مستمری‌بگیر اصلی	جمع کل	جمع دریافتی صندوق			
					سهام بیمه شده	سهام کارفرما	سهام دولت	جمع
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۱۳,۷۰۰,۰۰۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	۱۶,۷۰۰,۰۰۰	۷	۲۰	۳	۳۰
۲	صندوق بازنشستگی کشوری	۱,۲۶۲,۳۰۰	۱,۳۷۶,۴۰۱	۲,۶۳۸,۴۰۱	۹	۱۳/۵	تأمین کسری	۲۲/۵
۳	صندوق بانک‌ها	۱۶۳,۸۰۰	۱۰۲,۳۰۰	۲۶۶,۱۰۰	۹	۲۱		۳۰
۴	صندوق صنعت نفت	۹۳,۸۰۰	۷۳,۹۰۰	۱۶۷,۷۰۰	۶	۱۹		۲۵
۵	صندوق فولاد	۹,۱۵۰	۸۳,۰۰۰	۹۲,۱۵۰	۱۰	۲۰		۳۰
۶	صندوق روستاییان و عشایر	۱,۳۲۲,۴۵۱	۲۲,۷۵۴	۱,۳۴۵,۲۰۵	۵	۱۰	-	۱۵
۷	صندوق بانک مرکزی	۲۰,۴۰۰	۳۳,۳۰۰	۵۳,۷۰۰	۸/۵	۱۷	-	۲۵/۵
۸	صندوق وکلای دادگستری	۲۸,۷۰۰	۶۷۰	۲۹,۳۷۰				
۹	صندوق صدا و سیما	۱۳,۱۰۰	۱۳,۴۰۰	۲۶,۵۰۰	۸	۱۶		۲۴
۱۰	صندوق هواپیمایی هما	۱۳,۹۰۰	۹,۵۰۰	۲۳,۴۰۰	۷	۱۴		۲۱
۱۱	صندوق شهرداری تهران	۱۱,۵۰۰	۹,۴۰۰	۲۰,۹۰۰	۷	۱۴		۲۱
۱۲	صندوق آینده‌ساز	۱۰,۹۰۰	۴,۲۰۰	۱۵,۱۰۰	۷	۲۲		۲۹
۱۳	صندوق بیمه ایران	۴,۶۰۰	۱,۵۰۰	۶,۱۰۰	۹	۱۸		۲۷
۱۴	صندوق ملی مس ایران	۱۹۰	۳,۸۰۰	۳,۹۹۰	۱۰	۲۰		۳۰
۱۵	صندوق سازمان بنادر و کشتیرانی	۱,۳۰۰	۲,۱۰۰	۳,۴۰۰	۷	۱۴		۲۱
۱۶	صندوق بیمه مرکزی	۲۶۱	۲۰۵	۴۶۶	۹	۱۸		۲۷

مأخذ: بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی، معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تیرماه ۱۳۹۶.

۱. با توجه به اینکه اطلاعات سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، و صندوق کارکنان وزارت اطلاعات ماهیت محرمانه دارد، لذا در این گزارش از درج اطلاعات این سازمان‌ها پرهیز شده است.

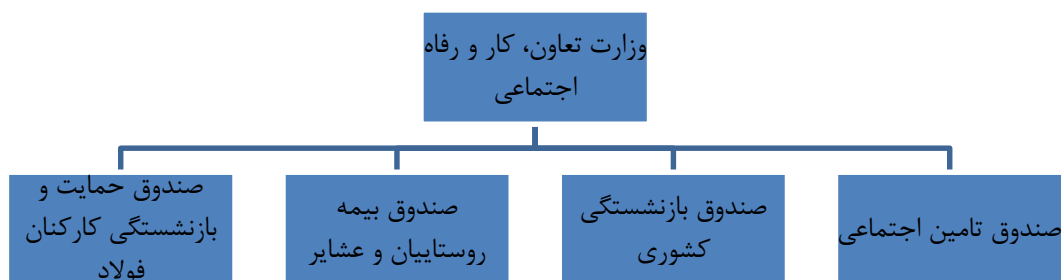


شکل ۱. ساختار کلی نظام بازنشستگی و تأمین اجتماعی در ایران



مأخذ: بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی، معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تیرماه ۱۳۹۶.

شکل ۲. صندوق‌های بازنشستگی تحت پوشش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی



جدول ۲. جمعیت تحت پوشش بیمه‌های بازنشستگی کشور در سال ۱۳۹۵

صندوق / سازمان	نفرات تحت پوشش (اصلی و تبعی)
سازمان تأمین اجتماعی	۴۱,۴۳۳,۱۵۱
بازنشستگی کشوری	۵,۹۶۱,۶۳۶
سایر صندوق‌ها	۷,۹۸۷,۸۶۹
جمع کل	۵۵,۳۸۲,۶۵۶
ضریب پوشش جمعیت	۰/۶۹

مأخذ: بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی، معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تیرماه ۱۳۹۶.

در بین صندوق‌های بازنشستگی کشور، سازمان تأمین اجتماعی در حوزه بیمه‌های اجتماعی و درمانی با بیش از ۴۱ میلیون نفر جامعه تحت پوشش اعم از بیمه شده و مستمری‌بگیر (اصلی و تبعی) است که ۵۲ درصد جمعیت کل کشور را شامل می‌شود. از این رو موقعیت و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در کشور به گونه‌ای است که به عنوان بزرگ‌ترین نهاد بیمه‌ای، بزرگ‌ترین خریدار درمان، دومین تولیدکننده درمان، نهاد عمومی غیردولتی، حامی نیروی کار، پرارتباط‌ترین نهاد با بدنه جامعه، اختیارات وسیع و محدودیت‌های کم، گردش مالی بالا در کشور و یکی از بزرگ‌ترین بازیگران بازار سرمایه و پرتجربه‌ترین سازمان بیمه‌ای و... می‌توان از آن یاد کرد.

این سازمان که به موجب ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی به منظور اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی، همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از محل وجوه و ذخایر به عنوان سازمانی مستقل وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شد، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و امور آن منحصراً طبق اساسنامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اداره می‌شود. همچنین براساس ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ سازمان از مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ محسوب گردیده است. به موجب ماده (۶) اساسنامه ارکان سازمان شامل:

- هیئت امناء (متشکل از ۹ نفر که وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی رئیس هیئت امناء می‌باشد)،
- هیئت مدیره (متشکل از ۵ یا ۷ نفر که در حال حاضر ۵ نفر می‌باشند)،
- مدیرعامل،
- هیئت نظارت می‌باشند.

سازمان تأمین اجتماعی حسب قانون، اساسنامه و وظیفه ذاتی خود، وظایف زیر را به عهده

دارد:



- تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی،
- شناسایی و نام‌نویسی مشمولین،
- حفظ و نگهداشت سوابق و حساب‌های انفرادی بیمه‌شدگان،
- وصول منابع حق بیمه،
- ارائه حمایت‌های قانونی،
- سرمایه‌گذاری وجوه و ذخایر.

افراد تحت پوشش

جامعه هدف سازمان تأمین اجتماعی یا مشمولان بیمه این سازمان عبارتند از:

- شاغلین در کارگاه‌ها؛
- شاغلین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی که تحت شمول نظام حمایتی خاصی نباشند؛
- صاحبان حرف و مشاغل آزاد؛
- اساتید دانشگاه؛
- روحانیون؛
- پزشکان بخش خصوصی؛
- بیمه‌شدگان اختیاری؛
- رانندگان؛
- کارگران ساختمانی؛
- قالیبافان.

جدول ۳ سهم کارفرما، بیمه شده و دولت را به تفکیک تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت درمان و

بیکاری نشان می‌دهد.

جدول ۳. سهم کارفرما، بیمه شده و دولت به تفکیک تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت، درمان، بیکاری

شرح	(بلندمدت و کوتاه‌مدت)	درمان	بیکاری	جمع
کارفرما	۱۴	۶	۳	۲۳
بیمه شده	۵	۲	۰	۷
دولت	۲	۱	۰	۳
جمع	۲۱	۹	۳	۳۳

ساختار حمایت‌های سازمان تأمین اجتماعی عبارت است از:

الف) سازمان تأمین اجتماعی:

- حمایت‌های بلندمدت: مستمری بازنشستگی، ازکارافتادگی و بازماندگان
- حمایت‌های کوتاه‌مدت: غرامت دستمزد ایام بیماری و بارداری، کمک ازدواج، غرامت نقص عضو و غرامت مقطوع فوت
- خدمات درمانی: ارائه خدمات درمانی، اورتز و پروتز، کمک‌هزینه کفن و دفن، هزینه سفر و اقامت بیمار و همراه
- کمک‌های جنبی: کمک‌هزینه همسر، کمک‌هزینه همسر متکفل فرزند، کمک‌هزینه فرزند، کمک‌هزینه مسکن، کمک‌های غیرنقدی، حق سنوات و عیدی

ب) صندوق بیمه بیکاری:

- مقرری ایام بیکاری: مقرری بیکاری، احتساب سوابق، دریافت مقرری به‌عنوان سابقه پرداخت حق بیمه و درمان

۲. جایگاه صندوق‌های بازنشستگی در اقتصاد

نظام‌های بازنشستگی در هر کشور براساس ماهیت خود، از مؤثرترین عوامل پیشبرد اهداف تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی می‌باشند. در اغلب کشورهای توسعه یافته، بزرگ‌ترین بنیادهای اقتصادی غیربانکی از منابع نظام‌های بازنشستگی ناشی می‌شوند. در حقیقت منابع و دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی بسیاری از کشورهای توسعه یافته نیروی محرکه اقتصاد آن کشورها محسوب می‌شود. به‌عنوان مثال دارایی‌های صندوق بازنشستگی هلند در حدود ۱۸۳/۶ درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) آن کشور در سال ۲۰۱۶ بوده است (کریمی، ۱۳۹۶).

اگر بخواهیم جایگاه صندوق‌های بازنشستگی را در اقتصاد کشورها بررسی کنیم از چند منظر می‌توان به آنها نگر بست (معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۶):

الف) از منظر توسعه و رشد اقتصادی کشورها

در این حیطه می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- کمک به رشد تولید ناخالص داخلی
- تجمیع پس‌اندازهای خرد خانوار
- توسعه زیرساخت کشورها
- بهبود و توسعه بازارهای مالی



– افزایش امنیت و رضایت شغلی

ب) از منظر دولت‌ها با هدف تحقق عدالت اجتماعی از مسیر تأمین اجتماعی و توسعه اقتصادی

در این خصوص موارد ذیل شایان اهمیت است:

– افزایش تولید ناخالص ملی

– نهادینه‌سازی امنیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه

– ایجاد همبستگی و مشارکت بیشتر آحاد ملت

– رشد و توسعه پایدار کشور

– حمایت از نیروی انسانی

ج) از منظر کارفرمایان با هدف تولید بیشتر و ضایعات کمتر و بهره‌وری بالاتر

در این خصوص می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

– انتقال و ضربه‌گیری تنش‌های روابط کار

– ایجاد محیط آرام

– بهبود فضای کسب‌وکار

د) از منظر نیروی کار با هدف

از این منظر اهداف ذیل محقق می‌گردد:

– ایجاد عزت نفس و کرامت انسانی

– افزایش انگیزه کاری و رضایت شغلی

– امنیت فردی و خانوادگی و فراهم‌سازی محیطی سالم و توأم با آرامش برای نیروهای مولد جامعه

۳. شاخص‌های اصلی وضعیت سازمان (نشانه‌های وضعیت بحران در سازمان تأمین اجتماعی)

امروزه سازمان‌های تأمین اجتماعی در جهان با مشکلات زیادی مواجه هستند. تغییر و تحولات اقتصادی و اجتماعی باعث شده که هزینه‌های این سازمان‌ها به شدت رو به افزایش باشد و این امر تبدیل به یکی از مهمترین دغدغه‌های سیاستگذاران و تصمیم‌گیران صندوق‌ها شده است. در سراسر دنیا، کاهش نرخ تولد از یک سو و افزایش سن افراد از سوی دیگر، منجر به افزایش چشمگیر میزان جمعیت بازنشستگان شده است. علاوه بر این، در حال حاضر بسیاری از افراد در سنین پایین‌تری نسبت به قبل، بازنشسته می‌شوند. تأثیر چنین عواملی، سبب اعمال فشارهای سنگینی بر نظام بازنشستگی می‌شود. کشور ما نیز از این مهم مستثنا نیست.

به صورت کلی صندوق‌های فعال بازنشستگی حالات زیر را دارند:

- بدون مشکل
- فاقد نقدینگی (بحران در کوتاه‌مدت)
- فاقد توانایی مالی (بحران در بلندمدت)

حال باید دید سازمان تأمین اجتماعی در کدام یک از حالات فوق قرار دارد و آیا با بحران روبرو است؟ برای پاسخ به این سؤال باید به بررسی برخی شاخص‌های اصلی در سازمان تأمین اجتماعی بپردازیم. این شاخص‌ها عبارتند از:

- وضعیت نقدینگی (توانایی مالی در کوتاه‌مدت)
- توانایی مالی در بلندمدت
- نسبت پشتیبانی
- مدت بیمه‌پردازی.

۱-۳. وضعیت نقدینگی

تأکید بر ماهیت بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی^۱ در قانون بدین مفهوم است که براساس اصول حاکم بر این راهبرد مصارف سازمان باید از محل منابع تعریف شده در قانون تأمین شود. به همین لحاظ ضرورت دارد سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به گونه‌ای باشد که همواره تعادل مالی در ساختار مربوطه حفظ گردد. در غیر این صورت نیازمند مداخله دولت در تأمین هزینه‌ها می‌باشیم که به علت روند تصاعدی مصارف در این قلمرو بی‌شک شاهد آثار مخرب آن بر ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه خواهیم بود.

یکی از اولین نشانه‌های بروز ناپایداری مالی در هر سازمان تأمین اجتماعی کسری نقدینگی است که به دلیل پیشی گرفتن مصارف بر منابع نقدی به وجود می‌آید. پیشی گرفتن رشد مصارف نسبت به منابع که خود هم به عنوان چالش و هم به عنوان پیامد سایر چالش‌ها مطرح می‌شود در سنوات اخیر به شدت

۱. صندوق‌های بازنشستگی از لحاظ نحوه پرداخت مستمری به دو گروه (۱. طرح‌های مبتنی بر مزایای تعیین شده (DB) و

۲. طرح‌های مبتنی بر حق بیمه معین (DC) تقسیم می‌شوند.

در روش DB مزایا از قبل براساس فرمول مشخص تعریف شده است. در روش DC فرد به اندازه مشارکت و میزان سود حاصل از مشارکت خود حق استفاده از مزایا را دارد بنابراین در سیستم DC می‌تواند هیچ تعهد از پیش تعیین شده قطعی وجود نداشته باشد.

از لحاظ نحوه تأمین مالی، صندوق‌های بازنشستگی به دو روش تأمین مالی می‌شوند:

۱- طرح‌های ارزیابی سالیانه ۲- طرح‌های اندوخته‌گذاری (جزئی و کلی). در روش اندوخته‌گذاری، نقش سرمایه‌گذاری‌ها و منابع حاصل از آن در تعادل مالی صندوق اهمیت بسیار دارد، ولی در روش ارزیابی سالیانه تأمین مالی مستمری‌ها از حق بیمه‌های دریافتی انجام می‌گیرد.

از لحاظ نحوه مدیریت، صندوق‌های بازنشستگی به دو صورت مدیریت عمومی و مدیریت خصوصی تقسیم می‌شوند. علاوه بر این صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان به دو صورت صندوق‌های باز و بسته تقسیم کرد. در صندوق باز، امکان ورود و خروج مداوم افراد میسر است ولی در صندوق‌های بسته به علت حوزه تحت پوشش ورود و خروج افراد به ندرت و براساس قوانین خاص صورت می‌گیرد از این رو این نوع صندوق‌ها بیشتر شغل‌محور هستند و برای شرکت یا صنعت خاص کاربرد دارند.

بر این اساس سازمان تأمین اجتماعی از لحاظ نحوه پرداخت مستمری از روش DB و از لحاظ نحوه تأمین مالی از روش اندوخته‌گذاری جزئی استفاده می‌کند. همچنین دارای مدیریت عمومی است و یک صندوق باز به‌شمار می‌رود.



سازمان را مورد تهدید قرار داده است. براساس آمارهای موجود منابع نقدی سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۳ به‌طور متوسط در حدود ۲۷/۵ درصد رشد داشته است درحالی‌که متوسط رشد مصارف سازمان طی مدت مشابه به رقم ۳۰ درصد رسیده است و به‌طور میانگین ۲/۵ درصد بیش از منابع نقدی رشد داشته است. در سال ۱۳۹۵ درحالی‌که منابع تعهدی سازمان رقمی بالغ بر ۸۶ هزار میلیارد تومان بود، منابع نقدی حاصل از حق بیمه رقمی حدود ۵۳ هزار میلیارد تومان را نشان می‌دهد، این در حالیست که مصارف سازمان در حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان و در نتیجه شکاف نقدینگی حدود ۹ هزار میلیارد تومان ایجاد گردید. این شکاف نقدینگی سهمی در حدود ۱۴,۶۳ درصد از کل مصارف سازمان تأمین اجتماعی را به‌خود اختصاص داده است. جدول ۴ وضعیت منابع تعهدی و منابع نقدی سازمان تأمین اجتماعی را طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵ نشان می‌دهد.

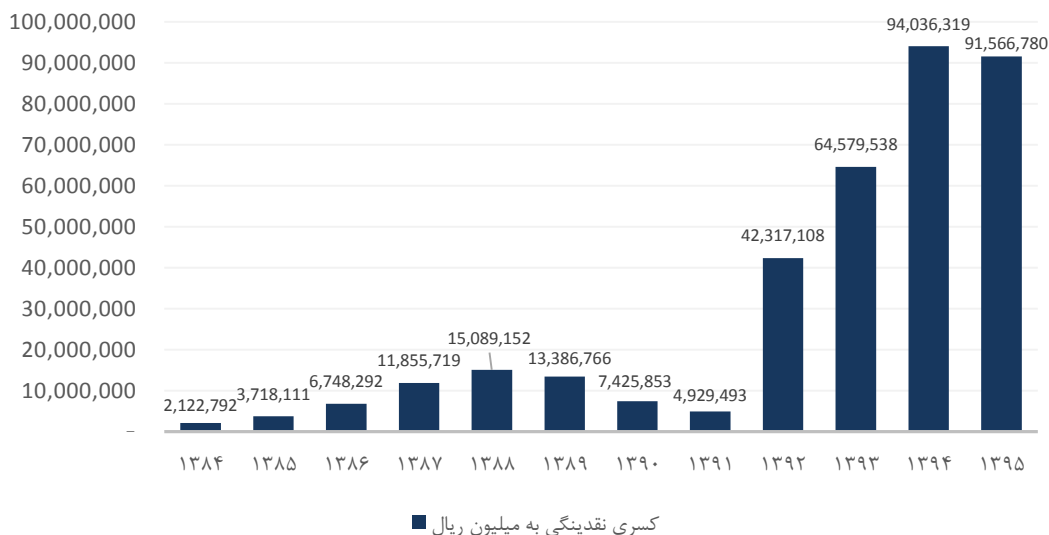
جدول ۴. منابع تعهدی و نقدی حاصل از حق بیمه و مصارف سازمان تأمین اجتماعی (میلیون ریال)

سال	منابع تعهدی	منابع نقدی حاصل از حق بیمه	سهم منابع نقدی حق بیمه از منابع تعهدی	مصارف	شکاف نقدینگی	سهم شکاف نقدینگی از کل مصارف
۱۳۸۴	۴۶,۰۳۷,۷۱۸	۳۷,۲۴۹,۰۸۷	۸۰/۹۱	۳۹,۳۷۱,۸۷۹	۲,۱۲۲,۷۹۲	۵/۳۹
۱۳۸۵	۶۱,۱۸۰,۷۸۵	۴۸,۶۵۸,۵۶۱	۷۹/۵۳	۵۲,۳۷۶,۶۷۲	۳,۷۱۸,۱۱۱	۷/۱۰
۱۳۸۶	۸۱,۸۵۴,۵۷۵	۶۲,۰۰۶,۸۶۷	۷۵/۷۵	۶۸,۷۵۵,۱۵۹	۶,۷۴۸,۲۹۲	۹/۸۱
۱۳۸۷	۱۰۵,۳۲۴,۹۷۷	۷۹,۵۶۷,۹۰۶	۷۵/۵۵	۹۱,۴۲۳,۶۲۵	۱۱,۸۵۵,۷۱۹	۱۲/۹۷
۱۳۸۸	۱۳۴,۸۶۴,۶۳۶	۱۰۰,۷۱۹,۵۹۰	۷۴/۶۸	۱۱۵,۸۰۸,۷۴۲	۱۵,۰۸۹,۱۵۲	۱۳/۰۳
۱۳۸۹	۱۶۵,۷۹۸,۸۴۰	۱۲۴,۵۲۳,۰۷۰	۷۵/۱۰	۱۳۷,۹۰۹,۸۳۶	۱۳,۳۸۶,۷۶۶	۹/۷۱
۱۳۹۰	۲۴۹,۹۹۴,۳۸۸	۱۵۱,۹۹۹,۵۸۷	۶۰/۸۰	۱۵۹,۴۲۵,۴۴۰	۷,۴۲۵,۸۵۳	۴/۶۶
۱۳۹۱	۳۴۱,۹۹۰,۳۷۷	۲۰۶,۵۷۰,۷۱۲	۶۰/۴۰	۲۱۱,۵۰۰,۲۰۵	۴,۹۲۹,۴۹۳	۲/۳۳
۱۳۹۲	۴۵۲,۶۸۴,۵۳۰	۲۴۷,۷۹۷,۵۸۷	۵۴/۷۴	۲۹۰,۱۱۴,۶۹۵	۴۲,۳۱۷,۱۰۸	۱۴/۵۹
۱۳۹۳	۶۱۵,۹۱۸,۸۰۱	۳۴۰,۲۹۷,۵۵۲	۵۵/۲۵	۴۰۴,۸۷۷,۰۹۰	۶۴,۵۷۹,۵۳۸	۱۵/۹۵
۱۳۹۴	۸۱۶,۹۸۳,۸۰۱	۴۲۴,۱۲۳,۱۷۱	۵۱/۹۱	۵۱۸,۱۵۹,۴۹۰	۹۴,۰۳۶,۳۱۹	۱۸/۱۵
۱۳۹۵	۸۶۵,۷۵۷,۷۵۴	۵۳۴,۲۴۳,۰۹۸	۶۱/۷۱	۶۲۵,۸۰۹,۸۷۸	۹۱,۵۶۶,۷۸۰	۱۴/۶۳

مأخذ: آمارنامه سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۸۴-۱۳۹۵.

نمودار ۱ میزان کسری نقدینگی طی سال‌های ۱۳۸۴ - ۱۳۹۵ مستخرج از صورت‌های مالی آن سازمان را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. کسری نقدینگی در سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵



مأخذ: صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۸۴-۱۳۹۵.

جدول ۵ کسری نقدی و تعهدی سازمان تأمین اجتماعی را تا افق ۱۴۰۴ نشان می‌دهد.

جدول ۵. پیش‌بینی کوتاه‌مدت پارامترهای مالی سازمان تأمین اجتماعی به ارزش جاری تا سال ۱۴۰۴

(میلیارد ریال)

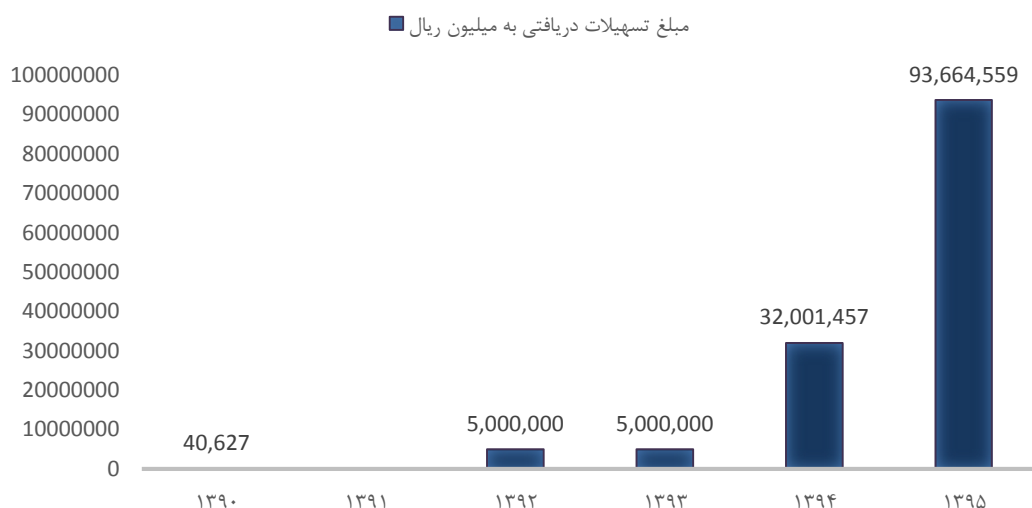
سال	منابع نقدی	منابع تعهدی	مصارف	کسری نقدی	مازاد (کسری) تعهدی
۱۳۹۶	۵۷۸.۲۹۴	۷۲۷.۴۰۷	۶۹۵.۱۵۲	-۱۱۶.۸۵۷	۳۲.۲۵۵
۱۳۹۷	۶۹۸.۹۷۸	۸۷۹.۲۰۸	۸۶۱.۲۰۱	-۱۶۲.۲۲۳	۱۸.۰۰۷
۱۳۹۸	۸۱۹.۸۸۴	۱.۰۳۱.۲۹۰	۱.۰۳۹.۲۱۸	-۲۱۹.۳۳۳	-۷.۹۲۸
۱۳۹۹	۹۵۱.۰۰۶	۱.۱۹۶.۲۲۲	۱.۲۴۳.۹۰۶	-۲۹۲.۹۰۰	-۴۷.۶۸۵
۱۴۰۰	۱.۱۲۵.۱۳۵	۱.۴۱۵.۲۴۸	۱.۵۲۰.۲۶۴	-۳۹۵.۱۲۹	-۱۰۵.۰۱۵
۱۴۰۱	۱.۳۲۹.۱۳۷	۱.۶۷۱.۸۵۳	۱.۸۶۳.۳۱۵	-۵۳۴.۱۷۸	-۱۹۱.۴۶۲
۱۴۰۲	۱.۵۵۳.۳۷۳	۱.۹۵۳.۹۰۷	۲.۲۶۸.۲۷۲	-۷۱۴.۸۹۹	-۳۱۴.۳۶۵
۱۴۰۳	۱.۷۸۵.۳۴۸	۲.۲۴۵.۶۹۶	۲.۷۱۱.۸۲۴	-۹۲۶.۴۷۷	-۴۶۶.۱۲۸
۱۴۰۴	۲.۰۳۴.۵۲۷	۲.۵۵۹.۱۲۶	۳.۲۲۲.۳۲۱	-۱,۱۸۷,۷۹۴	-۶۶۳,۱۹۵

مأخذ: گزارش معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، خردادماه ۱۳۹۶.



