



دیگاه

## ضرورت تجدید ساختار نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران

دیگاه

حسین عبده تبریزی

۱-مقدمه

در نظام تأمین اجتماعی و صنعت بازنشستگی کشور، نحوه این تجدید ساختار را تحلیل می کند، و نتیجه می گیرد که مسیری کاملاً خلاف آن چیزی را می باید پیمود که در لایحه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور آمده است. ساختار نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران با مشکلاتی دست و پنجه نرم می کند که جداسازی و کوچک شدن، تجدید ساختار تشکیلات دولتی و تشکیل و

در فروردین ماه سال ۱۳۸۱، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور پیش نویس لایحه ای تحت عنوان «لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» را جهت اظهار نظر منتشر کرده است. به کوتاه سخن، محتوا و قالب این لایحه دیوان سالارانه، دولتی - محور، و برخلاف روح برنامه سوم است. این مقاله ضمن توضیح ضرورت تجدید ساختار اساسی

بسط صندوق های بازنشستگی خصوصی را می طلبد. ساختار جدید غیر از تحقق هدف بسط رفاه عمومی، باید به نوسازی بازارهای سرمایه کشور، و نیز ارتقای حاکمیت شرکتهای بینجامد.

دولت مردان ایران ضرورت اصلاحات بنیادین در نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشور را غیر قابل اجتناب می دانند، اما ممکن است نگران آن باشند که از نظر سیاسی در کوتاه مدت چنین تجدید ساختاری قابل توصیه نباشد و یا حتی ممکن نباشد. مروری کوتاه بر تجربه سایر کشورها به این نتیجه می رساند که تجدید ساختار و کوچک سازی نظام بازنشستگی و تأمین اجتماعی دولتی منافع کافی و در عین حال قابل تحمل برای عامه شهروندان باقی می گذارد و اجازه خواهد داد که صندوق های بازنشستگی خصوصی متولد شوند، و رشد یابند. این جمع بندی درست در مقابل «لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» قرار می گیرد که توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به هیأت وزیران تقدیم شده است. لایحه ای که چتر حمایت اجتماعی گسترده تر و جامع تری برای شهروندان جمهوری اسلامی ایران طراحی می کند، اما چتری که همه چیز آن در اختیار سازمانی دولتی خواهد بود و این برخلاف برنامه سوم توسعه کشور است.

## ۲- تعاریف و شرح وضعیت موجود

به بیان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، «منظور از نظام تأمین اجتماعی، با الهام از اصل ۲۹ قانون اساسی، نظام جامعی است که جامعه و آحاد مردم را در برابر رویدادهای قابل انتظار و یا پیش بینی نشده اجتماعی، اقتصادی و طبیعی (مانند بیکاری، از کارافتادگی، بازنشستگی، بیماری، فوت، بی سرپرستی، فقر، کاهش یا قطع درآمد، سالمندی، ناتوانی های جسمی و ذهنی و آسیب های اجتماعی، مورد حمایت و پوشش قرار می دهد. این نظام در ایران با اتخاذ روش های مناسب شامل تعمیم بیمه های اجتماعی و درمان، گسترش خدمات پیشگیری، حمایتی و توان بخشی امداد و نجات و سازمان دهی یارانه ها هدایت و عمدتاً به دست دولت اجرا می شود.»

در سال ۱۳۸۱، رقمی معادل ۹۳/۵۳۱ میلیارد ریال از محل بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی به تولید این خدمات اختصاص یافته است که از این رقم ۴۵٪ مربوط به امور بیمه های اجتماعی، ۵٪ بیمه های درمانی، ۸٪ امور حمایتی، ۷٪ امور ایثارگران، ۱٪ حوادث غیرمترقبه، و ۳۷٪ مربوط به یارانه هاست. اگر بحث یارانه ها را که به موضوع این مقاله مربوط نیست کنار بگذاریم، درمی یابیم که ۷۱/۵ درصد از کل محصولات تأمین اجتماعی منحصرأ مربوط به طرح های بازنشستگی است. به دلیل این اهمیت است که توجه خاصی

در این مقاله به صنعت بازنشستگی شده است.

با نزدیک شدن به سن بازنشستگی، موضوع عمده بیشتر کارکنان آن است که برای حفظ سطح زندگی خود در دوران بازنشستگی، منابع مالی کافی در اختیار داشته باشند. حال اگر کارکنان نتوانند طرح بازنشستگی محتاطانه و دوراندیشانه ای تدارک ببینند و یا صندوق های بازنشستگی آن ها نتوانند وجوه لازم را در اختیار آنان بگذارند، در ایام بازنشستگی دچار بحران و مشکل می شوند. هدف اصلی خط مشی سرمایه گذاری صندوق های بازنشستگی، تدارک بازده های بهتر برای دوره بازنشستگی آحاد و افرادی است که از این صندوق ها طرح بازنشستگی خریده اند.

بار اصلی این خدمات تأمین اجتماعی بر عهده سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان بیمه خدمات درمانی، صندوق های بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح، سازمان های بیمه و خدمات درمانی نیروهای مسلح و صندوق های بیمه و بازنشستگی وابسته به وزارت خانه ها و سازمان ها (شامل ۱۵ مورد) است. بدین ترتیب ملاحظه می شود که ساختار موجود برای تولید و عرضه محصولات تأمین اجتماعی و بازنشستگی، ساختاری کاملاً دولتی است.

## ۳- مشکلات نظام تأمین اجتماعی در ایران: دیدگاه برنامه سوم

به زبان برنامه سوم «فقدان نظام جامع و کارآمد تأمین اجتماعی و عدم وجود راهبردهای بلندمدت مشخص،... تصویب قوانین و مقررات مغایر با اصول اداره اقتصادی صندوق های بیمه ای، نظیر بازنشستگی پیش از موعد،... کم توجهی به توان و گرایش بخش دولتی برای مشارکت در اجرای نظام تأمین اجتماعی...» از جمله مشکلات نظام موجود است.

تجربه سایر کشورها بیانگر آن است که مشکلات نظام تأمین اجتماعی یک سره دولتی و عمدتاً به شرح زیر است:

- نرخ های وابستگی به تغییرات جمعیتی؛<sup>۲</sup>
- نرخ های جایگزینی پیش بینی شده ناپایدار؛
- سهم بالای قابل پرداخت توسط کارمند؛
- طفره رفتن فراینده از پرداخت مناسب و پرداخت سهم هزینه؛
- کسری های فزاینده.

تکیه بر برنامه و لایحه جدید بر آن است که «نظام منسجمی که جامع و فراگیر باشد و در آن حوزه مسئولیت ما و وظایف، چگونگی ارتباطات بین نهادهای مسئول و مجری، شیوه و روش های مناسب اداره نظام و در هر حال برنامه ریزی و سازمان دهی آن به طور دقیق مشخص شده باشد» وجود ندارد. برنامه بر آن است که: «نظام تأمین اجتماعی باید جامع و



فراگیر شود تا .....» کلیه اقشار را پوشش دهد، و ادامه می دهد که: «سازمان دهی نظام تأمین اجتماعی باید به گونه ای انجام یابد که سیاست گذاری ها به طور متمرکز و هماهنگ انجام گیرد، و فعالیت های اجرایی به شکل غیر متمرکز و با پرهیز از تداخل در وظایف انجام پذیرد».

بر این پایه است که لایحه راه حل زیر را پیشنهاد می کند: تشکیل «وزارت (سازمان) هماهنگی رفاه و تأمین اجتماعی». همین عنوان خود به تنهایی نشان می دهد که گرایش اصلی در لایحه به بزرگ شدن دیوان سالاری است، و سازمان مدیریت و برنامه ریزی تجدید ساختار را برای رسیدن به نظام جامع، در چتر اداری بزرگ تری می یابد.

دیدگاه نویسنده این مقاله، کاملاً با نظرگاه بالا متفاوت و در مقابل آن است. در وزارت یا سازمان پیشنهادی لایحه جدید، همه نظامات تأمین اجتماعی زیر نظر این نهاد خواهد بود؛ شوراهای بسیار متنوعی برای سیاست گذاری، راهبری ها، برنامه ریزی ها، هماهنگی ها، نظارت و اجرا به وجود خواهد آمد. شوراهایی همچون شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور، شورای هماهنگی و نظارت بر راهبردهای بیمه های اجتماعی، شورای هماهنگی و نظارت بر راهبردهای بیمه خدمات درمانی، شورای هماهنگی و نظارت بر بیمه های امور حمایتی و توان بخشی، شورای هماهنگی و نظارت و راهبردهای امور اداری.

دیدگاه مقاله درست مخالف این وضعیت است. نخست آنکه، از نظر اداری کشور ما در شرایط کنونی توان اداره چنین نظام بزرگی را ندارد. سپس آنکه اشتباه است که خواست جامعیت و چتر اجتماعی گسترده را در دیوان سالاری اداری جستجو کنیم. و سرانجام آنکه، با ایجاد وزارت یا سازمان دائمی برای پاره ای از حوزه ها که عمر موقت خواهند داشت، همچون بخش یارانه ها، پدیده های موقت را در اقتصاد ایران نهادی خواهیم کرد.

#### ۴- مدیریت دارایی ها و بدهی ها در صنعت تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران

مشکل اصلی آن است که در صنعت تأمین اجتماعی و بازنشستگی ایران، نهادهای مستقل از دولت و با منابع و مصارف روشن وجود خارجی ندارند و نهادهای موجود عملاً بخشی از دیوان سالاری دولتی هستند. افزون بر این وابستگی آنها به بودجه عمومی و ناروشن بودن مقدار مطالبات آن ها از دولت، عملاً اجازه نمی دهد که کارایی مدیریت دارایی ها و بدهی های آن ها به درستی تعیین شود. برای نمونه در حوزه بخشی از این خدمات، به زبان پیوست های سند برنامه سوم توسعه: «گرچه بیمه ماهیتاً به عنوان سرمایه گذاری برای استفاده در آینده و یا به عبارتی نوعی پس انداز بین نسلی به شمار

می رود، لیکن تصویب قوانین و مقرراتی همچون بازنشستگی پیش از موعد و عملکردها طی دهه اخیر در بخش بیمه ای تأمین اجتماعی به گونه ای بوده که برخی صندوق ها با بحران مالی مواجه شده اند.» همراه این اظهار نظر، برنامه سوم مثال های زیر را عرضه می کند:

- صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح از ده سال پیش منفی شده و با روند فزاینده ای به شدت منابع عمومی متکی شده است، به طوری که پیش بینی می شود تا ده سال آینده این وابستگی ادامه یابد و علی رغم کاهش آن، کمک به صندوق مذکور از محل بودجه عمومی به ۵۳/۹ درصد منابع مورد نیاز آن برسد.

- کسری منابع صندوق بازنشستگی کشوری که در حال حاضر حدود ۱۰ درصد است، در صورت ادامه روند موجود به ۵۷/۵ درصد منابع مورد نیاز طی دهه آینده خواهد رسید، و به ناچار به منابع عمومی وابسته خواهد بود.

- وضعیت تراز مالی در سازمان تأمین اجتماعی که به دلیل تصویب و اجرای قانون بازنشستگی زودرس و عدم استفاده بهینه از ذخایر و سرمایه های صندوق مربوطه، در حال حاضر، در مرز سربه سری درآمد و هزینه برداشت از ذخایر قرار گرفته، و تراز منفی آن طی دو سال آینده با تشدید بیشتر بروز خواهد کرد.

با ارائه این نمونه ها، برنامه نتیجه می گیرد که:

۱- «... در این صورت با توجه به احتمال ضعیف تأمین منابع مورد نیاز از سایر منابع نظیر حق بیمه با سرمایه گذاری ها برای تأمین نیازهای سازمان مذکور، لازم است از منابع بخش عمومی به سازمان مذکور اختصاص داده شود.

۲- بر اساس بررسی های سازمان برنامه و بودجه، تداوم روند کنونی، میزان هزینه ها در سال ۱۳۸۷ را به دو برابر میزان درآمدهای آن سال خواهد رساند که به معنای ۴۵ درصد نسبت کسری منابع است.»

از آنچه در بالا آمد به ناچار می باید نتیجه گیری کنیم که:

- این نهادها صندوق های مستقل نیستند؛ بند ناف آن ها به دولت وصل است و حتی در متن برنامه، کسری را از بودجه عمومی طلب می کنند.

- وضعیت موجود به معنای وجود نهادهای مالی مستقل نیست که مصارف آن ها متکی به عایدات حاصل از دارایی های آن ها باشد. چنین است که حتی نمی توان مطالبات صندوق تأمین اجتماعی یا سازمان بازنشستگی را به درستی حساب کرد؛ مناقشات موجود در این زمینه حاکی از عدم استقلال نهادهای مسئول موجود است.

- بنابراین ناعدالتی در بطن ترتیبات موجود است، چون منابع یک نسل را به نسل دیگر انتقال می دهد و کسانی که به

قدر کفایت پس انداز نمی کنند، محصول مناسب نمی خرند و یا کسانی که سرمایه گذاری نامناسب با وجوه کرده اند، خود مسئول نیستند و نسل بعدی ناچار است که جبران مافات کرده و تفاوت ها را پرداخت کند.

#### ۵- نقد راه حل های ارائه شده و توصیه های تجدید

##### ساختار

۱-۵- مشاهده می کنیم که امروز صنعت تأمین اجتماعی کشور به شهروندان ایرانی حق انتخاب نمی دهد. در جامعه مدنی شهروندان می باید حق انتخاب داشته باشند. مردم سالاری بدون حق انتخاب ممکن نیست. شهروندی که می خواهد طرح بازنشستگی خریداری کند، باید حق انتخاب داشته باشد. حق انتخاب را مردم در بازار رقابت کسب می کنند، چه در بازار کالاهای واقعی و چه در بازار کالاهای مالی. خریداران محصولات مالی، یعنی مشتریان بانک ها، بیمه ها و صندوق های بازنشستگی، باید حق انتخاب داشته باشند. خصوصی سازی در عرصه صنعت بانکداری و بیمه با فرض افزایش رقابت است. این کار در حوزه محصولات خدمات اجتماعی نیز می تواند صورت گیرد. اتفاقاً، آن چه در برنامه و گزارش توجیهی «لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» آمده است، به معنای نفی رقابت است، و ساختار رقابتی برای تأمین رفاه و امور اجتماعی پیش بینی نشده

است. جمله «تداخل گسترده در وظایف و قلمروهای امور بیمه های اجتماعی و درمانی، حمایتی و امدادی» را باید برعکس به معنای رقابت نهادهای مالی رقیب برای تولید محصولات رقیب تعریف کرد که ایرادی هم ندارد.

۲-۵- در سند سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (فروردین ۱۳۸۱) در نقد وضعیت موجود بر دو نکته تأکید شده است:

الف - «عدم کفایت در ارائه خدمات»

ب - «نارضایتی شدید مردم از کمیت، کیفیت و سطح کارکردهای قلمروهای مختلف بیمه های اجتماعی و درمانی، حمایتی و امداد»

بنابراین، برنامه به شدت از وضعیت موجود صنعت تأمین اجتماعی کشور انتقاد می کند. اما راه حل روشنی هم ارائه نمی دهد. مشکل آن است که برنامه همه محصولات تأمین اجتماعی را از نوع کالاهای عمومی تلقی می کند، در حالی که چنین نیست و این محصولات می توانند در قلمرو فعالیت بخش خصوصی باشند. دولت در حال حاضر بسیاری از کالاهای عمومی را با کیفیت نازل ارائه می دهد؛ کالاهایی که در مسئولیت و جزء تعهدات دولت است. مثال «ترافیک» برای همه ما محسوس است. دولت این کالای عمومی را بسیار نامناسب ارائه می دهد.





۳-۵- کالای عمومی «کالایی است که جلوگیری از مصرف آن توسط یک فرد منوط به محرومیت دیگران از مصرف همان کالا باشد. چنین کالایی لزوماً باید در اختیار عموم مردم قرار گیرد. مثلاً، نمی توان هیچ کس را از روشنایی خیابان ها و خدمات دفاع ملی و پلیس محروم کرد. به همین دلیل است که یک صاحب کار اقتصادی نمی تواند به عرضه چنین خدماتی اقدام کند، زیرا هم قدرت وادار کردن تمام مردم برای پرداخت هزینه های مزبور را ندارد و هم نمی توان کسی را به دلیل خودداری از پرداخت، از مصرف کالا و خدمات عرضه شده محروم ساخت. تنها دولت است که به پشتوانه درآمدهای مالیاتی خود می تواند عهده دار انجام چنین اموری شود. ویژگی دیگر کالای عمومی آن است که مصرف آن توسط یک فرد موجب کاهش عرضه برای دیگران نمی گردد. البته باید توجه داشت که این ویژگی شامل تمامی کالاهاى عرضه شده توسط دولت نمی شود و در حقیقت بسیاری از کالاها و خدمات دولتی مانند آموزش و مسکن را بخش خصوصی نیز می تواند عرضه بدارد.»

نامه روستایی صادر می کند، ۱۰۰ ریال تفاوت از دولت (یارانه مستقیم) می گیرد و ۱۰۰۰ ریال محصول بیمه ای تولید می کند. اثر اهرم در اینجا ۱۰ به ۱ است. پول دولت ده برابر کار کرده است.

۴-۵- در حوزه خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی، مشکل آن است که لایحه پیشنهادی برنامه سوم همه این خدمات تأمین اجتماعی و بازتشتگی را به گونه ای «کالای عمومی» تلقی می کند، در حالی که در بسیاری از موارد این گونه نیست. بسیاری از محصولات صنعت تأمین اجتماعی و صندوق های بازتشتگی کالاهایی عمومی نیستند و به راحتی قابل عرضه توسط بخش خصوصی اند.

۶-۵- اما در اینجا فروش ریسک نیز باید روشن شود. ریسک قابل خرید و فروش است و بسیاری از محصولات تأمین اجتماعی و امور رفاهی از نوع محصولات ریسک اند. در جایی که حتی می توان محصولات تولیدی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و ستاد سوانح و حوادث غیرمترقبه در «امور امداد و نجات» را به محصولات بیمه ای تبدیل کرد، دیگر نباید از خصوصی کردن مثلاً صندوق های بازتشتگی نگران بود.

۵-۵- اشتباه دیگری که دائماً تکرار می شود این است که هر جا تولید کالا یا خدمتی توسط بخش خصوصی صرف نکند، آن را کالای عمومی می پندارند و انجام آن را از وظایف دولت می دانند، در حالی که هر جا سود نباشد، لزوماً حوزه عمل دولت نیست. مثلاً، عرضه بیمه روستاییان و یا مسکن ارزان قیمت ممکن است برای بخش خصوصی به صرفه نباشد، اما، دولت ها به این دلیل ساده، تولید بیمه های روستایی یا مسکن اقشار ضعیف را به انحصار خود در نمی آورند. بلکه، از طریق پرداخت یارانه شفاف و پرداخت تفاوت، به بخش خصوصی امکان می دهند که آن کالاها را تولید کند. به چنین پدیده ای نام «تأثیر اهرمی» را اطلاق کرده اند. یعنی دولت اگر ۱۰۰ ریال دارد، و مثلاً هر واحد بیمه روستاییان ۱۰ ریال باشد، و جوه خود را به تولید و عرضه ۱۰ واحد بیمه روستایی اختصاص نمی دهد. بلکه اگر با ۱ ریال، بیمه روستایی برای بخش خصوصی سودآور شود، ۱۰۰ ریال خود را بابت تفاوت ۱۰۰ بیمه روستایی می پردازد، و اجازه می دهد که بخش خصوصی هم ۹۰۰ ریال (با متابع دولت جمعاً ۱۰۰۰ ریال) سرمایه گذاری کند. بدین ترتیب، بخش خصوصی ۱۰۰ بیمه

۷-۵- ضروری است محصولات تأمین اجتماعی و بازتشتگی این لایحه به درستی به دو فهرست محصولاتی که غیر قابل واگذاری است و قابل واگذاری است، تقسیم شود. باید با توجه به شرایط امروز ایران، محصولات تأمین اجتماعی و رفاه عمومی به کالاهای عمومی و کالاهای قابل واگذاری به بخش خصوصی تقسیم شود. نقش بخش خصوصی در عرضه طراحی و عرضه پاره ای از این محصولات تبیین شود. این چیزی است که لایحه پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه ریزی درباره آن کاملاً سکوت کرده است.

در این مسیر باید سعی شود مخاطبان کالاهایی که دولت عرضه می کند، کم شوند تا آن ها که می توانند کالاهای خود را از بخش خصوصی خریداری کنند، از بدنه دولت جدا شوند و تمرکز دولت بر شهروندانی باشد که نمی توانند محصولات تأمین اجتماعی و رفاه عمومی را از بخش خصوصی در بازار

خریداری کنند.

۵-۸- صندوق های بازنشستگی خصوصی و محصولات بیمه ای بازنشستگی. در کشورهای آمریکا، نیوزیلند، استرالیا، و انگلستان صندوق های خصوصی بازنشستگی و محصولات بازنشستگی - بیمه بسیاری عرضه می شود. البته، در اروپا تعداد کشورهای کمی خواهند راه بالا را بروند، کم نیستند. در آن کشورها رهبران سیاسی و کارگری علاقه مند به تجدید ساختار صندوق های بازنشستگی نیستند و نگران امنیت شغلی و تغییرات اجتماعی و عدم اطمینان اند.

نگاهی به تجربه آلمان در این میان می تواند سودمند باشد. مشکل صندوق های بازنشستگی در آلمان تعداد صندوق هایی است که با کسری منابع مواجه شده است. در این کشور، یک کارمند با درآمد متوسط، نرخ مالیات بالا و کسورات عمده تأمین اجتماعی پرداخت می کند. چنین کارمندی ۳۵٪ مالیات بر درآمد می دهد، ۱۹٪ کسورات تأمین اجتماعی پرداخت می کند و به علاوه مالیات بر مصرف نیز می پردازد. چنین پرداخت هایی جمعاً ۶۰٪ درآمد کارمند می شود. این سطح بالای پرداخت مالیات و هزینه های تأمین اجتماعی مورد قبول اکثریت شهروندان نیست.

البته با دریافت این مبلغ، دولت آلمان به طور کامل هزینه های خدمات پزشکی و بازنشستگی شهروندان را می پردازد. با این همه، چون در دو دهه اخیر طول عمر افزایش یافته است، بحران جاری، یعنی کسری منابع و افزایش بدهی بازنشستگی آتی، به بودجه دولت صدمه زده و دائماً بودجه را زیر فشار قرار می دهد. این فشارها باعث شده است که در سال های اخیر، دولت آلمان نیز مسیری صندوق های بازنشستگی خصوصی را دنبال کند. هر چند که این طرح با مخالفت بعضی احزاب و اتحادیه های کارگری مواجه شده، اما به نظر می رسد که به رغم همه مشکلات آن، تغییری غیر قابل اجتناب است.

تجربه جالب دیگر تجربه شیلی است. ویژگی اصلاحات به عمل آمده در زمینه صندوق های بازنشستگی در آن کشور به شرح زیر است:

- نظام بازنشستگی شیلی از طریق یک سیستم بزرگ توزیع، تأمین مالی شده است؛ یعنی، وجوه لازم برای صندوق های بازنشستگی از محل حق بیمه جاری کارکنان، کارمندان، و دولت تأمین مالی شود. نظام قدیمی، همچون ایران، همواره با کسری منابع مواجه بوده است. بخشی از این کسری ها به بالا رفتن طول عمر مربوط بوده و هزینه های عمومی را بالا برد. در آن کشور نیز عملاً منابع این صندوق ها با بودجه عمومی قابل تفکیک نبوده است.

- گروه های سیاسی دارای قدرت، امتیازهای عمده ای به

هزینه دیگر شهروندان از این نظام کسب می کرده اند.

- بحث اصلاحات از دهه ۶۰ مطرح بوده، اما این کار دشوار که بی آمدهای اجتماعی - سیاسی وسیع داشته، در رژیم نظامی پینوشه در سال ۱۹۷۹ و ۸۰ آغاز شد. فرآیند تلفیق و استاندارد شدن صندوق های بازنشستگی متعدد به انجام رسید و بسیاری از نابرابری های موجود در سیستم بازنشستگی حذف شد.

- با توجه به موقعیت شیلی از نظر توسعه یافتگی، بسیار سؤال می شود که آیا هیچ دولت دموکراتیکی می توانست با چنین موقعیتی و در مدت زمانی کوتاه، دست به چنین اقدامات تند و اصلاحات عمده بزند که عمدتاً به بدنامی دولت می انجامد.

- از اوایل سال ۱۹۸۱، نظام قدیمی بازنشستگی، به اتکای ایدئولوژی مدرسه شیکاگو به تبدیل به سرمایه کردن فوری<sup>۲</sup> بدل شد. نقش دولت فرعی شد، و کلیه اجرائیات به بخش خصوصی انتقال یافت؛ نقش آژانس دولتی به نظارت و تدوین مقررات محدود شد.

- مفهوم تبدیل به سرمایه کردن فوری یا IC آن است که باید حجم پرداخت های بازنشستگی به تلاش هر شخص به پرداخت و تأمین وجوه به صندوق بازنشستگی بستگی داشته باشد.

- نقش دولت البته به شکل انبوهی از «ضمانت ها» و «یارانه ها» باقی می ماند. اولاً، دولت یک رقم «حداقل مبلغ بازنشستگی» را تعهد می کند؛ ثانیاً، در صورت ورشکستگی بازنشستگی خصوصی، پرداخت حق بازنشستگی اعضای آن صندوق را ضمانت می کند.

- البته، دولت پرداخت حداقل میزان بازنشستگی را زمانی تعهد می کند که کارمند سابقه کار حداقل ۲۰ سال داشته باشد.

- به رغم خصوصی سازی بیمه تأمین اجتماعی، البته هنوز هزینه های زیادی برای دولت باقی می ماند. یعنی - بودجه دولت، البته در مقیاس کوچک و شفاف تری، هنوز یارانه به محصولات بیمه اجتماعی پرداخت می کند.

- در چنین نظامی، میزان دریافتی بازنشستگی براساس پرداخت های تراکمی و بازده سرمایه گذاری صندوق ها در بازار سرمایه محاسبه می شود.

- این نظام در شیلی بی عدالتی اجتماعی را کاهش بسیار جدی نداد، چرا که کارگران بسیاری بودند که به دلیل سطح دستمزد نازل یا بی کاری، نمی توانستند سهم مشارکت خود را به صندوق های خصوصی بپردازند. یعنی نظام جبرانی شیلی برای چنین سیستمی به قدر کفایت تقویت نشده بود.

- تجربه شیلی در آرژانتین، کلمبیا، پرو که چند سال است صندوق های بازنشستگی خود را خصوصی کرده اند، و نیز در



۱۰-۵- لایحه جدید باید نحوه انتقال ساختار انحصاری دولتی فعلی را به ساختاری با محوریت بازار تعریف کند، نه این که به دیوان سالاری بزرگ تری بینجامد.

#### ۶- نقش نهادی تأمین اجتماعی و بازنشستگی در بازار

##### سرمایه ایران

هنگامی که صندوق های بازنشستگی خصوصی تأسیس شود، منابع مالی بلندمدت به سرعت انباشته می شود. در چنین شرایطی این منابع می توانند نقشی برجسته در نوسازی بازارهای اوراق بهادار به عهده بگیرند، باعث نوآوری مالی شوند، استانداردهای حسابداری و حسابرسی بهتری را عمومیت دهند و به افشای بیشتر اطلاعات بینجامند. این صندوق ها همچنین باعث بهبود حاکمیت شرکتی در کشور می شوند و نظارت بر عملکرد شرکت ها را ارتقاء می دهند. «صدای» این نهادهای مالی در اداره امور شرکت ها آنگاه مؤثرتر شنیده خواهد شد که در ارگان های جمعی گرد هم بیایند. بدین ترتیب ساختارهای حاکمیتی شرکت ها قدرتمندتر می شوند، هزینه های نظارت کاهش می یابند و مشکلات مربوط به «سواری گرفتن مجانی» از امکانات به حداقل برسد.

رشد طرح های بازنشستگی خصوصی به دلیل دیگری نیز قابل توصیه است، چرا که حضور نهادهای مالی خصوصی در بورس اوراق بهادار تهران را تقویت می کند. بدین ترتیب، ضرورت تکیه بر سرمایه خارجی در بازار سرمایه کاهش می یابد و منابع داخلی قدرتمندتری در خدمت بازار سرمایه قرار می گیرد.

این صندوق ها با مدیریت حرفه ای اداره می شوند و بنابراین با تجدید ساختار دوراندیشانه سید سرمایه گذاری صندوق و انتخاب استراتژی های سرمایه گذاری دفاعی، زیان های احتمالی به حداقل می رسد.

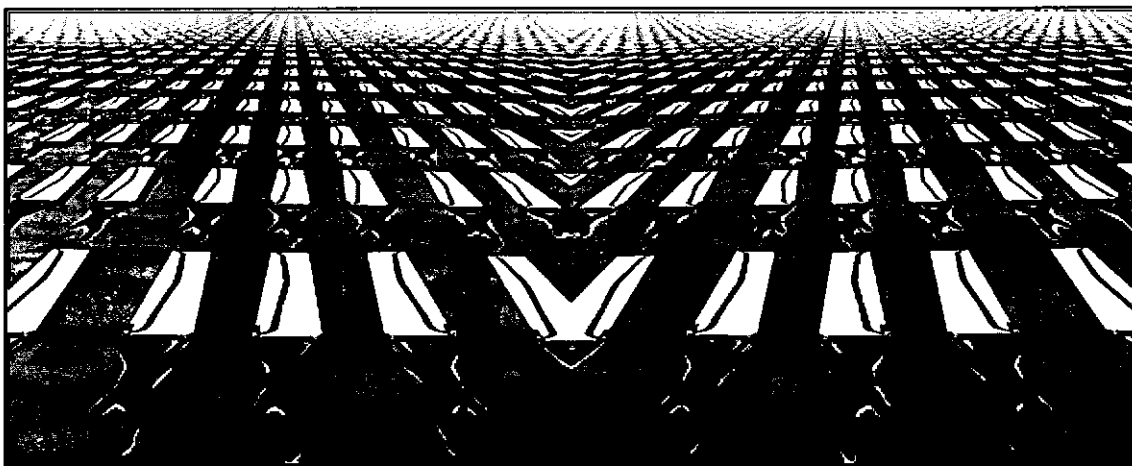
در تجربه شیلی، پس از خصوصی سازی صندوق ها، نقش این نهادهای مالی در بازار سرمایه این کشور عمده شد: در سال

سال های اخیرتر، در بولیوی، مکزیک، السالوادور مورد استفاده قرار گرفت و این کشورها نیز صندوق های بازنشستگی خود را خصوصی کردند.

- به رغم همه مشکلات آن، تجربه شیلی نشان داد که سیستم دولتی فعلی در کشورهای جهان سوم، «بدیل» دارد. لایحه «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» که توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی ارائه شده، اصلاً این بدیل را مورد بررسی قرار نداده است. یعنی بدیل اصلاحات در حوزه رفاه اجتماعی در چارچوب آزادسازی اقتصادی- سیاسی مورد توجه قرار نگرفته است.

۹-۵- ضرورت متنوع سازی محصولات تأمین اجتماعی و محصولات صنعت بازنشستگی در ایران کاملاً احساس می شود. انواع بسیاری از طرح های بازنشستگی وجود دارد. طرح هایی که پرداخت مبلغ معینی در آنها تضمین نمی شود و به آنها طرح بازنشستگی خرید بولی می گویند. <sup>۱</sup> طرح های بازنشستگی با سهم تعریف شده، <sup>۲</sup> طرح بازنشستگی خرید بولی، طرح بازنشستگی مالکیت سهام کارمندی، <sup>۳</sup> طرح های بازنشستگی با مزایای مشخص، طرح بازنشستگی تلفیقی، طرح های با مزایای مشخص شرکتی، طرح بازنشستگی با سهم تعریف شده غیر کارمندی، طرح های با تبدیل به سرمایه کردن انفرادی، <sup>۴</sup> و بسیاری طرح های دیگر. برای این که نرخ جایگزینی منطبق با هدف های این طرح ها باشد، می باید نرخ سهام پرداختی متغیر <sup>۵</sup> باشد، یعنی متناسب با رشد حقوق و دستمزد دریافتی، حق پرداختی به صندوق تجدید رقم شود. به علاوه صندوق بازده روی سرمایه گذاری تراکمی داشته باشد. برای تقویت و از نظر اجتماعی قابل قبول شدن این صندوق های خصوصی، نوعی طرح حمایتی، جبرانی یا ضمانتی لازم است. روش های معمول به دو شکل است:

تشکیل شرکت ضمانت مزایای بازنشستگی و تشکیل صندوق مشترک برای جبران ورشکستگی یکی از صندوق ها <sup>۶</sup>



۱۹۸۸ نظام جدید بیمه و پس انداز خصوصی فقط ۳٪ تولید ناخالص داخلی بود. در سال ۱۹۹۱، این رقم به ۳۰٪ تولید ناخالص داخلی رسید و ۵۰٪ کل سرمایه گذاری در بازار سرمایه را تشکیل داد.

در آمریکا و بریتانیا صندوق های پس انداز بازنشستگی به شکل شخصی و شرکی بازارهای سرمایه را بزرگ کرده است. در آلمان نیز با شروع خصوصی سازی صندوق های بازنشستگی، نفوذ این نهادهای مالی در بازار سرمایه افزایش یافته است.

بر خلاف تصور عمومی، منافع صندوق های بازنشستگی فقط محدود به کارکنان آن ها نیست. کارفرمایان نیز از این راهرو سود می برند. سهم کارفرما از سود مشمول مالیات کسر می شود و از این رو، کارفرما مزیتی مالیاتی می یابد.

صندوق های بازنشستگی در عین حال به اقتصاد به طور کلی سود می رسانند، چرا که مشارکت بازیگران نهادی را در بازار سرمایه افزایش می دهند و بازارهای مالی محلی را از ورود سرمایه خارجی کم نیاز می کنند.

اکنون باید اشاره کوتاهی هم به ضرورت حضور مؤسسات نهادی در بورس اوراق بهادار تهران داشته باشیم. کل دارایی تحت مدیریت سرمایه گذاران نهادی در کشورهای OECD به شرح جدول ذیل است:

۳۸ درصد GDP در ۱۹۸۱ ۳/۲ تریلیون دلار و در سال ۹۱ افزایش به ۱۶/۳ تریلیون دلار  
۱۰۶ درصد GDP در ۱۹۹۵ ۲۴/۳ تریلیون دلار  
۱۲۰ درصد GDP در ۲۰۰۰ ۳۵ تریلیون دلار

این ارقام نشان می دهد که مؤسسات پس اندازکننده نهادی، به ویژه صندوق های بازنشستگی، در کشورهای پیشرفته، نقش بسیار عمده ای در سیستم های مالی داخلی دارند. به علاوه تنوع سازی سبد سرمایه گذاری نهادی در سطح جهانی، به کمک این صندوق ها، افزایش یافته است.

توجه شود که وقتی از پس اندازکنندگان نهادی در کشورهای پیشرفته صحبت می کنیم، منظور ما مؤسسات دولتی نیست. وقتی به وضعیت موجود در بورس اوراق بهادار تهران نگاه می کنیم، سرمایه گذاران نهادی بسیاری هم در این بازار می یابیم. اما عمده این سرمایه گذاران نهادی دولتی هستند با شکل گیری صندوق های بازنشستگی خصوصی و پذیرفته شدن در بورس شرکت های بیمه خصوصی ای که محصولات تأمین اجتماعی و درمانی می فروشند، ترکیب سهام داران نهادی بورس تهران می باید تغییر کند؛ یعنی با حفظ درصد سهام داران نهادی، تعداد و حجم فعالیت سهام داران نهادی دولتی کاهش یابد و به جای آنها سهام داران نهادی خصوصی فعال شوند.

منابع و مأخذ:

- ۱- «لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور»، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، فروردین ۱۳۸۱
2. Carrie Lips, State and Local Government Retirement Programs: Lessons in Alternatives to Social Security, March 17, 1999.
3. Martin S. Feldstein and Jeffrey B. Liebman (Editors), The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform, National Bureau of Economic Research Conference Report, University of Chicago Press, June 2002.
4. G. Timothy Haightm and Stephen O. Morrell, The Analysis of Portfolio Management Performance: An Institutional Guide to Assessing and Analyzing Pension Fund, Endowment, Foundation and Trust Investment Performance, McGraw-Hill Professional Publishing, 1997
5. Barbara E. Kritzer, "Privatizing Social Security: the Chilean Experience," Social Security Bulletin, 1996
6. M.K. Venu, "The Chilean Model," Economic Times of India, July 2000
7. Diamond, Peter, "Privatization of Social Security: Lessons from Chile", Revista de Analisis Economico, Vol. 9, No.1, June 1994
8. Valdes-Prieto, Salvador, Administrative Charges in Pensions in Chile, Malaysia Zambia, and the United States, The World Bank Policy Research Working Paper, 1372 October 1994

- 1-downsizing
- 2-corporate governance
- 3-demographic dependency rates
- 4-public goods
- ۵- سیاوش مریدی و علی رضا نوروزی، فرهنگ اقتصادی، انتشارات پیشبرد، ۱۳۷۵
- 6-under funded pension plans
- 7-individual capitalization
- 8-money purchase pension plans
- 9-defined contribution plans
- 10-employee stock plans
- 11-individual capitalization accounts with full vesting. Full portability and full funding
- 12-variable contribution rate
- 13-fund of funds

