

به نام خدا



مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی



گزارش کارشناسی

متناسب سازی مستمری ها
قاعده گذاری با توجه به اصول جهانی و
تجربه گذشته در ایران



تهیه شده در گروه
بیمه های اجتماعی و محاسبات
مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

فروردین ۱۳۹۹



مؤسسه عالی پژوهش‌های اجتماعی

گزارش کارشناسی

متناسب سازی مستمری‌ها

(قاعده گذاری باتوجه به اصول جهانی و تجربه گذشته در ایران)

نویسنده: عباس خندان

ناظر اجرایی: احمد پایور

ناظر و ویراستار علمی: نرگس اکبرپورروشن

تاریخ انتشار: ۹۹/۱/۲۵

شماره مسلسل: SIAC ۱۶ DF (۲۰) ۹۹

برای دریافت نسخه الکترونیکی گزارش می‌توانید به وب سایت مؤسسه به نشانی: www.ssor.ir مراجعه نمایید.

واژه‌های کلیدی:

همسان سازی

مستمری‌ها

تعدیل مستمری‌ها

سازمان تأمین اجتماعی

۵	پیشگفتار مؤسسه
۷	چکیده مدیریتی
۱۳	مقدمه
	فصل ۱
۱۷	۱-۱- قاعده‌مهندسازی و اصول متناسب‌سازی مستمری‌ها
۲۰	۲-۱- مبنای متناسب‌سازی در کشورهای مختلف: قیمت یا دستمزد
۲۵	۱-۲-۱- شاخص‌های متناسب‌سازی
۲۷	۳-۱- مرور قوانین مرتبط با متناسب‌سازی مستمری‌ها در تأمین اجتماعی
۲۸	۱-۳-۱- قوانین مرتبط با تعدیل قیمتی مستمری‌ها
۲۹	۲-۳-۱- قوانین مرتبط با همسان‌سازی مستمری‌ها
۳۲	۳-۳-۱- سایر متناسب‌سازی‌ها از جمله تضمین حداقل مستمری، کمک‌های جنبی و غیره
۳۹	۴-۱- جمع‌بندی
	فصل ۲
۴۳	۱-۲- روند و چرخه‌های مستمری در سازمان تأمین اجتماعی
۴۹	۱-۱-۲- توضیح عوامل مؤثر بر روند مستمری
۵۳	۲-۱-۲- توضیح عوامل مؤثر بر چرخه مستمری‌ها
۵۶	۲-۲- محاسبه نرخ تعدیل سالیانه مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی
۶۳	۳-۲- جمع‌بندی

	فصل ۳
۶۸	۳-۱- قاعده‌گذاری تعدیل قیمتی مستمری‌ها در ایران
۷۳	۳-۲- چالش‌های بالقوه قاعده‌گذاری متناسب‌سازی مستمری‌ها بر اساس تورم
۷۹	منابع
۸۰	پیوست (۱)
۸۲	پیوست (۲)
۸۲	پیوست (۳)
۸۳	پیوست (۴)

پیشگفتار مؤسسه

حمایت از افراد در هنگام کاهش درآمدهای ناشی از بیکاری، بیماری، از کارافتادگی، سالمندی و فوت از مهم‌ترین اهداف و مؤلفه‌های یک نظام تأمین اجتماعی کارآمد است. پرداخت مزایا به شکل مستمری یکی از ابزارهای تحقق این هدف است. برای این منظور، افراد در دوران اشتغال خود حق بیمه پرداخت می‌کنند تا از منافع این کارکرد مهم نظام تأمین اجتماعی در هنگام ناملایمات اقتصادی و اجتماعی بهره‌مند شوند.

نکته‌ای که در اینجا اهمیت دارد کفایت مزایای پرداختی به جمعیت هدف است؛ اینکه مستمری‌بگیران بتوانند با استفاده از مبلغ دریافتی حداقلی از نیازهای پایه خود را تأمین کنند.

با وجود این، کفایت مزایای پرداختی در طول زمان همواره با مخاطراتی همراه است؛ عواملی مانند تورم سبب می‌شوند که هزینه زندگی افزایش و به‌طور هم‌زمان، قدرت خرید مستمری‌ها در طی زمان کاهش یابد. همچنین، افزایش سطح دستمزد کارکنان در طول زمان به افزایش شکاف بین دریافتی شاغلان و مستمری‌بگیران منجر می‌شود. از این‌روست که تعدیل و همسان‌سازی مستمری‌ها همواره بحثی جدی در حوزه حمایت‌های اجتماعی است.



تعدیل عمدتاً به متناسب‌سازی سطح مستمری‌ها با تغییرات سطح قیمت‌ها اشاره دارد و همسان‌سازی معطوف به تغییرات آن در تناسب با سطوح دستمزدی است. در ایران، باتوجه به شرایط تورمی کشور، این نوع مطالبات همواره از سوی مستمری‌بگیران مطرح می‌شود، زیرا افزایش قیمت‌ها به مرور زمان توانایی تأمین نیازهای اولیه توسط مستمری‌ها را از بین می‌برد. اهمیت این موضوع با دانستن اینکه مستمری‌ها تنها منبع درآمدی برای بسیاری از مستمری‌بگیران هستند دوچندان می‌شود، چراکه عدم تناسب افزایش مستمری با تورم ممکن است به فقر آن‌ها منجر شود. همچنین، در صورتی که افزایش مستمری‌ها به‌طور معناداری از افزایش در دستمزدها کمتر باشد، در بلندمدت ممکن است فقر نسبی را در بین مستمری‌بگیران ایجاد کند.

باتوجه به اهمیت این موضوع، گزارش پیش‌رو تحت عنوان «متناسب‌سازی مستمری‌ها (قاعده‌گذاری باتوجه به اصول جهانی و تجربه گذشته در ایران)» در مؤسسه مدنظر قرار گرفت که ضمن بررسی تجربیات کشورها در این زمینه و نحوه تعدیل و همسان‌سازی مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی، توصیه‌هایی سیاستی و اصلاحی در این زمینه ارائه می‌کند. به‌طور مشخص، اصلاحات پیشنهادی در این خصوص به دنبال محدود کردن «عامل صلاحدید» در تعدیل مستمری‌ها و لذا جلوگیری از پیش‌بینی‌ناپذیری مستمری‌ها، کاهش قدرت خرید آن‌ها و ایجاد بار مالی بیشتر برای صندوق‌ها در جهت اهداف سیاسی است. امید است که این گزارش در مستندسازی محتوای این حوزه و ارتقای سازوکار تعدیل مستمری‌ها در کشور مفید واقع شود.

چکیده مدیریتی

یکی از مهم‌ترین کارکردهای سیستم‌های تأمین اجتماعی تأمین درآمد دوران سالمندی و پوشش ریسک کاهش درآمد با طولانی‌شدن عمر^۱ است. سیستم‌های مختلف بازنشستگی به اشکال متفاوتی از اندوخته‌گذاری کامل، اندوخته‌گذاری جزئی یا بدون اندوخته سعی در تأمین مالی این هدف دارند. اما صرف‌نظر از شیوه تأمین مالی، در تحقق این هدف شیوه تعیین مزایا نیز از اهمیت بالایی برخوردار است.



شیوه تعیین مزایا مشخص می‌کند که بر اساس اندوخته (اندوخته مالی در سیستم‌های اندوخته‌گذاری شده یا صرفاً اندوخته سوابق در سیستم‌های بدون اندوخته) چه مبلغی از مستمری باید در طول دوران بازنشستگی به افراد پرداخت شود. اما آنچه می‌تواند هم اندوخته در دوران اشتغال و هم مستمری در دوران بازنشستگی را با خطر مواجه کند تورم‌های بالاست، چراکه در نهایت قدرت خرید و رفاه افراد اهمیت دارد. بنابراین، می‌توان گفت که متناسب‌سازی اندوخته یا مستمری‌ها به گونه‌ای که بتواند رفاه دوران بازنشستگی را تأمین کند در کارآمدی سیستم‌های بازنشستگی نقش بسیار زیادی دارد.

1. Longevity risk

در عین اهمیت زیاد و با وجود تجربه تورم‌های بالا در ایران، متأسفانه این موضوع چندان مورد بررسی قرار نگرفته است. در تلاش برای پر کردن این شکاف پژوهشی، این گزارش کارشناسی به سه مسئله اصلی در ارتباط با متناسب‌سازی مستمری‌ها پرداخته است. مسئله نخست اینکه متناسب‌سازی مزایا و مستمری‌ها در سایر کشورها بر چه اساس صورت می‌گیرد؟ این مطالعه تطبیقی-تحلیلی موضوع بخش اول از این گزارش است و نشان می‌دهد کشورها عمدتاً متناسب‌سازی را بر دو مبنای اصلی بر اساس قیمت‌ها یا بر اساس دستمزدها انجام می‌دهند که هر کدام از این دو در واقع رویکرد متفاوتی به مقوله رفاه و فقر دارند. تعدیل بر اساس قیمت با هدف حفظ قدرت خرید یک سبد مشخص از کالاهای مصرفی برای مستمری‌بگیران انجام می‌شود و بنابراین از رویکرد عینی (مطلق) به رفاه و فقر نتیجه می‌شود. این رویکرد در اصطلاح تعدیل قیمتی مستمری‌ها نامیده می‌شود. در مقابل، تعدیل بر اساس دستمزد با هدف حفظ جایگاه نسبی مستمری‌بگیران از لحاظ مصرفی و درآمدی در جامعه انجام می‌شود و ریشه در نگاه نسبی به رفاه و فقر دارد. منظور از این رویکرد دوم همسان‌سازی مستمری‌هاست که اگرچه هم بار مالی زیادی بر صندوق‌ها وارد می‌کند و هم تأثیر منفی بر انگیزه‌های شغلی و عرضه کار دارد، باز هم مطالبه آن در میان مستمری‌بگیران بسیار رایج است. در نهایت، انتخاب بین این دو شیوه اصلی بستگی به ایدئولوژی و ویژگی‌های کشورها دارد. علاوه بر این، گفته شد که صرف نظر از شیوه متناسب‌سازی که کشورها به کار می‌گیرند، شاخص‌ها و متغیرهای مختلفی را می‌توان به‌عنوان نشانگر یا هدف تعدیل استفاده کرد که هر یک مزایا و معایب مختص به خود را دارند. به‌طور کلی، نشان داده شد که، در عین پراکندگی زیاد کشورها در شیوه متناسب‌سازی، اغلب یک قاعده برای این منظور تعیین و در قانون تصریح شده تا جلوی دست‌کاری‌های سیاسی گرفته شود. قاعده‌گذاری یا به‌عبارت‌دیگر انتخاب شیوه متناسب‌سازی، انتخاب شاخص یا نشانگر و تعیین نرخ باید بر اساس یک سری اصول معین صورت گیرند. اصل پایداری مالی، اصل خنثائی توزیعی و انگیزه‌های کاری، و اصل سازگاری میان صندوق‌ها و سیاست‌های دولت باید در انتخاب قاعده بهینه متناسب‌سازی مورد توجه قرار گیرند.

دوم به این مسئله پرداخته شد که در سازمان تأمین اجتماعی مستمری‌ها بر چه اساس و چگونه متناسب‌سازی می‌شوند؟ آیا متناسب‌سازی مستمری‌ها مبتنی بر یک قاعده است یا نه به‌صورت صلاح‌دید و سلیقه‌ای در سال‌های مختلف اعمال می‌شده است؟

در هر دو صورت چه متغیرها یا نشانگرهایی قابلیت توضیح‌دهندگی متناسب‌سازی مستمری‌ها در سازمان را دارند؟ آیا بین متناسب‌سازی مستمری‌ها و چرخه‌های تجاری و سیاسی رابطه‌ای وجود داشته است؟ در پاسخ به این سؤالات ابتدا به مرور قوانین مرتبط با متناسب‌سازی مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی پرداخته شد. قوانین مربوط به تعدیل قیمتی، قوانین همسان‌سازی و سایر متناسب‌سازی‌ها از جمله تضمین حداقل مستمری و کمک‌های جنبی با جزئیات مورد بررسی قرار گرفت و بار مالی این قوانین و اثرگذاری آن‌ها بر میزان مستمری به صورت آمار توصیفی ارزیابی شد. در فصل دوم گزارش، با تحلیل‌های آماری استنباطی به طور کامل به پرسش‌های مربوط به قاعده‌مندی متناسب‌سازی مستمری‌ها در سازمان پاسخ داده شده است. این بررسی و تحلیل در دو سطح انجام گرفت. ابتدا روند بلندمدت سطح حقیقی‌شده^۱ مستمری‌ها مورد بررسی قرار گرفت. برای این منظور، آمار مستمری‌های پرداختی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های گذشته مرور شد و سپس با استفاده از فیلتر هودریک-پرسکات روند زمانی بلندمدت سطح حقیقی‌شده^۲ مستمری‌ها از چرخه‌ها و نوسانات کوتاه‌مدت آن تفکیک گردید. در آخر نیز تأثیر عوامل مختلف بلندمدت، مانند شرایط مالی و ساختاری سازمان تأمین اجتماعی و وضعیت اقتصادی و جمعیتی و سیاسی کشور بر آن‌ها (هم‌بخش روند و هم‌بخش چرخه) ارزیابی و تحلیل گردید. مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش تجربی و توصیه‌های سیاستی به دست آمده را می‌توان به صورت جمع‌بندی‌شده^۳ زیر ارائه کرد:

۱. بیش از ۹۱ درصد تغییرات و پراکندگی مستمری‌های حقیقی را می‌توان با متغیرهای جمعیتی و بیمه‌ای سازمان و شرایط اقتصادی عمومی کشور توضیح داد. درحالی‌که درآمدهای سرمایه‌گذاری بر سطح مستمری‌ها تأثیرگذار نبوده‌اند. این یافته نشان‌دهنده^۴ این واقعیت است که سازمان تأمین اجتماعی تا حد زیادی به صورت PAYG عمل می‌کند.

۲. هر یک واحد افزایش در نسبت پشتیبانی می‌تواند تا ۲/۴ درصد مستمری‌های حقیقی‌شده را افزایش دهد که نشانگر نقش تأثیرگذار تغییرات جمعیتی است.

۳. افزایش ۱۰ درصدی دستمزدها و درآمدهای مشمول بیمه سطح حقیقی مستمری‌ها را ۶ درصد افزایش خواهد داد. بنابراین، یکی از مهم‌ترین راهکارهای بهبود کفایت مستمری‌ها بالاتر بردن بازه^۵ درآمدهای مشمول بیمه یا جلوگیری از

کاهش فرار بیمه‌ای به شکل کم‌اظهاری درآمدهاست.

۴. هزینه‌های درمان به دلیل حساب مشترک با خدمات بیمه‌ای به‌نوعی رقیب این خدمات در بهره‌برداری از یک مخزن مشترک محسوب می‌شوند. افزایش ۱۰ درصدی در هزینه‌های درمان تأمین اجتماعی می‌تواند سطح مستمری‌ها را تا ۵/۱ درصد کاهش دهد. به‌عنوان مثال، هزینه اجرای طرح تحول سلامت، که از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ هزینه‌های حقیقی درمان را تا ۸۰ درصد افزایش داد (به رقم اسمی از ۷۷۰۰ به ۱۹۶۰۰ میلیارد تومان)، می‌توانست به‌صورت جایگزین صرف افزایش مستمری‌ها شده و متوسط فعلی آن را از ۱/۳ میلیون تومان به ۱/۸ میلیون تومان افزایش دهد. از این جهت، تفکیک حساب‌های درمان از بیمه می‌تواند به‌عنوان یکی از اصلاحات پیشنهادی توسط سازمان تأمین اجتماعی مدنظر قرار گیرد.

۵. حداقل دستمزد سالیانه، که توسط دولت و شورای عالی کار تعیین می‌شود، بر سطح مستمری‌ها نیز تأثیرگذار است، چراکه مطابق با ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی این سطح به‌عنوان کف مستمری افراد با سابقه بیشتر از ۲۰ سال در نظر گرفته شده است. افزایش ۱۰ درصدی حداقل دستمزد میزان حقیقی شده مستمری‌ها را تا ۴/۵ درصد افزایش می‌دهد.

۶. اثر تولید ناخالص داخلی بر سطح مستمری‌ها معکوس بوده است که نشانگر ویژگی صدر کودی مخارج مستمری و تأمین اجتماعی است. البته، این تأثیر غیرخطی کاهنده است، به این معنی که در شرایط رکودی سنگین این مخارج نیز تأثیر می‌پذیرند.

۷. تورم تأثیر منفی بر سطح حقیقی مستمری‌ها داشته که نشان می‌دهد تعدیل قیمتی به‌درستی انجام نشده است. با هر یک درصد افزایش تورم ۰/۳۷ درصد متوسط حقیقی شده مستمری‌ها کاهش می‌یابد.

۸. در مدلی دیگر نیز مشاهده شد که نرخ تعدیل نسبت به تورم و قیمت‌ها تنها ۰/۶ درصد است. این نتیجه آخر نشان می‌دهد که، اگرچه طبق ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی برای تعدیل قیمتی مستمری‌ها متناسب با تورم تکلیف قانونی وجود داشته، باز گذاشتن دست قانونگذار و منوط کردن این تعدیل به تأیید هیئت‌وزیران در عمل به تعدیل کمتر از تورم و لذا کاهش سطح حقیقی مستمری‌ها منجر شده است.

۹. چرخه‌های سیاسی، به‌طور ویژه انتخابات ریاست‌جمهوری، بر نرخ تعدیل

مستمری‌ها تأثیر گذار بوده و مکانیسم تأثیر گذاری نیز از طریق نرخ تورم و همان ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی بوده است. اگر در شرایط عادی تنها ۰/۶ تورم در تعدیل مستمری‌ها لحاظ می‌شده، در سال‌هایی که انتخابات ریاست جمهوری در پیش بوده تعدیل قیمتی و تورمی به میزان ۰/۵۴ بیشتر انجام شده است. به عبارت دیگر، در سال‌هایی که انتخابات ریاست جمهوری در پیش بوده مستمری‌ها به میزان ۱/۱۴ برابر تورم تعدیل شده‌اند.

۱۰. نوسانات اقتصادی بر سطح مستمری‌ها تأثیر گذارند. تحریم‌ها اثر منفی شدیدی بر مستمری‌های حقیقی شده داشته‌اند. البته، طرح‌های همسان‌سازی و کمک‌های جانبی سازمان به منظور پوشش این نوسانات توانسته‌اند تا حدی کارساز باشند و سطح مستمری‌ها را به صورت مثبت تحت تأثیر قرار دهند.

۱۱. رشد سرمایه‌گذاری‌ها تأثیر بسیار کوچک و اندکی بر نرخ تعدیل مستمری‌ها داشته است.

این یافته‌ها نشان می‌دهند که در عمل و تا حد زیادی این تورم بوده که در ایران به‌عنوان شاخص متناسب‌سازی مورد استفاده قرار گرفته و متغیرهای دیگر مانند رشد اقتصادی یا بازده سرمایه‌گذاری‌ها بر نرخ تعدیل بی‌تأثیر بوده‌اند. و نکته جالب‌تر این که تعدیل قیمتی مستمری‌ها، که اتفاقاً به صورت قانونی نیز تکلیف شده، به صورت قاعده‌مند انجام نشده، و صلاحدید و اختیار سیاست‌گذاران در متناسب‌سازی مستمری‌ها نقش بسیار پررنگ و مهمی داشته است. قاعده‌مند نبودن متناسب‌سازی و تعدیلات قیمتی مستمری‌ها موجب می‌شود تا مستمری‌بگیران و بازنشستگان، علاوه بر نوسانات اقتصادی و جمعیتی کشور و سازمان، از نوسانات سیاسی نیز تأثیر بپذیرند.

و در نهایت، مسئلهٔ سومی که در این گزارش به آن پرداخته شد این است که آیا می‌توان بر اساس شرایط اقتصادی و سیاسی داخلی و تجربهٔ سایر کشورها یک قاعدهٔ مشخص و بهینه برای متناسب‌سازی مستمری‌ها در ایران پیشنهاد داد. در این بخش به چالش‌ها و مزیت‌های شاخص‌های مختلفی که می‌توانند به‌عنوان مبنای قاعده‌گذاری انتخاب شوند پرداخته شد و در نهایت توصیهٔ سیاستی زیر برای اصلاح مادهٔ ۹۶ و تبصرهٔ مادهٔ ۷۷ قانون تأمین اجتماعی ارائه شده است:

اصلاح ماده ۹۶: سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از یک سال کمتر نباشد با توجه به شاخص تورم مصرف‌کننده اعلام‌شده از سوی بانک مرکزی (یا مرکز آمار ایران) افزایش دهد. این امر باید به تصویب هیئت‌وزیران برسد، اما به هر حال میزان تعدیل مصوب نباید بیشتر از یک پنجم از تورم اعلام‌شده برای آن سال فاصله داشته باشد.

اصلاح ماده ۷۷: میزان مستمری بازنشستگی عبارت است از یک‌سی‌ام متوسط مزد یا حقوق بیمه‌شده ضرب‌در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آن که از سی‌وپنج سی‌ام متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید.

تبصره. متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از متوسط مزد یا حقوق کل دوران اشتغال که با توجه به تورم اعلام‌شده از سوی بانک مرکزی (یا مرکز آمار ایران) ارزش‌گذاری مجدد و به‌روزرسانی شده‌اند.

در این پیشنهاد و در اصلاح ماده ۹۶ تلاش شده تا اختیار و صلاحیت دولت در تعدیل مستمری‌ها و انحراف از شاخص تورم به گونه‌ای محدود گردد تا از پراکندگی و عدم پیش‌بینی‌پذیری مستمری‌ها، ایجاد بار مالی بیشتر برای صندوق‌ها در جهت اهداف سیاسی، و زیان مستمری‌بگیران از تورم و افزایش قیمت‌ها جلوگیری شود. و در آخر نیز، در اصلاح تبصره ماده ۷۷ پیشنهاد شده است تا به‌روزرسانی دستمزدها در محاسبه دستمزد مرجع نیز با همان شاخص تورم انجام شود. این امر از این واقعیت نشئت می‌گیرد که عدم‌تجانس شیوه تعدیل مستمری‌ها در زمان بازنشستگی و شاخص‌بندی دستمزد دوره‌های پیشین اشتغال مشکلات متعددی را ایجاد خواهد کرد.

مقدمه

تأمین درآمد^۱ در قبال مخاطرات مختلف از جمله سالمندی، از کارافتادگی و فوت از مهم‌ترین کارکردهای نظام‌های تأمین اجتماعی در اشکال مختلف است. قواعد و قوانین بسیار زیادی وجود دارند که بر کیفیت مستمری‌های ارائه‌شده و کارآمدی نظام‌ها در تأمین درآمد تأثیر گذارند.

در کنار پارامترهای تعیین‌کننده شرایط دریافت و تعلق این مستمری‌ها، متناسب‌سازی مستمری^۲ نیز در کمیت و کیفیت مستمری‌ها بسیار اهمیت دارد؛ آن هم به این دلیل که طولانی‌شدن عمر^۳ و دوران مستمری‌بگیری، به‌ویژه اگر با دوره‌های رکود و رونق و تورمی همراه باشد، می‌تواند قدرت خرید یا ارزش واقعی مستمری را کاهش دهد. بنابراین، می‌توان بین مفاهیم تأمین درآمد و تأمین درآمد مؤثر^۴ تفاوت قائل شد، جایی که عبارت دوم پوشش در مقابل تورم و طولانی‌شدن دوران مستمری‌بگیری را نیز در خود دارد.

در عین این ضرورت و اهمیت اما شیوه توافقی‌شده و یکسانی برای متناسب‌سازی مستمری‌ها در میان کشورها یا نظام‌ها و طرح‌های

1. Income security
2. Pension Indexation
3. Longevity
4. Effective

مختلف دیده نمی‌شود. حتی انواع مزایا در لایه‌های مختلف حمایتی و بیمه‌ای نیز ممکن است به شیوه‌های متفاوتی متناسب‌سازی شوند. در برخی کشورها حتی هیچ قاعده‌ا از پیش تعیین‌شده‌ای وجود ندارد و متناسب‌سازی مزایا در سال‌های مختلف بسته به نظر و صلاح‌دید تصمیم‌گیران با نرخ‌های متفاوتی صورت می‌گیرد. همین مسئله موجب شده تا در شرایط مالی نابسامان و کسری صندوق‌ها، عملاً این کاهش نرخ متناسب‌سازی مستمری‌ها باشد که به‌عنوان نخستین اصلاح و تغییر پارامتری به کار گرفته شود. این عمل، اگرچه مخارج مستمری‌ها را کاهش خواهد داد، می‌تواند اثرات نامطلوبی بر رفاه سالمندان و بازنشستگان از یک سو و اعتبار طرح‌های تأمین اجتماعی از سوی دیگر داشته باشد. از آنجایی که حفظ و پایداری صندوق‌ها در گروهی اعتبار و اعتماد افراد به آن‌هاست، اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی باید در درجه نخست بر کاهش اختیارات سلیقه‌ای و، در عوض، قاعده‌مندسازی تصمیمات متمرکز باشد.

منظور از قاعده‌مندساختن متناسب‌سازی مزایا قلاب کردن^۱ آن است؛ به این معنی که «اگر نشانگر یا شاخصی تغییر کرد، مقدار مستمری نیز به نسبت تعدیل شود» (پیگو و سانه^۲، ۲۰۰۹). در این رابطه باید نخست «نشانگر^۳» یا «هدف» و دوم «نرخ» یا نسبت‌های متناسب‌سازی مشخص شود و به‌صورت یک قاعده، یعنی به‌دور از اعمال سلیقه و هر گونه اختیار، به کار گرفته شود. بسته به رویکرد نظام تأمین اجتماعی، نشانگرهای مختلفی می‌تواند هدف‌گذاری شوند. اگر نگاه به فقر و رفاه مفهومی عینی (مطلق) است، می‌توان یک سبد متشکل از کالاها و خدمات موردنیاز را به‌صورت از پیش تعیین‌شده در نظر گرفت و قیمت یا هزینه دسترسی به این سبد را محاسبه کرد و به‌عنوان متغیر نشانگر در متناسب‌سازی مزایای مختلف به کار برد. به‌عنوان مثال، یکی از رایج‌ترین شیوه‌ها این است که مزایا و مستمری‌ها بر اساس متوسط افزایش قیمت سبد کالاهای مصرفی یک خانوار شهری متناسب شوند. بنابراین، در این رویکرد کفایت یا بسندگی^۴ مستمری‌ها موردهدف است. یا اینکه در مقابل ممکن است یک نگاه نسبی به مقوله فقر و رفاه وجود داشته باشد که در این صورت جایگاه مصرفی

1. Anchoring
2. Piggott and Sane
3. Indicator
4. Adequacy

افراد باید حفظ گردد. در این حالت، مستمری‌ها باید با نرخ‌ی برابر متوسط دستمزدها متناسب شوند. نرخ جایگزینی نسبی^۱ با این رویکرد به دنبال حفظ جایگاه در آمدی یا رفاهی فرد مستمری‌بگیر در جامعه است. آ. پس «تورم» و «رشد دستمزد» دو نشانگر اصلی متناسب‌سازی مستمری‌ها بر گرفته از دو رویکرد یا نگاه متفاوت به مسئله رفاه هستند. با این وجود، متغیرهای هدف محدود به این دو مورد نمی‌شوند و «رشد اقتصاد و تولید» و یا حتی ترکیبی از این موارد می‌توانند به کار گرفته شوند.

این گزارش کارشناسی تلاش دارد تا به سه مسئله اصلی در ارتباط با متناسب‌سازی مستمری‌ها بپردازد. نخست اینکه متناسب‌سازی مزایا و مستمری‌ها در سایر کشورها بر چه اساس صورت می‌گیرد؟ این مطالعه تطبیقی تحلیلی موضوع بخش اول از این گزارش است. دوم این مسئله که در ایران مستمری‌ها بر چه اساس و چگونه متناسب‌سازی می‌شوند؟ آیا متناسب‌سازی مستمری‌ها مبتنی بر یک قاعده است یا نه به صورت صلاح‌دید و سلیقه‌ای در سال‌های مختلف اعمال می‌شده است؟ در هر دو صورت چه متغیرها یا نشانگرهایی قابلیت توضیح‌دهندگی متناسب‌سازی مستمری‌ها در ایران را دارند؟ آیا بین متناسب‌سازی مستمری‌ها و چرخه‌های تجاری و سیاسی رابطه‌ای وجود داشته است؟ بخش دوم از گزارش تلاشی است برای یافتن پاسخ به این سؤال‌ها. و در نهایت بخش سوم به این موضوع اختصاص دارد که آیا می‌توان بر اساس شرایط اقتصادی و سیاسی داخلی و تجربه سایر کشورها یک قاعده مشخص و بهینه برای متناسب‌سازی مستمری‌ها در ایران پیشنهاد داد. این قاعده پیشنهادی چه مزیت‌هایی در بر دارد و تا چه اندازه با قوانین فعلی سازگار است؟ در انتهای گزارش نیز پیوست‌های فنی آمده است.

1. Relative replacement rate

۲. یک نرخ مشابه دیگر با عنوان نرخ جایگزینی (Replacement rate) وجود دارد که شاخصی برای سنجش حفظ رفاه و درآمد فرد بلافاصله پس از بازنشستگی است و به سال‌های پس از بازنشستگی و دوران مستمری‌بگیری ارتباطی ندارد. در این شاخص میزان مستمری بر دستمزد نهایی یا پایانی دوران کاری خود فرد تقسیم می‌شود، حال آنکه در شاخص نرخ جایگزینی نسبی مبلغ مستمری بر متوسط دستمزد جاری آن سال تقسیم می‌شود و هدف آن سنجش رفاه نسبی مستمری‌بگیر در مقایسه با سایر افراد دارای درآمد است.

فصل اول: متناسب‌سازی مستمری‌ها: اصول، تجربه سایر کشورها و مرور قوانین ایران

شیوه متناسب‌سازی مزایا و مستمری‌ها بسته به نوع حمایت یا طرح ارائه‌دهنده و اهداف کشورها می‌تواند متفاوت باشد. جدول (۱)، که از اطلاعات پیگو و سانه (۲۰۰۹) گرفته شده، به خوبی این تنوع و تفاوت‌ها را نشان می‌دهد. البته، در این جدول نحوه متناسب‌سازی انواع پارامترهای دیگر از جمله خدمات حمایتی لایه‌های نخست و دوم، شیوه ارزش‌گذاری مجدد دستمزدهای پیشین یا حتی شیوه تغییر آستانه‌های تعلق مزایا در کشورهای مختلف ارائه شده است که مقایسه را آسان‌تر می‌سازد. نخست، با ثابت گرفتن نوع حمایت یا مزایا می‌توان مقایسه کرد و دید که کشورها شیوه‌های متناسب‌سازی متفاوتی را به کار گرفته‌اند. برای نمونه، در متناسب‌سازی مبلغ مستمری‌های پرداختی، که موضوع اصلی این گزارش است، می‌توان دید که همه شیوه‌ها از جمله متناسب‌سازی بر اساس تورم، رشد دستمزد، ترکیبی و یا بدون قاعده رایج است و در واقع کشورها بر اساس ویژگی‌های داخلی خود یک شیوه را برگزیده‌اند.

اما تنوع در داخل کشورها نیز بعضاً وجود دارد؛ با ثابت گرفتن یک کشور، می‌توان دید که شیوه‌های متناسب‌سازی بسته به نوع مزایا نیز متفاوت هستند. برخی کشورها، مانند بلژیک، یک رویکرد ثابت را مبنای قرار داده و رشد قیمت‌ها و تورم را برای متناسب‌سازی تمام پارامترها از جمله مستمری‌های لایه نخست، مستمری‌های پرداختی لایه دوم و حتی ارزش‌گذاری مجدد دستمزدهای پیشین به کار گرفته‌اند. در مقابل، برخی دیگر از کشورها بر حسب مورد یک شیوه خاص را برگزیده‌اند. به عنوان مثال، ایالات متحده متناسب‌سازی مبلغ مستمری‌ها را بر مبنای تورم، و ارزش‌گذاری مجدد دستمزدهای پیشین و همچنین سقف درآمد مشمول بیمه را بر مبنای دستمزد انجام می‌دهد و در برخی موارد مانند تغییر آستانه‌های تعلق مزایای لایه نخست بدون قاعده عمل می‌کند.

این فصل از گزارش در سه بخش تنظیم شده است. بخش نخست، به لزوم قاعده‌مندسازی سیاست‌گذاری‌ها و تصمیمات خواهد پرداخت و اصولی را مطرح می‌کند که در انتخاب قواعد باید مورد توجه قرار گیرند. سپس، در بخش دوم، رویکردهای مختلف به متناسب‌سازی در کشورهای دنیا مورد بحث قرار می‌گیرند که دو مبنا یا پایه متفاوت برای قواعد متناسب‌سازی را شکل می‌دهند. پس از انتخاب مبنا، در گامی دیگر از قاعده‌مندسازی باید شاخص و نرخ متناسب‌سازی تعیین گردد که در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت. در بخش سوم و پایانی این فصل نیز قوانین مربوط به متناسب‌سازی مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی به همراه تحلیل آمار توصیفی ارائه خواهد شد.

۱-۱- قاعده‌مندسازی و اصول متناسب‌سازی مستمری‌ها

همان‌طور که پیش از این بحث شد، «بیشتر کشورهای عضو OECD یک سیستم متناسب‌سازی خودکار را به کار گرفته‌اند و اغلب، با تصریح آن (قاعده) در قانون، تعیین مزایا را از دست‌کاری‌های سیاسی دور ساخته‌اند» (پیگو و سانه، ۲۰۰۹: ۲۲). سه دلیل عمده درباره‌ی چرایی یا ضرورت قاعده‌مندی سیاست‌ها می‌توان ارائه داد:

• نخست این که طبق نظریه انتخاب عمومی، دولت‌ها و سیاست‌گذاران ممکن است تحت نفوذ گروه‌های لابی‌گر تصمیماتی بگیرند که با منافع عموم سازگار نباشد. به‌عنوان مثال، در ارتباط با متناسب‌سازی مستمری‌ها، دولت ممکن است جانب صندوق‌های بازنشستگی را گرفته و نرخ پایین‌تری را برای تعدیل مبالغ مستمری در نظر بگیرد.

• دلیل دوم اما، نه به خواست و علائق دولت، بلکه به توانایی‌های دولت مرتبط می‌شود. سیاست‌گذاران با محدودیت‌های شناختی و رفتاری مواجه‌اند که می‌تواند مانع تصمیم‌گیری درست و به‌موقع آنان گردد. سوگیری تأیید و بیش‌اطمینانی به توانایی تنها دو مورد از رفتارهایی هستند که سیاست‌گذار را از دیدن واقعیت سازوکارهای موجود و تأمل در ظرافت‌های سیاست‌گذاری و نگاه همه‌جانبه‌نگر به پیچیدگی‌های سیستم‌های اقتصادی-اجتماعی باز می‌دارد و در نهایت، مشکل سوم نواقص اطلاعاتی است که به تأخیر زمانی در سیاست‌گذاری‌ها

منجر می‌شود. سیاست‌گذاران یک هدف نهایی را در نظر دارند، اما در اغلب موارد این هدف نهایی به‌سادگی قابل اندازه‌گیری و مشاهده نیست. به‌عنوان مثال، بانک مرکزی هدف تثبیت تولید را در سر دارد، اما میزان تولید با تأخیر قابل مشاهده و اندازه‌گیری است و این باعث می‌شود تا سیاست‌گذار نتواند سیاست‌گذاری به‌موقعی برای رفع رکود و رونق داشته باشد. در متناسب‌سازی مزایا نیز همین شرایط برقرار است؛ هدف نهایی سیاست‌گذار حفظ یک سطح رفاه معین برای مستمری‌بگیران است، اما شاخص قابل اندازه‌گیری سریع و معینی از رفاه وجود ندارد تا بر آن اساس سیاست‌گذار بتواند متناسب‌سازی را به شکل مطلوب انجام دهد. در این شرایط یک ابزار میانی انتخاب می‌شود که اولاً با آن هدف نهایی ارتباط مستقیم داشته و دوم این که قابل مشاهده و اندازه‌گیری باشد. سیاست‌گذار با تجهیز خود به آن ابزار میانی یا قاعده می‌تواند مطمئن باشد که در جهت و راستای هدف نهایی حرکت خواهد کرد. قواعد مختلفی برای متناسب‌سازی می‌توان به کار گرفت؛ از جمله تورم، رشد تولید ناخالص داخلی یا رشد دستمزد که در این میان تورم از قابلیت اندازه‌گیری و مشاهدهٔ بهتری برخوردار است.

جدا از اهمیت قاعده‌گذاری، انتخاب آن قاعده نیز بسیار مهم است و باید بر مبنای یک‌سری اصول باشد و تمام ملاحظات در آن در نظر گرفته شوند. این اصول به هدف نهایی که مورد نظر سیاست‌گذار است و همچنین حوزه و زمینهٔ سیاست‌گذاری بستگی زیادی دارد. در ارتباط با متناسب‌سازی مستمری‌ها و تأمین اجتماعی می‌توان اصول زیر را برشمرد که باید در انتخاب قاعده مورد توجه قرار گیرد.

اصل پایداری مالی

سالمندی جمعیت و مشکلات عمده در حکمرانی مالی و اداری موجب شده تا بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی با کسری قابل توجهی روبرو شوند و، در واکنش، نرخ تعدیل مستمری‌ها یک و شاید نخستین پارامتری بوده که در بسیاری از کشورها به‌منظور کنترل کسری تغییر یافته است. اما باید توجه داشت که تنها با کاهش نرخ تعدیل مزایا و عدم متناسب‌سازی مستمری‌ها نمی‌توان مخارج فزایندهٔ این صندوق‌ها را کنترل کرد و از طرف دیگر نمی‌توان نرخ متناسب‌سازی را بدون توجه به اثرات مالی آن بر صندوق‌ها انتخاب کرد. در واقع، یک مبادله بین مزایای بیشتر برای مستمری‌بگیران و بار مالی بیشتر برای بیمه‌پردازان وجود دارد و شیوهٔ

متناسب‌سازی در این میان باید هوشمندانه انتخاب شود.

◦ اصل خنثائی بازتوزیع و انگیزه‌های کاری

صندوق‌های بازنشستگی سازوکاری برای انتقالات بین‌نسلی هستند و هر پارامتر یا قانون مرتبط با آن نیز ناگزیر اثرات بازتوزیعی مشخصی دارد. در انتخاب شیوه متناسب‌سازی مزایا باید توجه شود که اثرات بازتوزیعی در حداقل ممکن باشد. به‌عنوان مثال، گفته می‌شود که سخاوتمندی زیاد در متناسب‌سازی مزایا بیشتر افراد ثروتمند و دهک‌های بالا را منتفع می‌سازد؛ چراکه ثروتمندان از سلامت و امید زندگی بالاتری برخوردارند. نرخ تعدیل بالا در متناسب‌سازی می‌تواند اثرات نامطلوبی نیز بر انگیزه‌های کاری داشته باشد. گفته شده که تعدیل بر اساس دستمزد به حفظ جایگاه‌های نسبی افراد منجر می‌شود و بنابراین همین ممانعت از پیشرفت و ارتقاء جایگاه می‌تواند به کاهش انگیزه نیروی کار منجر شود. یا در حالی دیگر، نرخ تعدیل بالا همچنین منجر به افزایش ثروت مستمری و بالا رفتن مالیات ضمنی بر کار می‌شود و از این طریق به پایین آمدن سن بازنشستگی و گسترش بازنشستگی پیش از موعد می‌انجامد.

◦ سازگاری در میان صندوق‌ها و سیاست‌های دولت

پیش از این گفته شد که متناسب‌سازی مستمری‌ها از تنوع و پراکندگی زیادی برخوردار است. اگرچه پراکندگی در میان کشورها با توجه به رویکردهای متفاوت آن‌ها به رفاه و فقر طبیعی است، پراکندگی شیوه متناسب‌سازی در طرح‌ها و مزایای مختلف در درون یک کشور باید در حداقل باشد، به این دلیل که می‌تواند منجر به کژمنشی در افراد شود. برای مثال، شیوه تعدیل مستمری‌ها در میان صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشگری و تأمین اجتماعی باید تا حد ممکن مشابه باشد.

۲-۱- مبنای متناسب‌سازی در کشورهای مختلف: قیمت یا دستمزد

همان‌گونه که در جدول (۱) نشان داده شده، اغلب کشورها تغییرات قیمت و تورم را مبنای متناسب‌سازی میزان مستمری‌های پرداختی قرار داده‌اند. در این شیوه از متناسب‌سازی، تلاش بر این است که، با توجه به افزایش قیمت کالاها و خدمات مصرفی، قدرت خرید مستمری‌ها حفظ گردد. به عبارت دیگر، این کشورها کفایت یا بسندگی مزایا را هدف قرار داده‌اند. این رویکرد به متناسب‌سازی را می‌توان تعدیل قیمتی مستمری‌ها^۱ نامید.

با این حال، همان‌طور که پیش از این نیز گفته شد، ممکن است افراد نگاه نسبی به مقوله فقر و رفاه داشته باشند؛ یعنی، اگرچه با تعدیل بر مبنای تورم قدرت خرید مستمری‌بگیران حفظ می‌گردد، ممکن است آن‌ها استانداردهای زندگی را به نسبت شاغلین یا بازنشستگان دوره‌های بعدی هم بسنجند و جایگاه نسبی خود را در نظر قرار دهند. از این روی است که در برخی دیگر از کشورها رشد اقتصاد یا دستمزدها مبنای متناسب‌سازی مستمری‌ها قرار گرفته است. در صورتی که رشد دستمزدها مبنای قرار گیرد، می‌توان گفت حفظ نرخ جایگزینی نسبی هدف قرار گرفته است. این رویکرد به متناسب‌سازی را می‌توان همسان‌سازی مستمری‌ها^۲ نامید. طبقه‌بندی انواع شیوه‌های متناسب‌سازی در شکل (۱) نشان داده شده که در آن به سایر متناسب‌سازی‌ها از جمله تضمین حداقل مستمری یا کمک‌های جنبی برای بالابردن کفایت مزایا نیز اشاره شده است. قاعدتاً در میان مستمری‌بگیران شیوه دوم، یعنی همسان‌سازی یا تعدیل بر اساس رشد دستمزدها، مطلوب‌تر است، چرا که نه تنها قدرت خرید آن‌ها را حفظ می‌کند بلکه حفظ جایگاه نسبی آن‌ها در جامعه را نیز تضمین می‌کند.



△ شکل (۱): انواع شیوه‌های متناسب‌سازی

1. Pension Price Adjustment
2. Pension Equalization

ترکیبی	رشد اقتصادی	رشد دستمزد	تورم	بدون قاعده	موضوع متناسب سازی		لایه تأمین اجتماعی
					مستمری های پرداختی	مستمری پایه/ حداقل مستمری	
مجارستان زلاتدنو		لوکزامبورگ هلند نروژ ایسلند ایرلند	بلژیک کانادا فرانسه ژاپن مکزیک لهستان اسپانیا بریتانیا	یونان نروژ پاکستان فیلیپین	مستمری های پرداختی	مستمری پایه/ حداقل مستمری	لایه نخست
		فرانسه	استرالیا کانادا فنلاند	ایالات متحده	آستانه تعلق مزایا	مزایای همراه با آزمون وسیع	
استرالیا سوئیس آلمان		دانمارک فرانسه مکزیک بریتانیا ایسلند ایرلند	بلژیک کانادا فنلاند سوئد ایالات متحده	اتریش پرتغال	مبلغ مستمری		
		ایالات متحده	کانادا	فنلاند	سقف بر درآمد مشمول حق بیمه		لایه دوم مرتبط با درآمد
فنلاند آلمان سوئد پرتغال	ایتالیا ترکیه	اتریش کانادا یونان مجارستان ایسلند ژاپن لوکزامبورگ نروژ لهستان اسلواکی سوئیس بریتانیا ایالات متحده ویتنام	بلژیک دانمارک فرانسه اسپانیا کره جنوبی	چین-تایپه هلند پاکستان فیلیپین تایلند	ارزش گذاری دستمزدهای پیشین		

Δ جدول (۱): متناسب سازی پارامترهای مختلف سیستم بازنشستگی در چند کشور منتخب

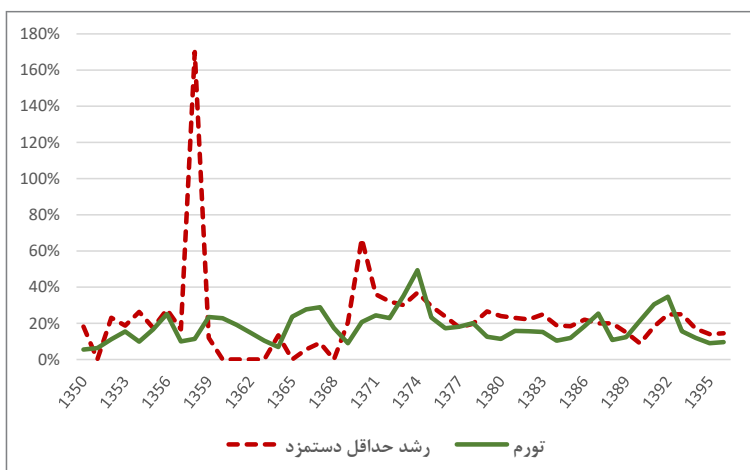
ترکیبی	رشد اقتصادی	رشد دستمزد	تورم	بدون قاعده	موضوع متناسب سازی	لایه تأمین اجتماعی
فنلاند		نروژ	بلژیک	اتریش	مستمری‌های پرداختی	
جمهوری چک		ایسلند	کانادا	چین-تایپه		
دانمارک		آلمان	فرانسه	یونان		
مجارستان		ویتنام	ایتالیا	ایرلند		
ژاپن			ژاپن	دانمارک		
لوکزامبورگ			کره جنوبی	هلند		
اسلواکی			نروژ	پاکستان		
پرتغال			لهستان	فیلیپین		
سوئد			پرتغال	تایلند		
سوئیس			اسپانیا			
			ترکیه			
			بریتانیا			
			ایالات متحده			

△ ادامه جدول (۱)

منبع: پیگو وسانه (۲۰۰۹)

در مقابل، دولت‌ها شاید به دو دلیل به تعدیل قیمتی و بر اساس تورم گرایش دارند. دلیل نخست این است که رشد دستمزدها در بلندمدت به اندازه بهره‌وری نیروی کار از رشد قیمت‌ها و تورم بالاتر است و بنابراین همسان‌سازی و تعدیل با این نرخ مخارج مستمری را بیشتر افزایش می‌دهد. البته، در ایران این موضوع، یعنی بالاتر بودن رشد دستمزد از نرخ تورم چالش‌برانگیز است و بسیاری معتقدند که، به دلیل تجربه تورم‌های بالا، عکس این حالت در کشور برقرار است. شکل (۲) نرخ تورم و نرخ رشد حداقل دستمزد را از سال ۱۳۵۰ به تصویر می‌کشد. همان‌طور که از شکل مشاهده می‌شود، در اغلب سال‌ها نرخ رشد حداقل دستمزد بالاتر از نرخ تورم بوده است، اما این نکته نیز تا حدی درست است که در برخی سال‌ها، به‌ویژه در دوره‌های تورم بالا از جمله سال ۱۳۷۴ یا سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲، تعدیل دستمزدها کمتر از تورم بوده است. میانگین هندسی نرخ تورم از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۹۶ بیش از ۱۷/۵ درصد بوده است که از میانگین هندسی حداقل دستمزد در همین دوره (۲۰/۱ درصد) در حدود ۲/۶ درصد کمتر است. البته همان‌طور که می‌توان دید، حداقل دستمزد پس

از انقلاب و در سال ۱۳۵۸ با یک جهش قابل توجه روبرو بود (رشد ۱۷۰ درصدی) که در سال‌های بعد از آن، یعنی در دوران جنگ، تثبیت شد. اگر دوره بررسی را به پس از جنگ محدود کنیم، میانگین هندسی تورم و حداقل دستمزد به ترتیب ۱۸/۷ و ۲۳/۵ درصد بوده و اختلاف بین دو نرخ به ۴/۸ درصد افزایش خواهد یافت. بنابراین، می‌توان به‌عنوان نتیجه کلی گفت که بالاتر بودن رشد حداقل دستمزد از تورم یک واقعیت است که به‌صورت تجربی و مبتنی بر شواهد در دوره‌های بلندمدت مشاهده می‌شود، اگرچه در برخی سال‌های معدود این روند می‌تواند برعکس بوده باشد.



△ شکل (۲): مقایسه نرخ‌های رشد حداقل دستمزد و تورم

منبع: بانک مرکزی ایران و مصوبات سالیانه هیئت وزیران در خصوص افزایش حداقل مزد

دلیل دوم برای ترجیح دولت‌ها به تعدیل قیمتی به انگیزه نیروی کار برای عرضه کار و اشتغال ارتباط می‌یابد. افراد جوان و نیروی کار به دلیل فعالیت اقتصادی و عرضه نیروی کار باید حق این را داشته باشند تا بتوانند جایگاه نسبی خود را در جامعه ارتقا دهند. در واقع، اگر دهک‌های درآمدی را مد نظر قرار دهیم، می‌توان گفت که نیروی کار و شاغلین همواره انگیزه داشته‌اند تا با کار و فعالیت بیشتر خود را به دهک‌های درآمدی بالاتر برسانند و در اصطلاح از نردبان درآمدی بالا روند. تعدیل مستمری‌ها بر اساس رشد دستمزد موجب حفظ جایگاه نسبی مستمری‌بگیران می‌شود، اما روی

بد و نامطلوب‌بیش این است که از ارتقاء جایگاه نسبی شاغلین و نیروی کار ممانعت می‌شود و این تأثیری منفی بر عرضه نیروی کار خواهد گذاشت. اگر مستمری‌ها بر اساس نرخ رشد دستمزد متناسب‌سازی گردند، به‌طور ضمنی به این معنی است که مستمری‌بگیران و بازنشستگان نیز از بهره‌وری نیروی کار منتفع شده‌اند. این که آیا بازنشستگان حق دارند از بهره‌وری نیروی کار برخوردار شوند یا نه یک بحث فلسفی است و به ایدئولوژی و عقاید کشورها بستگی دارد. اما به‌هرحال، این مطالبه برای تعدیل مستمری‌ها بر اساس دستمزد در میان بازنشستگان وجود دارد. در ایران نیز، اگرچه دولت طبق قانون ملزم به تعدیل مستمری‌ها بر اساس تورم است، هر چند سال یک‌بار، با گسترش شکاف و فاصله مستمری‌ها از دستمزد شاغلین و بازنشستگان دوره‌های بعدی، این مطالبه برای همسان‌سازی مستمری‌ها در میان بازنشستگان شکل می‌گیرد.

ریشه اصلی نابرابری‌ها در این است که مستمری اولیه یا برقراری با ارزش‌گذاری مجدد بر اساس دستمزد تعیین می‌شود، حال آن‌که پس‌از آن بر اساس قیمت یا تورم تعدیل می‌شود. به‌عنوان مثال، فرض کنید دستمزدهای کل دوران کاری در محاسبه مستمری لحاظ می‌شود. اگر فردی در سال ۲۰۱۵ بازنشسته شود، مستمری او در سه سال بعدی، تا سال ۲۰۱۸، بر اساس تورم تعدیل می‌شود، حال آن‌که برای فردی دیگر که در سال ۲۰۱۸ بازنشسته می‌شود رشد دستمزد در سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۸ بر میزان مستمری تأثیر می‌گذارد. به این طریق است که مستمری بازنشستگان دوره‌های بعدی در سطحی بالاتر قرار می‌گیرد^۱ و بازنشستگان پس از هر چند سال مطالبه همسان‌سازی را دارند. در ایران نیز، که دستمزد تنها دو سال پایانی اشتغال در محاسبه مستمری در نظر گرفته می‌شود، عملاً این نابرابری مستمری‌ها تشدید می‌شود، چرا که موارد بازنشستگی برقرارشده جدید از رشد دستمزد برخوردار شده‌اند، اما موارد برقراری سال پیش‌از آن بر اساس رشد شاخص قیمت

۱. این موضوع در ارتباط با برقراری‌های با اختلاف بیشتر از یک سال و با فرض اینکه تعدیل قیمتی از تعدیل متناسب با دستمزد کمتر باشد صحت دارد، که البته در مواردی این‌گونه نبوده است. بر اساس اطلاعات حاصل از مشاوره با معاونت بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی در مواردی که مدت زمان بین برقراری‌ها کمتر از یک سال باشد نیز ممکن است عکس این مسئله رخ دهد. به‌عنوان مثال، مستمری افرادی که در اسفندماه سال ۱۳۹۷ بازنشسته شده‌اند، ماه بعد، یعنی ابتدای سال ۱۳۹۸، به اندازه تورم (مثلاً ۱۰ درصد) تعدیل می‌شود، اما بازنشستگان برقراری فروردین ۱۳۹۸ از این تعدیل محروم می‌مانند و متوسط دستمزد آن‌ها تنها به میزان یک‌بیست‌و‌چهارم افزایش دستمزد (که رقم آن ناچیز خواهد بود) ارتقا خواهد یافت.

که، با فرض بهره‌وری مثبت و آنچه به‌طور کلی از آمار سال‌های گذشته می‌توان گفت، از رشد دستمزد کمتر است_ تعدیل شده‌اند.

در مواجهه با این مطالبه است که برخی کشورها با استفاده از شیوه‌های تعدیل ترکیبی سعی کرده‌اند نابرابری مستمری‌ها را کاهش دهند. این امر قاعدتاً بار مالی زیادی به همراه دارد. در برخی دیگر از کشورها مانند ایالات متحده، بحث بر سر به‌کارگیری یک استراتژی متفاوت است که اتفاقاً بار مالی را کاهش می‌دهد. ارزش‌گذاری مجدد دستمزدها بر اساس تورم، و نه دستمزد، باعث می‌شود مستمری‌های بازنشستگان دوره‌های مختلف تا حد زیادی در یک سطح قرار بگیرند.

▲ ۱-۲-۱- شاخص‌های متناسب‌سازی

دو مبنای اصلی برای متناسب‌سازی مزایا بر اساس تورم (تعدیل قیمتی) و رشد دستمزد (همسان‌سازی) در قسمت قبل بحث شد که هر کدام ریشه در یک رویکرد مشخص به رفاه و فقر داشتند. موضوع این بخش در ادامه این است که پس از انتخاب رویکرد و مبنای متناسب‌سازی چه شاخص‌هایی می‌تواند در نظر قرار گیرند.

• چه شاخص‌هایی از قیمت؟

بسیاری از کارشناسان و متخصصان بر این عقیده‌اند که سبد مصرفی بازنشستگان و مستمری‌بگیران از سبد مصرفی عمومی جامعه متفاوت است، و بنابراین شاخص قیمتی متفاوت یا اصلاح‌شده باید در تعدیل مزایای آن‌ها مورد استفاده قرار گیرد. طبق مطالعه دفتر آمار استرالیا^۱ (۲۰۰۸)، مخارج سلامت و بهداشت و همچنین خوراکی‌ها وزن بیشتری در سبد مصرفی مستمری‌بگیران و بازنشستگان دارند. قاسمی (۱۳۸۷) نیز به بررسی تفاوت سبد مصرفی سالمندان با خانوار نمونه شهری و تورم قیمتی این دو گروه پرداخته است. بر اساس نتایج این مطالعه، در سبد مصرفی سالمندان بهداشت و درمان از وزن بالاتری برخوردار بوده، حال آن‌که وزن گروه‌های حمل‌ونقل و ارتباطات، لوازم و اثاث منزل، و پوشاک نسبت به خانوار نمونه شهری کمتر بوده است. در این مطالعه همچنین، نرخ‌های تورم این دو گروه به تفکیک و برای سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵ استخراج شده که در جدول (۲) قابل مشاهده است.

1. Australian Bureau of Statistics

نرخ تورم سالمندان		نرخ تورم عمومی	سال
بالاتر از ۶۵ سال	بالاتر از ۶۰ سال		
۱۴/۰۱	۱۳/۳۲	۱۲/۳۷	۱۳۸۰
۱۵/۶	۱۵/۷۴	۱۵/۵۳	۱۳۸۱
۱۶/۴۴	۱۶/۵۶	۱۶/۱۲	۱۳۸۲
۱۴/۸۱	۱۴/۳۶	۱۳/۴۶	۱۳۸۳
۱۳/۹	۱۳/۴۷	۱۲/۲۹	۱۳۸۴
۱۳/۵۶	۱۴/۱۸	۱۴/۵۴	۱۳۸۵

Δ جدول (۲): مقایسه نرخ تورم سبد کالاهای مصرفی سالمندان با نرخ تورم عمومی خانوار شهری

منبع: قاسمی (۱۳۸۷)

همان‌گونه که از نتایج قابل مشاهده است، در تمام سال‌های بررسی، به جز سال ۱۳۸۵، تورم و رشد قیمت‌ها برای خانوارهای سالمند بیشتر از تورم عمومی بوده است. همین تفاوت حکم می‌کند که یک شاخص مصرفی متفاوت متناسب با سبد مصرفی مستمری‌بگیران و سالمندان برای تعدیل مستمری‌ها استفاده شود. بر همین اساس، برای مثال، در بلژیک مستمری‌ها بر اساس یک «شاخص سلامت» متناسب‌سازی می‌شوند که پایه آن مشابه شاخص قیمت مصرف‌کننده است، اما کالاهای ناسالم مانند الکل و دخانیات از آن حذف شده است. یا در انگلستان شاخصی به نام «شاخص روسی»^۲ برای این منظور استفاده می‌شود که همان شاخص قیمت خرده‌فروشی^۳ است که مواردی مانند اجاره خانه، پرداخت بهره وام‌های رهنی و هزینه استهلاک از آن حذف شده است.

1. Health index
2. Rossi index
3. Retail price index

• چه شاخص‌هایی از دستمزد؟

انتخاب شاخص در متناسب‌سازی مزایا بر مبنای دستمزد یا همسان‌سازی مشکل‌تر است. نخستین بحث انتخاب بین متوسط دستمزد یا متوسط درآمد خانوار است. درآمد خانوار می‌تواند گسترده‌تر و متنوع‌تر از مزد و حقوق باشد. به‌عنوان مثال، تعداد افراد دارای درآمد بدون شغل از ۱/۹ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۴/۸ میلیون نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده است. در استرالیا شاخص متوسط کل درآمدهای هفتگی مردان (MTAWE)^۱ به‌منظور متناسب‌سازی مستمری‌ها استفاده می‌شود. هارمر^۲ (۲۰۰۹) نشان می‌دهد که شاخص قیمت دستمزدی^۳ در استرالیا، که تنها بر درآمدهای یک نفر کارکن متمرکز است، طی سال‌های دهه ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۸ رشد پایین‌تری از MTAWE داشته است. و یا بحث دیگر انتخاب بین متوسط یا میانه^۴ دستمزد به‌عنوان شاخص است. در صورتی که توزیع درآمدها چوله به چپ باشد، یعنی قسمت بزرگی از افراد درآمد پایین داشته باشند و در نتیجه میانه کوچک‌تر از متوسط باشد، انتخاب میانه صرفه مالی زیادی برای دولت خواهد داشت.

۱-۳- مرور قوانین مرتبط با متناسب‌سازی مستمری‌ها در تأمین اجتماعی

در دو بخش پیشین، متناسب‌سازی مستمری‌ها از حیث اصول و تجربه دیگر کشورها ارزیابی شد و بین دو مفهوم یا رویکرد تعدیل قیمتی مستمری‌ها و همسان‌سازی آن‌ها تمایز ایجاد شد. در این بخش، قوانین مرتبط با متناسب‌سازی و تعدیل مستمری‌ها در ایران و به‌طور ویژه تأمین اجتماعی بررسی می‌شود. در بند (ب) ماده ۱۲ قانون برنامه ششم توسعه، سازمان تأمین اجتماعی مکلف به متناسب‌سازی مستمری‌ها شده است:

«سازمان تأمین اجتماعی موظف است، مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی نماید.»

1. Male Total Average Weekly Earnings
2. Harmer
3. Wage Price Index
4. Median

اما همان‌طور که پیش از این گفته شد، متناسب‌سازی مزایا و مستمری‌ها بسته به نوع حمایت یا خدمت، نوع طرح ارائه‌دهنده و اهداف کشورها می‌تواند متفاوت باشد. انواع شیوه‌های متناسب‌سازی را می‌توان در سه دسته تعدیل قیمتی مستمری‌ها، همسان‌سازی مستمری‌ها و سایر متناسب‌سازی‌ها از جمله تضمین حداقل مستمری یا کمک‌های جنبی برای بالابردن کفایت مزایا طبقه‌بندی کرد. بر اساس همین طبقه‌بندی نیز در ادامه به تحلیل و بررسی قوانین مختلف مرتبط با متناسب‌سازی و اقداماتی که تاکنون سازمان تأمین اجتماعی در این راستا انجام داده پرداخته خواهد شد.

▲ ۱-۳-۱- قوانین مرتبط با تعدیل قیمتی مستمری‌ها

مهم‌ترین قانون مرتبط با تعدیل قیمتی مستمری‌ها ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی سال ۱۳۵۴ است که سازمان تأمین اجتماعی را به آن مکلف کرده است:

«سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازمندان را در فواصل زمانی که حداکثر از یک سال کمتر نباشد با توجه به هزینه زندگی با تصویب هیئت‌وزیران به همان نسبت افزایش دهد.»

در این قانون چند نکته و ویژگی مهم وجود دارد که قابل‌بحث است. نخست این که رویکرد متناسب‌سازی مشخص شده و تصریح شده است که مستمری‌ها باید بر اساس هزینه‌های زندگی تعدیل گردند. به عبارت دیگر، هدف از متناسب‌سازی حفظ قدرت خرید ذکر شده است. دوم این که این شیوه تعدیل به صورت یکسان برای تمام خدمات و حمایت‌ها از مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت در نظر گرفته شده است. اما نکته سوم و مهم‌تر این که، با وجود مشخص شدن شیوه تعدیل، همچنان شاخص یا نشانگر و این که تعدیل با چه نرخی صورت گیرد به صورت یک قاعده مشخص نشده و این تصمیم به هیئت‌وزیران محول شده است. به بیان دیگر، نرخ تعدیل همچنان در حیطه صلاحدید و اختیار سیاست‌گذار قرار دارد. در فصل دوم از این گزارش با شواهد آماری نشان داده خواهد شد که تعدیل مستمری‌ها در سازمان تا چه اندازه مرتبط با تورم بوده و چه میزان از نظر و صلاحدید مسئولان و چرخه‌های تجاری متأثر بوده است.

▲ ۱-۳-۲- قوانین مرتبط با همسان‌سازی مستمری‌ها

با وجود این که رویکرد حفظ قدرت خرید و تعدیل قیمتی مستمری‌ها در قانون تصریح شده، مطالبه همسان‌سازی در میان بازنشستگان همواره وجود داشته است. دلیل وجود این مطالبه هم نابرابری در میان مستمری‌ها است که البته در این خصوص سازمان تأمین اجتماعی به دلیل وجود سقف بیمه‌پردازی و پارامترها و قوانین دیگر در وضعیت بهتری نسبت به سایر صندوق‌ها قرار دارد. دلیل ایجاد این نابرابری نیز، همان‌طور که پیش از این بحث گردید، این است که مستمری برقراری اولیه بر حسب دستمزد دو سال آخر تعیین می‌شود و بنابراین رشد دستمزدها بر آن تأثیر گذارند. حال آن که مستمری‌بگیران سال‌های قبل از رشد دستمزدهای حقیقی و بهره‌وری محروم هستند. همین مطالبه در میان بازنشستگان موجب شد تا اولین بار در قانون بودجه ۱۳۸۱ دولت سازمان تأمین اجتماعی را به همسان‌سازی مستمری‌ها موظف سازد. البته شایان ذکر است که پیش از این قوانین دیگری نیز وجود داشته که سازمان را به‌عنوان مثال به پرداخت حق عائله‌مندی، حق هزینه مسکن و اولاد و غیره مکلف کرده که با جزئیات در ادامه بحث خواهند شد، اما در این قسمت هدف بررسی قوانینی است که صرفاً در جهت همسان‌سازی حقوق بازنشستگان دوره‌های مختلف و یا هماهنگ‌سازی مستمری با سطوح دستمزدی تصویب شده‌اند.

در آیین‌نامه اجرایی بند (د) تبصره ۴ قانون بودجه ۱۳۸۱ به سازمان تأمین اجتماعی این اختیار داده شده که در صورت تصویب هیئت‌مدیره به همسان‌سازی حقوق مستمری‌بگیران پیش از ۱۳۷۹ با مستمری‌بگیران بعد از سال ۱۳۷۹ اقدام کند.

بند ۸ آیین‌نامه: «سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند به‌منظور هماهنگی حقوق مستمری‌بگیران قبل از سال ۱۳۷۹ با مستمری‌بگیران بعد از سال ۱۳۷۹ با توجه به سابقه پرداخت حق بیمه، مبنای کسر حق بیمه و سال برقراری، نسبت به اصلاح حقوق مستمری‌بگیران با تصویب هیئت‌مدیره اقدام نماید.»

در نتیجه این قانون، سازمان تأمین اجتماعی نیز در بند ۳ از بخشنامه شماره ۴۰ شیوه هماهنگ‌سازی مستمری‌ها را به صورت زیر مشخص کرد:

«ترمیم مستمری با استفاده از فرمول زیر انجام خواهد پذیرفت:

$$\text{شاخص همترازی} = 1,800,000 \times \frac{\text{متوسط دستمزد مبنای برقراری مستمری}}{\text{میانگین سقف دستمزد طی دو سال قبل از برقراری مستمری}} \times \frac{\text{سابقه پرداخت حق بیمه}}{30}$$

مابه‌التفاوت تعدیل‌نشده^۷ برابر است با (مستمری دریافتی در تاریخ ۸۱/۷/۱ - شاخص هم‌ترازی)

مابه‌التفاوت قابل پرداخت Z برابر است با (Y × ضریب تعدیل)

۳-۱- ضریب تعدیل مبلغ مابه‌التفاوت در مورد مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی ناشی از کار، غیر ناشی از کار و بازماندگان به ترتیب ۵/۶۶، ۳۳/۲۸ و ۲۶ درصد می‌باشد.»

یکی دیگر از قوانین مهم در ارتباط با همسان‌سازی مربوط به ماده ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ است که دولت، با در نظر گرفتن مبلغ ۲۵ هزار میلیارد ریال سهام شرکتی، سازمان تأمین اجتماعی را به همسان‌سازی مستمری‌ها مکلف کرد:

«دولت مکلف است به میزان بیست و پنج هزار میلیارد (۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از سهام قابل‌عرضه در بورس اوراق بهادار شرکت‌های دولتی و یا سهام دولت در سایر شرکت‌ها را به سازمان تأمین اجتماعی واگذار نماید. سازمان تأمین اجتماعی در راستای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان موظف است از محل فروش و سود حاصل از مالکیت سهام مزبور نسبت به افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌گیران خود از ابتدای سال ۱۳۸۸ اقدام کند. ضوابط افزایش و آیین‌نامه اجرایی مربوطه حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه به پیشنهاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.»

بر اساس مصوبه هیئت‌وزیران و در جهت توزیع عادلانه، میزان پارانه پرداختی به مستمری‌گیران تأمین اجتماعی به صورت پلکانی معکوس تعیین شده که در جدول (۳) نشان داده شده است. همان‌طور که می‌توان دید، مستمری افراد با حقوق کمتر از ۲۳۵ هزار تومان بیش از ۳۵ درصد و، در مقابل، مستمری افراد با حقوق بیشتر از

۱ میلیون تومان نیز کمتر از ۱/۵ درصد افزایش را در این سال و به موجب این قانون تجربه کرد. بر این اساس، اگر نسبت بیشترین مستمری به کمترین در این سال (۱ میلیون بر ۲۳۵ هزار تومان) تقریباً برابر ۴/۲۵ بوده است، در پایان سال و پس از افزایش مستمری‌ها به صورت پلکانی معکوس، این نسبت به ۳/۲ برابر کاهش یافت. که گامی بزرگ در همسان‌سازی حقوق در میان مستمری‌بگیران محسوب می‌شود. در مقایسه با حقوق و دستمزد شاغلین نیز حداقل مستمری ۲۳۵ هزار تومان به نسبت حداقل دستمزد سال ۱۳۸۸ (۲۶۳ هزار و ۵۲۰ تومان) حدود ۰/۸۹ بوده است که، به موجب این قانون و تعلق ۸۲ هزار تومان به این مستمری‌بگیران، این نسبت به حدود ۱/۰۵ افزایش یافت و مبلغ مستمری آن‌ها در سال بعد از حداقل دستمزد سال ۱۳۸۹ برابر ۳۰۳ هزار تومان نیز فزون شد.

بازه مستمری سال ۸۸ (تومان)	یارانه دریافتی (تومان)	درصد تقریبی افزایش
کمتر از ۲۳۵ هزار	۸۲۰۰۰	بیش از ۳۵ درصد
۲۳۵ هزار	۸۰۰۰۰	۳۴ درصد
۲۳۵ تا ۲۵۰ هزار	۷۷۶۰۰	بین ۳۱ تا ۳۳ درصد
۲۵۰ تا ۳۰۰ هزار	۶۷۵۰۰	بین ۲۲/۵ تا ۲۷ درصد
۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار	۵۰۰۰۰	بین ۱۲/۵ تا ۱۶/۶۷ درصد
۴۰۰ تا ۵۰۰ هزار	۳۷۷۰۰	بین ۷/۵ تا ۹/۵ درصد
۵۰۰ تا ۶۰۰ هزار	۳۰۰۰۰	بین ۵ تا ۶ درصد
۶۰۰ تا ۷۰۰ هزار	۲۵۰۰۰	بین ۳/۶ تا ۴/۲ درصد
۷۰۰ تا ۸۰۰ هزار	۲۱۸۰۰	بین ۲/۷ تا ۳/۱ درصد
۸۰۰ تا ۹۰۰ هزار	۱۹۰۰۰	بین ۲/۱ تا ۲/۴ درصد
۹۰۰ تا ۱۰۰۰ هزار	۱۶۸۰۰	بین ۱/۷ تا ۱/۸ درصد
بیشتر از ۱۰۰۰ هزار	۱۴۶۰۰	کمتر از ۱/۵ درصد

△ جدول (۳): بازه مستمری و میزان تعلق مستمری یارانه‌ای به موجب ماده ۳۹ قانون بودجه ۱۳۸۸

منبع: محاسبات دفتر فنی مستمری‌ها

سال	میانگین یارانه (ماهانه - میلیارد ریال)	عملکرد هزینه ای (سال - میلیارد ریال)	درصد از کل مخارج مستمری
۱۳۸۸	۹۸۰	۱۱,۷۶۱	۱۰/۲
۱۳۸۹	۱,۰۱۱	۱۲,۱۳۷	۸/۸
۱۳۹۰	۱,۰۵۵	۱۲,۶۶۲	۷/۹
۱۳۹۱	۱,۰۹۲	۱۳,۱۰۰	۶/۲
۱۳۹۲	۱,۰۹۹	۱۳,۱۸۵	۴/۵
۱۳۹۳	۱,۰۸۶	۱۳,۰۳۸	۳/۲
۱۳۹۴	۱,۰۸۳	۱۲,۹۹۴	۲/۵
۱۳۹۵	۱,۰۷۴	۱۲,۸۹۴	۲/۱
۱۳۹۶	۱,۰۶۱	۱۲,۷۳۲	۱/۷

Δ جدول (۴): میانگین و مخارج مستمری یارانه‌ای ماده ۳۹ قانون بودجه ۱۳۸۸

منبع: محاسبات دفتر فنی مستمری‌ها

این قانون، اگرچه در بودجه سال‌های بعد گنجانده نشد، توسط سازمان تأمین اجتماعی ادامه یافت و مستمری‌های یارانه‌ای به همان روش پرداخت گردید. متوسط یارانه پرداختی و مخارج آن در سال‌های مختلف در جدول (۴) ارائه شده است. همان‌طور که می‌توان دید، این همسان‌سازی در سال ابتدایی حدود ۱۱۷۶ میلیارد تومان، یعنی بیش از ۱۰ درصد کل مخارج سازمان، هزینه داشته که البته سهم آن در سال ۱۳۹۶ به دلیل عدم تعدیل مبلغ یارانه از یک سو و افزایش مخارج سازمان از سوی دیگر به حدود ۱/۷ درصد کاهش یافته است.

▲ ۱-۳-۳- سایر متناسب‌سازی‌ها از جمله تضمین حداقل مستمری، کمک‌های جنبی و غیره

قوانین دیگری نیز برای ارتقای مبلغ مستمری وجود دارد که از دو دسته بالا متمایز بوده و تحت عنوان سایر متناسب‌سازی‌ها در یک دسته‌بندی قرار داده شده بودند. نوع عمده این قوانین عبارت‌اند از: قوانین مرتبط با تضمین حداقل مستمری و قوانین مربوط به کمک‌های جنبی که با جزئیات در ادامه بررسی می‌شوند.

الف) قوانین مرتبط با تضمین حداقل مستمری

نخستین و مهم‌ترین قانون در ارتباط با تضمین حداقل مستمری ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی سال ۱۳۵۴ است که به‌موجب آن سازمان تأمین اجتماعی موظف شده حداقل مستمری برابر حداقل دستمزد را تضمین کند:

«مستمری از کارافتادگی کلی و مستمری بازنشستگی و مجموع مستمری بازماندگان در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کمتر باشد.»

این سطح تضمین شده برای افرادی است که از حداقل سابقه، یعنی ۲۰ سال، برخوردار باشند. افراد با سابقه کمتر از این میزان و همچنین مشمولان قانون تعیین تکلیف از این قانون مستثنی هستند. از دیگر قوانین مرتبط با ارتقای مستمری‌های حداقل می‌توان به بخشنامه شماره ۶۹ سال ۱۳۹۵ و بخشنامه شماره ۷۱ سال ۱۳۹۶ فنی مستمری‌ها اشاره کرد.

بخشنامه ۶۹ جزء (ب) بند ۲: «در خصوص پرونده‌های مستمری که لغایت سال ۱۳۹۴ برقرار شده و مجموع دریافتی ماهیانه آنان شامل مستمری و سایر مبالغ پرداختی، پس از اعمال افزایشات موضوع این بخشنامه کمتر از نه میلیون (۹,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد، مابه‌التفاوت مجموع دریافتی تا مبلغ اخیرالذکر محاسبه و پرداخت گردد.»

حداقل دستمزد در سال ۱۳۹۵ برابر ۸۱۲ هزار تومان بود و این قانون بنابراین حداقل مستمری‌ها را تا ۱/۱ برابر حداقل دستمزد افزایش می‌دهد. البته، بازنشستگان قانون تعیین تکلیف از این موضوع مستثنی شده‌اند. این قانون طبق محاسبات دفتر فنی مستمری‌ها در سال ۱۳۹۵ حدود ۱۶۴ میلیارد تومان به قیمت‌های جاری بار مالی داشته که جزئیات آن و تعداد افراد دریافت‌کننده در جدول (۵) نشان داده شده است.

مشابه این بخشنامه در خصوص افزایش مستمری‌ها در سال ۱۳۹۶ نیز تکرار شد که به شرح زیر است:

بخشنامه ۷۱ جزء (ب) بند ۲: «درخصوص پرونده‌های مستمری که لغایت سال ۱۳۹۵ برقرار شده و مجموع دریافتی ماهانه آنان شامل مستمری و سایر مبالغ پرداختی، پس از اعمال افزایشات موضوع این بخشنامه کمتر از یازده میلیون (۱۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال باشد، مابه‌التفاوت مجموع دریافتی تا مبلغ ده میلیون و پانصد هزار (۱۰,۵۰۰,۰۰۰) ریال تحت عنوان «تفاوت افزایش سال ۱۳۹۶» و مابه‌التفاوت رقم مذکور تا (۱۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال با عنوان «مصوبه افزایش سال ۱۳۹۶» محاسبه و پرداخت شود.»

تعداد	مبلغ (میلیارد تومان)	ماه پرداخت
۵۴۶۳۵	۸/۸	خرداد
۱۲۵۷۴۰	۱۲/۲	تیر
۱۷۲۶۶۱	۱۵/۰۲	مرداد
۱۰۱۳۲۷	۱۵/۰۴	شهریور
۹۹۹۲۹	۱۵	مهر
۹۹۹۹۳	۱۵	آبان
۱۰۰۱۰۶	۱۵/۰۲	آذر
۹۹۸۴۰	۱۵/۰۲	دی
۹۹۹۸۰	۱۵/۰۶	بهمن
۹۹۷۳۱	۱۵/۰۷	اسفند

Δ جدول (۵): تعداد افراد دریافت‌کننده و مبلغ یارانه مستمری بخشنامه شماره ۶۹ سال ۱۳۹۵ فنی مستمری‌ها

منبع: محاسبات دفتر فنی مستمری‌ها

ب) قوانین مرتبط با کمک‌های جنبی

• کمک‌هزینه‌عائله‌مندی

به‌منظور جبران قسمتی از افزایش هزینه‌های زندگی و بنا بر پیشنهاد سازمان تأمین اجتماعی، هیئت‌وزیران از تاریخ ۱۳۷۱/۰۱/۰۱ پرداخت ماهانه کمک‌هزینه‌عائله‌مندی را به تمامی مستمری‌بگیران بازنشسته و از کارافتاده کلی تصویب کرد. از سال ۱۳۷۷، بر اساس مصوبه شورای عالی تأمین اجتماعی و بخشنامه‌های شماره ۲۷/۱ و ۲۷ مستمری‌ها کمک‌هزینه‌عائله‌مندی به بازنشستگان و از کارافتادگان کلی متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه پرداخت می‌گردد. مشمولان دریافت کمک‌هزینه‌عائله‌مندی عبارت‌اند از:

• بازنشستگان و از کارافتادگان کلی مرد به شرط داشتن عیال دائم و در قید حیات؛

• بازنشستگان و از کارافتادگان کلی زن که دارای شرایط زیر باشند:

۱. شوهر نداشته باشند.

۲. دارای فرزند یا فرزندان پسری باشند که سن آنان از ۱۸ سال تجاوز نکرده و یا منحصراً به تحصیل اشتغال داشته و یا به علت بیماری و نقص عضو طبق گواهی کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون قادر به کار نباشند. در مورد فرزندان دختر، در صورتی که دارای شوهر نبوده و اشتغال به کار نداشته باشند.

۳. به‌تنهایی متکفل مخارج فرزندان مذکور باشند و تأکید می‌گردد که صرفاً نداشتن شوهر موجب پرداخت کمک‌هزینه‌عائله‌مندی به زنان بازنشسته و از کارافتاده کلی نخواهد بود، بلکه می‌باید مستند به مدارک اثبات گردد که مستمری‌بگیر زن خود به‌تنهایی عهده‌دار تأمین مخارج فرزندان می‌باشد.

۴. علاوه بر شرایط مذکور چنانچه مستمری‌بگیر زن بازنشسته و از کارافتاده کلی دارای شوهری باشد که اولاً تحت تکفل زن بوده و ثانیاً به تشخیص کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون از کارافتاده کلی باشد پرداخت کمک‌هزینه‌عائله‌مندی به زن مذکور از تاریخ ۱۳۷۵/۰۱/۰۱ به بعد بلامانع خواهد بود (موضوع بخشنامه شماره ۱۸ مستمری‌ها).

• کمک هزینه اولاد

کمک هزینه اولاد نیز، همانند کمک هزینه عائله مندی، به منظور جبران قسمتی از هزینه‌های زندگی، موضوع ماده ۹۶ قانون، تصویب شد و از تاریخ ۱۳۷۱/۰۱/۰۱ به تمامی مستمری‌بگیران بازنشسته و از کارافتاده کلی که دارای فرزند واجد شرایط هستند پرداخت می‌گردد. این کمک هزینه برای حداکثر تا سه فرزند قابل پرداخت است و برای فرزندان چهارم و بعد، که از تاریخ ۱۳۸۳/۰۲/۲۶ متولد شده یا می‌شوند، پرداخت نمی‌گردد.

• حق سنوات

به منظور تأمین بخشی از هزینه زندگی مستمری‌بگیران، به تمامی مستمری‌بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و بازمندگان که دارای سابقه پرداخت حق بیمهٔ مازاد بر ۲۰ سال هستند از ابتدای سال ۱۳۷۶ مبلغی به عنوان حق سنوات پرداخت شده است (موضوع بخشنامه شماره ۲۸ مستمری‌ها). طبق همین بخشنامه مربوط به سال ۱۳۷۶، پرداخت این مبلغ که از ابتدای سال بعد از برقراری شروع می‌شود، ۱۵۰۰ ریال برای هر سال سابقهٔ مازاد بر ۲۰ سال بوده و در سال‌های آتی به رقم مذکور ۵۰۰ ریال اضافه می‌شود. مبلغ پرداختی بابت حق سنوات مشمول افزایش ماده ۹۶ قانون نیست و دو درصد حق درمان موضوع ماده ۸۹ از آن کسر می‌شود.

• کمک هزینه مسکن

با توجه به پیشنهاد هیئت مدیره سازمان، شورای عالی تأمین اجتماعی پرداخت کمک هزینه مسکن را مورد تأیید قرار داده است. این کمک هزینه به تمامی مستمری‌بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و بازمندگان پرداخت می‌شود. این کمک هزینه، که مشمول کسر دو درصد حق درمان نیست، از تاریخ ۱۳۸۱/۰۱/۰۱ به طور ماهانه و همراه با مستمری پرداخت می‌شود.

• عیدی

به مناسبت آغاز سال جدید، مبلغی به عنوان عیدی به مستمری‌بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و بازمندگان پرداخت می‌گردد که مشمول کسر دو درصد حق درمان ماده ۸۹ نبوده و در پایان هر سال به مستمری‌بگیران پرداخت می‌شود.

• کمک هزینه معیشت مستمری بگیران (بن)

تمامی مستمری بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و بازماندگان، از ۱۳۶۶/۰۷/۰۱ به بعد، همه ساله از کمک هزینه معیشت مستمری بگیران برخوردار شده‌اند. اعتبار این کمک‌ها همه ساله در تبصره‌های بودجه سازمان پیش‌بینی و میزان ریالی آن توسط شورای عالی تصویب می‌شود. این کمک هزینه مشمول کسر دو درصد موضوع ماده ۸۹ قانون نیست.

• کمک هزینه همسر متکفل فرزند

باتوجه به پیشنهاد هیئت مدیره سازمان، شورای عالی تأمین اجتماعی در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۹ پرداخت «کمک هزینه همسر متکفل فرزند» را مورد تأیید قرار داد که مطابق با آن تمامی مستمری بگیران بازمانده زن که حداقل یک فرزند دارند که همزمان در ردیف مستمری بگیران قرار دارد مشمول دریافت این کمک خواهند بود. میزان کمک مذکور معادل ۵۰ درصد کمک هزینه عائله مندی پرداختی به مستمری بگیران بازنشسته و از کارافتاده کلی در هر سال است. پرداخت این کمک هزینه از تاریخ ۱۳۸۱/۷/۱ آغاز شد و، مطابق رویه پرداخت کمک هزینه عائله مندی و اولاد، به صورت ماهانه و همراه با مستمری انجام می‌شود.

جدول (۶) میزان کمک‌های جنبی سازمان را در واحدهای پولی و همچنین به صورت درصدی از مستمری بازنشستگی و درصدی از کل حقوق و مزایای مستمری بگیران (شامل مستمری بازنشستگی، مستمری بازماندگان، از کارافتادگی، غرامت دستمزد، کمک‌های جنبی، کمک ازدواج و پورسانت‌ها و واگذاری مزایای کوتاه مدت به کارفرمایان) نشان می‌دهد. نسبت کمک‌های جنبی به مستمری بازنشستگی نشان می‌دهد که این کمک‌ها تا چه میزان مزایای بازنشستگی را به طور متوسط افزایش داده‌اند. نسبت دوم، یعنی نسبت کمک‌های جنبی به کل مخارج حقوق و مزایای مستمری بگیران، در واقع، بار مالی این کمک‌ها را نشان می‌دهد که تا چه اندازه در بزرگ شدن و رشد این مخارج مؤثر بوده‌اند. همان گونه که می‌توان دید، کمک‌های جنبی بین ۲۰ تا ۲۶ درصد مستمری‌های بازنشستگی را افزایش داده و توانسته‌اند رفاه افراد را به طور متوسط به این میزان بهبود بخشند. این نسبت احتمالاً برای بازماندگان و از کارافتادگان بالاتر است. همچنین، بر اساس جدول (۶)، کمک‌های جنبی حدود

۱۵ درصد از کل مخارج بلندمدت سازمان را تشکیل می‌دهند. این دو نسبت نشان می‌دهند که کمک‌های جنبی هم از نظر رفاه و معیشت مستمری‌بگیران و هم از نظر بار مالی برای سازمان بسیار قابل توجه هستند.

سال	کمک جنبی	مستمری بازنشستگی	کل حقوق و مزایای مستمری‌بگیران	درصد کمک جنبی به مستمری بازنشستگی	درصد کمک جنبی به کل حقوق و مزایای مستمری‌بگیران
۱۳۹۱	۲۲۷۳۰۱۰۳	۸۶۷۰۵۹۰۸	۱۴۶۶۴۴۱۹۱	۲۶/۲۱	۱۵/۵
۱۳۹۲	۲۹۰۵۸۹۲۹	۱۱۸۰۲۰۴۶۵	۱۹۵۸۰۳۴۵۱	۲۴/۶۲	۱۴/۸۴
۱۳۹۳	۳۹۵۸۶۰۳۶	۱۶۰۰۶۱۱۷۷	۲۶۴۲۲۶۵۷۱	۲۴/۷۳	۱۴/۹۸
۱۳۹۴	۴۵۲۸۶۸۳۲	۱۹۹۸۷۳۳۳۶	۳۲۵۳۲۴۶۶۶	۲۲/۶۵	۱۳/۹۲
۱۳۹۵	۵۱۸۰۹۶۸۶	۲۴۷۵۲۴۹۷۵	۳۹۶۵۸۸۷۱۲	۲۰/۹۳	۱۳/۰۶
۱۳۹۶	۶۰۷۲۷۷۴۴	۳۰۰۶۶۶۷۴۱	۴۷۱۱۲۷۶۶۱	۲۰/۲	۱۲/۸۹

△ جدول (۶): میزان کمک‌های جنبی (ارقام به میلیون تومان) بین سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۶

منبع: سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های مختلف

در جدول (۷) اجزای کمک‌های جنبی برای سال ۱۳۹۶ به تفکیک ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، مهم‌ترین اقسام کمک‌های جنبی، که سهم بالایی دارند، به ترتیب عبارت‌اند از: عیدی (۳۴/۱۳ درصد)، بن (۲۰/۹۳ درصد)، کمک‌هزینه عائله‌مندی (۱۳/۵۴ درصد)، کمک‌هزینه سید خانوار (۹/۴۷ درصد)، کمک‌هزینه مسکن (۹/۰۲ درصد) و حق سنوات (۸/۰۵ درصد).

اجزای کمک‌های جنبی	مبلغ	درصد از کل کمک‌های جنبی
کمک‌هزینه عائله‌مندی	۸۲۲۲۶۱۱	۱۳/۵۴
کمک‌هزینه اولاد	۱۶۱۳۶۶۲	۲/۶۵
حق سنوات	۴۸۸۸۱۴۲	۸/۰۵
کمک‌هزینه مسکن	۵۴۷۷۶۰۷	۹/۰۲

△ جدول (۷): کمک‌های جنبی به تفکیک (ارقام به میلیون تومان) در سال ۱۳۹۶

درصد از کل کمک‌های جنبی	مبلغ	اجزای کمک‌های جنبی
۳۴/۱۳	۲۰۷۲۸۰۲۱	عیدی
۹/۴۷	۵۷۵۳۳۴۷	کمک‌هزینه سبد خانوار
۰/۷۸	۴۷۴۱۸۱	کمک‌هزینه همسر متکفل فرزند
۲۰/۹۳	۱۲۷۱۳۱۲۵	بن
۱/۴۱	۸۵۷۰۴۸	کمک
۱۰۰	۶۰۷۲۷۷۴۴	جمع

Δ ادامه جدول (۷)

منبع: گزیده آماری پایان سال ۱۳۹۶، سازمان تأمین اجتماعی

۴-۱- جمع‌بندی

در این فصل، ابتدا به بررسی اصول و آموزه‌های تجربی متناسب‌سازی مستمری‌ها در دیگر کشورها، عمدتاً کشورهای OECD، پرداخته شد. کشورها عمدتاً متناسب‌سازی را بر دو مبنای اصلی بر اساس قیمت‌ها و بر اساس دستمزدها انجام می‌دهند. گفته شد که این دو مبنا در دو رویکرد متفاوت به مقوله رفاه و فقر ریشه دارند. تعدیل بر اساس قیمت با هدف حفظ قدرت خرید یک سبد مشخص از کالاهای مصرفی برای مستمری‌بگیران انجام می‌شود و بنابراین از رویکرد عینی (مطلق) به رفاه و فقر نتیجه می‌شود. این رویکرد در اصطلاح تعدیل قیمتی مستمری‌ها نامیده می‌شود. در مقابل، تعدیل بر اساس دستمزد با هدف جایگاه نسبی مستمری‌بگیران از لحاظ مصرفی و درآمدی در جامعه انجام می‌شود و ریشه در نگاه نسبی به رفاه و فقر دارد. منظور از این رویکرد دوم همسان‌سازی مستمری‌ها است. اگرچه همسان‌سازی و تعدیل بر اساس دستمزد هم بار مالی زیادی بر صندوق‌ها وارد می‌کند و هم تأثیر منفی بر انگیزه‌های شغلی و عرضه کار دارد، باز هم مطالبه آن در میان مستمری‌بگیران بسیار رایج است. در نهایت، انتخاب بین این دو شیوه اصلی بستگی به ایدئولوژی و ویژگی‌های

کشورها دارد. علاوه بر این، گفته شد که صرف نظر از شیوه متناسب سازی که کشورها به کار می گیرند، شاخص ها و متغیرهای مختلفی را می توان به عنوان نشانگر یا هدف تعدیل استفاده کرد که هر یک مزایا و معایب مختص به خود را دارند. به طور کلی، نشان داده شد که، در عین پراکندگی زیاد کشورها در شیوه متناسب سازی، اغلب یک قاعده برای این منظور تعیین و در قانون تصریح شده تا جلوی دست کاری های سیاسی گرفته شود. قاعده گذاری یا به عبارت دیگر انتخاب شیوه متناسب سازی، انتخاب شاخص یا نشانگر و تعیین نرخ باید بر اساس یک سری اصول معین صورت گیرند. اصل پایداری مالی، اصل خنثائی توزیعی و انگیزه های کاری، و اصل سازگاری میان صندوق ها و سیاست های دولت باید در انتخاب قاعده بهینه متناسب سازی مورد توجه قرار گیرند.

در بخشی دیگر از این فصل به مرور قوانین مرتبط با متناسب سازی مستمری ها در ایران پرداخته شد. قوانین مربوط به تعدیل قیمتی، قوانین همسان سازی و سایر متناسب سازی ها از جمله تضمین حداقل مستمری و کمک های جنبی با جزئیات مورد بررسی قرار گرفت و بار مالی این قوانین و اثرگذاری آن ها بر میزان مستمری به صورت آمار توصیفی ارزیابی گردید. جدول (۸) این قوانین را به صورت خلاصه نشان می دهد.

نوع متناسب سازی	مبنای قانونی	سال اجرا	شیوه اجرا	شرط اجرا
تعدیل قیمتی مستمری‌ها	ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی	۱۳۵۴	متناسب با تورم	تصویب هیئت وزیران
همسان سازی مستمری‌ها	بند (ل) تبصره ۴ قانون بودجه کشور، بخشنامه شماره ۴۰	۱۳۸۱	ترمیم مستمری با شاخص هم‌ترازی پیشنهادشده	
	ماده ۳۹ قانون بودجه کشور	۱۳۸۸	پلکانی معکوس	
تضمین حداقل مستمری	ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی	۱۳۵۴	برابر حداقل دستمزد	سابقه ۲۰
	بخشنامه ۶۹	۱۳۹۵	مبلغی معین برابر ۱/۱ حداقل دستمزد	
	بخشنامه ۷۱	۱۳۹۱	مبلغی معین برابر ۱/۱ حداقل دستمزد	
کمک‌های جانی	بخشنامه ۲۷	۱۳۷۱		کمک‌هزینه عائله‌مندی
		۱۳۷۱		کمک‌هزینه اولاد
	بخشنامه ۲۸	۱۳۷۶		حق سنوات
		۱۳۸۱		کمک‌هزینه مسکن
				عیدی
		۱۳۶۶		کمک‌هزینه معیشت
		۱۳۸۱	۵۰٪ کمک‌هزینه عائله‌مندی	کمک‌هزینه متکفل فرزند

Δ جدول (۸): خلاصه قوانین مرتبط با متناسب‌سازی مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی

فصل دوم: متناسب سازی مستمری‌های تأمین اجتماعی: بررسی تأثیر عوامل مختلف و چرخه‌های اقتصادی و سیاسی

در فصل گذشته، متناسب سازی مستمری‌ها، رویکردهای مختلف به آن و پراکندگی شیوه‌های تعدیل در میان کشورهای مختلف بررسی گردید. مشاهده شد که اغلب کشورها متناسب سازی را به صورت قاعده‌مند انجام می‌دهند، و این قواعد در تأمین اجتماعی باید بر اساس اصولی تعیین شوند که، ضمن حفظ پایداری مالی صندوق، در باز توزیع درآمدها و انگیزه‌های کاری خنثی باشند و با سیاست‌های دولت و سایر صندوق‌ها سازگار باشند. سپس، قوانین مرتبط با متناسب سازی مستمری‌ها در سازمان در سه دسته تعدیل قیمتی، همسان سازی و سایر متناسب سازی‌ها مانند تضمین کف مستمری‌ها و کمک‌های جنبی با جزئیات بررسی گردید و با استفاده از آمارهای توصیفی بار مالی این قوانین و تأثیر گذاری و کارآمدی آن‌ها در افزایش رفاه مستمری‌بگیران ارزیابی شد.

این فصل، با ادامه تحلیل آماری، به دنبال بررسی تجربه عملی سازمان تأمین اجتماعی در متناسب سازی مستمری‌ها و شناخت عوامل اقتصادی و اجتماعی است که بر آن تأثیر گذارند. هدف این فصل پاسخ به پرسش‌هایی است از جمله این که تا چه اندازه متناسب سازی مستمری‌ها به صورت قاعده‌مند صورت می‌گیرد و تا چه اندازه سیاست گذاران در تعیین نرخ‌های تعدیل اختیار عمل دارند، و در صورت قاعده‌مندی متناسب سازی‌ها، چه شاخص‌ها و متغیرهای هدفی برای این منظور استفاده شده و در کنار آن چه عوامل دیگری دخیل بوده و سطح مستمری‌ها را متأثر ساخته‌اند. بررسی این پرسش‌ها و پاسخ به آن‌ها در ادامه در دو بخش انجام خواهد گرفت. بخش نخست، ابتدا به مرور آماری مستمری‌های پرداختی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های گذشته اختصاص دارد و سپس، با تفکیک روند زمانی از چرخه‌ها و نوسانات، به بررسی تأثیر عوامل مختلف بلندمدت مانند وضعیت اقتصادی، جمعیتی و سیاسی کشور و سازمان تأمین اجتماعی بر آن‌ها می‌پردازد. بخش دوم، از یک زاویه دیگر، نه سطح مستمری‌ها و نوسانات آن‌ها، که نرخ

تعدیل مستمری‌ها را مورد بررسی قرار خواهد داد. از آنجایی که نرخ تعدیل مشخص و معینی وجود ندارد و دولت و سازمان در سال‌های مختلف نرخ‌های تعدیل متفاوتی را به کار گرفته‌اند که اتفاقاً در میان بازنشستگان و گروه‌های مختلف مستمری‌بگیران یکسان نبوده، گام نخست در این بخش استخراج یک نرخ تعدیل متوسط است که اگرچه بر اساس یک‌سری فروض به دست آمده، می‌تواند تا حد زیادی نشانگر تعدیل مستمری‌های گروه‌های عمده مستمری‌بگیران باشد. پس از محاسبه نرخ تعدیل متوسط نیز، با استفاده از تحلیل‌های اقتصادسنجی سهم عوامل مؤثر مختلف اقتصادی و سیاسی سنجیده شده و به سؤالات مطرح‌شده اصلی پاسخ داده می‌شود. بخش سوم و پایانی این فصل نیز به جمع‌بندی یافته‌ها می‌پردازد.

۲-۱- روند و چرخه‌های مستمری در سازمان تأمین اجتماعی

این بخش از حیث آمار به مرور مستمری‌های پرداختی در سازمان تأمین اجتماعی و بررسی عوامل مؤثر بر آن اختصاص دارد. متوسط مستمری پرداختی به بازنشستگان، از کارافتادگان و بازماندگان (مجموع مستمری) از سال ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۶ در جدول (۹) نمایش داده شده است. مبلغ مستمری ماهانه بازنشستگان به صورت اسمی از حدود ۴۰۰ تومان در سال ۱۳۴۰ به بیش از یک میلیون و ۳۰۸ هزار تومان در سال ۱۳۹۶ رسیده است که نشان‌دهنده رشد متوسط (هندسی) ۱۵/۳ درصد سالیانه است. این رشد برای مستمری‌های از کارافتادگی ۱۴/۵ درصد و برای مستمری‌های بازماندگان ۱۴/۷ درصد بوده است.^۱ نسبت مستمری بازنشستگان به مستمری از کارافتادگان از حدود ۱ در سال ۱۳۵۰ به ۱/۵ برابر در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است.

اما به منظور درک بهتر ارقام و روندها، مقدار حقیقی‌شده مستمری‌ها به قیمت‌های سال ۱۳۹۶ در شکل (۳) نمایش داده شده است. ابتدا می‌توان ارقام و روندهای مشاهده‌شده در دوره‌های مختلف را به لحاظ زمانی مورد بررسی قرار داد. مبلغ حقیقی مستمری‌ها پیش از انقلاب، پس از انقلاب و تا سال‌های پایانی جنگ، صرف‌نظر از

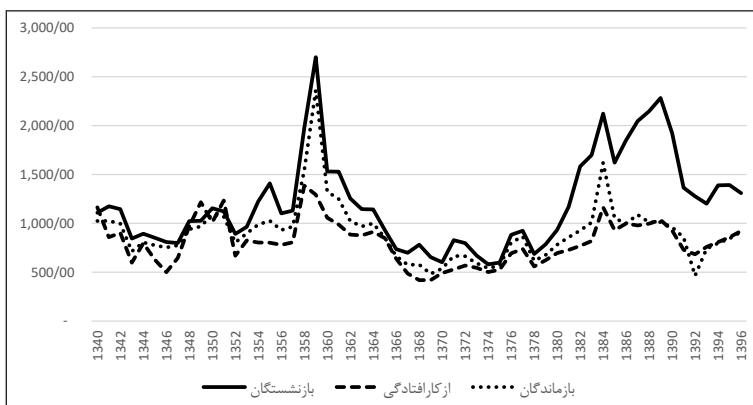
۱. این تفاوت در تعدیل مستمری‌ها بین بازنشستگان، از کارافتادگان و بازماندگان موجب افزایش شکاف بین این انواع مستمری‌ها، به خصوص در دو دهه گذشته (از سال ۱۳۷۸)، شده است. بدیهی است دستمزد مشمول حق بیمه و میانگین سوابق بیمه‌پردازی مستمری‌های برقراری نیز در تفاوت میانگین انواع مستمری نقش مهمی دارند.

جهش مربوط به سال ۱۳۵۹، در حدود ۱ میلیون تومان در نوسان بوده است. این مبلغ حقیقی شده به قیمت‌های سال ۱۳۹۶ است و بنابراین می‌توان سطوح رفاه را با شرایط فعلی مقایسه کرد. پس از جنگ و در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۷۰، به دلیل تورم‌های بالا و عدم تعدیل مناسب، مبلغ حقیقی شده مستمری حدود ۳۰ درصد کاهش یافت. پس از بازگشت ثبات به اقتصاد، میزان مستمری حقیقی شده نیز در طی یک روند صعودی در سال ۱۳۸۹ به بالاترین حد خود رسید. از سال ۱۳۹۰ به بعد، با وقوع تحریم‌ها و افزایش تورم و متأسفانه عدم تعدیل مناسب، مجدداً مبلغ حقیقی شده مستمری‌ها کاهش و رفاه مستمری‌بگیران تنزل یافت. البته، این روند کاهشی برای بازماندگان و از کارافتادگان به آن شدت نبوده است. شاید ماده ۱۱۱ و اجبار سازمان به تضمین سطح مستمری برابر حداقل دستمزد علت تثبیت مستمری این گروه‌ها بوده است.

۱. جهش سال ۱۳۵۹، که به نظر می‌رسد به دلیل بازنشستگی‌های پس از انقلاب به وقوع پیوسته، از دو جنبه مبلغ بازنشستگی متوسط را بالا برده است. نخست این که در سال ۱۳۵۸ دستمزدها به شدت افزایش پیدا کرد، به گونه‌ای که حداقل دستمزد ماهانه از ۶۳۰ تومان در سال ۱۳۵۷ به ۱۷۰۰ تومان در سال ۱۳۵۸ (بیش از ۱۷۰ درصد) افزایش یافت. این افزایش دستمزد موجب افزایش مبلغ مستمری‌های جدید و البته قدیمی شده است. جنبه دوم این که به‌طور کلی، موارد بازنشستگی جدید، چون نرخ جایگزینی بالایی متناسب با دستمزد می‌گیرند، معمولاً از مستمری‌های سال‌های پیش بالاترند و به همین دلیل تعداد زیاد موارد بازنشستگی جدید در این سال‌ها میانگین مستمری‌ها را بالا برده است.

سال	بازنشستگان	ازکارافتادگان	بازماندگان	سال	بازنشستگان	ازکارافتادگان	بازماندگان
۱۳۴۰	۰/۴۴	۰/۴۶	۰/۴۱	۱۳۶۹	۶	۳/۷۸	۴/۳۵
۱۳۴۱	۰/۴۷	۰/۳۴	۰/۴۱	۱۳۷۰	۶/۵۴	۵/۳۴	۵/۸۵
۱۳۴۲	۰/۴۵	۰/۳۶	۰/۴	۱۳۷۱	۱۱/۱۹	۷/۱۴	۹
۱۳۴۳	۰/۴۵	۰/۳۲	۰/۳۸	۱۳۷۲	۱۳/۲۲	۹/۴۲	۱۱
۱۳۴۴	۰/۴۷	۰/۴۲	۰/۴۳	۱۳۷۳	۱۵/۰۲	۱۲/۲۱	۱۳/۲۴
۱۳۴۵	۰/۴۵	۰/۳۳	۰/۴۱	۱۳۷۴	۱۹/۳۷	۱۶/۷۶	۱۸/۰۶
۱۳۴۶	۰/۴۳	۰/۲۶	۰/۴	۱۳۷۵	۲۴/۶۷	۲۱/۶۸	۲۳/۴۲
۱۳۴۷	۰/۴۲	۰/۳۴	۰/۴۱	۱۳۷۶	۴۲/۵۷	۳۲/۴۵	۴۸/۸
۱۳۴۸	۰/۵۴	۰/۵۱	۰/۵	۱۳۷۷	۵۲/۶۵	۴۲/۰۶	۴۹/۳۳
۱۳۴۹	۰/۵۴	۰/۶۴	۰/۵۱	۱۳۷۸	۴۷/۰۷	۳۸/۳	۴۲/۲۶
۱۳۵۰	۰/۶۱	۰/۵۴	۰/۵۸	۱۳۷۹	۶۰/۶۳	۴۸/۰۶	۵۲/۱۶
۱۳۵۱	۰/۵۹	۰/۶۵	۰/۵۷	۱۳۸۰	۸۰/۰۳	۵۹/۷۳	۶۷/۱۱
۱۳۵۲	۰/۵۹	۰/۴۴	۰/۵۳	۱۳۸۱	۱۱۶/۳۹	۷۲/۴۷	۸۵/۳
۱۳۵۳	۰/۶۴	۰/۵۵	۰/۵۹	۱۳۸۲	۱۸۱/۹۹	۸۸/۵۱	۱۰۶/۶۲
۱۳۵۴	۰/۹۷	۰/۶۴	۰/۷۸	۱۳۸۳	۲۲۵/۰۵	۱۰۸/۵۱	۱۳۳/۶۹
۱۳۵۵	۱/۳۱	۰/۷۴	۰/۹۵	۱۳۸۴	۳۱۰/۷	۱۷۰/۲۱	۲۳۷/۰۵
۱۳۵۶	۱/۳۱	۰/۹۳	۱/۱	۱۳۸۵	۲۶۵/۲۸	۱۵۲/۲	۱۷۱/۹۱
۱۳۵۷	۱/۵	۱/۰۶	۱/۲۸	۱۳۸۶	۳۵۸/۶۵	۱۹۳/۴۲	۱۹۴/۷۶
۱۳۵۸	۲/۸۸	۲/۰۲	۲/۲۵	۱۳۸۷	۴۹۷/۱	۳۳۷/۷۸	۲۶۴/۱۸
۱۳۵۹	۴/۶۵	۲/۲۳	۴/۰۷	۱۳۸۸	۵۷۷/۵۹	۲۶۸/۱	۲۷۱/۹
۱۳۶۰	۳/۲۴	۲/۲۴	۲/۸۱	۱۳۸۹	۶۹۰/۵	۳۱۳/۱۴	۳۰۶/۴۵
۱۳۶۱	۳/۸۵	۲/۴۹	۳/۱۴	۱۳۹۰	۷۰۶/۴	۳۴۰/۶	۳۵۲/۶
۱۳۶۲	۳/۶۶	۲/۵۸	۲/۹۸	۱۳۹۱	۶۵۴/۳	۳۴۹/۶	۴۱۰/۷
۱۳۶۳	۳/۶۴	۲/۷۹	۳/۰۸	۱۳۹۲	۸۲۵	۴۴۲	۳۰۰/۲
۱۳۶۴	۳/۹۴	۳/۱۵	۳/۴۴	۱۳۹۳	۸۹۶/۷	۵۶۷	۵۳۳/۳
۱۳۶۵	۳/۹۵	۳/۶	۳/۶۲	۱۳۹۴	۱۱۶۱/۳	۶۷۵/۷	۶۶۵/۹
۱۳۶۶	۴	۳/۴۷	۳/۶۱	۱۳۹۵	۱۲۶۸/۷	۷۸۲/۳	۷۶۹/۹
۱۳۶۷	۴/۹۱	۳/۴۲	۴/۰۵	۱۳۹۶	۱۳۰۸/۸	۹۲۱/۷	۹۱۲/۵
۱۳۶۸	۶/۴۲	۳/۴۴	۴/۷۴				

Δ جدول (۹): میانگین مستمری ماهانه بازنشستگان، ازکارافتادگان و بازماندگان سازمان تأمین اجتماعی (هزار تومان)
 منبع: سالنامه‌های آماری سازمان تأمین اجتماعی، سال‌های مختلف



شکل (۳): میانگین حقیقی شده مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی (هزار تومان- قیمت‌های سال ۱۳۹۶)

منبع: محاسبات محقق بر اساس داده‌های جدول (۹)

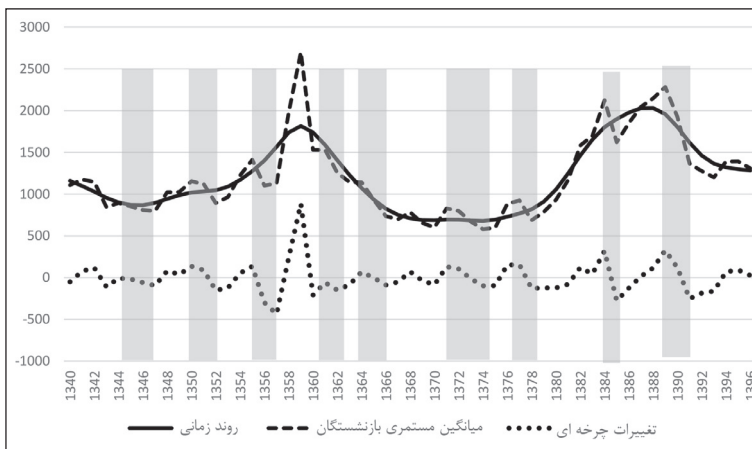
برای بررسی و توضیح تغییرات سطح مستمری‌ها، می‌توان روند و چرخه‌ها را جداگانه مورد ارزیابی قرار داد و تأثیر عوامل مختلف بر آن‌ها را سنجید. سری زمانی اغلب متغیرهای اقتصاد کلان از دو مشخصه برخوردارند. نخست وجود یک روند زمانی^۱ است که به دلیل ویژگی انباشتگی^۲ این متغیرها در طی زمان ایجاد می‌شود. به‌منظور بررسی وجود روند یا انباشتگی متغیرها می‌توان از آزمون‌های مختلف ریشه واحد^۳، از جمله آزمون دیکی-فولر^۴ یا فیلیپس-پرون^۵ استفاده کرد. مشخصه دوم وجود چرخه‌های زمانی یا نوسانات حول این روند است. برای جداسازی روند از چرخه‌ها و تغییرات می‌توان از فیلتر هودریک-پرسکات^۶ استفاده کرد. در این روش، ابتدا جزء روند بر اساس فرمول (۱) برآورد می‌شود:

$$\text{Min} \sum_{t=1} (y_t - T_t)^2 + \lambda \sum_{t=1} [(T_{t+1} - T_t) - (T_t - T_{t-1})]^2 \quad (1)$$

1. Trend
2. Integration
3. Unit root tests
4. Dickey & Fuller
5. Philips & Perron
6. Hodrick & Prescott

قسمت اول برآزش با استفاده از روند است و تغییرات متغیر γ_t از روند را حداقل می‌کند. قسمت دوم خود به دنبال حداقل‌سازی تغییرات روند است و نوسانات آن را با ضریب λ جریمه می‌کند. هرچه این ضریب بالاتر باشد، روند به یک خط مستقیم تبدیل می‌شود. در کنار کاربرد گسترده این فیلتر در مطالعات، بسیاری نیز به نواقص و آثار نامطلوب آن اشاره کرده‌اند و از این جهت کاربرد محتاطانه آن را توصیه کرده‌اند. نخستین وجه احتیاط این است که ضریب هموارسازی باید با دقت انتخاب شود. نباید این ضریب به صورت کاملاً اختیاری و دلخواهانه تعیین گردد. راون و اوهلینگ^۱ (۲۰۰۲)، با بررسی ساختار انواع داده‌ها، مقدار مناسب ضریب هموارسازی برای داده‌های فصلی را ۱۶۰۰ و برای داده‌های سالیانه را ۶/۲۵ برآورد کرده‌اند.

در ادامه به دلیل تشابه سری زمانی مستمری‌ها، تنها میانگین مستمری بازنشستگان مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. با استفاده از فیلتر هودریک-پرسکات، که به‌طور مختصر معرفی شد، و با به‌کارگیری ضریب ۶/۲۵ سالیانه، نتایج به‌دست‌آمده یعنی جزء روند و چرخه‌ای میانگین مستمری‌های بازنشستگان در شکل (۴) نمایش داده شده است. اگر فاصله بین دو نقطه اوج را یک چرخه کامل (رکود و رونق) تعدیل مستمری در نظر بگیریم، چرخه‌هایی مطابق جدول (۱۰) قابل استخراج است. البته، در این جدول تنها چرخه‌های مستمری مهم با طول مدت بیشتر از ۳ سال گزارش شده‌اند. در شکل نیز سال‌های رکودی این چرخه‌ها به رنگ خاکستری نشان داده شده است.



△ شکل (۴): مقادیر حقیقی شده، روند زمانی و تغییرات چرخه‌ای میانگین مستمری بازنشستگان (هزار تومان - قیمت‌های سال ۱۳۹۶)

منبع: محاسبات محقق بر اساس داده‌های شکل (۳)

سال‌های اوج مستمری (شروع و اتمام چرخه‌های مستمری)	سال‌های حوضیض	طول مدت چرخه‌های مستمری (سال)
۱۳۴۸ - ۱۳۴۴	۱۳۴۷	۴
۱۳۵۵ - ۱۳۵۰	۱۳۵۲	۵
۱۳۵۹ - ۱۳۵۵	۱۳۵۷	۴
۱۳۶۴ - ۱۳۶۱	۱۳۶۲	۳
۱۳۶۸ - ۱۳۶۴	۱۳۶۶	۴
۱۳۷۷ - ۱۳۷۱	۱۳۷۴	۶
۱۳۸۲ - ۱۳۷۷	۱۳۷۸	۵
۱۳۸۹ - ۱۳۸۴	۱۳۸۵	۵
۱۳۹۵ - ۱۳۸۹	۱۳۹۱	۶

△ جدول (۱۰): سال وقوع و مدت چرخه‌های مستمری سازمان تأمین اجتماعی

منبع: بررسی‌های محقق بر اساس شکل (۴)

با نگاه به چرخه‌های تجاری در این جدول نکته مهمی که مشاهده می‌شود طولانی‌تر شدن چرخه‌های تجاری در دو دهه اخیر بوده است. رکود اخیر، که در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ اتفاق افتاد، از نظر اندازه و مدت بسیار شدید بوده، به طوری که در طی این ۴ سال به دلیل تحریم، رکود و تورم‌های بالا مقدار حقیقی شده مستمری‌ها در حدود ۴۷ درصد کاهش یافته است. پس از جداسازی روند مستمری از چرخه‌های مستمری می‌توان بررسی کرد که چه عواملی می‌توانند این دو را توضیح دهند؛ آیا ارتباطی بین روند مستمری با وضعیت اقتصادی سازمان یا کشور وجود دارد؟ چه نسبتی بین چرخه‌های مستمری و چرخه‌های تجاری و چرخه‌های سیاسی برقرار است؟

▲ ۲-۱-۱- توضیح عوامل مؤثر بر روند مستمری

عوامل توضیح‌دهنده روند بلندمدت مستمری‌ها را به‌طور کلی می‌توان در دو دسته طبقه‌بندی کرد. نخست ساختار نظام تأمین اجتماعی حاکم و شرایط مالی سازمان تأمین اجتماعی است. در سیستم‌های PAYG ارتباط مستقیمی بین منابع درآمدی سازمان از حق بیمه و مخارج سالیانه وجود دارد. به عبارت دیگر، اگر W دستمزد، C نرخ حق بیمه، L شاغلین بیمه‌شده، P مبلغ مستمری و R تعداد مستمری‌بگیران (بازنشستگان) باشد، آنگاه:

$$P \times R = L \times c \times W \quad \Rightarrow \quad P = \frac{L \times cW}{R} \quad (2)$$

در معادله بالا، طرف چپ مخارج مستمری و طرف راست منابع درآمدی حاصل از حق بیمه است که چون سیستم PAYG محض در نظر گرفته شده تأمین مالی از محل سرمایه‌گذاری وجود ندارد. مبلغ مستمری از تقسیم کل منابع درآمدی حاصل از حق بیمه در میان بازنشستگان به دست می‌آید. همین نسبت یعنی مستمری بازنشستگان را با یک بازنویسی ساده می‌توان به صورت زیر برابر با حاصل ضرب نسبت پشتیبانی در میزان درآمد حق بیمه به دست آمده از هر کارکن بیمه‌پرداز نوشت:

$$P = \left(\frac{L}{R}\right) \times (cW) \quad (3)$$

با ثابت گرفتن نرخ حق بیمه در این سال‌ها، به‌عنوان فرضیه نخست انتظار می‌رود که نسبت پشتیبانی و درآمد یا دستمزد مشمول بیمه بر سطح مستمری‌ها تأثیر گذار باشند. البته، باید توجه داشت که منابع سازمان تأمین اجتماعی تنها صرف مخارج مستمری نمی‌شود و انواع مختلف حمایت‌های اجتماعی در رقابت با یکدیگر برای جذب بودجه هستند. پس انتظار می‌رود که افزایش این هزینه‌ها از جمله مخارج درمان سطح مستمری‌ها را کاهش دهد. در مقابل، در سیستم‌های بازنشستگی اندوخته‌گذاری شده این درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری است که صرف مستمری افراد می‌شود. بررسی این دسته نخست از عوامل و میزان تأثیر گذاری آن‌ها نشان می‌دهد که صندوق تأمین اجتماعی تا چه اندازه به‌صورت PAYG عمل می‌کند. اما، دسته دوم از عوامل مؤثر بر مستمری‌ها به‌وضعیت اقتصادی کشور و متغیرهای اقتصاد کلان برمی‌گردند. به‌عنوان مثال، افزایش حداقل دستمزد تأثیر مثبتی بر مستمری‌ها دارد، چراکه طبق ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی کف مستمری‌ها محسوب می‌شود. یا این‌که انتظار می‌رود تورم و رشد اقتصادی نیز سطح مستمری‌ها را متأثر کنند.

برای توضیح عوامل اثر گذار بر روند مستمری‌ها، لگاریتم روند مستمری‌ها، که در بخش قبلی استخراج گردید، به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده است. مشخصه تمامی متغیرهایی که برای این منظور مورد استفاده قرار گرفته‌اند در پیوست (۱) ارائه شده است. دو مدل اقتصادسنجی به کار گرفته شد که نتایج آن در جدول (۱۱) نشان داده شده است. در مدل اول، درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری در کنار عوامل توضیح‌دهنده دیگر از دسته نخست لحاظ شده است. بر اساس نتایج، نسبت پشتیبانی و درآمدهای حاصل از حق بیمه به ازای هر بیمه‌شده (همان CW در فرمول‌های ۲ و ۳) در همان سال تأثیر بسیار بزرگ و معنی‌داری بر مستمری‌ها دارند، در حالی که درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری به‌هیچ‌عنوان تأثیری بر مبلغ مستمری‌ها نداشته است. در نتیجه این‌که درآمدهای سرمایه‌گذاری معنی‌دار نبود، این متغیر در مدل دوم حذف شد که نتایج همچنان پایدار بوده و معنی‌داری آن‌ها نیز بهبود یافته است. در مدل دوم، می‌توان دید که متغیرهای بیمه‌ای مانند نسبت پشتیبانی، درآمدهای حق بیمه و البته هزینه‌های درمان در کنار شرایط اقتصادی کشور بیش از ۹۱ درصد پراکندگی مستمری را توضیح می‌دهند (میزان R^2 در مدل دوم). این امر به‌خوبی نشان می‌دهد که سیستم سازمان تأمین اجتماعی در عمل تا حد زیادی (بیش از ۹۱ درصد) به‌صورت PAYG اداره می‌شود و درآمدهای حاصل از ذخایر و سرمایه‌گذاری

نقشی در تأمین مستمری‌ها نداشته‌اند. با انتخاب مدل دوم، در ادامه، تأثیر متغیرها با جزئیات بررسی خواهد شد. البته، در داده‌های سری زمانی احتمال رگرسیون موهومی^۱ وجود دارد و به همین منظور متغیرها از لحاظ درجهٔ انباشتگی^۲ و بردار هم‌انباشتگی^۳ نیز مورد بررسی قرار گرفته‌اند که جزئیات آن در پیوست (۲) آمده است.

مدل دوم		مدل اول		متغیرهای توضیح‌دهنده
P-Value	ضریب برآوردشده	P-Value	ضریب برآوردشده	
۰/۰۰۰	۰/۰۲۴	۰/۰۱۲	۰/۰۲۵	نسبت پشتیبانی
۰/۰۰۰	۰/۶	۰/۰۰۰	۰/۶۱	لگاریتم درآمد حق بیمهٔ حقیقی شده به ازای هر بیمه‌شدهٔ اصلی
-	-	۰/۸۵	۰/۰۰۲	لگاریتم درآمد حقیقی شدهٔ حاصل از سرمایه‌گذاری
۰/۰۰۰	-۰/۵۱۴	۰/۰۰۰	-۰/۵۱۵	لگاریتم مقادیر حقیقی شدهٔ مخارج درمان
۰/۰۰۰	۰/۴۵۵	۰/۰۰۰	۰/۴۴۲	لگاریتم مقدار حقیقی شدهٔ حداقل دستمزد
۰/۰۰۰	-۴/۱۶	۰/۰۰۰	-۴/۲	لگاریتم تولید ناخالص داخلی حقیقی
۰/۰۰۰	۰/۱۷۸	۰/۰۰۰	۰/۱۸	توان دوم لگاریتم تولید ناخالص داخلی حقیقی
۰/۰۷۴	-۰/۳۳	۰/۰۷۶	-۰/۳۳	تورم
۰/۰۰۰	۳۰/۲	۰/۰۰۰	۳۰/۶	ثابت (عرض از مبدأ)
Number of obs. = 57 R-Squared = 0.916 F (7, 49) = 87,77 Prob > F = 0.000		Number of obs. = 57 Adj. R-Squared = 0.914 F (8,48) = 75,3 Prob > F = 0.000		شاخص‌های خوبی برازش

Δ جدول (۱۱): عوامل مؤثر بر لگاریتم روند مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی

منبع: محاسبات محقق

1. Spurious regression
2. Integration
3. Co-integration vector

نسبت پشتیبانی تأثیری مثبت و معنی‌دار بر مستمری‌ها دارد. هر یک واحد افزایش در نسبت پشتیبانی حدود ۲/۴ درصد افزایش مستمری‌ها را در پی دارد. به‌منظور درک بزرگی این ضریب می‌توان گفت که اگر نسبت پشتیبانی ۴ واحد افزایش یابد (از ۵/۱۴ سال ۱۳۹۶ به حدود ۹/۱۵)، مبلغ مستمری‌ها و کفایت مزایا می‌تواند تا ۱۰ درصد افزایش یابد. اثر لگاریتم درآمد حق بیمه به ازای هر بیمه‌شده نیز بسیار قابل‌ملاحظه است. به ازای ۱۰ درصد افزایش در دستمزد یا درآمد مشمول بیمه افراد میزان مستمری‌ها تا ۶ درصد افزایش خواهد یافت. این ضریب کوچک‌تر از یک است و نشان می‌دهد که سیستم نه‌تنها، همان‌طور که پیش از این گفته شد، در عمل به‌صورت PAYG اداره می‌شود، بلکه در آن تأثیر متغیرهای جمعیتی بسیار بیشتر است. بنابراین، یک توصیه‌ی سیاستی از این نتایج این است که سازمان باید بر افزایش تعداد بیمه‌پردازان از یک‌سو و کنترل تعداد بازنشستگان از سوی دیگر تمرکز کند تا به نحوی مانع کاهش نسبت پشتیبانی شود و یا حتی آن را افزایش دهد. توصیه‌ی سیاستی دیگر برای سازمان افزایش درآمدهای مشمول بیمه یا گسترش پایه‌ی مشمول بیمه است.

البته کنترل هزینه‌های دیگر و رقیب از جمله هزینه‌های درمان، که حساب مشترکی با خدمات بیمه‌ای دارند، نیز بسیار تأثیرگذار است. در این ارتباط نیز نتایج نشان می‌دهند که با کاهش هزینه‌های درمان به میزان ۱۰ درصد می‌توان مستمری‌ها را حدود ۵/۱ درصد افزایش داد. این یافته با در نظر گرفتن این نکته جالب توجه می‌شود که در نتیجه‌ی اجرای طرح تحول سلامت هزینه‌های درمان سازمان از ۷۷۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به ۱۹۶۰۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۵ افزایش یافت. اگر مقادیر حقیقی‌شده را در نظر بگیریم می‌توان گفت در این سه سال هزینه‌های درمان حدود ۸۰ درصد به‌صورت حقیقی افزایش یافته است. بر اساس نتایج به‌دست آمده، این بدان معنی است که طرح تحول سلامت و افزایش هزینه‌های درمان در پی آن در حدود ۴۱ درصد کاهش مستمری‌ها را در پی داشته است. به‌عبارت‌دیگر، اگر طرح تحول سلامت اجرا نمی‌شد و منابع خرج‌شده در آن صرف مستمری‌ها می‌شد، سازمان تأمین اجتماعی می‌توانست یک میلیون و سیصد هزار تومان متوسط مستمری سال ۱۳۹۶ را به یک میلیون و ۸۰۰ هزار تومان افزایش دهد. این که عموم مردم از کدام‌یک از این دو حالت بیشتر منتفع می‌شدند یک توصیه‌ی سیاستی قابل‌توجه دیگر است. همچنین، جداسازی حساب‌های بیمه‌ای از درمان توصیه‌ی دیگری است که

به‌عنوان یک اصلاح مهم در صندوق‌های بازنشستگی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در دسته دوم از عوامل تأثیرگذار می‌توان در ابتدا به حداقل دستمزد اشاره کرد. افزایش ۱۰ درصدی در حداقل دستمزد میزان متوسط مستمری‌ها را $4/5$ درصد افزایش می‌دهد. این تأثیر به آن دلیل است که حداقل مستمری‌ها، طبق ماده ۱۱۱ قانون، برای افراد با سابقه بیشتر از ۲۰ سال برابر حداقل دستمزد تضمین شده است. اثر تولید ناخالص حقیقی بر مستمری‌ها عکس است. با کنترل سایر عوامل از جمله درآمدهای سازمان و حداقل دستمزد و موارد دیگر، اثر معکوس تولید ناخالص داخلی نشان‌دهنده نقش صذر کودی مخارج و مستمری‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی است. در ارتباط با نقش صذر کودی مخارج دولت و کاربرد آن به‌عنوان تثبیت‌کننده خودکار مطالعات فراوانی انجام شده است. البته این اثر غیرخطی است و می‌توان دید که اگر رکود بسیار عمیق باشد این اثر معکوس کاهنده است. اثر تورم نیز بر مستمری‌های حقیقی شده منفی بوده است و نشان می‌دهد که در دوره‌های با تورم بالا افزایش مستمری‌ها یا تعدیل و متناسب‌سازی‌ها به همان اندازه نبوده و مقدار حقیقی شده مستمری‌ها کاهش یافته است. افزایش ۱۰ درصد تورم به معنی کاهش $3/3$ درصدی مستمری‌هاست و این به نوعی نشان می‌دهد که به‌عنوان مثال، در تورم ۲۰ درصدی به‌طور متوسط تعدیل ۱۴ درصدی انجام شده است.

▲ ۲-۱-۲- توضیح عوامل مؤثر بر چرخه مستمری‌ها

چرخه‌های حقیقی در مستمری‌ها و در واقع نوسانات آن‌ها می‌تواند با استفاده از دو دسته عوامل توضیح داده شود: نخست، چرخه‌های اقتصادی و، دوم، چرخه‌های سیاسی. جدول (۱۲) در دو مدل اقتصادسنجی به بررسی تأثیر این عوامل می‌پردازد. در هر دو مدل برای توضیح عوامل اثرگذار از بخش چرخه‌ای مستمری‌ها، که در بخش قبلی استخراج گردید، به‌عنوان متغیر وابسته استفاده شده و از آن‌جایی که چرخه‌های مستمری دارای میانگین صفر هستند، هر دو مدل بدون عرض از مبدأ برآورد شده‌اند. این مدل‌ها نیز از حیث مانایی و وجود بردار هم‌انباشتگی مورد بررسی قرار گرفته‌اند که نتایج آن در پیوست (۳) آمده است.

در ابتدا، متغیرهای مجازی کنترلی در مدل‌ها قرار داده شده است. متغیر مجازی وقوع انقلاب افزایش میانگین مستمری‌ها در سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ را کنترل

می‌کند. این اثر بسیار مثبت و معنی‌دار است. اگر مقادیر اسمی متوسط مستمری بازنشستگان را نیز در نظر بگیریم، مبلغ مستمری متوسط از ۱۴۹۸ تومان در سال ۱۳۵۷ به ۲۸۸۱ در سال بعد از آن و ۴۶۵۲ در سال ۱۳۵۹ رسیده است. پیش از این گفته شد که میانگین مستمری‌ها در این سال‌ها احتمالاً به دلیل افزایش تعداد بازنشستگان و قوانینی که به همین منظور تصویب شده بود به شدت افزایش یافته است. متغیر مجازی تحریم‌ها نیز اثر اعمال تحریم‌ها در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ را مورد بررسی قرار می‌دهد. این اثر نیز بسیار معنی‌دار بوده و نشان از کاهش میانگین مبلغ مستمری‌ها در نتیجه وقوع تحریم‌ها داشته است. به قیمت‌های سال ۱۳۹۶، می‌توان گفت تحریم‌ها در حدود ۱۸۰ هزار تومان به‌طور متوسط مستمری‌ها را کاهش داده‌اند. دو متغیر کنترلی دیگر همسان‌سازی‌هایی بوده است که در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۸ در سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفت و شرح آن در فصل پیشین ارائه گردید. نتایج مدل دوم نشان می‌دهد که از این میان همسان‌سازی سال ۱۳۸۸ تأثیر معنی‌داری داشته و مبلغ مستمری‌ها را به‌طور متوسط ۱۱۲ هزار تومان افزایش داده است. البته، این مبلغ به قیمت‌های سال ۱۳۹۶ است، و گرنه گفته شد که این همسان‌سازی در سال ۱۳۸۸ به‌صورت پلکانی معکوس انجام گرفته و مستمری‌ها به قیمت آن سال بین ۱۴ تا ۸۲ هزار تومان افزایش یافته است.

صرف‌نظر از متغیرهای کنترلی، یک‌سری دیگر از عوامل تأثیرگذار متغیرهای اقتصادی و چرخه‌های تجاری هستند. از میان متغیرهای تورم و رشد اقتصادی می‌توان دید که اثر تورم در هر دو مدل معنی‌دار و پایدار است. هر ۱۰ درصد افزایش تورم موجب کاهش ۳۴ هزار تومانی مقدار حقیقی‌شده مستمری‌ها شده است و این نشان می‌دهد که تعدیلات قیمتی مستمری‌ها نتوانسته به‌صورت کارآمد اجرا شود و مستمری‌بگیران از تورم متضرر شده‌اند.

مدل دوم		مدل اول		متغیرهای توضیح دهنده
P-Value	ضریب بر آورده شده	P-Value	ضریب بر آورده شده	
۰/۰۰۰	۹۶۴/۱	۰/۰۰۰	۹۸۵/۷	وقوع انقلاب (متغیر مجازی ۱۳۵۸)
۰/۰۵	-۱۸۶/۷	۰/۰۷	-۱۷۹/۹	تحریم‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳
		۰/۷۱	۲۱/۲	همسان‌سازی سال ۱۳۸۱
۰/۰۸	۱۱۲/۸	۰/۲۶	۹۵/۳	همسان‌سازی سال ۱۳۸۸
۰/۰۱	-۳/۴	۰/۰۱	-۳/۷	تورم
		۰/۵۵	۰/۸۱	رشد اقتصادی
۰/۰۷	۸۶/۱۵	۰/۰۸	۸۴/۰۵	انتخابات ریاست جمهوری
۰/۱۲	۷۶/۷	۰/۱۴	۷۵/۶	انتخابات مجلس
Number of obs. = 57 R-Squared = 0.48 F (6,51) = 9,64 Prob > F = 0.000		Number of obs. = 57 Adj. R-Squared = 0.46 F (8,48) = 6,98 Prob > F = 0.000		شاخص‌های خوبی برازش

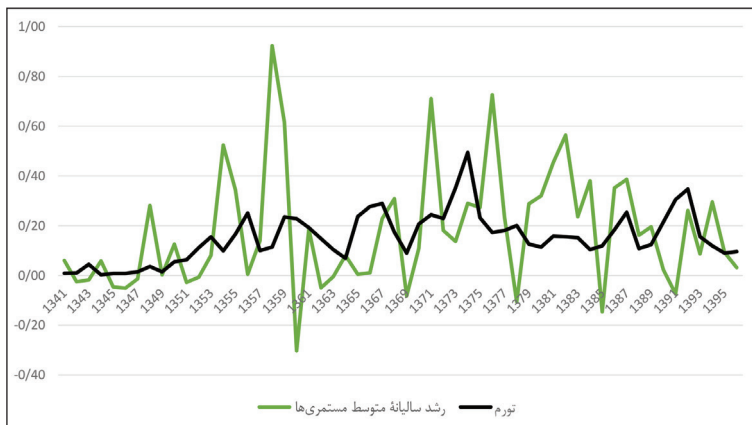
Δ جدول (۱۲): عوامل مؤثر بر چرخه‌های مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی

منبع: محاسبات محقق

از میان عوامل سیاسی نیز می‌توان مشاهده کرد که انتخابات ریاست جمهوری تأثیر مثبت و معنی‌داری بر چرخه‌های مستمری داشته که این نتیجه در هر دو مدل نیز قابل‌ملاحظه است. این متغیر در سال‌هایی که انتخابات بوده مقدار یک و در سایر سال‌ها مقدار صفر به خود گرفته است. متغیر مجازی انتخابات ریاست جمهوری نشان می‌دهد که در سال‌هایی که کشور در شرف برگزاری انتخابات ریاست جمهوری بوده مستمری‌های حقیقی شده به‌طور متوسط حدود ۸۶ هزار تومان افزایش داشته‌اند. البته، انتخابات مجلس نیز اثر مثبتی بر چرخه مستمری‌ها داشته، اما هم از لحاظ ضریب و همین‌طور سطح معنی‌داری نسبت به انتخابات ریاست جمهوری کمتر توضیح‌دهنده است.

۲-۲- محاسبه نرخ تعدیل سالیانه مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی

در قسمت قبل میانگین مستمری‌ها به صورت حقیقی شده مورد ارزیابی قرار گرفت و، پس از استخراج روند و چرخه‌های آن، عوامل اقتصادی و سیاسی توضیح‌دهنده با جزئیات بحث گردید. در این بخش، از یک زاویه دیگر نرخ تعدیل مستمری‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت. نرخ رشد سالیانه متوسط مستمری بازنشستگان در شکل (۵) به نمایش درآمده است. برای انجام مقایسه بهتر، نرخ تورم نیز در این شکل گزارش شده است. همان‌طور که از شکل مشخص است، رابطه چندان قوی بین تورم و رشد سالیانه متوسط مستمری‌ها وجود ندارد و ضریب همبستگی بین این دو در این دوره تنها ۱۹ درصد بوده است. یک دلیل این است که رشد سالیانه متوسط مستمری‌ها تنها تعدیل مستمری‌های سابق را نشان نمی‌دهد و تا اندازه زیادی از مستمری‌های برقراری جدید تأثیر می‌پذیرد که، همان‌طور که پیش از این گفته شد، به دلیل افزایش با نرخ دستمزد، بسیار بالاتر از مستمری‌های پیشین هستند.



△ شکل (۵): نرخ تورم و رشد سالیانه متوسط مستمری بازنشستگان در دوره ۱۳۴۱ تا ۱۳۹۶

منبع: آمار تورم بانک مرکزی و داده‌های جدول (۹)

یک روش دیگر نیز برای محاسبه نرخ‌های تعدیل سالیانه مستمری‌ها وجود دارد و آن مقایسه میزان مستمری افراد در سال برقراری و مستمری آن‌ها در سال ۱۳۹۶ است. اگرچه مستمری افراد با سوابق مختلف و بسته به اساس‌های برقراری بازنشستگی

می‌تواند با نرخ‌های متفاوتی تعدیل شود، می‌توان از مقادیر متوسط استفاده کرد. جدول (۱۳) متوسط حقوق دو سال پایانی و مستمری سال ۱۳۹۶ را بر اساس سال برقراری برای افرادی که در سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۶ بازنشسته شده‌اند را نشان می‌دهد.

سال برقراری	متوسط حقوق دو سال پایانی	مستمری ۱۳۹۶	سال برقراری	متوسط حقوق دو سال پایانی	مستمری ۱۳۹۶
۱۳۵۷	۲۲/۴	۲۱۰۷/۶	۱۳۷۷	۴۴/۴	۱۱۶۹/۳
۱۳۵۸	۱۰/۲	۲۴۳۹/۷	۱۳۷۸	۵۲/۶	۱۱۳۲/۶
۱۳۵۹	۶/۳	۱۶۴۲/۰۵	۱۳۷۹	۶۴/۹	۱۱۳۸/۲
۱۳۶۰	۵/۶	۱۵۹۴/۹	۱۳۸۰	۷۷/۸	۱۱۴۹/۲
۱۳۶۱	۹/۱	۱۳۴۲/۱	۱۳۸۱	۱۱۰/۹	۱۳۳۴/۹
۱۳۶۲	۷/۹	۱۷۷۱/۶	۱۳۸۲	۱۶۳	۱۶۰۴/۷
۱۳۶۳	۵/۶	۱۳۵۶/۳	۱۳۸۳	۲۰۵/۷	۱۶۳۹/۶
۱۳۶۴	۷/۱	۱۴۶۸/۹	۱۳۸۴	۲۳۷/۱	۱۶۰۳/۷
۱۳۶۵	۶/۹۸	۱۳۱۷/۶	۱۳۸۵	۲۴۱/۵	۱۴۴۹/۱
۱۳۶۶	۸/۰	۱۵۵۶/۳	۱۳۸۶	۲۹۹/۹	۱۴۳۷/۹
۱۳۶۷	۷/۵	۱۲۹۰/۲	۱۳۸۷	۴۱۸/۹	۱۷۴۰/۸
۱۳۶۸	۸/۹۸	۱۴۰۳	۱۳۸۸	۴۴۵/۲	۱۴۴۷/۲
۱۳۶۹	۹/۱	۱۳۱۸/۲	۱۳۸۹	۵۱۲/۹	۱۵۵۴/۶
۱۳۷۰	۸/۱	۱۱۵۹/۴	۱۳۹۰	۵۶۵/۴	۱۵۰۶/۶
۱۳۷۱	۱۳/۳	۱۲۸۴	۱۳۹۱	۶۴۳/۷	۱۵۲۳/۷
۱۳۷۲	۱۶/۵	۱۲۸۳/۷	۱۳۹۲	۶۷۳/۱	۱۵۴۱/۶
۱۳۷۳	۱۷/۳	۱۱۷۲/۷	۱۳۹۳	۷۳۹/۱	۱۳۳۴/۵
۱۳۷۴	۲۱/۳	۱۱۱۹/۸	۱۳۹۴	۹۲۷/۴	۱۴۹۶/۶
۱۳۷۵	۲۶/۳	۱۰۹۲/۶	۱۳۹۵	۱۰۸۴/۴	۱۴۳۷/۹
۱۳۷۶	۳۴/۱	۱۱۴۲/۷	۱۳۹۶	۱۳۱۲/۲	۱۳۱۲/۲

Δ جدول (۱۳): متوسط حقوق دو سال پایانی و مبلغ مستمری ۱۳۹۶ افراد بر اساس سال برقراری (هزار تومان)

منبع: سالنامه‌های آماری سازمان تأمین اجتماعی، سنوات مختلف

به منظور تشریح نحوه استخراج نرخ‌های تعدیل سالیانه مستمری‌ها، افراد بازنشسته در سال ۱۳۵۷ را در نظر بگیرید. مستمری این افراد در آن سال، یعنی سال برقراری، برابر متوسط حقوق دو سال پایانی (W_{1357}) آن‌هاست (نرخ جایگزینی ۱۰۰ درصد) و این مستمری طی ۳۹ سال در سال ۱۳۹۶ به ۲ میلیون و ۱۰۷ هزار تومان (Pen_{1396}) رسیده است. این تعدیل سالیانه به صورت مرکب بر اساس فرمول (۴) اتفاق افتاده است که در آن r نرخ تعدیل سالیانه است.

$$Pen_{1396} = W_{1357}(1 + r_{1357})(1 + r_{1358})(1 + r_{1359}) \dots (1 + r_{1396}) \quad (4)$$

بر این اساس، می‌توان میزان کل تعدیلات مستمری در این ۳۹ سال را به شیوه زیر به دست آورد:

$$\frac{Pen_{1396}}{W_{1357}} = (1 + r_{1357})(1 + r_{1358})(1 + r_{1359}) \dots (1 + r_{1396}) \quad (5)$$

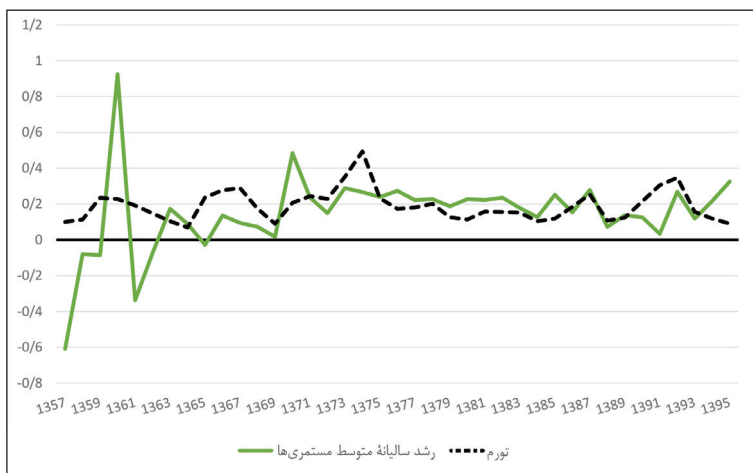
با به کارگیری همین فرمول برای مستمری‌های برقراری سال ۱۳۵۸ داریم:

$$\frac{Pen_{1396}}{W_{1358}} = (1 + r_{1358})(1 + r_{1359}) \dots (1 + r_{1396}) \quad (6)$$

این دو گروه بازنشستگان در ۳۸ سال از تعدیل شرایط یکسانی داشته‌اند و تنها از نظر تعدیل سال ۱۳۵۷ با یکدیگر تفاوت دارند. برای بازنشستگان سال ۱۳۵۷ مستمری با نرخ (1357_r) افزایش یافته، و برای سال‌های بعد از آن، همراه با بازنشستگان سال ۱۳۵۸ از تعدیل یکسانی برخوردار شده‌اند. با تقسیم این دو عبارت بر یکدیگر می‌توان نرخ تعدیل سال ۱۳۵۷ را به شکل زیر به دست آورد:

$$\frac{\left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1357}}\right)}{\left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1358}}\right)} = (1 + r_{1357}) \Rightarrow r_{1357} = \frac{\left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1357}}\right)}{\left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1358}}\right)} - 1 \Rightarrow r_{1357} = \frac{\left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1357}}\right) - \left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1358}}\right)}{\left(\frac{Pen_{1396}}{W_{1358}}\right)} \quad (7)$$

به عبارت دیگر، نرخ تعدیل در این روش برابر است با رشد سالیانه در نسبت مستمری سال ۹۶ افراد به متوسط دستمزد دو سال پایانی آن‌ها، و این دقیقاً تفاوت این روش با روش اول است. در روش قبلی، نرخ استخراج شده رشد متوسط مستمری‌ها ممکن است، نه به دلیل تعدیل مستمری‌های قبلی، بلکه به واسطه افزایش دستمزد مستمری‌بگیران و بازنشستگان جدید اتفاق افتاده باشد. اما در روش دوم، تغییرات دستمزد در نظر گرفته شده و نرخ تعدیل سالیانه صرف به دست می‌آید. البته، در این روش یک فرض ضمنی وجود دارد و آن این است که تعدیل سال‌های بعد برای هر دو گروه بازنشستگان سال‌های ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ یکسان باشد. این فرض قابل قبول است، یعنی اگرچه تعدیل ممکن است برای گروه‌های مختلف متفاوت باشد، این مسئله لزوماً مستقل از سال بازنشستگی بوده است. نرخ‌های تعدیل سالیانه مستمری‌ها با استفاده از روش دوم در شکل (۴) در کنار تورم نشان داده شده است. همان‌گونه که شکل نشان می‌دهد، نسبت به شاخص قبلی، نرخ تعدیل مستمری رابطه مستقیم‌تری با تورم دارد و ضریب همبستگی بین این دو اندکی بالاتر حدود ۲۳ درصد است.



شکل (۴): نرخ‌های تورم و تعدیل سالیانه مستمری بازنشستگان در دوره ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۵

منبع: آمار تورم بانک مرکزی و محاسبات محقق

به منظور توضیح نرخ تعدیل مستمری‌ها و بررسی عوامل مؤثر بر آن، نرخ تعدیل به دست آمده از محاسبات بالا به عنوان متغیر وابسته در مدل‌های اقتصادسنجی استفاده شد که نتایج آن در جدول (۱۴) آمده است. متغیرهای توضیح‌دهنده در چهار دسته متغیرهای کنترلی، متغیرهای اقتصاد کلان، متغیرهای سیاسی و متغیرهای مرتبط با وضعیت اقتصادی سازمان تأمین اجتماعی طبقه‌بندی شده‌اند. در مدل نخست، تمام متغیرهایی که انتظار می‌رفت توضیح‌دهنده نرخ تعدیل باشند در مدل گنجانده شدند. در دسته نخست و از میان متغیرهای کنترلی، متغیر بسیار تأثیرگذار که ضریب و معنی‌داری آن در هر سه مدل پایدار بوده وقوع انقلاب است. در سال ۱۳۵۷ و با وقوع انقلاب، مبلغ مستمری‌ها به طور متوسط حدود ۶۰ درصد کاهش یافته‌اند. اگر مستمری برقراری را با متوسط حقوق دو سال آخر یکسان در نظر بگیریم، از جدول (۱۳) نیز کاملاً مشهود است که متوسط حقوق دو سال آخر بازنشستگان این سال‌ها (با مستمری برقراری آنان) از ۲۲/۴ هزار تومان به ۱۰/۲ هزار تومان کاهش یافته است. علت این امر را شاید نتوان به یقین گفت، اما می‌توان فرضیه‌هایی مطرح کرد؛ به عنوان مثال، افراد بازنشسته در این سال‌ها متفاوت بوده‌اند یا این که در سال ۱۳۵۸ در تعیین مستمری بسیاری از حقوق و مزایایی که تا پیش از آن محاسبه می‌شده دیگر در مستمری لحاظ نگردیده است. از دیگر متغیرهای کنترلی، تحریم‌ها و همسان‌سازی سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۸، اگرچه علامتی موافق انتظار دارند، از لحاظ آماری معنی‌دار نیستند. وقوع تحریم‌ها متوسط مستمری‌ها را ۴ درصد کاهش داده و همسان‌سازی‌ها نیز تأثیر مثبتی در حدود ۶ درصد داشته است که البته به دلیل معنی‌دار نبودن از لحاظ آماری در مدل‌های بعدی حذف شده‌اند.

		مدل دوم		مدل اول		
P-Value	ضریب برآورد شده	P-Value	ضریب برآورد شده	P-Value	ضریب برآورد شده	
۰/۰۰۱	-۶۵/۸	۰/۰۰۲	-۶۳/۵	۰/۰۰۵	-۶۲/۶	وقوع انقلاب (متغیر مجازی ۱۳۵۷)
				۰/۷۳	-۳/۸۱	تحریم‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳
				۰/۷۲	۵/۴۵	همسان‌سازی سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۱
۰/۰۰۰	۰/۶۱	۰/۰۱۲	۰/۵۴	۰/۰۱	۰/۶	تورم
				۰/۵۸	۰/۱۵	رشد اقتصادی
		۰/۳	-۱۴/۵	۰/۳۹	۶/۵	انتخابات ریاست جمهوری
		۰/۲	۲۱/۰۲	۰/۶۸	۳/۰۵	انتخابات مجلس
۰/۱۴	۰/۵۴	۰/۱۳	۱/۲۳			انتخابات ریاست جمهوری * تورم
		۰/۳۱	-۰/۸۲			انتخابات مجلس * تورم
				۰/۸۸	۰/۰۰۵	رشد درآمدهای سرمایه‌گذاری
۰/۰۸	۰/۰۴	۰/۰۵	۰/۰۵	۰/۱۹	۰/۰۴	رشد درآمدهای سرمایه‌گذاری سال گذشته
		۰/۵۴	۷/۸	۰/۶۹	۶/۶۷	رشد درآمدهای حق بیمه
Number of obs. = 39 Adj. R-Squared = 0.54 F (6,51) = 12,38 Prob > F = 0.000		Number of obs. = 39 Adj. R-Squared = 0.52 F (6,51) = 6,39 Prob > F = 0.000		Number of obs. = 39 Adj. R-Squared = 0.48 F (8,48) = 4,16 Prob > F = 0.000		شاخص‌های خوبی برآزش

△ جدول (۱۴): عوامل مؤثر بر نرخ تعدیل مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی

منبع: محاسبات محقق

از میان متغیرهای توضیح‌دهندهٔ دستهٔ دوم، تورم تأثیری مثبت و معنی‌دار بر نرخ تعدیل مستمری‌ها داشته است؛ یک تورم ۱۰ درصدی به معنی تعدیل ۶ درصدی مستمری‌هاست. این نکته از آن جهت اهمیت دارد که، طبق مادهٔ ۹۶ قانون تأمین اجتماعی، سازمان موظف به تعدیل مستمری‌ها متناسب با تورم است. البته از آنجایی که دولت در این زمینه اختیار زیادی داشته، می‌توان دید که در عمل تعدیل کمتر از تورم انجام شده و مستمری‌ها تنها در حدود ۰/۶ تورم تعدیل شده‌اند. ضریب رشد اقتصادی، اگرچه مثبت، اما معنی‌دار نیست؛ رشد اقتصادی ۵ درصدی کمتر از ۱ درصد نرخ تعدیل بیشتر را در پی داشته است که، ضمن کوچکی، ضریب آمارهٔ آن نیز بسیار کوچک بوده و غیر معنی‌دار است.

دستهٔ سوم متغیرهای سیاسی انتخابات ریاست‌جمهوری و انتخابات مجلس هستند. انتظار می‌رود که در سال‌هایی که یک انتخابات سیاسی پیش‌رو بوده، به‌منظور پاسخگویی به مطالبات عمومی، نرخ تعدیل بالاتری برای مستمری‌ها اعمال شده باشد. این تأثیر را می‌توان به دو صورت در مدل قرار داد. نخست اینکه انتخابات یک اثر تعدیلی مستقیم داشته باشد که با ورود مستقل دو متغیر مجازی در مدل گنجانده شده است. مکانیسم دوم تأثیر گذاری از طریق نرخ تورم است، یعنی این فرضیه که در سال‌های انتخابات نسبت بیشتری از تورم تعدیل می‌شود، نه یک ضریب ثابت و معین به‌صورت مستقل. این مکانیسم نیز به‌صورت ضرب متغیرهای مجازی انتخابات در تورم در مدل وارد شده است. می‌توان دید که انتخابات مجلس در هر دو صورت معنی‌دار است، اما تأثیر انتخابات ریاست‌جمهوری به‌صورت تعدیل تورمی بالاتر از طریق مکانیسم دوم تقریباً معنی‌دار است. به بیانی دیگر، انتخابات ریاست‌جمهوری باعث شده تا تعدیل تورمی مستمری‌ها با ضریب بیشتری اعمال شود. با کنار گذاشتن متغیرهای غیر معنی‌دار در مدل سوم، می‌توان دید که انتخابات ریاست‌جمهوری باعث شده تا تعدیل حدود ۰/۵۴ تورم بیشتر از حالت عادی، که حدود ۰/۶ بوده، صورت گیرد. به عبارت دیگر، در سال‌های عادی تنها ۰/۶ تورم تعدیل شده، اما در سال‌های انتخابات ۱/۱۴ تورم تعدیل شده است که نشان‌دهندهٔ نقش مهم چرخه‌های سیاسی در تعدیل مستمری‌ها است.

از میان متغیرهای توضیح‌دهندهٔ دستهٔ چهارم، یعنی وضعیت مالی سازمان، می‌توان دید که رشد درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری نیز ضریبی مثبت، اگرچه بسیار

کوچک، بر مستمری‌ها داشته است. به‌عنوان مثال، رشد ۲۵ درصدی در آمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها موجب شده تا ۱ درصد مستمری‌ها افزایش یابد. این در حالی است که اثر رشد درآمدهای حق بیمه تأثیرگذار نبوده است. مانایی جزء اخلاص در پیوست (۴) بررسی گردیده و بردار هم‌انباشتگی تأیید شده است.

۲-۳- جمع‌بندی

در این فصل تلاش گردید تا با تحلیل‌های آماری استنباطی و شناخت عوامل اقتصادی و اجتماعی تأثیرگذار تجربه عملی سازمان تأمین اجتماعی در متناسب‌سازی مستمری‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد. هدف پاسخ به پرسش‌هایی بود از جمله این که تا چه اندازه متناسب‌سازی مستمری‌ها به‌صورت قاعده‌مند صورت می‌گیرد و تا چه اندازه سیاست‌گذاران در تعیین نرخ‌های تعدیل اختیار عمل دارند، یا این که، در صورت قاعده‌مندی، چه شاخص‌ها و متغیرهای هدفی برای آن منظور استفاده گردیده و در کنار آن چه عوامل دیگری دخیل بوده‌اند و سطح مستمری‌ها را متأثر ساخته‌اند. این بررسی و تحلیل در دو سطح انجام گرفت. ابتدا روند بلندمدت سطح حقیقی شده مستمری‌ها مورد بررسی قرار گرفت. برای این منظور، آمار مستمری‌های پرداختی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های گذشته مرور شد و سپس با استفاده از فیلتر هودریک-پرسکات روند زمانی بلندمدت سطح حقیقی شده مستمری‌ها از چرخه‌ها و نوسانات کوتاه‌مدت آن تفکیک گردید. سپس، تأثیر عوامل مختلف بلندمدت، مانند شرایط مالی و ساختاری سازمان تأمین اجتماعی و وضعیت اقتصادی و جمعیتی و سیاسی کشور، بر آن ارزیابی و تحلیل گردید که مهم‌ترین یافته‌های آن به شرح زیر است:

۱. بیش از ۹۱ درصد تغییرات و پراکندگی مستمری‌های حقیقی را می‌توان با متغیرهای جمعیتی و بیمه‌ای سازمان و شرایط اقتصادی عمومی کشور توضیح داد، در حالی که درآمدهای سرمایه‌گذاری بر سطح مستمری‌ها تأثیرگذار نبوده‌اند. این یافته نشان‌دهنده این واقعیت است که سازمان تأمین اجتماعی تا حد زیادی در عمل به‌صورت PAYG عمل می‌کند.

۲. هر یک واحد افزایش در نسبت پشتیبانی می‌تواند تا ۲/۴ درصد مستمری‌های حقیقی‌شده را افزایش دهد.

۳. افزایش ۱۰ درصدی دستمزدها و درآمدهای مشمول بیمه سطح حقیقی مستمری‌ها را ۶ درصد افزایش خواهد داد.

۴. هزینه‌های درمان به دلیل حساب مشترک با خدمات بیمه‌ای به‌نوعی رقیب این خدمات در بهره‌برداری از یک مخزن مشترک محسوب می‌شوند. افزایش ۱۰ درصدی در هزینه‌های درمان تأمین اجتماعی می‌تواند سطح مستمری‌ها را تا ۵/۱ درصد کاهش دهد. به‌عنوان مثال، هزینه اجرای طرح تحول سلامت، که از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ هزینه‌های حقیقی درمان را تا ۸۰ درصد افزایش داد (به رقم اسمی از ۷۷۰۰ به ۱۹۶۰۰ میلیارد تومان)، می‌توانست به‌صورت جایگزین صرف افزایش مستمری‌ها شده و متوسط فعلی آن را از ۱/۳ میلیون تومان به ۱/۸ میلیون تومان افزایش دهد. از این جهت، تفکیک حساب‌های درمان از بیمه می‌تواند به‌عنوان یکی از اصلاحات پیشنهادی توسط سازمان تأمین اجتماعی مدنظر قرار گیرد.

۵. حداقل دستمزد سالیانه، که توسط دولت و شورای عالی کار تعیین می‌شود، بر سطح مستمری‌ها نیز تأثیرگذار است، چراکه مطابق با ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی این سطح به‌عنوان کف مستمری افراد با سابقه بیشتر از ۲۰ سال در نظر گرفته شده است. افزایش ۱۰ درصدی حداقل دستمزد میزان حقیقی شده مستمری‌ها را تا ۴/۵ درصد افزایش می‌دهد.

۶. اثر تولید ناخالص داخلی بر سطح مستمری‌ها معکوس بوده است که نشانگر ویژگی ضدر کودی مخارج مستمری و تأمین اجتماعی است. البته، این تأثیر غیرخطی کاهنده است، به این معنی که در شرایط رکودی سنگین این مخارج نیز تأثیر می‌پذیرند.

۷. تورم تأثیر منفی بر سطح حقیقی مستمری‌ها داشته که نشان می‌دهد تعدیل قیمتی به‌درستی انجام نشده است. با هر یک درصد افزایش تورم، ۰/۳۷ درصد متوسط حقیقی شده مستمری‌ها کاهش می‌یابد. در مدلی دیگر نیز مشاهده شد که نرخ تعدیل نسبت به تورم و قیمت‌ها تنها ۰/۶ درصد است.

این نتیجه آخر نشان می‌دهد که، اگرچه طبق ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی برای تعدیل قیمتی مستمری‌ها متناسب با تورم تکلیف قانونی وجود داشته، باز گذاشتن

دست قانونگذار و منوط کردن این تعدیل به تأیید هیئت وزیران در عمل به تعدیل کمتر از تورم و لذا کاهش سطح حقیقی مستمری‌ها منجر شده است. به همین منظور، در تحلیل سطح دوم به چرخه‌ها و نوسانات مستمری‌ها پرداخته شد و در بخش دوم از این فصل نیز به‌طور مشخص نرخ‌های تعدیل محاسبه و ارزیابی گردیدند. در این بخش یکی دیگر از عواملی که در کنار متغیرهای اقتصادی مورد تحلیل قرار گرفت نقش و تأثیر چرخه‌های سیاسی و انتخابات است. یافته‌های حاصل از این بررسی‌ها نیز به شرح زیر است:

۸. نوسانات اقتصادی بر سطح مستمری‌ها تأثیر گذارند. به‌عنوان نمونه، تحریم‌ها اثر منفی شدیدی بر مستمری‌های حقیقی شده داشته‌اند. البته طرح‌های همسان‌سازی و کمک‌های جانبی سازمان به‌منظور پوشش این نوسانات توانسته‌اند تا حدی کارساز باشند و سطح مستمری‌ها را به‌صورت مثبت تحت تأثیر قرار دهند.

۹. تعدیل قیمتی مستمری‌ها به‌صورت کامل انجام نشده است که مؤید نتایج قبلی به‌دست آمده از بررسی روند مستمری‌هاست. هر یک درصد تورم نرخ تعدیل ۰/۶ درصدی مستمری‌ها را موجب شده است.

۱۰. چرخه‌های سیاسی، به‌طور ویژه انتخابات ریاست‌جمهوری، بر نرخ تعدیل مستمری‌ها تأثیر گذار بوده و مکانیسم تأثیر گذاری نیز از طریق نرخ تورم و همان ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی بوده است. اگر در شرایط عادی تنها ۰/۶ تورم در تعدیل مستمری‌ها لحاظ می‌شده، در سال‌هایی که انتخابات ریاست جمهوری در پیش بوده تعدیل قیمتی و تورمی به میزان ۰/۵۴ بیشتر انجام شده است. به‌عبارت دیگر، در سال‌هایی که انتخابات ریاست جمهوری در پیش بوده مستمری‌ها به میزان ۱/۱۴ برابر تورم تعدیل شده‌اند.

۱۱. رشد سرمایه‌گذاری‌ها تأثیر بسیار کوچک و اندکی بر نرخ تعدیل مستمری‌ها داشته است.

این یافته‌ها در مجموع پاسخ‌هایی به پرسش‌هایی که در ابتدای فصل مطرح گردید ارائه می‌دهند. پرسش نخست این بود که تا چه اندازه متناسب‌سازی مستمری‌ها به‌صورت قاعده‌مند صورت می‌گیرد و تا چه اندازه سیاست‌گذاران در تعیین نرخ‌های تعدیل اختیار عمل دارند. و دوم این که چه شاخص‌ها و متغیرهای هدفی برای

این منظور استفاده گردیده و در کنار آن چه عوامل دیگری دخیل بوده و سطح مستمری‌ها را متأثر ساخته‌اند. یافته‌های این بخش نشان می‌دهند که در عمل و تا حد زیادی این تورم بوده که به‌عنوان شاخص متناسب‌سازی مورد استفاده قرار گرفته و متغیرهای دیگر مانند رشد اقتصادی یا بازده سرمایه‌گذاری‌ها بر نرخ تعدیل بی‌تأثیر بوده‌اند. و نکته جالب‌تر این که تعدیل قیمتی مستمری‌ها، که اتفاقاً به‌صورت قانونی نیز تکلیف شده، به‌صورت قاعده‌مند انجام نشده، و صلاح‌دید و اختیار سیاست‌گذاران در متناسب‌سازی مستمری‌ها نقش بسیار پررنگ و مهمی داشته است. قاعده‌مند نبودن متناسب‌سازی و تعدیلات قیمتی مستمری‌ها موجب می‌شود تا مستمری‌بگیران و بازنشستگان، علاوه بر نوسانات اقتصادی و جمعیتی کشور و سازمان، از نوسانات سیاسی نیز تأثیر بپذیرند. از این رو، قاعده‌مندسازی متناسب‌سازی مستمری‌ها در جهت تثبیت رفاه مستمری‌بگیران و دورساختن دولت از آن بسیار ضروری است. در فصل بعدی سعی می‌شود بر اساس مباحث مطرح شده و یافته‌های تجربی یک قاعده مشخص پیشنهاد گردد.

فصل سوم: قاعده گذاری تعدیل و متناسب سازی مستمری ها

قانون تأمین اجتماعی ۱۳۵۴ در ماده ۹۶ سازمان تأمین اجتماعی را مکلف می سازد با توجه به هزینه های زندگی مستمری های پرداختی آن سازمان را با نرخی که به تأیید هیئت دولت خواهد رسید تعدیل کند. در فصل دوم از این گزارش بررسی و مشاهده شد که در برابر هر یک درصد تورم و افزایش هزینه های زندگی تنها ۰/۶ درصد تعدیل مستمری انجام می گرفته که البته به تأثیر از چرخه های سیاسی و به واسطه اختیار دولت این تعدیل در سال هایی که انتخابات ریاست جمهوری در پیش بوده به میزان ۰/۵۴ بیشتر، یعنی در نهایت ۱/۱۴ برابر تورم، تحقق می یافته است. متضرر شدن مستمری بگیران در سال های عادی و وابسته شدن رفاه و زندگی آنان به چرخه های سیاسی از مهم ترین نواقص یک شیوه متناسب سازی بدون قاعده است.

باین حال، معایب و مضرات بی قاعده گی تعدیل و متناسب سازی مستمری ها به همین جا ختم نمی شود؛ تعدیل دلخواهانه و صلاح دیدی مستمری ها موجب شده تا مطالبه همسان سازی و افزایش مستمری ها همواره در میان مردم و گروه های بازنشستگان و مستمری بگیران وجود داشته باشد، و در پاسخ به همین مطالبات قوانین متعدد و چندگانه ای در ارتباط با متناسب سازی در طول سالیان گذشته وضع گردد (در فصل اول مهم ترین این قوانین مورد بررسی قرار گرفتند) که از یک سو عدم شفافیت، دلخواهانه بودن متناسب سازی و وابستگی آن به چرخه های تجاری را تشدید کرده و از سوی دیگر بار مالی بیشتری را نیز به سازمان تأمین اجتماعی وارد کرده است. این وابستگی به چرخه های سیاسی از یک جهت دیگر نیز برای سازمان تأمین اجتماعی مشکل آفرین بوده، چراکه صندوق های بازنشستگی به دلیل ماهیت بلندمدت فعالیت های خود نیازمند محاسبات دقیق بیمه ای هستند، حال آن که پیش بینی ناپذیری متناسب سازی و تعدیل مستمری ها موجب می شود نتوان چشم انداز روشنی از روند مخارج آینده و، در نتیجه، برنامه ریزی جهت تأمین مالی آن داشت.

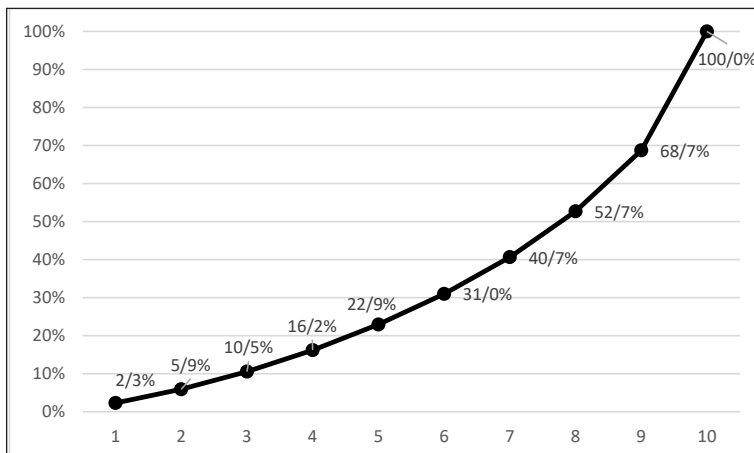
پس از درک و شناخت شیوه عملی متناسب‌سازی و تعدیل مستمری‌های تأمین اجتماعی در سال‌های گذشته و مشکلات متعدد ناشی از آن، بررسی قوانین مختلف این حوزه و همچنین تجربه دیگر کشورها در این ارتباط در فصول گذشته، این فصل به دنبال پیشنهاد یک شیوه کارآمد قاعده‌گذاری متناسب‌سازی‌ها با توجه به اصول و نتایج مطرح شده است. به این ترتیب، بخش نخست به بررسی شاخص‌هایی اختصاص دارد که می‌توانند به منظور قاعده‌گذاری و استفاده به‌عنوان هدف میانی به کار گرفته شوند. پس از انتخاب شاخص یا متغیر هدف مناسب برای تعدیل مستمری‌ها، در بخش دوم به مشکلات پیش‌رو و نواقص بالقوه آن پرداخته خواهد شد و بحث می‌شود که چگونه می‌توان آن را به شکل کارآمدتری به کار گرفت.

۳-۱- قاعده‌گذاری تعدیل قیمتی مستمری‌ها در ایران

در فصل اول متناسب‌سازی مستمری‌ها در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار گرفت و مشاهده شد که، با وجود پراکندگی زیاد در این رابطه، معمولاً سه متغیر تورم، رشد دستمزد و رشد اقتصادی به صورت مطلق و یا ترکیبی به‌عنوان شاخص یا قاعده در متناسب‌سازی استفاده می‌شوند. در انتخاب شاخص موردنظر از این میان باید توجه داشت که منظور اصلی متناسب‌سازی مستمری‌ها تأمین و تثبیت نسبی سطح رفاه مستمری‌بگیران است و لذا کارآمدی شاخص‌های میانی در تحقق این منظور نهایی بسیار اهمیت دارد. علاوه بر این، رعایت اصول گفته‌شده از جمله پایداری صندوق، خنثائی انگیزشی در بازار کار و سازگاری با سیاست‌های اقتصاد و سایر صندوق‌ها نیز ضرورت دارند. در ادامه، متغیرهای رشد اقتصادی و رشد دستمزد مورد بررسی قرار می‌گیرند تا مشخص گردد که آیا می‌توان از آن‌ها به‌عنوان شاخصی ترکیبی در کنار تورم در تعدیل قیمتی استفاده کرد یا خیر.

• **رشد اقتصادی:** رشد اقتصادی یا رشد تولید ناخالص داخلی میزان افزایش درآمد یک کشور را نشان می‌دهد. اما روشن است که صرف نظر از تولید و افزایش درآمد توزیع آن نیز بسیار اهمیت دارد. ساختار اقتصادی کشور ما به گونه‌ای است که بخش زیادی از رشد تولید و درآمد از تولیدات نفتی، فرآورده‌های نفتی و پتروشیمی و یا فعالیت‌های دولت به دست می‌آید و از درآمد حاصل‌شده نیز بیش از ۴۸ درصد به

دو دهک بالا (بسیست درصد ثروتمند جامعه) اختصاص دارد که تقریباً برابر سهم ۸ دهک دیگر است.

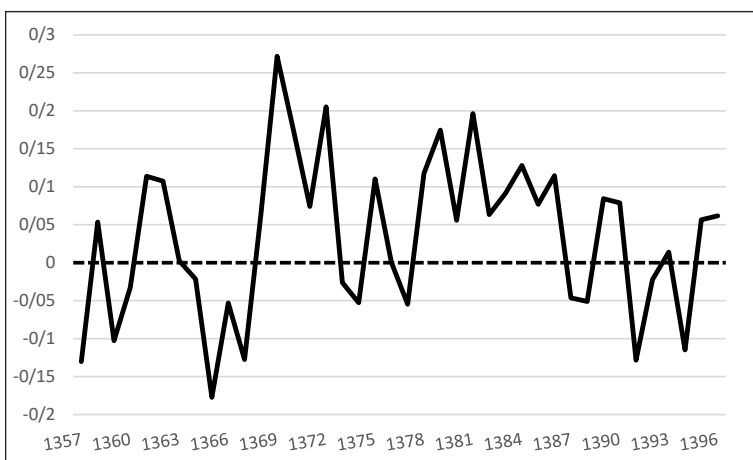


△ شکل (۷): توزیع درآمد در سال ۱۳۹۶ بر اساس دهک‌های مختلف هزینه‌ای

منبع: آمار هزینه و درآمد خانوار مرکز آمار ایران

این امر نشان می‌دهد که از رشد اقتصادی بیشتر دهک‌های بالایی اقتصاد برخوردار می‌شوند و دهک‌های پایینی، که عمده‌مستمری‌بگیران نیز در آن قرار دارند، نه به‌طور مستقیم، که تنها در بلندمدت و در صورت تداوم رشد از نشت درآمد دهک‌های بالا منتفع خواهند شد. اما صرف‌نظر از این واقعیت که بخش بزرگی از جامعه به‌صورت مستقیم از رشد اقتصاد کشور بهره‌مند نمی‌شوند، رشد اقتصادی ایران در سال‌های اخیر خود با نوسانات بسیار زیاد و شدیدی روبرو بوده است و از این جهت نمی‌تواند در راستای تثبیت رفاه مستمری‌بگیران به‌صورت کارآمدی به‌کار رود. شکل (۸) رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی ایران از ابتدای سال ۱۳۵۷ را نمایش می‌دهد. متوسط رشد اقتصاد در دوره ۴۰ ساله پس از انقلاب در حدود ۳/۴ درصد بوده است. صرف‌نظر از مقدار پایین این رشد، آنچه رشد اقتصادی را به‌عنوان شاخص تعدیل مستمری‌ها ناکارآمدتر می‌سازد نوسانات شدیدی است که در همین دوره داشته است. واریانس رشد اقتصاد در همین دوره حدود ۱/۱ درصد بوده است. به‌عبارت‌دیگر، رشد اقتصادی

به طور متوسط بین ۲/۳ تا ۴/۵ درصد در نوسان بوده است. البته تعداد سال‌های با رشد منفی نیز در اقتصاد ایران زیاد بوده، به گونه‌ای که در همین دوره رشد اقتصادی برای ۱۴ سال منفی بوده است. در سال‌های اخیر شدت این نوسانات بیشتر هم بوده است. به گونه‌ای که در این دهه رشد اقتصاد در ۵ سال منفی (سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴) و یک سال نیز نزدیک صفر (سال ۱۳۹۳) بوده است.



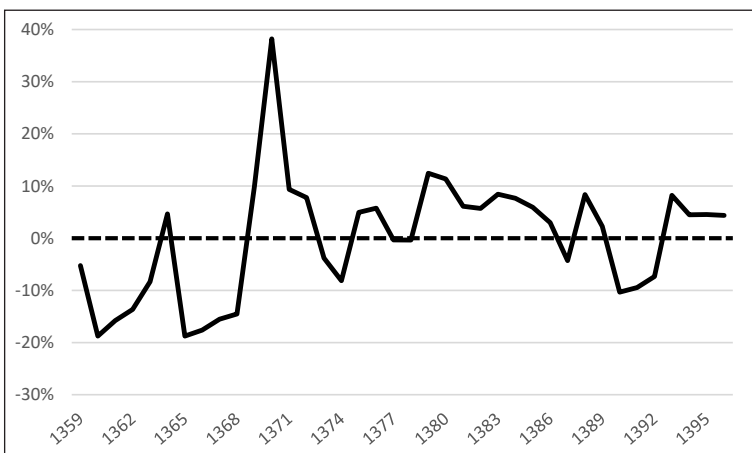
شکل (۸): رشد تولید ناخالص داخلی حقیقی در ایران (سال پایه ۱۳۹۶)

منبع: بانک مرکزی ایران

برای استفاده از نرخ رشد اقتصاد در متناسب‌سازی مستمری‌ها دو حالت قابل تصور است. نخست اینکه نرخ رشد اسمی اقتصاد به صورت مستقل از دیگر شاخص‌ها به کار رود. جدا از نوسانات شدید نرخ رشد اقتصاد در ایران، که آن را برای تعدیل مستمری‌ها نامناسب می‌سازد، رشد اسمی تولید از تورم و تغییرات قیمت‌ها به طور متوسط ۳/۴ درصد بیشتر بوده (متوسط نرخ رشد حقیقی) و استفاده از آن به معنی بار مالی بیشتر است و بنابراین اصل پایداری مالی را نقض می‌کند. حالت دوم این است که نرخ رشد در کنار دیگر شاخص‌ها به صورت ترکیبی استفاده شود. مهم‌ترین نقطه ضعف این است که نرخ رشد اقتصاد متوسط افزایش درآمد صاحبان کلیه عوامل تولید از جمله سرمایه و نیروی کار است و تعدیل با نرخ رشد اقتصاد به معنی برخورداری مستمری‌بگیران از رشد درآمد عوامل تولید غیر از کار نیز است، در حالی که شاغلین

تنها به اندازه سهم دستمزد از تولید از این رشد بهره‌مند می‌شوند. بنابراین، برخورداری مستمری‌بگیران از کل رشد تولید می‌تواند یک مکانیسم ضدانگیزشی برای کار و اشتغال باشد. در کل از آنجایی که مستمری به تعبیری دستمزد به تعویق افتاده است، به نظر می‌رسد استفاده از نرخ رشد اقتصاد، که تغییرات در آمد عوامل تولید دیگر غیر از نیروی کار را نیز در خود دارد، منطق اقتصادی و بیمه‌ای مشخصی در متناسب‌سازی ندارد.

• **رشد دستمزد:** شکل (۹) رشد حقیقی حداقل دستمزد را از سال ۱۳۵۹ تا سال ۱۳۹۶ نمایش می‌دهد که متوسط آن در این دوره ۰/۰۳ درصد بوده و با واریانس $1/3$ در بازه $(-1, 1/6)$ در نوسان بوده است. از آنجایی که این متغیر حقیقی شده، روند افزایش یا رشد دستمزدها را خالص از تورم و تغییر در قیمت‌ها نشان می‌دهد. این متغیر هدف نیز بسیار پرنوسان بوده و از این رو نمی‌تواند به‌منظور تثبیت رفاه مستمری‌بگیران به کار رود.



△ شکل (۹): رشد حقیقی حداقل دستمزد در ایران (سال پایه ۱۳۹۶)

منبع: سازمان تأمین اجتماعی، سالنامه آماری پنجاه‌ساله

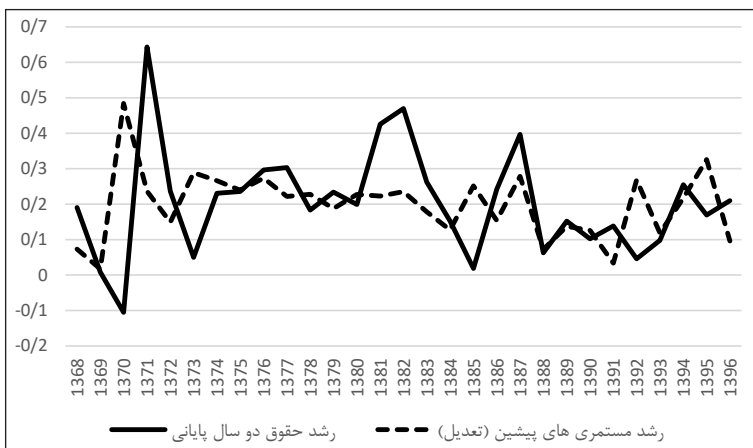
علاوه بر این، استفاده از این متغیر در تعدیل قیمتی مستمری‌ها با دو اصل پایداری مالی صندوق و خنثائی انگیزشی نیز در تضاد است. اگر دوره مورد بررسی را به سال‌های پس از جنگ متمرکز کنیم، متوسط هندسی نرخ رشد حقیقی حداقل دستمزد بیش از ۴ درصد بوده است و بنابراین استفاده از رشد حداقل دستمزد بار مالی شدیدی به صندوق وارد خواهد آورد. علاوه بر این، تعدیل مستمری‌ها بر اساس رشد حداقل دستمزد به معنی منتفع شدن بدون دلیل و غیر قابل توجیه تمام شاغلین و همچنین مستمری‌بگیران از حداقل دستمزدی است که تنها به منظور حمایت از گروه‌های ضعیف معمولاً رشد بالاتری دارد. این موضوع مکانیسم‌های انگیزشی بازار کار و اقتصاد را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. در حال حاضر، تنها مستمری‌های پایین از رشد حداقل دستمزد برخوردار می‌شوند، اما در صورتی که تمام شاغلین و مستمری‌بگیران در این شیوه تعدیل از رشد حداقل دستمزد منتفع شوند، قاعدتاً منافع و انگیزه‌ها به سمت چانه‌زنی برای سطوح بالاتر حداقل دستمزد سوق می‌یابد که این امر می‌تواند موجب تشدید اصطکاک‌های بازار کار، کاهش اشتغال و تولید گردد.

به طور کلی، بر اساس اصول پایداری مالی، خنثائی انگیزشی در بازار کار و اصل سازگاری با سیاست‌های دولت و سایر صندوق‌ها به نظر می‌رسد استفاده از رشد تولید ناخالص داخلی یا رشد دستمزد توجیه نداشته و همان تورم به‌تنهایی تجانس بیشتری با اصول مطرح شده در متناسب‌سازی مستمری‌ها داشته باشد. علاوه بر این، در راستای هدف تثبیت رفاه مستمری‌بگیران، همان‌گونه که مشاهده شد، دو متغیر رشد حداقل دستمزد و رشد تولید ناخالص داخلی خود در شرایط ایران با نوسانات زیادی روبرو هستند. حداقل دستمزد با چانه‌زنی‌های کارگران و کارفرمایان و در حضور دولت تعیین می‌شود و بسیار تحت تأثیر چرخه‌ها و نوسانات سیاسی قرار دارد. از این رو، به نظر می‌رسد تورم جهت تعدیل مستمری‌ها کارآمدترین شاخص یا هدفی است که می‌تواند به صورت قاعده به کار گرفته شود. البته، همچنان ممکن است مشکلات و چالش‌های دیگری هم وجود داشته باشند که در تعیین و تبیین قاعده باید به طور مشخص مورد توجه قرار گیرند.

۲-۳- چالش‌های بالقوهٔ قاعده‌گذاری متناسب‌سازی مستمری‌ها

براساس تورم

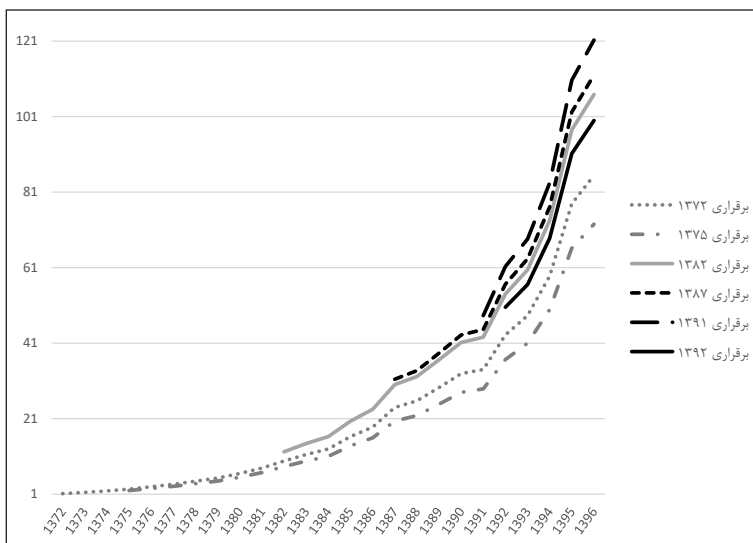
گفته شد که از میان شاخص‌های مختلفی که می‌توانند به‌عنوان قاعده در متناسب‌سازی مستمری‌ها استفاده شوند، تعدیل قیمتی بر اساس تورم با هدف نهایی، که حفظ سطح رفاه مستمری‌بگیران در طول زمان است، تجانس بیشتری دارد و با اصول سه‌گانه‌ای که باید در انتخاب قاعده در نظر گرفته شوند بیشتر سازگار است. با این وجود، در انتخاب شاخص تورم ممکن است چندین چالش وجود داشته باشد که نیاز به توجه دارند. نخستین چالش یا مشکل این است که در سیستم فعلی مستمری‌بازنشستگان جدید بر اساس حقوق دو سال پایانی تعیین می‌شود که در آن تغییرات دستمزد دخیل است، در حالی که مبلغ مستمری برای بازنشستگان سال‌های پیشین تنها بر اساس - بخشی از - تورم تعدیل می‌شود و این خود موجب می‌شود تا به مرور زمان اختلاف و پراکندگی بین مستمری‌ها زیاد شود و بسیاری به‌واسطهٔ این ویژگی سیستم فعلی را ناعادلانه بخوانند. شکل (۱۰) رشد دستمزد دو سال پایانی مستمری‌های برقرارشده (افزایش مبلغ مستمری برقراری یک سال نسبت به سال پیش از آن) و تعدیل مستمری‌های پیشین (افزایش مبلغ مستمری بازنشستگان پیشین) را مقایسه می‌کند.



شکل (۱۰): مقایسهٔ رشد دستمزد دو سال پایانی بازنشستگان در سال‌های برقراری مختلف و تعدیل مستمری‌های پیشین

منبع: اطلاعات جدول (۱۳) و محاسبات پژوهشگر

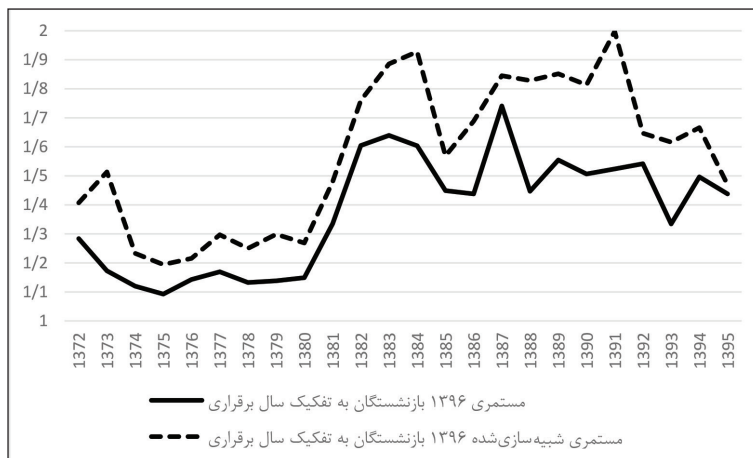
در این نمودار میانگین هندسی رشد دستمزدهای دو سال پایانی در حدود ۱۹/۴۷ درصد و میانگین هندسی تعدیل مستمری‌های پیشین ۱۹/۴ درصد بوده است. اگرچه این دو میانگین بسیار به هم نزدیک بوده‌اند، از نمودار می‌توان دید که نوسانات زیادی وجود داشته است. نوسانات موجود در حقوق‌های دو سال پایانی، در سال‌های بعد و در دوران مستمری‌گیری حفظ و حتی تشدید شده و باعث شده تا مستمری سال ۱۳۹۶ بازنشستگان در سال‌های برقراری مختلف از پراکندگی زیادی برخوردار باشد. در شکل (۱۱) شبیه‌سازی مستمری‌های بازنشستگان در سال‌های برقراری مختلف نمایش داده شده است. مقدار اولیه برای همه در سال ۱۳۷۱ برابر ۱ در نظر گرفته شده که با نرخ‌های رشد دستمزد (برای سال‌های پیش از بازنشستگی) و نرخ تعدیل مستمری‌ها (سال‌های مستمری‌گیری) تا سال ۱۳۹۶ رشد داده شده است. همان‌گونه که می‌توان دید، به دلیل بالاتر بودن رشد دستمزدها از میزان تعدیل مستمری‌ها، مبلغ مستمری‌های برقراری جدید معمولاً از مبلغ مستمری بازنشستگان پیشین بالاتر است. البته، در این میان، مستمری‌های برقراری در سال‌های ابتدایی دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۹۰ استثنا هستند؛ یعنی در سال‌های پس از جنگ و تحریم‌ها، دستمزدها دارای رشد حقیقی منفی بوده‌اند و بر این اساس بازنشستگان این دوره متضرر شده‌اند.



△ شکل (۱۱): شبیه‌سازی مستمری‌های بازنشستگان در سال‌های برقراری مختلف

منبع: محاسبات پژوهشگر بر اساس نرخ‌های نمودار ۱۰

برای ارزیابی دقت شبیه‌سازی می‌توان مبالغ مستمری شبیه‌سازی شده برای سال ۱۳۹۶ را با مبالغ واقعی مستمری‌ها در سال ۱۳۹۶ به تفکیک سال برقراری مقایسه کرد که در شکل (۱۲) نشان داده شده است. نرخ همبستگی ۹۱/۰۵ درصد نشان از دقت بالای شبیه‌سازی، که با استفاده از مقادیر متوسط انجام شده، دارد.



شکل (۱۲): مستمری‌های شبیه‌سازی شده و واقعی سال ۱۳۹۶ بازنشستگان به تفکیک سال برقراری (ارقام به میلیون تومان)

منبع: محاسبات پژوهشگر

همان‌گونه که می‌توان دید، مستمری بازنشستگان دهه ۱۳۸۰ نسبت به مستمری‌های برقراری دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۹۰ بسیار بالاتر است. بیشترین مبلغ مستمری مربوط به بازنشستگان سال ۱۳۸۷ حدود ۶۰ درصد از پایین‌ترین مستمری‌ها برای بازنشستگان سال ۱۳۷۵ بیشتر است. ریشه مشکل این است که مستمری بازنشستگان تنها با تورم آن هم به صورت ناقص تعدیل می‌شود، در حالی که مستمری‌های برقراری جدید از رشد دستمزد برخوردارند. این مشکل، همان‌طور که گفته شد، موجب شده تا هر چند سال به مطالبه همسان‌سازی مستمری‌ها در میان بازنشستگان دامن زده شود و نتیجه آن تعداد زیاد قوانینی بوده که، نه تنها بار مالی زیادی برای سازمان به همراه داشته، بلکه به دلیل غیرقابل پیش‌بینی و بدون قاعده بودن تأثیری بر کاهش نارضایتی‌ها هم نداشته است.

راه‌حل یکی از اصلاحات پارامتری است که اتفاقاً به‌طور گسترده در بسیاری از کشورها و طرح‌های بازنشستگی به کار گرفته شده است. به‌منظور جلوگیری از تأثیر افزایش ناگهانی دستمزدها بر مستمری‌ها معمولاً طرح‌های بازنشستگی دوره‌های طولانی‌تر و گاه کل دوران اشتغال را در محاسبه دستمزد مرجع به کار می‌گیرند. شیوه فعلی، چون تنها مبتنی بر حقوق دو سال پایانی دوران اشتغال است، پراکندگی بیشتری در میزان مستمری را، در مقایسه با شیوه‌ای که میانگین دستمزد در طول دوران اشتغال مد نظر است، سبب می‌شود. البته، در این ارتباط نکته مهمی که وجود دارد ارزش‌گذاری مجدد دستمزد سال‌های گذشته است که باید به‌منظور محاسبه میانگین دستمزد به‌روزرسانی شوند. روش شاخص‌بندی و ارزش‌گذاری مجدد دستمزد سال‌های پیشین نیز، همان‌گونه که در جدول (۱) می‌توان دید، در میان کشورها بسیار متفاوت است. برخی کشورها از تورم، برخی از نرخ رشد دستمزدها و برخی دیگر نیز از نرخ رشد اقتصادی برای به‌روزرسانی دستمزد سال‌های گذشته اشتغال استفاده می‌کنند. اما نکته مهم در این میان سازگاری این نرخ به‌روزرسانی دستمزدهای سال‌های گذشته اشتغال با نرخ تعدیل مستمری‌هاست، چراکه در صورت اختلاف زیاد بین این دو پراکندگی در میان مبلغ مستمری بازنشستگان نسل‌های مختلف به‌صورت فزاینده‌ای افزایش خواهد یافت. در جدول (۱۵) شیوه ارزش‌گذاری مجدد دستمزد سال‌های پیشین برای کشورها به تفکیک یا بر اساس شیوه تعدیل مستمری‌ها در آن‌ها نمایش داده شده است.

شیوه به‌روزرسانی و ارزش‌گذاری مجدد دستمزد دوره‌های گذشته اشتغال				تورم	رشد دستمزد	رشد اقتصادی	ترکیبی					
بلژیک	فرانسه	کره جنوبی	اسپانیا	کانادا	ژاپن	نروژ	لهستان	بریتانیا	ایالات متحده	ایتالیا	ترکیه	پرتغال
				رشد دستمزد				آلمان				
				رشد اقتصادی								
				ترکیبی				دانمارک				
								مجارستان				
								لوکزامبورگ				
								اسلوواکی				
								سوئیس				
								فنلاند				
								سوئد				

شیوه تعدیل مستمری بازنشستگان

Δ جدول (۱۵): شیوه‌های شاخص‌بندی و تعدیل مستمری‌ها و دستمزد دوره‌های پیشین اشتغال در کشورهای مختلف

نکته ۱: در نروژ به دلیل نوع متفاوت مستمری، روش‌های مختلف تعدیل به کار گرفته شده است.
نکته ۲: ایالات متحده در نظر دارد طی اصلاحاتی ارزش‌گذاری مجدد دستمزدهای دوره‌های گذشته را نیز بر اساس تورم انجام دهد تا متجانس باشد با تعدیل مستمری که در حال حاضر بر مبنای تورم انجام می‌شود.

منبع: پیگو و سانه (۲۰۰۹)

اگرچه تعداد کشورهایی که از رشد دستمزد برای به‌روزرسانی دستمزد دوره‌های پیشین اشتغال بیمه‌شدگان استفاده می‌کنند فراوانی زیادی دارد، تعداد قابل‌توجهی از کشورها نیز هستند که به‌منظور تجانس و سازگاری بیشتر از تورم برای هر دو منظور، یعنی تعدیل مستمری و ارزش‌گذاری مجدد دستمزدها، استفاده می‌کنند. در ایالات متحده نیز، که اکنون از رشد دستمزدها برای به‌روزرسانی دستمزد دوران اشتغال و از تورم برای تعدیل مستمری‌ها استفاده می‌کند، بحث جدی و چالشی در گرفته که با هدف جلوگیری از پراکندگی مستمری‌های برقراری جدید و سازگاری بیشتر از تورم برای هر دو منظور استفاده گردد.

براین اساس، در این مطالعه نیز بر اساس تجربه‌ای که برخی کشورها در این زمینه داشته‌اند و مشکلاتی که عدم تجانس شیوه تعدیل مستمری‌ها و شاخص‌بندی دستمزد دوره‌های پیشین اشتغال ایجاد خواهد کرد پیشنهاد می‌شود که در نحوه محاسبه مستمری‌ها اصلاحات پارامتری گفته‌شده اعمال گردند. علاوه بر این، در این پیشنهاد تلاش شده تا اختیار و صلاح‌دید دولت در تعدیل مستمری‌ها و انحراف از شاخص تورم به گونه‌ای محدود گردد تا از پراکندگی و عدم پیش‌بینی‌پذیری مستمری‌ها، ایجاد بار مالی بیشتر برای صندوق‌ها در جهت اهداف سیاسی، و زیان مستمری‌بگیران از تورم و افزایش قیمت‌ها جلوگیری شود.

اصلاح ماده ۹۶: سازمان مکلف است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازمندان را در فواصل زمانی که حداکثر از یک سال کمتر نباشد با توجه به شاخص تورم مصرف‌کننده اعلام‌شده از سوی بانک مرکزی (یا مرکز آمار ایران) افزایش دهد. این امر باید به تصویب هیئت وزیران برسد، اما به هر حال میزان تعدیل مصوب نباید بیشتر از یک پنجم از تورم اعلام‌شده برای آن سال فاصله داشته باشد.

اصلاح ماده ۷۷: میزان مستمری بازنشستگی عبارت است از یک‌سی‌ام متوسط مزد یا حقوق بیمه‌شده ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه، مشروط بر آن که از سی‌وپنج سی‌ام متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید.

تبصره. متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از متوسط مزد یا حقوق کل دوران اشتغال که با توجه به تورم اعلام‌شده از سوی بانک مرکزی (یا مرکز آمار ایران) ارزش‌گذاری مجدد و به‌روزرسانی شده‌اند.



بانک مرکزی ایران، شاخص قیمت مصرف کننده در سال های مختلف. بودجه سنواتی کل کشور، سال های مختلف. سازمان تأمین اجتماعی، بخشنامه های فنی و درآمد. سازمان تأمین اجتماعی، سالنامه آماری سال های مختلف. سازمان تأمین اجتماعی، گزیده آماری سال ۱۳۹۶. قاسمی، مجتبی. (۱۳۸۸). ضریب جینی مستمری های پرداختی صندوق بازنشستگی کشوری و جایگاه اقتصادی مستمری بگیران آن در کشور طی سال های ۱۳۸۱-۷۸ (گزارش واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری). قانون تأمین اجتماعی. ۱۳۵۴. مرکز آمار ایران، مطالعات هزینه و درآمد خانوار

Australian Bureau of Statistics. (2008). *Analytical Living Cost Indexes*. Available at; <http://betaworks.abs.gov.au;/betaworks/betaworks.nsf/projects/homepage/Phase%203%20Design%20B/spotlight.htm>.

Harmer, J. (2009). *The Pension Review Report* (Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Government of Australia).

Hohnerlein, E. M. (2019). Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards. *Global Social Policy*, Vol. 19, Issue 3.

Piggot, J. and Sane, R. (2009). *Indexing pensions* (World Bank working papers, N. 52445).

پیوست (۱)

فهرستی از متغیرهایی که در تحلیل‌های اقتصادسنجی فصل دوم مورد استفاده قرار گرفت در این پیوست و در جدول پ-۱ آمده است.

متغیر	مقیاس	توضیحات
روند بلندمدت مستمری‌ها	لگاریتمی	متوسط مستمری حقیقی بازنشستگان (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶) فیلتر شده به روش هودریک-پرسکات
تغییرات چرخه‌ای مستمری‌ها	سطح	مقادیر باقیمانده فیلتر هودریک-پرسکات از متوسط مستمری حقیقی بازنشستگان (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)
نرخ تعدیل مستمری‌ها	درصد	تغییرات سالیانه متوسط مستمری‌های حقیقی بازنشستگان (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)
نسبت پشتیبانی	عدد	نسبت تعداد بیمه شده اصلی به تعداد پرونده‌های مستمری
درآمد حق بیمه	لگاریتم	درآمد حقیقی شده سازمان تأمین اجتماعی از حق بیمه به ازای هر بیمه شده اصلی (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)
درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری	لگاریتم	درآمد حقیقی شده سازمان تأمین اجتماعی از سرمایه‌گذاری‌ها (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)
مخارج درمان	لگاریتم	مخارج حقیقی شده درمان سازمان تأمین اجتماعی (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)
حداقل دستمزد	لگاریتم	مقدار حقیقی شده حداقل دستمزد (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)
تولید ناخالص داخلی	لگاریتم	تولید ناخالص داخلی حقیقی (هزار تومان - قیمت پایه ۱۳۹۶)

△ جدول پ-۱: مشخصه متغیرهای استفاده شده در تحلیل‌های سنجی

متغیر	مقیاس	توضیحات
تورم	درصد	رشد سالیانه شاخص قیمت مصرف کننده
انقلاب	صفر و یک	متغیر مجازی (مقدار سال ۱۳۵۸ برابر ۱)
تحریم‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۳	صفر و یک	متغیر مجازی (مقدار سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ برابر ۱)
همسان سازی سال ۱۳۸۱	صفر و یک	متغیر مجازی (مقدار سال ۱۳۸۱ برابر ۱)
همسان سازی سال ۱۳۸۸	صفر و یک	متغیر مجازی (مقدار سال ۱۳۸۸ برابر ۱)
انتخابات ریاست جمهوری	صفر و یک	متغیر مجازی (مقدار سال ۱ در سال‌های انتخابات ریاست جمهوری)
انتخابات مجلس	صفر و یک	متغیر مجازی (مقدار سال ۱ در سال‌های انتخابات مجلس)
رشد اقتصادی	درصد	رشد سالیانه در تولید ناخالص داخلی حقیقی
رشد درآمدهای سرمایه‌گذاری	درصد	رشد سالیانه درآمد حقیقی شده سازمان تأمین اجتماعی از سرمایه‌گذاری‌ها
رشد درآمدهای حق بیمه	درصد	رشد سالیانه درآمد حقیقی شده سازمان تأمین اجتماعی از حق بیمه

△ ادامه جدول پ-۱

پیوست (۲)

در داده‌های سری زمانی به دلیل وجود روند زمانی امکان برآزش رگرسیون موهومی وجود دارد. برای اطمینان از این که تشخیص مدل به درستی انجام شده، ابتدا باید درجه انباشتگی متغیرها با آزمون دیکی - فولر بررسی و سپس انباشتگی جزء خطا آزمون گردد. در صورت مانایی مقادیر خطا، می‌توان گفت که متغیرها یک بردار هم‌انباشتگی را تشکیل می‌دهند. نتیجه آزمون مانایی جزء اخلاص برای مدل اقتصادسنجی توضیح روند مستمری‌ها در جدول پ-۲ نشان داده شده است که هم‌انباشتگی متغیرها و مانایی جزء اخلاص را تأیید می‌کند.

درجه انباشتگی	آماره آزمون			
	بدون روند و عرض از مبدأ (-۱/۹۵)	دارای عرض از مبدأ (-۲/۹۲)	دارای روند (-۳/۴۹)	سطح معنی‌داری ۵ درصد
۱ (۰)	-۴/۱۵	-۴/۱	-۴/۰۵	مقادیر باقیمانده

Δ جدول پ-۲: آزمون مانایی جزء اخلاص و وجود بردار هم‌انباشتگی در روند مستمری‌ها

منبع: محاسبات محقق

پیوست (۳)

نتیجه آزمون مانایی جزء اخلاص برای مدل اقتصادسنجی توضیح چرخه مستمری‌ها در جدول پ-۳ نشان داده شده است که هم‌انباشتگی متغیرها و مانایی جزء اخلاص را تأیید می‌کند.

درجه انباشتگی	آماره آزمون			
	بدون روند و عرض از مبدأ (-۱/۹۵)	دارای عرض از مبدأ (-۲/۹۲)	دارای روند (-۳/۴۹)	سطح معنی‌داری ۵ درصد
۱ (۰)	-۶/۳۴	-۶/۷۳	-۶/۳	مقادیر باقیمانده

Δ جدول پ-۳: آزمون مانایی جزء اخلاص و وجود بردار هم‌انباشتگی در چرخه مستمری‌ها

منبع: محاسبات محقق

پیوست (۴)

نتیجه آزمون مانایی جزء اخلاص برای مدل اقتصادسنجی توضیح نرخ تعدیل مستمری‌های سازمان در جدول پ-۴ نشان داده شده است که هم‌انباشتگی متغیرها و مانایی جزء اخلاص را تأیید می‌کند.

درجه انباشتگی	آماره آزمون			
	بدون روند و عرض از مبدأ (-۱/۹۵)	دارای عرض از مبدأ (-۲/۹۲)	دارای روند (-۳/۴۹)	سطح معنی‌داری ۵ درصد
۱ (+)	-۷/۶۲	-۷/۲	-۷/۴	مقادیر باقیمانده

Δ جدول پ-۴: آزمون مانایی جزء اخلاص و وجود بردار هم‌انباشتگی در نرخ تعدیل مستمری‌های سازمان

منبع: محاسبات محقق