

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به تأمین اجتماعی»

مقدمه

مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت طی سالیان اخیر به شدت افزایش یافته است. این در حالی است که در سال ۱۳۸۴ مجموع بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی حدوداً ۶ هزار میلیارد تومان بوده است. منشأ اصلی بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی شامل: ۳ درصد حق بیمه موضوع بند «۱» ماده (۲۸) قانون تأمین اجتماعی، حق بیمه اقشار خاص (رانندگان، قالیبافان و ...)، پرداخت حمایت یارانه‌ای دولت به مستمری‌بگیران (موضوع بند «۳۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۸)، ۲۳ درصد حق بیمه سربازی و حضور داوطلبانه در جبهه و سایر بدهی‌هاست.

به منظور تأدیه بدهی‌های مذکور، این طرح توسط برخی از نمایندگان، ارائه شده است.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۲۶

شماره چاپ:

۱۶۲۴

تاریخ چاپ:

هدف طراحان طرح

بر اساس مقدمه توجیهی هدف طرح، تقویت تأمین اجتماعی، پیشگیری از ایجاد بدهی‌های جدید و پرداخت بدهی‌های معوقه دولت به تأمین اجتماعی، ایجاد زمینه‌های اجرایی و تأمین منابع مالی لازم برای ایفای تعهدات سازمان تأمین اجتماعی به افراد تحت پوشش، و نیز تأمین بار مالی و نقدینگی لازم برای سازمان تأمین اجتماعی به منظور اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی عنوان شده است.

اظهار نظر کارشناسی

در رابطه با طرح اخیر، ملاحظات گوناگونی قابل طرح است:

۱. ملاحظات کلی

۱-۱. بحث پرداخت بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی، با توجه به حجم این مطالبات و اینکه این منابع حق الناس بوده و متعلق به جامعه کارگری است، از اهمیت فراوانی برخوردار است. به علاوه عدم پرداخت این مطالبات، منجر به برهم خوردن تعادل منابع و مصارف سازمان به عنوان یک صندوق بیمه‌ای شده و با عنایت به جامعه ۴۰ میلیونی تحت پوشش آن، می‌تواند تبعات سنگین اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی بر جای گذارد.

۱-۲. به نظر می‌رسد تصویب این طرح نمی‌تواند الزامی برای دولت در پرداخت بدهی‌هایش با سازمان تأمین اجتماعی ایجاد کند، کما اینکه در حال حاضر نیز دولت مکلف است بدهی‌های خود را به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید. لذا بهتر است نحوه پرداخت بدهی‌های دولت در قوانین بودجه و در ردیف‌های مشخص تعیین گردد و نیازی به تصویب قانون جداگانه‌ای در این مورد نیست.

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی و  
فرهنگی - اجتماعی  
دفتر اصلی:  
مطالعات بخش عمومی  
مطالعات اجتماعی  
دفتر فرعی:  
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۴۵۹۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۹/۲۸

## ۲. ملاحظات قانونی

علیرغم اهمیت و لزوم پرداختن به موضوع اخیر، طرح ارائه شده با قوانین و سیاست‌های بالادستی مختلف کشور، **مغایرت دارد**. که در ادامه به این مغایرت‌ها اشاره شده است.

۱. بند «الف» ماده واحده موجب کاهش درآمدهای عمومی دولت شده در حالی که منابع آن پیش‌بینی نشده است، لذا با **اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد**.

۲. پیش‌بینی عضویت اعضای غیر وزیر در کمیسیون موضوع صدر ماده واحده، بدون آنکه تصریح شود این اعضا (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و رئیس کل بانک مرکزی) در تصمیم‌گیری حق رأی ندارند، **مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است**.

۳. در بند «پ» طرح، تأدیه بدهی‌های دولت از طریق واگذاری نفت خام به سازمان تأمین اجتماعی با **اصل پنجاهوسوم قانون اساسی مبنی بر تمرکز وجوه دریافتی دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل مغایر است**.

۴. به استناد ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۵/۱۲ «مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعاً حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار و کالاها و خدمات را دارند». متعاقباً به استناد اصلاحیه قانون فوق مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ و مشخصاً بند چهارم آن ماده «تسویه، تهاتر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی موضوع این ماده و شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع گردیده و دولت مجاز است از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد در چارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تأدیه نماید». **بنابراین بند «ت» طرح مغایر ماده قانونی فوق است**.

۵. در جز «۱-۳» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیز بر استفاده از «روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه» تأکید داشته است. در جزء «ب» بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در بخش الزامات واگذاری، به موضوع «واگذاری از طریق فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی» اشاره شده است. **بنابراین طرح مذکور در حوزه واگذاری شرکت‌ها و اموال دولتی به دلیل عدم رعایت الزامات بیان شده، مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است**.

۶. روش واگذاری سهام شرکت‌ها به صورت تهاتری و رد دیون خلاف مواد (۱۹) و (۲۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است. در ماده (۱۹) قانون، قانونگذار بسته به شرایط شرکت‌ها و بازار، روش‌های مختلف واگذاری را پیش‌بینی کرده است. در ماده (۲۰) قانون اولویت واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام شرکت‌ها در بورس‌های داخلی یا خارجی مطرح شده است.

۷. در بند «ت» طرح به نحوه قیمت‌گذاری سهام شرکت‌ها اشاره شده است. باید توجه داشت مکانیسم قیمت‌گذاری

شرکت‌های دولتی بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به هیئت واگذاری داده شده است (در مواد (۲۱) و (۴۰)) و آن هیئت بر اساس دستورالعمل‌هایی که دارد موظف است قیمت سهام شرکت‌های دولتی را تعیین نماید. بنابراین نباید در بند مذکور مکانیسم قیمت‌گذاری شرکت‌ها را مورد خدشه قرار داد.

۸. در بند «ت» طرح، به واگذاری حداکثر ۱۰ درصد سهام بانک‌های دولتی اشاره شده است. باید توجه داشت بجز پست‌بانک، تمام بانک‌های دولتی تعیین شده در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به عنوان بانک‌های غیرقابل واگذاری می‌باشند، بنابراین متن حکم مذکور در این بند در تعارض با بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است و لازم است اصلاح شود.

۹. در جز «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مقرر شد تا وجوه حاصل از فروش سهام شرکت‌ها پس از واریز به حساب خاصی در خزانه در مصارف مشخص مصرف شود. از آنجا که طرح مذکور ترتیبات مقرر در این بند از سیاست‌ها را رعایت نکرده است، لذا مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است.

### ۳. ملاحظات اقتصادی

۱. اگرچه پرداخت دیون سازمان تأمین اجتماعی بر عهده دولت است و دولت باید نسبت به پرداخت آن، اقدام کند، ولی آنچه نباید مورد غفلت قرار گیرد این موضوع است که با توجه به حجم نقدینگی قابل انتقال و آثار و تبعات فعالیت‌های سازمان بر عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی کشور، باید در قبال پرداخت بدهی‌ها، مصارف این مبالغ به دقت مشخص و مورد ارزیابی قرار گیرد. توضیح آنکه نباید صرفاً به پرداخت دیون دولت نظر داشت، بلکه باید مصارف سازمان نیز مورد توجه قرار گیرد.

۲. باید توجه داشت یکی از آسیب‌های حوزه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، واگذاری شرکت‌ها به منظور تأدیه دیون دولت بوده است. فرآیند واگذاری شرکت‌ها از طریق رد دیون سبب شد که شرکت‌ها از یک طرف اصلاح ساختاری مناسبی بر روی آنها صورت نگیرد و از طرفی سهام شرکت‌ها گاه به خریدارانی داده می‌شد که تمایلی به حمایت از فعالیت و توسعه شرکت‌ها نداشته باشند.<sup>۱</sup>

۳. تهاتر و واگذاری سهام شرکت‌ها به تأمین اجتماعی از منظر عدم رعایت رقابت‌های منصفانه اقتصادی نیز مورد نقد قرار می‌گیرد. بخش‌های غیردولتی باید برای خرید سهام شرکت‌ها با یکدیگر رقابت نمایند و سهام شرکت‌ها را در بازار سهام بر اساس همان مکانیسمی که پیش‌بینی شده است و یا در مزایده خریداری نمایند. جلوگیری از ایجاد فرآیند رقابت بین بخش‌های غیردولتی در جریان واگذاری شرکت‌ها سبب کاهش کارآیی و بروز فساد می‌گردد. تهاتر و واگذاری مستقیم سهام سبب می‌شود رقابت میان بخش‌های غیردولتی در خرید سهام کاهش یابد.

۴. لازمه واگذاری بیشتر سهام شرکت‌ها به تأمین اجتماعی، بررسی عملکرد این نهاد در حوزه شرکت‌هایی است که تاکنون به آن واگذار شده است. بنابراین توصیه به واگذاری بیشتر سهام شرکت‌ها به تأمین اجتماعی نیازمند توجه به ملاحظات سرمایه‌گذاری و عملکرد آن نهاد در سرمایه‌گذاری‌هاست.

۱. برای مثال شرکت دخانیات به صندوق بازنشستگی فولاد داده شد، در صورتی که صندوق مذکور مشکلات زیادی در تأمین مالی منابع خود داشت، بنابراین حمایت چندانی از شرکت واگذار شده تاکنون انجام نداده است.

۵. در خصوص بندهای «ب» و «پ» نیز پیشنهاد تأدیه نقدی مطالبات ارتباط مستقیم با میزان فروش نفت و درآمدهای دولت دارد که با توجه به وضعیت فعلی فروش نفت و قیمت‌های فعلی و انتظاری آن طی دو سه سال آینده به نظر نمی‌رسد دولت از این محل قادر به پرداخت مبلغ قابل توجهی بابت تأدیه دیون خود به تأمین اجتماعی باشد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مراتب پیچیده ترسیم شده در این طرح و مشکلات موجود، پیش‌بینی می‌شود که وضعیت صندوق تأمین اجتماعی (که البته در مقایسه با سایر صندوق‌های کشور اعم از دولتی و خصوصی وضعیت مناسب‌تری دارد)، در آینده نزدیک به مشکل حاکمیت (نه تنها دولت) تبدیل خواهد شد.<sup>۱</sup> لذا پرداختن به این موضوع از اهمیت بسزایی برخوردار است. اصلاح قوانین و مقررات مربوطه از سوی دولت و مجلس، عدم وضع قوانین جدید که بار مالی به سازمان تحمیل کرده و منبع قابل اعتمادی برای آن پیش‌بینی نشده و اصلاحات پارامتریک و ساختاری در صندوق، بخشی از راه‌حل چالش‌های مالی سازمان و کاهش بدهی‌های آن از دولت است که باید در این بررسی مورد توجه قرار گیرد. در عین حال لازم است در سیاست‌گذاری برای تأدیه بدهی‌های تأمین اجتماعی از سوی دولت، به مصارف و نحوه هزینه‌کرد منابعی که در اختیار سازمان قرار می‌گیرد نیز توجه ویژه کرد.

در مجموع از آنجا که مفاد طرح ارائه شده مغایر اصول پنجاه و سوم و هفتاد و پنجم قانون اساسی، سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و برخی مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم است، لذا طرح مذکور دارای اشکالات جدی است و پیشنهاد می‌شود ضمن رد کلیات طرح، این موضوع مهم در کار گروه‌های تخصصی با حضور دولت مورد بررسی قرار گیرد و در برنامه ششم توسعه راهکاری برای آن پیشنهاد شود.



۱. در حال حاضر صندوق فولاد با حدود فقط ۸۰,۰۰۰ نفر مستمری‌بگیر، نمایه‌ای از مشکلات پیش‌روی دولت و مجلس با همه صندوق‌هاست.