

بررسی تجربه اصلاحات پارامتریک در حق بیمه و مستمری بازنشستگی در کشورهای منتخب و ارائه رهیافت هایی برای سازمان تأمین اجتماعی

حمید کردبچه^۱، سمانه گلاب^۲، اسماعیل صفرزاده^۴

چکیده

هدف: طی چهار دهه گذشته بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه اصلاحات و بازآرایی سیستم بازنشستگی را اجرایی کرده اند. این اصلاحات اگرچه با اهداف متفاوتی اجرایی شده است؛ اما عموماً حفظ پایداری به عنوان یکی از اهداف اصلی مدنظر بوده است. شواهد گوناگون نشان می دهد سیستم بازنشستگی ایران به طور عام و سیستم بازنشستگی تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین سازمان بیمه گر کشور به طور خاص نیازمند اصلاحاتی است تا بتواند پایداری مالی خود را در بلندمدت حفظ کند.

روش: در مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی- تحلیلی، اصلاحات سیستم بازنشستگی با محوریت چگونگی محاسبه مستمری بررسی شده است. برای این منظور، ابتدا اصلاحات در ۱۶ کشور منتخب که شرایط اقتصاد کلان یا بیمه ای مشابه ایران داشته اند و یا اصلاحات موفق در حوزه بازنشستگی اجرا کرده اند، بررسی و سپس گزینه های اصلاحی برای ایران پیشنهاد شده است. **یافته ها:** یافته ها نشان می دهد نمی توان الگویی ثابت برای شیوه محاسبه و شرایط بازنشستگی در کشورها یافت؛ اما برخی اصلاحات در عموم کشورها با شرایط مشابه اجرایی شده اند.

نتایج: بر این اساس، افزایش سن و سابقه بازنشستگی (با محدودیت سقف سن و سابقه)، افزایش تعداد سال های ملاک برای تعیین مستمری (به شرط شاخص بندی با معیار مشخص)، تعیین شیوه دقیق شاخص بندی مستمری، تعدیل شیوه و میزان بهره مندی با ماندگان، عدم افزایش نرخ حق بیمه، بازنگری در شرایط بازنشستگی پیش از موعد، ایجاد لایه پایه برای سیستم بازنشستگی و در نهایت، استراتژی تدریج گرایی در طراحی و اجرای اصلاحات، از جمله مهم ترین اقدامات و استراتژی های اصلاحات است که می توان بر مبنای آن مدل متناسب با ایران را طراحی کرد.

واژگان کلیدی: اصلاحات سیستم بازنشستگی، اصلاحات پارامتریک، سازمان تأمین اجتماعی، سن بازنشستگی، محاسبه مستمری

۱. این مقاله از طرح مطالعاتی «بررسی و ارائه اصلاحات پیشنهادی در خصوص شرایط بازنشستگی و نحوه محاسبه مستمری بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی» که اجرای آن به عهده دانشگاه الزهرا بوده استخراج شده است.

۲. دکتری اقتصاد، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی دانشگاه الزهرا (نویسنده مسئول) h.kordbacheh@alzahra.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی دانشگاه الزهرا smn.golab@gmail.com

۴. دکتری اقتصاد، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی دانشگاه الزهرا e.safarzadeh@alzahra.ac.ir

تغییرات هرم سنی جمعیت و گذار جمعیتی^۱ یا پیرشدن سریع جمعیت دو نگرانی جدی در رابطه با تأمین اجتماعی را به دنبال داشته است: الف. پایداری صندوق‌های بازنشستگی و کفایت مستمری برای تأمین معیشت زندگی پس از بازنشستگی برای شهروندان مسن. تأمین مالی مستمری بازنشستگی و مخارج سلامت جمعیت سال خورده یکی از مهم‌ترین چالش‌های بودجه‌ای است که کشورهای مختلف با درجات متفاوتی با آن مواجه‌اند. با توجه به همین واقعیت، طی چهار دهه گذشته بسیاری از کشورها دست به اصلاحات در سیستم‌های بازنشستگی خود زده‌اند. در طول این دوره برخی کشورها حتی اصلاحات چندباره‌ای را در سیستم بازنشستگی خود تجربه نموده‌اند.

ایران با میانه جمعیت ۳۰ سال^۲، در مقایسه با کشورهایی که امروز میانه جمعیت آنها به بیش از ۴۵ سال رسیده و سهم اندک جمعیت بالای ۶۵ سال (۴/۵ درصد) که حتی از متوسط جهانی (۸/۷ درصد) نیز کمتر است،^۳ ساختار جمعیتی جوانی دارد. با وجود این، صنعت بازنشستگی کشور هم‌اکنون با بحران مواجه است و تداوم روند موجود می‌تواند شدت و عمق این بحران را افزایش دهد. افزایش امید به زندگی در ایران به بیش از ۷۳ سال، وجود ۵/۵ میلیون نفر جمعیت مستمری‌بگیر در کنار کاهش سن بازنشستگی زنان و بازنشستگی‌های زودهنگام، به طوری که متوسط سن بازنشستگی در کشور را زیر ۵۵ سال قرار داده است و گسترش پوشش بازنشستگی مهم‌ترین دلایل این ادعا هستند. گفته می‌شود یکی از مهم‌ترین دلایل مشکلات فعلی نظام تأمین اجتماعی در ایران ضعف قوانین مربوط به حق بیمه، بازنشستگی و مستمری و عدم تناسب قوانین و مقررات موجود در این حوزه‌ها با شرایط امروزی صنعت تأمین اجتماعی، ساختار بازار کار و ساختار جمعیتی کشور است. آثار تداوم این مشکلات متوجه سازمان، جامعه عظیم حدود ۳۶ میلیون نفری بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی و حدود ۵/۷ میلیون نفری مستمری‌بگیر و در مجموع، جامعه ۴۲ میلیون نفری تحت پوشش و دولت خواهد بود.^۴ در حال حاضر، با توجه به اینکه نسبت درآمد حق بیمه وصول شده به هزینه‌های سازمان در سال ۱۳۹۵ حدود ۸۵ درصد بوده است؛ حتی در صورتی که سازمان هیچ مشکل دیگری نداشته باشد، تداوم این وضعیت برای یک دوره چندساله می‌تواند به سرعت سازمان را با مسئله ناتوانی در پرداخت

1. Demographic transition

۲. سنی است که در آن دقیقاً نصف جمعیت پیرتر و نصف دیگر در سنین جوان‌تر از آن قرار دارند. این شاخص مربوط به آخرین سال سرشماری، ۱۳۹۵، بوده است که در مقایسه با سال ۱۳۹۰ سه سال افزایش را نشان می‌دهد.
۳. اطلاعات مربوط به میانه جمعیت کشور از بخش داده‌های سایت بانک جهانی استخراج شده است.

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>

۴. سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی برای سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۵، به علاوه گزارش توصیفی - تحلیلی شاخص‌های کلیدی جمعیتی - بیمه‌ای، سازمان تأمین اجتماعی در سال ۹۵ و سالنامه آماری کشور (مرکز آمار ایران) منبع داده‌های مورد استفاده در این طرح‌نامه هستند.

تعهدات مستمری^۱ خود مواجه کند.

مقاله حاضر با هدف شناخت اصلاحات پیشنهادی درباره شرایط بازنشستگی و نحوه محاسبه مستمری بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی انجام شده است؛ هرچند نتایج آن محدود به این دو شیوه اصلاح نیست. برای این منظور، در بخش دوم و پس از مقدمه، به طور مختصر معیارهایی که برای انتخاب کشورهای نمونه در نظر گرفته شده است و مجموعه کشورهای مورد مطالعه بر اساس این معیارها توضیح داده می‌شود. بخش سوم به ارائه نتایج حاصل از تجربه کشورهای و آموزه‌های آن برای ایران اختصاص دارد. در نهایت، در بخش چهارم جمع‌بندی غیرتفصیلی از نتایج ارائه شده است.

۲. تعیین نمونه کشورهای مورد مطالعه

اصلاحات در نظام بازنشستگی در سه دهه گذشته، به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ به این سو، در بسیاری از کشورها به اجرا گذاشته شده است. این اصلاحات در شرایط اقتصادی متفاوت برای حل مشکلات مبتلا به مختلف در شرایط بیمه‌ای گوناگون و با اهداف متفاوت دنبال شده است. رویکردهای اجرایی در این اصلاحات نیز برای کشورهای مختلف متفاوت بوده است. مرور این تجارب از جنبه‌های گوناگون و برای کشورهای متنوع گام مهمی در شناخت اصلاحات مناسب در سازمان تأمین اجتماعی کشور است. از آنجا که مطالعه تجربه اصلاحات در تمامی کشورها نه در قالب یک پروژه ممکن است و نه احتمالاً می‌تواند برای پیشبرد اصلاحات در کشور راهگشا باشد، پیش از مرور این تجارب لازم است معیارهایی در نظر گرفته شود و با توجه به آن معیارها کشورهای نمونه برای بررسی تجربه بین‌کشوری انتخاب شوند. بر این اساس، در ابتدا شرایط اقتصادی و بیمه‌ای در کشور شناسایی شدند و با آگاهی از این شرایط معیارهای انتخاب کشورها دسته‌بندی شدند. از آنجا که نظام بازنشستگی در هر کشور بخشی از نظام رفاه اجتماعی و در سطح کلان‌تر، بخشی از سپهر کلی نظام اقتصادی-اجتماعی در یک کشور است، به همین دلیل هم شاخص‌های کلان اقتصادی و هم شاخص‌های بیمه‌ای تحلیل شده‌اند. در نهایت، با توجه به شرایط کلی اقتصاد کشور، معیارهای انتخاب کشورهای مورد بررسی تعیین گردیدند. در جدول (۱) نتایج این مرحله خلاصه شده است. ستون اول معیارهایی را نشان می‌دهد که بر مبنای آن انتخاب کشورهای نمونه صورت گرفته است و در ستون دوم کشورهای با تجربه اصلاحات بازنشستگی که در این معیار مشابه ایران بوده‌اند، تعیین شده‌اند. در نهایت، بسته به اطلاعات موجود، تجربه ۱۶ کشور از کشورهای جدول برای بررسی انتخاب شدند.

معیار	کشورهای نمونه	توضیحات
تورم بالا و مزمن	شیلی، آرژانتین، مجارستان، ترکیه	این کشورها در دوره اصلاحات تورم‌های بالا داشته‌اند.
نرخ مشارکت پایین و یا نرخ بیکاری بالا	ترکیه، ایتالیا، یونان، مجارستان و لهستان	این کشورها با مشکلات در بازار کار روبه‌رو هستند.
دسترسی به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز	روسیه، نروژ	روسیه وابستگی اقتصاد به درآمدهای گاز و نفت نروژ؛ کشوری موفق در کنترل درآمدهای نفتی و وابستگی نظام بازنشستگی به سیستم نفتی
سن پایین بازنشستگی*	ترکیه، روسیه، چین، هند	-
نرخ جایگزینی بالا	ایتالیا، اتریش، هند، ترکیه	-
هم‌جواری جغرافیایی	مصر، ترکیه، روسیه، ارمنستان، قزاقستان	-
نظام بازنشستگی موفق	ژاپن، آلمان، استرالیا، سوئد، نروژ، فرانسه، کره جنوبی	این کشورها اصلاحاتی را در نظام بازنشستگی انجام داده‌اند که در نتیجه آن، بحران‌های این نظام کنترل شده است.
کشورهایی مانند سریلانکا، اندونزی، نپال هم سن بازنشستگی پایین دارند. با این حال، به دلیل در دسترس نبودن اطلاعات کافی برای این کشورها در جدول به آنها اشاره نشده است.		

جدول ۱. مهم‌ترین معیارهای انتخاب کشورهای مورد بررسی

منبع: یافته‌های پژوهش

۳. جمع‌بندی رهیافت‌های اصلی از مرور تجربه کشورها

۳-۱. بررسی اصلاحات ساختاری

۳-۱-۱. جایگزینی نظام اندوخته‌گذاری: حرکت به سمت نظام‌های اندوخته‌گذاری در موارد متعددی از اصلاحات بازنشستگی تجربه شده است. در روش اندوخته‌گذاری کامل یک صندوق ذخیره ایجاد می‌شود که حق بیمه افراد به‌علاوه درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری حق بیمه‌ها در آن اندوخته می‌شود، کل این ذخایر جهت پرداخت مزایای آینده به کار می‌روند. در این حالت هر فرد یک حساب بازنشستگی دارد (حساب انفرادی) و حق بیمه‌ها به این حساب واریز می‌شود و با سود حاصل از سرمایه‌گذاری آن

در زمان بازنشستگی مبنای تعیین میزان مستمیری وی خواهد بود. ایجاد این نظام به دلیل ارتباطی که بین پرداختی حق بیمه و دریافتی مستمیری ایجاد می‌کند، می‌تواند انگیزه بالاتری برای بیمه‌شدگان جهت اظهار درآمد واقعی و پرداخت حق بیمه بالاتر باشد که این روند می‌تواند منابع ورودی صندوق‌های بازنشستگی را افزایش دهد. با این حال، باید توجه داشت که موفقیت این نظام، وابستگی مستقیم به وضعیت بازارهای مالی و شرایط اقتصاد کلان در هر کشور دارد. تجربه کشورها نشان می‌دهد که اجرای اصلاحات ساختاری و حرکت به سمت نظام اندوخته‌گذاری در شرایط بی‌ثباتی اقتصادی، به‌ویژه وجود تورم بالا، نتیجه‌بخش نخواهد بود. شاید بتوان نتیجه‌گیری کرد که در اقتصادهای با تورم بالا که اندوخته‌های حساب‌های فردی در معرض از دست رفتن ارزش هستند، نظام‌های مبتنی بر حساب‌های انفرادی با چالش مواجه خواهند شد. این مورد یکی از دلایل بازگشت از نظام‌های اندوخته‌گذاری در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار بوده است. حتی در آلمان (پایه‌گذار سیستم تأمین اجتماعی نوین که نظام خود را ابتدا با منطق اندوخته‌گذاری ایجاد کرد) به‌عنوان یک کشور صنعتی با اقتصاد قدرتمند نیز ابرتورم دهه ۱۹۲۰ و انجام اصلاحات ارضی پس از جنگ جهانی دوم باعث شد میزان اندوخته حساب‌ها به‌طور چشمگیری کاهش یابد و در نتیجه، نظام بازنشستگی آلمان به سمت تأمین مالی از روش PAYG تغییر ماهیت داد (کنراد و واگنر، ۲۰۰۳). مجارستان نمونه دیگری در این الگو است که مشاهده شد نرخ بازگشت سرمایه برای حساب‌های بازنشستگی از نرخ تورم در سال‌های متعددی کمتر بوده است و این به معنی کاهش ارزش سالانه اندوخته افراد بود. این موضوع در پیشنهاد روشی برای اصلاحات در ایران (در صورتی که اصلاحات ساختاری مدنظر باشد) باید مورد توجه قرار گیرد. ایران کشوری با نرخ مزمن تورم دو رقمی است که بازارهای مالی رسمی نیز نمی‌توانند شرایط حفظ ارزش پول با ریسک پایین را فراهم کنند. این موضوع باعث می‌شود فردی که با اتکا به حساب‌های انفرادی بازنشسته می‌شود، با از بین رفتن ارزش پس‌اندازهای خود روبه‌رو باشد که این واقعیت وضعیت رفاه بازنشسته را دستخوش تغییرات منفی بزرگ می‌کند.

مسئله دیگر در حرکت به سمت نظام اندوخته‌گذاری هزینه‌های گذار این سیاست است. در شیلی پیش‌بینی می‌شد هزینه گذار ۲٫۵ درصد از GDP باشد؛ اما به ۵٫۷ درصد از GDP رسید و حتی تا سال ۲۰۱۰ (۳۰ سال پس از اصلاحات) به میزان ۴٫۷ درصد از GDP باقی بود (مسا-لاگو، ۲۰۱۲: ۲۰۸). در مجارستان نیز یکی از دلایل بازگشت از اصلاحات ساختاری هزینه‌های گذار اعلام شد. در قزاقستان که از اصلاحات شیلی الگو گرفته است، مشاهده شد که هزینه سیستم بازنشستگی جدید ۱٫۷ درصد از GDP بیشتر از هزینه‌های قبل از اصلاحات است که یکی از دلایل اصلی آن هزینه‌های گذار بود (محاسبات بانک جهانی). جایگزینی نظام‌های NDC به جای DC تا حدی ریسک ناشی از سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی را کمتر می‌کند و هزینه‌های گذار را نیز کنترل می‌کند؛ اما در همین نظام‌ها نیز بازده حق بیمه وابسته به رشد تولید داخلی و دیگر متغیرهای مربوط به اقتصاد کلان در هر کشور است.

ایجاد سبدهای سرمایه‌گذاری با سهمی از سهام خارجی می‌تواند تا حدی تأثیر نوسانات اقتصاد داخلی بر صندوق‌های بازنشستگی را کم کند؛ اما به همان نسبت بازده این صندوق‌ها را متأثر از وضعیت سیاسی-اقتصادی خارج از کشور می‌کند. با این توضیحات و با توجه به شرایط اقتصاد ایران که ریسک بازارهای مالی، بالا و وضعیت اقتصاد کلان ناپایدار است و با توجه به مشکلات بین‌المللی که امکان سرمایه‌گذاری در بازارهای جهانی پایین است، استفاده از این گزینه باید با احتیاط بالاتری همراه باشد. در اجرای این اصلاحات، بازنگری در نظام بانکی، مدیریت هزینه‌ها و کنترل آثار آن بر بازارهای مالی اهمیت ویژه‌ای دارد. در واقع، بدون توجه به این آثار اجرای هرگونه اصلاحاتی می‌تواند نقض غرض تلقی شود و مجریان را از رسیدن به اهداف برنامه‌ریزی شده باز دارد.

۳-۱-۲. ایجاد لایه مکمل: تغییرات ساختاری در قالب ایجاد لایه‌های مختلف که امکان اندوخته‌گذاری و سرمایه‌گذاری را در کنار لایه‌های دیگر فراهم می‌سازد و رفتن به سمت بیمه‌های اختیاری در قالب نظام‌های چندلایه از اصلاحات موفق در برخی کشورها است که آموزه‌های قابل توجهی می‌تواند برای ایران داشته باشد؛ اگرچه در اعمال این شیوه اصلاحات ساختاری نیز باید به مسائل اجتماعی و کفایت مستمری‌ها توجه شود تا مجبور به بازگشت از اصلاحات نشود. تجربه کره جنوبی (کیم، ۲۰۱۳)، ژاپن (اصلاحات سال ۲۰۰۱) و آلمان (مستمری ریستر) (بورچ-سوپان و ویلک، ۲۰۰۶) در این زمینه می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. در تمامی این موارد مستمری خصوصی روی یک مستمری پایه پیاده شده است.

۳-۱-۳. ایجاد لایه پایه: اگرچه در بسیاری از کشورها مسائل تأمین اجتماعی به مدیریت دولتی سیستم محدود می‌شود و لذا محور انجام اصلاحات در بسیاری از کشورها حداقل کردن مسئولیت دولت در تأمین اجتماعی بوده است، با وجود این، توجه به نقش دولت در تضمین این مهم که مردم در سالمندی دچار فقر نخواهند شد، حائز اهمیت است و عدم توجه به آن در طراحی اصلاحات می‌تواند تبعات و مشکلاتی برای سیستم بازنشستگی و رفاه عمومی به همراه داشته باشد. در اصلاحات بازنشستگی حفظ سطح حداقل زندگی برای سالمندان اهمیت ویژه‌ای دارد. حتی در شیلی به‌عنوان پایه‌گذار اصلاحات رادیکال در نظام‌های بازنشستگی مستمری تضمینی برای افرادی که ۲۰ سال سابقه کار داشته و به ۶۵ سالگی رسیده بودند، در نظر گرفته شده بود. این مستمری که به مستمری بازنشستگی پایه (PBS) معروف است، یک مبلغ ثابت است که هر سال بر اساس تورم تعدیل و محاسبه می‌شود. در کنار مستمری پایه مستمری مکمل (APS) نیز وجود دارد که در صورت کم‌تر بودن مستمری فرد از یک مبلغ حداقل پرداخت می‌شود. مبلغ این مستمری از فرمول (۱) به دست می‌آید. همان‌طور که در معادله (۱) دیده می‌شود، نسبت مستمری پایه (PBS) به حداکثر مستمری رفاه (max PMS) تقسیم و عدد حاصل، ضرب در مقدار مستمری فرد می‌شود. هر قدر رقم به دست آمده

از عملیات فوق از مستمري پایه (PBS) کمتر باشد، این تفاوت در قالب مستمري مکمل به فرد تعلق می‌گیرد. حداکثر مستمري رفاه (max PMS) نیز یک مقدار ثابت است که هر سال بر اساس تورم تعدیل می‌شود.

$$APS = \left[PBS - \frac{PBS}{Max PMS} \times \text{Value of C Pension} \right] \quad (1)$$

در کره جنوبی اصلاحات سال ۱۹۹۸ اگرچه با الگوگیری از شیلی انجام شد و هدف از آن ایجاد پایداری مالی بود؛ اما در نظام بازنشستگی این کشور جزء بازنشستگی پایه وجود دارد (کیم، ۲۰۱۳). در آلمان در صورتی که مستمري بازنشستگی دریافتی کفایت نداشته باشد، فرد سالمند مورد حمایت کمک‌های اجتماعی قرار می‌گیرد (OECD، ۲۰۱۶). در ایتالیا نیز علاوه بر اینکه باید مستمري به یک سطح حداقل برسد، بخشی نیز به‌عنوان کمک‌های اجتماعی در نظر گرفته شده است (همان). در ایران شاخص کفایت مزایا برای سالمندان در وضعیت مطلوبی نیست (کمتر از ۵۰ درصد). در نتیجه، کاهش دریافتی بازنشستگان به بهانه اصلاحات (به‌طور خاص بازنشستگی که درآمد کمتر از حداقل فقر دارند) نمی‌تواند مقبولیت عمومی داشته باشد و با اهداف بیمه‌ای نیز در تضاد است. اصلاحات باید به‌گونه‌ای رقم بخورد که وضعیت بازنشستگانی که حقوقی کمتر از حداقل دستمزد دارند، دستخوش تغییرات منفی نشود. در این چارچوب توجه به ایجاد تور ایمنی برای سالمندان اهمیت دارد. در ساختارهای جدید بیمه‌ای اگرچه بر ارتباط بین درآمد بازنشستگی و درآمد دوران اشتغال تأکید می‌شود؛ اما در عین حال تأکید می‌شود که افراد باید حداقلی از سطح حمایت را در دوران سالمندی داشته باشند. در نظر گرفتن هر کدام از این دو اصل بدون توجه به دیگری می‌تواند نقض هدف تأمین اجتماعی باشد.

۳-۱-۴. یکپارچه کردن سیستم بازنشستگی: یکپارچه کردن سیستم بازنشستگی در برخی کشورها مانند ترکیه نقش مهمی برای مدیریت بحران بازنشستگی این کشور داشته است (بروک و وایت هاوس ۲۰۰۶). در ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد که هر کدام از آنها از قوانین خود پیروی می‌کنند و گاهی در یک صندوق نیز قوانین مختلفی بر گروه‌های مختلف اعمال می‌شود. یکپارچه‌سازی سیستم بازنشستگی از این امر جلوگیری می‌کند و نظارت بر سیستم را ممکن می‌سازد. همچنین، همسان‌سازی طرح‌های بازنشستگی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در صورتی که این همسان‌سازی انجام نشود، احساس نابرابری بین گروه‌ها وجود دارد و دولت مجبور است هزینه کسری طرح‌های بازنشستگی را از منابع عمومی بپردازد که این به معنی بهره‌مندی اقشار خاص از این منابع است. در فرانسه با وجود موانع فراوان، اما نظام بازنشستگی به‌سوی یکپارچه کردن قوانین پیش رفت (مایر، ۲۰۰۸) و در قزاقستان نیز این سیاست در سال ۲۰۱۳ پیگیری شد (مالتسوا و جاننوا، ۲۰۱۸). تجربه فرانسه در

این زمینه بسیار قابل توجه است. از آنجا که کارکنان بخش عمومی در این کشور از اتحادیه‌های بسیار قوی‌تری برخوردار بودند، عموماً سیاست‌های اصلاح‌بازنشستگی معطوف به بخش خصوصی بود؛ اما پس از سال‌ها رایزنی و البته با وجود اعتراضات گسترده، در نهایت قوانین‌بازنشستگی بخش عمومی با بخش خصوصی یکسان شد؛ البته اتحادیه‌ها امتیازاتی را درخواست کردند (مایر، ۲۰۰۸).

۳-۲. اصلاحات پارامتریک

۳-۲-۱. افزایش سن بازنشستگی: توجه به افزایش سن بازنشستگی برای ایجاد تناسب بین سن بازنشستگی و امید به زندگی بالا در کشورهایی که با افزایش قابل توجه امید به زندگی مواجه بوده‌اند، به ایجاد توازن مالی صندوق‌های بازنشستگی کمک بسیاری نموده است. این رویکرد برای ایران نیز که در سال‌های گذشته با افزایش امید به زندگی مواجه بوده است، می‌تواند مفید باشد. تأثیر شگرف افزایش سن بازنشستگی بر پایداری مالی سیستم بازنشستگی در بسیاری از کشورها مشاهده شده است. تجربه کشورهای نیز بر این یافته صحت می‌گذارد. آرژانتین (افزایش پنج سال در سن بازنشستگی در اصلاحات سال ۱۹۹۳ و افزایش سابقه از ۲۰ سال به ۳۰ سال) (رافمن ۲۰۰۸)، ژاپن (افزایش تدریجی سن بازنشستگی از سال ۲۰۱۳ به ۶۵ سال) کره جنوبی (افزایش سن بازنشستگی به ۶۵ سال از ۱۹۹۸) (کیم، ۲۰۱۳)، آلمان (افزایش سن بازنشستگی به ۶۳ سال، اما با ۴۵ سال سابقه) (OECD، ۲۰۱۶)، ایتالیا (افزایش سن بازنشستگی به ۶۵ سال و حداقل سابقه به ۲۰ سال و بازنگری خودکار در سن بازنشستگی هر سه سال یک بار) (همان) نمونه‌هایی از افزایش سن بازنشستگی در کشورهای مورد بررسی با اثر مثبت بر پایداری مالی بوده است. اگرچه این کشورها عموماً با ساختار جمعیتی سالمند روبه‌رو بوده‌اند؛ اما دو نمونه قزاقستان و ترکیه نشان دادند حتی در کشورهایی که نرخ وابستگی سالمندان بالا نیست، به‌دلیل پایین بودن سن بازنشستگی نرخ پشتیبانی در نظام بیمه‌ای می‌تواند پایین باشد و در این کشورها افزایش سن بازنشستگی اهمیت دوچندان دارد. قزاقستان در اصلاحات سال ۱۹۹۸ سن مؤثر بازنشستگی را به ۶۳ سال رساند و ترکیه نیز برای اصلاحات آینده (۲۰۳۶ تا ۲۰۴۴) از هم‌اکنون برنامه‌ریزی کرده است تا سن بازنشستگی در این دوره به ۶۵ سال افزایش یافته و حداقل سابقه به ۷۰۰۰ روز و ۹۰۰۰ روز (وابسته به نوع شغل) برسد (همان). با این وجود، تجربه کشورهای در تغییر سن بازنشستگی تنها در جهت افزایش سن نبوده است. نخستین اصلاحات بازنشستگی در آلمان با هدف کاهش سن بازنشستگی و بهره‌مندی تعداد بیشتری از سالمندان انجام شد. نوروز نیز کاهش سن بازنشستگی از ۷۰ سال به ۶۷ سال را اجرایی کرده است. در لهستان نیز افزایش سن بازنشستگی به ۶۷ سال تصویب شده بود؛ اما در سال ۲۰۱۶ مصوب شد این سن کاهش یابد (OECD، ۲۰۱۶).

وضعیت ایران با توجه به شاخص‌های جمعیتی آن به‌گونه‌ای نیست که معیارهای جامعه سالمند را داشته باشد. با این حال، به‌دلیل پایین بودن سن بازنشستگی عملاً بخش بزرگی از جامعه بدون آنکه

سالمند باشند، بازنشسته هستند و به همین دلیل، صندوق‌های بازنشستگی زودتر از تغییرات جمعیتی با مسئله عدم توازن در ورودی‌ها و خروجی‌ها روبه‌رو شده‌اند. مرور قوانین مربوط به ایران نشان می‌دهد سه حالت اصلی برای بازنشستگی وجود دارد. نخست، رسیدن به سن ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان با حداقل ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه. برای این گروه از بیمه‌شدگان میانگین حقوق دریافتی کمتر از یک میلیون تومان و میانگین سن بازنشستگی ۶۱ سال است (سال ۱۳۹۵). در واقع، برای این گروه از بازنشستگان که بیشترین فراوانی را بین بازنشستگان تأمین اجتماعی دارند، مستمری دریافتی بسیار پایین و سن بازنشستگی به نسبت دیگر گروه‌ها بالاست. اگر سن بازنشستگی این گروه را با متوسط سن بازنشستگی در دیگر کشورهایی مقایسه کنیم که امید به زندگی بدو تولد آنها نزدیک به ایران است، مشخص می‌شود این فاصله زیاد نیست و سن ۶۰ سال برای بازنشستگی سن کم به شمار نمی‌رود؛ هرچند با توجه به افزایش امید به زندگی این سن می‌تواند به تدریج افزایش یابد. با این حال، متوسط سابقه در بین این گروه پایین است و ۳،۲۰ ثبت شده است. این امر نشان می‌دهد که سن ورود به بازار کار رسمی برای این گروه از بازنشستگان بالا بوده است و در سنین بالا بیمه‌پردازی آغاز شده است. از این‌رو، بخشی از ریشه مشکلات در این گروه از بازنشستگان مربوط به بازار کار است. با توجه به کم‌بودن سابقه، میزان دریافتی این گروه نیز کاهش یافته است. در مقابل، برای مشمولان تبصره ۱ ماده ۷۶ وضعیت کاملاً متضاد است. متوسط سن بازنشستگی در این گروه ۳،۵۴ سال با متوسط ۲،۳۱ سال سابقه بیمه‌پردازی است. در این مورد سن کم بازنشستگی ایجاد مشکل کرده است و با افزایش این سن می‌توان در مخارج بازنشستگی سازمان صرفه‌جویی کرد. با این توصیف، به نظر می‌رسد در اصلاح نظام بازنشستگی باید بازنشستگی با سابقه ۳۰ سال منوط به سن بالاتر باشد. برای بازنشستگان با سن ۶۰ سال و سابقه پایین، افزایش سن بازنشستگی زنان و افزایش تدریجی سن بازنشستگی مردان پیشنهاد می‌شود. با توجه به پایین‌بودن میزان مستمری، کاهش بیشتر آن به نظر امکان‌پذیر نخواهد بود. البته همان‌طور که اشاره شد، سن بازنشستگی نمی‌تواند بدون محدودیت افزایش یابد و از این‌رو، در مدل اصلاحاتی ایران نیز باید حداکثری برای افزایش سن بازنشستگی در نظر داشت و نمی‌توان تنها بر پایه افزایش سن بازنشستگی (بدون محدودیت) اصلاحات را برنامه‌ریزی کرد.

۲-۲-۳. افزایش حق بیمه: در برخی کشورها مانند کره جنوبی افزایش حق بیمه در سیاست‌های اصلاحی قرار داشته است (کیم، ۲۰۱۳) و در مقابل، در برخی کشورها مانند ژاپن توقف افزایش نرخ حق بیمه سیاست‌گذاری شده است. آرژانتین نیز هم کاهش و هم افزایش حق بیمه را تجربه کرده است (رافمن، ۲۰۰۸). در چین نیز حق بیمه با توجه به سطح درآمدی تعیین می‌شود (شی و منگین، ۲۰۱۸). در نتیجه، تجربه کشورهای پیشنهاد مشخصی برای تغییر حق بیمه به دست نمی‌دهد. با این حال، در بین کشورهای مورد مطالعه، ترکیه بیشترین شباهت را در این حوزه با ایران دارد. در این

کشور بازار کار غیررسمی بسیار بزرگ است و به دلیل نرخ حق بیمه بالا و سن بازنشستگی پایین تمایل به کارگیری افراد بازنشسته در بازار کار غیررسمی بالاست و در نتیجه، قواعد فعلی به افزایش بیکاری نیز انجامیده است (بروک و وایت هاوس ۲۰۰۶). در ایران مانند تجربه کشور ترکیه حق بیمه تقریباً بالا و کمی کمتر از یک سوم حقوق نیروی کار است (۳۰ درصد شامل ۱۸ درصد برای بازنشستگی، ۳ درصد بیکاری و ۹ درصد بیمه درمان). در صورتی که ۱۰ درصد مالیات بر دستمزد نیز به این رقم اضافه شود، تقریباً معادل ۴۰ درصد درآمد نیروی کار به هزینه‌های نیروی کار در قالب مالیات و حق بیمه افزوده می‌شود. افزایش بیشتر این مالیات‌ها ممکن است به بزرگتر شدن بازار نیروی کار غیررسمی منجر شود که این موضوع می‌تواند در نهایت، منابع ورودی سازمان را کاهش دهد. با وجود این، گزینه افزایش نرخ حق بیمه برای درآمدهای بالا (افزایش پلکانی حق بیمه مانند تجربه چین) می‌تواند به عنوان گزینه اصلاحی بررسی شود.

۳-۲-۳. کاهش نرخ انباشت: نرخ انباشت یکی از مفاهیم مهم در تعیین حقوق بازنشستگی است. این نرخ نشان می‌دهد به ازای هر سال اشتغال چند درصد مستمری به فرد تعلق می‌گیرد؛ برای مثال، در ایران این نرخ ۳,۳ درصد است که در صورت اشتغال ۳۰ سال، فرد می‌تواند ۱۰۰ درصد میانگین حقوق دو سال آخر خود را دریافت کند. نرخ انباشت ۳,۳ درصدی در تعیین مستمری (سابقه ۳۰ سال برای دریافت مستمری کامل) برای ایران به نسبت، جزء نرخ انباشت‌های بالا به شمار می‌رود که در نتیجه، نرخ جایگزینی بالاتری نصیب بازنشستگان می‌شود. کاهش این نرخ متناسب با تغییرات جمعیتی یکی دیگر از روش‌های اصلاحی تجربه شده بوده است. آرژانتین در اصلاحات سال ۱۹۹۰ (رافمن، ۲۰۰۸)، کره جنوبی در اصلاحات ۱۹۹۸ و ۲۰۰۷ (کیم، ۲۰۱۳) و ایتالیا در اصلاحات سال ۱۹۹۵ (فررا و جسوولا، ۱۳۹۵) نمونه‌ای از سیاست‌های کاهش نرخ انباشت را اجرایی کرده‌اند. در مورد ایران باید توجه کرد میزان مستمری‌های بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی بسیار پایین است؛ به طوری که اکثریت بازنشستگان دریافتی‌ای کمتر از خط فقر دارند و از این رو، کاهش این نرخ در حال حاضر مقدور نیست. با این حال، می‌توان برای سال‌های اشتغال بیش از ۳۰ سال نرخ انباشت پایین‌تر (۲,۵) درصد مانند صندوق بازنشستگی کشوری) در نظر گرفت. این تغییر از یک طرف باعث صرفه‌جویی در مخارج سازمان می‌شود؛ اما از طرف دیگر، باعث می‌شود انگیزه کمتری برای ادامه اشتغال وجود داشته باشد. نتیجه نهایی اثرگذاری این سیاست بر منابع و مصارف باید دقیق‌تر بررسی شود. حتی در کشوری مانند کره که تورم کنترل شده دارد، کاهش نرخ جایگزینی به افزایش فقر سالمندی انجامیده است (کیم، ۲۰۱۳). کاهش نرخ جایگزینی در کشورهایی که شرایط تورمی دارند مؤثر نبوده است. بر این اساس، در ایران در شرایط تورمی حاضر چنین اصلاحی پیشنهاد نمی‌شود.

۳-۲-۴. محدود کردن گزینه‌های بازنشستگی پیش از موعد و مشاغل سخت و زیان‌آور: زمانی که افزایش سن بازنشستگی با موانع روبه‌روست، سیاست جایگزین مؤثر آن، لحاظ جریمه برای هر سال بازنشستگی زودتر از سن مقرر است. در کشورهای مورد بررسی تجربیات موفق از این سیاست مشاهده شده است؛ برای مثال، آلمان در سال ۱۹۸۹ بازنشستگی پیش از سن ۶۰ سال را متوقف کرد و تنها برای افراد از کارافتاده مجاز دانست (یوخیم، ۲۰۰۸). در حال حاضر، برای افراد ۶۵ سال با ۳۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه امکان بازنشستگی زودتر از موعد فراهم است. در این صورت هم مستمری کمتری به فرد پرداخت می‌شود و هم از مستمری وی حق بیمه کسر می‌شود (OECD، ۲۰۱۶). در ایتالیا در سال ۱۹۹۵ مصوب شد به‌ازای هر سال بازنشستگی زودتر از سن مقرر، ۳ درصد از مستمری کاسته شود. در حال حاضر، تنها افرادی که به سابقه مشخصی رسیده‌اند، امکان بازنشستگی در سن پایین‌تر را دارند که برای همین افراد نیز کاهش مستمری لحاظ می‌شود (فررا و جسولوا، ۱۹۹۵). در نظام NDC این کشور نیز تنها فرد در حالتی می‌تواند زودتر از سن مقرر بازنشسته شود که مستمری دریافتی وی کمتر از ۲٫۸ برابر مستمری اجتماعی نشود (بورلا و موسکارلو، ۲۰۱۵). در نروژ (کریستیانس و همکاران، ۱۳۹۵) و اتریش (نل و همکاران، ۲۰۰۶) نیز بازنشستگی در سن کمتر از سن قانونی با جریمه همراه است. در فرانسه بازنشستگی با سن کمتر به شرط رسیدن به سابقه مشخص و با سابقه کمتر به شرط رسیدن به سن مشخص ممکن است؛ اما در هر دو حالت فرد با جریمه روبه‌روست و جریمه سن بیشتر از جریمه سابقه است (OECD، ۲۰۱۶). جدول (۲) میزان کاهش مستمری برای بازنشستگی زودتر از موعد در فرانسه را نشان می‌دهد.

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	فاصله تا سن کامل بازنشستگی
۰٫۹۶	۰٫۹۲	۰٫۸۸	۰٫۸۳	۰٫۷۸	۰٫۷۱	۰٫۶۴	۰٫۵۷	۰٫۵	۰٫۴۳	ضریب

جدول ۲. میزان کاهش مستمری بازنشستگی در طرح‌های تکمیلی در صورت بازنشستگی زودتر از موعد - فرانسه

تجربه قزاقستان نیز در این زمینه قابل توجه است. در این کشور جریمه‌هایی برای بازنشستگی زودتر از موعد در نظر گرفته شد؛ اما زمانی که فرد به سن قانونی می‌رسید، جریمه حذف می‌شد. این رویکرد باعث شد سیاست مقابله با بازنشستگی زودتر از موعد نتیجه‌بخش نباشد (مالتسوا و جاننوا، ۲۰۱۸). در اتریش محاسبه حقوق بازنشستگی از یک قاعده سه‌وجهی پیروی می‌کند که به قاعده ۸۰/۴۵/۶۵ معروف است. به این ترتیب، فردی که با ۶۵ سال سن و ۴۵ سال سابقه بازنشسته شود، ۸۰ درصد از حقوق مبنا را به‌عنوان حقوق بازنشستگی دریافت می‌کند. کاهش در سن و سابقه به کاهش در نرخ جایگزینی می‌انجامد (نل و همکاران، ۲۰۰۶).

در ایران برخلاف رویه جاری و فعلی در کشورهای مختلف، سیاست بازنشستگی زودتر از موعد، اغلب، به‌ویژه برای زنان مورد توجه سیاست‌گذاران نظام بازنشستگی است که عموماً مورد استقبال نیز قرار می‌گیرد. در برخی موارد این سیاست نه تنها با جریمه همراه نیست؛ بلکه از طریق اعطای سنوات تشویق نیز شده است. توقف این سیاست و اعمال جریمه برای افرادی که تقاضای بازنشستگی زودتر از موعد دارند، می‌تواند در اصلاحات ایران مدنظر باشد. اگرچه در حال حاضر برای افرادی که در ۲۵ سالگی بازنشسته می‌شوند مستمری به اندازه ۳۰/۲۵ حقوق مرجع محاسبه می‌شود؛ اما باید توجه داشت جریمه بازنشستگی زودتر از زمان، مضاعف بر کاهش نرخ جایگزینی به دلیل کاهش سنوات است.

در کنار بازنشستگی پیش از موعد، بازنشستگی سخت و زیان‌آور نیز وجود دارد. در ایران اگرچه در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شرایط مشخص و استانداردی برای اینکه فرد مشمول مشاغل سخت و زیان‌آور شود در نظر گرفته شده است؛ اما در ادامه با تبصره‌های مختلف دایره این قانون گسترده‌تر شده است. به طوری که مشمولان تبصره ۲ ماده ۷۶ (سخت و زیان‌آور) بیش از ۱۰ درصد بازنشستگان تأمین اجتماعی هستند که برای این افراد سن بازنشستگی بسیار پایین و برابر ۴۷،۳ سال و سابقه ۳۳،۵ سال است (هرسال سابقه برای مشاغل سخت و زیان‌آور ۱،۵ سال محسوب می‌شود). بالاتر بودن سابقه احتسابی برای مشاغل سخت و زیان‌آور نسبت به متوسط سابقه در سازمان را شاید بتوان نشانه‌ای از آن دانست که عملاً برخی مشمولان این قانون فاقد شرایط سخت و زیان‌آور واقعی بوده‌اند که منجر به عدم توانایی برای ادامه کار آنها می‌شود. در این حال، با تجدیدنظر در مصادیق مشاغل سخت و زیان‌آور و بازگشت به قانون اولیه شاید بتواند بخشی از مخارج بازنشستگی سازمان را کاهش دهد.

۳-۲-۵. افزایش تعداد سال‌های مرجع در تعیین حقوق: یکی دیگر از روش‌های اصلاحی مشترک بین اکثر کشورهای مورد بررسی، افزایش تعداد سال‌های مرجع در تعیین مستمری بازنشستگی بوده است؛ به طوری که برای بسیاری از کشورها تعداد سال‌های مرجع به متوسط کل دوره کاری رسیده است. این تغییر باعث می‌شود از یک طرف، ارتباط بین مستمری دریافتی افراد و حق بیمه‌های پرداختی بیشتر شود و از طرف دیگر، از جهش‌های ناگهانی و صوری دستمزدها در سال‌های پایانی و در نتیجه افزایش مستمری جلوگیری می‌کند. البته افزایش تعداد سال‌های ملاک باید همراه با قاعده‌ای برای شاخص‌بندی دستمزدها باشد؛ برای مثال، در اصلاحات ۱۹۸۹ در آلمان دستمزدها بر مبنای ۷۵ درصد دستمزد میانگین شاخص‌بندی می‌شد (در حال حاضر از قاعده امتیازبندی استفاده می‌شود) (بورچ-سوپان و ویلک، ۲۰۰۶). با این حال، در تعیین این سیاست باید به شرایط تورمی اقتصاد ایران نیز توجه ویژه داشت. از این‌رو، شاخصی که بر مبنای آن دستمزدهای سال‌های قبل به‌روز می‌شوند، بسیار اهمیت دارد. از آنجا که در ایران در برخی سال‌ها دستمزد کمتر از تورم رشد داشته است،

طولانی‌تر کردن دوره معیار و شاخص‌بندی دستمزد حتی بر اساس تورم (که عموماً نسبت به سایر معیارهای شاخص‌بندی غیرسخت‌و‌تمندانه‌تر است) هم ممکن است بار مالی بیشتری از حالت فعلی داشته باشد که در این مورد باید محاسبه دقیق صورت گیرد.

۳-۲-۶. تعیین معیاری برای شاخص‌بندی مستمري: موضوع مهم و اثرگذار دیگر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی، معیار شاخص‌بندی مستمري‌ها است. در سازمان تأمین اجتماعی معیار مشخصی برای افزایش سالانه مستمري‌ها در نظر گرفته نمی‌شود؛ اما این معیار در بیشتر سیستم‌های بازنشستگی بررسی شده وجود داشت. در برخی کشورها شاخص هزینه‌های زندگی یا شاخص تورم معیار افزایش مستمري‌ها است؛ این روش اگرچه بار مالی کمتری برای سیستم بازنشستگی دارد، اما باعث می‌شود زمانی که کشور در دوره رشد و رونق اقتصادی است و دستمزدها به صورت سالانه رشد دارند، فاصله بین بازنشستگان و شاغلان افزایش یابد. در نتیجه، در برخی کشورها نسبتی از هزینه‌های زندگی و رشد دستمزد یا رشد اقتصادی معیار افزایش مستمري‌ها است؛ برای مثال، در آلمان افزایش مستمري متناسب با وضعیت پایداری مالی سیستم است (بورچ-سوپان و ویلک، ۲۰۰۶). در ترکیه علاوه بر تورم، مستمري متناسب با ۰٫۳ درصد رشد اقتصادی افزایش می‌یابد (OECD، ۲۰۱۶). همچنین، در سوئد شاخص‌بندی مستمري برابر رشد دستمزد منهای ۱٫۶ (پیش‌بینی رشد بلندمدت اقتصاد) است (همان). این عامل که در زمان محاسبه حقوق بازنشستگی اعمال می‌شود باعث می‌گردد مستمري افراد از حالتی که تنها میزان اندوخته تقسیم بر سال‌های امید به زندگی می‌شود، بالاتر رود. (در متن گزارش به تفاوت دو فرمول و اثر آن بر مستمري دریافتی اشاره شده است) در ایران روش شاخص‌بندی در حال حاضر مبتنی بر صلاحدید است و در پایان هر سال بر اساس مصوبه هیئت‌وزیران بر مبنای تورم، رشد دستمرد و سیاست‌های کلان کشور درصدی به حقوق بازنشستگی اضافه می‌شود؛ اما قاعده مشخصی برای این افزایش وجود ندارد. با توجه به پیامدهای مالی و کفایت مزایا لازم است یک قاعده شاخص‌بندی مشخص انتخاب شود یا ترکیبی از صلاحدید و قاعده اعمال گردد.

۳-۳. توجه به چند نکته

آنچه در بخش قبل به آن اشاره شد، نکاتی است که در تجربه انواع اصلاحات در کشورهای مختلف به دست آمد؛ اما فارغ از نوع اصلاح، برخی نکات کلیدی وجود دارند که لازم است در هر نوع اصلاح بازنشستگی رعایت شوند. در ادامه به چند مورد از آن‌ها اشاره می‌شود:

۳-۳-۱. لزوم توجه به کفایت مزایا: شیوه اصلاح سیستم بازنشستگی بهتر است به گونه‌ای انتخاب شود که کفایت مزایا برای همگان رعایت شود، به ویژه در برنامه‌های خصوصی‌سازی یک‌باره نظام بازنشستگی که در این خصوص اثرات مخربی در پوشش همگانی و کفایت مزایای بازنشستگی خواهد داشت.

۳-۳-۲. بازنگری دائم در پارامترها: اصلاحات بازنشستگی نمی تواند یک اصلاح یک باره و همیشگی باشد. تجربه کشورهای نیز نشان داد که عموماً کشورها اصلاحات متعددی را تجربه کرده اند. بازنگری در پارامترهای سیستم بازنشستگی و بررسی وضعیت بازنشستگان باید به صورت دائمی انجام شود. این بازنگری می تواند از طریق ایجاد قواعد مشخص به صورت خودکار اتفاق بیافتد یا به صورت دوره ای انجام شود؛ برای مثال، در ایتالیا نیز هر سه سال یکبار به طور خودکار سن بازنشستگی با امید به زندگی تطابق داده می شود (OECD، ۲۰۱۶). آلمان نیز مثال خوبی در این زمینه است. در این کشور با در نظر گرفتن یک عامل پایداری در محاسبه مستمری و شاخص بندی آن، به صورت دائمی پارامترها متناسب با وضعیت سیستم تغییر می کند. در آلمان تطابق دائمی سن بازنشستگی با امید به زندگی و نرخ جایگزینی با نرخ و استیجاری یکی از اهداف اصلاحات بوده است. این موضوع نشان می دهد که در صورتی که نظام بازنشستگی بخواهد پایدار باقی بماند باید این بازبینی دائمی باشد و اگر تغییرات نرخ حق بیمه یا نرخ جایگزین از یک محدوده معین بیشتر شد، در قانون بازنگری شود. معادله (۲) شیوه محاسبه ارزش فعلی مستمری را نشان می دهد (بورچ-سوپان و ویلک، ۲۰۰۶):

$$PV_t = PV_{T-1} \frac{\frac{d_t - AVI_{t-1} - \tau_{t-1}}{100}}{AGI_{t-2}} \frac{\frac{d_t - AVI_{t-1} - \tau_{t-1}}{100}}{\frac{d_t - AVI_{t-2} - \tau_{t-2}}{100}} \quad (2)$$

در این فرمول، PV ارزش مستمری در هر سال است که برابر است با^۱: ارزش مستمری سال قبل (PVT-1)، ضرب در رشد دستمزد حقیقی با یک تأخیر $\left(\frac{AGI_{t-1}}{AGI_{t-2}}\right)$ ، ضرب در کسر مربوط به تغییرات عامل حساسیت. $\left(\frac{d_t - AVI_{t-1} - \tau_{t-1}}{100}\right)$ برای محاسبه این کسر نیز عامل حساسیت^۲ (d) بر عدد ۱۰۰ تقسیم و نرخ انباشت

اصلاح شده برای لایه عمومی (g) و نرخ در نظر گرفته شده برای حق بیمه لایه خصوصی (AVA) از آن کسر می شود. عامل حساسیت (d) تا سال ۲۰۱۰ برابر با ۱۰۰ گرفته شده و پس از آن به تدریج کاهش یافته است. برای درک بهتر فرمول فرض کنیم در سال (t-2) عامل پایداری (d) برابر با ۹۰ و نرخ انباشت هر دولایه برابر با ۰,۰۸ باشد. در سال (t-1) به دلیل تغییرات جمعیتی عامل پایداری به ۸۵ کاهش یابد اما

نرخ های انباشت ثابت بماند. در نتیجه کسر مربوط به عامل پایداری برابر است با $\left(\frac{\frac{100 - 0.08 - 0.08}{90}}{\frac{100 - 0.08 - 0.08}{100}}\right) = 0.93$

و در نتیجه ارزش ارزش مستمری برابر است با ارزش مستمری قبل (PVT-1)، ضرب در ۰,۹۳ از تغییرات

دستمزد $\frac{AGI_{t-1}}{AGI_{t-2}}$

۱. شیوه محاسبه مستمری پایه در هر سال در ادامه توضیح داده می شود.

۳-۳-۳. توجه به گفت‌وگوی اجتماعی: لزوم گفت‌وگوی چندجانبه و شراکت دادن اتحادیه‌ها در طراحی و اجرای اصلاحات نقش مهمی در پذیرش اجتماعی و موفقیت آنها دارد. تجربیات کشورهایمانند ایتالیا (فررا و جسولوا، ۱۳۹۵) و فرانسه (مایر، ۲۰۰۸) نشان می‌دهند که تنها اصلاحاتی که بدون مقاومت بالا پذیرفته می‌شود، اصلاحاتی است که مشارکت اجتماعی و گفت‌وگو با اصناف و اتحادیه‌ها را در دستور کار خود داشته باشد.

۳-۳-۴. توجه به پوشش نظام بازنشستگی: در طراحی اصلاحات توجه به اثرات آن بر پوشش نیروی کار و حتی سالمندان و ترکیب آن در طبقات مختلف درآمدی با ملاحظه عدالت اجتماعی از اهمیت زیادی برخوردار است. شیلی نمونه‌ای مثالی زدن در این حوزه است که در نتیجه اصلاحات سطح پوشش سیستم بازنشستگی از ۶۴ درصد در سال ۱۹۸۰ به ۲۹ درصد در سال ۱۹۸۲ رسید و حتی ۲۷ سال بعد و در سال ۲۰۰۷ (پیش از اصلاحات دوباره) ۶۱ درصد ثبت شد که هنوز از میزان پوشش سال ۱۹۸۱ کمتر بود (مسالگو، ۲۰۰۹).

۳-۳-۵. تدریجی‌گرایی اصلاحات: موضوع دیگری که در تجربه اصلاحات موفق به چشم می‌خورد، گام‌به‌گام بودن اصلاحات است. اصلاحات یک‌باره یا انفجاری، مانند اصلاحات اخیر در روسیه با مقاومت مدنی روبه‌رو می‌شود و یا مانند آنچه در شیلی اتفاق افتاد، با سرکوب امکان‌پذیر است. روند اصلاحات گام‌به‌گام با رویکرد تجربی و عملگرا بدین گونه است که دگرگونی‌های تدریجی در مقدار و نوع پارامترها و یا محدوده‌های اثرگذاری آنها برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود. سپس، با مشاهده عملکرد اصلاحات، مقیاس و حوزه آنها به تدریج به مقادیر و محدوده‌های بزرگتر گسترش می‌یابد. این استراتژی پذیرش اجتماعی اصلاحات و دگرگونی‌ها در جامعه را ساده‌تر می‌کند و مقاومت اجتماعی در مقابل آنها را به شدت کاهش می‌دهد. به علاوه، در اصلاحات تدریجی امکان شناخت آثار اصلاحات بر متغیرها هدف و بازنگری پیوسته در اصلاحات برای حصول بهترین نتایج فراهم خواهد بود و هزینه بازگشت هرگونه تصمیم غیربهبینه به شدت کمتر خواهد شد. در چنین شرایطی می‌توان تجربه‌های موفق‌تر را به آرامی به دیگر پارامترها و بخش‌ها گسترش داد و به تدریج به اندازه‌های مطلوب برای پارامترها دست یافت و بدین‌سان، کشور یا سازمان را از پیامد شکست‌های احتمالی در مقیاس بزرگ دور نگاه داشت.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

گذار جمعیتی به معنای افزایش جمعیت سالمندان در همه کشورهای واقعیت غیرقابل‌انکار امروز صنعت بازنشستگی است که به دلیل پیشرفت خدمات درمانی، بهبود سطح بهداشت عمومی و استانداردهای زندگی، تغذیه بهتر و آگاهی بیشتر راجع به شیوه‌های صحیح زندگی در کنار نبود کشمکش‌های نظامی و بحران‌های همه‌گیر ایجاد شده است. وقوع گذار جمعیتی مشکلات

فراوانی به دنبال دارد. با پیرترشدن جمعیت در کشورهای مختلف، پرداخت هزینه‌های بازنشستگی و سلامت برای دولت‌ها غیرقابل تحمل شده است؛ چراکه منجر به افزایش بار مالیاتی شده و تأمین هزینه سایر وظایف دولت‌ها را با تهدید جدی مواجه کرده است. بر اثر این شرایط، بسیاری از سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای مختلف را با چالش و بحران‌های اساسی روبرو شده‌اند. در مواجهه با این مشکلات بسیاری از کشورها اصلاحات مختلفی در نظام بازنشستگی خود برنامه‌ریزی و اجرا کردند.

ایران با میانۀ جمعیت نسبتاً پایین و سهم اندک جمعیت بالای ۶۵ سال ساختار جمعیتی نسبتاً جوانی دارد. با وجود این، صندوق‌های بازنشستگی در صنعت بازنشستگی کشور هم‌اکنون با مشکلات و بعضاً بحران مواجه هستند و پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی به سرعت بر شدت و عمق این بحران افزوده شود. افزایش امید به زندگی در کنار کاهش سن بازنشستگی زنان و بازنشستگی‌های زودهنگام، گسترش پوشش بازنشستگی و وجود حدود ۶ میلیون نفر جمعیت مستمری‌بگیر مهم‌ترین دلایل این ادعا هستند.

در چارچوب ملاحظات فوق، مجموعه مقررات و شرایط بازنشستگی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و تغییرات در بازار کار که منجر به ناپایداری سازمان شده و پیش‌بینی تشدید این وضعیت در آینده، این مقاله یک مطالعه تطبیقی با تمرکز بر شناخت اصلاحات در محاسبه حق بیمه و مستمری را مورد بررسی قرار داده است. در این مقاله مجموعه‌ای از کشورها در چارچوب روش‌شناسی مطالعه تطبیقی و بر اساس مجموعه‌ای از معیارهای تطبیق‌پذیری انتخاب و بررسی شده‌اند. مهم‌ترین نتایج و یافته‌های این بررسی به‌طور خلاصه به شرح ذیل قابل توضیح هستند.

در این مقاله بر اساس مطالعه تجربه اصلاحات در کشورها، مشاهده شد که آغاز به‌موقع اصلاحات در نظام بازنشستگی یکی از عوامل موفقیت و اثربخش بودن این اصلاحات است که در عین حال، هزینه اجرا و گذار را بسیار کمتر می‌کند. در این خصوص تجربیات موفق و کم‌هزینه آلمان و سوئد و تجربیات پرهزینه ترکیه مؤید این یافته هستند. همچنین، مشاهده شد که حرکت به سمت نظام‌های اندوخته‌گذاری در موارد متعددی از اصلاحات بازنشستگی کشورها تجربه شده است. ایجاد این نظام به دلیل نقش آن در انگیزه بالاتری برای بیمه‌شدگان جهت اظهار درآمد واقعی و پرداخت حق بیمه بالاتر به سبب ارتباطی که بین پرداختی حق بیمه و دریافتی مستمری ایجاد می‌کند، از اهمیت بالایی برخوردار است. با وجود این، تجربه کشورها نشان می‌دهد که اجرای اصلاحات ساختاری و حرکت به سمت نظام اندوخته‌گذاری در شرایط بی‌ثباتی اقتصادی، به‌ویژه وجود تورم بالا (مانند شرایط فعلی کشور)، نتیجه‌بخش نخواهد بود. مسئله دیگر در حرکت به سوی نظام اندوخته‌گذاری هزینه‌های گذار این سیاست است که بی‌توجهی به آن باعث شکست سیستم می‌شود؛ تجربه شیلی و قزاقستان در این خصوص بسیار گویا است.

همچنين، اگرچه مطالعه تجربه کشورها اهمیت توجه به اصلاحات ساختاری در قالب ایجاد لایه‌های مختلف و یکپارچه‌سازی صندوق‌ها را نشان داد؛ اما بر اساس این نتایج می‌توان گفت در شرایط بی‌ثباتی اقتصادی کشور، فعلاً لازم است اصلاحات پارامتریک در اولویت سیاست‌گذاران قرار گیرند. از مهم‌ترین این اصلاحات افزایش سن بازنشستگی است. توجه به افزایش سن بازنشستگی برای ایجاد تناسب بین سن بازنشستگی و امید به زندگی بالا در کشورهایی که با افزایش قابل توجه امید به زندگی مواجه بوده‌اند، به ایجاد توازن مالی صندوق‌های بازنشستگی کمک بسیاری نموده است. البته در زمانی که افزایش سن بازنشستگی با موانع روبه‌رو است، سیاست جایگزین مؤثر آن لحاظ جرمیه برای هر سال بازنشستگی زودتر از سن مقرر است. در کشورهای مورد بررسی تجربیات موفق از این سیاست مشاهده شده است. این رویکرد برای ایران نیز که در سال‌های گذشته با افزایش امید به زندگی مواجه بوده است، می‌تواند مفید باشد. همچنین می‌توان گفت نرخ انباشت ۳،۳ درصدی در تعیین مستمري (سابقه ۳۰ سال برای دریافت مستمري کامل) برای ایران به‌نسبت جزء نرخ انباشت‌های بالا به شمار می‌رود که در نتیجه، نرخ جایگزینی بالاتری نصیب بازنشستگان می‌شود. کاهش این نرخ متناسب با تغییرات جمعیتی یکی دیگر از روش‌های اصلاحی تجربه‌شده بوده است؛ هرچند در اجرای این سیاست لازم است کفایت مزایا مدنظر باشد.

موضوع مهم و اثرگذار دیگر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی که بر اساس مطالعه تجربه کشورهای دیگر قابل‌بیان است و برای ایران نیز مصداق دارد، توجه به معیار شاخص‌بندی مستمري‌ها است. این معیار در بیشتر سیستم‌های بازنشستگی بررسی شده وجود داشت. در برخی کشورها شاخص هزینه‌های زندگی یا شاخص تورم معیار افزایش مستمري‌ها است. این روش اگرچه بار مالی کمتری برای سیستم بازنشستگی دارد؛ اما باعث می‌شود زمانی که کشور در دوره رشد و رونق اقتصادی است و دستمزدها به‌صورت سالانه رشد دارند، فاصله بین بازنشستگان و شاغلان افزایش یابد. در نتیجه، در برخی کشورها نسبتی از هزینه‌های زندگی و رشد دستمزد یا رشد اقتصادی معیار افزایش مستمري‌ها است. با توجه به اینکه در ایران قاعده مشخصی برای شاخص‌بندی وجود ندارد و عموماً میزان افزایش مستمري از اجماع عمومی پیروی می‌کند (هرچند تحت تأثیر افزایش تورم و دستمزد است)، ایجاد یک معیار شاخص‌بندی می‌تواند در قاعده‌مندشدن تغییرات مستمري کمک‌کننده باشد.

آخرین نکته قابل توجه اینکه اگرچه تمرکز این مقاله بر تعیین شیوه محاسبه مستمري بود، اما یافته‌ها نشان می‌داد توجه به همین یک شاخص بدون توجه به سایر وجوه سیستم بازنشستگی ممکن نیست؛ و از این‌رو، نگاه جامع‌تری برای اصلاح سیستم بازنشستگی نیاز است. در مجموع، نتایج پژوهش نشان داد نمی‌توان الگویی ثابت برای شیوه محاسبه و شرایط بازنشستگی در کشورها یافت؛ اما با توجه به شرایط ایران، افزایش سن و سابقه بازنشستگی (با محدودیت سقف سن و سابقه)، افزایش

تعداد سال‌های ملاک برای تعیین مستمری (به شرط شاخص‌بندی با معیار مشخص)، تعیین شیوه دقیق شاخص‌بندی مستمری، تعدیل شیوه و میزان بهره‌مندی بازماندگان، عدم افزایش نرخ حق بیمه، بازنگری در شرایط بازنشستگی پیش‌از‌معد، ایجاد لایه پایه برای سیستم بازنشستگی و در نهایت، استراتژی تدریج‌گرایی در طراحی و اجرای اصلاحات، از جمله مهم‌ترین اقدامات و استراتژی‌های اصلاحات است که می‌توان بر مبنای آن مدل متناسب با ایران را طراحی کرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

- فرار، ماریوزو و جسولوا، متیو (۱۳۹۵) «تغییر ساختار صندوق‌های مستمری ایتالیا: از بن‌بست سیاست‌ها تا اصلاحات جامع»، *مروری بر اصلاحات نظام بازنشستگی در کشورهای منتخب*. ترجمه حسن یحیوی، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- Börcsh-Supan, Alex H. & Wilk, Christana (2006) "Reforming The German Public System", AEA Meeting, and Boston.
- Brook, Anne-Marie & Whitehouse, Edward (2006) "The Turkish Pension System: Further Reforms to Help Solve the Informality Problem", OECD Economics Department Working Papers.
- Buribayev, Yermek A. et. al (2016) "Pension Reform in the Republic of Kazakhstan: Main Directions, Conditions for Implementation and Development Prospects", *International Journal of Environmental and Science Education*. Vol.11, No. 18, 11611-11619.
- Jochem, Sven, (2008) "Germany: The Public-Private Dichotomy in the Bismarckian Welfare Regime", *Public and Private Social Policy Health and Pension Policies in a New Era*.
- Kim, Seong Sook (2013) "Pension Reform Options in Korea", IMF International Conference. Tokyo, Japan.
- Knell, Markus; Köhler-Töglhofer Walpurga & Prammer, Doris (2006) "The Austrian Pension System – How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits", *Monetary Policy & the Economy*. Austria.
- Konrad, Kai A. & Wagner, Gert G. (2003) "Reform of the Public Pension System in German", *Social Security Reform in Advanced Countries*.
- Maltseva, Elena & Janenova, Saltanat (2018) Reversing Pension Privatization in Kazakhstan, ESS – Working Paper, No. 67.
- Marier, P. (2008) "France: Still a 'Societe bloquee'?" *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Aging Societies*. London and New York: Routledge. Pp. 41- 73.
- Mesa-Lago, C. (2012) "Pension re-reform in Chile", *Zeitschrift für ausländisches und Internationales Arbeits- und Sozialrecht*. Vol. 26, No. 3.
- OECD (2016) "Pensions at Glance: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing.
- Rofman, Rafael; Fajnzylber, Eduardo & German Herrera (2008) "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile", S P Discussion Paper, NO. 083.
- Shi, Li & Mengbing, Zhu (2017) "Redistributive Effects of Pension Reform in China", China Institute for Income Distribution, Beijing Normal University.