

# بررسی وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری (چالش‌ها و راهکارها)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۴۹۰  
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۱۲/۱۳

عنوان گزارش:

## بررسی وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری (چالش‌ها و راهکارها)

نوع گزارش: طرح و لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

یاسر باقری (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، مونا خورشیدی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

مدیر مطالعه:

مونا خورشیدی

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ناظر علمی خارج از مرکز:

میکائیل عظیمی (پژوهشگر حوزه بیمه‌های اجتماعی)

همکاران:

سمانه گلاب، ابوالفضل عباسی (دفتر مطالعات اجتماعی)

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

- بیمه‌های اجتماعی
- نظام بازنشستگی
- پایداری صندوق‌های بازنشستگی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۳/۰۲



## فهرست مطالب

۷	چکیده.....
۸	خلاصه مدیریتی.....
۱۰	۱. مقدمه.....
۱۱	۲. آشنایی با صندوق بازنشستگی کشوری.....
۱۲	۳. وضعیت شاخص های بیمه ای در صندوق.....
۲۰	۴. منابع و مصارف صندوق.....
۲۸	۵. پایداری مالی صندوق.....
۳۰	۶. ملاحظات بنیادین چاره جویی و راهکار گزینی.....
۳۱	۷. ریشه های بحران.....
۳۵	۸. راهکارهای پیشنهادی.....
۳۸	۹. جمع بندی.....
۴۲	منابع و مآخذ.....

## فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. تصویر کلی از صندوق های بیمه اجتماعی در کشور (سال ۱۴۰۲).....
۱۲	جدول ۲. میزان کسور یا حق بیمه در یافتی صندوق های بازنشستگی.....
۱۳	جدول ۳. مستمری بگیران و شاغلین صندوق بازنشستگی کشوری براساس پرونده (۱۴۰۲-۱۳۹۵).....
۱۴	جدول ۴. سهم دستگاه های مختلف از مستمری بگیران صندوق بازنشستگی کشوری.....
۱۴	جدول ۵. شاغل و بازنشسته متوفی و وراثت وظیفه بگیر.....
۱۵	جدول ۶. نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری.....
۱۶	جدول ۷. سنوات بیمه پردازی و دریافت مستمری.....
۱۷	جدول ۸. شاخص های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری (۱۴۰۲-۱۳۹۵).....
۱۹	جدول ۹. نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری به متوسط هزینه خانوار.....
۱۹	جدول ۱۰. توزیع مستمری ماهانه مستمری بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، (سال ۱۴۰۲).....
۲۱	جدول ۱۱. وضعیت کلان مالی صندوق بازنشستگی کشوری.....
۲۱	جدول ۱۲. سهم اقلام تشکیل دهنده منابع و مصارف.....
۲۳	جدول ۱۳. سهم منابع دولتی از کل منابع صندوق بازنشستگی کشوری.....
۲۳	جدول ۱۴. بیمه تکمیلی در مان بازنشستگان و وظیفه بگیران.....
۲۴	جدول ۱۵. تعداد و مبلغ وام های پرداختی مصوب.....
۲۴	جدول ۱۶. تعداد افراد تحت پوشش و تعداد غرامت های پرداخت شده در بیمه عمر و حوادث.....
۲۵	جدول ۱۷. مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری از دولت.....
۲۶	جدول ۱۸. وضعیت تعداد شرکت های زیر مجموعه صندوق بازنشستگی کشوری (سال ۱۴۰۲).....
۲۶	جدول ۱۹. ترکیب در آمد سرمایه گذاری صندوق طی سال های ۱۴۰۰-۱۳۹۵.....
۲۷	جدول ۲۰. میزان سرمایه گذاری ها: ۱۴۰۱-۱۳۹۷.....
۲۷	جدول ۲۱. وضعیت مالی یازده شرکت بااهمیت گروه صندوق بازنشستگی براساس صورت های مالی سال ۱۴۰۱.....

## فهرست شکل‌ها

۱۵	شکل ۱. نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری.....
۱۶	شکل ۲. سنوات بیمه پردازی و دریافت مستمری.....
۱۸	شکل ۳. محاسبه ارزش واقعی مستمری‌ها بر پایه مستمری سال ۱۳۹۵.....
۲۰	شکل ۴. توزیع مستمری ماهانه مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، (سال ۱۴۰۲).....
۲۲	شکل ۵. سهم اقلام تشکیل‌دهنده منابع صندوق بازنشستگی کشوری.....
۲۲	شکل ۶. سهم اقلام تشکیل‌دهنده مصارف صندوق بازنشستگی کشوری.....
۲۸	شکل ۷. وضعیت منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری.....



## بررسی وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری (چالش‌ها و راهکارها)

### چکیده

در دهه‌های اخیر صندوق‌های بازنشستگی با وضعیت بحرانی مواجه شده‌اند که صندوق بازنشستگی کشوری نیز از این امر مستثنا نبوده است. با وجود تحولات ساختاری در صندوق بازنشستگی کشوری، روند ناپایداری و مواجهه با چالش‌های مدیریتی و مالی در این صندوق به‌طور نسبتاً مشابهی فزاینده بوده است. براساس آمار رسمی موجود، صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲، ۸۴۱،۰۲۰ نفر بیمه‌پرداز و ۱،۷۱۵،۶۵۶ نفر مستمری‌بگیر را تحت پوشش داشته است؛ به این ترتیب نسبت پشتیبانی صندوق به عدد ۰/۴۹ کاهش یافته است. شکاف میان منابع بیمه‌ای (کسورات حق بیمه شاغلان) و مصارف بیمه‌ای (مستمری بازنشستگی و وظیفه بازنشستگان) صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های اخیر به‌صورت فزاینده‌ای افزایش یافته و در سال ۱۴۰۱ به حدود هشت برابر منابع حاصل از کسورات حق بیمه رسیده است. این شکاف حاکی از فاصله در خور توجه مصارف بیمه‌ای از منابع بیمه‌ای و تشدید ناپایداری صندوق کشوری است، به نحوی که در سال ۱۴۰۱ این صندوق بخش بزرگ مصارف خود را از محل کمک دولت تأمین کرده است و تنها ۱۵ درصد از مصارف صندوق از محل کسور دریافتی تأمین شده است. این اعداد به روشنی، دلالت بر ناپایداری شدید صندوق بازنشستگی کشوری دارد. این موضوع دلایل متفاوتی داشته است که می‌توان به نابر خورداری تاریخی از حداقل انتظام، تصویب قوانین حمایتی و مغایر با منطق بیمه‌ای، ناپایداری بنیادین صندوق به دنبال شرایط نامطلوب اقتصاد کلان و موارد دیگری اشاره کرد. همچنین برای خروج از بحران سه نوع راهکار اساسی می‌تواند مدنظر قرار گیرد؛ اصلاحات فرآیندی و عملیاتی، اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق و اصلاحات پارامتریک.

## بیان/شرح مسئله

نظام بازنشستگی در ایران با تصویب «قانون وظایف» در سال ۱۳۸۷ در مجلس اول مشروطه، در ابعاد تقنینی پایه‌گذاری شد و با تصویب «قانون استخدام کشوری» در آذر ماه ۱۳۰۱ «دایره تقاعد» تأسیس و صورت نهادی و اجرایی گرفت. پس از مدتی این اداره به «اداره کل بازنشستگی» تغییر نام داد. در سال ۱۳۵۰ عنوان «سازمان» به خود گرفت و پس از فراز و فرود متعدد، در نهایت به موجب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در جایگاه صندوق تابع وزارت رفاه قرار گرفت.

با وجود تحولات ساختاری صندوق کشوری، روند ناپایداری و مواجهه با چالش‌های مدیریتی و مالی در این صندوق به‌طور نسبتاً مشابهی فزاینده بوده است. براساس آمار رسمی موجود، صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲، ۱۴۱,۰۲۰ نفر شاغل، و ۱,۷۱۵,۶۵۶ نفر مستمری‌بگیر را تحت پوشش داشته است؛ به این ترتیب تعداد کسور پردازان به حدود یک‌دوم تعداد مستمری‌بگیران رسیده و نسبت پشتیبانی صندوق به عدد ۰/۴۹ کاهش یافته است.

متوسط سن بازنشستگی زنان در صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۵۰ سال و برای مردان حدود ۵۲ سال است که فاصله‌ای قابل توجه با امید به زندگی را نشان می‌دهد. میانگین مدت دریافت مستمری حدود ۲۹ سال است، در حالی که میانگین مدت دوره بیمه‌پردازی اعضا و پرداخت کسور در این صندوق حدود ۲۸ سال است.

نرخ جایگزینی در دهه ۱۳۹۰ همواره بالاتر از ۹۰ درصد بوده و در سال ۱۴۰۱ به دلیل اجرای متناسب‌سازی به حدود ۱۰۲ درصد رسیده و در سال ۱۴۰۲، ۹۳ درصد بوده است. چنین نرخی اگرچه فشار قابل توجهی به صندوق بازنشستگی وارد می‌کند اما الزاماً به وضعیت رفاهی مناسب برای خانوارهای بازنشسته منتهی نشده است.

آمار و اطلاعات کافی برای محاسبه بازده دقیق سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های مختلف در دسترس نیست و به نظر می‌رسد اراده‌چندانی نیز برای فراهم کردن آمارهای مذکور در صندوق وجود ندارد؛ باین حال، بسیاری از شرکت‌های تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری یا زیان‌ده هستند و یا دارای سود چندانی نیستند و حدود ۹۰ درصد از درآمد سود سهم صندوق از طریق دوازده شرکت حاصل شده است.

## نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

شکاف میان منابع بیمه‌ای (کسورات حق بیمه شاغلان) و مصارف بیمه‌ای (مستمری بازنشستگی و وظیفه بازنشستگان) صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های اخیر به صورت فزاینده‌ای افزایش یافته و در سال ۱۴۰۰ به بیش از هفت برابر منابع حاصل از کسورات حق بیمه رسیده است (در صورت احتساب کسورات حق بیمه شاغلان و سایر درآمدهای صندوق نیز نسبت مصارف به منابع به بیش از چهار برابر رسیده است). این شکاف حاکی از فاصله در خور توجه مصارف بیمه‌ای از منابع بیمه‌ای و تشدید ناپایداری صندوق کشوری است، به نحوی که در سال ۱۴۰۱ این صندوق بخش اعظم مصارف خود را از محل کمک دولت تأمین کرده است و تنها ۱۵ درصد از مصارف صندوق از محل کسور دریافتی تأمین شده است. این اعداد به روشنی، دلالت بر ناپایداری شدید صندوق بازنشستگی کشوری دارد.

به نظر می‌رسد در بحث تشریح ریشه‌های بروز وضعیت کنونی صندوق بازنشستگی کشوری، چند موضوع سهمی اساسی داشته‌اند: مخدوش بودن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نابرابری تاریخی از حداقل انتظام، تصویب قوانین حمایتی و معایر با منطق بیمه‌ای، ناپایداری بنیادین صندوق به تبع شرایط نامطلوب اقتصاد کلان، انتخاب سیاسی مدیران صندوق، انتقال بخش قابل توجهی از کارکنان دولت به صندوق‌های دیگر، عملکرد نامناسب در حوزه سرمایه‌گذاری و مدیریت دارایی‌ها و در نهایت مخدوش شدن استقلال صندوق در عمل.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در چنین شرایطی گزینه‌هایی که در میان مدیران و کارشناسان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به‌عنوان راهکار برای خروج از وضعیت موجود مطرح می‌شود، از سه قسم بیرون نیستند:

- اصلاحات فرایندی و عملیاتی (به‌مثابه الزامات و پیش شرط اساسی) که شامل برخی اصلاحات شفاف‌سازی، پاسخگویی بیشتر و به یک معنا استقرار حکمرانی خوب در صندوق خواهد بود؛
- اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق (راهکار اساسی) که خود شامل دو نوع اصلاحات می‌شود:
- اصلاحات فراسازمانی: طراحی و استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛
- اصلاحات سازمانی: بستن صندوق و بازگشت به اداره بازنشستگی.
- اصلاحات پارامتریک (به‌مثابه بهبود نسبی).

به نظر می‌رسد لازمه برون رفت از وضعیت کنونی صندوق، تأکید بر انجام هر سه سطح اصلاحات مورد اشاره (با نسبت‌های متفاوت) خواهد بود. اما بیان این نکته ضروری است که صرف اصلاحات پارامتریک نظیر افزایش سن و سابقه بازنشستگی، تغییر فرمول محاسبه حقوق بازنشستگی، افزایش نرخ بیمه‌پردازی و ...، پایداری صندوق را برای مدت کوتاهی تأمین خواهد کرد و در واقع به‌عنوان مسکن عمل می‌کند؛ بنابراین توصیه می‌شود گزینه‌های اصلاحی انتخاب شود که از بیشترین اثرگذاری بر بهبود وضعیت صندوق و کمترین سطح فراگیری بیمه‌شدگان و بازنشستگان برخوردار باشد؛ ضمن اینکه بازه زمانی انجام اصلاحات نیز باید همواره مدنظر قرار گرفته و از شیوه‌های شوک درمانی، اکیداً خودداری شود.

راهکار اساسی پژوهش حاضر این است که از یکسو نظام جامع و چندلایه رفاه و تأمین اجتماعی با تلفیق نظام بیسمار کی و بورجی (و تأمین مالی از طریق حق بیمه و مالیات) طراحی و استقرار یابد و از سوی دیگر اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق رخ داده و ضمن بستن صندوق بازنشستگی کشوری، موقتاً به اداره تقاعد بازنشستگی بازگشت صورت گیرد. اداره مذکور نیز که وظیفه انجام تعهدات همه اعضای کنونی صندوق (اعم از کارکنان و مستمری‌بگیران) را به‌عهده دارد، به مرور زمان به صورت واحدی کوچک در دولت باقی بماند و یا وظایف آن به سایر واحدها انتقال یابد. در این راهکار، کارکنان جدید دولت در سازمان تأمین اجتماعی عضو خواهند شد. بنابراین اصرار بر حفظ صندوقی که نه تنها در سال‌های اخیر بلکه حتی در مقطع تأسیس نیز دچار ناپایداری مالی بوده و در طول حیات حدود یک قرنی خود، به‌لحاظ مبانی حقوقی، استقلال مالی و مدیریتی، مالکیت اموال و دارایی‌ها و ... هیچ‌گاه آن‌گونه که باید مبانی و مقدمات یک صندوق بازنشستگی رانداشته و فقط به‌عنوان یک نهاد اداری که به امور بازنشستگی کارکنان دولت رسیدگی می‌کند (اداره بازنشستگی کارکنان) و نه نهادی اجتماعی-اقتصادی مبتنی بر اصول بیمه‌ای فعالیت داشته است، چندان منطقی نیست و به نظر می‌رسد چاره‌ای جز بستن آن وجود نخواهد داشت.



## ۱. مقدمه



نظام تأمین اجتماعی به استناد قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی تشکیل شده است. در سال‌های اخیر بخش اعظم اعتبارات حوزه رفاهی صرف پرداخت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی دولتی شده و این امر سبب شده است که برای کمبود اعتبارات هزینه‌ای، سهم کمتری برای حوزه‌های حمایتی و توان‌بخشی اختصاص داده شود. نظام بازنشستگی در کشور ما از چهار صندوق بزرگ و چهارده صندوق کوچک تشکیل شده است. از این میان، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح به ترتیب بزرگ‌ترین صندوق‌های این نظام را تشکیل می‌دهند.

جدول ۱. تصویر کلی از صندوق‌های بیمه اجتماعی در کشور (سال ۱۴۰۲) [۱] [۲] [۳]

ردیف	نام صندوق	بیمه‌شدگان اصلی	مستمری‌بگیران اصلی	نسبت پشتیبانی
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۱۶,۳۰۵,۱۳۲	۴,۱۵۰,۸۸۸	۳,۹۳
۲	صندوق بازنشستگی کشوری	۸۴۱,۰۲۰	۱,۷۱۵,۶۵۶	۰,۴۹
۳	صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح*	۵۹۳,۰۱۹	۷۳۶,۷۴۷	۰,۸۰
۴	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر**	۲,۶۲۸,۷۶۶	۱۹۶,۷۶۰	۱۳,۳۶
۵	صندوق‌های اختصاصی*	۳۵۲,۵۳۳	۴۲۱,۶۲۸	۰,۸۴

\* مربوط به سال ۱۴۰۰.

\*\* مربوط به اسفندماه سال ۱۴۰۲.

بررسی وضعیت نظام بازنشستگی کشور حاکی از مشکلات اساسی مدیریتی و مالی در این نظام و ناپایداری اساسی صندوق‌های بیمه‌گر است. متورم شدن سهم صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری از بودجه عمومی دولت، گواهی آشکار بر چالش اساسی وضعیت صندوق‌ها برای سیاستگذاری اجتماعی و رفاهی در کشور است.

بروز چالش‌ها و مشکلات متعدد در صندوق‌های بازنشستگی و به‌ویژه تحمیل بار مالی هنگفت به بودجه عمومی کشور در شرایطی که دولت برای ایفای وظایف اجرایی و عمرانی خود با موانع و محدودیت‌های شدید مالی مواجه است، سبب شد تا مسئله این صندوق‌ها در میانه دهه ۱۳۹۰ در زمره «ابرچالش‌های اقتصاد ایران» قرار گیرد.

روشن است که طرح مسئله‌ای در این سطح، ابعاد و جوانب مختلفی دارد و یافتن راه‌حل یا راهبرد مواجهه با آن نیازمند مشارکت گروه‌ها و نهادهای مختلف است. این مسئله در کنار وظایف و مأموریت‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان نهاد پژوهشی و مشورتی مجلس شورای اسلامی، زمینه‌ای فراهم کرد تا این مرکز به‌طور متمرکز به مطالعه وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران بپردازد.

در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس اقدام به تدوین سلسله‌گزارش‌هایی در خصوص ارتقای راهکارهای پایداری صندوق‌های بازنشستگی کرده است. گام نخست از این گزارش‌ها با عنوان «بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنفی - اختصاصی در ایران»، به بررسی چالش‌ها و راهکارهایی برای پایداری این صندوق‌ها پرداخته که در سایت مرکز قابل دستیابی است.

گام دوم در این زمینه، گزارش حاضر است که به صندوق بازنشستگی کشوری معطوف است؛ در این گزارش، سعی شده تا وضعیت دومین صندوق بزرگ کشور یعنی «صندوق بازنشستگی کشوری» مورد بررسی قرار گیرد و ضمن روشن ساختن ابعاد مختلف چالش‌های موجود در این صندوق، راهکارهای بهبود نسبی شرایط موجود و کاهش مخاطرات آتی مورد بحث قرار گیرد.

براساس چارچوب تدوین شده برای این مجموعه از گزارش‌ها، در این گزارش پس از معرفی مختصری از صندوق، وضعیت آماری و شاخص‌های کلیدی مرتبط با صندوق عرضه شده و سپس در ادامه تلاش شده تاریخچه‌های بروز وضعیت کنونی این صندوق مورد بحث قرار گیرد. در پایان، گزینه‌های ممکن برای مواجهه با چالش‌های موجود مطرح و مورد بررسی قرار گرفته است. در این پژوهش مجموعه‌ای از اسناد مرور و همچنین از چند مصاحبه با کارشناسان این حوزه و جلسات گروه متمرکز برای شناسایی و تدقیق چالش‌ها و راهکارها بهره گرفته شده است.

## ۲. آشنایی با صندوق بازنشستگی کشوری



### ۲-۱. تأسیس صندوق

نظام بازنشستگی در ایران با تصویب «قانون وظایف» در سال ۱۲۸۷ در مجلس اول مشروطه که براساس آن، کارمندان دولت مشمول «پرداخت حقوق وظیفه» می‌شدند، در ابعاد محدود پایه‌گذاری شد. بیش از یک دهه زمان برد تا سرانجام «دایره تقاعد» در وزارت مالیه به استناد «قانون استخدام کشوری» (مصوب ۱۳۰۱) تشکیل و مأمور اجرای وظایف مربوط به بازنشستگی کارکنان دولت شد. در سال ۱۳۱۳ با تصویب «قانون دانشگاه» دایره تقاعد به اداره و پس از مدتی به «اداره کل بازنشستگی» تغییر نام داد. این وضعیت سه دهه تداوم یافت و سرانجام در ۳۱ خردادماه ۱۳۴۵ «قانون استخدام کشوری» تصویب شد که به موجب ماده (۷۰) این قانون، اداره کل بازنشستگی از وزارت دارایی جدا و تابع سازمان تازه تأسیس «امور اداری و استخدامی کشور» شد. در سال ۱۳۵۰ اداره کل بازنشستگی با عنوان «سازمان» معرفی شده و از نظر تشکیلاتی نیز ضمن حفظ وابستگی به سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به‌عنوان سازمانی مستقل به کار خود ادامه داد.

صندوق بازنشستگی کشوری در ۱۱ اسفندماه ۱۳۷۸، با ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور ذیل سازمان جدید مدیریت و برنامه‌ریزی و به‌عنوان یکی از مؤسسات تابعه آن تعریف شد. در نهایت به موجب تبصره «۲» ماده (۱۷) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، این صندوق در جایگاه صندوق تابع وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (اکنون وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) قرار گرفت.

### ۲-۲. وضعیت حقوقی صندوق

با وجود اختلاف زیاد بر سر وضعیت حقوقی صندوق بازنشستگی کشوری، به‌نظر می‌رسد با تکیه بر سرگذشت تاریخی صندوق و شواهد قانونی موجود، این صندوق، یک نهاد «دولتی» است که از استقلال نسبی برخوردار است. با این حال، ماهیت این استقلال نیز چندان روشن نیست؛ ماده (۴) اساسنامه این صندوق، آن را از منظر مالی و اداری مستقل توصیف می‌کند؛ اما اساسنامه مذکور به‌رغم تصویب در هیئت وزیران از همان آغاز با ایرادات حقوقی روبه‌رو بوده و تاکنون نیز به رفع ایرادات آن پرداخته نشده و به تصویب نرسیده است. از سوی دیگر، برخی مسائل همچون وابستگی صندوق به بودجه عمومی کشور، استقلال مالی آن فاقد وجهت است. در همین زمینه گزارش دیوان محاسبات (۱۳۹۷) قابل توجه است: صندوق بازنشستگی کشوری از ابتدا با عنوان سازمان بازنشستگی کشوری (کارکنان دولت)، ایجاد و به استناد ماده (۱۰۰) قانون استخدام کشوری، متصل به بودجه عمومی شد و در حال حاضر نیز با توجه به پیشی گرفتن تعداد بازنشستگان به تعداد شاغلین و همچنین با توجه به سیاست‌های کلی نظام اداری، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه هفتم پیشرفت که سیاست کاهش تعداد کارکنان دولت طی دو دهه اخیر در دستور کار بوده و در آینده نیز در دستور کار است، امکان تقویت صندوق از ناحیه بیمه‌پردازان برای تأمین مالی وجود ندارد و این صندوق از بودجه عمومی تأمین خواهد شد.

### ۲-۳. مشمولان مقررات بازنشستگی کشوری

براساس قوانین و مقررات مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری، به‌طور کلی مشمولان این صندوق به این شرح هستند:

- مستخدمین رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری.
- مستخدمین رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی.
- قضات قوه قضائیه و دادگستری مشمول مقررات استخدامی قضات.
- مستخدمین رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه مشمول مقررات استخدامی وزارت امور خارجه.
- مستخدمین ثابت شهرداری‌های سراسر کشور به‌جز شهرداری تهران.



- مستخدمین پیمانی دستگاه‌های اجرایی (متقاضی استفاده از مقررات بازنشستگی و وظیفه صندوق بازنشستگی کشوری).
- خویش‌فرمایان (مستخدمین بازخریدی وزارت راه و ترابری سابق و ماده (۱۴۷) قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۳۰) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور).
- کارمندان رسمی شرکت‌های دولتی (در صورت تمایل و تقاضا).

### ۳. وضعیت شاخص‌های بیمه‌ای در صندوق



#### ۳-۱. کسورات بیمه‌ای

براساس تعریف و قانون، منبع اصلی تأمین مالی صندوق‌های بازنشستگی، براساس تعریف و قانون، کسورات یا حق بیمه‌ها هستند، اما برای حفظ و ارتقای ارزش دارایی‌ها، این صندوق‌ها مجاز به سرمایه‌گذاری از محل منابع خود هستند. ضمن آنکه به سبب ماهیت اجتماعی و گستره پوشش بیمه‌های اجتماعی و به‌ویژه کارکردهای اجتماعی فراگیر و تعیین‌کننده این صندوق‌ها، دولت‌ها موظف به کمک به این صندوق‌ها هستند. از آنجاکه بخشی از کسورات بیمه‌ای (حق بیمه) توسط کارمند و بخشی توسط کارفرما پرداخت می‌شود، در مورد «صندوق بازنشستگی کشوری» دولت کارفرما بوده و موظف به پرداخت سهم کارفرمایی (علاوه بر کمک‌ها) است. همان‌گونه که در جدول زیر مشاهده می‌شود در حال حاضر نرخ کسور بازنشستگی در مورد مشترکان صندوق بازنشستگی کشوری به موجب ماده (۱۲) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به مستمری بازنشستگی مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۱۳ و مصوبه شماره ۵۵۸۸۰/ت ۲۳۳۵۸ ه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۷ هیئت وزیران، از تاریخ ۱۳۷۹/۰۷/۰۱ برابر ۲۲/۵ درصد است که ۹ درصد توسط کارکنان و ۱۳/۵ درصد آن توسط کارفرمایان (دستگاه‌های محل اشتغال کارکنان) پرداخت می‌شود.

جدول ۲. میزان کسور یا حق بیمه دریافتی صندوق‌های بازنشستگی [۴]

ردیف	نام صندوق بازنشستگی	سهم بیمه‌شده	سهم کارفرما	سهم دولت	جمع
۱	بازنشستگی کشوری	۹	۱۳/۵	تأمین کسری	۲۲/۵
۲	تأمین اجتماعی	۷	۲۰	۳	۳۰
۳	بازنشستگی لشکری	۹	۱۳/۵	-	۲۲/۵
	کشاورزان، روستائیان و عشایر	۵	-	۱۰	۱۵
۴	بانک مرکزی	۸.۵	۱۷	-	۲۵/۵
۵	کارکنان بانک‌ها	۹	۲۱	-	۳۰
۶	آینده‌ساز	۷	۲۲	-	۲۹
۷	صدا و سیما	۸	۱۶	-	۲۴
۸	بنادر و دریانوردی ایران	۷	۱۴	-	۲۱
۹	هوایپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)	۷	۱۴	-	۲۱
۱۰	بیمه ایران	۹	۱۸	-	۲۷
۱۱	کارکنان فولاد	۱۰	۲۰	-	۳۰
۱۲	بیمه مرکزی ایران	۹	۱۸	-	۲۷
۱۳	شهرداری تهران	۷	۱۴	-	۲۱
۱۴	صنعت نفت	۶	۱۹	-	۲۵
۱۵	شرکت مخابرات	۸/۵	۱۲/۷۵	-	۲۱/۲۵
۱۶	صنایع مس ایران	۱۰	۲۰	-	۳۰
۱۷	وکلی دادگستری	۸	۴	-	۱۲

\* بخشی از حق بیمه دریافتی توسط سازمان تأمین اجتماعی (۹ درصد) و صندوق آینده‌ساز (۲ درصد) به هزینه‌های درمان اختصاص می‌یابد.

## ۲-۳. فراوانی شاغلان (بیمه‌شدگان) و مستمری‌بگیران

در حالی که در سال ۱۴۰۲، تعداد ۸۴۱,۰۲۰ نفر از شاغلان کشور تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری قرار داشته‌اند، شمار مستمری‌بگیران اصلی این صندوق، ۱,۷۱۵,۶۵۶ نفر بوده است؛ این موضوع به معنای آن است که نسبت پشتیبانی که یکی از علایم راهنمای وضعیت صندوق‌های بازنشستگی به شمار می‌رود، به عدد ۰/۴۹ رسیده است. به بیان دیگر در این صندوق تعداد کسورپردازان (حق بیمه‌پردازان) کمتر از نصف تعداد افرادی است که مستمری بازنشستگی و وظیفه دریافت می‌کنند. در ادامه به صورت مبسوط‌تری به روند تغییرات نسبت پشتیبانی اشاره خواهد شد (شکل ۱).

در جدول ۳ ضمن ارائه آمار تعداد شاغلان و مستمری‌بگیران تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲، اطلاعات تکمیلی در خصوص مستمری‌بگیران صندوق نیز به تفکیک نیز ارائه شده است.

جدول ۳. مستمری‌بگیران و شاغلین صندوق بازنشستگی کشوری براساس پرونده (۱۳۹۵-۱۴۰۲) [۵]

شرح	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
بازنشسته	۱,۰۷۵,۷۹۷	۱,۱۱۴,۵۵۸	۱,۱۶۳,۱۸۶	۱,۲۰۳,۷۸۵	۱,۲۲۴,۰۲۵	۱,۲۸۵,۲۰۷	۱,۳۳۱,۶۶۳	۱,۳۹۷,۹۸۹
	(۸۱/۲)	(۸۱/۲)	(۸۱/۳)	(۸۱/۵)	(۸۱)	(۸۱)	(۸۱/۱)	(۸۱/۵)
	ازکارافتاده	۱۲,۴۴۷	۱۲,۷۴۹	۱۲,۱۶۴	۱۲,۴۸۷	۱۳,۴۷۸	۱۳,۳۵۹	۱۳,۲۷۲
مستمری‌بگیران	۲۳۷,۱۴۲	۲۴۴,۸۳۹	۲۵۳,۵۱۱	۲۶۰,۲۱۹	۲۷۳,۴۳۶	۲۸۷,۵۳۶	۲۹۷,۷۰۲	۳۰۴,۴۲۰
	(۱۷/۹)	(۱۷/۸)	(۱۷/۷)	(۱۷/۶)	(۱۸/۱)	(۱۸/۱)	(۱۸/۱)	(۱۷/۷۲)
متوفی	۱,۳۲۵,۳۸۶	۱,۳۷۲,۱۴۶	۱,۴۲۹,۸۶۱	۱,۴۷۷,۴۹۱	۱,۵۱۰,۹۳۹	۱,۵۸۶,۱۰۲	۱,۶۴۲,۶۳۷	۱,۷۱۵,۶۵۶
جمع	۱,۰۹۸,۰۷۱	۱,۰۵۷,۵۲۲	۱,۰۳۱,۷۵۵	۱,۰۰۸,۶۶۸	۹۸۲,۲۶۹	۹۲۸,۴۱۹	۹۰۳,۴۲۷	۸۴۱,۰۲۰
شاغلان	۲,۴۲۳,۴۵۷	۲,۴۲۹,۶۶۸	۲,۴۶۱,۶۱۶	۲,۴۸۶,۱۵۹	۲,۴۹۳,۲۰۸	۲,۵۱۴,۵۲۱	۲,۵۴۶,۰۶۴	۲,۵۵۶,۶۷۶
جمع شاغلان و مستمری‌بگیران								

- اعداد داخل پرانتز سهم از کل مستمری‌بگیران است.  
- داده‌های سال ۱۴۰۲ مربوط به پایان اسفندماه است

براساس توزیع سازمانی مستمری‌بگیران صندوق، وزارت آموزش و پرورش در رأس قرار دارد و قریب به ۶۴ درصد از جمعیت مستمری‌بگیران صندوق به این وزارتخانه تعلق دارند. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با ۱۲/۹ درصد، به طوری که پس از آن، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی با ۴/۶ و ۳/۸ درصد در جایگاه‌های بعدی قرار دارند. به این ترتیب در مجموع ۸۵ درصد از مستمری‌بگیران صندوق به این چهار وزارتخانه اختصاص دارند.



جدول ۴. سهم دستگاه‌های مختلف از مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری [۲]

سهم از کل (درصد)	مرد و زن	شرح
۱۰۰	۱,۷۱۵,۶۵۶	کل کشور
۶۳/۷	۱,۰۹۲,۳۶۲	وزارت آموزش و پرورش
۱۲/۹	۲۲۱,۰۰۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۴/۶	۷۹,۲۰۳	وزارت جهاد کشاورزی
۳/۸	۶۴,۶۲۷	وزارت راه و شهرسازی
۲/۷	۴۶,۹۸۶	وزارت کشور
۲/۲	۳۷,۸۳۳	وزارت علوم تحقیقات و فناوری
۲/۲	۳۷,۰۴۸	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۱/۶	۲۸,۱۴۴	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱/۶	۲۷,۰۲۶	وزارت دادگستری
۱/۰	۱۷,۹۳۰	نهاد ریاست‌جمهوری
۱/۰	۱۷,۱۲۱	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۰/۷۳	۱۲,۴۴۴	وزارت نیرو
۰/۶۵	۱۱,۱۵۳	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۰/۴۷	۸,۰۷۸	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۰/۲۵	۴,۳۲۵	سازمان‌های منحل
۰/۱۸	۳,۱۷۰	قوه قضائیه
۰/۱۷	۳,۰۰۳	وزارت امور خارجه
۰/۱	۱,۶۷۹	مجلس شورای اسلامی
۰/۰۷	۱,۱۵۸	خویش‌فرما
۰/۰۸	۱,۳۶۲	سایر

یکی از گروه‌های مهم عضو صندوق بازنشستگی که سبب افزایش سنوات تعهدات صندوق و گسترش بازه زمانی پرداخت مستمری می‌شوند، وراث مستمری‌بگیر به‌ویژه وراث اناث هستند. جدول ۵ بیانگر آن است که در زمستان سال ۱۴۰۲ صندوق با بیش از ۳۰۴ هزار پرونده مربوط به مشترکان فوت شده مواجه بوده که این تعداد پرونده مشتمل بر حدود ۴۰۰ هزار ورثه وظیفه‌بگیر بوده است. نکته حائز اهمیت آن است که زنان ۹۵ درصد از وظیفه‌بگیران را تشکیل داده‌اند.

جدول ۵. شاغل و بازنشسته متوفی و وراث وظیفه‌بگیر [۳] [۵]

وراث وظیفه‌بگیر			شاغل و بازنشسته متوفی (نفر)	سال
مرد (درصد)	زن (درصد)	جمع (نفر)		
۷/۵	۹۲/۵	۳۲۸,۷۰۲	۲۴۳,۱۰۰	۱۳۹۵
۷/۱	۹۲/۹	۳۳۵,۵۷۱	۲۴۴,۸۳۹	۱۳۹۶
۶/۸	۹۳/۲	۳۴۵,۰۱۱	۲۵۳,۵۱۱	۱۳۹۷
۶/۴	۹۳/۶	۳۵۱,۸۰۱	۲۶۰,۲۱۹	۱۳۹۸
۶/۱	۹۳/۹	۳۶۷,۳۴۱	۲۷۳,۴۳۶	۱۳۹۹
۵/۸	۹۴/۲	۳۸۳,۷۰۶	۲۸۷,۵۳۶	۱۴۰۰
۵/۵	۹۴/۵	۳۹۴,۰۳۴	۲۹۷,۷۰۲	۱۴۰۱
۵	۹۵	۴۰۰,۱۴۶	۳۰۴,۴۲۰	۱۴۰۲

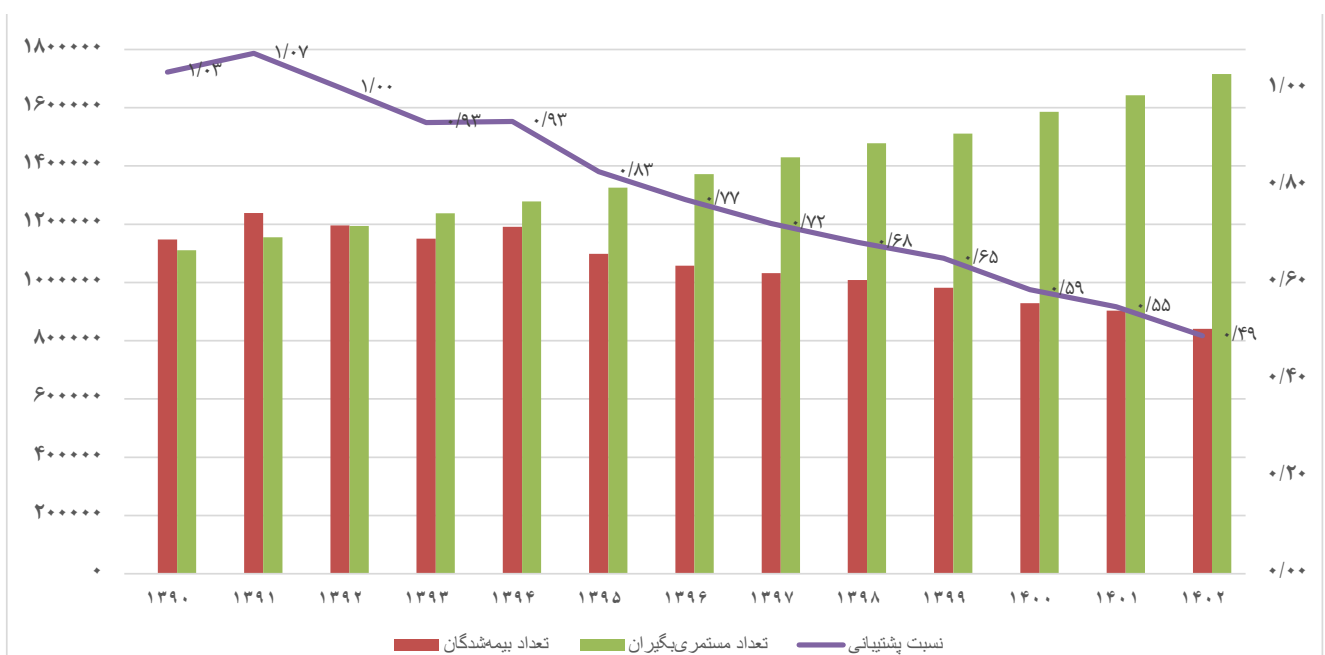
### ۳-۳. نسبت پشتیبانی

نسبت پشتیبانی یکی از شاخص‌های مرسوم در بررسی پایداری صندوق‌هاست؛ این شاخص به بیان ساده نشان می‌دهد که در صندوق بازنشستگی به ازای هر مستمیری بگير چند نفر شاغل، کسور بازنشستگی (حق بیمه) پرداخت می‌نمایند. در حالی که این شاخص در صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۷۰ بیش از ۷ بوده است، به دلایل مختلفی از جمله بلوغ صندوق و اتخاذ سیاست‌های خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت در دهه ۱۳۷۰، روند کاهشی شدیدی را تجربه کرده و در پایان دهه مذکور به حدود ۳ رسیده است. نسبت پشتیبانی سرانجام در سال ۱۳۹۲ به عدد ۱ رسیده و در زمستان سال ۱۴۰۲ به حدود ۰/۴۹ تنزل یافته است.

جدول ۶. نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری [۲] [۵]

سال	تعداد بیمه‌شدگان	تعداد مستمیری‌گیران	نسبت پشتیبانی
۱۳۹۰	۱,۱۴۷,۵۰۰	۱,۱۱۰,۳۸۶	۱,۰۳
۱۳۹۱	۱,۲۳۸,۰۰۰	۱,۱۵۴,۸۸۵	۱,۰۷
۱۳۹۲	۱,۱۹۵,۷۵۰	۱,۱۹۳,۹۸۵	۱,۰۰
۱۳۹۳	۱,۱۵۰,۰۰۰	۱,۲۳۷,۱۲۵	۰,۹۳
۱۳۹۴	۱,۱۹۱,۱۰۰	۱,۲۷۸,۱۷۶	۰,۹۳
۱۳۹۵	۱,۰۹۸,۰۷۱	۱,۳۲۵,۳۸۶	۰,۸۳
۱۳۹۶	۱,۰۵۷,۵۲۲	۱,۳۷۲,۱۴۶	۰,۷۷
۱۳۹۷	۱,۰۳۱,۷۵۵	۱,۴۲۹,۸۶۱	۰,۷۲
۱۳۹۸	۱,۰۰۸,۶۶۸	۱,۴۷۷,۴۹۱	۰,۶۸
۱۳۹۹	۹۸۲,۲۶۹	۱,۵۱۰,۹۳۹	۰,۶۵
۱۴۰۰	۹۲۸,۴۱۹	۱,۵۸۶,۱۰۲	۰,۵۹
۱۴۰۱	۹۰۳,۴۲۷	۱,۶۴۲,۶۳۷	۰,۵۵
۱۴۰۲	۸۴۱,۰۲۰	۱,۷۱۵,۶۵۶	۰,۴۹

شکل ۱. نمودار نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری [۲] [۵]



### ۴-۳. سنوات بیمه پردازی و دریافت مستمری

یکی از مؤثرترین و کلیدی‌ترین متغیرها در بحث پایداری صندوق بازنشستگی، سن بازنشستگی است. با فرض شرایط متعارف، این متغیر هم می‌تواند نقش مؤثری در پایداری صندوق داشته باشد و هم عاملی در مسیر ناپایداری. این متغیر در کنار دیگر مؤلفه‌ها برجسته‌تر شده و می‌تواند تأثیر مهمی بر وضعیت صندوق داشته باشد. در این چارچوب در حالی که انتظار می‌رود میانگین سن بازنشستگی مؤثر از سن قانونی بازنشستگی فاصله زیادی نداشته باشد، اما براساس آخرین آمار موجود، متوسط سن بازنشستگی زنان در صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۵۰ سال و برای مردان حدود ۵۲ سال است که فاصله‌ای قابل توجه با امید به زندگی را نشان می‌دهد.

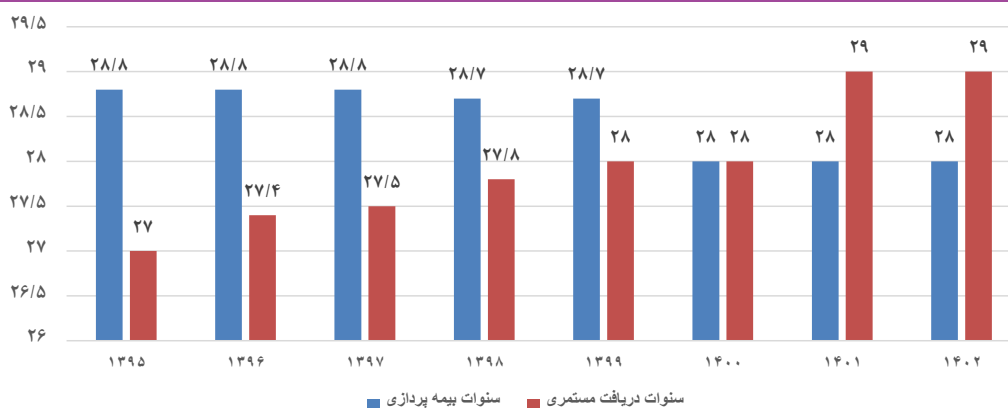
در شرایطی میانگین سن بازنشستگی مؤثر در صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۵۱/۳۷ سال است که امید زندگی، حدود ۷۷ سال است؛ به این ترتیب میانگین فاصله مذکور (حدود ۲۵،۵ سال) به افزایش مدت دریافت مستمری منتهی شده است، در حالی که این فاصله برای نمونه در کره جنوبی حدود ۱۸ سال، نروژ حدود ۱۵ سال، در آلمان ۱۴ سال، در استرالیا حدود ۱۶ و در ترکیه ۱۳ است (تمامی ارقام امید به زندگی مربوط به سال ۲۰۱۹ است) [۶] [۷].

براساس اطلاعات ارائه شده در جدول ۷، میانگین مدت دریافت مستمری طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ روند نسبتاً ثابتی داشته و حدود ۲۸ سال بوده است. به عبارت دیگر به طور متوسط در صندوق بازنشستگی کشوری از تاریخ بازنشستگی یک فرد تا زمان قطع رابطه مالی وی با صندوق، ۲۸ سال طول می‌کشد که این روند در حال افزایش نیز هست؛ مدتی که بدون تردید بر ناپایداری صندوق اثر مستقیم می‌گذارد. اگرچه میانگین مدت دوره اشتغال اعضا و پرداخت کسور در این صندوق نیز حدود ۲۸ سال است، اما از آنجاکه کسور (حق بیمه) پرداختی تنها حدود ۲۲/۵ درصد (کمتر از یک چهارم) حقوق است و مستمری بازنشستگی به طور کامل (براساس فرمول) پرداخت می‌شود، برابری نسبی طول مدت پرداخت به یک فرد و طول مدت دریافت از وی، به روشنی دلالت بر ناپایداری جدی صندوق دارد.

جدول ۷. سنوات بیمه پردازی و دریافت مستمری [۲] [۵]

سال	سنوات بیمه‌پردازی	سنوات دریافت مستمری
۱۳۹۵	۲۸،۸	۲۷
۱۳۹۶	۲۸،۸	۲۷،۴
۱۳۹۷	۲۸،۸	۲۷،۵
۱۳۹۸	۲۸،۷	۲۷،۸
۱۳۹۹	۲۸،۷	۲۸
۱۴۰۰	۲۸	۲۸
۱۴۰۱	۲۸	۲۹
۱۴۰۲	۲۸	۲۹

شکل ۲. نمودار سنوات بیمه پردازی و دریافت مستمری [۲] [۵]



### ۳-۵. نرخ جایگزینی

از دیگر شاخص‌های مطرح در حوزه صندوق‌های بازنشستگی، نرخ جایگزینی است. این شاخص در واقع به معنای نسبت اولین مستمری بازنشستگی به آخرین حقوق دوره اشتغال است و بیانگر آن است که آیا از منظر درآمدی (پولی) فرد پس از بازنشستگی می‌تواند سطح رفاه درآمدی خود را حفظ کند یا خیر.

محاسبات کارشناسان صندوق نشان می‌دهد که نرخ جایگزینی در دهه ۱۳۹۰ همواره بالاتر از ۹۰ درصد بوده و در سال ۱۴۰۱ به دلیل اعمال سیاست متناسب‌سازی به حدود ۱۰۲ درصد رسیده است. این میزان از نرخ جایگزینی زمانی قابل توجه خواهد بود که با سایر کشورها مقایسه شود (برای نمونه نرخ جایگزینی ناخالص برای بریتانیا ۲۲ درصد، ایالات متحده ۳۹ درصد و متوسط کشورهای عضو OECD حدود ۵۳ درصد است).<sup>۱</sup> چنین نرخ فشار قابل توجهی به صندوق بازنشستگی وارد می‌کند اما این موضوع که با عنوان «سخت‌آلودی صندوق» شهرت دارد نباید به این خطا منتهی شود که وضعیت رفاهی مناسبی را برای خانوارهای بازنشسته به ارمغان آورده است. در بخش بعد به این موضوع پرداخته شده است.

جدول ۸. شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری (۱۴۰۲-۱۳۹۵) [۵] [۲]

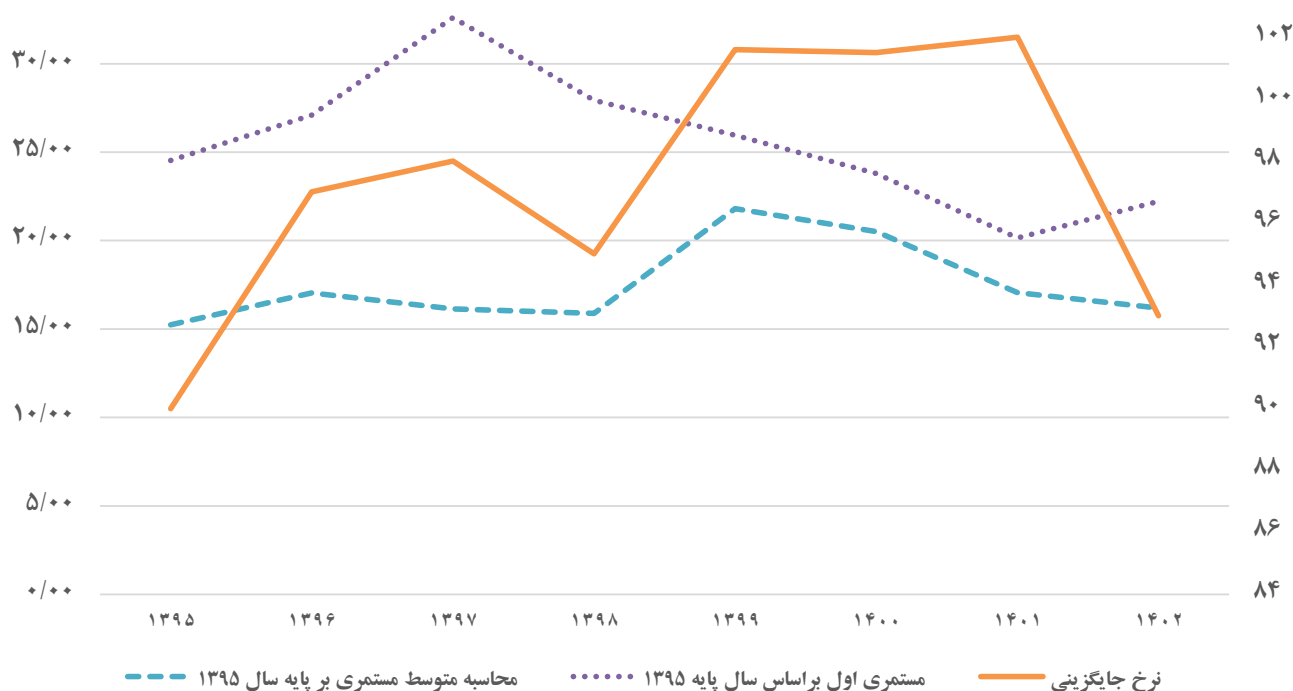
شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
متوسط مستمری پرداختی ماهانه به کل مستمری‌بگیران (هزار ریال)	۱۵,۲۴۱	۱۸,۴۱۷	۲۲,۰۷۲	۲۹,۱۵۳	۵۴,۵۹۴	۷۱,۷۰۳	۸۶,۴۶۳	۱۱۵,۴۸۰
متوسط حقوق و مزایای ماهانه مشمول وضع کسور کل شاغلان (هزار ریال)	۱۶,۷۴۴	۱۹,۸۰۳	۲۴,۴۹۰	۴۵,۷۳۰	۶۲,۰۳۸	۸۴,۱۴۰	۱۱۲,۷۶۴	۱۵۲,۱۹۹
متوسط اولین مستمری پرداختی ماهانه بازنشستگان (هزار ریال)	۲۴,۵۲۴	۲۹,۲۶۵	۴۴,۵۷۸	۵۱,۲۶۵	۶۴,۹۷۱	۸۳,۲۱۶	۱۰۲,۱۶۱	۱۵۸,۵۴۶
متوسط آخرین حقوق و مزایای ماهانه مشمول وضع کسور (هزار ریال)	۲۷,۱۷۳	۳۰,۱۳۴	۳۸,۱۴۳	۴۴,۱۸۹	۵۹,۵۰۶	۸۲,۷۴۶	۹۶,۴۳۷	۱۷۰,۹۴۸
نرخ جایگزینی (درصد)	۹۰	۹۷	۹۸	۹۵	۱۰۱/۶	۱۰۱/۵	۱۰۲	۹۳
میانگین مدت دریافت حقوق سال	۲۷	۲۷/۴	۲۹,۹	۲۹/۸	۲۸,۳	۲۸,۵	۲۸,۷	۲۹
میانگین مدت خدمت سال	۲۸/۸	۲۸/۸	۲۹/۱۴	۲۹/۱۸	۲۹/۲	۲۹/۳	۲۹/۳	۲۹/۳
میانگین سن بازنشستگی کل	۵۱/۱	۵۱/۵	۵۱/۳	۵۱/۳	۵۱/۳	۵۱/۳	۵۱/۴	۵۱/۹

برای فراهم کردن امکان مقایسه بهتر مستمری‌ها و تأثیر افزایش نرخ جایگزینی از طریق سیاست متناسب‌سازی، در شکل زیر ارزش واقعی مستمری‌ها برای سال پایه ۱۳۹۵ محاسبه شده است؛ در اینجا شاخص قیمت مصرف‌کننده خانوارهای شهری در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳ مرکز آمار ایران، ملاک قرار گرفته و سال پایه از ۱۴۰۰ به سال اول شکل یعنی سال ۱۳۹۵ تغییر یافته است؛ بدین ترتیب مستمری‌های اسمی سایر سال‌ها با مستمری سال مذکور تطبیق داده شده است تا مستمری واقعی قابل مقایسه برای سال‌های مختلف به دست آید.

۱. البته شایان ذکر است که نرخ جایگزینی در این کشورها برای گروه‌های درآمدی مختلف، متفاوت بوده و به نفع طبقات فرودست است. از سوی دیگر نرخ جایگزینی خالص در غالب کشورها بالاتر از نرخ جایگزینی ناخالص است.



شکل ۳. نمودار محاسبه ارزش واقعی مستمری‌ها بر پایه مستمری سال ۱۳۹۵



براساس آمارهای مذکور بهترین وضعیت مستمری‌های برقراری برای بازنشستگان جدید مربوط به سال ۱۳۹۷ است و تا سال ۱۴۰۱ روند کاهشی را طی کرده است؛ اما حتی افزایش مستمری در سال ۱۴۰۲ نیز نتوانسته میزان واقعی آن را به مقدار سال ۱۴۰۰ بازگرداند. بنابراین میانگین مستمری واقعی بازنشستگان جدید از سال ۱۳۹۷ روند کاهشی را در پیش گرفته است.

در مورد تغییرات مرتبط با میانگین مستمری کل بازنشستگان می‌توان انتظار داشت که تغییرات مذکور، هم‌زمان تحت تأثیر دو پدیده «تورم» و «ترمیم مستمری ناشی از اعتبارات متناسب‌سازی» قرار داشته باشد. بررسی این شاخص نشان می‌دهد که جهش قابل توجه نرخ جایگزینی در سال ۱۳۹۹ (از طریق تخصیص اعتبارات متناسب‌سازی) موفق شده ارزش واقعی میانگین مستمری را بیش از هر سال دیگری در بازه مورد بررسی افزایش دهد و در سال ۱۴۰۰ نیز میزان آن نسبتاً بالا باقی بماند اما در سال ۱۴۰۱ با وجود نرخ جایگزینی بالای ۱۰۰ درصد، میانگین مستمری تحت تأثیر تورم زیاد با کاهش قابل توجهی روبه‌رو شده است. با وجود نکات فوق، به نظر می‌رسد سیاست پرهزینه متناسب‌سازی موفق به بهبود نسبی در میانگین مستمری واقعی بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری گردد. با وجود این، به نظر می‌رسد با توقف یکی - دوساله در تخصیص اعتبارات متناسب‌سازی، تورم بالا همه بهبود مورد اشاره را خنثی خواهد کرد، چنان‌که شواهد این موضوع در سال ۱۴۰۲ نمایان شده است. همان‌طور که در شکل فوق قابل مشاهده است، در سال ۱۴۰۲ ارزش مستمری به ارزش آن در سال ۱۳۹۵ نزدیک شده است.

### ۳-۶. کفایت مستمری

با وجود نرخ جایگزینی بالای صندوق‌های بازنشستگی در ایران، مبلغ دریافتی غالب مستمری‌بگیران به زحمت کفاف هزینه‌های زندگی آنها را می‌دهد. جدول ۹ نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری به متوسط هزینه خانوار را طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. افزایش قابل توجه این نرخ در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به دلیل اعمال سیاست متناسب‌سازی بوده است.

جدول ۹. نسبت متوسط مستمری صندوق بازنشستگی کشوری به متوسط هزینه خانوار [۲] [۵]

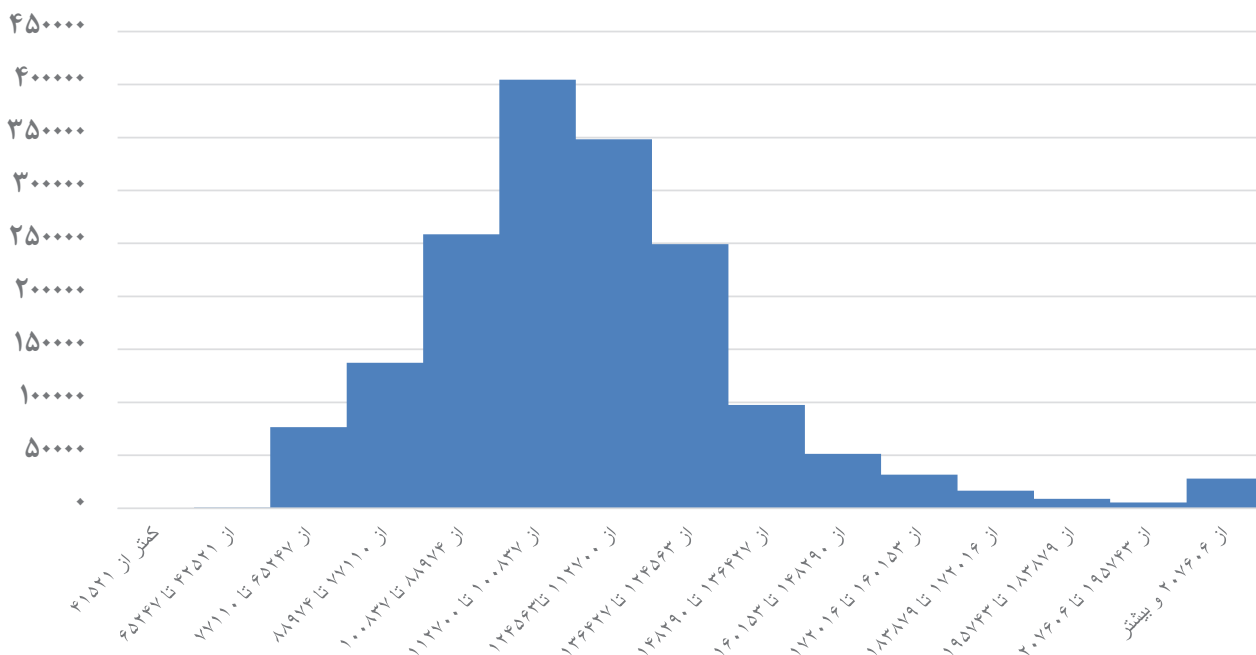
۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۲۰۶۵۲۵۰	۱۳۷۱۴۶۰	۹۲۵۰۱۷	۶۲۱۳۹۲	۴۷۴۳۷۹	۳۹۳۲۲۷	۳۲۹۵۲۵	۲۸۴۸۲۰	هزینه خانوار شهری
۱۱۵۴۸۰	۸۶۴۶۳	۷۱۷۰۳	۵۴۵۹۴	۲۹۱۵۳	۲۲۰۷۲	۱۸۴۱۷	۱۵۲۴۱	مستمری ماهانه سالیانه
۶۷,۱	۷۵,۷	۹۳	۱۰۵,۴	۷۳,۷	۶۷,۴	۶۷,۱	۶۴,۲	درصد

در جدول ۱۰ ترکیب یا ساختار حقوق‌های پرداختی ماهانه توسط صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲ نشان داده شده است. این جدول، توزیع کل مستمری پرداختی در دامنه‌های ریالی را مشخص می‌کند. براساس اطلاعات ارائه شده در جدول مذکور، حدود ۵۱/۱۸ درصد (۸۷۸ هزار نفر) از مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲، ماهانه کمتر از ۱۱۲۷۰۰ میلیون ریال مستمری دریافت کرده‌اند.

جدول ۱۰. توزیع مستمری ماهانه مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری (سال ۱۴۰۲) [۲]

درصد تجمعی	نسبت (درصد)	تعداد	بازه مستمری (میلیون ریال)
%۰,۰۱	%۰,۰۱	۶۰	کمتر از ۴۱,۵۲۱
%۰,۰۵	%۰,۰۵	۸۱۴	از ۴۲,۵۲۱ تا ۶۵,۲۴۷
%۴,۵۲	%۴,۴۶	۷۶,۵۹۰	از ۶۵,۲۴۷ تا ۷۷,۱۱۰
%۱۲,۵۳	%۸,۰۱	۱۳۷,۴۴۴	از ۷۷,۱۱۰ تا ۸۸,۹۷۴
%۲۷,۶۰	%۱۵,۰۸	۲۵۸,۶۵۸	از ۸۸,۹۷۴ تا ۱۰۰,۸۳۷
%۵۱,۱۸	%۲۳,۵۸	۴۰۴,۵۲۷	از ۱۰۰,۸۳۷ تا ۱۱۲,۷۰۰
%۷۱,۴۸	%۲۰,۳۰	۳۴۸,۳۳۱	از ۱۱۲,۷۰۰ تا ۱۲۴,۵۶۳
%۸۶,۰۲	%۱۴,۵۴	۲۴۹,۴۵۳	از ۱۲۴,۵۶۳ تا ۱۳۶,۴۲۷
%۹۱,۷۱	%۵,۶۹	۹۷,۵۸۳	از ۱۳۶,۴۲۷ تا ۱۴۸,۲۹۰
%۹۴,۷۱	%۳	۵۱,۳۸۷	از ۱۴۸,۲۹۰ تا ۱۶۰,۱۵۳
%۹۶,۵۷	%۱,۸۶	۳۱,۸۸۸	از ۱۶۰,۱۵۳ تا ۱۷۲,۰۱۶
%۹۷,۵۳	%۰,۹۷	۱۶,۵۶۳	از ۱۷۲,۰۱۶ تا ۱۸۳,۸۷۹
%۹۸,۰۵	%۰,۵۲	۸,۹۸۶	از ۱۸۳,۸۷۹ تا ۱۹۵,۷۴۳
%۹۸,۳۷	%۰,۳۱	۵,۳۹۸	از ۱۹۵,۷۴۳ تا ۲۰۷,۶۰۶
%۱۰۰	%۱,۶۳	۲۷,۹۷۴	از ۲۰۷,۶۰۶ و بیشتر

شکل ۴. نمودار توزیع مستمری ماهانه مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری (سال ۱۴۰۲) [۲]



در همین راستا و برای بر خورداری بازنشستگان و موظفین صندوق از وضعیت معیشت متناسب با افزایش هزینه‌های زندگی و همچنین در راستای همسان‌سازی مستمری بازنشستگان سنوات قبل با بازنشستگان فعلی یا با حقوق شاغلین، در چارچوب ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی در سال‌های بعد از ۱۳۹۵ این صندوق اقدام به ترمیم مستمری بازنشستگان کرده است. شایان ذکر است که هرچند این تفاوت در مستمری بازنشستگان سنوات مختلف (بین مستمری بازنشستگان جدید و قدیم) تا حدی ناشی از افزایش سطح عمومی قیمت‌هاست؛ اما این اختلاف عمدتاً به دلیل افزایش مستمری و مزایای دوران اشتغال بازنشستگان جدید است که در سال‌های اخیر توسط دستگاه‌های اجرایی و با اخذ مجوزهای قانونی از مراجع ذیصلاح صورت گرفته است.

#### ۴. منابع و مصارف صندوق



##### ۴-۱. اقلام اساسی منابع و مصارف

در شناسایی وضع موجود هر سازمان و نهادی در قامت صندوق بازنشستگی کشوری، باید تا مهم‌ترین شاخص‌های عملکردی آن سازمان مورد توجه قرار گیرد که منابع و مصارف جزء مهم‌ترین متغیرهای مورد بررسی می‌باشند.

بر اساس اطلاعات جدول ۱۱ مشاهده می‌شود که در سال ۱۴۰۰ هزینه مستمری صندوق بازنشستگی کشوری در مجموع حدود ۱۱،۴۰۳ هزار میلیارد ریال بوده و حق بیمه‌های دریافتی تنها ۲۰۴ هزار میلیارد ریال از آن را تأمین کرده است. درآمد سرمایه‌گذاری (مازاد درآمد بر هزینه) نیز حدود ۱۹۹ هزار میلیارد ریال منابع در اختیار صندوق قرار داده است. به این ترتیب مشاهده می‌شود که مابقی منابع مورد نیاز صندوق از محل کمک‌های دولت تأمین شده است. بر این اساس حق بیمه‌های بازنشستگی و درآمدهای سرمایه‌گذاری در مجموع ۲۹ درصد از منابع صندوق را تأمین می‌کنند و مابقی آن (۷۱ درصد) از محل کمک دولت حاصل شده است.

جدول ۱۱. وضعیت کلان مالی صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد ریال) [۵]

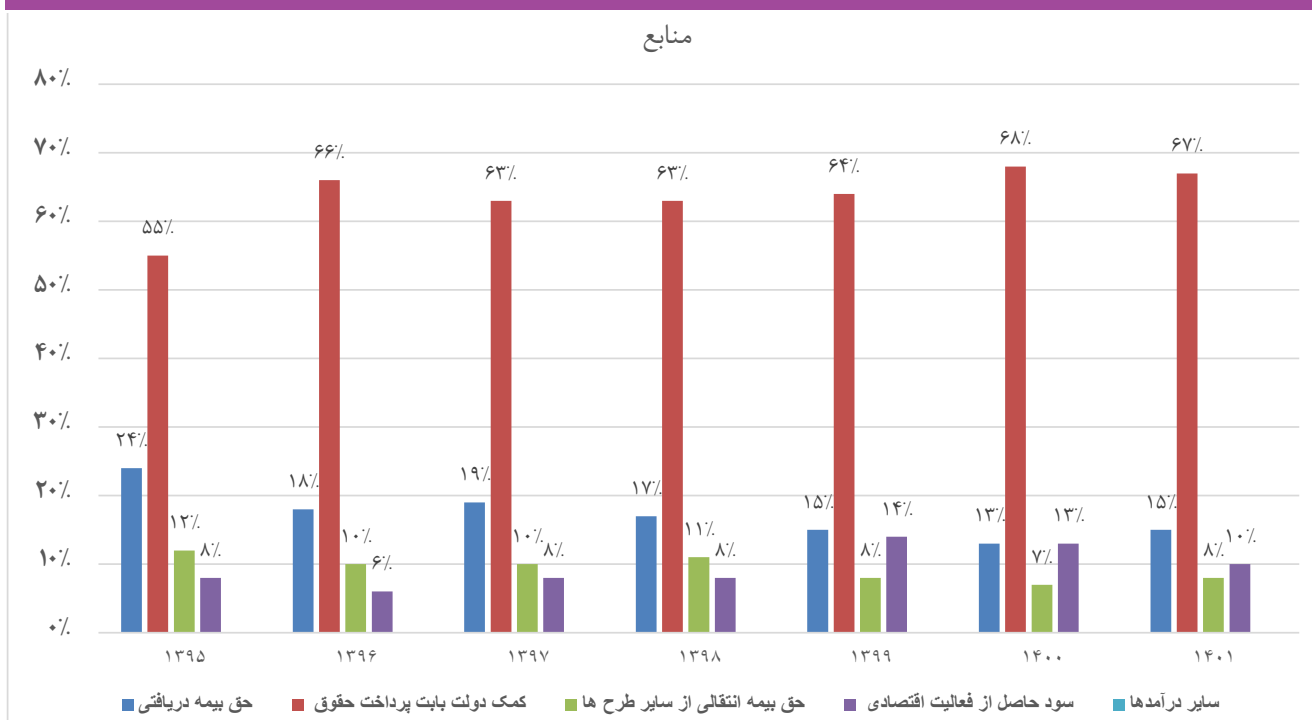
عنوان	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
حق بیمه دریافتی	۶۸,۸۷۸	۶۲,۰۲۳	۸۳,۷۹۹	۱۰۲,۴۴۸	۱۵۱,۵۷۵	۲۰۴,۳۴۱	۲۷۷,۳۱۳
کمک دولت بابت پرداخت حقوق	۱۵۷,۷۲۴	۲۲۱,۱۱۲	۲۷۰,۵۷۴	۳۷۸,۶۹۹	۶۵۳,۰۵۹	۱,۰۹۲,۶۰۳	۱,۲۵۵,۲۵۷
حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها	۳۵,۳۵۲	۳۳,۲۳۳	۴۳,۳۱۵	۶۹,۱۱۴	۷۸,۰۴۵	۱۰۶,۱۳۹	۱۵۳,۸۶۴
سود حاصل از فعالیت اقتصادی	۲۳,۳۷۴	۱۹,۵۶۶	۳۳,۵۹۸	۵۰,۸۱۷	۱۴۴,۰۱۶	۲۰۷,۳۸۵	۱۸۸,۳۹۶
سایر درآمدها	۴۹۵	۵۴۵	۴۹۳	۴۹۸	۵۰۳	۷۹۰	۱,۰۱۷
جمع منابع	۲۸۵,۸۲۳	۳۳۶,۴۷۹	۴۳۱,۷۷۹	۶۰۱,۵۷۶	۱,۰۲۷,۱۹۸	۱,۶۱۱,۲۵۸	۱,۸۷۵,۸۴۷
حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	۲۵۹,۲۵۶	۳۰۶,۹۲۹	۳۹۷,۶۹۱	۵۴۲,۷۴۹	۸۸۲,۶۷۹	۱,۴۰۱,۷۲۰	۱,۷۷۶,۸۶۳
حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها	۳,۲۶۳	۳,۷۵۱	۴,۶۹۴	۵,۴۹۱	۱۸,۸۷۷	۲۸,۲۰۰	۴۴,۶۹۶
هزینه پرسنلی و اداری	۶۳۹	۷۲۸	۱,۱۳۹	۱,۳۸۵	۱,۹۷۲	۲,۴۸۵	۳,۱۵۳
سرمایه‌گذاری‌ها	۲۲,۶۶۵	۲۵,۰۷۱	۲۸,۲۵۵	۵۱,۹۵۱	۱۲۳,۶۷۰	۱۷۸,۸۵۳	۵۱,۱۳۵
جمع مصارف	۲۸۵,۸۲۳	۳۳۶,۴۷۹	۴۳۱,۷۷۹	۶۰۱,۵۷۶	۱,۰۲۷,۱۹۸	۱,۶۱۱,۲۵۸	۱,۸۷۵,۸۴۷

سرمایه‌گذاری در تأمین مالی مصارف (حقوق) صندوق موضوعی پرچالش و محل اختلاف سنتی مدیران صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان برنامه و بودجه در مقطع تهیه و تنظیم بودجه صندوق است. معمولاً بودجه مصوب در زمان پرداخت مستمری بازنشستگان کفایت لازم را نداشته و دولت ناگزیر به تأمین منابع لازم برای پرداخت مستمری بازنشستگان می‌شود. برای ارائه تصویری گویاتر از وضعیت منابع و مصارف صندوق، سهم هر یک از اقلام تشکیل دهنده منابع و مصارف در جدول زیر ارائه شده است.

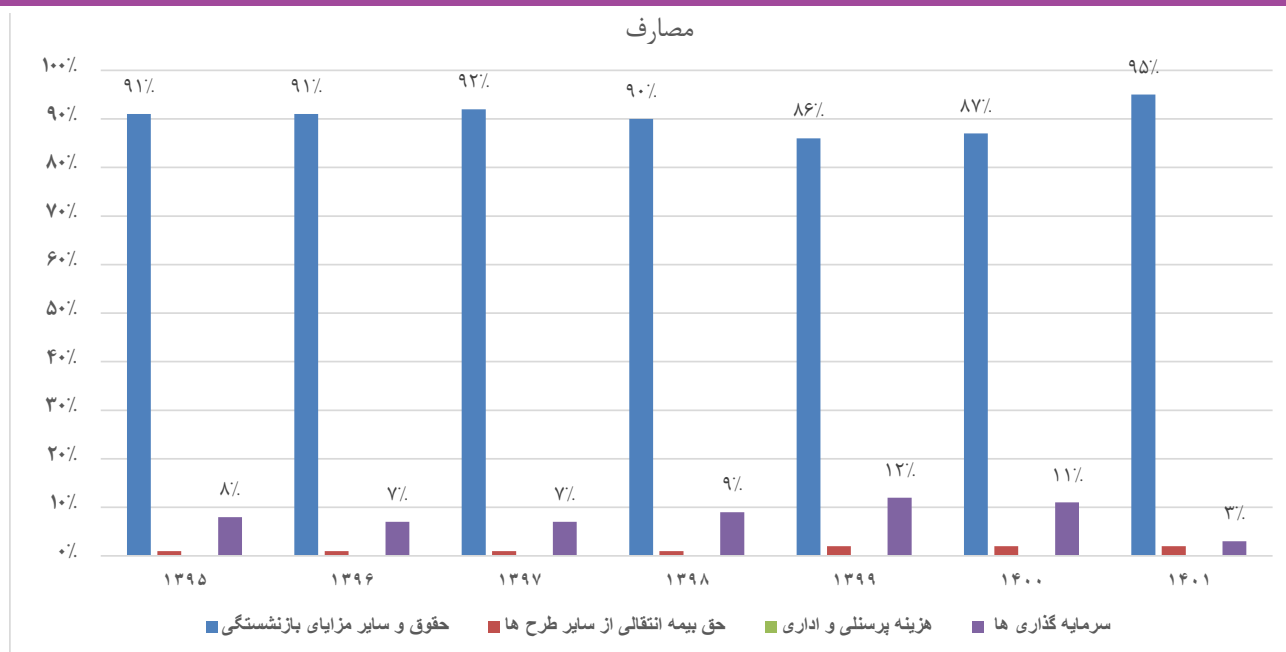
جدول ۱۲. سهم اقلام تشکیل دهنده منابع و مصارف (درصد) [۵]

عنوان	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
حق بیمه دریافتی	٪۲۴	٪۱۸	٪۱۹	٪۱۷	٪۱۵	٪۱۳	٪۱۵
کمک دولت بابت پرداخت حقوق	٪۵۵	٪۶۶	٪۶۳	٪۶۳	٪۶۴	٪۶۸	٪۶۷
حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها	٪۱۲	٪۱۰	٪۱۰	٪۱۱	٪۸	٪۷	٪۸
سود حاصل از فعالیت اقتصادی	٪۸	٪۶	٪۸	٪۸	٪۱۴	٪۱۳	٪۱۰
سایر درآمدها	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰
جمع	٪۱۰۰	٪۱۰۰	۱۰۰٪	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰
<b>مصارف</b>							
حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	٪۹۱	٪۹۱	٪۹۲	٪۹۰	٪۸۶	٪۸۷	٪۹۵
حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها	٪۱	٪۱	٪۱	٪۱	٪۲	٪۲	٪۲
هزینه پرسنلی و اداری	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰	٪۰
سرمایه‌گذاری‌ها	٪۸	٪۷	٪۷	٪۹	٪۱۲	٪۱۱	٪۳
جمع	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰

شکل ۵. نمودار سهم ارقام تشکیل دهنده منابع صندوق بازنشستگی کشوری [۵]



شکل ۶. نمودار سهم ارقام تشکیل دهنده مصارف صندوق بازنشستگی کشوری [۵]



براساس ارقام جدول ۱۲ نتایج زیر حاصل می‌شود:

- در سال‌های مطالعه شده همواره کمک دولت بیشترین سهم را در تأمین منابع صندوق داشته است.
- طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲، سهم کسورات از کل منابع صندوق هیچ‌گاه به ۲۵ درصد نرسیده است.
- سهم فعالیت‌های اقتصادی در تأمین منابع سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ بین ۶ تا ۱۴ درصد در نوسان بوده است؛
- حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها از حدود ۳ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته و در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ نیز

در مقادیر بالایی حفظ شده است. دلیل این جهش آن است که مطابق با قانون بودجه در سال‌های مذکور دولت مکلف شده است مقادیری تحت عنوان حق عائله‌مندی، اولاد، عیدی و پاداش را به صندوق بپردازد که این اقلام در «حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها» گنجانده شده است. ■ در مورد مصارف نیز جدول ۱۲ نشان می‌دهد که حدود ۹۵ درصد از مصارف صندوق مربوط به پرداخت مستمری بازنشستگان بوده است. ■ یکی از مسائل مهم در مورد منابع صندوق بازنشستگی کشوری آن است که هر چند در صورت‌های مالی ظاهراً تنها یک قلم با عنوان «کمک دولت» ذکر شده است اما بسیاری از اقلام دیگر نیز توسط دولت پرداخت می‌شود از جمله کسورات بازنشستگی (سهم کارفرما)، حق عائله‌مندی (که در حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها مستتر است) و غیره. با کنار هم قرار دادن این اقلام آشکار می‌شود که حدود ۹۰ درصد از منابع درآمدی صندوق بازنشستگی کشوری توسط دولت پرداخت می‌شود که این مسئله در جدول زیر نمایش داده شده است.

جدول ۱۳. سهم منابع دولتی از کل منابع صندوق بازنشستگی کشوری (میلیاردریال) [۵]

۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۸۷۵۸۴۷	۱۶۱۱۲۵۸	۱۰۲۷۱۹۸	۶۰۱۵۷۶	۴۳۱۷۷۹	۳۳۶۴۷۹	۲۸۵۸۲۳	کل منابع صندوق
۱۶۶,۳۸۸	۱۲۲,۶۰۵	۹۰,۹۴۵	۶۱,۴۶۹	۵۰,۲۷۹	۳۷,۲۱۴	۴۱,۳۲۷	حق بیمه دریافتی سهم دولت
۱,۲۵۵,۲۵۷	۱,۰۹۲,۶۰۳	۶۵۳,۰۵۹	۳۷۸,۶۹۹	۲۷۰,۵۷۴	۲۲۱,۱۱۲	۱۵۷,۷۲۴	کمک دولت بابت پرداخت حقوق
۱۵۳,۸۶۴	۱۰۶,۱۳۹	۷۸,۰۴۵	۶۹,۱۱۴	۴۳,۳۱۵	۳۳,۲۳۳	۳۵,۳۵۲	حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها
۱,۵۷۵,۵۰۹	۱,۳۲۱,۳۴۷	۸۲۲,۰۴۹	۵۰۹,۲۸۲	۳۶۴,۱۶۸	۲۹۱,۵۵۹	۲۳۴,۴۰۳	جمع منابع دولتی
٪۸۴	٪۸۲	٪۸۰	٪۷۵	٪۸۴	٪۸۷	٪۸۲	سهم منابع دولتی در کل منابع صندوق*

\* سهم دولت از کل منابع.

## ۴-۲. سایر مصارف صندوق

اگرچه صندوق بازنشستگی کشوری مطابق با اساسنامه خود متولی پرداخت مستمری بازنشستگی و از کارافتادگی و همچنین پرداخت مستمری وظیفه (بازماندگان) به اعضای خود است، طی سال‌های گذشته به تدریج و به دلایل مختلف فعالیت‌های دیگری نیز در زمره مأموریت‌های این صندوق قرار گرفته است. در زیر به اجمال به برخی از این موارد که ذیل عنوان کلی امور فرهنگی و اجتماعی قرار می‌گیرند اشاره می‌شود.

۱. **بیمه تکمیلی درمان:** با توجه به نیاز بازنشستگان به خدمات درمانی، صندوق بازنشستگی کشوری در قالب عقد قرارداد با شرکت‌های عرضه‌کننده بیمه تکمیلی، تسهیلاتی را برای مستمری‌بگیران خود فراهم می‌کند. در جدول ۱۴ مشاهده می‌شود که تعداد پرونده‌های تشکیل شده برای بهره‌مندی از خدمات بیمه تکمیلی در سال ۱۴۰۲ بیش از تعداد مستمری‌بگیران صندوق بوده است.

جدول ۱۴. بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان و وظیفه‌بگیران [۵]

۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	
۲,۱۷۷,۴۴۶	۲,۱۲۹,۴۴۶	۲,۰۵۸,۴۳۲	تعداد نفر

۲. **وام:** هر ساله صندوق بازنشستگی کشوری، مبلغی را از منابع در اختیار خود برای پرداخت وام قرض‌الحسنه (با کارمزد ۴ درصد) برای بازنشستگان در نظر می‌گیرد. متقاضیان دریافت این وام نیز با ثبت نام در سایت صندوق تقاضای خود را اعلام کرده و براساس قرعه‌کشی و در مراحل مختلف وام به بازنشستگان تعلق می‌گیرد.



در سال ۱۳۹۲ ارائه وام برای ۴۰ هزار نفر و مبلغ ۶۴۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده بود. در سال ۱۳۹۵ تعداد افراد مذکور با افزایش ۶ برابری همراه بوده و مبلغ تخصیص یافته ۷۵۰۰ میلیارد ریال بوده است. در سال ۱۴۰۱ نیز تعداد افراد مذکور به بیش از ۳۸۰ هزار نفر رسیده و مبلغی حدود ۵۷۵۰۰ میلیارد تخصیص یافته است.

جدول ۱۵. تعداد و مبلغ وام‌های پرداختی مصوب [۵] [۲]

تعداد مصوب (نفر)	مبلغ (میلیارد ریال)	متوسط مبلغ به ازای هر نفر (ریال)
۲۵۰,۰۰۰	۷,۵۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰
۳۰۰,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۲۲۳,۱۱۱	۱۱,۱۵۵	۵۰,۰۰۰,۰۰۰
۲۴۳,۷۶۷	۱۷,۰۰۰	۷۰,۰۰۰,۰۰۰
۳۴۶,۸۹۸	۳۴,۶۹۰	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۲۵۶,۹۵۶	۳۰,۸۳۵	۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰
۳۸۳,۵۸۱	۵۷,۵۳۷	۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۹۱,۷۵۵	۵۷,۵۲۶	۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰

\* اطلاعات سال ۱۴۰۲ براساس داده‌های فصلنامه زمستان است که طبیعتاً مربوط به بخشی از سال ۱۴۰۲ است و ممکن است تعداد مصوب تا پایان سال افزایش یابد.

۳. **تورهای زیارتی و سیاحتی:** صندوق مبلغی را به عنوان کمک هزینه سفر به هر بازنشسته و یک نفر همراه وی تخصیص می‌دهد. بازنشستگان متقاضی از طریق سایت صندوق تقاضای خود را اعلام و برحسب نوبت از این کمک هزینه بهره‌مند می‌شوند. در سال ۱۴۰۰، ۵۳۶۶ نفر از این خدمات استفاده کرده‌اند.

۴. **بیمه عمر و حوادث:** برای تأمین پوشش مضاعف در مقابل حوادث و فوت، بازنشستگان عضو صندوق می‌توانند با پرداخت بخشی از حق بیمه مربوط از این خدمت بهره‌مند شوند. این خدمت به استناد مصوبه سال ۱۳۸۵ هیئت دولت ارائه می‌شود.

جدول ۱۶. تعداد افراد تحت پوشش و تعداد غرامت‌های پرداخت شده در بیمه عمر و حوادث [۵]

تعداد افراد تحت پوشش	تعداد غرامت پرداخت شده
۱۳۹۸	۳,۸۸۱
۱,۰۲۹,۵۵۴	۵,۵۱۵
۱,۰۳۳,۰۴۱	۸,۵۰۹
۹۹۸,۲۱۴	۶,۱۴۶
۹۹۱,۴۲۸	

### ۳-۴. مطالبات صندوق کشوری

طبق گزارش دیوان محاسبات کشور (۱۴۰۳)، براساس صورت‌های مالی حسابرسی شده تا پایان سال ۱۴۰۱، حدود ۱۰۵۰ هزار میلیارد ریال به عنوان مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری از دولت ذکر شده است. همان‌طور که جدول زیر مشخص است، ارقام عمده آن به ترتیب شامل «مابه التفاوت ماده (۱۰۰) قانون استخدام کشوری»، «جرائم بدهی دولت موضوع بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» و «بدهی دولت بابت اجرای همسان‌سازی حقوق و بیمه تکمیلی بازنشستگان» بوده است. سه قلم مذکور به تنهایی بیش از ۹۲ درصد مطالبات مذکور را در برمی‌گیرند.

### جدول ۱۷. مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری از دولت (میلیون ریال) [۸]

ردیف	شرح	مورتهای مالی حسابرسی شده منتهی به ۱۴۰۱/۱۲/۲۹
۱	کسر واریزی سهم کارفرمایی تا پایان سال	۲,۴۱۴,۶۱۴
۲	حقوق بازنشستگان و موظفین قبل از سال ۱۳۵۴ تا پایان سال ۱۳۷۶	۲,۵۵۵,۷۰۱
۳	کسور دریافتی قبل از ۵۴/۰۱/۰۱ شاغلین ۵۴/۰۱/۰۱	۲۱۵,۰۰۰
۴	کسور واریزی کسور سهم کارفرمایی آموزش و پرورش سال ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶	۴۸۲,۶۷۳
۵	مابه‌التفاوت دریافتی از محل تبصره «۱۰»	۴,۵۶۹,۵۱۱
۶	مانده اعتبارات مصوب پرداخت نشده	۱۷۴,۷۹۶
۷	مقرری ماه اول سنوات ۷۷ الی ۸۰	۱۸۰,۰۰۰
۸	جریمه موضوع ماده (۱۱) اساسنامه صندوق	۲۶,۵۱۶,۷۸۰
۹	بدهی سازمان زمین‌شناسی	۱۴۷,۶۹۰
۱۰	مابه‌التفاوت ماده (۱۰۰) قانون استخدام کشوری	۵۰۲,۲۸۳,۹۶۳
۱۱	بدهی بند «ل» تبصره قانون بودجه سال ۱۳۸۱	۷۲,۲۹۸
۱۲	بدهی دولت بابت بازنشستگی پیش از موعد	۴,۹۷۳,۴۳۳
۱۳	پرداخت پاداش قبل از سال ۱۳۷۹	۱,۷۳۶,۷۸۶
۱۴	بدهی دولت بابت مابه‌التفاوت اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۹,۲۲۸,۶۰۷
۱۵	جرائم بدهی دولت موضوع بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	۳۴۱,۰۹۶,۵۱۸
۱۶	تفاوت نرخ کسور ماده (۴۵) برنامه پنجم توسعه	۵۸
۱۷	بدهی دولت بابت اجرای همسان‌سازی حقوق و بیمه تکمیلی بازنشستگان	۱۷۱,۳۲۰,۶۲۸
۱۸	بدهی دستگاه‌های مشترک	۷,۵۷۷,۲۸۵
۱۹	سهام صندوق گسترش و نوسازی صنایع	۸۳,۳۶۰
۲۰	سهام سازمان صنایع ملی	۳۳,۷۸۸
۲۱	املاک انتقالی از محل تبصره «۸۲»	۸,۳۸۴
۲۲	فروش‌های انتقالی از محل تبصره «۸۲»	۴,۵۴۹
۲۳	شرکت‌های انتقالی از محل تبصره «۸۲»	۲,۵۴۶
۲۴	وسائط نقلیه انتقالی از محل تبصره «۸۲» و «۲۸»	۱,۹۴۹
۲۵	اموال، اثاثیه و تجهیزات	۱۷
۲۶	وجوه نقد دریافتی و سایر	۳۲۷
۲۷	شرکت‌های دریافتی از محل تبصره «۱۰» در سال ۱۳۷۹	۲۲,۵۵۲,۴۰۲
۲۸	سهام دریافتی بابت مصوبه ۲۵۳۳۵۰ هیئت وزیران	۱۱,۳۸۵,۵۵۸
	مانده پایان سال	۱,۰۵۱,۸۸۸,۴۷۲

نکته مهمی که در هنگام طرح بحث از بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری می‌توان گفت آن است که اگر صندوق کشوری را صندوقی مستقل بدانیم آنگاه مبالغ کمک دولت در سال‌های اخیر را نمی‌توان از بدهی دولت مجزادانست و میزان کمک دولت در سال‌های بعد از ۱۳۹۳ بیش از بدهی مذکور در آن سال بوده است. بنابراین با فرض نکته فوق، موضوع مطالبات از دولت، تأثیری بر وضعیت ورشکستگی صندوق بازنشستگی کشوری ندارد.

#### ۴-۴. وضعیت سرمایه‌گذاری صندوق

صندوق‌های بازنشستگی بنابر مأموریت اصلی خود مبنی بر پرداخت مستمری بازنشستگی و وظیفه و ایفای تعهدات بلندمدت باید بتوانند ارزش منابع (حق بیمه‌های دریافتی) را حفظ و در برابر تورم و دیگر نوسان‌های اقتصادی ارتقا دهند. بر این اساس بنابر رویه و قواعد متعارف



این صندوق‌ها، بخشی یا تمام منابع را صرف سرمایه‌گذاری می‌کنند. تا پیش از سال ۱۳۹۲ شرکت‌های زیرمجموعه صندوق بازنشستگی کشوری در چارچوب پنج شرکت/نهاد اداره می‌شدند. انتقادهای جدی نسبت به اداره و مدیریت مجموعه سرمایه‌گذاری‌های صندوق سبب شد در سال ۱۳۹۲، طرح «اصلاح ساختار شرکت‌ها و ایجاد هلدینگ‌های تخصصی» در دستور کار مدیریت صندوق قرار گیرد؛ حاصل این طرح، تأسیس ۶ هلدینگ تخصصی و بازتوزیع شرکت‌های زیرمجموعه صندوق براساس حوزه فعالیت تخصصی آنها بود که در جدول زیر توصیف شده است.

جدول ۱۸. وضعیت تعداد شرکت‌های زیرمجموعه صندوق بازنشستگی کشوری-۱۴۰۰ [۸]

شرکت وابسته	شرکت فرعی	کل	نام هلدینگ
۱۲	۷۳	۸۵	شرکت سرمایه‌گذاری آتیه صبا
۰	۵	۵	شرکت مدیریت ارزش سرمایه صندوق بازنشستگی کشوری
۱۴	۲۵	۳۹	شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری
۰	۱	۱	شرکت سرمایه‌گذاری صبا جهاد
۰	۶	۶	شرکت عمران و ساختمان صندوق بازنشستگی کشوری (صبا عمران)
۱۶	۱۰	۲۶	شرکت‌های زیرمجموعه صندوق
۴۲	۱۲۰	۱۶۲	جمع

براساس گزارش دیوان محاسبات (۱۴۰۳) از تعداد ۱۶۲ شرکت گروه صندوق بازنشستگی کشوری، نوزده شرکت (معادل ۱۲ درصد) زیان‌ده و ۱۴۳ شرکت (معادل ۸۸ درصد) سودده هستند.

#### ۴-۵. درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری صندوق

بررسی جزئیات درآمدهای سرمایه‌گذاری صندوق طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰، مطابق با جدول زیر نشان می‌دهد که بیشترین سهم این درآمدها مربوط به درآمد حاصل از سود سهام بوده است.

جدول ۱۹. ترکیب درآمد سرمایه‌گذاری صندوق طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۵ (میلیارد ریال) [۵]

۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۸۴۰۱	۱۱۲۹۴۸	۴۳۱۳۸	۲۶۷۳۸	۱۳۹۰۷	۲۱۹۵۵	سود سهام
۵۱۹	۳۹	۱۹	۵	۲	۲۴۴	درآمد اجاره و فروش املاک
۴۶۲	۴۲۹	۴۲۲	۳۶۱	۳۳۸	۳۳۹	سود تسهیلات
۳۵۷۱	۱۴۹۳	۴۰۶۴	۵۵۸۲	۴۴۹۰	۲۴۷۰	سود سپرده بانکی و اوراق مشارکت
۲۰۹۲۲	۲۸۴۸۸	۳۹۵۶	۴۳۳	۶۲۴	۴۶۴	سود فروش سهام
						سود سایر سرمایه‌گذاری‌ها
۲۰۹۴۸۴	۱۴۳۳۹۸	۵۰۵۹۹	۳۳۱۲۹	۱۹۳۶۲	۲۵۴۷۲	جمع درآمدهای عملیاتی
(۲۹۲۹)	۶۱۹	۲۱۸	۵۱۸	۱۸۰	۱۰۲	خالص هزینه‌ها و درآمدهای غیرعملیاتی
۲۰۶۵۵۵	۱۴۴۰۱۷	۵۲۴۵۹	۳۳۶۴۷	۱۹۵۴۲	۲۵۵۷۳	کل درآمد سرمایه‌گذاری

در جدول ذیل میزان سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری در دسته‌های مختلف مشخص است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود بیشترین میزان سرمایه‌گذاری در تسهیلات اعطایی و پس از آن سرمایه‌گذاری در شرکت‌های فرعی بوده است.

جدول ۲۰. میزان سرمایه‌گذاری‌ها: ۱۴۰۱-۱۳۹۷ (میلیارد ریال) [۵]

شرح	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های فرعی	۴۶,۴۳۲	۵۴,۷۷۹	۴۳,۴۶۰	۴۸,۶۲۶	۵۰,۲۱۷
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های وابسته	۹,۱۰۷	۹,۳۲۲	۷,۴۰۲	۸,۳۴۸	۸,۹۴۹
سرمایه‌گذاری در سایر شرکت‌ها	۵,۵۵۹	۵,۶۳۱	۱,۰۷۳	۱,۲۲۳	۲,۳۷۸
املاک	۲,۴۵۳	۲,۴۵۳	۳,۷۵۴	۳,۶۸۵	۳,۶۹۱
اوراق مشارکت	۴,۳۱۵	۴,۳۱۶	۴,۳۱۶	۵,۵۱۶	۵۰۱
تسهیلات اعطایی	۲۲,۵۴۱	۳۱,۲۱۶	۵۷,۹۱۶	۶۹,۹۹۴	۹۲,۹۱۱
سپرده‌های بانکی	۱,۴۲۰	۱,۴۲۰	۴۰۷	۷	۷
جمع	۹۱,۸۲۷	۱۰۹,۱۳۷	۱۱۸,۳۲۸	۱۳۷,۳۹۹	۱۵۸,۶۵۴

در جدول ۲۱ شرکت‌های اصلی تأمین‌کننده سود و درصد مالکیت آنها آورده شده است.

جدول ۲۱. وضعیت مالی یازده شرکت با اهمیت گروه صندوق بازنشستگی بر اساس صورت‌های مالی سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال) [۸]

ردیف	شرکت	درصد مالکیت صندوق بازنشستگی	دارایی‌ها	سود (زیان) خالص سال ۱۴۰۱	بازده دارایی‌ها (سود خالص تقسیم بر جمع کل دارایی‌ها)
۱	شرکت پتروشیمی جم	۴۹	۳۲۳۴۹	۱۱۵۲۲	۳۶٪
۲	پتروشیمی فن‌آوران	۱۷	۱۵۸۵۲	۳۱۴۷	۲۰٪
۳	شرکت پروپیلن جم	۸۹	۷۷۸۸	۵۴۱۱	۶۹٪
۴	شرکت نفت پاسارگاد	۴۰	۶۸۶۶	۱۳۰۰	۱۹٪
۵	شرکت نفت ایرانول	۳۷	۵۱۷۳	۲۸۹۰	۵۶٪
۶	پتروشیمی امیرکبیر	۱۶	۱۱۸۵۹	۳۰۶۹	۲۶٪
۷	شرکت پتروشیمی غدیر (سهامی عام)	۶۷	۲۹۷۳	۱۴۲۴	۴۸٪
۸	شرکت پتروشیمی شازند	۱۵	۱۰۶۸۰	۳۳۹۷	۳۲٪
۹	صبا فولاد خلیج فارس ایران	۱۰۰	۱۱۹۲۹	۳۹۹۱	۳۳٪
۱۰	شرکت ایران یاسا تایر (سهامی عام)	۵۶	۱۶۵۵	۳۷۰	۲۲٪
۱۱	شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۲۵	۶۵۸۵۶	۱۶۰۲۸	۲۴٪

به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از شرکت‌های تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشور از وضعیت سوددهی مناسبی برخوردار نیستند؛ برخی زیان‌ده بوده و برخی از آنها نیز سود چندانی نداشته‌اند.

یکی از معیارهای مهم در توصیف عملکرد صندوق‌های بازنشستگی، محاسبه بازده سرمایه‌گذاری آنهاست. بازده سرمایه‌گذاری (در تعریف ساده) با تقسیم «درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها» بر «ارزش روز دارایی‌ها» قابل محاسبه است. در حال حاضر اطلاعات قابل اتکایی در مورد ارزش روز دارایی‌های صندوق بازنشستگی کشوری طی سال‌های گذشته در دسترس نیست.



صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۷) در پروژه‌ای به سفارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به بررسی صندوق‌های بیمه اجتماعی کشور پرداخته است. در گزارش مذکور درباره بازدهی واقعی سرمایه‌گذاری ذیل صندوق بازنشستگی کشوری چنین آمده است: «... شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری محاسباتی را ارائه داد که نشان می‌دادند در سال ۲۰۱۶-۲۰۱۵ پور تفوی آنها تقریباً ۱۰ درصد بازدهی واقعی داشته است. ارقام مربوط به متوسط (۵ یا ۱۰ سال) ارائه نشد... تلاش ما برای ترسیم یک تصویر کلی نشان می‌دهد که خود سازمان‌های بازنشستگی اطلاعات عملکردی مربوطه را جمع‌آوری نمی‌کنند و مشکلاتی در کمی‌سازی پایدار ارزش پور تفوی یکپارچه سرمایه‌گذاری دارند».

با این حال آنچه در این گزارش، مورد توجه قرار گرفته است، بازده «شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری» است که یک شرکت بورسی است؛ اما اگر کل دارایی صندوق مورد توجه قرار گیرد، با توجه به اینکه درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۹۵ حدود ۲۵،۵ هزار میلیارد ریال بوده است، بازده سرمایه‌گذاری این صندوق به صورت اسمی ۱۵،۹ درصد حاصل می‌شود و با توجه به نرخ تورم ۱۱،۹ درصدی در آن سال، نرخ بازده واقعی (حقیقی) ۴ درصد به دست می‌آید که فاصله قابل توجهی با بازده شرکت سرمایه‌گذاری صندوق (نرخ ۱۰ درصد) در گزارش مذکور دارد و به نظر می‌رسد که مطابق بررسی‌ها، شرکت مذکور متوسط بازده بالاتری نسبت به پور تفوی کلی صندوق دارد.

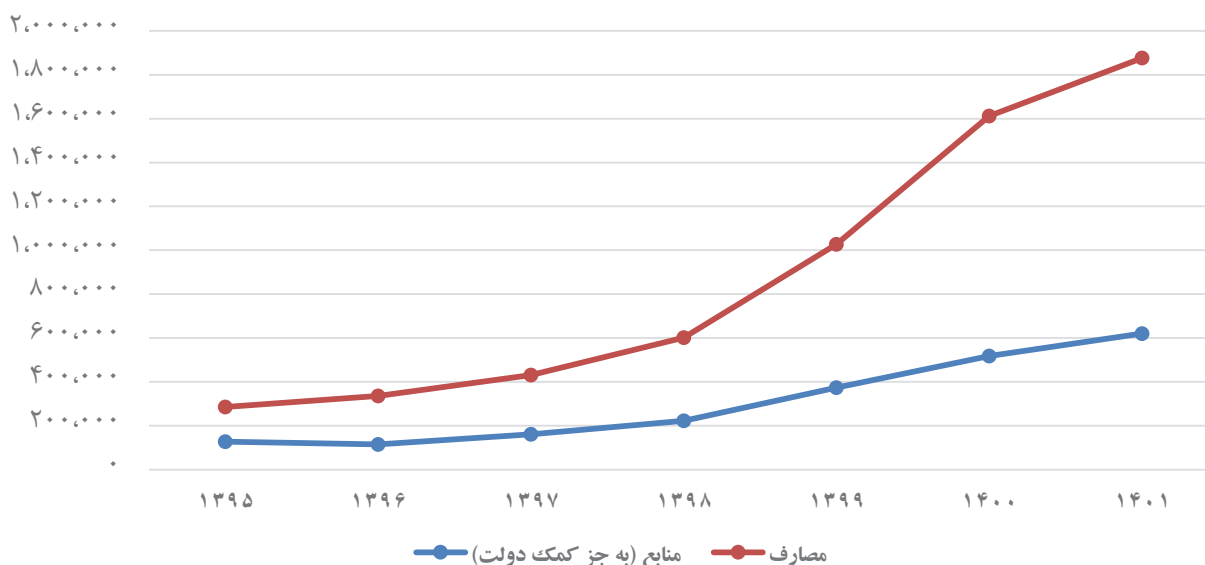
## ۵. پایداری مالی صندوق



### ۱-۵. شکاف منابع و مصارف

بنابر تعریف، مأموریت و اهداف تأسیس صندوق‌های بازنشستگی، از منظر مالی انتظار بر آن است که صندوق‌های بازنشستگی از جمله صندوق بازنشستگی کشوری، پایدار باشند. منظور از پایداری مالی نیز «تأمین مصارف صندوق از محل منابع صندوق» است. همان‌گونه که در شکل ۷ مشاهده می‌شود شکاف میان منابع (همه درآمدها به جز کمک دولت) و مصارف بیمه‌ای در سال‌های اخیر به صورت فزاینده‌ای افزایش یافته است. به نحوی که میزان شکاف مذکور در سال ۱۴۰۱ به حدود هشت برابر این شکاف در سال ۱۳۹۵ رسیده است. به این ترتیب فاصله میان منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری تا به آنجا پیش رفته که این صندوق در سال ۱۴۰۱ بیش از سه برابر منابع را صرف پرداخت هزینه‌های مختلف (به‌ویژه پرداخت مستمری) کرده است. چنین شکافی بیش از آن است که بتوان آن را با عبارت «ناپایداری صندوق» بیان کرد.

شکل ۷. نمودار وضعیت منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری [۵]



## ۲-۵. مهم‌ترین چالش موجود

پس از «برچالش» خواندن مسئله صندوق‌های بازنشستگی و ارائه گزارش‌های متعدد در خصوص بحران صندوق‌های بازنشستگی، موضوع وضعیت این صندوق‌ها بر کسی پوشیده نیست. در مورد صندوق بازنشستگی کشوری فاصله میان منابع و مصارف آن، به خوبی گواه وضعیت بغرنج موجود است. وضعیت به حدی بحرانی است که تنها آورده چنین صندوقی، تأمین حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد از منابع سالیانه از طریق درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری است که اولاً از محل بنگاه‌داری است؛ ثانیاً صرفاً ماهیتی اقتصادی دارد؛ و ثالثاً شهادی برای تأیید عملکرد مناسب در این زمینه وجود ندارد.

برای تکمیل تصویر وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری، جدای از وضعیت جاری آن باید تا برآوردی از وضعیت و توان مالی آن در چشم‌اندازی بلندمدت عرضه شود. زیرا صندوق‌های بازنشستگی نهادهایی با کارکرد بسیار بلندمدت هستند و تعهدات آنها دامنه زمانی بسیار طولانی مدتی را در برمی‌گیرد و شرایط مالی صندوق (ارزش‌داری‌ها) را باید با «تعهدات بیمه‌ای» صندوق مقایسه کرد و نه فقط با تعهدات جاری آن. تاکنون مطالعات مختلفی به ارزیابی تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری پرداخته‌اند که تمامی آنها حاکی از وضعیت بغرنج این صندوق بوده‌اند. صندوق بازنشستگی کشوری در چهار مقطع سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۶ و در پایان سال ۱۳۹۹ به ارزیابی اکچوئریال تعهدات خود پرداخته است. براساس ارزیابی سال ۱۳۸۷ ارزش حال کل تعهدات معادل ۲،۵۰۱،۷۳۶ میلیارد ریال و ارزش‌داری‌ها حدود ۲۵۲،۵۲۷ میلیارد ریال بوده است. به این ترتیب از آنجا که در یک صندوق بازنشستگی پایدار، ارزش حال تعهدات باید با ارزش کل دارایی‌ها برابر باشد، ارزش حال کسری مالی صندوق حدود ۲،۲۴۹،۲۱۰ میلیارد ریال بوده است.

همچنین براساس ارزیابی اکچوئریال سال ۱۳۹۲ ارزش حال کل تعهدات برابر ۴،۴۱۳،۸۵۱ میلیارد ریال و ارزش‌داری‌ها حدود ۱۶۵،۴۹۰ میلیارد ریال بوده است که در نتیجه، این صندوق با کسری مالی حدود ۴،۲۴۸،۳۶۱ میلیارد ریال مواجه بوده است. برای مقایسه بایستی توجه کرد که منابع بودجه عمومی دولت در قانون بودجه همان سال حدود ۴۸۶،۳۶۰ میلیارد ریال ذکر شده و بنابراین کسری صندوق بازنشستگی کشوری حدوداً معادل ۱،۸ برابر منابع بودجه عمومی برآورد شده است.

همچنین براساس ارزیابی اکچوئریال که در پایان سال ۱۳۹۹ صورت گرفته، ارزش حال کل تعهدات معادل ۲۴،۵۸۵،۹۶۲ میلیارد ریال و ارزش‌داری‌ها حدود ۱۰،۱۳،۵۳۹ میلیارد ریال بوده است. به این ترتیب ارزش حال کسری مالی صندوق حدود ۲۳،۵۷۲،۴۲۴ میلیارد ریال برآورد شده است.

مطالعه‌ای که توسط شرکت مشاور بین‌المللی مکزی و به سفارش صندوق بازنشستگی در پایان سال ۱۳۹۵ انجام شده نیز به چالش‌های مالی صندوق و عوامل و راهکارهای مرتبط با آن پرداخته است؛ براساس گزارش مذکور، تغییرات پارامتریک نشئت‌یافته از قوانین حمایتی، تأثیر اساسی بر کسری جریان نقدینگی داشته است و سهم درآمد ناشی از کسور حق بیمه از ۵۵ درصد کل پرداختی مستمری‌بگیران در سال ۱۳۸۶ به ۲۸ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. این موضوع سبب کسری جریان نقدینگی ۱۳۴ هزار میلیارد ریالی در سال ۱۳۹۴ شده که تقریباً معادل ۱/۲ درصد از تولید ناخالص داخلی در آن سال بوده است. در این سال کسری منابع ناشی از حق بیمه - تفاوت میان کسور پرداخت شده شاغلان و مستمری پرداخت شده به مستمری‌بگیران - ۱۵۵ هزار میلیارد ریال بوده است و این میزان براساس مطالعه مذکور، در سال ۱۴۰۰ - به ارزش سال ۱۳۹۴ - معادل ۶۰۲ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۴۰۵ کسری مورد بحث به عدد ۱۲۵۴ هزار میلیارد ریال خواهد رسید [۹].

در بخشی از گزارش، ارزش حال تعهدات ۷۵ سال آتی صندوق برآورد شده است. براساس محاسبات این گزارش و با ادامه روندها و شرایط کنونی، رقم یاد شده برابر است با ۹/۲۵ میلیون میلیارد ریال (۹۲۵ هزار میلیارد تومان). نکته حائز اهمیت آن است که در طول ۷۵ سال آینده حق بیمه پرداختی اعضای شاغل صندوق (کسورات) تنها ۰/۴۵ میلیون میلیارد ریال خواهد بود. این در حالی است که با فرض ۰/۲۵ میلیون میلیارد ریال (۲۵ هزار میلیارد تومان) برای ارزش‌داری‌های صندوق، صندوق بازنشستگی کشوری در بازه بلندمدت آینده با کسری هنگفتی مواجه است که دلالت بر ناپایداری مالی شدید دارد.

در این گزارش، اصلاحاتی برای پایداری صندوق پیشنهاد شده است:

- افزایش سن به ۶۵ سال برای مردان و ۶۰ سال برای زنان،
- افزایش سابقه به ۳۵ سال برای مردان و زنان،



■ افزایش مبنای محاسبه بازنشستگی از دو سال به پنج سال،  
■ افزایش نرخ حق بیمه از ۲۲,۵ به ۲۷ درصد.

اما نکته مهم آن است که براساس محاسبات این گزارش، اگر همه موارد فوق انجام شود، فقط حدود ۳۷ درصد از کسری صندوق، کاهش خواهد یافت.

ارزیابی مالی صندوق کشوری توسط صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۵ نیز نشان می‌دهد که ارزش حال تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۲۲۴ درصد از GDP، ارزش دارایی‌ها حدود ۳۷ درصد GDP و بنابراین کل کسری آن حدود ۱۸۷ درصد از GDP است. لذا براساس این گزارش‌ها و سایر مطالعات مشاهده می‌شود که ارزش حال تعهدات صندوق بازنشستگی رقم بسیار بالایی است و دارایی‌های صندوق به هیچ وجه نمی‌تواند تکاپوی ایفای تعهدات آن را بدهد. از سوی دیگر رقم این تعهدات ممکن است تا دو برابر کل منابع بودجه عمومی بالغ شود و بنابراین رقم آن با هیچ‌یک از مصارف بودجه دولت قابل قیاس نیست و تأمین آن نیز با ابزارهای معمول جبران کسری بودجه ممکن نیست.

## ۶. ملاحظات بنیادین چاره‌جویی و راهکارگزینی



به‌طور کلی، هر نوع اصلاح در نظام بازنشستگی ایران متضمن در نظر گرفتن برخی ملاحظات اساسی است که از یکسو توان زایش چالش‌های جدید و و تداوم بخشی به چالش‌های موجود را دارد و از سوی دیگر می‌تواند هر اصلاحی را به مسکنی موقت بدل کرده و آثار درازمدت آن را بی‌اثر سازد. برخی از مهم‌ترین آنها به قرار زیر است:

مشکل بیکاری مزمن و گسترده در کشور (با وجود مشارکت پایین اقتصادی) نیز چالش بزرگی برای نظام بازنشستگی قلمداد می‌شود؛ بسیاری از اصلاحاتی که در گذشته بلای جان نظام بازنشستگی کشور شده است، با توجیه کاهش بیکاری، به ویژه بیکاری جوانان صورت گرفته است. یکی از مهم‌ترین سیاست‌های ضمیمه‌ای مربوط به طرح‌های تشویقی برای بازنشستگی پیش از موعد است که با هدف خروج بخش مسن نیروی کار با هدف جلب نیروهای جوان و کاهش بیکاری انجام شده است.

دستمزدهای نسبتاً پایین، نرخ تورم بالا و وجود شاغلان فقیر نیز ضمن انتقال فشار به صندوق‌های بازنشستگی، امکان انجام اصلاحات و کاهش مصارف بازنشستگی از طریق تقلیل نرخ جایگزینی را به شدت کاهش داده است؛ این موضوع، به چالش دیگری برای اصلاحات نظام بازنشستگی بدل شده است؛ به نحوی که نظام بازنشستگی در ایران با وجود سخاوتمندی زیاد صندوق‌ها، همچنان نمی‌تواند تمامی هزینه خانوار را پوشش دهد. به این ترتیب صندوق‌ها و نظام بازنشستگی عهده‌دار بار و چالشی شده‌اند که از خارج از نظام بازنشستگی بدان تحمیل شده است. نبود نظام ارزیابی و ارزشیابی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی در کشور یکی از معضله‌های بزرگ نظام سیاست‌گذاری اجتماعی تلقی می‌شود؛ بسیاری از سیاست‌های نادرست اقتصادی و اجتماعی در دوره‌های مختلف تاریخی کشور با توجیه نادرستی تکرار شده‌اند؛ تکرار خطاهای مذکور بیش از همه به دلیل غفلت سیاست‌گذاران و مجریان از بررسی نتایج و پیامدهای سیاست‌های پیشین به تبع فقدان نظام اطلاعاتی دقیق در حوزه سیاست‌گذاری بوده است.

فقدان سنت و دکتین سیاست‌گذاری اجتماعی نیز به عنوان یکی از چالش‌های کلان راهکاری تلقی می‌شود؛ برای نمونه نه نظام تأمین اجتماعی از سنتی برخوردار است که نمایندگان مجلس، کارگزاران دولت و سایرین نسبت به بایدها و نبایدهای آن آگاه باشند، نه احزاب و دولت‌ها خود واجد یک دکتین مشخص در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی هستند که بتوانند چشم‌انداز روشنی به سیاست‌گذاران و کارگزاران درباره سیاست‌ها و راهکارها ارائه دهند. همین موضوع سبب اتخاذ مواضع چندگانه در دولت‌ها می‌شود؛ به نحوی که گاه دولتی که نظام بازنشستگی را به مثابه یک ابرچالش به رسمیت شناخته و مدام درباره آن هشدار داده است، خود لوایحی ارائه می‌کند یا اقداماتی را انجام می‌دهد که به تشدید بحران آن نظام منتهی می‌شود.

در کنار همه ملاحظات فوق، باید به این نکته نیز اشاره کرد که سیاست‌گذاران در شرایط کنونی به فقدان تصمیم‌گیری بهنگام و با جسارت نیز دچارند. مخاطره کاهش مقبولیت عمومی، به نوعی بی‌عملی منتهی شده است که نتیجه آن، حفظ وضعیت نادرست و کژکارکردهای موجود

به بهای هزینه‌تراشی برای آیندگان است.

قصور در دیده‌بانی و نظارت از سوی دولت و مجلس نیز واجد شواهد بسیار است؛ برای نمونه دولت و مجلس هیچ‌گونه تسلطی بر وضعیت صندوق‌های اختصاصی ندارند؛ الزامات قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌طور درست و دقیق اجرا نمی‌شود؛ هیئت امنای تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه کارکرد خود را در زمینه سیاست‌گذاری و حل مسائل صندوق‌های بازنشستگی از دست داده است؛ آمارهای ارائه‌شده از سوی صندوق‌ها با ملاحظات اساسی روبه‌رو است و دستگاه‌های مختلف درون و برون دولت نظرات متمایزی درباره وضعیت صندوق‌ها دارند.

ناکارآمدی مدیریت صندوق‌ها موضوع مهم دیگری است که می‌تواند به بی‌اثر شدن هر نوع اصلاحات پراسنج و غیر پراسنج منتهی شود؛ بر چسب «بحران» نیز به‌مثابه چتری بر سر نبود شفافیت صندوق‌ها از آنها در برابر انتقادات بیرونی محافظت می‌کند؛ در حالی که گاه صرفاً به‌عنوان ابزاری برای پوشش ناکارآمدی، کاستی‌های مدیریتی، نبود شفافیت‌ها، قانون‌گریزی‌ها و... مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. قصور مدیران با وجود پیامدهای ناگوار گسترده برای کشور، هیچ‌نوع پیامدی برای خودشان ندارد؛ مرور تاریخ مدیریت بر صندوق‌ها، از قصور و تقصیرات بسیاری از مدیران پرده برمی‌دارد که آسیب اساسی به اموال و دارایی‌های بین‌نسلی صندوق‌ها وارد کرده است و نمی‌توان به تغییرات اساسی در آینده نزدیک امید بست.

خلاصه آنکه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری درباره نظام بازنشستگی امری چندوجهی است و نمی‌توان صرفاً به اتکای دانش آکچوئری برای برون‌رفت از وضعیت ناگوار موجود بسنده کرد؛ زیرا ابزار مذکور تنها در شرایطی پاسخگو خواهد بود که بسیاری از عوامل زمینه‌ای کارکردهای نظام بازنشستگی را تهدید نکنند.

## ۷. ریشه‌های بحران



به نظر می‌رسد در بحث تشریح ریشه‌های بروز وضعیت کنونی صندوق بازنشستگی کشوری، چند موضوع سهمی اساسی داشته‌اند: مخدوش بودن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که نتیجه آن فشار بیشتر بر صندوق‌های بازنشستگی برای جبران کاستی موجود در نظام مذکور بوده است، نابرابری تاریخی از حداقل انتظام، تصویب و اعمال قوانین حمایتی و معایر با منطق بیمه‌ای؛ ناپایداری بنیادین صندوق (به تبع شرایط نامطلوب اقتصاد کلان)؛ انتخاب سیاسی مدیران صندوق؛ انتقال بخش قابل توجهی از کارکنان دولت به صندوق‌های دیگر؛ عملکرد نامناسب در حوزه سرمایه‌گذاری و مدیریت دارایی‌ها و در نهایت مخدوش شدن استقلال صندوق در عمل.

### ۷-۱. مخدوش بودن نظام رفاه و تأمین اجتماعی

نظام‌های رفاه و تأمین اجتماعی برای جبران کاهش یا از دست دادن درآمد در مواقع بروز برخی مخاطرات مانند بیماری، پیری و بیکاری ایجاد شده‌اند. این نظام‌ها که محصول و ثمره دهه‌ها و سده‌ها تجربه زیست جمعی بشر است، برای ایجاد شرایط و بسترهای ارائه چنین خدماتی، عموماً سه راهبرد اصلی «بیمه‌ای، حمایتی و امدادی» را شناسایی کرده و هر یک از این راهبردها را به زیرشاخه‌های متناسب خود بسط داده است. مطابق مقاله‌نامه ۱۰۲ (مصوب ۱۹۵۲ برابر با ۱۳۳۱) به‌عنوان حداقل استانداردهای نظام تأمین اجتماعی، مزایای بازنشستگی اگرچه یکی از عناصر محوری و قانونی نظام تأمین اجتماعی است ولی نمی‌تواند بی‌ارتباط با دیگر اجزای این نظام باشد. در این چارچوب و به استناد آموزه‌های تفکر سیستمی، عملکرد هر جزء از یک نظام، علاوه بر سازوکارهای درونی و خرده‌نظام‌های داخلی آن نظام به‌طور معناداری به عملکرد دیگر اجزا و چگونگی پیوند و ارتباط آن عضو با دیگر اعضا بستگی دارد. بنابراین وقتی سخن از عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری در میان است، شایسته و منطقی است که تعامل این صندوق با نظام رفاهی کشور نیز در نظر گرفته شود. این مهم یکی از قانون‌های کلیدی و چه بسا تبیین‌کننده بسیاری از مشکلات صندوق است.



علاوه بر آن انتظار منطقی آن است که نظام رفاهی، واجد ویژگی‌های «جامعیت، کفایت و فراگیری» نیز باشد. آنچه در این میان مهم و تعیین کننده است آن که مخاطب اصلی چنین انتظاری، نظام جامع رفاه است و نه یکی از نهادهای زیرمجموعه آن. بر این اساس نمی‌توان تمام بار و مسئولیت حقوقی-اجتماعی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را بر عهده یکی از اجزای آن نهاد. به این ترتیب، مطالبات درست و به‌حقیزیرا کفایت مزایا و تأمین زیستی شرافتمندانه با تکیه بر مستمری بازنشستگی، تنها وظیفه پیش روی صندوق بازنشستگی نیست، بلکه در گام نخست «کفایت» شاخصی پیش روی نظام جامع رفاه است. همچنین تأمین خدمات درمان و بیمه تکمیلی و یا فراهم کردن زمینه‌های فعالیت اجتماعی و فرهنگی بازنشستگان نیز در وهله نخست در قاموس فعالیت صندوق‌های بازنشستگی نیست و نظام جامع رفاه متولی تأمین چنین خدماتی است. نکته بسیار مهم آن است که صندوق‌های بازنشستگی در زمره سازوکارهای بیمه اجتماعی تعریف شده و نمی‌توانند بدون رعایت موازین مشارکت، بهره‌مندی براساس احراز صلاحیت و پرداخت براساس موازین بیمه‌ای فعالیت کنند. روشن و بدیهی است اخلال در نظم بیمه‌ای این صندوق‌ها، پیامدهایی در پی خواهد داشت که ناپایداری مالی در زمره صریح‌ترین آنهاست، اگرچه تمام آن پیامدها نیست. بنابراین به نظر می‌رسد بخشی از مشکلات موجود در مورد صندوق‌های بازنشستگی از جمله صندوق بازنشستگی کشوری را می‌توان در «ابهام در نقش و نسبت آن با نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» و از سوی دیگر مخدوش بودن و ناکارآمدی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جستجو کرد و ریشه آنها را در این موضوع یافت.

## ۲-۷. نابر خور داری تاریخی صندوق از حداقل انتظام

اگرچه موضوع بازنشستگی کارکنان دولت با تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ آغاز شده است اما صندوق بازنشستگی کشوری تا سال ۱۳۵۴ فاقد سازمان مستقل بوده و حتی پس از آن نیز به‌عنوان صندوق بازنشستگی، فاقد رویه‌ها و ضوابط بایسته بوده است. به نظر می‌رسد این صندوق در طول عمر چندین دهه خود بیش از آن که به‌عنوان صندوقی مبتنی بر اصول بیمه‌های اجتماعی فعالیت کند به‌عنوان «حلقه‌ای در فرایند مدیریت منابع انسانی دولت» و یکی از ابزارهای اعمال سیاست‌های دولت در حوزه مدیریت منابع انسانی استفاده شده است. زیرا تا سال ۱۳۷۶ منابع مربوط در اختیار صندوق قرار نمی‌گرفته است. حتی با گذشت بیش از ۹ دهه از فعالیت این نهاد و قریب به نیم قرن فعالیت سازمانی مستقل، آمار و اطلاعات شاغلان (کسورپردازان) در اختیار صندوق قرار نداشته و در چند سال گذشته و پس از اجرای طرحی دو ساله، بانک مقدماتی شاغلان تحت پوشش این صندوق تشکیل شده است. به بیان دیگر در حالی که این نهاد با عنوان بازنشستگی شناخته می‌شده اما فاقد یکی از بدیهی‌ترین و پایه‌ترین اطلاعات مورد نیاز بوده است.

این صندوق در دوران مذکور نه تنها منابع حاصل از کسورات بازنشستگی را در اختیار نداشته بلکه کنترل و ابزاری برای نظارت بر پرداخت مستمری بازنشستگی و وظیفه‌ها (بازماندگان) را نیز نداشته است. زیرا هر یک از دستگاه‌ها کسورات بازنشستگی را از حقوق شاغلان کسر و پس از افزودن سهم کارفرمایی (دولت) به خزانه واریز و رسید آن را به صندوق ارائه می‌کردند. در زمان پرداخت مستمری بازنشستگی و وظیفه نیز، مبلغی یکپارچه توسط خزانه و پس از تأیید صندوق (که ابزار و امکانی برای کنترل صحت و روایی اطلاعات در اختیار خود نداشت) در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌گرفت و دستگاه‌ها آن را میان بازنشستگان توزیع می‌کردند. روشن است نهادی که کسورات (حق بیمه) را دریافت نمی‌کند، آمار و اطلاعات پایه از شاغلان (بازنشستگان آتی) ندارد و نظارتی بر صحت، روایی و دقت پرداخت مستمری بازنشستگی و وظیفه ندارد و تنها دریافت کننده نسخه‌ای از احکام شغلی کارکنان دولت است، و آن را هر چه بتوان نامید نمی‌توان صندوق بازنشستگی تلقی کرد.

## ۲-۷. تصویب قوانین حمایتی و مغایر با منطق بیمه‌ای

در حالی که مطابق بندهای فوق صندوق بازنشستگی کشوری فاقد انتظام حداقلی برای مدیریت منابع و مصارف خود بوده است، برخی تصمیمات نمایندگان مجلس شورای اسلامی به فشار مضاعف و اعمال هزینه اضافه بر صندوق منتهی شده است. به نحوی که براساس محاسبات انجام شده، حدود ۹۷ درصد تعهدات پیش‌روی آن برآمده از ۱۵ قانونی بوده که هر یک به‌نحوی بخشودگی و یا رفاقی را برای گروهی از کارکنان در نظر گرفته و موجب بازنشستگی‌های پیش از موعد یا همراه با رفاق قابل توجه شده است. به بیان دیگر، بر نهادی که از اساس فاقد ویژگی‌های بایسته یک صندوق بازنشستگی بوده، تعهدات هنگفت و «تأمین مالی نشده» نیز تحمیل شده است.

به استناد گزارش دورنمای راهبردی صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۶)، در طول ۴۰ سال گذشته تغییرات متعددی در پارامترهای صندوق رخ داده که عموماً بر وضعیت مالی صندوق تأثیر منفی گذاشته است. گزارش مذکور به ۲۸ ماده قانونی اشاره دارد که فشاری خارج از محاسبات بیمه‌ای به صندوق وارد کرده‌اند. تنها بار مالی برآمده از محل ۱۵ قانون (از ۲۸ قانون مذکور) و تغییرات پارامتریک ناشی از آن، حدود ۵۱۰ هزار میلیارد تومان بوده است. این عدد مربوط به سال ۱۳۹۶ است و به نظر می‌رسد بر آورد به‌روز تر می‌تواند میزان چندبرابری را نشان دهد [۱۰].

#### ۴-۷. انتخاب سیاسی مدیران صندوق

بررسی وضعیت مدیریت صندوق بازنشستگی نشان می‌دهد که از تاریخ تأسیس این سازمان، همواره با نوعی نگرش اداری از سوی دولت‌ها روبه‌رو بوده و هیچ‌گاه ابعاد اقتصادی آن در اولویت قرار نداشته است. یکی از شواهد بارز در این زمینه، آن است که از دهه ۱۳۵۰ تاکنون کمتر شاهد افرادی با تخصص اقتصادی در رأس امور این سازمان بوده‌ایم. مدرک دانشگاهی افراد مذکور گاه رشته‌های کاملاً غیر مرتبطی همچون کشاورزی، مکانیک، عرفان، حقوق، ادبیات و برق و گاه رشته‌های مرتبط با امور مالی همچون حسابداری و مدیریت بوده است؛ به عبارتی در بهترین حالت نیز به اداره مالی و حسابداری صندوق تمرکز شده و دانش اقتصادی در معیارهای انتخاب مدیر صندوق کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

این موضوع به‌رغم صراحت ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی رخ داده است. تبصره «۱» ماده مذکور با وجود نارسایی‌ها و انتقادات فراوان (در تعریف رشته‌های مرتبط و نیز ابهام در برداشت) بر حداقل مدرک و رشته تحصیلی تأکید کرده است: «شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان فوق، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهند بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ است».

به این ترتیب در زمان‌های بسیاری، دولت‌ها با تخلف از قوانین یا بهره‌گیری از منقذهای قانونی، به انتخاب مدیران سیاسی به جای مدیران متخصص روی آورده‌اند، این موضوع در حالی است که بحران و مخاطرات ورشکستگی صندوق بازنشستگی از آغاز مشخص بوده و در صورت تقویت بخش سرمایه‌گذاری، دست‌کم در تعویق زمان وقوع ورشکستگی، امکان تأثیرگذاری قابل توجهی وجود داشته است. به هر حال تأکید بر حفظ ماهیت صندوق زمانی قابل توجیه خواهد بود که ابعاد اقتصادی آن مورد تأکید و تمرکز بیشتری قرار گیرد و گرنه صرفاً پرداخت مستمری یا انتقال بخشی از حقوق شاغلان به یک حساب متمرکز در زیرمجموعه وزارتخانه‌ها یا یک اداره معمولی نیز امکان‌پذیر است. نکته عجیب آن است که در یک دهه اخیر هم‌زمان با تشدید بحران صندوق، مواجهه سیاسی با آن شدت یافته است؛ به نحوی که اصرار بر انتخاب مدیران غیرمتخصص (مغایر با قانون ساختار)، مواجهه سیاسی با کارشناسان فنی و حذف بخش اعظم آنها از جایگاه‌های تخصصی تا بدانجا پیش رفته که به مرز انقطاع انتقال دانش فنی در این سازمان‌ها نزدیک شده است. این موضوع در بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق نیز به طریق اولی ممکن بوده است. به نظر می‌رسد وابستگی صندوق به دولت، این امکان را در برابر مدیران قرار می‌دهد که در نهایت پاسخگوی نهایی به نیاز مستمری‌بگیران، نه صندوق، بلکه دولت خواهد بود؛ به نحوی که یکی از اعضای سابق هیئت‌مدیره در گفتگو با نگارندگان بر این نکته تأکید داشت که اعتراضات بازنشستگان نه در برابر ساختمان صندوق بازنشستگی، بلکه در برابر وزارت یا مجلس صورت می‌گیرد.

#### ۵-۷. کاستی مادرزادی صندوق و ناپایداری بنیادین

در کنار چالش‌ها و فشارهای خارجی وارد بر صندوق، نکته‌ای که نباید مورد غفلت قرار گیرد، مشکلات صندوق در بدو تأسیس است. به اتکای تاریخ شفاهی موجود و مطالعات و مشاوره‌های آن مقطع، سازمان بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۵۴ نیز، براساس ضرایب همان زمان، نهادی ناپایدار بوده است. زیرا به دلیل ویژگی‌های خاص پارامتریک صندوق، مجموع کسورات پرداختی افراد با لحاظ افزایش‌های سنواتی و افزایش ارزش آن، از مجموع مستمری بازنشستگی و بازماندگی وی کمتر بوده و این میزان در آن زمان، به ارزش روز (سال ۱۳۹۴) برابر با حدود ۷۴ میلیون تومان (معادل تقریبی ۲۳ هزار دلار) کسری برای هر فرد تازه ملحق شده بوده است [۱۰].

بنابراین به نظر می‌رسد صندوق بازنشستگی کشوری نه تنها با ناپایداری مالی تشکیل شده است بلکه به صورت ناپایدار فعالیت کرده و علاوه بر



اینها حجم انبوهی از تعهدات تأمین مالی نشده بر آن تحمیل شده است.

برآورد مشکلات مالی صندوق حتی در دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ نیز برای برخی از کارشناسان مشخص بوده است اما بسیاری از مدیران به امید پشتیبانی منابع مالی برآمده از فروش نفت، لزوم توجه به پایداری صندوق را مورد بی‌اعتنایی قرار داده‌اند. نبود تلاش مدیران برای تدوین اطلاعات موثق و به‌روز و تصمیم‌گیری براساس آن نشانگر این موضوع است که نگرش دولت به صندوق بازنشستگی کشوری تقریباً هیچ‌گاه حرفه‌ای و منطبق بر مواجعه با یک بنگاه اقتصادی و اجتماعی نبوده است. این موضوع تنها به حوزه سرمایه‌گذاری محدود نمی‌شود و به‌نظر می‌رسد دولت حتی به استقلال مالی صندوق نیز توجهی نداشته و از آغاز سهم کارفرمایی دولت به‌نوعی کمک دولت به صندوق تصور می‌شد؛ به همین دلیل این سهم به‌صورت نامنظم و گاه به‌گاه از سوی دولت پرداخت می‌شده است و اراده‌ای برای سرمایه‌گذاری منابع مذکور هم وجود نداشته است. تصور خاص از صندوق بازنشستگی به‌مثابه «جیب دیگر دولت»، نه تنها محدود به دوران اخیر نیست، بلکه از زمان نخست‌وزیری هویدا و از سوی شخص نخست‌وزیر بر نیز مطرح شده است.

برای نشان دادن مادرزادی بودن این مشکلات، کافی است به این نکته توجه شود که براساس محاسبات انجام شده (در سال ۱۳۹۶)، اگر از ۳۰ سال قبل از محاسبات مذکور کسورات بازنشستگی در اختیار صندوق قرار می‌گرفت (یعنی با فرض پرداخت کسورات از سال ۱۳۶۶)، و با فرض آنکه تمام تعهدات پیش‌روی صندوق (مجموع مستمری پرداختی در هر سال) از محل مجموع کسورات و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها (در بهترین حالت که همان سرمایه‌گذاری در بورس بوده است) پرداخت می‌شد، در این صورت:

- می‌توانست برای ۸ سال مستمری بازنشستگی و وظیفه پرداخت کند (محاسبه ۸ سال با این فرض انجام گرفته که هیچ تورمی وجود ندارد و تعهدات صندوق به اندازه تعهدات سال ۱۳۹۶ باشد).

- اگر صندوق، کسور دریافتی منهای مستمری بازنشستگی و وظیفه پرداختی را سرمایه‌گذاری می‌کرد می‌توانست کسری خود را تنها ۴ سال به تعویق بیندازد.

- در صورتی که صندوق کسور پرداختی هر فرد را سرمایه‌گذاری کرده و ۱ درصد بیشتر از تورم سود به دست می‌آورد، انباشت کسورات فرد و سود آن تنها می‌توانست مستمری بازنشستگی و وظیفه فرد را برای ۶ سال پاسخ دهد [۱۰]. در حالی که متوسط مدت زمان پرداخت مستمری بازنشستگی و وظیفه (به فرد و بازماندگان و ورثه وی) در صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۲۹، ۱۴۰۲ سال است.

این موارد بیانگر آن است که سمت تعهدات صندوق به‌طور بسیار قابل توجهی از طرف درآمدها بیشتر است و با توجه به مقتضیات اقتصادی کشور، بالاترین نرخ‌های سود سرمایه‌گذاری در کشور نیز توان تأمین نقدینگی لازم برای ایفای تعهدات پیش‌روی این صندوق را ندارد. باین حال حتی این نکته کلیدی نیز نمی‌تواند توجیه‌گر عملکرد نامناسب در این حوزه باشد.

## ۶-۷. سرگردانی صندوق میان استقلال و وابستگی

اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب خرداد ماه ۱۳۵۴، این نهاد بیمه‌ای را «مؤسسه‌ای وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور» دانسته، اما همان اساسنامه در ماده (۲)، صندوق را سازمانی می‌داند که «دارای شخصیت حقوقی مستقل است و بر طبق مقررات این اساسنامه اداره خواهد شد». علاوه بر این ماده (۱) اساسنامه مصوب تیر ماه ۱۳۸۲ صندوق را مؤسسه‌ای مستقل و وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور معرفی کرده و در ماده (۲) صندوق «مؤسسه‌ای بیمه‌ای و دارای شخصیت حقوقی مستقل» معرفی شده است. نکته حائز اهمیت آن است که در تبصره این ماده به صراحت آمده است «سازمان از شمول قوانین و مقررات عمومی دولت مستثناست». در کنار این موارد ماده (۴) اساسنامه مصوب خرداد ماه ۱۳۸۷ نیز «صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری» دانسته شده است.<sup>۱</sup>

بنابراین با وجود تمام نوسان‌ها و با همه فرازونشیب‌ها، در اساسنامه‌های تدوین شده برای صندوق بازنشستگی کشوری، حداقل روی کاغذ، استقلال حقوقی، اداری و مالی این صندوق به رسمیت شناخته شده است. اما آنچه در واقعیت‌های پیرامونی مشاهده می‌شود حکایت از موارد متعدد نقض و زیر پا گذاردن این استقلال است.

۱. البته اساسنامه مذکور از سوی هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور مورد ایراد قرار گرفت و از آنجاکه ایرادات مذکور رفع نشد براساس گزارش دیوان محاسبات عملاً صندوق فاقد اساسنامه است؛ یا دست کم بخش‌های محل بحث از سوی هیئت مذکور، واجد اشکال است.

آنچه در وضعیت کنونی با آن مواجهیم صرفاً نقص استقلال صندوق در عمل نیست، بلکه همان‌طور که در بخش‌های پیشین گزارش ذکر شد، صندوق با نوعی سرگردانی میان استقلال و وابستگی دست‌به‌گریبان است. خروج از این سرگردانی نیازمند برخی تغییرات است. به استناد گزارش دیوان محاسبات (۱۳۹۷)، پذیرش این صندوق به‌عنوان یک صندوق بیمه‌ای مستقل با عنوان «صندوق بازنشستگی کشوری» نیازمند سه اقدام است:

۱. حذف ماده (۱۰۰) قانون استخدام کشوری در ارائه کمک به صندوق هنگام کسری پرداختی؛ زیرا این ماده در زمانی تصویب شده که صندوق مذکور بخشی از بدنه دولت و به‌عنوان اداره کل، از یک سازمان دولتی بوده است.
  ۲. تسویه کامل بدهی دولت با صندوق (بدهی حسابرسی و تأیید شده)؛ در این صورت باید بخشی از بدهی‌ها از جمله بدهی مربوط به سهم کارفرمایی دستگاه‌های اجرایی، بدهی مربوط به کسری بودجه دولت و غیره و نیز جرائم متعلق به این بدهی‌ها از سر جمع بدهی‌های دولت کسر شده و مابقی به صندوق پرداخت شود.
  ۳. تعهدات دولت به صندوق فقط در قبال ایجاد تعهدات مازاد بر روال معمول پرداخت مستمری‌ها صورت پذیرد. همچون تعهدات مربوط به تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانینی که منجر به بار مالی مازاد برای صندوق می‌شود.
- وضعیت سرگردان موجود سبب شده که حتی انتخاب بدیل آن یعنی پذیرش صندوق مذکور به «سازمان بازنشستگی کشوری» نیز نیازمند برخی اقدامات همچون تصویب اساسنامه صندوق با لحاظ ماهیت آن به‌عنوان مؤسسه دولتی، تبعیت از قوانین حاکم بر مؤسسات دولتی و تعیین تکلیف شرکت‌های زیر مجموعه آن باشد.

## ۸. راهکارهای پیشنهادی

در مواجهه با شرایط خطیر پیش رو و در برابر بحران ناپایداری مالی صندوق، وابستگی شدید صندوق به منابع عمومی و شرایط تورمی حاکم بر اقتصاد که بر افزایش مستمری‌های بازنشستگی در سنوات آتی دلالت دارند، بررسی راهکاری برای برون‌رفت از این وضعیت دشوار ضروری به‌نظر می‌رسد. در چنین شرایطی گزینه‌هایی که در میان مدیران و کارشناسان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مطرح می‌شود، از سه‌گانه بیرون نیستند؛ اصلاحات فرایندی و عملیاتی (به‌مثابه الزامات و پیش‌شرط اساسی)، اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق (راهکار اساسی) و اصلاحات پارامتریک (به‌مثابه بهبود نسبی و موقت). به‌نظر می‌رسد لازمه برون‌رفت از وضعیت کنونی صندوق، تأکید بر انجام هر سه سطح اصلاحات مورد اشاره (با نسبت‌های متفاوت) خواهد بود.

### ۸-۱. اصلاحات فرایندی و عملیاتی (پیش‌شرط سایر اصلاحات)

طراحی و تنظیم فرایندها بر اصلاح و تأسیس تشکیلات تقدم دارد. بر این اساس تا زمانی که فرایندها و رویه‌های اجرایی تغییری نکنند، تغییرات تشکیلات یا نظایر آن نمی‌تواند موجب بهبود دست‌یافتن به اهدافی - نظیر ارتقای سطح و کیفیت نظارت پیش از تأسیس یا اصلاح تشکیلات و ساختار شود، از این رو اصلاح و بازنگری در رویه‌ها و فرایندهای جاری و عملیاتی باید مورد توجه ویژه قرار گیرد.

این نوع از اصلاح، از نظر مواجهه عمومی، محافظه‌کارانه‌ترین نوع اصلاحات است که با اقبال عمومی نیز همراه خواهد بود. با وجود این، در اجراء اصلاحات فرایندی با سد بزرگ مدیران میانی و کارکنان اجرایی که در دانش سیاستگذاری به آن «بوروکرات‌های سطح خیابان» گفته می‌شود، مواجه خواهد شد؛ بنابراین این نوع از اصلاحات، مقاومت بدنه سازمانی و اجرایی را با شدت بالایی به دنبال خواهد داشت که تنها در صورت اراده



قوی مدیران عالی امکان تحقق خواهد یافت.

با وجود دشواری، به نظر می‌رسد این اصلاحات در همه صندوق‌ها از جمله صندوق بازنشستگی کشوری امری الزامی است که ضمن جلب اعتماد مردم، می‌تواند همراهی آنان در سایر اصلاحات را نیز به همراه داشته باشد. ضمن آنکه گاه مشکلات ناشی از انتظام درونی سازمان‌ها تا آنجاست که هر نوع اصلاحات دیگری (از جمله اصلاحات پارامتریک) را در عمل بی‌اثر می‌سازد. افزایش منابع برای هر صندوق مستلزم تضمین پیشگیری از هدررفت آن منابع در سازمان است و از همین رو، اصلاحات فرایندی و استقرار حکمرانی خوب در صندوق، پیش شرط هر نوع اصلاح دیگر تلقی می‌شود.

در صورتی بهبودی نسبی در وضعیت صندوق رخ خواهد داد که ضوابط و اصول بیمه اجتماعی و رویه‌های متعارف در چنین صندوق‌هایی در حوزه‌های آمار، اتوماسیون، محاسبات اکچوئری، نظام‌های اداری، رویه‌های تعاملی و ارتباطی، امور فنی و بیمه‌ای، امور سرمایه‌گذاری و به‌طور کلی ضوابط حکمرانی خوب رعایت شود. این موارد که در قالب دستورالعمل حکمرانی خوب و ساختارها و سازوکارهای بایسته توسط اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) عرضه شده، نیازمند بسترهای حقوقی و نهادی متناسب است.

یکی از محورهای مهم حکمرانی خوب که به‌طور خاص باید در اینجا مورد توجه قرار گیرد، «پاسخگویی به ذی‌نفعان» است که انتظار می‌رود براساس آن، صندوق بازنشستگی کشوری ضمن پاسخگویی به ذی‌نفعان، تعامل مناسبی با نهادهای مدنی-صنفي برقرار کند. این موضوع با مانعی تاریخی روبه‌روست؛ زیرا این صندوق از زمان تأسیس، پیوندی با ذی‌نفعان خود نداشته و آنها در اداره صندوق نقشی نداشته‌اند. با گذشت زمان کانون‌ها و تشکل‌های صنفی بازنشستگان تشکیل شده اما فقدان سازوکار نظام‌مند و شفاف که با چارچوب‌های حقوقی مرتبط با صندوق بازنشستگی کشوری سازگار باشد باعث آشفتگی در ارتباط میان صندوق با تشکل‌های بازنشستگی شده است. بنابراین به نظر می‌رسد تنظیم آیین‌نامه‌های تعیین سازوکار مشارکت ذی‌نفعان در اداره صندوق بازنشستگی کشوری باید در اولویت قرار گیرد.

در کنار ملاحظات و نکات فوق، توصیه‌های دیگری نیز قابل طرح است که در آن، از اقدامات تقنینی برای کاهش هزینه‌های ناشی از تعهدات اعضای پیشین صندوق، استفاده می‌شود؛ برخی از این اقدامات به شرح زیر است:

■ حذف استثنای در اعمال سقف مستمری بازنشستگی<sup>۱</sup>،

■ حذف معافیت پرداخت کسور بابت خدمات مازاد بر سی سال،

■ تغییر و حذف ضوابط غیربیمه‌ای در پرداخت مستمری ورثه به‌ویژه ورثه اناث،

■ ممنوع شدن دریافت بیش از یک مستمری بازنشستگی،

■ تعیین تکلیف خدمات اجتماعی و بیمه تکمیلی در مان.

## ۲-۸. اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق (راهکار اساسی)

راهکار مورد تأکید گزارش حاضر، اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق بازنشستگی کشوری است؛ این راهکار در دو سطح سازمانی و فراسازمانی قابل بحث است. از آنجا که راهکار فراسازمانی نیازمند بررسی پارامترهای متفاوتی است لذا در این گزارش صرفاً کلیات آن مورد اشاره قرار گرفته و به جزئیات آن پرداخته نمی‌شود.

### ۱-۲-۸. اصلاحات فراسازمانی: طراحی و استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

مهم‌ترین اصلاحات فراسازمانی، طراحی و استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است که در این فرایند نه تنها وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری بلکه کلیه صندوق‌ها، بررسی و تعیین تکلیف خواهد شد. در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، بار پوشش مخاطرات اجتماعی تنها بر دوش سازوکارهای نظام بیمه‌سازی (حق بیمه) نبوده و بخشی از آن از طریق سازوکارهای بورجی (مالیات) تأمین خواهد شد. در این سازوکار، حرکت در جهت شمول فراگیر مزایای بیمه‌های اجتماعی به‌ویژه در بخش بازنشستگی و درمان برای همه آحاد مردم است.

۱. در نظام بیمه‌های ایران حقوق و مزایا تا هفت برابر حداقل دستمزد مشمول کسور می‌شود. در صندوق بازنشستگی این سقف برای اعضای هیئت‌علمی، بازرسان دیوان محاسبات، قضات و کارمندان سیاسی وزارت خارجه اعمال نمی‌شود.

علاوه بر این، به نظر می‌رسد ساماندهی نظام بازنشستگی با نگاه یکپارچه‌سازی، انسجام و تعادل بخشی به مجموع منابع و مصارف در این نظام می‌تواند در غالب لایحه‌ای از سوی دولت مطرح شود.

## ۲-۲-۸. اصلاحات سازمانی: تبدیل صندوق به اداره بازنشستگی

با توجه به وابستگی حدود ۶۶ درصدی صندوق به دولت و همچنین پرداخت کسورات بازنشستگی کارکنان دولت (حدود ۲۴ درصد مصارف)، در مجموع صندوق مذکور حدود ۸۵ درصد از منابع خود را به صورت مستقیم و غیرمستقیم از دولت دریافت می‌کند. از سوی دیگر بخش سرمایه‌گذاری صندوق نیز نه تنها سهم در خور توجهی در تأمین هزینه‌ها نداشته بلکه یکی از محل‌های پر مناقشه به ویژه در بخش انتصابات مدیران شرکت‌های مختلف مدیریتی این حوزه بوده است. از همین رو به نظر می‌رسد صندوق بازنشستگی کشوری در وضعیت کنونی نه از منظر منابع و مصارف، ماهیت صندوق دارد و نه تداوم ساختار کنونی آن کمک چندانی به دولت خواهد کرد. به همین دلیل پیشنهادی که از سوی صاحب نظران این حوزه مطرح می‌شود آن است که صندوق بازنشستگی کشوری با تمام تعهدات و دارایی آن به دولت واگذار شود؛ و دولت با برعهده گرفتن باقی مانده مصارف، خود را از مسائل و مشکلات اداره یک صندوق رها کند.

این صندوق در غالب دوران عمر خویش به شیوه نامتناسب اداره شده و اصطلاح «از این جیب به آن جیب» که در تمام این دوران استفاده شده و حتی در سال ۱۳۵۴ و در مقطع تشکیل این سازمان نیز به کار می‌رفت، گواهی بر همین موضوع است. طرفداران این راهکار معتقدند که فرایند عملیاتی صندوق و وابستگی آن به دولت در واقع تنها بر گردش نقدینگی در دولت افزوده و این فرایند زاید سبب افزایش هزینه‌ها و کاهش کارایی نقدینگی شده است.

این موضوع به عبارت ساده به معنای بستن صندوق بازنشستگی کشوری و بازگشت موقت به «اداره بازنشستگی» است. موقت بودن آن نیز از آن روست که اداره مذکور تا زمانی باقی خواهد ماند که تعهدات اعضای صندوق (بیمه‌شدگان و بازنشستگان و فوت‌شدگان) ایفا گردد؛ بنابراین به مرور زمان این اداره نیز به واحدی کوچک تبدیل خواهد شد یا وظایف آن به سایر واحدها انتقال خواهد یافت.

بر اساس این راهکار، به چند شیوه می‌توان با اعضای کنونی صندوق بازنشستگی کشوری (اعم از بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران) که حدود ۲ میلیون و ۵۵۶ نفر را در بر می‌گیرد، مواجه شد؛ یکی آنکه در صورت تمایل همه آنها بتوانند از تعهدات قانونی مربوطه ذیل اداره بازنشستگی بهره‌مند شوند؛ دیگر آنکه صرفاً این موضوع مختص به بازنشستگان و کارکنان با سابقه بالا باشد و افراد کم‌سابقه نیز مانند کارکنان جدید دولت در صندوق تأمین اجتماعی عضو شوند؛ همان‌طور که در وضعیت کنونی نیز حدود ۱,۸ میلیون نفر از کارکنان دولت تحت پوشش این صندوق قرار دارند [۱] و تعداد شاغلان دولتی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی از کارکنان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری بیشتر است. به این ترتیب شرایط و میزان مستمری قانونی اعضای جدید نیز مانند سایر بیمه‌شدگان دولتی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی خواهد بود. بر این تشابه باید تأکید کرد زیرا اگر تمایز میان کارکنان دولت و کارگران در شیوه محاسبه و دریافت مزایای بازنشستگی صورت گیرد، نه تنها سازمان تأمین اجتماعی رانیز به سرنوشت صندوق بازنشستگی کشور دچار خواهد کرد، بلکه با تشدید احساس نابرابری در سازمان تأمین اجتماعی، مشکلات جدیدی را به آن تحمیل خواهد کرد.

با توجه به تجارب پیشین نیز به نظر می‌رسد سازمان تأمین اجتماعی با چنین راهکاری مخالف نباشد؛ به ویژه آنکه کارکنان دولتی عموماً از میزان ریسک کمتری نسبت به کارگران و سایر بیمه‌شدگان سازمان، روبه‌رو بوده و از چگالی پرداخت نزدیک به دوازده ماه و دستمزدهای بالاتر از میانگین بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی برخوردار هستند.

## ۳-۸. اصلاحات پارامتریک

اصلاحات پارامتریک در سازمان بازنشستگی کشوری صرفاً می‌تواند به کاهش کسری صندوق کمک کند و هیچ راهکار عملی برای پایداری صندوق موجود از طریق اصلاحات پارامتریک وجود ندارد. بر اساس مطالعه انجام شده توسط مشاوران خارجی، این صندوق در بازه ۷۵ ساله مورد مطالعه، به قیمت‌های سال ۱۳۹۴ معادل ۸۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشور، کسری دارد؛ در این شرایط اصلاحات پارامتریک شامل افزودن پنج سال به سن بازنشستگی، افزایش سال‌های مورد محاسبه از دو به پنج سال، افزایش سهم دولت از کسورات و اعمال سقف بر نرخ



تعهدی، در بازه‌های پانزده‌ساله، تنها ۳۷ درصد از کسری اشاره شده را جبران خواهد کرد [۹]. بنابراین اصلاحات پارامتریک به‌رغم هزینه اجتماعی و سیاسی خود، از اساس توان حل معضل «تاپایداری» مالی صندوق را نداشته و حتی اجرای کامل و بی‌نقص آن نیز نمی‌تواند این صندوق را به صندوقی تبدیل کند که خود بتواند از عهده تعهدات پیش‌رو برآید. بر این اساس بار مالی ناشی از تعهدات این صندوق بر بودجه عمومی باقی مانده و تنها بخش اندکی از آن کاهش خواهد یافت.

ذکر این نکته نیز الزامی است که به‌رغم ضرورت فنی اصلاحات پارامتریک، نمی‌توان نسبت به این موضوع بابت احتیاطی و تندروری برخورد کرد. این موضوع ممکن است به افزایش شکاف میان مردم و دولت بینجامد؛ بنابراین توصیه می‌شود گزینه‌های اصلاحی انتخاب شود که از بیشترین اثرگذاری بر بهبود وضعیت صندوق و کمترین سطح فراگیری بیمه‌شدگان و بازنشستگان برخوردار باشد؛ ضمن اینکه بازه زمانی انجام اصلاحات نیز باید همواره مدنظر قرار گرفته و از شیوه‌های شوک‌درمانی، اکیداً خودداری شود.

یکی از رویکردهای مهم در اصلاحات پارامتریک صندوق کشوری که در گزارش‌ها و توصیه‌های موجود در ایران مورد غفلت قرار گرفته است، شکستن ذی‌نفعان به گروه‌های مختلف و ارائه بسته‌های پیشنهادی تعدیلگر به فراخور وضعیت آنان است. در این گزارش‌ها همه گروه‌های بیمه‌پرداز ذیل یک آمار کلی در نظر گرفته شده و اقدامات اصلاحات پیشنهادی بر میانگین آنان اعمال شده است؛ این موضوع برآمده از پیش‌گرفتن رویکرد آکچوئری بر رویکرد سیاستگذاری در مورد اصلاحات پیشنهادی در حوزه بازنشستگی است که بخشی از بن‌بست و بی‌عملی کنونی نیز حاصل تفوق مذکور است.

## ۹. جمع‌بندی



همان‌گونه که در بخش‌های پیشین نشان داده شد صندوق بازنشستگی کشوری از نظر پایداری در وضعیت بسیار نامناسبی قرار دارد؛ به‌نحوی که هر نوع کوشش برای پایدارسازی این صندوق چشم‌انداز مثبت و امیدوارکننده‌ای ندارد. از سوی دیگر محدودیت‌های شدید مالی دولت و روند فزاینده مخاطرات مالی دولت در سال‌های آتی نیز امیدواری برای نقش فعال دولت برای به‌دوش کشیدن «کل بار مالی این صندوق» را فراهم نمی‌کند. به همین دلیل چاره‌اندیشی سریع‌تر درباره این صندوق از ضروریات سیاستگذاری اجتماعی در کشور است.

برای اصلاح صندوق بازنشستگی کشوری، براساس ادبیات رایج و مبانی نظری، سه‌گونه اصلاحات قابل‌تصور است: عملیاتی، پارامتریک و ساختاری. اصلاحات عملیاتی (فرایندی) بیش از هر اقدام دیگری باید در اولویت قرار گیرد. زیرا مشکلات ناشی از اداره سازمان‌ها تا آنجاست که هر نوع اصلاحات دیگری را در عمل بی‌اثر می‌سازد. این اصلاحات می‌تواند حوزه گسترده‌ای از اصلاحات باشد از جمله موارد مهمی همچون استقرار حکمرانی خوب در مجموعه صندوق، مدیریت نیروی انسانی، تکمیل نظام اطلاعاتی و آماری در مسیر ارتقای شفافیت و موازین توصیه شده توسط اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی، تجهیز و رعایت اصول توصیه شده توسط این اتحادیه در حوزه مدیریت دارایی و امور سرمایه‌گذاری، بازنگری جدی و اصلاح رویه‌های اجرایی در حوزه بیمه‌ای، اداری و مالی صندوق و بازنگری در تشکیلات به‌ویژه در حوزه تقسیم کار میان ستاد و استان‌ها.

اصلاحات پارامتریک صندوق بازنشستگی کشوری با وجود اینکه تحت حمایت و تأکید کارشناسان فنی قرار دارد، از منظر اثرگذاری به نسبت هزینه اجتماعی سیاسی آن، مزیت چندانی برای این صندوق ندارد؛ نتایج اصلاحات پارامتریک در صندوق بازنشستگی کشوری شامل افزودن پنج سال به سن بازنشستگی، افزایش سال‌های مبنای محاسبه ارائه مستمری از دو به پنج سال، افزایش سهم دولت از کسورات و اعمال سقف بر نرخ تعهدی در بازه‌های پانزده‌ساله، براساس محاسبات انجام شده تنها می‌تواند حدود ۳۷ درصد از کسری موجود را جبران کند. از این‌رو چنین گزینه‌ای نمی‌تواند راهکار نجات‌دهنده صندوق باشد بلکه صرفاً به‌عنوان راهکاری مکمل در کنار راهکار اصلاحات اساسی در ساختار اجرایی صندوق می‌تواند به کاهش هزینه‌های عمومی بینجامد.

اصلاحات ساختاری به معنای متداول آن یعنی تغییر اساسی در شیوه تأمین مالی یا میزان و نحوه تعیین مستمری، با توجه به مشکلات سرمایه‌گذاری و از آن مهم‌تر پایین بودن شاخص کیفیت مستمری در کشور، نیازمند مطالعات گسترده‌تری مبنی بر پیامدسنجی و نیز امکان‌پذیری و عادلانه بودن آن در ایران است. از سوی دیگر تجارب جهانی مبنی بر خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی یا گذار به صندوق‌های مشارکت معین (حدود سی کشور) و بازگشت بیش از نیمی از آنها (حدود هجده کشور)، نشان می‌دهد که هنوز در این زمینه توافق چندانی بر سر کارآمدی این گذار وجود ندارد و سازمان بین‌المللی کار در گزارش اخیر صراحتاً بر ناکارآمدی این نوع تغییر تأکید دارد؛ بنابراین به نظر می‌رسد توصیه در زمینه اصلاحات ساختاری صندوق‌ها نیازمند مطالعات بیشتر و به‌ویژه مطالعه ویژگی‌های خاص حاکم بر جامعه ایران است [۱۱].

راهکار اساسی گزارش حاضر این است که از یکسو نظام جامع و چندلایه رفاه و تأمین اجتماعی با تلفیق نظام بیسمارکی و بورجی (و تأمین مالی از طریق حق بیمه و مالیات) طراحی و استقرار یابد و از سوی دیگر اصلاحات اساسی در ساختار اداری صندوق رخ داده و ضمن بستن صندوق بازنشستگی کشوری، موقتاً به اداره بازنشستگی بازگردد. اداره مذکور که وظیفه انجام تعهدات همه اعضای کنونی صندوق (اعم از کارکنان و مستمری‌بگیران) را به عهده دارد، به مرور زمان کوچک شده و به صورت واحدی کوچک در دولت باقی‌بماند و یا وظایف آن به سایر واحدها انتقال یابد. در این راهکار، کارکنان جدید دولت، در سازمان تأمین اجتماعی عضو خواهند شد. بنابراین اصرار بر حفظ صندوقی که نه تنها در سال‌های اخیر بلکه حتی در مقطع تأسیس نیز دچار ناپایداری مالی بوده و در طول حیات حدود یک قرن خود، هیچ‌گاه مبنای و مقدمات یک صندوق بازنشستگی را نیز نداشته و تنها به‌عنوان اداره‌ای در زنجیره امور اداری دستگاه دولت فعالیت داشته است، چندان بخردانه نیست و به نظر می‌رسد چاره‌ای جز بستن آن وجود نخواهد داشت. اتفاقی که در مورد سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی که از منابع عمومی ارتزاق می‌کنند نیز متصور است که در گزارش‌های مستقل با رعایت مقتضیات این صندوق‌ها، مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

### مزایای تعطیل شدن صندوق بازنشستگی کشوری:

دلایل متعددی برای دفاع از این ایده قابل ذکر است:

■ فرایندهای زائد و پیچیده در وضعیت کنونی منابع صندوق از چند مأخذ متمایز (کسورات بازنشستگی، کمک دولت و سرمایه‌گذاری) تأمین می‌شود که برخی از این منابع از خزانه و برخی از سرمایه‌گذاری صندوق فراهم می‌شود؛ این موضوع صندوق را در وضعیت چندهویی قرار می‌دهد که از یکسو مانند سایر دستگاه‌های اجرایی دولت، باید برای تخصیص بودجه‌های مصوب خود با سازمان برنامه وارد بحث و گفتگوی مستمر باشند؛ به‌ویژه آنکه در اغلب موارد منابع مورد نیاز صندوق به تصویب نمی‌رسد و اختلاف میان منابع مصوب، منابع تخصیص‌یافته و منابع مورد نیاز به یکی از چالش‌های بزرگ صندوق تبدیل می‌شود. از سوی دیگر بحث و گفتگو با شرکت‌ها و تصمیم‌گیری درباره جذب درآمدهای آنها، فروش یا نگهداشت دارایی‌ها و مواردی از این قبیل وضعیت متمایزی است که صندوق بازنشستگی کشوری را از سایر دستگاه‌های دولتی دور می‌کند. همین چندجانبه‌گی نیز فرایند حسابداری و مالی و روندهای اداری تأمین منابع و خدمات‌رسانی را با پیچیدگی‌ها و دشواری‌های متعددی روبه‌رو می‌سازد. در کنار پیچیدگی‌های مورد اشاره، موضوع جریمه ماده (۱۱) اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری (۱۳۵۴/۳/۸) که یکی از منابع صندوق مذکور تلقی می‌شود نیز گواهی بر زائد بودن سازوکار موجود است. براساس ماده مذکور، تأخیر وزارخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی در پرداخت سهم کسورات مشمول جریمه می‌شود. به عبارتی بخشی از دولت تعلق می‌کند و بخش دیگر دولت (صندوق کشوری) آن دستگاه را جریمه می‌کند؛ به‌ویژه آنکه محل تأمین جریمه مذکور، اموال فرد یا افراد حقیقی مسئول نیست بلکه منابع خزانه است.

■ وجود سازوکار مستقلی با عنوان صندوق بازنشستگی در وضعیت کنونی که غالب منابع آن از محل بودجه عمومی کشور حاصل می‌شود، به ایجاد هزینه‌های متعددی همچون هزینه اداره طرح منتهی می‌شود؛ تبعیت از تأکیدات راهبردی کوچک‌سازی اندازه دولت و حذف ساختارها و فرایندهای غیر ضرور و صرفه‌جویی در بودجه عمومی می‌تواند تمرکز ما را به سوی کاهش این هزینه‌ها سوق دهد.

■ یکی از مهم‌ترین منابع داخلی صندوق بازنشستگی کشوری یعنی سرمایه‌گذاری آن نیز با پرسش‌های اساسی روبه‌روست. مهم‌ترین



پرسش‌های مذکور معطوف به نظارت‌پذیری آنهاست. بخش سرمایه‌گذاری صندوق به نوعی قوانین اجرایی اصل (۴۴) قانون اساسی را دور می‌زند؛ زیرا همزمان با خروج از قلمروی نهادهای نظارتی مربوط به دستگاه‌های دولتی، با مداخلات سیاسی و دولتی روبه‌روست و از دست‌اندازی مقامات، به‌ویژه در به‌کارگیری و تغییر مدیران شرکت‌های مربوطه مصون نمانده است. گزارش‌های متعدد دیوان محاسبات کشور حاکی از همزمانی تصدی‌های افراد در هیئت‌مدیره‌های شرکت‌های تابعه و نیز نوعی رهابودگی و «فقدان تبعیت شرکت‌های تابعه از قانون مشخص در پرداخت حقوق و مزایای مدیران و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های زیرمجموعه» است. بنابراین به نظر می‌رسد راهکار مورد اشاره گزارش حاضر بتواند تاحدی بر این نظارت‌گریزی پایان بخشد.

■ دولت‌ها در یک دهه گذشته بدین جمع‌بندی رسیده‌اند که خروج صندوق‌های بازنشستگی از بنگاه‌داری یک امر ضروری است؛ اگر این امر (فارغ از درستی یا نادرستی آن) تحقق یابد، یکی از مهم‌ترین بخش‌های منابع داخلی صندوق نیز از آن جدا می‌شود. به این ترتیب صندوق کشوری به پوسته‌ای از یک صندوق بیمه‌گر تقلیل می‌یابد که نسبتی با اصول بیمه‌ای ندارد؛ بنابراین در صورتی که امتداد منطقی رویکرد دولت درباره خروج از بنگاه‌داری نیز به بروز زائده‌بودگی صندوق بازنشستگی کشوری در شرایط کنونی منتهی می‌شود.

■ بسیاری از مدیران و تصمیم‌گیران و افراد بانفوذ در عرصه سیاستگذاری بازنشستگی، خود در صندوق بازنشستگی کشوری و قوانین بازنشستگی و مقررات مستمری مرتبط با آن ذی‌نفع هستند؛ به همین دلیل همواره این مخاطره بر سر صندوق بازنشستگی کارکنان دولت سنگینی می‌کند که با اعمال مصوبات و مداخلاتی، به بهای تحمیل‌هزینه‌هایی بر بودجه عمومی، رفاه بازنشستگی کارکنان دولت (یادست‌کم برخی از آنها) ارتقا یابد. به همین دلیل باید امکان مستثناسازی در این زمینه سلب شود. به این ترتیب بستن صندوق بازنشستگی کشوری (ویژه کارکنان دولت) از یکسو و همسان‌سازی قواعد و مقررات بازنشستگی در کشور از سوی دیگر تاحدی می‌تواند چنین هدفی را محقق سازد. هر چند این مسئله به‌طور کامل حل نخواهد شد، اما تا حدود زیادی این مداخلات کاهش خواهد یافت.

■ بستن صندوق از منظر تأثیر بر بازنشستگان نیز واجد نکات درخور توجهی است که در زیر بدان اشاره می‌شود:

به‌رغم مشابهت‌های بسیار میان بازنشستگان، در حالت عادی «بازنشسته بودن» نمی‌تواند واجد هویت مستقل برای بازنشستگان باشد؛ برای نمونه «معلم بازنشسته» بیش از آنکه از «بازنشستگی» هویت بگیرد، از «معلم بودن» هویت می‌گیرد. در حالی که سازوکارهای موجود در کشور در خدمت تضعیف نقش حرفه‌ای (معلمی) و تقویت موقعیت بازنشستگی است. این موضوع یکی از ضعف‌های اساسی نظام بازنشستگی در کشور است که بازنشستگان را به توده‌های مردمی بدل می‌کند که از نقش‌های مثبت اجتماعی‌شان منفک شده‌اند. به عبارتی، سن و سال فرد بازنشسته می‌تواند به جای نمادی از کم‌توانی و ضعف قوای بدنی، در قالب «تجربه» تعریف شده و وی را در جایگاه «پیشکسوت حرفه‌اش» قرار دهد. در حالی که عموماً ارتباط اداری فرد به محض بازنشستگی تغییر می‌کند و دستگاه حرفه‌ای طرف گفتگو (محل اشتغال وی) جای خود را به دستگاه خاص بازنشستگان (صندوق بازنشستگی کشوری) می‌دهد؛ این موضوع می‌تواند به هویت‌یابی خاصی منتهی شود که بنیاد خود را از بازنشسته بودن می‌گیرد.

در پیشنهاد بستن صندوق، باید ارتباط فرد با دستگاه حرفه‌ای خود ادامه یابد؛ در این صورت، فرد بازنشسته با دستگاه محل اشتغال خود و همکاران جوان‌تر خود طرف گفتگو قرار می‌گیرد. این موضوع می‌تواند به هویت‌یابی مجدد بازنشستگان بر اساس حوزه تخصص و حرفه‌شان و قرار گرفتن در جایگاه افراد مجرب و پیشکسوت منتهی شود. به این ترتیب امکان بهره‌گیری از دانش و تجربه بازنشستگان به صورت داوطلبانه یا در قالب قراردادهای مشاوره و نیز امکان ترمیم گسست در انتقال دانش در دستگاه‌های اداری نیز به‌وجود خواهد آمد.

ضمن آنکه اگر ارتباط فرد بازنشسته با سازمان محل خدمت برقرار گردد، امکان ارتقای سطح کیفی و کمی خدمات بیمه مکمل درمان بازنشستگان مطابق ماده (۸۵) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۱</sup> نیز فراهم خواهد شد؛ زیرا یکپارچه‌سازی بیمه مکمل بازنشستگان (گروه‌های پرریسک) با شاغلان (گروه‌های کم‌ریسک)، به کاهش ریسک مؤسسه بیمه‌گر (نسبت به وضعیتی که صرفاً بازنشستگان را پوشش می‌داد) منتهی می‌شود و این موضوع می‌تواند مؤسسات مذکور را در یک فضای رقابتی به ارائه خدمات بهتر ترغیب کند.

شایان ذکر است که ایده مورد اشاره در این گزارش ممکن است به تغییر در چینش نیروهای میدان بازنشستگی نیز بینجامد؛ بدین ترتیب که

۱. ماده (۸۵) دستگاه‌های اجرایی مکلفند در چارچوب بودجه‌های مصوب و آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، کارمندان و بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر استفاده از بیمه پایه درمان، با مشارکت آنان به صورت هماهنگ و یکنواخت برای کلیه کارمندان دولت تحت پوشش بیمه‌های تکمیلی قرار دهند.

ممکن است مجرای گفتگوی بازنشستگان با دولت از طریق دستگاه‌های محل اشتغال خود مقدور شود و از سویی معیارهای تشکیل و توزیع نهادهای بازنشستگی، به جای معیارهای جغرافیایی (توزیع استانی) به صنف و حرفه مشترک تغییر یابد.

### چالش‌های آن:

به هر حال، هر نوع اقدام سیاستی که آثار عملی ملموس داشته باشد، ممکن است با نگرانی‌ها و مقاومت‌هایی نیز روبه‌رو شود؛ که به برخی از آنها اشاره می‌شود.

■ **نگرانی از هر نوع تغییر:** بخشی از جامعه در تجربه زیسته خویش، چنان با تلاطم‌های ناخواسته و عمدتاً منفی روبه‌رو شده‌اند که هر نوع تغییری را به معنای مخاطره تحمیل زبان جدید می‌نگرند؛ لذا به محض شنیدن ایده تعطیلی صندوق بازنشستگی، نگران می‌شوند. در مواجهه با این گروه، باید موضوع به دقت تشریح و شفاف‌سازی انجام شود، هر چند احتمالاً به شهود خویش بیشتر متکی هستند تا توضیحات سیاستگذار، اما ترویج درست ایده معمولاً بی‌تأثیر خواهد بود.

■ **نگرانی کارکنان در آستانه بازنشستگی:** افرادی که در آستانه بازنشستگی هستند یا در سال‌های نه‌چندان دور بازنشسته خواهند شد، نسبت به هر نوع تغییری در نظام بازنشستگی حساس هستند و با نگرانی آن را دنبال می‌کنند. آنان به درستی آتیه خود را وابسته به وضعیت نظام بازنشستگی می‌دانند. در طرح حاضر، هیچ تغییری در وضعیت این گروه ایجاد نخواهد شد. بنابراین باید بر این موضوع تأکید گردد که وضعیت آنان مانند گذشته استمرار خواهد داشت و آتیه بازنشستگی آنان با تغییری روبه‌رو نیست.

■ **احساس بی‌عدالتی میان کارکنان جدید و کارکنان قدیم دولتی:** تفکیک میان کارکنان عضو صندوق و کارکنان جدیدالورود دولت، ممکن است نوعی بی‌عدالتی بین‌نسلی را ایجاد کند. چنین احساسی ویژگی طبیعی هر نوع قانونگذاری است که عطف به سبب نگردد. با وجود این، تازمانی که بر خورد متمایزی از منظر مزایا میان دو گروه رخ ندهد، این نگرانی اعتباری ندارد. در صورتی که قواعد حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در سطح بیمه پایه و بیمه تکمیلی و میزان مشارکت بیمه‌پردازی و همچنین خدمات رفاهی آنان یکسان شود قطعاً این احساس بی‌عدالتی کاهش خواهد یافت.

■ **مقاومت گروه‌های ذی‌نفع:** بر خورداری کارکنان دولت از یک صندوق مجزا (از سایر کارکنان) امکان ایجاد استشنا در قوانین مربوطه را نیز به همراه دارد. سیاست پیشنهادی این گزارش، دسترسی آنان را محدودتر خواهد کرد. به همین دلیل، ممکن است مخالفت و مقاومت آنان را در پی داشته باشد.

■ **نگرانی بازنشستگان کنونی:** بستن صندوق بازنشستگی، ممکن است این نگرانی را در بازنشستگان کنونی ایجاد کند که نهاد حامی خویش را از دست می‌دهند و همین برداشت نیز می‌تواند به نوعی مقاومت یا دست کم نگرانی در میان آنان دامن بزند. در این زمینه، اولاً، قانونگذاران باید، دولت و بخش اداری بازنشستگی را موظف کنند که همه تعهدات صندوق بازنشستگی را به عهده گیرند؛ و ثانیاً، باید که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان نهاد حامی بازنشستگان، ملزم باشد همواره خود را در این زمینه پاسخگو بداند و خواسته‌های آنان را پیگیری کند. بنابراین مسئولیت رفاه همه بازنشستگان (فارغ از عضویت‌شان در صندوق‌های مختلف بازنشستگی یا اداره بازنشستگی) با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و نحوه عضویت آنان، تأثیری بر نحوه و میزان پاسخگویی و پیگیری مطالبات آنان ندارد.

■ **احساس نابرابری در سازمان تأمین اجتماعی:** از آنجا که مستمری بازنشستگان کشوری عمدتاً بالاتر از بازنشستگان تأمین اجتماعی است، این ادغام میزان نابرابری را درون صندوق تا حدی افزایش خواهد داد؛ و همین مورد ممکن است در آینده احساس نابرابری را در میان اعضای دولتی و غیردولتی این صندوق افزایش دهد. این پرسش که نابرابری مذکور عادلانه است یا خیر مسئله دیگری است و ارتباط مستقیم با پیشنهاد مندرج در این گزارش ندارد؛ ضمن آنکه این پیشنهاد بر شدت نابرابری نخواهد افزود، بلکه صرفاً وضعیت موجود را ملموس‌تر خواهد کرد.

■ **مباحث حقوقی از منظر مالکیت اموال و دارایی‌های صندوق:** این چالش‌ها باید مورد بحث و بررسی قرار گیرد، زیرا گاهی از سوی جامعه بازنشستگان و بیمه‌پردازان این صندوق مطرح می‌شود که اموال و دارایی‌های صندوق متعلق به مشترکین است نه دولت. از سوی دیگر ممکن است از جانب دولت مطرح شود سال‌هاست که این صندوق از کمک دولت ارتزاق می‌کند و نرخ وابستگی این صندوق به بودجه عمومی



طی دو دهه اخیر ماهیت مالکیت اموال و دارایی‌های صندوق را تغییر داده است. به نظر می‌رسد غالب نگرانی‌های احتمالی به دلیل برآورد نادرست از پیامدهای پیشنهادهای حاضر باشد و از این رو، شفاف‌سازی و استفاده بهنگام سیاستگذار از پیوست رسانه‌ای مناسب می‌تواند تاحدی نگرانی‌های مردم از تصمیم مذکور را کاهش دهد.

## منابع و مآخذ



- [۱] سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی ۱۴۰۲.
- [۲] فصلنامه زمستان صندوق بازنشستگی کشوری ۱۴۰۲.
- [۳] فصلنامه زمستان صندوق بازنشستگی روستائیان و عشایر، ۱۴۰۲.
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس (۳۰۴۱). تبعیض در نظام بازنشستگی ایران، شماره مسلسل ۱۹۸۸۲
- [۵] سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری ۱۴۰۱.
- [6] OECD, Pensions at a glance 2023: retirement-income systems in OECD and G20 countries.
- [7] WHO, in <https://apps.who.int/gho/data/node.main.688>. 2019.
- [۸] دیوان محاسبات کشور ۱۴۰۳.
- [۹] شرکت مشاور بین‌المللی مکنزی، وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۵، تهران، صندوق بازنشستگی کشوری.
- [۱۰] راهبردهای بازنشستگی صبا، دورنمای راهبردی صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۶، تهران، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- [11] ILO, Reversing Pension Privatization. 2018, ILO



## گزیده سیاستی

در تشریح ریشه‌های بروز وضعیت کنونی صندوق باز نشستگی کشوری، چند موضوع سهم اساسی داشته‌اند: مخدوش بودن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نابرداری تاریخی از حداقل انتظام، تصویب قوانین حمایتی و مغایر با منطق بیمه‌ای و در نهایت مخدوش شدن استقلال صندوق در عمل.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰؛ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵؛ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)