

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۱۰. صندوق‌های بازنشستگی**

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۳۰۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۳۰

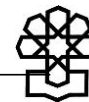
شماره مسلسل: ۱۷۲۹۹

بهمن‌ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی
۶.....	همسان‌سازی و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان
۱۱.....	محورهای اصلی ارتباط بودجه و صندوق‌های بازنشستگی
۱۲.....	صندوق بازنشستگی کشوری
۱۳.....	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۱۴.....	سازمان تأمین اجتماعی
۱۶.....	سایر صندوق‌های بازنشستگی
۱۶.....	تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۰
۲۰.....	جمع‌بندی
۲۲.....	پیوست



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱۰. صندوق‌های بازنشستگی

چکیده

در ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد که در مجموع حدود ۲۳ میلیون مشترک و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. چهار صندوق از این ۱۸ صندوق در حال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود از محل منابع داخلی نبوده و در قوانین بودجه سالیانه مبالغی برای کمک به آنها در نظر گرفته می‌شود. از منظر بودجه‌ای نکته قابل تأمل در این خصوص، 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 این کمک از حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ به حدود ۱۳۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ رسیده است. اجرای طرح «متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و شاغلین» که اجرای آن از مهرماه سال ۱۳۹۹ آغاز شده، در نیمه دوم سال ۱۳۹۹ حدود ۳۷ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۰ حدود ۷۲ هزار میلیارد تومان به هزینه‌های قبلی افزوده است. علی‌رغم وجود پیشنهادهای اصلاحی تاکنون اقدام قابل توجهی در مسیر اصلاح صندوق‌های بازنشستگی توسط دولت و مجلس دنبال نشده و حتی بررسی برخی از طرح‌های در دستور کار مجلس شورای اسلامی نشان‌دهنده این موضوع است که تصویب برخی از این طرح‌ها، می‌تواند موجب رشد بیشتر هزینه‌های این صندوق‌ها و تعمیق بحران موجود شود. روند کنونی فعالیت صندوق‌های بازنشستگی، رشد بالای اعتبارات مورد نیاز برای تأمین کسری منابع صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری و افزایش وابستگی این صندوق‌ها به منابع عمومی نشان‌دهنده ضرورت اعمال اصلاحات اساسی در این حوزه است.

مقدمه

با توجه به تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۰ به مجلس شورای اسلامی، این گزارش به بررسی محورهای ارتباط لایحه بودجه با صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. به این منظور در ابتدا وضعیت صندوق‌های بازنشستگی از منظر تعداد مشترکین تحت پوشش و میزان وابستگی هر صندوق به بودجه عمومی کشور بررسی شده است. در ادامه عواملی که در به وجود آمدن وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی نقش

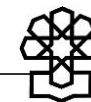
داشته‌اند مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این خصوص طرح «متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان» مورد نقد و بررسی مبسوط‌تری قرار گرفته است.

همچنین با بررسی جداول بودجه، هریک از صندوق‌های بازنشستگی از نظر میزان کمک‌های دریافتی برای پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، کسورات سهم دولت بیمه شاغلین، اعتبارات دریافتی برای اجرای تکالیف قانونی همچون طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان مورد بررسی قرار گرفته‌اند و در نهایت تمامی بندها و ردیف‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی گردآوری شده‌اند.

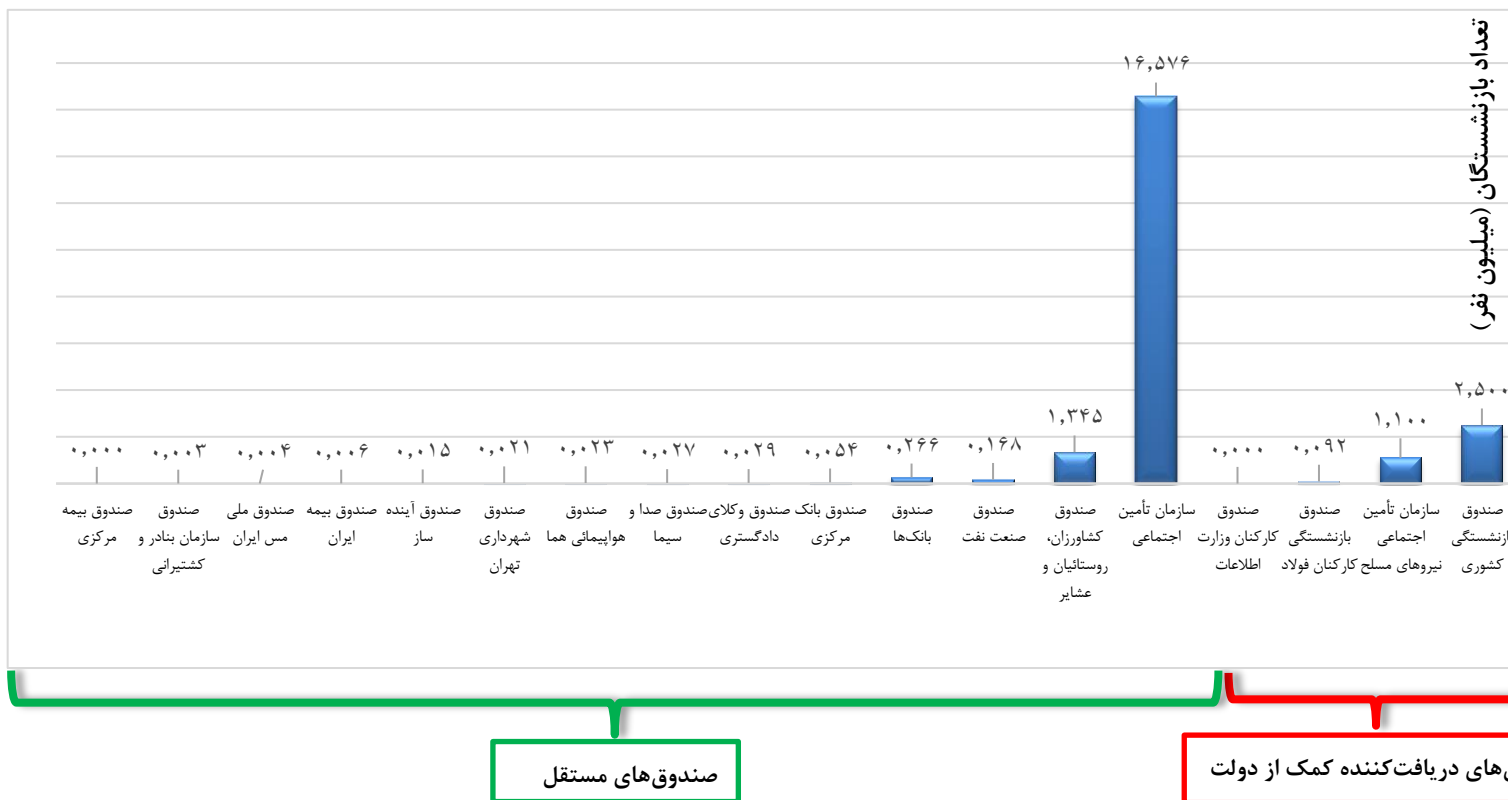
مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی

۱۸ صندوق بازنشستگی در کشور فعال هستند که از این بین سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح سهم بالایی از مشمولین را به خود اختصاص داده‌اند. این صندوق‌ها از منظر دریافت کمک از دولت به صورت زیر قابل دسته‌بندی هستند.^۱

۱. از تعداد مشمولین صندوق کارکنان وزارت اطلاعات آماری در دسترس نیست.



نمودار ۱. تفکیک صندوق‌های بازنشستگی براساس جمعیت و میزان وابستگی به بودجه عمومی^۲



مأخذ: گزارش‌های منتشر شده توسط صندوق‌های بازنشستگی و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در رابطه با بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن، شماره مسلسل ۱۵۵۶۹.

۱. شایان ذکر است برخی از صندوق‌های گروه مستقل نیز غیرمستقیم به بودجه عمومی دولت وابسته‌اند، به این طریق که مستمری بازنشستگان خود را از محل بودجه دریافتی سازمان پرداخت می‌کنند.
۲. ارقام مربوط به صندوق‌های تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح براساس آمار سال ۱۳۹۸ است و سایر صندوق‌ها براساس آمار سال ۱۳۹۶ می‌باشد.

براساس آمار سال ۱۳۹۸ حدود ۱۶/۵۷۵ میلیون نفر مشترک صندوق تأمین اجتماعی، حدود ۲/۵ میلیون نفر مشترک صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۱/۳۴۵ نفر مشترک صندوق روستاییان و عشایر و ۱/۱ میلیون نفر مشترک صندوق نیروهای مسلح هستند. مشترکین سایر صندوق‌ها براساس آمار سال ۱۳۹۶ در مجموع حدود ۷۰۸ هزار نفر بوده‌اند.

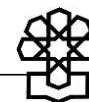
از بین صندوق‌های بازنشستگی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق وزارت اطلاعات از طریق منابع داخلی خود قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود نبوده و در بودجه سالیانه مبالغ قابل توجهی به آنها اختصاص می‌یابد که در ادامه به‌طور جزئی‌تر بررسی خواهند شد. حقوق و مزایای سایر صندوق‌ها که سازمان تأمین اجتماعی مهم‌ترین آنهاست از منابع داخلی آنها پرداخت می‌شود. عوامل مختلفی بر کفایت منابع داخلی صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت حقوق بازنشستگی اثرگذار است که می‌توان مهم‌ترین آنها را به شرح زیر معرفی کرد.

• نسبت پشتیبانی

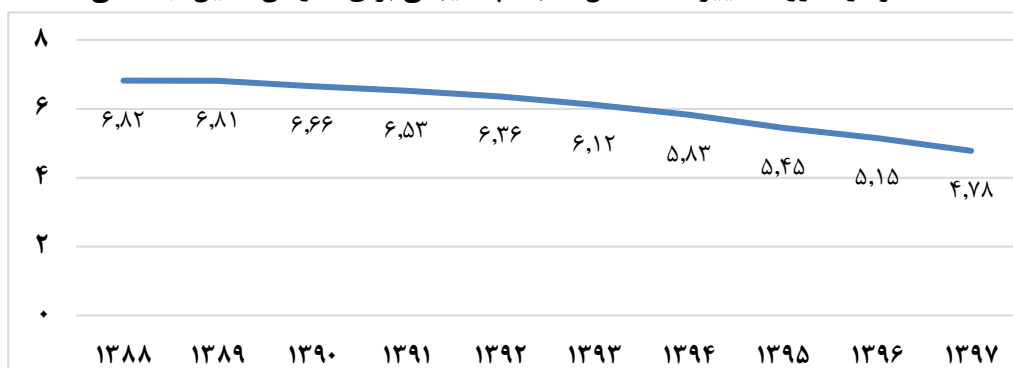
«نسبت پشتیبانی» شاخصی است که نشان‌دهنده وضعیت جریان مالی ورودی به جریان خروجی صندوق‌هاست و برابر است با نسبت تعداد بیمه‌شدگان به تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیران. با این توضیح طبیعی است که هرچه اندازه این نسبت بزرگ‌تر باشد آن صندوق از نظر درآمد و هزینه در نقطه مطلوب‌تری قرار دارد. بررسی آمارهای منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که روند تغییرات این شاخص در ۱۰ سال اخیر برای این سازمان نزولی بوده و مقدار آن تا سال ۱۳۹۸ به زیر ۴/۶ رسیده است. به عبارت بهتر، در ۱۰ سال اخیر به‌صورت مستمر نسبت درآمد حاصل از دریافت حق بیمه به هزینه پرداخت مستمری کاهش یافته است.

آمارهای منتشر شده نشان می‌دهند که از این نظر سایر صندوق‌ها نیز وضعیت مناسبی ندارند و درآمدهای حاصل از دریافت حق بیمه در اکثر آنها کفاف پرداخت مستمری‌ها را نمی‌دهد. به‌عنوان مثال طبق آخرین آمارهای سال ۱۳۹۸ نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۰/۹، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود ۰/۸۵ و صندوق بازنشستگی روستاییان و عشایر حدود ۱۲/۷ است. البته درخصوص این صندوق باید توجه کرد که حدود ۴۵ درصد از بیمه‌پردازان، بالای ۵۰ سال سن دارند و با بازنشستگی قریب‌الوقوع آنان نسبت پشتیبانی این صندوق نیز به‌زودی کاهش چشمگیری پیدا خواهد کرد.

۱. آمار ذکر شده در این بخش، مجموع تعداد «مشترکین فعال» و تعداد «پرونده‌های مستمری‌بگیران» است.



نمودار ۲. روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی



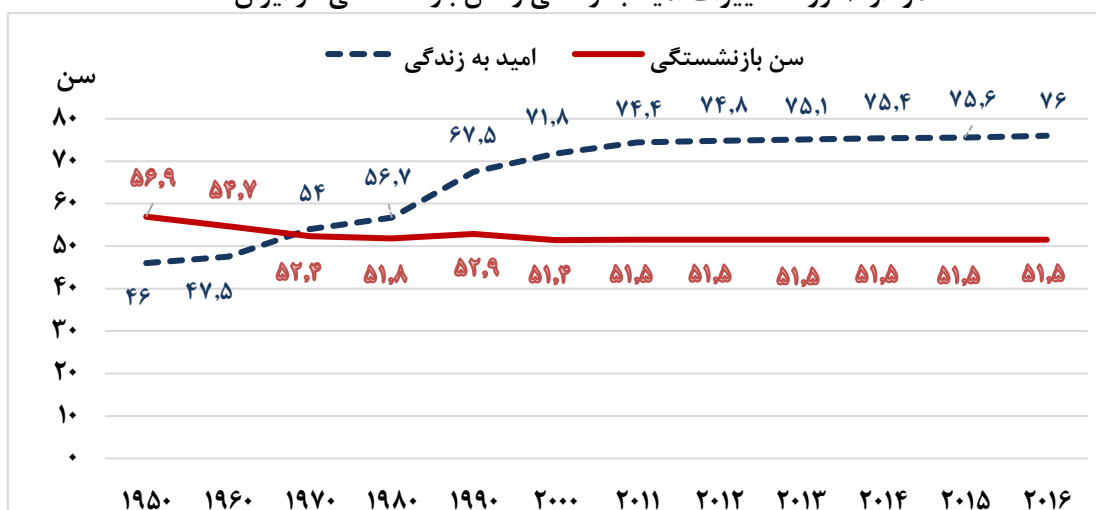
مأخذ: گزارش‌های منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی.

رشد نامتوازن جمعیت یکی از عواملی است که در وقوع این وضعیت نقش مهمی داشته است. بالا بودن نرخ رشد جمعیت در یک دوره (دهه شصت) و کاهش این نرخ در دوره‌های بعدی باعث شده که به تدریج ترکیب جمعیتی کشور از نظر سنی نامتوازن شود.

• سن بازنشستگی

یکی از موارد مهم تأثیرگذار بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی سن بازنشستگی و مدت زمان بهره‌مندی از حقوق و مستمری بازنشستگی است. همان‌طور که در نمودار نشان داده شده است، با وجود افزایش پیوسته امید به زندگی، نه‌تنها متناسب با آن (و به دلیل افزایش توان افراد جامعه برای اشتغال) سن بازنشستگی افزایش نیافته است؛ بلکه این روند نزولی بوده و متوسط سن بازنشستگی نزدیک به پنج سال کاهش یافته است.

نمودار ۳. روند تغییرات امید به زندگی و سن بازنشستگی در ایران



مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در رابطه با بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن. شماره مسلسل ۱۵۵۶۹.

بازنشستگی‌های پیش از موعد که به واسطه قوانین مختلف تکلیف شده‌اند؛ اصلی‌ترین دلیل این اتفاق هستند. در این خصوص می‌توان به **بازنشستگی‌های پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور** اشاره کرد که مهم‌ترین دسته از بازنشستگی‌های پیش از موعد هستند.

علاوه بر این تعیین نامناسب حداقل سن لازم برای ورود به صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان یکی از عوامل بازنشستگی پیش از موعد عنوان کرد. ورود زودهنگام برخی از گروه‌های شغلی به صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه خروج زودهنگام آنان باعث می‌شود تا سنوات دریافت مستمری افزایش یابد که بار مالی قابل توجهی به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند. **افزایش دوره تحصیلی آنان جزو سوابق خدمتشان محسوب می‌شود**، بخش مهمی از گروه‌های با سن بازنشستگی پایین را تشکیل می‌دهند.

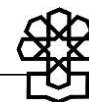
کاهش سن بازنشستگی موضوعی است که علی‌رغم آثار مخرب آن بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، اما همچنان از طریق طرح‌های مختلف در مجلس در حال پیگیری است.

• بازده سرمایه‌گذاری

وضعیت درآمدی صندوق‌های بازنشستگی و سهم پایین بازده سرمایه‌گذاری‌ها از سبب درآمدی آنها حاکی از سرمایه‌گذاری نامناسب منابع در اختیار صندوق‌ها بوده است. وضعیت ناپایدار اقتصاد کلان، عدم پرداخت بدهی‌های قانونی دولت به صندوق‌ها در کنار برداشت از منابع آنها در مواقع مختلف، واگذاری بنگاه‌های غیرسودده در قالب رد دیون صندوق‌های بازنشستگی و نبود ثبات مدیریتی و عدم کارآمدی در مدیریت بنگاه‌ها، مهم‌ترین علل عدم بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌ها بوده است. بخشی از ناکارآمدی‌هایی که در صندوق‌ها مشاهده می‌شود به عملکرد نامناسب آنها مرتبط بوده و بخشی نیز به قوانین و مقررات وضع شده برای آنها برمی‌گردد. برای مثال در حال حاضر طرح‌هایی در مجلس در حال بررسی هستند که هرچند با انگیزه حمایت از برخی اقشار جامعه مطرح شده‌اند؛ اما در عمل وضعیت مالی صندوق‌ها و شاخص‌های اقتصادی آنها را بدتر خواهند کرد.

همسان‌سازی و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان

به‌موجب جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ دولت مکلف شد که اعتبار ردیف ۲۱ - ۵۵۰۰۰۰ (۸ هزار میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری) را برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان (متناسب با کارکرد آنان) و حقوق و مزایای کارکنان که مبلغ حکم آنها با لحاظ افزایش‌های قانونی در سال ۱۳۹۸ بین بیست‌وچهار میلیون



(۲۴,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا پنجاه و یک میلیون (۵۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال است، اختصاص دهد به نحوی که اشخاص با حقوق بالاتر از ضریب افزایشی کمتری برخوردار شوند.

علاوه بر این تکلیف قانون بودجه، دولت در سال ۱۳۹۹ اقدام به اجرای سیاست متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در صندوق بازنشستگی کشوری، لشکری و سازمان تأمین اجتماعی نمود که در این بخش ابتدا مرور کوتاهی بر سابقه قانونی مرتبط با این موضوع و نحوه اجرای این سیاست شده و سپس به ابعاد تأمین مالی این سیاست پرداخته می‌شود.

تکالیف قانون برنامه 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 که: «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 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». همان‌طور که مشخص است، در ماده (۳۰)، دولت صرفاً مکلف شده تا «بررسی‌های لازم» در این خصوص را انجام دهد و تکلیف یا مجوز قطعی برای اجرای این طرح یا رساندن حقوق بازنشستگان به ۹۰ درصد حقوق شاغلین هم‌تراز (چنانکه در اجرای طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری اتفاق افتاد) مشخص نشده است.

از سال ۱۳۹۶ تاکنون، دولت به‌صورت سالیانه در قالب قوانین بودجه سنواتی مبالغی را برای همسان‌سازی حقوق بازنشستگان صندوق کشوری و نیروهای مسلح تخصیص داده است. به‌عنوان 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 به نحوی که اشخاص با حقوق بالاتر از ضریب افزایشی کمتری برخوردار شوند.

بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۹

با توجه به بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون

اساسی و اصلاحات بعدی آن، املاک مزاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی، تأدیه نقدی در بودجه سنواتی، اوراق بهادار قانونی و امتیازات مورد توافق اقدام کند. با توجه به این موضوع در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ ذکر شده است که: «در اجرای ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، دولت مکلف است جهت رد بدهی خود به سازمان‌های تأمین اجتماعی و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح پس از اقدام لازم در اجرای جزء «۱-۲» بند «و» تبصره «۵» این قانون، نسبت به تأدیه بدهی‌ها در سقف پنجاه هزار میلیارد تومان با احتساب عملکرد جزء مذکور در مقاطع سه‌ماهه، از طرق مختلف از جمله روش‌های زیر (واگذاری سهام شرکت‌ها و...) اقدام کند؛ به نحوی که تا پایان سال ۱۳۹۹ این مطالبات تأدیه شود. سازمان‌های تأمین اجتماعی و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند سی درصد (۳۰٪) از منابع ناشی از این بند را در جهت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران در سال ۱۳۹۹ هزینه نمایند».

به عبارتی این حکم در راستای کاهش بدهی‌های دولت به سازمان تأمین تصویب شده است؛^۱ هرچند بخشی از منابع مذکور برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در نظر گرفته شده است.

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۸ به استناد بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، سهام دولت در شرکت‌های دخانیات (۱۶/۴ درصد)، آلومینیم جنوب (۱۷ درصد)، پتروشیمی دماوند (۲۲ درصد)، هپکو (۵۵ درصد)، پالایشگاه نفت امام خمینی (۱۷ درصد)، آلومینای ایران (۱۷ درصد)، طلای زرشوران (۱۷ درصد)، ماشین‌سازی تبریز (۳۵ درصد) را با ارزش ۳۲ هزار میلیارد تومان بابت رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار کرد. از سوی دیگر با توجه به شروع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان از مردادماه، حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ به هزینه‌های این سازمان افزوده شد.

همچنین هیئت وزیران در مصوبه ۱۳۹۹/۶/۳۰ خود، به استناد بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۱۸ هزار میلیارد تومان برای رد دیون صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در نظر گرفت. این مصوبه دولت، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح را مکلف کرد که از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود و منابع حاصل از بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، نسبت به برقراری عدالت در نظام پرداخت و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران تحت پوشش خود با ۹۰ درصد میانگین حقوق مشمول کسور بازنشستگی شاغلین اقدام نمایند.

براساس برآوردهای صورت‌گرفته برای انجام سیاست فوق در این دو صندوق بازنشستگی،

برای ۶ ماه دوم سال ۱۳۹۹، حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان منابع مورد نیاز است و در مجموع

۱. براساس گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۸، میزان بدهی دولت به پنج صندوق بازنشستگی «تأمین اجتماعی»، «کشوری»، «لشکری»، «کشاورزان، روستاییان و عشایر» و «فولاد» مجموعاً ۴۰۶۵۱۷ میلیارد تومان است. شایان ذکر است که قسمت اعظم این بدهی مربوط به سازمان تأمین اجتماعی است که یکی از موارد مناقشه بین دولت و این سازمان در سال‌های اخیر بوده است.



۱۸ هزار میلیارد تومان رد دیون به آنها صورت گرفت، بر این اساس، علاوه بر مشکل نقدشوندگی، ۵ هزار میلیارد تومان از بار مالی این اقدام در ۶ ماه دوم سال ۱۳۹۹ تأمین نشد. از سوی دیگر در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، صرفاً مجوز واگذاری دارایی جهت رد دیون سازمان تأمین اجتماعی و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مطرح بوده و مجوزی برای رد دیون و واگذاری دارایی به صندوق بازنشستگی کشوری در نظر گرفته نشده است. لذا از این منظر مصوبه هیئت وزیران مخالف قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بود. در این راستا و پس از اجرای مصوبه بدون اذن قانونی، هیئت وزیران لایحه دوفوریتی تأمین منابع مالی متناسب سازی حقوق بازنشستگان را به مجلس شورای اسلامی ارسال کرده است.^۱

برآورد بار مالی متناسب سازی انجام شده در سال ۱۳۹۹

مطابق گزارش ارائه شده توسط صندوق های بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی، هزینه سالیانه اجرای این طرح برای سازمان تأمین اجتماعی حدود ۱۷ هزار میلیارد تومان، صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح حدود ۱۶/۵ هزار میلیارد تومان است که در مجموع برای یک سال ۶۳/۵ هزار میلیارد تومان بار مالی به همراه خواهد داشت. گفتنی است به دلیل افزوده شدن مبالغ فوق به دریافتی بازنشستگان به عنوان بخشی از حقوق، این بار مالی به صورت سالیانه افزایش خواهد یافت. با توجه به شروع متناسب سازی حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی در مردادماه و آغاز متناسب سازی حقوق بازنشستگان سایر صندوق ها از مهرماه، بار مالی این اقدام در سال ۱۳۹۹ حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان برآورد می شود. به نظر می رسد صندوق های بازنشستگی برای تأمین این منابع در ماه های پایانی سال ۱۳۹۹ با مشکلات جدی مواجه باشند.

مشکل تأمین اعتبار در سال های آتی و تأمین نقدینگی

در رابطه با دارایی های واگذار شده به صندوق ها باید توجه داشت که اولاً بخشی از سهام واگذار شده به صندوق ها به راحتی قابل نقد شدن نیستند (به دلایل مختلفی از جمله زیان ده بودن این شرکت ها و همچنین ملاحظات مربوط به عرضه سهام در شرایط فعلی بازار سرمایه)، در حالی که پرداخت حقوق بازنشستگان نیازمند نقدینگی است. ثانیاً حتی در صورتی که دارایی های واگذار شده به صندوق ها نقدشونده بوده و کفاف اجرای طرح متناسب سازی در سال ۱۳۹۹ را بدهد، باید توجه داشت که دارایی ها برای یک بار و آن هم بابت

۱. لایحه اصلاح بند «و» تبصره «۲» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور.

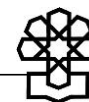
رد دیون و بهبود بحران صندوق‌های بازنشستگی به این صندوق‌ها واگذار شده است و نحوه تأمین اعتبار این هزینه مستمر و غیرقابل اجتناب در سال‌های آتی، به دلیل عدم تأمین پایدار منابع با مشکلات جدی همراه خواهد بود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز منابع پایداری برای این مسئله در نظر گرفته نشده و بخشی از تأمین مالی سیاست متناسب‌سازی مجدداً از طریق واگذاری اموال و دارایی و سهام شرکت‌ها به صندوق‌های بازنشستگی در قالب بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه دنبال شده است. تشدید نابرابری درآمدی علی‌رغم اجرای سیاست حمایتی و ایجاد شکاف در خدمات ارائه شده توسط صندوق‌های بازنشستگی

با توجه به اینکه عمده صندوق‌ها در اجرای سیاست متناسب‌سازی به منابع دولت وابسته‌اند، این سیاست را می‌توان در قالب سیاست‌های حمایتی دولت دسته‌بندی کرد. اما روش اجرای سیاست متناسب‌سازی، با اصول اولیه یک سیاست حمایتی مناسب مبنی بر «حمایت بیشتر از دهک‌های پایین درآمدی» هم‌راستا نمی‌باشد. در طرح اجرا شده توسط دولت، گروه‌های پایین شغلی (درآمدهای پایین) از میزان افزایش بسیار کمتری نسبت به گروه‌های بالای درآمدی برخوردار می‌شوند. علاوه بر این سیاست پرداخت معادل با ۹۰ درصد دستمزد شاغلین هم‌تراز، در برخی از صندوق‌ها موجب تشدید اختلاف در خدمات ارائه شده توسط صندوق‌های بازنشستگی مختلف شد.

با این توصیفات می‌توان گفت هرچند که توجه به معیشت بازنشستگان و در نظر گرفتن سیاست‌های حمایتی برای خانوارهای کم‌درآمد لازم و ضروری است؛ ولی این موضوع می‌بایست با در نظر گرفتن تمامی شرایط کشور و تأمین منابع پایدار برای آن دنبال می‌شد تا موجب تبدیل کسری بودجه به استقراض از بانک مرکزی و ایجاد تورم‌های افسارگسیخته نشده و در عمل به ضد خود تبدیل نشود. اصلاح نحوه پرداخت و در نظر گرفتن سقف برای میزان مستمری دریافتی از صندوق‌های بازنشستگی می‌توانست به اجرای بهتر این سیاست منجر شود.

ذکر این نکته ضروری است که با توجه به عدم کفایت حقوق بازنشستگی برای پوشش هزینه‌های ضروری زندگی، ایجاد درآمد پایدار جهت اتخاذ سیاست‌های حمایتی در این حوزه ضروری است. توجه به این موضوع به‌ویژه در شرایطی که از یک‌سو کشور دارای کسری بودجه شدید بوده و از سوی دیگر صندوق‌های بازنشستگی با محدودیت منابع مواجه هستند بسیار مهم تلقی می‌شود.

از این رو ضروری است در جهت ایجاد انضباط مالی و بهبود وضعیت ترازهای بودجه‌ای و پیشگیری از بحران‌های آتی، رویه‌ای اتخاذ شود که در بررسی مصوبات مجلس و دولت (در هیئت تطبیق مصوبات مجلس)، بار مالی مصوبات صرفاً در قالب یک سال مورد ارزیابی قرار نگیرد؛ بلکه بار مالی مستمری که یک تصمیم می‌تواند به همراه داشته باشد با منابع در نظر گرفته شده برای آن

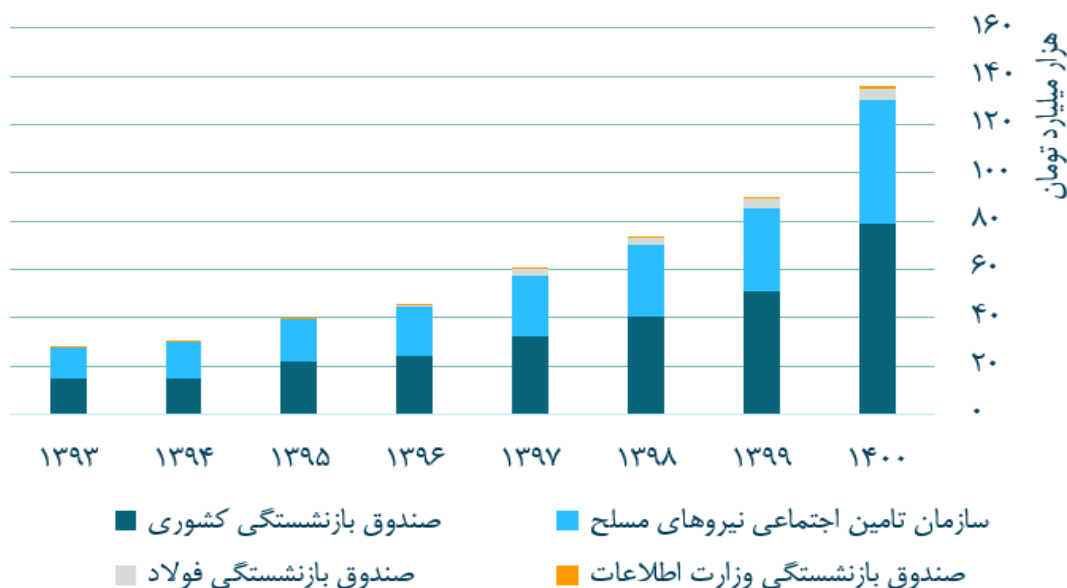


مقایسه شود. به عنوان مثال در طرح فعلی همسان سازی حقوق بازنشستگان به واسطه ۵۰ هزار میلیارد تومان واگذاری شرکت های دولتی در قالب رد دیون، بیش از ۶۰ هزار میلیارد تومان هزینه سالیانه مستمر غیرقابل اجتناب به مصارف صندوق ها افزوده شده است. تغییر رویکرد بررسی بار مالی و تراز بودن منابع و مصارف طرح از بررسی سالیانه به نگاه میان مدت و چندین ساله، نیازمند پیش بینی چنین احکامی در سیاست های کلی نظام خواهد بود.

محورهای اصلی ارتباط بودجه و صندوق های بازنشستگی

چارچوب نظام بودجه ریزی در کشور به گونه ای است که منابع و مصارف صندوق های بازنشستگی به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در بودجه کل کشور منعکس نمی شود. با این حال صندوق های بازنشستگی از طریق محورهایی مانند کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، کسورات بازنشستگی شاغلین دولتی، مشارکت دولت در حق بیمه شاغلین کارمند و غیرکارمند، تکالیف قانونی و پرداخت مطالبات صندوق های بازنشستگی، به بودجه عمومی مرتبط می شوند که در ادامه مورد بررسی قرار می گیرد. روند کلی اعتبارات اختصاص یافته برای کمک به صندوق های بازنشستگی در نمودار ۴ نشان داده شده است.

نمودار ۴. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور^۱



مآخذ: جداول بودجه طی سال های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

۱. این موارد بدون اعتبارات فرابودجه ای مانند ۹۰ هزار میلیارد تومان رد دیون جهت متناسب سازی موضوع بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۰ است.

صندوق بازنشستگی کشوری

براساس اطلاعات ارائه شده توسط صندوق بازنشستگی کشوری با فرض تداوم شرایط موجود و افزایش ۲۵ درصدی ضریب ریالی حقوق شاغلین و بازنشستگان، کل مصارف صندوق در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۳۳ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که از محل کمک‌های دولت موضوع ردیف ۱۰۴۰۰۱، کسورات شاغلین (به‌عنوان مثال ردیف‌های آموزش و پرورش و علوم پزشکی و اعتبارات در نظر گرفته شده در فصل ۶ سایر دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت حق بیمه مشمولین)، سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی و واگذاری اموال و دارایی و سهام شرکت‌های دولتی (بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۰ به‌منظور متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان) تأمین می‌شود.

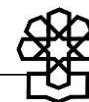
جدول ۱. منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه

اعتبار (میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
سال ۱۳۹۹	سال ۱۴۰۰	میزان رشد (%)		
۳۸۲۶۷	۷۹۲۲۰	۱۰۷	۱۰۴۰۰۱	کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
۵۲۰۰	۱۰۰۰۰	۹۲	۱۲۷۵۰۷	کسورات بازنشستگی سهم شاغلین آموزش و پرورش
			۱۲۹۰۰۱	کسورات بازنشستگی سهم شاغلین دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور مشترک صندوق بازنشستگی کشوری
---			منعکس شده در اعتبارات دستگاه‌های اجرایی	کسورات سایر دستگاه‌ها
پیشنهاد دولت به کمیسیون تلفیق ۲۷۰۰۰ میلیارد تومان ^۱			بند «و» تبصره «۲»	واگذاری دارایی به‌منظور رد دیون و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

کمک‌های دولت به صندوق بازنشستگی کشوری که مجموعاً حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ است، براساس اعتبارات درج شده در پیوست ۴ لایحه بودجه و ردیف ۱۰۴۰۰۱، به مصارف زیر اختصاص یافته است.

۱. این رقم در لایحه بودجه ۱۴۰۰ درج نشده، ولی طی مکاتباتی به کمیسیون تلفیق بودجه مجلس ارائه شده است.



جدول ۲. محل مصرف منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه

موضوع	اعتبار (میلیارد تومان)		
	سال ۱۳۹۹	سال ۱۴۰۰	میزان رشد (%)
کمک هزینه ازدواج و فوت	۷/۹۲	۹/۹۱	۲۵
کمک هزینه اولاد بازنشستگان و موظفین کشوری	۵۲۲/۲۲	۱۰۰۲	۹۲
حق بیمه عمر و حوادث سهم دولت بازنشستگان بنگاه‌های واگذار شده	۱/۶۱	۲/۱۶	۳۴
کمک هزینه عائله بازنشستگان و موظفین کشوری	۲۴۸۸/۲۲	۴۸۸۶/۸	۹۶
کمک به پرداخت حقوق بازنشستگان و موظفین کشوری	۴۰۶۸۷/۱۲	۷۰۹۹۴/۱۳	۷۵
عیدی بازنشستگان و موظفین کشوری	۱۸۷۲	۲۳۲۵	۲۴

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

براساس اطلاعات ارائه شده توسط سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با فرض تداوم شرایط موجود و افزایش ۲۵ درصدی ضریب ریالی حقوق شاغلین و بازنشستگان، کل مصارف این سازمان در سال ۱۴۰۰ نزدیک به ۷۸ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که از محل کمک‌های دولت و کسورات شاغلین (موضوع ردیف ۱۱۱۱۲۰)، سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی و واگذاری اموال و دارایی و سهام شرکت‌های دولتی (بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۰ به‌منظور متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان) تأمین می‌شود.

جدول ۳. منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در منابع عمومی

عنوان	شماره ردیف	اعتبار (میلیارد تومان)		
		سال ۱۳۹۹	سال ۱۴۰۰	میزان رشد (%)
حق بیمه سهم دولت و کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان	۱۱۱۱۲۰	۳۰۳۳۶/۶	۵۱۰۲۲	۶۸
کمک به رزمندگان معسر	ردیف ۱۵ جدول تبصره «۱۴»	۱۲۰۰	به‌موجب آیین‌نامه تخصیص داده خواهد شد.	نامشخص
واگذاری دارایی به‌منظور رد دیون و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان	بند «و» تبصره «۲»	پیشنهاد دولت به کمیسیون تلفیق ۱۵۵۰۰ میلیارد تومان ^۱		

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

۱. این رقم در لایحه بودجه ۱۴۰۰ درج نشده، ولی طی مکاتباتی به کمیسیون تلفیق بودجه مجلس ارائه شده است.

ردیف ۱۱۱۱۲۰ در جدول فوق، به‌موجب پیوست ۴ لایحه بودجه به مصارف زیر اختصاص یافته است.

جدول ۴. محل مصرف منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در منابع بودجه عمومی

اعتبار (میلیارد تومان)			موضوع
میزان رشد (%)	سال ۱۴۰۰	سال ۱۳۹۹	
۲۵	۸۶۲۵	۶۹۰۰	کسور بازنشستگی سهم فرد و دولت کارکنان پایور و وظیفه نیروهای نظامی و انتظامی
۱۵۰	۵۵۰	۲۲۰	حق بیمه عمر و حوادث سهم دولت بازنشستگان
۲۷	۱۱۲۵	۸۸۸	عیدی بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری
۹۴	۷۳۱/۳۷	۳۷۷/۸۴	کمک‌هزینه اولاد بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری
۹۳	۲۹۷۶/۵	۱۵۴۰/۳۳	کمک‌هزینه عائله بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری
۸۲	۳۶۹۰۹/۱۶	۲۰۳۲۶/۴۴	کمک به پرداخت حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران لشکری
۲۵	۱۰۴/۹۷	۸۳/۹۹	کمک‌هزینه ازدواج و فوت

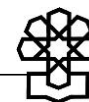
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

سازمان تأمین اجتماعی

در حال حاضر پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی از محل منابع داخلی انجام می‌شود. با وجود این علاوه بر ۳ درصد حق بیمه سهم دولت، به‌موجب قوانین مختلف تکالیف متعددی برای سازمان تأمین اجتماعی معین شده است که می‌بایست بار مالی آنها در قوانین بودجه سنواتی تأمین شود. برخی از این موارد عبارتند از:

- معافیت حق بیمه سهم کارفرمایان با حداکثر پنج نفر کارگر،
- حق بیمه سهم کارفرمای رانندگان درون‌شهری و برون‌شهری،
- حق بیمه سهم کارفرمای شاغلان صنایع دستی، سربازان و قالیبافان،
- مستمری ارفاقی بازنشستگی جانبازان دستگاه‌های غیردولتی،
- تخفیف در حق بیمه کارفرمایان در ازای اشتغال جدید.

در ردیف ۱۵ تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۴۰۰، ۶۵۰۰ میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است که موارد مصرف متعددی مانند اجرای مواد (۸ تا ۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم، کمک به رزمندگان معسر و حق بیمه اقشار خاص (بیمه رانندگان، بیمه قالیبافان، بیمه شاغلان صنایع دستی و زنان سرپرست خانوار) برای آن در نظر گرفته شده، ولی سهم هریک به‌طور دقیق مشخص نشده است. موارد ذکر شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در رابطه با پرداخت حق بیمه و اعتبارات اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی در جدول ۶ آمده است.



جدول ۵. پرداخت حق بیمه و اعتبارات اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی و حق بیمه اقشار خاص

اعتبار (میلیارد تومان)			محل مصرف	ردیف بودجه
سال ۹۹	سال ۱۴۰۰	میزان رشد (%)		
۲۹۸/۳	۴۹۷	۶۷	حق بیمه سهم کارفرما موضوع قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایان دارای حداکثر پنج نفر کارگر	ردیف ۸-۲۵ جدول تبصره «۱۴» و ردیف ۱۳۲۵۰۰ سازمان تأمین اجتماعی از جدول شماره ۷ لایحه بودجه
۱۲۱/۲	۲۰۰	۶۵	حق بیمه سهم دولت دوران سربازی موضوع تبصره ماده (۱۴) قانون کار	
۹/۴	۱۱/۷۱	۲۵	۲ درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگان اینارگر	
۱۷۱/۱۳	۱۶۶/۲۹	-۳	۳ درصد حق بیمه اجتماعی سهم دولت	
۱۰۰۰	۱۵۰۰	۵۰	اجرای ماده (۵) قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان	

اعتبار سال ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)			محل مصرف	ردیف بودجه
بخشی از ۶۵۰۰ میلیارد (میزان دقیق مشخص نیست)				
۴۹۴/۵			حق بیمه سهم دولت اقشار خاص (رانندگان، قالیبافان، شاغلان صنایع دستی، زنان سرپرست خانوار)	ردیف ۱۵ جدول تبصره «۱۴»
۲۰۷۰			حق بیمه طلاب و روحانیون غیرشاغل	ردیف ۳-۲۵ جدول تبصره «۱۴»
۱۴			حق بیمه باربران، خادمین مساجد و ... (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)	ردیف ۱۱-۲۵ جدول تبصره «۱۴»
۹۴			حق بیمه هنرمندان (فعالان قرآنی، مداحان و سایر هنرمندان) وزارت فرهنگ	جدول ۱-۷
۰/۵۴			حق بیمه کارکنان شورای حل اختلاف (شورای حل اختلاف)	جدول ۱-۷
۰/۵۴			پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی و ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نسبت به سنوات مستمری - موضوع درآمد حاصل از اخذ یک در هزار قیمت منطقه‌ای بابت حق الثبت اموال غیرمنقول	جدول ۹

رد دیون سازمان تأمین اجتماعی

اعتبار سال ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)			محل مصرف	موضوع
پیشنهاد دولت به کمیسیون تلفیق ۲۵۵۰۰ میلیارد تومان ^۱ (البته با افزایش سقف میزان واگذاری سهام دولت در مصوبات کمیسیون تلفیق، میزان رد دیون به تأمین اجتماعی ممکن است در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ افزایش یابد)				

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و اطلاعات ارائه شده در کمیسیون تلفیق.

۱. این رقم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ درج نشده، ولی طی مکاتباتی به کمیسیون تلفیق بودجه مجلس ارائه شده است.

سایر صندوق‌های بازنشستگی

• صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد

براساس اطلاعات ارائه شده توسط صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد با فرض تداوم شرایط موجود و افزایش ۲۵ درصدی ضریب ریالی حقوق شاغلین و بازنشستگان، کل مصارف این صندوق در سال ۱۴۰۰ نزدیک به ۷/۴ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که این مبلغ از محل‌های کمک دولت (۴۵۰۰ میلیارد تومان)، کسورات شاغلین و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی تأمین می‌شود. در بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه برای این صندوق نیز اعتباراتی برای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در نظر گرفته شده است.

• صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

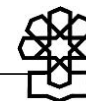
اعتبار تخصیص داده شده به این صندوق در ردیف ۱۰۲۱۰۷ لایحه بودجه ۱۴۰۰، ۱۲۸۰ میلیارد تومان است که صرف پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران این صندوق خواهد شد.

• صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر

اعتبار اختصاص یافته به این صندوق مجموعاً نزدیک به ۱۰۸۲ میلیارد تومان است که منابع آن در ردیف ۱۰-۲۵ جدول تبصره «۱۴» و ردیف ۱۵۲۰۰۳ دیده شده است. حدود ۱۰۶۹ میلیارد تومان از مبلغ ذکر شده مربوط به حق بیمه سهم دولت عموم بیمه‌شدگان این صندوق است و مابقی آنکه حدود ۱۳ میلیارد تومان است، صرف حق بیمه سهم دولت بیمه زنان خانه‌دار خواهد شد.

تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

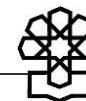
در لایحه بودجه ۱۴۰۰ در احکام و تبصره‌های مختلفی به موضوعات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی پرداخته شده است. محورهای اصلی این موضوعات میزان رشد حقوق بازنشستگان، حداقل حقوق، منابع متناسب‌سازی و... است. این موارد به همراه ردیف‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در جدول ۷ ذکر شده است.



جدول ۶. بندهای مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

بند مربوطه	موضوع	متن لایحه بودجه ۱۴۰۰	توضیحات
جزء «۱ و ۲» بند «الف» تبصره «۱۲»	رشد ۲۵ درصد حقوق بازنشستگان درصد	افزایش ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی، (به‌استثنای مشمولین قانون کار جمهوری اسلامی ایران) از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات و افزایش حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی به میزان بیست‌وپنج درصد است که ضریب ریالی آن به‌طور جداگانه توسط دولت تعیین می‌گردد.	در این بند به میزان افزایش ضریب ریالی حقوق شاغلین و بازنشستگان پرداخته شده است. سناریوهای مختلف شیوه افزایش حقوق در گزارش مستقلی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. شایان ذکر است افزایش حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی از این بند مستثنا بوده و افزایش حقوق این دسته از بازنشستگان با استناد به ماده (۹۶) قانون تأمین اجتماعی و طبق روال هرساله با تصویب هیئت وزیران انجام خواهد شد.
جزء «۳» بند «الف» تبصره «۱۲»	حداقل حقوق بازنشستگان	پس از اعمال افزایش ضریب ریالی حقوق برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر موضوع جزء «۱» این بند و معادل افزایش ضریب ریالی برای افزایش حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران، مجموع مبلغ مندرج در حکم کارگزینی برای کارکنان رسمی و پیمانی و مبلغ قرارداد منعقد ماهیانه برای کارکنان قرارداد کارمعین (مشخص) و کارکنان طرح خدمت پزشکان و پیراپزشکان در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به نسبت مدت کارکرد و حکم حقوق بازنشستگان متناسب سنوات خدمت قابل قبول، از سی‌وپنج میلیون ریال کمتر نباشد.	حداقل حقوق بازنشستگان در این بند تعیین شده است. این مبلغ در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، بیست‌وهشت میلیون ریال بوده است که با رشد اسمی ۲۵ درصدی نسبت به سال قبل در لایحه بودجه ۱۴۰۰، سی‌وپنج میلیون ریال تعیین شده است. شایان توجه است که بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی از این بند مستثنا بوده و حداقل حقوق آنان مطابق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعیین خواهد شد.
بند «و» تبصره «۲»	منابع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان	به‌منظور استمرار پرداخت‌های ناشی از متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی، رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی، رتبه‌بندی معلمان، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران و بیمه‌های تکمیلی، تأمین پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمول قانون حالت اشتغال، به دولت اجازه داده می‌شود تا سقف نهصد هزار میلیارد ریال از محل ارائه حق‌الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه، واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد تأمین نماید. واگذاری‌ها در چارچوب قوانین و مقررات به تأیید هیئت وزیران می‌رسد.	- هرچند که توجه به معیشت بازنشستگان لازم و ضروری و جزئی از تکالیف قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه بوده است؛ ولی این موضوع می‌بایست با در نظر گرفتن تمامی شرایط کشور و تأمین منابع پایدار برای آن دنبال می‌شد تا موجب تبدیل کسری بودجه به استقراض از بانک مرکزی و ایجاد تورم‌های افسارگسیخته نشده و در عمل به ضد خود تبدیل نشود. در این راستا اصلاح در نظام بازنشستگی و ایجاد درآمد پایدار جهت حفظ قدرت خرید بازنشستگان ضروری بود.

توضیحات	متن لایحه بودجه ۱۴۰۰	موضوع	بند مربوطه
<p>- حکم این بند از جهت اختصاص منبع به چند محل مصرف، با اصول پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد. باید میزان هر محل مصرف، به صورت مستقل مشخص باشد تا بتوان عملکرد بودجه را به درستی کنترل کرده و موجبات انضباط مالی دولت را فراهم آورد. در بند (و) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مقرر شده بود تا تمامی مطالبات سازمان های تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح از دولت در اجرای ماده (۱۲) قانون برنامه ششم، تأدیه شود ولی همچنان در این بند، بر مطالبات سازمان تأمین اجتماعی تصریح شده است.</p> <p>- به نظر می‌رسد که عدم لحاظ منابع موضوع این بند در سقف لایحه بودجه، با اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم مبنی بر جامعیت بوده، مغایرت دارد.</p>			
<p>- این بند به نحوه به روزرسانی بدهی های دولت می‌پردازد. در مورد نحوه محاسبه میزان بدهی دولت به صندوق های بازنشستگی و به روزرسانی این بدهی اختلاف نظر وجود دارد. از منظر اقتصادی محاسبه سود متعلق به بدهی های دولت به صورت ساده موجب ضرر و زیان صندوق های بازنشستگی خواهد شد. با توجه به اینکه منابع صندوق های بازنشستگی از محل حق بیمه بخش زیادی از مردم تأمین شده است، اصلاح این بند ضروری به نظر می‌رسد. شایسته ذکر است که مطابق بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مطالبات صندوق ها از دولت باید بر مبنای نرخ اوراق مشارکت باشد. حتی در صورت بازپرداخت اوراق به وسیله اوراق نیز می‌بایست بدهی های صندوق های بازنشستگی با نرخ مرکب به روزرسانی شود.</p>	<p>محاسبه سود متعلق به بدهی های دولت با نرخ سود ساده انجام می‌شود. کلیه ذی حسابان / مدیران مالی دستگاه های اجرایی مکلف به رعایت این بند در گزارش های ارسالی مطالبات و بدهی های دولت مطابق ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشند.</p>	<p>محاسبه بدهی های دولت با نرخ سود ساده</p>	<p>بند «ن» تبصره «۵»</p>



بند مربوطه	موضوع	متن لایحه بودجه ۱۴۰۰	توضیحات
			<p>- این بند، ماهیت بودجه‌ای نداشته و با اصل پنجاه و دوم مغایر به نظر می‌رسد.</p> <p>- اصطلاحات «دولت» و «دستگاههای اجرایی» مبهم هستند. با توجه به اینکه ظاهر این اصطلاحات شامل دستگاه‌های ذیل قوای مقننه و قضائیه نیز می‌شود، حکم این بند مغایر با استقلال قوا مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی و استقلال قوه قضائیه مندرج در اصل ۱۵۶ به نظر می‌رسد.</p>
جزء «۶» بند «الف» تبصره «۱۲»	انتقال حق بیمه از صندوق تأمین اجتماعی به کشوری	حق بیمه سهم مستخدم و کارفرما برای مستخدمین رسمی دولت که در دوران پیمانی و یا قراردادی توسط صندوق تأمین اجتماعی وصول شده است براساس دستورالعملی که توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و ابلاغ می‌شود به‌روزرسانی شده و بدون اینکه بار اضافی بر مستخدم تحمیل کند از این صندوق به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل می‌گردد.	<p>- در این خصوص طرح «نقل و انتقال سوابق بیمه یا بازنشستگی بین صندوق‌های بازنشستگی» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده و در حال بررسی است با توجه به جزئیات مرتبط با این موضوع و لزوم اصلاح اصولی نحوه انتقال سوابق بین صندوق‌های بازنشستگی پیشنهاد می‌شود که این بند از لایحه بودجه حذف گردد.</p> <p>- این بند به دلیل داشتن ماهیت غیربودجه‌ای با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.</p> <p>- حکم جزء ۶ به جهت اصلاح یکساله قانون مدیریت خدمات کشوری (به خصوص ماده ۱۰۲)، مغایر با اصل پنجاه و دوم به نظر می‌رسد.</p>

جمع‌بندی

مرور مباحث ذکر شده نشان می‌دهد که پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور با بحران روبه‌رو بوده و در وضعیت نگران‌کننده‌ای قرار دارد. در همین رابطه شایان ذکر است که صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح در حال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود نبوده به‌نحوی که از محل منابع عمومی و واگذاری سهام در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ صرفاً برای کمک به تأمین حقوق بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، بیش از ۱۰۶ هزار میلیارد تومان اعتبار در نظر گرفته شده است. افزایش فزاینده وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی که با تغییرات جمعیتی در سال‌های آینده و حرکت کشور به سمت پیری جمعیت، تشدید نیز خواهد شد موضوع بسیار مهمی است که نشان‌های آن در قوانین بودجه سنواتی آشکار شده است و در سال‌های آینده باید بخش زیادی از بودجه کشور صرف پرداخت حقوق بازنشستگان شود.

در این شرایط انتظار می‌رود در کنار اقداماتی برای افزایش پایداری مالی صندوق‌ها، از اتخاذ تصمیماتی غیرکارشناسی که باعث تحمیل هزینه‌های کلان و بدون توجیه به این صندوق‌ها می‌شود اجتناب گردد. با وجود این برآیند کلی تصمیمات این حوزه، در جهت افزایش هزینه‌ها و ناپایدارتر شدن این صندوق‌ها بوده است.

در همین رابطه می‌توان به طرح «متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با شاغلین» اشاره کرد که با هدف افزایش رفاه بازنشستگان اجرا شده؛ اما علی‌رغم صرف بودجه قابل توجه، موجب نارضایتی شدید جمع بزرگی از بازنشستگان شده است.

ضرورت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه و ایجاد درآمد پایدار برای بازنشستگان به‌ویژه در شرایط اقتصادی سال‌های اخیر بر کسی پوشیده نیست؛ اما این حمایت نباید به‌نحوی صورت گیرد که با تبدیل شدن به بدهی دولت و درنهایت استقراض از بانک مرکزی موجب تورم و کاهش قدرت خرید عموم جامعه، از جمله همان بازنشستگان شود.

با این حال و برخلاف این ضرورت بسیار مهم، در سال ۱۳۹۹ سیاست متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با منابع ناپایدار و در قالب واگذاری دارایی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی در دستور کار قرار گرفت. در رابطه با دارایی‌های واگذار شده به صندوق‌ها باید توجه داشت که اولاً بخشی از این سهام واگذار شده به صندوق‌ها به‌راحتی قابل نقد شدن نیستند (به دلایل مختلفی از جمله زیان‌ده بودن این شرکت‌ها و همچنین ملاحظات مربوط به عرضه سهام در شرایط فعلی بازار سرمایه)، در حالی که پرداخت حقوق بازنشستگان نیازمند نقدینگی است. ثانیاً حتی در صورتی که دارایی‌های واگذار شده به صندوق‌ها نقدشونده بوده و کفاف اجرای طرح متناسب‌سازی را بدهد، باید توجه داشت که دارایی‌ها برای یک‌بار و آن هم بابت رد دیون و بهبود بحران صندوق‌های بازنشستگی به این صندوق‌ها واگذار شده است



و نحوه تأمین اعتبار این هزینه مستمر و غیرقابل اجتناب در سال‌های آتی به دلیل عدم تأمین پایدار منابع با مشکلات جدی همراه خواهد بود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز منابع پایداری برای این مسئله در نظر گرفته نشده و تأمین مالی سیاست متناسب‌سازی مجدداً از طریق واگذاری اموال و دارایی و سهام شرکت‌ها به صندوق‌های بازنشستگی در قالب بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه دنبال شده است و هزینه‌های مستمر و غیرقابل اجتناب به‌وسیله منابع غیرقابل تداوم و غیرنقدشونده تأمین مالی شده است. همچنین توزیع نامتناسب اعتبارات بین صندوق‌های بازنشستگی باعث شده تا اختلاف قابل توجهی بین افزایش حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی و بازنشستگان صندوق کشوری و نیروهای مسلح به‌وجود بیاید که این امر موجب تبدیل یک سیاست حمایتی به یک بحران اقتصادی شده است. طراحی فرایند برون‌رفت از بحران صندوق‌های بازنشستگی با در نظر گرفتن ملاحظات اقتصادی و اجتماعی و همچنین پایبندی سیاستگذاران به این برنامه اصلاحی، ضرورت غیرقابل اجتناب کشور در سال ۱۴۰۰ خواهد بود.

پیوست

ردیف‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

ردیف مربوطه	موضوع	متن لایحه بودجه ۱۴۰۰
۱۰۲۱۰۷	بودجه صندوق وزارت اطلاعات	۱۲۸۰ میلیارد تومان
۱۰۴۰۰۱	بودجه صندوق بازنشستگی کشوری	۷۹۲۲۰ میلیارد تومان
۱۱۱۱۲۰	بودجه صندوق لشکری	۵۱۰۲۲ میلیارد تومان
۱۳۲۵۰۰	بودجه سازمان تأمین اجتماعی	۱۵۰۰ میلیارد تومان
۱۵۲۰۰۳	بودجه صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۲/۴۸۳ میلیارد تومان
۱۲۷۵۰۷	حق بیمه	۸۰۰۰ میلیارد تومان بابت کسورات بازنشستگی سهم شاغلین آموزش و پرورش مشترک صندوق بازنشستگی کشوری
۱۲۹۰۰۱	حق بیمه	۲۰۰۰ میلیارد تومان بابت کسورات بازنشستگی سهم شاغلین دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور مشترک صندوق بازنشستگی کشوری
جدول ۷-۱ ۱۰۸۱۰۹	حق بیمه	۹۴ میلیارد تومان بابت حق بیمه کارکنان شورای حل اختلاف
جدول ۷-۱ ۱۱۴۰۰۰	حق بیمه	۱۴ میلیارد تومان بابت بیمه هنرمندان (فعالان قرآنی، مداحان و سایر هنرمندان)
جدول ۹ ردیف ۲۰	تعهدات صندوق فولاد	ایفای تعهدات صندوق بازنشستگی فولاد به وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۰۰۰ میلیارد تومان)
جدول ۹ ردیف ۲۲	پرداخت مستمری	پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی و ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نسبت به سنوات مستمری - موضوع درآمد حاصل از اخذ یک در هزار قیمت منطقه‌ای بابت حق الثبت اموال غیرمنقول (۵۴۰ میلیون تومان)
جدول ۹ ردیف ۲۳	حق بیمه	سازمان تأمین اجتماعی - سهم بیمه کارفرمایی کشاورزان موضوع ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۰/۲۴ میلیارد تومان)
جدول ۹ ردیف ۲۴	بودجه صندوق فولاد	صندوق بازنشستگی فولاد - کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان (۴۵۰۰ میلیارد تومان)
جدول ۱۸ ردیف ۷	واگذاری سهام و سهم‌الشرکه دولت سال ۱۴۰۰	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات (۴۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸)
جدول ۱۸ ردیف ۱۱		دیون صندوق بازنشستگی فولاد (۱۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸)
جدول ۱۸ ردیف ۱۲		تأدیه بدهی نیروی انتظامی به صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (۱۲۵ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۹

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱۰. صندوق‌های بازنشستگی

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه اقتصاد امور عمومی)

تهیه و تدوین: محمدحسین مرادی

همکار: محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمز، سیدعباس پرهیزکاری



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۱/۱۴