

Islamic Economic Solutions for Addressing Pension Fund Imbalance Issues

Sayyid Reza Hoseini*
Nasrullah Ansari**

Extended Abstract

Introduction & Objectives

Islam views social security as one of the primary responsibilities of society, centered around governance. This concept is emphasized and explicitly stated in Article 29 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. The mechanisms designed to achieve the objectives of the social security system in various societies, including Iran, largely rely on insurance systems, implemented through insurance organizations and pension funds. These funds, by collecting insurance premiums, undertake commitments that require payments to specific individuals at designated times. The efficiency of pension funds hinges on a sustainable balance between their financial resources and expenditures. However, in recent decades, these funds have faced serious financial imbalance challenges.

To overcome the financial difficulties of pension funds, reforms have been considered in two main forms: parametric and structural. Among the most significant structural reforms is the stratification of social security services across different layers to reduce the financial pressure on the funds. The primary issue lies in determining how to structure this layering system in a way that fundamentally addresses the problems of the social security system, particularly the financial imbalances of pension funds.

* Associate Professor, Department of Economics Research Institute of Hawzah and University, Qom, Iran (corresponding author), srhoseini@rihu.ac.ir.

** Ph.D. in Economics with Islamic Economics, Islamic Humanities Higher Education Complex, Qom, Iran, nasransari@yahoo.com.

This research focuses on the issue of pension fund imbalances in Iran and their causes, including the neglect of social security functions in Islam. It examines a form of layering based on Islamic principles that encompass all social security functions in Islam, thereby preventing their confusion in practice.

Method

The latest financial status of pension funds in Iran has been described and analyzed based on the most recent data available from reliable sources, along with an examination of its root causes. To address the financial imbalance of these funds, the solution of layering social security services based on Islamic texts and perspectives, particularly centered on the views of Shaheed Sayyid Muhammad Baqir al-Sadr (ra), has been explored. This is a novel discussion that has received little attention.

The proposed innovation in this research is the stratification of social security services into five layers: preparatory, guarantee, restorative, security (Risk coverage), and supplementary. This approach aims to utilize the full capacity and functions of the Islamic social security system. It is designed to reduce the financial burden on pension funds, decrease their dependency on government budgets, and ensure the welfare of pensioners.

Findings

The findings of the research indicate that the most important structural reform within the framework of Islamic economics is the stratification of social security services into five layers: preparatory, guarantee, restorative, security(Risk coverage), and supplementary. This stratification is designed to separate support-based services from insurance-based services within the social security system. Insurance-based services, intended for wealthy and high-income individuals, are financed through Defined Contribution (DC) schemes and investment plans, while support-based services, targeting low-income or income-less individuals, are funded through public, communal, and governmental resources.

With these reforms, the supportive and non-supportive functions of the social security system are practically separated, ensuring that each group of beneficiaries has dedicated

administrators and financial resources. Beneficiaries under the supportive function of the social security system are fully provided for in the guarantee and restorative layers, while those under the insurance function are covered in the security and supplementary layers. The preparatory layer focuses on providing welfare infrastructure and opportunities for everyone in society, aiming to reduce the number of those needing support to a minimum over time.

As a result of these reforms, the financial pressure on pension funds is reduced, and gradually, their imbalance is corrected.

Discussion & Conclusion

The low support ratio (around 3 on average across funds), high replacement rate (over 80 on average), high expenditure-to-revenue ratio (around 150 on average), and the increasing ratio of liabilities to assets indicate that most pension funds in Iran are either currently experiencing financial imbalance or are at risk of it. This situation points to the funds' inability to meet their obligations and their dependency on the government budget, which threatens the welfare of retirees and the elderly.

Currently, despite the pension funds benefiting from national public budget resources and credits, the level of benefit adequacy provided by these funds is relatively low, posing an additional challenge. In the long-term outlook, estimates suggest that the reserves of these funds will be depleted to zero, and their unfunded liabilities will continuously increase. Consequently, the level of benefits will significantly decline, jeopardizing the welfare of pensioners.

Various demographic, structural, and managerial factors contribute to the current situation, with the most significant being the lack of attention to the different functions of social security and the specific tools and solutions required for each. The conflation of these functions imposes a heavy, often unfunded financial burden on pension funds. The most crucial structural reform needed is the stratification of social security services—a concept that has been increasingly emphasized by countries and international organizations over the past few decades, and various forms of stratification have been implemented.

These stratifications must focus on the three primary functions of social security: the supportive function, the risk coverage function, and the function of ensuring livelihood during retirement. By identifying the appropriate tools and solutions for each function and distinguishing them from one another, each pension fund can concentrate on its primary function without bearing unnecessary financial burdens.

The stratification of social security services in Islam, tailored to the different functions of social security with specific tools and solutions for each, is best organized into five layers: preparatory, guarantee, restorative, security, and supplementary.

The **preparatory layer** functions as a supportive mechanism for all segments of society, providing opportunities for work, effort, and income generation, aiming to minimize poverty within the community. The **guarantee** and **restorative layers** focus on the supportive function of social security, utilizing their dedicated tools and solutions to cover all living needs, risk protection, and retirement provisions for low-income or income-less groups in the lower-middle and lower classes of society.

Meanwhile, the **security (Risk coverage)** and **supplementary layers** address the functions of risk coverage and retirement provision for the middle to upper segments of society.

By implementing this stratified approach, the three core functions of social security—each with its dedicated tools, solutions, administrators, and financial resources—are separated, eliminating the existing overlaps in the social security system. As a result, both the government and pension funds will clearly define their respective areas of responsibility, freeing themselves from overlapping roles and financial dependencies on each other. This clarity allows them to fully provide for the groups under their coverage, ensuring that the welfare of no social segment is jeopardized.

Key words: pension funds, insurance, tax, stratification of social security services, Islamic economy.

Classification JEL: P49 , J26.

راهکار اقتصاد اسلامی برای برون رفت از مشکل ناترازی صندوق های بازنشستگی

سیدرضا حسینی*

نصرالله انصاری**

چکیده تفصیلی

اسلام، تأمین اجتماعی را یکی از وظایف اصلی جامعه با محوریت حکومت دانسته که به پیروی از آن، در ماده ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تصریح و تأکید شده است. سازوکارهایی که برای تحقق اهداف نظام تأمین اجتماعی در جوامع مختلف از جمله ایران در نظر گرفته شده، عمدتاً متکی بر نظام بیمه ای و در قالب سازمان های بیمه گر و صندوق های بازنشستگی است. این صندوق ها با گرفتن حق بیمه، تعهداتی را بر عهده می گیرند که مستلزم پرداخت به افراد مشخص در دوره های معین است. کارآمدی صندوق های بازنشستگی در گرو تعادل پایدار بین منابع مالی و مصارف آنهاست که در دهه های اخیر با چالش جدی ناترازی مالی روبرو هستند. برای برون رفت از مشکلات مالی صندوق های بازنشستگی، اصلاحات در دو قالب پارامتریک و ساختاری مورد توجه کشورها و سازمان های بین المللی قرار گرفته که مهم ترین آن اصلاحات در قسمت ساختاری، لایه بندی و ارائه خدمات تأمین اجتماعی در لایه های مختلف است تا از فشار مالی بر صندوق ها کاسته شود. مسئله اصلی، چگونگی لایه بندی است که بتواند مشکلات نظام تأمین اجتماعی به ویژه ناترازی صندوق های بازنشستگی را به صورت بنیادی برطرف نماید. در این تحقیق، با توجه به مشکل ناترازی صندوق های بازنشستگی در ایران و علل آن از جمله عدم توجه به کارکردهای تأمین اجتماعی در اسلام، نوعی از لایه بندی براساس مبانی اسلامی بررسی می شود تا معطوف به همه کارکردهای تأمین اجتماعی در اسلام باشد و از خلط آنها در عمل جلوگیری کند.

*srhoseini@rihu.ac.ir

**دانشیار، گروه اقتصاد، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم، ایران (نویسنده مسئول)

**دکترای علوم اقتصادی با گرایش اقتصاد اسلامی، مجتمع آموزش عالی علوم انسانی اسلامی، قم، ایران
nasransari@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۰۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۱۳

روش

آخرین وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی در ایران براساس جدیدترین داده‌های موجود در منابع معتبر و ریشه‌یابی آن، توصیف و تحلیل شده است. سپس، برای برون‌رفت از مشکل ناترازی مالی صندوق‌ها، راه‌حل لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی براساس متون و دیدگاه‌های اسلامی با محوریت دیدگاه شهید سیدمحمدباقر صدر علیه السلام بررسی گردیده که یک بحث جدید است و کمتر به آن پرداخته شده است. لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی در پنج لایه تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی به منظور استفاده از تمام ظرفیت و کارکردهای نظام تأمین اجتماعی در اسلام، از نوآوری‌های این تحقیق است که برای کاستن از بار مالی صندوق‌های بازنشستگی و کاهش وابستگی آنها به بودجه دولت و همچنین تضمین رفاه مستمری‌بگیران بسیار مؤثر خواهد بود.

نتایج

نتایج تحقیق حاکی از آن است که مهم‌ترین اصلاحات ساختاری در چارچوب اقتصاد اسلامی، لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی در قالب پنج لایه تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی است تا موارد حمایتی از موارد بیمه‌ای در نظام تأمین اجتماعی تفکیک شود. موارد بیمه‌ای که مختص افراد متمول و پردرآمد است، از طریق طرح‌های بیمه‌ای (DC) و طرح‌های سرمایه‌گذاری تأمین مالی می‌شود و موارد حمایتی که مختص افراد فاقد درآمد و کم‌درآمد است، از طریق منابع مردمی، عمومی و دولتی تأمین مالی می‌گردد. با این اصلاحات، کارکردهای حمایتی و غیرحمایتی نظام تأمین اجتماعی در عمل از یکدیگر تفکیک می‌شود تا مشمولان هر حوزه، متولیان و منابع مالی مختص خود را داشته باشد. مشمولان کارکرد حمایتی نظام تأمین اجتماعی، در لایه‌های تضمینی و ترمیمی به صورت کامل و از هر نظر تأمین می‌شوند و مشمولان کارکرد بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی، در لایه‌های تأمینی و تکمیلی تأمین می‌شوند. در لایه تمهیدی، زیرساخت‌ها و زمینه‌های رفاهی برای همه افراد جامعه فراهم می‌شود تا مشمولان کارکرد حمایتی در یک روند نزولی به حداقل ممکن کاهش یابند. در نتیجه این اصلاحات، فشار مالی بر صندوق‌های بازنشستگی کاهش یافته و به تدریج ناترازی آنها برطرف می‌شود.

