

زنگ خطر برای سازمان تامین اجتماعی

در دهه‌های اخیر، یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد کشورها به طور عام، نظام تامین اجتماعی و به طور خاص، بحران مالی نهادهای بازنشستگی بوده است.

به گزارش سایت خبری پرسون، محمدرضا مالکی عضو هیات علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در یادداشتی نوشت: در ایران، عملکرد صندوق‌های بازنشستگی به گونه‌ای بوده که وابستگی آنها به بودجه دولت، ابعاد گسترده‌ای پیدا کرده و وضعیت نگران‌کننده صندوق‌های بازنشستگی به نگرانی مهم و اصلی خط‌مشی‌گذاران حوزه تامین اجتماعی تبدیل شده است. این نگرانی، هم از منظر مدیریت و راهبری صندوق‌ها و هم از منظر مدیریت کلان کشور که مسوولیت تامین کسری منابع مالی آنها را به عهده گرفته، قابل طرح بوده و به یکی از بحران‌های اصلی کشور در کنار بحران‌هایی مانند آب و محیط‌زیست تبدیل شده است. دلایل متعددی از سوی نهادهای بین‌المللی، سازمان‌ها و موسسات داخل کشور، صاحب‌نظران و خبرگان این حوزه در خصوص دلایل ناترازی منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی در ایران مطرح است که عمده‌ترین آنها به شرح ذیل هستند.

امید به زندگی و سن موثر بازنشستگی: مطالعات حاکی از آن است که در یک‌دوره بیست‌ساله از سال ۱۹۹۵ تا پایان دسامبر ۲۰۱۵، پنجاه کشور به منظور کاهش هزینه‌های مالی، سن بازنشستگی را افزایش داده‌اند. اکثر کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در میانه قرن حاضر، دارای حداقل سن بازنشستگی ۶۷ سال خواهند بود. تعدادی از کشورها با ایجاد پیوند مستقیم بین افزایش سن بازنشستگی با روند تکاملی امید به زندگی، از این سن نیز فراتر خواهند رفت. در ایران نه تنها اصلاحاتی رخ نداده، بلکه قوانین و مقرراتی در کشور به تصویب رسیده است که شکاف بین سن موثر بازنشستگی و امید به زندگی را افزایش داده و بر بحران صندوق‌های بازنشستگی دامن زده است.

تلاش‌های انجام شده برای اصلاح قوانین مربوط به سن و سابقه بازنشستگی نیز تاکنون حاصلی نداشته و پارادایم غالب، کاهش سن و سابقه لازم برای بازنشستگی یا حفظ وضع موجود است تا شاید از این طریق و با خروج نیروی کار به روش بازنشستگی بخشی از مشکلات مربوط به اشتغال جوانان حل شود. بررسی‌ها حکایت از آن دارد که سن امید به زندگی در ایران، از سال ۱۳۳۰ تا امروز از ۴۶ سال به ۷۶ سال افزایش پیدا کرده است. این در حالی است که طی همین سال‌ها، متوسط سن بازنشستگی از ۵۷ سال به ۵۱ سال کاهش پیدا کرده است.

نسبت پشتیبانی: نسبت پشتیبانی که بیانگر نسبت تعداد بیمه‌پردازان به مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی است، در حالت مطلوب معمولاً بین ۶ تا ۷ و حداقل این نسبت برای جلوگیری از ورشکستگی صندوق‌ها ۳ است. اگرچه این نسبت تنها برای پرداخت تعهدات فعلی صندوق با استفاده از حق بیمه‌های فعلی کافی است، اما برای پایدارسازی مالی صندوق در بلندمدت و ایجاد امکان پرداخت تعهدات در آینده، لازم است نسبت پشتیبانی بیشتر باشد تا صندوق بتواند به سرمایه‌گذاری و جوجه جمع‌بندی بپردازد.

نسبت پشتیبانی سازمان تامین اجتماعی، به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور، ۴/۵۱ است که نزدیک به حداقل نسبت پشتیبانی برای عدم ورشکستگی یک سازمان بیمه‌ای است. این نسبت در صندوق بازنشستگی کشوری ۶۵/۰ و در سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح ۸۳/۰ است که از وخامت وضعیت این صندوق‌ها حکایت دارد.

نرخ جایگزینی و کفایت مستمری: نرخ جایگزینی یکی از شاخص‌های تعیین‌کننده میزان سخاوتمندی نظام‌های مستمری است. ایران در مقایسه با کشورهای دیگر دنیا یکی از بالاترین نرخ‌های جایگزینی (مقرری بازنشستگی در مقایسه با آخرین حقوق و دستمزد مبنای بیمه‌پردازی) را دارد. یکی از دلایل اصلی نرخ جایگزینی بالا در ایران، نحوه محاسبه حقوق بازنشستگی افراد است. در شرایطی که در اغلب نظام‌های بازنشستگی دنیا متوسط بهترین ۵ سال سنوات خدمت فرد یا تمام سال‌های بیمه‌پردازی فرد مبنای محاسبه قرار می‌گیرد، در ایران، دو سال آخر خدمت فرد، مبنای محاسبه است.

در حالی که میانگین نرخ جایگزینی خالص در اتحادیه اروپا ۵/۶۳ درصد و در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۶/۵۸ درصد است، میانگین این نرخ در کشور ما برای سه صندوق اصلی (تامین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و کشاورزان، روستاییان و عشایر) ۸۳ درصد است.

به رغم نرخ جایگزینی بالا، متأسفانه کفایت مستمری در ایران پایین بوده و عملاً حقوق بازنشستگی بسیاری از افراد، پاسخگوی هزینه‌های زندگی آنان نیست و این امر صندوق‌های بازنشستگی را در مقابل نوسانات اقتصاد کلان بسیار حساس کرده است؛ زیرا همواره آنان را با سبلی از مطالبات بازنشستگان و مستمری‌بگیران برای حفظ قدرت خرید آنان مواجه کرده است که در بسیاری از موارد، شوک‌های غیرقابل جبرانی به صندوق‌ها تحمیل می‌کند، مصارف صندوق‌ها را به طرز چشمگیری افزایش داده و عملاً سیاست‌های افزایش پایداری صندوق‌های بازنشستگی را بی‌اثر کرده است.

نسبت تعهدات به دارایی‌ها: پژوهش‌های انجام شده حاکی از آن است که ارزش حال تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲۲۴ درصد از تولید ناخالص داخلی (Gross Domestic Product)، ارزش دارایی‌ها حدود ۳۷ درصد تولید ناخالص داخلی و کل کسری آن حدود ۱۸۷ درصد از تولید ناخالص داخلی است که عملاً صندوق را نیازمند بودجه عمومی کرده است. بنابراین نه تنها این صندوق به شدت ناپایدار است، بلکه باید نزدیک به ۸۰ برابر تولید ناخالص داخلی کشور برای جبران کسری این صندوق هزینه شود. گزارش شرکت مشاور بین‌المللی مکزی (۲۰۱۶) نیز ارزش حال تعهدات ۷۵ سال آتی صندوق بازنشستگی کشوری را برابر با ۹۲۵ هزار میلیارد تومان تخمین زده است؛ در حالی که کل حق بیمه پرداختی اعضای شاغل صندوق، فقط ۴۵ هزار

میلیارد تومان خواهد بود. با فرض ۲۵ هزار میلیارد تومان برای ارزش دارایی‌های صندوق بازنشستگی کشوری، کسری این صندوق در آینده بسیار گزاف خواهد بود (به عبارتی کسری ۹۲ درصدی برای ایفای تعهدات بلندمدت!).

سازمان تامین اجتماعی از سال ۲۰۱۸ برای تامین مالی مصارف مجبور شده است، از ذخایر خود برداشت یا از نظام بانکی استقراض کند. پیش‌بینی می‌شود که ذخایر سازمان تا سال ۲۰۲۷ به اتمام برسد، به‌طوری‌که برای ایفای تعهدات خود به کمک دولت نیاز خواهد داشت. پرداخت‌نشدن مطالبات سازمان و عدم ایفای تعهدات دولت، وابستگی این صندوق به کمک دولت را تسریع خواهد کرد. ضمن اینکه این سازمان در افق شصت‌ساله، معادل ۲۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی به ارزش امروز تعهد بدون اندوخته خواهد داشت.

نرخ توازن درآمد هزینه سالانه (PAYG) از ۲/۲۴ درصد در سال ۲۰۱۶ به ۶/۷۲ درصد در سال ۲۰۵۰ افزایش می‌یابد (به این معنا که در سال ۲۰۵۰ باید از هر شاغل ۶/۷۲ درصد کسور سهم کارکن و کارفرما اخذ شود تا بتوان حقوق بازنشستگان را پرداخت کرد). این نرخ در سال ۲۰۸۰ به حدود ۱۱۰ درصد خواهد رسید.

نرخ سالمندی و باروری در ایران: بررسی روند تغییرات جمعیتی ایران نشان می‌دهد که در نیم‌قرن اخیر، یعنی از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۵، جمعیت افراد بالای ۶۵ سال که عمده تعهدات صندوق‌ها با عنوان حقوق بازنشستگی، وظیفه و مستمری در قبال آنان است، پنج‌برابر شده است؛ در حالی که طی همین دوره زمانی، جمعیت کل کشور حدود ۲۳/۳ برابر شده است. بر اساس داده‌های پژوهشکده آمار برآورد می‌شود که جمعیت سالمند کشور در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۳۰، در سناریوهای مختلف حدود چهاربرابر شود و از ۴ میلیون و ۸۷۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۵ به حدود ۱۹ میلیون نفر در سال ۱۴۳۰ برسد.

ارزیابی نرخ باروری در ایران که توسط سازمان ملل متحد انجام شده نیز نشان می‌دهد که این نرخ از ۶/۲۸ در سال ۱۳۵۸ به ۱/۶۲ در سال ۱۳۹۸ رسیده است. این نرخ از سال ۱۳۹۸ تا ۱۴۲۸ تقریباً ثابت خواهد ماند.

تغییرات جمعیتی و افزایش سالمندی در جهان، همه کشورها را با بحران در نظام‌های بازنشستگی روبه‌رو کرده و ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. مشخص است که با افزایش تعداد سالمندان در سال‌های آینده، مصارف صندوق‌های بازنشستگی برای ایفای تعهدات افزایش یافته و با کاهش نرخ باروری تعداد بیمه‌پردازان به صندوق‌های بازنشستگی نیز کاهش می‌یابد که بالطبع میزان منابع وصولی توسط صندوق‌ها تنزل خواهد یافت. به عبارت دیگر، افزایش طول عمر بشر و کاهش تعداد زاد و ولد (تغییرات جمعیتی) موجب افزایش نسبت وابستگی بالقوه (نسبت جمعیت بالای ۶۵ سال به جمعیت ۱۵-۶۵ سال) و کاهش نسبت پشتیبانی (نسبت بیمه‌پردازان به مستمری‌بگیران در یک سازمان بیمه‌ای) خواهد شد که چالش بزرگی پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی است.

در کنار مباحث فوق، مشکلات ساختاری نظیر عدم تحقق نظام چندلایه تامین اجتماعی که هزینه‌های قابل‌توجهی خارج از اصول بیمه‌ای را به صندوق‌ها تحمیل کرده است، شیوه اداره و مدیریت دارایی صندوق‌ها، ضعف در سه‌جانبه‌گرایی، نرخ بیکاری بالا که موجب کاهش ورودی‌های جدید و در نتیجه کاهش نسبت پشتیبانی در صندوق‌ها شده است، تورم فزاینده ناشی از ناکارآمدی نظام اقتصادی که تعهداتی خارج از اصول بیمه‌ای را به صندوق‌ها تحمیل کرده است، حمایت‌ها، معافیت‌ها و یارانه‌های بیمه‌ای خارج از اصول بیمه‌ای که به موجب قوانین و مقررات به صندوق‌ها تحمیل شده است، آزادی عمل‌های بی‌قید و شرطی که در زمینه جبران خدمت و ایجاد صندوق‌های بازنشستگی صنفی و شغلی به دستگاه‌های اجرایی داده شده و در نهایت، تعهدات بلاوجه کوتاه‌مدت و بلندمدتی را به صندوق‌های بازنشستگی، دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و دولت تحمیل کرده است، واگذاری دارایی صندوق‌ها برای تامین کسری منابع، دست‌اندازی دولت به دارایی صندوق‌ها برای تامین کسری بودجه، فرارهای بیمه‌ای فردی و جمعی (کارگاه‌ها و قراردادهای پیمان و مقاطعه‌کاری) و عدم ایفای تعهدات دولت در قبال یارانه‌ها و معافیت‌های بیمه‌ای که به موجب قانون، دولت متکفل پرداخت آن است، از دیگر عواملی است که ناترازی صندوق‌ها را تشدید کرده است.

با استمرار وضعیت موجود و عدم اصلاحات ساختاری و پارامتریک در خصوص قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگی در کشور، چشم‌انداز خوبی پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی قرار نخواهد داشت و به طرز فزاینده‌ای شاهد تشدید بحران صندوق‌های بازنشستگی خواهیم بود.

ایفای تعهدات دولت در قبال صندوق‌های بازنشستگی، تحقق نظام چندلایه تامین اجتماعی (مساعدت اجتماعی، بیمه پایه و بیمه مکمل) و اعمال اصلاحات ساختاری در صندوق‌های بازنشستگی در همین خصوص، اعمال اصلاحات پارامتریک نظیر اصلاح سن موثر بازنشستگی و نحوه محاسبه نرخ حق بیمه و حقوق بازنشستگی، حذف یارانه‌ها و معافیت‌های بیمه‌ای بلاوجه و حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی نظیر شفافیت، پاسخگویی، نظام‌های مدیریت تضاد منافع، کنترل فساد و استقلال از فرآیندهای سیاسی، بر پایداری صندوق‌ها موثر است.

منبع: دنیای اقتصاد