همان‌طور که مشاهده می‌شود در صورت تداوم شرایط جاری طی ۸ سال آتی، میزان کل کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۴ قریب به ۱۱۹ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. تا به امروز سازمان با دو راهبرد، پرداخت با تعویق مطالبات درمان غیرمستقیم به انضمام تأمین نقدینگی از محل استقراض (تسهیلات بانکی) در کوتاه‌مدت سعی در مدیریت کسری حاصله داشته است. به نحوی که در سال ۱۳۹۵ میزان استقراض سازمان به بالای ۹ هزار میلیارد تومان رسیده است و به نسبت سال ۱۳۹۴ رشدی ۳ برابری داشته است (نمودار ۲).

نمودار ۲. تسهیلات دریافتی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵



مأخذ: صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی.

تأمین کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی از محل دریافت تسهیلات به چند دلیل اقدام مناسبی محسوب نمی‌شود. اول آنکه سازمان فوق با این اقدام تنها مبادرت به تأخیر زمانی پرداخت تعهدات خود نموده و افزون بر التزام بر پرداخت اصل تسهیلات، ملزم به پرداخت سود متعلقه از محل حق بیمه بیمه‌شدگان اصلی خود است. ثانیاً اعتبارات نظام بانکی به جای آنکه صرف تولید و ایجاد اشتغال شوند، صرف تأمین کسری نقدینگی سازمان مذکور می‌شود و ثالثاً نظام بانکی کشور، توان پوشش رشد کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های آتی را نخواهد داشت و رابعاً با رشد کسری نقدینگی، اولویت پرداخت سازمان تأمین اجتماعی تعهدات اصلی آن سازمان مانند حقوق و مزایای مستمری‌بگیران خود خواهد بود و بازپرداخت نظام بانکی با تأخیر صورت خواهد پذیرفت و این موضوع نیز در آینده به مشکلات نظام بانکی کشور افزوده خواهد شد.

۳-۲. توانایی مالی در بلندمدت

صندوق‌های بیمه‌گر بازنشستگی از نظر تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بر شاخص‌های کلان اقتصادی در همه کشورها جزء نهادهای مالی مهم به‌شمار می‌روند. مهمترین شاخص ارزیابی اندازه صندوق‌ها در اقتصاد یک کشور، محاسبه نسبت مجموع دارایی‌های آنها بر تولید ناخالص داخلی است. این روند طی سالیان گذشته همواره صعودی بوده و به‌طور کلی در کشورهای توسعه‌یافته‌تر ارقام بالاتری است. براساس اطلاعات ارائه شده در سال ۲۰۱۵ این نسبت برای هلند ۱۸۳ درصد و برای ایالات متحده آمریکا ۱۲۱ درصد (به‌عنوان بالاترین نسبت‌ها در دنیا) ذکر شده است. این نسبت برای صندوق‌های بازنشستگی ایران کمتر از ۲۰ درصد برآورد شده که نشان‌دهنده حجم نسبتاً پایین دارایی‌های صندوق‌های ایرانی در مقایسه با سایر کشورهای دنیاست.

ارزش جاری خالص تعهدات خالص و ناخالص (جدول ۶) معادل مبلغ پولی است که دولت اگر بخواهد دیگر طرح را ادامه ندهد، نیاز دارد. هرچند ادامه ندادن و بسته شدن طرح‌ها گزینه واقع‌بینانه‌ای نیست، اما ارزش کنونی تعهدات مستمری یک شاخص ساده از مقیاس مشکلات مالی و اندازه‌ای که باید اقدامات اصلاحی را اجرا کرد، به‌شمار می‌رود.

براساس گزارش صندوق بین‌المللی پول، سازمان تأمین اجتماعی تعهدات بدون اندوخته در افق ۶۰ سال خواهد داشت. همچنین در آن سال این سازمان معادل ۲۲۰ درصد GDP به ارزش امروز تعهد بدون اندوخته خواهد داشت. برآورد کسری نقدینگی در تأمین اجتماعی در افق بلندمدت (سال ۱۴۵۹) بر این اساس، در جدول ۶ آمده است.

جدول ۶. مصارف مستمری و تراز کارکردی در سازمان تأمین اجتماعی (برحسب درصدی از GDP) (درصد)

۲۰۱۵	۲۰۲۰	۲۰۳۰	۲۰۴۰	۲۰۵۰	۲۰۶۰	۲۰۸۰	۲۰۸۰-۲۰۱۵ (NPV)
۳/۱	۳/۸	۴/۹	۷/۲	۹/۸	۱۱/۳	۱۲/۹	۴۱۴
۰/۰	-۰/۱	-۱/۵	-۳/۷	-۶/۲	-۷/۸	-۹/۳	* ۲۲۰

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول ۲۰۱۷.

*شایان ذکر است در ترجمه فارسی گزارش عدد ۴۰۶ و ۲۲۰ آورده شده که به‌نظر می‌رسد ۴۰۶ اشتباه است.

به بیان دیگر هیچ بهبودی در مدیریت ذخایر، جهت رفع شکاف اندوخته و کسری‌های آتی سازمان تأمین اجتماعی کفایت نمی‌کند. در این طرح مستمری و ارزش کنونی تعهدات به‌طور معناداری بزرگ‌تر از مجموع دارایی‌ها و درآمدهای حاصل از حق بیمه‌ها در آن دوره است.



۳-۳. نسبت پشتیبانی

طرح‌های تأمین اجتماعی که به تبعیت از اصول بیمه‌های اجتماعی ایجاد می‌شوند، بسترهایی را فراهم می‌آورند تا افراد تحت پوشش در زمان ناتوانی به میزان مشارکت، مزایای لازم را دریافت کنند. این طرح‌ها که مبتنی بر پرداخت‌های دوره‌ای است، امنیت درآمدی را به صورت بین‌نسلی ایجاد کرده و با بازتوزیع درآمد موجب کاهش اختلاف طبقاتی می‌شوند.

بدیهی است تداوم اجرای چنین طرح‌هایی تا زمانی پایدار خواهند بود که تعداد جمعیت بیمه‌شده فعال به مستمری‌بگیر از یک نرم مشخص پایین‌تر نباشد. مبانی تأمین مالی سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر، توازن درآمد با هزینه (PAYG) با اندوخته‌گذاری جزئی است. در این سیستم حق بیمه شاغلان کنونی (نسل جاری) به مصرف بازنشستگان کنونی می‌رسد و سود حاصل از سرمایه‌گذاری تأثیر چندانی در تأمین تعهدات ندارد. به عبارت ساده‌تر سازمان تأمین اجتماعی از محل حق بیمه دریافتی، تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت خود را پرداخت می‌کند.

یکی از شاخص‌هایی که وضعیت جمعیتی صندوق‌های بیمه‌ای را به خوبی به تصویر می‌کشد، شاخص پشتیبانی است. این شاخص که از تقسیم تعداد بیمه‌شدگان اصلی بر تعداد مستمری‌بگیران برحسب پرونده حاصل می‌شود طی چهل سال گذشته روند کاهش داشته و از رقم ۲۵/۲ در سال ۱۳۴۰ به ۵/۶ در پایان سال ۱۳۹۵ رسیده است. به عبارت ساده‌تر در سال ۱۳۴۰ از محل دریافت حق بیمه از ۲۵ بیمه شده، حقوق و مزایای یک مستمری‌بگیر پرداخت می‌شد، در حالی که در حال حاضر از محل دریافت حق بیمه ۵ بیمه شده اصلی، حقوق و مزایای یک مستمری‌بگیر پرداخت می‌شود (نمودار ۳).

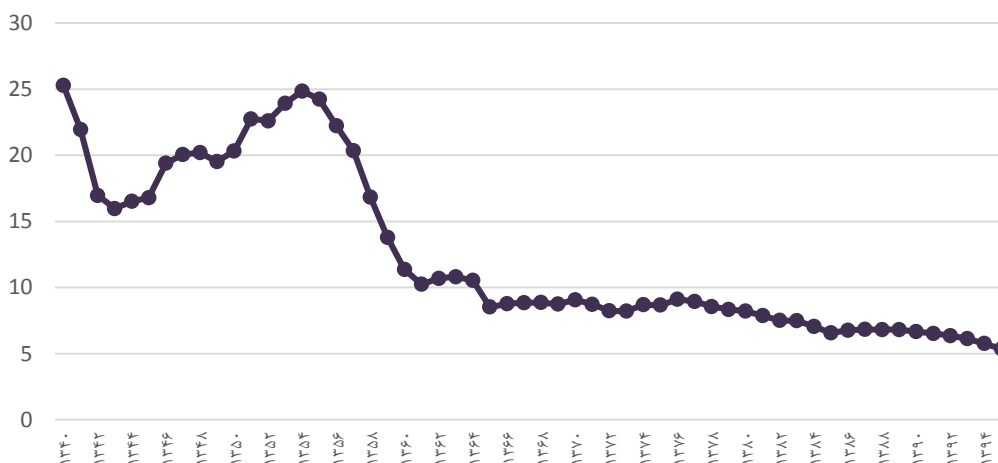
صندوق‌های با مزایای معین (DB) نسبت به شاخص‌های جمعیتی حساسیت بالایی دارند. به همین دلیل، تعادل این صندوق‌ها بیش از هر چیز متأثر از نسبت پشتیبانی است.

طبق پژوهش صورت گرفته اگر شاخص پشتیبانی به کمتر از ۶/۳۷ نفر^۱ تقلیل پیدا کند، سازمان تأمین اجتماعی قادر نخواهد بود براساس منابع نقدی حاصل از دریافت حق بیمه به تعهدات قانونی خود عمل کند و اگر این شاخص از ۵/۳۵ نفر کمتر شود، پرداخت کلیه تعهدات علی‌الخصوص بدهی‌های دولت نیز کفاف مصارف سازمان را نخواهد داد. آنچه در این بخش حائز اهمیت می‌باشد این است که در سال ۱۳۹۲ شاخص پشتیبانی به کمتر از نرخ ۶/۳۷ نفر (خط ریسک برحسب منابع نقدی) رسید و به این دلیل از آن سال کسری نقدینگی بر سازمان تأمین اجتماعی سایه افکنده است. همچنین در ادامه کاهش این شاخص، ضریب پشتیبانی در پایان سال ۱۳۹۵ با عدد ۵/۳۵ نفر (خط ریسک برحسب منابع تعهدی) برابر شده و از سال جاری (۱۳۹۶) منابع تعهدی نیز پاسخگوی تأمین تعهدات سازمان فوق نخواهد بود. به عبارت ساده‌تر، با کاهش شاخص پشتیبانی از ضریب ۶/۳۷ نفر، سازمان تأمین اجتماعی با

۱. مشیری‌تبریزی حسین، گزارش خط ریسک نقدی و تعهدی و نیاز به جذب بیمه شده، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶.

کسری نقدینگی مواجه شد اما پرداخت کلیه تعهدات من جمله تعهدات دولت می‌توانست این کسری را جبران کند. با عبور از شاخص خط ریسک برحسب منابع تعهدی (۵/۳۵ نفر)، پرداخت کلیه تعهدات از جمله دولت نیز نمی‌تواند پاسخگوی مصارف سازمان باشد. پیش‌بینی می‌شود این شاخص طی ده سال آتی تا عدد ۴ نفر نیز تنزل یابد.

نمودار ۳. شاخص پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۴۰ - ۱۳۹۵



مأخذ: گزارش خط ریسک نقدی و تعهدی و نیاز به جذب بیمه شده، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶.

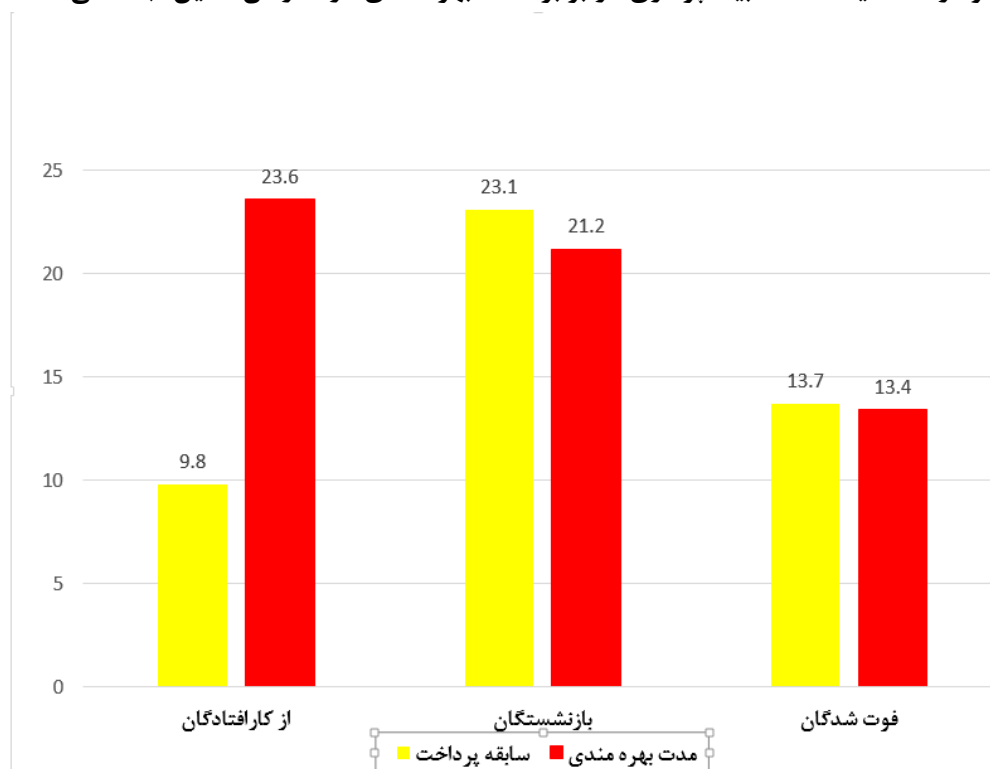
۳-۴. مدت بیمه‌پردازی

یکی از تأثیرات قوانین و مقررات موجود در حوزه بازنشستگی کاهش مدت بیمه‌پردازی بیمه شده اصلی و افزایش مدت‌زمان دریافت مستمری است. به طوری که متوسط سابقه بیمه‌شدگان اصلی سازمان تأمین اجتماعی در زمان بازنشستگی ۲۳/۱ سال است. از کارافتادگان به طور متوسط ۹/۸ سال و فوت‌شدگان به طور متوسط ۱۳/۷ سال حق بیمه پرداخت نموده‌اند.

اما در مقابل بازنشستگان با احتساب بازمان‌گانشان ۲۱/۲ سال مستمری دریافت می‌کنند. متوسط دریافت ۲۱ درصد (معادل $\frac{1}{5}$) حقوق و مزایای خود را به منظور برخورداری از تعهدات بلندمدت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌کنند اما در زمان بازنشستگی با احتساب مزایا، $\frac{1}{2}$ برابر حقوق و مزایای پرداختی را از سازمان تأمین اجتماعی دریافت می‌نمایند. به عبارت ساده‌تر اگر سازمان تأمین اجتماعی بخواهد از محل پرداخت یک‌سال حق بیمه، مزایای بازنشستگی شخصی را پرداخت کند، حق بیمه پرداختی صرفاً پاسخگوی دو ماه پرداخت مستمری بازنشستگی است و ده ماه دیگر باید از محل سایر منابع آن سازمان تأمین گردد.



نمودار ۴. مقایسه مدت بیمه‌پردازی در برابر مدت بهره‌مندی در سازمان تأمین اجتماعی



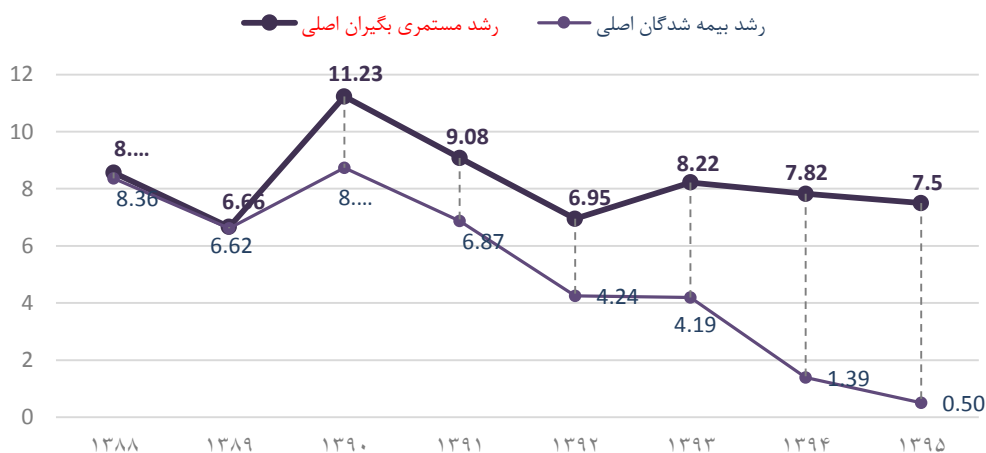
مأخذ: گزارش توصیفی و تحلیلی از شاخص‌های مهم بیمه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی.

۳-۵. افزایش رشد مستمری‌بگیران به بیمه‌شدگان

یکی از مهمترین دلایل حدوث کسری منابع بر مصارف سازمان تأمین اجتماعی، نرخ رشد بسیار بالای مستمری‌بگیران این سازمان است. به طوری که طی سال‌های ۱۳۸۸ - ۱۳۹۵، مستمری‌بگیران این سازمان به طور متوسط بیش از دو برابر بیمه‌شدگان اصلی آن رشد را تجربه کرده‌اند.

در نمودار ۵ نیز مشخص است تا سال ۱۳۸۹ رشد بیمه‌شدگان اصلی بیش از رشد مستمری‌بگیران بود، اما به طور میانگین در ده سال اخیر بیمه‌شدگان اصلی رشد ۴/۹ درصد را شاهد بوده ولی در مدت مشابه تعداد مستمری‌بگیران (برحسب پرونده)، ۸/۴ درصد رشد داشته است. به عبارتی مستمری‌بگیران در این مدت ۳/۵ درصد رشد بیشتری را تجربه کرده‌اند. از این رو به منظور حفظ تعادل و پایداری منابع و مصارف جذب بیمه‌شده اصلی بسیار حائز اهمیت است. در سال ۱۳۹۵ در حالی که رشد بیمه‌شدگان سازمان تنها ۰/۵ درصد بود مستمری‌بگیران رشدی در حدود ۷/۵ درصد را تجربه کرده‌اند.

نمودار ۵. میزان رشد بیمه‌شدگان اصلی در مقابل مستمری‌بگیران اصلی



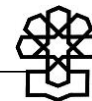
مأخذ: سالنامه آماری سال ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی.

علت رشد نامتعارف مستمری‌بگیران از سال ۱۳۸۹ به ۱۳۹۰ می‌تواند ناشی از تمدید قانون بازنشستگی پیش‌از‌موعد کارکنان دولت باشد.

۴. ریشه‌های اصلی ایجادکننده بحران

وضعیت کنونی سازمان تأمین اجتماعی متأثر از عوامل مختلفی است که طی سال‌ها تأثیر خود را بر سازمان نهاده است. ریشه‌های اصلی بروز وضعیت کنونی سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان به شکل زیر دسته‌بندی کرد:

- تحولات جمعیتی (سالمندی جمعیت و ...)
- قوانین و مقررات تعهدآور و مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای
- فرسوده بودن قانون کنونی و تغییرات نامناسب آن
 - نوع پرداخت حق بیمه
 - بازنشستگی‌های زودهنگام و ارفاقی
 - میزان تعهدات
- تحمیل طرح‌های حمایتی در قالب بیمه‌ای بدون تأمین بار مالی
- عدم پرداخت تعهدات قانونی دولت
- نبود سازوکار لازم برای دریافت حق بیمه براساس دستمزد واقعی
- نرخ جایگزینی بالا
- مدیریت ضعیف ذخایر صندوق‌ها (سرمایه‌گذاری ناکارآمد)



- وضعیت اشتغال و آثار متغیرهای اقتصادی (نیروی کار غیرمجاز خارجی، قاچاق و واردات بی‌رویه، عدم رشد، تولید، سرمایه‌گذاری و ...)
- تحول در بازار کار و عدم انطباق سازمان با آن
- مداخلات دولت
- عدم مدیریت صحیح در سازمان تأمین اجتماعی

۱-۴. تحولات جمعیتی

تحولات جمعیتی را می‌توان در سه گروه طبقه بندی کرد:

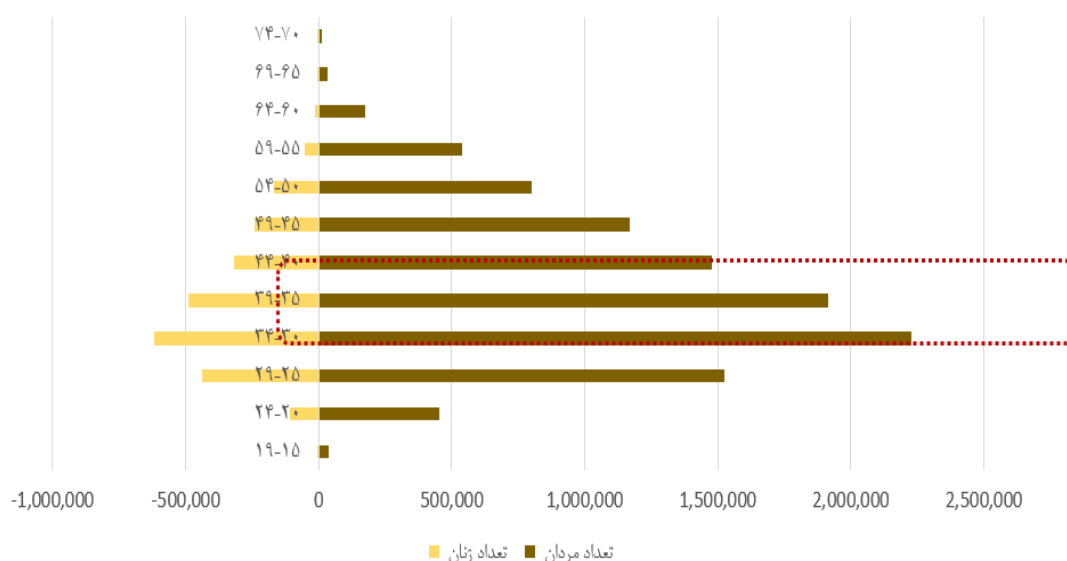
- بالا رفتن سن امید به زندگی
 - تغییر دموگرافیک جمعیت در کشور
 - تغییر سیمای جمعیت بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران در سازمان
- پدیده سالمند شدن جمعیت در دهه‌های اخیر به دلیل افزایش نرخ طول عمر و کاهش نرخ باروری در اکثر کشورها شایع شده است. سالمند شدن جمعیت علاوه بر افزایش هزینه‌های بازنشستگی به بالا رفتن تقاضا برای خدمات سلامت و مراقبت‌های خانگی و همین‌طور خانه‌های سالمندان منجر می‌شود؛ بنابراین تغییر در ساختار طرح‌های بازنشستگی امری ضروری است که خود سایر حوزه‌های تأمین اجتماعی، مالیات و بازار کار را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

هرم سنی بیمه‌شدگان اصلی متأثر از هرم سنی کشور و نیروی فعال آن است، لذا تحولات جمعیتی تأثیر مستقیمی بر سازمان تأمین اجتماعی دارد. براساس مطالعات صورت گرفته متوسط سن بیمه‌شدگان اصلی سازمان تأمین اجتماعی در پایان سال ۱۳۹۴ فاصله‌ای ۱۵ ساله تا رسیدن به مرحله پیری دارد. در نتیجه در حال حاضر به لحاظ شرط سنی، سازمان تأمین اجتماعی در موقعیتی قرار ندارد که این موضوع برای آن تهدید محسوب شده و موجب کسری منابع مالی شود.

اما در ۱۰ تا ۱۵ سال آتی شرایط به گونه‌ای دیگر است. از مهمترین تحولات جمعیتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، رشد فزاینده جمعیت در یک دهه اول انقلاب است. این موج جمعیتی از نیمه اول دهه ۶۰ تا پایان دهه ۷۰، با ورود به مدارس موجب افزایش فشار بر نظام آموزش و پرورش، در دهه ۸۰ به دلیل افزوده شدن به خیل متقاضیان تحصیلات تکمیلی، موجب افزایش چالش برای نظام آموزش عالی کشور و در یک دهه اخیر به دلیل تقاضای ورود به بازار کار موجب بحران بیکاری شده‌اند. این موج جمعیتی از سال ۱۴۱۰ به بعد دارای شرایط برخورداری از مستمری بازنشستگی خواهند بود و بحرانی به مراتب بزرگ‌تر از تجربیات پیشین را پدید خواهند آورد. تعداد بیمه‌شدگان سازمان به دلیل موج کوتاه جمعیتی بعد از دهه ۶۰، کاهش یافته و درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی در آن زمان بالطبع تقلیل می‌یابد و در

مقابل تعداد مستمری‌بگیران سازمان به شکل فزاینده‌ای زیاد خواهد شد. به طوری که طی ده سال آتی تعداد مستمری‌بگیران اصلی سازمان تأمین اجتماعی به دو برابر فعلی و در ۱۵ سال آتی بالغ بر سه برابر فعلی خواهند شد. نمودار ۶ هرم سنی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی را در سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد.

نمودار ۶. هرم سنی بیمه‌شدگان اصلی سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۴

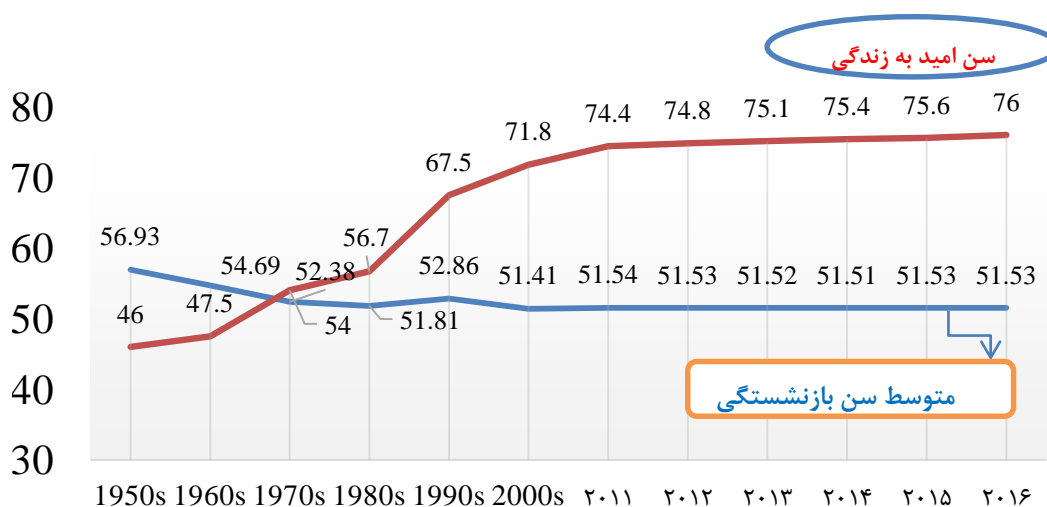


از سوی دیگر شاخص امید زندگی در زمان تصویب قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ معادل ۵۵ سال بود که قانونگذار سن ۶۰ سال را برای بازنشستگی برگزید (یعنی ۵ سال بیش از شاخص امید به زندگی کشور). با گذشت بیش از ۴۰ سال از تصویب قانون تأمین اجتماعی به دلیل ارتقای آموزش و اعتلای سطح سلامت در کشور، امید به زندگی اکنون به ۷۸ سال رسیده است و رشدی معادل ۲۳ سال داشته است. حال آنکه در قانون، سن بازنشستگی همچنان ۶۰ سال باقی‌مانده و حتی بر اثر برخی قوانین کاهش نیز یافته است. به نحوی که در عمل متوسط سن بازنشستگی در ایران به ۵۱/۵ سال رسیده است (نمودار ۷).

افزایش امید به زندگی موجب افزایش مدت‌زمان بهره‌مندی از خدمات مستمری صندوق‌های بیمه‌ای می‌شود. به منظور پایداری یک صندوق بیمه‌ای الزامی است مدت‌زمان بهره‌مندی متناسب با مدت‌زمان پرداخت حق بیمه لحاظ شود. در این راستا کشورها سعی می‌کنند با اصلاح سن و سابقه بازنشستگی مدت‌زمان بهره‌مندی را با امید به زندگی متناسب سازند. اهمیت اصلاح سن و سابقه بازنشستگی به حدی است که تمامی ۳۴ کشور عضو همکاری و توسعه اقتصادی طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۵ مبادرت به اصلاح نظام بازنشستگی خود کرده‌اند (پیوست ۱).



نمودار ۷. متوسط سن بازنشستگی در صندوق و امید به زندگی طی ۷۰ سال اخیر در کشور



مأخذ: اصلاحات اخیر مستمری‌های بازنشستگی و توزیع آن.

۲-۴. قوانین و مقررات تعهدآور و مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای

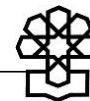
چالش تحمیل قوانین و مقررات تعهدآور مخالف با اصول و محاسبات بیمه‌ای یکی از چالش‌های چند دهه اخیر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی بوده که پایداری مالی این صندوق‌ها را با مخاطرات جدی مواجه ساخته است. در جدول ۷ شماری از این قوانین آورده شده است. این موضوع خود موجب ایجاد بدهی برای دولت به سازمان تأمین اجتماعی شده است که در بخش‌های بعدی گزارش به آن پرداخته می‌شود.

جدول ۷. برخی از قوانین تعهدآور در سازمان تأمین اجتماعی

ردیف	موضوع	مستندات قانونی
۱	سه درصد حق بیمه سهم دولت	تبصره «۲» بند «۱» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی
۲	معافیت از پرداخت سهم کارفرما (حداکثر ۵ نفر)	ماده واحده قانون معافیت از پرداخت سهم کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند و تبصره «۱» آن
۳	سه درصد قانون حرف و مشاغل آزاد	تبصره «۲» ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون حرف و مشاغل آزاد مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹ هیئت وزیران
۴	مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولین قانون تأمین اجتماعی	تبصره «و» ماده (۹) قانون بیمه همگانی
۵	حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو	قانون بیمه بازنشستگی فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۳۷۶/۹/۱۱ و آیین‌نامه اجرایی آن
۶	تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما در ازای اشتغال جدید	ماده (۴۹) قانون برنامه سوم تنفیذ شده در ماده (۱۰۳) قانون برنامه چهارم توسعه
۷	کسورات ناشی از بازنشستگی پیش از موعد در ازای اشتغال جدید	ماده (۱۰) تنظیم بخشی از مقررات نوسازی صنایع کشور

ردیف	موضوع	مستندات قانونی
۸	مستمری تا احراز شرایط قانونی ماده (۱۰) قانون نوسازی صنایع	قانون اصلاح مواد (۹) و (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه و تبصره آن
۹	پرداخت حمایت یارانه‌ای دولت به مستمری‌بگیران	بند «۳۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور
۱۰	ایام اسارت آزادگان	قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳ و اصلاحات بعدی
۱۱	مزایای ناشی از گروه تشویقی همکاران فرزند شهید	بند «ع» تبصره «۲۰» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۱۲	مستمری ارفاقی بازنشستگی جانبازان دستگاه‌های غیردولتی و حق بیمه سنوات ارفاقی به آنها	مفاد تبصره «۳» ماده «۱» و ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان مصوب هیئت وزیران
۱۳	حق بیمه کارکنان جانباز سهم بیمه شده و سهم کارفرما	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه در اجرای بند «ج» ماده (۳۷) قانون برنامه سوم
۱۴	جانبازان مشمول کسر کار	ماده (۱۰) قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی
۱۵	حق بیمه جانبازان (مدت خدمت در جبهه+ مدت معالجه)	ماده (۶) قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی
۱۷	حق بیمه نویسندگان و پدیدآورندگان کتاب	توافقنامه فی‌مابین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی و مؤسسه کمک به توسعه فرهنگ و هنر به شماره ۵۰/۸۲۰۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۱
۱۸	۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی و حضور داوطلبانه در جبهه	ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره «۱۴» قانون کار و الحاق یک تبصره به آن
۱۹	مزایای مرخصی استحقاقی ایام اسارت همکاران آزاده	بند «ع» تبصره «۲۰» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۲۰	حقوق و مزایای ایام مرخصی استعلاجی جانبازان	تبصره ماده (۱۹) قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی
۲۱	اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد	مصوبه ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس و تصویبنامه شماره ۲/۲۱۳۱۹۱ ت/۳۸۴۳۴ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ هیئت وزیران
۲۲	حق بیمه رانندگان، خادمین مساجد و باربران	بند «ض» تبصره «۱۴» قانون بودجه کل کشور ۱۳۸۶
۲۳	صنایع نساجی اصفهان و بهشهر	مصوبه شماره ۴۲۹۳۷/ت ۳۰۱۳۷ هـ مورخ ۱۳۸۳/۸/۱۹ هیئت وزیران
۲۴	حق بیمه و مستمری پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد امام (ره)	مصوبه شماره ۷۶۱۸۰/ت ۴۲۶۵۲ هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران و نامه شماره ۴۰۰/۸۲۰/۱۷۸۹ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۰ معاونت محترم ریاست جمهوری
۲۵	حق بیمه کارگزاران مخابرات روستایی	بند «۹۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور و موافقتنامه شماره ۸۷۹۲۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۰ فی‌مابین سازمان و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
۲۶	حق بیمه موضوع بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار جامع سازمان تأمین اجتماعی (ارزش روز مطالبات)	بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار جامع سازمان تأمین اجتماعی

مأخذ: مجموعه قوانین و مقررات.



۴-۳. فرسوده بودن قانون کنونی و تغییرات نامناسب آن

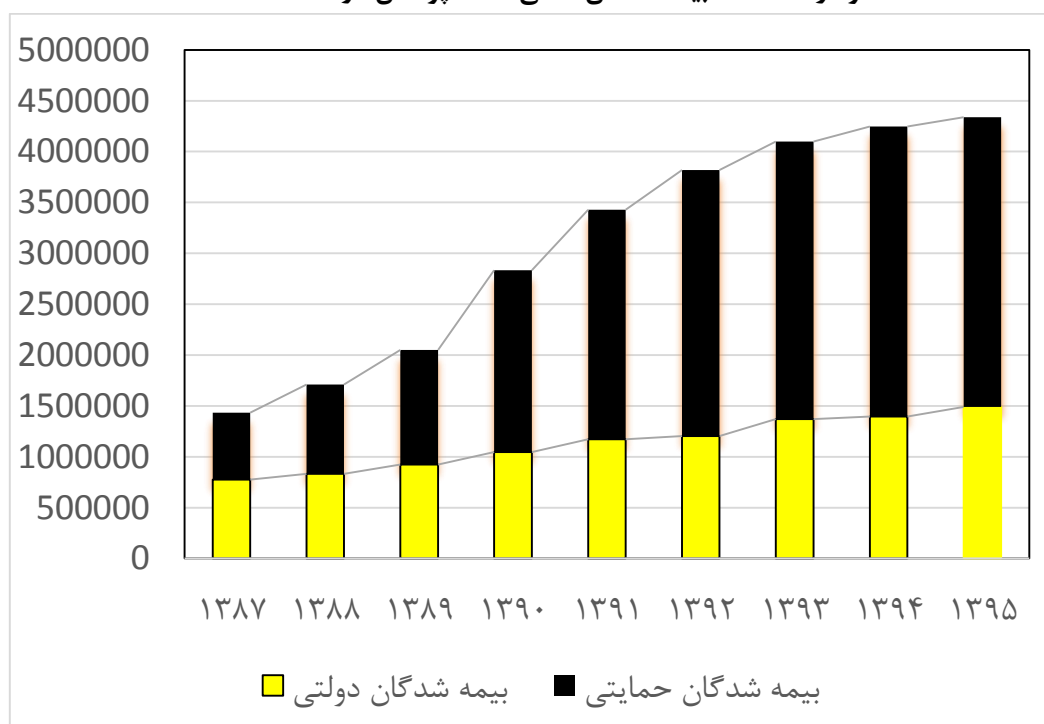
آنچه سبب رشد فزاینده مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر شده و امکان تداوم ارائه خدمات آن سازمان را در آینده با تردید مواجه ساخته، قوانین و مقررات حاکم بر نظام بازنشستگی است. تعدد اساس برقراری و قوانین حاکم بر بازنشستگی به‌گونه‌ای است که بیش از ۶۶ تکلیف قانونی در حوزه بازنشستگی به سازمان تأمین اجتماعی ابلاغ شده است. این در حالی است که در زمان تصویب این قوانین، محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری) لازم به‌منظور ارزیابی بار تعهدی و مالی آن صورت نگرفته و این امر در حال حاضر موجب کسری نقدینگی و در آتیه موجب بحران ورشکستگی مالی سازمان تأمین اجتماعی خواهد شد. یکی از تأثیرات قوانین و مقررات موجود در حوزه بازنشستگی کاهش مدت بیمه‌پردازی بیمه شده اصلی و افزایش مدت‌زمان دریافت مستمری است که در قسمت قبل توضیح آن آورده شد.

۴-۴. تحمیل طرح‌های حمایتی در قالب بیمه‌ای بدون تأمین بار مالی

یکی دیگر از مهمترین عوامل ایجادکننده کسری نقدینگی در شرایط فعلی و بحران تأمین اجتماعی در آتی، طرح‌های حمایتی بیمه‌ای مغایر با اصول بیمه‌ای و بدون تأمین اعتبار لازم است. این طرح‌ها علی‌رغم این که در راستای برقراری عدالت اجتماعی و ارتقای سطح معیشتی بیمه‌شدگان و بازنشستگان سازمان به تصویب رسیده‌اند، لکن به‌علت بی‌دقتی، ضعف کارشناسی و بی‌توجهی به محاسبات اکچوئریال، باعث افزایش مصارف سازمان تأمین اجتماعی شده و ماحصلی جز کسری نقدینگی به همراه نداشته‌اند. ارائه تعهدات بیمه‌ای در قبال افراد عضو و تحت پوشش باید براساس قاعده عدالت و به‌تناسب میزان مشارکت (سنوات و میزان پرداخت حق بیمه) و با تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها (طبق محاسبات بیمه‌ای) صورت پذیرد و رعایت نکردن این اصول قطعاً سازمان تأمین اجتماعی را با مشکلات عدیده‌ای روبرو خواهد کرد. یکی از مهمترین عواملی که باعث کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی در شرایط حاضر شده، تغییر ترکیب بیمه‌شدگان از اجباری به حمایتی است. تغییر ترکیب شاغلین بیمه شده اجباری دارای کارفرمای حقیقی و حقوقی از مزد و حقوق‌بگیر به بیمه‌شدگان غیرمزد و حقوق‌بگیر فاقد کارفرما، از قبیل رانندگان، بافندگان، نویسندگان، خادمین مساجد، کارگران ساختمانی و غیره، خصوصاً چند سال گذشته باعث شده است تا دولت در نقش یک کارفرمای بزرگ نزدیک به ۴/۵ میلیون بیمه شده را از طریق سازمان تأمین اجتماعی تحت پوشش خود قرار دهد که از این تعداد حدود ۳ میلیون نفر آنها در گروه بیمه‌شدگان حمایتی قرار دارند. شایان ذکر است این تعداد در سال ۱۳۸۷ حدود ۶۵۰ هزار نفر بودند. این مهم با عدم پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی توسط دولت همراه بوده که در نهایت باعث کاهش درآمدهای نقدی ناشی از کسور حق بیمه در سازمان و افزایش دیون دولت گردیده است. آمار عملکرد

سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد در ۱۰ سال اخیر علیرغم اینکه بیمه‌شدگان عادی سازمان با نرخ ۴ درصد رشد یافته، لکن بیمه‌شدگان حمایتی با نرخ ۲۲ درصد افزایش یافته است. از طرح‌هایی که در کنار طرح‌های حمایتی بیمه‌ای دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و باعث تشدید کسری نقدینگی در سازمان شده است، اجرای طرح همسان‌سازی حقوق مستمری‌بگیران (بند «۳۹» قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۸۸ کشور) می‌باشد. در این طرح مقرر بود به منظور ارتقای سطح معیشت و قدرت خرید مستمری‌بگیران مبلغی تحت عنوان «یارانه دولت» در طول سال ۱۳۸۸ همراه با مستمری ماهیانه به آنان پرداخت شود. بر همین اساس اگرچه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی وقت رئیس‌جمهور مکلف شود برای پایداری و تداوم پرداخت «یارانه حمایتی» در هر سال اعتبار مورد نیاز را حسب اعلام سازمان تأمین اجتماعی در بودجه سنواتی کل کشور در ردیفی جداگانه لحاظ و به سازمان پرداخت نماید، لکن این امر به‌طور کامل اجرایی نگردید و عملاً اجرای این طرح از محل منابع داخلی برعهده سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفت. علیرغم تجربه ناموفق در این زمینه، این رویه مجدداً در بند «ب» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه تکرار و سازمان تأمین اجتماعی مکلف شده است که مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی کند، بدون آنکه نحوه تأمین منابع مالی آن پیش‌بینی شده باشد.

نمودار ۸. تعداد بیمه‌شدگان اصلی تحت پوشش دولت ۹۵-۱۳۸۷



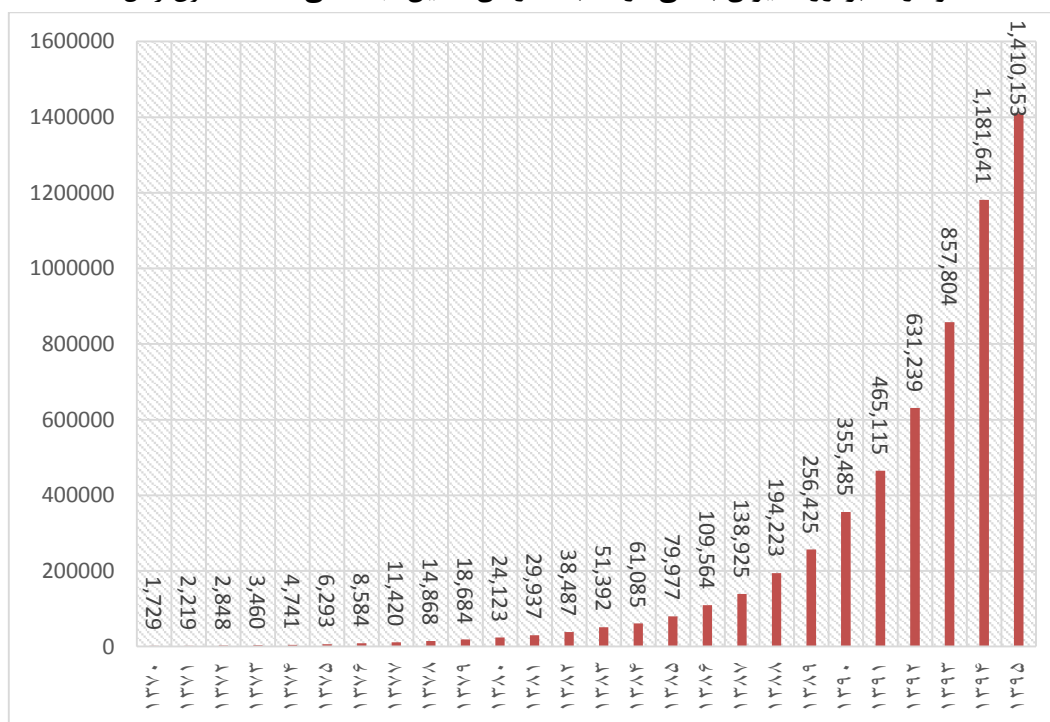
مأخذ: سالنامه آماری سال ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی.



۴-۵. عدم پرداخت تعهدات قانونی دولت (افزایش بدهی‌های دولت)

عدم پرداخت به‌هنگام تعهدات توسط شرکای اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی به‌ویژه دولت یکی از چالش‌های بزرگ حال حاضر آن سازمان محسوب می‌شود. بنابر گزارش‌های ارائه شده از سوی سازمان، مطالبات سازمان تأمین اجتماعی طی برنامه چهارم توسعه به‌طور متوسط از رشد ۳۱/۷ درصد و در برنامه پنجم توسعه نیز به‌طور متوسط از رشد برابر با ۳۵/۲ درصد حکایت دارد. تداوم روند مذکور موجب رسیدن سطح مطالبات به نقطه غیرقابل وصول در آینده بسیار نزدیک شده و این امر به وقوع بحران در صندوق‌ها منجر خواهد شد. تهدید امنیت اجتماعی، وقوع بحران‌های بازنشستگی، افزایش فقر و مهمتر از همه از بین رفتن ذخایر صندوق‌های بیمه‌ای از جمله مشکلات پیش‌روی آنها با ادامه روند فعلی می‌باشد.

نمودار ۹. برآورد میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی (میلیون ریال)



مأخذ: بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی، معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تیرماه ۱۳۹۶ و گزارش اخذ شده از سازمان تأمین اجتماعی.

نگاهی به صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی طی سنوات ۱۳۹۲-۱۳۸۳ بیانگر این مهم است که طی این بازه زمانی مطالبات صندوق از دولت از ۲۸ درصد به حدود ۷۰ درصد رسیده درحالی که سهم منابع حاصل از سرمایه‌گذاری از حدود ۳۰ درصد به حدود ۱۶ درصد رسیده است. همچنین این صورت‌ها نشان می‌دهد که سهم درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها در کل منابع درآمدی سازمان به‌صورت متوسط معادل ۱۱ درصد بوده و ۸۶/۵ درصد از منابع این صندوق از طریق درآمد ناشی از حق بیمه‌ها تأمین می‌گردد.

البته ارزش این معوقات نیز محل بحث است. در حالی که سازمان تأمین اجتماعی ارزش بدهی‌های دولت را در حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان (۸ درصد GDP، تا پایان سال ۱۳۹۴) قلمداد می‌کند، وزارت اقتصاد و دارایی این رقم را در حدود ۳۰/۲ هزار میلیارد تومان (۲ درصد GDP) می‌داند. مهمترین منبع این اختلاف این است که سازمان از نرخ بهره مرکب در محاسبه استفاده می‌کند در حالی که وزارت امور اقتصادی نرخ‌های بهره ساده به کار گرفته است.

این عدد مورد توافق دیوان محاسبات نیز نمی‌باشد. دیوان محاسبات در گزارش خود در این خصوص پرداختی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی بابت رد دیون را مبلغ ۱۳۲,۵۷۶,۳۳۸ میلیون ریال تا پایان سال ۱۳۹۴ دانسته است که این مبلغ ۶۴,۷۵۶,۲۰۲ میلیون ریال وجه نقد، ۴۷,۳۱۸,۰۸۳ میلیون ریال ارزش سهام شرکت‌های دولتی واگذار شده به سازمان تأمین اجتماعی ۸,۲۷۳,۲۲۹ میلیون ریال اموال واگذاری (شامل اموال سازمان ایرانگردی و جهانگردی، دارایی نیروگاه طوس و تبریز) و ۶۲,۹۰۵ میلیون ریال اوراق قرضه و مبلغ ۱۲,۱۶۵,۹۱۹ میلیون ریال شامل املاک دریافتی از دولت بابت اموال موضوع تبصره «۸۲» بودجه سال ۱۳۶۲ در سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۸ و همچنین بدهی شرکت ارتباطات تأمین شمس نوین (متعلق به شستا) و همچنین پروانه بهره‌برداری از نسل سوم تلفن همراه و ... می‌باشد. بر این اساس دیوان محاسبات میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی را تا پایان سال ۱۳۹۴ معادل ۶۲۳,۳۱۹,۴۱۵ میلیون ریال می‌داند (جدول ۸) (دیوان محاسبات کشور ۱۳۹۶).

جدول ۸. میزان بدهی دولت براساس صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی (میلیون ریال)

تعهدات پس از کسر اصلاحات مورد نظر دیوان محاسبات کشور	مبالغ قابل کسر از بدهی دولت طبق محاسبات صورت گرفته توسط دیوان محاسبات کشور				جمع کل بدهی دولت	طبق صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی	
	جمع کل	بابت اوراق تسویه سال ۱۳۹۵	بابت عدم واریز درآمد عمومی به خزانه	بابت اشتباه محاسباتی خسارت تأخیر در تأدیه		پرداختی انباشته دولت تا پایان سال ۱۳۹۴	جمع کل بدهی‌های انباشته دولت تا پایان سال ۱۳۹۴
۶۲۳,۳۱۹,۴۱۵	۵۵۸,۳۲۲,۰۲۵	۸۲,۵۱۳,۷۸۸	۱۴,۸۷۳,۵۳۳	۴۶۰,۹۳۴,۷۰۴	۱,۱۸۱,۶۴۱,۴۴۰	۱۳۲,۵۷۶,۳۳۸	۱,۳۱۴,۲۱۷,۷۷۸

نکته مهم این است که صرف‌نظر از عدد ریالی دقیق، عدد بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در هر صورت میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی مبلغ قابل توجهی است که موجب کسری نقدینگی سازمان گردیده است و این رقم در حال افزایش است، به نحوی که براساس محاسبات سازمان تأمین اجتماعی تعهدات جاری قانونی دولت در سال ۱۳۹۶ در حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۳۹۷ به ۳۱ هزار میلیارد تومان خواهد رسید (جدول ۹).



جدول ۹. برآورد اقلام تعهدات قانونی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷

ردیف	منشأ تعهدات	۱۳۹۶	۱۳۹۷
۱	۳ درصد حق بیمه سهم دولت	۷۷,۵۳۳,۰۰۰	۹۱,۴۸۸,۹۴۰
۲	معافیت سهم بیمه کارفرمایان کارگاه‌ها با حداکثر ۵ نفر کارگر	۲۱,۵۲۳,۸۰۵	۲۵,۳۹۸,۰۹۰
۳	۲ درصد قانون حرف و مشاغل آزاد	۱,۹۲۱,۵۰۸	۲,۲۶۷,۳۷۹
۴	حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو	۱۱,۵۳۸,۱۳۷	۱۳,۶۱۵,۰۰۲
۵	تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما	۳,۵۰۰,۷۲۳	۴,۱۳۰,۸۵۳
۶	۵۰ درصد حق بیمه تا بازنشستگی ماده (۱۰) نوسازی صنایع	۴۵,۹۵۰	۴۵,۹۵۰
۷	مستمری سنوات ارفاقی ماده (۱۰) نوسازی صنایع	۲۰۸,۴۹۴	۲۰۸,۴۹۴
۸	ایام اسارت آزادگان و مزایای گروه تشویقی همکار فرزندان شهید	۱۰۴,۸۴۷	۱۲۳,۷۱۹
۹	قوانین جانبازان	۹,۹۱۰,۷۱۰	۱۱,۶۹۴,۶۳۸
۱۰	سهم دولت بابت حق بیمه دوران سربازی	۱۰,۷۵۱,۶۰۷	۱۲,۶۸۶,۸۹۶
۱۱	حق بیمه رانندگان، خادمین مساجد و باربران	۹,۵۱۱,۳۲۵	۱۱,۲۲۳,۳۶۴
۱۲	احتساب ایام بیکاری به‌عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور	۵,۲۶۳,۰۰۰	۵,۷۸۹,۰۰۰
۱۳	همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی	۱۳,۰۰۰,۰۰۰	۱۳,۰۰۰,۰۰۰
۱۴	حق بیمه کارگزاران مراکز مخابرات روستایی	۲,۴۰۰,۰۰۰	۲,۴۰۰,۰۰۰
۱۵	تعهد دولت بابت اقشار خاص	۱۱,۴۱۰,۶۷۳	۱۳,۴۶۴,۵۹۴
۱۶	بازنشستگی پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد امام خمینی (ره)	۴۷۸,۰۰۰	۴۷۸,۰۰۰
۱۷	برخورداری فرزندان ایثارگران و شهدا از کلیه امتیازات مقرر جهت جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر (بند «خ» ماده (۸۸) قانون برنامه ششم توسعه)	۹۴۳	۱,۲۲۶
۱۸	افزایش مدت مرخصی ایام بارداری	۳,۵۰۱,۸۳۹	۴,۱۳۲,۱۷۰
جمع			
۱۹	بند «ب» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه (همسان‌سازی)	---	۷۲,۰۰۰,۰۰۰
۲۰	بند «ت» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه (سنوات ارفاقی کارکنان دولت)	---	۳,۶۲۱,۰۰۰
۲۱	ماده (۷۱) قانون برنامه ششم توسعه (معافیت از پرداخت حق بیمه کارفرمایی)	---	۲۹,۰۰۰,۰۰۰
۲۲	تبصره ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه (بازنشستگی رانندگان)	---	۶۵,۰۰۰
۲۳	بند «خ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه (سنوات ارفاقی برای فرزندان و همسران شهدا)	---	۳,۴۰۰
جمع کل		۱۸۲,۶۰۴,۵۶۱	۳۱۶,۸۳۷,۷۱۵

۴-۶. ناکارآمدی سازوکار لازم برای دریافت حق بیمه براساس دستمزد واقعی

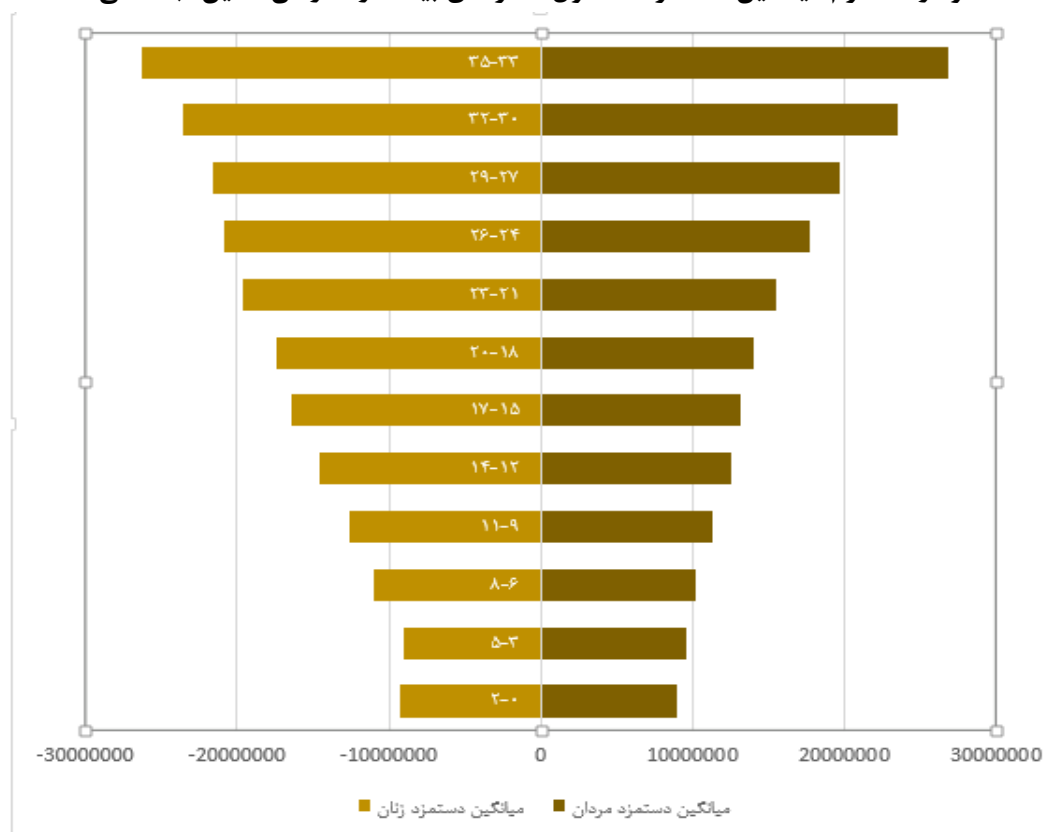
قوانین و مقررات حاکم به‌گونه‌ای است که اعلام دستمزد واقعی مشمول پرداخت حق بیمه تا سال‌های منتهی به بازنشستگی هیچ‌گونه تأثیری در مبلغ مستمری ندارد، لذا بیمه‌شدگان و کارفرمایان به‌استثنای بیمه‌شدگان اجباری دولتی تمایلی به اعلام دستمزد واقعی خود ندارند و پرداخت حق بیمه بیشتر را نوعی سرمایه‌گذاری جهت تأمین آینده خود و فرزندانشان محسوب نمی‌کنند.

محاسبه مستمری بر مبنای میانگین دستمزدهای آخر دوران اشتغال بسیار پرهزینه و نابرابر است و انگیزه‌های افزایش دستمزد پیش از بازنشستگی را ایجاد می‌نماید. براساس مقررات جاری طرح، تمام سوابق دستمزدی افراد لحاظ نمی‌شوند و مستمری بر مبنای میانگین دستمزد دو سال آخر پیش از بازنشستگی تعیین می‌گردد. این سازوکار به سود کسانی است که رشد دستمزدی در اواخر دوران اشتغال دارند و به زیان افرادی است که یک روند دستمزدی یکنواخت را تجربه می‌کنند و انگیزه بسیار قوی برای بروز ارتقای شغلی و افزایش دستمزدها در سال‌های پایین اشتغال پیش از بازنشستگی ایجاد می‌نماید.

متوسط دستمزد ماهیانه مشمول کسر حق بیمه بیمه‌شدگان فعال در سال ۱۳۹۴ معادل ۱۱،۱۹۲،۰۲۷ ریال بوده که از حداقل دستمزد اعلام شده آن سال فقط ۴۴ درصد بیشتر است. این در حالی است که متوسط دستمزد اعلام شده در بیمه‌شدگان با سابقه ۲۸ تا ۳۰ سال ۲۵۰ درصد حداقل دستمزد سال مذکور بوده است. در این حالت بیمه‌شدگان در طول مدت بیمه‌پردازی، حق بیمه کمتری پرداخت نموده اما به دلیل ارتقای دستمزد در سال‌های منتهی به بازنشستگی از مبلغ مستمری بالاتری برخوردار می‌شوند. این موضوع تبعات منفی بسیاری در خصوص ناپایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی داشته است (نمودار ۱۰).



نمودار ۱۰. هرم میانگین دستمزد مشمول کسر حق بیمه در سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: ترک تبری، ۱۳۹۴.

نتیجه این کار پرداخت ۶ برابر به فرد به نسبت حق بیمه پرداختی است (جدول ۱۰). شایان ذکر است طول دوره بیمه‌پردازی ۳۰ سال و مدت دریافت مزایا متناسب با امید زندگی در زمان بازنشستگی و با در نظر گرفتن دوره مستمری بازمندگان ۳۵ سال در نظر گرفته شده است.

جدول ۱۰. نسبت ارزش روز حق بیمه به مستمری در سازمان تأمین اجتماعی

شرح	حداقل حقوق	میانگین حقوق	حداکثر حقوق
ارزش روز حق بیمه‌ها (میلیون ریال)	۱۷,۱۳۹	۲۵,۷۰۹	۱۱۹,۹۷۴
ارزش روز مستمری‌ها (میلیون ریال)	۱۰۷,۰۷۲	۱۴۵,۶۰۲	۶۱۴,۰۴۲
نسبت ردیف ۲ به ۱	۶.۲	۵.۷	۵.۱

مأخذ: گزارش اخذ شده از معاونت فنی درآمد سازمان تأمین اجتماعی.

طولانی‌تر شدن دوره مبنای محاسبه مستمری اعم از حالت بهینه یعنی لحاظ کل دوران اشتغال فرد - نه تنها مصارف و هزینه‌های مستمری را کاهش می‌دهد بلکه مهمتر آنکه یک رفتار یکنواخت با

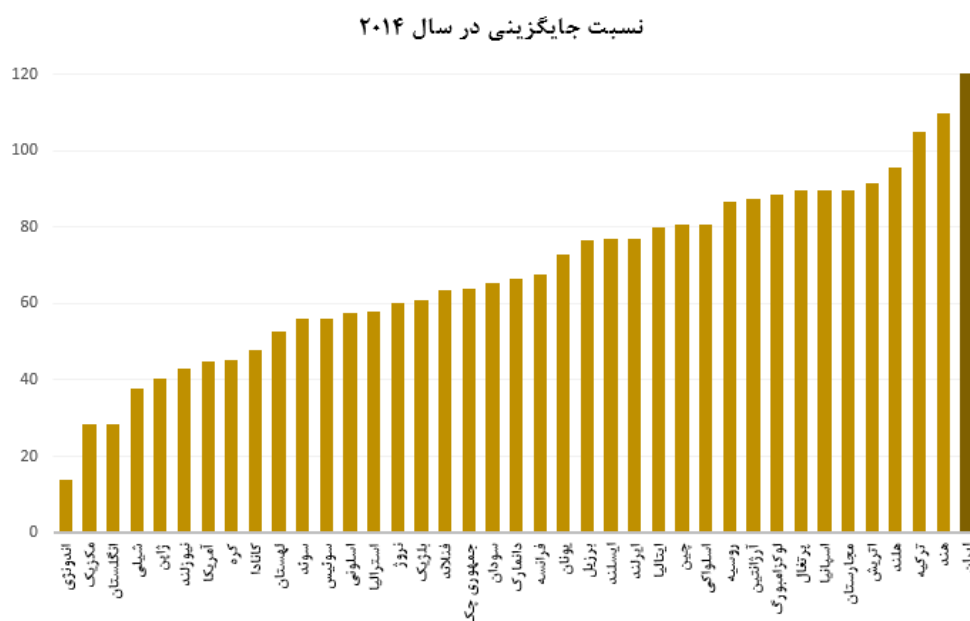
عملکرد بیمه‌پردازی افراد بدون توجه به شکل پروفایل سن - درآمد آنها ایجاد می‌کند. البته لازم است در این شرایط قیمت‌ها به‌روزرسانی شوند.

۴-۷. نرخ جایگزینی بالا

ایران یکی از بالاترین نرخ‌های جایگزینی در دنیا را دارا می‌باشد. بیمه تأمین اجتماعی در ایران سخاوتمندترین سازمان بیمه‌گر دنیاست که با احتساب مستمری پرداختی و مزایای جانبی آن تا ۱/۲ برابر آخرین مزد و یا حقوق اعلامی را به مستمری‌بگیران خود پرداخت می‌نماید.

این نرخ جانشینی بالا به معنای افزایش مصارف صندوق است و در مدل PAYG نیازمند افزایش منابع برای ایجاد تعادل است. از این رو باید به تناسب این نرخ جانشینی، حق بیمه‌ها افزایش یابد. این در حالی است که نرخ حق بیمه در ایران جزء نرخ‌های متوسط بالا در دنیاست؛ به طوری که جهت پرداخت مستمری طی سال ۲۰۳۰ در سازمان تأمین اجتماعی بایستی نرخ‌های حق بیمه به ۴۰ درصد دستمزد افزایش یابد.

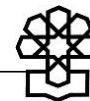
نمودار ۱۱. نسبت جایگزینی در سال ۲۰۱۴ در برخی کشورها



مأخذ: بانک جهانی.

۴-۸. سرمایه‌گذاری ناکارآمد

به منظور حفظ ارزش ذخایر به منظور انجام تعهدات آتی برای اولین بار در تاریخ شکل‌گیری تأمین اجتماعی در سال ۱۳۶۵ یک شرکت سهامی خاص (شستا) با سرمایه اولیه ۲۰ میلیارد ریال تأسیس شد که امروزه یکی از بزرگ‌ترین نهادهای سرمایه‌گذاری کشور محسوب می‌شود. امروزه عمده

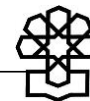


سرمایه‌گذاری‌های سازمان در شستا متمرکز است و سایر سرمایه‌گذاری‌ها در سازمان صورت گرفته است. حدود ۷۰ درصد آن شامل شرکت‌های بورسی و مابقی شامل شرکت‌های غیربورسی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های سرمایه‌گذاری می‌باشد. ارزش این پروژه‌ها با لحاظ سایر سهامداران بالغ بر ۶۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. ۷۰ درصد این سرمایه‌گذاری‌ها در صنایع پتروشیمی، نفت و گاز شیمیایی، فلزات اساسی، دارو و سایر صنایع متمرکز است.

براساس آخرین اطلاعات مالی ارائه شده در سازمان تأمین اجتماعی و شستا، از نظر ارزش سرمایه‌گذاری‌ها، حدود ۵۹ درصد از سرمایه‌گذاری‌ها ناشی از رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی بوده و ۴۱ درصد آن ناشی از سرمایه‌گذاری‌های ایجاد و خریداری شده است. در حالی که از منظر سودآوری تنها ۲۶ درصد از سود شستا ناشی از شرکت‌های رد دینی بوده و بیش از ۷۴ درصد از سود شستا ناشی از شرکتهای خریداری شده و ایجاد شده است.

جدول ۱۱. سود و زیان هلدینگ‌های شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی در سال مالی منتهی به ۱۳۹۶/۲/۳۱

(میلیون ریال)		هلدینگ‌های شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی											
		تسهیلات مالی		تقسیم سود		سرمایه	دارایی	سود انباشته پایان دوره		سود خالص		نام شرکت	ردیف
سال مالی ۳۱/۲/۱۳۹۵	سال مالی ۳۱/۲/۱۳۹۶	صور تجلسه بررسی سال مالی ۳۱/۲/۱۳۹۵	صور تجلسه بررسی سال مالی ۳۱/۲/۱۳۹۶	۱۳۹۵/۲/۳۱	۱۳۹۶/۲/۳۱	۱۳۹۵/۲/۳۱	۱۳۹۶/۲/۳۱	۱۳۹۵/۲/۳۱	۱۳۹۶/۲/۳۱	۱۳۹۵/۲/۳۱	۱۳۹۶/۲/۳۱		
۱۴۰۱۶۰۷۹۷	۱۴۰۷۳۴۸۳۴	۶۰۹۶۰۰۰۰	۴۰۳۵۰۰۰۰	۴۳۰۵۰۰۰۰۰	۱۱۵۰۴۰۴۰۳	۶۵۱۲۰۰۵۸	۶۰۷۳۱۰۶۴۴	۹۳۰۵۰۲۴۷	۱۲۰۹۵۲۰۰۷۴			شرکت نفت و گاز و پتروشیمی تأمین	۱
.	.	۲۰۷۵۵۰۰۰۰	۲۰۹۰۰۰۰۰۰	۲۰۹۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۷۲۹۰۲۴۳	۴۵۹۴۰۶۰۲	۵۰۱۱۷۰۱۵۱	۳۰۳۹۸۰۲۰۵	۳۰۲۷۷۰۵۴۹			شرکت سرمایه‌گذاری دارویی تأمین	۲
۳۰۶۴۲۰۴۶۴	۳۰۶۱۷۰۰۰۵	۱۰۵۰۰۰۰۰۰	۴۰۰۰۰۰۰۰	۲۰۳۰۰۰۰۰۰	۳۶۸۹۳۰۴۳۴	۷۰۴۵۶۰۳۹۴	۷۰۵۴۷۰۲۳۰	۱۰۴۴۰۰۳۶۵	۲۰۱۴۱۰۶۰۲			شرکت سرمایه‌گذاری صدر تأمین	۳
۷۲۴۰۴۲	۷۲۷۰۰۴۹	۵۰۰۰۰۰۰۰	۷۰۰۰۰۰۰۰	۲۰۵۰۰۰۰۰۰	۱۳۸۳۰۴۴	۱۸۲۱۰۴۵۳	۱۰۷۸۳۰۴۱۳	۶۸۳۰۶۹۳	۴۶۱۰۹۶۰			شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین	۴
۱۹۰۹۲۶۰۴۴۶	۲۰۰۲۲۰۰۰۱۰	۲۰۵۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰۰۰	۱۱۰۰۰۰۰۰۰۰	۴۸۰۴۵۵۰۰۸۴	۷۰۴۶۲۰۵۷۸	۷۷۰۰۵۰۶۹۸	۲۰۴۶۹۰۸۳۸	۲۰۸۸۷۰۴۹۵			شرکت سرمایه‌گذاری صبا تأمین	۵
۸۳۷۰۵۲۴	۹۷۲۰۸۱۷	۷۰۰۰۰۰۰۰	۷۰۰۰۰۰۰۰	۲۰۱۰۰۰۰۰	۱۶۰۷۴۲۰۷۹۴	۱۰۶۶۰۰۸۴۶	۱۰۲۲۲۰۹۳۲	۱۰۱۰۵۰۲۵۴	۲۶۲۰۰۸۶			شرکت سرمایه‌گذاری عمران حمل‌ونقل تأمین	۶
۴۱۸۰۶۰۸	۴۴۳۰۷۴۴	۲۰۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰۰	۶۰۲۶۳۰۸۶۳	۴۳۹۰۳۶۹	۳۲۶۰۹۲۹	۱۷۵۰۰۲۴	۸۷۰۵۶۰			شرکت سرمایه‌گذاری صنایع عمومی تأمین	۷
.	۳۰۱۱۱۰۳۴۵	.	.	۵۰۰۰۰۰۰۰	۱۹۰۶۶۴۰۶۴۳	۲۷۰۰۳۳۸	۱۴۵۰۰۴۱	۱۹۳۰۰۴۱	-۱۲۵۰۳۲۴			شرکت مدیریت صنایع نوین تأمین	۸



عمده این سرمایه‌گذاری‌ها براساس مطالعات در حوزه‌های ریسکی به‌خصوص مالکیت شرکت‌ها و حوزه‌های بنگاه‌داری و بدون توجه به الزامات سرمایه‌گذاری و اصول حاکم بر سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی شکل گرفته است.

متوسط نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری صندوق تأمین اجتماعی سالیانه به‌طور میانگین ۲۰ درصد است. از این منظر با توجه به میانگین نرخ تورم سالیانه معادل ۱۹/۷ درصد، می‌توان گفت که بازدهی خالص معادل ۳ درصد برای سرمایه‌گذاری‌های صندوق تأمین اجتماعی قابل محاسبه است.

مقایسه بازده سرمایه‌گذاری صندوق تأمین اجتماعی با متوسط نرخ رشد اقتصادی در ۳۰ سال گذشته نشان می‌دهد که کل اقتصاد به‌طور متوسط سالیانه ۵ درصد رشد داشته است. بنابراین رشد ۰/۳ درصد در مقایسه با نرخ رشد ۵ درصدی نشان‌دهنده ضعف عملکرد جدی این صندوق در حوزه سرمایه‌گذاری است.

توجه به ضرورت برنامه‌ریزی بلندمدت و بین‌نسلی یکی از اصلی‌ترین اولویت‌های حوزه سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی می‌باشد. کوتاه بودن دوران تصدی مدیریت و انتخاب مدیران به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم از اصلی‌ترین عوامل تهدیدکننده پیاده‌سازی برنامه‌های بلندمدت در صندوق‌های بازنشستگی است. این مهم علاوه بر عدم امکان عملیاتی نمودن استراتژی‌های بلندمدت، هزینه‌های استقرار چندباره استراتژی‌ها را به صندوق تحمیل می‌کند.

طی سنوات اخیر با آغاز رکود بازار سرمایه، بخش مهمی از منابع در دسترس صندوق‌های بازنشستگی که در این بازار سرمایه‌گذاری گردیده بودند، تحت تأثیر این رکود قرار گرفتند. شاخص بورس طی دوره‌ای ۲۵ ماهه حدوداً ۲۹ درصد کاهش پیدا کرده که علت این امر را باید تغییرات منفی بازارهای پتروشیمی، فولاد و سیمان بیان کرد. اگرچه از سال ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ سودآوری بسیاری از این شرکت‌ها رشد داشته، اما با تشدید رکود در سال ۱۳۹۴، این سودآوری نیز کاهش یافته است.

علیرغم این مشکلات در حوزه سرمایه‌گذاری و لزوم خروج از بنگاه‌داری به‌ویژه برای سازمان‌های بیمه‌ای شامل صندوق‌های بازنشستگی عمومی؛ اما برخی از الزامات محیط مشتمل بر محیط اقتصادی و قانونی تحقق این مهم را با موانع جدی روبرو کرده به نحوی که همین موارد تاکنون به عدم عملیاتی شدن خروج از بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی منجر گردیده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- با توجه به حجم بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی و وضعیت نامناسب نقدینگی دولت در راستای بازپرداخت این بدهی‌ها، همچنان به‌نظر می‌رسد مدیریت ارشد صندوق‌ها ناگزیر از پذیرش سهام شرکت‌ها به‌صورت عمده از دولت به‌عنوان ما به ازای مطالبات خود بوده که این مهم خروج از حوزه تصدیگری صندوق‌ها را با موانع جدی روبرو می‌نماید.

- عدم امکان فروش بخش عمده‌ای از سهام بنگاه‌های فوق چه از طریق بازار سرمایه و چه از غیر به‌دلیل مشکلات بنیادین مرتبط با طراحی کسب‌وکار در آنها و اینکه در بسیاری موارد پیش از آنکه

بتوان آنها را به‌عنوان خالص دارایی تلقی کرد بایستی عنوان خالص بدهی را بر آنها نهاد این موضوع موجب شده تا این بنگاه‌ها فاقد متقاضی خرید باشند.

- عدم امکان فروش بخشی از شرکت‌های صندوق به‌دلیل ماهیت استراتژیک آنها از جمله شرکت ملی نفتکش و یا شرکت کشتیرانی که در این ارتباط مدیران ارشد صندوق ناگزیر از تعامل با وزارتخانه‌های متبوع آنها جهت نهایی نمودن فروش و یا اخذ دارایی‌های دیگر می‌باشند.

- پایین بودن میزان کارآیی بازار سرمایه در ایران که این موضع به‌عنوان یکی از موانع خروج از حوزه تصدیگری صندوق‌های بازنشستگی تلقی می‌گردد. بر مبنای محاسبات انجام شده تا پایان سال ۱۳۹۲، حجم دارایی‌های ۴ صندوق بازنشستگی عمده کشور در حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد گردیده است. نگاه به بنگاه‌های موجود در بازار سرمایه این حقیقت را روشن می‌سازد که جذب این حجم از ثروت در بازار سرمایه به‌صورت غیرمدیریتی و در قالب شرکت‌های سودده و دارای افق اقتصادی روشن وجود ندارد.

بازار سرمایه نقش حائز اهمیتی را در تخصیص منابع و سرمایه‌های ملی در هر جامعه ایفا می‌نماید. نقش اصلی این بازار، جذب منابع سرگردان و هدایت آنها به سمت فعالیت‌های ارزش‌آفرین است. در این راستا و در راستای دستیابی به این هدف لازم است که بازار سرمایه‌داری کارایی‌های تخصیصی، عملیاتی و اطلاعاتی باشد. بر مبنای مطالعات انجام شده در ایران، بازار بورس اوراق بهادار تهران از کارآیی مورد نیاز در راستای تخصیص بهینه منابع صندوق‌ها برخوردار نمی‌باشد.

از طرف دیگر ایجاد ابزارهای نوین مالی و پیش‌بینی ریسک که طی سنوات اخیر در بازارهای سرمایه کشورهای توسعه‌یافته سهم حائز اهمیتی از معاملات را به‌خود اختصاص داده‌اند منوط به وجود میزانی از کارآیی می‌باشد. لذا در شرایط فعلی بازار سرمایه ایران، انتشار این اوراق نمی‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری کار و سرمایه در کشور گردد. در نتیجه کارآیی ناکافی بازار سرمایه و در نتیجه آن نبود ابزارهای نوین مالی و پوشش ریسک و سهم اندک بازار سرمایه در تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی منجر به کاهش جذابیت‌های بازار سرمایه برای سرمایه‌گذاران نهادی مانند صندوق‌های بازنشستگی عمومی شده که این امر منجر به حرکت این صندوق‌ها به سمت بنگاه‌داری شده است.

یکی دیگر از محدودیت‌های سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در داخل کشور، عدم جذابیت نرخ سود سپرده‌های بانک است. براساس آمار بانک مرکزی در دوره ۳۸ ساله منتهی به سال ۱۳۹۴، دو سال نرخ تورم تک‌رقمی، نوزده سال بین ۱۰ تا ۲۰ درصد، دوازده سال بین ۲۰ تا ۳۰ درصد و چهار سال بیش از ۳۰ درصد بوده است. بنابراین میانگین نرخ تورم، در این دوره در حدود ۱۹ درصد برآورد شده است. همچنین بر مبنای آمار موجود و با تعدیل نرخ اسمی سود سپرده بانکی یک‌ساله بر مبنای نرخ تورم، میانگین نرخ واقعی آن طی دوره ۳۸ ساله منتهی به سال ۱۳۹۴، معادل منفی ۷/۵ درصد و انحراف معیار آن ۸/۹ درصد برآورد می‌شود. از طرف دیگر سابقه انتشار و حجم اوراق بهادار درآمد ثابت منتشر شده در ایران در سطح بسیار پایینی قرار دارد. از انتشار اولین اوراق مشارکت در سال ۱۳۷۳ تا پایان سال ۱۳۸۹، مجموع ارزش اوراق انتشار یافته و

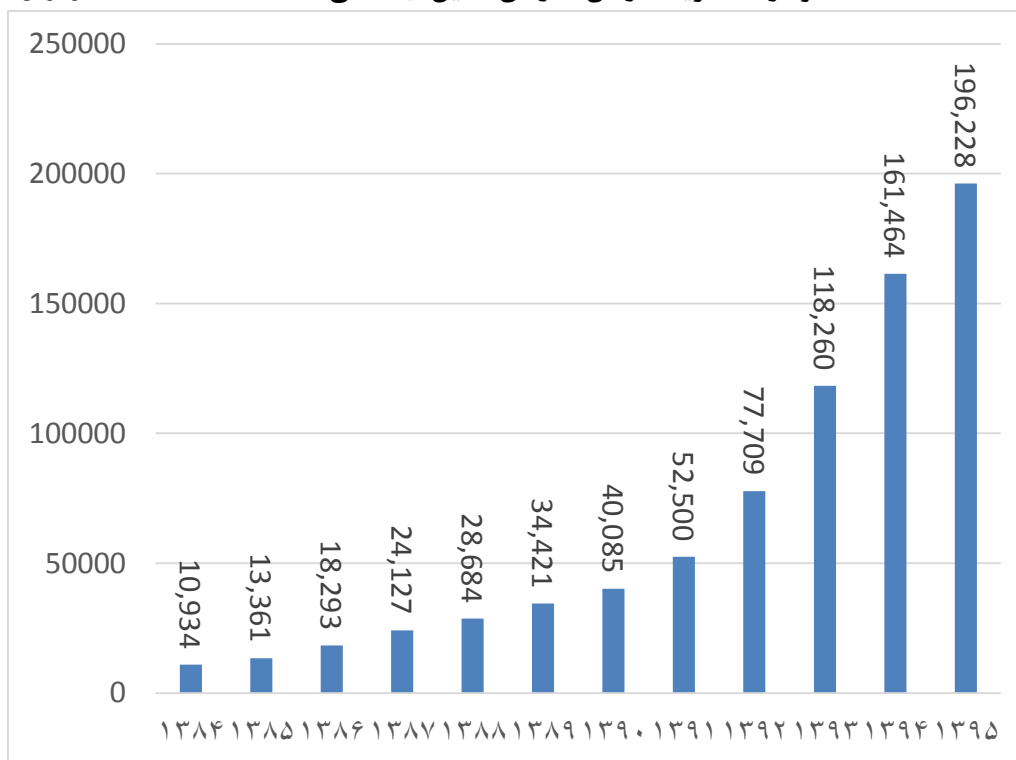


به فروش رسیده حدود ۲۹۵ هزار میلیارد ریال با نرخ بهره متوسط کمتر از ۲۰ درصد در سال بوده است. در دوره مشابه متوسط نرخ تورم بالغ بر ۱۹ درصد و در نتیجه نرخ واقعی بهره اوراق مشارکت کمتر از ۱ درصد برآورد شده است. با این پیش فرض که نرخ سود سپرده بلندمدت چهارساله را شاخصی جایگزین برای دورانی که انتشار اوراق با درآمد ثابت (سال ۱۳۵۷ لغایت ۱۳۸۸) انجام نمی گرفت دانسته و به بررسی روند تاریخی آن بپردازیم، آمار بیانگر کاهش ارزش سرمایه گذاری در این اوراق است. بازده واقعی این سرمایه گذاری به صورت متوسط سالیانه برابر منفی ۵/۹ درصد و انحراف استاندارد بازدهی آن معادل ۹ درصد می باشد.

۹-۴. افزایش هزینه های درمان

آمارهای مالی طرح حاکی از آن است که هزینه های سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۲ بالغ بر ۷۷ هزار میلیارد ریال بوده است که این رقم در سال ۱۳۹۳ به رقم ۱۱۸ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۵ به ۱۹۶ هزار میلیارد ریال رسیده است. از علل اصلی این افزایش هزینه ها می توان به افزایش هزینه های ناشی از اجرای طرح تحول سلامت، افزایش قیمت اقلام وارداتی نظیر تجهیزات پزشکی، دارویی، رشد تعداد بیمه شدگان و راه اندازی مراکز جدید و ... نیز اشاره کرد. نمودار ۱۲ روند مصارف درمان را از سال ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۹۵ نشان می دهد.

نمودار ۱۲. هزینه درمان سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۸۴-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)



مأخذ: سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی (سال ۱۳۹۵ براساس بودجه مصوب).

در جدول ۱۲ منابع و مصارف بخش درمان سازمان تأمین اجتماعی آورده شده است.^۱ همانطور که ملاحظه می‌شود از سال ۱۳۹۳ مصارف بر منابع پیشی گرفته است به نحوی که در سال ۱۳۹۵ سازمان با کسری حدود ۴۱۰۰ میلیارد تومانی در این بخش مواجه شده است.

جدول ۱۲. منابع و مصارف بخش درمان (میلیارد ریال)

سال	منابع	مصارف	مازاد(کسری)
۹۲	۸۰،۵۸۲	۷۴،۵۲۰	۶،۰۶۲
۹۳	۱۰۵،۳۳۷	۱۱۳،۳۰۰	-۷،۹۶۳
۹۴	۱۳۱،۶۵۲	۱۵۷،۰۱۲	-۲۵،۳۶۰
۹۵	۱۵۴،۳۱۲	۱۹۶،۲۲۱	-۴۱،۹۰۹

مأخذ: گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی.

۱۰-۴. وضعیت اشتغال و آثار متغیرهای اقتصادی

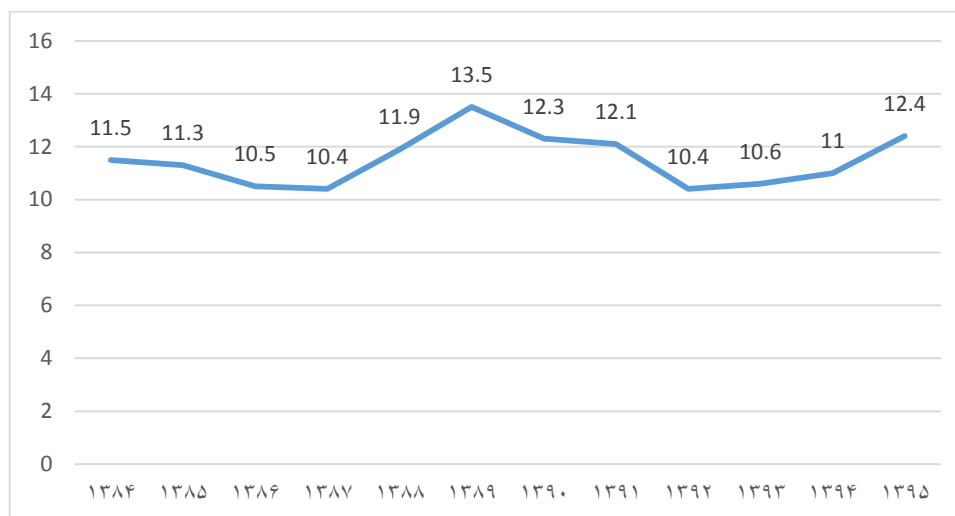
از آنجایی که سازمان تأمین اجتماعی به‌صورت عمده مسئول بیمه نمودن کارگران می‌باشد وضعیت بازار کار به‌شدت بر آن تأثیرگذار است. رونق و رکود در بازار کار از طریق تغییر منابع درآمدی و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی، عملکرد این سازمان را شدیداً تحت تأثیر قرار می‌دهد. در دوره‌های رونق کاهش شمار بیکاران و افزایش تعداد شاغلین توان مالی سازمان تأمین اجتماعی را تقویت می‌کند و زمینه مناسبی برای سرمایه‌گذاری صندوق‌ها فراهم می‌آورد. نمودار ۱۳ روند نرخ بیکاری را طی این سال‌ها نشان می‌دهد. همانطور که مشخص است از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹، نرخ بیکاری روندی افزایشی داشته است و از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ نرخ بیکاری روندی کاهشی داشته و تا سال ۱۳۹۵ دوباره افزایش نرخ بیکاری مشاهده می‌شود.

۱- لازم به ذکر است سرفصل‌های وصولی‌های سازمان حدود ۱۵۰ مورد است که در ارتباط با سهم حق بیمه درمان در قالب موارد زیر دسته‌بندی می‌گردند:

- مواردی که سهم درمان در حق بیمه وجود دارد. (حق بیمه سهم کارفرما، بیمه شده و دولت).
- مواردی که به‌طور کلی سهم درمان ندارد. (مابه‌التفاوت نقل و انتقال حق بیمه و ۴ درصد سخت و زیان آور).
- مواردی که سهم درمان به‌صورت سرانه اخذ می‌گردد و یا نرخ آن کامل نیست (حرف و مشاغل آزاد و اختیاری).
- جرائم که سهم درمان در آن نامشخص است.
- مواردی که نرخ حق بیمه کامل است و لکن موضوع درمان در آن مطرح نمی‌باشد (حق بیمه سرسازی، احتساب سوابق گذشته و ایام آینده).
- مواردی که امر درمان به استناد قانون بیمه همگانی به کارفرمایان واگذار می‌شود.
- مواردی که نرخ حق بیمه کامل است لکن پرداخت تمام یا بخشی از سهم کارفرما به‌عهده دولت است و به حیثه وصول در نمی‌آید (رانندگان، قالیبافان).



نمودار ۱۳. نرخ بیکاری سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵



مأخذ: عزیزخانی، ۱۳۹۶.

یکی از مهمترین معضلات کنونی بازار کار، افزایش تعداد جمعیت غیرفعال می‌باشد. این افراد نه جزئی از شاغلین محسوب می‌شوند و نه بیکاران. جدول ذیل نشان می‌دهد که طی سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵، به‌طور متوسط ۶۱ درصد از جمعیت در سن کار جزء جمعیت غیرفعال بوده‌اند و ۳۹ درصد از جمعیت در سن کار جمعیت فعال بوده است. (جدول ۱۳)

جدول ۱۳. ترکیب جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر در سن کار طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵ (نفر)

سال	جمعیت در سن کار	جمعیت فعال	درصد از جمعیت در سن کار	جمعیت غیرفعال	درصد از جمعیت در سن کار
۱۳۸۴	۵۶۷۶۳۱۰۶	۲۳۲۹۳۴۴۶	۴۱	۳۳۴۶۹۶۶۰	۵۹
۱۳۸۵	۵۸۱۴۲۳۵۵	۲۳۴۸۴۰۶۸	۴۰	۳۴۶۵۸۲۸۷	۶۰
۱۳۸۶	۵۹۲۵۴۶۳۸	۲۳۵۷۸۷۱۵	۴۰	۳۵۶۷۵۹۲۳	۶۰
۱۳۸۷	۶۰۳۰۰۱۷۵	۲۲۸۹۲۴۸۹	۳۸	۳۷۴۰۷۶۸۶	۶۲
۱۳۸۸	۶۱۳۴۵۷۱۵	۲۳۸۴۰۶۷۵	۳۹	۳۷۵۰۵۰۴۰	۶۱
۱۳۸۹	۶۲۳۹۱۲۵۴	۲۳۸۷۵۰۲۳	۳۸	۳۸۵۱۶۲۳۱	۶۲
۱۳۹۰	۶۳۴۳۶۷۹۲	۲۳۳۸۷۶۳۳	۳۷	۴۰۰۴۹۱۵۹	۶۳
۱۳۹۱	۶۲۷۱۱۸۷۸	۲۳۴۷۶۴۶۲	۳۷	۳۹۲۳۵۴۱۶	۶۳
۱۳۹۲	۶۳۳۵۵۸۸۵	۲۳۸۳۴۵۵۲	۳۸	۳۹۵۲۱۳۳۳	۶۲
۱۳۹۳	۶۴۰۱۶۶۸۹	۲۳۸۱۸۴۶۹	۳۷	۴۰۱۹۸۲۲۰	۶۳
۱۳۹۴	۶۴۶۹۲۴۶۹	۲۴۷۰۱۱۷۷	۳۸	۳۹۹۹۱۲۹۲	۶۲
۱۳۹۵	۶۵۴۶۰۵۳۳	۲۵۷۹۱۴۵۰	۳۹	۳۹۶۶۹۰۸۳	۶۱

مأخذ: عزیزخانی، ۱۳۹۶.

وجود مشاغل غیررسمی در کشور، یکی دیگر از عواملی است که بر سازمان تأمین اجتماعی اثرگذار است. اشتغال رسمی به معنای تحت حمایت قانون کار و نهادهای بیمه‌ای و اجتماعی قرار گرفتن است. اما در اشتغال غیررسمی این اتفاق رخ نمی‌دهد. این درحالی است که طرح آمارگیری نیروی کار هر دو گروه شاغلین رسمی و غیررسمی را در نظر می‌گیرد. (عزیزخانی، ۱۳۹۶)

جدول ۱۴. برآورد تعداد شاغلین بیمه شده طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵

سال	بیمه شده‌ها	شاغلین	درصد شاغلین بیمه شده	اضافه بیمه	اشتغالزایی	نسبت اضافه‌شدگان بیمه به اضافه‌شدگان شاغل
۱۳۸۴	۶۳۴۶۹۵۳	۲۰۶۱۴۶۶۷	۳۱			
۱۳۸۵	۶۵۶۷۲۸۷	۲۰۸۳۶۲۶۳	۳۲	۲۲۰۳۳۴	۲۲۱۵۹۶	۹۹
۱۳۸۶	۶۷۰۸۲۹۷	۲۱۰۸۸۱۹۷	۳۲	۱۴۱۰۱۰	۲۵۲۶۳۴	۵۶
۱۳۸۷	۶۹۲۷۷۸۳	۲۰۵۰۰۳۱۰	۳۴	۲۱۹۴۸۶	-۵۸۸۵۸۷	-۳۷
۱۳۸۸	۷۴۰۳۰۱۰	۲۱۰۰۰۷۰۴	۳۵	۴۷۵۲۲۸	۵۰۰۳۹۴	۹۵
۱۳۸۹	۷۴۸۷۳۶۳	۲۰۶۵۶۶۹۳	۳۶	۸۴۳۵۳	-۳۴۴۰۱۱	-۲۵
۱۳۹۰	۷۴۴۸۶۰۶	۲۰۵۰۹۹۴۶	۳۶	-۳۸۷۵۷	-۱۴۶۷۴۷	۲۶
۱۳۹۱	۷۸۵۰۱۳۱	۲۰۶۲۸۲۲۶	۳۸	۴۰۱۵۲۵	۱۱۸۲۸۰	۳۳۹
۱۳۹۲	۸۶۸۳۴۲۶	۲۱۳۴۶۱۸۰	۴۱	۸۳۳۲۹۴	۷۱۷۹۵۴	۱۱۶
۱۳۹۳	۸۹۹۲۶۷۳	۲۱۳۰۴۳۰۳	۴۲	۳۰۹۲۴۷	-۴۱۸۷۷	-۷۳۸
۱۳۹۴	۹۳۰۴۳۵۲	۲۱۹۷۲۰۸۵	۴۲	۳۱۱۶۷۹	۶۶۷۷۸۲	۴۷
۱۳۹۵	۹۴۸۳۹۵۲	۲۲۵۸۸۰۵۳	۴۲	۱۷۹۶۰۰	۶۱۵۹۶۸	۲۹

مأخذ: همان.

جدول فوق نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵، درصد شاغلین بیمه شده از ۳۱ درصد به ۴۲ درصد افزایش یافته است و به‌طور متوسط طی این دوره، ۳۷ درصد از شاغلین بیمه بوده‌اند. در سال ۱۳۸۵، ۹۹ درصد از شاغلین اضافه شده بیمه بوده‌اند و در سال ۱۳۸۶ این رقم به ۹۵ درصد کاهش داشته است. در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۳۳۹ و ۱۱۶ درصد از شاغلین اضافه شده بیمه بوده‌اند. به عبارت دیگر در این سال‌ها بخشی از شاغلین غیررسمی به لیست شاغلین رسمی اضافه شده‌اند. همچنین در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳ حدود ۶۶۸ هزار نفر به جمعیت شاغل کشور اضافه شده است که از این تعداد حدود ۵۳ درصد معادل ۳۵۴ هزار نفر به شاغلان غیررسمی (شاغلانی که به واسطه شغل خود دارای هیچ نوع بیمه‌ای نیستند) و ۴۷ درصد معادل ۳۱۲ هزار نفر به شاغلان رسمی



افزافه شده است. در سال ۱۳۹۵ نیز از ۶۱۵ هزار نفر شاغلین اضافه شده، در حدود ۲۹ درصد آن (۱۷۹ هزار نفر) دارای بیمه می‌باشند. (عزیزخانی، ۱۳۹۶)

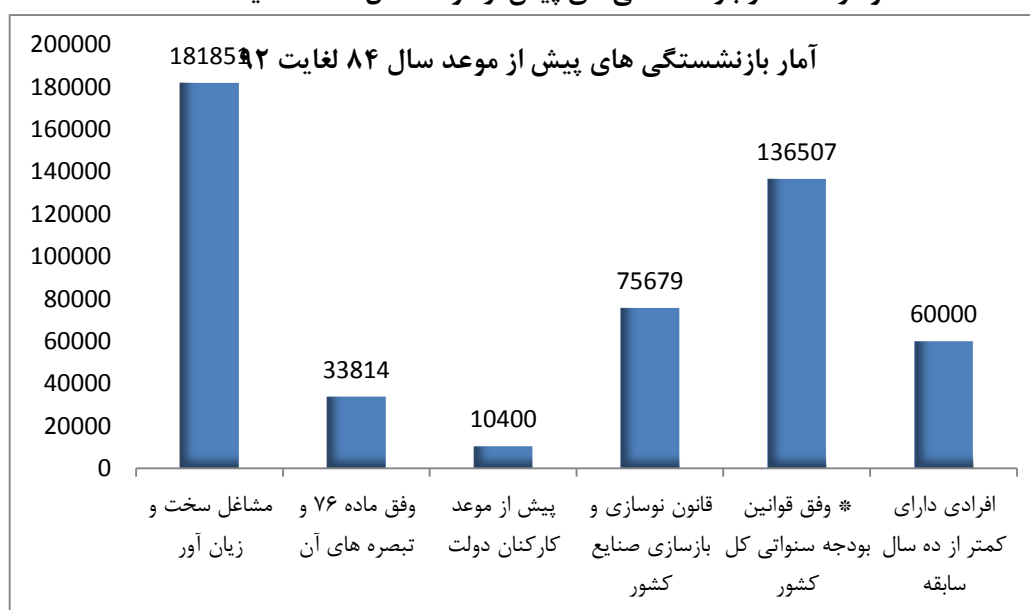
۴-۱۱. عدم مدیریت صحیح در سازمان تأمین اجتماعی و مداخلات دولت

عدم سه‌جانبه‌گرایی واقعی، خدشه در استقلال مالی و اداری و شخصیت مستقل حقوقی، عدم تناسب اختیار و مسئولیت، عدم انسجام نظام تصمیم‌گیری، نادیده گرفته شدن موضوع نظارت و پاسخگویی و... را می‌توان بخشی از تعارضات و ایرادات موجود در سازمان تأمین اجتماعی دانست. پس از گذشت ۶ سال از تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هنوز قانون اهداف و وظایف این وزارتخانه به تصویب نرسیده است و همچنین از سال ۱۳۸۷ که اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی با ایراد هیئت تطبیق مصوبات مواجه و از سوی ریاست محترم مجلس لغو گردیده است، علیرغم تدوین چندباره هنوز اساسنامه جدیدی به تصویب نرسیده است.

۴-۱۲. افزایش بازنشستگی‌های پیش از موعد

در سال‌های اخیر به‌موجب تصویب قوانینی نظیر قانون نوسازی و بازسازی صنایع کشور، قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶، قوانین مشاغل سخت و زیان‌آور، اصلاح ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی و تبصره‌های آن و... افراد زیادی مشمول بازنشستگی پیش از موعد شده‌اند. این امر موجب شده که حدود ۵۰۰ هزار نفر در طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲ به‌صورت پیش از موعد مقرر بازنشسته شوند.

نمودار ۱۴. آمار بازنشستگی‌های پیش از موعد سال ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۹۲



مأخذ: گزارش ارائه شده از سوی سازمان تأمین اجتماعی.

آمار مجموع بازنشستگان کارهای سخت و زیان‌آور طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۵ در حدود ۳۵۶ هزار نفر است. (جدول ۱۵) که میانگین سن بیمه‌پردازی آنها در حدود ۲۵ سال و میانگین سنوات ارفاقی برای آنان ۸/۵ سال است.

جدول ۱۵. آمار مجموع بازنشستگان کارهای سخت و زیان‌آور ۱۳۸۱-۱۳۹۵

سال برقراری	تعداد	میانگین سابقه اصلی	میانگین سابقه ارفاقی
۱۳۸۱	۲۳,۴۲۹	۲۵/۱	۹/۳
۱۳۸۲	۲۹,۲۹۵	۲۵/۱	۹
۱۳۸۳	۲۷,۰۹۵	۲۴/۶	۹/۱
۱۳۸۴	۱۹,۵۰۲	۲۴/۴	۹/۳
۱۳۸۵	۹,۹۹۶	۲۴/۳	۹/۵
۱۳۸۶	۴,۷۰۷	۲۴/۶	۹/۲
۱۳۸۷	۹,۳۲۰	۲۴/۷	۸/۸
۱۳۸۸	۹,۷۸۷	۲۴/۱	۹/۳
۱۳۸۹	۱۱,۷۷۹	۲۳/۹	۹/۴
۱۳۹۰	۲۳,۰۲۹	۲۴/۶	۸/۹
۱۳۹۱	۴۹,۲۵۳	۲۵/۳	۸/۰
۱۳۹۲	۴۶,۹۵۰	۲۵/۰	۷/۷
۱۳۹۳	۳۹,۳۵۶	۲۵/۱	۷/۷
۱۳۹۴	۳۲,۵۸۷	۲۴/۸	۸/۱
۱۳۹۵	۲۰,۱۷۸	۲۴/۹	۸/۱
مجموع / میانگین	۳۵۶,۲۶۳	۲۴/۹	۸/۵

مأخذ: گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی.

۱۳-۴. تغییر در بازار کار و عدم انطباق سازمان با آن

سیمای کسب‌وکار در یک دهه اخیر تغییرات زیادی پیدا کرده است. بسیاری از مشاغل سنتی در حال از بین رفتن هستند. مشاغل خانگی، کسب‌وکارهای کوچک، استارت‌آپ‌ها و .. فضای کسب‌وکار را تغییر داده‌اند. قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و سازمان تأمین اجتماعی متناسب با این دگرگونی‌ها تغییر نکرده‌اند. این امر موجب شده تا سازمان بخشی از مخاطبین خود را از دست بدهد و این افراد عملاً در بخش غیررسمی اقتصاد مشغول کار شوند.



۵. بررسی امکان رفع بحران از طریق افزایش منابع صندوق تأمین اجتماعی

سؤال اساسی که مطرح است این است که آیا رفع بحران صرفاً از طریق افزایش منابع صندوق تأمین اجتماعی وجود دارد؟

برای پاسخ به این سؤال ابتدا باید ببینیم چه روش‌ها و راهکارهایی وجود دارد تا براساس آن کسری بودجه در صندوق تأمین اجتماعی مرتفع شود.

اگر نخواهیم سایر متغیرها را تغییر دهیم و صرفاً منابع صندوق را افزایش دهیم پنج شیوه برای افزایش منابع صندوق وجود دارد. این روش‌ها عبارتند از:

- گسترش پوشش
- کاهش تعداد مستمری‌بگیران
- کاهش میزان مستمری
- افزایش حق بیمه‌ها
- بهبود وضع سرمایه‌گذاری

۵-۱. گسترش پوشش

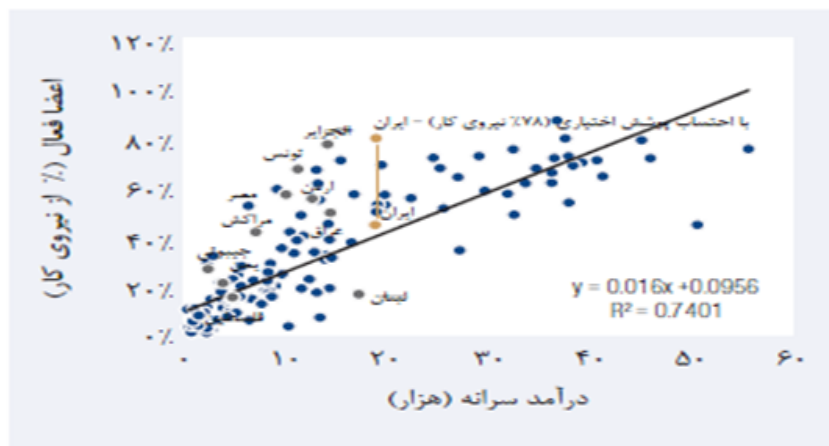
گزارش بانک جهانی درخصوص وضعیت پوشش بیمه‌های اجتماعی در ایران گویای این است که عدم تناسب درآمد سرانه با پوشش بیمه‌ای وجود دارد. نمودار ۱۵ پوشش بیمه‌بازنشستگی در قیاس با درآمد سرانه در برخی کشورها را به تصویر کشیده است.

نکته مهم در شکاف پوشش بیمه‌بازنشستگی این است که نرخ مشارکت نیروی کار در ایران یکی از پایین‌ترین نرخ‌ها در جهان است و این بیشتر به‌خاطر نرخ مشارکت پایین زنان است. همچنین روشن نیست که آیا در آینده افزایش جمعیت در سن کار، با افزایش اشتغال، به‌خصوص در بخش مشاغل رسمی، و در نهایت با گسترش بیمه‌های اجتماعی و افزایش جمعیت تحت پوشش بیمه‌بازنشستگی همراه خواهد بود یا خیر؟

پوشش فعلی در ایران نسبت به کشورهای مشابه خوب است. مطابق هرم جهانی، ایران با حدود ۲۰ هزار دلار درآمد سرانه باید حدود ۴۰ درصد پوشش داشته باشد، اما در حال حاضر این پوشش بالای ۶۰ درصد است. بنابراین امکان افزایش تحت پوشش به‌صورت اصولی در میان‌مدت کم است.

نتیجه‌گیری: در شرایط فعلی اقتصاد امکان گسترش پوشش دور از انتظار است.

نمودار ۱۵. پوشش بیمه بازنشستگی در قیاس با درآمد سرانه در برخی کشورها



منبع: پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی در مورد بازنشستگی

۲-۵. کاهش تعداد مستمری‌بگیران

در طی ۱۰ سال گذشته شاهد افزایش مستمری‌بگیران سازمان بوده‌ایم. این امر در آینده نیز ادامه خواهد داشت زیرا هم حرکت جمعیت کشور به سوی سالمندی و هم حرکت هرم سنی صندوق به سوی سالمندی است. پس این گزینه نیز در صورتی که سن و سابقه بازنشستگی تغییر نکند، درخصوص سازمان غیرممکن است.

نتیجه‌گیری: تعداد مستمری‌بگیران در حال افزایش است و قابل کاهش نیست.

۳-۵. کاهش میزان مستمری‌ها

یکی از مهمترین اهداف نظام‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی کارآمد در دنیا، پرداخت مستمری مکفی به بازنشستگان است که ضمن جلوگیری از تنگدستی سالمندان، امکان مصرف پایدار را نیز برای این بخش از جامعه پدید می‌آورد. ارزیابی چنین امکانی در سیستم‌های مذکور از طریق شاخصی به نام شاخص کفایت مزایا انجام می‌گیرد؛ که به معنای میزان برآورده شدن نیازهای مشترکان (دینفعان) توسط خدمات و مزایای تأمین شده از جانب نظام‌های بازنشستگی و بیمه‌ای است. (جعفری، ۱۳۹۶)

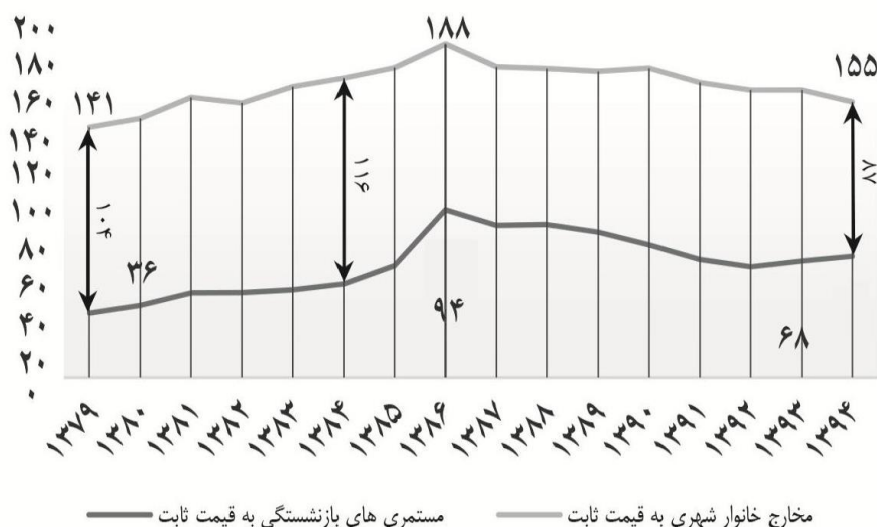
علیرغم این که نظام بازنشستگی ایران نظامی سخاوتمندانه است، اما در عمل، میزان مستمری کفایت معاش افراد را نمی‌دهد. در حال حاضر ۷۰ درصد مستمری‌بگیران حداقل می‌گیرند. از سویی میانگین مستمری‌ها کمتر از ۵۰ درصد هزینه‌های معیشت را تأمین می‌کند. (نمودار ۱۶) درخواست‌های مکرر



بازنشستگان برای همسان‌سازی (با شاغلین و با بازنشستگان سایر صندوق‌ها) مؤید کم بودن میزان مستمری‌هاست.

اگر قرار است که تأمین اجتماعی یک سازوکار ضد فقر باشد. کاهش میزان مستمری‌ها فقر را در بین بازنشستگان گسترش می‌دهد.
نتیجه‌گیری: میزان مستمری‌ها قابل کاهش نیست.

نمودار ۱۶. شکاف بین مستمری‌ها و هزینه خانوار شهری به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: مروری بر کفایت مستمری‌ها در صندوق بازنشستگی کشوری.

۴-۵. افزایش حق بیمه‌ها

در حال حاضر که بخش تولیدی در کشور با چالش‌های جدی مواجه است افزایش حق بیمه یک اقدام ضدتولید و ضداشتغال می‌تواند باشد. ازسوی دیگر در حال حاضر دستمزدها به‌طور میانگین کمی بیش از ۵۰ درصد حداقل معیشت را تأمین می‌کند و این کار جمعیت شاغل را با مشکل مواجه می‌سازد. این واقعیت را نیز باید در نظر داشت که میزان (درصد) حق بیمه در ایران در الگوی جهانی نسبتاً بالا محسوب می‌شود. هر اقدامی که منتج به بالا رفتن حق بیمه گردد، رغبت کارفرمایان را در به کارگیری نیروی کار بیش از پیش کاهش خواهد داد. مشکل عدم رغبت در به کارگیری نیروی کار یا اشتیاق پیوستن به اقتصاد ناسالم، مشکلاتی بوده که در بسیاری از کشورهای دارای نظام‌های تأمین اجتماعی تجربه شده است و مهمترین دلیل این عدم رغبت بالا بودن نرخ حق بیمه تشخیص داده شده است.

به عبارتی دیگر نرخ‌های بالای حق بیمه؛ اولاً موجب انحرافات در بازار کار شده، ثانیاً مشکل جاری بیکاری را بدتر خواهد کرد، ثالثاً انگیزه برای استخدام کارگران را کاهش می‌دهد و موجب تشویق به استفاده از کارگران غیررسمی می‌شود، و رابعاً مانع توسعه صندوق‌های مستمری اختیاری خصوصی می‌شود که اغلب موجب بهبود توسعه بخش مالی می‌شوند. مقدار حق بیمه مورد نیاز برای تأمین مالی مستمری سالمندی نبایستی بالاتر از ۱۸ درصد باشد. بنابراین، راه حل مزبور کارآیی چندانی برای ایران نخواهد داشت.

جدول ذیل مقایسه‌ای از نرخ حق بیمه سهم بیمه شده و کارفرما در چند کشور را با سازمان تأمین اجتماعی ایران ارائه می‌کند؛ نکته قابل توجه تفاوت در میزان سهم بیمه شده و سهم کارفرما از نرخ حق بیمه در این کشورهاست که جزئیات آن در جدول مشخص است.

جدول ۱۶. مقایسه نرخ حق بیمه در کشورهای منتخب (درصد)

نام کشور	سهم کارفرما	سهم بیمه شده	جمع
لهستان	۸/۵	۲/۵	۱۲/۲
رومانی	۲۱/۱	۸	۲۹/۱
روسیه	-	-	۲۰
صربستان	۱۱	۱۱	۲۲
آذربایجان	۲۹	۱/۵	۳۰/۵
جمهوری اسلواکی	۱۲/۸	۷	۱۹/۸
اسلونی	۸/۹	۱۵/۵	۲۴/۴
ترکمنستان	۲۰	۱	۲۱
اوکراین	۳۲/۳	۲	۳۴/۳
ازبکستان	۳۱/۵	۲/۵	۳۴
کویت	۲۰	۱۰	۳۰
گرجستان	۲۸	۱	۲۹
ترکیه	۱۱	۹	۲۰
ایران	۲۰	۷	۲۷
سوریه	۱۷	۷	۲۴
ترکمنستان	۲۲	۰	۲۲
عمان	۹	۵	۱۴

مأخذ: گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۲.

جمع‌بندی: در حال حاضر این امر امکان‌پذیر نیست و از طرف صندوق بین‌المللی پول هم توصیه

نشده است.



۵-۵. بهبود سرمایه‌گذاری

امروزه دولت‌ها توجه فزاینده‌ای را در ارتباط با مدیریت ذخایر صندوق‌های بازنشستگی عمومی اعمال نموده‌اند. آنها ترجیح می‌دهند تا به‌جای کاهش مزایا و یا افزایش مشارکت در راستای افزایش ذخایر این صندوق‌ها، تمرکز خود را بیشتر بر روی گزینه‌های سیاسی جایگزین در راستای بهسازی عملکرد این سرمایه‌گذاری‌ها نمایند. با توجه به این موضوع که دولت‌ها همواره با فشارهای فزاینده‌ای در راستای استفاده از منابع صندوق‌ها جهت بهبود اوضاع مناطق و یا دستیابی به سایر اهداف اجتماعی روبه‌رو بوده‌اند و این موضوع می‌تواند دارای آثار منفی حائز اهمیتی بر روی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های آنها باشد، در نتیجه ایجاد اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در راستای ایجاد ساختارهای حاکمیتی و عملیاتی در این صندوق‌ها قطعاً مورد نیاز می‌باشد.

با وجود این نباید در تعیین نقش حوزه سرمایه‌گذاری صندوق‌ها اغراق کرد. تلقی صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان محلی جهت تأمین منابع مالی دولت در راستای اهداف سیاسی و اجتماعی و عدم باور به این صندوق‌ها به‌عنوان نهادهای مالی مستقل و بین‌النسلی مستقل بدون توجه به مفاهیم بیمه‌ای و اقتصادی از یک طرف و همچنین واگذاری شرکت‌های زیان‌ده به‌عنوان بازپرداخت بدهی‌های دولت به این صندوق‌ها سبب گردیده که مدیران این صندوق‌ها دارای استقلال و اختیار لازم جهت تدوین ساختار بهینه سرمایه‌گذاری نگردیده‌اند. تحت این شرایط به‌دلیل عدم انجام به‌موقع سرمایه‌گذاری مناسب و با سرمایه‌گذاری‌های انجام شده نامناسب، نتوانستند بازده مورد انتظار مبتنی بر محاسبات اکچوئری صندوق را کسب نمایند. (محمودزاده، ۱۳۹۶)

ازسوی دیگر در مجموع اقتصاد کلان کشور امکان سودهای بالا و مورد انتظار را نمی‌دهد. ازسوی دیگر عمق و گستره محدود بازار سرمایه کشور نیز ظرفیت و گنجایش جذب تمام دارایی صندوق‌ها را ندارد.

این موضوع را نیز باید مدنظر داشت که در تعیین استراتژی بنگاهداری یا خروج از بنگاهداری توجه به دوره عمر صندوق (نیاز به نقدینگی) نکته‌ای محوری است. تعیین استراتژی سرمایه‌گذاری کفایت نمی‌کند، بلکه در شرایط فعلی علاوه بر آن نیاز به تعیین استراتژی «سرمایه برداری» نیز داریم. در مجموع به علل زیر نمی‌توان برای سرمایه‌گذاری‌های صندوق تأمین اجتماعی، بازدهی بالایی متصور بود:

- نوسان‌دار بودن رشد اقتصادی در ایران،
- عدم دسترسی بنگاه‌های تولیدی به نقدینگی و محدود شدن سرمایه‌گذاری،
- بالا بودن نرخ بهره و تورم و هزینه‌های تأمین مالی،
- ناطمینانی نرخ ارز،

- مسائل و مشکلات بازار سرمایه،
- مسائل و مشکلات نظام بانکی،
- دوگانگی شدید ساختار اقتصادی،
- فقدان زنجیره ارزش،
- تهدیدات خارجی.

جمع‌بندی: در شرایط فعلی حتی با بهبود سرمایه‌گذاری نیز نمی‌توان کسری صندوق را مرتفع کرد.

۵-۶. ضرورت اصلاح و زمان آن

با توجه به مسائل فوق در مجموع باید گفت با هیچ یک از روش‌های فوق نمی‌توان منابع مالی لازم را برای سازمان تأمین اجتماعی فراهم نمود. بنابراین چاره‌ای جز ایجاد تغییر در وضع فعلی و انجام اصلاحات وجود ندارد.

سازمان تأمین اجتماعی تا به حال به صورت نسبی توانسته به تعهدات خود عمل نماید، لکن چالش‌های پیش رو تداوم حیات و ارائه خدمات به مخاطبین سازمان را در معرض مخاطره جدی قرار داده است که باید تدابیر لازم جهت برون‌رفت از این وضعیت اندیشه شود. اما این موضوع تا چه اندازه عاجل و فوری است؟

قبل از آنکه بخواهیم به راهکارها بپردازیم اول باید ببینیم چه میزان فرصت برای اصلاح وجود دارد تا از بروز بحران جلوگیری کنیم؟

در این خصوص باید گفت براساس اطلاعات و آمار موجود تا سال ۱۳۹۷ صندوق می‌تواند از محل درآمد حاصل از دارایی‌ها و دریافت هزینه جاری تعهدات از دولت مستمری پرداخت کند. از سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۶ (به مدت ۸ سال) می‌تواند از اصل ذخایر مصرف کند و کل سرمایه اندوخته شده را مصرف نماید. از سال ۱۴۰۶ به بعد کسری بودجه خود را به‌طور کامل از محل بودجه عمومی دریافت می‌کند.

البته این امر منوط به این است که تا آن سال تعهدات جاری دولت به صندوق پرداخت شود.

باید این موضوع مدنظر قرار گیرد که با توجه به تضمین دولت مبنی بر جبران کسری صندوق‌های بازنشستگی عمومی ایران در راستای انجام تعهدات آتی، بحران در صندوق‌های بازنشستگی عمومی کشور به معنای ورشکستگی آنها نبوده، بلکه به معنای افزایش وابستگی آنها به بودجه دولتی است؛ زیرا با آغاز بحران در این صندوق‌ها، مدیریت آنها در وهله نخست به استقراض از نظام بانکی برای پرداخت مستمری‌ها یا فروش دارایی‌ها اقدام کرده و در صورتی که نتوانند از این دو طریق اقدام به تأمین مالی کنند، باید دست به دامن دولت شده تا از طریق بودجه دولتی کسری منابع خود را جبران کنند.



۶. راهکارهای اصلاحی

بحران نقدینگی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و... ضرورتی مهم را یادآور می‌شود که نظام بازنشستگی کشور عرصه مناسبی برای تاخت‌وتازهای سیاسی نیست و باید در راستای تاب‌آوری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی با هوشیاری و پرتدبیری، واکنش به‌موقع و فارغ از هرگونه گرایش سیاسی، مجموعه اصلاحات نظام نوین بازنشستگی اجرا شود تا زمینه برگشت نظام بازنشستگی به مسیر صحیح پیشرفت فراهم شود.

نظام‌های بازنشستگی، نظام‌های پیچیده‌ای هستند که می‌باید مرتباً در راستای محیط اقتصادی و اجتماعی پویای امروزی متحول شوند. گاهی تحولات کند و کوچک و گاهی نیز تحولاتی عمیق و بزرگ راهگشا خواهند بود. علاوه بر این نیاز به چنین تحولاتی چه برای کشورهای توسعه‌یافته و چه کشورهای در حال توسعه دارای مصداق است.

هر یک از کشورها با توجه به سوابق و ساختارها و نهادهای اقتصادی و اجتماعی و سیاسی خود با مشکلاتی گاه‌آ‌منحصر به فرد و یا مشابه مواجه بوده‌اند که نیاز برای اصلاحات را ایجاد کرده است. به‌عنوان مثال کشورهای توسعه‌یافته به‌طور بی‌سابقه‌ای با مسئله پیری جمعیت مواجه بوده و نیازمند تمهیدات لازم برای روبه‌رو شدن و خنثی کردن عواقب آن هستند.

از سویی دیگر نظام مستمری کشورهای مرکز و شرق اروپا با توجه به سابقه سیطره دیدگاه کمونیسم و برنامه‌ریزی مرکزی در آنها، به‌طور گسترده‌ای بر مبنای طرح‌های توازن درآمد با هزینه شکل گرفته بودند که این وضعیت محدودیت‌های مالی شدید و بی‌ثباتی‌های عمیقی را در طول سال‌های گذار اقتصادی (گذار به اقتصاد بازار) به اقتصاد این کشورها تحمیل کرده بود. بنابراین مسئله محوری تحولات در این کشورها تجدید ساختار نظام با تمرکز بر این طرح‌ها به‌منظور بازیابی ثبات مالی نظام مستمری بود.

در عین حال اصلاحات ساختاری نظام مستمری در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب طی دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ غالباً متمرکز بر ایجاد نظام‌های مستمری با مدیریت خصوصی مبتنی بر حق بیمه‌های معین و مزایای نامعین بود. (یحیوی، ۱۳۹۵)

بررسی این تحولات و اصلاحات نشان می‌دهد که هر یک از کشورها حتی در مواجهه با مسائل یکسان، رهیافت و راهبردی متفاوت را در دستور کار قرار داده‌اند. کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نیست. علاوه بر آن هر سازمانی با توجه به ساختار و مشکلات خود نیاز به تدبیری ویژه دارد.

۶-۱. اصول

تعامل پویا مبتنی بر اصول کارشناسی و مبانی علمی و تخصصی با مقامات و حوزه‌های تصمیم‌گیر کشور برای صیانت و ارتقای مصالح و منافع سازمانی و برون‌رفت از چالش‌ها و مسائل پیش روی سازمان تأمین

اجتماعی ضروری است. باید توجه داشت عواملی را باید در هر اصلاحات بیمه‌ای مدنظر داشت تا این اصلاحات موفق شوند. این عوامل عبارت است از:

- عدالت درون - نسلی و بین - نسلی،
- تضمین سیاسی استمرار اصلاحات (تضمین برگشت ناپذیری)،
- کاهش بذل و بخشش بدون پشتوانه،
- افزایش پایداری بلندمدت مالی،
- هزینه منابع برای جامعه هدف واقعی (افراد بالای ۶۵ سال)،
- تأمین منابع از محل اصلاح سازوکار فعلی،
- تشویق اشتغال به جای بازنشستگی،
- حرکت به سمت اجباری کردن بیمه و حذف بیمه‌های اختیاری.

۲-۶. پیش‌نیازها

جدا از اصول کار برای موفقیت، نیاز به پیش‌نیازهای ضروری و اولیه نیز است. این پیش‌نیازها عبارتند از:

الف) ایجاد هم‌زمانی و اجماع کارشناسی

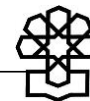
در خصوص اصلاحات بازنشستگی نظرات می‌تواند بسیار متفاوت باشد. گاه توافق بر روی جزئیات بسیار سخت و زمان‌بر خواهد بود. برای حمایت کافی از طرح اصلاحی در ابتدا باید طرح با کارشناسان مطرح و در فضای کارشناسی مورد بحث و اصلاح قرار گیرد تا پس از اجماع کارشناسی بتوان پیشنهاد را به سیاستگذاران ارائه نمود.

ب) عزم سیاسی برای اصلاح

اصلاحات نظام‌های بازنشستگی در کوتاه‌مدت هزینه‌های اجتماعی سیاسی به همراه دارد. لازم است در ابتدا شناخت عمیق و درک صحیح حاکمیت و سیاستگذاران از وضعیت و مقتضیات سازمان تأمین ایجاد شود تا عزم سیاسی کافی برای اصلاح به وجود آید.

ج) تعامل با شرکای اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی مبتنی بر اصل سه جانبه‌گرایی (کارگر، کارفرما و دولت) شکل گرفته و قوام و دوام یافته است. طی یک دهه اخیر نقش کارگران و کارفرمایان در اداره ارکان عالی این سازمان کم‌رنگ و نقش دولت افزایش یافته است و انسجام اجتماعی تخفیف یافته است. اصلاحات این سازمان بدون مشارکت و همکاری شرکای اجتماعی قطعاً به شکست می‌انجامد. به خصوص اینکه در این اصلاحات حتماً برخی طرفین امتیازاتی را از دست می‌دهند.



د) جلوگیری از ایجاد بدهی‌های جدید

در طی چند دهه اخیر قوانین و مقرراتی تصویب شده که تعهدات و بار مالی زیادی برای دولت ایجاد کرده که عمدتاً به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نشده است. لازم است در اولین گام فرآیند ایجاد بدهی متوقف و بدهی تازه‌ای ایجاد نشود تا در طی فرآیندی، بدهی‌های موجود نیز تعیین تکلیف شوند.

ه) شفاف‌سازی در درآمدها و مخارج سازمان

عدم اعتماد شرکای اجتماعی و دولت به حساب‌های سازمان موجب گردیده اعتقادی به وجود بحران نیز در این سازمان نباشد و از سویی شرکا انگیزه‌ای برای همکاری در اصلاح نیز نداشته باشند. لازم است برای ایجاد اعتماد در ابتدا شفاف‌سازی کاملی درخصوص درآمدها، هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری سازمان صورت پذیرد.

۳-۶. راهکارها

مجموعه ابزارها برای تقویت توانایی مالی یک طرح بیمه اجتماعی را می‌توان به صورت زیر تقسیم‌بندی نمود:

الف) اصلاحات اصولی (مجموعه اقدامات اصلاحی در قالب‌های)

- اصلاحات مدیریتی

- فنی و اجرایی

- ساختاری

- پارامتریک

ب) موارد تسکینی (غیراصولی)

در این شیوه منابع جدید تحت عناوین مختلف تخصیص داده می‌شود. این شیوه راه میانبری است که به مقصد نخواهد رسید و تنها جنبه تسکینی دارد. برخی از این شیوه‌ها عبارت است از:

- اعطای حق انحصاری

- مجوزها

- واگذاری‌ها

- مالیات‌ها و...

ابتدا باید بپذیریم هیچ راهکار فوری و سریع برای حل مشکل سازمان تأمین اجتماعی وجود ندارد، اما نیاز به اقدام فوری داریم.

تجربیات بین‌المللی به وضوح نشان می‌دهد که برای اصلاح نظام بازنشستگی راه‌حل‌های آسان وجود ندارد. برای دستیابی به اهداف متعدد و بعضاً متناقض نظام بازنشستگی، ایجاد یک نظام چندبُعدی یا

چندپایه‌ای ضرورت دارد. در واقع، هیچ نظام تک‌پایه‌ای و یک لایه قادر نخواهد بود بار سنگین پرداخت مقرری مکفی و پوشش بیمه‌ای وسیع، کاراً و مطمئن را به دوش بکشد. هیچ کشور نمونه‌ای در جهان وجود ندارد که توانسته باشد تنها با یک طرح ساده و تک‌بعدی به اهداف مورد نظر دست یافته باشد. متعادل کردن متغیرها برای دستیابی به پایداری مالی کلی نظام نه کاری ساده و نه کاری بی‌اهم است.

به‌طور کلی برای صندوق‌های بازنشستگی چهار نوع اصلاح می‌توان در نظر گرفت. این اصلاحات عبارتند از:

- اصلاحات سیستماتیک (تغییر شیوه بیمه)
 - اصلاحات پارامتریک (تغییر پارامترهای ورود و خروج و منابع و مصارف)
 - اصلاحات ساختاری (برطرف کردن ابهامات ساختار فعلی)
 - اصلاحات فنی و اجرایی (مدیریتی) (اصلاح روندهای فعلی برای حداکثر بهره‌وری)
- الف) اصلاحات سیستماتیک (تغییر شیوه بیمه)**

اصلاح سیستمی بنیادی‌ترین نوع اصلاح در صندوق‌های بازنشستگی است و به‌منزله یک انقلاب در نظام بازنشستگی تلقی می‌شود. این نوع اصلاحات را در یک دوره بلندمدت می‌توان انجام داد و پیش‌شرطها و الزامات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خاصی دارد که اگر این پیش‌شرطها تحقق نیابد، دست زدن به این نوع اصلاحات کار خطرناکی است و کشور را با بحران روبرو می‌کند. به‌طور مختصر نظام‌های بازنشستگی رایج در دنیا شامل دو نوع «مزایای معین»^۱ و «مشارکت معین»^۲ است که به ترتیب به آنها مختصراً (DB) و (DC) گفته می‌شود. تقریباً در اغلب کشورهای دنیا، از جمله کشور ما، سیستم بازنشستگی از نوع مزایای معین (DB) است. تغییر این سیستم از (DB) به (DC) نیاز به اصلاحات زیربنایی و اساسی دارد که معمولاً در طول دو تا سه دهه می‌تواند به نتیجه برسد.

ب) اصلاحات پارامتریک

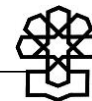
اصلاح پارامتریک یعنی تنظیم مؤلفه‌های مؤثر بر روی ورودی‌ها و خروجی‌های هر صندوق بازنشستگی از قبیل سن ورود به صندوق، نرخ حق بیمه، سن و سابقه بازنشستگی، شرایط برقراری مستمری‌ها و مانند آن. این نوع اصلاحات باید براساس محاسبات بیمه‌ای و شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور هر چند سال یکبار انجام شود.

ج) اصلاحات ساختاری

نوع سوم اصلاحات ساختاری است. این نوع اصلاحات می‌تواند جنبه‌های مختلفی از قبیل ساختار کلان نظام تأمین اجتماعی، نحوه ارتباط بین اجزای این نظام با دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها، نحوه ارتباط

1. Defined Benefit

2. Defined Contribution



بین صندوق‌ها، ارتباطات درونی هر صندوق، ارتباط بین صندوق‌های بازنشستگی با مردم و تشکل‌های مردمی، سازوکارهای پاسخگویی و مانند آن را دربرگیرد.

یکی از اصلاحات ساختاری که در توصیه‌های مشاوران بین‌المللی نیز مکرراً مشاهده می‌شود، ادغام طرح‌های پایه است.

از نظر سیاست عمومی، هیچ منطق قابل قبولی برای تعدیل سطوح مختلف مصرف در طول عمر یک فرد و یا تعبیه سن بازنشستگی متفاوت برای کارکنان بخش خصوصی و دولتی وجود ندارد. برای همین است که شماری از کشورها دست به اصلاحاتی زده‌اند تا طرح‌های بازنشستگی کشوری و ملی را درهم ادغام کنند. استدلال‌های مربوط به حذف طرح‌های گوناگون و ادغام آنها از این قانون هستند:

- دوگانگی موجب کندی تحرک نیروی کار می‌شود و تفاوت غیرقابل توجیه در مستمری میان بخش‌های خصوصی و دولتی را تشدید می‌کند.

- دوگانگی، هزینه‌های اداری را بالا می‌برد، زیرا که نوعاً باعث دوباره‌کاری در ارائه خدماتی می‌شود که قبلاً توسط طرح‌های بازنشستگی ملی ارائه شده است.

مهم این است که اگر سیاستگذاران نتوانند به ادغام کامل نظام مبادرت ورزند، حداقل سازوکاری تعبیه کنند که تحت آن امکان انتقال مزایای بازنشستگی میان طرح‌های مختلف فراهم باشد تا وقتی کارکنان از طرحی به طرح دیگر به‌ویژه وقتی از بخش خصوصی به بخش دولتی منتقل می‌شوند، زبانی متوجه آنها نشود.

انتقال از یک طرح به طرح دیگر را می‌توان برای مثال با تمهید روش‌هایی برای محاسبه حقوق متعلقه به کارکنانی که از بخش خصوصی به بخش دولتی منتقل می‌شوند؛ میسر و ممکن کرد و حقوق آنان را در طرح جدید به رسمیت شناخت. به‌لحاظ مفهومی، این روش‌ها باید متضمن محاسبه ارزش حال حقوق مکتسبه در یک طرح که حاصل حق بیمه‌های پرداخت شخص است و احتساب آن در طرح جدید باشد. با این حال، ادغام طرح‌ها نسبت به انتقال حق و حقوق کارکنان از یک طرح به طرح دیگر اغلب توصیه می‌شود. بسیاری از کشورهایی که به ادغام طرح‌های مختلف بازنشستگی مبادرت کرده‌اند (به‌ویژه ادغام طرح‌های بخش خصوصی و دولتی) عموماً تمامی کارکنان فعلی را مشمول اصلاحات نکرده‌اند (و آنها را تحت پوشش قواعد همان طرح قبلی در نظر گرفته‌اند)، برخی کشورها همه کارکنان فعلی را هم مشمول اصلاحات دانسته‌اند (بعضاً با قبول برخی از حقوق و بعضاً با پذیرش کل حقوق مکتسبه آنان) و معدودی از کشورها هم کارکنان را مخیر گذاشته‌اند که در طرح بمانند و یا از طرح خارج شوند.

د) اصلاحات فنی و اجرایی

اصلاحات مدیریتی شامل اصلاح سازوکارهای اجرایی داخل صندوق در جهت بهبود عملکرد، کاهش هزینه‌ها، افزایش بازده سرمایه‌گذاری و... می‌شود.

از حیث زمانبندی اصلاحات برای برون‌رفت از چالش‌ها را می‌توان به دو دسته اقدامات فوری و اقدامات میان‌مدت تقسیم کرد که در جدول زیر آورده شده است:

جدول ۱۷. گونه‌شناسی اقدامات اصلاحی بر حسب زمانبندی

اقدامات میان‌مدت	اقدامات فوری
<ul style="list-style-type: none"> • اصلاحات فنی و اجرایی (مدیریتی) • اصلاحات ساختاری • اصلاحات پارامتریک • اصلاحات سیستماتیک 	<ul style="list-style-type: none"> • اصلاحات فنی و اجرایی (مدیریتی) • اصلاحات ساختاری • اصلاحات پارامتریک

از حیث گونه‌شناسی و زمانبندی اصلاحات در جدول ۱۸ آمده است:

جدول ۱۸. اصلاحات پیشنهادی در سازمان تأمین اجتماعی بر حسب نوع و زمانبندی

اقدامات میان‌مدت	اقدامات فوری	
<ul style="list-style-type: none"> - اصلاح نظام سرمایه‌گذاری در سازمان - جلب اعتماد سیاستگذاران - ایجاد شناسه یکسان تأمین اجتماعی برای تمام ایرانیان (SSN) 	<ul style="list-style-type: none"> • اصلاح در مدیریت و کارکرد سازمان تأمین اجتماعی • پرهیز دولت از دخالت در امور صندوق • درج بودجه صندوق در بودجه عمومی کشور • کاهش هزینه‌های اجرایی • تعیین تکلیف بخش درمان • شفاف‌سازی (اطلاع‌رسانی به بیمه‌شدگان و انتشار گزارش عملکرد به‌طور منظم و دوره‌ای، رسیدگی به‌موقع به درخواست‌ها و شکایات و...) 	اصلاحات فنی و اجرایی
<ul style="list-style-type: none"> - تهیه و تدوین و ابلاغ اصول و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی - اجباری شدن بیمه حرف و مشاغل آزاد - حذف معافیت‌های کارفرمایی - اصلاح شیوه سرمایه‌گذاری - وضع قواعد دقیق جهت سرمایه‌گذاری - سرمایه‌گذاری در سهام خارجی - برقراری نظام چندلایه 	<ul style="list-style-type: none"> • جلوگیری از تولید و انباشت بدهی‌های دولت • جلوگیری از تصویب قوانین برای گسترش بازنشستگی پیش از موعد • لغو تدریجی معافیت‌های بیمه‌ای • برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی 	اصلاحات ساختاری



اقدامات میان مدت	اقدامات فوری	
<ul style="list-style-type: none"> - حذف تمامی قوانین تعهدآور قبلی - افزایش سن بازنشستگی - تغییر شیوه پرداخت مستمری - افزایش طول دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری - کاهش ضریب تعلق (انباشت) محاسبه مستمری - بازنگری در شرایط مستمری (بازنشستگی، ازکارافتادگی و بازماندگان) و یکسان سازی آنها - در صندوق های بازنشستگی پایه - برقراری ارتباط بین شغل و ازکارافتادگی و تجدیدنظر در درصد ازکارافتادگی با توجه به شغل بیمه شده - اصلاح قانون بیمه بیکاری و تشکیل صندوق بیکاری (غیرمشارکتی) - فراهم سازی امکان استفاده از بازنشستگی زودهنگام با لحاظ منطق محاسبات بیمه ای - اعمال جریمه بر بازنشستگی های پیش از موعد به منظور ایجاد انگیزه به ماندن نیروی کار - تنظیم مزایای بازماندگان 	<ul style="list-style-type: none"> • تبدیل بیمه های اختیاری به اجباری یا شبه اجباری • افزایش حداقل سنوات بیمه پردازی جهت بازنشستگی به صورت تدریجی • اعمال اصلاحات پارامتریک برای بیمه شدگان جدید 	اصلاحات پارامتریک
<ul style="list-style-type: none"> - کاهش سطح تعهدات تضمینی دولت - برقراری نظام چندلایه - برقراری بیمه مکمل بازنشستگی 	-	اصلاحات سیستماتیک

در این گزارش همانطور که در عنوان نیز مشخص است قرار نیست به اصلاحات میان مدت پرداخته شود و صرفاً عناوین و رویکردهای کلی در جدول فوق آورده شده است. از این رو در ذیل به بررسی و تشریح اقدامات فوری پیشنهادی می پردازیم:

۱-۳-۶. اصلاحات فنی و اجرایی

الف) کاهش هزینه اداره سازمان

هزینه های اداری سازمان در چند سال اخیر روند فزاینده ای را گرفته است. به نحوی که از حدود ۱۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ به ۳۱ هزار میلیارد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. این در حالی است که تغییر فاحشی در عملکرد سازمان به وجود نیامده است. از این منظر ضروری است موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- مطالعه آسیب شناسانه از نظامات اداری و مالی سازمان و انجام اصلاحات لازم در این زمینه،

– رعایت ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری توسط سازمان و تقویت ارکان نظارتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی این حوزه و ارکان نظارتی داخلی سازمان تأمین اجتماعی.

ب) عدم مداخله دولت در اداره سازمان

دولت‌ها در سنوات مختلف مداخلات متعددی در سازمان تأمین اجتماعی (از مداخله در نصب مدیر عامل تا مداخله در پرداخت‌ها یا حساب‌های سازمان) داشته‌اند. مداخلات دولت و به‌تبع آن سایر اجزای نظام در امور سازمان تأمین اجتماعی بایستی در چارچوب اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای باشد و معطوف به منافع و مصالح واقعی نسل فعلی و نسل‌های آتی بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران باشد. بعضاً مداخلاتی در جهت اهدافی غیر از اهداف مندرج در قانون تأمین اجتماعی صورت پذیرفته است.

ج) ایجاد ثبات در مدیریت‌ها

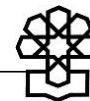
باوجود آنکه در ماهیت عمومی و غیردولتی صندوق‌های بیمه اجتماعی و آثار بلندمدت آنها بر سرنوشت جامعه زیر پوشش تردیدی وجود ندارد، بی‌ثباتی مدیریت (حتی در رده‌های مدیریت حرفه‌ای) و تأثیر بالای تحولات سیاسی بر مدیریت این صندوق‌ها، مشکلات زیادی را موجب شده است که نتیجه آن، افت شدید بازدهی فعالیت‌های اقتصادی، کاهش نظارت بر عملکرد صندوق‌ها، گسترش فساد اداری و افزایش روزافزون مطالبات معوقه بوده است. تغییر متعدد مدیران عامل در دولت قبل یا مدیران عامل شستا در این دولت نشان از عدم ثبات مدیریت در سازمان دارد که لازم است تمهیدی برای آن اندیشیده شود.

د) اصلاح رویه‌های اداری سازمان

رویه‌های فعلی در سازمان تأمین اجتماعی موجب گردیده نه تنها شرکای اجتماعی از این سازمان ناراضی باشند و رغبتی برای همکاری نداشته باشند، بلکه زمینه‌های فساد را نیز در سازمان فراهم آورده است. اصلاح این رویه‌ها و به‌کارگیری شیوه‌های امروزی در اداره سازمان یک اصل مهم در شروع اصلاحات در سازمان تأمین اجتماعی است. سازمان عملاً در برابر هر نوع تغییر به‌شدت مقاومت می‌کند.

ه) شفاف‌سازی بخش سرمایه‌گذاری

بدون شک اگر در ایران عملکرد صندوق‌ها هر سه ماه یا شش ماه به اطلاع ذینفعان می‌رسید، مدیریت آنها بیشتر در قبال مردم احساس مسئولیت کرده و مقامات نسبت به عملکرد آنها حساس‌تر می‌شدند. یکی از اجزای نظارتی مقام ناظر، تعیین ضوابطی برای افشاگری مالی است. در برخی از کشورها مثل اکثر کشورهای آمریکای لاتین، صندوق‌های بازنشستگی موظف‌اند به‌طور روزانه ارزش دارایی‌های خود را اعلام کنند. این امر موجب می‌گردد اداره‌کنندگان سازمان و تصمیم‌گیران نیز بیشتر در تصمیم‌گیری‌های خود مصالح شرکای اجتماعی را در نظر بگیرند و خود را در معرض نقد ببینند.



و) توجه به حرفه‌ای‌گرایی و تخصص محوری

انتصاب افراد ناآشنا به امور بیمه‌ای، حمایتی و... در مصادر تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی بخش رفاه و تأمین اجتماعی یکی از مشکلات این سازمان است. سازمان تأمین اجتماعی و ذخایر و اندوخته‌ها و سرمایه‌های آن، یک امانت و حق الناس و مشاع و بین‌النسلی است و نبایستی «حیاط خلوت» به حساب بیاید و در انتصابات ارکان تصمیم‌گیری و اجرایی آن و به‌ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری، بایستی انتصابات براساس شایسته‌سالاری و اصول حرفه‌ای‌گرایی و تخصص محوری انجام پذیرد. سازمان تأمین اجتماعی دارای سرمایه‌های انسانی بومی دارای تجربه، تخصص و از همه مهمتر عرق و حمیت سازمانی است که بایستی به آنها پاسداشت و ارتقا و اعتلا بخشید.

ز) اصلاح بخش درمان

سازمان تأمین اجتماعی به استناد ماده (۲۹) قانون مجاز است حداکثر تا نه درصد از مأخذ محاسبه حق بیمه را برای تأمین هزینه‌های ناشی از حوادث، بیماری‌ها و بارداری جمعیت تحت پوشش خود هزینه نماید و این در حالی است که مصارف این بخش به‌منظور همراهی در طرح‌های دولتی (از قبیل طرح تحول نظام سلامت) با افزایش غیرمنتظره‌ای روبرو شده که این امر با توجه به محدود بودن اعتبار درمان، سازمان را در تأمین نقدینگی لازم درمان با مشکل روبرو ساخته است که لازم است تمهیدی برای آن اندیشیده شود. این تمهید می‌تواند در قالب‌های مختلفی اندیشیده شود که برخی ازسوی سازمان قابل اجرا است و برخی نیاز به اصلاح در نظام سلامت کشور دارد. از جمله اصلاحاتی که می‌تواند ازسوی سازمان صورت پذیرد بازنگری در شیوه پرداخت به مراکز درمانی (مستقیم و غیرمستقیم) و خرید راهبردی است.

۲-۳-۶. اصلاحات ساختاری

الف) جلوگیری از تولید و انباشت بدهی‌های دولت

از عمده عواملی که سازمان تأمین اجتماعی را شدیداً تحت تأثیر قرار داده و تعادل منابع و مصارف سازمان را از بین برده قوانین و مقرراتی است که به‌صورت سیاسی، بدون توجه به محاسبات بیمه‌ای یا محل تأمین اعتبار آنها به سازمان تحمیل شده است.

براساس قانون ساختار و نظام جامع رفاه اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی یک نهاد عمومی غیردولتی است که با هدف پوشش بیمه‌ای کارگران مزد و حقوق‌بگیر به‌صورت اجباری و صاحبان حرف و مشاغل آزاد به‌صورت اختیاری فعالیت می‌نماید. از این‌رو بخش عمده منابع مالی این سازمان از محل حق بیمه‌های اخذ شده با مشارکت بیمه شده و کارفرما تأمین گردیده و در تأمین مصارف متکی به منابع دولتی نیست. لذا بدیهی است که ارائه تعهدات بیمه‌ای در قبال افراد عضو و تحت پوشش باید براساس قاعده عدالت و به تناسب میزان مشارکت (سنوات و میزان پرداخت حق بیمه) و با تنظیم ورودی‌ها و

خروجی‌ها طبق محاسبات بیمه‌ای صورت پذیرد و عدم رعایت این اصول قطعاً سازمان را با مشکلات زیادی روبرو خواهد نمود. یکی از مهمترین عواملی که در میان مدت باعث کسری نقدینگی در سازمان گردیده است، تغییر ترکیب بیمه‌شدگان از اجباری به حمایتی می‌باشد. تغییر ترکیب شاغلین بیمه شده اجباری دارای کارفرمای حقیقی و حقوقی از مزد و حقوق‌بگیر به بیمه‌شدگان غیر مزد و حقوق‌بگیر فاقد کارفرما، از قبیل رانندگان، بافندگان، نویسندگان، خادمین مساجد، کارگران ساختمانی و غیره در سنوات اخیر باعث شده است تا دولت در نقش یک کارفرمای بزرگ، بالغ بر ۳/۵ میلیون بیمه شده اجباری را از طریق سازمان تأمین اجتماعی تحت پوشش قرار دهد. لکن این مهم با عدم پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی توسط دولت همراه بوده که در نهایت باعث کاهش درآمدهای نقدی ناشی از کسور حق بیمه در سازمان و افزایش دیون دولت گردیده است.

در گام اول ضروری است تصویب چنین قوانینی متوقف شود. در این راستا دو اقدام پیشنهاد می‌شود:

- پرهیز از تصویب قوانین تعهدآور بدون تأمین بار مالی

- جلوگیری از تصویب قوانین برای گسترش بازنشستگی پیش از موعد

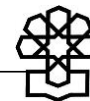
لازم به ذکر است طرح‌های ذیل هم‌اکنون در دستور کار مجلس است و می‌تواند بار مالی بر سازمان

تحمیل نماید:

- طرح استفساریه دریافت چهار درصد (۴٪) حق بیمه مشاغل سخت و زیان‌آور از واگذارنده به پیمانکار
- طرح تعیین تکلیف بیمه اعضای مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز و تحت پوشش قرار گرفتن آنان توسط سازمان تأمین اجتماعی
- طرح اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین شهری
- طرح استفساریه تبصره «۲» ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴
- طرح بازنشستگی زودتر از موعد مشاغل قضایی غیرستادی
- طرح کارآمدسازی و ارتقای مدیریت صندوق‌های بازنشستگی
- طرح شمول مشاغل سخت و زیان‌آور در مورد متصدیان مشاغل تجزیه و توزیع (موزعین) شاغل در شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران
- طرح حذف ماده (۴۱) قانون تأمین اجتماعی
- طرح تأمین اجتماعی همگانی
- طرح بیمه مؤسسان و مدیران آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد

ب) بازپرداخت بدهی‌های سنواتی جاری و معوق دولت

عدم پرداخت به هنگام تعهدات شرکای اجتماعی به‌ویژه دولت یکی از چالش‌های بزرگ پیش روی



سازمان می‌باشد و همان‌گونه که پیش‌تر عنوان گردید ساختار مالی سازمان تأمین اجتماعی را تحت تأثیر خود قرار داده است. دولت‌ها بدون در نظر گرفتن ملزومات بیمه‌سنجی، اقدام به تصویب قوانینی کرده‌اند که مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای حاکم بر این صندوق‌هاست. تلقی صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان محلی برای تأمین منابع مالی در راستای دستیابی به سایر اهداف اجتماعی و عدم باور به این صندوق‌ها به‌عنوان نهادهای مالی مستقل و بین‌نسلی سبب تصویب قوانینی شده که منجر به افزایش بار مالی صندوق‌ها و افزایش بدهی دولت به آنها شده است. در این راستا و بر مبنای قانون برنامه ششم توسعه باید تدابیری اندیشیده شود تا بدهی دولت به سازمان تأدیه شود. در این راستا اقدامات زیر باید صورت پذیرد:

- تسهیل و تسریع مسیر قانونی و مقرراتی بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی
- جلوگیری از تولید و انباشت بدهی‌های جدید دولت به سازمان تأمین اجتماعی (پرداخت بدهی جاری)
- امکان‌سنجی استفاده از مکانیسم اعطای امتیاز بهره‌برداری از انفال (انحصارات، امتیازات و ... دولتی) برای بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی

ج) لغو تدریجی و پلکانی معافیت‌های بیمه‌ای

در سنوات مختلف به دلایل گوناگون شاهد ایجاد معافیت‌های بیمه‌ای برای کارگران یا کارفرمایان بوده‌ایم. تعهدات پرداخت حق بیمه سهم کارفرما توسط دولت برای گروه‌های مختلف جامعه نظیر رانندگان، باربران، خادمین مساجد، پرداخت حق بیمه کارفرمایان کارگاه‌های فنی کوچک (حداکثر تا ۵ نفر کارکن) و غیره موجب شده تا معافیت‌های وسیع بیمه‌ای بعضاً هم بدون منطق ایجاد شود که ضروری است به‌صورت تدریجی و پلکانی این معافیت‌های بیمه‌ای حذف شوند. علیرغم آن که معافیت‌های بیمه‌ای هزینه‌های قابل توجهی را متوجه دولت و صندوق تأمین اجتماعی کرده است و از سوی دیگر در حوزه کسب‌وکار نیز کارآیی قابل قبولی نداشته است، شاهد تصویب قوانین مشابه در این زمینه هستیم؛ که می‌توان به ماده (۷۱) قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد:^۱

د) پرهیز از تصویب بازنشستگی‌های زود هنگام

در سال‌های اخیر، با تصویب قوانین متعدد، شرایط استفاده از بازنشستگی‌های پیش از موعد تسهیل شده است. این در حالی است که به دلیل افزایش طول عمر و روند سالمند شدن جمعیت، هزینه‌های دوران بازنشستگی با سرعت سرسام‌آوری افزایش می‌یابد. قواعد محاسبات بیمه‌ای حکم می‌کند که با افزایش

۱. ماده (۷۱) - برای ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، چنانچه طی اجرای قانون برنامه نسبت به جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با مدرک حداقل کارشناسی به‌صورت کارورزی اقدام نمایند، از پرداخت سهم بیمه کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار معاف می‌باشند.
تبصره - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل شیوه معرفی، زمینه‌های کاری اولویت‌دار و نحوه تأمین هزینه به پیشنهاد سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طبق بودجه سنواتی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

امید به زندگی، سن بازنشستگی افزایش یابد و حتی راهبرد «بازنشستگی دیررس» اتخاذ شود. اما قانونگذاری در کشور ما مسیر عکس این راهبرد را پیموده است. لازم است در ابتدا این روند متوقف شود و دیگر قانونی در این زمینه به تصویب نرسد. در حال حاضر طرح‌های زیر که تصویب آنها به معنای افزایش بازنشستگی پیش از موعد است در دستور کار مجلس شورای اسلامی است:

- طرح استفساریه تبصره «۲» ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی، مصوب ۱۳۸۰،
- طرح بازنشستگی زودتر از موعد مشاغل قضایی غیرستادی،
- طرح شمول مشاغل سخت و زیان‌آور در مورد متصدیان مشاغل تجزیه و توزیع (موزعین) شاغل در شرکت ملی پست.

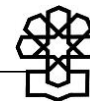
ه) اصلاح ساختار و برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی

هرچند در قانون و اساسنامه سازمان بر سه‌جانبه‌گرایی تأکید شده است، اما در عمل این ابهامات وجود دارد:

نامتناسب بودن ترکیب اعضای هیئت امنای: در ترکیب هیئت امنای فعلی، دوسوم اعضا (۶ نفر از ۹ نفر) از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین می‌شوند و یک‌سوم آنها (سه نفر) مجموعاً نمایندگان تشکل‌های کارفرمایان و بیمه‌شدگان هستند که این ترکیب موجب دولتی شدن بیش از حد هیئت امنا شده است. این امر با ماهیت ذاتی بیمه‌های اجتماعی - که باید با مشارکت سه‌جانبه اداره شوند - مغایرت دارد. در این خصوص، پیشنهاد می‌شود تعداد نمایندگان دولت در هیئت امنا «نصف به اضافه یک» تعیین شود و اعضای آن نیز اشخاص حقوقی باشند.

ناکارآمدی هیئت امنا: بر مبنای قوانین موجود، هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی به‌طور همزمان هیئت امنای سایر صندوق‌های وابسته نیز هست. در حالی که به دلیل تفاوت در ماهیت و مأموریت صندوق‌ها، وظایف هیئت امنای آنها با هم متفاوت است و یکی بودن هیئت امنا آن را از وضعیت تخصصی خارج می‌سازد و موجب می‌شود که وظایف سیاستگذاری و نظارتی آن به شدت کمرنگ و بی‌اثر شود. البته عملاً مشاهده می‌شود که تمرکز اصلی هیئت امنا بر سازمان تأمین اجتماعی است و سایر صندوق‌ها (صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، سازمان بیمه سلامت و...) کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند.

عضویت اشخاص حقیقی در هیئت امنا: طبق قوانین موجود، ۶ نفر از اعضای هیئت امنا که به انتخاب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی معرفی می‌شوند، عملاً نماینده وزیر یاد شده هستند و نه نماینده واقعی دولت. در حالی که تا پیش از اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نمایندگان دولت در شورای عالی تأمین اجتماعی شخص حقوقی بودند و عملاً نقش نمایندگی بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت را ایفا می‌کردند.



ناکارآمدی هیئت مدیره: با توجه به تأکید قانونگذار بر غیراجرایی بودن هیئت‌مدیره، معلوم نیست که نقش واقعی هیئت‌مدیره (با وجود هیئت‌امنا به‌عنوان رکن عالی سیاستگذار) چیست. در واقع، کارآمدی هیئت‌مدیره صرفاً به توانایی اعضای آن و نه جایگاه قانونی آن، بستگی دارد. همچنین، رابطه کاری هیئت‌مدیره با مدیرعامل سازمان شفاف نیست. این ابهامات موجب شده که عملاً در همه دوره‌های مدیریتی پس از اجرای این قانون تاکنون، مسیر قانون انتخاب ارکان صندوق‌ها رعایت نشده و برخلاف قانون، ابتدا مدیرعامل و پس از آن اعضای هیئت‌مدیره تعیین می‌شده‌اند.

از آنجا که هیئت‌مدیره عملاً باید «رکن اجرایی» سازمان یا صندوق باشد، اعضای آن نیز باید از صلاحیت‌های تخصصی و تجربی مرتبط با همان سازمان یا صندوق برخوردار باشند که طی سال‌های اخیر این نکته مهم رعایت نشده است.

ناکارآمدی نقش مدیرعامل: با توجه به گستردگی حوزه مأموریت هر صندوق، مدیرعامل باید از جایگاه متناسب با این مسئولیت‌ها برخوردار باشد اما در برخی از دوره‌های مدیریتی، حتی اختیارات کافی از سوی وزیر به مدیرعامل تفویض نشده است. در حالی که در گذشته، مدیرعامل به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره از اختیارات متناسب با مسئولیت‌هایش برخوردار بود و وزیر متبوع نیز جز از مسیر شورای عالی در امور سازمان‌ها مداخله‌ای نداشت.

روشن نبودن جایگاه و نقش وزارتخانه: با توجه به تأکید قانون بر وابسته بودن سازمان تأمین اجتماعی (مادر) به وزارتخانه، رابطه بین این سازمان و صندوق‌ها با وزارتخانه روشن نیست. چراکه از یک‌سو سازمان باید در مقابل هیئت‌مدیره و هیئت‌امنا پاسخگو باشد (که رئیس آن وزیر است) و از سوی دیگر بدنه اجرایی وزارتخانه و معاونین ذیربط تمایل دارند که مستقیماً بر سازمان نفوذ و نظارت داشته باشند، اما چنین رابطه‌ای در قوانین و مقررات تعریف نشده و عملاً نوعی موازی‌کاری تلقی می‌شود.

ابهام در عنوان سازمان یا صندوق تأمین اجتماعی: در ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه آن، از «سازمان تأمین اجتماعی» نام برده شده که وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (سابق) است و سایر صندوق‌های بیمه و بازنشستگی زیرمجموعه آن قرار می‌گیرند. برداشت اولیه دولت از این قانون این بود که منظور از سازمان موصوف، سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ نیست و به همین دلیل در اساسنامه مصوب ۱۳۸۹ هیئت دولت، از آن به «صندوق تأمین اجتماعی» تعبیر شد. اما بعداً دولت صندوق یاد شده را به سازمان تغییر نام داد که مورد تأیید مجلس قرار نگرفت. در نتیجه، در مواد مختلفی از قانون برنامه پنجم توسعه (بند «و» مواد (۲۸) و (۳۱)، تبصره‌های «۲» و «۴» بند «ب» ماده (۳۸) - مصوب ۱۳۸۹ - عبارت «صندوق تأمین اجتماعی» به کار رفته، اما در قوانین متعدد نحوه تشکیل این سازمان و ماهیت حقوقی و ارکان آن مشخص نشده است. برای مثال در ماده (۱۲) قانون

برنامه ششم توسعه و بند «ز» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور از عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» استفاده شده است، لکن منظور مقنن «صندوق تأمین اجتماعی» بوده است.

ابهام در واژه «تجمیع»: در ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری واژه «تجمیع» به کار رفته که مفهوم آن روشن نیست. در نتیجه، نحوه تجمیع صندوق‌های بیمه و بازنشستگی (و تفاوت آن با ادغام) و همچنین چگونگی ارتباط آنها با یکدیگر و با سازمان تأمین اجتماعی تعیین تکلیف نشده است.

اصلاح موردی قوانین (مواد (۱۲) و (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری) در مقاطع مختلف موجب شده که تعارض‌ها، ابهامات و مغایرت‌های بین قوانین در خصوص ساختار کلان سازمان تأمین اجتماعی افزایش یابد. بنابراین، لازم است با هدف رفع تعارض‌ها و ابهامات، قوانین یاد شده بازنگری و اصلاح شوند و در این راستا، نقش و جایگاه هیئت‌مدیره و مدیرعامل نیز بازنگری و تقویت شود.

۳-۳-۶. اصلاحات پارامتریک

الف) اعمال پوشش اجباری یا شبه‌اجباری بیمه‌های اجتماعی

اجباری نبودن پوشش بیمه اجتماعی پایه و کم‌رنگ شدن بیمه اجباری مزد و حقوق‌بگیران در اصلاحات قانون پس از سال ۱۳۵۴ رخ داد.

البته در این خصوص لازم است سایر قوانین نیز بازبینی شود. قانون نظام صنفی، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹) و سایر احکام قانونی مشابه نیز نیاز به بازنگری و حذف تناقضات موجود را دارد.

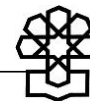
ب) افزایش حداقل سنوات بیمه‌پردازی جهت بازنشستگی به صورت تدریجی

در حال حاضر افرادی که ۱۰ سال و کمتر سابقه پرداخت حق بیمه دارند می‌توانند با پرداخت حق بیمه از مزایای بازنشستگی استفاده کنند. می‌توان به تدریج این سن را به ۱۵ سال افزایش داده و مشمول حداقل سن مقرر در ماده (۷۶) نیز نمود. با این اقدام بیمه‌فروشی (خرید سابقه) نیز متوقف می‌شود.

ج) اصلاحات در نظام بیمه‌های بازنشستگی برای بیمه‌شدگان جدید

با توجه به افزایش سن امید به زندگی، تغییرات جمعیتی، ترکیب تحصیلی و جنسیتی نیروی کار، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری، شکل‌گیری فضای کار مجازی و... لازم است اصلاحاتی در نظام بیمه‌های بازنشستگی برای بیمه‌شدگان جدید اعمال گردد.

- افزایش تدریجی سن و سابقه بازنشستگی
- افزایش تدریجی طول دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری.



۷. جمع‌بندی

مباحث فوق چشم‌انداز مناسبی را پیش روی نظام تأمین اجتماعی کشور و به‌ویژه صندوق تأمین اجتماعی کشور به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور قرار نمی‌دهد. البته باید در نظر داشت که وضعیت فعلی این صندوق بدون تردید محصول عمل جمعی ما در طول زمان به‌ویژه در دو دهه اخیر بوده که آگاهانه یا ناآگاهانه و مسئولانه یا فرصت‌طلبانه در صندوق تأمین اجتماعی کشور رقم زده‌ایم و از هر زمانی که با این بحران مقابله شود می‌توانیم امیدوار باشیم که به‌طرف یک نظام کاملاً آسیب‌زده پیش نمی‌رویم. ادامه و استمرار وضع موجود سبب می‌شود هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی در کشور به‌طور روزافزونی افزایش یابد، این در حالی است که منابع آنها رشدی متناسب نمی‌یابد. عدم چاره‌جویی و اعمال اصلاحات به موقع شانس بروز بحران‌های جدیدتر را در آینده افزایش می‌دهد.

هرچند اعمال اصلاحاتی پارامتریک می‌تواند پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی را تقویت نمایند، ولی این‌گونه اصلاحات عموماً مورد استقبال مردم نبوده و خبر خوشایندی برای آنها نیست. دولتمردان و قانونگذاران از بیم عواقب ناشی از چنین تصمیماتی مسئولیت انجام این‌گونه اصلاحات را معمولاً بر دوش دولت‌های بعدی گذاشته و با این تدبیر با شتاب بیشتری به‌سوی بحران نقدینگی و... گام برمی‌دارند. صندوق‌های بازنشستگی باید ساختارهای سازمانی خود را برای شرایط جدید تنظیم و تعدیل نمایند. مشارکت بیشتر با شرکای اجتماعی، شفافیت و پاسخگویی صندوق‌ها زیربنای موفقیت این اصلاحات است و این شفافیت موجب آسان‌تر شدن درک اصلاحات و انطباق آنها با واقعیات می‌شود.

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر اجتماعی و دومین تولیدکننده خدمات درمانی در کشور به‌لحاظ ماهیت فعالیت‌های خود و ارتباط گسترده با طیف وسیعی از جامعه، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم متأثر از بسیاری از فعالیت‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور می‌باشد و طبیعی است تغییرات این حوزه در اثر تغییر مؤلفه‌های کلان اقتصادی و اجتماعی اجتناب‌ناپذیر باشد. نظام بخشنده بازنشستگی ایران، نبود نهادهای تنظیم‌گر و ناظر بر سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی و دارایی‌ها، نبود برآورد دقیق از دارایی‌های صندوق‌ها، بازده پایین صندوق‌ها، تحمیل قوانین ناسازگار با اصول بیمه‌ای و تغییرات جمعیتی از مهم‌ترین چالش‌های سازمان تأمین اجتماعی به‌شمار می‌رود.

بررسی‌های عملکرد سازمان در ایفای تعهدات خود نشانگر ایجاد مشکلات متعددی برای سازمان است که یکی از مهم‌ترین این مشکلات که اکنون دیده می‌شود بروز پدیده کسری نقدینگی در سازمان است. اگر به این موضوع توجه نشود در آینده نه‌چندان طولانی سازمان با مشکلات جدی‌تری مواجه خواهد شد.

مشکل بزرگ‌تری که در آینده سازمان تأمین اجتماعی به کشور تحمیل خواهد کرد، عدم آمادگی لازم در خصوص کاهش ضریب پشتیبانی به‌واسطه افزایش بسیار زیاد مستمری‌بگیران و کاهش نرخ ورود بیمه‌شدگان اصلی به آن سازمان است. این امر می‌تواند زمینه‌ساز مهم‌ترین بحران جدی اجتماعی آتی و همچنین بحران تأمین سلامت کشور شود.

اصلاح نظام‌های بازنشستگی امری زمانبر و نیازمند بررسی ملاحظات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است، بنابراین همه زوایای کار باید بررسی شود تا کشور کمترین آسیب را در گذر از این بحران متحمل شود.

در این شرایط ضروری است در سازمان تأمین اجتماعی به‌سرعت نسبت به اجرای اصلاحات سیستماتیک و پارامتریک، ساختاری و فنی و اجرایی اقدام شود. از نظر زمانبندی اجرایی این اقدامات را می‌توان به دو گروه اقدامات فوری و میان‌مدت تقسیم کرد.

در اقدامات فوری مواردی چون اصلاح در مدیریت و کارکرد سازمان تأمین اجتماعی، پرهیز دولت از دخالت در امور صندوق، درج بودجه صندوق در بودجه عمومی کشور، کاهش هزینه‌های اجرایی، تعیین تکلیف بخش درمان، شفاف‌سازی (اطلاع‌رسانی به بیمه‌شدگان و انتشار گزارش عملکرد به‌طور منظم و دوره‌ای، رسیدگی به‌موقع به درخواست‌ها و شکایات و...)، جلوگیری از تولید و انباشت بدهی‌های دولت، لغو معافیت‌های بیمه‌ای، برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی، اجتناب از تصویب قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای و تعهدآور، افزایش سن بازنشستگی برای بیمه‌شدگان جدید و افزایش انگیزه ادامه کار و کاهش انگیزه بازنشستگی برای بیمه‌شدگان فعلی قابل ذکر است.

در اقدامات میان‌مدت نیز راهکارهایی چون اصلاح نظام سرمایه‌گذاری در سازمان، جلب اعتماد سیاستگذاران، ایجاد شناسه یکسان تأمین اجتماعی برای تمام ایرانیان (SSN)، تهیه و تدوین و ابلاغ اصول و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، حذف معافیت، اصلاح شیوه سرمایه‌گذاری، وضع قواعد دقیق جهت سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری در سهام خارجی، حذف تمامی قوانین تعهدآور قبلی، افزایش سن بازنشستگی، تغییر شیوه پرداخت مستمری، افزایش طول دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری، کاهش ضریب تعلق (انباشت) محاسبه مستمری، بازننگری در شرایط مستمری (بازنشستگی، ازکارافتادگی و بازماندگان) و یکسان‌سازی آنها در صندوق‌های بازنشستگی پایه، برقراری ارتباط بین شغل و ازکارافتادگی و تجدیدنظر در درصد ازکارافتادگی با توجه به شغل بیمه شده، اصلاح قانون بیمه بیکاری و تشکیل صندوق بیکاری (غیرمشارکتی)، فراهم‌سازی امکان استفاده از بازنشستگی زود هنگام با لحاظ منطق محاسبات بیمه‌ای، اعمال جریمه بر بازنشستگی‌های پیش از موعد به‌منظور ایجاد انگیزه به ماندن نیروی کار، تنظیم مزایای بازماندگان، کاهش سطح تعهدات تضمینی دولت، برقراری نظام چندلایه و برقراری بیمه مکمل بازنشستگی مؤثر است.



۸. اقدامات پیشنهادی

با توجه به مطالب گفته شده اقدامات زیر به‌عنوان اقدامات فوری از سوی قوه مقننه پیشنهاد می‌گردد:

۸-۱. اقدامات تقنینی

الف) اصلاح بند «ب» ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری

بند «ب» ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح ذیل اصلاح و بندهای ذیل به آن افزوده می‌شود.

ترکیب هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱. وزیر تعاون کار و تأمین اجتماعی (رئیس)

۲. وزیر اقتصاد و امور دارایی

۳. وزیر صنعت، معدن و تجارت

۴. جهاد کشاورزی

۵. رئیس سازمان برنامه و بودجه

۶. دو نفر نمایندگان کارفرمایان

۷. دو نفر نمایندگان کارگران

شیوه انتخاب بندهای «۶ و ۷» به موجب آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ج) هیئت‌مدیره: مرکب از سه تا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف مورد نیاز می‌باشد که از سوی هیئت امنای برای مدت چهار سال به صورت موظف انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده و از میان خود یک نفر را به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره تعیین خواهند نمود.

د) مدیرعامل: فردی خارج از مجمع و هیئت‌مدیره که به پیشنهاد هیئت‌مدیره و تصویب هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهد شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می‌باشد.

ه) هیئت نظارت: مرکب از سه نفر دارای تخصص‌ها و تجارب مختلف مورد نیاز می‌باشد که از سوی هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع می‌باشد (وظایف بازرسی قانونی به‌عهده سازمان حسابرسی بوده که گزارش خود را به هیئت نظارت جهت بررسی و اظهار نظر ارائه خواهد نمود).

تبصره «۱» - هیئت امنای جایگزین شورا یا مجمع در سازمان‌های فوق‌الذکر است.

تبصره «۲» - شرط عضویت در کلیه سطوح براساس مصوبه هیئت وزیران خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور نافذ می‌باشد.

ب) درج بودجه سازمان تأمین اجتماعی در بودجه عمومی کشور

دولت مکلف بودجه مصوب سازمان تأمین اجتماعی را هر ساله در پیوست بودجه کل کشور جهت اطلاع نمایندگان درج نماید.

ج) لغو قانون اصلاح بند «ب» و تبصره «۳» ماده (۴) قانون تأمین اجتماعی

قانون «اصلاح بند «ب» و تبصره «۳» ماده (۴) قانون تأمین اجتماعی» لغو و بند زیر به‌عنوان بند «ب» و تبصره زیر به‌عنوان تبصره «۳» به ماده (۴) قانون تأمین اجتماعی اضافه می‌گردد:

«ب» - صاحبان حرف و مشاغل آزاد

تبصره «۳» حق بیمه با توجه به ماده (۲۸) این قانون توسط کارفرما و صاحبان حرف و مشاغل آزاد پرداخت می‌شود. آیین‌نامه این بند توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

د) اصلاح قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۲

در راستای حذف قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند هر سال معادل ۲۰ درصد حق بیمه از کارفرما اخذ می‌گردد به نحوی که در پایان ۵ سال ۱۰۰ درصد حق بیمه سهم کارفرما از سوی کارفرما پرداخت شود و قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۲ لغو می‌گردد.

ه) اصلاح ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی

ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و تبصره آن به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

میزان مستمری بازنشستگی عبارت است از ۱/۳۰ متوسط مزد یا حقوق بیمه شده ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه مشروط بر اینکه از ۱۰۰ درصد متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید.

تبصره «۱» متوسط مزد یا حقوق عبارت است از میانگین حقوق و مزایای آخرین ۵ سال پرداخت حق بیمه که متناسب با میزان افزایش سالانه دستمزدها به‌روزرسانی می‌گردد. از ابتدای سال ۱۳۹۸ هر سال، یکسال به ۵ سال میانگین اضافه می‌گردد تا به ۲۰ سال برسد. نحوه احتساب میزان به‌روزرسانی براساس آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره «۲» به ازای هر سال سابقه اشتغال و پرداخت حق بیمه مازاد بر ۳۰ سال به استثنای سوابق ارفاقی معادل ۵ درصد حداقل دستمزد سال برقراری به مستمری موضوع این ماده اضافه می‌گردد.



و) جلوگیری از تصویب قوانین برای گسترش بازنشستگی پیش از موعد

لازم است دیگر قانونی در خصوص بازنشستگی پیش از موعد تصویب نشود و طرح‌هایی که در این خصوص در مجلس وجود دارد از دستور کار خارج شود.

طرح‌هایی که هم‌اکنون در دستور کار مجلس است:

- طرح استفساریه تبصره (۲) ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۸۰
- طرح بازنشستگی زودتر از موعد مشاغل قضایی غیرستادی
- طرح شمول مشاغل سخت و زیان‌آور در مورد متصدیان مشاغل تجزیه و توزیع (موزعین) شاغل در شرکت ملی پست
- طرح تأمین اجتماعی همگانی
- طرح بیمه مؤسسان و مدیران آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد

۲-۸. اقدامات نظارتی

الف) پیش‌بینی تدابیر اجرایی جهت بازپرداخت بدهی‌های سنواتی جاری و معوق دولت

- پیگیری اجرای ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه در قوانین بودجه سنواتی
- پیگیری درج تعهدات جاری سالانه دولت در بودجه سالانه

ب) نظارت بر اجرای دقیق ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری

نظارت مجلس می‌تواند مبتنی بر ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری صورت گرفته و با نظام‌مند کردن و نظارت‌پذیری حقوق و مزایای صندوق و شرکت‌های تابعه، بخشی از این راهکار که مربوط به هزینه‌های اجرایی صندوق و شرکت‌های سرمایه‌گذاری تابعه است را شامل گردد.

پیوست‌ها

پیوست ۱

امید به زندگی در بدو تولد و سن بازنشستگی در کشورهای مختلف

کشور	امید به زندگی در بدو تولد		سن بازنشستگی قانونی		سن بازنشستگی پیش از موعد	
	مردان	زنان	مردان	زنان	مردان	زنان
ارمنستان	۹/۷۰	۶/۷۸	۶۳	۶۳	c	c
استرالیا	۳/۸۰	۳/۸۴	۶۵	۶۵	c	c
آذربایجان	۷/۶۷	۷۴	۶۳	۶۰	c	c
بحرین	۸/۷۵	۶/۷۷	۶۰	۵۵	d	d
بنگلادش	۴/۷۰	۹/۷۲	۶۵	۶۲	c	c
بوتان	۲/۶۹	۷/۶۹	۵۶	۵۶	c	c
برونئی	۷۷	۷/۸۰	۵۵	۵۵	۵۰	۵۰
برمه	۹/۶۳	۶۸	۶۰	۶۰	c	c
چین	۳/۷۴	۳/۷۷	۶۰	۶۰	c	c
فیجی	۲/۶۷	۲/۷۳	۵۵	۵۵	c	c
گرجستان	۲/۷۱	۴/۷۸	۶۵	۶۰	c	c
هنگ کنگ	۲/۸۱	۹/۸۶	۶۵	۶۵	۶۰	۶۰
هند	۶/۶۶	۵/۶۹	۵۸	۵۸	۵۰	۵۰
اندونزی	۹/۶۶	۷۱	۵۶	۵۶	c	c
ایران	۳/۷۴	۵/۷۶	۶۰	۵۵	d	d
عراق	۲/۶۷	۷/۷۱	۶۰	۵۵	c	c
ژاپن	۵/۸۰	۸/۸۶	۶۵	۶۵	۶۰	۶۰
اردن	۴/۷۲	۸/۷۵	۶۰	۵۵	۵۰	۵۰
قزاقستان	۱/۶۷	۹/۷۵	۶۳	۵۸	c	c
کویت	۵/۷۳	۸/۷۵	۵۱	۵۱	c	c
قرقیزستان	۵/۶۶	۵/۷۴	۶۳	۵۸	c	c
لانوس	۸/۶۴	۵/۶۷	۶۰	۵۵	c	c
لبنان	۶/۷۷	۳/۸۱	۶۴	۶۴	d	d
مالزی	۴/۷۲	۱/۷۷	۵۵	۵۵	c	c
جزایر مارشال	۹/۷۰	۴/۷۵	۶۰	۶۰	۵۵	۵۵
میکرونزی	۱/۶۸	۱/۷۰	۶۵	۶۵	۶۰	۶۰
نیپال	۲/۶۸	۱/۷۱	۵۸	۵۸	c	c
نیوزیلند	۶/۷۹	۳/۸۳	۶۵	۶۵	c	c
عمان	۱/۷۵	۲/۷۹	۶۰	۵۵	۴۵	۴۵
پاکستان	۳/۶۵	۲/۶۷	۶۰	۵۵	۵۰	۵۵
پالائو	۹/۶۹	۵/۷۶	۶۲	۶۲	c	c
پاپوا	۵/۶۰	۸/۶۴	۵۵	۵۵	c	c
فیلیپین	۹/۶۴	۸/۷۱	۶۰	۶۰	c	c
قطر	۳/۷۷	۹/۷۹	۶۰	۶۰	۴۰	۴۰



سن بازنشستگی پیش از موعد		سن بازنشستگی قانونی		امید به زندگی در بدو تولد		کشور
زنان	مردان	زنان	مردان	زنان	مردان	
c	c	۶۵	۶۵	۸/۷۶	۴/۷۰	ساموا
d	d	۵۳	۵۸	۷/۷۵	۷۳	عربستان سعودی
c	c	۵۵	۵۵	۹/۸۴	۵/۸۰	سنگاپور
۴۰	۴۰	۵۰	۵۰	۴/۶۹	۵/۶۶	جزایر سلیمان
۵۶	۵۶	۶۱	۶۱	۵/۸۵	۷۹	کره جنوبی
c	c	۵۰	۵۵	۲/۷۸	۵/۷۱	سری لانکا
d	d	۵۵	۶۰	۵/۷۶	۶۴	سوریه
۵۵	۵۵	۶۵	۶۵	۵/۸۳	۷۷	تایوان
c	c	۵۸	۶۳	۲/۷۳	۲/۶۶	تاجیکستان
c	c	۵۵	۵۵	۹/۷۷	۱/۷۱	تایلند
۴۸	۵۲	۵۷	۶۲	۹/۶۹	۵/۶۱	ترکمنستان
c	c	۵۵	۶۰	۸/۷۱	۶۵	ازبکستان
d	d	۵۵	۶۰	۵/۸۰	۷۱	ویتنام
d	d	۵۵	۶۰	۲/۶۵	۵/۶۲	یمن
۳۳/۵۷	۶۲	۳۳/۶۰	۶۵	۴/۸۰	۴/۷۵	آلبانی
c	c	۶۵	۶۵	۸۵	۶/۸۰	آندورا
۵۹	۶۴	۶۰	۶۵	۸۴	۸/۷۸	اتریش
c	c	۵۵	۶۰	۲/۷۸	۶۸	بلاروس
۶۲	۶۲	۶۵	۶۵	۲/۸۳	۱/۷۸	بلژیک
c	c	۸۳/۶۰	۸۳/۶۳	۳/۷۹	۷/۷۱	بلغارستان
۵/۵۶	۶۰	۵/۶۱	۶۵	۳/۸۰	۵/۷۴	کرواسی
۶۳	۶۳	۶۵	۶۵	۴/۸۲	۷۸	قبرس
۳۳/۵۹	۶۰	۳۳/۶۲	۶۳	۴/۸۱	۳/۷۵	جمهوری چک
c	c	۶۵	۶۵	۷/۸۲	۵/۷۸	دانمارک
۶۰	۶۰	۶۳	۶۳	۹/۸۱	۸/۷۲	استونی
۶۳	۶۳	۶۵	۶۵	۱/۸۴	۳/۷۸	فنلاند
c	c	۵۸/۶۱	۵۸/۶۱	۶/۸۵	۳/۷۹	فرانسه
۶۳	۶۳	۴۲/۶۵	۴۲/۶۵	۲/۸۳	۶/۷۸	آلمان
c	c	۶۲	۶۷	۸۴	۷/۷۸	یونان
c	c	۶۵	۶۵	۳/۸۵	۸/۷۹	گرنزی
c	c	۵/۶۳	۵/۶۳	۱/۷۹	۸/۷۲	مجارستان
c	c	۶۷	۶۷	۷/۸۳	۵/۸۰	ایسلند
c	c	۶۶	۶۶	۱/۸۳	۳/۷۹	ایرلند
۶۳	۶۳	۵۸/۶۵	۵۸/۶۶	۲/۸۵	۳/۸۰	ایتالیا
۶۳	۶۳	۶۵	۶۵	۴/۸۴	۳/۷۹	جرزی
۷۵/۶۰	۷۵/۶۰	۷۵/۶۲	۷۵/۶۲	۹/۷۸	۷/۶۹	لاتویا
۶۰	۶۰	۶۴	۶۴	۹/۸۳	۷/۸۰	لیختن اشتاین
۶۷/۵۶	۳۳/۵۸	۶۷/۶۱	۳۳/۶۳	۶/۷۹	۶/۶۸	لیتوانی
c	c	۶۵	۶۵	۸۴	۵/۸۰	لوکزامبورگ

سن بازنشستگی پیش از موعد		سن بازنشستگی قانونی		امید به زندگی در بدو تولد		کشور
زنان	مردان	زنان	مردان	زنان	مردان	
۶۱	۶۱	۶۲	۶۲	۸۴	۶/۷۹	مالت
c	c	۵۷	۶۲	۷/۷۵	۴/۶۷	مولداوی
۶۰	۶۰	۶۵	۶۵	۶/۹۳	۶/۸۵	موناکو
c	c	۵/۶۵	۵/۶۵	۲/۸۳	۵/۷۹	هلند
۶۲	۶۲	۶۷	۶۷	۸/۸۳	۸/۷۹	نروژ
۵۵	۶۰	۶۰	۶۵	۳/۸۱	۴/۷۳	لهستان
۵۵	۵۵	۱۷/۶۶	۱۷/۶۶	۸۴	۶/۷۷	پرتغال
۲۵/۵۵	۶۰	۲۵/۶۰	۶۵	۷/۷۸	۶/۷۱	رومانی
c	c	۵۵	۶۰	۷۶	۶۵	روسیه
۵۵	۵۶	۶۱	۶۵	۳/۷۸	۹/۷۲	صربستان
۶۰	۶۰	۶۲	۶۲	۳/۸۰	۳/۷۳	جمهوری اسلواکی
۵۹	۳۳/۵۹	۶۵	۶۵	۹/۸۳	۳/۷۷	اسلوانی
۳۳/۶۳	۳۳/۶۳	۳۳/۶۵	۳۳/۶۵	۱/۸۶	۲/۸۰	اسپانیا
e	e	e	e	۸/۸۳	۲/۸۰	سوئد
۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۸۵	۸/۸۰	سوئیس
c	c	۵۸	۶۰	۵/۷۸	۷۲	ترکیه
c	c	۵/۵۷	۶۰	۴/۷۶	۳/۶۶	اوکراین
c	c	۶۳	۶۵	۹/۸۲	۳/۷۹	انگلستان

C: بازنشستگی زود هنگام وجود ندارد و یا اطلاعات آن در دسترس نیست.

D: بازنشستگی زود هنگام به شرایط دیگری به جز سن بستگی دارد.

e: سن بازنشستگی منعطف است.

Source: Social Security Programs Throughout the World.



پیوست ۲

سن بازنشستگی مردان و زنان در کشورهای مختلف و برنامه افزایش سن بازنشستگی

کشور	سن بازنشستگی مردان	سن بازنشستگی زنان	برنامه افزایش سن بازنشستگی
اسپانیا	۶۵ سال و ۵ ماه	۶۵ سال و ۵ ماه	۶۷ سال (۲۰۲۷)
استرالیا	۶۵ سال	۶۰ سال	۶۵ سال (۲۰۳۳)
استونی	۶۳ سال و ۳ ماه	۶۳ سال و ۳ ماه	۶۵ سال (۲۰۲۶)
اسلواکی	۶۲ سال و ۲ ماه	۵۹ تا ۶۲ سال و ۲ ماه	بیش از ۶۲ سال (۲۰۱۷)
اسلونی	۶۵ سال	۶۵ سال	-
انگلستان	۶۵ سال	۶۳ سال و ۷ ماه	بیش از ۶۷ سال (۲۰۲۸)
ایتالیا	۶۶ سال و ۷ ماه	۶۵ سال و ۷ ماه	بیش از ۶۷ سال (۲۰۲۲)
ایرلند	۶۶ سال	۶۶ سال	۶۸ سال (۲۰۲۸)
ایسلند	۶۷ سال	۶۷ سال	۶۹ سال (۲۰۲۹)
آلمان	۶۵ سال و ۵ ماه	۶۵ سال و ۵ ماه	۶۷ سال (۲۰۳۱)
آمریکا	۶۶ سال	۶۶ سال	۶۷ سال (۲۰۲۷)
بلژیک	۶۵ سال	۶۵ سال	۶۷ سال (۲۰۳۰)
بلغارستان	۶۵ سال	۶۲ سال	زنان به ۶۳ سال (۲۰۲۰)
پرتغال	۶۶ سال و ۳ ماه	۶۶ سال و ۳ ماه	
چک	۶۳ سال و ۲ ماه	۵۸ سال و ۴ ماه	۶۷ سال (۲۰۴۱)
دانمارک	۶۵ سال	۶۷ سال	بیش از ۶۷ سال (۲۰۳۰)
رومانی	۶۵ سال	۶۰ سال و ۶ ماه	زنان به ۶۳ سال (۲۰۳۰)
ژاپن	۶۲ سال	۶۱ سال	۶۵ سال (۲۰۲۵)
سوئیس	۶۵ سال	۶۴ سال	۶۵ سال (۲۰۲۰)
فرانسه	۶۵ سال و ۴ ماه	۶۵ سال و ۴ ماه	۶۷ سال (۲۰۲۳)
فنلاند	۶۲ تا ۶۸ سال	۶۳ تا ۶۸ سال	۶۵ سال (۲۰۲۷)
قبرس	۶۵ سال	۶۵ سال	بیش از ۶۵ سال (۲۰۱۸)
کانادا	۶۵ سال	۶۵ سال	-
کرواسی	۶۵ سال	۶۱ سال و ۹ ماه	۶۷ سال (۲۰۳۸)
لهستان	۶۵ سال و ۷ ماه	۶۰ سال و ۷ ماه	-
لیتوانی	۶۳ سال و ۶ ماه	۶۲ سال	۶۵ سال (۲۰۲۶)
مالت	۶۲ سال	۶۲ سال	۶۲ سال (۲۰۲۷)
مجارستان	۶۲ سال و ۶ ماه	۶۲ سال و ۶ ماه	۶۵ سال (۲۰۲۲)
نروژ	۶۲ سال	۶۲ سال	-
هلند	۶۵ سال و ۹ ماه	۶۵ سال و ۹ ماه	بیش از ۶۷ سال (۲۰۲۲)
یونان	۶۷ سال	۶۷ سال	بیش از ۶۷ سال (۲۰۲۱)

منابع و مآخذ

۱. بانک جهانی، ناظر اقتصادی ایران بهبود نفت‌محور، گروه مطالعات جهانی اقتصاد کلان و مدیریت مالی خاورمیانه و شمال آفریقا، بهار ۱۳۹۶.
۲. رجبی، زهرا و گرامی، اصغر. بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی، معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تیرماه ۱۳۹۶.
۳. صندوق بین‌المللی پول، گزارش صندوق بین‌المللی پول در موضوع صندوق‌های بیمه بازنشستگی، گزارش فنی جولای ۲۰۱۷.
۴. مشیری تبریزی، حسین، گزارش خط ریسک نقدی و تعهدی و نیاز به جذب بیمه شده، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶.
۵. علینقی خانی، هدیه. گزارش توصیفی و تحلیلی از شاخص‌های مهم بیمه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی، خرداد ۱۳۹۵.
۶. سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی سال ۱۳۹۵، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶.
۷. تهموری، سعید. اصلاحات اخیر مستمری‌های بازنشستگی و توزیع آن، مؤسسه عالی پژوهش سازمان تأمین اجتماعی.
۸. رضایی، ناهید و همکاران. ده چالش جهانی تأمین اجتماعی، نشریه تازه‌های هفتگی تأمین اجتماعی، شماره پیاپی ۴۵، اداره کل امور بین‌الملل سازمان تأمین اجتماعی، تهران، ۱۳۹۵.
۹. شهریار محمودزاده احمدی‌نژاد، بهزاد گرامی، اشکان محمد قشقایی. آسیب‌شناسی سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی عمومی ایران معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، خرداد، ۱۳۹۶.
۱۰. جعفری، هدی. مروری بر کفایت مستمری‌ها در صندوق بازنشستگی کشوری مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۶.
۱۱. یحییوی رازلیقی، حسن. مروری بر اصلاحات بازنشستگی در کشورهای منتخب، نشر یزدا (به سفارش مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا)، تهران، ۱۳۹۵.
۱۲. ترک تبریزی، مجتبی. توزیع سن، سابقه و دستمزد بیمه‌شدگان فعال در سال ۱۳۹۴، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶.
۱۳. مشیری تبریزی، حسین. گزارش اصلاحات پارامتریک در سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵.
۱۴. مشیری تبریزی، حسین. گزارش مهمترین دلیل ایجاد عدم تعادل و پایداری مالی سازمان، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵.
۱۵. کریمی، مریم. گزارش توصیفی جامع مستمری‌گیران در سال ۱۳۹۴، سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵.
۱۶. اباگل‌زاده کشتلی، عباس. آسیب‌شناسی سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی عمومی ایران معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، خردادماه ۱۳۹۶.
۱۷. سازمان تأمین اجتماعی از نگاه آمار (۱۳۹۰-۱۳۴۰) دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۴.
۱۸. عزیزخانی، فاطمه و موسوی‌نیک، سیده‌ادی. واکاوی افزایش اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.



۱۹. کریمی، کیانا. مروری بر دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی در سال ۲۰۱۶، معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، خرداد ۱۳۹۶.
۲۰. صندوق‌های بازنشستگی پیشران توسعه ملی. معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، خرداد ۱۳۹۶.
۲۱. دیوان محاسبات کشور. گزارش عملکرد سازمان تأمین اجتماعی. هیئت حسابرسی امور اجتماعی (هیئت یازدهم)، گروه بیمه‌های اجتماعی (دوم). ۱۳۹۶.
22. Islamic Republic of Iran The Pension System in Iran: Challenges and Opportunities. Middle East and North Africa Social and Human Development Group (MNSHD) World Bank. September 2003.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۵۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (علل و اقدامات فوری مورد نیاز)

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: علی اخوان‌بهبهانی

همکاران: محمد موسوی خطاط، منوچهر نامغ، معصومه رحیمی، محمدرضا مالکی

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

منتقاضی: ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۸/۲۷