



موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی

پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر

پژوهش نگار / شماره یک / شهریور ۱۴۰۴

درنگ

ادبیات سال‌های اخیر صندوق‌های بیمه‌ای در کشور، مملو از کلمات و اصطلاحاتی چون ناترازی، ورشکستگی و بحران و حتی ابربحران است. این موضوع اکنون به‌عنوان یک واقعیت مسلم و الگویافته توسط پژوهشگران و سیاستمداران و حتی کارشناسان سازمان تأمین اجتماعی پذیرفته شده است. صورت مسئله روشن است؛ بحران‌های اقتصاد کشور سازمان تأمین اجتماعی را تضعیف کرده‌اند؛ دولت‌ها برای پرهیز از مواجهه با پیامدهای اصلاحات بیمه‌ای، آن را مدام عقب انداخته‌اند؛ سیاستمداران در سازمان تأمین اجتماعی مداخله‌های بحران‌ساز داشته‌اند؛ دولت و مجلس بدون ملاحظات و محاسبات بیمه‌ای قانون‌گذاری کرده‌اند؛ خود سازمان هم در مقاطعی از سوءمدیریت و اجرا مصون نبوده است.

نتیجه آن که اکنون به زبان ساده دخل و خرج سازمان با هم نمی‌خواند و باید کاری کرد.

اما چه راه‌حلهایی وجود دارند؟ بار این راه‌حل‌ها بر دوش کیست؟ آیا می‌شود راه‌حل‌های خلاقانه جدیدی برای رفع این چالش ملی پیدا کرد؟ و شاید مهم‌تر از همه، اگر چندین راه‌حل پیش روی ما بود، چطور و بر اساس چه معیاری آن‌ها را اولویت‌بندی کنیم؟

مسئله

صندوق‌های بیمه‌گر در مسیر بلوغ خود به‌سوی بحران‌های مالی ناگزیر حرکت می‌کنند، مگر این‌که از ابتدا علیه این بحران‌ها واکنش نشان دهند؛ منابع را پربازده و امن سرمایه‌گذاری کنند؛ پارامترهای بیمه‌ای را مدام رصد و به‌موقع اصلاح کنند؛ استقلال اداری و مالی را حفظ کنند؛ کارایی و بهره‌وری خود را بهبود دهند و به‌سوی پوشش فراگیر و کامل حرکت کنند؛ با ایفای نقش پرواکیو به گسترش فرهنگ بیمه‌ای در میان عموم مردم و سیاستمداران کمک کنند و....

سازمان تأمین اجتماعی بدون چنین تمهیداتی، در مسیری چالش‌زا قرار گرفته و هم‌اکنون با کاهش فزاینده پایداری مالی مواجه شده است. ←

پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی

→ بررسی‌هایی که درباره وضع مالی جاری و آینده سازمان انجام شده‌اند معمولاً از جامعیت کافی برخوردار نیستند و به تمامی عوامل نمی‌پردازند. در اولین شماره پژوهش‌نگار به معرفی پژوهشی خواهیم پرداخت که در سال ۱۴۰۱ در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی اجرا شده است. در این بررسی عوامل اصلی مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی و سیر تغییرات گذشته و آینده مهم‌ترین شاخص‌های تأثیرگذار بررسی شده و راهکارهایی برای مدیریت این بحران ارائه شده است.

تصویری جامع از عوامل اصلی مؤثر در پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی

عوامل مؤثر بر جریان ورودی

- تعداد بیمه‌پردازان
- دوره بیمه‌پردازی
- حجم ذخایر
- بازده ذخایر
- نرخ حق بیمه
- ایفای نقش دولت

عوامل مؤثر بر جریان خروجی

- تعداد مستمری‌بگیران
- دوره مستمری‌پردازی
- سخاوتمندی صندوق در احراز و پرداخت مزایا

سایر عوامل

- بلوغ صندوق
- شیوه تأمین مالی
- قوانین فاقد محاسبات بیمه‌ای
- رصد مداوم ریسک‌های مالی و اصلاح دوره‌ای
- محیط بیرونی
- افزایش انتظارات و توقعات

بعضی از یافته‌ها

۱. وضعیت نسبت پشتیبانی در گذشته و آینده

اگر نسبت تعداد بیمه‌شدگان به تعداد مستمری‌بگیران کمتر از ۵ باشد، تعادل مالی صندوق در وضعیت بحرانی قرار دارد. میزان این شاخص در زمان تصویب قانون تأمین اجتماعی در حدود ۲۵ بوده است، اما همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود این شاخص از دوره برنامه پنجم توسعه به مرز بحران رسیده و پس از آن به روند کاهشی خود ادامه داده و برآورد می‌شود که اگر وضع موجود تداوم پیدا کند، در طول برنامه هفتم توسعه نیز همچنان کاهش یابد.

درصد تغییر این شاخص به دلیل عوامل جمعیتی (سالمندی جامعه)، اقتصادی (کاهش اشتغال)، عملکردی (پوشش ناکافی)، سیاستی (سیاست‌های بازنشستگی پیش از موعد) و... تصاعدی بوده است.

تغییرات گذشته و آینده نسبت پشتیبانی			
دوره	ابتدای دوره	انتهای دوره	درصد تغییر
برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۹)	۶,۷	۶,۸۱	۱,۶
برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۵)	۶,۶۶	۵,۴۵	-۱۸,۲
برنامه ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۲)	۵,۱۵	۳,۸۶	-۲۵,۰
برآورد برنامه هفتم (۱۴۰۳-۱۴۰۶)	۳,۶۷	۳,۱۴	-۱۴,۴

۲. وضعیت نسبت مصارف به منابع در گذشته و آینده

آنچه در عمل بیانگر پایداری مالی هر سیستمی از جمله صندوق‌های بازنشستگی است، جریان‌های مالی و تحقق یافته عوامل مؤثر بر منابع و مصارف این صندوق‌ها است: کسری مالی این نظام نشان می‌دهد که عوامل بحران‌زا چقدر در عمل مؤثر بوده، یا خواهند بود. همان‌طور که جدول زیر نشان می‌دهد، از ابتدای برنامه چهارم توسعه تا اواخر برنامه هفتم، یعنی از گذشته تا آینده، کسری مالی سازمان تأمین اجتماعی همیشه روندی فزاینده را طی می‌کند؛ و با رشدی تصاعدی، در هر دوره ۶-۷ برابر می‌شود.

تغییرات گذشته و آینده نسبت منابع به مصارف (منابع منهای مصارف: به میلیارد ریال)		
دوره	میانگین دوره (فقط با احتساب منابع نقدی)	میانگین دوره (با احتساب منابع نقدی و تعهدی)
برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۹)	-۶,۳۴۲	۲۸,۴۱۷
برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۵)	-۴۴,۲۱۷	۱۹۳,۴۸۱
برنامه ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۲)	-۳۳۰,۷۱۳	۸۹۲,۰۳۱
برآورد برنامه هفتم (۱۴۰۳-۱۴۰۶)	-۱,۸۰۹,۴۷۰	۵,۵۹۷,۲۳۷

نکته اینجاست که اگر منابع تعهدی وصول می‌شدند، قضیه متفاوت می‌بود. رشد «جمع منابع نقدی و تعهدی سازمان» در این دوره از رشد «مصارف سازمان» بیشتر بوده است و قاعدتاً از این لحاظ پایداری مالی سازمان با چالش مواجه نبوده است. پس طی این سال‌ها مشکل اصلی عدم امکان وصول نقدی منابع قانونی تعریف‌شده بوده است. به بیان ساده، اگر این سازمان قادر به وصول نقدی منابع بود، در شرایط فعلی با مشکلی به نام مشکل نقدینگی و کسری منابع مواجه نبود و برای رسیدگی به تعهدات لازم‌الاجرا اقداماتی همچون اخذ وام (با نرخ‌های بهره بسیار بالاتر از بهره تعلق‌گرفته به بدهی‌های دولت و کارفرمایان) و نیز فروش دارایی‌های مرغوب در دستور کار قرار نمی‌گرفت.

۳. سال اتمام ذخایر

یکی از شاخص‌های دیگر که وضعیت پایداری مالی صندوق بیمه‌گر را، از زاویه دیگری نشان می‌دهد؛ سال اتمام ذخایر است. یعنی محاسبه کنیم که اگر درآمدهای جاری را در نظر نگرفته و فقط منابع انباشته‌شده سازمان را در نظر بگیریم (با یا بدون محاسبه مطالبات از دولت)، ذخایر در چه سالی تمام می‌شوند؟ در این زمینه سه سناریو وجود دارد: ۱) با لحاظ مطالبات از دولت بر اساس برآورد خود سازمان؛ در این شرایط با پایان برنامه هفتم، تمام ذخایر سازمان هم صرف پرداخت تعهدات می‌شود؛ ۲) با لحاظ مطالبات از دولت بر اساس برآورد وزارت امور اقتصادی؛ در این شرایط از همان آغاز برنامه هفتم، تمام ذخایر سازمان صرف پرداخت تعهدات می‌شود؛ و ۳) بدون لحاظ مطالبات؛ که در این شرایط از پیش از سال ۱۳۹۵ ذخایر سازمان برای ایفای تعهدات کافی نبوده‌اند؛ بنابراین تمام ذخایر انباشته سازمان در بهترین حالت طی چند سال تمام می‌شوند و تمرکز اصلی باید بر درآمدهای از محل حق بیمه باشد.

سال	سناریوی اول (با بدهی‌های دولت بر حسب محاسبه سازمان)		سناریوی دوم (با بدهی‌های دولت بر حسب محاسبه وزارت اقتصاد)		سناریوی سوم (بدون بدهی‌های دولت)	
	مقدار پایان سال (میلیون ریال)	نسبت ذخایر (چند برابر مخارج سالانه)	مقدار پایان سال (میلیون ریال)	نسبت ذخایر (چند برابر مخارج سالانه)	مقدار پایان سال (میلیون ریال)	نسبت ذخایر (چند برابر مخارج سالانه)
۱۳۹۵	۱,۳۲۱,۵۰۸	۳,۱	۷۶۹,۰۹۳	۱,۸	-۳,۳۶۷	۰
۱۳۹۶	۱,۳۸۳,۵۶۸	۲,۸	۷۷۲,۹۹۱	۱,۶		
۱۳۹۷	۱,۴۰۱,۳۱۸	۲,۴	۷۳۷,۸۴۴	۱,۲		
۱۳۹۸	۱,۴۰۲,۰۳۱	۲,۱	۶۶۵,۴۷۹	۱		
۱۳۹۹	۱,۳۵۲,۸۴۱	۱,۷	۵۴۷,۷۹	۰,۷		
۱۴۰۰	۱,۲۹۴,۹۸۳	۱,۴	۳۹۶,۵۹۸	۰,۴		
۱۴۰۱	۱,۱۸۱,۷۲۹	۱,۱	۱۸۲,۸۶۵	۰,۲		
۱۴۰۲	۹۹۴,۸۱۵	۰,۸	۱۱۲,۶۵۸	-۰,۱		
۱۴۰۳	۷۱۰,۳۲	۰,۵				
۱۴۰۴	۲۹۶,۷۵۱	۰,۲				
۱۴۰۵	-۵,۰۹۳۱۳۵	-۱,۵				

۴. شاخص نرخ جایگزینی

نرخ جایگزینی که با تقسیم اولین مستمری به آخرین دستمزد فرد بیمه‌پرداز به دست می‌آید، نشان می‌دهد چه نسبتی از حقوق دوران اشتغال با مستمری بازنشستگی جبران می‌شود. در سازمان تأمین اجتماعی این نرخ به‌طور کلی و در بیشتر سال‌ها از میانگین جهانی بالاتر بوده است.

تفسیر ساده این است که «بالا بودن نرخ جایگزینی» با «پایداری مالی صندوق» در تضاد است، چون هرچه نرخ جایگزینی بالاتر باشد، صندوق هزینه بیشتری را صرف مستمری‌پردازی خواهد کرد. اما یکی از اصول این صندوق‌ها «اصل کفایت مستمری» است، یعنی اصلاً فلسفه وجودی آن‌ها تأمین مستمری کافی است. به بیان دیگر، هدف از پایداری صندوق همین است: ارائه خدمات کافی و مکفی (مثل مستمری).

هرچند از لحاظ شاخص نرخ جایگزینی، آمار و ارقام بیانگر سخاوتمندی سازمان در مقایسه با سطح جهانی است، اما به دلایل مختلف، مستمری پرداختی به‌رغم سخاوتمندی‌اش، کفاف هزینه‌های زندگی مستمری‌بگیران را نمی‌دهد. در اصل، این مشکل در اقتصاد ملی ریشه دارد: تورم فزاینده و پایداری، کاهش ارزش پول ملی و قدرت خرید و... در حقیقت رعایت کردن هم‌زمان «پایداری مالی سازمان» و «کفایت مستمری» در ظاهر متناقض‌اند و برای گذار از آن به یک راهبرد چندوجهی و بینش‌ها و روش‌های مبتکرانه نیاز داریم.

در شرایط اقتصادی یادشده، بخش مهمی از عدم کفایت مستمری، نه به‌خاطر تنظیمات بیمه‌ای، بلکه به‌دلیل سوءمدیریت اقتصاد کلان حادث شده است و بنابراین به‌نظر می‌رسد که دولت‌ها در مسئولیت آن شریک باشند و انتظار می‌رود بخشی از رساندن مستمری‌ها به کف قابل قبول با کمک‌های مالی دولت (در قالب فقرزدایی لایه اول) انجام شود. باین حال، به دلیل فقدان فرهنگ و گفت‌وگو بیمه‌ای، تمام مسئولیت را به‌سادگی متوجه سازمان می‌دانند و این انتظارات به همسان‌سازی و افزایش مستمری‌ها توسط سازمان (بدون ایفای نقش مالی دولت) منجر شد.



«بالا بودن نرخ جایگزینی» با «پایداری مالی صندوق» در تضاد است، چون هرچه نرخ جایگزینی بالاتر باشد، صندوق هزینه بیشتری را صرف مستمری‌پردازی خواهد کرد.

۵. بازنشستگی‌های پیش از موعد (به‌عنوان مهم‌ترین سیاست اثرگذار بر مصارف سازمان)

این قانون که در ابتدای دهه ۸۰ اجرایی شد سوابق کاری در مشاغل سخت و زیان‌آور را ۱.۵ برابر در نظر گرفت و شرط سنی بازنشستگی را برای عده‌ای از بیمه‌شدگان مشمول حذف کرد؛ بنابراین باعث خروج زودهنگام این نوع بیمه‌شدگان و ورود آن‌ها به جرگه بازنشستگان شد که از یک‌سو باعث کاهش جریان مالی ورودی (به‌دلیل عدم پرداخت حق‌بیمه) و افزایش جریانات مالی خروجی (به‌دلیل پرداخت زودهنگام‌تر مقرری بازنشستگی به این افراد) این سازمان شد.

برای نمونه طرح بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور بدون انجام محاسبات آکچوئریک، به سازمان تحمیل شد.

اگر صرفه و زیان این طرح را به قیمت‌های ثابت سال ۱۴۰۰ محاسبه کنیم، می‌بینیم که این طرح موجب تحمیل زیان بر سازمان شده است: خالص ارزش فعلی طرح منفی و به میزان ۱۹۳۴۵۳۷ میلیارد ریال است؛ همچنین سازمان بابت هر یک مورد بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور در سال ۱۴۰۰ متحمل حدود ۲۱۷ میلیون تومان زیان می‌شود (شرح محاسبات در اصل پژوهش آمده است).

طرح بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور بدون انجام محاسبات آکچوئریک، به سازمان تحمیل شد

ارزیابی اقتصادی طرح بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور (میلیارد ریال)

دوره	جمع درآمدها	جمع هزینه‌ها	صرفه/زیان
برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۸۰)	۷۶۵۶۰	۷۵۲۶۹	۱۲۹۱
برنامه چهارم (۱۳۸۹-۱۳۸۴)	۶۱۲۱۱	۳۳۴۵۴۱	-۲۷۳۳۲۹
برنامه پنجم (۱۳۹۵-۱۳۹۰)	۱۸۶۴۳۸	۵۸۶۲۶۷	-۳۹۹۸۲۹
برنامه ششم (۱۴۰۲-۱۳۹۶)	۱۱۰۲۰۵	۱۱۲۶۰۶۸	-۱۰۱۵۸۶۴
برآورد برنامه هفتم (۱۴۰۴-۱۴۰۳)	۰	۲۴۶۸۰۶	-۲۴۶۸۰۶
جمع	۴۳۴۴۱۴	۲۳۶۸۹۵۱	-۱۹۳۴۵۳۷

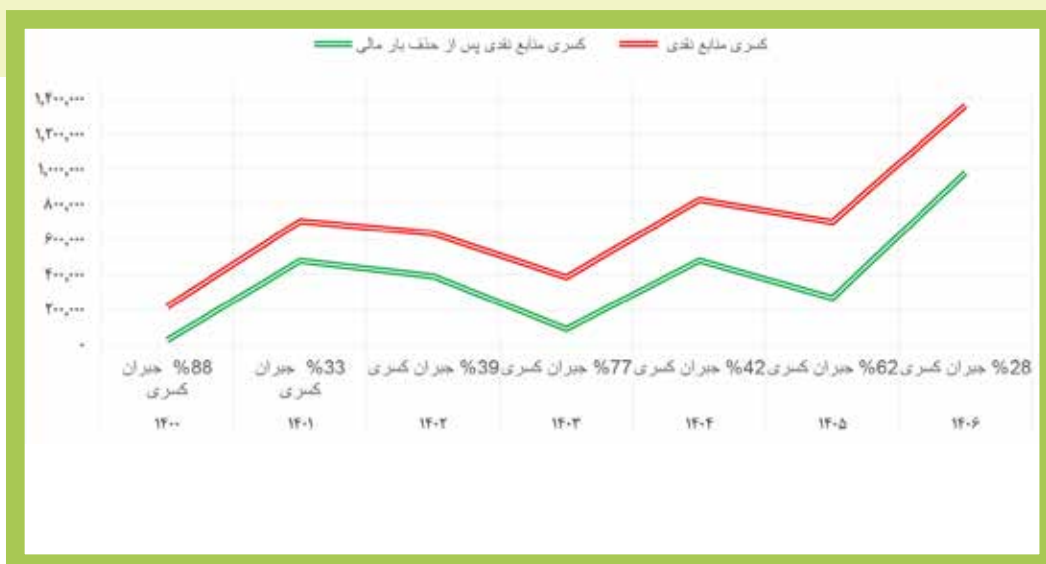
۶. بیمه‌شدگان دارای معافیت بیمه‌ای (به‌عنوان مهم‌ترین سیاست اثرگذار بر منابع سازمان)

سیاست معافیت‌های حق بیمه سهم کارفرما سازوکاری حمایتی بود که در دهه ۶۰، به‌منظور کمک به کارفرمایان و حل مشکلات بازار کار اتخاذ شد.

در این سازوکار مقرر شده که بخشی از حق بیمه سهم کارفرما و بیمه‌شده (هم در بیمه اجباری و هم حرف و مشاغل آزاد) توسط دولت یا یک نهاد مشخص پرداخت شود. با توجه به اینکه به دلیل بدعهدی دولت‌ها حدود ۴۰ درصد از درآمدهای سازمان نقد نمی‌شود، در نظر بگیرد که با چنین سازوکاری، که قدمت آن دارد به نیم قرن! نزدیک می‌شود، چه فشار مالی‌ای بر سازمان تحمیل شده است؛ بار مالی این طرح فقط برای سال ۱۴۰۰ برابر با ۱۳۹۸۵۵ میلیارد ریال بوده است.

اگر بخواهیم اهمیت سیاست‌گذاری‌های دولت و مجلس در سرنوشت مالی سازمان تأمین اجتماعی را به‌طور ملموس درک کنیم، می‌توانیم سناریویی را فرض کنیم که در آن از طرفی سازوکارهای اصلی دارای بار مالی (یعنی بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور و معافیت بیمه‌شدگان) حذف شوند و کسری منابع نقدی کاهش پیدا کند و از طرف دیگر دولت با بازپرداخت بدهی‌های خود مابقی کاهش را جبران کند.

در صورت حذف آن دو سازوکار، از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۶، در کل ۴۴ درصد از کسری منابع نقدی سازمان جبران می‌شود و اگر دولت مابقی را به‌عنوان تسویه بدهی‌ها پرداخت کند، کسری‌ای در کار نخواهد بود. در نمودار زیر جزئیات سالانه را می‌بینید:



راهکارهای پیشنهادی:

این پژوهش برای رسیدگی به معضل ناپایداری مالی سازمان، پیشنهاد می‌کند که بر اساس یافته‌ها و برآوردهایی که نمونه‌هایی از آن در بخش قبل آمد، در برنامه هفتم توسعه، پیش‌بینی‌های بلندمدت در نظر گرفته شود. بدین‌منظور دربارهٔ هریک از راهکارهای زیر استدلال‌ها و امکان‌سنجی‌هایی ارائه و نشان داده شده است که می‌توان بخش مهمی از دغدغه‌های مربوط به پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی را با تدابیر و اصلاحات مناسب رفع کرد.

۱- گسترش پوشش (بیمه‌کردن مشاغل جدید، جاماندگان غیررسمی و غیرمزد و حقوق‌بگیر و...).

۲- حذف و یا محدودسازی بازنشستگی پیش‌ازموعده و معافیت‌های حق بیمه.

۳- اصلاح قوانین بازنشستگی عادی (سن و سابقه؛ شرایط احراز؛ سنوات مشمول برقراری مستمری؛ نرخ تعلق مستمری؛ انتقال پرداخت مزایای جانبی به لایهٔ حمایتی).

۴- الزام صندوق‌ها به رصد مدام شرایط مالی خود، محاسبات آکچوئریک و بهینه‌سازی سبد سرمایه‌ها.

۵- عدم تحمیل قوانین دارای بار مالی (جلوگیری از تدوین قوانین مشابه از کانال‌هایی مانند «پیوست تأمین اجتماعی»، رفع اثر قوانین پیشین).

۶- اصلاح شیوهٔ حکمرانی دولت بر سازمان (رعایت سه‌جانبه‌گرایی و استقلال اداری و مالی، ایجاد نهاد تنظیم‌گر، تسویهٔ بدهی‌ها).

۷- اصلاح مدیریت داخلی سازمان (به‌کارگیری شیوه‌های علمی و به‌روز در مدیریت منابع مالی و انسانی و سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی).

۸- برپایی نظام چندلایه (تفکیک کارکردی و ماهوی لایه‌ها و ممانعت از تحمیل وظایف حمایتی به سازمان).

۹- رفع ضعف ساختاری در راهبری استان‌ها (واحدهای اجرایی)

۱۰- بهبود فرهنگ بیمه‌ای با گفت‌وگو با سازمان‌سازی.

این پژوهش با عنوان «تبیین چشم‌انداز پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در برنامه هفتم توسعه با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی» توسط محسن ریاضی در سال ۱۴۰۱ انجام شده است و تصویر جامعی از علل ناپایداری مالی سازمان را به تصویر کشیده و نشان می‌دهد که مهم‌ترین شاخص‌های مربوط به ناپایداری از گذشته تا آینده چه تغییراتی می‌کنند و برای کمک به پایداری این صندوق چه کارهایی می‌توان انجام داد.

خواندن نسخه اصلی و تفصیلی این پژوهش به مراجع زیر پیشنهاد می‌شود:

■ نهادهای حاکمیتی، مقننه و مجریه

■ ارکان سازمان (هیئت‌امنا، هیئت مدیره و مدیرعامل)

■ مدیران، معاونان و کارکنان سازمان

■ رسانه‌ها و فعالان حوزه کار و بازنشستگی

■ ارجاع به طرح پژوهشی

ریاضی، محسن. (۱۴۰۱). تبیین چشم‌انداز پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در برنامه هفتم توسعه با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی. طرح پژوهشی. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.