بحث و نتیجه‌گیری

نسبت پشتیبانی پائین (متوسط صندوق‌ها، حدود ۳)، نرخ جایگزینی بالا (متوسط صندوق‌ها، بالای ۸۰)، بالا بودن نسبت مصارف به منابع (متوسط صندوق‌ها، حدود ۱۵۰) و افزایشی بودن نسبت تعهدات به دارایی‌ها نشان می‌دهد اغلب صندوق‌های بازنشستگی در ایران، یا دچار ناترازی مالی و یا در معرض آن هستند. این موضوع، ضمن دلالت بر ناتوانی صندوق‌ها در انجام تعهدات و وابستگی آنها به بودجه دولت، حکایت از به خطر افتادن رفاه مستمری‌بگیران و

سالمندان دارد. در حال حاضر، با وجود بهره‌مندی صندوق‌های بازنشستگی از منابع و اعتبارات بودجه عمومی کشور، سطح کفایت مزایا در این صندوق‌ها به نسبت پایین است که چالش دیگری برای آنها محسوب می‌شود. در افق بلندمدت که طبق برآوردها، ذخایر صندوق‌ها صفر می‌شود و تعهدات بدون پشتوانه آنها پیوسته افزایش می‌یابد، سطح مزایا به شدت تنزل می‌کند و رفاه مستمری‌بگیران به خطر می‌افتد.

علل مختلف جمعیتی، ساختاری و مدیریتی در این موضوع دخالت دارند که مهمترین آنها، عدم توجه به کارکردهای متفاوت تأمین اجتماعی و ابزارها و راهکارهای اختصاصی هر کدام و خلط بین آنهاست که بار مالی سنگین و اغلب بدون پشتوانه را بر صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند. ضروری‌ترین اصلاحات در زمینه ساختاری، لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی است که در چند دهه اخیر مورد توجه و تأکید کشورها و نهادهای بین‌المللی نیز واقع شده و لایه‌بندی‌هایی صورت گرفته است. لایه‌بندی‌ها باید معطوف به سه کارکرد اصلی تأمین اجتماعی یعنی کارکرد حمایتی، کارکرد پوشش مخاطرات و کارکرد تأمین معاش دوران بازنشستگی باشد تا با شناسایی ابزارها و راهکارهای مناسب هر کدام و تفکیک آنها از یکدیگر، هر کدام از صندوق‌های بازنشستگی در کارکرد اصلی خود متمرکز شود و بار مالی اضافی را تحمل نکند.

لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی در اسلام که متناسب با کارکردهای متفاوت تأمین اجتماعی با ابزارها و راهکارهای مختص هر کدام باشد، بهتر است در قالب پنج لایه تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی صورت گیرد. لایه تمهیدی، نوعی کارکرد حمایتی برای تمام اقشار جامعه دارد تا فرصت کار و تلاش و کسب درآمد برای همه فراهم شود و فقر در جامعه به حداقل ممکن کاهش یابد. لایه‌های تضمینی و ترمیمی، به کارکرد حمایتی تأمین اجتماعی با ابزارها و راهکارهای اختصاصی آنها می‌پردازد و تمام نیازهای معیشتی، پوشش مخاطرات و تأمین دوران سالمندی را برای اقشار متوسط به پایین جامعه پوشش می‌دهد که فاقد درآمد یا کم‌درآمد هستند. در لایه‌های تأمینی و تکمیلی، کارکردهای پوشش مخاطرات و تأمین دوران سالمندی برای اقشار متوسط به بالای جامعه دنبال می‌شود.

با اجرای لایه‌بندی یادشده، کارکردهای سه‌گانه تأمین اجتماعی با ابزارها، راهکارها، متولیان و منابع مالی مختص خود از یکدیگر تفکیک شده و خلط‌های موجود در نظام تأمین اجتماعی از بین می‌رود که در نتیجه آن، دولت و صندوق‌های بازنشستگی ضمن این‌که هر کدام حوزه مسئولیت خود را بازشناخته و از تداخل کاری و وابستگی‌های مالی به یکدیگر رهایی می‌یابند، مجموعه‌های تحت پوشش خود را به صورت کامل تأمین می‌کند و رفاه هیچ قشری به خطر نمی‌افتد.

واژگان کلیدی: صندوق‌های بازنشستگی، بیمه، مالیات، لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی، اقتصاد اسلامی.

مقدمه

اهمیت نظام تأمین اجتماعی برای تأمین معیشت افراد جامعه به‌ویژه سالمندان و بازنشستگان و حمایت از اقشار آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر بر کسی پوشیده نیست. اسلام، این مهم را یکی از وظایف اصلی جامعه اسلامی با محوریت حکومت دانسته که به‌دنبال آن، در ماده ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تصریح و تأکید شده است. ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز برخورداری از تأمین اجتماعی را حق بشری تلقی کرده است.

سازوکاری که برای تحقق اهداف نظام تأمین اجتماعی در جوامع مختلف از جمله ایران در نظر گرفته شده، عمدتاً متکی بر نظام بیمه‌ای و در قالب سازمان‌های بیمه‌گر و صندوق‌های بازنشستگی است. این صندوق‌ها با گرفتن حق بیمه، تعهداتی را برعهده می‌گیرند که مستلزم پرداخت به افراد مشخص در دوره‌های معین است. کارآمدی این صندوق‌ها در گرو تعادل پایدار بین منابع مالی و مصارف آنهاست که در دهه‌های اخیر از این نظر با چالش‌های جدی روبه‌رو هستند.

برای برون‌رفت از مشکلات مالی صندوق‌های بازنشستگی، اصلاحات مختلف در قالب اصلاحات پارامتریک و ساختاری مورد توجه کشورها و سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با قضیه قرار گرفته که مهم‌ترین آن اصلاحات در قسمت ساختاری، لایه‌بندی و ارائه خدمات تأمین اجتماعی در لایه‌های مختلف است تا از فشار مالی بر صندوق‌ها کاسته شود. در ایران نیز لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی مورد توجه جدی قرار گرفته و در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری (۱۴۰۱) به آن تأکید شده است.

مسئله اصلی، چگونگی لایه‌بندی است که بتواند مشکلات نظام تأمین اجتماعی به‌ویژه ناترازی صندوق‌های بازنشستگی را به‌صورت بنیادی برطرف نماید. در این تحقیق، با توجه به مشکل ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران و علل آن از جمله عدم توجه به کارکردهای تأمین اجتماعی در اسلام، نوعی از لایه‌بندی براساس مبانی اسلامی بررسی می‌شود تا معطوف به همه کارکردهای تأمین اجتماعی در اسلام باشد و از خلط آنها در عمل جلوگیری کند. پیش از ورود به بحث لایه‌ها، نخست وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران بررسی می‌شود.

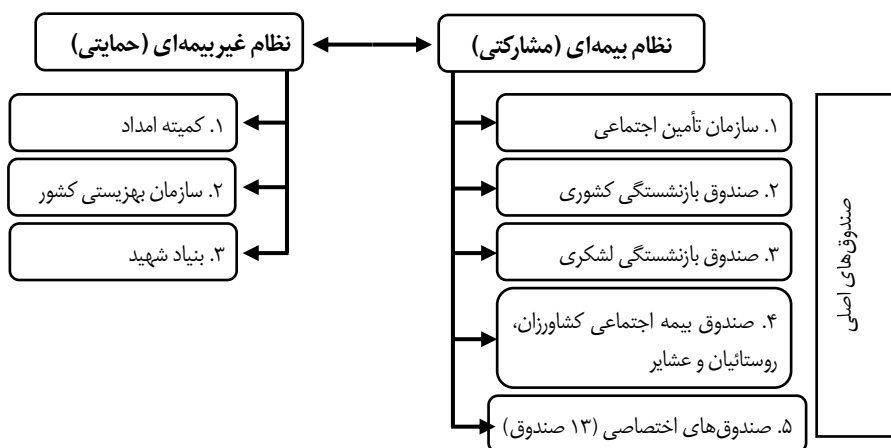
پیشینه تحقیق

در تحقیقات و گزارش‌های پژوهشی چند سال اخیر از جمله گزارش بذرافکن و گُماری (۱۳۹۸)، بررسی مومنی (۱۴۰۲) و دو گزارش از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲ و ۱۴۰۳)،

ناترازی مالی در صندوق‌های بازنشستگی ایران بررسی شده و راه‌حل‌های مختلف در قالب اصلاحات پارامتریک و ساختاری برای برون‌رفت از آن پیشنهاد شده است. در قسمت اصلاحات ساختاری، لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی در سه لایه حمایتی، بیمه‌ای و امدادی آخرین دستاوردهای نظری در این زمینه محسوب می‌شود. این تحقیق، ضمن بروزرسانی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی براساس آخرین داده‌های موجود در منابع اصلی و علت‌یابی آن، راه‌حل لایه‌بندی به‌عنوان اصلاحات ساختاری را با رویکرد اسلامی بررسی کرده است که در نوع خود یک بحث جدید است و تاکنون کمتر به آن پرداخته شده است. لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی در پنج لایه تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی به‌منظور استفاده از تمام ظرفیت و کارکردهای نظام تأمین اجتماعی در اسلام، از نوآوری‌های این تحقیق است که برای کاستن از بار مالی صندوق‌های بازنشستگی و کاهش وابستگی آنها به بودجه دولت و همچنین تضمین رفاه مستمری‌بگیران بسیار مؤثر خواهد بود.

نظام مستمری در ایران

نظام مستمری در ایران به دو بخش بیمه‌ای و غیربیمه‌ای دسته‌بندی می‌شود. بخش غیربیمه‌ای که برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیازمند جامعه به‌وجود آمده، شامل کمیته امداد حضرت امام خمینی علیه‌السلام، سازمان بهزیستی کشور و بنیاد شهید می‌شود. بخش بیمه‌ای، شامل سازمان‌های بیمه‌گر و صندوق‌های بازنشستگی می‌شود.



نمودار ۱: نظام مستمری در ایران

در نظام بیمه‌ای، ۴ صندوق اصلی و ۱۳ صندوق اختصاصی (در مجموع ۱۷ صندوق) فعالیت دارند. صندوق‌های اصلی عبارت‌اند از: سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳، ص ۳). صندوق‌های فرعی (اختصاصی) عبارت‌اند از: صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، صندوق کارکنان وزارت اطلاعات، صندوق صنعت نفت، صندوق بانک‌ها، صندوق بانک مرکزی، صندوق وکلای دادگستری، صندوق صداوسیما، صندوق شهرداری تهران، صندوق آینده‌ساز، صندوق بیمه ایران، صندوق شرکت ملی صنایع مس، صندوق سازمان بنادر و کشتیرانی و صندوق بیمه مرکزی (همان، پاورقی ۲). مجموع این صندوق‌ها، بین ۱۷۳ تا ۲۷۵ درصد جمعیت ایران را تحت پوشش دارند که جزئیات آن براساس آمارهای سال ۱۴۰۰، به تفکیک سهم صندوق‌ها در جدول ۱ نشان داده شده است.

جدول ۱: درصد ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۰

صندوق/سازمان	تعداد افراد تحت پوشش (نفر)	ضریب پوشش (درصد)
سازمان تأمین اجتماعی	۴۵۰۶۳۲۸۳	۵۳/۶
صندوق بازنشستگی کشوری	۵۷۷۱۲۶۵	۷
بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر	۵۷۲۴۸۰۷	۷
صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح	۳۰۷۲۰۸۳	۴
سایر صندوق‌ها	۱۶۳۵۰۰۸	۲
جمع کل	۶۱۰۲۱۳۶۵	۷۳

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲، ص ۱۶ به نقل از دفتر بیمه‌های اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران

آمارها و پیش‌بینی‌های مبتنی بر سری زمانی متغیرها نشان می‌دهد اغلب صندوق‌های بازنشستگی در ایران، یا دچار ناترازی مالی و یا در معرض آن هستند. این موضوع، ضمن دلالت بر ناتوانی صندوق‌ها در انجام تعهدات و وابستگی آنها به بودجه دولت، حکایت از به‌خطر افتادن رفاه مستمری‌بگیران و سالمندان دارد.

۱. طبق آمار ۱۴۰۰ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ص ۱۶).

۲. طبق آمار ۱۴۰۱ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳، ص ۳).

شاخص‌های ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی

برای نشان دادن وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی، شاخص‌های متعددی وجود دارد که در اینجا از چهار شاخص مهم «نسبت پشتیبانی»، «نرخ جایگزینی»، «نسبت مصارف به منابع» و «نسبت تعهدات به دارایی‌ها» استفاده می‌شود. علت انتخاب این شاخص‌ها، اهمیت و در دسترس بودن داده‌های مربوط به آنها بوده است.

۱. نسبت پشتیبانی (بوشش حمایتی)

نسبت پشتیبانی به دو صورت «نسبت پشتیبانی بیمه‌ای» و «نسبت پشتیبانی مالی» محاسبه می‌شود. صورت نخست، نسبت تعداد شاغلان کسورپرداز به تعداد مستمری‌گیران در سال را نشان می‌دهد (دفتر برنامه‌ریزی و تحول سازمانی، ۱۴۰۲، ص ۱۵) و صورت دوم، بیان‌کننده نسبت حق بیمه وصول‌شده به مستمری پرداخت‌شده در سال است (اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای، ۱۴۰۲، ص ۱۱۵). مورد اول حکایت از آن دارد که به ازای هر مستمری‌گیر، چند نفر بیمه‌پرداز فعال وجود دارد و مورد دوم، جریان مالی ورودی به جریان مالی خروجی صندوق‌ها را نشان می‌دهد و هرچه بزرگ‌تر باشد، صندوق‌ها از نظر درآمد و هزینه در وضعیت بهتری قرار دارند. با توجه به اینکه وضعیت در شاخص دوم به وضعیت در شاخص اول بستگی دارد، در اینجا از شاخص اول استفاده می‌شود.

در میان ۴ صندوق اصلی، مطلوب‌ترین وضعیت را صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر دارد که نسبت پشتیبانی در آن، ۹/۱۶ است (اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای، ۱۴۰۲، ص ۶۹). این نسبت گرچه بالاتر از نسبت مطلوب است که بسته به نرخ بیمه‌پردازی معمولاً بین ۶ تا ۷ قرار دارد (خلیلی و ابراهیم‌پور، ۱۴۰۲، ص ۱۷)، اما روند پیوسته نزولی آن نگران‌کننده است. در ۱۶ سال اخیر (۱۳۸۵-۱۴۰۲)، نسبت پشتیبانی در این صندوق از ۵۲۰ در سال ۱۳۸۵ به ۹/۱۶ در سال ۱۴۰۲ کاهش یافته است (دفتر آمار، فناوری اطلاعات و محاسبات بیمه‌ای، ۱۳۹۹، ص ۱۴؛ ۱۴۰۰، ص ۱۸ و ۲۴؛ اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای، ۱۴۰۱، ص ۷). ادامه این روند تا رسیدن به وضعیت بحرانی، بسیار محتمل است. در بعضی گزارش‌ها، روند ۱۰ ساله نسبت یادشده، نشانه حرکت سریع این صندوق به سمت وضعیت نامطلوب تلقی شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳، ص ۴).

نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق، از ۶/۷ در سال ۱۳۹۰، به ۴/۲ و ۴/۰۱ به ترتیب در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ رسیده است (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۲۶). این نسبت گرچه بالاتر از حداقل (کمترین نسبت برای جلوگیری از ورشکستگی صندوق‌ها ۳ است) قرار دارد، ولی کمتر از حد مطلوب است. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان دومین صندوق بزرگ، در روند نزولی خود به ۰/۵۹ و ۰/۵۵ به ترتیب در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ (دفتر برنامه‌ریزی و تحول سازمانی، ۱۴۰۲، ص ۶۱) و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح به ۰/۸۳ و ۰/۸۲ به ترتیب در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ و سایر صندوق‌ها به ۱/۱۰ رسیده (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳، ص ۴) که همه کمتر از حداقل هستند و در وضعیت بحرانی قرار دارند. جدول ۲، نسبت پشتیبانی در صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۰ را نشان می‌دهد.

جدول ۲: نسبت پشتیبانی در صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۰

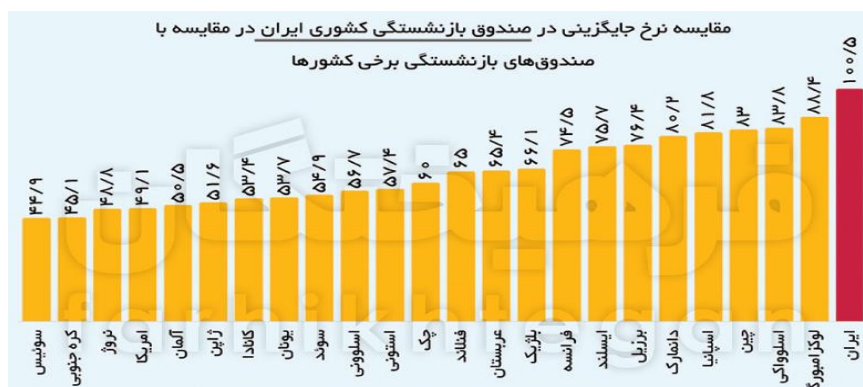
نسبت پشتیبانی	مستمری‌بگیر (پرونده)	بیمه‌پرداز (نفر)	سازمان / صندوق
۴/۲	۳۵۸۸۳۷۴	۱۵۱۳۰۰۱۵	سازمان تأمین اجتماعی
۰/۵۹	۱۵۸۰۳۷۴	۹۲۵۵۳۶	صندوق بازنشستگی کشوری
۹/۵۷	۲۱۶۴۹۰	۲۰۷۱۵۴۱	صندوق کشاورزان، روستائیان و عشایر
۰/۸۲	۷۲۱۳۷۳	۵۹۵۰۰۰	صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۱/۱	۳۳۰۰۸۶	۳۶۲۶۲۹	سایر صندوق‌ها
۲/۹۹	۶۲۶۰۵۸۲	۱۸۷۰۶۲۱۴	کل صندوق‌ها
منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲، ص ۱۶ به نقل از دفتر بیمه‌های اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۱.			

۲. نرخ جایگزینی

نرخ جایگزینی، از نسبت میانگین حقوق مستمری‌بگیران به میانگین حقوق بیمه‌پردازان در هر سال ضرب در ۱۰۰ به دست می‌آید (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۸). مفهوم آن این است که چند درصد از حقوق مشمول کسور، به عنوان حقوق بازنشستگی پرداخت می‌شود. این شاخص، میزان سخاوتمندی صندوق‌ها را نشان می‌دهد و هر چه بالاتر باشد، بار مالی بیشتری را بر صندوق‌ها تحمیل می‌کند؛ گرچه وضعیت رفاه مستمری‌بگیران را بهتر می‌کند. ممکن است تاب‌آوری صندوق‌ها مهم جلوه کند؛ اما رفاه مستمری‌بگیران نیز مهم است تا غرض از ایجاد صندوق‌ها نقض نشود. یک نظام تأمین اجتماعی کارآمد، باید صندوق‌هایی با کفایت مزایا داشته باشد.

با اینکه در سال‌های اخیر روند نرخ جایگزینی در بعضی از صندوق‌های بازنشستگی ایران نزولی بوده، ولی هنوز حکایت از نرخ نسبتاً بالایی در مقایسه با نرخ‌های جهانی دارد. به‌عنوان مثال، نرخ جایگزینی در سازمان تأمین اجتماعی از ۱۱۱ در سال ۱۳۹۲ به ۹۱ در سال ۱۴۰۱ کاهش داشته (استخراج‌شده از داده‌های سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۹ و ۳۰)، ولی به‌نسبت بالاست. اگر کمک‌های جنبی را لحاظ کنیم، نرخ جایگزینی بالاتری را نشان می‌دهد؛ ۱۲۵ در سال ۱۳۹۲ و ۱۰۲ در سال ۱۴۰۱ (همان).

نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری نیز بالای ۱۰۰ است (دفتر برنامه‌ریزی و تحول سازمانی، ۱۴۰۲، ص ۶۰). محاسبه نرخ جایگزینی در سایر صندوق‌ها به‌دلیل عدم دسترسی به داده‌های موردنیاز امکان‌پذیر نشد. به‌صورت کلی، میانگین این نسبت برای صندوق‌های بازنشستگی در ایران، حدود ۸۳ درصد در سال ۱۳۹۸ گزارش شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ص ۱۷). نمودار ۲، مقایسه نرخ جایگزینی صندوق بازنشستگی کشوری ایران در سال ۱۴۰۰ را با بعضی از کشورهای جهان نشان می‌دهد.



منبع: روزنامه فرهیختگان، ۱۴۰۱ (http://fdn.ir/77622)

این موضوع، صندوق‌ها را تحت فشار قرار داده و بعضی از آنها را وابسته به بودجه دولت کرده است. برای نمونه، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع اختصاص داده‌شده به صندوق بازنشستگی کشوری با ۲۳/۹ درصد رشد به رقم ۲۵۶/۵ همت، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۱۷/۴۵ درصد رشد به رقم ۱۳۲/۳۶ همت و کمک به صندوق فولاد با ۲۶/۸۸ درصد رشد به ۱۲/۳ همت و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۲۳/۱۶ درصد رشد به ۲ همت رسیده است. همچنین، ۵۰ همت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌عنوان متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان سه

صندوق کشوری، لشکری و فولاد در نظر گرفته شده است. مجموع کمک‌های مستقیم به حدود ۴۵۳ همت می‌رسد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به میزان ۹/۳۶ درصد رشد کرده است. این منابع، ۱۶ درصد از کل بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳، ص ۱-۲). مشکل مضاعف صندوق‌های بازنشستگی در ایران آن است که با وجود نرخ جایگزینی بالا، سطح کفایت مستمری‌ها پایین است و پاسخ‌گوی هزینه‌های زندگی بسیاری از مستمری‌بگیران نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ص ۱۸).

۳. نسبت مصارف به منابع

نسبت مصارف به منابع، معکوس «نسبت پشتیبانی مالی» است و از تقسیم کل مصارف سالانه یک صندوق بازنشستگی به کل منابع سالانه آن ضرب‌در ۱۰۰ حاصل می‌شود (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۱۲). این نسبت در یک صندوق بازنشستگی، تا حدودی بیان‌کننده وضعیت مالی آن صندوق بوده و هرچه کمتر باشد، پایداری مالی بیشتر است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ص ۲۰).

در میان چهار صندوق بازنشستگی اصلی، وضعیت صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر و صندوق سازمان تأمین اجتماعی از نظر نسبت مصارف به منابع بهتر از دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشگری است؛ اما در همین دو صندوق نیز یک روند صعودی هرچند نامنظم مشاهده می‌شود. به‌عنوان مثال، نسبت مصارف به منابع در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر بدون احتساب هزینه‌های اداره طرح، از حدود ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۵ به حدود ۸۶ درصد در سال ۱۴۰۱ رسیده (اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای، ۱۴۰۲، ص ۱۱۵) و به مرز بحران نزدیک شده است؛ یعنی، ۸۶ درصد منابع صرف مستمری‌ها می‌شود. در سازمان تأمین اجتماعی نیز از حدود ۶۴ درصد در سال ۱۳۹۲ به حدود ۷۳ درصد در سال ۱۴۰۱ رسیده (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۱۲) که یک روند صعودی هرچند ملایم را نشان می‌دهد.

نسبت مصارف به منابع در صندوق بازنشستگی کشوری نیز روند صعودی داشته است؛ به‌گونه‌ای که از حدود ۱۵۶ درصد در سال ۱۳۹۰ به حدود ۲۹۴ درصد در سال ۱۴۰۱ رسیده است.^۱ اگر صرفاً منابع حاصل از حق بیمه و مصارف مربوط به مستمری و مزایای بازنشستگان را در نظر بگیریم، نسبت یادشده، از ۳۴۴ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۶۴۱ درصد در سال ۱۴۰۱ افزایش داشته است (محاسبه‌شده

۱. این نسبت از تقسیم کل مصارف منهای وام و سرمایه‌گذاری به کل منابع منهای کمک دولت ضرب‌در ۱۰۰ به‌دست آمده است.

از آمارنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱، جداول مربوط به میزان منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری). داده‌های مربوط به صندوق بازنشستگی لشکری در دسترس نبود تا روند نسبت مصارف به منابع مشخص شود؛ اما سهم افزایشی آن در اعتبارات هزینه‌ای دولت طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲، نشان از بالا بودن نسبت مصارف به منابع در این صندوق است؛ به‌گونه‌ای که آن را وابسته به بودجه دولت کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ص ۲۲). جدول ۳، نسبت مصارف به منابع در سه صندوق تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر را طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

جدول ۳: نسبت مصارف به منابع سه صندوق از صندوق‌های اصلی طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ (به درصد)

صندوق	سال						
	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
سازمان تأمین اجتماعی	۷۲	۷۵	۵۹	۷۹	۶۰	۶۵	۷۲
صندوق بازنشستگی کشوری	۱۳۸	۲۳۳	۲۵۲	۲۴۶	۲۴۱	۲۷۶	۲۹۴
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر	۲۵	۴۳	۷۰	۷۵	۸۸	۸۶	۸۶
منبع: سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۱۲؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱، جداول مربوط به میزان منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری؛ اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای، ۱۴۰۲، ص ۱۱۵، جدول ۵-۵.							

۴. نسبت تعهدات به دارایی‌ها

از تقسیم ارزش حال تعهدات یک صندوق بازنشستگی به ارزش حال دارایی‌های آن ضربدر صد، نسبت تعهدات به دارایی‌ها به‌دست می‌آید که بیان‌کننده وضعیت مالی صندوق به‌ویژه در آینده است. مفهوم آن این است که اگر یک صندوق بازنشستگی هیچ عضو جدیدی نگیرد، ارزش حال کل تعهدات صندوق به اعضا و وراثت آنها از ارزش حال کل دارایی آن کمتر، برابر یا بیشتر است. در یک صندوق پایدار از نظر مالی، باید ارزش حال تعهدات با ارزش حال دارایی‌ها برابر باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲، ص ۲۴) تا صندوق قادر به انجام تعهدات باشد. طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، سازمان تأمین اجتماعی در افق ۶۰ ساله، معادل ۲۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی به ارزش امروز، تعهد بدون اندوخته خواهد داشت و صندوق بازنشستگی کشوری در افق ۷۵ ساله، کسری ۹۲ درصدی را برای ایفای تعهدات بلندمدت خود تجربه خواهد کرد (همان).

آمارهای سالانه در مورد سازمان تأمین اجتماعی که وضعیت بهتری نسبت به دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری دارد، برآوردهای پیش‌گفته را تأیید کرده و جهت حرکت را به سمت

تحقق آنها نشان می‌دهد. افزایشی بودن بدهی بدون پشتوانه، کاهش می‌بودن نسبت ذخایر و افزایشی بودن نسبت حقوق و مزایای بازنشستگی به GDP از جمله مواردی هستند که خطر روبه‌رو شدن با تعهد بدون اندوخته در آینده این سازمان را گوشزد می‌کنند. جدول ۴، روند سه شاخص یادشده طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ را نشان می‌دهد.

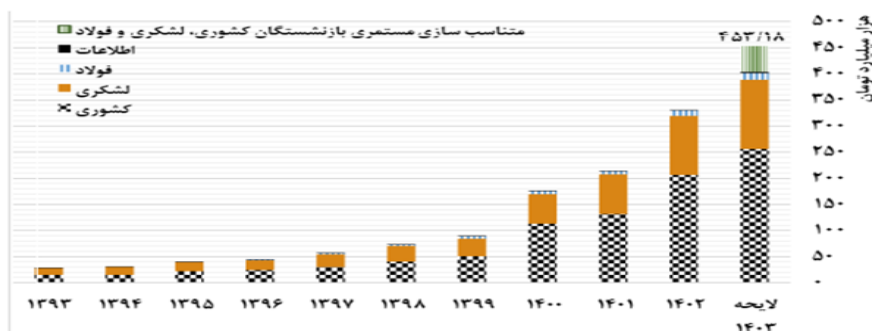
جدول ۴: نسبت تعهدات به دارایی‌ها، نسبت ذخایر و نسبت حقوق و مزایا به GDP در سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۵ (به درصد)

سال							شاخص
۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۱۳۶	۶۹۶	۹۱۷	۷۹۵	۸۹۱	۹۲۳	۱۰۷۳	نسبت تعهدات آکچوئریال به خالص دارایی‌ها
۱۲۰	۱۷۰	۱۸۰	۲۲۰	۲۰۰	۲۱۰	۲۰۰	نسبت ذخایر
۲۰/۴	۱۰/۹	۸/۲	۶/۱	۴/۳	۳/۴	۲/۸	نسبت حقوق و مزایای بازنشستگی به GDP

منبع: سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۱۳، جدول ۸؛ ص ۱۴، جدول ۱۰؛ ص ۲۲، جدول ۱۸.

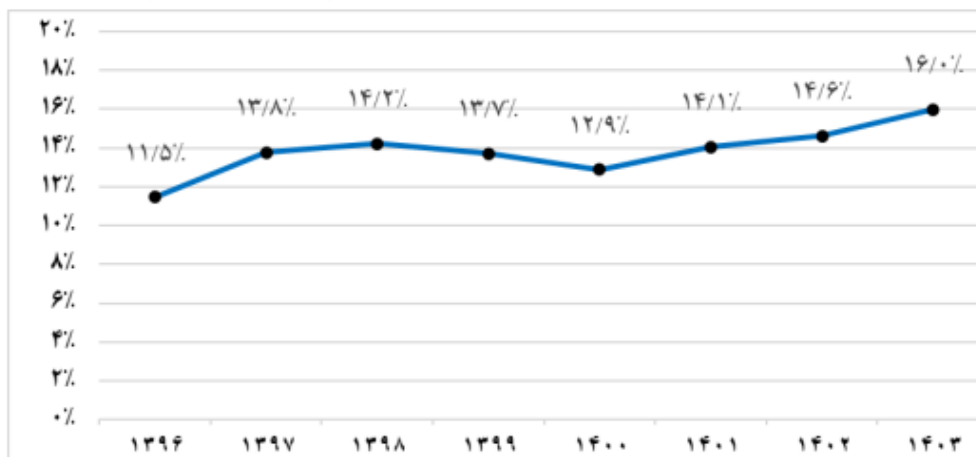
پیامدهای ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی در ایران

در میان پیامدهای ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، می‌توان از دو پیامد مهم و خطرناک نام برد: یکی، وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی و دیگری، کاهش یا حتی به‌خطر افتادن رفاه مستمری‌بگیران. ناترازی مالی مستمر و فزاینده صندوق‌ها باعث شده است که وابستگی آنها به بودجه سالیانه پیوسته افزایش یابد و باعث تشدید کسری بودجه و درنهایت تورم شود. نمودارهای ۳ و ۴، روند وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه سالیانه را طی ۱۰ سال اخیر نشان می‌دهد.



نمودار ۳. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور

منبع: جداول قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳، ص ۷.



نمودار ۴. منابع اختصاص یافته بابت صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی
منبع: قوانین بودجه سنواتی ۱۴۰۳ به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳، ص ۸

با وجود بهره‌مندی صندوق‌های بازنشستگی از منابع و اعتبارات بودجه عمومی کشور، سطح کفایت مزایا در این صندوق‌ها به نسبت پایین است که چالش دیگری برای آنها محسوب می‌شود. در افق بلندمدت که طبق برآوردها، ذخایر صندوق‌ها صفر می‌شود و تعهدات بدون پشتوانه آنها پیوسته افزایش می‌یابد، سطح مزایا به شدت تنزل می‌کند و رفاه مستمری‌بگیران به خطر می‌افتد. هم‌اکنون بسیاری از بازنشستگان از وضعیت رفاهی خود ناراضی هستند و نتایج یک پیمایش در سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که ۷۰ درصد از بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، هزینه‌های زندگی را خیلی بیشتر از مستمری دریافتی، ۱۵ درصد تا حدی بیشتر و ۱ درصد تا حدی کمتر ارزیابی کردند (نوری‌نیا و عبدی، ۱۴۰۰، ص ۸۳). جدول ۵، وضعیت کفایت مزایای بازنشستگی با در نظر گرفتن کمک‌های جنبی در سازمان تأمین اجتماعی را طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

جدول ۵: میزان کفایت مزایای بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱ (به درصد)

سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
کفایت مزایا	۵۰/۵	۵۶/۲	۵۸	۶۰/۹	۵۹/۶	۵۶/۸	۵۹/۸	۵۷/۱	۵۱	۶۷/۸

منبع: سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲، ص ۳۶.

علت اصلی ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران

برای ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، علل مختلف جمعیتی، ساختاری و مدیریتی شناسایی و بررسی شده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳) که هرکدام در جای خود مهم است؛ اما مهم‌ترین علت از نگاه این بررسی که در بعضی از آن بررسی‌ها نیز به‌نحوی اشاره شده (همان، ۱۴۰۳، ص ۱۵)، عدم توجه به کارکردهای نظام تأمین اجتماعی و ابزارهای مناسب آنها در ایران و حتی در جهان است.

به‌صورت کلی، نظام تأمین اجتماعی دارای سه کارکرد متفاوت است: ۱. کارکرد حمایتی نسبت به گروه‌های فاقد درآمد و یا کم‌درآمد؛ ۲. کارکرد پوشش مخاطرات نسبت به افراد درگیر با مخاطرات مانند بیکاری، بیماری و حوادث و ۳. کارکرد تدارک معیشت دوران بازنشستگی برای سالمندان. تحقق هرکدام از کارکردهای سه‌گانه، راهکارها و ابزارهای خاص خود به‌ویژه در زمینه تأمین منابع مالی لازم را می‌طلبد. تأمین منابع مالی کارکرد حمایتی باید از طریق سازوکار انتقال درآمد از ثروتمند به فقیر دنبال شود؛ کارکرد پوشش مخاطره مستلزم پرداخت حق بیمه توسط فرد در مواقع عادی و دریافت مزایا در زمان‌های وقوع خطرات است و کارکرد تدارک معیشت دوران سالمندی باید از طریق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در دوران جوانی و اشتغال پیگیری شود.

این سه راهکار در نظام کنونی تأمین اجتماعی ایران با یکدیگر خلط شده و ناترازی صندوق‌های بازنشستگی را رقم زده است. در نظام فعلی، بار مالی اصلی بر دوش بیمه‌ها به‌ویژه بیمه‌های پایه گذاشته شده که هم تاب‌آوری صندوق‌ها و هم سطح کفایت مزایا را کاهش داده است (همان). وجود انواع متعدد بیمه‌های اجتماعی حمایتی مانند بیمه کارگران ساختمانی، بیمه‌های رانندگان، بافندگان، خادمان مساجد و... گواه روشن خلط راهکار حمایتی با راهکار بیمه‌ای است. همچنین، مستمری‌های بازنشستگی که حدود دوسوم هزینه‌های سازمان‌های بیمه‌ای را تشکیل می‌دهند، نشانه خلط راهکار بیمه‌ای با راهکار پس‌انداز و سرمایه‌گذاری آینده‌نگرانه برای مخارج دوران سالمندی است. برای برون‌رفت از این وضعیت، راهی جز تفکیک کارکردها و تأمین مالی هرکدام، از ابزارها و راهکارهای خاص خود نیست. در این موضوع، توجه به راهکار اقتصاد اسلامی در زمینه تأمین اجتماعی می‌تواند بسیار راهگشا باشد.

راهکار اقتصاد اسلامی (اصلاحات ساختاری)

راهکار اقتصاد اسلامی برای برون‌رفت از مشکل ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، با دو رویکرد قابل پیگیری است: رویکرد اسلامی‌سازی نظام موجود و رویکرد تأسیسی به الگوی تأمین اجتماعی. در رویکرد نخست، می‌توان در چارچوب شرع بر برخی از اصلاحات پارامتریک مانند افزایش سن بازنشستگی و سنوات خدمت متناسب با افزایش امید به زندگی، ایجاد تغییرات در نحوه محاسبه حقوق و مزایای بازنشستگی، جلوگیری از بازنشستگی‌های پیش از موعد و برخی معافیت‌ها در بیمه‌پردازی (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳، ص ۹ و ص ۵) صحه گذاشت و پیشنهادهایی را جهت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت درست نظام موجود ارائه داد (حسینی، ۱۳۹۵، ص ۲۹۸-۳۷۴).

در رویکرد تأسیسی که معطوف به اصلاحات ساختاری است، باید به‌روش شهید صدر رحمته‌الله، الگوی مطلوب تأمین اجتماعی در اسلام را با بهره‌گیری از آموزه‌های قرآنی، حدیثی و فقهی و همچنین، استفاده از یافته‌های علمی معتبر کشف کرد و متناسب با شرایط هر جامعه، تبیین عملیاتی نمود. اصل ۴ قانون اساسی ایران بر اتخاذ چنین رویکردی در همه زمینه‌ها تأکید کرده است. نتایج برخی پژوهش‌های اسلامی (همان، ص ۲۵۱-۲۹۸) نشان می‌دهد که الگوی مطلوب تأمین اجتماعی در اسلام، راهکارها و سازوکارهای اجرایی آن، حکایت از یک ساختار چندلایه دارد. پیش از بررسی لایه‌ها و چگونگی حل مشکل ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در این ساختار، به مبانی آن اشاره می‌شود.

مبانی اصلاحات ساختاری با رویکرد اسلامی

اصلاحات ساختاری در نظام تأمین اجتماعی را می‌توان بر حقوق مالکیت، نظام توزیع درآمد، نظام خانواده، مشروعیت عقد بیمه و نظام تدبیر معیشت در اسلام بنا کرد.

۱. حقوق مالکیت

حق مالکیت، مهم‌ترین مبنای ساختار تأمین اجتماعی در اسلام و تعیین نقش و جایگاه دولت در آن ساختار است. فلسفه حق مالکیت از جهت بودن و داشتن چنین حقی، ساختار تأمین اجتماعی را شکل می‌دهد و انواع حق مالکیت، سازوکارهای اجرایی مناسب آن ساختار را تعیین می‌کند. درباره وجود حق مالکیت، از باب نمونه شهید صدر تأکید بر وجود حقی به نام مالکیت در اسلام

کرده و منشأ آن را حق همگانی در منابع طبیعی برای مالکیت عمومی (صدر، ۱۴۲۴، ص ۶۲۵)، منصب برای مالکیت دولتی (همان، ص ۵۴۷) و کار اقتصادی برای مالکیت خصوصی (همان، ص ۵۹۶) دانسته است. لازمه داشتن حقوق یادشده، رعایت آنها از سوی همگان است که در اسلام مورد تأکید شدید واقع شده است. این نوع صورت‌بندی از بودن و داشتن حق مالکیت در اسلام، ساختاری از تأمین اجتماعی را می‌طلبد که در آن، مرزهای حقوق مالکیت محترم شمرده شود و از تعدی به آنها جلوگیری صورت گیرد. ساختارهای متکی بر بیمه به‌ویژه آنهایی که در قالب طرح‌های موازنه سالانه (PAYG) اجرا می‌شود، نوعی تعدی به حق مالکیت افراد تلقی می‌شود که در صورت ضرورت، باید به حداقل‌ها اکتفا شده و از طرح‌های مشارکت معین (DC)^۱ استفاده شود. مالکیت‌های سه‌گانه در اسلام با ساختاری از تأمین اجتماعی سازگاری دارد که در آن از مالکیت خصوصی برای تدارک خصوصی (همان، ۴۸۵) مثلاً در قالب طرح‌های مشارکت معین، از مالکیت دولتی برای تأمین کامل نیازمندان و از مالکیت عمومی برای تأمین نیازهای عمومی و مشترک جامعه استفاده شود (همان، ص ۴۸۵-۴۸۶).

۲. نظام توزیع درآمد

در اسلام، همگان حق برخورداری از منابع طبیعی و فرصت‌های موجود را دارند (همان، ص ۷۷۹-۷۸۰). احقاق این حق، در چارچوب نظام توزیع درآمد صورت می‌گیرد. منشأ استحقاق درآمد دو چیز است: یکی، کار برای کسانی که توانایی کسب‌وکار را دارند و دیگری، نیاز برای کسانی که به هر دلیلی قادر به کسب‌وکار نیستند (همان، ص ۳۸۲). نظام توزیع درآمد ضمن آنکه باید درآمد مکفی را برای گروه اول تضمین کند، منابع درآمدی لازم را برای گروه دوم نیز در نظر بگیرد تا نیازهای زندگی آنان مرتفع شود. از اینجا می‌توان فهمید که نظام تأمین اجتماعی با توزیع درآمد رابطه دوسویه دارد؛ از طرفی، تعادل در توزیع درآمد و کاهش تعداد فقرا، اهداف تأمین اجتماعی را برآورده می‌کند و از سوی دیگر، وجود یک نظام تأمین اجتماعی کامل می‌تواند موجب تعدیل در توزیع درآمد و ثروت شود (حسینی، ۱۳۹۴، ص ۲۶۹).

1. Defined Contribution

۳. نظام خانواده

تشکیل خانواده در اسلام اهمیت دارد (روم، ۲۱). نیاز به تشکیل خانواده و ملزومات مالی آن از جمله احکام مربوط به نفقه، باعث شده است که در نظام تأمین اجتماعی اسلام مورد توجه قرار گیرد و یکی از اجزای اصلی نیازهای فرد تلقی شود؛ چنان‌که تأمین مخارج خانواده تا رسیدن به سطح عموم، یکی از موارد مصرف زکات تعیین شده است (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۳، ص ۵۴۸ و ۵۶۰). پرداخت نفقه و تأمین مخارج خانواده و بستگان نسبی در یک خط عمودی اعم از صعودی و نزولی در سطح متعارف جامعه ضمن آنکه از وظایف فرد محسوب می‌شود، در صورت داشتن توانایی کار و درآمد باید آن را تأمین کند (خمینی، بی‌تا، ج ۲، ص ۳۱۹)، در فقدان توانایی کار و درآمد، جامعه و دولت اسلامی باید عهده‌دار تأمین آن شوند. به همین دلیل، فقها در مصرف صدقات، برای سالمندان اولویت قائل شده‌اند (حکیم، ۱۴۱۵ق، ج ۲، ص ۲۹۵).

۴. مشروعیت عقد بیمه

اکثر قریب به اتفاق فقیهان شیعه، حکم به صحت انواع بیمه (تعاونی، بازرگانی و اجتماعی) به صورت عقد مستقل یا در ضمن عقود دیگر داده و آن را مشمول عمومات و اطلاقات مربوط به معاملات، تعهدات و ضمانت‌ها دانسته‌اند. بعضی از فقهای اهل سنت نیز حکم به صحت برخی از عقود بیمه داده‌اند (جمالی‌زاده، ۱۳۸۰، ص ۱۶۹-۴۹۵ و الحکیم، ۲۰۱۰، ص ۵۴۲-۵۹۹). مشروعیت عقد بیمه، زمینه را برای پوشش مخاطرات از طریق بیمه‌ها در نظام تأمین اجتماعی فراهم می‌کند.

۵. نظام تدبیر معیشت

تدبیر به معنای عاقبت‌اندیشی، تفکر و حسابگری در پیامد کارها (مصطفوی، ۱۴۳۰ق، ج ۳، ص ۱۹۱)، وقتی به معیشت اضافه می‌شود، به مفهوم اندازه‌گیری، حسابگری و آینده‌نگری در معیشت است؛ به گونه‌ای که زندگی حال و آینده فرد و جامعه تحت تدبیر و کنترل در جهت یک زندگی عاری از فقر باشد. توصیف قرآن کریم از «عباد الرحمان» به کسانی که در مخارج زندگی زیاده‌روی و سخت‌گیری نمی‌کنند و راه میانه را به عنوان راه قوام‌بخش برمی‌گزینند (فرقان، ۶۷)، اشاره به نظام تدبیر معیشت در اسلام دارد. همچنین، روایات مختلف (تمیمی آمدی، ۱۳۶۶، ص ۳۵۴)، گویای اهمیت تدبیر معیشت در اسلام است. نظام تأمین اجتماعی باید براساس تدبیر معیشت پایه‌گذاری شود تا فرد و جامعه هر دو در آن نقش‌آفرینی کنند.

لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی با رویکرد اسلامی

ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی، فراگیر نبودن بیمه‌ها و پرهزینه بودن نظام موازنه سالانه (PAYG)، از چند دهه پیش ضرورت ایجاد تحول در ساختار تأمین اجتماعی را نه تنها در ایران که در جهان آشکار کرد و اصلاحات را به سمت ساختارهای چندلایه هدایت کرد که بانک جهانی در آن پیشگام بود (اوایل دهه ۱۹۹۰م).

پس از آن، سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه اروپا نیز مدل‌های خاص خود را پیگیری کردند. بانک جهانی، نخست ساختار سه لایه شامل حمایتی، بیمه‌ای و تکمیلی را ارائه کرد (۱۹۹۴م) و در تعدیل‌های بعدی (۲۰۰۲ و ۲۰۰۵م)، آن را به چهار و پنج لایه تغییر داد که لایه حمایتی ضروری (لایه صفر) در اول و لایه حمایت خانوادگی (لایه پنجم) در آخر افزوده شد. سازمان بین‌المللی کار ساختار چهارلایه شامل تور حمایتی، بیمه‌ای، خصوصی و مکمل را پیشنهاد کرد و اتحادیه اروپا ساختار سه لایه حمایتی، بیمه‌ای و تکمیلی را به اجرا گذاشت (زارع و همکاران، ۱۳۹۷). در ماده ۲ «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، ساختار سه لایه شامل حمایتی، بیمه‌ای و امدادی برای ایران در نظر گرفته شده است. در بندهای ۱، ۲ و ذیل بند ۵ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز بر لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت تأکید شده است.

از آنجاکه در لایه‌بندی‌های جدید چه در ایران و چه در جهان، کارکردهای سه‌گانه تأمین اجتماعی و ابزارها و راهکارهای خاص هرکدام تفکیک نشده، بعید است بتواند مشکلات کنونی نظام‌های تأمین اجتماعی از جمله ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی را برطرف کند. لایه‌بندی جدید باید معطوف به کارکردهای متفاوت تأمین اجتماعی باشد تا با در نظر گرفتن ابزارها و راهکارهای مناسب هر کارکرد، بار مالی اضافی و تحمیلی را از صندوق‌های بازنشستگی بردارد و توازن را در کل نظام تأمین اجتماعی برقرار کند.

طراحی یک ساختار پنج‌لایه براساس مبانی اسلامی و با توجه به اهداف و کارکردهای متفاوت تأمین اجتماعی در اسلام، می‌تواند نظام تأمین اجتماعی را منسجم و متوازن کرده و ناترازی مالی صندوق‌های بازنشستگی را برطرف نماید. این لایه‌ها را می‌توان تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی نام‌گذاری کرد.

۱. لایه تمهیدی

لایه تمهیدی یا لایه صفر، تمهیداتی است که دولت اسلامی به منظور رفع فقر و فراهم شدن زمینه‌های تدارک خصوصی انجام می‌دهد. این تمهیدات شامل سیاست‌های کلی اقتصادی مانند سیاست‌های توزیعی، تولیدی، برنامه‌های عمران روستایی، ایجاد شبکه‌های بهداشت و درمان، آموزش، خدمات محیط زیستی، توسعه مسکن، رفاه شهری و... می‌شود. در واقع، بخشی از مسئولیت غیرمستقیم دولت در تأمین اجتماعی، از این طریق اعمال می‌شود.

به صورت کلی، دولت اسلامی وظیفه دارد با ایجاد زیرساخت‌ها و اجرای برنامه‌های عمرانی از محل منابع عمومی و دولتی، محرومیت‌ها را به حداقل برساند و بسترهای مناسب را برای فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی فراهم کند. تأکید امام علی (علیه السلام) بر عمران و آبادانی کشور به عنوان یکی از مسئولیت‌های اصلی حکومت (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، ص ۴۲۷)، دلالت بر همین موضوع دارد. روشن است که در برنامه‌های عمرانی مورد نظر اسلام، اولویت با مناطق محروم و کمتر توسعه یافته است، وگرنه با اصل عدم تداول منابع ثروت در میان ثروتمندان (حشر، ۷) سازگاری ندارد. از این رو، حضرت علی (علیه السلام) در مورد دستاوردهای حکومت خود در امر رفاه می‌فرماید: «کسی در کوفه نیست که در رفاه به سر نبرد، حتی پایین‌ترین افراد نان گندم می‌خورند و سرپناه دارند و از آب فرات می‌آشامند» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۴۰، ص ۳۲۷). تأکید حضرت بر اقشار فرودست و آسیب‌پذیر نشان می‌دهد که آنان در کانون برنامه‌های عمرانی قرار داشته‌اند.

با اجرایی شدن این لایه، انتظار می‌رود بسیاری از مردم قادر به تأمین هزینه‌های زندگی خود از طریق مکانیسم‌های عادی نظام اقتصادی شوند و با اشتغال مناسب و کسب درآمد مکفی و پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، مخارج زمان حال و آینده (از جمله دوران سالمندی) خود را تدارک نمایند و نیاز به حمایت‌های مردمی و دولتی نداشته باشند.

۲. لایه تضمینی

در لایه تضمینی، خدمات به اقشار ضعیف جامعه ارائه می‌شود که توان تأمین نیازهای اولیه و ضروری زندگی خود را ندارند. در این لایه، معیشت افراد ناتوان تا رسیدن به سطح زندگی عموم جامعه، توسط دولت اسلامی تضمین می‌شود. دولت به عنوان متولی و مسئول اصلی این کار، نخست باید تلاش کند با استفاده از سازوکار تکافل عمومی و مشارکت دادن مردم و نهادهای خیریه، این گونه نیازها را برطرف کند و سپس، نیازهای زمین‌مانده اعم از ضروری و کفافی را در

چارچوب سازوکار تضامن دولتی پوشش دهد. سیاست‌های «تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی» و «استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف» که ذیل بند ۵ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی آمده، در همین لایه دنبال می‌شود.

در مرحله اجرا، دولت باید با ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات که در بند ۲ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به آن اشاره شده، از تعداد دقیق افراد نیازمند، سطح نیاز آنان و میزان مشارکت مردم و نهادهای خیریه مطمئن شود تا بتواند برای پوشش نیازهای زمین مانده برنامه‌ریزی درست به‌ویژه در قسمت تأمین منابع مالی آن‌ها داشته باشد. از تأکید امیرالمؤمنین (علیه السلام) بر توجه داشتن حکومت به طبقه فرودست، بینوایان و زمین‌گیر شده‌ها استنباط می‌شود که دولت اسلامی مسئولیت دارد نهایت تلاش خود را در شناسایی و رسیدگی به تک‌تک آنان به خرج دهد و کوچک‌ترین کوتاهی در این زمینه پذیرفتنی نیست (شریف رضی، ۱۴۱۴، ص ۴۳۸-۴۳۹). پوشش نیازهای این طیف از نیازمندان می‌تواند به‌صورت پرداخت نقدی، اعتبار خرید، بسته‌های معیشتی و بیمه‌های اجتماعی باشد که تمام حق بیمه را دولت پرداخت می‌کند.

