

# ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۰۳۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی

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

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

تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسین مرادی، مهدی قاسمی سیانی

مدیر مطالعه: محمدحسین مرادی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سید محمد حسین فاطمی

اظهار نظر کننده: فاطمه تیمورا

همکاران: عباس یزدانی، مصطفی اکبری

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم پیشرفت

۲. صندوق‌های بازنشستگی

۳. اصلاحات بیمه‌ای



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۷/۱۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۷/۱۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
۱. مقدمه	۲
۲. فصل اول - نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه	۳
۲-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول	۳
۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی	۳
۲-۳. وضعیت اجرای احکام	۶
۲-۴. تبیین ابرچالش صندوق‌های بازنشستگی	۷
۲-۴-۱. تصویر اعتبارات در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۴	۸
۲-۴-۲. وضعیت بنگاهداری مهمترین صندوق‌های بازنشستگی ذیل وزارت رفاه	۹
۲-۴-۳. بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی	۱۱
۲-۵. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه	۱۲
۲-۶. ارزیابی محتوایی مرکز	۱۴
۲-۷. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه	۱۴
۳. جمع‌بندی	۱۵
منابع و مآخذ	۱۵

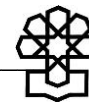
### فهرست جداول

جدول ۱. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی	۴
جدول ۲. نتایج امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی	۵
جدول ۳. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول	۶
جدول ۴. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول	۶

### فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار روند اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور	۸
شکل ۲. نمودار روند منابع بودجه در سازمان تأمین اجتماعی	۱۰





## ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی

[Doi: ۱۰,۲۲۰۳۴/report.mrc.۲۰۲۵,۱۴۰۴,۳۳,۷,۲۱۰۳۸](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21038)

### چکیده

گزارش حاضر با هدف ارزیابی عملکرد دولت در اجرای احکام فصل پنجم برنامه هفتم پیشرفت، به بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی کشور می‌پردازد که یکی از ابرچالش‌های اساسی نظام اقتصادی و اجتماعی ایران محسوب می‌شوند. در حال حاضر ۱۷ صندوق بازنشستگی فعال در کشور وجود دارد که بخش قابل توجهی از این صندوق‌ها، از جمله صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق کارکنان فولاد و صندوق وزارت اطلاعات، قادر به تأمین تعهدات خود از محل منابع داخلی نیستند و به‌طور مستقیم از بودجه عمومی کشور تغذیه می‌شوند. علل اصلی ناترازی صندوق‌ها شامل ساختار تأمین مالی ناپایدار، بازدهی اندک سرمایه‌گذاری‌ها، بدهی‌های انباشته دولت، تصمیمات حمایتی بدون پشتوانه مالی و ضعف حاکمیت شرکتی در بنگاهداری آنهاست. در راستای رفع علل ناترازی صندوق‌ها اصلاحات متعددی در چارچوب برنامه هفتم طراحی شده که ارزیابی‌ها نشانگر تدوین آئین‌نامه و شروع به اجرای عمده این اصلاحات است، با این حال بخشی از احکام کلیدی نظیر تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری، واگذاری سهام کنترلی-مدیریتی و تدوین آئین‌نامه احراز صلاحیت مدیران هم‌چنان به پایان نرسیده است. در مجموع، اجرای تدریجی احکام برنامه هفتم می‌تواند تا حدی از شدت بحران بکاهد، اما حل پایدار چالش صندوق‌های بازنشستگی نیازمند اصلاحات ساختاری، مالی و نهادی عمیق‌تر است.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان/شرح مسئله

فصل پنجم قانون برنامه هفتم پیشرفت، با عنوان «اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه-ای)» با هدف اصلاح وضعیت ناپایداری مالی و افزایش کفایت مزایای بازنشستگان تدوین شده است. این برنامه، مجموعه‌ای از اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه‌ای را برای بازگرداندن تعادل به صندوق‌های بازنشستگی پیش‌بینی کرده است. این احکام شامل الزام دولت نسبت به پرداخت دیون، اصلاح سازوکارهای سرمایه‌گذاری، افزایش سن

بازنشستگی، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و بسترسازی جهت گسترش پوشش بیمه‌ای است.

### نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- بر مبنای گزارش ناظر اجرایی، سازمان تامین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ از محل اعتبارات بودجه سالانه ۱۳۰ همت وصول کرده و اعتبار مصوب در بودجه سال ۱۴۰۴ کشور به میزان ۱۸۰ همت تعیین شده است.
- افزایش سن بازنشستگی، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه با انجام آزمون وسع، کاهش معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان تا پنج نفر نیروی کار و اصلاح نحوه محاسبه حق بیمه ایام خدمت وظیفه عمومی به‌عنوان سابقه بیمه‌ای از مهمترین احکامی بوده‌اند که می‌توان گفت به صورت کامل اجرایی شده‌اند.
- در خصوص ایجاد سازوکار بیمه پردازی در سکوها و پلتفرم‌های مجازی حمل بار و مسافر، اگرچه آیین نامه تکلیف شده ابلاغ شده است، اما در عمل مساله بیمه‌ای این دسته از شاغلان همچنان بر طرف نشده که عدم تامین هزینه لازم برای حق بیمه را می‌توان یکی از علل اصلی آن دانست.
- در خصوص تکالیف مهمی چون واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی و تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی علی‌رغم پیگیری‌های متعدد ذکر شده در گزارش‌های ارائه شده، این احکام در زمان تعیین شده اجرایی نشده است و نیاز به پیگیری دارد.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- پیشنهاد می‌شود تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری و دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی تا رسیدن به نتیجه پیگیری شود.
- در رابطه با واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، در صورت عدم امکان اجرا، لازم است دولت به منظور بازنگری احکام مربوط به این موضوع در برنامه هفتم پیشرفت، پیشنهاد اصلاحی ارائه دهد.

## ۱. مقدمه

صندوق‌های بازنشستگی در هر کشور، رکن مهمی از نظام رفاه و تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند و تضمین‌کننده امنیت معیشتی نیروی کار در دوران بازنشستگی‌اند. در ایران نیز طی دهه‌های اخیر این صندوق‌ها به‌ویژه با رشد جمعیت بازنشستگان، افزایش هزینه‌های مستمری، تغییرات ساختار جمعیتی و مداخلات سیاستی گسترده، با بحران پایداری مالی روبه‌رو شده‌اند. در حال حاضر مجموع وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی روندی فزاینده یافته است. به عبارت دیگر صندوق‌های بزرگ کشور که روزگاری مازاد منابع داشتند، اکنون برای پرداخت تعهدات جاری



خود نیازمند حمایت مستقیم دولت‌اند. در کنار این وضعیت، عملکرد نه‌چندان مطلوب سرمایه‌گذاری‌ها، تعدد شرکت‌های زیان‌ده زیرمجموعه، و بدهی‌های انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، بر عمق بحران افزوده است. برنامه هفتم پیشرفت با درک این وضعیت، در فصل پنجم خود مجموعه‌ای از اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه‌ای را برای بازگرداندن تعادل به صندوق‌های بازنشستگی پیش‌بینی کرده است. این احکام شامل الزام دولت نسبت به پرداخت دیون، اصلاح سازوکارهای سرمایه‌گذاری، افزایش سن بازنشستگی، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و بسترسازی جهت گسترش پوشش بیمه‌ای است. گزارش حاضر پس از ارائه تصویری واقع‌گرایانه از وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی، به بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای احکام اشاره شده طی سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴، می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد که گرچه بخش قابل توجهی از احکام قانونی اجرا شده‌اند، اما برخی اقدامات مؤثر هم‌چنان نیازمند پیگیری جدی‌تر است تا بتوان سطحی از بحران پیش‌روی صندوق‌های بازنشستگی را کاهش داد.

## ۲. فصل اول - نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در سه دسته اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل اصلاح صندوق‌های بازنشستگی قانون در قالب جداول و نمودارهای ذیل ارائه می‌شود.

### ۲-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول

این فصل فاقد اهداف کمی می‌باشد.

### ۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی

جدول ۱. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی	
۶	کاملاً منطبق
۱	نسبتاً منطبق
۰	مغایرت جزئی
۰	مغایرت جدی
کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف	
۴	کاملاً مؤثر
۳	نسبتاً مؤثر
۰	کم اثر
۰	بی اثر
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی	
۶	شفاف
۱	تاحدی شفاف
۰	نامتوازن
۰	ناهماهنگ
تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)	
۶	بدون تعویق
۰	تعویق جزئی
۱	تعویق مهم
۰	تعویق گسترده

بر مبنای ارزیابی انجام شده در خصوص اسناد تدوینی توسط چهار شاخص، موارد تدوینی در سطح بالایی از انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی قرار دارد. همچنین اسناد تدوینی این فصل برای نیل به اهداف مؤثر ارزیابی شده و تقسیم کار نهادی بین دستگاه‌های اجرایی شفاف بوده و اتخاذ اکثریت تصمیمات به تعویق نیفتاده است.



## تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های



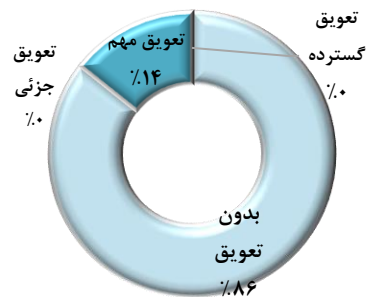
## انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی



## کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف



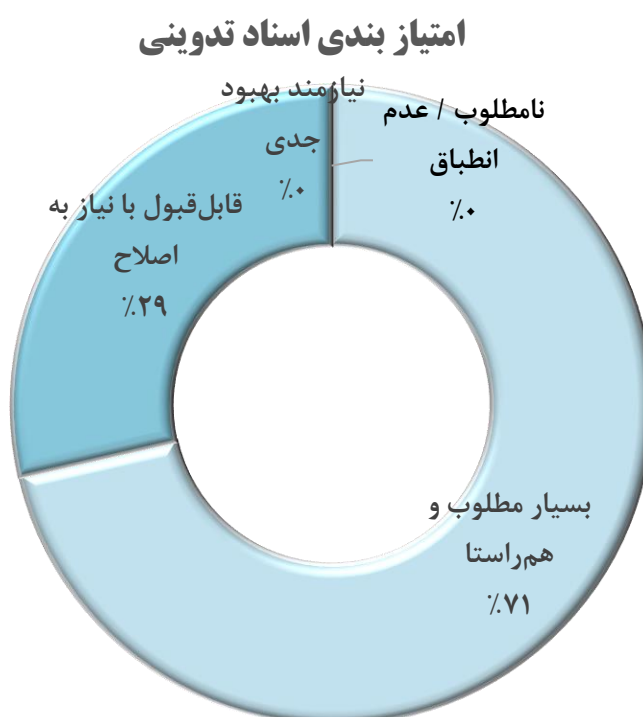
## تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)



## جدول ۲. نتایج امتیاز دهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی

۵	بسیار مطلوب و هم‌راستا	امتیازبندی اسناد تدوینی
۲	قابل قبول با نیاز به اصلاح	
۰	نیازمند بهبود جدی	
۰	نامطلوب / عدم انطباق	

در نهایت بر مبنای بررسی‌ها، کیفیت اسناد تدوین شده در اکثریت موارد بسیار مطلوب بوده است.



### ۲-۳. وضعیت اجرای احکام

در خصوص احکام و اقدامات این فصل وضعیت تحقق در جدول ۳ قابل مشاهده است. همچنین در موارد عدم تحقق کامل، دلایل در جدول ۴ قابل ملاحظه است.

جدول ۳. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول

کاملاً انجام شده	بیشتر انجام شده	بخشی انجام شده	انجام نشده
۱	۱	۲	۰
۲۵٪	۲۵٪	۵۰٪	۰٪

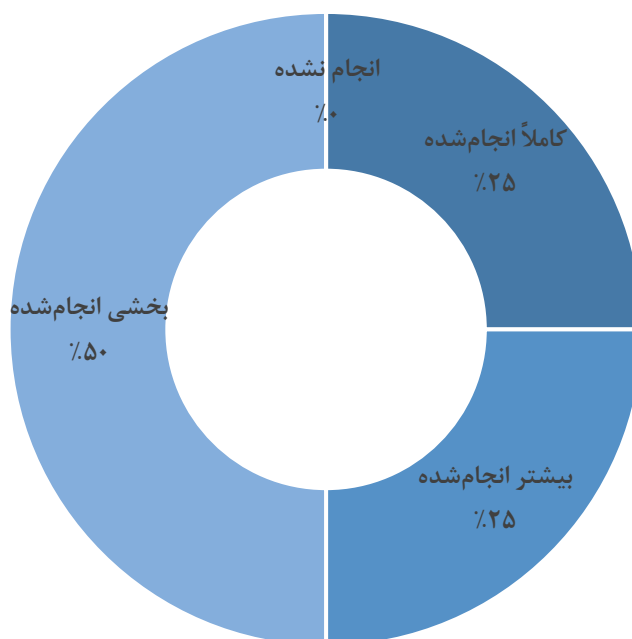
جدول ۴. دلایل عدم تحقق کامل احکام فصل در سال اول

دلایل عدم تحقق کامل	تعداد	درصد
عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه	۱	۲۵٪
کمبود اراده یا توان مدیریتی	۱	۲۵٪
نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات	۱	۲۵٪
وابسته به سایر احکام برنامه	۰	۰٪
زمان‌بندی آن نرسیده	۰	۰٪
اجرای نامناسب	۰	۰٪
سایر موارد	۱	۲۵٪



همان طور که نتایج ارزیابی وضعیت تحقق احکام در نمودار زیر مشهود است، در نیمی از موارد احکام به صورت کامل و یا به مقدار زیادی انجام شده اند.

#### وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول



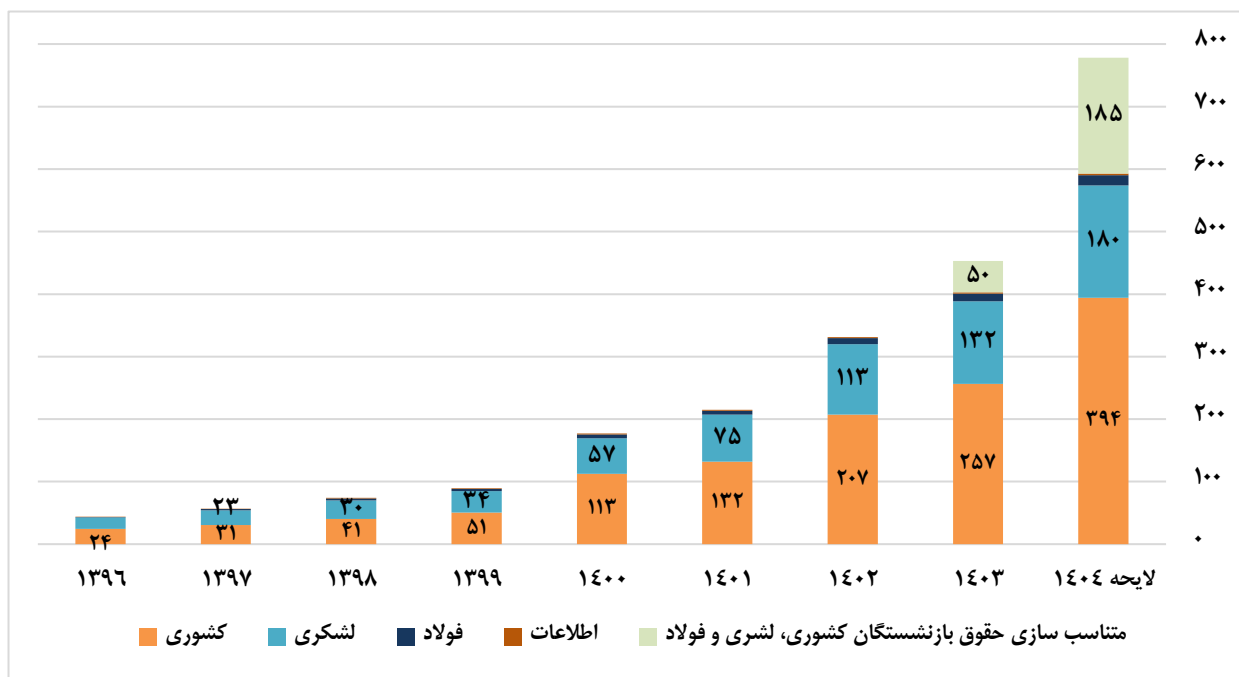
#### ۴-۲. تبیین ابرچالش صندوق‌های بازنشستگی

براساس آخرین آمارها حدود ۲۱ میلیون نفر به‌عنوان کسور پرداز و مستمری‌بگیران اصلی در سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲/۵ میلیون نفر در صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۳ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستاییان و عشایر و حدود ۱/۳ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح هستند. تعداد مشترکین سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی نیز در مجموع حدود ۷۰۰ هزار نفر تخمین زده می‌شود.

از بین صندوق‌های بازنشستگی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق وزارت اطلاعات از طریق منابع داخلی خود قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود نبوده و در بودجه سالیانه به‌صورت مستقیم مبالغ قابل توجهی به آنها اختصاص می‌یابد که در ادامه به‌صورت جزئی‌تر بررسی خواهد شد. البته اکثریت صندوق‌های دستگاهی نیز این وضعیت را دارند، با این تفاوت که کمبود درآمد آنها از طریق دستگاه مادر (مانند سازمان صداوسیما و ...) تأمین می‌شود و لذا این ارقام به‌صورت شفاف در بودجه عمومی ذکر نمی‌شود.

## ۱-۴-۲. تصویر اعتبارات در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۴

از منظر بودجه‌ای نکته قابل تأمل، رشد فزاینده مقدار این کمک‌ها در اثر اتخاذ تصمیمات هزینه‌ساز برای صندوق‌ها و همچنین رسیدن تعداد قابل توجهی از شاغلین فعلی به سن بازنشستگی است. براساس جداول بودجه، میزان اعتبارات دریافتی صندوق‌ها از ۴۵۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ به ۷۷۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ رسیده است که این مقدار حدود ۱۷ درصد از بودجه عمومی کشور است. این در حالی است که اعتبار کمکی به صندوق‌های دستگامی غیر پایدار همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما و صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها در این آمار لحاظ نشده است. بر همین اساس منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری با ۵۴ درصد رشد به رقم ۳۹۳/۹ هزار میلیارد تومان، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۳۶ درصد رشد به رقم ۱۹۷/۷ هزار میلیارد تومان، صندوق فولاد با ۳۳ درصد رشد به ۱۶/۴ هزار میلیارد تومان و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۴۰ درصد رشد به ۲/۸ هزار میلیارد تومان رسیده است. همچنین اعتبار در نظر گرفته شده بابت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری، نیروهای مسلح و صندوق فولاد در سال ۱۴۰۴ برابر ۱۸۵ هزار میلیارد تومان بوده است. علاوه بر این، در بخش مصارف بودجه قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مبلغ ۲۰۰ هزار میلیارد تومان جهت تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی (۱۸۵ هزار میلیارد تومان) و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (۱۵ هزار میلیارد تومان) در نظر گرفته شده که به نظر می‌رسد تسویه بدهی‌های سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۴ بیشتر متمرکز بر واگذاری اموال و سهام باشد.



شکل ۱. نمودار روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور (هزار میلیارد تومان)



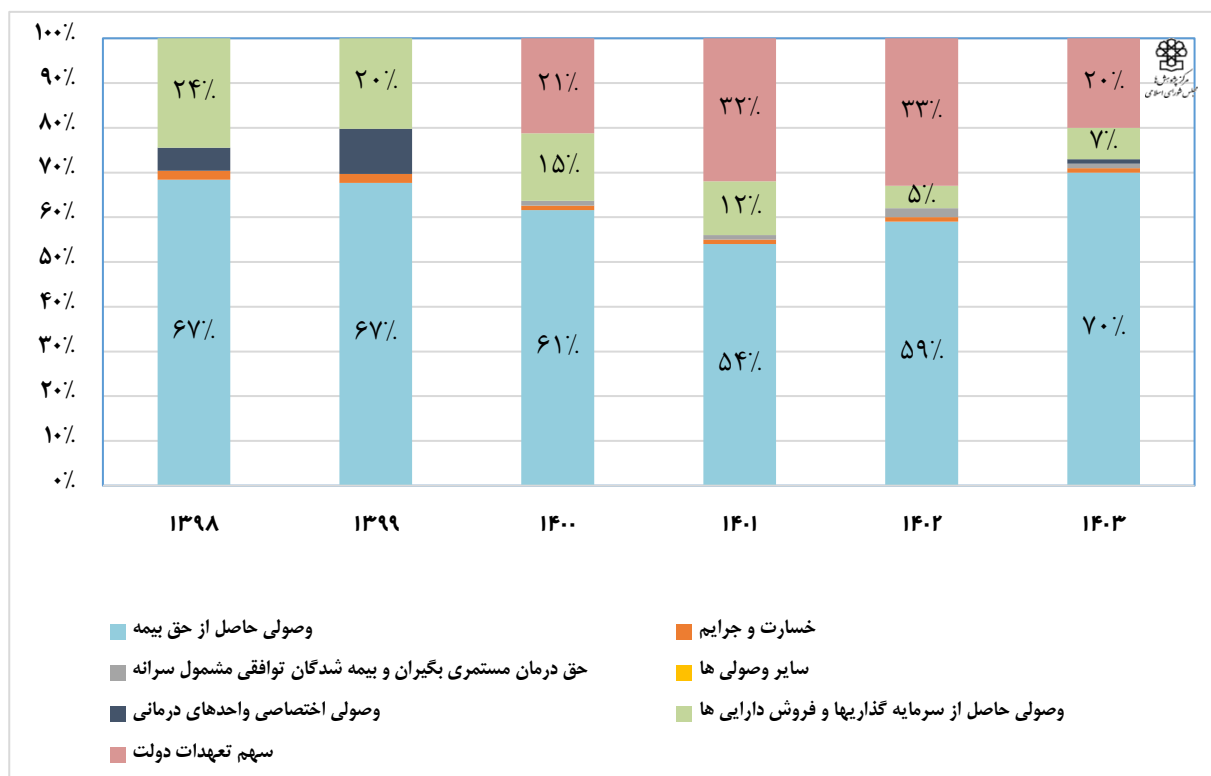
در رابطه با ناترازی صندوق های بازنشستگی، نکته‌ی نگران کننده اینجاست که سازمان تأمین اجتماعی بعنوان بزرگترین صندوق بیمه‌ای کشور در حال طی روندی است که به‌زودی در کنار سایر صندوق‌های بازنشستگی نیازمند اعتبار کمکی دولت خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود با وابسته شدن سازمان تأمین اجتماعی به بودجه عمومی در سال‌های آتی، مقدار این وابستگی افزایش یافته و با فرض عدم اصلاحات، در کمتر از سه‌دهه آینده این مقدار به حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشور برسد.

هرچند اجرایی شدن اصلاحات مصوب در برنامه هفتم پیشرفت می‌تواند این وابستگی را تا حدی تعدیل نماید با این حال نیاز است که همچنان برنامه‌های اصلاحی به خصوص در حوزه بازنشستگی‌های پیش از موعد در دستور کار قرار گیرد.

#### ۲-۴-۲. وضعیت بنگاهداری مهمترین صندوق‌های بازنشستگی ذیل وزارت رفاه

صندوق‌های بازنشستگی بالاخص در دوران جوانی، تلاش می‌کنند تا با سرمایه‌گذاری حق بیمه‌ها و کسب سود، بخشی از هزینه‌های پرداخت مستمری‌ها را از این طریق تأمین نمایند. با این حال در صندوق‌های بازنشستگی ایران که با روش تأمین مالی تعادل منابع-مصارف (PAYG<sup>۱</sup>) تأمین مالی می‌شوند و از طرفی به دلایل متعدد، در کسب سود از این سرمایه‌گذاری‌ها توفیقی نداشته‌اند؛ این سهم بسیار اندک است.

به‌عنوان نمونه، نمودار زیر سبد درآمدی سازمان تأمین اجتماعی در ۶ سال اخیر را نشان می‌دهد. همانطور که مشاهده می‌شود همواره بخش اعظمی از درآمد از محل حق بیمه بوده و سهم سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها اندک بوده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد سایر صندوق‌های بازنشستگی (به‌جز موارد معدود استثنا) نیز در این مورد وضعیت مشابهی دارند. از این رو اصلاح وضعیت سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ضروری است اما باید توجه داشت که به تنهایی نمی‌تواند گره‌گشای مشکلات کسری صندوق‌ها باشد.



شکل ۲. نمودار روند منابع بودجه در سازمان تأمین اجتماعی

گفتنی است عوامل متعددی در شکل‌گیری وضعیت فعلی سرمایه‌گذاری‌های صندوقها اثرگذار بوده‌اند که بی‌ثباتی اقتصاد کلان، مداخلات سیاسی در امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌ها و انتصابات، روش نادرست تسویه مطالبات صندوق از سوی دولت و پیگیری سیاست‌های حمایتی از طریق تعیین مأموریت برای صندوق از جمله مهم‌ترین آنهاست.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تعدد شرکت‌های زیرمجموعه سازمان تأمین اجتماعی نقش واضحی در افزایش سودآوری نداشته و تعداد اندکی از شرکت‌ها بیشترین سهم سوددهی را به خود اختصاص داده‌اند. محاسبات نشان می‌دهد متوسط بازدهی کل پنج‌ساله منتهی به پایان سال ۱۴۰۲ شرکت‌های زیرمجموعه، برابر با ۲۱.۱ درصد و متوسط بازدهی پس از کسر سود معادل نرخ سود سپرده<sup>۱</sup> پنج‌ساله شرکت‌های زیرمجموعه برابر با ۱.۳ درصد بوده است. همچنین سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری به طور متوسط در سالهای ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱، پس از کسر سود معادل نرخ سود سپرده ۶.۶۴ درصد بازدهی داشته است.

۱. با احتساب متوسط حداکثر نرخ سود سپرده بانکی به‌عنوان حداقل هزینه فرصت سرمایه‌گذاری در سالهای ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ (۱۹/۸ درصد).



مطابق آمارها تعداد شرکت‌های فعال زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نزدیک به ۵۲۲ شرکت تخمین زده می‌شود که حداقل بیش از ۱۱۰۰ نفر از اعضای هیات مدیره این شرکت‌ها به صورت مستقیم توسط این وزارتخانه تعیین می‌شوند که ضرورت توجه به اصلاحات مربوط به این بخش را مبرهن می‌سازد.<sup>۱</sup>

### ۳-۴-۲. بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی

یکی از چالش‌های ایجاد شده برای صندوق‌های بازنشستگی بالاحص سازمان تامین اجتماعی، تکالیف قانونی‌ای بوده است که باعث ایجاد هزینه‌هایی برای این صندوق‌ها شده، اما منابع مالی پایداری برای آن‌ها در نظر گرفته نشده است. تکالیفی همچون انواع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، انواع معافیت‌های بیمه‌ای و انواع بازنشستگی‌های پیش از موعد. ایجاد و انباشت این بدهی‌ها روابط صندوق‌های بازنشستگی و در راس آنها سازمان تامین اجتماعی با دولت را دچار چالش‌هایی کرده است که در این رابطه نکات ذیل قابل توجه است:

#### الف) چالش در خصوص نحوه به روز رسانی بدهی:

طبق ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی که در قانون برنامه نیز به آن اشاره شده، نحوه محاسبه بدهی‌ها بر اساس نرخ اوراق مشارکت در نظر گرفته شده است. با این حال این موضوع همواره محل اختلاف دولت و سازمان تامین اجتماعی بوده است. نکته قابل ذکر اینکه بر اساس فتوای مقام معظم رهبری حتی در قرض، دریافت مقدار تورمی که بر اساس اعلام بانک مرکزی مشخص می‌شود، جایز دانسته شده است.<sup>۲</sup>

#### ب) تعهدات جدید سالانه:

نکته قابل توجه در مورد تعامل دولت و سازمان تامین اجتماعی افزایش سالانه بدهی‌ها به دلیل عدم ایفای تعهدات در بودجه‌های سالانه است که هر روز بر میزان بدهی دولت به این سازمان می‌افزاید. به دلیل مبالغ بسیار بالای این تعهدات دولت‌های مختلف در اجرای احکام ناظر به این بخش از جمله ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه و بند ج ماده ۱۸ قانون برنامه هفتم مبنی بر عدم ایجاد تعهد جدید بدون تامین منابع مورد نیاز، ناموفق بوده اند. نکته‌ی مهم این است که در مورد بسیاری از مآخذ ایجاد کننده تعهدات سالانه دولت به تامین اجتماعی مانند متناسب سازی سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ بین دولت و این سازمان اختلاف نظر است که باید حل و فصل شود.

#### ج) تسویه بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی در ۵ سال گذشته:

شایان ذکر است تلاش دولت (بالاحص در سالهای اخیر) برای تسویه بدهی خود به صندوق‌های بازنشستگی (بالاحص سازمان تامین اجتماعی به عنوان بزرگترین صندوق بیمه‌ای و بزرگترین صندوق طلبکار از دولت) امری مثبت است، اما باید توجه داشت پیگیری این امر از طریق واگذاری بنگاه‌های متعلق به خود باعث شده تا صندوق‌های بازنشستگی و همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از مأموریت ذاتی و اصلی خود منحرف شده و به امور غیرمرتبط و خارج از حیطه‌ی تخصصی بپردازند که موجب آسیب به این صندوق‌ها و جامعه‌ی ذینفع شده است.

۱. شرکت‌های کنترلی آن دسته از شرکت‌ها هستند که سهامدار اصلی بتواند حداقل سه عضو از اعضای هیئت مدیره را انتخاب کند. سهامدار شرکت‌های مدیریتی نیز انتخاب حداقل یک عضو از اعضای هیئت مدیره را در اختیار دارد. شرکت‌های غیرمدیریتی به صورت سهامداری اندک هستند و انتخاب هیچ یک از اعضای هیئت مدیره در اختیار سهامدار موردنظر نیست.

۲. <https://www.leader.ir/fa/content/۲۷۸۸۰>

در مجموع بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی کشور نشان می‌دهد که این نهادها از ابعاد مختلف در وضعیت مناسبی قرار ندارند و برای اصلاح وضعیت آن‌ها نمیتوان به اصلاحات تک بعدی اکتفا نمود. لذا برای تحقق عدالت بین نسلی و حفاظت از معیشت نسل فعلی و نسل‌های آینده، لازم است مجموعه حاکمیت اعم از دولت و مجلس در کنار مجموعه‌های متشکل مردمی، دست به اصلاحات مختلف در این صندوق‌ها بزنند.

از این رهگذر، اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت که محصول تلاش مشترک دولت، مجلس، صاحب نظران و ذینفعان بوده و حاوی احکام اصلاحی متعددی در خصوص صندوق‌های بازنشستگی است، امری مهم است تا پیگیری سایر اصلاحات در این حوزه میسر باشد.

### ۵-۲. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه

فصل ۵ - اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجحی) [۱] و [۲]			
ردیف	آدرس	موضوع حکم	عملکرد دولت
۱	بند الف و ب ماده ۲۸	تادیه دیون دولت	بر مبنای گزارش ناظر اجرایی، سازمان تامین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ از محل اعتبارات بودجه سالانه ۱۳۰ همت وصول کرده و اعتبار مصوب در بودجه سال ۱۴۰۴ کشور به میزان ۱۸۰ همت تعیین شده است. با این حال یکی از چالش‌های جدی در این زمینه، اصرار دولت بر محاسبه بدهی خود به صورت ساده بوده است که مخالفت جدی سازمان تامین اجتماعی را در پی داشته است. مسئله دیگر اختلاف میان سازمان خصوصی سازی و سازمان تامین اجتماعی در خصوص نحوه واگذاری سهام به این سازمان بوده است که با ورود معاونت حقوقی رییس جمهور و سازمان بازرسی کل کشور نهایتاً این مورد حل و فصل شده است.
۲	بند پ ماده ۲۸	تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی	مطابق گزارش ناظر اجرایی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، پیشنویس آیین نامه مربوطه تهیه و با امضای وزیر محترم تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای معاون اول محترم رئیس جمهور (جهت سیر مراحل تصویب در هیئت وزیران) ارسال شده است.
۳	بند ت ماده ۲۸	واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی	در خصوص سازمان تامین اجتماعی "برنامه زمانبندی واگذاری سهام متعلق به صندوق‌های بازنشستگی" در هیئت وزیران تصویب و طی مصوبه مورخ ۲۴/۱۰/۱۴۰۳ هیئت وزیران ابلاغ شد. شرکت سرمایه‌گذاری تأمین نسبت به ارسال فهرست اولیه شرکتهای مشمول واگذاری (همچون صنایع کاغذ غرب، لعابیران، کاشی و سرامیک سعدی، سرام آرا، اپیکو و...)، برنامه زمانبندی پروژه واگذاری و همچنین موانع و ریسک‌های پیش رو اقدام نموده است. در خصوص صندوق بازنشستگی کشوری فهرست شرکتهای مشمول و استراتژی خروج و اصلاح ساختار مشخص شده است. تاکنون در صندوق بازنشستگی کشوری ۸ جلسه کمیته اصلاح ساختار بنگاه داری با حضور اعضای کمیته، نمایندگان دستگاه‌های نظارتی ذی ربط و نماینده محترم وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برگزار شده است که مبتنی بر مصوبات این جلسات فهرست ۲۳ شرکت مشمول این بند (۱۸ شرکت در هلدینگ آتیه صبا و ۵ شرکت در هلدینگ انرژی) مشخص شد و فرایند ارزشگذاری و واگذاری بخشی از این شرکتهای در حال پیگیری است.
۴	بند ث ماده ۲۸	تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی	پیشنویس دستورالعمل مذکور پس از برگزاری جلسات مشترک با نمایندگان سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه و طی نامه وزیر محترم وقت امور اقتصادی و دارایی برای معاون اول محترم رئیس جمهور ارسال شد. با این حال بنا بر این است پس از بررسی و تایید متن پیشنهادی جدید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، این دستورالعمل به هیات وزیران ارسال شود.



## فصل ۵ - اصلاح صندوق های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه ای) [۱] و [۲]

ردیف	آدرس	موضوع حکم	عملکرد دولت
۵	بند ج ماده ۲۸	تحت شمول قراردادان بیمه بازنشستگی کارفرمایان موضوع ماده ۲ قانون تامین اجتماعی	این آیین نامه در هیئت وزیران تصویب و ابلاغ شده است. در حال حاضر تدوین بخشنامه مربوطه در دستور کار قرار دارد.
۶	بند چ ماده ۲۸	ایجاد سازوکار بیمه پردازی در سکوها و پلتفرم های مجازی	آیین نامه اجرایی این حکم توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱ تصویب شده است. علی رغم برخی اعتراضات صاحبان پلتفرمهای مجازی، سازمان تامین اجتماعی مطابق با آیین نامه و اصلاحات آن اقدام به اجرای حکم نموده است.
	بند ح ماده ۲۸	معافیت سهم کارفرما از پرداخت کسور بازنشستگی مازاد بر سی سال	نظرات سازمان برنامه و بودجه، تشکلهای و انجمن صنفی و کارفرمایی و اتاقهای ذیربط اخذ شده است. به منظور ایجاد وحدت در واحدهای بیمه ای و ایجاد تغییرات لازم در رویه های اجرایی، پیشنویس بخشنامه مربوطه تدوین و جهت بررسی ابعاد حقوقی، به اداره کل حقوقی ارسال گردیده و پس از سیر مراحل تصویب، ابلاغ خواهد شد.
۷	بند خ ماده ۲۸	ساماندهی معافیت های بیمه ای و ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه با انجام آزمون وسیع	آیین نامه اجرایی این حکم توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۵ تصویب شده است. نگارش دستگاهی مرتبط با مفاد این بند در تاریخ ۲۳/۲/۱۴۰۴ در کل کشور عملیاتی گردیده و حکم موردنظر به طور کامل اجرایی شده است.
۸	بند د ماده ۲۸	کاهش معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان تا پنج نفر نیروی کار	آیین نامه اجرایی این حکم توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۵ تصویب شده است. نگارش دستگاهی مرتبط با معافیت سهم کارفرمایی تا ۵ نفر کارگر، در تاریخ ۱۴۰۴/۲/۱۷ در کل کشور عملیاتی گردید.
۹	بند ذ ماده ۲۸	اصلاح نحوه محاسبه حق بیمه ایام خدمت وظیفه عمومی به عنوان سابقه بیمه ای	بخشنامه ای مربوط به این حکم در تاریخ های ۱۴۰۳/۵/۱ توسط صندوق بازنشستگی کشوری و ۱۴۰۳/۷/۱۵ توسط سازمان تامین اجتماعی ابلاغ شده است. سیستم احتساب خدمت و حق بیمه ایام نظام وظیفه، طراحی و به صورت پایلوت اجرا گردید. پس از پیاده سازی سراسری این سیستم، حکم موردنظر به صورت کامل در کل کشور اجرایی شد. نگارش دستگاهی مرتبط با مفاد این بند در تاریخ ۲۰/۸/۱۴۰۳ عملیاتی گردید.
۱۰	بند ر ماده ۲۸	متناسب سازی حقوق بازنشستگان	در خصوص سازمان تامین اجتماعی اجرای بخش اول متناسب سازی (رفع شکاف ۴۰ درصدی) در سال ۱۴۰۳ صادر و اجرائی گردید. بار مالی مربوط به بخش دوم متناسب سازی (۳۰ درصد مربوط به سال ۱۴۰۴) پیش بینی گردید و به طور کامل اجرایی گردید. در خصوص صندوق بازنشستگی کشوری، در خصوص اجرای جزء (۱) بند (ر) ماده (۲۸) قانون مذکور با موضوع متناسب سازی حقوق بازنشستگان با ۹۰ درصد حقوق شاغلان مشابه و هم تراز، از آذر ماه سال ۱۴۰۳ اجرا گردید و احکام آن صادر شده است.
۱۱	بند ز ماده ۲۸	محاسبه مستمری بازنشستگی	در خصوص سازمان تامین اجتماعی، ابهامات موجود در عبارت «اعمال ضریب حقوق سال بازنشستگی» با توجه به ایجاد بار مالی جدید برای سازمان و به طول انجامیدن استعلام از اداره کل حقوقی و استفساریه از مجلس شورای اسلامی در خصوص ابهامات اجرایی شدن این بند قانون (که تاکنون پاسخ استفساریه و نحوه مواجهه با ابهامات مربوطه هنوز دریافت نشده است) لذا این حکم قانونی تاکنون اجرائی نشده است. شایان ذکر است بند ز ماده ۲۸ «اعمال ضریب حقوق سال بازنشستگی» بار مالی قابل توجهی را برای سازمان تامین اجتماعی در پی دارد. در خصوص صندوق بازنشستگی کشوری بخشنامه مربوطه به استانها صادر شده است.
۱۲	ماده ۲۹	افزایش سن بازنشستگی	در خصوص سازمان تامین اجتماعی آیین نامه اجرایی این قانون تصویب و ابلاغ شده است. همچنین بخشنامه با موضوع نحوه افزایش سنوات الزامی بیمه پردازی برای بازنشستگی ابلاغ گردید. در خصوص صندوق بازنشستگی کشوری، مطابق نامه های مورخ ۰۶/۰۴/۱۴۰۴ و مورخ ۱۱/۰۳/۱۴۰۴ اداره کل امور فنی، اقدام شده و اکسل نحوه محاسبه سنوات بازنشستگی به استانها بخشنامه شده است.

## ۶-۲. ارزیابی محتوایی عملکرد فصل پنجم قانون برنامه هفتم پیشرفت

در فصل پنجم قانون برنامه هفتم پیشرفت احکام مختلفی در خصوص صندوقهای بازنشستگی مصوب شده که سعی در حل چالش‌های متنوع این حوزه داشته است. تادیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر یکی از این احکام مهم است. گزارش‌های ارائه شده اعداد مختلفی را برای تادیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ ارائه کرده است. مقایسه اعداد ارائه شده در کنار سایر بررسی‌های کارشناسی، نشان می‌دهد این حکم در سال ۱۴۰۳ تقریباً اجرایی شده است. با این حال در توضیحات ارائه شده، گزارشی مبنی بر تادیه دیون دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر ارائه نشده است. افزایش سن بازنشستگی، متناسب سازی حقوق بازنشستگان، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و ساماندهی افسار تحت پوشش بیمه با انجام آزمون وسع، کاهش معافیت سهم حق بیمه کارفرمایان تا پنج نفر نیروی کار و اصلاح نحوه محاسبه حق بیمه ایام خدمت وظیفه عمومی به‌عنوان سابقه بیمه‌ای از مهمترین احکامی بوده اند که میتوان گفت به صورت کامل اجرایی شده اند. در خصوص ایجاد سازوکار بیمه پردازی در سکوها و پلتفرم‌های مجازی حمل بار و مسافر، اگرچه آیین نامه تکلیف شده ابلاغ شده است، اما در عمل مساله بیمه‌ای این دسته از شاغلان همچنان برطرف نشده که عدم تامین هزینه لازم برای حق بیمه را میتوان یکی از علل اصلی آن دانست. در خصوص تکالیف مهمی چون واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی و تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی علی‌رغم پیگیری‌های متعدد ذکر شده در گزارش‌های ارائه شده، این احکام در زمان تعیین شده اجرایی نشده است و نیاز به پیگیری دارد. در رابطه با واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، در صورت عدم امکان اجرا، لازم است به منظور بازنگری احکام مربوط به این موضوع در برنامه هفتم پیشرفت، دولت پیشنهاد اصلاحی ارائه دهد.

## ۷-۲. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه

فصل ۵ - اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنج‌های)	
دستگاه	توضیح وضعیت عملکرد
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	اکثریت احکام مربوط به این دستگاه انجام شده با این حال مواردی از قبیل تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری، واگذاری سهام کنترلی و متناسب‌سازی پرداختی مستمری بازنشستگی صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر همچنان در حال پیگیری است.
وزارت امور اقتصادی و دارایی	وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف بوده تا سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی را تهیه کند که این امر اجرایی نشده و همچنان در حال پیگیری است.
سازمان برنامه و بودجه	این سازمان در رابطه با موضوع تسویه دیون در سال ۱۴۰۳، به تعهدات خود عمل نموده است، با این حال نقد جدی وارده به این سازمان، تعویق در تسویه بدهی‌ها تا پایان هر سال است.
سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری	عمده اقدامات مربوط به این سازمان از قبیل تدوین آئین‌نامه‌ها اجرا شده؛ با این حال موضوع واگذاری شرکتهای کنترلی و مدیریتی عملکرد نهایی نداشته و در حال پیگیری است.



### ۳. جمع‌بندی

در مجموع به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از احکام مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در فصل پنجم برنامه هفتم پیشرفت اجرایی شده است؛ با این حال برخی احکام همچون واگذاری بنگاه‌های کوچک مقیاس متعلق به صندوق‌های بازنشستگی، تدوین ضوابط سرمایه‌گذاری و دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکتهای تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی نیاز به پیگیری بیشتری دارند. در رابطه با واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی صندوق‌های بازنشستگی، در صورت عدم امکان اجرا، لازم است دولت به منظور بازنگری احکام مربوط به این موضوع در برنامه هفتم پیشرفت، پیشنهاد اصلاحی ارائه دهد.

### منابع و مأخذ

- [۱] قانون برنامه هفتم پیشرفت.
- [۲] گزارش ناظرین اجرایی و مالی سازمان برنامه و بودجه.

#### گزیده سیاستی

ارزیابی عملکرد دولت در اجرای احکام فصل پنجم برنامه هفتم پیشرفت نشانگر تدوین آئین‌نامه و شروع به اجرای عمده این اصلاحات است، با این حال اجرای بخشی از احکام کلیدی هم‌چنان به پایان نرسیده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)