

نبت: ۸۶۰
بهمن ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۷۴۶
دوره یازدهم - سال سوم

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۰): صندوق‌های بازنشستگی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۴۶

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۰): صندوق‌های بازنشستگی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین: عباس یزدانی

همکاران: فاطمه تیمورا، مهدی قاسمی سیانی

مدیر مطالعه: محمدحسین مرادی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

ویراستار ادبی: پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. بحران صندوق‌های بازنشستگی

۲. پایداری مالی

۳. بودجه عمومی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۱۱

به نام خدا

فهرست مطالب

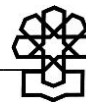
چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۱
مقدمه.....	۲
۱. مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی.....	۵
۱-۱. علل بحران صندوق‌ها.....	۸
۱-۱-۱. تغییرات جمعیتی.....	۸
۱-۱-۲. سن بازنشستگی.....	۹
۱-۱-۳. مدیریت دارایی‌ها و بازده سرمایه‌گذاری‌ها.....	۱۰
۱-۱-۴. نسبت ارزش روز همه دارایی‌ها به مصارف سال ۱۴۰۰.....	۱۱
۱-۱-۵. مجموع درآمد حاصل از دارایی‌ها نسبت به کل منابع.....	۱۳
۱-۱-۶. بازنشستگی‌های پیش از موعد.....	۱۵
۱-۱-۷. وضعیت بدهی‌های دولت در سالیان اخیر.....	۱۶
۲. محورهای اصلی ارتباط بودجه و صندوق‌های بازنشستگی.....	۱۸
۲-۱. صندوق بازنشستگی کشوری.....	۱۹
۲-۲. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح.....	۱۹
۲-۳. سازمان تأمین اجتماعی.....	۲۰
۲-۳-۱. تصویر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۱.....	۲۱
۲-۴. سایر صندوق‌های بازنشستگی.....	۲۱
۳. تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....	۲۱
جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۵
منابع و مآخذ.....	۲۵

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. منابع اختصاص یافته بابت صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی ۶
- نمودار ۲. تفکیک صندوق‌های بازنشستگی براساس جمعیت و وابستگی یا عدم وابستگی به بودجه عمومی^۳ ۷
- نمودار ۳. روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی ۸
- نمودار ۴. روند نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری ۹
- نمودار ۵. روند تغییرات امید به زندگی و سن بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری ۱۰
- نمودار ۶. مقایسه میزان دارایی‌های صندوق و مصارف آن در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان) ۱۲
- نمودار ۷. مجموع درآمد حاصل از دارایی‌ها نسبت به کل منابع ۱۳
- نمودار ۸. سهم هریک از منابع صندوق بازنشستگی کشوری ۱۴
- نمودار ۹. انواع بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی ۱۵
- نمودار ۱۰. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور ۱۵

فهرست جداول

- جدول ۱. بار مالی احکام قانونی بر تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ ۱۶
- جدول ۲. منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه ۱۹
- جدول ۳. منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در منابع بودجه عمومی ۱۹
- جدول ۴. محل مصرف منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی در منابع بودجه عمومی ۲۰
- جدول ۵. منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۴۰۱) ۲۱
- جدول ۶. بندهای مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۲۲



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۰): صندوق‌های بازنشستگی

چکیده

مطالعه پیش‌رو به بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پرداخته است. طبق لایحه تقدیمی دولت جهت حمایت از صندوق‌های بازنشستگی رقم ۳۳۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۲۰۷ هزار میلیارد تومان مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۱۲ هزار میلیارد تومان جهت کمک به صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۱۱۳ هزار میلیارد تومان بابت صندوق بازنشستگی فولاد و وزارت اطلاعات تعیین شده است که در مجموع حدود ۱۵ درصد از کل منابع عمومی را به خود اختصاص داده‌اند. در ادامه بر مهم‌ترین عوامل مؤثر بر وضعیت ایجاد ناپایداری در صندوق‌ها اشاره شده که از این موارد می‌توان به عدم انجام اصلاحات پارامتریک همزمان با تحولات جمعیتی، تصویب قوانین سخاوتمندانه و متعارض با اصول بیمه‌ای که تشدیدکننده ناترازی مالی صندوق‌ها بوده و مدیریت ناکارآمد دارایی‌ها اشاره کرد که در ادامه به آنها پرداخته شده است. با این حال قابل تأمل است که کشورهای مدیریت مقایسه با ایران از نظر دارایی صندوق‌های بازنشستگی و شاخص‌های اقتصاد کلان در وضعیت مناسب‌تری قرار دارند، برای جلوگیری از وقوع بحران، با توجه به تغییرات جمعیتی دست به اصلاحات تدریجی در مؤلفه‌ها بازنشستگی خود زده‌اند؛ اما در ایران با وجود تغییرات شاخص‌های جمعیتی (همچون نرخ باروری و امید به زندگی) و وضعیت نامساعد دارایی صندوق‌ها و به تبع آن ناتوانی از پرداخت مستمری مکفی به بازنشستگان، تاکنون اراده‌ای جدی برای اصلاح وضعیت موجود و جلوگیری از بروز بحران دیده نشده است.

خلاصه مدیریتی

مطابق لایحه بودجه‌ی ۱۴۰۲، اعتبار اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی نیازمند کمک دولت نزدیک به رقم ۳۳۱ هزار میلیارد تومان است که ۲۰۷ هزار میلیارد تومان از آن مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۱۲ هزار میلیارد تومان مربوط به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۱۱۳ هزار میلیارد تومان برای صندوق بازنشستگی فولاد و وزارت اطلاعات تعیین شده است که در مجموع حدود ۱۵ درصد از کل منابع عمومی را به خود اختصاص داده‌اند. همانطور که مشاهده می‌شود اعتبارات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در به مرور در حال افزایش است که در اثر پیشی گرفتن مصارف این صندوق‌ها از منابع و در نتیجه ناتوانی این صندوق‌ها در پرداخت تعهدات خود به بازنشستگان است. وضعیتی که برای برخی از صندوق‌های خاص (مثل صندوق کارکنان صداوسیما، صندوق کارکنان بانک‌ها و ...) نیز وجود دارد، اما به دلیل دریافت کمک از دستگاه‌های مادر و شفاف نبودن اعتبارات تخصیص یافته، در کانون توجهات نیست.

در این گزارش بر مهم‌ترین عوامل بروز ناپایداری در این صندوق‌ها اشاره شده که از این موارد می‌توان به عدم انجام اصلاحات پارامتریک متناسب با تحولات جمعیتی، ضعف در عملکرد نهاد تنظیم‌گر، تصویب قوانین و مقررات سخاوتمندانه و متعارض با اصول بیمه‌ای که تشدیدکننده‌ی، ناترازی مالی صندوق‌ها بوده و مدیریت ناکارآمد دارایی‌ها اشاره نمود که در ادامه به آنها پرداخته شده است.

نکته‌ی مهمی که در تحلیل به وجود آمدن فعلی نباید از آن غافل شد محیط خاص این بخش است که در آن میان تصمیمات گرفته شده توسط سیاست‌گذار و نمایان شدن اثرات آن تصمیم، فاصله‌ی زمانی قابل توجهی وجود دارد. در این محیط در صورت انجام اقدامات اصلاحی، تاثیرات مثبت آن در آینده آشکار می‌شود؛ در حالی که ممکن است اثرات منفی آن (مثل نارضایتی اجتماعی) بلافاصله رخ دهد. از سوی دیگر در صورت اتخاذ تصمیماتی با نگاه کوتاه مدت و مغایر با اصول بیمه‌ای، اثرات منفی این تصمیم در آینده خود را نشان خواهد داد، در حالی که منافع حاصل از این اقدام (مثل حمایت سیاسی ذینفعان این تصمیم) به سرعت حاصل می‌شود. در چنین شرایطی به صورت طبیعی، تصمیم سیاست‌گذار انجام اقدامات مخرب و خودداری از هرگونه اصلاح است. با این حال و با وجود چنین شرایطی قابل تأمل است که کشورهایی که در مقایسه با ایران از نظر دارایی صندوق‌های بازنشستگی و شاخص‌های اقتصاد کلان در وضعیت مناسبتری قرار دارند، به جهت جلوگیری از وقوع بحران، با توجه به تغییرات جمعیتی دست به اصلاحات تدریجی در مؤلفه‌ها بازنشستگی خود زده‌اند؛ اما در ایران با وجود تغییرات شاخص‌های جمعیتی (همچون نرخ باروری و امید به زندگی) و وضعیت نامساعد دارایی صندوق‌ها و به تبع آن ناتوانی از پرداخت مستمری مکفی به بازنشستگان، تاکنون اراده‌ای جدی برای اصلاح وضعیت موجود و جلوگیری از بروز بحران دیده نشده است.

مقدمه

در عصر حاضر، اهمیت نظام بازنشستگی در حفظ حداقلی از سطح معیشت بازنشستگان و حمایت از سالمندان بر کسی پوشیده نیست. تأکید بر اهمیت این مسئله سبب شده به‌موجب ماده (۲۲) اعلامیه حقوق بشر مصوب سال ۱۹۴۸ بر خورداری از تأمین اجتماعی به‌عنوان حق بشری تلقی شود. این نظام‌ها با دریافت مبالغ نقد حق بیمه، اعطای مستمری در دوران بازنشستگی فرد را متعهد می‌شوند و از این رو نسبت به پارامترهایی که تعهدات آنها را دچار خدشه نمایند آسیب‌پذیر هستند. نااطمینانی حاکم بر خصیصه‌های مالی، اقتصادی و جمعیتی بدون انجام اصلاحات در بزنگاه‌های لازم، سبب سوق این نظام‌ها به گردابی شگرف و بلعیده شدن منافع بالایی از جمعیت می‌شود.

در چند دهه گذشته، کاهش نرخ مرگ‌ومیر به‌واسطه پیشرفت‌های بخش سلامت و درمان و نرخ زاد و ولد در کنار افزایش شاخص امید به زندگی، سبب بروز پدیده کهنسالی جمعیت؛ نه فقط در ایران بلکه در سراسر دنیا شده و همین امر سازوکار نظام‌های تأمین اجتماعی و نحوه تأمین مالی آنها را با مشکلات جدی روبه‌رو کرده است. روندی که شیوع و تشدید آن با بازنشسته‌شدن نخستین گروه‌ها از نسل انفجار جمعیت^۱ شیب مضاعفی یافته و سراسیمگی اکثر کشورها



به انجام اصلاحات را در هر دو سطح پارامتریک و ساختاری دوجندان نموده است. لزوم و فوریت اتخاذ سیاست‌های اصلاحی برای نظام‌های توازن درآمد-هزینه همچون ایران به واسطه ارتباط پایداری مالی سیستم به فاکتورهای جمعیتی و محیط کار در کنار شیوع گسترده مسئله کهنسالی جمعیت دوجندان است.

طبق آخرین گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۱ در سال ۲۰۲۱، میانه سنی کشورها به واسطه متوسط طول عمر بالا و نرخ زاد و ولد پایین با سرعت بالایی در حال افزایش است؛ در سال ۲۰۲۰، این شاخص با افزایش ۸ ساله از سال ۱۹۹۰، به ۴۱ سال رسیده و پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ به ۴۷ سال افزایش یابد.

عدم اتخاذ سیاست اصلاحی جدی توسط دولتمردان در مواجهه با تغییرات جمعیتی، اقتصادی یا مالی به منزله پذیرش پیامدهای منفی این روندها بر پایداری مالی و کفایت سیستم بازنشستگی است. از این رو بسیاری از کشورها به انجام اصلاحات و تنظیم پارامترهای نظام بازنشستگی به وسیله وضع قوانین منظم و متناسب با شرایط یا با اتکا به سازوکارهای خودکار مبادرت می‌ورزند. سازوکارهای خودکار علی‌رغم آنکه امکان حذف تمام نااطمینانی از نظام بازنشستگی را ندارند، برای سیاستگذاران به دلیل لحاظ منافع نسل‌های آتی در تصمیمات جاری، از جذابیت بالایی برخوردارند؛ نسل‌هایی که در حال حاضر نه حق رأی و نه صدایی از آنها وجود دارد.

سازوکارهای تنظیم خودکار علی‌رغم تنوع بالا، هدف مشترکی را دنبال می‌نمایند و آن کاهش آثار سوء ناشی از نااطمینانی بر نظام بازنشستگی و کفایت مستمری پرداختی است. از جمله مهم‌ترین عوامل نااطمینانی در این نظام می‌توان به روند آتی تورم، امید زندگی و بازده مالی در کنار روندهای جمعیتی، نسبت مستمری‌بگیران به بیمه‌پردازان، اشتغال و مهاجرت برای سیستم‌های پرداخت متوازن نقدی^۲ اشاره کرد.

با توجه به سیاست‌های اخیر کشورها، سن بازنشستگی آتی - مربوط به گروه‌های جمعیتی که در سال ۲۰۲۰ وارد بازار کار می‌گردند و در سال ۲۰۶۰ بازنشسته می‌شوند - از ۶۲ سال در کشورهای کلمبیا، لوکزامبورگ و اسلوانی و ۶۴ سال در جمهوری اسلواکی تا ۷۴ سال در دانمارک متغیر است. از سوی دیگر تنها در کشورهای اتریش، کلمبیا، کاستاریکا، مجارستان، رژیم صهیونیستی، لیتوانی، لهستان، سوئیس و ترکیه شاهد سن عادی بازنشستگی کمتر برای زنان نسبت به مردان با متوسط اختلاف ۲/۸ سال بوده و افق آتی کشورهای اتریش، کاستاریکا، لیتوانی و ترکیه نشان‌دهنده حذف این شکاف جنسیتی در سنین عادی بازنشستگی است. این مسئله در حالی است که افق آتی سن بازنشستگی در ایران و یا حذف و تعدیل شکاف جنسیتی ۵ ساله که خود بیشتر از رقم متوسط کشورهای OECD (۲/۸) است چندان روشن نبوده و اقدام‌های جدی در این زمینه مشاهده نمی‌شود.

با وجود آنکه در طول دهه گذشته، سن خروج از بازار کار به‌طور متوسط سریع‌تر از شاخص امید زندگی در کشورهای اتحادیه اروپا افزایش یافته است (Pension Market in Focus, 2021). این پدیده در کنار افزایش اشتغال زنان و آثار ارتقای سطح تحصیلات تا حد زیادی مرهون سیاست‌های بخش تأمین اجتماعی همچون افزایش سن قانونی بازنشستگی و سخت‌تر نمودن شرایط بازنشستگی‌های پیش از موعد است. در ایران اما روندی معکوس دنبال می‌شود و حتی اعمال بخشی از آثار افزایش شاخص امید زندگی در سن قانونی بازنشستگی و یا شرایط احراز بازنشستگی به چشم نمی‌خورد.

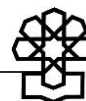
1. Organisation for Economic Co-operation and Development
2. Pay As You Go (PAYG)

ازسوی دیگر در رابطه با تعداد سال‌های مبنای محاسبه مستمری، آمارهای موجود نشان می‌دهد تقریباً تمام کشورهای اروپای شرقی کل دوره را برای تعیین مستمری ملاک قرار داده‌اند یا با اصلاحات انجام‌شده، در حال حرکت به سمت این هدف هستند. در این بین البته فرانسه (افزایش از ۱۰ سال آخر به ۲۵ سال آخر)، اسلوانی (افزایش از ۱۰ سال به ۲۴ سال) نروژ و اتریش (میانگین ۲۰ سال) و یونان با متوسط ۵ سال هستند. در کشورهای خاورمیانه این رقم از ۲ سال تا ۱۰ سال (تونس و جیبوتی) متغیر است (همان). به‌طور متوسط سال‌های مبنای محاسبه سطوح مستمری میان همه کشورها (به‌غیر از یونان و کشورهای خاورمیانه) با در نظر گرفتن روند اصلاحی اتخاذی آنها به ۲۰ سال افزایش یافته است (Pension at glance, 2020). مبنایی که در ایران تنها مبتنی بر دو سال آخر خدمت و منشأ بروز بسیاری از انحرافات در نظام بازنشستگی کشور شده است. در این بین، شاخص به‌روزرسانی دستمزدهای گذشته نیز در کشورهای مختلف متفاوت است، اما عمدتاً شاهد استفاده توأمان یا منفرد یکی از مقادیر تورم، میانگین رشد دستمزد، متوسط درآمدها هستیم.

به‌طور کلی، افزایش مخارج در بخش بازنشستگی به‌ویژه برای نظام‌های توازن درآمد - هزینه به‌موجب چهار عامل ساختار جمعیتی، اشتغال، متوسط نسبت مزایا و سهم نیروی کار در تولید ناخالص داخلی قابل تفکیک است. آمارها نشان می‌دهد به‌طور متوسط تغییر ساختارهای جمعیتی و مسئله کهنسالی جمعیت به‌تنهایی باعث افزایش مخارج بازنشستگی به میزان ۲.۵ درصد تولید ناخالص داخلی می‌شود. با توجه به پیش‌بینی‌های جمعیتی، بین سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۳۵ افزایش نسبت بازنشستگان به جمعیت فعال، فشار بیشتری بر هزینه‌های بخش بازنشستگی وارد نموده و به حدود ۳.۵ درصد از تولید ناخالص داخلی هدایت می‌نماید. این مسئله تهدیدی جدی برای کشور محسوب شده و میزان وابستگی صندوق‌ها به بودجه دولت را چند برابر می‌کند. مطمئناً در غیاب منابع جدید برای تأمین هزینه‌های این بخش، اتخاذ سیاست‌هایی جهت افزایش دوره اشتغال برای حفظ سطح مزایای بازنشستگان و درعین حال تعدیل فشار فزونی هزینه‌ها قدمی بسیار مهم است.

شایان ذکر است، در کنار تعدیل پارامترهای تشکیل‌دهنده نظام تأمین اجتماعی برای حفظ پایداری مالی و کفایت مزایای دوره بازنشستگی، سیاست‌های بخش اشتغال نیز حائز اهمیت است. آمارهای مربوط به کشورهای OECD نشان می‌دهد، سیاست افزایش اشتغال سبب کاهش هزینه‌های کل بخش بازنشستگی به میزان حدود ۱/۱ درصد GDP شده (به‌طور متوسط) و توانایی جذب حدود ۴۰ درصد از فشار کهنسالی جمعیت را داراست (pension at glance, 2021, 32). در حقیقت، اشتغال بیشتر چه به‌واسطه تمدید سال‌های اشتغال و چه از طریق افزایش نیروی کار از دو کانال تشدید تولید ناخالص داخلی و کاهش سال‌های بهره‌مندی، سبب کاهش نسبت هزینه‌های مستمری می‌شود. در کشورهای استونی، آلمان، مجارستان و لیتوانی بهبود وضعیت بازار نیروی کار نقش قابل‌ملاحظه‌ای در کنترل مخارج بازنشستگی ایفا نموده است و در مقابل نرخ‌های اشتغال پایین‌تر باعث ایجاد فشار اضافی بر هزینه‌های بازنشستگی در چندین کشور از جمله یونان، پرتغال و ترکیه شد.

با توجه به تقدیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به مجلس شورای اسلامی، این گزارش به بررسی محورهای ارتباط لایحه بودجه با صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. به این منظور پس از بیان مقدمات، 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.

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 مورد بررسی قرار گرفته‌اند و در نهایت تمامی بندها و ردیف‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی گردآوری شده‌اند.

۱. مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی

در حال حاضر در ایران ۱۷ صندوق بازنشستگی وجود دارد^۱ که در مجموع حدود ۲۵.۳ میلیون مشترک و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. در حال حاضر اکثریت این صندوق‌ها 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 اعتبارات دریافتی صندوق‌ها از حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ به حدود ۳۳۱ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ رسیده است. این در حالی است که اعتبار کمکی به صندوق‌های دستگاهی غیرپایدار همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما، صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها و ... در این آمار لحاظ نشده است.

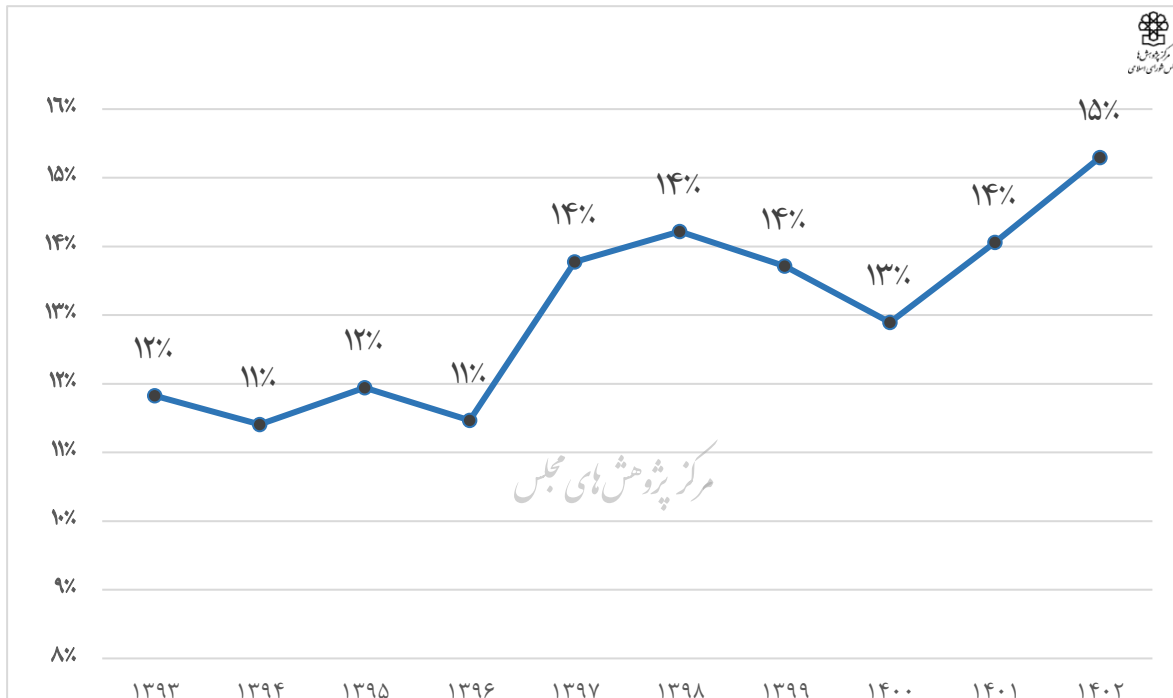
براساس آخرین آمارهای منتشر شده (سال ۱۴۰۱)^۲ حدود ۱۸.۲ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲.۵۱۵ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲.۳ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستاییان و عشایر و ۱.۱ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح هستند.

از تعداد مشترکین سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی اطلاعات دقیقی در دسترس نیست؛ اما براساس آخرین آمارها که مربوط به سال ۱۳۹۶ است؛ تعداد مشترکین آنها در مجموع حدود ۷۰۸ 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 به صورت مستقیم مبالغ قابل توجهی به آنها اختصاص می‌یابد که در ادامه به طور جزئی‌تر بررسی خواهند شد. البته اکثریت صندوق‌های دستگاهی نیز این وضعیت را دارند، با این تفاوت که کمبود درآمد آنها از طریق دستگاه مادر (مثل سازمان صدا و سیما، هواپیمایی ملی ایران و ...) تأمین می‌شود و لذا این ارقام به صورت شفاف در بودجه عمومی ذکر نمی‌شود؛ برای مثال تأمین اعتبار حدود ۱۲۰۰ میلیارد تومان از هزینه‌های صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما در سال ۱۴۰۰ از محل بودجه سازمان صدا و سیما انجام شده است.

۱. به موجب قانون بودجه ۱۴۰۱، صندوق بازنشستگی کارکنان هواپیمایی ملی ایران در صندوق بازنشستگی کشوری ادغام شد.
۲. آمار ذکر شده در این بخش، مجموع تعداد «مشترکین فعال» و تعداد «پرونده‌های مستمری‌بگیران» است.

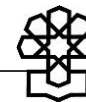
نمودار ۱. منابع اختصاص یافته بابت کمک به صندوق‌های بازنشستگی از کل منابع عمومی



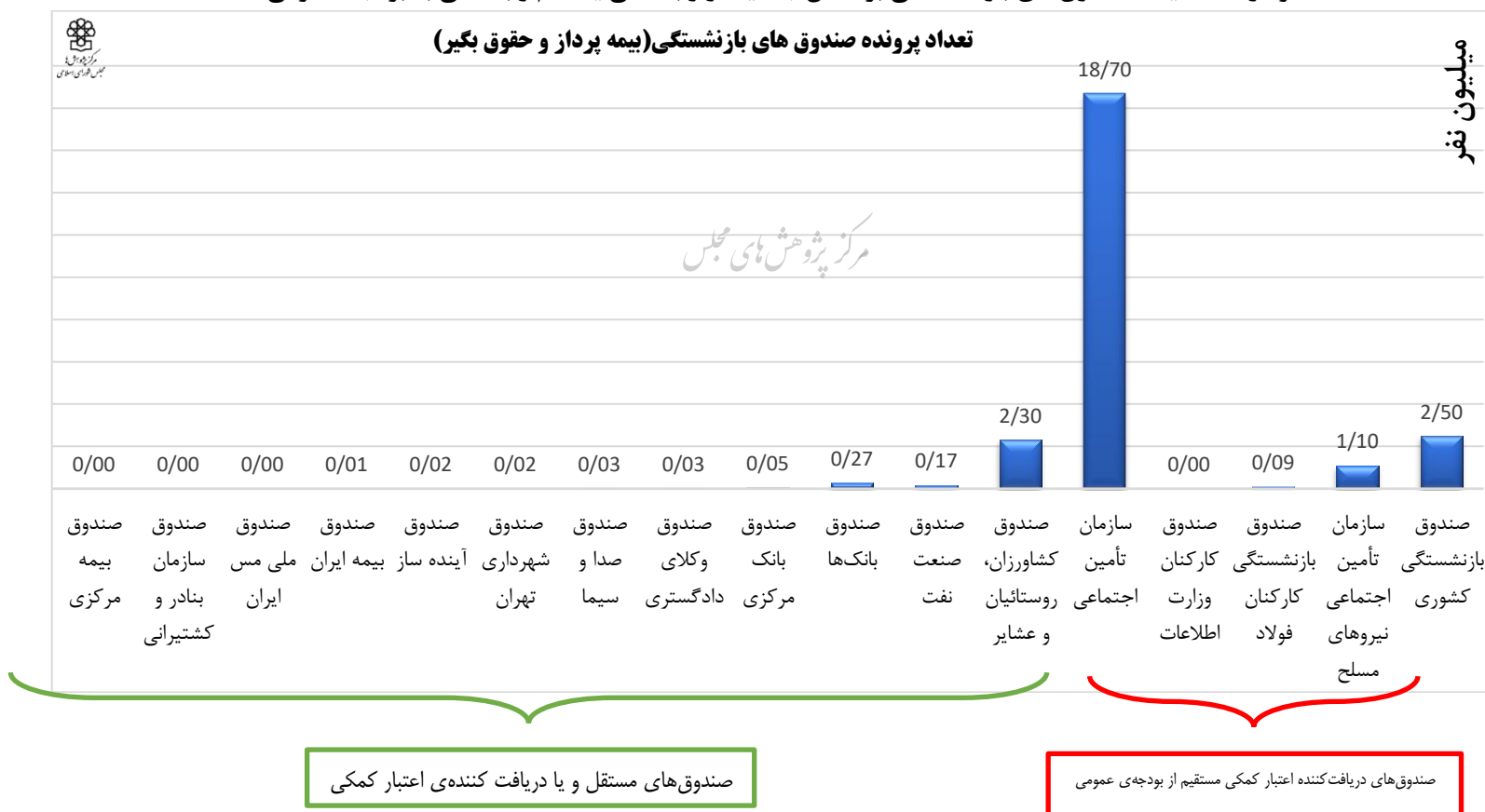
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

همان‌طور که در نمودار بالا مشاهده می‌شود، سالیانه درصد قابل توجهی از کل مصارف بودجه عمومی در راستای کمک به بازپرداخت تعهدات صندوق‌های بازنشستگی هزینه می‌شود. آنچه اهمیت این موضوع را بیشتر می‌کند، روند کلی رو به رشد این نسبت است. به‌نحوی که در سال ۱۴۰۲ این رقم به حدود ۱۵ درصد از کل منابع عمومی رسیده است. در ضمن این رقم بدون لحاظ کمک‌های فرابودجه انجام گرفته به صندوق بازنشستگی در قالب ردیف‌های متفرقه و تبصره «۱۴»^۱ بودجه و واگذاری شرکت‌های دولتی بابت رد دیون که در احکام بودجه صورت می‌پذیرد بیان شده است.^۲

۱. در سالیان گذشته ردیفی تحت عنوان صندوق بازنشستگی روستاییان با رقم ۱۰۶۰۰ به این صندوق اختصاص پیدا می‌کرده است.
 ۲. ذیل احکام تبصره «۲» قوانین بودجه مبالغ ۸۹۰۰۰ میلیارد تومان و ۹۰۰۰۰ میلیارد تومان بابت پرداخت بدهی به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت شده است که در نمودار بالا لحاظ نگردیده است.



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



مآخذ: 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 ۱۵

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.

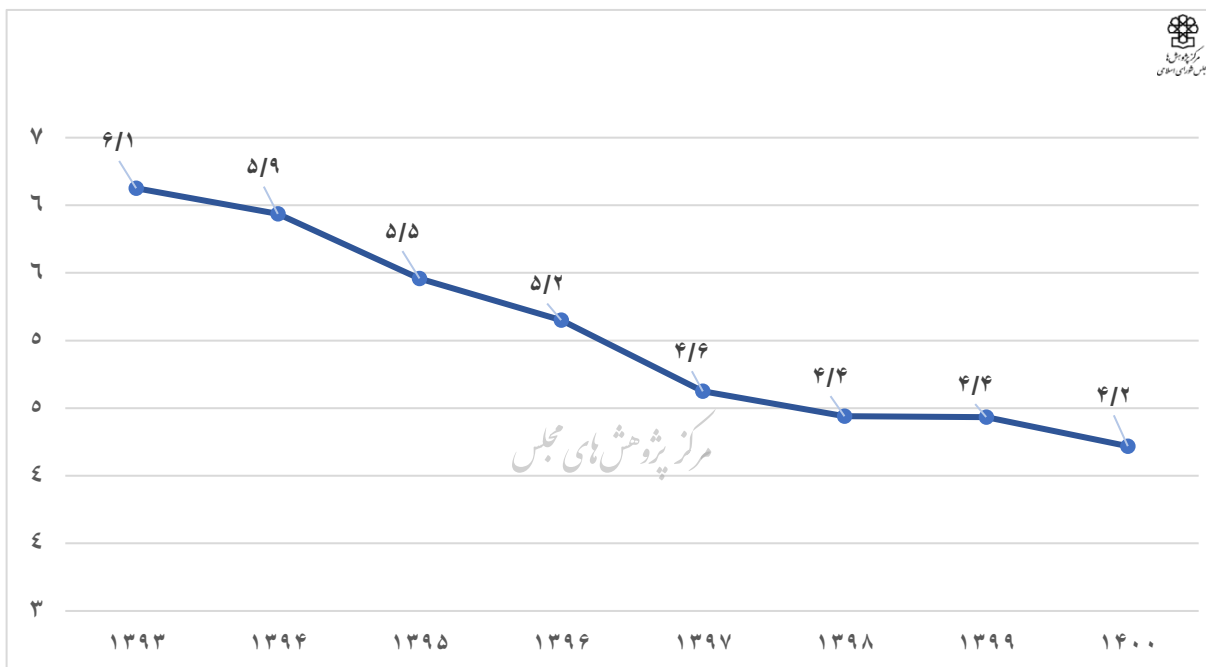
۱-۱. علل بحران صندوق‌ها

۱-۱-۱. تغییرات جمعیتی

«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 ۱۳۹۹ به زیر ۴/۴ رسیده است. به عبارت بهتر، در ۱۰ سال اخیر به صورت مستمر نسبت درآمد حاصل از دریافت حق بیمه به هزینه پرداخت مستمری کاهش یافته است.

نمودار ۳. روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی

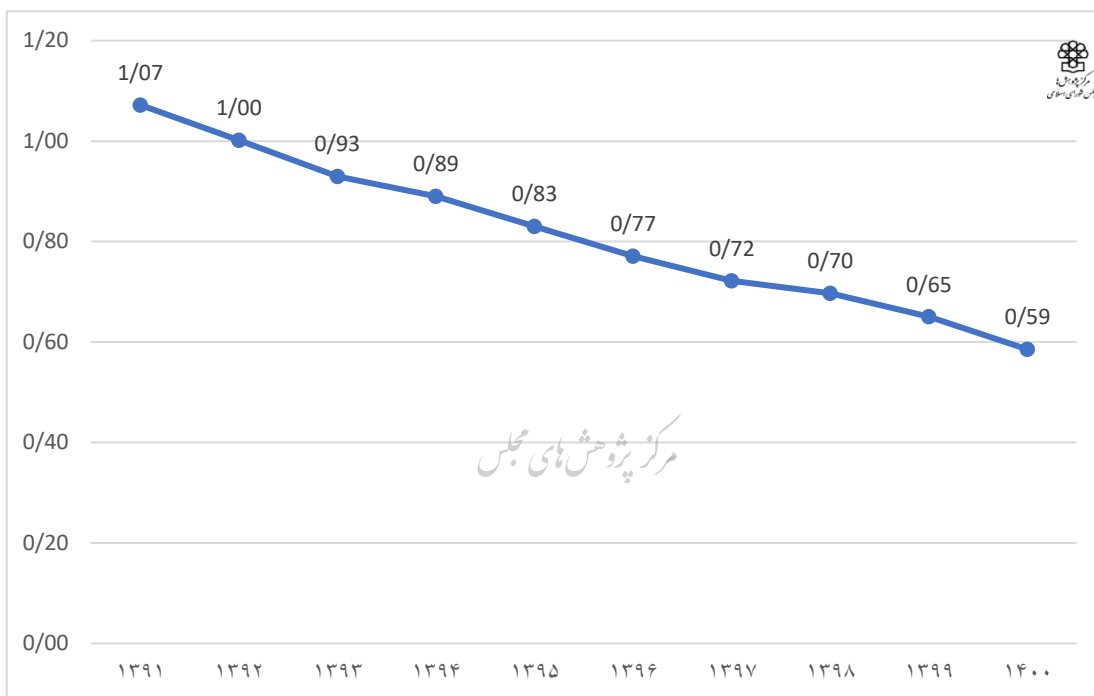


مأخذ: گزارش‌های منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی.

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. برای مثال طبق آخرین آمارهای سال ۱۳۹۸ نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۰/۷، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود ۰/۸۵ و صندوق بازنشستگی روستاییان و عشایر حدود ۱۲/۷ است. البته در خصوص صندوق آخر باید توجه کرد که حدود ۴۵ درصد از بیمه‌پردازان، بالای ۵۰ سال سن دارند و با بازنشستگی قریب‌الوقوع آنان نسبت پشتیبانی این صندوق نیز به زودی کاهش چشمگیری پیدا خواهد کرد.



نمودار ۴. روند نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری



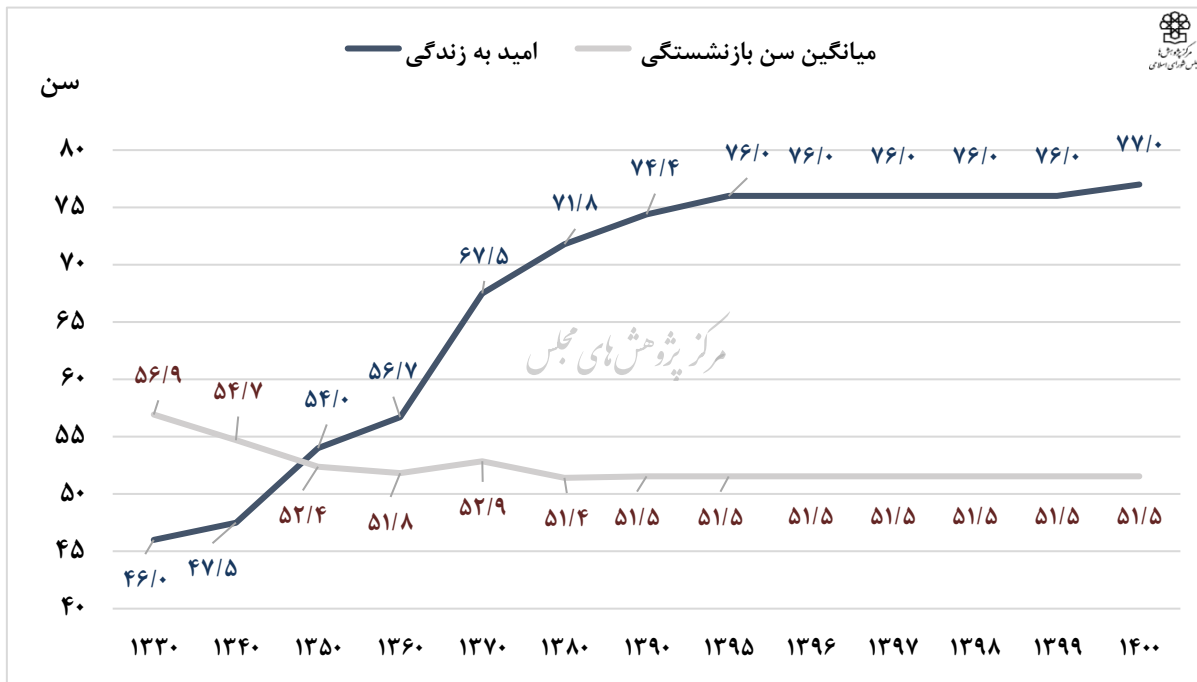
مأخذ: سالنامه صندوق بازنشستگی.

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 ۱۳۶۰) و کاهش این نرخ در دوره‌های بعدی باعث شده که به تدریج ترکیب جمعیتی کشور از نظر سنی نامتوازن شود.

۱-۱-۲. 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 ۵. روند تغییرات امید به زندگی و سن بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری



مأخذ: بانک جهانی، سالنامه صندوق بازنشستگی کشوری.

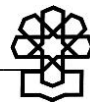
بازنشستگی‌های پیش از موعد که به واسطه قوانین مختلف تکلیف شده‌اند؛ اصلی‌ترین دلیل این اتفاق در صندوق‌ها هستند. در این خصوص می‌توان به بازنشستگی‌های پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور اشاره کرد که مهم‌ترین دسته از بازنشستگی‌های پیش از موعد در سازمان تأمین اجتماعی هستند.

علاوه بر این ورود زودهنگام به صندوق‌های بازنشستگی و امکان بازنشستگی صرفاً براساس سنوات حق بیمه‌پردازی (بدون در نظر گرفتن حداقل سن) را می‌توان یکی از عوامل بازنشستگی در سن پایین عنوان کرد. ورود زودهنگام برخی از گروه‌های شغلی به صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه خروج زود هنگام آنان باعث می‌شود تا سنوات دریافت مستمری افزایش یابد که بار مالی قابل توجهی به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند. افرادی که 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، یکی از موضوعات مورد علاقه گروه‌های مختلف شغلی است و درخواست برای قرارگیری در زمره مشاغل سخت‌وزیان‌آور و دریافت سنوات ارفاقی، همواره از سوی مشاغل مختلف ارائه می‌شود.

۳-۱-۱. مدیریت دارایی‌ها و بازده سرمایه‌گذاری‌ها

موضوع سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی ارتباط تنگاتنگی با ساختار تأمین مالی و نحوه پرداخت مستمری دارد. در صندوق‌های بازنشستگی مبتنی بر نظام اندوخته‌گذاری (Fully Funded) و مشارکت معین (DC)، همه حق



بیمه‌های دریافتی از بیمه‌پردازان سرمایه‌گذاری می‌شود و در ایام بازنشستگی مشترکین، اصل و سود منابع به‌صورت یک‌باره یا مستمر، به آنها بازگردانده می‌شود. طبیعتاً در این صندوق‌ها موضوع سرمایه‌گذاری بسیار بااهمیت است و به نوعی پایه و اساس آن صندوق را شکل می‌دهد.

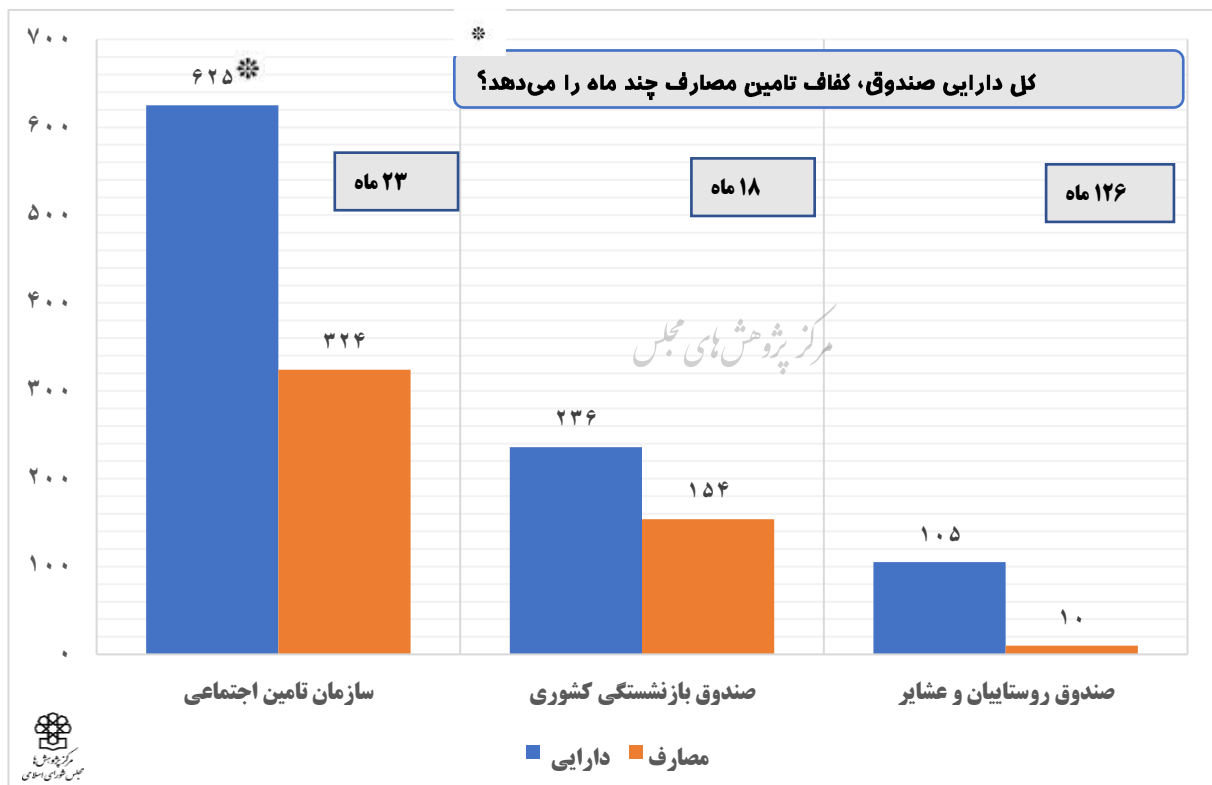
ازسوی دیگر در صندوق‌های مبتنی بر نظام تعادل منابع-مصارف (PAYG) و مزایای معین (DB)، حق بیمه‌های دریافتی از بیمه‌پردازان به‌صورت مستقیم به بازنشستگان فعلی صندوق پرداخت می‌شود و تنها مقدار مازاد منابع سرمایه‌گذاری می‌شود. شایان ذکر است لزوماً صندوق‌های DC از صندوق‌های DB بهتر نبوده و هر یک از این صندوق‌ها با توجه به نوع خدمات و تعهدات خود، مزایا و معایب خاص خود را دارند. با این حال و صرف‌نظر از این تفاوت‌ها، در ایران موضوع سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها همواره مورد توجه مسئولان و آحاد مردم بوده است.

در بیشتر صندوق‌های بازنشستگی دنیا، میزان ارزش روز دارایی‌ها و بازده حاصل از آنها به‌صورت شفاف در معرض عموم قرار دارد، در کشور به‌دلیل غیربورسی بودن بخش عمده‌ای از بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌ها و همچنین مسئله تورم بالا، ارزش‌گذاری دارایی‌ها و محاسبه بازده آنها با چالش‌های متعددی روبه‌رو است. ازسوی دیگر در رابطه با میزان بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی نیز، این عدم شفافیت تا حد زیادی وجود دارد؛ به این معنا که میزان بدهی‌های دولت به صندوق‌ها اعلام نمی‌شود و حتی توافقی پیرامون میزان بدهی وجود ندارد. با این حال در این بخش برخی اطلاعات موجود و قابل اتکا از صندوق‌های بزرگ ارائه می‌گردد.

۴-۱-۱. نسبت ارزش روز همه دارایی‌ها به مصارف سال ۱۴۰۰

یکی از مواردی که می‌تواند میزان توانایی صندوق‌های بازنشستگی را در تأمین مصارف آنها مشخص کند، بررسی نسبت کل دارایی‌های بورسی و غیربورسی و میزان بدهی دولت به صندوق به کل مصارف یک‌ساله صندوق است. نمودار زیر میزان کل دارایی‌های سه صندوق تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر را با مصارف یک‌ساله آنها را در سال ۱۴۰۰ مقایسه کرده است. این نمودار نشان می‌دهد در صورتی که امکان واگذاری تمامی دارایی‌های موجود در صندوق‌های نامبرده وجود داشته باشد، این دارایی‌ها کفاف تأمین چند ماه از مصارف صندوق را خواهند داشت.

نمودار ۶. مقایسه میزان دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی و مصارف آنها در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: صورت‌های مالی صندوق‌های مذکور.

* مجموع طلب سازمان تأمین اجتماعی و ارزش دارایی‌های شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی. در برخی از تخمین‌ها مجموع دارایی بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. براساس این تخمین تعداد ماه‌های پوشش هزینه ۳۷ ماه خواهد بود (بدون احتساب حق بیمه دریافتی جدید).

نمودار بالا نشان‌دهنده مجموع دارایی‌های شناسایی شده برای صندوق‌های مختلف است (نمودار آبی رنگ) و در کنار آن کل هزینه سالیانه صندوق در یک سال در نظر گرفته شده است (نمودار نارنجی رنگ). با توجه به جوان بودن صندوق روستاییان و عشایر و متناسب بودن میزان دارایی‌ها نسبت به مصارف، رقم فوق دور از انتظار نبوده، اما این موضوع در صندوق بازنشستگی کشوری، وضعیت نامناسبی دارد؛ یعنی در صورتی که از درآمدهای حاصل از دریافت حق بیمه صرف نظر شود و این صندوق بخواهد صرفاً از محل فروش دارایی‌ها تعهدات خود را پرداخت کند، تنها توانایی پوشش ۱۸ ماه از مصارف صندوق را دارد. البته این رقم بدون لحاظ حق بیمه دریافتی از شاغلان است و با توجه به مدل تأمین اجتماعی در ایران که نظام تعادل منابع-مصارف (PAYG) و مزایای معین (DB) است و حق بیمه‌های دریافتی از بیمه‌پردازان به صورت مستقیم به بازنشستگان فعلی صندوق پرداخت می‌گردد، تعداد سالیان پرداخت هزینه بالاتر خواهد بود.

سازمان تأمین اجتماعی نیز از این جهت وضعیت مطلوبی نداشته و مجموع دارایی‌های سازمان (بدون در نظر گرفتن حق بیمه‌های دریافتی از شاغلین) تنها کفاف حدود ۲ سال مصارف سازمان را می‌دهد. با احتساب حداقل ۴۲۰ هزار میلیارد تومان طلب از دولت و مجموع دارایی‌های منعکس شده در صورت مالی سال ۱۴۰۰ شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی-شستا (۲۰۵ هزار میلیارد تومان)، دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی مجموعاً ۶۲۵ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود؛ اما با توجه به اینکه این سازمان اموال و دارایی‌های دیگری نیز در اختیار دارد، برخی تخمین‌ها مجموع

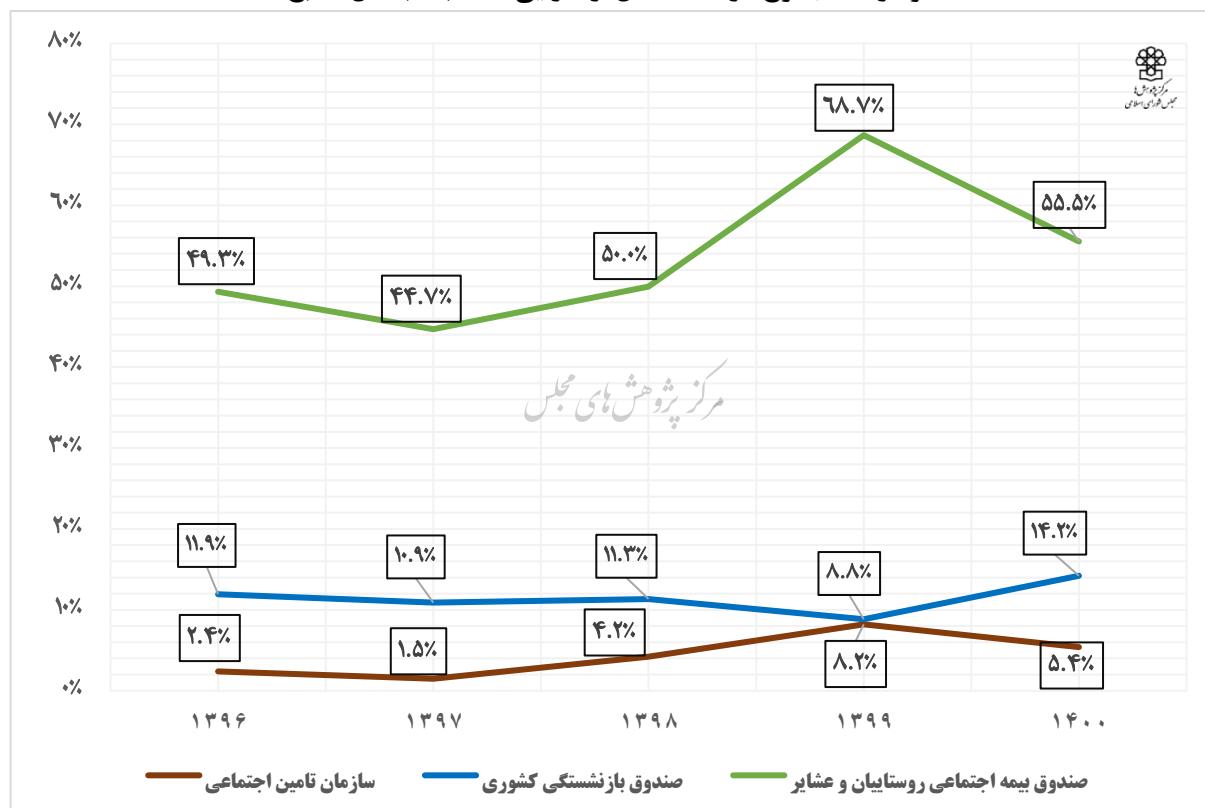


دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی را بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان نیز برآورد می‌کند. در این صورت این دارایی‌ها توانایی پوشش مصارف ۳۷ ماه را خواهند داشت که در این حالت نیز تغییر چندانی در نتیجه ایجاد نخواهد شد. این مقایسه می‌تواند به صورت تقریبی، نقش دارایی‌ها و بازده مورد انتظار از آنها را در تأمین مصارف صندوق‌های فوق نشان دهد.

۵-۱-۱. مجموع درآمد حاصل از دارایی‌ها نسبت به کل منابع

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند تأثیر سرمایه‌گذاری‌ها و بازده حاصل از آنها را در تأمین مصارف صندوق‌های بازنشستگی نشان دهد، بررسی سهم درآمد حاصل از دارایی‌ها از کل منابع در هر یک از صندوق‌هاست. در نمودار زیر نسبت درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سه صندوق تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و روستاییان و عشایر به کل منابع آنها در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ با استفاده از اطلاعات صورت‌های مالی آنها بیان شده است.

نمودار ۷. مجموع درآمد حاصل از دارایی‌ها نسبت به کل منابع



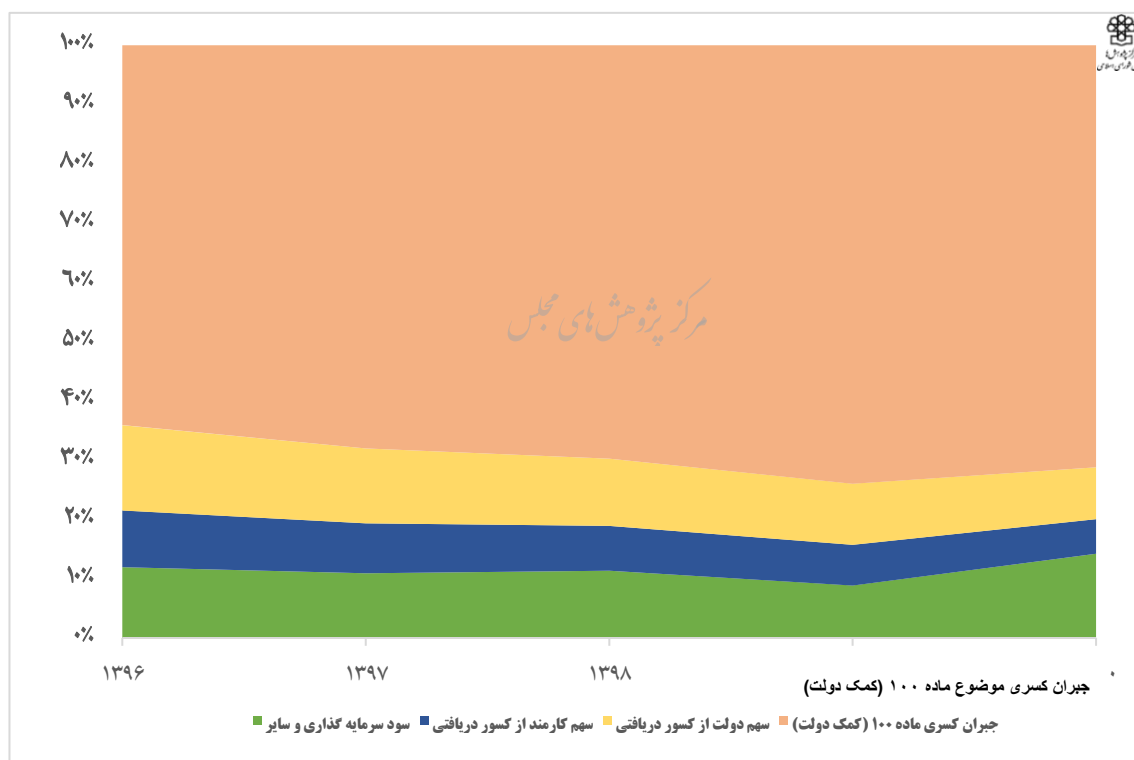
مأخذ: اطلاعات دریافتی از صندوق.

طبق نمودار بالا، در صندوق بیمه روستاییان و عشایر به طور متوسط، نیمی از منابع از محل درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری بوده است. در حال حاضر حدود ۸۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌های موجود در این صندوق غیرمدیریتی است. براساس اطلاعات به دست آمده از صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی، سهم درآمدهای سازمان از کل منابع حدود ۲ تا ۸ درصد در نوسان بوده و در سال ۱۳۹۹، به بیشترین میزان خود رسیده است. آنچه از این نمودار مشخص است، سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی که در مجموعه شستا تجمیع شده، علی‌رغم تصورات،

سه‌م چندانی در تأمین منابع سازمان ندارد.

منابع صندوق بازنشستگی کشوری نیز به‌طور کلی از سه جزء کسور دولتی و غیردولتی، جبران ماده (۱۰۰) و سود سرمایه‌گذاری‌ها تشکیل شده است. منظور از کسور دولتی، سهم دولت از کسور پرداخت شده به‌عنوان کارفرما (۱۳.۵ درصد) و منظور از کسور غیردولتی، سهم کارمند از کسور پرداخت شده (۹ درصد) است؛ اگرچه هر دو از سوی دولت پرداخت می‌گردد. طبق ماده (۱۰۰) قانون استخدام کشوری، در صورت عدم کفایت وجوه صندوق بازنشستگی دولت مکلف است کمبود آن را در بودجه کل کشور از محل درآمد عمومی تأمین و پرداخت کند که این عدد نیز در سال‌های اخیر قابل توجه بوده است.

نمودار ۸. سهم هریک از منابع صندوق بازنشستگی کشوری



مأخذ: اطلاعات دریافتی از صندوق‌ها.

نمودار بالا نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۶ تاکنون همواره بیش از ۶۰ درصد منابع صندوق بازنشستگی کشوری، از محل منابع مربوط به جبران کسری موضوع ماده (۱۰۰) قانون استخدام کشوری تأمین شده است. این نسبت در سال ۱۳۹۹ به بیش از ۷۰ درصد رسیده و اگرچه در سال اخیر، به‌واسطه افزایش سهم سود سرمایه‌گذاری مقدار کمی از سهم آن کاسته شده، اما همچنان سهم بالایی را به خود اختصاص داده است.

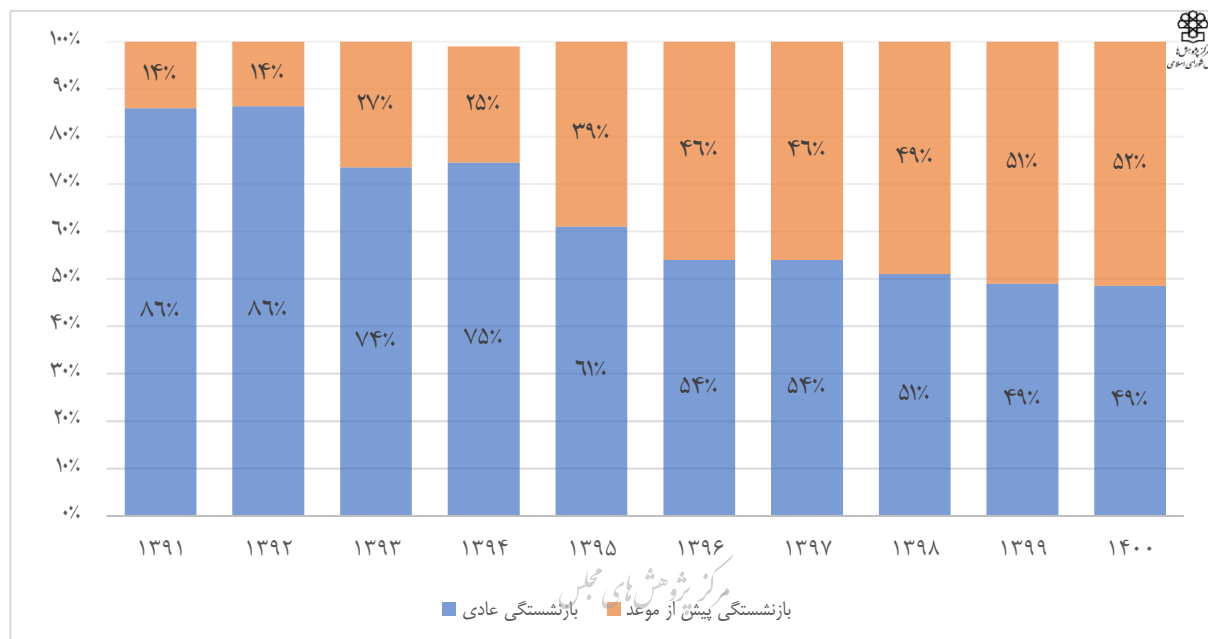
وضعیت درآمدی صندوق‌های بازنشستگی و سهم پایین بازده سرمایه‌گذاری‌ها از سبب درآمدی آنها، حاکی از این است که برای بهبود وضعیت صندوق‌ها، اصلاحاتی همه‌جانبه نیاز است و اصلاحات تک بعدی تاثیر شگرفی نخواهد داشت.

وضعیت ناپایدار اقتصاد کلان، تولد ناقص صندوق‌ها^۱ و کمبود منابع جهت سرمایه‌گذاری مناسب، عدم پرداخت بموقع بدهی‌های قانونی دولت به صندوق‌ها، واگذاری بنگاه‌های کم‌بازده در قالب رد دیون به صندوق‌های بازنشستگی، تغییرات جمعیتی و کاهش منابع مازاد صندوق‌ها، دخالت‌های سیاسی، نبود ثبات مدیریتی و عدم پایبندی به سیاست سرمایه‌گذاری مدون، مهم‌ترین علل عدم بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌ها بوده است.

۱-۶-۱. بازنشستگی‌های پیش از موعد

یکی دیگر از عوامل بروز بحران در صندوق‌های بازنشستگی، این است که قوانین و سیاستگذاری در این حوزه، بدون لحاظ اصل حفظ پایداری مالی صندوق‌ها بوده است. از جمله این موارد می‌توان به قوانین مربوط به بازنشستگی‌های پیش از موعد اشاره نمود که پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور یکی از مهم‌ترین آنهاست و در سالیان اخیر، درصد قابل توجهی از بازنشستگی‌های سازمان تأمین اجتماعی را به خود اختصاص داده است.^۲ هرچند اصل موضوع سخت و زیان‌آور و مشمول شدن برخی از گروه‌های شغلی، موضوعی منطقی و پذیرفته شده است؛ اما در رویه و قانون فعلی فرایند مشخص و متقنی جهت شناسایی افراد مشمول وجود ندارد. طبق آمار سازمان تأمین اجتماعی، در سال ۱۴۰۰ حدود ۵۱ درصد از بازنشستگی‌های این سازمان، پیش از موعد بوده است.

نمودار ۹. انواع بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی.

۱. به‌طور خاص، صندوق بازنشستگی کشوری در زمان تأسیس خود، ملزم به پرداخت مستمری به بازنشستگان بوده؛ زیرا این صندوق قبلاً اداره بازنشستگی بوده است و از ابتدا با ماهیت صندوق متولد نشده است. این درحالی است که عموماً صندوق‌های بازنشستگی در سنین جوانی خود به‌دلیل مازاد منابع نسبت به مصارف، اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند.

۲. طبق سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۰ حدود ۵۱ درصد از افراد بازنشسته جدید براساس قوانین سخت و زیان‌آور بازنشسته شده‌اند.

از همین رو بازنگری در فرایند تعیین مشمولین این نوع از بازنشستگی و لحاظ نمودن اصول بیمه‌ای در مزایای ارائه شده، امری ضروری به نظر می‌رسد.

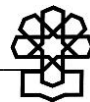
۷-۱-۱. وضعیت بدهی‌های دولت در سالیان اخیر

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور؛ اعتبار کمی از بودجه دریافت نمی‌کند و اعتبارات اختصاص یافته به این سازمان در بخش تبصره‌های قوانین بودجه‌ی سال‌های اخیر، جهت تسویه‌ی بخشی از دیون دولت به این سازمان بوده است. در همین راستا در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به‌ترتیب ۳۲، ۸۹ و ۹۰ هزار میلیارد تومان (مجموعاً ۲۱۱ هزار میلیارد تومان) از این بدهی تسویه شده است. البته باید در نظر داشت که این تسویه از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی بوده و اعتباری به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص نیافته است و از سوی دیگر از همان سال ۱۳۹۹ این تسویه بدهی با تکلیف به متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان همراه شد که بار مالی مداومی که به‌صورت سالیانه با افزایش سنواتی مستمری بازنشستگی افزایش می‌یابد را با خود به‌همراه داشت. طبق آمارهای ارائه شده، میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۴۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.^۱ مجرای ایجاد این بدهی عمدتاً احکام قانونی است که عدم پرداخت یا پرداخت ناقص بار مالی آنها موجب شده تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شود. جدول زیر برخی از این احکام و بار مالی ناشی از آنها را نشان می‌دهد.

جدول ۱. بار مالی احکام قانونی بر سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱
۳ درصد حق بیمه سهم دولت	۲۶۵,۲۸۸,۴۵۸	۳۹۷,۹۳۲,۶۸۶
معافیت کارگاه‌های تولیدی دارای تا ۵ نفر کارگر	۷۲,۵۴۹,۵۳۸	۱۰۸,۸۲۴,۳۰۷
۲ درصد حرف و مشاغل آزاد	۹,۸۰۰,۰۰۰	۱۴,۷۰۰,۰۰۰
سهم دولت بابت بافندگان قالی و قالیچه	۱۸,۴۳۸,۲۱۱	۲۷,۶۵۷,۳۱۷
پنجاه درصد حق بیمه بازنشستگی ماده (۱۰) نوسازی صنایع	۱۲,۲۴۱	۱۸,۳۶۲
مستمری سنوات ارفاقی ماده (۱۰) قانون نوسازی صنایع	۱۱,۲۵۶	۱۶,۸۸۴
حق بیمه ایام اسرات آزادگان و محکومین سیاسی	۸۶,۴۹۳	۱۲۹,۷۴۰
قوانین جانبازان	۱,۱۵۰,۱۸۰	۱,۷۲۵,۲۷۰
۲ درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگی ایثارگر	۳۳۳,۸۷۹	۵۰۰,۸۱۹
سهم دولت بابت ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی	۶۹,۳۲۶,۰۹۷	۱۰۳,۹۸۹,۱۴۶
سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین، باربران	۲۰,۹۴۴,۲۱۳	۳۱,۴۱۶,۳۲۰
احتساب ایام بیکاری به‌عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور	۶,۵۹۴	۹,۸۹۱
حق بیمه کارگزاران مراکز مخابرات روستایی	۱۳,۴۲۸,۱۷۷	۲۰,۱۴۲,۲۶۶
تعهد دولت بابت بیمه گروه‌های هدف از محل قانون هدفمندی یارانه‌ها	۳۸,۶۵۱,۳۱۳	۵۷,۹۷۶,۹۷۰
بازنشستگی پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد	۶۲۱,۴۰۰	۹۳۲,۱۰۰
برخورداری فرزندان شهدا از کلیه امتیازات مقرر جهت جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر	۱,۵۹۳	۲,۳۹۰
اجرای ماده (۵۱) قانون خدمات‌رسانی به ایثارگران	۸,۲۶۳,۳۲۲	۱۲,۳۹۴,۹۸۳

۱. سازمان تأمین اجتماعی.



عنوان	۱۴۰۰	۱۴۰۱
افزایش مدت مرخصی ایام بارداری	۵,۱۰۰,۶۸۴	۷,۶۵۱,۰۲۶
سایر مطالبات بیمه‌ای	۱۳,۹۱۲,۷۸۲	۲۰,۸۶۹,۱۷۳
جمع	۵۳۷,۹۲۶,۴۳۱	۸۰۶,۸۸۹,۶۵۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه.^۱

شایان ذکر است در جدول فوق، بار مالی ناشی از اجرای طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در نظر گرفته نشده است. سازمان تأمین اجتماعی در بودجه سال ۱۴۰۱ خود بیشتر از ۷۰ هزار میلیارد تومان به‌عنوان تعهد دولت در رابطه با متناسب‌سازی حقوق مستمری‌بگیران در نظر گرفته است که خارج از سقف موارد ذکر شده در جدول ۱ است. انباشت این بدهی‌ها که ناشی از تصمیمات سال‌های گذشته بوده و پرداخت نشدن آنها علاوه بر کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی و محرومیت این سازمان از انجام سرمایه‌گذاری‌های جدید، موجب قطع بیمه برخی از بیمه‌شدگان نیز شده است.

همچنین تسویه بدهی از طریق واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده و با بیش برآورد قیمتی در سال‌های قبل، چالش دیگری است که موجب شده سازمان تأمین اجتماعی از سرمایه‌گذاری فعالانه باز بماند. بنابر آمارهای ارائه شده توسط این سازمان، نزدیک به ۲۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی فعالانه و حدود ۸۰ درصد از آن غیرفعالانه و از طریق رد دیون دولت است. (مثل واگذاری شرکت هیکو به سازمان تأمین اجتماعی در قبال بدهی دولت به این سازمان) این درحالی است که هر دو بخش (سرمایه‌گذاری فعالانه و غیرفعالانه) به‌صورت مساوی، نیمی از سود سازمان تأمین اجتماعی را تأمین کرده‌اند که این نشان از کیفیت پایین بنگاه‌های واگذار شده از طرف دولت دارد.^۲ مسئله دیگری که این شرکت‌های زیان‌ده ایجاد کرده‌اند، صرف وقت مدیران ارشد اجرایی سازمان برای حل مسائل آنهاست. درواقع شرکت‌های کوچک مقیاس و زیان‌ده، به‌دلیل مسائل زیادی که دارند مانع از توجه مدیران اجرایی به بهبود و توسعه بنگاه‌های بزرگ مقیاس شده‌اند که این امر به سیستم مدیریتی سازمان آسیب زده است.

همچنین به‌نظر می‌رسد در کنار فشار افراد و گروه‌های ذی‌نفع جهت ایجاد تعهدات دارای بار مالی، بدون تأمین منابع پایدار، عامل دیگری که به تقویت این روند کمک می‌کند، «نرخ به‌روزرسانی» بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی است که به‌دلیل اندک بودن در مقابل تورم، به دولت این انگیزه را می‌دهد که پرداخت بدهی‌های خود را به تعویق بیندازد. طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، بدهی‌های دولت با نرخ اوراق مشارکت رشد می‌کند. در پایان می‌توان جمع‌بندی نمود که جلوگیری از تصویب قوانین هزینه‌زای فاقد تأمین منابع پایدار و پرداخت بدهی‌های قبلی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، دو اقدام مهمی است که باید در این حوزه دنبال شود.

۱. این آمار توسط سازمان برنامه و بودجه ارائه شده و لزوماً با برآوردهای سازمان تأمین اجتماعی یکسان نیست.
 ۲. البته در سال گذشته شرکت پتروشیمی شازند به‌عنوان رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار گردیده که از جمله دارایی‌های سودده و با کیفیت محسوب می‌شود.

جمع‌بندی بخش وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی

با این تفاسیر در مجموع می‌توان گفت 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؛ اما علی‌رغم هشدار کارشناسان نسبت به وجود بحران در این بخش و ارائه پیشنهادهای اصلاحی، تاکنون اقدام عملی مؤثری در مسیر اصلاح وضعیت صندوق‌های بازنشستگی انجام نشده است. با این حال بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد دولت تا حدی متوجه ضرورت پرداختن به این مسئله شده و در این راستا پیشنهادهایی را نیز ارائه داده است که در انتهای گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲. محورهای اصلی ارتباط بودجه و صندوق‌های بازنشستگی

چارچوب نظام بودجه‌ریزی در کشور به‌گونه‌ای است که منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود. با این حال صندوق‌های 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 صندوق‌های بازنشستگی، به بودجه عمومی مرتبط می‌شوند که در ادامه بررسی می‌شود.

روند کلی اعتبارات اختصاص‌یافته برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی در نمودار ۱۰ نشان داده شده است.

نمودار ۱۰. روند اعتبارات اختصاص‌یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور



مآخذ: جداول قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

در نمودار بالا، اعتباراتی که در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص یافته، لحاظ نشده است؛ زیرا اختصاص این اعتبارات با عنوان رد دیون دولت به این سازمان بوده و



اعتبار کمی محسوب نمی‌شود. شایان ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بند «و» تبصره «۲» حذف شده و اعتباری برای صندوق‌های بازنشستگی در این بخش دیده نشده است.

۱-۲. صندوق بازنشستگی کشوری

ردیف اعتباری صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲ به ۲۰۷ هزار میلیارد تومان رسیده است که نسبت به مجموع اعتبارات سال ۱۴۰۱ با افزایش ۵۴ درصدی همراه بوده است. یکی از نکات قابل توجه در خصوص اعتبارات اختصاص یافته، این است که همچون سال ۱۴۰۱، کسورات شاغلین بیمه شده در دو دستگاه وزارت بهداشت و آموزش و پرورش به صورت جداگانه ارائه نشده و با بودجه‌ی صندوق ادغام شده است.

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

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
میزان رشد (%)	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۱		
۵۴٪	۲۰۷	۱۳۴	۱۵۴۰۰۰	کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
---	---	---	---	کسورات دستگاه‌ها
***	حذف شده است.	۹	***	اعتبارات بند «و» تبصره «۲»
***	***	۱۴۳		مجموع

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

۲-۲. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

طبق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ میزان اعتبار سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با احتساب هزینه صرف شده برای اجرای طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان به بیش از ۱۱۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. شایان ذکر است علی‌رغم تخصیص اعتبارات کلان از بودجه عمومی کشور به این سازمان در سال‌های اخیر، پاسخگویی و شفافیت در خصوص نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات کم بوده و آمار و اطلاعات مالی جهت بررسی عملکرد این حوزه ارائه نشده است.

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

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
میزان رشد (درصد)	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۱		
۵۶	۱۱۲	۷۱.۶	۱۱۱۱۲۰	حق بیمه سهم دولت و کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
***	حذف شده است.	۵	***	اعتبارات بند «و» تبصره «۲»
***	***	۷۶.۶		مجموع

مآخذ: همان.

۳-۲. سازمان تأمین اجتماعی

در حال حاضر پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی از محل منابع داخلی انجام می‌شود و این صندوق اعتبار کمی از بودجه عمومی دریافت نمی‌کند. با این حال به موجب قوانین مختلف تکالیف متعددی برای سازمان تأمین اجتماعی معین شده است که باید 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 درون شهری و برون شهری،
- 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.

وضعیت اعتبارات تخصیصی به سازمان تأمین اجتماعی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به شرح زیر است:

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

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			محل	موضوع
میزان رشد (%)	سال ۱۴۰۲	سال ۱۴۰۱		
۱۸۳	۱۶ در ردیف ۱۳۲۵۰۰ بودجه عمومی در نظر گرفته شده است. علاوه بر این موضوع در جزء «۳» بند «ی» نیز اجازه فروش نفت به سازمان تأمین داده شده است که عملکرد آن مشخص نبوده و دارای نااطمینانی در تحقق منابع است.	۵۶	جدول تبصره «۱۴» و جدول شماره ۴ و ۹ و ردیف ۱۳۲۵۰۰	حق بیمه سهم کارفرمایی و معافیت‌های ارائه شده و درآمد سازمان تأمین اجتماعی حاصل از جرائم و خسارات
***	حذف شده است.	۹۰	بند «و» تبصره «۲»	رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی
***	***	۹۵.۶	***	مجموع

مآخذ: همان.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتباری برای رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته نشده است؛ در حالی که طبق بند «الف» ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف است در طول اجرای این برنامه در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی اقدام نماید. نکته قابل تأمل این است که در سالیان گذشته تأدیه دیون انجام شده با تکلیف تعهداتی (از جمله همسان‌سازی حقوق بازنشستگان) همراه بوده و در واقع سهام واگذار شده مجدد هزینه شده است.

یکی از مهم‌ترین دلایل این بدهی‌ها، ایجاد تکلیف و عدم ایفای تعهدات متناظر با آن توسط دولت در یک دوره بلندمدت است که موجب از دست رفتن فرصت سرمایه‌گذاری برای این سازمان شده و نتیجه آن کاهش درآمدهای این سازمان بوده است.



۱-۳-۲. تصویر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۱

در جدول ۵ منابع و مصارف صندوق بیان شده است. مهم‌ترین منابع دریافتی سازمان وصولی حاصل از حق بیمه به مبلغ ۲۵۴ هزارمیلیارد تومان و سهم تعهدات دولت به مبلغ ۱۴۹ هزار میلیارد تومان بوده است. در سمت مصارف نیز ۴۶۹ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که بیشترین رقم مربوط به مستمری بازنشستگی، مستمری ازکارافتادگان و بازماندگان و همچنین درمان است.

جدول ۵. منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۴۰۱)

منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی			
مصارف		منابع	
۹۰	مستمری از کارافتادگی و بازماندگان	۲۵۴	وصولی حاصل از حق بیمه
۱۹۶	مستمری بازنشستگی	۳۰۲	خسارات و جرائم
۷۱	درمان	۶۰۹	حق درمان مستمری‌بگیران و بیمه‌شدگان توافقی مشمول سرانه
۷۶	سرمایه‌گذاری	۰۰۸	سایر وصولی‌ها
۹۰۲	هزینه پرسنل	۰۰۴	وصولی اختصاصی واحدهای درمانی
۳۰۵	هزینه اداری	۵۴۰۷	وصولی حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و فروش دارایی‌ها
۴۰۲	پروژه عمرانی و خرید زمین و ساختمان	۱۴۹	سهم تعهدات دولت
۹۰۴	پرداخت اصل و سود تسهیلات		
۹۰۷	سایر		
۴۶۹	جمع کل	۴۶۹	جمع کل

۴-۲. سایر صندوق‌های بازنشستگی

• صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد

براساس اطلاعات ارائه شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبار اختصاص یافته به این صندوق نزدیک به ۱۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. این صندوق که یکی از صندوق‌های تحت نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است برای پرداخت مستمری بازنشستگان به بودجه دولتی متکی بوده و بیمه شده جدیدی نمی‌پذیرد.

• صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

اعتبار تخصیص داده شده به این صندوق در ردیف ۱۰۲۱۰۷ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برابر ۱۶۳۰ 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 ۴۰۱۵ میلیارد تومان است که منابع آن در ردیف ۱۵۲۰۰۳ دیده شده است. این مبلغ جهت پرداخت ده درصد سهم دولت به‌عنوان کارفرما در نظر گرفته شده است.

۳. تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ احکام و تبصره‌های مختلفی به موضوعات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی پرداخته که محورهای اصلی این موضوعات میزان رشد حقوق بازنشستگان، حداقل حقوق، اصلاحات پارامتریک و ... است. این موارد به‌همراه ردیف‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در جدول ۶ ذکر شده است.

جدول ۶. بندهای مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه ۱۴۰۲	موضوع	بند مربوطه
<p>در این بند به میزان افزایش ضریب ریالی و حداقل حقوق بازنشستگان پرداخته شده است. شایان ذکر است این بخش فقط میزان افزایش حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری و سایر صندوق‌ها را مشخص می‌کند و افزایش حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی از این بند مستثنا بوده و با استناد به ماده (۹۶) قانون تأمین اجتماعی و طبق روال هر ساله با تصویب هیئت وزیران انجام خواهد شد. حداقل حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی مطابق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعیین خواهد شد.</p> <p>نزدیک بودن میزان افزایش مستمری بازنشستگان بخش عمومی نسبت به سایر بازنشستگان نکته مهمی است که باید در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود؛ زیرا عدم توجه به این مسئله در سال ۱۴۰۱ موجب تحمیل هزینه‌های مالی و اجتماعی به جامعه و حاکمیت شد.</p>	<p>حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، به‌طور متوسط به میزان ۲۰ درصد (۰/۲۰٪) افزایش می‌یابد به‌نحوی که پس از اعمال این افزایش، حکم حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی مذکور متناسب با سنوات خدمت قابل قبول از شصت و سه میلیون (۶۳۰۰۰۰۰۰) کمتر نباشد.</p>	<p>رشد متوسط حقوق بازنشستگان</p>	<p>جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۲»</p>
<p>طبق ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت باید هر ساله سقف حقوق دریافتی بازنشستگان را اعلام نماید و این رویه تا سال ۱۳۹۸ وجود داشته است؛ ولی در سال ۱۳۹۸ و با رأی شماره ۸۳۸ دیوان عدالت اداری، اعلام شد در تعیین حقوق بازنشستگان، تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری قابل اعمال نیست. این در حالی است که در سازمان تأمین اجتماعی، سقف هفت برابر حداقل دستمزد برای کلیه مستمری‌بگیران رعایت می‌شود.</p> <p>با این حال طبق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، بر مستمری صندوق بازنشستگی کشوری نیز سقف اعمال شده که ممکن است مورد ایراد شورای نگهبان قرار گیرد.</p>	<p>سقف ناخالص پرداختی ماهانه از محل حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر و سایر پرداختی‌ها از هر محل و تحت هر عنوان در سال ۱۴۰۱ به گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات در کلیه مناطق کشور، پانصد میلیون (۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال است. پرداخت مازاد بر پانصد میلیون (۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال در هر ماه تحت هر عنوان و از محل هر نوع اعتبار به کارکنان کشوری و لشکری اعم از کارمندان، اعضای هیئت علمی، قضات و بازنشستگان در وزارتخان‌ها و شرکت‌های دولتی و همچنین شرکت‌ها و مؤسساتی که مدیران آن به هر طریق توسط دولت و یا نهادهای عمومی منصوب می‌شوند، ممنوع است.</p> <p>کارانه گروه پزشکی و عیدی پایان سال از حکم این جزء مستثناست. شورای حقوق و دستمزد براساس مقتضیات برخی از مشاغل و پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در موارد خاص نظیر نخبگان ممتاز، اشتغال در واحدهای عملیاتی مستقر در مناطق جغرافیایی بد آب و هوا و محروم از تسهیلات زندگی، سقف مذکور را تغییر دهد.</p>	<p>تعیین سقف برای حقوق بازنشستگان</p>	<p>بند «د» تبصره «۱۲»</p>



	توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه ۱۴۰۲	موضوع	بند مربوطه
	طبق ماده (۱۰۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین ماده (۲۴) قانون کار، کارفرمایان مکلف هستند که در پایان قرارداد کار، به‌ازای هر سال سابقه خدمت به مستخدم خود معادل یک ماه حقوق وی، به او پاداش پایان خدمت بپردازند.	پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت مصوب ۲۶/۲/۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات، بعدی، پاداش پایان خدمت کارکنان مشمول ماده (۱۰۷) قانون مدیریت خدمات کشوری با احتساب فوق‌العاده بند «۱۰» ماده (۶۸) قانون مذکور به مقامات، رؤسا مدیران و کارکنان کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین وزارت اطلاعات نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی در ازای هر سال خدمت حداکثر تا سی سال و تا سقف پنج میلیارد و دویست میلیون (۵۲۰۰۰۰۰) ریال خواهد بود.	سقف پاداش پایان خدمت بازنشستگان	بند «ه» تبصره «۱۲»
	با وجود تلاش قانونگذار برای طراحی روندی که تسهیل‌کننده پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان بوده و فساد در آن اتفاق نیفتد، اما به‌نظر می‌رسد واگذاری این اختیار، به‌دلیل قائم به شخص بودن تصمیم‌ها، موجب بروز فساد در تعیین قیمت اموال و همچنین انتخاب افراد جهت واگذاری خواهد شد. همچنین به‌دلیل تفاوت دستگاه‌های مختلف از نظر میزان دارایی‌ها (که در حکم بیت‌المال بوده و متعلق به همه مردم هستند و نه کارمندان آن دستگاه) و تعداد کارمندان متقاضی بازنشستگی، این سازوکار از منظر عدالت اجتماعی نیز مورد اشکال است، زیرا کارمندان دستگاه‌هایی که امکانات بیشتری در اختیار دارند، صرفاً به‌دلیل اینکه کارمند آن دستگاه هستند از این اموال برخوردار خواهند شد. لذا در مرحله اول پیشنهاد می‌شود که این بخش از لایحه حذف شود. در صورت اصرار قانونگذار بر تصویب این بخش، پیشنهاد می‌شود که به دستگاه اجازه فروش اموال و پرداخت پاداش پایان خدمت از محل اموال فروخته شده داده شود و دستگاه به‌هیچ عنوان حق واگذاری مستقیم اموال را نداشته باشد.	به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن اجازه داده می‌شود برای پرداخت پاداش پایان خدمت بازنشستگان خود با هدف تسهیل در پرداخت، در صورت موافقت مستخدم یا مستخدمین مشمول بازنشستگی با تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی نسبت به واگذاری اموال مازاد منقول و غیر منقول دستگاه پس از اخذ مجوز از عالی‌ترین مقام دستگاه و تعیین قیمت آن با ارزیابی سه نفر از کارشناسان رسمی دادگستری به واجدان شرایط بازنشستگی به‌صورت منفرد یا مشترک اقدام نماید. دستورالعمل اجرایی این بند توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور ظرف سه ماه پس از تصویب قانون، ابلاغ خواهد شد. تبصره «۱۳» حوادث غیرمترقبه (احکام یک‌ساله)	پرداخت پاداش پایان خدمت از طریق واگذاری اموال دولتی	بند «ل» تبصره «۱۲»
	از دستگاه‌های ذکر شده در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند) هستند. با توجه به تخصیص منابع عمومی به تعدادی از صندوق‌های بازنشستگی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم (صندوق بازنشستگی کشوری، فولاد، صدا و سیما و ...)، پرداخت اعتبار به این صندوق‌ها صرفاً باید براساس کد ملی باشد. اجرای دقیق این تکلیف می‌تواند راه را بر بیش‌برآورد هزینه‌ای در این صندوق‌ها ببندد.	دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مکلفند از تیرماه سال ۱۴۰۲ کلیه پرداخت‌های مستمر و غیرمستمر نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی) مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و تسهیلات به کلیه شاغلین و بازنشستگان از هریک از منابع و حساب‌های دولتی و متعلق به دولت نزد خود را به تفکیک کد ملی با اختصاص شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت، پرداخت نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ضمن جلوگیری از پرداخت	اجرای ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه	بند «ی» تبصره «۱۲»

	توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه ۱۴۰۲	موضوع	بند مربوطه
		به کارکنان دستگاه‌های اجرایی ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه بدون درج شناسه یکتای پرداخت کارکنان دولت جلوگیری نموده و امکان دسترسی برخط سازمان اداری و استخدامی کشور به اطلاعات پرداختی را در بسترهای الکترونیکی فراهم نماید.		
	<p>در پیشنهاد بیان شده ابهام وجود دارد که فروش توسط خود دستگاه‌ها باید انجام شود یا صرفاً مشتری خارجی توسط دستگاه‌ها به وزارت نفت معرفی می‌شود. ابهام دیگر نیز درخصوص امکان واگذاری نفت خام و میعانات به خود صندوق‌های بازنشستگی جهت مصارف داخلی است.</p> <p>فارغ از تردید در وجود توان اجرایی در صندوق‌ها برای این کار، چنین اقدامی صندوق‌های بازنشستگی را از اهداف اصلی خود دورتر می‌سازد. همچنین کالایی کردن یارانه‌های دریافت شده توسط صندوق‌ها موجب کوچک‌نمایی بحران موجود شده و فضا را برای انجام اصلاحات در این بخش تنگ‌تر می‌کند. از منظر اقتصاد کلان نیز این اقدام موجب درهم‌تنیدگی هرچه بیشتر بخش‌های مخلف کشور می‌شود که انجام اصلاحات را به مراتب پیچیده‌تر می‌کند. از این رو پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.</p>	<p>(د) به‌منظور اجرای تکالیف این قانون و در صورت درخواست دستگاه‌های اجرایی دارای اعتبار از محل مصارف عمومی دولت، صندوق‌های بازنشستگی کشوری لشکری و تأمین اجتماعی و همچنین در اجرای ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی به دولت اجازه داده می‌شود:</p> <p>۱. از طریق شرکت ملی نفت ایران نسبت به فروش نفت خام و میعانات گازی صادراتی به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی و صرفاً پس از تأیید اشخاص توسط وزارت نفت و براساس قیمت روز صادراتی شرکت ملی نفت ایران و در سقف بودجه عمومی اقدام نماید.</p> <p>۲. از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به واگذاری سهام و سهم‌الشرکه متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های مشمول واگذاری به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی کشوری لشکری و تأمین اجتماعی در سقف منابع ردیف درآمدی ۳۱۰۵۰۱ اقدام نماید.</p>	<p>اجازه به دولت برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و یا نفت خام و میعانات گازی به صندوق‌های بازنشستگی</p>	<p>بند «د» تبصره «۱۹»</p>
	<p>همان‌طور که در مقدمه این گزارش تشریح شد، انجام اصلاحات پارامتریک در سن و سابقه مورد نیاز برای بازنشستگی امری بسیار ضروری است که تاکنون از آن غفلت و یا اجتناب شده است.</p> <p>همچنین از آنجا که بهره‌مندی گروه‌های متعدد از بازنشستگی‌های پیش از موعد یکی از دلایل مهم پایین بودن سن بازنشستگی در کشور به‌شمار می‌رود، پیشنهاد می‌شود افزایش سنوات لازم برای بازنشستگی صرفاً برای افرادی با سن کمتر از ۶۵ سال اعمال گردد.</p>	<p>سنوات خدمت مورد قبول برای بازنشستگی تمام مستخدمین مرد و زن دارای حداقل مدرک کارشناسی معتبر در مشاغل اختصاصی در تمام صندوق‌های بازنشستگی اعم از لشکری و کشوری که در سال ۱۴۰۲ بازنشسته می‌شوند، در صورت اعلام نیاز دستگاه و رضایت مستخدم بدون رعایت شرط سنی به مدت دو (۲) سال افزایش یابد.</p>	<p>امکان تمدید سنوات خدمت</p>	<p>جزء «۱» بند «د» تبصره «۲۰»</p>



جمع‌بندی و پیشنهادها

مرور آمارها و گزارش‌های مربوطه حاکی از آن است که پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور با بحرانی جدی روبه‌روست و اکثریت صندوق‌های بازنشستگی کشور مثل صندوق بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح و صندوق‌های دستگاهی در حال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود نبوده و به بودجه عمومی وابسته شده‌اند.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منابع اختصاص داده شده بابت صندوق بازنشستگی کشوری با ۵۶ درصد رشد به رقم ۲۳۰ هزار میلیارد تومان، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۴۹ درصد رشد به رقم ۱۱۲ هزار میلیارد تومان و کمک به صندوق فولاد با ۶۰ درصد رشد به ۹۰۷ هزار میلیارد تومان و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۱۶ درصد رشد به ۱۰۶ هزار میلیارد تومان رسیده 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 نشانه‌های 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 اقدام‌هایی 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.

با توجه به نبود تفکیک مشخص بین لایه‌های مختلف نظام تأمین اجتماعی (حمایت، بیمه و بیمه تکمیلی) تخصیص منابع جدید در نظام رفاهی فعلی به صورت کارآمد و عادلانه صورت نمی‌پذیرد و با وجود صرف هزینه‌های کلان در این حوزه، درصد معتناهی از نیازمندان از حمایت‌های صورت گرفته برخوردار نمی‌شوند؛ در حالی که برخی از افراد غیر مستحق از اعتبارات حمایتی برخوردار شده‌اند. از همین رو به عنوان زیرساخت اساسی و مقدمه اصلاحات در حوزه رفاه اجتماعی لازم است با تفکیک بین حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی شناسایی نسبتاً دقیقی از وضعیت رفاهی خانوار صورت پذیرد و بر این اساس حمایت‌های لازم در هر لایه صورت پذیرد. ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در ابتدای سال ۱۴۰۱ و تأکید بر پیاده‌سازی نظام تأمین اجتماعی چندلایه نیز می‌تواند زمینه جهت تحقق این امر را فراهم نماید.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی.
۲. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.
۳. سالنامه آماری تأمین اجتماعی سال ۱۴۰۰.
۴. سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری سال ۱۴۰۱.
5. Schwarz, Anita M. Omar S. Arias. 2014. The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia. DOI: 10.1596/978-0-8213-9908-8. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

6. OECD (2021), Pension Markets in Focus 2021, <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/pensionmarketsinfoocus.htm>.
7. OECD (2022), OECD Pensions at Glance 2022, OECD Publishing, Paris
8. OECD (2021), OECD Pensions at Glance 2021, OECD Publishing, Paris
9. OECD (2020), OECD Pensions at Glance 2020, OECD Publishing, Paris
10. OECD (2020), OECD Pensions Outlook 2020, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>.

