

انتشارات سازمان
بازرسی کل کشور

شماره ۵۷۳ - ۱۳۹۱

گزارش پژوهشی

گاهنامه علمی-پژوهشی
سازمان بازرسی کل کشور

بررسی تجربیات و
چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی
با تأکید بر صندوق تأمین اجتماعی

سال هجدهم | شماره ۱۶۱ | تیرماه ۱۴۰۴

مرکز آموزش و پژوهش‌های
سلامت اداری و
مبارزه با فساد



گزارش پژوهشی

سال هجدهم، شماره ۱۶۱، تیر ۱۴۰۴

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنگشتی

باتاکید بر صندوق تأمین اجتماعی

نویسنده: دکتر اصغر مبارک

ویراستار و صفحه‌آرا: محمد روشنی

انتشارات سازمان بازرسی کل کشور

مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد



مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسنده آن است

و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق این اثر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد و هرگونه انتشار بدون مجوز، غیرمجاز است.

تهران: خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع شهید سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور

شماره تماس: ۰۲۱-۸۸۸۴۴۶۱۴ • Bazrasi.nashr@136.ir

فهرست

پیشگفتار.....	۵
۱. مقدمه.....	۷
الف) صندوق‌های دولتی.....	۷
ب) صندوق‌های بخش عمومی.....	۸
ج) صندوق‌های مستقل خصوصی.....	۸
د) صندوق‌های شرکتی.....	۸
۲. سیر تاریخی تأمین اجتماعی و تعاریف آن.....	۱۰
۱-۲. سیر تاریخی.....	۱۰
۲-۲. تعاریف تأمین اجتماعی.....	۱۳
۳-۲. عوامل مؤثر بر برنامه‌های تأمین اجتماعی.....	۱۴
۳. نظام بازنشستگی بیمه‌ای در کشورهای مختلف.....	۱۶
۱-۳. کشور کانادا.....	۱۷
۲-۳. کشور جمهوری چک.....	۱۷
۳-۳. کشور آلمان.....	۱۸
۴. ویژگی‌های مشترک بین‌المللی تأمین اجتماعی و مستمری بازنشستگی.....	۱۹
۱-۴. تأمین اجتماعی با مزایایی که تابعی نزولی (و اغلب غیرخطی) از درآمد نیروی کار سالمندان..	۱۹
۲-۴. مخارج دولت به سالمندان از بودجه دولتی در کشورهای پیشرفته.....	۲۰
۳-۴. تأمین اجتماعی اغلب به‌صورت بین‌نسلی (PAYG) و توزیع مجدد بین‌گروهی.....	۲۰
۴-۴. درآمد خالص سالمندان در کشورهای پیشرفته.....	۲۱
۵-۴. سطح استاندارد زندگی سالمندان به‌وسیله درآمد پولی واقعی.....	۲۱
۶-۴. عدم ارتباط بین مزایا و درآمدهای کاری ذی‌نفعان.....	۲۲
۷-۴. برنامه‌های عمومی بازنشستگی در کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک مشابه.....	۲۳
۸-۴. رابطه مثبت اندازه برنامه‌ها با انگیزه‌های بازنشستگی.....	۲۳

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

۵. تئوری‌های تأمین اجتماعی ۲۴
- ۱-۵. تئوری‌های سیاسی در مقابل تئوری‌های کارایی ۲۴
- ۱-۱-۵. تئوری‌های رأی‌گیری عقلایی اکثریت ۲۶
- ۱-۱-۱-۵. سالمندان به‌عنوان رهبران ائتلاف برنده ۲۷
- ۱-۱-۲-۵. انتخاب یکبار برای همیشه ۲۸
- ۲-۱-۵. رقابت سیاسی انگیزش - زمانی ۳۰
- ۳-۱-۵. حمایت مالیات‌دهندگان و پروانه اشتغال ۳۲
- الف) مسئله‌ای برای مقیاس جوانان ۳۳
- ب) مسئله‌ای برای مقیاس سالمندان ۳۴
- ج) تعادل سیاسی در حالت ایستای مقایسه‌ای ۳۴
- ۲-۵. تئوری‌های کارایی تأمین اجتماعی ۳۵
- ۱-۲-۵. تأمین اجتماعی به‌عنوان رفاه برای سالمندان ۳۶
- ۱-۲-۲-۵. تفسیر مسئله میرلس به‌عنوان توزیع مجدد بهینه ۳۶
- ۲-۲-۲-۵. تفسیر مسئله میرلس به‌عنوان مشترک شدن در ریسک ۳۹
- ۲-۲-۵. کارایی افزایش تشویق بازنشستگی ۳۹
- ۳-۲-۵. تأمین اجتماعی به‌عنوان بیمه بازنشستگی ۴۱
- ۴-۲-۵. تئوری‌های همگرایی رشد در بازار نیروی کار ۴۱
- ۵-۲-۵. تأمین اجتماعی به‌عنوان راه‌حلی جهت حل مسئله ولخرجی پدر ۴۲
- ۱-۵-۲-۵. تئوری اسراف نزدیک بین ۴۲
- ۲-۵-۲-۵. تئوری اسراف منطقی و عقلایی ۴۳
- ۶-۲-۵. تأمین اجتماعی به‌عنوان بیمه طول عمر ۴۴
- ۷-۲-۵. عملکرد اقتصادی دولت بر روی هزینه‌های اجرایی تأمین اجتماعی ۴۴
- ۸-۲-۵. بازدهی بر روی سرمایه‌گذاری سرمایه انسانی ۴۴
- ۹-۲-۵. اسناد زنجیروار در اقتصادهای پویا ۴۵
۶. جایگاه مالی صندوق‌های بازنشستگی ۴۵
۷. آسیب‌پذیری صندوق‌های بازنشستگی از شوک‌های سیاست‌گذاری و اقتصاد کلان ۴۸

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

- ۵۰ وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران.
- ۵۳ ۱-۸. علل بحران‌های صندوق‌های بازنشستگی
- ۵۳ ۱-۱-۸. تغییرات جمعیتی
- ۵۴ ۲-۱-۸. سن بازنشستگی
- ۵۵ ۳-۱-۸. مدیریت دارایی‌ها و بازده سرمایه‌گذاری‌ها
- ۵۶ ۴-۱-۸. مدیریت بودجه و قواعد مالی
- ۵۹ ۵-۱-۸. نسبت ارزش روز همه دارایی‌ها به مصارف سال ۱۴۰۳
- ۶۱ ۶-۱-۸. بازنشستگی‌های پیش از موعد
- ۶۲ ۷-۱-۸. وضعیت بدهی‌های دولت به صندوق‌های در سال‌های اخیر
- ۶۲ ۲-۸. وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای توسعه‌یافته (برترین صندوق‌های بازنشستگی جهان).
- ۶۴ ۱-۲-۸. سیستم بازنشستگی در کشورهای توسعه‌یافته
- ۶۴ ۱-۱-۲-۸. کشور آلمان
- ۶۵ ۲-۱-۲-۸. کشور ژاپن
- ۶۶ ۳-۱-۲-۸. کشور نروژ
- ۶۸ ۴-۱-۲-۸. کشور آمریکا
- ۶۹ ۹. نقش سیستم تأمین اجتماعی در ارتقای بهره‌وری
- ۷۱ ۱۰. صندوق‌های بازنشستگی در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت
- ۷۲ ۱-۱۰. دلایل ضرورت افزایش سن بازنشستگی در ایران
- ۷۳ ۱۱. پیشنهاد‌های کاربردی
- ۷۹ منابع

پیشگفتار

در دهه‌های اخیر یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد کشورها، به‌طور عام نظام تأمین اجتماعی و به‌طور خاص بحران مالی نهادهای بازنشستگی بوده است. این امر سبب شده که صندوق‌های بازنشستگی نه تنها قادر به ایفای نقش مؤثر در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها نباشند بلکه به دلیل نیاز به تأمین مالی از بودجه عمومی، بخشی از توان دولت در این زمینه را نیز بکاهند. در این راستا و در دهه‌های اخیر، نظام بازنشستگی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه شاهد طیف گسترده‌ای از اصلاحات ساختاری و پارامتریک بوده که این تحولات در پاسخ به تزلزل پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کوتاه‌مدت و بلندمدت اتفاق افتاده است. در ایران عملکرد صندوق‌های بازنشستگی به گونه‌ای بوده است که وابستگی آن‌ها به بودجه دولت ابعاد گسترده‌ای پیدا کرده و وضعیت نگران‌کننده صندوق‌های بازنشستگی به یک دغدغه اصلی برای خط‌مشی‌گذاران حوزه تأمین اجتماعی تبدیل شده است. از طرفی نظام‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی کشور نقش اساسی در حفظ کرامت انسان‌ها، رفاه اجتماعی و زندگی به دور از فقر دارند؛ اما کاستی‌های نظام تأمین اجتماعی کشور، تحقق‌پذیری این آرمان‌ها را با چالش‌های جدی روبه‌رو کرده است. نگاهی به سابقه موجود صندوق‌های بازنشستگی کشور نشان می‌دهد که نظام بازنشستگی با مشکلات عمده‌ای روبه‌رو است که اثر قابل توجهی بر نحوه تضمین رفاه سالمندان در آینده و همچنین ذخایر کافی برای تأمین تعهدات آتی پذیرفته‌شده آنان دارد. به اعتقاد اکثر صاحب‌نظران، مهم‌ترین بحرانی که نظام بیمه اجتماعی کشور از آن رنج می‌برد، پایداری منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی است که تبدیل به یکی از ابرچالش‌های کشور شده است؛ بنابراین مشکلات مالی صندوق‌های بازنشستگی در بسیاری از موارد محصول ناکارآمدی نظام اقتصادی و تحمیل هزینه‌های ناشی از تورم فزاینده، نرخ بیکاری بالا که موجب کاهش ورودی‌های جدید و در نتیجه کاهش نسبت پشتیبانی در صندوق‌ها شده

است، و ازسوی دیگر قوانین و مقررات مربوط به سن و سابقه بازنشستگی، محاسبه مزایا، بازنشستگی‌های پیش‌ازمعد و نرخ‌های جایگزینی بالاست که منجر به برهم خوردن تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها شده است. با توجه به اندازه ذخایر به نسبت تعهدات مزایا و وضعیت بازار سرمایه و تحریم‌های اقتصادی، عملکرد سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی جهت تأمین مالی طرح‌های بازنشستگی قابل قبول نیست؛ لذا مهم‌ترین بحرانی که نظام بیمه اجتماعی کشور از آن رنج می‌برد، پایداری منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی است که تبدیل به یکی از بزرگ‌ترین مشکلات کشور شده است. «قوانین غیرمتکی بر محاسبات بیمه‌ای و تحمیل بیمه‌های یارانه‌ای (بدون تأمین منابع آن) به صندوق‌های بازنشستگی»؛ «عدم استقرار نظام چندلایه بیمه‌ای»؛ «عدم تناسب بین امید به زندگی و سن بازنشستگی در کشور»؛ «روند فزاینده نسبت سالمندی در کشور»؛ «تنوع بی‌قواره در قوانین و مقررات بیمه‌ای و خدمات آن‌ها»؛ «وجود تبعیض‌های درون یک صندوق و بین صندوق‌های بازنشستگی»؛ «سیاست‌گذاری نادرست در تشویق به اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور»؛ «مخدوش شدن چندجانبه‌گرایی در نظام بازنشستگی»؛ «ضعف در نهاد سیاست‌گذار در حوزه تأمین اجتماعی و مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری آن‌ها و مداخلات سیاسی در انتصابات و حکمرانی آن‌ها»؛ «نوسانات اقتصادی و پیامدهای زیان‌بار آن بر حوزه بیمه‌ای»؛ و «عدم توان دولت در ایفای تعهدات و تأدیه بدهی‌ها به صندوق‌های بازنشستگی» ازجمله مهم‌ترین دلایل بروز این وضعیت است.

مقدمه

در سال‌های اخیر موضوع صندوق‌های بازنشستگی و مشکلات و معضلات این صندوق‌ها مورد توجه کارشناسان بیمه‌های اجتماعی و مسئولان کشور قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به همگانی و فراگیر بودن این معضلات، باید قبل از تبدیل شدن آن‌ها به بحران اجتماعی، راه‌حل‌هایی منطقی و متناسب به منظور برون‌رفت از آن در دسترس مسئولان و مدیران این صندوق‌ها قرار گیرد، اگرچه که به نظر می‌رسد در زمان حاضر نیز وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران مناسب نیست، اما چاره‌اندیشی پیش از زمان بحران می‌تواند راه نجاتی هرچند با تأخیر باشد. این تحقیق به بررسی معضلات و چالش‌هایی که صندوق‌های بازنشستگی با آن مواجه هستند، پرداخته و ضمن بررسی این چالش‌ها به ارائه راهکارهایی برای برون‌رفت از آن‌ها اشاره خواهد شد. برخی کارشناسان معتقدند نبود نهادهای تنظیم‌گر و ناظر بر سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی و دارایی‌ها، گزارش‌های غیرقابل اتکای اکچوئری، نبود برآورد دقیق از دارایی‌های صندوق‌ها و بازده پایین صندوق‌ها از جمله معضلاتی است که صندوق‌های بازنشستگی در کشور را دچار مشکلات کرده است. از سویی دیگر، برخی دیگر معتقدند رویکردهای کوتاه‌نگر و ساده‌انگاری در مواجهه با فرایندهای صندوق‌های بازنشستگی به یکی از کانون‌های تهدید در فعالیت آن‌ها بدل شده است؛ لذا صندوق بازنشستگی، صندوقی است که برای تأمین درآمد بازنشستگی طراحی شده است؛ بنابراین رتبه‌بندی صندوق‌های بازنشستگی به شرح ذیل در چهار نوع مختلف بیان می‌گردد:

الف) صندوق‌های دولتی:

برخی وجوه به‌طور مستقیم توسط دولت کنترل می‌شود. این رتبه‌بندی فقط شامل وجوه دولتی می‌شود که توسط مقامات ملی ایجاد شده است.

ب) صندوق‌های بخش عمومی:

وجوهی که کارکنان بخش دولتی مانند کارمندان دولتی و معلمان را در طرح‌های حمایت شده استانی یا ایالتی پوشش می‌دهد.

ج) صندوق‌های مستقل خصوصی:

صندوق‌های کنترل‌شده توسط سازمان‌های بخش خصوصی که مجاز به مدیریت طرح‌های بازنشستگی از کارفرمایان مختلف هستند.

د) صندوق‌های شرکتی:

وجوهی که کارگران در طرح‌های بازنشستگی تحت حمایت شرکت را پوشش می‌دهند (لفت ویچ، آدریان، ۱۳۹۲).

در میان بزرگ‌ترین صندوق‌ها، صندوق‌های بخش عمومی رایج‌ترین هستند. سازمان تأمین اجتماعی، نهاد اصلی در عرصه بیمه‌های اجتماعی است که به صورت نهاد عمومی غیردولتی و با هویت اجتماعی و اقتصادی و متکی بر سازوکارهای بیمه‌ای و با استقلال اداری و مالی اداره می‌شود. این سازمان وظیفه اجرا، تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و اهتمام در افزایش تعداد بیمه‌شدگان و پوشش کامل جامعه هدف را در چارچوب قوانین را برعهده دارد و همواره مکلف به رعایت اصول بیمه‌ای و صیانت و ارتقای آن می‌باشد که ضامن پایداری و توانمندی جهت ایفای تعهدات آنی و آتی به‌شمار می‌آید.

به موجب ماده (۳) قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه سال ۱۳۵۴ موضوع فعالیت‌های سازمان تحقق اهداف بیمه‌ای مقرر در قوانین و مقررات مربوطه ازجمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قانون تأمین اجتماعی همچون بازنشستگی، بیکاری، خدمات درمانی، غرامت دستمزد، حوادث و بیماری‌ها، مستمری از کارافتادگی و

بازماندگان و... می‌باشد. سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور بالغ بر ۴۶ میلیون نفر (بیش از ۵۳ درصد کل جمعیت کشور) را تحت پوشش دارد.

در عصر حاضر، اهمیت نظام بازنشستگی در حفظ حداقلی از سطح معیشت بازنشستگان و حمایت از سالمندان بر کسی پوشیده نیست. تأکید بر اهمیت این مسئله سبب شده به‌موجب ماده (۲۲) اعلامیه حقوق بشر (مصوب سال ۱۹۴۸) برخورداری از تأمین اجتماعی به‌عنوان حق بشری تلقی شود. این نظام‌ها با دریافت مبالغ نقد حق بیمه، اعطای مستمری در دوران بازنشستگی فرد را متعهد می‌شوند و از این‌رو نسبت به متغیرهایی که تعهدات آن‌ها را دچار خدشه نمایند آسیب‌پذیر هستند. نااطمینانی حاکم بر خصیصه‌های مالی، اقتصادی و جمعیتی بدون انجام اصلاحات در بزرگه‌های لازم، سبب سوق این نظام‌ها به گردابی شگرف و بلعیده شدن منافع سهم بالایی از جمعیت می‌شود. در سالیان اخیر با توجه به افزایش سن امید به زندگی، کاهش نرخ زادوولد، کاهش ضریب نفوذ بیمه، کاهش نسبت پشتیبانی و سایر مشکلات، صندوق‌های بازنشستگی با مسئله عدم تعادل در منابع و مصارف مواجه شده‌اند؛ از این‌رو، انجام اصلاحات در قوانین و بازنگری در ساختارها تبدیل به امری اجتناب‌ناپذیر شده است (طالب، ۱۳۹۲).

مستمری بازماندگان یکی از خدماتی است که در صورت فوت بیمه‌شده یا مستمری‌بگیر به بازماندگان واجد شرایط وی پرداخت می‌شود. این نوع خدمت بر وضعیت مالی صندوق‌ها اثرگذار بوده و یکی از فاکتورهای مهم در بررسی پایداری مالی صندوق‌ها به‌شمار می‌رود؛ اما در عین حال دارای ابعاد اجتماعی بسیار مهم و حساسی است که نمی‌توان به صرف یک مسئله اقتصادی به آن نگریست؛ بنابراین بابررسی چالش‌های موجود پایداری منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی، مهم‌ترین بحران در نظام بیمه اجتماعی است. قوانین غیر متکی به محاسبات بیمه‌ای و تحمیل بیمه‌های یارانه‌ای «بدون تأمین منابع» به صندوق‌های بازنشستگی، استقرار نداشتن نظام چندلایه بیمه‌ای، تناسب

نداشتن بین امید به زندگی و سن بازنشستگی در کشور، روند فزاینده نسبت سالمندی در کشور، تنوع بی‌قواره در قوانین و مقررات بیمه‌ای و خدمات آن‌ها، وجود تبعیض‌های درون یک صندوق و بین صندوق‌های بازنشستگی، سیاست‌گذاری نادرست در تشویق اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور، مخدوش شدن چندجانبه‌گرایی در نظام بازنشستگی، ضعف در نهاد سیاست‌گذار در حوزه تأمین اجتماعی و مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری آن‌ها و مداخلات سیاسی در انتصابات، نوسانات اقتصادی و پیامدهای زیان‌بار آن بر حوزه‌های بیمه‌ای و توان پایین دولت در ایفای تعهدات و تأدیه بدهی‌ها به صندوق‌های بازنشستگی از مهم‌ترین دلایل بروز این مشکلات است (آمارتپاسن، ۱۳۹۵).

۲. سیر تاریخی تأمین اجتماعی و تعاریف آن

۲-۱. سیر تاریخی

در جریان انقلاب صنعتی در اروپا روابط شخصی و چهره‌به‌چهره در گروه‌های اجتماعی کوچک، اعم از ده یا محله جای خود را به روابط غیرصمیمانه و کارکردی جوامع بزرگ‌تر داد. جدایی بین صاحبان ابزار تولید (سرمایه) و صاحبان نیروی کار موجب گردید تا گروه‌های وسیعی از افراد به فروش یا اجاره نیروی کار خود بپردازند. از آنجاکه کار در واحدی تولیدی کوچک با ابزار سنتی و محدود، ممکن نبود؛ لذا به تدریج از تعداد خویش‌فرمایان کاسته شد و بر شمار کارگران و یا کسانی که نیروی کار خود را در اختیار دیگری قرار می‌دادند افزوده گشت. کارفرمایان و کارگران پدید آمدند. تشکیل واحدهای صنعتی به سطح روستاها نیز کشیده شد، تشکیل واحدهای مکانیزه و سرمایه‌داری در بخش کشاورزی، باعث گسیل نیروی کار روستائیان به شهرها شد. استفاده از نیروی کار کودکان و سالخورده‌گان تحت شرایطی که ماشین فراهم آورده بود، کاهش نیاز به نیروی کار انسانی به دلیل ورود ماشین به صحنه تولید و... ساخت خانواده‌های شهری و روستایی را بر هم زد. جابجایی (مهاجرت) و تمرکز انسان‌ها در اطراف واحدهای صنعتی، رویکردی تازه

از روابط اجتماعی را مطرح کرد؛ به نحوی که دیگر خانواده‌ها و سایر هسته‌های اجتماعی - حمایتی کارایی لازم برای پاسخ‌گویی به شرایط تازه را نداشتند. از جانب دیگر، لیبرالیسم اقتصادی حاکم بر کشورهای اروپایی که از انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹) سر برآورده بود، اصل عدم دخالت دولت در امور اقتصادی را مطرح می‌کرد؛ لذا تغییرات اجتماعی حاصل از جریان صنعتی شدن از یک سو و عدم چاره‌جویی دولت‌ها در این زمینه، از سویی دیگر، عرصه را بر کارگران و اصولاً افرادی که چاره‌ای جز فروش نیروی کار نداشتند، تنگ کرد. برخی کمک‌های خیریه و اقدامات کم‌اهمیت خود کارگران، سعی در جایگزینی هسته‌های حمایتی مثل خانواده و... را داشتند، لکن عمق تحول به حدی بود که این‌گونه فعالیت‌ها در جامعه‌ای که اصول اقتصاد آزاد بر آن حاکم بود و نیروی کار انسانی در بازار و تحت قانون عرضه و تقاضا به فروش می‌رفت، اثری نبخشید.

خانواده به‌عنوان کوچک‌ترین واحد اجتماعی و مقدم‌ترین هسته حمایتی، نه تنها از حمایت اعضای خود ناتوان بود، بلکه در انجام برخی دیگر از کارکردهای اساسی خود از جمله تربیت فرزندان، نگهداری کودکان خردسال، برقراری روابط انسانی و... بین اعضای خود ناتوان بود. در چنین شرایطی، صاحب‌نظرانی عمدتاً از قشرهای مرفه جامعه مثل رابرت آون^۱، سن سیمون^۲، شارل فوریه^۳ (۲۰۲۰) و کمی بعد انگلس^۴ و مارکس^۵ (۲۰۱۰) نظریاتی در زمینه بهبود اوضاع و شرایط ارائه دادند.

برخی از این افراد مثل آون و فوریه (۲۰۲۰)، علت بیماری را جدایی تولید و مصرف دانستند و در طرح‌های پیشنهادی خود به دنبال جوامع بسته‌ای بودند که اعضای آن مصرف‌کننده تولیدات خود باشند. مارکس با الهام از نظریات سوسیالیست‌های نیمه اول

1. R. Own
2. Saint Simone
3. Ch. Fourier
4. F. Engles
5. K. Marx

قرن نوزدهم و دیگران، به طرح نظرات خود پرداخت و چاره درد را از طریق انقلاب توأم با خونریزی می‌جست و سوسیالیسم را به‌عنوان دوی اصلی این بیماری تجویز می‌کرد. مارکس در تدوین برنامه خود به مسائلی به شرح زیر می‌پردازد:

حق رأی برای همه، عدالت رایگان، ملی کردن املاک، تأسیس بانک دولتی، ملی کردن کلیه وسایل حمل‌ونقل و تمرکز آن در دست دولت، افزایش کمک مالی به خانواده‌ها، جدایی دین از سیاست، تمرکز اعتبارات در دست دولت، ازدیاد کارخانجات دولتی و

توجهی که به‌ویژه کارگران به مسائل مطروحه توسط مارکسیسم داشتند از یک طرف و گرایش آن‌ها به احزاب سوسیالیستی از طرف دیگر، زمامداران کشورهای صنعتی اروپا را بر آن داشت که برای حفظ لیبرالیسم اقتصادی، از خود انعطاف نشان دهند و اقداماتی را شروع کنند تا از زمان تحت اصول لیبرالیسم غیرممکن بود. بیسمارک^۱ برای اولین بار در سال ۱۸۸۱ زنگ خطر را برای سرمایه‌داران با نشان دادن ۱۲ نفر از نمایندگان سوسیالیست مجلس به لیبرالیست‌ها به صدا درآورد. وی با تصویب قانون بیمه‌های اجتماعی اصل «عدم دخالت دولت در امور اقتصادی» را برای حفظ لیبرالیسم اقتصادی قربانی کرد. موضوعی که حدود نیم قرن بعد روزولت^۲ در برنامه نیودیل^۳ خود بر آن صحنه گذاشت و مسئولیت دولت را در قبال تأمین «حداقل ملی»^۴ پذیرفت. به این ترتیب نظام‌های سرمایه‌داری با به اجرا درآوردن بخش عمده‌ای از برنامه‌های مورد نظر مارکس، حرکتی نسبتاً موازی با مارکسیسم را آغاز کردند و تأمین اجتماعی مولود این تغییر مسیر لیبرالیسم اقتصادی است (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۹۵۴۵).

تأمین اجتماعی به مفهوم اصطلاحی آن از سال ۱۹۳۵ در آمریکا و کمی بعد در

1. O. Bismark

2. F. Roosevelt

3. New Deal

۴. حداقل ملی (National minimum) یا سبب زندگی عبارتست از تعیین مبلغی برای تأمین مخارج نیازهای

اساسی انسان در حداقل ممکن.

کشورهای صنعتی اروپای غربی کاربرد ویژه‌ای یافت. به‌رغم تفاوت‌های عمده موجود در شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی کشورهای مختلف، تأمین اجتماعی به‌عنوان واقعیت و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خود را به برنامه‌های کشورهای غربی بلوک شرق و حتی جهان سوم تحمیل کرده است و به‌صورت یکی از عمده‌ترین اشتغالات فکری سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان در این کشورها درآمده است، به‌طوری‌که امروزه حداقل ۱۶۶ کشور دنیا برنامه‌های مربوط به تأمین اجتماعی را اجرا می‌کنند.

۲-۲. تعاریف تأمین اجتماعی

مفاهیم تأمین اجتماعی با توجه به دیدگاه‌ها و ایدئولوژی‌های مختلف تفاوت می‌کند. عده‌ای آن را چاره‌ای برای حل مسئله عدم امنیت اقتصادی دانسته‌اند. گروهی دیگر آن را چیزی جز تأمین و تضمین درآمد نمی‌دانند و بالاخره برخی آن را یک سلسله اقدامات جهت ایجاد امنیت فکر و خیال انسان‌ها ذکر کرده‌اند. دفتر بین‌المللی در گزارشی که با عنوان نظام تأمین اجتماعی در سال ۱۹۴۹ ارائه داده، اعلام کرده است: «از تأمین اجتماعی هنوز تعریف مورد قبول بین‌المللی وجود ندارد». سازمان مزبور که اطلاعات مربوط به نظام‌های تأمین اجتماعی کشورهای عضو را در اختیار دارد (بیش از ۱۲۰ کشور عضو) اذعان می‌کند که تعریف یکسانی از تأمین اجتماعی در کشورهای مزبور وجود ندارد و علت آن را هم تفاوت به پیشرفت اقتصادی و اجتماعی جوامع مزبور می‌داند.

سر ویلیام بوریج^۱ از صاحب‌نظران در زمینه تأمین اجتماعی معتقد است: «اصطلاح تأمین اجتماعی بیانگر تأمین درآمدی است که به‌هنگام قطع درآمد به عللی از قبیل بیکاری، بیماری یا حادثه، جایگزین آن می‌شود و همچنین تأمین درآمد برای کسانی که به‌علت پیری بازنشسته شده‌اند، و نیز آن‌ها که به‌سبب مرگ شخص دیگری از حمایت محروم مانده‌اند و تأمین مخارج استثنایی از قبیل هزینه‌هایی که به مناسبت تولد، ازدواج، و

1. W. Beveridge

یا مرگ پیش می‌آید، اصولاً تأمین اجتماعی یعنی تأمین حداقل درآمد».

در دایرةالمعارف آمریکانا در تبیین تأمین اجتماعی آمده است: تأمین اجتماعی در یک مفهوم کلی به معنای ایمنی و مراقبت از خطرات احتمالی برای یک گروه اجتماعی به هم وابسته است. اگرچه مفهوم تأمین اجتماعی در علوم اجتماعی کاربرد دارد، اما آن بیشتر یک مفهوم اقتصادی است.

در دایرةالمعارف بریتانیکا آمده است: «اصطلاح تأمین اجتماعی، در کاربردهای بین‌المللی به معنای راهکارهای جمعی است که به موجب قانون برای ابقای درآمد فرد یا خانواده، یا به منظور جبران درآمد (وقتی که قسمتی یا همه منابع درآمدی از بین بروند یا به پایان برسند) یا در مخارج سنگین بر فرد به کار می‌روند».

اصطلاح تأمین اجتماعی در چارچوب اساسنامه اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)^۱ به معنای هر طرح و برنامه‌ای است که به دست قوه مقننه یا هر ترتیب اجباری دیگر که اعضای جامعه را در مقابل بروز حوادث ناشی از شغل، بیکاری، حاملگی، بیماری، نقص عضو، پیری، بازنشستگی، بازماندگی و مرگ از طریق پرداخت‌های نقدی یا جنسی حمایت کند.

۲-۳. عوامل مؤثر بر برنامه‌های تأمین اجتماعی

از مؤلفه‌های اساسی تأمین اجتماعی برنامه‌های مربوط به بازنشستگی سالمندان است. این برنامه‌ها در برخی از کشورها دارای قدمت حداقل صد سال است. در دهه اخیر با افزایش متوسط سن جمعیت، حمایت از سالمندان توجه ویژه‌ای را به خود جلب کرده و بسیاری از منابع دولتی را به خود معطوف کرده است. مخارج بازنشستگی جزء بزرگی از این حمایت‌ها است و برای مثال بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی در کشورهای استرالیا، فرانسه و ایتالیا به چنین مخارجی اختصاص می‌یابد. نظر به اینکه جمعیت و

برنامه‌های بازنشستگی در حال رشد سریع‌تر از تولید ناخالص داخلی هستند، دولت‌مردان با جدیت بیشتری بازنگري و اصلاح تأمین اجتماعی را صرف‌نظر از تشویق‌های سیاسی آن دنبال می‌کنند.

همان‌گونه که گفته شد صحبت‌های زیادی دربارهٔ اصلاح و بازنگري تأمین اجتماعی شده است اما به‌منظور ارزیابی این بازنگري و اصلاح دو سؤال مهم باید پاسخ داده شود:

سؤال اول: آیا اصلاح و بازنگري تأمین اجتماعی مطلوب است؟ آیا این اصلاح، رفاه را برای تعداد معینی از افراد بهبود خواهد بخشید؟ پاسخ‌گویی به این سؤال بدون در نظر گرفتن تئوری‌های ایجادکننده و تغییردهنده تأمین اجتماعی ممکن نیست؛ برای مثال اگر در بررسی اصلاح و بازنگري تأمین اجتماعی فقط یک بُعد از نقش تأمین اجتماعی در نظر گرفته شود (یعنی اینکه تأمین اجتماعی ایجاد شده است به‌منظور اینکه جوانان مطمئن شوند برای ایام پیری خود پس‌انداز کافی دارند) اما ابعاد دیگر نقش تأمین اجتماعی لحاظ نشود (مثل اینکه تأمین اجتماعی ایجاد شده است به‌منظور تشویق سالمندان به بازنشستگی و دادن شغل‌های ایشان به کارگران جوان با بهره‌وری بالاتر)؛ از این‌رو ممکن است در نهایت اصلاح و بازنگري غلطی را دنبال کرده باشیم و بنابراین در مباحث مربوط به تأمین اجتماعی باید به دنبال تبیین تئوری‌های معین از دیدگاه اقتصادی باشیم.

سؤال دوم: آیا اصلاح و بازنگري تأمین اجتماعی با ثبات و همیشگی است؟ آیا سیستم تأمین اجتماعی با پشتوانه کامل^۱ با دوام است؟ آیا یک سیستم با حساب‌های انفرادی^۲ از ثبات بیشتری برخوردار است؟ پاسخ‌گویی به این سؤالات از اهمیت برخوردار است چون در طول تاریخ هیچ برنامه تأمین اجتماعی پشتوانه کاملی در طول زمان دوام نداشته است و برنامه‌های تأمین اجتماعی که براساس پشتوانه کامل ایجاد شده‌اند به‌خاطر تحولات سیاسی در کوتاه‌مدت بدون پشتوانه شده‌اند؛ برای مثال برنامه‌های تأمین اجتماعی

-
1. Fully funded
 2. Individual accounts

اولیه در شیلی، آلمان، فرانسه. در مورد سیستم تأمین اجتماعی با حساب‌های انفرادی نیز تحولات سیاسی در نهایت برنامه‌ها را با شکست مواجه کرده است؛ مثل برنامه‌های مربوط به کشورهای یونان، مصر و حوزه دریای کارائیب. پس در بررسی برنامه‌های تأمین اجتماعی تحولات سیاسی هر کشور نیز از اهمیت برخوردار است. با توجه به مطالبی که در پاسخ به دو سؤال مذکور بیان شد در بررسی برنامه‌های تأمین اجتماعی باید نیروهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی که چنین برنامه‌هایی را ایجاد و در طول زمان حفظ می‌کنند و به آن‌ها اجازه رشد می‌دهند، شناسایی کنیم و از این‌رو به تبیین تئوری‌های مربوط به تأمین اجتماعی از دو دیدگاه سیاسی و اقتصادی می‌پردازیم؛ اما قبل از تشریح این تئوری‌ها باید برخی از حقایق و ویژگی‌های برنامه‌های تأمین اجتماعی که در بین کشورهای مختلف مشترک است را بیان نماییم تا بتوان تئوری‌های منطقی و متعارف را از تئوری‌های غیرمنطقی و نامتعارف متمایز ساخت (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۹۲۸۳).

۳. نظام بازنشستگی بیمه‌ای در کشورهای مختلف

نظام‌های بازنشستگی بیمه‌ای، در سراسر جهان، از مهم‌ترین بازیگران اجتماعی کاهش ریسک‌های زندگی در دوران پسااشتغال هستند. هدف اساسی این نظام‌ها این است که از طریق تسهیم ریسک، برای تمامی شاغلان مشارکت‌کننده (بیمه‌پرداز)، نه فقط حداقل استانداردهای زندگی را، بلکه میزان مناسبی از کفایت فراهم کنند؛ درواقع، این نهاد، شهروندانی که دوران فعالیت اقتصادی خویش را در خدمت اقتصاد ملی گذرانده‌اند، در دورانی که دیگر نمی‌توانند کار کنند به حال خود رها نمی‌کند، و از این‌رو در ایجاد عدالت اجتماعی و تقویت همبستگی و انسجام اجتماعی سهیم است. آشکار است که تمامی نهادهای رسمی یک جامعه، و به‌ویژه نهادهایی که حوزه فعالیت آن‌ها با ایجاد و ارتقای عدالت اجتماعی ارتباط دارد، تبعیض را مانعی اساسی خواهند یافت. به همین دلیل است که در قوانین و رهنمون‌های گوناگون به آن اشاره شده و بررفع تبعیض از نظام بیمه اجتماعی

تأکید شده است. نظام بازنشستگی در ایران با معضلات گوناگونی روبه‌رو است، تاجایی که از منظر متخصصان و سیاست‌گذاران، دچار بحران تلقی می‌شود؛ بااین حال، در بیشتر ارزیابی‌های در دسترس، تبعیض در فهرست عوامل بحران‌آفرین قرار نگرفته و به‌رسمیت شمرده نشده است.

۳-۱. کشور کانادا

برنامه بازنشستگی کشور کانادا لایه دوم از نظام تأمین اجتماعی این کشور را تشکیل می‌دهد. نرخ مشارکت در این طرح برای کارگر و کارفرما مساوی و معادل ۵/۴۵ درصد است. این نرخ برای افراد خوداشتغال برابر با ۱۰/۹۰ درصد است. سن بازنشستگی ۶۵ سال بوده و فرد می‌تواند تا ۷۰ سالگی به کار ادامه دهد. حداقل سن برای بازنشستگی زودهنگام نیز ۶۰ سال است. میزان مشارکت افراد در برنامه بازنشستگی برابر با تفاوت بین سقف تعیین‌شده (۶۱/۶۰۰ دلار) و حد پایین معافیت (۳۵۰۰ دلار)، ضرب در نرخ مشارکت فرد (بسته به خوداشتغال و یا کارگر و کارفرما بودن وی) است. در سال ۲۰۲۱، حداکثر مستمری ماهیانه‌ای که فرد می‌تواند به‌عنوان دریافت‌کننده جدید در سن ۶۵ سالگی دریافت کند ۱۲۰۳/۷۵ دلار است.

۳-۲. کشور جمهوری چک

طبق گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در سال ۲۰۲۱، سن بازنشستگی در کشور جمهوری چک برای مردان و زنان بدون فرزند ۶۳ سال و ۸ ماه است. این مقدار برای زنان، بسته به تعداد فرزندان کمتر است. این میزان سالیانه دومه افزایش خواهد یافت تا در نهایت به ۶۵ سال برسد (برای زنانی که دارای فرزند هستند، به دلیل پایین‌تر بودن سن بازنشستگی، میزان افزایش ۶ ماه در سال است). حداقل سنوات لازم برای دریافت مستمری بازنشستگی ۳۵ سال بوده و میزان نرخ مشارکت در طرح بازنشستگی جمهوری

چک، ۶/۵ درصد برای کارگر و ۲۱/۵ درصد برای کارفرما است. این نرخ برای افراد خوداشتغال برابر با ۲۸ درصد است (نرخ میانگین مشارکت در کشورهای در حال توسعه برابر با ۱۸/۴ درصد است). حداکثر دریافتی سالیانه که برای محاسبه مشارکت به کار می‌رود، ۴۸ برابر دستمزد میانگین سالیانه است. این رقم در سال ۲۰۲۱ مقدار ۱۷۰۱۱۶۸ کرون بوده است.

۳-۳. کشور آلمان

سن بازنشستگی در کشور آلمان در سال ۲۰۲۱، ۶۵ سال و ۱۰ ماه بوده و این رقم تا سال ۲۰۲۹ به تدریج به ۶۷ سال افزایش خواهد یافت. حداقل سنوات مشارکت نیز پنج سال است؛ با این حال اگر فرد حداقل ۶۳ سال سن داشته باشد و ۴۵ سال حق بیمه مداوم پرداخت کرده باشد، مشمول دریافت مستمری بازنشستگی خواهد شد. میزان نرخ مشارکت در طرح بازنشستگی آلمان، ۹/۳ درصد برای کارگر و معادل همین مقدار برای کارفرماست؛ این نرخ برای افراد خوداشتغال برابر ۱۸/۶ درصد است.

حداکثر دریافتی سالیانه که برای محاسبه مشارکت به کار می‌رود، ۷۱۰۰۰ یورو در ایالت‌های آلمان غربی و ۶۷۰۰۰ یورو در ایالت‌های آلمان شرقی است. این نابرابری تا حدی به دلیل دستمزدهای کمتری بوده که قبل از فروپاشی دیوار برلین در آلمان شرقی پرداخت می‌شده است. دولت فدرال متعهد شده است تا سال ۲۰۲۴ این میزان را یکسان کند. دستمزد مابین ۴۵۰ یورو تا ۱۳۰۰ یورو در ماه مشمول مشارکت کاهش یافته می‌شود بدون اینکه تأثیری در مستمری بازنشستگی بگذارد. آستانه پایین برای دریافت نرخ مشارکت وجود ندارد اما شرکت در برنامه بازنشستگی اجباری برای افرادی که دستمزد ماهیانه آن‌ها کمتر از ۴۵۰ یورو است، داوطلبانه است. در این کشور فرد می‌تواند پس از سن بازنشستگی به کار ادامه دهد و محدودیتی در این خصوص وجود ندارد. به ازای هر یک ماه اشتغال پس از سن بازنشستگی، ۰/۵ درصد به مزایای مستمری فرد اضافه خواهد شد.

بازنشستگی پیش از موعد نیز در سن ۶۳ سالگی به شرط پرداخت حداقل ۳۵ سال حق بیمه امکان‌پذیر است، البته به ازای هر یک ماه تا سن بازنشستگی قانونی، مستمری ۰/۳ درصد کاهش می‌یابد.

۴. ویژگی‌های مشترک بین‌المللی تأمین اجتماعی و مستمری بازنشستگی

همان‌طوری که بیان شد، اکثر کشورهای دنیا برنامه‌های مربوط به بازنشستگی را اجرا می‌کنند. هرکدام از این برنامه‌ها ویژگی‌های منحصر به فرد مخصوص به خود را دارند؛ اما دارای ویژگی‌های مشترک نیز می‌باشند. ویژگی‌های مشترک برنامه‌ها به ما کمک می‌کند که بفهمیم چرا همه کشورها برنامه تأمین اجتماعی دارند، چه نیروهای حفظ‌کننده این برنامه‌ها هستند و اجازه می‌دهند این برنامه‌ها در طول زمان رشد کنند. این بخش این ویژگی‌ها و قواعد را براساس کار مولی‌گان و مارتین^۱ (۲۰۱۴) تشریح می‌کند. قواعد و ویژگی‌هایی که مطرح می‌شود بر اساس شواهد تجربی بین کشورهاست و در تمایز بین تئوری‌هایی که در بخش بعدی آورده می‌شود به ما کمک می‌کند.

هشت ویژگی اول دارای اهمیت بیشتری است و تقریباً اجماع عمومی بر روی آن وجود دارد. شش ویژگی بعدی از اهمیت کمتری برخوردار است و شش ویژگی آخر سؤالاتی است که هنوز جواب کاملاً صریح و روشنی برای آن‌ها پیدا نشده است.

۴-۱. تأمین اجتماعی با مزایایی که تابعی نزولی (و اغلب غیرخطی) از درآمد نیروی کار سالمندان^۲

اغلب برنامه‌های تأمین اجتماعی در دنیا به صورت ضمنی یا صریح، مالیاتی است که بر درآمد نیروی کار سالمندان وضع می‌گردد. آزمون‌های بازنشستگی و درآمدی از جمله روش‌های ضمنی هستند. آزمون بازنشستگی وسیله‌ای است که شخص باید به منظور

1. Mulligan and Sala-i-Martin 2014

2. <https://thinkingahead.com/>

دریافت مزایای تأمین اجتماعی بازنشسته شود. با استفاده از آزمون درآمدی ذی نفع تأمین اجتماعی مزایایش را متناسب با مقدار درآمد حاصل از شغلش کسب می‌کند. این تناسب اغلب براساس نرخ کاهش مزایا (BRR)^۱ است. این نرخ بعضی مواقع حتی ۱۰۰٪ است و این بدان معناست که یک دلار از مزایا به ازای یک دلار افزایش در درآمد ذی‌نفعان از بین می‌رود؛ برای مثال فرمول‌بندی مزایای تأمین اجتماعی در آمریکا در طی سال‌های ۱۹۳۹ تا ۱۹۵۹ به گونه‌ای بود که فرد بازنشسته اگر درآمدش حتی یک دلار از حدود حداقل درآمد بیشتر می‌شد همه مزایای تأمین اجتماعی‌اش را از دست می‌داد.

۴-۲. مخارج دولت به سالمندان از بودجه دولتی در کشورهای پیشرفته

سوبسیدهای دولتی بخش عمده‌ای از بودجه دولت در کشورهای پیشرفته را به خود اختصاص داده است. مولی‌گان و مارتین (۱۹۹۹) نشان داده‌اند که نزدیک به ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی آمریکا توسط دولت به افراد ۶۵ سال و بالاتر از آن اختصاص می‌یابد که شامل تأمین اجتماعی (۵ درصد) و مراقبت‌های پزشکی (۲ درصد) است. از این گذشته هزینه‌های دولت آمریکا بر روی سالمندان به نسبت سایر کشورهای پیشرفته کمتر است. برای مثال بازنشستگی عمومی در ایتالیا ۱۲ درصد تولید ناخالص ملی، در سوئد ۱۶ درصد و در بلژیک ۲۰ درصد را شامل می‌شود. کشورهای کمتر توسعه‌یافته نیز برنامه‌های بزرگی برای تأمین اجتماعی دارند؛ برای مثال تأمین اجتماعی ۷ درصد تولید ناخالص داخلی را در برزیل شامل می‌شود.

۴-۳. تأمین اجتماعی اغلب به صورت بین‌نسلی (PAYG)^۲ و توزیع مجدد بین گروهی

مولی‌گان و مارتین (۲۰۱۴) نشان داده‌اند که اکثر برنامه‌های تأمین اجتماعی (۹۸ درصد)

1. Benefits Reduction Rate

2. Pay-As-You-Go

(پرداخت جاری یا توازن درآمد و هزینه: پرداخت حقوق بازنشستگی از محل کسوری که از دستمزد شاغلین تعیین می‌شود).

از ویژگی (PAYG) برخوردارند. این بدان معناست که بیشتر برنامه‌های تأمین اجتماعی در سرتاسر دنیا شامل توزیع مجدد بین نسلی هستند؛ از این رو بسیاری از دولت‌ها (خصوصاً در اروپا و کشورهای با نرخ بیکاری بالا) به شاغلین سالمند مزایایی اعطا می‌کنند که با بازنشستگی زودتر از موعد موافقت کنند به این امید که مسئله بیکاری را ساماندهی کنند.

۴-۴. درآمد خالص سالمندان در کشورهای پیشرفته

تأمین اجتماعی در بعضی از مواقع به عنوان یک برنامه ضد فقر است تا اینکه برنامه‌ای برای افزایش قدرت سیاسی باشد. بر طبق تئوری‌های فقرزدایی، مصرف سالمندان در صورتی که برنامه تأمین اجتماعی وجود نداشته باشد، باید کمتر از مصرف افراد جوان باشد، طبق این استدلال هدف تأمین اجتماعی آن است که شکاف موجود بین مصرف را تا حدی کم کند و اگر سالمندان بتوانند سطح استاندارد از زندگی به دست آورند، برنامه‌های تأمین اجتماعی باید کوچک‌تر شود. بر اساس تخمینی که از درآمد پولی نسبی سالمندان برای ۱۱ کشور به دست آمده می‌توان نتیجه گرفت که خالص درآمد سالمندان از مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی نزدیک یا بیشتر از غیرسالمندان است. ضمن اینکه درآمد پولی سالمندان ممکن است در کشورهای اروپایی نسبت به کشورهای آمریکایی بیشتر باشد.

۴-۵. سطح استاندارد زندگی سالمندان به وسیله درآمد پولی واقعی

درآمد پولی اولین شاخص سطح استاندارد زندگی است؛ اما به نظر می‌رسد که معیار قرار دادن این شاخص، سطح استاندارد زندگی سالمندان را کمتر از میزان واقعی نشان می‌دهد. به این منظور و برای تعیین سطح واقعی استاندارد زندگی سالمندان به تخمین مصرف سرانه آن‌ها پرداخته شده است.

به منظور سنجش مصرف سرانه، چند تعدیل در درآمد نیاز است و مفاهیم زیر باید توضیح داده شود:

۱. آیا سالمندان موجودی بیشتری از کالاهای بادوام و دارایی خالص مربوط به خانوارها برخوردارند؟
 ۲. آیا مالیات‌های پرداخت‌شده توسط سالمندان متفاوت است؟
 ۳. آیا خانوارهای کوچک‌تر سرپرست سالمند تعداد فرزندان کمتری است؟
 ۴. آیا سالمندان از پرداخت‌های انتقالی دولت لذت می‌برند؟
 ۵. آیا سالمندان زمان در دسترس برای تولیدات خانوادگی یا صرفه‌جویی بر روی مخارج بازار دارند؟
 ۶. آیا سالمندان هدایایی به‌عنوان منبع درآمدی اضافی دارا می‌باشند؟
 ۷. آیا سالمندان از مراقبت‌های پزشکی و داروها به‌عنوان یک مصرف اضافی لذت می‌برند؟
 ۸. آیا سالمندان درآمد پولی‌شان را اشتباه گزارش می‌کنند؟
- با توجه به مطالب مذکور و تخمین‌هایی که صورت گرفته است، نشان داده شده که در سال ۱۹۹۷ مصرف سالمندان در آمریکا ۱۳ درصد بیشتر از مصرف غیرسالمندان بوده است؛ البته برخی از بررسی‌ها نشان می‌دهد که مصرف در دوران بازنشستگی کاهش می‌یابد. براساس این بررسی‌ها در مقایسه میزان مصرف شاغلین جوان و شاغلین نزدیک بازنشستگی میزان مصرف شاغلین نزدیک بازنشستگی بسیار بیشتر است؛ زیرا آن‌ها درآمد پولی بیشتری دارند، کالاهای بادوام مصرفی بیشتری را اندوخته کرده‌اند، خانه و دارایی‌های مالی بیشتری فراهم کرده‌اند و فرزندانشان خانه را ترک کرده‌اند.

۴-۶. عدم ارتباط بین مزایا و درآمدهای کاری ذی‌نفعان

مزایای تأمین اجتماعی ارتباط تنگاتنگی با درآمدهای کار ذی‌نفعان دارد و تقریباً در ۹۸ درصد از کشورها هیچ‌گونه ارتباطی بین مزایا و درآمدهای غیر کار ذی‌نفعان وجود ندارد و تنها ۲ درصد از کشورها هستند که فرمول‌بندی بازنشستگی آن‌ها به درآمد غیر کار ذی‌نفعان وابسته است.

۴-۷. برنامه‌های عمومی بازنشستگی در کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک مشابه

به نظر می‌رسد که برنامه‌های بازنشستگی در کشورهای دموکراتیک مانند کشورهای غیردموکراتیک است. یکی از اولین برنامه‌های تأمین اجتماعی در امپراطوری ویلهلم^۱ دیکتاتوری آلمان در سال ۱۸۸۰ ایجاد شد. مثال‌های دیگر برای کشورهای غیردموکراتیک که چنین برنامه‌هایی را ایجاد کردند عبارت‌اند از لنین^۲ (۱۹۹۲) در شوروی، پادشاه آلفونسو^۳ (۱۹۱۹) در اسپانیا، امپراطوری هیروتو^۴ (۱۹۴۱) در ژاپن، ژنرال برون^۵ در آرژانتین (۱۹۴۶) و ژنرال اوپلو - کاماچو^۶ در مکزیک (۱۹۰۸). مثال برای کشورهای دموکراتیک با اولین سیستم تأمین اجتماعی شامل انگلستان در سال ۱۹۰۸، سوئد در سال ۱۹۱۳ و آمریکا در سال ۱۹۳۵. در این زمینه مطالعات مختلف صورت گرفته است (گزارش صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۰).

۴-۸. رابطه مثبت اندازه برنامه‌ها با انگیزه‌های بازنشستگی

در مطالعه کشورها به صورت مقطعی کسری از تولید ناخالص داخلی که به مستمری بازنشستگی اختصاص داده شده با انگیزه‌های مربوط به بازنشستگی در قواعد و فرمول‌بندی مزایا رابطه مثبت دارد. براساس این مطالعات و برای ۵۵ کشور دنیا نتایج حاکی از آن است که در طی دوره ۹۰-۱۹۷۲ کشورهایی که قواعد و فرمول‌بندی مزایای تأمین اجتماعی شامل نرخ مالیاتی ۱۰۰ درصدی است ۳ درصد بیشتر از تولید ناخالص داخلی را به

1. Emperor Wilhelm
2. Lenin
3. King Alfonso
4. Emperor Hirohito
5. General Peron
6. General Avila-Camacho

۷. امتیازات اختصاص یافته به این کشورها بر اساس Polity IV عبارت است از:

آلمان (۱)؛ شوروی (۰)؛ اسپانیا (۵)؛ ژاپن (۶)؛ آرژانتین (۰)؛ مکزیک (۰)؛ انگلستان (۸)؛ سوئد (۱۰)؛ آمریکا (۱۰).

تأمین اجتماعی اختصاص می‌دهند. مولی‌گان (۲۰۰۰) ۱۱ کشور عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) را با جزئیات بیشتری مورد بررسی قرار داد. نتایج وی نشان داد که اندازه برنامه‌های تأمین اجتماعی زمانی که نرخ مالیاتی سالمندان بیشتر از ۴۰ درصد است افزایش می‌یابد؛ به‌عنوان مثال در بلژیک، فرانسه و ایتالیا.

۵. تئوری‌های تأمین اجتماعی

۵-۱. تئوری‌های سیاسی در مقابل تئوری‌های کارایی

تئوری‌های تأمین اجتماعی را می‌توان به دو دسته طبقه‌بندی کرد؛ تئوری‌های سیاسی و تئوری‌های کارایی.

تئوری‌های سیاسی، تأمین اجتماعی را به‌عنوان توزیع مجددی در نظر می‌گیرند که نتیجه کشمکش‌های سیاسی است. دو گروه یا بیشتر از دو گروه شهروندان در جذب منابع از یکدیگر به‌لحاظ سیاسی مبارزه می‌کنند، چنانچه یک تئوری پیش‌بینی کند؛ برنده این مبارزه سالمندان هستند؛ نتیجتاً این تئوری می‌تواند یک تئوری تأمین اجتماعی باشد. دو روش عمده برای مدل‌سازی مبارزات سیاسی وجود دارد: مدل‌های رأی‌گیری و مدل‌های گروه‌های فشار.

در طبقه‌بندی دیگری، آن دسته از تئوری‌هایی را که شکست مکانیسم بازار را مشخص می‌کنند و برنامه‌های تأمین اجتماعی را راه‌حلی جهت جبران این شکست معرفی می‌کنند تحت عنوان تئوری‌های کارایی نام‌گذاری می‌کنیم. این تئوری‌ها، شکست‌های بازار را مشخص می‌کند و نشان می‌دهد که چگونه تأمین اجتماعی بهترین راه جهت حذف این شکست‌ها یا حداقل جبران قسمتی از این شکست‌ها است؛ بنابراین جدول شماره (۱) به‌طور خلاصه دلایل تمایز تئوری‌های سیاسی از تئوری‌های کارایی را براساس ویژگی‌های معرفی شده در بخش قبل نشان می‌دهد (گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۷).

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشتگی

جدول شماره (۱) دلایل تمایز مدل‌های سیاسی از مدل‌های کارایی تأمین اجتماعی		
مطابق با تئوری:		$Y = \text{سازگار با تئوری}$ $N = \text{ناسازگار با تئوری}$
کارایی؟	سیاسی؟	مشاهدات تجربی
N	Y	تأمین اجتماعی منجر به توزیع مجدد می‌شود (از جوانان به سالمندان)
N/na	Y	مصرف سالمندان بیشتر از جوانان است
N	Y	تأمین اجتماعی جایگزین سایر مخارج
N	Y	مقررات دولتی افزایش دهنده علاقه سالمندان
Y	N	بین کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک تفاوتی وجود ندارد

منبع: گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۷.

برای مثال تئوری‌های سیاسی که براساس تئوری بازی‌ها شکل گرفته‌اند (برای مثال مدل رأی‌گیری میانه) پیش‌بینی می‌کنند که برنامه‌های تأمین اجتماعی در بین کشورهای با نهادهای سیاسی بسیار متفاوت، مشابه نیستند (کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک)؛ اما براساس تئوری‌های کارایی برنامه‌های تأمین اجتماعی بیشتر به ملاحظات اقتصادی بستگی دارد تا ملاحظات سیاسی؛ ازاین‌رو براساس این تئوری‌ها برنامه‌های تأمین اجتماعی در کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک مشابه هستند؛ زیرا این برنامه‌ها به‌منظور حذف ناکارایی شکل گرفته‌اند و به نهادهای سیاسی مرتبط نیستند. همچنین براساس تئوری‌های سیاسی می‌توان مصرف بیشتر سالمندان را توضیح داد (کیانی و کوشی، ۱۴۰۱). این تئوری‌ها با این موضوع که تأمین اجتماعی جایگزین سایر مخارج دولتی می‌شود نیز سازگار است و سرانجام این تئوری‌ها پیش‌بینی می‌کنند که تأمین اجتماعی منجر به توزیع مجدد از جوانان به سالمندان می‌شود، درحالی‌که تئوری‌های

کارایی قادر به توضیح هیچ‌یک از این ویژگی‌ها نیستند. در این بخش تئوری‌ها را به صورت خلاصه تشریح می‌کنیم و سازگاری یا ناسازگاری هر یک را با حقایق و ویژگی‌های تشریح‌شده در بخش قبل توضیح می‌دهیم.

تئوری‌های سیاسی را به دو گروه تقسیم می‌کنیم:

۱. تئوری‌های رأی‌گیری عقلایی اکثریت.

۲. تئوری گروه‌های فشار که خود شامل دو دسته است:

الف) رقابت سیاسی انگیزش - زمانی.

ب) مدل‌های حمایت مالیات‌دهنده.

نه تئوری کارایی را نیز مشخص می‌کنیم:

۱. رفاه برای سالمندان (توزیع مجدد بهینه).

۲. تشویق بازنشتگی کارایی را افزایش می‌دهد.

۳. تأمین اجتماعی به عنوان بیمه بازنشتگی.

۴. تئوری‌های همگرایی بازار نیروی کار.

۵. تأمین اجتماعی به عنوان راه‌حلی جهت حل مسئله ولخرجی پدر.

۶. تأمین اجتماعی به عنوان بیمه طول عمر.

۷. عملکرد اقتصادی دولت بر روی هزینه‌های اجرایی تأمین اجتماعی.

۸. بازدهی بر روی سرمایه‌گذاری سرمایه انسانی.

۹. اسناد زنجیروار در اقتصادی غیرکارا.

بنابراین هر یک از تئوری‌ها را تشریح کرده و سپس سازگاری یا ناسازگاری هر یک را با ویژگی‌های تشریح‌شده در قسمت قبل بررسی می‌کنیم.

۵-۱-۱. تئوری‌های رأی‌گیری عقلایی اکثریت

یک راه ساده به منظور مدل‌سازی سیاسی تأمین اجتماعی این است که سالمندان برنده

نزاع‌های سیاسی باشند، نزاع و کشمکش‌ی که جایزه آن مستمری بازنشتگی است. تصمیمات عمومی در کشورهای دموکراتیک براساس رأی اکثریت شرکت‌کنندگان در انتخابات شکل می‌گیرد و نتایج حاکی از آن است که رأی‌دهندگان میانه تصمیمات عمومی را می‌سازند. قبل از آنکه مدل‌سازی برنامه‌های تأمین اجتماعی برای سالمندان را همراه با مدل رأی‌گیری میانه تشریح کنیم، نیازمند تبیین آن است که بدانیم در دنیای واقعی، رأی‌دهندگان میانسال بازنشته نیستند و درواقع کارگران پرداخت‌کننده مالیات می‌باشند (مفتخری، ۱۴۰۲)؛ ازاین‌رو واضح است که مدل‌های رأی‌گیری میانه قبل از آنکه مورد استفاده تنوری‌های تأمین اجتماعی قرار گیرند، نیازمند برخی از اصلاحات است. دو تعدیل در این متن پیشنهاد می‌شود:

الف: شکل دادن ائتلاف با سایر گروه‌ها برای سالمندان.

ب: داشتن انتخاباتی به‌منظور برگزیدن سیاست با ثباتی برای همیشه.

۵-۱-۱-۱. سالمندان به‌عنوان رهبران ائتلاف برنده

مسئله است که سالمندان اکثریت رأی‌دهندگان را تشکیل نمی‌دهند؛ بنابراین آنچه که آن‌ها می‌توانند جهت تصویب برنامه‌های تأمین اجتماعی انجام دهند این است که مزایایشان را به سایر گروه‌های رأی‌دهنده پیوند دهند که یک ائتلاف اکثریت تشکیل شود.

تابلینی (۱۹۹۲)^۱ با استفاده از چنین رویکردی مطرح می‌کند که سالمندان در یک مبارزه سیاسی، ائتلافی را با فقرا تشکیل می‌دهند که هدف آن حمایت از سیاستی است که در آن بازندگان نزاع سیاسی، یعنی ثروتمندان و جوانان، پرداخت‌کننده مالیات می‌شوند. براساس این رویکرد، می‌توان تشریح کرد که چرا برنامه‌های تأمین اجتماعی به‌وسیله دولت اجرا می‌شود و چرا تأمین اجتماعی جایگزین سایر مخارج دولتی می‌شود. این رویکرد با این واقعیت که مزایای تأمین اجتماعی با درآمد ذی‌نفعانی که از کار افتاده‌اند ارتباط ندارد و

1. Tabellini 1992

همچنین با این واقعیت که مزایا به صورت سالیانه می‌باشد، سازگار است (کیانی، و کوششی، ۱۴۰۱).

مدل تابلینی در تشریح اینکه چرا تأمین اجتماعی، مالیات بر درآمد نیروی کار سالمندان وضع می‌کند ناکام می‌ماند چون در این مدل سالمندان برنده انتخابات هستند و مدل توضیح نمی‌دهد که چرا برندگان باید مالیات یا بازنشستگی اجباری را بپذیرند. همچنین این واقعیت که ائتلاف سالمند به اضافه فقرا ائتلافی برنده است فرض ساده‌انگارانه‌ایست و ممکن است قابل تشریح نباشد و منطقی است که ائتلاف‌های برنده دیگری شامل میانسالان، ثروتمندان با سایر گروه‌ها شکل گیرد. به عبارت دیگر چرا ائتلاف فقیر - سالمند برنده بازی باشد. به جای ائتلاف جوان - میانسال؟ یا ائتلاف جوانان - زنان؟ این مدل دلیل اینکه چرا ائتلاف فقیر - سالمند بادوام است را توضیح نمی‌دهد.

۵-۱-۱-۲. انتخاب یکبار برای همیشه^۱

روش دومی که سالمندان می‌توانند پیروز یک رأی‌گیری باشند آن است که آن‌ها ائتلافی با میانسالان تشکیل دهند؛ برای مثال برنامه‌های اجرایی تأمین اجتماعی ممکن است در کوتاه‌مدت هر چند به ضرر میانسالان باشد؛ اما مزایای این برنامه‌ها در بلندمدت به همان میانسالان نیز می‌رسد چون آن‌ها نیز روزگاری دوران پیری را تجربه خواهند کرد.

بروونینگ^۲ (۱۹۷۵) مدلی را بررسی می‌کند که در آن انتخابات به منظور تصمیم گرفتن در مورد یک سیاست برای تمامی زمان‌ها برگزار می‌شود. در این مدل فرض کلیدی آن است که تنها سیاست‌های با ثبات برای انتخابات کاندیدا می‌شوند. وی نشان می‌دهد که چطور پیشنهاد ایجاد تأمین اجتماعی برنده انتخابات است. یک نسخه ساده‌شده مدل هم‌پوشانی بین نسلی وی در اینجا آورده شده است:

1. A once-and-for-all-election
2. Browning 1975

سه نسل به اندازه مساوی وجود دارد: جوانان، میانسالان و سالمندان. هر نسل برای سه دوره زندگی می‌کنند. رشد جمعیت و رشد اقتصادی وجود ندارد. نرخ تنزیل و نرخ بهره صفر هستند. (این فروض جهت ساده کردن توضیح از مدل در نظر گرفته می‌شود، به‌طوری‌که مقادیر فعلی مزایا و پرداخت‌های تأمین اجتماعی در آینده راحت‌تر محاسبه شود). سه نسل باید براساس معرفی برنامه تأمین اجتماعی به‌صورت تداوم بین‌نسلی که یک برنامه همیشگی است رأی دهند.

طرح پیشنهادی به‌صورت زیر است: در آغاز هر دوره و با وجود افراد حاضر، جوانان و میانسالان به مقدار T مالیات پرداخت خواهند کرد و سالمندان سوبسیدی به اندازه $T2$ دریافت خواهند کرد. توجه کنید که با این سیاست میانسالان امروز مقدار T پرداخت می‌کنند و مقدار $T2$ به‌دست می‌آورند به‌طوری‌که سود خالص آن‌ها برابر مقدار T است؛ ازاین‌رو میانسالان به چنین سیاستی علاقه‌مند هستند. سالمندان هم چیزی پرداخت نمی‌کنند و مقدار $T2$ دریافت می‌کنند و آن‌ها نیز به این سیاست علاقه‌مند هستند. جوانان در مقادیر فعلی سربه‌سر هستند چون آن‌ها در دو دوره مقدار T پرداخت می‌کنند و در یک دوره مقدار $T2$ مزایا دریافت می‌کنند به‌طوری‌که آن‌ها با چنین سیاستی مخالف نیستند. با توجه به آنچه گفته شد این سیاست برنده انتخابات است و برووینگ استدلال می‌کند که هیچ دلیلی وجود ندارد که نگران باشیم این سیاست در انتخابات بعدی بازنده شود و ازاین‌رو منطقی است که فرض کنیم سیاست همیشگی و بادوام است. این تئوری با برخی از پیش‌بینی‌ها و مشکلات تئوری تابلینی مشترک است. برای مثال اینکه چرا برنامه‌های تأمین اجتماعی تشویق‌کننده بازنشستگی است (از طریق مالیات‌های سنگین بر سالمندان یا بازنشستگی اجباری) تشریح نشده است. چون در دیدگاه برووینگ سالمندان برنده انتخابات هستند. وی نمی‌تواند توضیح دهد که چرا برندگان انتخابات مجبورند پرداخت مالیات یا بازنشستگی اجباری را بپذیرند. به‌عبارت دیگر در این مدل سالمندان برنده نباید

برای کارشان تاوان دهند درحالی‌که در واقعیت این‌گونه است. مدل همچنین در تشریح اینکه چرا مزایا تابعی فزاینده از درآمدهای گذشته است، چرا تأمین اجتماعی به‌واسطه لیست مالیات بر حقوق تأمین مالی می‌شود و چرا مزایا برای هر سالمند وابسته به سهم سالمندان در کل جمعیت نیست ناکام می‌ماند (مولگان و همکاران، ۲۰۱۴).

مشکل نظری دیگری که باید به این مدل اضافه کنیم، مشخص نبودن عواملی است که پیش‌بینی می‌کنند تأمین اجتماعی باید مداوم باشد و یک سیاست همیشگی است. بحث برووینگ چنانچه سیاست‌های بی‌ثباتی برای انتخابات دوره T مطرح شود، قابل قبول نیست. برای مثال یک وقفه موقتی در برنامه‌های تأمین اجتماعی در یک دوره را در نظر بگیرید (برنامه‌های تأمین اجتماعی امروز تعلیق می‌شوند و در دوره بعدی از سرگرفته خواهند شد). جوانان و میانسالان در دوره T به اندازه T سود می‌برند چون در یک دوره از پرداخت معاف بوده‌اند و در ایام پیری به اندازه T_2 به‌دست می‌آورند؛ ازاین‌رو رأی مورد علاقه این دو گروه، تعلیق موقتی برنامه‌ها است، اگرچه افراد سالمند امروز مستمری بازنشتگی‌شان (T_2) را از دست می‌دهند و به این خاطر رأی مخالف می‌دهند؛ اما تعلیق برنامه‌های تأمین اجتماعی هنوز برنده انتخابات است.

به‌منظور اجتناب از این احتمال که در انتخابات آتی برنامه‌ها به‌صورت موقتی به تعلیق درآیند و در آینده از سر گرفته شوند، کتلیکوف (۱۹۹۹)^۱ استدلال می‌کند که هر نسلی از حمایت از چنین سیاست‌هایی بیمناک است؛ زیرا افراد به‌دنیای آینده ممکن است همین تهدید را در دوره‌های آتی برای خود این نسل داشته باشند.

۵-۱-۲. رقابت سیاسی انگیزش - زمانی^۲

مولی‌گان و مارتین یک رقابت سیاسی بین جوانان و سالمندان را مدل‌سازی کرده‌اند. آن‌ها استدلال می‌کنند که یک داده مهم در رقابت برای هر گروه، زمان اختصاص‌یافته به هر یک

1. Kotlikoff 1998
2. Time-intensive

از اعضا است. فرض ایشان این است که گروه‌هایی که اعضای آن‌ها کمتر کار می‌کنند موفق‌تر هستند، توجیه مهم برای این فرض این است که اگر افراد کار نکنند، نگرانی‌های سیاسی‌شان کمتر است و می‌توانند تلاش‌شان را برای دریافت مستمری بازنشتگی یا انتقال منابع از سایر گروه‌ها متمرکز کند. به عبارت دیگر افراد بازنشته با انگیزه‌تر از شاغلین هستند زیرا آن‌ها به لحاظ زمانی که در اختیار دارند دقت زیادی بر روی سیاست‌ها دارند و ضمن اینکه جوانان باید نگران سیاست‌های اشتغال نیز باشند؛ بنابراین از آنجایی که گروه‌های موفق‌تر گروه‌هایی هستند که اعضای آن کمتر کار می‌کنند، گروه‌های فشاری شکل می‌گیرد که به سیاست‌هایی علاقه‌مندند که اعضایشان را از کار کردن دلسرد می‌کنند. مولی‌گان و مارتین استدلال می‌کنند که لابی‌های سالمندان انگیزه بیشتری به منظور کاهش تلاش کاری‌شان دارند و از این‌رو با نرخ مالیاتی بالاتری مواجهیم. یک دلیل برای انگیزه بالاتر این است که سالمندان کمتر از جوانان بهره‌وری دارند. جوانان نیز در مقابل گروه‌های فشار سالمندان مقاومت کمتری دارند و نرخ مالیاتی بالا بر این گروه‌ها تحمیل می‌شود و بنابراین هر دو گروه با نرخ مالیات بالا مواجه هستند. این مدل، توزیع بین‌نسلی، مالیات صریح بر درآمد نیروی کار جوانان، مالیات ضمنی بر درآمد نیروی کار سالمندان، وابستگی درآمدی به درآمدهای قبل از بازنشتگی و همچنین رابطه مثبت بین تأمین اجتماعی و رشد اقتصادی را تشریح می‌کند (گزارش بانک جهانی، ۲۰۲۰).

این مدل و مدل حمایت مالیات‌دهندگان که در زیر آورده می‌شود یک مدل گروه فشار است. مدل‌های گروه‌های فشار کشمکش و نزاع بین گروه‌ها را تشریح می‌کند و انتظار می‌رود چنین کشمکش‌هایی بدون توجه به جزئیات نهادهای سیاسی افزایش یابند، از این‌رو رویکرد گروه‌های فشار به قدر کافی دربارهٔ جزئیات فعالیت‌های سیاسی قدرت توضیح‌دهندگی ندارند؛ اما می‌تواند اتخاذ تصمیمات عمومی را با توجه به متغیرهای اقتصادی به جای متغیرهای سیاسی تشریح کند. برای مثال مدل‌های گروه فشار با این

ویژگی که هیچ تفاوت معنی‌داری بین رژیم‌های دموکراتیک و غیردموکراتیک از حیث برنامه‌های تأمین اجتماعی وجود ندارد، سازگار است.

۵-۱-۳. حمایت مالیات‌دهندگان و پروانه اشتغال

بکر و مولی‌گان^۱ (۲۰۱۳) نشان داده‌اند که سوبسیدها و مالیات‌های ناکارا ممکن است یک راه مؤثر جهت کاهش اندازه دولت باشد به‌طوری‌که کاهش اندازه دولت انگیزه‌ای است برای گروه‌های فشار تا برنامه‌های عمومی را توسعه دهند. هدف این بخش این است که دلایل اصلی که توسط بکر و مولی‌گان ارائه شده گسترش دهد و فرمول‌سازی کند و جواب این سؤال که چرا تأمین اجتماعی ممکن است بازنشستگی را تشویق کند و در غیر این صورت منجر به پرداخت‌های انتقالی ناکارا به سالمندان می‌شود را جواب دهد.

مدل ساده‌ای از رقابت برای قدرت سیاسی بین جوانان و سالمندان را در نظر بگیرید. فرض کنید دولت بودجه متوازی دارد و اینکه نتایج رقابت سیاسی منجر به پرداخت T مالیات برای جوانان برای تأمین مالی سوبسیدی به همین میزان برای سالمندان می‌گردد؛ از این رو T اندازه برنامه‌های تأمین اجتماعی است. به خاطر پیروزی در بازی سیاسی هر دو گروه ممکن است منابعی را خرج کنند که این میزان منابع برای جوانان Y و برای سالمندان O است. این رویکرد فرم تعدیل‌شده‌ای از تابع ترجیحات I را در نظر می‌گیرد که براساس این فرم اندازه پرداخت‌های انتقالی از جوانان به سالمندان (یعنی اندازه برنامه‌های تأمین اجتماعی) به مقادیر خرج شده به‌وسیله Y و O برای کسب برتری سیاسی وابسته است.

$$I(O/Y) = \text{مزایای دریافت‌شده توسط سالمندان} = \text{مالیات پرداختی توسط جوانان} = T$$

$$I'(O/Y) > 0, \quad I''(O/Y) < 0$$

فشار بیشتر سالمندان اندازه برنامه‌های تأمین اجتماعی را افزایش می‌دهد و فشار بیشتر جوانان آن را کاهش می‌دهد؛ از این رو مسئله را برای هر یک از گروه‌ها در نظر می‌گیریم.

1. Becker and Mulligan, 2013

الف) مسئله‌ای برای مقیاس جوانان

افراد سالمند و جوان به ترتیب α و $1-\alpha$ از جمعیت را تشکیل داده‌اند. گروه مالیات‌دهنده جوان مخارج Y را در بازی سیاسی خرج می‌کنند و هدف آن‌ها مینیم کردن کل هزینه‌های فرایند سیاسی است.

هزینه کل سه مؤلفه دارد.

۱. اگر جوانان در نهایت بازنده نزاع سیاسی باشند مجبورند مقدار T به سالمندان پرداخت کنند.

۲. آن‌ها منابعی را که بر روی بازی سیاسی خرج کرده‌اند یعنی Y را از دست داده‌اند.

۳. از آنجاکه مالیات‌دهندگان رفتارشان را به‌منظور کاهش پرداخت مالیات تغییر می‌دهند؛ از این‌رو متحمل زیان dw_1 می‌شوند. خصوصاً مالیات‌دهندگان مصرف کالاهای غیرمالیاتی را با مصرف کالاهای مالیاتی جانشین می‌کنند تا با این کار بدهی مالیاتشان را کاهش دهند؛ اما ایشان سبد مصرفی که در غیبت مالیات تقاضا می‌کردند را از دست می‌دهند؛ از این‌رو به‌ازای هر شخصی (dw_1) مالیات‌ها تابعی از مقدار انتقال یافته به‌ازای هر عضو است. تابع dw_1 را به‌وسیله $\Delta(\frac{T}{1-\alpha})$ نمایش می‌دهیم و فرض می‌کنیم Δ تابعی فزاینده و غیرمقعر است $(\Delta'' > 0, \Delta' \geq 0)$. سیستم مالیاتی و هویت اقتصاد شکل این تابع را مشخص می‌کند.

گروه جوان Y را انتخاب می‌کند به‌طوری‌که هزینه کل به‌ازای هر عضو گروه را مینیم کند:

$$\min_Y \frac{T}{1-\alpha} + \frac{Y}{1-\alpha} + \Delta(T/1-\alpha)$$

در اینجا $T=I(O/Y)$. شرط مرتبه اول برای این مسئله تعیین تابع واکنش برای گروه جوان است. برای تحلیل تعادل قسمت زیر را دنبال می‌کنیم (بکر و مولی‌گان، ۲۰۱۳).

ب) مسئله‌ای برای مقیاس سالمندان

لابی‌های سالمندان در فعالیت‌های سیاسی‌شان مخارج O را به منظور حداکثر کردن تفاوت بین سوبسیدها (مزایای تأمین اجتماعی) و هزینه‌هایی که انجام داده‌اند انتخاب می‌کنند. سوبسیدهای دریافتی برابر مقدار T است. هزینه‌ها دو مؤلفه دارند:

۱. مخارج مستقیم که لابی‌ها انجام می‌دهند یعنی O .
 ۲. هزینه dw_1 سوبسید هر عضو گروه که ما با Γ نمایش می‌دهیم. سوبسیدها هزینه dw_1 را دارند برای اینکه سالمندان رفتارشان را به منظور به دست آوردن سوبسیدهای بیشتر تغییر می‌دهند.
- مهم‌ترین نمونه عملی این تغییر رفتار کاهش عرضه نیروی کار است. Γ وابسته به مقدار سوبسید برای هر سالمند است و فرض می‌کنیم که فزاینده و غیرمقعر است. $(\Gamma'' \geq 0, \Gamma' > 0)$ سیستم سوبسید و هویت اقتصادی شکل Γ را تعیین می‌کند.
- مسئله سالمندان در سرمایه سرانه به صورت زیر تشریح می‌شود:

$$\text{Max}_O T = I(O/Y) \quad \text{در اینجا} \quad \frac{T}{\alpha} - \frac{O}{\alpha} - \Gamma(T/\alpha)$$

سالمندان موقع تصمیم‌گیری مخارج جوانان Y را در نظر می‌گیرند؛ بنابراین شرط مرتبه اول به تابع واکنش برای سالمندان بستگی دارد.

ج) تعادل سیاسی در حالت ایستای مقایسه‌ای

فرض می‌کنیم که بودجه دولت به وسیله یک تعادل نش در بازی بین دو گروه فشار تعیین می‌شود. با تقسیم شرط مرتبه اول جوانان به سالمندان یک فرمول ضمنی برای نسبت O/Y به دست می‌آوریم که می‌توان با تابع فشار $T=(O/Y)$ ترکیب کرد تا یک تابع ضمنی از اندازه برنامه تأمین اجتماعی I به دست آورد.

$$T = I \left(\frac{1 - \Gamma'(T/\alpha)}{1 + \Delta'(T/(1 - \alpha))} \right)$$

یادآوری می‌کنیم که جزئیات سیستم مالیاتی و سوبسیدی به وسیله شیب توابع Δ ، Γ تعیین می‌شوند (آقیون و فلیپس، ۲۰۰۲). خصوصاً کمتر کارا بودن مزایای تأمین اجتماعی به معنای Γ' بزرگ‌تر برای مقادیر پرداختی به سالمندان است. از فرمول استنباط می‌شود که کارایی کمتر مزایای تأمین اجتماعی فشار مورد استفاده سالمندان را کاهش می‌دهد و در نتیجه اندازه تأمین اجتماعی کاهش یافته و مالیات‌دهندگان غنی‌تری ایجاد می‌کند. براساس این تئوری ملاحظه می‌شود که هرچه جمعیت سالمند بیشتر باشد، مخارج بیشتری بر روی آن‌ها صورت می‌گیرد. ($\frac{dT}{d\alpha} > 0$ ، α نزدیک به یک است).

۵-۲. تئوری‌های کارایی تأمین اجتماعی

تئوری‌های کارایی تأمین اجتماعی برخی از ناکارایی‌های بازار را مشخص می‌کند و تأمین اجتماعی را راهی برای کاستن این نارسایی‌ها می‌دانند. در اینجا ۹ تئوری کارایی تأمین اجتماعی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱. تأمین اجتماعی به عنوان رفاه برای سالمندان.
۲. تشویق بازنشتگی کارایی را افزایش می‌دهد.
۳. تأمین اجتماعی به عنوان بیمه بازنشتگی.
۴. تئوری‌های همگرایی بازار نیروی کار.
۵. تأمین اجتماعی به عنوان راه‌حلی جهت حل مسئله ولخرجی پدر.
۶. تأمین اجتماعی به عنوان بیمه طول عمر.
۷. عملکرد اقتصادی دولت بر روی هزینه‌های اجرایی تأمین اجتماعی.
۸. بازدهی بر روی سرمایه‌گذاری سرمایه انسانی.
۹. اسناد زنجیروار در اقتصادی غیرکارا.

برخی از تئوری‌های مذکور با جزئیات ریاضی مطرح می‌شود و در هر تئوری ابتدا

مسئله مطرح و سپس حد بهینه تخصیص‌ها مشخص می‌شود و در آخر سازگاری یا ناسازگاری هر تئوری با ویژگی‌های مشترک تأمین اجتماعی بررسی می‌شود.

۵-۲-۱. تأمین اجتماعی به عنوان رفاه برای سالمندان

۵-۲-۱-۱. تفسیر مسئله میرلس^۱ به عنوان توزیع مجدد بهینه

مباحثی مربوط به استقرار تأمین اجتماعی در آمریکا در سال ۱۹۳۰ شامل موضوع رنج بردن سالمندان از فقر است. در این مباحث ادعا شده است که هدف اصلی برنامه‌ها کاستن فقر در میان سالمندان است. این تئوری تأمین اجتماعی مبتنی بر این است که بازار در کاستن فقر در میان سالمندان شکست می‌خورد و گام‌های دولت در ایجاد یک برنامه تأمین اجتماعی چنین مسائلی را حل می‌کند. به این خاطر تأمین اجتماعی یک برنامه سیاسی بهینه است. به منظور تمرکز بر بحث، مدل میرلس را در توزیع مجدد بهینه بین شهروندان پیر و جوان فرمول‌بندی می‌کنیم. هدف اصلی این است که سیاست رفاهی بهینه را که مبتنی بر مزایا و توزیع مجدد بین نسل‌ها است شناسایی کنیم و با سیاست‌های دنیای واقعی مقایسه کنیم.

در مدل میرلس (۱۹۷۱) یک شاخص مصرف‌کنندگان به وسیله بهره‌وری نامشهود نیروی کار در نظر می‌گیریم $w \in [0, \bar{w}]$ این نیروی کار با بهره‌وری w دارای چگالی $f(w)$ در جمعیت است. دولت عایدی فرد را در نظر می‌گیرد که محصولی از تلاش نامشهودش (n) است. افراد دارای تابع مطلوبیت مشابهی هستند $u(c, n)$ که در اینجا c مصرف فرد است که برابر است با تفاوت بین عایدی شخص wn و بدهی مالیاتش T . شرط اینادا در مورد تابع مطلوبیت برقرار است؛ به طوری که وقتی مصرف به سمت صفر میل می‌کند، مطلوبیت نهایی مصرف بی‌نهایت می‌شود.

در ابتدا برای مصرف‌کنندگان به واسطه گروه سنی شان $i \in \{y, o\}$ شاخص‌سازی

1. Mirrlees 'Problem, 2000

انجام می‌دهیم. سن توسط دولت در نظر گرفته می‌شود و برنامه‌های رفاه اجتماعی وزن‌های مختلفی را بر روی مطلوبیت جوانان و سالمندان دارند.

همچون مدل حمایت مالیات‌دهندگان α و $1-\alpha$ به ترتیب کسری از جمعیت سالمند و جوان را نشان دهد. دولت نمودار مالیات درآمدی نیروی کار را که به صورت غیرخطی است $T_o(wn), T_y(wn)$ انتخاب می‌کند به منظور اینکه تابع رفاه اجتماعی را ماکزیمم کند، با در نظر گرفتن تلاش هر فرد در پاسخ به نمودار مالیاتی و در نظر گرفتن اینکه دولت نیاز درآمدی دیگر دارد. به منظور حل مسئله توزیع مجدد درآمد و سن در دو مرحله اقدام می‌کنیم.

در مرحله اول دولت عواید مورد نیازش را بین دو گروه سنی تقسیم می‌کند.

$$G = (1-\alpha)G_y + \alpha G_o$$

G_o متوسط عواید مالیاتی به‌ازای هر شخص سالمند و G_y متوسط عواید مالیاتی به‌ازای هر فرد جوان است. G_o و G_y می‌توانند منفی باشند که نشان‌دهنده آن است که یک گروه سوبسید دریافت کرده است. براساس آنچه گفته شد اندازه برنامه‌های تأمین اجتماعی می‌تواند به وسیله $(G - G_o)$ برای گروه سالمند و $\alpha(G - G_o)$ به صورت سرانه مشخص شود.

در مرحله دوم دولت یک برنامه مالیاتی برای جوانان برمی‌گزیند $T_y(0)$ که مقدار متوسط G_y باید از گروه جوان جمع‌آوری شود. ضمن اینکه دولت یک برنامه مالیاتی برای سالمندان $T_o(0)$ نیز انتخاب می‌کند که مقدار متوسط G_o باید از گروه سالمند جمع‌آوری شود.

$$W(G_i) = \max_{T_i(0), c_i(0), n_i(0)} \int_0^{\bar{w}} u(c_i(w), n_i(w)) f(w) dw$$

$$s.t \quad \int_0^{\bar{w}} T_i(w n_i(w)) f(w) dw \geq G_i$$

$$n_i(w) = \arg \max_{n \in [0,1]} u(wn - T_i(wn), n)$$

$$c_i(w) = wn_i(w) - T_i(wn_i(w)) \geq 0$$

چون فرض می‌کنیم تابع مطلوبیت و تابع چگالی برای سالمندان و جوانان یکسان است $W(G_i)$ را به‌عنوان تابع مقداری از مسئله میرلس تعریف می‌کنیم. عرض از مبدأ نمودار مالیات برای هدف ما مورد توجه است زیرا نشان‌دهنده مالیات پرداختی به‌وسیله کسانی است که کاری انجام نمی‌دهند. توجه داشته باشید که عرض از مبدأ و شیب بهینه نمودار به مقدار عایدی مورد تقاضای دولت از گروه G_i وابسته است که دولت آن را در مرحله اول انتخاب کرده است. با توجه به این مسئله، دولت برای به‌دست‌آوردن عواید مورد نیازش آن را بین جوانان و سالمندان تقسیم می‌کند.

$$\max \quad \alpha \beta W(G_o) + (1 - \alpha)(1 - \beta)W(G_y)$$

$$S.t \quad \alpha G_o + (1 - \alpha)G_y \geq 0$$

در اینجا β مقدار وزنی است که به‌وسیله دولت بر مطلوبیت سالمندان اعمال می‌گردد. اگر $\beta = \frac{1}{2}$ باشد یعنی اینکه دولت وزن یکسانی را به رفاه سالمندان و جوانان اختصاص داده است، در این صورت $G_y = G_o$ و $T_y(0) = T_o(0)$ به عبارت دیگر $\beta = \frac{1}{2}$ به این معناست که هیچ‌گونه تأمین اجتماعی وجود ندارد و نمودار مالیاتی برای سالمندان و جوانان یکی است. تأمین اجتماعی $(G - G_o) > 0$ در این مدل زمانی افزایش می‌یابد که $\beta > \frac{1}{2}$ باشد (موقعی که دولت وزن بیشتری بر رفاه سالمندان لحاظ کرده است). مدل با $\beta > \frac{1}{2}$ می‌تواند چرایی این موضوع را که سالمندان بیشتر از جوانان مصرف می‌کنند را تشریح کند، ضمن اینکه چون در این مدل یک برنامه ضد فقر برای سالمندان دنبال می‌شود؛ بنابراین ویژگی مربوط به اینکه تأمین اجتماعی باید دولتی باشد نیز تشریح می‌گردد (میرلس، ۲۰۰۰).

۵-۲-۱. تفسیر مسئله میرلس به عنوان مشترک شدن در ریسک

مسئله میرلس بعضی وقت‌ها به عنوان مشترک شدن در ریسک یا مسئله بیمه معرفی می‌شود. در این مدل هر شخص به عنوان یک متقاضی بیمه در مقابل شوک‌های آتی بهره‌وری نیروی کار که نامشهود است مطرح می‌شود. تفاوت بین بیمه و توزیع مجدد این است که افراد بیمه‌گذار حق بیمه‌ای پرداخت می‌کنند و در آینده انتظار دریافت دارند.

۵-۲-۲. کارایی افزایش تشویق بازنشستگی

مارتین (۱۹۹۸) مدل رشد سرمایه انسانی را مورد استفاده قرار داده تا استدلال کند تأمین اجتماعی راهی جهت تشویق سالمندان به بازنشستگی است. دلیلی که وی مطرح می‌کند آن است که تولید ناخالص داخلی موقعی که سالمندان کار نمی‌کنند بزرگ‌تر است از زمانی که کار می‌کنند. در اینجا قسمتی از مدل وی که مربوط به نتایج خصوصی و اجتماعی استخدام شخص، عمومیت دادن تابعی فردی و تشریح تفاوت‌ها و شباهت‌ها با ویژگی‌های مشترک است بیان می‌شود.

فرض کنید هر فردی بهره‌وری معادل $w_j = w(h_j, \bar{h})$ دارد. این بهره‌وری رابطه مثبتی با سرمایه انسانی خود فرد یعنی h_j و میانگین سرمایه انسانی در اقتصاد $\bar{h}$ دارد. در اینجا $\frac{\partial w_j}{\partial \bar{h}} > 0$ و سهم فرد j به طور متوسط براساس مقدار کار وی n_j است:

$$\bar{h} = \frac{\sum_j n_j h_j}{\sum_j n_j}$$

اگر برای مثال اقدام یا عدم اقدام برای کار را در نظر بگیریم $n_j \in \{0,1\}$ در این صورت متوسط سرمایه انسانی مربوط به افرادی است که کار می‌کنند و به آن‌هایی که کار نمی‌کنند وابسته نیست.

در غیاب مالیات و سوبسید، تولید نهایی خصوصی از نیروی کار z ام (PMPL _{z}) به صورت زیر است:

$$PMPL_j = w(h_j, \bar{h})$$

تولید نهایی اجتماعی ($SMPL_j$) کارگر j ام ممکن است متفاوت از تولید نهایی خصوصی باشد؛ زیرا موقعی که یک شخص با سرمایه انسانی کمتر تصمیم به کار می‌گیرد، نتیجتاً وی سرمایه انسانی متوسط اقتصاد $\bar{h}$ را کاهش می‌دهد و از این‌رو موجب پایین‌تر آمدن بهره‌وری همه کارگرها می‌شود؛ بنابراین تولید نهایی اجتماعی، مجموع ($PMPL_j$) و اثر شخص j ام بر دستمزد همه اعضای دیگر اقتصاد از طریق اثرش بر سرمایه انسانی متوسط است یعنی:

$$SMPL_j = w(h_j, \bar{h}) + \frac{h_j - \bar{h}}{\sum_k n_k} \sum_k n_k \frac{\partial w_k}{\partial \bar{h}}$$

قسمت اول عبارت آخر سهم کارگر j ام نسبت به میانگین سرمایه انسانی $\bar{h}$ است و قسمت دوم مجموع تأثیر بر دستمزد همه افراد موقعی که متوسط سرمایه انسانی تغییر کرده است را نشان می‌دهد.

دقت کنید که چون اثر $\bar{h}$ بر روی $\bar{w}$ مثبت است ($PMPL$) برای کارگران با متوسط سرمایه انسانی بالاتر بیشتر از ($SMPL$) است و برای کارگران با سرمایه انسانی پایین‌تر ($h_j < \bar{h}$) کمتر از ($SMPL$) می‌باشد؛ بنابراین در غیاب مالیات و سوبسید افرادی که متوسط بالایی دارند انگیزه کمتری جهت کار کردن دارند و افرادی که متوسط پائینی دارند دارای انگیزه بیشتری برای کار کردن هستند.

مارتین معتقد است که سرمایه انسانی با افزایش سن مستهلک می‌شود و این باعث می‌شود که سالمندان تأثیر منفی بر بهره‌وری جوانان داشته باشند، به این خاطر جوانان سالمندان را به کار کمتر و یا حتی بازنشستگی تشویق می‌کنند، این مطالب این سؤال را که چرا برنامه‌های تأمین اجتماعی موجب تشویق بازنشستگی می‌شود را جواب می‌دهد (ویتمن و همکاران، ۲۰۰۱).

۵-۲-۳. تأمین اجتماعی به عنوان بیمه بازنشستگی

هدف تأمین اجتماعی جبران درآمدی است که خانوارها در ایام بازنشستگی، مرگ یا معلولیت کارگری از دست می‌دهند و برنامه‌های تأمین اجتماعی حمایت‌های لازم را در مقابل چنین خطراتی به عهده دارد. یک از راه‌ها جهت جبران ناتوانی در ایام پیری پس‌انداز خصوصی در ایام جوانی است و راه دیگر خرید انواع بیمه است. هر فردی راجع به سلامتی و توانایی‌اش در کسب درآمد در ایام پیری اطلاعات خصوصی دارد و آن‌هایی که بیشتر احتمال می‌دهند در ایام پیری ناتوان شوند به برنامه‌های بیمه توجه ویژه‌ای نشان می‌دهند.

۵-۲-۴. تئوری‌های همگرایی رشد در بازار نیروی کار

تئوری اروپایی تأمین اجتماعی اشاره می‌کند که برنامه‌های تأمین اجتماعی شکل گرفته به‌خاطر اینکه بیکاری را کاهش دهد و علائم ناخوشایند بازار کار را کم کند. براساس این تئوری برنامه‌های تأمین اجتماعی موجب توزیع مجدد کار از سالمندان به جوانان می‌شود. این دیدگاه چند نسخه دارد. یکی از آن‌ها این است که چون جوان‌ها بهره‌وری بیشتری دارند از دید کلی بهتر است که جوان‌ها دارای شغل باشند. نسخه دیگر این است که دولت می‌خواهد از چنین سیاستی پیروی کند؛ زیرا بیکاری بالاتر به لحاظ سیاسی کمتر مورد قبول است تا تعداد بالاتر بازنشستگان زودتر از موعد (در مواقع آمار اقتصادی بازنشستگان را در آمار بیکاران نمی‌آورد).

این دو تئوری با این واقعیت که تأمین اجتماعی موجب تشویق بازنشستگی می‌شود سازگار است؛ اما با این واقعیت که مزایا تابعی افزایشی از دستمزد دوران زندگی است و این واقعیت که تأمین اجتماعی با جمعیت کوچکی از سالمندان نیز موجودیت دارد سازگار نیست. نسخه سوم این دیدگاه که می‌توان از آن به عنوان اتحادیه‌گرایی انحصاری^۱ نام برد.

1. Monopoly Unionism

براساس این نسخه این‌گونه بحث می‌شود که کارگران سعی می‌کنند تعداد کل نیروی کار را به‌خاطر افزایش دستمزد کاهش دهند. این نسخه تشویق بازنشستگی را راه مناسبی برای رسیدن به این هدف می‌داند (رنانی، ۱۳۹۵).

۵-۲-۵. تأمین اجتماعی به‌عنوان راه‌حلی جهت حل مسئله و لخرجی پدر

موقعی که افراد جوان هستند رفتار اسراف‌ی در پیش می‌گیرند و به فکر ایام پیری و بازنشستگی خود نمی‌باشند و پس‌انداز لازم را برای این ایام فراهم نمی‌کنند. این تئوری، تأمین اجتماعی را راه‌حلی برای جلوگیری از اسراف در ایام جوانی و جمع‌آوری پس‌انداز برای ایام پیری می‌داند. تئوری مذکور در دو نسخه بررسی می‌شود:

۵-۲-۵-۱. تئوری اسراف نزدیک‌بین^۱

اولین نسخه فرض می‌کند که سالمندان در موقع جوانی به‌قدر کافی نگاه به آینده ندارند. مطابق این نسخه افراد موقعی که در ایام جوانی به‌سر می‌برند ممکن است دچار اشتباه شوند و پس‌انداز کمی داشته باشند. دیاموند^۲ (۱۹۷۷) چند دلیل برای این موضوع ارائه می‌کند:

الف) افراد ممکن است اطلاعات لازم را برای ارزیابی نیازهایشان در ایام پیری نداشته باشند.
ب) افراد ممکن است قادر به تصمیم‌گیری مؤثر در مورد مسائل بلندمدت نباشند، زیرا راغب نیستند با این واقعیت که روزگاری پیر خواهند شد مواجه شوند.

ج) افراد ممکن است هنگام تصمیم‌گیری در دادن وزن مناسب به آینده دچار اشتباه شوند و در واقعیت ممکن است که ایشان نزدیک‌بین^۳ باشند.

نتیجه بحث اینکه برای دولت مطلوب است که نقش یک پدر را بازی کند و شهروندان را به داشتن پس‌اندازی مناسب مجبور کند.

1. Myopic prodigality
2. Diamond
3. myopically

دیاموند راه‌حل مسئله و لخرجی پدر را صندوق‌پشتوانه کامل می‌داند و معتقد است که نیازی به عملکرد دولت در این برنامه‌ها نیست؛ اما مولی‌گان و مارتین معتقدند که راه‌حل این مسئله اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی به صورت بین‌نسلی است؛ زیرا موقعی که برنامه‌ها برای اولین بار اجرا می‌شود، نمی‌توان اولین نسل سالمند را مجبور به پس‌انداز کرد بلکه باید به آن‌ها مزایایی نیز پرداخت کرد و لذا برنامه‌های تأمین اجتماعی باید به صورت کامل اجرا شود.

۵-۲-۲. تئوری اسراف منطقی و عقلایی^۱

نسخه دوم این تئوری به نظر دقیقاً مخالف نسخه قبلی است. والدین در ایام جوانی در چنین حوزه‌هایی آینده‌نگری می‌کنند و نه تنها نیازهای زمانی پیرشان را پیش‌بینی می‌کنند بلکه رابطه فرزندان و سایر افراد جامعه به این نیازها را نیز در نظر می‌گیرند. این نسخه مانند مسئله سواری مجانی^۲ است افراد انتظار دارند جامعه در موقعیت‌های بد و دشوار به کمک آن‌ها بیاید از این رو جوانان در دوره جوانی به فکر پس‌انداز برای ایام پیری خود نیستند (دیکسون، ۲۰۰۰).

راه‌حل مسئله و لخرجی پدر آن است که جوانان امروز را مجبور به پس‌انداز کرد و در ایام پیری از موجودی پس‌انداز به آن‌ها پرداخت شود. تئوری و لخرجی پدر برنامه‌های تأمین اجتماعی را به صورت بین‌نسلی لحاظ می‌کند و این تئوری پیش‌بینی می‌کند سیستم پشتوانه کامل اغلب به واسطه فرایندهای سیاسی بدون پشتوانه می‌شوند. تئوری و لخرجی پدر اینکه چرا تأمین اجتماعی موجب تشویق بازنشستگی می‌شود را تشریح نمی‌کند.

1. Rational prodigality

2. Free-rider

۵-۲-۶. تأمین اجتماعی به‌عنوان بیمه طول عمر

این بحث بر نااطمینانی درباره طول عمر متمرکز است. از نظر کتلیکوف و سپیواک^۱ (۱۹۸۱) افراد سالمند که ریسک‌گریز نیز هستند؛ راغب‌اند حتی نیمی از دارایی‌ها و منابع‌شان را از دست بدهند تا در عوض مستمری سالیانه داشته باشند. وجود نااطمینانی در طول عمر دخالت دولت را ضروری نمی‌کند؛ زیرا بازار سرمایه نیز ابزار مناسب برای مستمری بازنشستگی را فراهم می‌کند؛ مثل مستمری سالیانه خصوصی (دیاموند، ۱۹۹۳).

۵-۲-۷. عملکرد اقتصادی دولت بر روی هزینه‌های اجرایی تأمین اجتماعی

براساس استدلال دیاموند^۲ (۱۹۹۳) و سایرین هرچند تأمین اجتماعی هدف طرح‌های مستمری بازنشستگی خصوصی است؛ اما تأمین اجتماعی توسط دولت اجرا می‌شود؛ زیرا دولت از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس استفاده می‌کند و چون برنامه‌های تأمین اجتماعی در مقیاس‌های کلانی طراحی شده؛ لذا صرفه‌های ناشی از مقیاس آن محسوس است.

۵-۲-۸. بازدهی بر روی سرمایه‌گذاری سرمایه انسانی

لیست‌های مالیاتی قسمت عمده‌ای از درآمدهای مربوط به مخارج تأمین اجتماعی را فراهم می‌کند. نسل سالمند در به‌دست‌آوردن درآمد از نسل جوان یک شرط دارد: هر چه تعداد کارگران بیشتر باشد، در هر نرخ عایدی بیشتری از لیست‌های مالیاتی حاصل می‌شود و این عایدی بیشتر نصیب سالمندان می‌شوند. براساس این استدلال تأمین اجتماعی چیزی بیشتر از سود حاصل از سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی نیست، این سرمایه انسانی در دوران تحصیل کارگرانی که اکنون پرداخت‌کننده مالیات هستند شکل گرفته است. این واقعیت نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری‌های آموزشی دولت هم‌زمان با مستمری عمومی در طول زمان رشد داشته است (فریدمن، ۱۹۹۴ و رومر، ۱۹۷۲).

1. Kotlikoff and Spivak 1981

2. Diamond 1993

۵-۲-۹. اسناد زنجیروار در اقتصادهای پویا

برخی از افراد بر این باورند که تأمین اجتماعی شبیه یک بازی پونزی، سند زنجیری است و بر این اساس نسل اول سالمندان میزان مستمری T را از جوانان دریافت می‌کنند و در قبال آن نسلی که هنوز متولد نشده‌اند، با نرخ معینی از بازدهی به جوانان امروزی مستمری می‌دهند (فریدمن، ۱۹۹۴ و رومر، ۱۹۷۲).^۱ براساس این دیدگاه ایده مناسبی است که مالیات تأمین اجتماعی به وسیله تداوم اسناد زنجیروار ادامه یابد و بر این اساس نسل‌های بزرگ‌تر مقدار مالیات بیشتری به خزانه واریز می‌کنند.

۶. جایگاه مالی صندوق‌های بازنشستگی

با توجه به اینکه نظام بازنشستگی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه شاهد طیف گسترده‌ای از اصلاحات ساختاری و پارامتریک بوده است؛ اما در کشورهای در حال توسعه همچون ایران، وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه دولت ابعاد گسترده‌تری پیدا کرده و همین موضوع به مسئله‌ای نگران‌کننده از منظر مدیریت و راهبری صندوق‌ها و مدیریت کلان کشور با مسئولیت تأمین کسری منابع مالی تبدیل شده است. صندوق‌ها علاوه بر تأمین منابع لازم برای پرداخت‌های بازنشستگی کارکردهای مهم دیگری نیز دارند. صندوق‌ها با تجهیز پس‌اندازهای بلندمدت و تشکیل سرمایه امکان تخصیص بلندمدت وجوه را به شکل کارآمد فراهم می‌کنند. وجوه انباشت شده در صندوق‌های بازنشستگی سررسید بلندمدت دارند؛ بنابراین می‌توانند به صورت پایدار و مؤثر در بخش‌هایی که سایر نهادهای مالی توان رقابت ندارند با بیشترین بازده و کمترین ریسک سرمایه‌گذاری شوند. اغلب دولت‌ها با سیاست‌های تشویقی مانند معافیت‌های مالیاتی سرمایه‌گذاران نهادی مانند صندوق‌های بازنشستگی را به تجهیز پس‌اندازهای بلندمدت و سرمایه‌گذاری آن در زیرساخت‌ها ترغیب می‌کنند. همچنین، نظر به اینکه دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی

1. Romer 1994, Fridman 1972

اغلب متعلق به بخش بزرگی از جامعه است، افزایش سهم صندوق‌ها در دارایی‌های بازار منجر به توزیع فراگیر و مؤثر ثروت در کشور شده و به کاهش نابرابری درآمد در جامعه کمک می‌کند. افزون بر موارد یاد شده، دارایی صندوق‌ها در نرخ تشکیل سرمایه، رشد اقتصادی و به تبع آن در تولید و اشتغال تأثیر بسزایی دارد.

در چارچوب اقتصاد کلان، پس‌اندازهای بازنشستگی موجب افزایش حجم پس‌انداز کل می‌شود؛ بنابراین اگر به‌طور مؤثر و با بازده بالاتر از نرخ رشد سطح عمومی دستمزدها سرمایه‌گذاری شود به رشد شاخص کل رفاه و بهبود کیفیت زندگی منجر می‌شود، اما اگر سرمایه‌گذاری نامطلوب باشد با اختلال در جریان دوسویه پس‌انداز - مصرف (کاهش مصرف حال و آینده) مجموع سطح رفاه در نسل موجود و نسل آتی را کاهش می‌دهد؛ بنابراین اهمیت سرمایه‌گذاری مؤثر دارایی‌های صندوق‌ها هم برای بیمه‌شدگان و هم برای کل اقتصاد بسیار تعیین‌کننده است (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۴).

بررسی اجمالی عملکرد سرمایه‌گذاری بزرگ‌ترین صندوق‌های کشور در دو دهه اخیر نشان می‌دهد که بازده سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی در مقایسه با بازده بازار سرمایه هم در شاخص کل و هم در شاخص اجزای بازار (گروه‌های صنایع) کمتر بوده است. به این ترتیب، با احتیاط می‌توان استدلال کرد که چارچوب‌های مقرراتی، سیاستی ناظر بر سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها و مدیریت آن‌ها در مقایسه با میانگین کل اقتصاد ناکارآمدتر بوده است. در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی در ایران فقدان اصول شایستگی، تخصص و مهارت‌ها در گزینش مدیران و کارشناسان مزید بر علت شده است. امروز فقر ظرفیت‌های فنی و کارشناسی در صندوق‌های بازنشستگی، به‌ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری بیداد می‌کند. ملاحظات و مصلحت‌های کوتاه‌مدت سیاسی و مدیریت اقتضایی منابع انسانی در سه دهه قبل در هر دو سطح سیاست‌گذاری و اجرا زیان‌های جبران‌ناپذیری بر صندوق‌ها وارد کرده است (رنانی، ۱۳۹۵).

نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری موجود هرگز فرصت و بستر لازم را برای اصلاح ساختار مدیریتی و حکمروایی مطلوب در نظام بازنشتگی که لازمه سرمایه‌گذاری مؤثر دارایی صندوق‌ها است فراهم نکرده و نخواهد کرد؛ بنابراین، ایجاد نظام مستقل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری که مصون از هرگونه آسیب ناشی از مصلحت‌اندیشی و ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی باشد، شرط لازم برای احیای نظام بیمه‌های اجتماعی کارآمد در کشور است این هدف راهبردی با ایجاد یک نهاد عالی تنظیم‌گر در بیمه‌های اجتماعی محقق می‌شود.

با تأسیس نهاد ناظر جدید انتظار می‌رود سرمایه‌گذاری دارایی صندوق‌های بازنشتگی شاهد تحولاتی بزرگ باشد. برای ظهور و بروز این تحولات اقدامات زیادی باید در دستور کار قرار گیرد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

- تعیین ماهیت و اقسام دارایی‌های سرمایه‌ای صندوق‌ها و برآورد ارزش واقعی آن‌ها.
- تعریف استراتژی سرمایه‌گذاری در صندوق‌ها مطابق با الزامات نظام مالی مندرج در قوانین و مقررات ناظر بر ساختار مالی (اصلاح شده) صندوق‌ها.
- تسویه حساب کامل با دولت و تبدیل بدهی‌های دولت به اوراق بدهی خزانه با سررسید معین.
- ایجاد سازوکارهای رقابتی برای ارتقای کارایی مدیریت دارایی در صندوق‌ها.
- تعامل مؤثر با قانون‌گذار سایر نهادهای سیاستی در بازارهای مالی باهدف توسعه و بهبود عمق بازار سرمایه و گسترش ابزارهای جدید مالی و مدیریت ریسک (معاملات آتی یا سلف، اختیارات معامله و...).
- تبیین اصول حکمروایی خوب سازگار با استانداردهای پذیرفته‌شده جهانی و متناسب با شرایط بومی با هدف بهبود الزامات شایستگی، مدیریتی، نظارتی،

پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، گزارشگری، افشاگری، حسابرسی، بیمه‌سنجی (اکچوئری)، مقررات مربوط به هزینه‌های عملیاتی و کارمزدها و مدیریت ریسک/ بازده.

- استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در تنظیم پرتفولیو و مدیریت سرمایه‌گذاری‌های صندوق (گزارش صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۴).

۷. آسیب‌پذیری صندوق‌های بازنشتگی از شوک‌های سیاست‌گذاری و اقتصاد کلان

وضعیت مالی و اقتصادی صندوق‌های بازنشتگی در ایران هم از منظر مدیریت نظام رفاه و تأمین اجتماعی و هم مدیریت اقتصاد کلان به شرایط نگران‌کننده‌ای رسیده است. سه صندوق بازنشتگی کشوری، ساتا (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) و کارکنان فولاد بین ۸۵ تا ۱۰۰ درصد مصارف مستمری خود را از دولت دریافت می‌کنند و در صندوق‌های دیگر از جمله کارکنان هما این مصارف از سوی سازمان مربوطه (و نه درآمدهای حاصل از حق بیمه یا بازدهی صندوق) تأمین می‌شود. در سال‌های گذشته صندوق‌های کارکنان جهاد سازندگی و کارکنان فولاد در سایر صندوق‌ها ادغام شده‌اند و تعدادی از صندوق‌های دیگر نیز به علت شرایط نامناسب مالی در انتظار ادغام با صندوق‌های موجود یا واگذاری به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هستند. صندوق کارکنان بانک‌ها هم سال‌ها است که مطالبات آن از بانک‌های مرتبط براساس گزارش‌های اکچوئری پرداخت نمی‌شود و بانک‌ها بدون پرداخت و شناسایی ذخیره، غالباً سود غیرواقعی نمایش می‌دهند (مالکی و همکاران، ۱۴۰۲).

به‌طور کلی دو دسته از شوک‌های مقرراتی و اقتصاد کلان عوامل اصلی وضعیت نگران‌کننده صندوق‌های بازنشتگی در ایران هستند. بررسی آثار و پیامدهای ناشی از شوک‌های مقرراتی و مصوبات حوزه سیاست همچون موارد زیر بی‌شک عامل اصلی و

کلیدی در شکل‌گیری و تشدید شرایط کنونی به‌شمار می‌رود و زمینه‌های اجتماعی و سیاسی و آثار مالی و اقتصادی و اجتماعی آن‌ها به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- مصوبات متعدد بازنشتگی پیش از موعد.
- افزایش‌های ناگهانی حقوق و دستمزد و اعمال آن در حقوق دو سال آخر شاغلان که منبای محاسبه مستمری است.
- افزایش دامنه تعهدات و مصارف صندوق‌ها یا تعدیل همگانی مستمری آن‌ها با عنوان همسان‌سازی در ادوار سیاسی خاص.
- مصوبات ورود گسترده و جمعی اعضای جدید (غالباً در سنین بالا و نزدیک به بازنشتگی) بدون توجه به سن ورود یا جبران و تأمین حق بیمه سنوات پیش از عضویت.
- قطع جریان ورودی اعضای جدید و شاغلان به چند صندوق (ازجمله بازنشتگی کشوری و فولاد).
- عدم پرداخت حق بیمه سهم دولت یا کارفرما (در مورد صندوق بازنشتگی که دولت هم باید سهم دولت و هم سهم کارفرما را می‌پرداخت).

شوک‌های اقتصاد کلان نیز در چهار دهه گذشته نقشی مؤثر در تشدید این وضعیت داشته‌اند. عملکرد صندوق‌ها در محیط عملیاتی و زمینه‌ای خود به‌شدت از روندهای اقتصادی و اجتماعی کلانی نظیر نرخ‌های رشد اقتصادی و فضای عمومی رکود و رونق، روندهای جمعیت، اشتغال، نرخ مشارکت و دوره فعالیت، تعداد و ویژگی‌های سنی و سطح دستمزد و نرخ ورود و خروج اعضا، امید به زندگی، سلامت و سنین فعالیت و بازنشتگی، نرخ‌های کسور حق بیمه و تعداد سال‌های پرداخت و نیز زمان وصول آن‌ها، نرخ‌های سرمایه‌گذاری یا نسبتی از حق بیمه دریافتی که ذخیره و سرمایه‌گذاری می‌شود، دامنه تعهدات مالی و غیر مالی، نرخ‌های بازدهی در بازار سرمایه، نرخ سود بانکی و نرخ

بازدهی دارایی‌های غیربورسی و ... تأثیر می‌پذیرد. برخی از این شوک‌ها مانند نرخ‌های سود بانکی و ارز یا حداقل دستمزد، حقوق مستمری بازنشستگان و ... برنامه‌ریزی شده و برخی چون نرخ تورم و نرخ‌های بازدهی در بازار سرمایه برنامه‌ریزی نشده‌اند. جهت رفع محدودیت‌های فوق دو موضوع مهم باید در دستور کار آن قرار گیرد:

✓ از ایجاد هرگونه شوک مقرراتی جدید به شدت پرهیز کند.

✓ با مدیریت مناسب اقتصاد کلان و ایجاد ثبات و پایداری و رشد بلندمدت، از بروز شوک‌های قیمتی جدید پرهیز کند (یزدانی، ۱۴۰۲).

۸. وضعیت صندوق‌های بازنشتگی در ایران

مهم‌ترین بحرانی که نظام بیمه اجتماعی کشور از آن رنج می‌برد، پایداری منابع مالی صندوق‌های بازنشتگی است که تبدیل به یکی از چالش‌های بزرگ کشور شده است. «قوانین غیرمتکی بر محاسبات بیمه‌ای و تحمیل بیمه‌های یارانه‌ای (بدون تأمین منابع آن) به صندوق‌های بازنشتگی»؛ «عدم استقرار نظام چند لایه بیمه‌ای»؛ «عدم تناسب بین امید به زندگی و سن بازنشتگی در کشور»؛ «روند فزاینده نسبت سالمندی در کشور»؛ «تنوع بی‌قواره در قوانین و مقررات بیمه‌ای و خدمات آن‌ها»؛ «وجود تبعیض‌های درون یک صندوق و بین صندوق‌های بازنشتگی»؛ «سیاست‌گذاری نادرست در تشویق به اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور»؛ «مخدوش شدن چندجانبه‌گرایی در نظام بازنشتگی»؛ «ضعف در نهاد سیاست‌گذار در حوزه تأمین اجتماعی و مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری آن‌ها و مداخلات سیاسی در انتصابات و حکمرانی آن‌ها»؛ «نوسانات اقتصادی و پیامدهای زیانبار آن بر حوزه بیمه‌ای»؛ و «عدم توان دولت در ایفای تعهدات و تأدیه بدهی‌ها به صندوق‌های بازنشتگی» از جمله مهم‌ترین دلایل بروز این وضعیت است. درعین حال «گسترش مشاغل غیررسمی و موقتی‌سازی قراردادهای کار»؛ «عدم تناسب و تعادل در توزیع یارانه‌های بیمه‌ای و تعهدات بیمه‌ای بلاوجه دولت ناشی از قوانین

الزام‌آور بدون توجه به توان مالی دولت و استحقاق‌سنجی؛ و «ضعف در استقرار بیمه اجتماعی پایه (فراگیر)» از دیگر مسائل و مشکلات حوزه بیمه‌ای است که علاوه بر تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی، موجب شده است که بخش قابل‌اعتنایی از شاغلین کشور به‌رغم نص صریح قانون از پوشش بیمه پایه اجتماعی محروم بمانند و درعین حال یارانه‌های بیمه‌ای از توزیع متوازن برخوردار نباشد (مفتخری، ۱۴۰۲).

در حال حاضر در ایران ۱۷ صندوق بازنشستگی وجود دارد که در مجموع حدود ۲۵/۳ میلیون مشترک و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. در حال حاضر اکثریت این صندوق‌ها قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود از محل منابع داخلی نبوده و در قوانین بودجه سالیانه مبالغی برای کمک به آن‌ها در نظر گرفته می‌شود. از منظر بودجه‌ای نکته قابل‌تأمل در این خصوص، رشد فزاینده مقدار این کمک‌ها در اثر اتخاذ تصمیمات هزینه‌ساز برای صندوق‌ها و همچنین رسیدن تعداد قابل‌توجهی از شاغلین فعلی به سن بازنشستگی است. براساس جداول بودجه، میزان اعتبارات دریافتی صندوق‌ها از حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ به حدود ۳۳۱ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ رسیده است. این درحالی است که اعتبار کمکی به صندوق‌های دستگاهی غیرپایدار همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما، صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها و ... در این آمار لحاظ نشده است.

براساس آخرین آمارهای منتشر شده سال ۱۴۰۱ حدود ۱۸/۲ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲/۵۱۵ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲/۳ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستاییان و عشایر و ۱/۱ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح هستند.

از تعداد مشترکین سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی اطلاعات دقیقی در دسترس نیست؛ اما براساس آخرین آمارها که مربوط به سال ۱۳۹۶ است؛ تعداد مشترکین

آن‌ها در مجموع حدود ۷۰۸ هزار نفر تخمین زده می‌شود. از بین صندوق‌های بازنشستگی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق وزارت اطلاعات از طریق منابع داخلی خود قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود نبوده و در بودجه سالیانه به صورت مستقیم مبالغ قابل توجهی به آن‌ها اختصاص می‌یابد که در ادامه به طور جزئی‌تر بررسی خواهند شد؛ البته اکثریت صندوق‌های دستگاهی نیز این وضعیت را دارند، با این تفاوت که کمبود درآمد آن‌ها از طریق دستگاه مادر (مثل سازمان صداوسیما، هواپیمایی ملی ایران و...) تأمین می‌شود و لذا این ارقام به صورت شفاف در بودجه عمومی ذکر نمی‌شود؛ برای مثال تأمین اعتبار حدود ۱۲۰۰ میلیارد تومان از هزینه‌های صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما سال ۱۴۰۰ از محل بودجه سازمان صداوسیما انجام شده است (قاسمی، ۱۴۰۲).

به موجب ماده (۳) قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه سال ۱۳۵۴ موضوع فعالیت‌های سازمان تحقق اهداف بیمه‌ای مقرر در قوانین و مقررات مربوطه از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قانون تأمین اجتماعی همچون بازنشستگی، بیکاری، خدمات درمانی، غرامت دستمزد، حوادث و بیماری‌ها، مستمری از کارافتادگی و بازماندگان و... می‌باشد.

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور بالغ بر ۴۶ میلیون نفر (بیش از ۵۳ درصد کل جمعیت کشور) را تحت پوشش دارد. لازم به ذکر است به لحاظ ابعاد مالی بودجه سازمان در سال ۱۴۰۲ معادل ۱۳ درصد بودجه کل کشور و ۲۹ درصد منابع بودجه عمومی دولت است.

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

جدول (۱) وضعیت بودجه سازمان تأمین اجتماعی در بودجه سال ۱۴۰۲

شرح	مبلغ (میلیون ریال)
بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور	۴۹/۹۴۷/۱۴۴/۰۸۳
منابع بودجه عمومی سال ۱۴۰۲ کل کشور	۲۲/۶۳۴/۹۱۸/۱۱۴
بودجه سال ۱۴۰۲ سازمان تأمین اجتماعی	۶/۴۵۵/۲۵۱/۶۰۰
نسبت به بودجه کل کشور	۱۳٪
نسبت به بودجه عمومی	۲۹٪

منبع: قانون بودجه سال ۱۴۰۳

۸-۱. علل بحران‌های صندوق‌های بازنشستگی

۸-۱-۱. تغییرات جمعیتی

«نسبت پشتیبانی» شاخصی است که نشان‌دهنده وضعیت جریان مالی ورودی به جریان خروجی صندوق‌هاست و برابر با نسبت تعداد بیمه‌شدگان به تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیران است. با این توضیح، طبیعی است که هرچه اندازه این نسبت بزرگ‌تر باشد آن صندوق از نظر درآمد و هزینه در نقطه مطلوب‌تری قرار دارد. بررسی آمارهای منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که روند تغییرات این شاخص در ۱۰ سال اخیر برای این سازمان نزولی بوده و مقدار آن تا سال ۱۳۹۹ به زیر ۴/۴ رسیده است. به عبارت بهتر، در ۱۰ سال اخیر به صورت مستمر نسبت درآمد حاصل از دریافت حق بیمه به هزینه پرداخت مستمری کاهش یافته است.

آمارهای منتشر شده نشان می‌دهند که از این نظر، سایر صندوق‌ها نیز وضعیت مناسبی ندارند و درآمدهای حاصل از دریافت حق بیمه در اکثر آن‌ها کفاف پرداخت مستمری‌ها را نمی‌دهد. برای مثال طبق آخرین آمارهای سال ۱۳۹۸ نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۰/۷، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود ۰/۸۵ و صندوق بازنشستگی روستاییان و عشایر حدود ۱۲/۷ است؛ البته درخصوص صندوق آخر باید

توجه کرد که حدود ۴۵ درصد از بیمه‌پردازان، بالای ۵۰ سال سن دارند و با بازنشستگی قریب‌الوقوع آنان نسبت پشتیبانی این صندوق نیز به زودی کاهش چشمگیری پیدا خواهد کرد (طالب، ۱۴۰۲).

۸-۱-۲. سن بازنشستگی

یکی از موارد مهم تأثیرگذار بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی سن بازنشستگی و مدت‌زمان بهره‌مندی از حقوق و مستمری بازنشستگی است. با وجود افزایش پیوسته امید به زندگی، نه‌تنها متناسب با آن (و به دلیل افزایش توان افراد جامعه برای اشتغال) سن بازنشستگی افزایش نیافته است؛ بلکه این روند نزولی بوده و متوسط سن بازنشستگی نزدیک به پنج سال کاهش یافته است.

بازنشستگی‌های پیش‌از موعد که به واسطه قوانین مختلف تکلیف شده‌اند؛ اصلی‌ترین دلیل این اتفاق در صندوق‌ها هستند. در این خصوص می‌توان به بازنشستگی‌های پیش‌از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور اشاره کرد که مهم‌ترین دسته از بازنشستگی‌های پیش‌از موعد در سازمان تأمین اجتماعی هستند. علاوه بر این ورود زود هنگام به صندوق‌های بازنشستگی و امکان بازنشستگی صرفاً بر اساس سنوات حق بیمه‌پردازی (بدون در نظر گرفتن حداقل سن) را می‌توان یکی از عوامل بازنشستگی در سن پایین عنوان کرد. ورود زود هنگام برخی از گروه‌های شغلی به صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه خروج زود هنگام آنان باعث می‌شود تا سنوات دریافت مستمری افزایش یابد که بار مالی قابل توجهی به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند. افرادی که دوره تحصیلی آنان جزو سوابق خدمت‌شان محسوب می‌شود، بخش مهمی از گروه‌های با سن بازنشستگی پایین را تشکیل می‌دهند. کاهش سن بازنشستگی موضوعی است که علی‌رغم آثار مخرب آن بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، یکی از موضوعات مورد علاقه گروه‌های مختلف شغلی است و درخواست برای قرارگیری در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور و دریافت سنوات

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

ارفاقی، همواره ازسوی مشاغل مختلف ارائه می‌شود.

جدول (۲) اصلاحات سن بازنشستگی در کشورهای منتخب

نام کشور	سن و سابقه بازنشستگی
ترکیه	افزایش سن بازنشستگی زنان از ۵۸ و مردان از ۶۰ سال به ۶۵ سال در طول ۴۰ سال
اتریش	افزایش سن بازنشستگی از ۶۲ به ۶۵ سال یکسان‌سازی سن بازنشستگی مردان و زنان
چک	افزایش سن بازنشستگی از ۶۰ به ۶۹ سال (هرسال دومه)
استرالیا	افزایش یکباره سن بازنشستگی زنان از ۶۰ به ۶۵ سال افزایش سن بازنشستگی مردان و زنان از ۶۵ به ۶۷ سال در طول مدت ۶ سال
دانمارک	افزایش سن بازنشستگی از ۶۰ به ۶۴ سال در طول مدت ۱۰ سال
انگلستان	افزایش یکباره سن بازنشستگی از ۶۰ به ۶۵ سال افزایش تدریجی از ۶۵ به ۶۷ سال در طول مدت ۸ سال
مجارستان	افزایش یکباره سن بازنشستگی زنان از ۵۵ و مردان از ۶۰ به ۶۲ سال افزایش تدریجی از ۶۲ به ۶۵ سال در طول مدت پنج سال
ژاپن	افزایش سن بازنشستگی از ۶۰ سال به ۶۵ سال
یونان	افزایش سن بازنشستگی از ۵۸ به ۶۵ سال افزایش سن بازنشستگی کامل به ۶۷ سال
ایتالیا	افزایش یکباره سن بازنشستگی زنان از ۵۵ به ۶۰ سال و مردان از ۶۰ به ۶۵ سال افزایش تدریجی سن بازنشستگی مردان و زنان به ۶۷ در مدت ۱۰ سال
ایرلند	افزایش سن بازنشستگی از ۶۵ به ۶۸ سال در مدت ۱۲ سال
آلمان	افزایش یکباره سن بازنشستگی از ۶۵ به ۶۷ سال

منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۹۲۸۳.

۸-۱-۳. مدیریت دارایی‌ها و بازده سرمایه‌گذاری‌ها

موضوع سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی ارتباط تنگاتنگی با ساختار تأمین مالی و نحوه پرداخت مستمری دارد. در صندوق‌های بازنشستگی مبتنی بر نظام اندوخته‌گذاری و مشارکت معین، همه حق بیمه‌های دریافتی از بیمه‌پردازان سرمایه‌گذاری می‌شود و در ایام

بازنشستگی مشترکین، اصل و سود منابع به صورت یک باره یا مستمر، به آن‌ها بازگردانده می‌شود. طبیعتاً در این صندوق‌ها موضوع سرمایه‌گذاری بسیار بااهمیت است و به نوعی پایه و اساس آن صندوق را شکل می‌دهد.

ازسوی دیگر در صندوق‌های مبتنی بر نظام تعادل منابع - مصارف و مزایای معین، حق بیمه‌های دریافتی به صورت مستقیم به بازنشستگان فعلی صندوق پرداخت می‌شود و تنها مقدار مازاد منابع سرمایه‌گذاری می‌شود. شایان ذکر است لزوماً صندوق‌های مشارکت معین از صندوق‌های مزایای معین بهتر نبوده و هریک از این صندوق‌ها با توجه به نوع خدمات و تعهدات خود، مزایا و معایب خاص خود را دارند. بااین حال و صرف نظر از این تفاوت‌ها، موضوع سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها در ایران همواره مورد توجه مسئولان و آحاد مردم بوده است. در بیشتر صندوق‌های بازنشستگی دنیا، میزان ارزش روز دارایی‌ها و بازده حاصل از آن‌ها به صورت شفاف در معرض عموم قرار دارد، در کشور ایران به دلیل غیربورسی بودن بخش عمده‌ای از بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌ها و همچنین مسئله تورم بالا، ارزش‌گذاری دارایی‌ها و محاسبه بازده آن‌ها با چالش‌های متعددی روبه‌رو است. ازسوی دیگر در رابطه با میزان بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی نیز، این عدم شفافیت تا حد زیادی وجود دارد؛ به این معنا که میزان بدهی‌های دولت به صندوق‌ها اعلام نمی‌شود و حتی توافقی پیرامون میزان بدهی وجود ندارد. بااین حال در این بخش برخی اطلاعات موجود و قابل اتکا از صندوق‌های بزرگ ارائه می‌گردد (سامانی و همکاران، ۱۴۰۲).

۸-۱-۴. مدیریت بودجه و قواعد مالی

دولت در سنوات گذشته همواره تکالیفی برای سازمان تأمین اجتماعی ایجاد نموده است و از این بابت در قوانین بودجه سالانه کشور بار مالی آن را پیش‌بینی می‌نماید که بعد از ارائه خدمات بیمه‌ای توسط سازمان، سالانه میزان ریالی خدمات ارائه‌شده به حساب دولت

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

منظور می‌شود. به گونه‌ای که تمام مطالبات سازمان از دولت بعد از بررسی و تأیید سازمان حسابرسی کشور قطعی می‌شود و دولت صرفاً نسبت به ارقام تأیید شده مذکور متعهد می‌گردد. مطالبات سازمان از دولت در اجرای بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، بر مبنای ارزش واقعی روز و بر اساس نرخ اوراق مشارکت به‌روزرسانی می‌شود. اهم قوانین و مقرراتی که برای سازمان تأمین اجتماعی دارای بار مالی بوده تا پایان سال ۱۴۰۰ به شرح جدول ذیل ارائه شده است:

جدول (۳) اهم قوانین و مقرراتی دارای بار مالی برای سازمان تأمین اجتماعی

عنوان قانون	ماده قانونی	شرح	تاریخ تصویب
قانون تأمین اجتماعی	ماده ۲۸	۳ درصد ماده ۲۸	۱۳۵۴/۴/۳
قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر تا ۵ نفر کارگر دارند	تبصره ۱	معافیت حق بیمه کارگاه‌های تا پنج نفر	۱۳۶۱/۱۲/۱۶
قانون برنامه ششم توسعه / ماده ۷۱ قانون احکام دائمی	بند (ب) ماده ۱۲	هزینه‌های متناسب‌سازی	۱۳۹۵/۱۲/۱۴
آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره ماده (۱۴) قانون کار	تبصره ماده ۳	۲۳ درصد حق بیمه سربازی	۱۳۶۳/۱/۲۰
قانون بودجه سال ۱۳۸۸ تصویب‌نامه درخصوص حمایت یارانه‌ای دولت با رعایت سطوح دستمزد شماره ۴۲۴۷۱/ت/۲۶۵۸۰ هـ	ماده ۳۹	ماده ۳۹ قانون بودجه	۱۳۸۷/۱۲/۲۶
آیین‌نامه اجرایی قانون هدفمندی یارانه‌ها	بند ۷	هدفمندی	۱۳۸۹/۱/۳۱
تفاهم‌نامه فی مابین وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی		مازاد هزینه‌کرد بیماران خاص و تفاهم‌نامه دارویی	۱۳۸۵/۲/۱۶
قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور	ماده ۹	حق سرانه درمان	۱۳۷۳/۸/۳

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

عنوان قانون	ماده قانونی	شرح	تاریخ تصویب
آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور	تبصره ۶	مستمری سنوات ارفاقی	۱۳۶۷/۹/۱
آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه بازنشستگی، فوت و ازکارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زبلو آیین‌نامه اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی قالیافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار	ماده ۴	حق بیمه قالیافان	۱۳۷۹/۱۲/۱۷ ۱۳۸۸/۹/۲۲

منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۸۷۴۶

همان‌گونه که می‌دانیم بر طبق ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی و تبصره (۲) ذیل آن، سه درصد حق بیمه توسط دولت تأمین خواهد شد و دولت مکلف است سهم خود را به‌طور یکجا در بودجه سالانه کل کشور منظور و به سازمان پرداخت نماید؛ لیکن یکی از بیشترین میزان مطالبات سازمان از دولت از این بابت بوده است؛ درحالی‌که وفق بند (الف) ماده (۱۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبصره ذیل آن، دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، اموال مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی، تأدیه نقدی در بودجه سنواتی، اوراق بهادار قانونی و امتیازات مورد توافق اقدام کند و در اجرای حکم این بند باید سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تسویه گردد و هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی باید در

قانون بودجه همان سال پیش‌بینی و تأمین شود.^۱

۸-۱-۵. نسبت ارزش روز همه دارایی‌ها به مصارف سال ۱۴۰۳

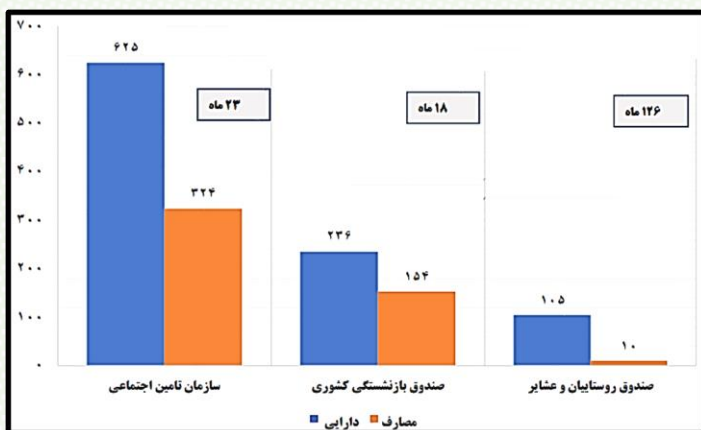
علی‌رغم وجود هفده صندوق بازنشستگی در ایران، ضریب پوشش بیمه‌ای در کشور شامل بیمه‌شدگان اصلی و افراد تحت تکفل به مقدار ۷۳ درصد جامعه رسیده است و از این میزان تقریباً ۵۳ درصد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، هفت درصد سهم صندوق بازنشستگی کشوری و ۱۲ درصد سهم دیگر صندوق‌های بازنشستگی مانند تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، بانک‌ها، نفت، آینده‌ساز و دیگر صندوق‌ها است. بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین زیرمجموعه نظام رفاه اجتماعی نقش تعیین‌کننده‌ای در برقراری امنیت درآمد و دوام و بقای حیات فردی و اجتماعی و سیاسی آحاد جامعه ایفا می‌کنند. وظیفه اصلی بیمه‌های اجتماعی، پوشش ریسک‌های ناشی از سال‌خوردگی، بیکاری، بیماری، ازکارافتادگی و فوت است.

صندوق‌های بازنشستگی رکن اصلی نظام‌های بازنشستگی هستند و مدیریت جریان‌های مالی ورودی و خروجی به طرح‌های بازنشستگی را برعهده دارند. هدف اصلی صندوق‌های بازنشستگی ایجاد امنیت درآمد برای بیمه‌شدگان در طول زندگی است. یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز صندوق‌های بازنشستگی از سایر نهادهای مالی و اعتباری این است که دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی پشتوانه تعهدات بلندمدت آتی آن‌ها است. این تعهدات معادل مجموع ارزش خالص فعلی پرداخت‌های جاری بیمه‌شدگان غیرفعال موجود و پرداخت‌های آتی به بیمه‌شدگان فعال در ازای سوابق بیمه‌پردازی آن‌ها است. یکی از مواردی که می‌تواند میزان توانایی صندوق‌های بازنشستگی را در تأمین مصارف آن‌ها مشخص کند، بررسی نسبت کل دارایی‌های بoursی و غیربoursی و میزان بدهی دولت به

۱. نحوه بازپرداخت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و روش به‌روزرسانی آن در بخش دوم به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی تجربیات و چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی

صندوق به کل مصارف یک ساله صندوق است. زیر میزان کل دارایی‌های سه صندوق تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر را با مصارف یک‌ساله آن‌ها را در سال ۱۴۰۰ مقایسه کرده است. این نمودار نشان می‌دهد در صورتی که امکان واگذاری تمامی دارایی‌های موجود در صندوق‌های نامبرده وجود داشته باشد، این دارایی‌ها کفاف تأمین چند ماه از مصارف صندوق را خواهند داشت. شکل (۱) مقایسه میزان دارایی‌های صندوق بازنشستگی و مصارف آن‌ها در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: صورت‌های مالی صندوق‌ها در سال ۱۴۰۰.

نمودار بالا نشان‌دهنده مجموع دارایی‌های شناسایی شده برای صندوق‌های مختلف است (نمودار آبی رنگ) و در کنار آن کل هزینه سالیانه صندوق در یک سال در نظر گرفته شده است (نمودار نارنجی رنگ).

با توجه به جوان بودن صندوق روستاییان و عشایر و متناسب بودن میزان دارایی‌ها نسبت به مصارف، رقم فوق دور از انتظار نبوده، اما این موضوع در صندوق بازنشستگی کشوری، وضعیت نامناسبی دارد؛ یعنی در صورتی که از درآمدهای حاصل از دریافت حق بیمه صرف‌نظر شود و این صندوق بخواهد صرفاً از محل فروش دارایی‌ها تعهدات خود را پرداخت کند، تنها توانایی پوشش ۱۸ ماه از مصارف صندوق را دارد؛ البته این رقم بدون

لحاظ حق بیمه دریافتی از شاغلان است و با توجه به مدل تأمین اجتماعی در ایران که نظام تعادل منابع - مصارف و مزایای معین است و حق بیمه‌های دریافتی از بیمه‌پردازان به صورت مستقیم به بازنشستگان فعلی صندوق پرداخت می‌گردد، تعداد سالیان پرداخت هزینه بالاتر خواهد بود. سازمان تأمین اجتماعی نیز از این جهت وضعیت مطلوبی نداشته و مجموع دارایی‌های سازمان (بدون در نظر گرفتن حق بیمه‌های دریافتی از شاغلین) تنها کفاف حدود ۲ سال مصارف سازمان را می‌دهد. با احتساب حداقل ۴۲۰ هزار میلیارد تومان طلب از دولت و مجموع دارایی‌های منعکس شده در صورت مالی سال ۱۴۰۰ شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی - شستا (۲۰۵ هزار میلیارد تومان)، دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی مجموعاً ۶۲۵ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود؛ اما با توجه به اینکه این سازمان اموال و دارایی‌های دیگری نیز در اختیار دارد، برخی تخمین‌ها مجموع دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی را بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان نیز برآورد می‌کند. در این صورت این دارایی‌ها توانایی پوشش مصارف ۳۷ ماه را خواهند داشت که در این حالت نیز تغییر چندانی در نتیجه ایجاد نخواهد شد. این مقایسه می‌تواند به صورت تقریبی، نقش دارایی‌ها و بازده مورد انتظار از آن‌ها را در تأمین مصارف صندوق‌های فوق نشان دهد. بر اساس اطلاعات به دست آمده از صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی، سهم درآمدهای سازمان از کل منابع حدود ۲ تا ۸ درصد در نوسان بوده و در سال ۱۳۹۹ به بیشترین میزان خود رسیده است. در نهایت سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی که در مجموعه شستا تجمیع شده و علی‌رغم تصورات، سهم چندانی در تأمین منابع سازمان ندارد (حسین‌زاده، ۱۳۹۲).

۸-۱-۶. بازنشستگی‌های پیش از موعد

یکی دیگر از عوامل بروز بحران در صندوق‌های بازنشستگی، این است که قوانین و سیاست‌گذاری در این حوزه، بدون لحاظ اصل حفظ پایداری مالی صندوق‌ها بوده است.

از جمله این موارد می‌توان به قوانین مربوط به بازنشستگی‌های پیش از موعد اشاره نمود که پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور یکی از مهم‌ترین آن‌هاست و در سالیان اخیر، درصد قابل توجهی از بازنشستگی‌های سازمان تأمین اجتماعی را به خود اختصاص داده است. هرچند اصل موضوع سخت و زیان‌آور و مشمول شدن برخی از گروه‌های شغلی، موضوعی منطقی و پذیرفته شده است؛ اما در رویه و قانون فعلی فرایند مشخص و متقنی جهت شناسایی افراد مشمول وجود ندارد. طبق آمار سازمان تأمین اجتماعی، در سال ۱۴۰۰ حدود ۵۱ درصد از بازنشستگی‌های این سازمان، پیش از موعد بوده است (بادینی و رستمی، ۱۳۹۸).

۸-۱-۷. وضعیت بدهی‌های دولت به صندوق‌های در سال‌های اخیر

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور؛ اعتبار کمکی از بودجه دریافت نمی‌کند و اعتبارات اختصاص یافته به این سازمان در بخش تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های اخیر، جهت تسویه بخشی از دیون دولت به این سازمان بوده است. در همین راستا در سال‌های، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب ۳۲، ۸۹ و ۹۰ هزار میلیارد تومان (مجموعاً ۲۱۱ هزار میلیارد تومان) از این بدهی تسویه شده است؛ البته باید در نظر داشت که این تسویه از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی بوده و اعتباری به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص نیافته است و از سوی دیگر از همان سال ۱۳۹۹ این تسویه بدهی با تکلیف به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان همراه شد که بار مالی مداومی که به صورت سال یانه با افزایش سنواتی مستمری بازنشستگی افزایش می‌یابد را با خود به همراه داشت.

۸-۲. وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای توسعه یافته (برترین صندوق‌های بازنشستگی جهان)

با نگاهی به بزرگ‌ترین صندوق‌های بازنشستگی، دارایی‌های ۲۰ صندوق بازنشستگی برتر

در سال گذشته ۱۱/۸ درصد کاهش یافته است که در مقایسه با رکود ۱۲/۹ درصدی مشاهده شده در ۳۰۰ صندوق برتر به‌طورکلی، بهبود جزئی را نشان می‌دهد. ۲۰ صندوق برتر ۴۱/۵ درصد از دارایی تحت مدیریت در رتبه‌بندی را به خود اختصاص داده‌اند که نسبتاً بالاتر از سهم ۴۱/۰ درصدی سال ۲۰۲۱ است.

صندوق سرمایه‌گذاری بازنشستگی دولتی ژاپن (GPIF) همچنان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی است و با ۱/۴ تریلیون دلار دارایی تحت مدیریت در صدر قرار دارد. از سال ۲۰۰۲ رتبه اول را به خود اختصاص داده است. در همین حال، صندوق تأمین کارکنان هند تنها ورودی جدید در ۲۰ صندوق برتر برای سال ۲۰۲۲ بود. صندوق سرمایه‌گذاری بازنشستگی آمریکا در سال گذشته رتبه چهارم را به‌دست آورد؛ درحالی‌که بازنشستگان ممکن است سرمایه زیادی برای انتخاب نداشته باشند، شرکت‌کنندگان در طرح پس‌انداز بازنشستگان نسبت به اکثر سرمایه‌گذاران یک مزیت بزرگ دارند؛ کارمزد کمتر نسبت کل هزینه، که هم هزینه‌های سرمایه‌گذاری و هم هزینه‌های اداری را پوشش می‌دهد، ۰/۰۶۶ درصد برای وجوه این صندوق است (گزارش مؤسسه Thinking Ahead, 2022).

سیستم بازنشستگی فدراسیون روسیه در سال‌های اخیر دستخوش تغییرات ساختاری بزرگی شده است و از یک سیستم مدیریت عمومی به یک سیستم بازنشستگی چندستونی با هدف دستیابی به پوشش هدفمندتر تبدیل شده است. درحالی‌که پیشرفت بسیار خوبی حاصل شده، برخی از چالش‌ها همچنان باقی مانده است. به همین دلیل صندوق بازنشستگی روسیه در جمع ۱۰ صندوق برتر بازنشستگی قرار نگرفته است. کشور نروژ از زمان توسعه منابع هیدروکربنی خود در دهه ۷۰، مازاد اقتصادی را تجربه کرده است. این واقعیت، همراه با تمایل به کاهش نوسانات ناشی از قیمت نفت، انگیزه ایجاد صندوق نفت نروژ، که اکنون صندوق بازنشستگی دولتی - جهانی است، شد.

بزرگ‌ترین صندوق‌های بازنشستگی به‌دلیل اندازه خود می‌توانند تأثیر زیادی در بازار

داشته باشند؛ البته آن‌ها وظیفه تأمین درآمد بازنشستگی میلیون‌ها نفر را نیز برعهده دارند. صندوق‌های بازنشستگی برای رسیدن به اهداف خود با چالش‌های مختلفی روبه‌رو هستند.

(۱) تضاد ژئوپلیتیک باعث ایجاد نوسانات و فقدان اطمینان می‌شود.

(۲) تورم بالا و نرخ بهره پایین (نسبت به میانگین بلندمدت) پتانسیل بازده را محدود می‌کند.

(۳) پیر شدن جمعیت به معنای برداشت بیشتر و کمک‌های مالی کمتر است.

برخی از صندوق‌های بازنشستگی به دنبال تنوع بیشتر و بازدهی بالاتر به دارایی‌های جایگزین مانند سهام خصوصی روی می‌آورند؛ البته این سرمایه‌گذاری‌ها می‌توانند ریسک بیشتری نیز به دنبال داشته باشند (گزارش صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۰).

۸-۲-۱. سیستم بازنشستگی در کشورهای توسعه‌یافته

۸-۲-۱-۱. کشور آلمان

آلمان یکی از برترین سیستم‌های بازنشستگی را در دنیا دارد و افراد در تمام سال‌های کاری خود حق بیمه و هزینه‌های درمانی را پرداخت می‌کنند و حتی مبلغی از دستمزد آن‌ها بابت بیمه‌های بیکاری هم کسر می‌شود. در سال گذشته ۱۵.۵ درصد از درآمد ماهانه افراد در کشور آلمان برای هزینه‌های بهداشتی، سه‌درصد برای بیمه‌های اشتغال و پرستاری که برای افراد بدون فرزند این سهم به ۱.۹۵ درصد تقلیل پیدا می‌کند و ۱۸.۹ درصد برای بیمه‌های بازنشستگی پرداخت و این سهم‌ها بین کارمند و کارفرما تقسیم می‌شد و سهمی را کارفرما و بخشی را کارمند پرداخت می‌کردند. در نتیجه افراد سالمندی که در این کشور زندگی و کار کرده‌اند از سال‌های اولیه کاری خود برای پیری و تأمین نیازهای این دوره برنامه‌ریزی کرده‌اند و می‌توانند علاوه بر مستمری‌های ماهانه و بیمه‌های درمانی، در مورد نسخه‌های پزشکی و دارو و حتی عینک هم تحت پوشش بیمه‌های بازنشستگی در این کشور قرار بگیرند. از زمانی که افراد تحت پوشش بیمه‌های بازنشستگی قرار گرفته‌اند، پرداخت حق بیمه را آغاز می‌کنند و پس از بازنشستگی بین ۵۰ تا ۷۵ درصد از مبلغی را که دولت برای

بازنشستگی آن‌ها در نظر گرفته است، به صورت دستمزد ماهانه دریافت می‌کنند و مابقی در قالب هزینه‌های دیگر، از جمله هزینه‌های بهداشتی و درمانی و دارویی، به آن‌ها پرداخت می‌شود. براین اساس، داده‌های آماری نشان می‌دهد ۸۵ درصد از افراد شاغل در این کشور تحت پوشش بیمه‌های بازنشستگی دولتی هستند؛ ولی مبلغ حداقل و حداکثری برای پرداخت‌های ماهانه وجود ندارد و هر فرد بر مبنای دریافتی خود در سال‌های کاری و موقعیت درآمدی و شغلی خود، دریافتی مشخصی دارد. سن نرمال بازنشستگی در آلمان برای افرادی که بعد از سال ۱۹۶۴ میلادی متولد شده‌اند برابر با ۶۷ سال است؛ ولی برای زنانی که ماه‌هایی از سال را برای زایمان و نگهداری از فرزند در مرخصی هستند، شرایط خاصی در نظر گرفته می‌شود. گزارش‌های تهیه‌شده توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد بیشترین شکاف پرداختی دستمزدهای بازنشستگی بین زنان و مردان تمامی کشورهای صنعتی، در آلمان دیده می‌شود. متوسط دریافتی ماهانه مردان در غرب آلمان برابر با هزارو ۵۲ یورو (معادل ۷۶۷.۴۶ پوند) است و مردانی که در ایالت‌های شرقی آلمان زندگی می‌کنند به طور متوسط هزارو شش یورو (معادل ۷۳۳.۹ پوند) دریافتی در هر ماه دارند. این در حالی است که زنان در آلمان غربی به طور متوسط ۷۰۵ یورو (معادل ۵۱۴ پوند) و در آلمان شرقی ۵۲۱ دلار (معادل ۳۸۰ پوند) ماهانه دریافت می‌کنند (کیانی و کوششی، ۱۴۰۱).

۸-۲-۱-۲. کشور ژاپن

ژاپن یکی از پیرترین کشورهای آسیایی است و از هر چهار نفر ساکن این کشور، یک نفر بالای ۶۵ سال را دارد. انتظار می‌رود تا سال ۲۰۲۵ میلادی از هر سه نفر ساکن ژاپن یک نفر بالای ۶۵ سال داشته باشند. ژاپن رکورد بالاترین سن مرگ را دارد و این یکی از افتخارات دولت ژاپن است که با کمک حمایت‌های مالی و بهداشتی توانسته است طول عمر مردم را افزایش دهد؛ ولی این افزایش طول عمر هزینه‌هایی را هم برای دولت به همراه

داشته است؛ زیرا برای دوره طولانی تری باید دستمزدهای بازنشستگی پرداخت شود. از طرف دیگر با افزایش طول عمر مردم و کاهش نرخ مولید در این کشور تا یک دهه آینده از شمار افرادی که کار می‌کنند و حق بیمه بازنشستگی می‌پردازند، کاسته و بر شمار بازنشستگان افزوده می‌شود. در سال ۲۰۱۲ میلادی حداقل دستمزدهای بازنشستگی در این کشور برابر با ۷۸۶ هزار و ۵۰۰ یین، معادل چهار هزار و ۳۴۲ پوند در سال (یعنی ۳۶۱.۸ پوند در ماه) بود.

طبق قانون بازنشستگی در کشور ژاپن تمامی افرادی که بین ۲۰ تا ۵۹ سال سن دارند باید تحت پوشش بیمه‌های بازنشستگی باشند و حق بیمه بپردازند؛ ولی تنها افراد بالای ۶۵ سالی که حداقل ۲۵ سال در ژاپن کار کرده باشند می‌توانند از حقوق بازنشستگی برخوردار شوند. کارمندان تمام‌وقت شرکت‌های ژاپنی و همسران آن‌ها به‌طور اتوماتیک مشمول طرح بازنشستگی دولتی ژاپن قرار می‌گیرند و این مبلغ به حداقل مبلغ بیمه بازنشستگی که دریافت می‌کنند، اضافه می‌شود. آمار نشان می‌دهد ۸۵ درصد از کل نیروی کاری فعال در کشور ژاپن تحت پوشش بازنشستگی کاری قرار دارند. از طرف دیگر، افراد بالاتر از ۷۵ سال تنها ۱۰ درصد از هزینه‌های درمانی و پزشکی خود را می‌پردازند، مگر اینکه اعلام کنند از نظر درآمد و منابع مالی در سطح بالایی قرار دارند و هزینه‌های درمانی را می‌توانند بپردازند. در حالت عادی تمامی افرادی که تحت پوشش بیمه هستند باید ۳۰ درصد از هزینه‌های درمانی را بپردازند. در برخی از شهرهای ژاپن تمامی هزینه‌های سفرهای درون شهری و برون شهری سالمندان هم برعهده دولت است و این به افزایش سطح رفاه سالمندان و بیشتر شدن قدرت جابه‌جایی آن‌ها در سطح شهر و ارتقای سطح روانی‌شان منجر شده است (گزارش بانک جهانی، ۲۰۲۱).

۸-۲-۱-۳. کشور نروژ

نروژ یکی از کشورهای اسکاندیناوی است که سیستم بازنشستگی توسعه‌یافته‌تری دارد و در

سال‌های اخیر به دلیل افزایش متوسط دستمزد بازنشستگان، سطح فقر در میان مستمری‌بگیران کاهش یافته است. در این کشور سن بازنشستگی رسمی برای زنان و مردان ۶۷ سال است و این قانون از سال ۱۹۷۰ میلادی تاکنون در کشور اجرا شده؛ البته این امکان وجود دارد که از ۶۲ سالگی فرد خود را بازنشسته اعلام و از مزایای بازنشستگی استفاده کند؛ ولی به کار تمام‌وقت هم ادامه دهد. اغلب مردم ۶۷ سالگی را سن بازنشستگی خود انتخاب می‌کنند. در سال‌های اخیر سیستم بازنشستگی در نروژ تغییر کرده است ولی تا زمانی که سیستم قبلی کاملاً از دور خارج شود، هر دو سیستم در کشور فعال هستند و مزایای هر دو سیستم در اقتصاد کشور مشاهده می‌شود. باید در نظر داشت مبلغی که افراد در طول دوره کاری خود به‌عنوان حق بیمه می‌پردازند بسیار زیاد است و حق بیمه هم به‌طور افزایشی با ارتقای دستمزد افزایش پیدا می‌کند؛ به همین دلیل صندوق‌های بازنشستگی توانایی مالی لازم برای پرداخت دستمزد مناسب به بازنشستگان این کشور را دارد و نرخ فقر در این کشور بسیار پایین است. در بیشترین حالت کارمندان بالغ بر ۵۰ درصد از درآمدشان را به‌عنوان بیمه بازنشستگی پرداخت می‌کنند ولی بعد از اینکه ۴۰ سال از سال‌های کاری آن‌ها سپری شد، می‌توانند ۶۷ درصد از درآمدشان را بعد از کسر مالیات، به‌عنوان مستمری بازنشستگی دریافت کنند. کشور نروژ هم مانند دیگر کشورهای صنعتی با مشکل افزایش سن و نرخ بازنشستگی روبه‌روست. از آنجاکه شمار افرادی که وارد بازار کار می‌شوند، کاهشی است و شمار مستمری‌بگیران روند افزایشی دارد، هر ساله متوسط پرداختی به بازنشستگان در این کشور کاهش پیدا می‌کند. هم‌اکنون ۷۰ درصد از جمعیت بین ۵۵ تا ۶۴ سال نروژ هنوز بازنشسته نشده‌اند و مشغول به‌کار هستند، درحالی‌که به‌طور متوسط در اروپا ۵۰ درصد افرادی که در این رده سنی قرار دارند کار می‌کنند (گزارش مؤسسه Thinking Ahead, 2022).

در ابتدای قرن بیست‌ویکم میلادی نروژ سیستم بازنشستگی سخاوتمندتری داشت

ولی هم‌اکنون بازنشستگان نروژ تنها معادل ۵۰ درصد دستمزد دوره کاری خود، حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند و اگر امید به زندگی افزایش یابد و سن بازنشستگی در این کشور رشد نکند، انتظار می‌رود دستمزدهای بازنشستگی در سال‌های آتی روند کاهشی داشته باشد. طبق قوانین نروژ حداقل پرداختی به بازنشستگان برابر با یک‌سوم دستمزد آن‌ها در سال‌های کاری‌شان است؛ ولی از خدماتی مانند تخفیف‌های ویژه برای استفاده از حمل‌ونقل عمومی و ورود به موزه‌ها برخوردار خواهند شد. بازنشستگان مانند دیگر افراد نیازمند در کشورهای سوئد و نروژ می‌توانند برای دریافت حمایت‌های مالی از طرف دولت اقدام کنند و بخشی از هزینه‌های درمانی یا هزینه‌های ناشی از شرایط خاص ذهنی و جسمی خود را پوشش دهند.

۸-۲-۱-۴. کشور آمریکا

با افزایش سن جمعیت در آمریکا هر روز بر شمار سازمان‌ها و نهادهایی که به وضعیت سالمندان در این کشور رسیدگی و برای بهبود شرایط زندگی آن‌ها تلاش می‌کنند، افزوده می‌شود؛ اما در مورد میزان دریافتی سالمندان بعد از سن ۶۵ سال نمی‌توان رقم واحدی اعلام کرد. میزان دریافتی سالمندان در این دوره به این بستگی دارد که در کدام ایالت زندگی می‌کنند و اینکه بعد از سن بازنشستگی به کار خود ادامه داده‌اند یا خیر. از طرف دیگر، موقعیت شغلی این افراد طی سال‌های کاری، میزان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری‌شان تأثیر بسزایی در دریافتی آن‌ها در دوره بازنشستگی دارد. به گزارش مرکز حقوق بازنشستگان در واشنگتن، از میان ۴۴۰۷ میلیون نفر بازنشسته‌ای که در آمریکا زندگی می‌کنند نیمی درآمد کمتر از ۲۰ هزار و ۳۸۰ دلار (معادل ۱۳ هزار و ۲۷۱ پوند) در سال دارند؛ اما این تنها منبع درآمد سالمندان نیست بلکه بازنشستگان این کشور می‌توانند از مزایای تأمین اجتماعی که رقمی بالغ بر ۱۵ هزار و ۱۳۲ دلار (۹ هزار و ۸۵۲ پوند) در سال است، برخوردار شوند. این مبلغ در شرایطی به بازنشستگان پرداخت می‌شود که متوسط حقوق پرداختی به افراد شاغل

در این کشور برابر با ۴۴ هزار و ۸۸۸ دلار آمریکاست. مطالعات نشان می‌دهد سه نفر از هر پنج نفری که از مزایای تأمین اجتماعی استفاده می‌کنند اعلام کردند این مبلغ نیمی از درآمدهای بازنشستگی آن‌ها را تشکیل می‌دهد و سهم بزرگی در تأمین معاش آن‌ها دارد؛ ولی برای خانوارهای طبقه پایین اقتصادی این کمک‌های مالی بسیار مهم است. سیستم‌های بهداشتی و مراقبت طولانی مدت ایالات متحده برای پاسخ‌گویی به نیازهای متنوع و در حال تغییر جمعیت سالمندان که به سرعت در حال رشد هستند، فعالیت‌های گوناگونی را انجام می‌دهد. یکی از این فعالیت‌ها جوامع بازنشستگی طبیعی است. اهمیت جوامع بازنشستگی طبیعی برای ارتقای سلامت و سلامت روانی افراد مسن از طریق تلاش‌های مشترک خدمات و حمایت‌های رسمی و غیررسمی خانگی و اجتماعی است (گزارش مؤسسه 2022, Thinking Ahead).

۹. نقش سیستم تأمین اجتماعی در ارتقای بهره‌وری

برای تأمین اجتماعی نقش‌های مختلفی را می‌توان متصور بود. از جمله اینکه تأمین اجتماعی می‌تواند با تشویق بازنشستگی منجر به افزایش بهره‌وری و بهبود عملکرد بازار کار گردد، همچنین تأمین اجتماعی راهی برای توزیع مجدد از ثروتمندان به فقیران است؛ اما اینکه کدام نقش تأمین اجتماعی در چه حکومتی برجسته‌تر است، محققان را بر آن داشته است تا به مطالعه رابطه تأمین اجتماعی و نظام سیاسی بپردازند. در دهه اخیر مطالعات مختلفی در این زمینه انجام شده، برخی از این مطالعات رابطه بین تأمین اجتماعی و شکل کلی حکمرانی در یک کشور را مورد بررسی قرار داده‌اند، برخی از مطالعات نیز رابطه تأمین اجتماعی و نوع نهادهای موجود در حکمرانی را ارزیابی کرده‌اند؛ اما به‌طور کلی می‌توان گفت در ادبیات اقتصاد سیاسی و مباحث مربوط به فرایندهای رأی‌گیری و حکمرانی سه اصل مسلم وجود دارد:

الف: رأی‌گیری شدت ترجیحات را از بین می‌برد.

ب: قدرت سیاسی به‌طور مساوی در کشورهای دموکراتیک توزیع شده است.

ج: فرم مربوط به مدل رأی‌گیری از اهمیت برخوردار است. براساس این سه اصل می‌توان استدلال کرد که رهبران دموکراتیک نسبت به رهبران غیردموکراتیک به حمایت‌های عمومی حساس‌تر هستند. از طرف دیگر در بلندمدت ثابت شده است که دیکتاتورها نیز مایل به حمایت‌های عمومی هستند^۱. به عبارت دیگر فرایند رأی‌گیری در تصمیم‌گیری عمومی در کشورهای غیردموکراتیک نیز شبیه‌سازی می‌شود. اگر این مطلب صحیح باشد به نظر می‌رسد مدل‌هایی که بررسی دقیق اینکه چه کسی، چرا و به چه چیزی رأی می‌دهد نسبتاً گیج‌کننده است و به جای اینکه رأی‌گیری را در قالب یک مدل شکل دهیم و بررسی نماییم بهتر است ملاحظات و بررسی کارایی را در اولویت قرار دهیم (مثل مدل میرلس، ۲۰۱۴).

با توجه به آنچه گفته شد، تصمیمات اتخاذ شده در کشورهای دموکراتیک و غیردموکراتیک مشابه هستند؛ اما این کشورها تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای نیز دارند. تحلیل‌های رگرسیونی کشورهای مختلف چه به صورت بین‌کشوری و چه به صورت سری زمانی نشان می‌دهد که تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در انتخاب و ابقای دولتمردان در کشورهایی که تغییرات سیاسی زیادی اتفاق افتاده است، دیده می‌شود. همچنین کشورهای غیردموکراتیک به جهت مقررات مربوط به شکنجه، اعدام، سانسور و مخارج نظامی با کشورهای دموکراتیک متفاوت هستند؛ ولی از حیث ویژگی‌های مربوط به سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مشابه می‌باشند. در مورد کشور ایران باید خاطر نشان کرد که سهم هزینه‌های تأمین اجتماعی برای هر فرد در دوره قبل از انقلاب مثبت بوده، این هزینه‌ها بعد از انقلاب و با شروع جنگ کاهش یافته است و در طی دوران اصلاحات اقتصادی شاهد یک روند صعودی در هزینه‌های تأمین اجتماعی سرانه هستیم (یزدانی، ۱۴۰۲).

۱۰. صندوق‌های بازنشستگی در قانون پنج‌ساله هفتم پیشرفت

در لایحه برنامه هفتم پیشرفت، پیشنهاد‌های مختلفی برای بخش صندوق‌های بازنشستگی آورده شده است که البته با بررسی آن‌ها در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، تغییرات قابل توجهی در آن رخ داده است. بررسی مصوبه فعلی حاکی از آن است که در آخرین مصوبه مجلس تکالیفی درخصوص تأدیه دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی، صندوق روستاییان و عشایر و صندوق فولاد، تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی، واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های تحت مالکیت و مدیریت یا انعقاد قرارداد پیمان مدیریت، تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌های تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و گسترش پوشش بیمه‌ای و درنهایت اصلاح سن و سابقه لازم برای بازنشستگی، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و گسترش پوشش بیمه‌ای و درنهایت اصلاح سن و سابقه لازم برای بازنشستگی وجود دارد؛ بنابراین بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران نشان می‌دهد که اکثر صندوق‌ها از منظر پایداری مالی در وضعیت مناسبی قرار ندارند و چشم‌انداز خوبی در برابر تغییرات جمعیتی در آینده به دلیل افزایش سالمندی نخواهند داشت؛ بنابراین اقدام عاجلی توسط نهادهای دولتی و صندوق‌ها در این خصوص برای جلوگیری از ورشکستگی آن‌ها باید انجام دهند که نتیجه آن تهدید معیشت بخش قابل توجهی از بازنشستگان سالمند می‌باشد. بروز وضعیت فعلی دلایل مختلفی دارد که مهم‌ترین آن‌ها، عدم بازنگری در ضوابط بازنشستگی و برقراری مستمری متناسب با تغییرات جمعیتی بوده است. باتوجه به مصوبه بند الحاقی ماده (۲۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر افزایش سن بازنشستگی مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. از طرفی براساس دیدگاه برخی از مخالفان این بند الحاقی همان افزایش سن بازنشستگی است که با فرمولی غیریکسان و نامفهوم برای هر یک از گروه‌های شغلی و

افرادی که سابقه کار دارند، سن بازنشستگی را تعیین کرده و تصویب آن تبعات اجتماعی در پی خواهد داشت.

براساس بند الحاقی ماده ۲۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت؛ به منظور کاهش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و تقویت توان صندوق‌ها در انجام تکالیف محوله از ابتدای سال اول برنامه هفتم توسعه کشور:

- بیمه‌پردازی که ۲۸ تا ۳۰ سال سابقه خدمت دارند به سنوات اشتغال آن‌ها برای بازنشستگی اضافه نمی‌گردد.
- بیمه‌پردازی که ۲۵ تا ۲۸ سال سابقه خدمت دارند به سنوات اشتغال آنان به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی دو ماه اضافه می‌گردد.
- بیمه‌پردازی که ۲۰ تا ۲۵ سال سابقه خدمت دارند به سنوات اشتغال آنان به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی سه ماه اضافه می‌گردد.
- بیمه‌پردازی که مطابق قوانین ۱۰ تا ۲۰ سال سابقه خدمت دارند به سنوات اشتغال آنان به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی چهار ماه اضافه می‌گردد.
- بیمه‌پردازی که مطابق قوانین ۱۰ سال سابقه خدمت دارند به سنوات اشتغال آنان به‌ازای هر سال تا زمان بازنشستگی پنج ماه اضافه می‌گردد (عبدالحمید، ۱۴۰۲).

۱۰-۱. دلایل ضرورت افزایش سن بازنشستگی در ایران

یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد کشورها در دهه‌های اخیر، به‌طور عام نظام تأمین اجتماعی و به‌طور خاص بحران مالی نهادهای بازنشستگی بوده که این امر موجب شده که صندوق‌های بازنشستگی قادر به ایفای نقش مؤثر خود در تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خود نباشند و با توجه به نیاز مالی از بودجه عمومی، بخشی از توان دولت نیز در این زمینه کاهش پیدا کرده است. نظام‌های بازنشستگی در ایران مانند بسیاری از کشورهای دنیا، از جنس تعادل منابع - مصارف با تعریف مزایای معین هستند. این نظام‌ها به‌دلیل تضمین

سطحی از مستمری برای بیمه‌شدگان (فارغ از شوک‌ها و تلاطم‌های اقتصادی و جمعیتی) هزینه‌های بالایی داشته و به دلیل وابستگی بین نسلی، تغییرات جمعیتی تأثیر زیادی بر پایداری آن‌ها دارد؛ بنابراین مهم‌ترین دلایل ضرورت افزایش سن بازنشتگی در ایران به صورت ذیل بیان می‌شود:

- تحولات جمعیتی، کاهش نرخ باوری و عدم واکنش مناسب به این تحولات جمعیتی.
- افزایش فزاینده وابستگی صندوق‌های بازنشتگی به بودجه عمومی.
- مغایرت مصوبه افزایش سن بازنشتگی با سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.
- نبود تقدم استقرار نظام تأمین اجتماعی چند لایه بر اصلاحات پارامتریک.
- ضعف سرمایه‌گذاری‌ها و اصلاحات مدیریتی در سیستم شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها (بادینی و رستمی، ۱۳۹۸).

۱۱. پیشنهادهای کاربردی

بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشتگی نشان می‌دهد که بسیاری از آن‌ها از منظر پایداری مالی در وضعیت نامناسبی بوده و چشم‌انداز تغییرات جمعیتی کشور نیز حاکی از آن است که ناپایداری مالی صندوق‌های بازنشتگی در سال‌های آتی به یکی از چالش‌های اصلی کشور بدل خواهد شد؛ بنابراین اقدام سریع در این خصوص، موجب وخیم‌تر شدن اوضاع این نهادها شده که نتیجه آن تهدید معیشت بخش قابل‌توجهی از سالمندان است؛ بنابراین نظام‌های بازنشتگی و تأمین اجتماعی کشور نقش اساسی در حفظ کرامت انسان‌ها، رفاه اجتماعی و زندگی به دور از فقر دارند؛ اما کاستی‌های نظام تأمین اجتماعی کشور، تحقق‌پذیر این آرمان‌ها را با چالش‌های جدی روبه‌رو کرده است. نگاهی به اطلاعات موجود صندوق‌های بازنشتگی کشور نشان می‌دهد که نظام بازنشتگی با چالش‌های عمده‌ای روبه‌روست که اثر قابل‌توجهی بر نحوه تضمین رفاه سالمندان در آینده و همچنین ذخایر کافی برای تأمین تعهدات آتی پذیرفته شده آنان دارد.

بخش عمده چالش‌های موجود در نظام بیمه اجتماعی ناشی از کیفیت قانون‌گذاری‌هاست که نحوه مدیریت صندوق‌ها و عملکرد آن‌ها را نیز تحت تأثیر قرار داده است (سامانی و همکاران، ۱۴۰۲).

به اعتقاد اکثر صاحب‌نظران، مهم‌ترین بحرانی که نظام بیمه اجتماعی کشور از آن رنج می‌برد، پایداری منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی است که تبدیل به یکی از ابرچالش‌های کشور شده است. «قوانین غیرمتکی بر محاسبات بیمه‌ای و تحمیل بیمه‌های یارانه‌ای (بدون تأمین منابع آن) به صندوق‌های بازنشستگی»؛ «عدم استقرار نظام چندلایه بیمه‌ای»؛ «عدم تناسب بین امید به زندگی و سن بازنشستگی در کشور»؛ «روند فزاینده نسبت سالمندی در کشور»؛ «تنوع بی‌قواره در قوانین و مقررات بیمه‌ای و خدمات آن‌ها»؛ «وجود تبعیض‌های درون یک صندوق و بین صندوق‌های بازنشستگی»؛ «سیاست‌گذاری نادرست در تشویق به اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور»؛ «مخدوش شدن چندجانبه‌گرایی در نظام بازنشستگی»؛ «ضعف در نهاد سیاست‌گذار در حوزه تأمین اجتماعی و مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری آن‌ها و مداخلات سیاسی در انتصابات و حکمرانی آن‌ها»؛ «نوسانات اقتصادی و پیامدهای زیانبار آن بر حوزه بیمه‌ای»؛ و «عدم توان دولت در ایفای تعهدات و تأدیه بدهی‌ها به صندوق‌های بازنشستگی» ازجمله مهم‌ترین دلایل بروز این وضعیت است. درعین حال «گسترش مشاغل غیررسمی و موقتی‌سازی قراردادهای کار»؛ «عدم تناسب و تعادل در توزیع یارانه‌های بیمه‌ای و تعهدات بیمه‌ای بلاوجه دولت ناشی از قوانین الزام‌آور بدون توجه به توان مالی دولت و استحقاق‌سنجی»؛ و «ضعف در استقرار بیمه اجتماعی پایه (فراگیر)» از دیگر مسائل و مشکلات حوزه بیمه‌ای است که علاوه بر تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی، موجب شده است که بخش قابل‌اعتنایی از شاغلین کشور به‌رغم نص صریح قانون از پوشش بیمه پایه اجتماعی محروم بمانند و درعین حال یارانه‌های بیمه‌ای از توزیع متوازن برخوردار نباشد (مالکی و همکاران، ۱۴۰۲).

بنابراین اهم پیشنهادهای کاربردی جهت اصلاح مالی و جلوگیری از ورشکستگی آتی صندوق‌های بازنشستگی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱. مرور آمارها و گزارش‌های مربوطه بیانگر آن است که پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور با بحرانی جدی مواجه شده است و اکثریت صندوق‌های بازنشستگی کشور مثل صندوق بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح و صندوق‌های دستگاهی؛ در حال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود نبوده و به بودجه عمومی وابسته شده‌اند؛ لذا پیشنهاد می‌شود دولت تمهیدات لازم را برای جبران ورشکستگی صندوق‌های فوق از طرق مختلف بازار سرمایه، لوایح بودجه سنواتی و مدلدسازی عملیاتی نماید و از افزایش فزاینده وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی که با تغییرات جمعیتی در سال‌های آینده و حرکت کشور به سمت پیری جمعیت، تشدید نیز خواهد شد، جلوگیری نماید.

۲. با توجه به بدهی زیاد و معوق دولت به سازمان تأمین اجتماعی طی سالیان متمادی گذشته، با وجود تورم و کاهش ارزش پول، صندوق سازمان دچار مخاطرات جبران‌ناپذیری شده است؛ به‌طوری‌که آن سازمان برای ایفای تعهدات خود من جمله پرداخت مستمری، هزینه درمان و... که می‌بایست به‌صورت نقدی پرداخت گردد، مجبور به اخذ تسهیلات و تحمیل هزینه مالی و یا فروش دارایی‌های خود شده است؛ لذا پیشنهاد می‌گردد دولت مجوز پرداخت بدهی خود را از طریق انتشار اوراق مالی به صندوق تأمین اجتماعی یا مولدسازی دارایی‌ها پرداخت نماید.

۳. باعنایت به اینکه حق بیمه‌های دریافتی طی سال‌های مختلف متناسب با هزینه‌های مربوط به حقوق و سایر مزایای بازنشستگی اعضاء افزایش نمی‌یابد، پیشنهاد می‌شود درآمدهای حاصل از میزان حق بیمه مندرج در ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی، طبق ماده (۲۹) همان قانون به حوزه درمان اختصاص داده شود.

۴. باعنایت به اینکه براساس گزارش‌های مالی صندوق تأمین اجتماعی، درآمد نقدی حاصل از وصول حق بیمه کمتر از درآمد تعهدی حاصل از وصول حق بیمه می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد درآمدهای قابل توجه صندوق شناسایی شده توسط سازمان مذکور وصول شود و صرفاً فقط در دفاتر مالی شناسایی نشود و پیگیری پرداخت تعهدات کارفرمایان به خصوص دولت در اولویت قرار گیرد.

۵. پیشنهاد می‌شود جهت رسیدن به بازدهی و سودآوری بالاتر سرمایه‌گذاری‌های صندوق، عمده دلایل نقص تصویب قوانین، مقررات و مصوبات دارای بار مالی با لحاظ محاسبات بیمه‌ای، ایفاء به موقع تعهدات دولت، اصلاح نظام بازنشستگی در دستور کار سازمان باشد.

۶. با توجه به نبود تفکیک مشخص بین لایه‌های مختلف نظام تأمین اجتماعی (حمایت، بیمه و بیمه تکمیلی) تخصیص منابع جدید در نظام رفاهی فعلی به صورت کارآمد و عادلانه صورت نمی‌پذیرد و با وجود صرف هزینه‌های کلان در این حوزه، درصد متناسبی از نیازمندان از حمایت‌های صورت گرفته برخوردار نمی‌شوند؛ درحالی‌که برخی از افراد غیر مستحق از اعتبارات حمایتی برخوردار شده‌اند؛ از همین رو به عنوان زیرساخت اساسی و مقدمه اصلاحات در حوزه رفاه اجتماعی لازم است با تفکیک بین حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی، شناسایی نسبتاً دقیقی از وضعیت رفاهی خانوار صورت پذیرد و بر این اساس حمایت‌های لازم در هر لایه انجام گردد.

۷. با عنایت به افزایش نرخ حقوق و تعداد مستمری‌بگیران نسبت به نرخ رشد شاغلین، اختلاف نامساعد درآمد حق بیمه نقدی با تعهدی، کاهش بازده سرمایه‌گذاری‌ها، کاهش نسبت پشتیبانی و کسری منابع مالی براساس گزارش محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری)، ضروری است سازمان تأمین اجتماعی نسبت به تدوین برنامه و استراتژی‌های کوتاه، میان و بلندمدت با رویکرد تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و حفظ و ارزش ذخایر و ارتقاء سودآوری حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها به منظور جبران کسری منابع اقدام نماید.

۸. ضروری است سازمان تأمین اجتماعی به منظور هوشمندسازی محاسبه و دریافت حق بیمه و اجرای الکترونیک ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی اقدامات لازم به منظور تبادل اطلاعات مورد نیاز بین سامانه ستاد و سامانه خدمات غیر حضوری سازمان تأمین اجتماعی را به صورت خدمات شبکه (وب سرویس) عملیاتی نماید.

۹. پیشنهاد می‌شود سازمان تأمین اجتماعی اقدامات لازم به منظور تبادل اطلاعات شغلی اتباع خارجی را با اداره کل اشتغال اتباع خارجی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هماهنگ نماید.

۱۰. با عنایت به بازده پایین صندوق سرمایه‌گذاری سازمان، پیشنهاد می‌شود سازمان در کوتاه مدت تمهیداتی اتخاذ نماید تا ضمن اصلاح سبد سرمایه‌گذاری و احصاء و تعیین تکلیف شرکت‌های زیانده و کم بازده، سرمایه‌گذاری‌ها به سمت بازارهای زودبازده و متناسب با نرخ تورم رفته و ارزش دارایی‌ها و اموال آن حفظ شود.

۱۱. باتوجه به اینکه اکثر شرکت‌های بزرگ دولت، بابت رد دیون به سازمان واگذار شده و هدف از نگهداری آن‌ها انتفاع و سودآوری جهت پرداخت تعهدات سازمان می‌باشد، لذا لازم و ضروری است سازمان ضمن بررسی علل و دلایل عدم بازدهی شرکت‌ها و عملکرد مدیران ذی ربط نسبت به تعیین تکلیف و یا ادامه فعالیت شرکت‌های مذکور اقدام نماید.

۱۲. پیشنهاد می‌شود به منظور سامان‌دهی انتصابات برابر مصوبه شماره ۷۵۶۲۷/ت/۱۳۶۲ هـ مورخ ۱۴۰۲/۵/۲ هیئت وزیران ضرورت دارد سازمان تأمین اجتماعی نسبت به اصلاح «مجموعه ضوابط انتصاب و جبران خدمات مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌ها و مؤسسات تابعه سازمان» اقدامات لازم و ضروری را مبذول نماید.

۱۳. پیشنهاد می‌شود پرداخت ردیف بودجه‌های کمکی در نظر گرفته شده برای صندوق‌های بازنشستگی (صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت

اطلاعات) به اجرای اقدام‌های زیر مشروط می‌شود:

الف) ثبت حقوق و مزایای تمامی کارکنان ستادی صندوق‌های مذکور در سامانه حقوق و دستمزد کارکنان دولت (ماده ۲۹ برنامه ششم توسعه کشور).

ب) شفاف‌سازی کلیه درآمدها و هزینه‌های صندوق‌ها.

ج) اجرای اصلاحات پارامتریک در سن و سابقه لازم برای احراز بازنشستگی.

۱۴. برای دستگاه‌های دولتی دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی عمده صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی مثل صداوسیما، هما، وزارت نفت و... برای تأمین هزینه‌ها از بودجه عمومی تغذیه می‌کنند پیشنهاد می‌شود پرداخت بودجه دستگاه مادر مشروط به انتشار عمومی اطلاعات مربوط به صندوق بازنشستگی تابعه شامل درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و حقوق و دستمزد مدیران باشد.

۱۵. پیشنهاد می‌شود تنظیم‌گری علاننه حق بیمه سهم کارگر به‌طور تدریجی و در بلندمدت، به‌گونه‌ای که در افقی تعیین‌شده، تمامی شاغلان همسان در کشور، مشارکت همسانی در درصد سهم بیمه‌شده از کل نرخ حق بیمه داشته باشند و یکسان‌سازی برخی از قواعد صندوق‌های بیمه‌گر، مانند اقسام معاف از کسور، حمایت‌های درمانی، اشتغال مجدد بازنشستگان، مستمری بازماندگان در افقی تعیین‌شده مورد بررسی قرار گیرد.

منابع

- بادینی، حسن و رستمی، مرتضی (۱۳۹۸)، بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران، مجله پژوهش حقوق عمومی (پژوهش حقوق) (حقوق و سیاست)، شماره ۱۸، دوره ۲۱، شماره ۶۳، ص ۲۵۲-۲۶۳.
- حسین‌زاده، امین (۱۳۹۲)، ضرورت نظارت بر ارزیابی صندوق‌های بازنشستگی توسط یک ناظر ذی‌صلاح، همایش بین‌المللی بیمه و توسعه، شماره ۲۰.
- رنانی، محسن (۱۳۹۵)، «رابطه متقابل دموکراسی، آزادی اقتصادی و تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۵.
- سامانی، حبیب و همکاران (۱۴۰۲)، تأثیر مخارج مستمری صندوق‌های بازنشستگی بر فقر و نابرابری، مجله رفاه و تأمین اجتماعی، دوره ۲۳، شماره ۹۱، ص ۸۵.
- سن، آمارتیا سن (۱۳۹۵)، «توسعه به مثابه آزادی»، ترجمه وحید محمودی، تهران، دانشگاه تهران، دانشکده مدیریت.
- طالب، مهدی (۱۳۹۲)، «تأمین اجتماعی»، انتشارات دانشگاه امام رضا، مشهد.
- عبدالحمید، مهدی (۱۴۰۲)، «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل: ۱۹۲۳۲.
- قاسمی، مهدی (۱۴۰۲)، «بررسی ابعاد مصوبه افزایش سن بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل: ۱۹۵۴۵.
- قاسمی، مهدی (۱۴۰۲)، «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: موضوعات راهبردی بخش عمومی (صندوق‌های بازنشستگی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل: ۱۹۰۵۷.
- کیانی، رضا و کوششی، مجید (۱۴۰۱)، روند تغییرات نسبت پشتیبان در صندوق‌های بازنشستگی با تأکید بر صندوق تأمین اجتماعی، فصلنامه بیمه سلامت ایران، دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۴۰۱، ص ۶۹-۷۷.

لفت ویچ، آدریان (۱۳۹۲)، «دولت‌های توسعه‌گرا»، ترجمه جواد افشارکهن، مشهد، مردنیز، نی‌نگار.

مالکی، محمدرضا و همکاران (۱۴۰۲)، «نابایداری صندوق‌های بازنشستگی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل: ۱۹۲۸۳.

مفتخری، علی (۱۴۰۲)، اثرات غیرخطی رفاه اجتماعی بر فقر چندبعدی در کشورهای درحال توسعه، مجله رفاه و تأمین اجتماعی، دوره ۲۳، شماره ۹۱، ص ۲۵.

یزدانی، عباس (۱۴۰۲)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور: صندوق‌های بازنشستگی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل: ۱۸۷۴۶.

Aghion, Phillippe, Alberto Alesina, and Francesco Trebbi. "Endogenous Political Institutions. NBER Working paper #9006, June 2002.

Dixon, J.2000."A global ranking of national Social Security System", International Social Security Reviw.10(2), Vol. 53,1/2000 <https://thinkingahead.com/> International Monetary Fund. Government Finance Statistics. various issues.

Kornai, János. The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

Mulligan, Casey B., Ricard Gil, and Xavier Sala-i-Martin "Do Democracies have Different Public Policies than Nondemocracies?" Journal of Economic Perspectives. 18(1), winter 2004: 51-74.

Mulligan, Casey B., Ricard Gil, and Xavier Sala-i-Martin. "Social Security and Democracy." NBER Working Paper no. 8958, May 2002.

Mulligan, Casey B., Ricard Gil. "Internationally Common Features of Public Old-Age Pensions, and Their Implications for Models of the Public Sector." Advances in Economic Analysis & Policy. 4(1), 2014: Article 4.

Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transition, 1800-2000. Electronic data file (version p4v2000). College Park, MD: CIDCM, University of Maryland, 2021.

Sargent, Thomas J. "Simulating the Privatization of Social Security in General Equilibrium: Comment." in Martin Feldstein, ed. Privatizing Social Security. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

Schlesinger, Arthur M. Jr. The Coming of the New Deal. Boston: Houghton Mifflin

Sen, Amartya. "Democracy as a Universal Value." Journal of Democracy. 10(3), 1999: 3-17.

- Tabellini, G. "A Positive Theory of Social Security." mimeo IGIER, Milano, Italy, February, 1992.
- de Tocqueville, Alexis. "Government of the Democracy in America." Democracy in America. Book 1, Chapter 13, reprinted by the University of Virginia, <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/1835>.
- Tabellini, Guido. "A Positive Theory of Social Security", mimeo IGIER, Milano, Italy, February 1992.
- Tullock, Gordon. "Problems of Majority Voting." Journal of Political Economy. 67(6), December 1959: 571-9.
- Turner, John A. "Population Age Structure and the Size of Social Security." Southern Economic Journal. 50(4), April 1984: 1131-46.
- United States Social Security Administration. Social Security Handbook. 13th edition. Washington, DC: Government Printing Office, 1997.
- University of London School of Advanced Study, Institute of Commonwealth Studies. "Former British Colonies and Commonwealth Members." <http://www.sas.ac.uk/commonwealthstudies/library/libcolonies.html>
- Weingast, Barry R. and William J. Marshall. "The Industrial Organization of Congress." Journal of Political Economy. 96(1), February 1988: 132-63.
- Wittman, Donald. "Why Democracies Produce Efficient Results." Journal of Political Economy. 97(6), December 2001: 1395-424.
- World Bank. World Development Indicators.



انتشارات سازمان
بازرسی کل کشور

در سال‌های اخیر موضوع صندوق‌های بازنشستگی و مشکلات و معضلات این صندوق‌ها مورد توجه کارشناسان بیمه‌های اجتماعی و مسئولان کشور قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به همگانی و فراگیر بودن این معضلات، باید قبل از تبدیل شدن آن‌ها به بحران اجتماعی، راه حل‌هایی منطقی و متناسب به منظور برون‌رفت از آن در دسترس مسئولان و مدیران این صندوق‌ها قرار گیرد. اگرچه که به نظر می‌رسد در زمان حاضر نیز وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران مناسب نیست، اما چاره‌اندیشی پیش از زمان بحران می‌تواند راه نجاتی هرچند با تأخیر باشد.

نشانی: تهران، خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور

شماره تماس: ۰۲۱-۸۸۸۴۴۶۱۴ | Bazrasi.nashr@136.ir

گاهنامه علمی- پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور