



صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه

۶۲

گروه مطالعاتی رفاه و تأمین اجتماعی
مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۸

به نام آنکه جان را فکرت آموخت

صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه

تهیه کنندگان:

فرهاد بزرافکن و حمید گُماری

گروه مطالعاتی رفاه و تأمین اجتماعی

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه

تهیه‌کنندگان: فرهاد بزرافکن و حمید گُماری

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۸

شماره مسلسل: ۶۲

کد گزارش: ۹۸۲۱۳۰۰۳۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۹/۰۳

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.



تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴،

واحد ۱۰۱

کد پستی: ۱۹۳۴۶۱۳۷۸۱

دورنگار: ۰۲۱-۲۲۷۰۲۹۰۳

تلفن: ۰۲۱-۲۲۷۰۳۴۶۵

پست الکترونیک: info@saba-psi.ir

تارنما: www.saba-psi.ir

فهرست

خلاصه یافته‌ها.....	الف
مقدمه.....	۱
سیر شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی.....	۲
نگاهی اجمالی به شرایط و قواعد کلی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران.....	۶
جمعیت تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی ایران.....	۹
نظام و قواعد بیمه‌ای حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران.....	۱۱
سهم نظام بازنشستگی از بودجه امور رفاهی ایران.....	۱۴
پوشش نظام بیمه‌ای.....	۱۸
سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران.....	۲۳
نتیجه‌گیری.....	۲۸
منابع.....	۳۰

خلاصه یافته‌ها

علاوه بر صندوق‌های چهارگانه وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴ صندوق بازنشستگی اختصاصی، از جمله سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، نیز در ایران وجود دارند که تاکنون مستقل از وزارتخانه مزبور فعالیت می‌کنند. در ادامه به مختصات و ویژگی‌های صندوق‌های بازنشستگی در ایران خواهیم پرداخت که عبارتند از:

- در حال حاضر، ۱۸ صندوق بازنشستگی در ایران وجود دارد که سه صندوق ماهیت دولتی (عام) دارند، دو صندوق ماهیت عمومی غیردولتی و بقیه صندوق‌های صنفی-اختصاصی هستند.
- به جز سازمان تأمین اجتماعی که صندوقی باز است و می‌تواند ورودی‌های متنوعی داشته باشد، دیگر صندوق‌ها برای جامعه خاصی تأسیس شده و بسته هستند.
- بر اساس آمار سال ۱۳۹۵ بیش از ۷۵ درصد بیمه‌شدگان در ایران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند. سهم بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از کل بیمه‌شدگان کشور به ترتیب ۱۱.۳، ۵.۸ و ۳.۲ درصد است. این در حالی است که بقیه صندوق‌های صنفی-اختصاصی دستگاه‌ها فقط ۳.۳ درصد از کل بیمه‌شدگان کشور را تحت پوشش قرار داده است.
- مرجع تصویب برای هر یک از صندوق‌های بیمه اجتماعی در ایران متفاوت است، به نحوی که برخی صندوق‌ها با تصویب مجلس، برخی با تصویب هیئت وزیران و برخی از آن‌ها با مصوبات درون سازمانی تشکیل شده‌اند.
- نرخ حق بیمه در سازمان‌ها یا صندوق‌های بازنشستگی ایران متفاوت است. برای مثال، دولت در صندوق بازنشستگی کشوری ۱۳.۵ درصد برای بیمه‌شده می‌پردازد، اما این سهم برای سازمان تأمین اجتماعی مجموعاً ۳ درصد است. لذا، نسبت بهره‌مندی شهروندان از منابع دولتی در نظام تأمین اجتماعی یکسان نیست و برخی از شهروندان

- در گروه‌های شغلی از دیگر گروه‌ها سهم بیشتری دارند.
- بیشترین نرخ حق بیمه سهم کارمند، ۱۰ درصد است که کارمندان وزارت اطلاعات، صندوق کارکنان فولاد و صندوق صنایع مس ایران می‌پردازند و کمترین آن برای کارکنان صنعت نفت است که تنها ۶ درصد از حقوق آن‌ها به‌عنوان حق بیمه کسر می‌شود.
 - به‌رغم افزایش امید به زندگی در ایران و همچنین افزایش میانگین سن در آغاز اشتغال به علت داشتن تحصیلات بالاتر، سن بازنشستگی برای اغلب صندوق‌ها در ایران کمتر از میانگین جهانی است. برای مثال، سن بازنشستگی برای حدود ۹۰ درصد از مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری کمتر از ۶۰ سال (اکنون، به‌طور میانگین ۵۲ سال) برای بیش از ۷۳ درصد از مشترکین کمتر از ۵۵ سال است. این در حالی است که متوسط امید به زندگی در وضعیت کنونی ایران به ۷۵ سال و بالاتر از آن رسیده است. این آمار برای نیروهای مسلح به‌طور میانگین ۴۲ سال، برای سازمان تأمین اجتماعی ۵۵ سال، صندوق‌های صنفی-اختصاصی دستگاه‌ها ۵۰ تا ۵۵ سال است.
 - پرداخت مستمری در صندوق‌های بیمه اجتماعی بر مبنای روش مزایای معین (DB) پایه‌گذاری شده است که برخی از آن‌ها به‌صورت بدون اندوخته و برخی دیگر با اندوخته‌گذاری جزئی فعالیت می‌کنند.
 - ضریب انباشت از دیگر معیارهای سنجش نظام بازنشستگی است. این ضریب در ایران یک سی‌ام یعنی حدود ۳.۳۳ درصد است. این نسبت، به‌طور متوسط، در کشورهای OECD ۲.۳۳ است. سازمان یا صندوق دارای سقف پرداخت مستمری در ایران سازمان تأمین اجتماعی است. برخی گروه‌های شغلی در برخی صندوق‌ها (مانند قضاوت و اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های دولتی) و تقریباً همه صندوق‌های اختصاصی دارای چنین سقفی نیستند.
 - اغلب معدل حقوق و مزایای مشمول کسور حق بیمه یا کسور بازنشستگی در ایران بر مبنای معدل حقوق دو سال آخر محاسبه می‌شود (تعداد سال‌های مبنا جهت محاسبه حقوق بازنشستگی). اگرچه برای برخی گروه‌های شغلی از جمله قضاوت در قانون

- استخدام کشوری یا در صندوق آینده‌ساز قوانین متفاوتی وجود دارد.
- به دلیلی که بازنشستگان دیگر کسور بازنشستگی ندارند و نیز از مالیات معافند، نرخ جایگزینی در بسیاری از صندوق‌ها از ۱۰۰ درصد بالاتر می‌رود. نرخ جایگزینی در سازمان تأمین اجتماعی ۸۳ درصد، صندوق بازنشستگی کشوری ۸۹ درصد، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر ۶۵ درصد، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ۹۸ درصد و این نرخ در صندوق‌های اختصاصی به ۹۰ درصد می‌رسد.
- به جز صندوق وکلا و کارگشایان دادگستری و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و تا حدی سازمان تأمین اجتماعی بقیه صندوق‌ها در ایران از نسبت پشتیبانی پایینی برخوردارند و این بدین معناست که این صندوق‌ها دوران بحران خود را سپری می‌کنند و عملاً به بودجه عمومی وابسته هستند.
- صندوق‌های بازنشستگی در ایران ضمن این که در طی این سال‌ها نتوانستند ماهیت بیمه‌ای خود را حفظ کنند، بلکه حتی درصد رشد وابستگی آن‌ها به بودجه امور رفاهی (در سطح بالاتر، درصد وابستگی به بودجه عمومی کشور) به مراتب بیشتر از درصد رشد بودجه امور رفاهی در بودجه عمومی کشور بوده است.
- بودجه صندوق‌های صنفی-اختصاصی در ردیف معینی از بودجه امور رفاه اجتماعی آورده نمی‌شود بلکه ذیل بودجه کلی هر سازمان یا نهاد قرار دارد که عملاً ارتزاق آن‌ها از بودجه کلی کشور است. به نظر می‌رسد اطلاق عنوان «صندوق» به اغلب این صندوق‌ها عنوان مناسبی نیز نباشد و بیشتر اداره بازنشستگی و رفاه در این سازمان‌ها هستند.
- اطلاعات آماری مربوط به سرمایه‌گذاری‌های بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی ایران، غیر از چهار صندوق بازنشستگی وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در دسترس عموم قرار ندارند.

مقدمه

از لحاظ تاریخی، نطفه شکل‌گیری نظام بازنشستگی در ایران به دوره اول مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۷ می‌رسد. پس از آن تا دهه ۵۰ شمسی تعدادی از صندوق‌های بیمه اجتماعی با فراز و فرودهایی تشکیل شدند. سال ۱۳۵۴ نقطه عطفی در تأسیس صندوق‌های بازنشستگی کشور بود. در این سال، سازمان تأمین اجتماعی برای جامعه کارگری و کارفرمایی و صندوق بازنشستگی کشوری برای مستخدمین دولت تأسیس شدند. پس از انقلاب، با شکل‌گیری قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ و تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و سازمان بیمه خدمات درمانی (بعدها تحت عنوان سازمان بیمه سلامت ایران زیر نظر وزارت بهداشت) ذیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (امروزه، تعاون، کار و رفاه اجتماعی) قرار گرفتند. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۹۱ صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد نیز به لیست صندوق‌های تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی افزوده شد.

در حال حاضر، ۱۸ صندوق بازنشستگی در ایران فعالیت دارند. صندوق تأمین اجتماعی برای کارگران و شاغلان بخش خصوصی، صندوق بازنشستگی کشوری برای مستخدمین دولت، صندوق بازنشستگی لشکری برای نیروهای مسلح، صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر برای جمعیت روستایی کشور و ۱۴ صندوق دیگر نیز برای پوشش شاغلان حوزه‌های دیگر وجود دارند. حدود ۹۰ درصد بیمه‌شدگان کشور در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری عضویت دارند.

سیر شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی

به لحاظ تاریخی، تصویب «قانون وظایف» در سال ۱۲۸۷ در دوره اول مجلس شورای ملی نقطه‌ی شروعی برای شکل‌گیری نظام بازنشستگی است. این قانون صرفاً به کارکنان دولت اختصاص داشت. بر اساس این قانون، کارمندان دولت مشمول «پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه» شدند. نظام بازنشستگی کارمندان دولت طی ۱۴ سال پس از آن بر اساس قانون «وظایف» ساماندهی و اجرا می‌شده است (عظیمی، ۱۳۹۶: ۲۶). در آذرماه سال ۱۳۰۱ «قانون استخدامی» به تصویب مجلس شورای ملی رسید. مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون، به موضوع بازنشستگی مستخدمین دولتی، حق دریافت حقوق بازنشستگی از دولت و میزان حقوق بازنشستگی پرداخته است. برای تصدی امور بازنشستگی نهادی به نام «صندوق تقاعد و وظایف وراثت مستخدمین» تأسیس شد. بنا بر مطالعات اکبری (۱۳۸۲)، وزارت مالیه، «دایره تقاعد» را تحت نظارت اداره کل کارگزینی تأسیس کرد. این دایره در سال ۱۳۰۷ به نام «اداره تقاعد کشوری» به‌عنوان اداره‌ای مستقل در وزارت مالیه درآمد و در سال ۱۳۱۷ نام آن به «اداره بازنشستگی کشوری» تغییر یافت (امیدی، ۱۳۹۳: ۸۳). این بخش اجرایی، نخستین نهاد اجرایی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی در ایران محسوب می‌شود و از نظر نهادی وظیفه رسیدگی به امور موظفین را عهده‌دار بود. جالب این‌که سن بازنشستگی در قانون استخدامی (۱۳۰۱) ۷۰ سال تعیین شده بود و منابع لازم از محل «پنج درصد مقرر ماهانه کارکنان دولت به‌علاوه مقرر ماه اول ورود به خدمت و همچنین مبلغ ماه اول اضافه مقررهای بعدی» تأمین مالی می‌شده است (عظیمی، ۱۳۹۶: ۲۶).

هم‌زمان با اجرای پروژه راه‌آهن سراسری، هیئت‌وزیران طی مصوبه‌ای در سال ۱۳۰۹ «صندوق احتیاط کارگران طُرق و سوار» را تأسیس کرد. مراقبت پزشکی در مورد صدمات، جراحات یا بیماری‌های حین کار، پرداخت پاداش نقدی در مورد نقص عضو و یا از کارافتادگی دائمی و پرداخت پاداش به بازماندگان در موارد فوت ناشی از انجام وظیفه یا در مسیر خدمت از جمله خدماتی بود که بر اساس نظام‌نامه صندوق احتیاط انجام می‌گرفت. گسترش کارخانه‌ها

و مؤسسات اقتصادی تولیدی و افزایش فعالیت‌های معدنی موجب شد تا هیئت‌وزیران بنا به پیشنهاد اداره کل صناع و معادن، کارگران شاغل در سایر کارگاه‌های صنعتی و معدنی نیز به‌تدریج تحت پوشش صندوق احتیاط کارگران قرار گرفتند (پیرویان و جیوار، ۱۳۸۱: ۳-۸). صندوق تقاعد ارتش شاهنشاهی در بهمن ماه ۱۳۱۴ از تصویب نمایندگان گذشت. به‌موجب این قانون، «افسران بری [خشکی] و دریایی و هوایی و اداری و امنیه و مستخدمین غیرنظامی هم‌ردیف و همچنین استواران و گروه‌بان‌ها و هم‌ردیفان آن‌ها می‌توانند پس از اقلاً دو سال خدمت متقاعد شده و حقوق تقاعد دریافت کنند». همچنین، افسران، استواران، گروه‌بان‌ها و سرجوخه‌ها، نفرت قدیمی ارتش و امنیه و نیروی دریایی و هواپیمایی و هم‌ردیفان آن‌ها در صورتی حق دریافت وظیفه تقاعدی دارند که اولاً در جنگ یا در نتیجه خدمت مجروح شده باشند، ثانیاً در نتیجه مخاطرات جنگی یا صدمات و حوادث وارده، معلول یا مجروح شده باشند.

مطابق آیین‌نامه استخدامی کارکنان بنگاه راه‌آهن دولتی ایران، بنگاه راه‌آهن دولتی ایران موظف شد صندوقی تحت عنوان «صندوق بهداشت» به‌منظور تأمین مصارف ذیل (از سال ۱۳۱۷) تشکیل دهد: الف) مراقبت صحی از مستخدمین و کارکنان و معالجه اشخاصی که در نتیجه ایفای مریض یا مجروح می‌شوند؛ ب) پاداش نقدی به کسانی که در نتیجه ایفای وظیفه دائماً از عضوی از اعضای بدن محروم یا برای مدت عمر از کار بیفتند؛ ج) پاداش به وراثت کسانی که در نتیجه ایفای وظیفه و بر سر خدمت تلف شوند (اکبری، ۱۳۹۵: ۱۵۶-۱۵۷).

آیین‌نامه صندوق بازنشستگی اعضای شرکت سهامی بیمه ایران در تاریخ ۱۱ خرداد ۱۳۱۷ در مجمع عمومی شرکت سهامی بیمه ایران با شرکت وزیر مالیه و کفیل وزارت تجارت به تصویب رسید. شرط عضویت سابقه حداقل یک سال در شرکت بود و اشخاصی که به عضویت شرکت پذیرفته می‌شدند، از ماه اول ملزم به پرداخت کسورات خود بودند، اما اگر قبل از یک سال از خدمت خارج می‌شدند، کسور پرداختی به آنها مسترد می‌شد (همان، ۱۶۵). در سال ۱۳۲۲ و در پی برخی ناآرامی‌ها و اعتراضات کارگری، با تصویب لایحه بیمه

اجباری کارگران، همه کارخانه‌ها و مؤسسات اقتصادی، صنعتی، معدنی، تجاری، بازرگانی و راه‌آهن و ... (اعم از دولتی و غیردولتی) مکلف شدند کارگران خود را نزد شرکت سهامی بیمه ایران و یا یک شرکت بیمه داخلی بیمه کنند. آیین‌نامه اجرایی این قانون، که در آبان ماه ۱۳۲۳ تصویب شد، مقرر می‌کرد که همه کارفرمایان کارگاه‌های یاد شده درصد معینی از دستمزد کارگران خود را به منزله حق بیمه کسر و همراه با سهم کارفرما به شرکت سهامی بیمه ایران پرداخت کنند. تعهدات بیمه‌گر در این مورد نیز محدود به حوادث و سوانح ناشی از کار بود و در موارد از کارافتادگی و فوت، فقط غرامت مقطوع پرداخت می‌شد (کریمی، ۱۳۸۱).

با تشکیل وزارت کار در سال ۱۳۲۵، ضمن افزایش دامنه شمول بیمه اجباری کارگران از نظر پوشش و سطح تعهدات، مقرر شد در هر کارگاه برای انجام امور بیمه کارگران دو صندوق شامل صندوق بهداشت و صندوق تعاون تشکیل شود. با تشکیل صندوق تعاون و بیمه کارگران در سال ۱۳۲۸ بود که با تسری مقررات بیمه اجباری به عموم کارگران و افراد خانواده آن‌ها، تعهدات بیمه را به حوادث و بیماری‌های غیر ناشی از کار نیز گسترش داد و برای نخستین بار الگوی بیمه اجتماعی کارگران را به اجرا گذاشت. این صندوق تا سال ۱۳۳۲، زمان تشکیل سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران، به فعالیت خود ادامه داد.

در بهمن ماه ۱۳۳۱ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران به تصویب رسید. به موجب این قانون، سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران در اردیبهشت ماه ۱۳۳۲ تأسیس شد. بر اساس قانون، کلیه کارخانه‌ها و بنگاه‌های مشمول قانون کار موظف شدند کارگران خود را ذیل این سازمان بیمه کنند. با این قانون، علاوه بر گسترش دامنه شمول بیمه‌های اجتماعی در کشور، جامعیت خدمات بیمه‌ای نیز افزایش یافت (امیدی، ۱۳۹۳: ۹۰). «مهم‌ترین دستاورد این اقدام، ایجاد تمرکز در امور اجرایی بیمه‌های اجتماعی، انسجام در امور بیمه‌گری، ایجاد پشتوانه قانونی برای تأمین درآمدها و گسترش دامنه شمول بیمه‌های اجتماعی بود. شاید بتوان بسیاری از دستاوردهای امروز بیمه‌های اجتماعی را ناشی از این تحول دانست» (پیرویان و جیوار، ۱۳۸۱: ۷۷).

در ۳۱ خرداد ۱۳۴۵، «قانون استخدام کشوری» به تصویب رسید. در قانون جدید،

قانون استخدامی ۱۳۰۱ مورد بازنگری قرار گرفت. طبق ماده «۷۰» این قانون، اداره کل بازنشستگی از وزارت دارایی جدا و تابع سازمان تازه تأسیس «امور اداری و استخدامی کشور» شد. در رخداد بعدی، بر اساس اصلاحیه ماده «۷۰» قانون یادشده، از ابتدای سال ۱۳۵۴ سازمان بازنشستگی کشوری به صورت موسسه‌ای مستقل زیر نظر سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل شد.

در اردیبهشت ۱۳۴۸، قانون بیمه‌های اجتماعی روستاییان تصویب و بر اساس آن سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان تأسیس شد. این سازمان موظف شد روستاییان و خانواده آن‌ها را در مقابل حوادث ناشی از کار، بیماری‌ها، از کارافتادگی و فوت و سایر موارد بیمه‌های اجتماعی تحت پوشش قرار دهد (اکبری، ۱۳۸۳: ۹۴).

در سال ۱۳۵۴، با تصویب قانون تأمین اجتماعی و تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، نقطه عطف دیگری در مسیر بیمه‌های اجتماعی کشور به وجود آمد. سازمان تأمین اجتماعی به منظور تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی با ادغام سازمان بیمه‌های اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان تأسیس شد. تصویب این قانون در شرایطی که اندیشه‌های رفاهی و بیمه همگانی در کشور شکل گرفته بود منجر به تحولاتی شد که از آن جمله می‌توان به بهره‌گیری از واژه «تأمین اجتماعی» به جای «بیمه اجتماعی» و همچنین تأکید بر واژه «بیمه‌شده» به جای «کارگر» اشاره کرد (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۲۸). این سازمان زیر نظر وزارت رفاه اداره می‌شد. بر اساس ماده چهار قانون تشکیل سازمان، مشمولان این قانون عبارت بودند از: افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند، صاحبان حرف و مشاغل، و دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت. به موجب ماده ۲۸ این قانون، دولت برای اولین بار در امر تأمین مالی بیمه سهمیم شد و پرداخت سه درصد حق بیمه را بر عهده گرفت (اکبری، ۱۳۸۳: ۱۱۵-۱۱۷، به نقل از امیدی، ۱۳۹۳).

تأسیس سازمان خدمات درمانی عائله درجه یک افسران و همافران و کارمندان ارتش و ژاندارمری و شهربانی در اسفندماه ۱۳۵۱، تأسیس صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین شرکت‌های دولتی

در خردادماه ۱۳۵۲ (وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی)، تشکیل سازمان تأمین خدمات درمانی مستخدمین دولت در سال ۱۳۵۲، و تشکیل صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری در تیرماه ۱۳۵۳ از دیگر اقدامات بیمه‌ای دولت در این دوره بود (اکبری، ۱۳۸۳).

سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بر طبق ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه - مصوب ۱۳۷۹ - از ادغام سازمان بیمه و بازنشستگی ارتش جمهوری اسلامی ایران و سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح ایجاد گردید.

سرانجام، قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نقطه عطفی در تاریخ بیمه‌های اجتماعی است. در سال ۱۳۸۳، به منظور تأمین یکپارچگی سیاست‌های کلان کشور در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و رفع هم‌پوشانی‌ها در قلمروهای حمایتی، بیمه‌ای و امدادی، قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب رسید. به دلایل متعددی، بسیاری از اهداف در این قانون به نتیجه نرسید. به موجب تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان (امروزه، صندوق) بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر^۱ و سازمان بیمه خدمات درمانی^۲ ذیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (امروزه، تعاون، کار و رفاه اجتماعی) قرار گرفتند.

نگاهی اجمالی به شرایط و قواعد کلی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران

نظام بیمه‌های اجتماعی در ایران از ۱۸ نهاد مستقل تشکیل شده است که شامل ۳ صندوق بازنشستگی با ماهیتی دولتی (عام)، ۲ نهاد صندوق‌های بازنشستگی عمومی غیردولتی^۳ و ۱۳ نهاد صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اختصاصی می‌باشد.

۱. این صندوق در سال ۱۳۸۳ بر اساس قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از سوی هیئت‌وزیران تأسیس شد.
۲. به موجب ماده ۲۸ قانون برنامه پنجم توسعه، بخش‌های مختلف سازمان بیمه خدمات درمانی و صندوق‌های بیمه‌ای با هم ادغام شدند و سازمان بیمه سلامت ایران در ۲۲ مرداد ۱۳۹۱ تشکیل شد. در سال ۱۳۹۵، این سازمان طبق ماده ۸۷ لایحه برنامه ششم توسعه به وزارت بهداشت منتقل شد.
۳. از نظر ماده «۵» قانون محاسبات عمومی کشور، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند.

جدول شماره ۱- صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشتی ایران

ردیف	عنوان سازمان / صندوق	ماهیت صندوق	سال تأسیس
۱	سازمان تأمین اجتماعی	عمومی غیردولتی	۱۳۵۴ ^۱
۲	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	عمومی غیردولتی	۱۳۸۳
۳	صندوق بازنشتی کشوری	دولتی (عام)	۱۳۵۴
۴	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	دولتی (عام)	ادغام ارتش، سپاه و نیروی انتظامی؛ ۱۳۸۲
۵	صندوق بازنشتی مستخدمین وزارت اطلاعات ایران	دولتی (عام)	۱۳۷۶
۶	صندوق بازنشتی کارکنان فولاد ایران	صنفي اختصاصی	۱۳۵۴
۷	صندوق بازنشتی، پس انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت	صنفي اختصاصی	۱۳۲۶
۸	صندوق بازنشتی بانک مرکزی ایران	صنفي اختصاصی	۱۳۴۲
۹	صندوق بازنشتی بیمه مرکزی ایران	صنفي اختصاصی	۱۳۵۰
۱۰	صندوق بازنشتی بیمه ایران	صنفي اختصاصی	۱۳۵۰
۱۱	صندوق بازنشتی سازمان بنادر و دریانوردی	صنفي اختصاصی	۱۳۵۳
۱۲	صندوق بازنشتی شهرداری تهران	صنفي اختصاصی	۱۳۵۴
۱۳	صندوق بازنشتی هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)	صنفي اختصاصی	۱۳۵۹
۱۴	صندوق بازنشتی شرکت صنایع ملی مس ایران	صنفي اختصاصی	۱۳۶۱
۱۵	صندوق بازنشتی کارکنان صدا و سیما	صنفي اختصاصی	۱۳۶۳
۱۶	صندوق بازنشتی کارکنان بانک‌ها	صنفي اختصاصی	۱۳۵۹
۱۷	صندوق حمایت و بازنشتی آینده‌ساز	صنفي اختصاصی	۱۳۵۵
۱۸	صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری	صنفي اختصاصی	۱۳۵۵

منظور از اختصاصی بودن صندوق‌ها اتکای آن‌ها به سازمان یا نهادی خاص است که ورودی‌های مشخصی نیز به صندوق دارند. تا جایی که برخی از این صندوق‌های اختصاصی، در واقع، واحدی اداری از سازمان مربوطه هستند که امور مربوط به بازنشتی پرسنل خود را انجام می‌دهند.

۱. سازمان تأمین اجتماعی در تیرماه ۱۳۵۴ با ادغام سازمان بیمه‌های اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان تأسیس شد.

جدول شماره ۲- افراد تحت پوشش سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و نوع تعهدات آن‌ها

عنوان صندوق/سازمان	جامعه زیر پوشش	نوع تعهدات
سازمان تأمین اجتماعی	- افرادی که تحت هر عنوانی حقوق یا دستمزد دریافت می‌کنند (به غیر از کسانی که تحت پوشش سایر صندوق‌ها قرار دارند)؛ - خویش‌فرمایان، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری؛ - افراد واجد شرایط برای دریافت حقوق بازنشستگی و مستمری از کارافتادگی، غیر از کسانی که تحت پوشش سایر صندوق‌ها قرار دارند؛ - اتباع خارجی شاغل در ایران، به شرط این که توسط دیگر برنامه‌های بیمه اجتماعی یا قراردادهای خاص تحت پوشش قرار نگرفته باشند.	بیمه بازنشستگی، درمان و بیکاری
صندوق بازنشستگی کشوری	- مستخدمین رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری؛ - مستخدمین رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی؛ - قضات قوه قضائیه و دادگستری مشمول مقررات استخدامی قضات؛ - مستخدمین رسمی (کادر سیاسی) وزارت خارجه مشمول استخدامی وزارت امور خارجه؛ - مستخدمین ثابت شهرداری‌های سراسر کشور به جز شهرداری تهران - مستخدمین پیمانی دستگاه‌های اجرایی - خویش‌فرمایان (مستخدمین بازخریدی وزارت راه و ترابری سابق و ماده ۱۴۷ قانون برنامه چهارم توسعه)	بیمه بازنشستگی
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	ساکنان مناطق روستایی و عشایری و شهرهای زیر بیست هزار نفر (به جز مشمولان بیمه اجباری سایر صندوق‌ها)	بیمه بازنشستگی
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	نیروهای مسلح، کارکنان وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته (کادر ثابت، پیمانی، اعضای ویژه بسیج، بازنشستگان، وظیفه‌بگیران، کارکنان وظیفه و افراد تحت تکفل آنها)	بیمه بازنشستگی و بیمه سلامت ^۱

۱. از طریق سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح وابسته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

عنوان صندوق/سازمان	جامعه زیر پوشش	نوع تعهدات
سایر صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی	کارکنان دستگاه اجرایی ذی‌ربط	متفاوت: بیمه بازنشستگی یا بیمه بازنشستگی و درمانی
سازمان بیمه سلامت ایران	کارکنان دولت، روستاییان، عشایر و ساکنان شهرهای زیر بیست هزار نفر، خویش‌فرمایان، سایر اقشار، بیمه بستری شهری و ...	بیمه درمانی

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سازمان تأمین اجتماعی تنها نهادی است که علاوه بر بیمه بازنشستگی و بیمه درمان، بیمه بیکاری (برای بیمه‌شدگانی که مشمول قانون کار بوده و به‌طور غیرارادی بیکار می‌شوند) نیز ارائه می‌کند. سایر صندوق‌ها تنها به ارائه خدمت بیمه بازنشستگی یا بیمه درمانی یا هر دوی آن‌ها می‌پردازند. برای مثال، در صندوق بازنشستگی کشوری به دلیل این که حق بیمه درمان دریافت نمی‌شود، خدمات درمانی مستقلی نیز وجود ندارد و بیمه‌شدگان تنها از دفترچه «سازمان بیمه سلامت ایران» استفاده می‌کنند. در مقابل، در سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها، صندوق بازنشستگی شهرداری تهران و صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت دفترچه‌های درمانی مخصوص برای بیمه‌شدگان صادر می‌شود که تحت قرارداد با مراکز درمانی مختلف است و امکان استفاده از مراکز درمانی زیرمجموعه خود آن نهادها را دارند.

جمعیت تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی ایران

مطابق با آمار سال ۱۳۹۵، تعداد ۱۶,۳۰۵,۹۰۱ نفر بیمه‌شده اصلی و ۶,۸۶۶,۱۵۵ نفر مستمری‌بگیر اصلی در کشور وجود دارد. سازمان تأمین اجتماعی ۷۴۶ درصد از کل بیمه‌شدگان کشور را تحت پوشش قرار داده و سهم بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از کل بیمه‌شدگان کشور به ترتیب ۱۱.۳، ۵.۳ و ۵.۸ درصد است. این در حالی است که بقیه صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها فقط حدوداً ۳ درصد از کل بیمه‌شدگان کشور را

تحت پوشش قرار داده‌اند. حدود ۵۴ میلیون نفر از جمعیت کشور تحت پوشش صندوق‌های تابعه وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی است. به نظر می‌رسد حدود ۲۰ میلیون نفر از جمعیت ۸۰ میلیون و خورده نفری کشوری یعنی ۲۵ درصد از کل جمعیت تحت پوشش هیچ کدام از صندوق‌های بیمه‌گر قرار ندارند (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۶).

جدول شماره ۳- تعداد بیمه‌پردازان، مستمری‌بگیران و نسبت پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی ایران

عنوان سازمان / صندوق	بیمه‌پرداز	مستمری‌بگیر	نسبت پشتیبانی
سازمان تأمین اجتماعی	۱۳,۹۸۲,۹۵۴	۳,۴۷۲,۳۳۲	۴ ^۱
صندوق بازنشستگی کشوری	۹۲۲,۱۷۴	۱,۴۲۳,۸۳۴	۰.۷ ^۲
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱,۶۳۳,۵۶۹	۹۶,۳۴۷	۱۶.۹۰ ^۳
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۵۸۰,۰۰۰	۶۴۷,۷۰۰	۰.۸۹ ^۴
صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها	۵۰۰,۳۷۷	۳۰۹,۷۰۰	۱.۰۳ ^۵

با توجه به ارقام جدول فوق می‌توان به پایین بودن نسبت پشتیبانی در صندوق‌های بازنشستگی ایران پی برد. این ضریب از میانه دهه ۸۰ خورشیدی به بعد سیر نزولی به خود گرفته است؛ به‌طوری‌که در حال حاضر، به جز صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، صندوق بازنشستگی وکلای دادگستری و تا حدودی سازمان تأمین اجتماعی، سایر صندوق‌ها از نسبت پشتیبانی بسیار پایینی برخوردارند (جدول شماره ۳). بدیهی است بروز چنین شرایطی صندوق‌های دولتی (عام) و صنفی-اختصاصی را طی سال‌های گذشته با کمبود شدید منابع مالی مواجه کرده که بخش اعظمی از آن از محل بودجه‌های عمومی دولت تأمین جبران شده است.

۱. آمار سال ۱۳۹۶

۲. بر اساس آمار پایان سال ۱۳۹۷

۳. آمار سال ۱۳۹۷

۴. آمار سال ۱۳۹۳

۵. آمار سال ۱۳۹۳

نظام و قواعد بیمه‌ای حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران

قواعد کلی بیمه‌ای حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد: پرداخت مستمری در صندوق‌های بیمه اجتماعی ایران بر مبنای روش مزایای معین (DB) پایه‌گذاری شده است که برخی از آن‌ها به صورت بدون اندوخته‌گذاری و برخی دیگر با اندوخته‌گذاری جزئی فعالیت می‌کنند. در صندوق‌های بازنشستگی در ایران، شرایط بازنشستگی، مستمری‌های پرداخت‌شده و خدمات ارائه‌شده صندوق‌ها از تنوع زیادی برخوردار است. نرخ حق بیمه مهم‌ترین شاخص بیمه‌ای است که در بین صندوق‌های بیمه‌ای ایران، چه به لحاظ منبع تأمین و چه میزان آن از هر منبع، متفاوت است (جدول ۴). به عنوان مثال، این نرخ در سازمان تأمین اجتماعی، ۳۰ درصد (سهم دولت ۳ درصد، کارفرما ۲۰ درصد و بیمه‌شده ۷ درصد)^۱ و در صندوق بازنشستگی کشوری، ۲۲.۵ درصد (سهم کارفرما (یعنی دولت) ۱۳.۵ درصد و سهم بیمه‌شده ۹ درصد) است. لذا، مجموع حق بیمه واریزی به صندوق‌ها به ازای هر فرد در هر یک از صندوق‌ها متفاوت است.

۱. باید اشاره کرد که بر اساس قانون بیمه بیکاری مصوب شهریور ۱۳۶۹، ۳ درصد به حق بیمه مشمولین قانون کار اضافه شده که این مبلغ بر عهده کارفرما است. ضمناً در مشاغل سخت و زیان‌آور نیز کارفرما مکلف به پرداخت ۴ درصد مستمری کارهای سخت و زیان‌آور علاوه بر حق بیمه و حسب مورد، بیمه بیکاری است.

جدول شماره ۴- نرخ حق بیمه در صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی

صندوق/سازمان بازنشستگی				حق بیمه دریافتی (درصد)	
				سهام بیمه‌شده	سهام کارفرما
				جمع	سهام دولت
سازمان تأمین اجتماعی				۷	۲۰
صندوق بازنشستگی کشوری				۹	۱۳.۵
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح				۹	۱۳.۵
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر				۵	۱۰
صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات				۱۰	۱۵ ^۲
صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد ایران				۱۰	۲۰
صندوق بازنشستگی، پس انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت				۶	۱۹
صندوق بازنشستگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران				۸.۵	۲۷
صندوق بازنشستگی بیمه مرکزی ایران				۹	۱۸
صندوق بازنشستگی بیمه ایران				۹	۱۸
صندوق بازنشستگی سازمان بنادر و دریانوردی				۹	۱۳.۵
صندوق بازنشستگی شهرداری تهران				۷	۱۴ ^۴
صندوق بازنشستگی کارکنان هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)				۷	۱۴
صندوق بازنشستگی صنایع مس ایران				۱۰	۲۰

۱. باید اشاره کرد که بر اساس قانون بیمه بیکاری مصوب شهریور ۱۳۶۹، ۳ درصد به حق بیمه مشمولین قانون کار اضافه شده که این مبلغ بر عهده کارفرما است. ضمناً در مشاغل سخت و زیان‌آور نیز کارفرما مکلف به پرداخت ۴ درصد مستمری کارهای سخت و زیان‌آور علاوه بر حق بیمه و حسب مورد، بیمه بیکاری است.

۲. به جز سازمان تأمین اجتماعی، در بقیه صندوق‌های بازنشستگی عمومی و اختصاصی (یا شغلی) دولت به‌عنوان کارفرما ایفای نقش می‌کند.

۳. منبع: گلاب (۱۳۹۷) مروری اجمالی بر قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران

4. <https://www.cspf.ir/LawTables.aspx>

۵. در صندوق بازنشستگی شهرداری تهران علاوه بر کسور مصوب، بیمه بازنشستگی تکمیلی ارائه می‌شود که در آن حق بیمه برای کارفرما ۱۰ درصد و برای کارمند ۵ درصد تعیین شده است که این رقم به صندوق ذخیره واریز شده و بر مبنای میانگین دستمزد ۲ سال آخر و تعداد سال‌های مشارکت در صندوق حقوق مضاعفی به بازنشسته تعلق می‌گیرد.

حق بیمه دریافتی (درصد)				صندوق/سازمان بازنشستگی
جمع	سهام دولت	سهام کارفرما	سهام بیمه شده	
۲۴		۱۶	۸	صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما
۳۰		۲۱	۹	صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها
۲۲		۱۶	۷	صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز
۱۲		۴	۸	صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری

به‌رغم افزایش امید به زندگی در ایران طی دهه‌های گذشته، سن بازنشستگی در اغلب صندوق‌های بازنشستگی ایران کمتر از میانگین سنین متعارف در اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان است. برای مثال، سن بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۷ به‌طور متوسط ۵۱.۵۱ سال بود. این در حالی است که متوسط امید به زندگی در وضعیت کنونی ایران به ۷۵ سال و بالاتر از آن رسیده است. این آمار برای نیروهای مسلح به‌طور میانگین ۴۲ سال، برای سازمان تأمین اجتماعی ۵۵ سال، صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها ۵۰ تا ۵۵ سال است. «از سال ۱۳۰۱، حداقل سنوات خدمت برای دریافت مستمری بازنشستگی ۳۰ سال تعیین شد. این قانون تا به امروز پابرجا مانده است، درحالی‌که امید به زندگی به‌شدت افزایش یافته است. طبق پیش‌بینی‌ها، امید به زندگی در سال ۱۴۰۴ به ۷۹ سال خواهد رسید» (خندان، ۱۳۹۴). در این میان صندوق آینده‌ساز شرایط سنی سخت‌تری برای بازنشستگی دارد (۶۵ سال برای مردان و ۶۰ سال برای زنان) اما در همین صندوق نیز متوسط سن بازنشستگی ۵۳ سال است که این مورد نیز اهمیت تبصره‌ها، شرایط بازنشستگی پیش از موعد و توجه به سابقه بدون توجه به سن در احراز شرایط بازنشستگی را نشان می‌دهد. در مورد صندوق بانک‌ها نیز این موضوع مصداق دارد، به‌طوری‌که ۳۹ درصد بازنشستگان این صندوق، پیش از موعد بازنشسته می‌شوند (موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۷).

ضریب افزایش سنواتی در تمامی صندوق‌های بازنشستگی ایران یک سی‌ام، یعنی حدود ۳.۳۳ درصد است. این درحالی‌است که این ضریب در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا بین ۱.۵ تا ۲.۵ درصد است.

مستمری مبنا در صندوق‌های بازنشستگی ایران علی‌القاعده بر اساس معدل حقوق دو سال آخر اشتغال فرد محاسبه می‌شود که مهم‌ترین دلیل بالا بودن نرخ جایگزینی به شمار می‌رود. البته در برخی موارد استثنائاتی وجود دارد. برای مثال، طبق آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص حقوق بازنشستگی قضات، آخرین حقوق ملاک است.^۱ این نرخ در سازمان تأمین اجتماعی ۸۳ درصد، صندوق بازنشستگی کشوری ۹۹ درصد (آمار زمستان ۱۳۹۷) درصد، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر ۶۵ درصد، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ۹۸ درصد و این نرخ در صندوق‌های اختصاصی به ۹۰ درصد می‌رسد.

سهم نظام بازنشستگی از بودجه امور رفاهی ایران

نظام بازنشستگی، به دلایل متعددی^۲، در طول بیش از یک دهه، رفته رفته، سهم بزرگ و بزرگ‌تری از کیک نظام رفاهی در ایران را به خود اختصاص داده است. صندوق‌های بازنشستگی در ایران ضمن این که در طی این سال‌ها نتوانستند ماهیت بیمه‌ای خود را حفظ کنند، بلکه حتی درصد رشد وابستگی آن‌ها به بودجه امور رفاهی (در سطح بالاتر، درصد وابستگی به بودجه عمومی کشور) به مراتب بیشتر از درصد رشد بودجه امور رفاهی در بودجه عمومی کشور بوده است. در جداول و نمودارهای ذیل این عدم تناسب نشان داده می‌شود.

۱. یکی از موارد متفاوت با قاعده دو سال آخر برای محاسبه میزان مستمری در «صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز» وجود دارد. طبق ماده «۲۸» این صندوق: «حقوق بازنشستگی، حقوق از کارافتادگی و حقوق وظیفه بازماندگان نمی‌تواند هیچ‌گاه از متوسط حقوق و مزایای دو سال متوالی یا متناوب که طی آن عضو صندوق بالاترین حقوق و مزایا را در طول سابقه خدمت قابل قبول بازنشستگی خود داشته باشد تجاوز نماید».

۲. این دلایل ناظر بر مواردی است که باعث شده صندوق‌های بازنشستگی، رفته رفته، ماهیت بیمه‌ای خود را از دست داده و عملاً از بودجه عمومی دولت ارتزاق کنند. برخی از این دلایل عبارتند از: قوانین مصوب و رویه‌های آسیب‌رسان به صندوق‌ها، متعهد نبودن دولت‌ها به پرداخت حق بیمه‌ها، عدم گسترش بیمه‌های اجتماعی به دلیل رشد بخش غیررسمی اقتصاد، عدم تناسب بسیاری از پارامترها نسبت به تغییرات اجتماعی و اقتصادی از جمله افزایش امید به زندگی، چالش‌های مدیریتی صندوق‌ها، کاهش ارزش پول ملی در اثر تورم‌های افسارگسیخته در سال‌های اخیر و ...

جدول شماره ۵- ارقام بودجه عمومی و بودجه رفاهی و سهم بودجه رفاهی در بودجه عمومی
(میلیارد ریال-درصد)

سال	بودجه عمومی	بودجه امور رفاه اجتماعی	سهم بودجه رفاه اجتماعی از بودجه عمومی	سال	بودجه عمومی	بودجه امور رفاه اجتماعی	سهم بودجه رفاه اجتماعی از بودجه عمومی
۱۳۸۴	۵۶۹,۸۳۷	۴۴,۷۹۴	۷.۹	۱۳۹۱	۱,۶۴۴,۱۷۷	۳۰۸,۹۹۹	۱۸.۸
۱۳۸۵	۵۸۷,۵۹۷	۵۳,۲۶۴	۹.۱	۱۳۹۲	۲,۳۶۰,۴۵۸	۳۸۱,۰۹۴	۱۶.۱
۱۳۸۶	۶۹۱,۸۲۸	۶۴,۳۱۷	۹.۳	۱۳۹۳	۲,۱۸۷,۹۹۹	۴۵۸,۹۲۳	۲۱
۱۳۸۷	۹۳۹,۱۳۳	۱۰۶,۱۹۵	۱۱.۳	۱۳۹۴	۲,۶۷۳,۵۷۷	۵۰۸,۹۱۱	۱۹
۱۳۸۸	۹۶۷,۹۰۱	۱۳۳,۴۰۷	۱۳.۸	۱۳۹۵	۳,۰۷۳,۸۰۶	۶۳۱,۵۰۲	۲۰.۲
۱۳۸۹	۱,۲۷۱,۳۳۱	۲۰۹,۲۸۹	۱۶.۵	۱۳۹۶	۳,۷۱۱,۳۳۷	۶۱۶,۷۱۳	۱۶.۶
۱۳۹۰	۱,۶۹۷,۲۲۶	۲۴۴,۳۸۸	۱۴.۴	۱۳۹۷	۴,۲۴۹,۱۱۱	۷۷۷,۷۷۲	۱۸.۳

منبع: لوایح بودجه سالانه دولت، به نقل از موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۷

همان‌گونه که جدول بالا نشان می‌دهد، سهم بودجه رفاهی کشور طی سال‌های مورد بررسی روندی صعودی داشته است: از ۷.۹ درصد در سال ۱۳۸۴ تا ۱۸.۳ درصد در سال ۱۳۹۷. اگرچه در طول دوره مورد بررسی این روند همراه با فراز و نشیب‌هایی بوده است. برای مثال، از سال ۱۳۸۴ تا سال ۱۳۸۹ این روند کاملاً صعودی است، اما از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۷ همراه با نوسان بوده است: سال ۱۳۹۰ کمتر از سال ۱۳۸۹؛ سال ۱۳۹۲ کمتر از سال ۱۳۹۱؛ سال ۱۳۹۶ کمتر از سال ۱۳۹۵. متناسب با روندهای کلان اقتصادی از جمله تورم و کاهش ارزش پول ملی، و گسترش آسیب‌های اجتماعی، رشد بودجه امور رفاهی دور از انتظار نیست و چه بسا متناسب با ملزومات نظام رفاهی نیز نباشد. با این حال، نگاه دقیق‌تر به اعتبارات امور رفاهی کشور نشان می‌دهد که بخش قابل ملاحظه‌ای از این امور به کسری‌های بودجه‌ای دو صندوق بزرگ کشوری و لشکری اختصاص داده می‌شود، چرا که

کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی (به‌طور مشخص، دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری) ذیل بودجه امور رفاهی گنجانده می‌شود.^۱

جدول شماره ۶- سهم کمک دولت به دو صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح از بودجه امور رفاهی (میلیارد ریال-درصد)

سال	کمک به صندوق‌های بازنشستگی	سهم کمک به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه رفاهی	سال	کمک به صندوق‌های بازنشستگی	سهم کمک به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه رفاهی
۱۳۸۸	۳۶,۰۵۵	۲۷	۱۳۹۳	۱۶,۶۹۹۶	۳۶,۴
۱۳۸۹	۹۳,۸۵۲	۴۴,۸	۱۳۹۴	۲۵۱,۷۱۲	۴۹,۵
۱۳۹۰	۱۰۰,۶۴۴	۴۱,۲	۱۳۹۵	۳۴۲,۹۰۱	۵۵,۲
۱۳۹۱	۱۲۶,۱۱۵	۴۰,۸	۱۳۹۶	۳۳۷,۸۹۰	۵۴,۸
۱۳۹۲	۱۴۸,۲۴۷	۳۸,۹	۱۳۹۷	۴۱۰,۰۲۶	۵۲,۷

منبع: لوابج بودجه سنواتی دولت و محاسبات گزارش، به نقل از موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۷.

طبق جدول بالا، میزان رشد سهم کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری از بودجه امور رفاهی از ۲۷ درصد تا ۵۵,۲ درصد در سال ۱۳۹۵ رشد داشته است. روند رشد افزایش بودجه امور رفاهی در بودجه عمومی از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۷ بین ۱۳,۸ درصد تا ۲۰ درصد بوده است، اما در همین دوره رشد سهم دو صندوق بزرگ کشوری و لشکری از بودجه امور رفاهی از ۲۷ درصد تا ۵۵,۲ درصد همراه با نوساناتی سیر صعودی پیدا کرده است. برای رسیدن به درکی دقیق‌تر از سهم صندوق‌های بازنشستگی از بودجه امور رفاهی و بودجه عمومی، بهتر است رقم مربوط به کسری‌های صندوق‌های بازنشستگی از هر دو بودجه (رفاهی و عمومی) کسر شود. جدول پایین سهم بودجه رفاهی از بودجه عمومی را با حذف ارقام مربوط به کمک به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی و امور رفاه اجتماعی نشان می‌دهد.

۱. تفاوت درصد رشد مجموع امور ده‌گانه بودجه عمومی قانون بودجه ۱۳۹۷ نسبت به لایحه بودجه ۱۳۹۸ تقریباً ۱۰,۲ درصد بوده، اما درصد رشد امور رفاه اجتماعی در قانون بودجه ۱۳۹۷ و لایحه بودجه ۱۳۹۸، تقریباً ۲۵,۳ درصد بود است. درصد کمک دولت به دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ تقریباً ۳۵,۵ درصد رشد داشته است که خود حکایت از افزایش سهم این دو صندوق از بودجه امور رفاه اجتماعی دارد.

جدول شماره ۷- ارقام بودجه عمومی و بودجه رفاهی با کسر مبلغ کمک به صندوق‌های بازنشستگی

(میلیارد ریال-درصد)

سال	بودجه عمومی	بودجه رفاهی اجتماعی	سهم بودجه رفاهی اجتماعی از بودجه عمومی	سال	بودجه عمومی	بودجه رفاهی	سهم بودجه رفاهی اجتماعی از بودجه عمومی
۱۳۸۸	۹۳۱,۸۴۶	۹۷,۳۵۲	۱۰.۴	۱۳۹۳	۲,۰۲۱,۰۰۳	۲۹۱,۹۲۷	۱۴.۴
۱۳۸۹	۱,۱۷۷,۴۷۹	۱۱۵,۴۳۷	۹.۸	۱۳۹۴	۲,۴۲۱,۸۶۵	۲۵۷,۱۹۹	۱۰.۶
۱۳۹۰	۱,۵۹۶,۵۸۱	۱۴۳,۷۴۵	۹	۱۳۹۵	۲,۷۳۰,۹۰۵	۲۷۸,۶۰۱	۱۰.۲
۱۳۹۱	۱,۵۱۸,۰۶۲	۱۸۲,۸۸۵	۱۲	۱۳۹۶	۳,۳۷۳,۳۴۶	۲۷۸,۸۲۲	۸.۳
۱۳۹۲	۲,۲۱۲,۲۳۸	۲۳۲,۸۴۶	۱۰.۵	۱۳۹۷	۳,۸۳۹,۰۸۵	۳۶۷,۷۴۵	۹.۶

منبع: لوایح بودجه سالانه و محاسبات گزارش، موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، همان

همان‌گونه که در جدول بالا مشخص است، زمانی که کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی از ارقام بودجه رفاهی کسر می‌شود، نسبت بودجه رفاهی از بودجه عمومی دولت با افتی چشم‌گیر مواجه شده و از متوسط ۱۷ درصد به‌طور متوسط به ۱۰ درصد کاهش پیدا می‌کند. بدیهی است که صندوق‌های بازنشستگی اصولاً بنا به ماهیت بیمه‌ای که برای آن‌ها تعریف شده است نباید هیچ‌گونه وابستگی به بودجه عمومی کشور داشته باشد. اما چنین روندی نشان می‌دهد که صندوق‌های بازنشستگی نه تنها نقش خود را در نظام رفاهی کشور، آن‌چنان‌که تعریف شده است، ایفا نمی‌کنند بلکه به شدت سایه خود را بر بخش‌های غیربیمه‌ای (بخش حمایتی و ...) نظام رفاهی سنگین‌تر کرده است.

در کنار این دو صندوق بزرگ، صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات جزو صندوق‌های بیمه اجتماعی است که بخش عمده‌ای از بودجه خود را از محل اعتبارات عمومی دریافت می‌کند. جدول پایین بودجه صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات ارقام و رشد آن را در طی سال‌های ۹۶ تا لایحه بودجه ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

جدول شماره ۸- بودجه صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات ۹۶-۹۸

درصد رشد	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	درصد رشد	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	
۲۰	۶,۷۰۳,۵۶۷	۵,۰۸۶,۳۰۶	۱۲,۲۱	۵,۰۸۶,۳۰۶	۴,۵۳۳,۰۰۵	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

بر اساس جدول بالا، میزان افزایش بودجه صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات در طی دوره مورد بررسی روندی صعودی دارد و با توجه به روندهای طی شده در سال‌های اخیر انتظار این است که در طی سال‌های پیش‌رو این افزایش سیری صعودی‌تر نیز داشته باشد. همچنین، زمانی که صحبت از وابستگی صندوق‌های بازنشستگی از بودجه امور رفاهی در ایران به میان می‌آید، عمده‌تاً دو صندوق بزرگ بازنشستگی کشوری و لشکری به ذهن متبادر می‌شود که البته با توجه به اختصاص حجم عظیمی از بودجه امور رفاهی به این دو صندوق، این تصور پُر بی‌راه نیست. با این حال، نسبت پشتیبانی در اغلب صندوق‌های اختصاصی (اغلب پایین‌تر از ۲) حکایت از آن دارد که این صندوق‌ها وابستگی بالایی به بودجه عمومی کشور دارند. بودجه این صندوق‌ها در ردیف معینی از بودجه امور رفاه اجتماعی آورده نمی‌شود بلکه ذیل بودجه کلی هر سازمان یا نهاد قرار دارد که عملاً ارتزاق آن‌ها از بودجه کلی کشور است. به نظر می‌رسد اطلاق عنوان «صندوق» به اغلب این صندوق‌ها عنوان مناسبی نیز نباشد و بیشتر اداره بازنشستگی و رفاه در این سازمان‌ها هستند.

پوشش نظام بیمه‌ای

برآوردهای خوش‌بینانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۶) نشان می‌دهد که حدود ۲۰ میلیون نفر از جمعیت ۸۰ میلیون نفری کشور یعنی حدود ۲۴,۶ درصد از کل جمعیت کشور تحت پوشش هیچ‌کدام از صندوق‌های بیمه‌گر کشور قرار ندارند.

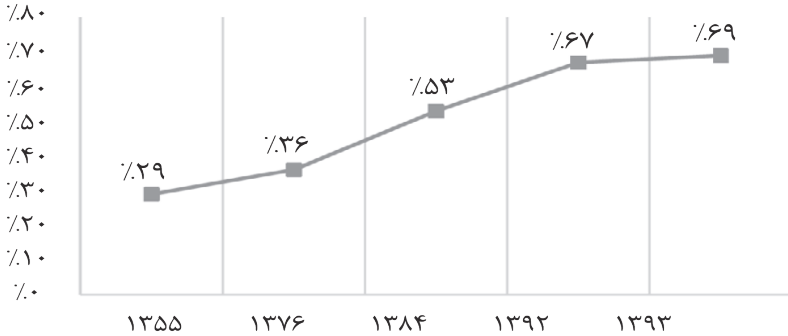
جدول شماره ۹- جمعیت تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی در ایران

صندوق بیمه‌گر	برآورد جمعیت تحت پوشش
صندوق‌های تابعه وزارت رفاه	۵۴,۲۹۰,۱۷۵
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۴,۰۰۹,۸۰۰
صندوق نفت	۵۳۸,۹۱۷
صندوق بانک‌ها	۸۷۰,۴۲۰
صندوق حمایت از وکلا	۱۰۰,۳۴۲
صندوق آینده‌ساز	۴۹,۱۹۹
سایر صندوق‌های اختصاصی (۸ صندوق)	۳۸۹,۷۹۸
جمع کل	۶۰,۲۴۸,۶۵۱

توضیح: اطلاعات مربوط به صندوق‌های تابعه وزارت رفاه مربوط به سال ۹۵ و سایر صندوق‌ها مربوط به سال ۹۳ می‌باشد، (وزارت رفاه، ۱۳۹۶).

مطالعه شاخص فراگیری پوشش تا پایان سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که ضریب نفوذ بیمه‌های اجتماعی از ۲۹ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۳۶ درصد در سال ۱۳۷۶، ۵۳ درصد در سال ۱۳۸۳، ۶۷ درصد در پایان سال ۱۳۹۲ و در پایان سال ۱۳۹۳ به ۶۹ درصد رسیده است. علی‌رغم روند افزایشی ۹۵ درصد پوشش شاغلان و مزدو حقوق‌گیران، ۵۰ درصد از شاغلان غیرمزد و حقوق‌گیر فاقد پوشش بیمه‌ای هستند. با احتساب ۲.۵ میلیون نفر جویای کار و ۵.۲ میلیون شاغل فاقد پوشش بیمه‌ای، حدود ۷.۷ میلیون نفر از فعالان بازار کار خارج از پوشش بیمه‌های اجتماعی بوده‌اند که این روند چالش فراگیر طرح را نشان می‌دهد.

نمودار ۱- مقایسه نسبت ضریب نفوذ بیمه‌های اجتماعی طی ۴ دهه گذشته



همچنین، از آن جایی که آمار بازنشستگان صندوق‌ها به تفکیک سن در دسترس نیست، در این جا آمار دو صندوق بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی که در سالنامه این دو نهاد منعکس می‌شود مبنا قرار گرفته است. نتایج جدول ۹ نشان می‌دهد تقریباً ۸۰ درصد بازنشستگان کشور تحت پوشش این دو صندوق هستند. از این رو می‌توان با تناسب‌گیری و این فرض که ساختار سنی بازنشستگان در سایر صندوق‌ها مشابه ساختار سنی این دو صندوق است تخمینی از میزان جمعیت مستمری‌بگیر از تمامی صندوق‌ها به تفکیک سن به دست آورد. این محاسبه برای سه گروه سنی بالای ۵۰ سال، بالای ۶۰ سال و بالای ۶۴ سال انجام شده است. دلیل انتخاب رده سنی بالای ۵۰ سال این است که متوسط سن بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری و سایر صندوق‌های دولتی بسیار پایین و در بهترین حالت در محدوده ۵۲ سال است. مشاهده می‌شود در بهترین حالت تنها ۴۰ درصد سالمندان در کشور به یکی از انواع مزایای بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان دسترسی دارند.

جدول شماره ۱۰- سهمی از سالمندان که مستمری بازنشستگی دریافت می‌کنند

بازه سنی	تعداد افراد تحت پوشش سیستم بازنشستگی	جمعیت سالمند	نسبت افراد تحت پوشش به سالمندان
۵۰ سال به بالا	۳,۹۸۵,۲۷۰	۱۴,۶۹۰,۶۵۵	۰.۲۷
۶۰ سال به بالا	۲,۷۳۵,۷۴۶	۷,۴۱۴,۰۹۱	۰.۳۷
۶۴ سال به بالا	۱,۹۷۲,۶۰۴	۴,۸۷۱,۵۱۸	۰.۴

منبع: آمارها استخراج شده از گزارش جامع توصیف بازنشستگان تأمین اجتماعی، سالنامه آماری سازمان بازنشستگی، سرشماری مرکز آمار سال ۱۳۹۵، به نقل از گلاب، ۱۳۹۸.

ممکن است استدلال شود بخشی از زنان سالمند به دلیل آن که همسران آنها مستمری بازنشستگی دریافت می‌کنند به‌طور غیرمستقیم تحت پوشش بیمه هستند و در نتیجه سالمندان بیشتری به‌صورت تبعی تحت پوشش سیستم بازنشستگی قرار می‌گیرند. برای بررسی این موضوع می‌توان تعداد خانوارهایی که به حقوق بازنشستگی دسترسی دارند را محاسبه کرد. نتیجه این محاسبه در جدول (۱۱) ارائه شده است. مبنای این محاسبه داده‌های خام مربوط به هزینه-درآمد خانوار برگرفته از مرکز آمار است که در آن از نمونه‌ای شامل ۱۸۸۰۹ خانوار شهری و ۱۹۳۳۷ خانوار روستایی استفاده شده است. برای این که این نمونه گویای وضعیت کل کشور باشد، وزن مربوط به هر خانوار (که توسط مرکز آمار تعیین شده است) در محاسبات اعمال شده است. معادله زیر شیوه محاسبه را نشان می‌دهد:

$$\frac{\sum_{i=1}^m w_i}{\sum_{i=1}^N w_i} * 100$$

در این معادله m تعداد خانوارهایی است که شاخص موردنظر در مورد آنها برقرار بوده است (برای مثال در اینجا خانوارهای با سرپرست سالمند که به حقوق بازنشستگی دسترسی دارند) و n تعداد کل خانوار در شاخص مدنظر (در این جا تعداد خانوارهای با سرپرست سالمند) است. با این وصف درصدهایی که در جداول گزارش شده‌اند برابر است با وزن خانوارهایی که مشمول شاخص می‌شوند تقسیم بر کل خانوارها در دسته‌بندی مورد نظر که در ۱۰۰ ضرب شده‌اند.

نتایج جدول (۱۱) نشان می‌دهد با این منطق محاسبه در بهترین حالت ۵۹ درصد از خانوارهای شهری و ۱۸ از خانوارهای روستایی به حقوق بازنشستگی دسترسی دارند.

جدول شماره ۱۱- درصد خانوارهایی که به حقوق بازنشستگی دسترسی دارند؛ به تفکیک سن سرپرست و شهری-روستایی سال ۱۳۹۵ (درصد)

خانوارهای شهری دارای حقوق بازنشستگی	خانوارهای روستایی دارای حقوق بازنشستگی	سن سرپرست خانوار
۴۸	۱۶	بیشتر از ۵۰ سال
۵۹	۱۸	بیشتر از ۶۰ سال

منبع: به نقل از گلاب، ۱۳۹۸.

سطح دوم در موضوع پوشش، تعداد افراد در سن کاری است که به یکی از صندوق‌های بازنشستگی حق بیمه می‌دهند و در نتیجه استحقاق دریافت حقوق بازنشستگی در زمان احراز شرایط را دارند. در این جا نیز به دلیل در دسترس نبودن اطلاعات به تفکیک سن، لازم است بر مبنای داده‌های سازمان تأمین اجتماعی تخمینی از تعداد بیمه‌پردازان کشور به تفکیک سن به دست آورد. با توجه به اینکه، ۹۰ درصد افراد کسورپرداز به صندوق‌های مختلف بازنشستگی تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی هستند، در نتیجه مبنا قرار دادن این صندوق برای برآورد عمومی قابل پذیرش است. جدول (۱۲) نتیجه این محاسبات را نشان می‌دهد. در این جا نیز مانند حالت قبل محاسبات برای دو گروه سنی انجام شده است. با توجه به این که تعداد بیمه‌پردازان کمتر از ۲۰ سال زیر یک درصد هستند، در هر دو حالت جمعیت فعال از ۲۰ سال در نظر گرفته شده است اما با توجه به سن بازنشستگی متفاوت در صندوق‌ها دو گروه سنی ۲۰ تا ۵۰ سال و ۲۰ تا ۶۰ سال برای جمعیت فعال بررسی شده است.

جدول شماره ۱۲- نسبت تعداد افراد بیمه‌شده به جمعیت شاغل و جمعیت در سن کار- سال ۱۳۹۵

بیمه‌شده	شاغل		جمعیت	
	تعداد (نفر)	نسبت بیمه‌شده به شاغل (درصد)	تعداد (نفر)	نسبت بیمه‌شده به شاغل (درصد)
۲۰-۵۰	۱۳,۸۹۸,۳۸۴	۱۷,۸۳۱,۰۶۱	۷۷.۹	۴۴,۲۱۵,۰۰۹
۲۰-۶۰	۱۵,۹۱۶,۸۴۳	۲۰,۷۹۳,۸۵۸	۷۶.۵	۴۷,۸۶۰,۵۱۷

منبع: مرکز آمار ایران، گزارش بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و به نقل از گلاب، ۱۳۹۸.

مشاهده می‌شود اگرچه بین ۷۵ تا ۸۰ درصد (با توجه به گروه سنی) افراد شاغل تحت پوشش سیستم بازنشستگی هستند اما به دلیل وضعیت بازار کار (نرخ مشارکت پایین زنان، نرخ بیکاری بالا و بازار کار غیررسمی بزرگ) کمتر از ۳۵ درصد افراد در سن کار تحت پوشش بیمه بازنشستگی (اصلی و نه تبعی) قرار دارند.

با توجه به آن‌چه گفته شد به نظر می‌رسد سیستم بازنشستگی در ایران در حال حاضر هم در سطح پوشش جمعیت در سن کار و هم در پوشش سالمندان نتوانسته هدف پوشش همگانی را برآورد کند و این موضوع می‌تواند به‌عنوان یکی از چالش‌های این سیستم شناسایی شود.

سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران

اطلاعات آماری مربوط به سرمایه‌گذاری‌های بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی ایران، غیر از چهار صندوق بازنشستگی وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در دسترس عموم قرار ندارند. لذا در این بخش صرفاً اطلاعات سرمایه‌گذاری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر و صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، ارائه خواهد شد.

سازمان تأمین اجتماعی

این سازمان علاوه بر عملیات جاری مرتبط با بخش‌های بیمه‌ای و درمان، از واحدهای مرتبط با سرمایه‌گذاری نیز به شرح زیر برخوردار است:

- شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)
- بانک رفاه کارگران
- شرکت سرمایه‌گذاری خانه‌سازی ایران
- موسسهٔ املاک و مستغلات تأمین اجتماعی

در حال حاضر عمدهٔ سرمایه‌گذاری در سهام سازمان تأمین اجتماعی به‌صورت مالکیتی به شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی و هلدینگ‌های تابعه آن واگذار شده است. به‌علاوه، ادارهٔ بخشی که مالکیت آن واگذار نشده، از طرف سازمان به‌صورت وکالتی برعهدهٔ این شرکت گذاشته شده است. از طرفی، بخش عمدهٔ سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی در املاک و مستغلات در شرکت خانه‌سازی ایران متمرکز است.

جدول شماره ۱۳- سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی - سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

شرح	مبلغ	سهام
سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌های فرعی (شستا، خانه‌سازی ایران و...)	۱۰۱,۷۶۵	۷۳.۸٪
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های وابسته	۲,۳۳۷	۱.۷٪
سرمایه‌گذاری در سهام سایر شرکت‌ها	۲۲,۱۰۸	۱۶.۰٪
تسهیلات اعطایی	۱۰,۳۰۸	۷.۵٪
سپرده‌های بانکی	۸۰۷	۰.۶٪
وجوه اداره‌شده	۵۸۹	۰.۴٪
جمع	۱۳۷,۹۱۵	۱۰۰٪

جدول شماره ۱۴- سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی - سال ۱۳۹۷
(میلیارد ریال)

شرح	مبلغ	سهم
سود سهام	۱۷,۲۶۷	٪۷۷.۰
سود تسهیلات مالی اعطایی	۱,۰۷۶	٪۴.۸
سود سپرده بانکی و اوراق مشارکت	۲۸۹	٪۱.۳
سود (زیان) فروش سهام	۳,۶۸۰	٪۱۶.۴
درآمد حاصل از وجوه اداره‌شده	۲۷	٪۰.۱
درآمد اجاره	۸۷	٪۰.۴
جمع	۲۲,۴۲۶	٪۱۰۰

صندوق بازنشستگی کشوری

کلیه فعالیت‌های مربوط به سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری در شش هلدینگ تخصصی انجام می‌شوند، که بیش از ۱۰۰ شرکت را در سال ۱۳۹۷ تحت پوشش داشتند.

جدول شماره ۱۵- هلدینگ‌های تخصصی صندوق بازنشستگی کشوری و تعداد شرکت‌های زیرمجموعه هر یک از آنها - سال ۱۳۹۷

نام هلدینگ	کل شرکت‌های زیرمجموعه
هلدینگ صنایع و معادن (شرکت سرمایه‌گذاری آتیه صبا)	۴۲
هلدینگ مالی (شرکت گروه مدیریت ارزش سرمایه صندوق بازنشستگی کشوری)	۲۳
هلدینگ انرژی (شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری)	۱۷
هلدینگ صنایع غذایی و دارویی (شرکت سرمایه‌گذاری صبا جهاد)	۹

نام هلدینگ	کل شرکت‌های زیرمجموعه
هلدینگ حمل و نقل و گردشگری (شرکت سرمایه‌گذاری ایرانگردی و جهانگردی)	۹
هلدینگ عمران و ساختمان (شرکت عمران و ساختمان تراز پی‌ریز)	۱
کل شرکت‌های زیرمجموعه هلدینگ‌ها	۱۰۱

سود کل حاصل از فعالیت‌های اقتصادی صندوق بازنشستگی کشوری به تفکیک نوع سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۹۷ به شرح جدول زیر است.

جدول شماره ۱۶- سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری - سال ۱۳۹۷
(میلیارد ریال)

نوع سرمایه‌گذاری	سود (زیان)	سهم از سود سرمایه‌گذاری
اوراق سهام	۱۵,۳۰۱	۷۰٪
تسهیلات مالی اعطائی	۳۶۴	۱.۷٪
سپرده بانکی و اوراق مشارکت	۵,۵۸۲	۲۵.۵٪
فروش سهام	۵۱۰	۲.۳٪
سایر درآمدها و هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی	۹۸	۰.۴٪
درآمد اجاره	۳۹	۰.۲٪
جمع	۲۱,۸۹۴	۱۰۰٪

صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر

ارزش روز سرمایه‌گذاری‌های صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر در انتهای سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۸۶,۹۹۵ میلیارد ریال بوده که به پنج طبقه سرمایه‌گذاری‌های بورسی، سرمایه‌گذاری غیربورسی، سپرده‌های بانکی، اوراق مشارکت و املاک و مستغلات تخصیص داده شده‌اند.

جدول شماره ۱۷- ارزش روز سرمایه‌گذاری صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر
سال ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

شرح	مبلغ	سهم
سبد بورسی	۵۲,۱۰۳	%۵۹.۹
املاک و مستغلات	۲,۲۳۴	%۲.۶
سپرده بانکی	۲۴,۱۶۸	%۲۷.۸
سبد غیربورسی	۲,۴۴۰	%۲.۸
اوراق مشارکت	۶,۰۵۰	%۷.۰
جمع	۸۶,۹۹۵	%۱۰۰

منبع: صندوق عملکرد بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر تا تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۹، فروردین ۱۳۹۷.

کل منابع حاصل از این سرمایه‌گذاری‌ها در سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۱۳,۱۴۸ میلیارد ریال بوده که به ترتیب از محل سود سپرده‌های بانکی (۳۶٪)، سود سهام (۳۰٪) و فروش اوراق سهام (۳۳.۵٪) حاصل شده است.^۱

صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد

از اطلاعات بسیار کلی منتشر شده در سایت رسمی صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، می‌توان دریافت عمده سرمایه‌گذاری‌های این صندوق در زمینه بنگاه‌داری و سهام‌داری است؛ که بخش عمده‌ای از حوزه فعالیت این بنگاه‌ها نیز در دامنه بسیار محدود صنایع و معادن مرتبط با صنعت فولاد و برخی انواع خدمات (مانند خدمات مالی و سرمایه‌گذاری، بازرگانی و گردشگری) قرار دارند. اطلاعات جزئی‌تر دیگری، همچون طبقه‌بندی دارایی‌های (سهام، سپرده‌های بانکی، اوراق مشارکت، املاک و مستغلات و...)، حجم سرمایه‌گذاری‌ها و سود حاصل از آنها، در این صندوق در دسترس نیست.

۱. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۶، شهریور ۱۳۹۷.

نتیجه‌گیری

نطفه‌های نهاد بازنشستگی هم‌زمان با برپایی حکومت مشروطه در ایران شکل گرفت. بیش از یک قرن از آن تاریخ می‌گذرد، اما همچنان این نهاد متأثر از نوسانات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نتوانسته جایگاه خود را به دست آورد. به جز سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر که عمومی غیردولتی هستند، بقیه صندوق‌ها یا دولتی (عام) هستند و یا صندوق‌های صنفی اختصاصی هستند. تقریباً به جز سازمان تأمین اجتماعی، بقیه صندوق‌های بازنشستگی در ایران بسته و محدود به جامعه خاصی از شاغلین‌اند و این وضعیت اغلب صندوق‌ها را در وضعیت آسیب‌پذیری از لحاظ منابع ورودی قرار داده است. نظام بازنشستگی در ایران یک نظام تک‌لایه است که هرکدام از صندوق‌ها گروهی از افراد در بازار کار را تحت پوشش قرار می‌دهند. بیش از ۷۵ درصد شاغلین تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار دارند. همچنین، نظام بازنشستگی ایران از نوع مزایای معین (DB) است که بر اساس یک فرمول تابع نرخ تورم، سطح معینی از مستمری‌ها (معمولاً متناسب با دستمزدهای زمان اشتغال فرد بیمه‌شده) از قبل برای همه بیمه‌شدگان واجد شرایط تعهد می‌شود، بدون آن‌که ارتباط مستقیمی بین مقدار بین مقدار حق بیمه پرداخت‌شده به وسیله فرد با مقدار دریافتی‌های او برقرار باشد. همچنین، سیستم تأمین مالی نظام بازنشستگی ایران از نوع PAYG یا سیستم توازن درآمد با هزینه است که حق بیمه شاغلین نسل جاری به مصرف مستمری بازنشستگان کنونی می‌رسد. اگرچه نرخ جایگزینی در ایران نرخ بالایی محسوب می‌شود، با این حال، به دلایل متعددی از جمله تورم و کاهش ارزش پول ملی در طی سال‌های گذشته، مقدار مستمری کفایت اندکی ندارد. به جز صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و صندوق وکلا و کارگشایان دادگستری که نوپا هستند و تا حدودی سازمان تأمین اجتماعی، بقیه صندوق‌های بازنشستگی دارای نسبت پشتیبانی بحرانی هستند که هم منشأ در بسته بودن اغلب صندوق‌ها و هم ریشه در نوسانات بازار کار و عمق بازارهای مالی دارد. به همین دلیل در طی سال‌های اخیر حجم وسیعی از

بودجه امور رفاه اجتماعی کشور به انجام تعهدات صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری اختصاص پیدا کرده است. امروزه، از ضرورت بازنگیری‌ها در نظام بازنشستگی صحبت به میان می‌آید و عموماً، در این باره اتفاق نظر وجود دارد که نظام بازنشستگی ایران باید به سمت نظام چندلایه حرکت کند.

منابع

- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲)، بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی (جلد نخست ۱۳۲۰-۱۲۸۵)، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۸۳)، بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی (جلد دوم ۱۳۵۷-۱۳۲۰)، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- اکبری، محمدعلی (۱۳۹۵)، رفاه اجتماعی در ایران معاصر، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- پیرویان، ولیم؛ جیوار، عبدالحسین (۱۳۸۱)، قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- امید، رضا (۱۳۹۳)، تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران (مطالعه قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی)، رساله دکتری رشته رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.
- عظیمی، میکائیل (۱۳۹۶)، سرگذشت یک صندوق، موسسه راهبردهای بازنشتگی صبا، نهاد پژوهشی صندوق بازنشتگی کشوری.
- ربیعی، علی، حیدری، علی (۱۳۹۶)، نظام نوین رفاه و تأمین اجتماعی: از ایده تا عمل، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۶)، بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشتگی، زهرا رجیبی و اصغر گرامی، معاونت اقتصادی وزارت.
- موسسه راهبردهای بازنشتگی صبا (۱۳۹۷)، مروری اجمالی بر قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشتگی در ایران، سمانه گلاب و صمد مختارزاده.
- خندان، عباس (۱۳۹۴)، تأمین مالی مستمری بازنشتگی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال سیزدهم، شماره ۴۶.
- پناهی، بهرام (۱۳۸۵)، کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- کریمی، مظفر (۱۳۸۴)، «زمینه‌های تاریخی پیدایش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران»، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، سال اول، شماره ۱.
- گلاب، سمانه، (۱۳۹۸)، اثرات اصلاحات پارامتریک و ساختاری بر پایداری مالی سیستم بازنشتگی در ایران، مطالعه موردی: سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشتگی کشوری، دانشگاه الزهراء، رشته اقتصاد.



تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی،
پلاک ۴، واحد ۱۰۱

تلفن: ۰۲۱-۲۲۷۰۲۴۶۵ دورنگار: ۰۲۱-۲۲۷۰۲۹۰۳

www.saba-psi.ir info@saba-psi.ir