در قسمت تأمین منابع مالی این لایه، افزون‌بر کمک‌های مردمی و نهادهای خیریه که دولت باید از میزان قطعی آنها مطمئن شود، منابع و اموال عمومی و دولتی و مالیات‌های رایج، دولت می‌تواند از منبع مالی مهمی به نام «مالیات بر مجموع درآمد» استفاده کند. براساس آن، دولت یک سطحی از درآمد را مشخص کند که معاف از مالیات بر مجموع درآمد باشد. از درآمدهای بالاتر از آن سطح، مالیات بگیرد و به‌صورت یارانه به صاحبان درآمدهای پایین‌تر از آن سطح پرداخت کند. در توجیه شرعی این نوع مالیات، افزون‌بر اختیارات حکومت اسلامی و ولی فقیه، دو توجیه مبنایی و کارکردی نیز وجود دارند. توجیه مبنایی آن است که تمامی منابع و ثروت‌های طبیعی، متعلق به بخش عمومی‌اند و افراد براساس کار مستقیم خود، نسبت به آنها فقط حق انتفاع پیدا می‌کنند و دولت اسلامی می‌تواند از آنان اجرت و مالیات انتفاع بگیرد (صدر، ۱۴۲۴، ص ۵۱۴). توجیه کارکردی هم آن است که دولت اسلامی بستر فعالیت‌های اقتصادی را فراهم کرده و می‌تواند بابت آن اجرتی تحت نام مالیات بر مجموع درآمد بگیرد (رجایی و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۱۹۲).

۳. لایه ترمیمی

در لایه ترمیمی به کسانی خدمت ارائه می‌شود که درآمدی در حد تأمین نیازهای ضروری زندگی دارند؛ ولی با حد کفاف و سطح عمومی زندگی جامعه فاصله دارند. اینها افرادی هستند که بخشی از هزینه زندگی خود را با اتکا به منابع یا درآمد خودشان تأمین می‌کنند و در بخشی دیگر از هزینه‌ها، نیاز به ترمیم درآمد دارند تا سطح معیشت آنها به سطح عموم جامعه (یا حد کفاف) برسد. مسئول نهایی تأمین معیشت کفافی این‌گونه افراد نیز دولت اسلامی است. دولت ابتدا باید تلاش نماید با استفاده از سازوکار تکافل عمومی از تعداد این‌گونه افراد بکاهد و بار مالی خود را سبک‌تر کند. در مرحله بعد، نیازمندان باقی مانده را تحت پوشش بگیرد و با بهره‌گیری از منابع عمومی، دولتی، مالیات‌ها و وجوه شرعی مانند خمس و زکات، درآمد آنان را در حد یک زندگی متعارف ترمیم کند. این کار را می‌تواند از طریق پرداخت نقدی تحت عنوان یارانه، کمک معیشت یا هر عنوان دیگر، بسته‌های معیشتی و بیمه‌های پایه انجام دهد که حق بیمه را دولت پرداخت کند. میزان موفقیت دولت در انجام این وظیفه نیز بستگی به میزان استفاده از الگوریتم‌های اطلاعاتی و داشتن معلومات دقیق درباره تعداد نیازمندان، سطح زندگی آنان و میزان مشارکت مردمی و نهادهای خیریه دارد.

لایه ترمیمی تأمین اجتماعی نیز از پشتوانه محکم دینی برخوردار است. آیه معروف به «فیء» (حشر، ۷) به‌ویژه قسمت آخر آن، که حکمت توزیع بخشی از منابع عمومی میان نیازمندان را جلوگیری از دست‌به‌دست شدن این منابع در میان ثروتمندان دانسته (كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ) نشان می‌دهد که همه باید از سطح متعارف معیشت برخوردار شوند تا توازن سطح زندگی در جامعه برقرار شود. از روایات به‌ویژه روایات مربوط به توزیع زکات نیز استفاده می‌شود که زندگی فقرا باید تا رسیدن به سطح عموم جامعه ترمیم شود (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۳، ص ۵۴۸). مضمون یکی از روایات آن است که اگر زکات، فقرا را به حد بی‌نیازی نرساند، دولت باید از منابع مالی دیگر خود آنان را بی‌نیاز گرداند (همان، ج ۱، ص ۵۴۰). فقها نیز به پرداخت زکات تا حد بی‌نیازی در مخارج یک‌سال فتوا داده‌اند (نجفی، ۱۴۰۴، ج ۱۵، ص ۳۷۶).

۴. لایه تأمینی

لایه تأمینی برای اقشار متوسط به بالای جامعه است که نیازهای زندگی آنها از طریق تدارک خصوصی تأمین می‌شود و دولت نقش مستقیم در تأمین آنها ندارد. این گروه از افراد ضمن اینکه

نیازهای جاری زندگی را با استفاده از درآمدهای شخصی پوشش می‌دهند، برای در امان ماندن از مخاطرات احتمالی ناشی از حوادث، بیماری، بیکاری، نوسانات بازار، تصمیمات سیاسی و تأمین زندگی دوران سالخوردگی، خود را بیمه می‌کنند تا در زمان بیماری، بیکاری، وقوع حوادث، پیامدهای منفی نوسانات بازار و سیاست‌های دولت و دوران سالمندی از مزایای آن استفاده کنند. حق بیمه را به صورت شخصی یا با مشارکت کارفرما (در صورت شاغل بودن) پرداخت می‌کند و دولت هیچ‌گونه پرداختی در این زمینه ندارد، مگر به عنوان کارفرما برای کارمندان دولتی. این لایه توسط بخش خصوصی اداره می‌شود و مسئولیت دولت قاعده‌گذاری، سامان‌دهی و اجباری کردن بعضی از بیمه‌ها برای این‌گونه افراد است تا از پدید آمدن مشکلات اجتماعی جلوگیری کند.

باتوجه به اهمیت رعایت حقوق مالکیت در اسلام، طرح‌های بیمه‌ای در این لایه حتی الامکان باید در قالب مشارکت معین (DC) باشد تا در اجبار افراد و سلب آزادی آنها در نوع استفاده از حقوق مالکیت، به حداقل‌ها بسنده شود. به عنوان پشتوانه دینی این لایه از تأمین اجتماعی، می‌توان به روایتی از پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله که در آن، اطمینان از تأمین آینده مایه آرامش روحی و روانی انسان دانسته شده، استناد کرد: «إِنَّ النَّفْسَ إِذَا أَحْرَزَتْ قُوَّتَهَا اسْتَقَرَّتْ» (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۵، ص ۸۹)؛ «روح آدمی زمانی آرام و قرار دارد که آذوقه‌اش را ذخیره کرده باشد». همچنین، از امام رضا علیه السلام شنیده شده که می‌فرمود: «إِنَّ الْإِنْسَانَ إِذَا أَدْخَلَ طَعَامَ سَنَّتِيهِ حَفَّ ظَهْرُهُ وَ اسْتَرَاحَ وَ كَانَ أَبُو جَعْفَرٍ وَ أَبُو عَبْدِ اللَّهِ لَا يَشْتَرِيَانِ عُقْدَةً حَتَّى يُحْرَزَ إِطْعَامُ سَنَّتَيْهِمَا» (همان)؛ «انسان وقتی خوراک سال خود را داشته باشد، پشتش از بار زندگی سبک می‌شود و راحت می‌شود». امامین باقرین علیهم السلام تا زمانی که از داشتن آذوقه سالشان مطمئن نمی‌شدند، اقدام به خرید ملک نمی‌کردند. از این روایات یک نوع آینده‌نگری و کسب اطمینان از تأمین آن استفاده می‌شود.

افزون بر اینها، مشروعیت راهکار بیمه از منظر فقهای شیعه و اهمیت تدبیر معیشت در اسلام چنان‌که در بحث مبانی اشاره شد، هرکدام می‌تواند توجیه‌کننده این لایه باشد. با توجه به اینکه این قشر از جامعه به دلیل تمکن مالی، مستحق دریافت کمک‌های مردمی و حمایت‌های دولتی نیستند، بهترین راهکار موجود برای تأمین آینده آنان، راهکار بیمه‌ای است که در صورت ضرورت، ولی فقیه می‌تواند با توجه به مصالح جامعه آنها را مجبور به انجام طرح کند.

۵. لایه تکمیلی

لایه تکمیلی شامل تدابیر اختیاری برای تأمین بهتر و کامل‌تر آینده مانند برخورداری از درآمد مکمل بازنشستگی، دریافت خدمات درمانی با کیفیت و مکمل، پوشش مخاطرات سرمایه‌گذاری و مدیریت خصوصی بر دارایی‌ها، حمایت‌های درون‌خانوادگی و بین‌نسلی و جبران محدودیت‌های موجود در دیگر لایه‌ها می‌شود. این لایه، توسط بخش خصوصی و با نظارت و حمایت معنوی دولت اداره می‌شود و از انعطاف‌پذیری بالا برای سازگاری با شرایط مختلف برخوردار است. بیمه‌های تکمیلی، از سازوکارهای اجرایی این لایه محسوب می‌شود. حق بیمه را فرد متقاضی از درآمدها و دارایی‌های شخصی بدون مشارکت کارفرما یا دولت مگر در موارد خاص و استثنایی می‌پردازد. در بند ۲ تبصره ماده دوم «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» در ایران آمده که «بیمه‌های تکمیلی به آن دسته از خدمات بیمه‌ای گفته می‌شود که علاوه بر سطح خدمات بیمه‌های همگانی، با انعقاد قراردادهای انفرادی یا گروهی فی‌مابین بیمه‌شده و بیمه‌گر و پرداخت حق بیمه توسط بیمه‌شده انجام می‌پذیرد و دولت در قبال آن تعهد مالی نداشته، اما مکلف به پشتیبانی حقوقی و قانونی لازم‌الاین‌گونه بیمه‌ها می‌باشد». سیاست مربوط به «امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی» که ذیل بند ۵ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی آمده، در این لایه دنبال می‌شود.

جدول ۶: لایه‌های تأمین اجتماعی و ویژگی‌های آنها با رویکرد اسلامی

لایه	مشمولان	متولی	منابع مالی
تمهیدی	عموم مردم با اولویت مناطق محروم	دولت	منابع عمومی و دولتی و مالیات‌ها
تضمینی	فقرا و مستمندان و به‌صورت کلی، کسانی که در نیازهای اولیه و ضروری زندگی دچار مشکل هستند.	دولت با مشارکت مردم و نهادهای خیریه	انفاقات، صدقات، وجوه شرعی، کمک‌های مردمی و مؤسسات خیریه، مالیات‌ها و مالیات بر مجموع درآمد
ترمیمی	کسانی که درآمد کمتر از حد کفاف دارند	دولت با مشارکت مردم و نهادهای خیریه	منابع عمومی و دولتی، مالیات‌ها و کمک‌های مردمی و نهادهای خیریه
تأمینی	اقشار متوسط به بالای جامعه	بخش خصوصی (بیمه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی خصوصی)	حق بیمه اجباری که توسط شخص بیمه‌شده یا کارفرما پرداخت می‌شود
تکمیلی	متقاضیان	بخش خصوصی	حق بیمه

منبع: یافته‌های تحقیق

نتیجه‌گیری

چهار شاخص «نسبت پشتیبانی»، «نرخ جایگزینی»، «نسبت مصارف به منابع» و «نسبت تعهدات به دارایی‌ها» که در این تحقیق به‌عنوان شاخص‌های مهم پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در ایران بررسی شد، به‌روشنی نشان می‌دهند که صندوق‌های بازنشستگی در ایران با مشکل ناترازی و ناپایداری مالی مواجه‌اند. علل مختلف در این موضوع دخالت دارند که موارد مهم آنها از نگاه این بررسی، عدم توجه به کارکردهای متفاوت تأمین اجتماعی و ابزارها و راهکارهای خاص هرکدام و خلط بین آنهاست که بار مالی سنگین و اغلب بدون پشتوانه را بر صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند.

برای برون‌رفت از مشکل ناترازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، افزون‌بر اصلاحات پارامتریک و سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت اصولی و در چارچوب شرع باید اصلاحات ساختاری نیز موردتوجه قرار گیرد. مهم‌ترین اصلاحات ساختاری، لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی است که در چند دهه اخیر موردتوجه و تأکید کشورها و نهادهای بین‌المللی نیز واقع شده و لایه‌بندی‌هایی صورت گرفته است. لایه‌بندی‌ها باید معطوف به سه کارکرد اصلی تأمین اجتماعی یعنی کارکرد حمایتی، کارکرد پوشش مخاطرات و کارکرد تأمین معاش دوران بازنشستگی باشد تا با شناسایی ابزارها و راهکارهای مناسب هرکدام و تفکیک آنها از همدیگر، صندوق‌های بازنشستگی در کارکرد اصلی خود متمرکز شوند و بار مالی اضافی را تحمل نکنند.

لایه‌بندی خدمات تأمین اجتماعی در اسلام که متناسب با کارکردهای متفاوت تأمین اجتماعی با ابزارها و راهکارهای خاص هرکدام باشد، بهتر است در قالب پنج لایه تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی صورت گیرد. لایه تمهیدی، نوعی کارکرد حمایتی برای تمام اقشار جامعه دارد تا فرصت کار و تلاش و کسب درآمد برای همه فراهم شود و فقر در جامعه به حداقل ممکن کاهش یابد. لایه‌های تضمینی و ترمیمی، به کارکرد حمایتی تأمین اجتماعی با ابزارها و راهکارهای خاص آنها می‌پردازند و تمام نیازهای معیشتی، پوشش مخاطرات و تأمین دوران سالمندی را برای اقشار متوسط به پایین جامعه پوشش می‌دهند که فاقد درآمد یا کم‌درآمد هستند. در لایه‌های تأمینی و تکمیلی، کارکردهای پوشش مخاطرات و تأمین دوران سالمندی برای اقشار متوسط به بالای جامعه دنبال می‌شوند.

تولیت و منابع مالی لایه‌های تمهیدی، تضمینی و ترمیمی، ارتباطی با سازمان‌های بیمه‌گر و صندوق‌های بازنشستگی و منابع مالی آنها پیدا نمی‌کنند و به‌صورت جداگانه و تحت مدیریت و

سازمان‌دهی دولت، از طریق منابع مردمی، خیریه‌ها، مالیات‌های شرعی، منابع عمومی و دولتی تأمین مالی می‌شوند. لایه‌های تأمیننی و تکمیلی توسط سازمان‌های بیمه‌گر و صندوق‌های بازنشستگی (از طریق طرح‌های سرمایه‌گذاری با طرح‌های بیمه‌ای DC) مدیریت می‌شوند و منابع مالی آنها از طریق پرداخت حق بیمه توسط خود بیمه‌پردازان تأمین می‌شود و هیچ بار مالی را بر بودجه دولت تحمیل نمی‌کند. دولت هم می‌تواند برای پوشش مخاطرات و تأمین معاش دوران سالمندی کارکنان خود از همین سازوکار بیمه‌ای و صندوق‌های بازنشستگی استفاده کند.

با اجرای لایه‌بندی یادشده، کارکردهای سه‌گانه تأمین اجتماعی با ابزارها، راهکارها، متولیان و منابع مالی خاص خود از همدیگر تفکیک شده و خلط‌های موجود در نظام تأمین اجتماعی از بین می‌رود که در نتیجه آن، دولت و صندوق‌های بازنشستگی هرکدام حوزه مسئولیت خود را بازشناخته و از تداخل کاری و وابستگی‌های مالی به یکدیگر رهایی می‌یابند. با وجود این، دولت و صندوق‌های بازنشستگی هرکدام مجموعه‌های تحت پوشش خود را به صورت کامل تأمین می‌کند و رفاه هیچ قشری به خطر نمی‌افتد.

منابع

۱. اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای (۱۴۰۱). ماهنامه آماری اسفندماه ۱۴۰۰. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر.
۲. اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای (۱۴۰۲). ماهنامه آماری اسفند ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر.
۳. اداره کل آمار و محاسبات بیمه‌ای (۱۴۰۲). سالنامه آماری ۱۴۰۱. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر.
۴. بذرافکن فرهاد، و گُماری، حمید (۱۳۹۸). صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه. چاپ اول، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
۵. تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد (۱۳۶۶). تصنیف غررالْحکْم و درر الکلم. چاپ اول، قم: دفتر تبلیغات اسلامی.
۶. جمالی‌زاده، احمد (۱۳۸۰). بررسی فقهی عقد بیمه. چاپ اول، قم: بوستان کتاب.
۷. حسینی، سیدرضا (۱۳۹۵). الگوهای تأمین اجتماعی از دیدگاه اسلام و غرب. چاپ دوم، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۸. الحکیم، عبدالهادی السیدمحمدتقی (۲۰۱۰م). عقد التأمین حقیقته و مشروعیتته (دراسة مقارنة)، الطبع الاول، بیروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
۹. حکیم، سیدمحمد، و طباطبایی، سعید (۱۴۱۵ق). منهاج الصالحین. چاپ اول، بیروت: دار الصفوة.
۱۰. خلیلی، کوثر، و ابراهیم‌پور، زهرا (۱۴۰۲). نشریه آماری صندوق بازنشستگی کشوری، شماره ۳۶. دفتر برنامه‌ریزی تحول سازمانی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری.
۱۱. خمینی، سیدروح الله موسوی (بی تا). تحریرالوسیلة. قم: مؤسسه مطبوعات دار العلم.
۱۲. دفتر برنامه‌ریزی و تحول سازمانی (۱۴۰۲). خلاصه سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری سال ۱۴۰۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری.

۱۳. دفتر آمار، فناوری اطلاعات و محاسبات بیمه‌ای (۱۳۹۹)، سالنامه آماری صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر ۱۳۹۸.
۱۴. دفتر آمار، فناوری اطلاعات و محاسبات بیمه‌ای (۱۴۰۰)، سالنامه آماری سال ۱۳۹۹، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر.
۱۵. رجائی، سیدمحمد کاظم، محمدیان، مهدی، و انصاری، نصرالله (۱۳۹۸). الگوی توزیع درآمد و ثروت از دیدگاه قرآن کریم. چاپ اول، قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام.
۱۶. زارع، حسین، آزادی، مژگان، کاشف، رضا، حافظی، رحمت‌اله، طاهرنژاد، علی، و حکیم‌زاده، سیدمصطفی (۱۳۹۷). نظام‌های مستمری چندلایه تأمین اجتماعی، ادبیات و مبانی نظری (مطالعات تطبیقی، ارائه الگو). چاپ اول، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
۱۷. سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۲). گزارش آماری شاخص‌های کلیدی جمعیتی سال ۱۴۰۱. مرکز فناوری اطلاعات، آمار و محاسبات و مدیریت آمار. اطلاعات و محاسبات.
۱۸. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۱).
۱۹. شریف‌الرضی، محمد بن حسین (۱۴۱۴). نهج البلاغة، محقق: صبحی صالح. چاپ اول، قم: هجرت.
۲۰. صدر، سیدمحمدباقر (۱۴۲۴). اقتصادنا. الطبعة الأولى، قم: مرکز الأبحاث والدراسات التخصصية للشهيد الصدر.
۲۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۵۸.
۲۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۸۳.
۲۳. کلینی، محمد بن یعقوب (۱۴۰۷). الکافی، محقق: علی‌اکبر غفاری و محمد آخوندی. چاپ چهارم، تهران: دارالکتب الإسلامية.
۲۴. مجلسی، محمدباقر (۱۴۰۳). بحار الأنوار، جمعی از محققان. چاپ دوم، بیروت: دار إحياء التراث العربی.
۲۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی (۲): سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور. شماره مسلسل: ۱۹۲۸۳.
۲۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). بررسی بخش دو لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (۶): (بخش صندوق بازنشستگی). شماره مسلسل: ۱۹۷۱۷، کد موضوعی: ۲۳۰.

۲۷. مصطفوی، حسن (۱۴۳۰). التحقیق فی کلمات القرآن الکریم. چاپ سوم، بیروت: دارالکتب العلمیة.
۲۸. مومنی، لیلا و شهاب الدین فولادی مقدم، مبین میرزابابایی و فرهاد بذرافکن (۱۴۰۲). صندوق‌های بازنشستگی در ایران (اعدادی برای اندیشیدن)، بی‌نا.
۲۹. نجفی صاحب الجواهر، محمدحسن (۱۴۰۴ق). جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام، مصحح: عباس قوچانی و علی آخوندی. چاپ هفتم، بیروت: دار إحياء التراث العربی.
۳۰. نوری‌نیا، حسین، و عبدی، ریحانه (۱۴۰۰). پیمایش مطالبات و مشکلات بازنشستگان مستمری‌بگیر صندوق بازنشستگی کشوری. تهران: طرح نقد.