

# علل بحران در صندوق های بازنشستگی ایران

نظام های بازنشستگی به عنوان سیستم هایی پویا که تاثیر بسیاری با محیط پیرامونی خود دارند باید همواره از منظر شاخص های پایداری مالی مورد آزمون قرار بگیرند

یادداشت رضا میرزا ابراهیمی

پژوهشگر اقتصادی

امروزه از بحران صندوق های بازنشستگی در ایران به عنوان یکی از ابرچالش های پیش روی اقتصاد ایران در کنار بحران های دیگری نظیر بحران آب، محیط زیست و اشتغال نام برده می شود. صندوق های بازنشستگی جزئی از یک کل به نام نظام تامین اجتماعی به شمار می روند که کارکردی صرفاً اقتصادی دارند. وظیفه آنها به زبان ساده تجمیع و پس انداز بخشی از حقوق و دستمزد افراد جامعه در زمان اشتغال و انتقال مجدد آن به فرد در زمان بازنشستگی (یا از کارافتادگی)، البته با حفظ قدرت خرید مبالغ انباشت شده در طی زمان است. لذا با این تعریف، زمانی که سخن از بحران در چنین نهادهایی به میان می آید، منظور بروز بحران مالی به شکل برهم خوردن توازن جریان نقدی ورودی و خروجی صندوق هاست. شرایطی که به نظر می رسد بر بسیاری از صندوق های بازنشستگی کشور سایه افکنده و پیش بینی می شود در صورت تداوم شرایط فعلی طی دهه های آتی تمامی صندوق های کشور را دربرگیرد.

اما اولین سوالی که در چنین وضعیتی مطرح می شود این است که علل اصلی به وجود آورنده بحران صندوق های مذکور در ایران چیست؟ البته که دلایل بسیاری را برای آن می توان برشمرد؛ لیکن در یک دسته بندی کلی (البته نه اولویت بندی شده) مهم ترین این عوامل را می توان به شرح زیر مطرح کرد:

- برهم خوردن جریان ورودی ها و خروجی های (مالی و تعداد مشترکان) صندوق ها
- حکمرانی داخلی صندوق های بازنشستگی
- قوانین و مقررات بالادستی
- مداخلات سیاسی و حاکمیتی

لازم به ذکر است که هر از این موارد می تواند همپوشانی هایی را با یک یا تمام موارد دیگر داشته باشند، که فارغ از آن در ادامه به تشریح اجمالی نحوه تاثیر گذاری آنها بر صندوق های بازنشستگی کشور پرداخته می شود.

## ۱ برهم خوردن جریان ورودی ها و خروجی ها

این عامل را می توان از دو منظر مورد بررسی قرار داد. نخست، جریان و وجه نقدی و دوم مشترکین ورودی و خروجی از صندوق ها. در حال حاضر هر دوی این جریان ها در اغلب صندوق های بازنشستگی کشور دچار عدم تعادل شده به طوری که وزنه این عدم تعادل به سمت جریان خروجی سنگینی می کند. به

عبارتی، زمانی که نسبت بازنشستگان مستمری بگیر به شاغلان بیمه پرداز افزایش یا نسبت وجه نقدی تجمیع شده ناشی از پرداخت حق بیمه شاغلان به مزایای مستمری بازنشستگی کاهش یابد می توان انتظار بروز بحران در صندوق های بازنشستگی را داشت. وضعیتی که برخی از صندوق های بازنشستگی کشور از جمله صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد هم اکنون با آن مواجه اند. کاهش تعداد بازنشستگان نسبت به شاغلان بیمه پرداز به دلایل متعددی از جمله دلایل قانونی، روندهای جمعیتی و نیز شرایط کلی حاکم بر بازار کار می تواند اتفاق بیافتد. به عنوان مثال، ممانعت قانونی از تداوم اشتغال در بخشی خاص، مانند بخش دولتی با هدف کوچک کردن ساختار دولت و یا خصوصی سازی گسترده یکی از علت های قانونی بروز مشکل در صندوق بازنشستگی کشوری است که آن را به یک صندوق بسته (عدم امکان ورود اعضای شاغل جدید به سیستم) تبدیل کرده است. همچنین روندهای ناگزیر جمعیتی ناشی از برهم خوردن روند طبیعی رشد جمعیت در دوره یا دوره هایی خاص (مانند انفجار جمعیت ایران در سال های دهه ۱۳۶۰ و افت شدید آن در دهه های بعد) نیز می تواند یکی از عوامل تاثیر گذار بر بحران صندوق ها از منظر جریان ورودی و خروجی مشترکین به شمار آید. که البته به نظر نمی رسد این عامل - علی رغم تبلیغات فراوان برخی نهادها نسبت به سالمند شدن جمعیت ایران طی دهه های آتی - نقش چندانی در بحران فعلی صندوق های بازنشستگی و حتی در دهه های پیش رو داشته باشد. در این بین اما بازار کار کشور را می توان مهم ترین عامل برهم زننده تعادل صندوق ها نامید. شرایط کلی حاکم بر این بازار طی دهه های گذشته همواره با نرخ بالای بیکاری، نرخ پایین مشارکت و فعالیت سهم عمده ای از نیروی کار در بازار کار رسمی یا غیررسمی که مشترک هیچ یک از صندوق بازنشستگی نیستند، عجین بوده است. شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دو دهه گذشته نشان می دهد که همواره بیش از ۵۰ درصد جمعیت ۱۰ سال و بیشتر کشور، جمعیت غیرفعال بوده اند (نمودار ۱) که سهم بالایی از آن متعلق به زنان جامعه است؛ بطوریکه طبق آخرین اطلاعات مرکز آمار ایران در بهار سال ۱۳۹۶ نرخ مشارکت مردان ۶۴،۵ و زنان ۱۶،۴ درصد بوده است. طی همین مدت متوسط

نرخ بیکاری در کشور همواره بیش از ۱۰ درصد بوده (نمودار ۲) که سبب عدم دسترسی بخش زیادی از جمعیت فعال کشور به سیستم تامین اجتماعی از جمله صندوق های بازنشستگی شده است. به علاوه، برآوردها نشان می دهد که ۷۶ درصد از کل جمعیت شاغل کشور (۵ تا ۶ میلیون شاغل) مشترک یکی از ۱۸ صندوق بازنشستگی هستند. به عبارتی ۲۴ درصد از این جمعیت تحت پوشش هیچ یک از صندوق های بازنشستگی کشور نیستند. جمعیتی که ورود آنها به نظام بازنشستگی کشور مطابق با اصول بیمه ای پایدار می تواند بار بزرگی از بحران کنونی را از دوش صندوق ها بردارد.

## ۲ حکمرانی درونی صندوق های بازنشستگی

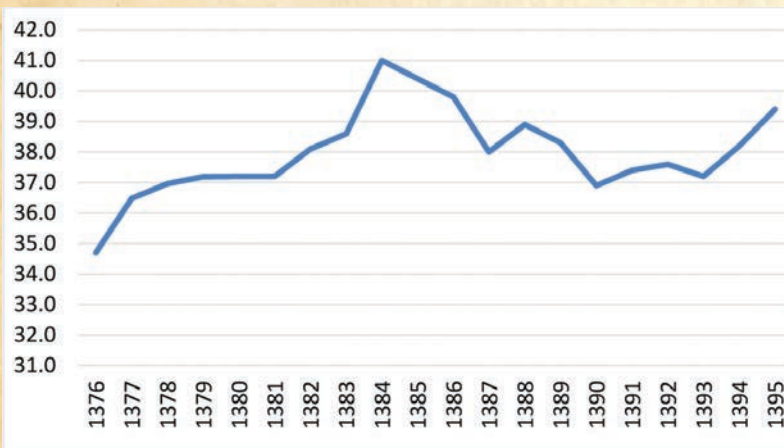
یکی دیگر از عوامل بسیار مهم در ایجاد بحران صندوق های بازنشستگی را می توان به حکمرانی درونی این صندوق ها طی دهه های گذشته ربط داد. این موضوع از آنجا که به شیوه ها و فرآیندهای تصمیم گیری مربوط می شود، بسیار فراتر از شیوه سه جانبه گرایی معمول در سطح مدیریت صندوق ها (هیات مدیره هایی متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت) است. از این رو، مدیریت کارآمد صندوق های بازنشستگی را می توان از سه منظر استقرار اصول و قواعد حکمرانی خوب در سطح مدیریت کلان به عنوان «چارچوبی برای سیاست گذاری و اداره امور ملی برای تامین برابری و کارآمدی»، حاکمیت شرکتی «به عنوان چارچوبی برای اداره بنگاه ها» و توجه به حضور ذینفعان صندوق ها در قالب اتحادیه ها، تشکل ها و نهادهای مدنی مورد بررسی قرار داد.

حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و حق اظهار نظر (صدا) چهار شاخص کلیدی حکمرانی به شمار می روند که تسیری آنها در فرآیندهای مدیریتی و تصمیم گیری می تواند به عاملی بازدارنده در بروز هر گونه خلل در ساختارهای سازمانی (در سطوح خرد و کلان) شود. به جرات می توان گفت که عدم وجود چنین الزاماتی در فرآیندهای انتخاب و انتصاب مدیران کلیدی، تصمیم گیری ها و سیاست گذاری ها، صندوق های بازنشستگی را در دوره هایی به حیات خلوت بسیاری از مدیران کلان برای سوء استفاده های مالی و دست اندازی به سرمایه هایی که به صورت امانی در اختیار این نهادها قرار گرفته است، تبدیل نمود.

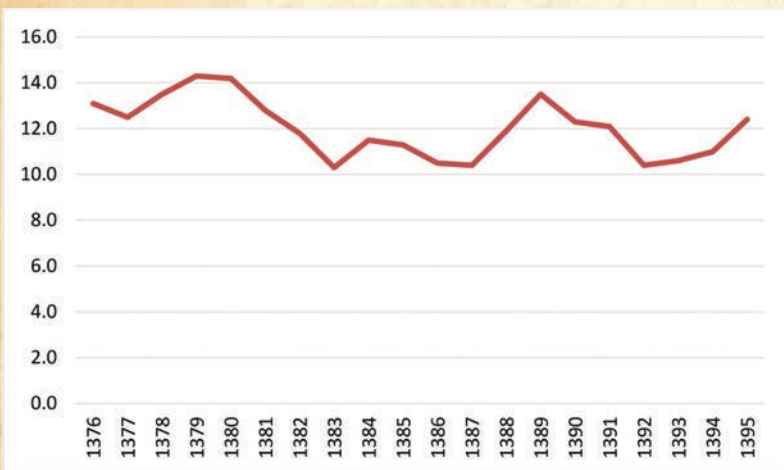
نرخ مشارکت اقتصادی  
زنان در سال ۱۳۹۶

جمعیت کشور مشترک هیچ یک از  
صندوق های بازنشستگی نیستند

میزان بار مالی تحمیل شده به صندوق کشوری با  
۴ قانون مصوب نهادهای بالادستی



نمودار ۱- نرخ مشارکت اقتصادی نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر کشور (۱۳۷۶-۱۳۹۵)  
منبع: درگاه ملی آمار: <https://www.amar.org.ir>



نمودار ۲- نرخ بیکاری جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر کشور (۱۳۷۶-۱۳۹۵)  
منبع: درگاه ملی آمار: <https://www.amar.org.ir>

فرآیندهای تصمیم‌سازی و تصویب قوانینی مشابه قوانین بند پیشین اشاره کرد. بدیهی است که برخی از چنین دخالت‌هایی از سرخیز خواهی و برخی دیگر با هدف پیگیری منافع شخصی و یا گروهی انجام گرفته و می‌گیرد. از دو منظر می‌توان به کارکرد مهم این مداخلات پرداخت؛ نخست، کارکرد آن در جلب نظر و آرای مشترک‌کن صندوق‌های بازنشستگی (بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران) در موسم انتخابات و دوم، انتفاع شخصی و یا صنفی گروه‌های ذینفع از تصویب و یا لغو برخی قوانین حاکم بر صندوق‌ها در زمان بازنشستگی. تالی ناگزیر این مداخلات، از یک سو، حاکم شدن اصل نفع شخصی و یا گروهی بر صندوق‌هایی است که بنابر ماهیت آمانی و بین‌نسلی‌شان، می‌بایست از اصول فراگیر و عادلانه بودن برخوردار باشند و از سوی دیگر پایداری بلندمدت آنها را قربانی منافع کوتاه‌مدت گروه یا صنفی خاص می‌کند.

شده‌اند. به عنوان مثال، چهار قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی مصوب سال ۱۳۷۴، مواد ۱۵ و ۱۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰، تغییر مبنای محاسبه اولین حقوق بازنشستگی از معدل سه سال آخر اشتغال به معدل دو سال مصوب ۱۳۷۹ و بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶ با بار مالی ۴۸۸ هزار میلیارد تومان (به قیمت‌های سال ۱۳۹۴) بیشترین تاثیر را بر حجم تکالیف و تعهدات مالی صندوق بازنشستگی کشوری داشته است. این رقم معادل ۱۵ برابر حجم تعهدات مالی (مستمری بازنشستگان تحت پوشش) این صندوق در سال ۱۳۹۶ است.

#### ۴ مداخلت سیاسی و حاکمیتی

دست آخر می‌توان در یک چارچوب تحلیلی اقتصاد سیاسی به نقش و حضور پررنگ گروه‌های ذینفع در

با همین استدلال می‌توان به راحتی علت و نحوه واگذاری بسیاری از شرکت‌های زیاده دولتی به صندوق‌ها بابت رد دیون دولت‌ها را توجیه و تفسیر کرد. همچنین عدم وجود یک استراتژی مشخص در مدیریت دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری بخشی از منابع مالی صندوق‌ها، ارتباط مستقیمی با عدم وجود اصول و قواعد حکمرانی در سطوح کلان و خرد تصمیم‌گیری این موسسات دارد. چراکه کلیه وظایف مرتبط با سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در دستورالعمل‌های سرمایه‌گذاری صندوق‌های تأمین اجتماعی ISSA با عنوان «فرآیندهای حکمرانی سرمایه‌گذاری»، از جمله تدوین استراتژی سرمایه‌گذاری، تعیین محدودیت‌های سرمایه‌گذاری، بازه تحمل ریسک، نرخ بازده مورد انتظار و... به طور مشخص بر عهده هیات‌های مدیره، مدیریت و کمیته‌های سرمایه‌گذاری (داخلی و خارجی) گذاشته شده است. بدیهی است وجود فضایی غیر شفاف، غیر پاسخگو و بی‌حضور فعال نهادها و تشکلهای مدنی تاثیرگذار بر فرآیندهای مدیریتی و تصمیم‌گیری در صندوق‌های بازنشستگی طی دهه‌های گذشته سبب ناکارآمدی مدیریتی، در برخی موارد فساد گسترده و در نهایت بحران مالی فعلی برخی از صندوق‌ها شده است.

#### ۳ قوانین و مقررات بالادستی

سومین عامل تاثیرگذار بر شرایط عمومی صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان به تاثیرپذیری آنها از فضای قانون‌گذاری کشور به طور عام و قوانین مربوط به صندوق‌های بیمه و بازنشستگی به طور خاص، نسبت داد. نظام‌های بازنشستگی به عنوان سیستم‌هایی پویا که تاثیر و تاثر بسیاری با محیط پیرامونی خود دارند، می‌بایست همواره از منظر شاخص‌های پایداری (مالی) مورد آزمون قرار گیرد تا هرگونه عامل بیرونی و یا درونی در این سیستم، که پایداری آن‌ها را با اختلال مواجه می‌کند، شناسایی شوند. از این حیث قوانین و مقررات مصوب به عنوان عوامل عمدتاً بیرونی می‌توانند به طور مستقیم و یا غیرمستقیم بر کارکرد صندوق‌ها تاثیرگذار باشند.

تجربه قانون‌گذاری در طول دهه‌های گذشته به روشنی نشان می‌دهد که نهادهای سیاست‌گذار، تصمیم‌گیر، قانون‌گذار و مجریان کشور بدون توجه به آثار مالی تبعی همواره اقدام به پیگیری و تصویب قوانین و مقرراتی کرده‌اند که عمدتاً مغایر با اصل پایداری صندوق‌ها در بلندمدت بوده‌اند. قوانین و مقرراتی چون بازنشستگی‌های پیش از موعد، اعطای سنوات تشویقی به گروه‌ها و افراد خاص، مبنای تعیین مستمری بازنشستگی، سن بازنشستگی، مستمری بازنشستگان متوفی و... از جمله مواردی هستند که امروزه به عاملی برای انحراف و کژکارکردی صندوق‌های بازنشستگی تبدیل