

## عنوان نشست: پایداری مالی و تراز منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها

| واحد برگزار کننده نشست:            | مؤسسه آموزش عالی بیمه اکو دانشگاه علامه طباطبائی                                                                                                                                      |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئول نشست:                        | دکتر آتوسا گودرزی (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)                                                                                                                              |
| تاریخ برگزاری نشست:                | ۱۴۰۲/۰۹/۲۹                                                                                                                                                                            |
| اعضای هیأت علمی:                   | دکتر آتوسا گودرزی (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)                                                                                                                              |
| نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط: | دکتر محسن ریاضی (مشاور هیأت مدیره و پژوهشگر بیمه‌های اجتماعی)، آقای محمدهادی شریفی، (رئیس گروه مدیریت ریسک- معاونت اقتصادی و سرمایه‌گذاری)                                            |
| مسئله محوری نشست:                  | چالش‌های پایداری مالی و تراز منابع و مصارف در سازمان تأمین اجتماعی و ارائه راهکارهای عملیاتی جهت رفع این مشکل که حیات آتی کلیه صندوق‌ها از جمله سازمان تأمین اجتماعی را تهدید می‌کند. |
| سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:       | سازمان تأمین اجتماعی به صورت خاص و سایر صندوق‌های بازنشستگی به صورت عام                                                                                                               |

### چکیده مباحث طرح شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

به طور کلی این نشست از ۳ بخش اصلی تعریف پایداری، وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و راهکارهای موجود تشکیل شده است که در ادامه به هر یک از این بخش‌ها پرداخته می‌شود.

#### ۱- مفهوم پایداری مالی در صندوق‌های بیمه‌گر

صندوق‌های بازنشستگی یکی از ارکان اصلی نظام رفاه اجتماعی هستند که با هدف حفظ سطح معقولی از استانداردهای زندگی برای افراد تحت پوشش سیستم، به‌ویژه در سالمندی به وجود آمده‌اند. صندوق‌های بازنشستگی بر مبنای تعادل بین منابع و مصارف اداره می‌شوند؛ اما امروزه درآمدهای در دسترس صندوق‌های بیمه به‌واسطه افزایش سهم بازنشستگان، کاهش جمعیت در سن کار، کاهش نرخ باروری و افزایش امید به زندگی در حال کاهش

است، درحالی‌که هزینه‌های این صندوق‌ها به‌طور روزافزونی افزایش می‌یابد. این مسائل صندوق‌های بیمه را با چالش‌های جدی در پایداری و انجام تعهدات در آینده مواجه کرده است، بدین ترتیب، امروزه این‌که تغییرات و اصلاحات در نظام بازنشستگی کشورها باید انجام شود، کمتر مورد مناقشه است، اما این‌که چه اصلاحاتی را باید برنامه‌ریزی و اجرا نمود، مورد مناقشه قرار دارد. اصلاحات در کشورهای مختلف اهداف متفاوتی را دنبال می‌کند. تفاوت اهداف، تحت تأثیر شرایط جاری هریک از کشورها قبل از اصلاحات و ذائقه و رجحان‌های رهبران سیاسی و اقتصادی آن‌ها قرار دارد؛ اما در یک دسته‌بندی کلی اهداف اصلاحات مختلف در مجموعه کشورها را می‌توان به چهار گروه کلی تقسیم نمود: (۱) اصلاح عدم توازن‌های مالی در نظام تأمین اجتماعی که به‌عنوان هدفی مشترک در اصلاحات همه کشورها قابل تشخیص است. (۲) افزایش پس‌انداز ملی، (۳) افزایش کارایی اقتصادی نظام بازنشستگی و (۴) بازتوزیع درآمد یا حفظ بازتوزیع درآمد.

در ایران دولت مکلف به برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه شامل مساعدت‌های اجتماعی (خدمات حمایتی و توانمندسازی)، بیمه‌های اجتماعی پایه، (مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه) و بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان است. در نظام تأمین اجتماعی چند لایه در دومین لایه در طبقه‌بندی بانک جهانی از برنامه مستمری بازنشستگی، طرح‌هایی هستند که ماهیت بیمه‌ای دارند، هدف از طراحی این لایه، کسب اطمینان از این است که بازنشستگان میزان مستمری بازنشستگی متناسب با عایدات زمان اشتغال خود داشته باشند؛ بنابراین، این برنامه فراتر از جلوگیری از تنزل استانداردهای مطلق زندگی بازنشستگان است. درست مانند لایه اول، این لایه نیز اجباری است. مهم‌ترین طرح‌های این لایه شامل طرح بازنشستگی کسورات تعریف شده<sup>۱</sup> (DC) و طرح بازنشستگی مزایای معین<sup>۲</sup> (DB) است.

---

1 Defined Contribution

2 Defined Benefit

در طرح بازنشستگی کسورات تعریف شده، حقوق بازنشستگی بر اساس میزان کسور پرداخت شده در سال‌های خدمت با لحاظ شدن سود ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها و یا نرخ تورم محاسبه می‌شود. تأمین منابع مالی در نظام DC ممکن است به صورت «ذخیره‌ای کامل» (FF) و یا به صورت PAYG باشد.

در طرح بازنشستگی مزایای معین، حقوق بازنشستگی بر اساس حقوق دوران اشتغال و غالباً میانگین سال‌های آخر خدمت و در مواردی با اعمال ضریبی خاص و با لحاظ شدن سال‌های پرداخت کسور بازنشستگی (میزان حق بیمه) محاسبه می‌شود.

تأمین منابع مالی در نظام DB، به طور عمده توسط کسورات بازنشستگی (سهم کارمند و کارفرما) تحقق می‌یابد. بدین مفهوم که کسورات بازنشستگی شاغلین در یک نسل، صرف پرداخت حقوق بازنشستگی نسل قبل می‌شود. این شیوه تأمین منابع مالی، در نظام‌های بازنشستگی PAYG = Go You As Pay نام دارد. از این رو، نظام DB را با نام‌های PAYG-DB و یا PAYG نیز نام‌گذاری کرده‌اند. نظام PAYG-DB سنتی‌ترین نظام بازنشستگی در جهان است. در نظام DB، نرخ کسور برای تمام بیمه‌شدگان یکسان و اجباری است. مدیریت DB-PAYG معمولاً دولتی است. در نظام PAYG-DB از اندوخته‌ها می‌توان به عنوان اندوخته احتیاطی نام برد. هر چند در نظام‌های DB برای حفظ ارزش اندوخته‌ها، آن‌ها را سرمایه‌گذاری می‌کنند، اما برقراری تعادل لازم بین منابع و مصارف نظام، با تنظیم مؤلفه‌های تأثیرگذار بر نظام (نرخ حق بیمه، سطح خدمات و سن بازنشستگی) انجام می‌یابد. اصولاً، نظام PAYG-DB بر مبنای رشد جمعیت بیمه‌پرداز پایه‌گذاری گردیده است. در حال حاضر با کاهش رشد جمعیت و سالمندی، دیگر با تنظیم مؤلفه‌های تأثیرگذار بر نظام، نمی‌توان نظام PAYG-DB را به صورت متعارف متعادل ساخت. همچنین، بدهی ضمنی در نظام DB-PAYG در بیشتر موارد بسیار بالا است و تعهدات سنگینی را از یک نسل به نسل دیگر منتقل می‌کند. در ایران، در چارچوب استاندارد شماره ۲۷ سازمان حسابرسی، طرح با مزایای معین به شرح زیر تعریف شده است:

«طرح بازنشستگی با مزایای معین، طرحی است که در آن مزایای بازنشستگی بر اساس ضوابطی تعیین می‌شود که معمولاً مبنای آن حقوق و مزایا و سنوات خدمت اعضا است. در این طرح‌ها، ریسک اصلی متوجه طرح یا حامی آن است.»  
با توجه به توضیحات قبلی، مشخصات بارز طرح مزایای معین را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد.

- ریسک مدیریت و سرمایه‌گذاری به‌طور کامل متوجه شرکت یا بانی طرح است.
  - مزایای بازنشستگی بر اساس یک فرمول معین و بر مبنای چند فاکتور اصلی تعیین و به فرد پرداخت می‌شود. پرداخت این مزایا نیز تضمین شده است.
  - پرداخت مستمری به‌طور منظم و به صورت سالانه یا دوره‌ای انجام می‌شود.
  - تعیین قیمت تمام شده و هزینه‌های طرح برای متولی یا کارفرما دشوار است.
  - به دلیل مشکل بودن تعیین دقیق بدهی‌ها و تعهدات طرح در قبال فرد بیمه شده، جابه‌جایی و انتقال افراد به سختی امکان‌پذیر است.
  - کارفرما در تصمیم‌گیری‌های اساسی مانند نوع مزایا نقشی تعیین‌کننده دارد.
  - این نوع طرح برای کارفرمایان بزرگ دارای نیروی انسانی باثبات، مناسب است.
- به زبان ساده‌تر، تأمین منابع مالی در نظام DB، به این صورت است که افرادی که الان فعال و شاغل هستند، منابعی به سازمان پرداخت می‌کنند که سازمان از این محل می‌تواند مستمری‌ها را پرداخت کند و اگر چیزی باقی ماند به سرمایه‌گذاری تخصیص داده می‌شود. پس سیستم آن به این صورت است که افرادی که فعلاً نیروی شاغل و جمعیت فعال هستند، (تعداد آن‌ها و مبالغی که پرداخت می‌کنند) باید با افرادی که بازنشسته هستند و به آن‌ها مستمری پرداخت می‌شود، تناسب داشته باشد.

بنابراین، در این سیستم انباشت سرمایه وجود ندارد (به آن شکلی که در سیستم‌های دیگر وجود دارد)، پس سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی در ایران نمی‌توانند پا به پای نهادهای دیگر بر نرخ رشد و سرمایه‌گذاری اثرگذاری داشته باشند. در واقع به صورت فنی، برای تعادل و تراز و پایداری مالی، ارزش فعلی باید به نحوی تنظیم شده باشد تا جریانات نقدی ورودی

صندوق با خالص ارزش تعهدات صندوق تراز باشد و این امر ضامن پایداری مالی صندوق است.

#### ۱-۱- جایگاه و اهمیت مقوله پایداری مالی در صندوق‌های بازنشتگی

تأثیر نظام تأمین اجتماعی در فرایند توسعه هنگامی است که این صندوق‌ها، صندوقی پایداری باشند و اگر ناپایدار باشند به جای این که به عنوان عامل توسعه عمل کنند، ضد توسعه خواهند بود، زیرا وقتی که ناپایدار باشند مازادی که باید از ناحیه کارکردها داشته باشند را ندارند. چون تأثیر یک صندوق در رشد توسعه اقتصادی از طریق کارکردهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است.

جهت شناسایی اهمیت و جایگاه مقوله پایداری در مجموعه فعالیت‌های صندوق‌های بازنشتگی، بررسی اصول و قواعد بین‌المللی حاکم بر فعالیت‌های صندوق‌های بازنشتگی از جمله اصول انتشاری توسط نهاد بین‌المللی فعال در حوزه تأمین اجتماعی، می‌تواند معیار مناسبی جهت بررسی اهمیت موضوع «پایداری» در مجموعه فعالیت‌های صندوق‌های بازنشتگی و همچنین توصیه‌ها و راهکارهای سیاستی ارائه‌شده توسط نهادها جهت راهبری بهینه این صندوق‌ها در زمینه پایداری مالی باشد. در این راستا جایگاه مقوله پایداری در سه حوزه: «رهنمودهای حکمرانی خوب صندوق‌های بازنشتگی»، «چالش‌های جهانی تأمین اجتماعی» و «اصول راهنما برای طراحی و ارزیابی نظام بازنشتگی» انتشاریافته توسط مهم‌ترین نهاد بین‌المللی فعال در حوزه نظام تأمین اجتماعی یعنی ISSA به شرح ذیل به صورت اجمالی مورد بررسی قرار گرفته است:

#### ۱-۱-۱- رهنمودهای حکمرانی خوب صندوق‌های بازنشتگی

در اصل ۶۹ (رهنمود) انتشاریافته توسط اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی برای راهبری صندوق‌های بازنشتگی، در ۴ رهنمود موضوع پایداری مالی این صندوق‌ها مورد توجه قرار گرفته است.

- در رهنمود شماره ۹ با موضوع «پایداری مالی برنامه» به اجرای ارزیابی‌های منظم از پایداری مالی با استفاده از اقدامات مقرر اکچوئریال برای هر یک از برنامه‌های اجرایی تأمین اجتماعی توسط هیئت‌مدیره توصیه شده است.
  - در رهنمود شماره ۴۰ با موضوع «اقدامات اکچوئریال به منظور پایداری مالی برنامه تأمین اجتماعی» اقدامات اکچوئریال به منظور پایداری مالی برنامه تأمین اجتماعی باهدف افزایش پاسخگویی، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری در اجرای هر یک از برنامه‌های نهاد به‌خوبی تعریف و مستند شده است.
  - در رهنمود شماره ۴۱ با موضوع «ارزش‌گذاری‌های اکچوئریال برنامه تأمین اجتماعی» اطمینان از انجام ارزش‌گذاری‌های منظم اکچوئریال برنامه‌های تأمین اجتماعی در قوانین مرتبط مدنظر قرار گرفته است تا از این طریق بر پایداری مالی نظارت شود و از آن ارزیابی وجود داشته باشد.
  - در رهنمود شماره ۴۲ با موضوع «تغییر در نرخ حق بیمه و مزایای استحقاقی برای بازگرداندن پایداری مالی» نیز امکان‌پذیری تعدیل نرخ حق بیمه و مزایای برنامه‌های اجرایی برای حفظ پایداری مالی مدنظر قرار گرفته است.
- شایان‌ذکر است، در رهنمودهای ارائه شده پس از بیان هدف اصلی هر یک از رهنمودها، «ساختارها» و «سازوکارهای» پیشنهادی برای تحقق رهنمود ارائه شده است. «ساختارها» عموماً آرایش سازمانی لازم برای تحقق هدف و «سازوکارها» روال انجام فعالیت‌ها را نشان می‌دهند. حکمرانی خوب نیز نقش مهمی دارد، توضیح بیشتر آن که اگر اصول و قواعد بیمه‌ای رعایت شود و بحث سرمایه‌گذاری‌ها خوب مدیریت شود، بر اساس هر کدام از این‌ها سازمان‌های بیمه‌گر می‌توانند تصمیمات صحیح اتخاذ کنند.

#### ۲-۱-۱- چالش‌های جهانی تأمین اجتماعی

اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) در سال ۲۰۱۶ در گزارشی مبتنی بر پژوهش و رایزنی با بیش از ۲۸۰ سازمان مرتبط با بخش دولتی و مؤسسات تأمین اجتماعی در سراسر جهان ده چالش مهم جهانی که نظام‌های تأمین اجتماعی با آن‌ها درگیر هستند را

معرفی کرده است. از این ده چالش، سه چالش به شرح «پیر شدن جمعیت»، «ریسک‌های جدید، شوک‌ها و رخدادهای حاد» و «انتظارات عمومی عالیه» به‌طور مستقیم و غیرمستقیم مربوط به مقوله پایداری است.

ظهور رسانه‌های اجتماعی، افکار روبه رشد طبقات متوسط جدید در بسیاری از کشورها، تکوین جنبش سیاسی مستقل از حقوق بشر نسبت به تأمین اجتماعی و هوشیاری بیشتر مردم در امور مربوط به کیفیت خدمات، باعث ایجاد حساسیت بیشتر در زمینه عملکرد نظام‌های تأمین اجتماعی و کمیت و کیفیت خدمات قابل ارائه آن‌ها به آحاد جامعه شده است. در این راستا نیز نظام‌های تأمین اجتماعی باهدف جلب افکار عمومی و برآوردن انتظارات در خصوص کیفیت خدمات، به دنبال راه‌های جدیدی برای بهبود کیفیت خدمات و تبدیل بیشتر به کاربر محوری (به‌عنوان نقطه کانونی تمام خدمات) است؛ بنابراین با توجه به افزایش به‌کارگیری رسانه‌های اجتماعی برای برقراری ارتباط و اطلاع‌رسانی درباره مسائل عام‌المنفعه، نظام‌های تأمین اجتماعی ملزم به هوشیاری و واکنش سریع نسبت به تأمین انتظارات عامه هستند.

«شناسایی مشتریان»، «تعامل با مشتریان»، «توانمندسازی نیروی کار سازمان»، «ارائه خدمات به‌صورت الکترونیکی و غیرحضوری» و «نوآوری و مهندسی مجدد فرآیندها» راهکارهای پیشنهادی جهت مواجهه با این چالش و تأمین انتظارات آحاد جامعه از نظام‌های تأمین اجتماعی است. برآورده کردن این انتظارات توسط صندوق‌های بازنشستگی مستلزم پایداری مالی آن‌ها است و در صورت عدم وجود آن، امکان پاسخگویی به این انتظارات نیست.

### ۳-۱-۱- اصول راهنما برای طراحی و ارزیابی نظام بازنشستگی

سازمان بین‌المللی کار با توجه به اهمیت نظام‌های بازنشستگی در نظام‌های تأمین اجتماعی و متعاقباً در نظام‌های حمایت اجتماعی، اصولی را برای طراحی و ارزیابی نظام‌های بازنشستگی انتشار داده است که از بین ۹ اصل ارائه‌شده اصل ششم مسئله پایداری نقدی، مالی و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی را موردتوجه قرار داده است که مهم‌ترین نکات اشاره‌شده در این اصل شامل «لزوم نگاه بلندمدت به نظام‌های مستمری، به علت ماهیت آن‌ها»، «تحقق اهداف نظام‌های بازنشستگی در پرتوی

اطمینان از پایداری نقدی، مالی و اقتصادی»، «رصد وضعیت منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی با مطالعه‌های مالی و اکچوئریال و انجام اصلاحات لازم برای تضمین پایداری بلندمدت آن‌ها»، «اطمینان از تخصیص منابع به‌منظور دستیابی به پوشش فراگیر»، «عدم تضعیف حقوق تأمین اجتماعی با اقدام‌های ریاضتی و تحکیم مالی» و «ضرورت برقراری توازن مشخص میان خواسته‌های دولت»، کارفرمایان و کارگران (توجه هم‌زمان به مقوله پایداری نقدی، مالی و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی و مقوله، «عدالت اجتماعی و برابری» و وجود نظام‌های تأمین اجتماعی مشروع، قابل اعتماد و مشارکت‌پذیر برای ذینفعان) می‌باشد.

## ۲- سیمایی از وضعیت سازمان تأمین اجتماعی از منظر پایداری مالی

بر اساس قانون ساختاری مجامع رفاه و تأمین اجتماعی در نظام تأمین اجتماعی کشور سه بخش بیمه‌ای که در آن ۱۸ صندوق بازنشستگی، بخش حمایتی با دو دستگاه بهزیستی و کمیته امداد و بخش امدادی کاری با سازمان هلال احمر وجود دارد. یکی از سازمان‌های مهم در بخش بیمه‌ای، سازمان تأمین اجتماعی است.

سابقه اقدامات معطوف به تحقق و شکل‌گیری تدریجی «نظام تأمین اجتماعی» در ایران، به تصویب اولین قانون استخدامی کشوری در سال ۱۳۰۱ باز می‌گردد که طی آن، برای نخستین بار، سازوکاری حداقلی برای بازنشستگی مستخدمین دولتی به وجود آمد. تحولات بعدی، از جمله تصویب «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» در اواخر سال ۱۳۳۱ و در دوره نخست‌وزیری دکتر محمد مصدق و تأسیس سازمان مستقلی به نام «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» در نهایت به تصویب «قانون تأمین اجتماعی» در تیرماه ۱۳۵۴ و تشکیل «سازمان تأمین اجتماعی» منجر شد که می‌توان آن را آغازگر تحولی نو در نظام تأمین اجتماعی کشور دانست. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، تلاش برای توزیع عادلانه ثروت‌های عمومی در کنار محترم شمردن اصل مالکیت فردی، در اصول متعدد قانون اساسی و به‌ویژه در اصل ۲۹ متجلی شده و برخورداری از «تأمین اجتماعی» به عنوان یکی از حقوق بنیادین آحاد شهروندان فارغ از تفاوت‌های قومیتی، جنسیتی و نژادی و نیز به عنوان تکلیف حکومت در برابر مردم، به رسمیت شناخته شده است. سازمان تأمین اجتماعی که به موجب قانون

مصوب سال ۱۳۵۴ تأسیس شده، در حال حاضر به عنوان مهم‌ترین و محوری‌ترین سازمان فعال در حوزه بیمه اجتماعی و بازنشستگی کشور؛ بیشترین تعداد بیمه‌شدگان، بازنشستگان و مستمری‌بگیران را در کشور تحت پوشش حمایت‌های متنوع خویش قرار داده است. سازمان تأمین اجتماعی یک سازمان بیمه‌گر اجتماعی است که مأموریت اصلی آن پوشش کارگران مزد و حقوق‌بگیر به صورت اجباری و صاحبان حرف و مشاغل آزاد به صورت اختیاری است. بر اساس قانون، سازمان تأمین اجتماعی یک سازمان عمومی غیر دولتی است که عمده منابع مالی آن از محل حق بیمه‌ها (با مشارکت بیمه‌شده، کارفرما و دولت) تأمین می‌شود. مهم‌ترین تعهدات و خدمات سازمان بر مبنای قانون تأمین اجتماعی و مقررات مربوط به آن به شرح زیر است:

- حمایت در برابر حوادث، بیماری‌ها و بارداری
- مستمری بازنشستگی
- مستمری از کار افتادگی
- مستمری بازماندگان
- مقرری بیمه بیکاری
- غرامت دستمزد ایام بیماری
- غرامت دستمزد ایام بارداری
- پرداخت هزینه وسایل کمک پزشکی
- کمک هزینه ازدواج
- کمک هزینه کفن و دفن

خدمات مذکور در حقیقت کامل‌ترین بسته خدمتی است که یک سازمان بیمه اجتماعی می‌تواند ارائه دهد. از این حیث، سازمان تأمین اجتماعی در ایران در طبقه‌بندی سیستم‌های بیمه‌ای می‌گنجد که تقریباً تمام ریسک‌های متصور را پوشش می‌دهد.

#### ۱-۲- ابعاد سازمان تأمین اجتماعی از منظر مالی و جمعیت تحت پوشش

بر اساس آنچه گفته شد، سازمان تأمین اجتماعی یک سازمان عمومی غیردولتی است که منابع آن از محل حق بیمه‌ها با مشارکت بیمه‌شده‌ها، کارفرمایان و دولت، تأمین می‌شود و

متکی به منابع دولتی نیست. در حال حاضر افرادی که تحت پوشش سازمان هستند از سه طریق امکان بازنشستگی دارند یا بر اساس سن خود بازنشسته می‌شوند که در رابطه با خانم‌ها ۵۵ سال آقایان ۶۰ سال است و یا بر اساس سابقه است که یا ۳۰ سال سابقه کار دارند، یا بر اساس حداقل سن. همچنین افراد بر اساس شرایط کاری خود می‌توانند درخواست برای بازنشستگی داشته باشند به طوری که اگر ۲۰ سال متوالی یا ۲۵ ساله متناوب در مشاغل سخت و زیان‌آور اشتغال داشته باشند می‌توانند درخواست بازنشستگی بدهند.

جمعیت تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، جمعیتی قابل توجه است به طوری که

- سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر در کشور در سال ۱۴۰۱، به ۳۸۶۲۹۱۴۶ بیمه شده اصلی و تبعی و ۷۷۹۱۴۰۷ مستمری بگیر اصلی و تبعی مجموعاً به ۴۶۴۲۰۵۵۳ نفر خدمات ارائه کرده است؛ یعنی به بیش از ۷۶ درصد از کل افراد تحت پوشش بیمه اجتماعی کشور به طور مستقیم و غیر مستقیم خدمات ارائه می‌نماید.
  - همچنین ۵۵ درصد کل مستمری صندوق‌های بیمه‌ای و ۴۴ درصد افراد سالمند، یعنی بیش از نیمی از مستمری‌بگیران کل کشور و ۴۴ درصد افراد سالمند کشور هم‌اکنون تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی هستند.
  - به‌علاوه این سازمان بزرگ‌ترین پشتیبان نیروی کار و خریدار درمانی در کشور و دومین ارائه‌کننده خدمات سلامتی است.
- مهم‌ترین ابعاد مالی سازمان شامل موارد زیر است:

- نسبت بودجه سال ۱۴۰۲ سازمان با کل بودجه رفاه تأمین اجتماعی کشور ۱۱۰ درصد است.
- نسبت بودجه سال ۱۴۰۲ سازمان با لایحه بودجه پیشنهادی کل کشور ۱۲٫۳ درصد است.
- نسبت بودجه سال ۱۴۰۲ سازمان با منابع بودجه عمومی دولت ۳۰ درصد است.
- ارزش مزایای بازنشستگی مبتنی بر اکچوئری سازمان تأمین اجتماعی بر اساس استاندارد ۲۷ حسابداری سال ۱۴۰۰، ۷۲۵۷ همت برآورد گردیده که با افزودن ارزش برآوردی مزایای درمان، بیمه بیکاری، تعهدات کوتاه‌مدت و اجرای طرح عددی بالغ بر ۱۱۰۰۰

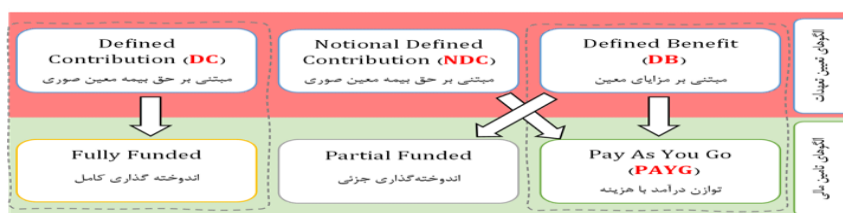
## فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۸۴

همت می‌باشد؛ که این میزان ۳/۸ برابر بودجه کل کشور، ۸ برابر بودجه عمومی دولت و ۳۳ برابر بودجه رفاهی کل کشور است. لازم به ذکر است که در سال ۱۴۰۰ اگر سازمان تأمین اجتماعی فعالیت خود را متوقف می‌کرد، منابع مورد نیاز برای پرداخت مستمری با منابع موجود تراز بود. در حال حاضر این تراز به هم خورده است.

### ۲-۲- عوامل مؤثر بر پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی

یکی از مهم‌ترین مقوله‌های امنیت و کارکرد حوزه تأمین اجتماعی ایجاد و استقرار امنیت ملی است و عدالت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی تحقق پیدا نمی‌کند؛ یعنی امنیت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی تحقق پیدا نمی‌کند. هنگامی که از پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی صحبت می‌شود با توجه به ابعاد این سازمان می‌توان از امنیت ملی صحبت کرد.

### نمودار شماره (۱) - الگوهای تعیین تعهدات و تأمین مالی در بیمه‌های اجتماعی

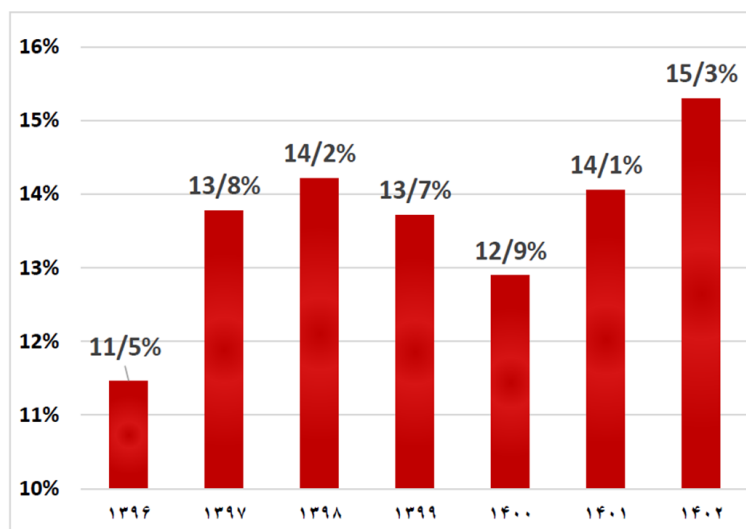


معمولاً شاخصی که برای نشان دادن پایداری صندوق‌ها ساخته می‌شود، نسبت مخارج آتی به درآمدهای جاری است که این نسبت به عنوان درصدی از GDP یا تولید ناخالص ملی بیان می‌شود که هرچه بزرگ‌تر باشد (چون مخارج بالاتر است) نشان‌دهنده، ناپایداری مالی صندوق‌ها می‌شود. باید به این نکته توجه داشت که در دهه اول حیات یک صندوق فقط ورودی وجود دارد و کم کم در دهه‌های دوم و سوم مخارج شروع می‌شود. معمولاً در دهه‌های چهارم و پنجم جریان مصارف بر جریان منابع پیشی می‌گیرد و کشورها بحث اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی را مطرح می‌کنند. در کشور ما به خاطر مدیریت نابهینه صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، این اتفاق زودتر رخ می‌دهد.

سالانه درصد قابل توجهی از بودجه عمومی کل کشور، جهت کمک به بازپرداخت تعهدات صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود. با توجه به ابعاد سازمان تأمین اجتماعی نسبت به سایر صندوق‌ها (پوشش حدود ۷۵ درصد بیمه‌شدگان از مجموع صندوق‌ها)، در صورت ایجاد خدشه در پایداری مالی سازمان و تحمیل تعهدات آن به بودجه عمومی، چالش بزرگی برای دولت و کشور ایجاد خواهد شد. برای فهم بهتر می‌توان به نمودار زیر اشاره نمود.

### نمودار شماره (۲)

منابع اختصاص یافته بابت کمک به صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی



مأخذ: گزارش بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: موضوعات راهبردی بخش عمومی (صندوق‌های بازنشستگی) - مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - ص ۵.

همان‌طور که در نمودار بالا دیده می‌شود سهم اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی در طول زمان در حال افزایش است.

با توجه به ابعاد مالی و جمعیت تحت پوشش سازمان لازم است به دو نکته توجه شود:

۱- احتمال عدم امکان تأمین مالی به موقع جهت ایفاء تعهدات بلندمدت

۲- بازنشستگی پنجره جمعیتی متولدین دهه ۶۰

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۸۶

با توجه به بودجه‌ای که در حال حاضر به صندوق‌های بازنشستگی دولت اختصاص یافته است و دو نکته‌ای که در بالا به آن اشاره شد، در صورتی که سازمان تأمین اجتماعی با عدم پایداری مالی روبه‌رو شود، ابعاد بحران به وجود آمده بسیار گسترده خواهد بود.

با توجه به ماهیت فعالیت صندوق‌های بازنشستگی، پایداری مالی یک صندوق بستگی به جریان ورودی و خروجی به آن صندوق دارد. بر این اساس، عوامل عمده در پایداری مالی یک صندوق بازنشستگی را می‌توان به شرح ذیل طبقه‌بندی نمود:

- عوامل مؤثر بر جریان‌ات ورودی
- عوامل مؤثر بر جریان‌ات خروجی
- سایر عوامل

در نمودار زیر می‌توان مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر پایداری سازمان تأمین اجتماعی را مشاهده نمود.

**نمودار شماره (۳) - عوامل عمده مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی و عوامل ایجاد ناپایداری مالی در سازمان تأمین اجتماعی**



۲-۳- شاخص‌های جمعیتی و مالی پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی  
برای بررسی شاخص‌های تأثیرگذار بر پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی، لازم است دو تفکیک زیر در نظر گرفته شود:

- شاخص‌های جمعیتی
  - شاخص نسبت وابستگی سنی
  - شاخص نرخ پشتیبانی
- شاخص‌های مالی
  - شاخص نسبت مصارف به منابع
  - شاخص نرخ جایگزینی
  - نرخ حق بیمه متوسط کلی (GAP)
  - تعادل اکچوئریال
  - سال اتمام ذخائر

در ادامه هریک از این موارد به اختصار توضیح داده شده است:

### ۱-۳-۲- شاخص‌های جمعیتی

#### الف) شاخص نرخ پشتیبانی

موضوع مهمی که در بحث ناترازی سازمان تأثیرگذار است، نسبت پشتیبانی است که به طور ساده بیان می‌کند که چند نفر کار می‌کنند تا منابع برای یک نفر مستمری بگیر در یک صندوق بیمه‌گر تأمین شود.

#### جدول شماره (۱) - روند شاخص نرخ پشتیبانی

| سال  | بیمه‌شدگان اصلی | مستمری‌گیران (پرونده) | نسبت پشتیبانی |
|------|-----------------|-----------------------|---------------|
| ۱۳۸۴ | ۷۴۷۴۷۲۶         | ۱۰۵۸۸۵۳               | ۷,۰۶          |
| ۱۳۸۵ | ۷۵۱۲۰۲۴         | ۱۱۴۴۵۸۲               | ۶,۵۶          |
| ۱۳۸۶ | ۸۴۴۲۴۹۲         | ۱۲۴۷۰۹۱               | ۶,۷۷          |
| ۱۳۸۷ | ۹۱۵۲۲۴۳         | ۱۳۴۰۴۶۷               | ۶,۸۳          |
| ۱۳۸۸ | ۹۹۱۷۵۴۲         | ۱۴۵۵۱۶۶               | ۶,۸۲          |
| ۱۳۸۹ | ۱۰۵۷۳۷۰۵        | ۱۵۵۲۰۹۶               | ۶,۸۱          |
| ۱۳۹۰ | ۱۱۴۹۷۰۸۹        | ۱۷۲۶۴۵۷               | ۶,۶۶          |
| ۱۳۹۱ | ۱۲۲۸۶۶۸۳        | ۱۸۸۳۱۴۲               | ۶,۵۲          |
| ۱۳۹۲ | ۱۲۸۰۸۰۴۷        | ۲۰۱۳۹۸۴               | ۶,۳۶          |
| ۱۳۹۳ | ۱۳۳۴۴۴۹۸        | ۲۱۷۹۵۷۲               | ۶,۱۲          |
| ۱۳۹۴ | ۱۳۷۱۱۷۲۶        | ۲۳۵۰۰۸۸               | ۵,۸۳          |
| ۱۳۹۵ | ۱۳۷۷۹۶۲۰        | ۲۵۲۶۳۷۲               | ۵,۴۵          |
| ۱۳۹۶ | ۱۳۹۸۲۹۵۴        | ۲۷۱۶۶۱۰               | ۵,۱۵          |
| ۱۳۹۷ | ۱۴۰۲۹۱۹۳        | ۲۹۲۹۶۵۳               | ۴,۷۹          |
| ۱۳۹۸ | ۱۴۲۷۳۲۶۰        | ۳۱۲۹۱۴۸               | ۴,۵۶          |
| ۱۳۹۹ | ۱۴۵۸۴۸۰۱        | ۳۳۰۹۷۲۰               | ۴,۴۱          |
| ۱۴۰۰ | ۱۵۱۳۰۰۱۵        | ۳۵۸۸۳۷۴               | ۴,۲۲          |

در سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۰ این نسبت پشتیبانی یک روند کاهنده داشته است و از ۶,۶ نفر در سال ۱۳۹۰ رسیده است به ۴,۲ نفر در سال ۱۴۰۰ که این نسبت

نشان می‌دهد که رشد جمعیت مستمری‌بگیران از رشد جمعیت شاغلین بیشتر است. رشد جمعیت مستمری‌بگیران ۷,۶ برای سازمان تأمین اجتماعی و رشد جمعیت شاغلین ۲,۸ بوده است که این عدم تناسبی که بین این دو رشد باعث کاهش نسبت پشتیبانی شده است و برای این موضوع استانداردهایی وجود دارد که اگر شاخص پشتیبانی به کمتر از ۶ برسد، سازمان قادر به انجام تعهدات بر اساس منابع نقدی حاصل از دریافت حق بیمه نخواهد بود. با در نظر گرفتن عدد ۵ جهت رسیدن به نقطه سر به سری منابع و مصارف، گذشتن سازمان از نقطه سر به سری از اواسط برنامه ششم توسعه شروع شده است.

به نظر می‌رسد روند نزولی شاخص پشتیبانی طی سال‌های اجرای برنامه هفتم نیز با توجه به پایین بودن شاخص مذکور و با در نظر گرفتن تعداد بیمه پردازان بجای بیمه‌شدگان (در صورت در نظر گرفتن بیمه پردازان بجای بیمه‌شدگان، میزان این شاخص به میزان ۰/۷ درصد کاهش خواهد یافت) و همچنین لحاظ منابع نقدی حاصل از آن‌ها (درآمد نقدی بجای درآمد تعهدی) ادامه داشته باشد.

ب) شاخص نسبت وابستگی سنی

منظور از شاخص نسبت وابستگی سنی، «جمعیت در سن کار» به «جمعیت سالمندان و کودکان» است.

جدول شماره (۲) - شاخص نسبت وابستگی

| سال               | ۱۳۳۵  | ۱۳۴۵  | ۱۳۵۵  | ۱۳۶۵  | ۱۳۷۰ | ۱۳۷۵  | ۱۳۸۵ | ۱۳۹۰  | ۱۳۹۵  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| شاخص نسبت وابستگی | ۸۵,۷۱ | ۹۹,۸۲ | ۹۲,۴۸ | ۹۴,۲۲ | ۹۱,۳ | ۷۸,۰۹ | ۴۳,۴ | ۴۱,۰۵ | ۴۳,۰۷ |
| سال               | ۱۴۰۰  | ۱۴۰۵  | ۱۴۱۰  | ۱۴۱۵  | ۱۴۰۰ |       |      |       |       |
| شاخص نسبت وابستگی | ۴۵,۵  | ۴۶,۲  | ۴۴,۸  | ۴۴,۲  | ۴۵,۵ |       |      |       |       |

از جدول بالا می‌توان نتایج زیر را به دست آورد:

- روند بشدت نزولی (حدود نصف) طی دوره زمانی مورد بررسی

## فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۹۰

- افزایش تعداد خدمت گیرندگان در مقایسه با تعداد بیمه پردازان
- از منظر پایداری به معنی به مخاطره افتادن شدید پایداری این صندوق و به عبارتی عدم کفایت منابع مالی جهت ایفای تعهدات و وابستگی به منابع بیرونی جهت انجام تعهدات لازم‌الاجرای این سازمان
- عدم نوسان شدید آن طی سال‌های اجرای برنامه هفتم
- تشکیل شاخص از سه متغیر «جمعیت بالای ۶۵ سال» (جمعیت سالمند)، «جمعیت زیر ۱۵ سال» (کودکان و نوجوانان) و «جمعیت بین ۱۶ تا ۶۴ سال» (جمعیت در سن کار)
- روند کاهشی تعداد جمعیت زیر ۱۵
- روند بشدت افزایشی افراد بالای ۶۵ (سالمندی جمعیت)
- رشد محدود افراد در سن کار (افزایش حدود دو میلیونی جمعیت فعال کشور و حدود ۳ درصدی نرخ مشارکت طی دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۴۰۶) و وجود فرصت در برنامه هفتم توسعه در زمینه اجرای سیاست گسترش پوشش بیمه‌ای
- نکته دیگری که در رابطه با سازمان تأمین اجتماعی وجود دارد این است که میانگین سن بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی ۵۶,۶ سال است. به طور معمول مدت زمان اشتغال یک فرد تا بازنشستگی در سازمان ۲۳,۲ سال است (پس یعنی حتی به ۳۰ سال نزدیک هم نمی‌شود)، زیرا ترکیب بازنشسته‌های سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که ۴۹ درصد در زمان مقرر بازنشسته می‌شوند ۵۱ درصد آن‌ها بازنشستگی پیش از موعد دارند. این در حالی است که یک فرد بازنشسته به طور متوسط ۲۲ سال مستمری دریافت می‌کند.

### ۲-۳-۲- شاخص‌های مالی

شاخص‌های جمعیتی چه در بعد متغیرهای مؤثر بر منابع و چه در بعد متغیرهای مؤثر بر مصارف صندوق‌های بازنشستگی، از طریق فرآیندهای تعریف‌شده در صندوق‌های بازنشستگی اثرات خود را بر جریان ورودی و خروجی این صندوق‌ها منعکس می‌کنند. از این‌رو در ادبیات صندوق‌های بازنشستگی علاوه بر شاخص‌های جمعیتی، شاخص‌های

مالی‌ای که معرف پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی است وجود دارند که به‌نوعی منعکس‌کننده وضعیت پایداری مالی این صندوق‌ها است.

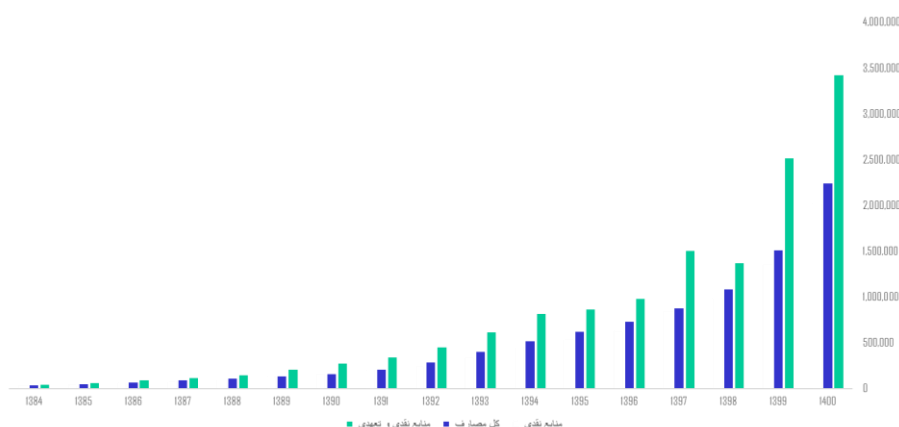
#### الف) شاخص نسبت مصارف به منابع

در سطح بنگاه اقتصادی یا هر نهاد دیگری وقتی بحث از مقوله پایداری مالی می‌شود، دخل و خرج آن نهاد موردتوجه قرار می‌گیرد و در صورتی که دخل یا منابع درآمدی آن نهاد در مقایسه با خرج یا مصارف آن در سطح مطلوب‌تری قرار داشته باشد، استدلال می‌شود که پایداری مالی آن نهاد در وضعیت مطلوبی قرار دارد و اگر عکس این موضوع حاکم باشد، وضعیت پایداری مالی آن نهاد در وضعیت نامطلوب بررسی می‌شود. در صندوق‌های بازنشستگی نیز مهم‌ترین شاخص معرف پایداری مالی، مقایسه دخل و خرج آن و به عبارتی با ادبیات صندوق بازنشستگی مقایسه منابع و مصارف این صندوق‌ها در مقایسه با یکدیگر است، به‌نحوی که اگر منابع این صندوق‌ها در سطح بالاتری از مصارف این صندوق‌ها قرار داشته باشد، حکم به پایداری مالی آن داده می‌شود. از سوی دیگر، منابع و مصارف هر صندوق بازنشستگی بر اساس قوانین بالادستی که معمولاً به تصویب یکی از مراجع تصمیم‌گیر و قانون‌گذار کشور رسیده است، مشخص می‌شود؛ اما با توجه به ماهیت صندوق‌های بازنشستگی مهم‌ترین مؤلفه درآمدی صندوق‌های بازنشستگی درآمد حاصل از وصول حق بیمه و پس‌از آن درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری است و از سوی دیگر، مهم‌ترین عامل هزینه‌ای صندوق‌های بازنشستگی پرداختی به مستمری‌بگیران صندوق است و پس‌از آن در صورت وجود خدمت درمانی جزء تعهدات صندوق، هزینه‌های درمان و پس‌از آن هزینه‌های اداره صندوق است. در بخش منابع درآمدی، نکته مهم و قابل توجه در مقوله پایداری نقدپذیر بودن جریان‌ات درآمدی است. با توجه به تولید دولت در نظام تأمین اجتماعی کشورها و با توجه به این که معمولاً بخشی از نرخ حق بیمه تعیین شده در قانون و مقررات هر صندوق بازنشستگی بر عهده دولت گذاشته می‌شود و همچنین با توجه به چگونگی ایفای تعهدات دولت در این زمینه، منابع این صندوق‌ها معمولاً به دو بخش «تعهدی» و «نقدی» تقسیم‌بندی می‌شود و آنچه در بعد پایداری مالی در صندوق‌های بازنشستگی حائز اهمیت می‌باشد، منابع درآمدی قابل وصول جهت انجام هزینه (منابع نقدی) است تا منابع تعهدی که به‌نوعی علاوه بر منابع نقدی،

## فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۹۲

شامل مطالبات صندوق از دولت یا اشخاص حقیقی و حقوقی است. از این رو در تحلیل این شاخص بجای درآمد تعهدی، تمرکز اصلی بر درآمد نقدی صندوق‌ها است، زیرا آنچه برای صندوق‌های بازنشستگی اهمیت دارد در دسترس بودن منابع جهت ایفای تعهدات و به عبارتی انجام هزینه کرد برای ایفای تعهدات صندوق می‌باشد.

### نمودار شماره (۴) - روند تغییرات منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۴۰۰



نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد:

- کمتر بودن رشد منابع نقدی در مقایسه با منابع نقدی و تعهدی طی دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۴۰۰ (۲۹ درصد در مقابل ۲۶ درصد سالیانه) و افزایش مشکل نقدینگی سازمان (کاهش نسبت منابع نقدی به منابع نقدی و تعهدی سازمان از ۸۲ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۵۹ درصد در سال ۱۴۰۰)
- بیشتر بودن رشد منابع نقدی و تعهدی سازمان تأمین اجتماعی از رشد مصارف سازمان طی این دوره زمانی و به عبارتی افزایش پایداری مالی سازمان از لحاظ تعهدی
- کاهش نسبت منابع نقدی به مصارف از ۰,۹۷ در سال ۱۳۸۴ به ۰,۹ در سال ۱۴۰۰
- افزایش کسری نقدی از ۱۲۷۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۲۱۷۰۰۳ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰

- کسری نقدینگی ۹۰۳۷۵۷ میلیارد ریال طی دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۴۰۰ (به قیمت اسمی) که ۵۲ درصد آن صرفاً مربوط به سه سال آخر این دوره (به ترتیب سهم ۱۱، ۱۷ و ۲۴ درصدی در سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰) می‌باشد.

(ب) شاخص نرخ حق بیمه متوسط کلی

نرخ حق بیمه‌ای است که برای تأمین مالی کامل مزایای پرداختی در طول یک دوره معین مورد نیاز است و به عبارتی نرخ حق بیمه ثابتی است که در یک دوره معین، کفایت مصارف را بنماید. این نرخ با مساوی قرار دادن مجموع ارزش فعلی حق بیمه آینده پیش‌بینی شده (برای بیمه‌شدگان و تمامی افراد جدیدالورود در آینده) و ارزش ذخایر موجود، با مجموع ارزش فعلی تعهدات و مزایای آینده و هزینه‌های اداری (مربوط به بیمه‌شدگان و بازنشستگان در آینده) محاسبه می‌شود.

شاخص نرخ حق بیمه متوسط کلی، نرخ‌ی که برای تأمین مالی کامل مزایای پرداختی در طول یک دوره معین، مورد نیاز است و برای بررسی آن از تحقیق تیم کارشناسی سازمان بین‌المللی کار در خصوص نرخ حق بیمه متوسط کلی برای دوره ۷۵ ساله ۲۰۱۶ الی ۲۰۹۰ تحت سه سناریو (در مقایسه با نرخ ۲۰ درصد فعلی، یعنی نرخ حق بیمه مربوط به تعهدات قانونی) به شرح ذیل استفاده شده است:

- سناریوی اول) در نظر گرفتن ارقام برآوردی سازمان تأمین اجتماعی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی: نرخ محاسبه شده در این سناریو ۷۴٫۱ درصد
- سناریوی دوم) در نظر گرفتن ارقام برآوردی وزارت امور اقتصادی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی: نرخ محاسبه شده در این سناریو ۷۴٫۳ درصد
- سناریوی سوم) در نظر نگرفتن بدهی‌های دولت و محاسبه بر اساس مبنای نقدی:

نرخ محاسبه شده در این سناریو ۷۴٫۷

سازمان برای ایفای تعهدات خود در سنوات آتی مجبور به افزایش نرخ‌های حق بیمه قانونی فعلی است، مگر این که مزایای تعهدات شده توسط طرح در سنوات آتی تغییر (کاهش) یابد.

### ج) شاخص تعادل اکچوئریال

تعاریف مختلفی برای تعادل اکچوئریال یا بیم سنجی در سیستم‌های PAYG بیان شده است. اولین تعریف در این زمینه را پلامندون و همکاران ارائه دادند که آن را اختلاف بین نرخ درآمد و نرخ هزینه‌ی محاسبه‌شده در سال‌های مختلف تعریف می‌کند. در حال حاضر، تعادل اکچوئریال به صورت اختلاف بین ارزش فعلی تعهدات آتی خالص (مزایای بازنشستگی) و درآمد صندوق‌های بازنشستگی از محل کسورات دریافتی آتی محاسبه می‌شود. در یک برنامه تأمین اجتماعی اگر میزان درآمد با هزینه‌های طرح در یک دوره ارزیابی معین مطابقت داشته باشد، برنامه تأمین اجتماعی در تراز اکچوئری در نظر گرفته می‌شود. همچنین از آن به عنوان «توانگری مالی» سیستم تأمین اجتماعی یاد می‌شود.

روش اصلی مورد استفاده برای محاسبه‌ی تعادل اکچوئریال در سیستم‌های DB-PAYG که هزینه‌های بازنشستگی را به صورت مدل جمعی تعریف می‌کند، مدلی است که با توجه به مفروضات مربوط به روند جمعیتی (نرخ زادوولد، جریان مهاجرت و امید به زندگی)، شرایط اقتصادی (نرخ اشتغال، بهره‌وری، درآمد و نرخ سود) و عوامل سازمانی (پوشش و سطح حقوق بازنشستگی) تعیین می‌شود.

جدول شماره (۳) = شاخص تعادل اکچوئریال (میلیون ریال)

| سال  | ارزش فعلی مزایای بازنشستگی مبتنی بر اکچوئری |
|------|---------------------------------------------|
| ۱۳۸۹ | ۶۳۷,۳۶۴,۵۰۱                                 |
| ۱۳۹۰ | ۴,۰۹۳,۷۶۹,۶۶۹                               |
| ۱۳۹۱ | ۳,۶۵۰,۰۳۷,۸۴۰                               |
| ۱۳۹۲ | ۵,۷۲۰,۳۸۵,۷۱۰                               |
| ۱۳۹۳ | ۱۶,۵۵۴,۶۲۱,۸۴۹                              |
| ۱۳۹۵ | ۲۱,۵۳۳,۶۸۵,۱۳۶                              |
| ۱۳۹۸ | ۳۴,۰۵۱,۹۵۰,۵۸۵                              |

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی

بر اساس ارقام فوق در سال ۱۳۹۸ رقم میزان ذخائر صندوق باید معادل ارزش کل تعهدات این سال (مبلغ ۵۸۵،۹۵۰،۳۴۰،۰۵۱ میلیون ریال) باشد تا این صندوق بتواند تا زمان مختومه شدن آخرین پرونده، پاسخگوی حقوق قانونی کلیه اعضا شامل مستمری‌بگیران موجود و بیمه‌شدگان موجود که مستمری‌بگیران آینده را تشکیل می‌دهند، باشد که مقایسه آن با ارزش ویژه طرح در پایان سال ۱۳۹۸ (مبلغ ۲،۷۰۶،۹۲۴،۵۹۲ میلیون ریال) بیانگر پوشش صرفاً ۸ درصد از این تعهدات توسط ذخایر و دارائی‌های سازمان در این سال است که این موضوع بیانگر وضعیت مالی پایدار و مناسبی در این سازمان نمی‌باشد.

#### د) شاخص نرخ جایگزینی

حمایت‌ها، حقوق و مزایای تأمین اجتماعی باید کافی و متناسب با شرایط اقتصادی تنظیم شده باشد به نحوی که تمام نیازهای افراد در دوران بازنشستگی برای ادامه یک زندگی مطلوب و شایسته را تأمین و هزینه‌های آن را پوشش دهد. بر اساس اصل کفایت حقوق و خدمات ارائه‌شده به مستمری‌بگیران باید برای تأمین استانداردهای زندگی در دوران بازنشستگی از جامعیت و کیفیت کافی برخوردار باشد. یکی از روش‌های سنجش کفایت مزایای پرداختی به مستمری‌بگیران، شاخص نرخ جایگزینی است که از حاصل تقسیم اولین مستمری به آخرین دستمزد فرد بیمه پرداز محاسبه می‌شود. این شاخص نشان‌دهنده چگونگی حمایت صندوق بازنشستگی از بیمه‌شدگان در دوران مستمری‌گیری آن‌ها است. در متون علمی حوزه بازنشستگی، به صورت سنتی، نرخ جایگزینی که شاخصی برای سنجش کفایت مزایا است به عنوان معیار سخاوتمندی نیز تعریف می‌شود. هرچه این نسبت بالاتر باشد، استدلال می‌شود سیستم بازنشستگی سخاوتمندانه‌تر است و هرچه میزان این نرخ در سطح پایین‌تری قرار داشته باشد عنوان می‌شود که صندوق در پرداخت مزایا به مستمری‌بگیران خود سخت‌گیرانه عمل کرده است؛ اما در مقوله پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی نکته مهم در خصوص این شاخص، تقابل این شاخص با مقوله پایداری صندوق‌های بازنشستگی است. در این راستا استدلال می‌شود که نرخ جایگزینی بالا به معنی به مخاطره افتادن پایداری مالی بیشتر در یک صندوق بازنشستگی است، زیرا با در نظر گرفتن متغیرهای نرخ حق بیمه، دوران

## فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۹۶

بیمه پردازی، مبلغ مستمری دریافتی و دوران دریافت مزایا، در شرایط نرخ جایگزینی بالاتر، «ستاده» افراد از «آورده» افراد به صندوق بیشتر شده و این امر باعث عدم تعادل مالی صندوق در میان مدت و بلندمدت در آن صندوق می‌شود. به عبارتی هرچند بالا بودن این شاخص مطلوب مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی است و باعث تحقق اصل کفایت در این صندوق‌ها و رضایتمندی بیشتر آن‌ها می‌شود، اما از سوی دیگر بالا بودن این شاخص به دلیل اینکه باعث افزایش بیشتر «ستاده» افراد در مقابل «آورده» افراد به صندوق بازنشستگی می‌شود، پایداری مالی این صندوق‌ها را به مخاطره می‌اندازد که این امر در مرحله بعدی منجر به ناتوانی و کاهش سطح کیفیت خدمات ارائه‌شده توسط این صندوق‌ها به مستمری‌بگیران خود می‌شود. از این رو سیاست‌گذاران و متولیان صندوق‌های بازنشستگی با توجه به عوامل مختلف مجبور به انتخاب بین ترکیب بهینه بین این دو هدف مهم و درعین حال متضاد هستند.

برای محاسبه این شاخص، از تحقیقات صورت گرفته در سازمان تأمین اجتماعی استفاده شده است که نتایج آن در جدول ذیل ارائه شده است. نتایج بیانگر روند نزولی شاخص طی دوره است. آمار ارائه شده بدون احتساب مزایای جانبی (۱۵ تا ۱۷ درصد) است.

جدول شماره (۴) - شاخص نرخ جایگزینی

| سال   | ۱۳۹۰ | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۵ | ۱۳۹۷ | ۱۴۰۰ |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| مقدار | ۸۵,۲ | ۸۲   | ۸۲,۹ | ۸۰,۲ | ۷۹,۲ | ۷۶   | ۷۳   |

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی

مقایسه شاخص فوق با اصل کفایت، بیانگر آن می‌باشد که علی‌رغم سخاوتمندانه بودن مزایای پرداختی، اما از لحاظ اصل کفایت، میزان مستمری پرداختی به مستمری‌بگیران از کفایت لازم برخوردار نیست (ناشی از پایین بودن نسبی سطح دستمزدها در دوران بیمه پردازی و در گام بعدی ناشی از قاعده تعدیل مستمری‌ها با میزان تورم).

۲۹۷ توصیه‌های سیاستی دانشگاه علامه طباطبائی به ...

مقایسه این شاخص با سطح جهانی نیز بیانگر بالا بودن نرخ انباشت (تعلق مستمری) (یک‌سی‌ام حقوق یعنی ۳,۳۳ درصد) با مقادیر متناظر در سایر کشورها (حدود دو درصد) است.

ح) سال اتمام ذخایر

این شاخص به صورت «با فرض آنکه سیستم عملاً از درآمدهای جاری محروم شود تا چند ماه یا چند سال می‌تواند بر اساس ذخایر موجود به تعهدات جاری خود عمل کند» تعریف می‌شود و برای بررسی آن از تحقیق گروه کارشناسی سازمان بین‌المللی کار استفاده شده است که نتایج به شرح ذیل می‌باشد:

- سناریوی اول) در نظر گرفتن ارقام برآوردی سازمان تأمین اجتماعی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی
- سال اتمام ذخایر: سال ۲۰۲۶ میلادی (۱۴۰۵ شمسی)
- سناریوی دوم) در نظر گرفتن ارقام برآوردی وزارت امور اقتصادی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی
- سال اتمام ذخایر: سال ۲۰۲۳ میلادی یا ۱۴۰۲ شمسی
- سناریوی سوم) در نظر نگرفتن بدهی‌های دولت و محاسبه بر اساس مبنای نقدی
- سال اتمام ذخایر: سال ۲۰۱۶ میلادی یا ۱۳۹۵ شمسی

همچنین بر اساس صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی، نسبت برابری ذخایر به مصارف صندوق طی سال‌های مختلف مورد محاسبه قرار گرفت که نتایج به شرح جدول ذیل می‌باشد:

جدول شماره (۵) - نسبت برابری ذخایر به مصارف صندوق در سنوات مختلف (میلیون ریال)

| سال  | ارزش ویژه طرح در ابتدای دوره | حقوق و سایر مزایای بازنشستگی اعضاء | نسبت ذخایر به تعهدات جاری |
|------|------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| ۱۳۸۴ | ۶۶,۴۳۷,۷۷۶                   | ۲۶,۱۷۰,۵۰۵                         | ۲,۵۴                      |
| ۱۳۸۵ | ۸۲,۶۴۲,۲۷۴                   | ۳۴,۵۸۶,۷۸۱                         | ۲,۳۹                      |
| ۱۳۸۶ | ۱۰۱,۸۳۳,۱۰۳                  | ۴۶,۲۷۱,۶۳۵                         | ۲,۲۰                      |
| ۱۳۸۷ | ۱۲۷,۳۰۷,۰۸۲                  | ۶۰,۷۹۴,۵۵۹                         | ۲,۰۹                      |

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۹۸

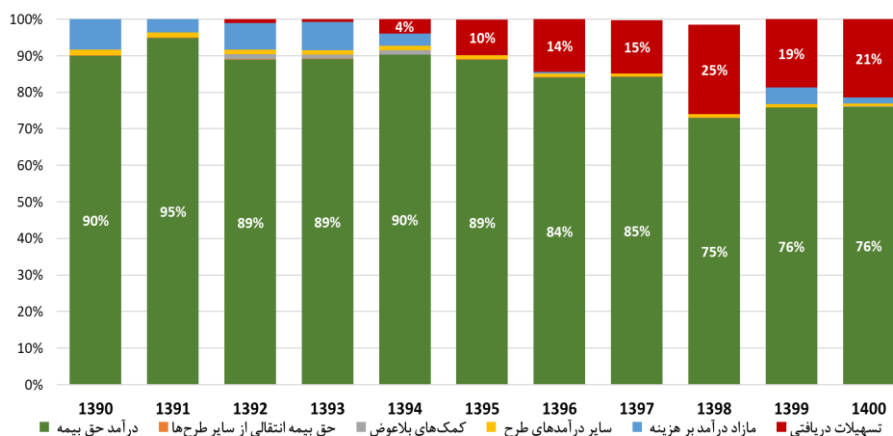
| سال  | ارزش ویژه طرح در ابتدای دوره | حقوق و سایر مزایای بازنشستگی اعضاء | نسبت ذخایر به تعهدات جاری |
|------|------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| ۱۳۸۸ | ۱۵۸,۳۰۵,۱۴۶                  | ۸۰,۶۵۹,۵۵۸                         | ۱,۹۶                      |
| ۱۳۸۹ | ۱۸۷,۷۰۴,۳۸۶                  | ۹۵,۴۳۳,۲۱۵                         | ۱,۹۷                      |
| ۱۳۹۰ | ۲۴۳,۰۶۳,۸۰۸                  | ۱۱۱,۱۴۰,۷۷۶                        | ۲,۱۹                      |
| ۱۳۹۱ | ۴۶۳,۴۰۳,۵۵۹                  | ۱۴۶,۶۳۹,۶۷۴                        | ۳,۱۶                      |
| ۱۳۹۲ | ۵۹۳,۸۹۳,۷۳۱                  | ۱۹۵,۰۶۹,۱۶۴                        | ۳,۰۴                      |
| ۱۳۹۳ | ۷۴۹,۳۶۲,۷۸۹                  | ۲۶۳,۰۳۹,۶۱۴                        | ۲,۸۵                      |
| ۱۳۹۴ | ۹۶۷,۵۰۵,۲۷۹                  | ۳۲۵,۳۲۴,۶۶۶                        | ۲,۹۷                      |
| ۱۳۹۵ | ۱,۳۰۳,۱۱۱,۱۱۸                | ۳۹۶,۵۸۸,۷۱۲                        | ۳,۲۹                      |
| ۱۳۹۶ | ۱,۵۴۳,۰۵۸,۹۹۴                | ۴۸۱,۹۸۰,۵۲۶                        | ۳,۲۰                      |
| ۱۳۹۷ | ۱,۷۹۳,۲۴۳,۱۵۴                | ۵۹۸,۰۴۹,۳۷۸                        | ۳                         |
| ۱۳۹۸ | ۲,۴۱۵,۹۲۹,۹۴۸                | ۸۱۸,۲۰۰,۶۶۷                        | ۲,۹۵                      |
| ۱۳۹۹ | ۲,۷۰۶,۹۲۴,۵۹۲                | ۱,۱۴۱,۰۵۹,۸۳۲                      | ۲,۳۷                      |
| ۱۴۰۰ | ۳,۷۱۲,۹۴۴,۴۲۰                | ۱,۵۹۴,۱۴۶,۷۷۹                      | ۲,۳۳                      |

مأخذ: صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی، سال‌های مختلف

۲-۴- منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی

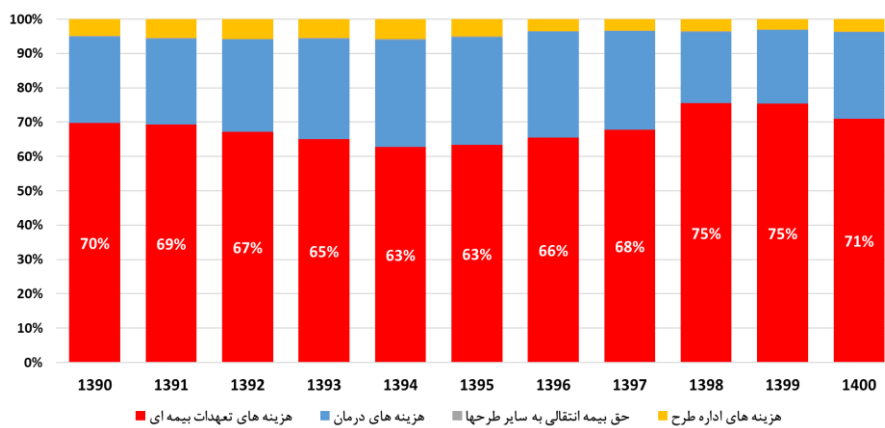
مهم‌ترین منابع حق سهم بیمه کارگر و کارفرما و یک درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و سهم دولت برای ورودی سازمان هستند.

### نمودار شماره (۵) - ترکیب منابع سازمان تأمین اجتماعی



مهم‌ترین مصارف سازمان تأمین اجتماعی، مستمری و درمان است. سایر تعهدات مانند کمک هزینه ازدواج، کمک هزینه بارداری، کمک هزینه کفن و غرامت ایام بیکاری و ایام بیماری و ... است. در نمودار زیر می‌توان مصارف سازمان را مشاهده نمود.

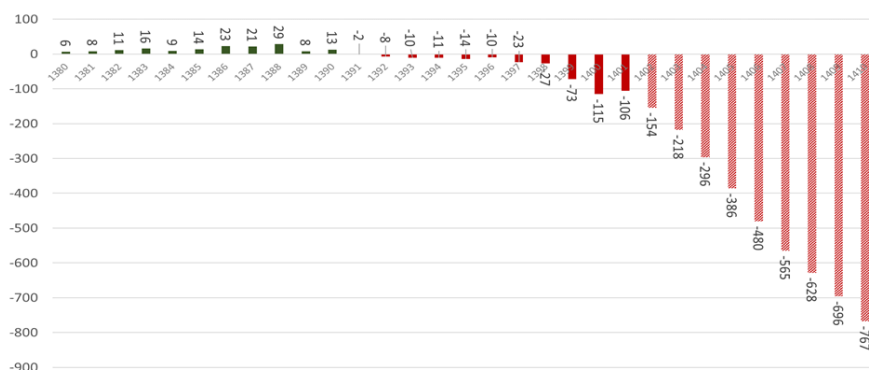
### نمودار شماره (۶) - ترکیب مصارف سازمان تأمین اجتماعی



## فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۰۰

در سال ۱۳۹۰، ۹۰ درصد منابع سازمان، ناشی از حق بیمه بود، اما در سال ۱۴۰۰ به ۷۶ درصد کاهش پیدا کرده است؛ بنابراین اتفاقی که افتاده این است که سازمان تأمین اجتماعی کسری نقدینگی پیدا کرده است. در نمودار زیر می‌توان میزان کسری نقدینگی سازمان را در طول زمان مشاهده نمود.

نمودار شماره (۷) - کسری نقدینگی در سازمان تأمین اجتماعی

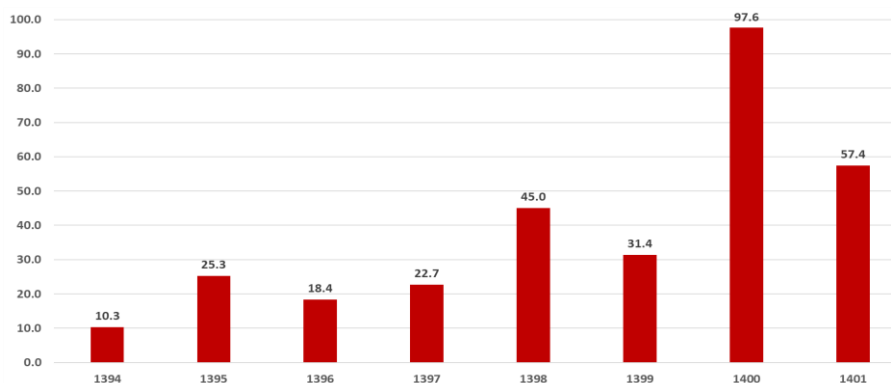


در سال ۱۳۹۲ سازمان تقریباً ۷۶۷ همت کسری نقدینگی داشته است. برای یک راهبرد کوتاه مدت در آن سال با اجرای طرحی مبنی بر به تعویق انداختن پرداخت مطالبات پزشکان، کسری تا حدودی جبران شد. سپس سازمان به سمت استقراض از بانک‌ها سوق پیدا کرد. برای مثال در سال ۱۴۰۰ که طرح تعهدات همسان‌سازی حقوق مستمری‌ها اتفاق افتاد، سازمان ۹۷ همت از نظام بانکی استقراض کرد که بتواند مستمرها را پردازد، جدا از این افزون بر تسهیلات اخذشده، انتشار ۴۰۰۰ میلیارد تومان اوراق اجاره سهام بر پایه دارایی‌های سازمان و انتشار ۶۲۰۰ میلیارد تومان اوراق گواهی اعتبار مولد (گام) جهت پرداخت مطالبات دانشگاه‌های علوم پزشکی از دیگر اقدامات استقراضی سازمان جهت تأمین کسری نقدینگی در سال ۱۴۰۱ بوده است. در سال ۱۴۰۱ بانک مرکزی، تمام حساب‌های بانک رفاه را مسدود نمود؛ بنابراین سازمان مجبور به فروش دارایی‌های خود برای پرداخت بدهی خود به شبکه

۳۰۱ توصیه‌های سیاستی دانشگاه علامه طباطبائی به ...

بانکی گردید. در نمودار زیر روند استقراض سازمان تأمین اجتماعی از بانک‌ها را می‌توان مشاهده نمود.

نمودار شماره (۸) - روند استقراض سازمان تأمین اجتماعی از بانک‌ها



با توجه به آنچه گفته شد، سازمان تأمین اجتماعی راهبرد فروش اموال خود را برای تأمین استقراض خود از شبکه بانکی در پیش گرفته است و مهم‌ترین اموال فروخته شده سازمان، شرکت انرژی دماوند عسلویه، شرکت پالایش نفت شازند و شرکت نفت، گاز و پتروشیمی تأمین بوده است. بر اساس فروش این اموال ۸۵۵۰۰۰ میلیارد تومان به بانک رفاه انتقال پیدا کرد.

از سال ۱۳۹۴ تا کنون، سازمان نزدیک به ۲۰۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات از بانک رفاه اخذ کرده که بیش از ۱۰,۵ هزار میلیارد تومان هزینه مالی به سازمان تحمیل کرده است. بالاترین رقم تسهیلات سالانه، مربوط به اجرای طرح متناسب‌سازی مستمری‌ها است. طرح مذکور با فشار دولت اجرا شد و مقرر بود دولت جهت اجرای این طرح سهام خود در چند شرکت را بابت رد دیون به سازمان واگذار نماید که در مقطع مذکور، فقط واگذاری سهام شرکت هپکو محقق شد که زیان قابل توجهی برای سازمان به همراه داشته است.

سازمان تأمین اجتماعی در واگذاری‌هایی که صورت گرفته همواره با مشکلاتی به شرح زیر روبه‌رو بوده است:

- واگذاری شرکت‌های دارای زیان انباشته و کم بازده

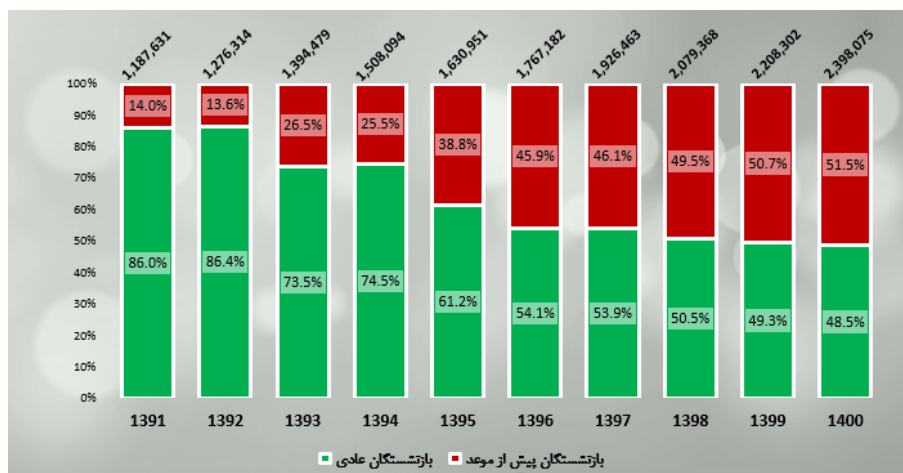
- طولانی بودن فرآیند واگذاری شرکت‌ها
- واگذاری شرکت‌ها به قیمت بالاتر از کارشناسی
- عدم دخالت سازمان در فرآیند قیمت‌گذاری
- هزینه‌های مترتب بر سازمان تأمین اجتماعی بابت اصلاح ساختار مالی و عملیاتی شرکت‌های واگذار شده همانند شرکت هپکو
- عدم کشش بازارهای مالی کشور جهت نقدشوندگی شرکت‌های واگذار شده، در حالی که تعهدات سازمان به صورت آنی و نقدی می‌باشد.

۲-۵- اهم دلایل به وجود آمدن کسری نقدینگی و برهم خوردن پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی

از موارد مهمی که بر پایداری سازمان تأمین اجتماعی تأثیر گذاشته است، قوانین و مقرراتی است که توسط دولت به این سازمان تحمیل می‌شود. یکی از این قوانین مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور و قوانین مرتبط با بازنشستگی زود هنگام زنان است. همه این‌ها باعث شد یک حجم تعهدات زیادی برای دولت به وجود بیاید یعنی دولت به بزرگ‌ترین کارفرمای سازمان بدل شد. در سال جاری تا پایان سال پیش از ۲۴۰ همت حق بیمه‌هایی که تعهد کرده به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند تا الآن که آخر ماه ۹ هستیم، ۱۷ همت پرداخت کرده، در حالی که ۷۰ همت در بودجه دیده شده است. در نمودار زیر می‌توان سهم بازنشستگان پیش از موعد را مشاهده نمود.

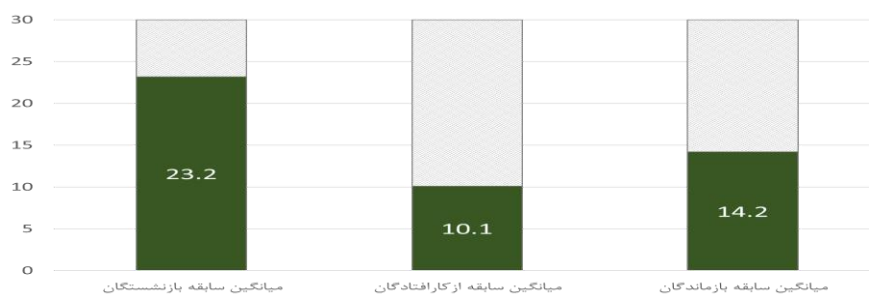
۳۰۳ توصیه‌های سیاستی دانشگاه علامه طباطبائی به ...

نمودار شماره (۹) - ترکیب بازنشستگان



با کاهش سن بازنشستگی، سازمان تأمین اجتماعی با کاهش میانگین سال‌های پرداخت مستمری روبه‌رو شد.  
در نمودار زیر می‌توان روند این جریان را مشاهده نمود:

نمودار شماره (۱۰) - میانگین سابقه بازنشستگان در سازمان تأمین اجتماعی

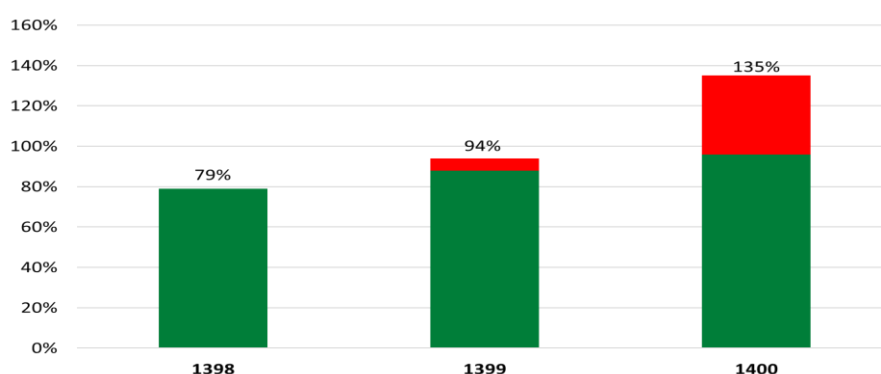


این در حالی است که مقررات بازنشستگی زود هنگام با روند امید به زندگی در ایران همخوانی ندارد.

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۰۴

همچنین در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ طرح همسان‌سازی حقوق اتفاق افتاد. بر اساس این طرح، سازمان تأمین اجتماعی با افزایش نرخ جایگزینی (نسبت اولین مستمری دریافتی به آخرین دستمزد مشمول حق بیمه) روبه‌رو شد.

نمودار شماره (۱۱) - نرخ جایگزینی در سازمان تأمین اجتماعی



به علاوه ساختار اشتغال ایران نیز بر شرایط به وجود آمده در سازمان تأمین اجتماعی تأثیر داشته است. ۲۲ درصد از جمعیت فعال کشور تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیستند که این جمعیت به بخش غیررسمی بازمی‌گردد. همچنین، اشتغال اتباع و تمایل کارفرمایان به کارگیری نیروی کار غیر ایرانی (به خاطر ورود شدید این اتباع به ایران در چند سال اخیر) رو به افزایش است و این یک خطر بالقوه است. یکی دیگر از موارد تأثیرگذار اشتغال زنان است که سطح بسیار پایینی نسبت به کشورهای مشابه ایران دارد. بر اساس آمار بانک جهانی در سال ۲۰۲۱ نرخ مشارکت مردان ۶۸ درصد و نرخ مشارکت زنان ۱۳٫۲۵ است و در بین ۱۲۳ کشور رتبه ۱۲۲ را در جهان به خود اختصاص داده‌ایم (فقط عراق پس از ایران قرار دارد).

پدیده نوظهور رشد بدون اشتغال نیز یکی دیگر از مواردی است که می‌تواند بر پایداری سازمان تأمین اجتماعی تأثیرگذار باشد. بدان معنی است که اثر همسان رشد اقتصادی روی اشتغال مشاهده نمی‌شود. برای مثال در سال ۲۰۲۱، ۱۰۴ کشوری که در بانک جهانی نرخ

بیکاری آن را گزارش کرده است کشورهای زیادی هستند که رشد اقتصادی آن‌ها از ایران پایین‌تر است، اما نرخ بیکاری آنان از ایران کمتر می‌باشد. نکته دیگر این که اگر رشد اقتصادی اتفاق می‌افتد تأثیر آن با وقفه زمانی دو ساله در سازمان تأمین اجتماعی اثرگذار می‌شود. برای سازمان بیمه گر یک گپ دو ساله وجود دارد، ولی این ۲ ساله شرط دارد اگر دو سال مثبت باشد یا دو سال منفی باشد اثرگذار می‌شود و کاملاً این قابل مشاهده است. وقتی بازار مثبت است شروع می‌کند به اشتغال و نیروی انسانی کار می‌کند و اگر همواره منفی باشد شروع می‌کند نیروی انسانی را تعدیل می‌کند، ولی عملاً در موج‌های اقتصادی مثبت و منفی تغییر محسوسی در اقتصاد اتفاق نمی‌افتد و به همین دلیل است که برای تأمین اجتماعی تأثیری ندارد.

یکی دیگر از مواردی که باید به آن توجه داشت پیشرفت پلتفرم‌ها در کشور است. در حال حاضر مشاغل پلتفرمی ملزم به بیمه اجباری نشده‌اند و این موضوع سبب شده است تا سازمان مانند گذشته با انبوهی از بیمه‌شده جدید روبه‌رو نباشد.

افزایش هزینه‌های درمان نیز از مشکلات و چالش‌های اساسی سازمان در سال‌های اخیر بوده است که بر تراز منابع و مصارف آن نیز تأثیرگذار بوده است. صرفاً در سال ۱۴۰۰، تأثیر اجرای طرح تحول سلامت موجب افزایش ۳۳۶۰۰ میلیارد تومان (نزدیک به ۶۰ درصد) کل هزینه‌های درمان شده است.

بر اساس آنچه گفته شد دلایل به وجود آمدن ناپایداری مالی در سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی نمود:

- اسناد و قوانین داخلی و بالادستی مؤثر: نوع نظام تأمین مالی، بخشنده بودن سیستم، اجرایی نشدن برخی از قوانین موجود (رصد شرایط مالی و انجام اصلاحات)، عدم اصلاح برخی از قوانین (اصلاح شرایط سنی و سابقه‌ای بازنشستگی متناسب با امید به زندگی) قوانین ناظر بر پرداخت مستمری، پایین بودن سنوات مشمول برقراری مستمری صرفاً «دو سال آخر»، نرخ بالای تعلق مستمری، پرداخت مزایای جانبی به

## فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۰۶

غیر از مستمری، تعدد بالای اساس برقراری، افزایش مستمری‌های سالانه بر اساس نرخ تورم و قوانین تحمیلی دارای مغایرت با اصول بیمه‌ای

- پارادایم اصول و ارزش‌های حاکم: تضاد بین اصل پایداری و کفایت مزایا
- شاخص‌های کارآمدی: نحوه مدیریت و حکمرانی این سازمان
- نابسامانی‌های اقتصادی کشور: عدم همسوئی متغیرها و شاخص‌های اقتصادی کشور بر منابع و مصارف بخش‌های مختلف سازمان
- عوامل و شرایط ساختاری در دو بعد ساختار ارتباط سازمان با عوامل و نهادهای بالادستی (دولت، مجلس و ...) و پایین دستی (ادارات کل و مدیریت‌های درمان استانی): عدم پیاده‌سازی نظام چند لایه و تفکیک لایه حمایتی و بیمه‌ای، عدم اجرای سه‌جانبه‌گرائی، عدم وجود ساختار ارتباطی بهینه بین سازمان و وزارتخانه، ضعف ساختاری جهت راهبری بهینه استان‌ها
- چالش‌های جمعیت شناختی: سالمندی جمعیت، بسته شدن پنجره جمعیتی در دهه‌های آتی
- شرایط نهادی حاکم: ضعف فرهنگ بیمه‌ای حاکم در سطح جامعه (عدم اطلاع، آگاهی و اشراف ذینفعان سازمان در کلیه سطوح از اصول و قواعد بیمه‌ای حاکم بر فعالیت سازمان و افزایش انتظارات از آن)
- نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی: تأثیرپذیری سازمان از محیط بیرونی و عدم وجود نظامات مختلف جهت مواجهه منطقی و به موقع به چالش‌های درونی و بیرونی و تحقق اهداف سازمانی

۲-۶- پیش‌بینی و برآورد کسری نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی طی برنامه هفتم توسعه بازنشستگی‌های پیش از موعد (به‌عنوان مهم‌ترین سیاست اثرگذار بر مصارف سازمان) و بیمه‌شدگان دارای معافیت بیمه‌ای (به‌عنوان مهم‌ترین سیاست اثرگذار بر منابع سازمان) سیاست‌هایی هستند که دارای بیشترین اثرگذاری در بروز ناپایداری مالی سازمان تأمین

اجتماعی بوده‌اند. بر این اساس پیش‌بینی‌هایی صورت گرفته است که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

- مصارف سازمان از مبلغ ۲,۲۴۴,۲۰۱ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ با متوسط رشد سالانه ۳۲,۶ درصدی به ۱۲,۲۱۴,۷۴۷ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۶ خواهد رسید (۵,۴۴ برابر طی دوره زمانی مذکور)
- منابع نقدی و تعهدی سازمان از مبلغ ۳,۴۲۴,۶۶۰ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ با متوسط رشد سالانه ۳۴,۱ درصدی به ۱۹,۹۹۳,۴۰۸ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۶ خواهد رسید (۵,۸۳ برابر طی دوره زمانی مذکور)
- منابع نقدی سازمان از مبلغ ۲,۰۲۷,۱۹۸ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ با متوسط رشد سالانه ۲۵,۵ درصدی به ۹,۰۹۷,۸۶۴ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۶ خواهد رسید (۴,۴۹ برابر طی دوره زمانی مذکور)
- بر اساس ارقام فوق طی سال‌های اجرای برنامه هفتم پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی، از لحاظ نقدینگی، نه تنها روند بهبودی نخواهد داشت، بلکه شرایط حادثتری را طی این دوره تجربه می‌کند، ضمن اینکه از لحاظ تعهدی شاخص پایداری مالی آن روند مناسب‌تری را تجربه خواهد کرد.
- شاخص نسبت «منابع نقدی و تعهدی» به «مصارف» با روندی افزایشی طی دوره از عدد ۱,۵۳ در سال ۱۴۰۰ به ۱,۶۴ در سال ۱۴۰۶ افزایش می‌یابد (تقویت پایداری مالی از لحاظ تعهدی)
- کاهش شاخص نسبت «منابع نقدی» به «مصارف» از عدد ۰,۹ در سال ۱۴۰۰ به ۰,۷۴ در سال ۱۴۰۶ (به معنی حادثر شدن کسری نقدینگی سازمان و وابستگی بیشتر آن به منابع بیرونی جهت ایفای تعهدات لازم‌الاجرای خود)
- افزایش ۱۴ برابری کسری منابع نقدی سازمان (از ۲۱۷,۰۰۳ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۰ به مبلغ ۳,۱۱۶,۸۸۳ میلیارد ریال در سال ۱۴۰۶)

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۰۸

- کل کسری سازمان طی دوره زمانی ۱۴۰۱-۰۶ به قیمت اسمی معادل ۹,۱۶۹,۴۷۱ میلیارد ریال خواهد بود.
- کاهش نسبت منابع نقدی سازمان به منابع نقدی و تعهدی از عدد ۰,۵۹ در سال ۱۴۰۰ به عدد ۰,۴۵ در سال ۱۴۰۶ (عدم وصول بخش بیشتری از منابع قانونی) خواهد رسید.
- تشدید مشکل نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های اجرای برنامه هفتم و لزوم اتخاذ سیاست‌های مورد نیاز جهت وصول به موقع حق بیمه‌های سازمان و حذف سیاست‌ها و برنامه‌هایی که جریان‌ات نقدینگی به این سازمان را دچار اختلال می‌کند.

### توصیه‌های سیاستی

تعهدات نظام‌های مستمری مبتنی بر مزایای معین در قالب توازن درآمد-هزینه در اغلب کشورها به‌ویژه ایران به‌شدت افزایش یافته و آن‌ها را با مشکلات اساسی روبرو کرده است. بر این اساس ضرورت بازبینی در نظام‌های مستمری فوریت پیدا کرده است. در این راستا برخی کشورها در ابتدا سعی کردند این معضل اقتصادی و اجتماعی را از طریق انجام اصلاحات پارامتریک در قالب کاهش مزایای بازنشستگی، افزایش کسورات پرداختی و یا افزایش سن بازنشستگی حل و فصل کنند. ولی به دلیل گستردگی دامنه این بحران، اصلاحات پارامتریک نیز جوابگوی آن نبوده است و کشورها مجبور به اعمال اصلاحات ساختاری نظام مستمری و گذار به نظام مستمری با اندوخته‌گذاری شده‌اند. بر اساس مطالعه ادبیات مرتبط به اصلاحات نظام‌های بازنشستگی کشورها، این اصلاحات را می‌توان در سه گروه طبقه‌بندی نمود:

- ۱- اصلاحات پارامتریک<sup>۱</sup> مانند کاهش مزایای مستمری، افزایش کسورات پرداختی و یا افزایش سن بازنشستگی.
- ۲- اصلاحات سیستمی<sup>۲</sup> با تغییر سیستم بازنشستگی از مزایای معین به مشارکت معین و یا ایجاد سیستم‌های چندلایه.

---

1 parametric reforms

2 Systemic reforms

۳- ترکیبی از اصلاحات پارامتریک و سیستمی در کشورهای مختلف تجربه شده است. در رابطه با اصلاحات، سن بازنشستگی و میزان مبلغی که لازم است فرد به یک صندوق پرداخت نماید تا بتواند بازنشسته شود، از ویژگی خاصی برخوردار است. در حال حاضر مبنای پرداخت در سازمان تأمین اجتماعی به بازنشستگان، پرداخت آنان در دو سال آخر منتهی به بازنشستگی است. تغییر این موضوع می‌تواند بر روی پایداری کاملاً تأثیر گذار باشد. یکی دیگر از پارامترهای مهم مبلغی است که به عنوان حق بیمه پرداخت می‌شود. نرخ حق بیمه که مبنایی از دستمزد است می‌تواند از اصلاحات مهم پارامتریک باشد. در جدول زیر می‌توان مطالعات نهادهای بین‌المللی در خصوص محاسبات اکچوئریال صندوق‌های بازنشستگی در ایران را مشاهده نمود.

**جدول شماره (۶) - مطالعات نهادهای بین‌المللی در خصوص محاسبات اکچوئریال صندوق‌های بازنشستگی در ایران**

| نهاد                  | سن بازنشستگی                                                                        | نرخ تعلق سنوات                                          | دستمزد مرجع                                            | سابقه بازنشستگی | کاهش حداقل مستمری | بازنشستگی پیش از موعد و دیرونگام | سایر پیشنهادات                                          |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| سازمان بین‌المللی کار | افزایش سن بازنشستگی عادی از ۶۰ به ۶۳ سال برای مردان و از ۵۵ سال به ۵۸ سال برای زنان | نرخ تعلق مستمری به ۲ درصد به ازای هر سال خدمت کاهش یابد | دستمزد مرجع باید بر مبنای یک دوره طولانی‌تر محاسبه شود |                 |                   |                                  | افزایش نرخ زاد و ولد و افزایش متوسط سال‌های بیمه‌پردازی |

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۱۰

| نهاد                 | سن بازنشستگی                                                                    | نرخ تعلق سنوات                                    | دستمزد مرجع                                             | سابقه بازنشستگی                                          | کاهش حداقل مستمری                                                            | بازنشستگی پیش از موعد و دیر هنگام                                            | سایر پیشنهادات                                              |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| صندوق بین‌المللی پول | افزایش سن بازنشستگی عادی از ۶۰ و ۵۵ برای مردان و زنان به ۶۵ سال برای هر دو گروه | کاهش نرخ تعلق پذیری مستمری به دو درصد بابت هر سال | افزایش تدریجی دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری به ۲۰ سال | افزایش تدریجی طول دوره محاسبه مزایای بازنشستگی به ۲۰ سال | کاهش حداقل مستمری و نرخ تعلق مزایا، محدودیت در شرایط احراز مزایای بازماندگان | جریمه بازنشستگی پیش از موعد ۰٫۳ درصد بابت هر ماه بازنشستگی زود هنگام         | پیوند دادن ترمیم مزایا با شاخص قیمت مصرف‌کننده              |
| مکزی                 | حداقل سن بازنشستگی ۶۵ برای مردان و ۶۰ برای زنان                                 | کاهش نرخ تعلق مستمری به ۱٫۳۵ درصد بابت هر سال     | متوسط حقوق ۵ سال آخر                                    | ۳۵ سال سابقه خدمت برای مردان و زنان                      |                                                                              | به‌ازای هر سال تعلیق بازنشستگی، افزایش ۳٪/نرخ انباشت و معافیت از پرداخت کسور | معرفی مالیات‌ها و عوارض جدید اجتماعی / افزایش سال‌های سابقه |
| بنک جهانی            | تعیین سن ۶۵ سال برای مردان و زنان                                               |                                                   | حرکت تدریجی به‌سوی شمول کل دوره اشتغال                  |                                                          |                                                                              | امکان بازنشستگی پیش از موعد با کاهش‌های متناسب نرخ جایگزینی                  | ترمیم خودکار مستمری با شاخص مصرف‌کننده                      |

منبع: محقق زاده و همکاران، ۱۳۹۹ و تیمورا، ۱۴۰۲

۳۱۱ توصیه‌های سیاستی دانشگاه علامه طباطبائی به ...

در برنامه هفتم توسعه نیز به موضوع پایداری مالی صندوق‌ها پرداخته شده است. در جدول زیر می‌توان راهبردهای هر چالش را مشاهده نمود.

**جدول شماره (۷) - اهداف کلان، راهبردها و سیاست‌های اجرایی تقویت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی طی برنامه هفتم توسعه**

| چالش                                                                                                                                                                                                                                                    | اهداف کلان راهبری                             | راهبردهای متناظر                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| کاهش رشد تعداد بیمه‌شدگان<br>افزایش تعداد مستمری‌بگیران<br>بلوغ صندوق<br>بازنشستگی‌های پیش از موعد                                                                                                                                                      | گسترش پوشش بیمه‌ای                            | تحت پوشش قرار دادن گروه‌های<br>جدید بیمه‌ای                                                                                                                                                                                |
| حکمرانی نامناسب دولت<br>افزایش انتظارات از سازمان<br>نبود فرهنگ بیمه‌ای<br>اداره دولتی سازمان و عدم<br>مشارکت بهینه ذینفعان در اداره<br>صندوق<br>ضعف نظارت و کنترل و نبود نهاد<br>نظارتی<br>بهینه نبودن ارتباط سازمان با وزارت<br>خانه در مقوله حاکمیتی | بهبود حکمرانی دولت بر سازمان تأمین<br>اجتماعی | پرداخت بدهی‌های دولت<br>انجام اصلاحات در صندوق‌های<br>بازنشستگی<br>پرهیز از تصویب قوانین تعهدآور<br>مالی بدون تأمین بار مالی                                                                                               |
| نحوه مدیریت سازمان<br>نبود نظامات داخلی<br>فرآیندهای کاری ناکارآمد                                                                                                                                                                                      | راهبری سازمان بر اساس اصول و<br>قواعد بیمه‌ای | رصد شرایط مالی سازمان و اتخاذ<br>سیاست‌های مؤثر در این زمینه<br>ترویج گفت‌وگو فرهنگی و مفاهیم<br>بیمه‌های اجتماعی در سطح جامعه<br>بهبود مدیریت و اداره سازمان<br>بازبینی و اصلاح ساختار و فرآیندها<br>و بهبود نظامات داخلی |

| چالش                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | اهداف کلان راهبری                                                                   | راهبردهای متناظر                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>عدم تجمیع ذخائر مناسب در صندوق</p> <p>بازده پایین سرمایه‌گذاری‌ها</p> <p>بخششده بودن پرداختی‌های سیستم</p> <p>عدم انجام محاسبات بیمه‌ای و رصد شرایط مالی</p> <p>افزایش انتظارات از سازمان</p> <p>میزان ماندگاری پایین در سیستم</p> <p>بالا بودن دوران بهره‌مندی افراد از سیستم</p> <p>مشکل نقدینگی</p> <p>بازنشستگی پیش از موعد</p> <p>بیمه‌شدگان دارای معافیت</p> <p>عدم توجه به منابع جدید</p> | <p>حفظ و ارتقای پایداری مالی سازمان از طریق تقویت منابع مالی و بهینه‌سازی مصارف</p> | <p>افزایش درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری</p> <p>تعریف منابع جدید درآمدی</p> <p>اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر منابع و مصارف سازمان</p> |

هرگونه اصلاحاتی که بنا است انجام شود باید پیش‌نیازهای آن را انجام دهند و جامعه را آماده کند. در حال حاضر کارفرمایان با افزایش نرخ و بیمه‌شدگان با افزایش سال‌های بیمه - پردازی موافق نیستند. در سال جاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارشی با عنوان بررسی پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و تحلیل حساسیت اصلاحات پارامتریک منتشر کرده است اهم یافته‌های در این گزارش به شرح زیر بوده است:

«با توجه به نرخ رشد مستمری‌بگیران و حق بیمه پردازان و سایر خصیصه‌های بازنشستگی، مالی و جمعیتی در حال حاضر صندوق تأمین اجتماعی در کسری مالی به سر می‌برد و میزان کسری برای دوره پایانی مورد بررسی ۱۴۷۴ به ۵۳٫۶ درصد تولید ناخالص خواهد رسید و نرخ پایدارکننده سیستم به ۴۲٫۲ درصد می‌رسد که ارقام قابل ملاحظه‌ای است. در این گزارش اثر برخی اصلاحات پارامتریک افزایش سن قانونی بازنشستگی، افزایش سال‌های مبنای محاسبه مستمری، کاهش نرخ تعلق‌پذیری، افزایش نرخ حق بیمه و اثر توأمان همه

اصلاحات ذکر شده در کنار اثر تغییر در بازده سرمایه‌گذاری بر پایداری مالی صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاکی از آن است که اجرای انفرادی اصلاحات اخیر یارای حل معضل کسری سیستم بازنشستگی صندوق تأمین اجتماعی را نداشته و تنها توانایی تعدیل سرعت و شدت کسری به صورت محدود را دارد.

اجرای اصلاحات توأمان با بالاترین سطح اثرگذاری سبب کاهش کسری صندوق در سال پایانی به میزان ۲۱,۴ درصد تولید ناخالص داخلی می‌شود. تغییر در بازده سرمایه‌گذاری با وجود تمام ملاحظات و شرط‌های لازم برای تحقق، نمی‌تواند به‌تنهایی چالش ناپایداری صندوق تأمین اجتماعی را رفع کند.»

با توجه به آنچه گفته شد اهم پیشنهادات برای بهبود پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر است:

- ۱- تخصیص ردیف بودجه نقدی متناسب با تعهدات ایجاد دولت در هر سال (حداقل ۱۰۰ همت برای سال ۱۴۰۲) و بهره‌گیری از ظرفیت‌های غیر نقد جهت تسویه دیون معوق دولت
- ۲- اهتمام و تسریع در تسویه دیون معوق دولت به سازمان تأمین اجتماعی در قالب سهام شرکت‌های بورسی سود ده، پربازده و با قابلیت تقسیم‌شوندگی سود و نقدشوندگی بالا
- ۳- حمایت از انجام اصلاحات پارامتریک (افزایش سن و سابقه بازنشستگی، اصلاح فرمول مستمری، کاهش مشاغل سخت و زیان‌آور و...) و اختصاص منابع مستمر و پایدار جهت پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی
- ۴- عدم تحمیل قوانین مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی من جمله بازنشستگی پیش از موعد بدون انجام محاسبات تخصصی و تأمین منابع مالی مقتضی
- ۵- توجه خاص به مسائل و مشکلات سازمان تأمین اجتماعی در احکام برنامه هفتم توسعه و اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی و واگذاری سهام و دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی کشوری و کارکنان فولاد به سازمان در قالب ظرفیت‌های برنامه هفتم توسعه
- ۶- مستثنی شدن بانک رفاه کارگران از شمول قانون الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی