

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱۲)
بررسی بند «ج» تبصره «۸»

به نام خدا

فهرست مطالب

۲.....	بند «ج» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور.....
۵.....	نگاهی به صندوق‌های انفرادی.....
۷.....	جمع‌بندی.....
۹.....	پیشنهاد.....

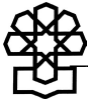


درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱۲)

بررسی بند «ج» تبصره «۸»

مقایسه تطبیقی بند «ج» تبصره «۸» لایحه بودجه ۱۳۸۶ و قانون بودجه ۱۳۸۵

تبصره ۸ (سال ۱۳۸۵)	تبصره ۸ (سال ۱۳۸۶)
ج- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد زمینه تسریع در روند خصوصی سازی و نوسازی صنایع و اصلاح ساختار واحدهای تولیدی، از طریق انتقال و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، که از قابلیت نقدپذیری مناسب برخوردارند، به قیمت تابلوی بورس، جهت کمک به صندوق بیمه بیکاری معادل پانصد میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۱۰۱۰۰۱، ظرف سه ماهه اول سال ۱۳۸۵ به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید.	ج- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پرداخت بدهی‌های قطعی خود از محل فروش و یا واگذاری سهام تا سقف چهار هزار میلیارد (۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با اولویت صندوق‌های بازنشستگی اقدام نماید، همچنین، دولت می‌تواند به منظور بهبود دریافت حقوق بازنشستگی و کاهش کسورات افراد مشمول که از تاریخ تصویب این مصوبه به استخدام دولت و یا نیروهای مسلح درآمده یا مشمول قانون کار (بیمه تأمین اجتماعی) می‌شوند طی قراردادهایی که با بانک‌ها و یا مؤسسات بیمه‌ای یا
د- دولت مکلف است به منظور پرداخت بدهی‌های قطعی خود به سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق ذخیره فرهنگیان، آستان قدس رضوی، شهرداری‌ها، سازمان بیمه خدمات درمانی، صندوق ذخیره بسیجیان، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌های اجرایی براساس ارقام ثبت شده و منعکس در دفاتر و صورت‌های مالی آنان که مورد تأیید سازمان حسابرسی و مورد موافقت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور باشد از طریق واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت، سهام دولت در شرکت‌هایی مانند شرکت‌های پتروشیمی جم، مارون، تندگویان، بوعلی سینا، زاگرس، بندرامام، تبریز و پارس، شرکت ملی صنایع مس ایران، سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی ایران، فولاد مبارکه، شرکت‌های سیمان و طرح‌های نیمه تمام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مشروط بر عدم مغایرت با صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی حداکثر تا چهل	صندوق تأمین اجتماعی پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - صندوق بازنشستگی کشوری ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - آستان قدس رضوی یک هزار و یکصد و پنجاه میلیارد (۱,۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - سازمان بیمه خدمات درمانی دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - صندوق ذخیره فرهنگیان سیصد و پنجاه میلیارد (۳۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - صندوق ذخیره بسیجیان سیصد میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - شهرداری‌ها پانصد میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال - سایر دستگاه‌ها پنج هزار و پانصد و پنجاه میلیارد (۵,۵۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تصمیمات واگذاری توسط کمیته‌ای به ریاست معاون اول ریاست جمهوری و متشکل از وزرای امور اقتصادی و دارایی، رفاه و تأمین اجتماعی، کار و امور اجتماعی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزارتخانه، سازمان و یا مؤسسه دولتی ذی ربط (حسب مورد) و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اتخاذ گردیده و لازم‌الاجرا است. بهای واگذاری براساس ارزیابی کارشناسان رسمی که توسط کمیته واگذاری انتخاب می‌شوند تقویم و پس از تصویب کمیته واگذاری در حساب‌ها اعمال خواهد شد.



مؤسسات مالی اعتباری منعقد می‌کنند حساب‌هایی را بدین منظور افتتاح کرده تا کسورات مربوط به بازنشستگی به حساب مزبور واریز شود. همچنین به منظور تحقق اهداف مذکور در صورت امکان، دولت نسبت به انتقال سپرده کارکنان و کارگران شاغل فعلی از صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری و تأمین اجتماعی و صندوق‌های خاص به حساب‌های مذکور اقدام می‌نماید.

درصد (۴۰٪) از سهام شرکت‌های مذکور تا سقف چهل هزار میلیارد (۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به شرح زیر واگذار نماید به نحوی که پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام در اختیار دولت باقی بماند:

- صندوق تأمین اجتماعی پانزده هزار میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- صندوق بازنشستگی کشوری ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- آستان قدس رضوی یک هزار و یکصد و پنجاه میلیارد (۱,۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- سازمان بیمه خدمات درمانی دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح دو هزار میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- صندوق ذخیره فرهنگیان سیصد و پنجاه میلیارد (۳۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- صندوق ذخیره بسیجیان سیصد میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- شهرداری‌ها پانصد میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- سایر دستگاه‌ها پنج هزار و پانصد و پنجاه میلیارد (۵,۵۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
تصمیمات واگذاری توسط کمیته‌ای به ریاست معاون اول ریاست جمهوری و متشکل از وزرای امور اقتصادی و دارایی، رفاه و تأمین اجتماعی، کار و امور اجتماعی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزارتخانه، سازمان و یا مؤسسه دولتی ذی ربط (حسب مورد) و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اتخاذ گردیده و لازم‌الاجرا است.
بهای واگذاری براساس ارزیابی کارشناسان رسمی که توسط کمیته واگذاری انتخاب می‌شوند تقویم و پس از تصویب کمیته واگذاری در حساب‌ها اعمال خواهد شد.

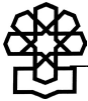
**بند «ج» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور**

این بند از دو قسمت تشکیل می‌گردد. قسمت اول مرتبط با پرداخت بدهی‌های قطعی دولت از محل فروش یا واگذاری سهام به صندوق‌های بازنشستگی می‌باشد که این امر در راستای اجرای بند «ه» ماده (۹۶) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر بازپرداخت بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای می‌باشد. ضروری است به منظور اجرائی‌کردن آن از سوی دستگاه‌های اجرائی مشابه متن سال ۱۳۸۵ شفاف و موارد واگذاری یا فروش سهام مشخص گردد.

قسمت دوم این بند مرتبط با اصلاح نظام بازنشستگی برای مشترکان جدید دولت، نیروهای مسلح و مشمول قانون کار (بیمه تأمین اجتماعی) می‌باشد:

۱. قوانین بودجه سالیانه با اهداف کوتاه مدت بودجه‌ای و در انطباق با برنامه‌ها و فعالیت‌های سالیانه تنظیم می‌شوند. پیش‌بینی تغییرات بنیادی در نظام بازنشستگی که به اصلاحات سیستمی موسوم است و شامل تغییرات بنیادی، در ساختار و کارکرد نظام‌های بازنشستگی است و با چارچوب اهداف قوانین بودجه سالیانه متعارض است و نیازمند لایحه جداگانه‌ای بر اساس مبانی علمی تخصصی می‌باشد.

۲. دولت در تمام کشورهای جهان به عنوان تنها ضامن تعهدات بلندمدت نظام‌های بیمه‌ای در بخش عمومی مطرح است. بنابراین اگر هدف این قسمت بهبود نظام مدیریتی در بخش بیمه‌ای است به طوری که ناکارآمدی صندوق‌های بیمه بازنشستگی در بخش عمومی را با انتقال وظایف آن‌ها به نهادهای مالی و اعتباری جبران کند به آزمایش تجربه‌ای اقدام کرده که در شرایط مشابه همواره با مشکل حاد



مواجه است. نهادهای مالی و اعتباری با منطق شبیه‌سازی سود ایجاد و توسعه یافته‌اند، واگذاری وظایف بیمه‌های بازنشستگی در رکن اول نظام (بیمه بازنشستگی همگانی) که هدف توزیع عادلانه درآمد و ریسک در دو بردار عرضی و طولی و در بین نسل‌ها را دنبال می‌کند به بازار مالی دارای ثبات کم در میان‌مدت با اصول شناخته شده و مهم طراحی و اجرای نظام‌های بازنشستگی تعارض دارد.

۳. در قسمت دوم بند «ج» تبصره «۸» هدف از انتقال تعهدات بیمه‌ای به بخش مالی و اعتباری، بهبود دریافت حقوق بازنشستگی و کاهش کسورات افراد مشمول ذکر شده که با بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که منابع بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی در بهترین شرایط سرمایه‌گذاری قادر به برقراری نرخ جایگزینی موجود نیست. همچنین باید توجه داشت که نظام بیمه‌های بازنشستگی در ایران در سطح جهان بیش‌ترین میزان نرخ جایگزینی را برقرار می‌کند و در نظام‌های بیمه‌ای مبتنی بر دریافت و پرداخت هم‌زمان بهبود دریافت حقوق بازنشستگی به مثابه افزایش مصارف و کاهش کسورات افراد مشمول به مثابه کاهش منابع است، بنابراین چگونه می‌توان با افزایش مصارف و کاهش منابع به سوی تعادل و مصارف که ضرورت انکارناپذیر نظام‌های بیمه بازنشستگی پایدار است حرکت کرد.

۴. کاهش منابع بیمه‌ای صندوق‌های موجود که به شدت با کاهش منابع و افزایش مصارف روبرو هستند از طریق انتقال ورودی‌های جدید به ساختار جدید و مستقل بار مالی سنگینی را به دولت تحمیل می‌کند که تأمین آن برای دولت دشوار می‌باشد.

۵. انتقال بخشی از تعهدات نظام بیمه‌ای به رکن‌های تکمیلی و خاص و در قالب معرفی نظام‌های ذخیره‌ای در رکن دوم و سوم نظام‌های بیمه‌ای راهبردی است که در



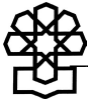
کلیه کشورها دنبال می‌شود. این راهبرد پشتوانه قوی اصول علمی و تجارب موفق بین‌المللی برخوردار است. به طوری که بازتوزیع متناسب و اثربخشی تعهدات نظام بیمه‌ای بین رکن‌های مختلف از یک سو امکان برقراری نرخ‌های عادلانه بازده داخلی را فراهم می‌کند و از سوی دیگر پایداری بلندمدت نظام در این راهبرد تضمین می‌شود.

نگاهی به صندوق‌های انفرادی

هدف از ارائه تأمین اجتماعی: کاهش فقر و تأمین معیشت افراد جامعه در هنگام قطع یا کاهش درآمد می‌باشد. برخی از کشورها به‌منظور کاستن از بار تعهدات اجتماعی دولت و انتقال مسئولیت به افراد، طرح پس‌انداز انفرادی را اجرا کرده‌اند. در پس‌انداز انفرادی رویکرد حمایتی مبتنی بر عدالت انفرادی است و در بیمه‌های اجتماعی همبستگی اجتماعی توأم با عدالت اجتماعی حاکم است.

الزامات حساب‌های پس‌انداز انفرادی

- نرخ بیکاری پایین
 - نرخ تورم پایین، به منظور حفظ ارزش ذخایر در گذر زمان
 - بالا بودن نرخ بازگشت سرمایه به منظور حفظ قدرت خرید اندوخته
 - اشتغال پایدار و طولانی بودن دوره بیمه پردازی
- تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که در کشور ما این شرایط هیچگاه فراهم نبوده است.



انتظارات از صندوق‌های پس‌انداز انفرادی

- افزایش گسترش پوشش
- ارتقای پس‌اندازهای ملی
- تقویت بازار سرمایه و مالی
- افزایش رقابت پذیری
- کاهش هزینه‌های پرسنلی و اداری
- کاهش گریز از پرداخت حق بیمه

علل اصلی مسکوت ماندن طرح حساب‌های انفرادی در امریکا

- افزایش خطرات مالی برای بیمه شدگان و مستمری‌بگیران
- کاهش شدید مزایای تأمین اجتماعی
- زنان در معرض مخاطرات و محرومیت قرار می‌گیرند
- تأمین اجتماعی یک طرح صرفاً بازنشستگی نیست و بدین ترتیب ارائه مزایای از کارافتادگی و بازماندگان دچار مشکل می‌گردد.
- هزینه‌های اداره نظام پس‌انداز انفرادی باید از حساب‌های کارگران تأمین شود که این باعث کاهش میزان مزایای افراد می‌گردد.

تجربه کشورهای امریکای لاتین

- کاهش درصد پوشش نیروی کار به طور میانگین از ۳۸ درصد قبل از اصلاحات به ۲۷ درصد بعد از اصلاحات.



- کاهش نرخ وصول حق بیمه (تعداد بیمه‌شدگانی که حق بیمه پرداخت می‌کنند به بیمه‌شدگان تحت پوشش) از ۵۸ درصد قبل از اصلاحات به ۴۲ درصد پس از اصلاحات.

- نسبت هزینه‌های پرسنلی و اداری در کشورهای امریکای لاتین در صندوق‌های پس‌انداز انفرادی به طور میانگین ۲۵٫۸ درصد است. این نسبت در بیمه‌های اجتماعی به مراتب کمتر است (در سازمان تأمین اجتماعی حدود ۵ درصد).

- تجربه این کشورهای بیانگر این واقعیت است که تنها ۴۹ درصد منابع در بازار سرمایه و مالی به کارگرفته شده است و ۵۱ درصد صرف تأمین بدهی‌های دولت گردیده است.

- نسبت سرمایه تشکیل شده به تولید ناخالص داخلی در کشورهای مزبور ۱۲ درصد است که حاکی از تأثیر اندک صندوق‌های پس‌انداز انفرادی در ارتقای پس‌اندازهای ملی می‌باشد.

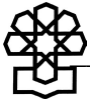
جمع‌بندی

امروزه رویکرد غالب در نظام‌های پیشرفته تأمین اجتماعی دنیا (به‌ویژه اروپا)، استقرار نظام‌های تأمین اجتماعی چند لایه است که همه گروه‌های جمعیتی را پوشش می‌دهد:

- تضمین حداقل‌ها برای همه (تور ایمنی)

- بیمه‌های اجتماعی

- بیمه‌های تکمیلی



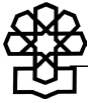
بی‌تردید هیچک از طرح‌ها به تنهایی پاسخگوی نیازهای جامعه در جهت تحقق عدالت اجتماعی نیست.

حساب‌های پس‌انداز انفرادی مبتنی بر فرهنگ فرد گرایی بوده و در تقابل با عدالت اجتماعی حاکم بر نظام‌های بیمه‌های اجتماعی است. نکته حائز اهمیت دیگر این‌که در سازوکار پس‌انداز انفرادی صرفاً مقوله مستمری و عمدتاً مستمری بازنشستگی مطرح است و لذا افراد جامعه بسیاری از حمایت‌های موجود در نظام جاری را از دست خواهند داد. ضمن این‌که به علت شرایط تورمی حاکم بر جامعه و همچنین نرخ بالای بیکاری سرمایه تشکیل شده در حساب‌های پس‌انداز انفرادی پاسخگوی نیازهای آحاد جامعه نبوده و با کاهش قدرت خرید آنان، جامعه به سوی فقر و تنگدستی هدایت خواهد شد.

از طرف دیگر انتقال سیستم بیمه اجتماعی موجود در کشور به طرح پس‌انداز انفرادی را می‌توان از ابتدا شکست خورده دانست، زیرا همانطور که در بالا اشاره شد:

۱. وجود تورم بالا و پایین بودن سود بانکی واقعی در جامعه موجب خواهد شد که قدرت خرید و ارزش آتی اندوخته هر فرد به مرور کاسته شود. مضاف بر این‌که بالا بودن مدت استفاده از مزایای بیمه نسبت به مدت پرداخت بیمه افراد، به عدم کفایت اندوخته‌ها در آینده دامن می‌زند.

۲. بیمه‌شدگانی که به نحوی از انحا از جمله حوادث، بیماری‌ها، از کارافتادگی، بیکاری، فوت و نهایتاً بازنشستگی‌های پیش از موعد که نمی‌توانند کل دوره بیمه‌پردازی را کامل نمایند، وضعیتی بسیار نامناسب‌تر نسبت به ارقام محاسبه شده خواهند داشت.



پیشنهاد اصلاح بند «ج» تبصره «۸»

ج- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پرداخت بدهی‌های منطقی خود از محل فروش و یا واگذاری سهام تا سقف چهل هزار میلیارد (۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با اولویت سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه بازنشستگی کشور اقدام نماید.



بنابراین به دلیل فراهم نبودن شرایط و بسترهای اقتصادی و فقدان ظرفیت‌های نهادی، طرح حساب‌های انفرادی در حال حاضر قابل توصیه نیست.

پیشنهاد

با توجه به این‌که قسمت دوم بند «ج» تبصره «۸» در مورد تغییر اساسی و بنیادی در ساختار سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی کشور است لذا:

۱. ماهیت بودجه‌ای ندارد،

۲. با چنین اقدامی تحول بنیادی در ترکیب و ساختار سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی اتفاق خواهد افتاد .

چنین تصمیم ملی و مهمی در شرایط کنونی و آتی کشور نیاز به مطالعه اساسی و گزارش توجیهی قابل قبول دارد که در صورت نیاز پس از بررسی‌های لازم از سوی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و مشارکت صاحب‌نظران مربوط می‌توان نسبت به ارائه لایحه اصلاح نظام بازنشستگی اقدام نمود.

به همین منظور و اجتناب از شتابزدگی و امکان اتخاذ تصمیم قابل عملیاتی شدن پیشنهاد می‌شود که بند «ج» تبصره «۸» از «..... همچنین دولت می‌تواند.....» حذف و بند مذکور به شرح زیر اصلاح شود:



شماره مسلسل: ۸۲۰۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱۲) بررسی بند «ج» تبصره «۸»

Report Title:

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: ایروان مسعودی اصل، علی اخوان بهبهانی

ناظر علمی: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: —

منابع و مأخذ تهیه گزارش:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور

۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور

تاریخ انتشار: ۱۳۸۵/۱۱/۱۵