

تجدید ساختار نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران و آثار آن بر بازار سرمایه کشور

نظام تأمین اجتماعی / نظام بازنشستگی /

دکتر حسین عبده تبریزی * جمهوری اسلامی ایران / سرمایه /

برنامه ریزی و توسعه - - -

۱- مقدمه

در فروردین ماه سال ۱۳۸۱، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور پیش‌نویس لایحه‌ای 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 - محوز، و برخلاف روح برنامه سوم است. این مقاله ضمن توضیح ضرورت تجدید ساختار اساسی در نظام تأمین اجتماعی و صنعت بازنشستگی کشور، نحوه این تجدید ساختار را تحلیل می‌کند، و نتیجه می‌گیرد که مسیری کاملاً خلاف آن چیزی را می‌باید پیمود که در لایحه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آمده است.

ساختار نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران با مشکلاتی دست و پنجه نرم می‌کند که جداسازی^۱ و کوچک شدن، تجدید ساختار تشکیلات دولتی و تشکیل و بسط صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را می‌طلبد. ساختار جدید، غیر از تحقق هدف بسط رفاه عمومی، باید به مدرنیزه شدن بازارهای سرمایه کشور، و نیز ارتقای حاکمیت شرکتی^۲

* مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی.

^۱ - Downsizing.

^۲ - Corporate Governance.

بیانجامد.

دولتمردان ایران ضرورت اصلاحات بنیادین در نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشور را غیرقابل اجتناب می‌دانند، اما ممکن است نگران آن باشند که از نظر سیاسی در کوتاه‌مدت چنین تجدید ساختاری قابل توصیه نباشد و یا حتی ممکن نباشد. اینجانب با مروری کوتاه از تجربه سایر کشورها، به این نتیجه رسیده‌ام که تجدید ساختار و کوچک‌سازی نظام بازنشستگی و تأمین اجتماعی دولتی منافع کافی و در عین حال قابل تحمل برای عامه شهروندان باقی می‌گذارد، و اجازه خواهد داد که صندوق‌های بازنشستگی خصوصی متولد شوند، و رشد یابند. این جمع‌بندی دقیقاً در مقابل «لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» قرار می‌گیرد. که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به هیئت محترم وزیران تقدیم شده است. لایحه‌ای که چتر حمایت اجتماعی گسترده‌تر و جامع‌تر برای شهروندان جمهوری اسلامی ایران طراحی می‌کند، 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 پیش‌بینی نشده اجتماعی، اقتصادی و طبیعی (مانند: بیکاری، از کارافتادگی، بازنشستگی، بیماری، فوت، بی‌سرپرستی، فقر، کاهش یا قطع درآمد، سالمندی، و ناتوانی‌های جسمی و ذهنی و آسیب‌های اجتماعی، مورد حمایت و پوشش قرار می‌دهد. این نظام در ایران با اتخاذ روش‌های مناسب شامل: تعمیم بیمه‌های اجتماعی و درمان، گسترش خدمات پیشگیری، حمایتی و توان‌بخشی امداد و نجات و سازمان‌دهی یارانه‌ها، هدایت و عمدتاً به دست دولت اجرا می‌شود.»

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 درصد مربوط به امور بیمه‌های اجتماعی، ۵ درصد بیمه‌های درمانی، ۸ درصد امور حمایتی، ۷ درصد امور ایثارگران، ۱ درصد حوادث غیرمترقبه، و ۳۷ درصد مربوط به یارانه‌ها می‌باشند. اگر بحث

یارانه‌ها را - که به موضوع این مقاله مربوط نیست - کنار بگذاریم؛ در می‌یابیم که ۷۱/۵ درصد از کل محصولات تأمین اجتماعی، منحصرأ مربوط به طرح‌های 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 کارکنانی نتوانند طرح بازنشستگی محتاطانه و دوراندیشانه‌ای تدارک ببینند و یا صندوق‌های بازنشستگی آنها نتوانند وجوه لازم را در اختیار آنان بگذارند، در ایام بازنشستگی دچار بحران و مشکل می‌شوند. هدف اصلی خط‌مشی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، تدارک بازده‌های بهتر برای دوره بازنشستگی آحاد و افرادی است که از این صندوق‌ها طرح بازنشستگی خریده‌اند.

بار اصلی خدمات تأمین اجتماعی بر عهده سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان بیمه خدمات درمانی، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح، سازمان‌های بیمه و خدمات درمانی نیروهای مسلح، و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها (شامل ۱۵ مورد) است. بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود 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

توسعه

به زبان برنامه سوم توسعه، «فقدان نظام جامع و کارآمد تأمین اجتماعی، و عدم وجود راهبردهای بلندمدت مشخص، ... تصویب قوانین و مقررات مغایر با اصول اداره اقتصادی صندوق‌های بیمه‌ای، نظیر بازنشستگی پیش از موعد، ... کم‌توجهی به توان و گرایش بخش دولتی برای مشارکت در اجرای نظام تأمین اجتماعی ...» از جمله مشکلات نظام موجود می‌باشند.

تجربه سایر کشورها بیانگر آن است که مشکلات نظام تأمین اجتماعی یکسره دولتی، عمدتاً به شرح زیر است:

- ◀ نرخ‌های وابستگی به تغییرات جمعیتی.^۱
- ◀ نرخ‌های جایگزینی پیش‌بینی شده ناپایدار.
- ◀ سهم بالای قابل پرداخت توسط کارمند.
- ◀ طفره رفتن فزاینده از پرداخت مناسب و پرداخت سهم هزینه.
- ◀ کسری‌های فزاینده.

تکیه برنامه و لایحه جدید بر آن است که «نظام منسجمی که جامع و فراگیر باشد و در آن، حوزه مسئولیت‌ها و وظایف، چگونگی ارتباطات بین نهادهای مسئول و مجری، شیوه و روش‌های مناسب اداره نظام و در هر حال برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی آن به طور دقیق مشخص شده باشد»، وجود ندارد.

برنامه می‌گوید که «نظام تأمین اجتماعی باید جامع و فراگیر شود تا ...» کلیه اقشار را پوشش دهد، و ادامه می‌دهد که «سازمان‌دهی نظام تأمین اجتماعی» باید به گونه‌ای انجام یابد که سیاست‌گذاری‌ها به طور متمرکز و هماهنگ انجام گیرند، و فعالیت‌های اجرایی به شکل غیرمتمرکز و با پرهیز از تداخل در وظایف انجام پذیرند.

بر این پایه است که لایحه راه‌حل زیر را پیشنهاد می‌کند: تشکیل «وزارت (سازمان) هماهنگی رفاه و تأمین اجتماعی».

همین عنوان خود به تنهایی نشان می‌دهد که گرایش اصلی در لایحه به بزرگ شدن و دیوان‌سالاری است، و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تجدید ساختار را برای رسیدن به نظام جامع، در چتر اداری بزرگتری می‌یابد.

دیدگاه نویسنده این مقاله، کاملاً با نظرگاه فوق‌الاشاره متفاوت و بلکه 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 سیاست‌گذاری، راهبری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها، هماهنگی‌ها، نظارت و اجرا به وجود خواهد آمد. شوراهایی همچون: شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور، شورای هماهنگی و نظارت بر راهبردهای بیمه‌های اجتماعی، شورای هماهنگی و نظارت بر راهبردهای بیمه خدمات درمانی، شورای هماهنگی و نظارت بر بیمه‌های امور حمایتی و توانبخشی، شورای هماهنگی و نظارت و راهبردهای امور اداری.

¹- Demographic Dependency Rates.

دیدگاه اینجانب دقیقاً مخالف این وضعیت است. اولاً: از نظر اداری، کشور ما در حال حاضر توان اداره چنین سیستم بزرگی را ندارد. ثانیاً: اشتباه است که خواست جامعیت و چتر اجتماعی گسترده را در دیوان‌سالاری اداری جستجو کنیم. ثالثاً: با ایجاد وزارت یا سازمان دائمی برای پاره‌ای از حوزه‌ها که عمر موقت خواهند داشت - همچون بخش یارانه‌ها - پدیده‌های موقت را در اقتصاد ایران نهادی می‌کنیم.

۴- مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها 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 دیوان‌سالاری دولتی هستند؛ وابستگی آنها به بودجه عمومی، و ناروشن بودن مقدار مطالبات آنها از دولت، عملاً اجازه نمی‌دهد که کارآیی مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های آنها به درستی تعیین شود. مثلاً، در حوزه بخشی از این خدمات، به زبان پیوست‌های سند برنامه سوم توسعه، «گرچه بیمه ماهیتاً به عنوان سرمایه‌گذاری برای استفاده در آینده و پا به عبارتی، نوعی پس‌انداز بین نسلی به شمار می‌رود؛ لیکن تصویب قوانین و مقرراتی همچون بازنشستگی پیش از موعد و عملکردها طی دهه اخیر در بخش بیمه‌ای تأمین اجتماعی به گونه‌ای بوده که برخی صندوق‌ها با بحران مالی مواجه شده‌اند.» همراه این اظهار نظر، برنامه سوم مثال‌های زیر را عرضه می‌کند:

«صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح از ده سال پیش منفی شده، و با روند فزاینده‌ای به شدت به منابع عمومی متکی شده است؛ به طوری که، پیش‌بینی می‌شود تا ده سال آینده این وابستگی ادامه یابد و علی‌رغم روند کاهنده 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 ۵۶/۵ 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 ذخائر و سرمایه‌های صندوق مربوط، در حال حاضر، در مرز سر به سری درآمد و هزینه و برداشت از ذخایر قرار گرفته، و تراز منفی آن طی دو سال آینده با تشدید بیشتر بروز خواهد کرد.»

با ارائه این مثال‌ها، برنامه نتیجه می‌گیرد که:

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

۲- براساس بررسی‌های سازمان برنامه و بودجه، تداوم روند کنونی، میزان هزینه‌ها در سال ۱۳۸۷ را به دوبرابر میزان درآمدهای آن سال خواهد رساند که به معنای ۴۵ درصد نسبت کسری منابع است.»

از آنچه در بالا آمد، به ناچار می‌باید نتیجه‌گیری کنیم که:

« این نهادها صندوق‌های مستقل نیستند؛ بنابراین آنها به دولت وصل است، و حتی در متن برنامه، کسری را از بودجه عمومی طلب می‌کنند.

« می‌بینیم که وضعیت موجود به معنای وجود نهادهای مالی مستقل نیست که مصارف آنها متکی به عایدات حاصل از دارایی‌های آنها باشد. چنین است که حتی نمی‌توان 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.

« پس می‌دانیم که ناعدالتی در بطن ترتیبات موجود است؛ چون منابع یک نسل را به نسل دیگر انتقال می‌دهد، و کسانی که به قدر کفایت پس‌انداز نمی‌کنند، محصول مناسب نمی‌خرند، و یا کسانی که سرمایه‌گذاری نامناسب با وجوه کرده‌اند، خود مسئول نیستند، و نسل بعدی ناچار است که جبران مافات کند و تفاوت‌ها را پرداخت کند.

۵- نقد راه‌حل‌های ارائه شده و توصیه‌های تجدیدساختار

۵-۱- مشاهده می‌کنیم که امروز صنعت تأمین اجتماعی کشور به شهروندان ایرانی حق انتخاب نمی‌دهد. در جامعه مدنی شهروندان می‌باید حق انتخاب داشته باشند. مردم سالاری بدون حق انتخاب ممکن نیست. شهروندی که می‌خواهد طرح بازنشستگی خریداری کند،

باید حق انتخاب داشته باشد. حق انتخاب را مردم در بازار رقابت کسب می‌کنند، چه در بازار کالاهای واقعی و چه در بازار کالاهای مالی. خریداران محصولات مالی، یعنی مشتریان بانک‌ها، بیمه‌ها، و صندوق‌های 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 می‌تواند صورت گیرد. اتفاقاً آنچه 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 پیش‌بینی نشده است. اینجانب جمله «تداخل گسترده در وظایف و قلمروهای امور بیمه‌های اجتماعی و درمانی، حمایتی و امدادی» را برعکس به معنای رقابت نهادهای مالی رقیب برای تولید محصولات رقیب تعریف می‌کنم و ایرادی هم ندارد.

۲-۵- در سند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (فروردین ۱۳۸۱) در نقد وضعیت موجود می‌خوانیم که:

- «عدم کفایت در ارائه خدمات.»

و؛

- «نارضایتی شدید مردم از کمیّت، کیفیت و سطح کارکردهای قلمروهای مختلف بیمه‌های اجتماعی و درمانی، حمایتی و امداد.»

بنابراین، برنامه به شدت از وضعیت موجود صنعت تأمین اجتماعی کشور انتقاد می‌کند: اما راه‌حل روشنی هم ارائه نمی‌دهد؛ مشکل آن است که برنامه همه محصولات تأمین اجتماعی را از نوع کالاهای عمومی^۱ تلقی می‌کند؛ در حالی که چنین نیست، و می‌تواند در قلمرو فعالیت بخش خصوصی باشد. دولت در حال حاضر بسیاری از کالاهای عمومی را با کیفیت نازل ارائه می‌دهد؛ کالاهایی که در مسئولیت و جزء تعهدات دولت است. مثال «ترافیک» برای همه ما محسوس است. دولت این کالای عمومی را بسیار بد ارائه می‌دهد.

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، نمی‌توان هیچ کس را از روشنایی خیابان‌ها و خدمات دفاع ملی و پلیس

^۱ - Public Goods .

محروم کرد. به همین دلیل است که یک صاحب کار اقتصادی نمی‌تواند به عرضه چنین خدماتی اقدام کند، زیرا هم قدرت وادار کردن تمام مردم برای پرداخت هزینه‌های مزبور را ندارد و هم نمی‌توان 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 می‌تواند عهده‌دار انجام چنین اموری شود. ویژگی دیگر کالای عمومی آن است که مصرف آن توسط یک فرد موجب کاهش عرضه برای دیگران نمی‌گردد. البته، باید توجه داشت که این ویژگی شامل تمامی کالاهای عرضه شده توسط دولت نمی‌شود. و در حقیقت بسیاری از کالاها و خدمات دولتی مانند آموزش و مسکن را بخش خصوصی نیز می‌تواند عرضه بدارد.^۱

۴-۵- در حوزه خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی، مشکل آن است که لایحه پیشنهادی برنامه سوم، همه این خدمات تأمین اجتماعی و بازنشستگی را به گونه‌ای «کالای عمومی» تلقی می‌کند. در حالی که، در بسیاری از موارد این گونه نیست. بسیاری از محصولات صنعت تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی کالاهای عمومی نیستند، و به راحتی قابل عرضه توسط بخش خصوصی می‌باشند.

۵-۵- اشتباه دیگری که دائماً تکرار می‌شود این است که هر جا تولید کالا یا خدمتی توسط بخش خصوصی صرف نکند، آن را کالای عمومی می‌پندارند، و انجام آن را از وظایف دولت می‌دانند؛ 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، دولت‌ها به این دلیل ساده، تولید بیمه‌های روستایی یا مسکن اقشار ضعیف را به انحصار خود در نمی‌آورند. بلکه، از طریق پرداخت یارانه شفاف، و پرداخت تفاوت، به بخش خصوصی امکان می‌دهند که آن کالاها را تولید کنند. به چنین پدیده‌ای نام «تأثیر اهرمی» را الصاق کرده‌اند. 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 نمی‌دهد. بلکه، اگر با یک ریال، بیمه روستایی برای بخش خصوصی سودآور شود، ۱۰۰ ریال خود را بابت تفاوت ۱۰۰ بیمه روستایی می‌پردازد، و اجازه می‌دهد که بخش خصوصی هم ۹۰۰ ریال (با منایع دولت جمعاً ۱۰،۰۰۰ ریال) سرمایه‌گذاری کند. بدین ترتیب، بخش خصوصی ۱۰۰ بیمه‌نامه روستایی

۱- سیاوش مریدی و علیرضا نوروزی (۱۳۷۵). فرهنگ اقتصادی، انتشارات پیشبرد.

صادر می‌کند، ۱۰۰ ریال تفاوت از دولت (یارانه مستقیم) می‌گیرد، و ۱۰۰۰۰ ریال محصول بیمه‌ای تولید می‌کند. اثر اهرم در اینجا ۱۰ به یک است. پول دولت ده برابر کار کرده است.

۵-۶- موضوع فروش ریسک در این میان باید روشن شود. ریسک قابل خرید و فروش است، و بسیاری از محصولات تأمین اجتماعی و امور رفاهی از نوع محصولات ریسک می‌باشند. در جایی که حتی می‌توان محصولات تولیدی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و ستاد سوانح و حوادث غیرمترقبه در «آموز امداد و نجات» را به محصولات بیمه‌ای تبدیل کرد، دیگر نباید از خصوصی کردن مثلاً صندوق‌های بازنشستگی نگران بود.

۵-۷- ضروری است که محصولات تأمین اجتماعی و بازنشستگی این لایحه به درستی به دو فهرست محصولاتی که: غیرقابل واگذاری است و قابل واگذاری است، تقسیم شود. نباید 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 پاره‌ای از این محصولات تبیین شود. این چیزی است که یک کلمه از آن هم در لایحه پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیامده است.

در این مسیر، باید سعی شود؛ مخاطبان کالاهایی که دولت عرضه می‌کند، کم شوند تا آنها که می‌توانند کالاهای خود را از بخش خصوصی خریداری کنند، از بدنه دولت جدا شوند، و تمرکز دولت بر شهروندانی باشد که نمی‌توانند محصولات تأمین اجتماعی و رفاه عمومی را از بخش خصوصی در بازار خریداری نمایند.

۵-۸- در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی خصوصی و محصولات بیمه‌ای بازنشستگی، در کشورهای: آمریکا، نیوزیلند، استرالیا، و انگلستان صندوق‌های خصوصی، بازنشستگی و محصولات بازنشستگی - بیمه بسیاری عرضه می‌شود. البته، در اروپا تعداد کشورهایی که نمی‌خواهند راه بالا را طی نمایند، کم نیستند. در آن کشورها، رهبران سیاسی و کارگری علاقه‌مند به تجدید ساختار صندوق‌های بازنشستگی نیستند، و نگران امنیت شغلی و تغییرات اجتماعی و عدم اطمینان می‌باشند.

در این میان، نگاهی به تجربه آلمان می‌تواند سودمند باشد. مشکل صندوق‌های بازنشستگی در آلمان، تعداد صندوق‌هایی است که با کسری منابع مواجه شده است.^۱ در این

¹ - Under Funded Pension Plans.

کشور، یک کارمند با درآمد متوسط، نرخ مالیات بالا و کسورات عمده تأمین اجتماعی پرداخت می‌کند. چنین کارمندی ۳۵ درصد مالیات بر درآمد می‌دهد، ۱۹ درصد کسورات تأمین اجتماعی پرداخت می‌کند و به علاوه، مالیات بر مصرف نیز می‌پردازد. چنین پرداخت‌هایی جمعاً ۶۰ درصد درآمد کارمند می‌شود. این سطح بالای پرداخت مالیات و هزینه‌های تأمین اجتماعی، مورد قبول اکثریت شهروندان نیست.

البته با دریافت این مبلغ، دولت آلمان به طور کامل هزینه‌های خدمات پزشکی و بازنشستگی شهروندان را می‌پردازد. با این همه، چون در دو دهه اخیر طول عمر افزایش یافته است؛ بحران جاری، یعنی کسری منابع و افزایش بدهی بازنشستگی آبی، به بودجه دولت صدمه زده، و دائماً بودجه را زیر فشار قرار می‌دهد. این فشارها باعث شده است که در طی سال‌های اخیر، دولت آلمان نیز مسیر صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را دنبال کند. هر چند که، این طرح با مخالفت بعضی احزاب و اتحادیه‌های کارگری مواجه شده، اما به نظر می‌رسد که به رغم همه مشکلات آن، تغییری غیرقابل اجتناب است.

تجربه جالب دیگر تجربه شیلی است. ویژگی‌های اصلاحات به عمل آمده در زمینه صندوق‌های بازنشستگی در آن کشور به شرح زیر می‌باشند:

* نظام بازنشستگی شیلی از طریق یک سیستم بزرگ توزیع، تأمین مالی می‌شده است؛ یعنی، وجوه لازم برای صندوق‌های بازنشستگی از محل حق بیمه جاری کارکنان، کارمندان، و دولت تأمین مالی می‌شده است. سیستم قدیمی، همچون ایران، همواره با کسری منابع مواجه بوده است. بخشی از این کسری‌ها به بالا رفتن طول عمر مربوط بوده، و هزینه‌های عمومی را افزایش می‌داده است. در آن کشور نیز عملاً منابع این صندوق‌ها با بودجه عمومی قابل تفکیک نبوده است.

* گروه‌های سیاسی دارای قدرت، امتیازهای عمده‌ای را - به هزینه دیگر شهروندان - از این سیستم کسب می‌کرده‌اند.

* بحث اصلاحات از دهه ۶۰ مطرح بوده، اما این کار دشوار که پیامدهای اجتماعی - سیاسی وسیع داشته، در رژیم نظامی پینوشه - در سال‌های ۸۰-۳۷۹) آغاز شد. فرآیند تلفیق و استاندارد شدن صندوق‌های بازنشستگی متعدد به انجام رسید، و بسیاری از نابرابری‌های موجود در سیستم بازنشستگی حذف گردید.

* با توجه به موقعیت شیلی - از نظر توسعه‌یافتگی - بسیار سؤال می‌شود که آیا هیچ

دولت دموکراتیکی می‌توانست با چنین موفقیتی و در مدت زمانی کوتاه، دست به چنین اقدامات تند و اصلاحات عمده بزند که عمدتاً به بدنامی دولت می‌انجامد.

* از اوایل سال ۱۹۸۱، سیستم قدیمی بازنشستگی - به اتکای ایدئولوژی مدرسه شیکاگو - به تبدیل به سرمایه کردن فردی^۱ 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 فردی یا IC آن است که باید حجم پرداخت‌های بازنشستگی به تلاش هر شخص به پرداخت و تأمین وجوه به صندوق بازنشستگی بستگی داشته باشد.

* نقش دولت البته به شکل انبوهی از «ضمانت‌ها» و «یارانه‌ها» باقی می‌ماند. اولاً: دولت یک رقم «حداقل مبلغ بازنشستگی» را تعهد می‌کند؛ ثانیاً: در صورت ورشکستگی صندوق بازنشستگی خصوصی، پرداخت حق بازنشستگی اعضای آن صندوق را ضمانت می‌کند. * البته، دولت پرداخت حداقل میزان بازنشستگی را زمانی تعهد می‌کند که کارمند حداقل بیست سال سابقه کار را داشته باشد.

* به رغم خصوصی سازی بیمه اجتماعی، البته هنوز هزینه‌های زیادی برای دولت باقی می‌ماند. یعنی بودجه دولت، البته در مقیاس کوچک و شفاف‌تری، هنوز یارانه به محصولات بیمه اجتماعی پرداخت می‌کند.

* در چنین نظامی، میزان دریافتی بازنشستگی براساس پرداخت‌های تراکمی و بازده سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در بازار سرمایه محاسبه می‌شود.

* این نظام در شیلی بی‌عدالتی اجتماعی را کاهش بسیار جدی نداد؛ چرا که، کارگران بسیاری بودند که به دلیل سطح دستمزد نازل یا بیکاری، نمی‌توانستند سهم مشارکت خود را به صندوق‌های 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 صندوق‌های بازنشستگی خود را خصوصی کرده‌اند، و نیز طی سال‌های اخیر، در: بولیوی، مکزیک، و السالوادور مورد استفاده قرار گرفت، و این کشورها نیز صندوق‌های بازنشستگی خود را خصوصی کردند.

¹ - Individual Capitalization.

* 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 برنامه‌ریزی ارائه شده، اصلاً این بدیل را مورد بررسی قرار نداده است. یعنی بدیل اصلاحات در حوزه رفاه اجتماعی و در چهارچوب آزادسازی اقتصادی - سیاسی مورد توجه قرار نگرفته است.

۹-۵- ضرورت متنوع‌سازی محصولات تأمین اجتماعی و محصولات صنعت بازنشستگی در ایران کاملاً احساس می‌شود. انواع بسیاری از طرح‌های بازنشستگی وجود دارد. همچون، طرح‌هایی که پرداخت مبلغ معینی در آنها تضمین نمی‌شود که به آنها طرح بازنشستگی خرید پولی می‌گویند.^۱ طرح‌های بازنشستگی با سهم تعریف شده،^۲ طرح بازنشستگی خرید پولی، طرح بازنشستگی مالکیت سهام کارمندی،^۳ طرح‌های بازنشستگی با مزایای مشخص، طرح بازنشستگی تلفیقی، طرح‌های با مزایای مشخص شرکتی، طرح بازنشستگی با سهم تعریف شده غیر کارمندی، طرح‌های با تبدیل به سرمایه کردن انفرادی،^۴ و بسیاری طرح‌های دیگر. برای اینکه نرخ جایگزینی منطبق با هدف‌های این طرح‌ها باشد، می‌باید نرخ سهم پرداختی متغیر^۵ گردد، یعنی متناسب با رشد حقوق و دستمزد دریافتی، حق پرداختی به صندوق تجدید رقم شود. به علاوه، صندوق بازده روی سرمایه‌گذاری تراکمی داشته باشد. برای تقویت و از نظر اجتماعی قابل قبول شدن این صندوق‌های خصوصی، نوعی طرح حمایتی، جبرانی، یا ضمانتی لازم است. روش‌های معمول به دو شکل می‌باشند:

الف) تشکیل شرکت ضمانت مزایای بازنشستگی.

ب) تشکیل صندوق مشترک برای جبران ورشکستگی یکی از صندوق‌ها.

۱۰-۵- لایحه جدید باید نحوه انتقال ساختار انحصاری - دولتی فعلی را به ساختاری با محوریت بازار تعریف کند، نه اینکه به بورکراسی بزرگتری بیانجامد.

¹- Money Purchase Pension Plans.

²- Defined Contribution Plans .

³- Employee Stock Plans.

⁴- Individual Capitalization Accounts with Full Vesting, Full Portability and Full Funding.

⁵- variable Contribution Rate.

۶- نقش نهادی تأمین اجتماعی و بازنشستگی در بازار سرمایه ایران

هنگامی که صندوق‌های بازنشستگی خصوصی تأسیس شود، منابع مالی بلندمدت به سرعت انباشته می‌شود. این منابع آنگاه می‌توانند نقشی برجسته در مدرن کردن بازارهای اوراق بهادار به عهده بگیرند؛ باعث نوآوری مالی شوند؛ استانداردهای حسابداری و حسابرسی بهتری را عمومیت دهند؛ و به افشای بیشتر اطلاعات بیانجامند. این صندوق‌ها همچنین باعث بهبود حاکمیت شرکتی در کشور می‌شوند، و نظارت بر عملکرد شرکت‌ها را ارتقاء می‌دهند. «صدای» این نهادهای مالی در اداره امور شرکت‌ها آنگاه مؤثرتر شنیده خواهد شد که در ارگان‌هایی جمعی گرد هم بیایند. چنین است که باعث خواهد شد ساختارهای حاکمیتی شرکت‌ها قدرتمندتر شود، هزینه‌های نظارت کاهش یابد، و مشکلات مربوط به «سواری گرفتن مجانی» از امکانات، به حداقل برسد.

رشد طرح‌های بازنشستگی خصوصی به دلیل دیگری نیز قابل توصیه است؛ چرا که، حضور نهادهای مالی خصوصی در بورس اوراق بهادار تهران را تقویت می‌کند. بدین ترتیب، ضرورت تکیه بر سرمایه خارجی در بازار سرمایه کاهش می‌یابد، و منابع داخلی قدرتمندتری در خدمت بازار سرمایه قرار می‌گیرد.

این صندوق‌ها با مدیریت حرفه‌ای اداره می‌شوند و بنابراین، با تجدیدساختار دوراندیشانه سپد سرمایه‌گذاری صندوق و انتخاب استراتژی‌های سرمایه‌گذاری دفاعی، زیان‌های احتمالی به حداقل می‌رسد.

در تجربه شیلی، پس از خصوصی‌سازی صندوق‌ها، نقش این نهادهای مالی در بازار سرمایه شیلی عمده شد: در سال ۱۹۸۸ نظام جدید بیمه و پس‌انداز خصوصی فقط ۳ درصد تولید ناخالص داخلی بود. در سال ۱۹۹۱، این رقم به ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسید و ۵۰ درصد کل سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه را تشکیل داد.

در آمریکا و بریتانیا صندوق‌های پس‌انداز بازنشستگی به شکل شخصی و شرکتی، بازارهای سرمایه را بزرگ کرده است. در آلمان نیز با شروع خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی، نفوذ این نهادهای مالی در بازار سرمایه افزایش یافته است.

برخلاف عقیده عامه، منافع صندوق‌های بازنشستگی فقط محدود به کارکنان آنها نیست. کارفرمایان نیز از این رهرو سود می‌برند. سهم کارفرما از سود مشمول مالیات کسر می‌شود،

و از این رو، کارفرما مزیتی مالیاتی می‌یابد.

صندوق‌های بازنشستگی در عین حال به اقتصاد - به طور کلی - سود می‌رسانند؛ چرا که، مشارکت بازیگران نهادی را در بازار سرمایه افزایش می‌دهند، و بازارهای مالی محلی را از ورود سرمایه خارجی کم نیاز می‌کنند.

اکنون باید اشاره کوتاهی هم به ضرورت حضور مؤسسات نهادی در بورس اوراق بهادار تهران داشته باشیم:

کل دارایی تحت مدیریت سرمایه‌گذاران نهادی در کشورهای OECD به شرح جدول ذیل است:

۳۸ درصد GDP در سال ۱۹۸۱ ← ۳/۲ تریلیون دلار و در سال ۹۱ افزایش به ۱۶/۳ تریلیون دلار

۱۰۶ درصد GDP در سال ۱۹۹۵ ← ۲۴/۳ تریلیون دلار در سال ۱۹۹۵

۱۲۰ درصد GDP در سال ۲۰۰۰ ← ۳۵ تریلیون دلار

این ارقام نشان می‌دهد که مؤسسات پس‌اندازکننده نهادی - به ویژه صندوق‌های بازنشستگی - در کشورهای پیشرفته، نقش بسیار عمده‌ای در سیستم‌های مالی داخلی دارند. به‌علاوه، امکان تنوع‌سازی بده سرمایه‌گذاری نهادی در سطح جهانی، به کمک این صندوق‌ها، افزایش یافته است.

توجه شود که وقتی از پس‌اندازکنندگان نهادی در کشورهای پیشرفته صحبت می‌کنیم، منظور ما مؤسسات دولتی نیست. وقتی به وضعیت موجود در بورس اوراق بهادار تهران نگاه می‌کنیم، سرمایه‌گذاران نهادی بسیاری هم در این بازار می‌یابیم؛ اما عمده این سرمایه‌گذاران نهادی، دولتی هستند. با شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی خصوصی و پذیرفته شدن در بورس شرکت‌های بیمه خصوصی‌ای که محصولات تأمین اجتماعی و درمانی می‌فروشند، ترکیب سهامداران نهادی بورس تهران می‌باید تغییر کند. یعنی با حفظ درصد سهامداران نهادی، تعداد و حجم فعالیت سهامداران نهادی دولتی کاهش یابد، و به جای آنها سهامداران نهادی خصوصی فعال شوند.

فهرست مآخذ

فارسی

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۱). "لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور".

انگلیسی

- Barbara E. Kritzer (1996). Privatizing Social Security: The Chilean Experience, Social Security Bulletin.
- Carrie Lips (1999). State and Local Government Retirement Programs: Lessons in Alternatives to Social Security.
- Diamond, Peter (1994). Privatization of Social Security: Lessons from Chile, Revista de Análisis Económico, Vol. 9, No. 1.
- G. Timothy Haightm and Stephen O. Morrell (1997). 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.
- Martin S. Feldstein and Jeffrey B. Liebman (Editors) (2002). The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform, National Bureau of Economic Research Conference Report, University of Chicago Press, June.
- M.K. Venu (2000). The Chilean Model, Economic Times of India.
- Valdes.Prieto Salvador (1994). Administrative Charges in Pensions in Chile, Malaysia, Zambia, and the United States, The World Bank Policy Research Working Paper 1372.