

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۶): (بخش صندوق‌های بازنشستگی)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۱۷

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۶): (بخش صندوق‌های بازنشستگی)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد رفاه و تامین اجتماعی)

نوع گزارش: طرح / لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □

تهیه و تدوین کننده: شاهین بهداروند

مدیر مطالعه: محمدحسین مرادی

اظهار نظر کنندگان: مهدی قاسمی سیانی، فاطمه تیمورا، عباس یزدانی، امین‌الله پاک‌نژاد، مونا خورشیدی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

۲. نظام تامین اجتماعی

۳. صندوق‌های بازنشستگی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	۱. مقدمه
۳	۲. مروری بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در کشور
۴	۲-۱. علل بحران صندوق‌ها
۴	۲-۱-۱. کاهش نسبت پشتیبانی
۵	۲-۱-۲. تحولات جمعیتی و عدم واکنش مناسب نسبت به آن
۵	۲-۱-۳. وضعیت نامناسب سرمایه‌گذاری‌ها
۵	۲-۱-۴. تحمیل طرح‌ها و قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای
۶	۳. تحلیل بودجه سال ۱۴۰۳ در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی
۶	۳-۱. اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی
۸	۳-۱-۱. صندوق بازنشستگی کشوری
۹	۳-۱-۲. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۹	۳-۱-۳. صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد
۱۰	۳-۱-۴. صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات
۱۰	۳-۱-۵. صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر
۱۰	۳-۱-۶. سازمان تأمین اجتماعی
۱۳	۳-۲. متناسب‌سازی و نرخ جایگزینی حقوق بازنشستگان
۱۶	۴. جمع‌بندی
۱۶	منابع و مآخذ

فهرست نمودارها

۷	نمودار ۱. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور
۸	نمودار ۲. منابع اختصاص یافته بابت صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی

فهرست جداول

۹	جدول ۱. منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه
۹	جدول ۲. منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در منابع عمومی بودجه
۱۱	جدول ۳. منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی و سهم هریک از کل (مصوب سال ۱۴۰۲)
۱۱	جدول ۴. بار مالی احکام قانونی بر تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱
۱۴	جدول ۵. برآورد بار مالی احکام افزایش مستمری و همسان و متناسب‌سازی بر تأمین اجتماعی برای سال ۱۴۰۳



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۶): (بخش صندوق‌های بازنشستگی)

چکیده

مطالعه پیش‌رو به بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ پرداخته است. طبق لایحه تقدیمی دولت برای حمایت از صندوق‌های بازنشستگی بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۲۵۶/۵ هزار میلیارد تومان مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۲ هزار میلیارد تومان جهت کمک به صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۱۴/۳ هزار میلیارد تومان بابت صندوق بازنشستگی فولاد و وزارت اطلاعات تعیین شده است. همچنین ۵۰ هزار میلیارد تومان کمک به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان سه صندوق کشوری، لشکری و فولاد از محل مالیات بر ارزش افزوده در نظر گرفته شده که در مجموع این اعتبارات به میزان ۳۶/۹ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ رشد داشته است. این منابع اختصاص یافته، ۱۶ درصد از کل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ را به خود اختصاص داده‌اند که نسبت به عدد سال قبل افزایش یافته است. همچنین دولت، مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان جهت تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و متناسب‌سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تأمین اجتماعی اختصاص داده است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

با توجه به تغییرات جمعیتی در سال‌های آینده و حرکت کشور به سمت پیری جمعیت، تشدید مشکلات صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی بیشتر آنها به بودجه عمومی در روند سال‌های اخیر، بروز بحران در وضعیت پایداری صندوق‌های بازنشستگی در آینده کاملاً قابل پیش‌بینی است. این موضوع در قوانین بودجه سنواتی نیز خود را با افزایش سهم کمک به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی نشان داده، به طوری که نسبت ۱۱ درصد در سال ۱۳۹۶ به بیش از ۱۴ درصد در سال ۱۴۰۲ رسیده و با ادامه روندهای موجود افزایش آن در سال‌های آتی قابل پیش‌بینی است. در این شرایط انتظار می‌رود از اتخاذ تصمیمات غیرکارشناسی که باعث تحمیل هزینه‌های کلان و بدون توجیه به این صندوق‌ها می‌شود، اجتناب گردد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع اختصاص داده شده به صندوق بازنشستگی کشوری با ۲۳/۹ درصد رشد به رقم ۲۵۶/۵ هزار میلیارد تومان، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۱۷/۴۵ درصد رشد به رقم ۱۳۲/۳۶ هزار میلیارد

تومان و کمک به صندوق فولاد با ۲۶/۸۸ درصد رشد به ۱۲/۳ هزار میلیارد تومان و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۲۳/۱۶ درصد رشد به ۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. همچنین ۵۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌عنوان متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان سه صندوق کشوری، لشکری و فولاد در نظر گرفته است. بنابراین مجموع این کمک‌های مستقیم به بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به میزان ۳۶/۹ درصد رشد کرده است. این منابع اختصاص یافته از بودجه عمومی به صندوق‌های مذکور، ۱۶ درصد از کل بودجه عمومی دولت می‌باشد که نسبت به عدد مشابه در سال ۱۴۰۲ رشد داشته است. همچنین دولت مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان جهت تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و متناسب‌سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تأمین اجتماعی در نظر گرفته است که با فرض تحقق کامل برای موارد مذکور کفایت نخواهد کرد. هرچند که در طول سالیان اخیر بخش قابل توجهی از منابع صندوق‌های بازنشستگی از محل منابع عمومی که مجموع منابع کشور از محل مالیات، صادرات نفت و... است تأمین می‌شود، اما در بودجه حاضر برای اولین بار، منبع مالیاتی جدیدی جهت تأمین مالی متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان در نظر گرفته شده است که یک شیوه تأمین مالی پایدار و شفاف محسوب شده و باعث کاهش تأثیر متناسب‌سازی بر تشدید کسری بودجه می‌شود. نکته دیگر در مورد نحوه وصول این بدهی‌ها و تعهدات است؛ در بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳، محل تأمین بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی نقدی یا تهاتر، واگذاری سهام شرکت، تهاتر میعانات گازی و نفتی، خوراک و انرژی، واگذاری اوراق بهادار اسلامی، اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی و امتیازات مورد توافق و واگذاری طرح (پروژه)ها و سایر موارد قابل واگذاری ذکر شده است. موارد مذکور از لحاظ نقدشوندگی و همچنین امکان تکرار در سال‌های بعد با محدودیت جدی مواجه بوده و لذا محل بازپرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی از پایداری کمتری برخوردار است. انتظار می‌رود دولت بار مالی برآوردی هر کدام از طرح‌ها و بدهی‌های ناشی از قوانین و مقررات حمایتی تحمیل شده به سازمان تأمین اجتماعی را به تفکیک به‌صورت شفاف برآورد و در لایحه بودجه منظور کند.

۱. مقدمه

در عصر حاضر، اهمیت نظام بازنشستگی جهت تأمین حداقلی از سطح معیشت بازنشستگان و حمایت از سالمندان بر کسی پوشیده نیست. تأکید بر اهمیت این مسئله سبب شده به‌موجب ماده (۲۲) اعلامیه حقوق بشر مصوب سال ۱۹۴۸ برخورداری از تأمین اجتماعی به‌عنوان حقی بشری تلقی گردد [1]. این مهم در ماده (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به شکلی مبسوط تصریح شده است [2]؛ لذا یکی از وظایف اصلی حاکمیت در ایران را می‌توان برخورداری از تأمین اجتماعی برای همگان دانست.

در پرتو جایگاه رفیع نظام تأمین اجتماعی و نیز به‌منظور جامعیت دادن و انسجام‌بخشی به تلاش‌ها و ایجاد جهش در ارکان این نظام، در سال ۱۴۰۱ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به‌عنوان یک سند بالا دستی و چارچوب سیاستی

۱. «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌نیک افراد کشور تأمین کند».



ابلاغ شد تا چنان که در متن این سیاست‌ها بیان شده است: «نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی-ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکتهای مردمی باشد، طراحی و اجرا شود» [3].

برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت که در سال ۱۴۰۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، اولین برنامه پنج‌ساله بعد از ابلاغ این سیاست‌ها و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نیز اولین بودجه برنامه پنج‌ساله هفتم محسوب می‌شود.

با توجه به تقدیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به مجلس شورای اسلامی، این گزارش به بررسی محورهای ارتباط لایحه بودجه با صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. به این منظور پس از بیان مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، محورهای اصلی قوانین بودجه و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با صندوق‌های بازنشستگی و برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲. مروری بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در کشور

در ایران، ۱۷ صندوق بازنشستگی فعال وجود دارد^۱ که چهار صندوق اصلی «سازمان تأمین اجتماعی»، «صندوق بازنشستگی کشوری»، «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان، عشایر»، «سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح» و ۱۳ صندوق صنفی و اختصاصی^۲ را شامل می‌شود که براساس برآوردها^۳ مجموعاً در سال ۱۴۰۱ بیش از ۷۴ درصد از جمعیت کشور را پوشش می‌دهند [4].

در بین این صندوق‌ها، سازمان تأمین اجتماعی با بیش از ۴۶ میلیون و ۴۰۰ هزار نفر افراد (اصلی و تبعی) تحت پوشش در سال ۱۴۰۱ بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور محسوب می‌شود [5] که جهت تأمین حقوق و مزایای مستمری‌بگیران خود هنوز به کمک منابع بودجه نیاز پیدا نکرده است، اما در مقابل صندوق‌های بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (لشکری)، کارکنان فولاد و کارکنان وزارت اطلاعات، چهار صندوقی هستند که قادر به تأمین حقوق و مزایای حقوق‌بگیران خود با تکیه بر منابع داخلی خود نبوده و وابسته به بودجه سالیانه هستند. سایر صندوق‌های بازنشستگی را نیز نمی‌توان مستقل از بودجه دانست و اکثریت صندوق‌های دستگاهی وضعیت مالی مناسبی نداشته و کمبود درآمد آنها از طریق دستگاه مادر (مانند سازمان صداوسیما و...) تأمین می‌شود. لذا برخی ارقام کمک به صندوق‌ها به صورت شفاف در بودجه عمومی ذکر نمی‌شود.

۱. به موجب قانون بودجه سال ۱۴۰۱، صندوق بازنشستگی کارکنان هواپیمایی ملی ایران به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل شد.
۲. 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.
۳. با توجه به عدم رعایت شفافیت کافی، داده‌ها و اطلاعات موثقی از برخی صندوق‌ها در دسترس نیست.

۲-۱. علل بحران صندوق‌ها

۱-۱-۲. کاهش نسبت پشتیبانی

یکی از شاخص‌های مهم نمایانگر وضعیت ثبات و پایداری صندوق‌ها «نسبت پشتیبانی» است. این شاخص برابر با نسبت تعداد بیمه‌شدگان اصلی به تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیران است و در واقع وضعیت جریان مالی ورودی به جریان مالی خروجی صندوق‌ها را نشان می‌دهد. لذا هرچه این شاخص بزرگ‌تر باشد، آن صندوق از نظر درآمد و هزینه در نقطه مطلوب‌تری قرار دارد. به این معنا که به‌ازای هر مستمری‌بگیر در صندوق، افراد بیمه‌پرداز بیشتری وجود دارند. بررسی آمارهای منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که روند تغییرات این شاخص در دو دهه اخیر برای این سازمان نزولی بوده و مقدار آن تا سال ۱۴۰۱ به حدود ۴ رسیده است. به عبارت دیگر، در دو دهه اخیر به صورت مستمر نسبت درآمد حاصل از دریافت حق بیمه به هزینه پرداخت مستمری کاهش یافته است.

همچنین آمارهای منتشر شده از صندوق بازنشستگی کشوری به‌عنوان دومین صندوق بازنشستگی بزرگ کشور (از نظر تعداد افراد تحت پوشش) نشان می‌دهد که شاخص مذکور به عدد ۰/۵۵ در سال ۱۴۰۱ رسیده که کاملاً گویای وضعیت بغرنج این صندوق است. سایر صندوق‌های بازنشستگی نیز از نسبت پشتیبانی مناسبی برخوردار نبوده و طبعاً وضعیت مناسبی از نظر مالی ندارند. برای مثال طبق آخرین آمارهای در دسترس برای سال ۱۳۹۹، نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ۰/۸۳ و سایر صندوق‌ها ۱/۱۰ است که نشان از وخامت پایداری مالی در این صندوق‌ها دارد [4]. به نظر می‌رسد تنها صندوق‌های وکلای دادگستری و بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر از نسبت پشتیبانی خوبی برخوردار می‌باشند که روند ۱۰ساله نسبت مذکور در صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر نشان‌دهنده حرکت سریع این صندوق به سمت وضعیتی نامطلوب است.

یکی از مهم‌ترین دلایل بروز وضعیت وخیم نسبت پشتیبانی صندوق را می‌توان در تغییر نامتوازن و سریع ترکیب سنی جمعیت به سمت سالمندی بیشتر جستجو کرد. بالا بودن نرخ رشد جمعیت در یک دوره (دهه ۱۳۶۰) و کاهش این نرخ در دوره‌های بعدی باعث شده که به تدریج ترکیب سنی جمعیتی کشور از نظر سنی نامتوازن شود. به طوری که براساس گزارش‌های مرکز آمار کشور در آبان‌ماه سال ۱۳۶۵ جمعیت سالمندان و میانسالان (۳۰ سال و بیشتر) کشور ۲۸ درصد کل جمعیت بوده است، در حالی که در آبان‌ماه سال ۱۳۹۵ سهم جمعیت مذکور به حدود ۵۱ درصد از جمعیت کل کشور می‌رسد. این عدد در سال ۱۴۰۰ به میزان ۵۷ درصد جمعیت کشور پیش‌بینی می‌شود. همچنین متوسط سنی جمعیت کشور^۱ از ۲۱.۷ در سال ۱۳۶۵ به ۳۱.۱ در سال ۱۳۹۵ رسیده است [6].

تغییرات جمعیتی با توجه به فقدان یک نظام تأمین اجتماعی چند لایه منسجم و کارآمد و نیز ساختار مالی صندوق‌های بازنشستگی در ایران که از نوع نظام تعادل منابع-مصارف^۲ (PAYG) هستند، باعث شده تا به صورت مستقیم و خیلی سریع بر صندوق‌های بازنشستگی آثار سوء خود را نشان دهد.

۱. میانگین سنی جمعیت، متوسط سن افراد یک جامعه است و از تقسیم کردن مجموعه حاصلضرب‌های هر یک از سنین منفرد در فراوانی افراد در آن سن، به کل جمعیت حاصل می‌شود.

2. Pay As You Go



۲-۱-۲. تحولات جمعیتی و عدم واکنش مناسب نسبت به آن

یکی از موارد مهم تأثیرگذار بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، سن بازنشستگی و فاصله آن با امید به زندگی است که مدت زمان بهره‌مندی از مزایا و مستمری بازنشستگی را نشان می‌دهد. با وجود افزایش پیوسته امید به زندگی در کشور طی چند دهه گذشته، نه تنها سن بازنشستگی با امید به زندگی تعدیل نشده، بلکه شکاف سن برقراری بازنشستگی و امید به زندگی به طور قابل توجهی نیز افزایش یافته است که در نتیجه آن دولت و مجلس شورای اسلامی در برنامه هفتم پیشرفت اقدام به افزایش سن و سابقه لازم جهت احراز شرایط بازنشستگی در صندوق‌های بازنشستگی کردند. با این حال بازنشستگی‌های پیش از موعد را که به واسطه قوانین مختلف تکلیف شده‌اند،^۱ هنوز می‌توان یکی از اصلی‌ترین دلایل این شکاف محسوب کرد. خروج زودهنگام در برخی رسته‌های بیمه‌ای باعث می‌شود تا ضمن کاهش دوران بیمه‌پردازی، سنوات دریافت مستمری نیز افزایش یابد که در نتیجه آن بار مالی قابل توجهی به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌شود. افرادی که دوره تحصیلی آنان جزو سوابق خدمت‌شان محسوب می‌شوند، بخش دیگری از گروه‌های با سن بازنشستگی پایین را تشکیل می‌دهند.

۲-۱-۳. وضعیت نامناسب سرمایه‌گذاری‌ها

با رشد مصارف صندوق‌های بیمه‌گر نسبت به منابع نقدی این صندوق‌ها، عملاً امکان سرمایه‌گذاری برای اغلب این صندوق‌ها وجود ندارد. همچنین شرایط اقتصاد کلانی نامناسب از جمله تورم‌های بالا و به تبع آن بازدهی حقیقی اندک دارایی‌های صندوق‌ها، عدم وصول به‌هنگام دولت به تعهدات خود در قبال سازمان تأمین اجتماعی، فقدان شفافیت کافی و نیز ضعف‌های مدیریتی و ساختاری در زمینه سرمایه‌گذاری، همان‌طور که در گزارش پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس درباره بودجه [7] به آن پرداخته شده بود در بسیاری از صندوق‌ها وضعیت مطلوبی را ایجاد نکرده است.

۲-۱-۴. تحمیل طرح‌ها و قوانین مغایر با اصول بیمه‌ای

در طی چند دهه گذشته طرح‌ها و قوانین متعددی در حوزه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی وضع شده که برخی از آنها مغایر با اصول بیمه‌ای بوده است. تعدد و تنوع این قوانین باعث شده است تا این عامل نیز یکی از علل مهم وضعیت نامساعد پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی شود. زیرا این طرح‌ها و قوانین متعدد، افزایش تعهدات این صندوق‌ها از یک سو و از سوی دیگر کاهش منابع آنها را به دنبال داشته‌اند. از طرف دیگر عمل نکردن صحیح دولت به تعهدات خود در قبال این قوانین و طرح‌های عمدتاً با ماهیت حمایتی باعث شده تا صندوق‌ها از اصول بیمه‌ای از جمله حفظ ثبات و پایداری مالی دور شوند. این خلط بین سیاست‌های حمایتی با سیاست‌های بیمه‌ای که منابع آن حاصل مشارکت افراد است، نوعی بی‌عدالتی در حق مشارکت‌کنندگان را نیز به دنبال دارد. در حالی که همان‌طور که از سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز برداشت می‌شود، در یک نظام تأمین اجتماعی چندلایه، طرح‌های حمایتی از طرح‌های بیمه‌ای مبتنی بر مشارکت از هم تفکیک می‌شوند. برخی از این قوانین و طرح‌ها که عمدتاً به دلیل عدم تأمین مالی، مغایر با اصول بیمه‌ای بوده و با اهداف اجتماعی و گاه سیاسی و عموماً با کارکردهای حمایتی پیاده‌سازی شده‌اند، عبارتند از: معافیت بیمه‌ای برخی کارگاه‌های تا حداکثر ۵ نفر کارگر، طرح‌های متعدد بازنشستگی پیش از موعد (نظیر

۱. در سال ۱۴۰۱ حدود ۵۱ درصد از بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی را بازنشستگان پیش از موعد تشکیل می‌دهد.

بازنشستگی‌های پیش از موعد ماده (۱۰) قانون نوسازی صنایع کشور، بازنشستگی‌های پیش از موعد کارکنان دولت، بازنشستگی‌های پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور و...، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان بدون در نظر گرفتن تأمین مالی صحیح در برخی ادوار، بیمه‌های حمایتی برخی اقشار با اتکا به درآمدهای ناپایدار و... .

به‌نظر می‌رسد در یک شیوه مقید به اصول بیمه‌ای، لازم است تا دولت بار مالی برآوردی هرکدام از طرح‌ها و بدهی‌های ناشی از قوانین و مقررات حمایتی تحمیل شده به سازمان تأمین اجتماعی را به تفکیک به‌صورت شفاف برآورد و در لایحه بودجه منظور کند تا هزینه سیاست‌های حمایتی از منابع حاصل از مشارکت سازمان بیمه‌گر تأمین نشود. در ادامه گزارش حاضر، به بار مالی برآوردی برخی از این اقلام از جمله برای بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور یعنی سازمان تأمین اجتماعی اشاره خواهد شد.

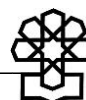
۳. تحلیل بودجه سال ۱۴۰۳ در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی

لایحه تقدیمی بودجه سال ۱۴۰۳ به مجلس شورای اسلامی اولین بودجه بعد از لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم است. با توجه به اینکه این برنامه، اولین برنامه پنج‌ساله بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است، انتظار می‌رود تا لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌مثابه سند برنامه یک‌ساله در راستای تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و برنامه پنج‌ساله پیشرفت کشور باشد. در این قسمت ضمن مروری بر محورهای قانون بودجه سال ۱۴۰۲، به بررسی محورهای اصلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی پرداخته می‌شود.

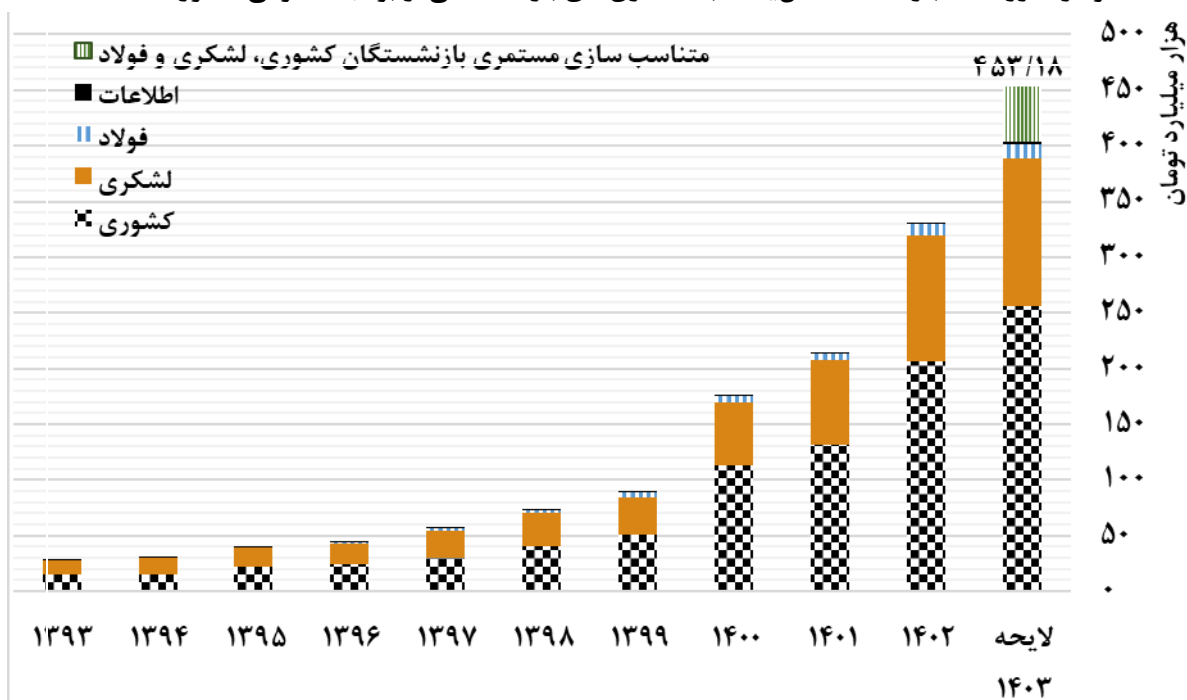
۳-۱. اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی

چارچوب نظام بودجه‌ریزی در کشور به‌گونه‌ای است که منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود. باین‌حال صندوق‌های بازنشستگی از طریق محورهایی مانند کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، کسور بازنشستگی شاغلین دولتی، مشارکت دولت در حق بیمه شاغلین کارمند و غیرکارمند، تکالیف قانونی و پرداخت مطالبات صندوق‌های بازنشستگی، به بودجه عمومی مرتبط می‌شوند که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

روند کلی اعتبارات اختصاص یافته برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی در نمودار ۱، نشان داده شده است.



نمودار ۱. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور

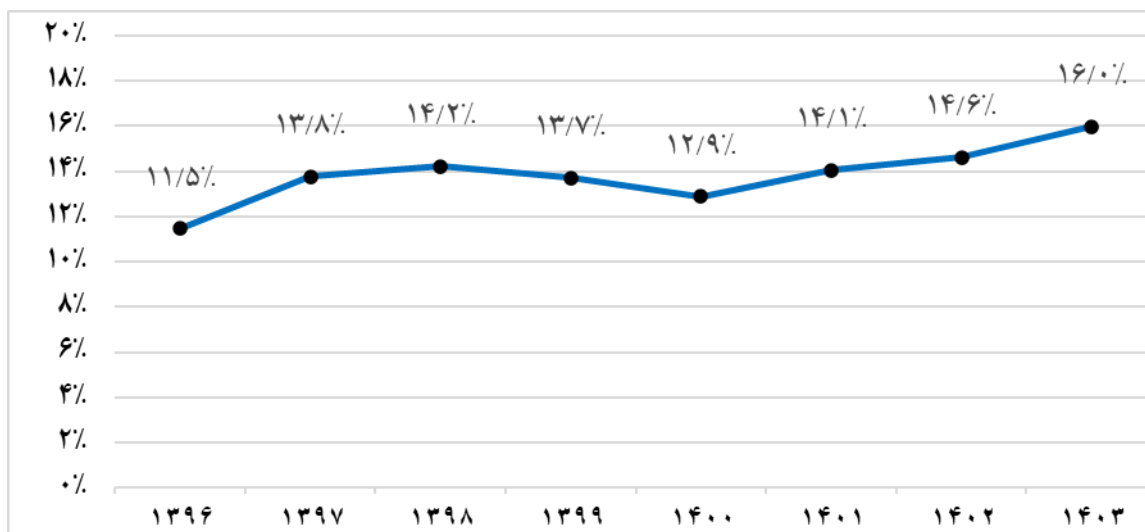


مآخذ: جداول قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [8].

لازم به توضیح است در نمودار ۱، اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی که با عنوان رد دیون دولت به این سازمان بوده، لحاظ نشده است، زیرا این اعتبار کمکی محسوب نمی‌شود. از این رو بند «د» تبصره «۱۵» بودجه سال ۱۴۰۳ مبنی بر تکلیف دولت جهت تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی، متناسب‌سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تأمین اجتماعی، حداقل به مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان در نمودار لحاظ نشده است. همچنین چنان‌که در نمودار ۱، نیز نشان داده شده است؛ مطابق با بند «ر» تبصره «۶» بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری، لشکری و فولاد از محل افزایش یک درصد نرخ مالیات موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده تأمین مالی می‌شود. میزان برآوردی این مالیات در جدول ۹، لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به میزان ۵۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. بنابراین همان‌طور که در نمودار ۱، ملاحظه می‌شود اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری، فولاد و وزارت اطلاعات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با در نظر گرفتن مالیات مذکور به بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به عدد مشابه سال قبل ۳۶/۹ رشد داشته است.

چنان‌که در نمودار ۲، مشاهده می‌شود، سالیانه درصد قابل توجهی از کل مصارف بودجه عمومی در راستای کمک به بازپرداخت تعهدات صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود. روند نسبت اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی مذکور به کل بودجه عمومی دولت از ۱۴/۶ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به ۱۶ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ افزایش یافته است.

نمودار ۲. منابع اختصاص یافته بابت صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی [8].

در ضمن این ارقام بدون لحاظ کمک‌های فرابودجه انجام گرفته به صندوق‌های بازنشستگی بودجه است.

۱-۱-۳. صندوق بازنشستگی کشوری

بودجه مصوب صندوق بازنشستگی کشوری برای سال ۱۴۰۲ به میزان ۲۵۳/۴۷ هزار میلیارد تومان بوده است که با احتساب کمک ۲۰۷ هزار میلیارد تومانی دولت در قانون بودجه همان سال، بیش از ۸۱ درصد از کل منابع صندوق مذکور وابسته به اعتبارات دولتی است [9]. براساس گزارش‌ها سهم اعتبارات کمکی دولت از بودجه مصوب سال ۱۴۰۱ حدود ۶۷ درصد بوده که حاکی از رشد وابستگی نسبی صندوق به بودجه عمومی است [10]. همچنین براساس منابع بودجه مصوب برای سال ۱۴۰۲، حدود ۱۳ درصد نیز از محل کسور بازنشستگی (کارمند و کارفرما) تأمین می‌شود که دولت در اینجا به‌عنوان کارفرما حضور دارد. به‌علاوه کمتر از ۱۰ درصد منابع این صندوق نیز از محل سرمایه‌گذاری‌ها تأمین می‌شود [9].

همان‌طور که در جدول ۱، مشاهده می‌شود ردیف اعتباری صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۳ به ۲۵۶/۵ هزار میلیارد تومان رسیده که نسبت به مجموع اعتبارات به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با افزایش حدوداً ۲۴ درصدی همراه بوده است. شایان ذکر است که این صندوق از محل اضافه کردن یک درصد به نرخ مالیات موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده جهت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان مندرج بند «ر» تبصره «۶» بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز بهره خواهد برد. مبلغ برآوردی از محل مالیات بر ارزش‌افزوده در جدول ۹، لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مجموعاً ۵۰ هزار میلیارد تومان است که البته سهم تفکیکی آن برای صندوق‌ها مشخص نیست. یکی از نکات قابل توجه در خصوص اعتبارات اختصاص یافته، این است که همچون سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ کسور شاغلین بیمه شده در دو دستگاه وزارت بهداشت و آموزش و پرورش به‌صورت جداگانه ارائه نشده و با بودجه اختصاص یافته در بودجه ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ادغام شده است.



جدول ۱. منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
سال ۱۴۰۳	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۱		
۲۵۶/۵	۲۰۷	۱۳۴	۱۵۴۰۰۰	کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
۲۳/۹۱	۵۴/۵	---		میزان رشد (%)
۲۵۶/۵	۲۰۷	۱۴۳		مجموع

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [8].

۲-۱-۳. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

همان‌طور که در جدول ۲، مشاهده می‌شود مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ میزان اعتبار سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (لشکری) در این سال به بیش از ۱۳۲/۳ هزار میلیارد تومان رسیده که حاکی از رشد ۱۷/۴۵ درصدی است، البته این صندوق نیز از محل افزایش یک درصد نرخ مالیات موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده جهت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان مندرج بند «ر» تبصره «۶» بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بهره‌مند خواهد بود. مطابق با جدول ۹، لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، مبلغ برآوردی از محل مالیات بر ارزش افزوده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مجموعاً ۵۰ هزار میلیارد تومان است که البته تفکیک آن برای صندوق‌ها مشخص نیست. شایان ذکر است علی‌رغم اختصاص بودجه‌های کلان از منابع عمومی کشور در سال‌های اخیر به این بخش، پاسخ‌گویی و شفافیت در خصوص نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات اندک بوده و آمار و اطلاعات مالی جهت بررسی عملکرد این حوزه ارائه نشده است؛ ولی با توجه به وضعیت این صندوق برآورد می‌شود مشابه صندوق بازنشستگی کشوری، سهم سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها در تأمین منابع این صندوق نیز اندک بوده و عمده منابع مورد نیاز از محل اعتبارات عمومی تأمین شود.

جدول ۲. منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در منابع عمومی

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
سال ۱۴۰۳	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۱		
۱۳۲/۳۶	۷/۱۱۲	۷۱/۶۵	۱۱۱۱۲۰	حق بیمه سهم دولت و کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
۱۷/۴۵	۵۷/۲۹	---		میزان رشد (%)
۱۳۲/۳۶	۱۱۲/۷	۷۶/۶		مجموع

مأخذ: همان.

۳-۱-۳. صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد

بودجه مصوب صندوق کارکنان فولاد برای سال ۱۴۰۲ به میزان ۱۵/۸ هزار میلیارد تومان بوده است. اعتبارات دولتی حدود ۶۱ درصد، درآمد حاصل از دریافت کسور بازنشستگی حدود ۲ درصد، وصول مطالبات از شرکت‌ها ۴ درصد، سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها حدود ۱۹ درصد، فروش سرمایه‌گذاری سهام و املاک مزاد حدود ۱۴ درصد از کلان منابع صندوق را در این سال تشکیل می‌دهد. در این صندوق ۹۴ درصد از مصارف به حقوق و مستمری و درمان و عیدی بازنشستگان اختصاص دارد [11]. شایان ذکر است که نسبت اعتبارات دولتی به منابع بودجه صندوق در سال قبل

حدود ۵۸ درصد بوده که در این صندوق نیز حاکی از وابستگی بیشتر صندوق به منابع عمومی است [12]. براساس اطلاعات ارائه شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، اعتبار اختصاص یافته به این صندوق ۱۲/۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. این عدد نسبت به سال قبل به میزان ۲۶/۸۸ درصد رشد داشته است، البته این صندوق نیز از محل افزایش یک درصد نرخ مالیات موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده جهت متناسب سازی حقوق بازنشستگان مندرج بند «ر» تبصره «۶» بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بهره مند خواهد بود. این صندوق که یکی از صندوق‌های تحت نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است برای پرداخت مستمری بازنشستگان به بودجه دولتی متکی بوده و بیمه شده جدیدی نمی‌پذیرد.

۳-۱-۴. صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات

اعتبار تخصیص داده شده به این صندوق در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ به اندکی بیش از ۲ هزار میلیارد تومان می‌رسد که صرف پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران این صندوق خواهد شد و نسبت به سال قبل ۲۳ درصد رشد داشته است. در حالی که این رشد در دوره قبلی ۱۶/۵ درصد بوده است. مشابه با صندوق لشکری، از نحوه هزینه‌کرد منابع اختصاص یافته به این صندوق اطلاعاتی در دسترس نیست؛ با این حال می‌توان گفت عمده منابع مورد نیاز این صندوق نیز از محل بودجه عمومی تأمین شده و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها سهم اندکی در تأمین منابع صندوق دارد.

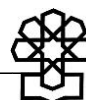
۳-۱-۵. صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر

اعتبار اختصاص یافته به این صندوق در بودجه سال ۱۴۰۳ مجموعاً به میزان ۴/۷۴ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال قبل رشد ۱۲/۴ درصدی داشته است. این مبلغ جهت پرداخت سهم دولت به‌عنوان کارفرما در نظر گرفته شده است. رشد پایین اعتبارات این بخش در حالی است که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مسئولین صندوق، از بیمه شدن حدود ۲ میلیون و ۲۳۶ هزار نفر از زنان روستایی و عشایر دارای سه فرزند و بیشتر مشمول ماده (۲۱) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت تحت پوشش این صندوق خبر می‌دهند.

با توجه به نحوه تعامل دولت با این صندوق و تحمیل تعهدات مزاد بدون تأمین منابع مالی، بیم آن می‌رود با ادامه وضع موجود این صندوق نیز به وضعیت سازمان تأمین اجتماعی دچار شده و علاوه بر تحمیل تعهدات و ایجاد کسری منابع، این صندوق نیز به بنگاهداری سوق داده شود.

۳-۱-۶. سازمان تأمین اجتماعی

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور محسوب می‌شود. همان‌طور که در جدول ۳، نشان داده شده است، منابع مصوب در بودجه سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲، به میزان ۶۴۵/۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود که حدود ۶۲ درصد از این منابع از محل وصولی‌های ناشی از حق بیمه، حق درمان مستمری‌ها و بیمه‌شدگان توافقی، خسارت و جرائم، حدود ۳۳ درصد از محل وصول تعهدات دولت و تنها حدود ۵ درصد وصولی حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و فروش دارایی در نظر گرفته شده است [13].



جدول ۳. منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی و سهم هریک از کل (مصوب سال ۱۴۰۲)

منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی					
منابع		مصارف		سهم	
میزان	سهم	میزان	سهم	منابع	
۳۸۲/۳	۵۹٪	مستمری از کارافتادگی و بازماندگان	تعهدات قانونی	وصولی حاصل از حق بیمه	
۵/۸	۱٪	مستمری بازنشستگی		خسارات و جرائم	
۱۰/۲	۲٪	سایر تعهدات قانونی		حق درمان مستمری‌بگیران و بیمه‌شدگان توافقی مشمول سرانه	
۱/۲	۰٪	اعتبارات سرمایه‌گذاری	سایر وصولی‌ها		
۰/۷	۰٪	هزینه‌های پرسنلی	وصولی اختصاصی واحدهای درمانی		
۳۰/۴	۵٪	هزینه اداری	وصولی حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و فروش دارایی‌ها		
۲۱۴/۸	۳۳٪	پروژه عمرانی و خرید زمین و ساختمان	سهم تعهدات دولت		
		پرداخت اصل و سود تسهیلات			
		درمان			
		سایر			
۶۴۵/۵		جمع کل	جمع کل		

مأخذ: بودجه سازمان تأمین اجتماعی [13].

چنان‌که مشاهده می‌شود بخش عمده مصارف سازمان به مستمری بازنشستگان، از کارافتادگان و بازماندگان تعلق دارد و سهم اعتبارات در نظر گرفته شده برای سرمایه‌گذاری تنها ۱۱ درصد است. این سازمان اعتبار کمی از بودجه دریافت نمی‌کند و اعتبارات اختصاص‌یافته به آن در قوانین بودجه سال‌های اخیر، جهت تسویه بخشی از دیون دولت به این سازمان بوده است. زیرا در طی چند دهه اخیر، دولت به دلیل وضع قوانین و مقررات متعدد، تعهدات متعددی را در قبال سازمان تأمین اجتماعی پذیرفته است که از جمله آنها برای سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ را می‌توان در جدول ۳، مشاهده کرد. اعداد مطالبات نشان می‌دهد که بار مالی این تکالیف از سال ۱۴۰۰ به سال ۱۴۰۱ به میزان ۵۰ درصد افزایش یافته و به ترتیب به حدود ۵۳/۸ و ۸۰/۷ هزار میلیارد تومان رسیده است. همچنین چنان‌که در جدول ۳، مشاهده شد سازمان تأمین اجتماعی، سهم تعهدات دولت برای سال ۱۴۰۲ را ۲۱۴/۸ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته است.

جدول ۴. بار مالی احکام قانونی بر تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱
۳ درصد حق بیمه سهم دولت	۲۶۵,۲۸۸,۴۵۸	۳۹۷,۹۳۲,۶۸۶
معافیت کارگاه‌های تولیدی دارای تا ۵ نفر کارگر	۷۲,۵۴۹,۵۳۸	۱۰۸,۸۲۴,۳۰۷
۲ درصد حرف و مشاغل آزاد	۹,۸۰۰,۰۰۰	۱۴,۷۰۰,۰۰۰
سهم دولت بابت بافندگان قالی و قالیچه	۱۸,۴۳۸,۲۱۱	۲۷,۶۵۷,۳۱۷
پنجاه درصد حق بیمه بازنشستگی ماده (۱۰) نوسازی صنایع	۱۲,۲۴۱	۱۸,۳۶۲
مستمری سنوات ارفاقی ماده (۱۰) قانون نوسازی صنایع	۱۱,۲۵۶	۱۶,۸۸۴
حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی	۸۶,۴۹۳	۱۲۹,۷۴۰
قوانین جانبازان	۱,۱۵۰,۱۸۰	۱,۷۲۵,۲۷۰
۲ درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگی ایثارگر	۳۳۳,۸۷۹	۵۰۰,۸۱۹
سهم دولت بابت ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی	۶۹,۳۲۶,۰۹۷	۱۰۳,۹۸۹,۱۴۶
سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین، باربران	۲۰,۹۴۴,۲۱۳	۳۱,۴۱۶,۳۲۰
احتساب ایام بیکاری به‌عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور	۶,۵۹۴	۹,۸۹۱
حق بیمه کارگزاران مراکز مخابرات روستایی	۱۳,۴۲۸,۱۷۷	۲۰,۱۴۲,۲۶۶

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱
تعهد دولت بابت بیمه گروه‌های هدف از محل قانون هدفمندی یارانه‌ها	۳۸,۶۵۱,۳۱۳	۵۷,۹۷۶,۹۷۰
بازنشستگی پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته‌امداد	۶۲۱,۴۰۰	۹۳۲,۱۰۰
برخوردری فرزندان شهدا از کلیه امتیازات مقرر جهت جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر	۱,۵۹۳	۲,۳۹۰
اجرای ماده (۵۱) قانون خدمات‌رسانی به ایثارگران	۸,۲۶۳,۳۲۲	۱۲,۳۹۴,۹۸۳
افزایش مدت مرخصی ایام بارداری	۵,۱۰۰,۶۸۴	۷,۶۵۱,۰۲۶
سایر مطالبات بیمه‌ای	۱۳,۹۱۲,۷۸۲	۲۰,۸۶۹,۱۷۳
جمع	۵۳۷,۹۲۶,۴۳۱	۸۰۶,۸۸۹,۶۵۰

منبع: ارائه سازمان برنامه‌وبودجه.

دولت در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب ۳۲، ۸۹ و ۹۰ هزار میلیارد تومان (مجموعاً ۲۱۱ هزار میلیارد تومان) از بدهی‌های خود را تسویه کرده است و در سال ۱۴۰۲ نیز مطابق با جزء «۱» بند «د» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال مذکور مکلف بوده حداقل به میزان ۷۰ هزار میلیارد تومان از بدهی‌های خود به تأمین اجتماعی را تسویه کند، البته باید در نظر داشت که این تسویه از طریق تهاتر، واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی، واگذاری نفت خام و میعانات گازی و یا تضمین اصل و سود اوراق مالی اسلامی منتشر شده بوده و منابع نقدی به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص نیافته است. در بند «د» تبصره «۱۵» بخش اول قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز دولت مکلف شده است با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نسبت به تأدیه بدهی قطعی حسابرسی‌شده خود به سازمان تأمین اجتماعی، متناسب‌سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تأمین اجتماعی، حداقل مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان به صورت نقدی یا از طریق روش‌های تهاتر، با رعایت اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی واگذاری سهام شرکت‌های بوری و غیربوری سودده، تهاتر میعانات گازی و نفتی، خوراک و انرژی واحدهای تولیدی متعلق به سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه، واگذاری اوراق بهادار اسلامی (رایج بازار پول و سرمایه) منتشرشده توسط دولت، اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی و امتیازات مورد توافق و واگذاری طرح (پروژه)‌های دارای توجیه اقتصادی با درصد پیشرفت بالا و سایر موارد قابل واگذاری اقدام نماید. همچنین سازمان برنامه‌وبودجه کشور مکلف است گزارش تفصیلی عملکرد این بند را هر سه‌ماه، یک‌بار به کمیسیون‌های برنامه‌وبودجه و محاسبات، اقتصادی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

مطابق آمارهای ارائه‌شده، میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۴۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.^۱ این عدد با توجه به برآورد سازمان تأمین اجتماعی از تعهدات ایجاد دولت برای این سازمان در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ بیشتر هم می‌شود. مجرای ایجاد بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی عمدتاً احکام قانونی است که عدم پرداخت یا پرداخت ناقص بار مالی آنها موجب شده تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شود. از جمله مواردی که بار مالی قابل توجه‌ای در سال‌های اخیر به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل کرده، طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران به‌ویژه در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، میزان ۱ هزار میلیارد تومان به‌عنوان یارانه بیمه ملوانان از محل هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته شده است. در اینجا ذکر یک نکته مهم به‌نظر می‌رسد. بار مالی تحمیل شده به سازمان تأمین اجتماعی

۱. سازمان تأمین اجتماعی.



با هدف حمایت از برخی اقشار بیمه‌ای نه یک سیاست بیمه‌ای، بلکه یک سیاست حمایتی است و لذا در حرکت به سمت یک نظام تأمین اجتماعی چندلایه که در بندهای «۱، ۲ و ۵» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز بند «پ» ماده (۳۱) برنامه پنج‌ساله هفتم منظور شده است باید بین شیوه تأمین مالی امور حمایتی و بیمه‌ای تمایز قائل شد. به این معنا که همچون ملوانان، منبع تأمین مالی هریک از کمک‌های دولت جهت بیمه کردن اقشار توسط سازمان بیمه‌گر مشخص شود. لذا انتظار می‌رود تا دولت بار مالی برآوردی هر کدام از این طرح‌ها و بدهی‌های ناشی از آنها را به صورت شفاف برآورد و در لایحه بودجه منظور کند.

۲-۳. متناسب‌سازی و نرخ جایگزینی حقوق بازنشستگان

یکی از موضوعات مهم و مناقشه‌برانگیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ موضوع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران است. این موضوع که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ نیز وجود داشت که با هدف افزایش حقوق مستمری‌بگیران و بهبود کفایت مزایای دوره بازنشستگی صورت می‌گیرد. دولت ۵۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به‌عنوان متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان سه صندوق کشوری، لشکری و فولاد در نظر گرفته است. این موضوع در برنامه‌های ششم و هفتم نیز مورد توجه قرار گرفته بود.

• تکالیف قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

ماده (۳۰) و بند «ب» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه، به موضوع متناسب‌سازی دریافتی بازنشستگان و مستمری‌بگیران پرداخته است.

در بند «ب» ماده (۱۲) بیان شده است: «سازمان تأمین اجتماعی موظف است مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی نماید». همچنین در ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه و اصلاحیه آن مصوب سال ۱۳۹۵ بیان شده است: «دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد و در جهت تصویب در مسیر قانونی قرار دهد و اجرا نماید». همان‌طور که مشخص است، در ماده (۳۰)، دولت صرفاً مکلف شده تا «بررسی‌های لازم» در این خصوص را انجام دهد و با توجه به اصلاح آن در سال ۱۳۹۶ تکلیف تصویب در مسیر قانونی و اجرا به آن اضافه گردید.

از سال ۱۳۹۶ تاکنون، دولت به‌صورت سالیانه در قالب قوانین بودجه سنواتی مبالغی را برای همسان‌سازی یا متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان صندوق کشوری و نیروهای مسلح تخصیص داده است. برای مثال ردیف ۲۱-۵۵۰۰۰۰ در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با اعتبار ۸ هزار میلیارد تومان، برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری در نظر گرفته شده است، به‌نحوی که اشخاص با حقوق بالاتر از ضریب افزایشی کمتری برخوردار شوند.

• تکالیف برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

بند الحاقی «۱» ذیل جزء «ط» ماده (۲۹) برنامه پنج‌ساله هفتم مصوب مجلس شورای اسلامی بیان می‌کند: به‌منظور عدالت در پرداخت حقوق شاغلان و بازنشستگان و نیز متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با ۹۰٪ حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمول کسور شاغلان مشابه و هم‌تراز، دولت مکلف است تا پایان سال سوم برنامه اقدام لازم را به عمل آورد این افزایش از سال ۱۴۰۳ در سال اول معادل ۴۰٪ و در سال‌های دوم و سوم هرکدام ۳۰٪ مابه‌التفاوت تا ۹۰٪ یاد شده خواهد بود.

همچنین مورد ۱ بند الحاقی «۲» ذیل جزء «ط» ماده (۲۹) برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت بیان می‌کند: سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در طول سه سال اول برنامه نسبت به متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان و شاغلین اقدام نماید، به‌نحوی که در پایان سال سوم برنامه، نسبت مستمری بازنشسته به حداقل دستمزد همان سال، با ۹۰٪ نسبت اولین مستمری بازنشستگی به حداقل دستمزد سال برقراری مستمری، متناسب گردد.

این متناسب‌سازی در سال اول به میزان ۴۰٪ و در سال‌های دوم و سوم هرکدام ۳۰٪ مابه‌التفاوت تا ۹۰٪ یاد شده خواهد بود.

با توجه به آنچه گفته شد؛ امروزه متناسب‌سازی یکی از موارد اصلی تحمیل بار مالی به صندوق‌هاست. همان‌طور که در جدول ۵، آمده است، برای سال ۱۴۰۳ براساس برآوردهای سازمان تأمین اجتماعی و به‌خصوص مبتنی بر مصوبات ابلاغی در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ (بیش از ۹۳ درصد بار مالی مربوط به این مصوبات است) بیش از ۱۶۸ هزار میلیارد تومان بار مالی پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۵. برآورد بار مالی احکام افزایش مستمری و همسان و

متناسب‌سازی بر تأمین اجتماعی برای سال ۱۴۰۳

(میلیون ریال)

برآورد ۱۴۰۳	عنوان
۱۱,۳۸۷,۴۶۴	همسان‌سازی حقوق مستمری‌بگیران (بند «ج» ماده (۳۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور)
۵,۱۳۶,۰۲۵	مصوبه افزایش مستمری تصویب نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۱
۳۰۸,۹۹۵	مصوبه افزایش مستمری تصویب نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۲
۱۶۶,۴۶۵	مصوبه افزایش مستمری تصویب نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۵
۱,۶۲۳,۸۱۲	مصوبه افزایش مستمری تصویب نامه هیئت‌وزیران سال ۱۳۹۶
۱,۵۷۴,۴۱۵,۹۱۲	متناسب‌سازی حقوق مستمری‌بگیران (۱۳۹۹ و ۱۴۰۰)
۹۴,۸۹۳,۷۰۷	مصوبه افزایش مستمری تصویب‌نامه هیئت‌وزیران سال ۱۴۰۱
۱,۶۸۷,۹۳۲,۳۸۰	جمع

منبع: سازمان تأمین اجتماعی

دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ برای تأمین بار مالی متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان سه صندوق کشوری، لشکری و فولاد منبع مالیاتی جدیدی را در نظر گرفته است. مالیات یک شیوه تأمین مالی پایدار و شفاف محسوب می‌شود و از تأثیر متناسب‌سازی بر تشدید کسری بودجه می‌کاهد، اما باید در نظر گرفت که در نظامات بیمه‌ای که



مزایای در نظر گرفته شده در آنها برای مشمولین به صورت صریحی بیشتر از سایر افراد جامعه است باید پارامترها به گونه‌ای طراحی شود که تأمین منابع از طریق حق بیمه انجام شود.

تأدیه بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی از روش‌های مختلفی مانند واگذاری سهام شرکت‌های بورسی و غیربورسی سودده، تهاتر میعانات گازی و نفتی، خوراک و انرژی واحدهای تولیدی متعلق به سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه، واگذاری اوراق بهادار اسلامی (رایج بازار پول و سرمایه) منتشرشده توسط دولت و ... در بودجه ۱۴۰۳ پیش بینی شده است که امکان ایجاد منابع نقدی از آن‌ها محل چالش جدی است و مواردی مانند مدیریت مصارف یا تأمین منابع از طریق درآمدهای پایدار که امکان تحقق و ظرفیت ایجاد درآمد نقدی بیشتری دارند در اولویت قرار دارد.

• نرخ جایگزینی و کفایت مزایا

نرخ جایگزینی یکی دیگر از شاخص‌های مهم نظام بازنشستگی است که ارتباط مستقیمی با میزان سخاوت در یک نظام بازنشستگی دارد. این شاخص از تقسیم اولین مستمری دریافتی فرد به آخرین دستمزد مشمول کسور حق بیمه فرد محاسبه می‌شود. چنان‌که مشاهده می‌شود نرخ جایگزینی در سال ۱۴۰۱ برای مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری ۱۰۶.۵ درصد [14] و برای مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی^۱ با در نظر گرفتن ارقام اضافی بر مستمری حدود ۹۲ درصد برآورد می‌شود. این اعداد نرخ جایگزینی نسبت به بسیاری از بیمه‌های اجتماعی در دنیا به طور قابل توجهی بالاتر است [15]. برای نمونه در سال ۲۰۲۲ نرخ جایگزینی خالص^۲ از طرح‌های بازنشستگی اجباری در سن بازنشستگی عادی در بین کشورهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)^۳ حتی با در نظر گرفتن متناسب‌سازی‌های صورت گرفته در برخی از این کشورها به طور متوسط حدود ۶۱/۴ درصد است و یا در اتحادیه اروپا^۴ این عدد کمتر از ۶۸/۱ درصد است [16]. بنابراین در ایران یک بازنشسته به طور متوسط در هر دو صندوق از نرخ جایگزینی بیشتری نسبت به سایر کشورها برخوردار می‌شود. با این حال ذکر این نکته مهم است که علی‌رغم افزایش مستمری‌ها، در سال‌های اخیر به عللی از جمله تورم‌های بالای تحمیلی به صندوق‌ها و بازنشستگان، این مستمری همچون حداقل دستمزد وضع شده برای شاغلین نمی‌تواند هزینه‌های یک خانوار شهری (با احتساب هزینه‌های مسکن) را به‌ویژه برای بسیاری از بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی پوشش دهد. شایان ذکر است فقدان وجود یک نظام تأمین اجتماعی چند لایه منعطف و منسجم باعث شده است تا تمام بار مالی مورد نیاز برای تحقق کفایت مزایا بر دوش لایه بیمه پایه قرار گیرد. این در حالی است که در بسیاری از کشورهای پیشرو در حوزه بیمه‌های اجتماعی با طراحی و استقرار یک نظام بیمه‌ای حداقل دو سطحی (بیمه پایه و تکمیلی) در نظام تأمین اجتماعی چندلایه علاوه بر توزیع فشار بار مالی در سطوح مختلف و کاهش تمرکز فشار بر یک سطح بیمه‌ای، تاب‌آوری نظام رفاهی در مقابل تغییرات جمعیتی و اقتصادی را نیز افزایش می‌دهند که در نتیجه امکان کفایت مزایای بیشتری را نیز برای مستمری‌بگیران محقق می‌سازد.

۱. با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات لازم، جهت محاسبه نرخ جایگزینی در سازمان تأمین اجتماعی از نسبت متوسط مستمری بازنشستگان سازمان به متوسط حقوق بیمه‌شدگان استفاده شده است.

2. Net Pension Replacement Rate

3. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

۴. متوسط در بین ۲۷ کشور اروپایی

۴. جمع‌بندی

با توجه به تغییرات جمعیتی در سال‌های آینده و حرکت کشور به سمت پیری جمعیت، تشدید مشکلات صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی بیشتر آنها به بودجه عمومی در روند سال‌های اخیر، بروز بحران در وضعیت پایداری صندوق‌های بازنشستگی در آینده کاملاً ملموس است. باین حال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ رشد وابستگی صندوق‌ها به کل منابع بودجه عمومی ادامه یافته و از ۱۴/۶ درصد در سال ۱۴۰۲ به ۱۶ درصد در لایحه سال ۱۴۰۳ رسیده است که ادامه این روند می‌تواند منجر به اختصاص مبالغ بسیار بیشتری از بودجه عمومی به این صندوق‌ها و تشدید کسری بودجه و تورم شود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع اختصاص داده شده بابت صندوق بازنشستگی کشوری با ۲۳/۹ درصد رشد به رقم ۲۵۶/۵ هزارمیلیارد تومان، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۱۷/۴۵ درصد رشد به رقم ۱۳۲/۳۶ هزار میلیارد تومان و کمک به صندوق فولاد با ۲۶/۸۸ درصد رشد به ۱۲ هزارمیلیارد تومان و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۲۳/۱۶ درصد رشد به ۲ هزارمیلیارد تومان رسیده است. همچنین مجموع این کمک‌های مستقیم به بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان می‌رسد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به میزان ۳۶/۹ درصد رشد کرده است. همچنین دولت مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان جهت تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و متناسب‌سازی حقوق و نیز حفظ قدرت خرید بازنشستگان تأمین اجتماعی اختصاص داده است.

انتظار می‌رود دولت بار مالی برآوردی هرکدام از طرح‌ها و بدهی‌های ناشی از قوانین و مقررات حمایتی تحمیل شده به سازمان تأمین اجتماعی را به تفکیک به صورت شفاف برآورد و در لایحه بودجه منظور نماید.

منابع و مأخذ

- [۱] اعلامیه جهانی حقوق بشر، مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ مجمع عمومی سازمان ملل متحد.
- [۲] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- [۳] سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی ۲۱/۰۱/۱۴۰۱.
- [۴] بیمه‌های اجتماعی (۱۴۰۰)، بحران صندوق‌های بازنشستگی و ضرورت اصلاح، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- [۵] سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۲)، گزارش آماری شاخص‌های کلیدی مالی و عملکرد سال ۱۴۰۱، مرکز فناوری اطلاعات، آمار و محاسبات، مدیریت آمار، اطلاعات و محاسبات؛ تهران.
- [6] <https://www.amar.org.ir>.
- [۷] یزدانی، عباس و همکاران (۱۴۰۱)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۰): صندوق‌های بازنشستگی، شماره مسلسل ۱۸۷۴۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۸] قوانین بودجه سنواتی مصوب مجلس شورای اسلامی.
- [۹] دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، برنامه‌بودجه مصوب ۱۴۰۲ صندوق بازنشستگی کشوری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- [۱۰] دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه (۱۴۰۱)، بودجه برای همه ۳- صندوق بازنشستگی کشوری.



- [۱۱] دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، برنامه‌وبودجه مصوب ۱۴۰۲ مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی .
- [۱۲] دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه (۱۴۰۱)، بودجه برای همه ۱. مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد .
- [۱۳] دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، برنامه‌وبودجه مصوب ۱۴۰۲ سازمان تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی .
- [۱۴] سالنامه صندوق بازنشستگی کشوری
- [۱۵] بیمه‌های اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
- [16] OECD (2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.

گزیده سیاستی

میزان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی به بیش از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان رسیده و علاوه بر آن دولت مکلف به تأدیه ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از دیون خود به سازمان تأمین اجتماعی شده است که ضرورت تداوم انجام اصلاحات در این بخش را یادآور می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir