مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی
شماره ۱۲ ، اسفند ۱۳۹۰، صفحات ۱۳۰ - ۱۲۳

گزارش

نگاهی به روش‌های اصلاح نظام بازنشستگی و چارچوب کلی اصلاح آن در کشور

دفتر تحقیقات و سیاست‌های تولیدی

زهره مدرسی‌عالم[۱]

جامعه قرن ۲۱ با سالخوردگی انبوه جمعیت مواجه است، این ویژگی به همراه دیگر تغییرات در محیط اجتماعی –اقتصادی مانند افزایش مهاجرت روستاییان به شهرها و جهانی‌سازی موجب شده در نظام‌های تأمین اجتماعی بسیاری از کشورها چالش‌های جدی ایجاد شود، به طوری که رشد مخارج بازنشستگی برای بخش عمومی در برخی از کشورهای درحال توسعه به یک تهدید مالی جدی منجر گردیده و اصلاحات نظام بازنشستگی به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر بدل شده است.

ایران نیز در زمره کشورهایی است که با مشکلات مشابهی مانند سالمندی جمعیت و افزایش هزینه‌های درمان مواجه است. برآوردها حاکی از آن است که سهم افراد بالای ۶۰ سال کشور از ۷/۲۶ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۱۲/۷۵ درصد در سال ۱۴۰۸ و ۲۵/۷۷ درصد در سال ۱۴۲۸ خواهد رسید (شکوری، ۱۳۸۸). بعلاوه، از آنجایی که در کشور سیاست‌های تعدیل و حذف یارانه‌ها درحال اجراست، برقراری تور ایمنی برای آحاد مردم اهمیتی مضاعف دارد و برخورداری از تأمین اجتماعی کارامد که مستلزم برنامه‌ریزی در زمینه نیازهای سالمندان و اصلاحات بازنشستگی است، اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. در این گزارش پس از اشاره به وضعیت صندوق‌های بازنشستگی کشور، روش‌های قابل پیشنهاد جهت اصلاح سیستم بازنشستگی و دیدگاه‌های مختلف در رابطه با اصلاح نظام بازنشستگی در بخش نهایی با عنایت به تجربیات سایر کشورها بویژه کشورهای اقیانوسیه و آسیا چارچوبی کلی که می‌تواند برای اصلاحات نظام بازنشستگی در کشور مورد توجه قرار گیرد، ارائه شده است.

---

۱. رئیس گروه مطالعات و سازمان‌های اقتصادی بین المللی zmodaresi@yahoo.com

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

نگاهی به نظام بازنشستگی کشور

در ایران سازمان بازنشستگی بعنوان بزرگترین بیمه‌گر اجتماعی در ارتباط با بازنشستگی فعال است. در کنار این سازمان، صندوق‌های دیگری نیز هستند که کارکنان واحدهای دولتی را تحت پوشش قرار داده‌اند و عمدتاً شامل صندوق بازنشستگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صندوق بازنشستگی–وظیفه – از کارافتادگی و پس‌انداز کارکنان بانک‌ها، صندوق بازنشستگی شرکت نفت، صندوق بازنشستگی کارکنان شهرداری تهران و صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما می‌باشند. نظام بازنشستگی کشوری در ایران از ساده‌ترین نظام عملیاتی بازنشستگی یعنی دریافت حق بیمه از مشترکین شاغل و پرداخت وجوه جمع‌آوری شده به بیمه‌گذاران بازنشسته، از کار افتاده و بازمانده تبعیت می‌کند.[۱]

بررسی عملکرد صندوق بازنشستگی حاکی از آن است که در سال ۱۳۸۹ نزدیک به ۱/۱ میلیون نفر[۲] از بازنشستگان و یا بازنشستگان متوفی تحت پوشش قرار دارند. این درحالی است که طی سال‌های گذشته درآمدهای صندوق‌های بازنشستگی همیشه براساس پیش‌بینی‌های آماری قابل وصول نبوده و صندوق‌ها به صورت مستمرا از دولت بابت سهم کارفرمایی مطالبات بسیاری داشته اند.

در این زمینه به تأثیرپذیری صندوق‌های بازنشستگی از عواملی نظیر سهم سالمندان در ترکیب جمعیت، نرخ رشد جمعیت، متوسط امید به زندگی، تحولات بازارکار، وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی، تغییرات اجتماعی و حتی تحریم‌های اقتصادی و سیاسی که مانع از پوشش‌دهی مناسب و کارایی سیستم بازنشستگی کشور می‌گردد نیز می‌بایست مورد توجه قرارگیرد.

چشم انداز پیش‌روی نظام بازنشستگی کشور

هرم سنی کشور نشان می‌دهد که ساختمان سنی جمعیت در بستر انتقال از جمعیتی جوان به سالخورده قرار گرفته است که درنتیجه موجب تغییر و افزایش نرخ وابستگی سالمندان[۳] شده و این افزایش حاکی از آن است که تعداد کمتری از افراد شاغل از افراد بازنشسته حمایت خواهند کرد. همچنین، از آنجایی که با گذشت زمان فاصله بین سن بازنشستگی و امید به زندگی افزایش یافته است یعنی افراد پس از بازنشستگی مدت بیشتری عمر خواهند کرد و در نتیجه به مدت طولانی‌تری نسبت به دهه‌های گذشته مستمری دریافت

---

۱. این نظام به نظام توازن درآمد و هزینه (Pay As You Go)، PAYG معروف است و روشی برای تأمین مالی است که هزینه‌های جاری مزایای بازنشستگی را از طریق درآمدهای جاری و از محل مالیات تخصیص‌یافته (معمولاً مالیات بر درآمد) پرداخت می‌کند. در نظام بازنشستگی PAYG وجوه حاصل از حق بیمه به یک حساب واحد واریز و از همان حساب برای پرداخت‌های بیمه‌ای استفاده می‌شود.

۲. سایت صندوق بازنشستگی کشور، گزارش سالانه ۱۳۸۹.

۳. نسبت وابستگی سالمندان از تقسیم افراد بالای ۶۵ سال یا بالاتر به جمعیت فعال ۶۵-۱۵ بدست می‌آید.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

خواهند کرد، لذا تأمین مالی بازنشستگان مشکل‌تر می‌شود. این درحالی است که تغییرات اجتماعی مانند افزایش شهرنشینی، وابستگی خانوادگی را ضعیف نموده (خانوارها همچون گذشته جهت حمایت سالمند خویش تدارک نمی بینند) و لذا تأمین مالی بازنشستگی را به مراتب دشوارتر کرده است. افزایش نرخ تورم نیز این تصویر را ناخوشایندتر می‌کند و ارزش مزایای تعهد شده را کاهش می‌دهد. در کشورهای اروپایی مانند سوئیس که یکی از بهترین نظام‌های بازنشستگی را دارد، در زمان بازنشستگی حداکثر بین ۴۰ تا ۵۰ درصد حقوق دوران اشتغال را به فرد پرداخت می‌کنند و این درحالی است که به دلیل بالا بودن ارزش پول ملی، افراد قدرت خرید خوبی دارند، اما در ایران با وجود این‌که بین ۸۰ تا ۹۰ درصد حقوق دوران اشتغال به عنوان حقوق بازنشستگی پرداخت می‌شود.[۱] بازنشستگان به دلیل نهادینه شدن تورم در کشور و سیرهای نزولی ارزش پول‌ملی در زمان پرداخت حقوق بازنشستگی، قدرت خرید چندانی ندارند.

در کنار عوامل فوق تغییر قوانین و شرایط بازنشستگی در کشور که با هدف ساماندهی به آشفتگی‌های بازار کار اتخاذ می‌شود و سیاست‌های همچون بازنشستگی پیش از موعد و کاهش سوابق بیمه مورد نیاز نیز که بر کفه هزینه و منابع صندوق تأثیرگذار بوده به این تهدیدات مالی دامن می‌زند.

روش‌های اصلاح نظام بازنشستگی[۲]

به طور کلی در ادبیات تأمین اجتماعی جهت اصلاح نظام بازنشستگی دو روش عمده تحت عناوین اصلاحات پارامتریک و اصلاحات سیستمی به شرح ذیل مطرح شده است:

اصلاحات پارامتریک

همان طور که از عنوان این اصلاحات مشخص است سعی بر این است تا با تعدیل پارامترها با توجه به تغییرات رخ داده ناشی از عوامل جمعیتی و اقتصادی و بدون تغییر نظام مستمری میزان تعهدات آتی کاهش یابد. از جمله مهم‌ترین تعدیلات رایج از این طریق افزایش سن بازنشستگی، افزایش درصد کسورات بازنشستگی و افزایش تعداد سال‌های مبنا جهت محاسبه حقوق بازنشستگی می‌باشد. اصلاحات پارامتریک ممکن است هم بر حق بیمه و هم بر مزایا اثر داشته باشند. بیشتر کشورها در اتحادیه اروپا در طول دهه‌های گذشته اصلاحات پارامتریک را مدنظر قرار داده‌اند.

---

۱. گفت و گو با دکتر بهرام سلیمانی استاد دانشگاه، "اصلاحات نظام بازنشستگی در تمامی جوامع ضرورت است"، سایت صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها.

۲. برگرفته از گزارش بررسی سیستم های بازنشستگی در جهان (۱۳۸۷)، انتشارات سازمان بازنشستگی کشور.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

اصلاحات سیستمی

در اصلاحات سیستمی علاوه بر تعدیل پارامترها، سیستم‌ها نیز تغییر خواهند کرد. ماهیت طرح‌های بازنشستگی عمدتاً به سه صورت توازن درآمد و هزینه، تمام ذخیره‌ای[1] و اندوخته‌گذاری جزئی[2] دنبال می‌شوند.

در نظام بازنشستگی تمام ذخیره حق بیمه‌ها در حساب‌های فردی افراد ثبت و سرمایه‌گذاری می‌شود. سرمایه و سود جمعی سپرده‌های شاغلان در نظام پس از بازنشستگی بر مبنای جداول مربوط به امید به زندگی به صورت پرداخت‌های بیمه‌ای در اختیار مشترک بازنشسته قرار می‌گیرد. به علاوه، مدیریت این نظام یا مدیریت سرمایه آن در اختیار بخش خصوصی است. در این نظام نرخ بازده سرمایه‌گذاری مستقیماً تحت‌تأثیر نوسان‌های بازار سرمایه است.

از بعد پرداخت مزایا نیز سیستم‌های با مزایای معین[3] در طرح‌های توازن درآمد و هزینه[4] مورد استفاده واقع می‌شوند و سیستم‌های با حق بیمه معین[5] در طرح‌های مبتنی بر اندوخته‌گذاری به اجرا گذاشته می‌شوند.

در نظام بازنشستگی مبتنی بر مزایای معین بهره‌مندی مشترک در زمان بازنشستگی برحسب متغیرهای دیگری نظیر سنوات خدمت و میزان دریافتی بیمه‌گذار در زمان اشتغال محاسبه می‌شود و حق بیمه‌های پرداختی به صورت مستقیم در محاسبه حقوق بازنشستگی اعمال نمی‌شود، درحالی که در نظام بازنشستگی مبتنی بر حق بیمه معین میزان بهره‌مندی مشترک از صندوق در زمان بازنشستگی برحسب میزان مشارکت در زمان اشتغال یا به بیان بهتر برحسب میزان حق بیمه پرداختی معین می‌شود.

در اصلاحات سیستمی حرکت از سمت طرح‌های توازن درآمد و هزینه –مزایای معین[6] به سمت طرح‌های تمام ذخیره‌ای –حق بیمه معین مطرح است. در این چارچوب گروهی از کارشناسان معتقدند اصلاحات پارامتریک در بلندمدت پاسخگو نبوده و باعث به تعویق انداختن مشکل می‌گردد و بر این اساس اصلاحات سیستمی را پیشنهاد می‌نمایند.

دیدگاه‌های متفاوت در ارتباط اصلاح نظام بازنشستگی[7]

با توجه به نظام های مختلف بازنشستگی بنظر می‌رسد که عموماً مدافعان سیستم‌های اندوخته کامل و حق‌بیمه معین نگاهی بازارگرایانه داشته و قوام نظام‌های بازنشستگی را در گرو عملکرد بازاری آن و

1. Fully Funded
2. Partial Fund
3. DB: Defined Benefit (DB)
4. PAYG
5. DC: Defined Contribution (DC)
6. PAYG- DB

۷. سایت آفتاب.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی جستجو می‌کنند. از نظر آنها مزایای طرح‌های اندوخته‌گذاری کامل مبتنی بر حساب‌های انفرادی عبارتند از:

- حساب‌های انفرادی کاملاً اختیاری می‌باشند.
- کارگران از مالکیت انفرادی لذت برده و بر منابع صندوق‌های بازنشستگی خود نظارت دارند.
- با ایجاد و گسترش این گونه صندوق‌ها، فرهنگ پس‌انداز کردن در میان مردم افزایش یافته و انباشت پس‌انداز و ثروت در نهایت موجب توزیع عادلانه‌تر مالکیت ثروت و سرمایه برای کارگران با درآمد متوسط می‌شود.
- افزایش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری ناشی از حساب‌های انفرادی منجر به افزایش رشد اقتصادی شده که این نیز به نوبه خود ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر و بهتر، افزایش دستمزدها و درکل افزایش درآمد ملی را به دنبال دارد.

در نقطه مقابل، مخالفان خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی که به طرح‌های توازن درآمد هزینه و سیستم‌های با مزایای معین تأکید دارند معتقدند که:

- اندوخته‌گذاری کسورات بازنشستگی و ایجاد حساب‌های انفرادی منجر به تضعیف تأمین‌اجتماعی خواهد شد و مزایا و حمایت‌های نسل آینده را با ریسک مواجه خواهد کرد.
- ایجاد اینگونه حساب‌ها، هزینه‌های سنگینی را جهت تأمین مالی سیستم قبلی بر دولت تحمیل خواهد کرد، زیرا در این حالت ورودی‌های سیستم ارزیابی سالانه محدود شده و از سوی دیگر افزایش بازنشستگی بیمه‌شدگان هزینه‌های آن را افزایش می‌دهد. تحت چنین شرایطی هزینه‌های مرحله‌گذار باید از طریق محدودکردن مزایا و حمایت‌ها، افزایش مالیات‌ها و یا استقراض تأمین شوند.
- موفقیت حساب‌های انفرادی وابستگی شدیدی به بازدهی بازار دارد و این موضوع خطرپذیری بالایی به همراه خواهد داشت. این بدان معنا است که بازدهی بیشتر مستلزم قبول ریسک سرمایه‌گذاری در سهام و سایر ابزارهای نظام مالی است که در نهایت ممکن است منجر به از بین رفتن کل مزایای بازنشستگی گردد.
- با خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی، کارگران مجبور خواهند شد جهت ایجاد حساب‌های انفرادی و عبور از مرحله‌گذار کسورات بیشتری بپردازند.

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاست جهت اصلاح نظام بازنشستگی کشور

اساساً سیستم‌های بازنشستگی می‌بایست با درنظرگرفتن شرایط خاص هرکشور از جمله سطح توسعه‌یافتگی، روندهای جمعیتی، سیاست‌های کلان اقتصادی، زیرساخت‌ها، ظرفیت‌های نهادی و عمق و

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

توان بازارهای مالی طراحی شوند. در این زمینه، عدم تعادل بزرگ مالی اقتصادکلان، نرخ تورم بالا و بار بدهی‌های اضافی موجب نااطمینانی و بی‌ثباتی در بازارهای مالی می‌گردند. از این منظر بخش مهمی از مشکلات نظام بازنشستگی کشور را می‌بایست در مشکلات ساختاری اقتصادکلان کشور جستجو کرد. با این حال به منظور اصلاح نظام بازنشستگی کشور برخی اصلاحات از داخل این نظام قابل پیشنهاد هستند، اما در هر برنامه اصلاحی می‌بایست موضوعات اصلی نظیر سیاست سرمایه‌گذاری و عملکرد آن دسترسی به ابزار و نهادهای بازار، طراحی مستمری‌ها، ارتباط مزایا و حق بیمه‌ها و تقویت مدیریت اصلاحات در برنامه اصلاحات مورد ملاحظه قرارگیرند. به علاوه، انجام اصلاحات موفق و هدفمند نیازمند برنامه‌ریزی بلندمدت می‌باشد و اصلاحات بازنشستگی باید به گونه‌ای طراحی شوند که جابجایی نیروی‌کار بین بخش‌های عمومی و خصوصی را ممکن سازد.

از سوی دیگر، توان مالی یک سیستم بازنشستگی تا حد زیادی به کارایی آن در اجرا بستگی دارد مانند ثبت‌نام، جمع‌آوری حق بیمه‌ها و تهیه و تدارک آن. عملکرد ضعیف یکی از این عملیات به اعتبار طرح لطمه می‌زند و منجر به افزایش طفره رفتن‌ها و کاهش پوشش‌ها می‌شود و در نتیجه حیطه و اندازه حمایت‌های سالمندی را کاهش می‌دهد. این درحالی است که نظام بازنشستگی کشور از نقطه‌نظر وصول مطالبات خود از دولت با مشکلات عدیده‌ای دست به‌گریبان است و اگرچه طی سال‌های اخیر بخشی از این مطالبات از طریق واگذاری دارایی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی وصول شده است، اما هرگونه سازوکاری برای وصول مطالبات به هنگام از دولت نظیر پرداخت از طریق بودجه‌های سنواتی و تخصیص بخشی از منابع صندوق توسعه ملی می‌تواند به قوام نظام بازنشستگی کشور کمک کند.

به علاوه، برنامه‌های بازنشستگی خصوصی اختیاری یک‌گام مناسب در توسعه بازار مالی ایجاد می‌نماید و آثار اجتماعی محدودی دارد که در افق کوتاه‌مدت می‌تواند در نظام بازنشستگی کشور به عنوان یک سیستم حاشیه‌ای مورد توجه قرارگیرد. این درحالی است که طرح‌های بازنشستگی عمومی اجباری که موضوعات کاهش فقر و پس‌انداز را در بر دارد همچنان می‌بایست در کشور ادامه یافته و برمبنای ورودی‌های هر دو دیدگاه مالی و اجتماعی مورد تقویت قرارگیرد. از این منظر در انجام اصلاحات می‌بایست منابع مالی لازم نظام بازنشستگی از طریق ایجاد رابطه منطقی بین مخارج و درآمدها تأمین گردد.

در نهایت باید به این نکته توجه نمود که حتی در انتقال از یک سیستم متکی بر توازن درآمدها و هزینه‌ها به یک سیستم چندلایه با یک جزء اندوخته‌گذاری شده که ایجاد آن در میان‌مدت قابل تصور است موقتاً کسری مالی افزایش می‌یابد، زیرا دولت باید به پرداخت مزایای بازنشستگی ادامه دهد. بنابراین، دولت ناچار است تأمین مالی از طریق ایجاد رابطه منطقی بین مخارج و درآمدها را چه در شرایط حاضر و چه در زمان‌گذار مطمح‌نظر قرار دهد. چنین رویکردی متضمن اصلاحات پارامتریک برای سیستم‌ها پیش

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

از وارد شدن به یک سیستم چندلایه است. چنین رویکردی افزایش حق بیمه‌های بازنشستگی و کاهش مزایایی بازنشستگان را در پی خواهد داشت و هرگونه اقدامی برای جلوگیری از کاهش مزایای بازنشستگان در گرو پیش‌بینی منابع دیگری از محل بودجه یا صندوق توسعه ملی خواهد بود.

منابع

زاده‌غلام، زهرا (۱۳۸۹)، "سالمندشدن جمعیت و اصلاحات سیستم‌های بازنشستگی"، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه‌ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشور.

شکوری، مرتضی(۱۳۸۸)، "آثار تغییرات ساختار سنی جمعیت ایران بر صندوق بازنشستگی کشوری"، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه‌ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشور.

جلیلی، طیبه (۱۳۸۷)، "اصلاحات بازنشستگی در آسیا و اقیانوسیه"، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه‌ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشور.

سازمان بازنشستگی کشور(۱۳۸۷)، "بررسی سیستم‌های بازنشستگی در جهان".

بانک مرکزی ایران (۱۳۸۷)، "بررسی تنگناهای تولید از جنبه نیروی انسانی و بازارکار".

سایت‌های اینترنتی:

- سازمان بازنشستگی کشور
- سازمان تأمین اجتماعی
- صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها
- روزنامه آفتاب
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-08]