

شماره ثبت: ۷۱۵
بهمن‌ماه ۱۴۰۰
دوره یازدهم – سال دوم
شماره مسلسل: ۱۷۹۳۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۰. صندوق‌های بازنشستگی



شماره مسلسل: ۱۷۹۳۱

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۰. صندوق‌های بازنشستگی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسین مرادی، فاطمه تیمورا، محمدحسین مردی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری، اسماعیل گرجی‌پور

واژه‌های کلیدی:

۱. بحران صندوق‌های بازنشستگی

۲. پایداری مالی

۳. بودجه عمومی

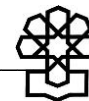


تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۴	۱. مروری مختصر بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی
۷	۱-۱. نسبت پشتیبانی
۸	۱-۲. سن بازنشستگی
۹	۱-۳. بازده پایین سرمایه‌گذاری
۱۰	۲. محورهای اصلی ارتباط بودجه و صندوق‌های بازنشستگی
۱۱	۲-۱. صندوق بازنشستگی کشوری
۱۱	۲-۲. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۱۲	۲-۳. سازمان تأمین اجتماعی
۱۴	۲-۴. سایر صندوق‌های بازنشستگی
۱۴	۳. تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
۲۳	جمع‌بندی



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱۰. صندوق‌های بازنشستگی

چکیده

تغییرات جمعیتی سال‌های اخیر موجب شده است تا در بسیاری از کشورها از جمله ایران، سازوکار سیستم‌های تأمین اجتماعی و نحوه تأمین مالی آنها با مشکلات جدی روبه‌رو شود. دلیل این امر تأثیر قابل توجه این تغییرات بر توازن مالی صندوق‌های بازنشستگی است که با سیستم توازن درآمد-هزینه^۱ کار می‌کنند و کاهش جمعیت حق بیمه‌پرداز در کنار افزایش تعداد مستمری‌بگیران موجب وابستگی این صندوق‌ها به اعتبارات عمومی شده است. در همین راستا اعتبار اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی کشور در بودجه عمومی با روندی افزایشی به حدود ۲۱۷ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ رسیده که افزایش مداوم این اعتبار نگرانی‌ها را در این باره افزایش می‌دهد. باین حال 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 مؤلفه‌های 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. باین حال بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نشانگر برخی تلاش‌های دولت برای ایجاد اصلاحات در این بخش است که در اصل خود اتفاق امیدوارکننده‌ای است؛ اما باید توجه داشت در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و گام‌به‌گام بودن انجام این اصلاحات، امری بسیار لازم است که در صورت رعایت نشدن، می‌تواند موجب بروز بحران اجتماعی شده و این اقدامات را به ضد خود تبدیل کند.

مقدمه

امروزه نظام‌های بازنشستگی عنصری حیاتی در حمایت اجتماعی از سالمندان محسوب می‌شوند. در این سیستم‌ها به سبب آنکه مستمری دوران بازنشستگی افراد تعهد می‌شود، در مقابل تحولات آتی متغیرهای جمعیتی و اقتصادی و ... بسیار آسیب‌پذیر هستند. ناآگاهی از تغییرات دستمزدها و قیمت‌ها در سال‌های آینده بر کفایت مستمری بازنشستگی و تحولات متغیرهای جمعیتی بر پایداری مالی سیستم‌های

بازنشستگی بسیار تأثیر گذارند. در چند دهه گذشته کاهش نرخ باروری و افزایش امید به زندگی نه فقط در ایران بلکه در بسیاری از کشورها، سازوکار سیستم‌های تأمین اجتماعی و نحوه تأمین مالی آنها را با مشکلات جدی روبه‌رو کرده است. در این بین کشورهایی همچون ایران که خدمات اجتماعی خود را براساس سیستم توازن درآمد-هزینه^۱ با مزایای معین^۲ ارائه می‌دهند، با چالش‌های عمیق‌تری دست‌وپنجه نرم می‌کنند. در سیستم توازن درآمد-هزینه که درآمد حاصل از حق بیمه شاغلان صرف پرداخت مستمری بازنشستگان می‌شود، وابستگی شدید و انکارناپذیری به متغیرهای جمعیتی و وضعیت بازار کار به چشم می‌خورد. به همین سبب هرگونه تغییر و تحول در متغیرهای جمعیتی همچون نرخ باروری، نسبت جمعیت سالمند^۳ به جمعیت فعال، امید به زندگی و یا بروز اصطکاک در بازار نیروی کار متضمن بر هم خوردن پایداری مالی و تعادل میان حق بیمه دریافتی و مستمری پرداختی صندوق‌هاست.

کاهش نرخ باروری و افزایش امید به زندگی در جهان کارایی سیستم‌های سنتی تأمین اجتماعی را به شدت کاهش داده و پایداری صندوق‌ها را با مشکلاتی بزرگ مواجه کرده است. در نتیجه، به‌منظور کاهش تعهدات، اصلاحات گسترده و پیوسته‌ای میان کشورها در دهه گذشته رخ داده است. مطابق با آخرین گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۴ در سال ۲۰۲۰، متوسط سن بازنشستگی در کشورهای OECD برای فرد شاغل تمام‌وقت، برابر با ۶۳/۴ سال برای زنان و ۶۴/۲ سال برای مردان است.^۵ این ارقام نشان‌دهنده یک سال افزایش در متوسط سن بازنشستگی این کشورها نسبت به سال ۲۰۱۸ است که نشان می‌دهد به‌رغم میانگین بالای سن بازنشستگی؛ همچنان یکی از سیاست‌های اصلی اصلاحات این کشورها در سال‌های اخیر افزایش سن بازنشستگی بوده است.^۶ در این بین کشورهای ایسلند و نروژ بالاترین سن بازنشستگی عادی^۷ یعنی ۶۷ سال را دارند. همچنین سیاست‌های معطوف به افزایش سن بازنشستگی عادی و پیش از موعد در برنامه آتی کشورهای OECD و دستیابی به متوسط سن بازنشستگی عادی برای مردان ۶۶/۱ سال و برای زنان ۶۵/۵ به چشم می‌خورد. این در حالی است که سن قانونی بازنشستگی در ایران در بهترین حالت ۶۰ سال است؛ اما «سن مؤثر بازنشستگی» (میانگین سن فرد در زمان بازنشستگی)^۸ در صندوق بازنشستگی کشوری به زیر ۵۱ و در سازمان تأمین اجتماعی به حدود ۵۶ سال رسیده است. البته باید توجه کرد که در سازمان تأمین اجتماعی به‌علت اجرای قانون «تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند»^۹ تعدادی از

1. Pay As You Go (PAYG)

2. Defined Benefit (DB)

۳. ۶۵ سال به بالا.

4. Organisation for Economic Co-operation and Development

5. OECD reports; Pension at glance 2021

6. OECD reports; Pension at glance 2019

۷. بدون لحاظ بازنشستگی‌های پیش از موعد با پرداخت جریمه و صرف‌نظر از بخشی از مستمری مادام‌العمر.

۸. در عمل افراد در چه میانگین سنی بازنشسته می‌شوند.

۹. مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷.



افراد با ۶۰ سال سن و ۱۰ سال سابقه بازنشسته شده‌اند که این موجب افزایش میانگین سن بازنشستگی شده است؛ اما باید توجه داشت سن دریافت‌کنندگان مستمری کامل (۳۰ با سال سابقه) که در این صندوق ۵۰ سال است. مقایسه این اعداد با میانگین سن مؤثر بازنشستگی کشورهای OECD که برای مردان رقم ۶۳/۸ سال و برای زنان رقم ۶۲/۴ سال، نشان‌دهنده تفاوتی قابل تأمل است.

از سوی دیگر امید به زندگی، به طور متوسط در میان کشورهای OECD حدود ۸۰ سال و در ایران برای سال مشابه ۲۰۲۰ برابر ۷۶/۷۴ سال است که در این حوزه تنها شاهد سه سال اختلاف هستیم. درحقیقت بروز روند سال‌خوردگی جمعیت که امروزه دنیا با آن مواجه است، یکی از عوامل اصلی تغییر در سیاست‌های حوزه بازنشستگی در جهان محسوب می‌شود. این مسئله نتیجه تحولات متغیرهای جمعیتی همچون کاهش نرخ مرگ‌ومیر، کاهش نرخ باروری و افزایش امید به زندگی است. قطعاً ایران نیز از این پدیده مستثنی نبوده و مطابق آمار فاصله‌چندانی از نظر استانداردهای زیستی نسبت به سایر کشورهای دنیا ندارد.

به‌طور کلی مسئله افزایش امید به زندگی از روندی پیوسته برخوردار است؛ در این بین برای حفاظت از کفایت و پایداری مالی سیستم بازنشستگی، باید حداقل بخشی از افزایش در امید به زندگی با افزایش در سن قانونی بازنشستگی جبران شود. در این حالت سال‌های زندگی بیشتر، در بین هر دو بخش اشتغال و بازنشستگی فرد تقسیم می‌شود.

بسیاری از کشورهای OECD با افزایش شاخص امید به زندگی، سن قانونی بازنشستگی خود را افزایش می‌دهند و کلیه مزایای پرداختی را براساس این شاخص به‌طور خودکار تعدیل می‌کنند. کشورهای دانمارک^۱، استونی، فنلاند، یونان، ایتالیا، هلند، نروژ، لهستان، لیتوانی، سوئد و پرتغال با استفاده از این رهنمون توانسته‌اند اثرات افزایش امید به زندگی بر پایداری مالی سیستم DB خود را کنترل کنند. در این بین برخی از کشورها همچون دانمارک، استونی، یونان و ایتالیا سن قانونی بازنشستگی را به‌طور یک به یک متناسب با شاخص امید به زندگی تعدیل می‌نمایند و برخی دیگر همچون فنلاند، هلند و پرتغال، به تعدیل سن قانونی بازنشستگی به میزان ۲/۳ (دوسوم) تغییرات در شاخص امید به زندگی می‌پردازند. به این معنا که افزایش یک ساله در امید به زندگی در سن ۶۰ سالگی^۲ در دسته کشورهای اول منجر به افزایش یک ساله و در دسته دوم به افزایش هشت ماهه در سن قانونی بازنشستگی منجر می‌شود.

مسئله مربوط به افزایش سن قانونی بازنشستگی مطابق به افزایش در شاخص امید به زندگی، مستقل از ثروت و اندوخته کشورها در بخش تأمین اجتماعی رقم می‌خورد. برای مثال کشور نروژ با وجود برخورداری از بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی دولتی در جهان که ارزشی بیش از ۱٫۱ تریلیون دلار

۱. البته در کشور دانمارک تغییر سن بازنشستگی قانونی براساس افزایش امید به زندگی منوط به تأیید پارلمان است.

۲. دانمارک ۶۵ سالگی.

دارد و دولت اختیار استفاده آزادانه تا سقف سه درصد از حجم صندوق (۳۳ میلیارد دلار) در سال را برای اهداف اجتماعی دارد؛ از بالاترین سن قانونی بازنشستگی برخوردار بوده و به تعدیل آن براساس افزایش امید به زندگی می‌پردازد.

با توجه به تقدیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ 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 مشترکان تحت پوشش و میزان وابستگی هر صندوق به بودجه عمومی کشور بررسی شده است. در ادامه عواملی که در به‌وجود 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 شاغلان، 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 ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد که در مجموع حدود ۲۳/۶ میلیون مشترک و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. چهار صندوق از این ۱۸ صندوق در حال حاضر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود از محل منابع داخلی قادر 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 شاغلان فعلی به سن بازنشستگی است. براساس جداول بودجه، میزان اعتبارات دریافتی صندوق‌ها از حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ به حدود ۲۱۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۱ رسیده است. این در حالی است که اعتبار کمکی به صندوق‌های دستگاهی و رشکسته همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما، صندوق بازنشستگی کارکنان هما و ... در این آمار لحاظ نشده است.

براساس آخرین آمارهای منتشر شده (سال ۱۳۹۹)^۱ حدود ۱۷/۸۹۴ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲/۴۹۱ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۱/۵۰۹ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستائیان و عشایر و ۱/۱ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح هستند.

از تعداد مشترکان سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی اطلاعات دقیقی در دسترس نیست؛ اما

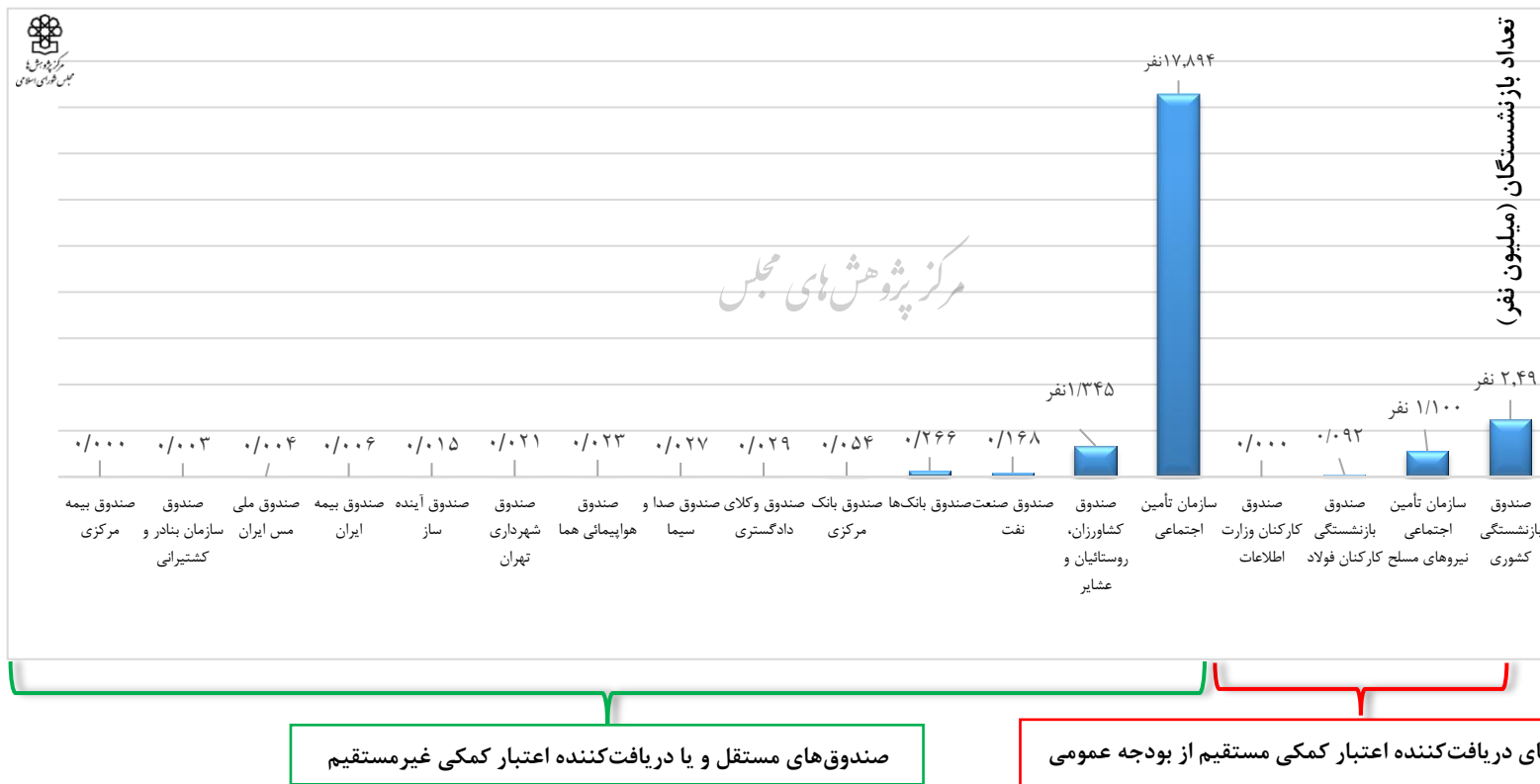
۱. آمار ذکر شده در این بخش، مجموع تعداد «مشترکین فعال» و تعداد «پرونده‌های مستمری‌بگیران» است.



براساس آخرین آمارها که مربوط به سال ۱۳۹۶ است؛ تعداد مشترکان 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 صداوسیما، هواپیمایی ملی ایران و ...) تأمین می‌شود و لذا این ارقام به صورت شفاف در بودجه عمومی ذکر نمی‌شود؛ به عنوان مثال تأمین اعتبار حدود ۱۲۰۰ میلیارد تومان از هزینه‌های صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما در سال ۱۴۰۰ از محل بودجه سازمان صداوسیما انجام شده است.

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

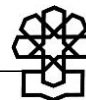


صندوق‌های مستقل و با دریافت‌کننده اعتبار کمکی غیرمستقیم

صندوق‌های دریافت‌کننده اعتبار کمکی مستقیم از بودجه عمومی

مأخذ: گزارش‌های منتشر شده توسط صندوق‌های بازنشستگی و گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان 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 مستمري 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.

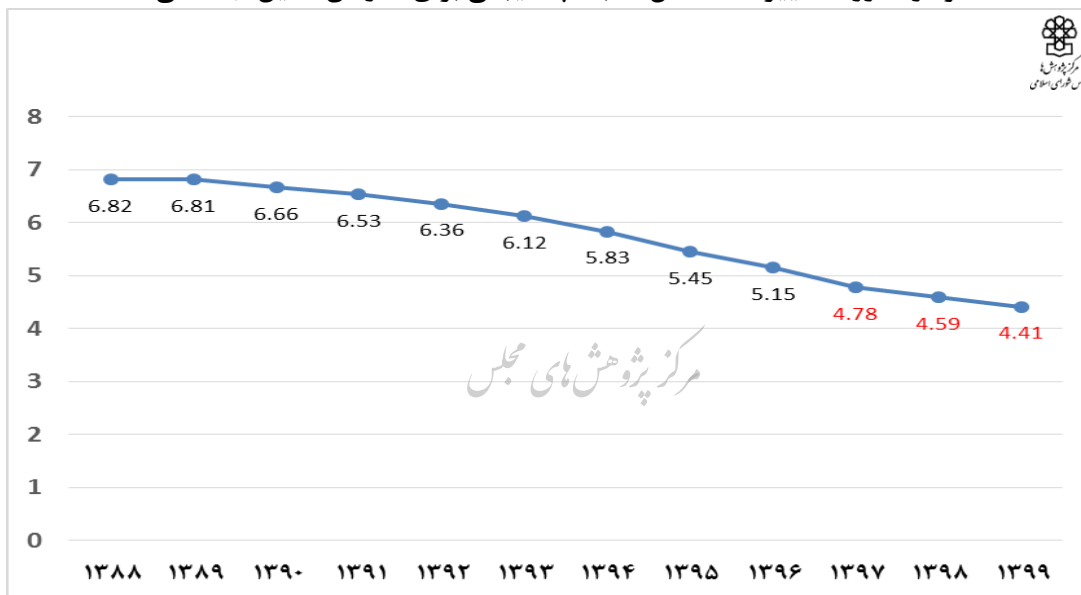


۱-۱. نسبت پشتیبانی

«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 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.

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. به عنوان مثال طبق آخرین آمارهای سال ۱۳۹۸ نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۰/۹، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود ۰/۸۵ و صندوق بازنشستگی روستائیان 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 ۲. روند تغییرات شاخص نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی



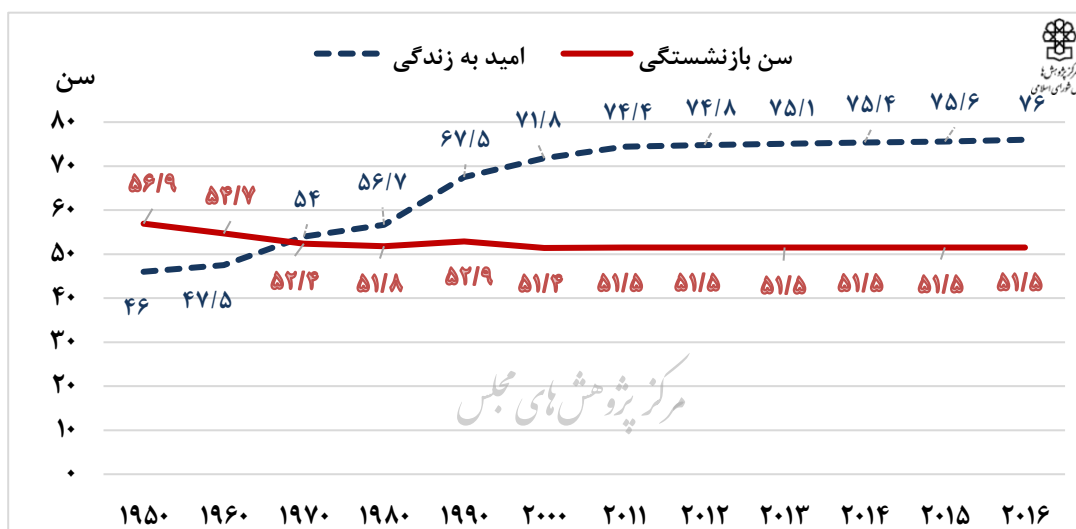
مأخذ: گزارش‌های منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی.

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.

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.

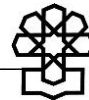
نمودار ۳. روند تغییرات امید به زندگی و سن بازنشستگی در ایران



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

بازنشستگی‌های پیش از موعد که با 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 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 بسیاری 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 به‌رغم آثار مخرب آن بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، یکی از موضوع‌های مورد علاقه گروه‌های مختلف شغلی است و درخواست برای قرارگیری در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور و دریافت سنوات ارفاقی، همواره از سوی مشاغل مختلف ارائه می‌شود.

۳-۱. بازده پایین 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 به صندوق‌های بازنشستگی، نبود ثبات مدیریتی و عدم کارآمدی در مدیریت بنگاه‌ها، مهم‌ترین علل عدم بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌ها بوده است. بررسی وضعیت درآمدی صندوق‌های بازنشستگی بزرگ (سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) در سال‌های اخیر حاکی از آن است که سهم سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها از سبب درآمدی آنها کمتر از ۱۵ درصد است و ۸۵ درصد از درآمد این صندوق‌ها از محل اعتبارات عمومی و یا حق بیمه شاغلان تأمین می‌شود. در همین راستا جالب توجه است که از مجموع ۱۸۷ شرکت متعلق به صندوق بازنشستگی کشوری؛ ۶۳ شرکت دارای زیان انباشته یا مشمول ماده (۱۴۱) قانون تجارت هستند. البته باید توجه داشت بخشی از ناکارآمدی‌هایی که در صندوق‌ها مشاهده می‌شود به عملکرد نامناسب آنها مرتبط بوده، اما بخش مهمی نیز به قوانین و مقررات وضع شده برای آنها برمی‌گردد.

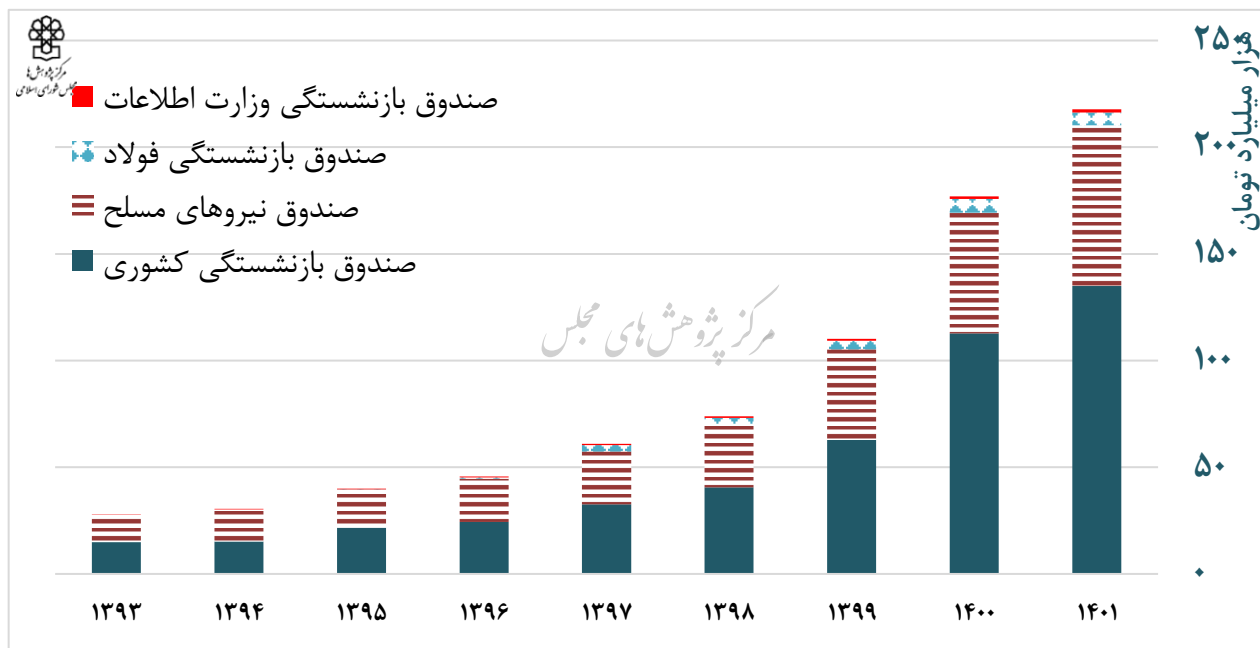
جمع‌بندی

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 به‌رغم 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. باین 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 به گونه‌ای است که منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در بودجه کل کشور (با هدف شفافیت) منعکس نمی‌شود. با این حال صندوق‌های بازنشستگی از طریق محورهایی مانند کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، کسورات بازنشستگی شاغلان دولتی، مشارکت دولت در حق بیمه شاغلان کارمند و غیر کارمند، تکالیف قانونی و پرداخت مطالبات صندوق‌های بازنشستگی، به بودجه عمومی مرتبط می‌شوند که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. روند کلی اعتبارات اختصاص یافته برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی در نمودار ۴ نشان داده شده است.

نمودار ۴. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور



مآخذ: جداول بودجه طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

لازم به توضیح است در نمودار بالا، اعتباراتی که در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص یافته لحاظ نشده است زیرا اختصاص این اعتبارات با عنوان رد دیون دولت به این سازمان بوده و اعتبار کمکی محسوب نمی‌شود. گفتنی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، بند «و» تبصره «۲» حذف شده و اعتباری برای صندوق‌های بازنشستگی در این بخش دیده نشده است.



۱-۲. صندوق بازنشستگی کشوری

براساس اطلاعات ارائه شده توسط صندوق بازنشستگی کشوری با فرض تداوم شرایط موجود و افزایش میانگین ۱۰ درصدی ضریب ریالی حقوق شاغلان و بازنشستگان، کل مصارف صندوق در سال ۱۴۰۱ حدود ۱۵۵ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که باید از محل اعتبارات دولتی موضوع ردیف ۱۵۴۰۰۰، کسورات شاغلان (به‌عنوان مثال ردیف‌های آموزش و پرورش و علوم پزشکی) و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق تأمین شود.

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

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
میزان رشد (%)	سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۰		
٪۶۶	۱۲۰/۵۵	۷۲/۷۲۰	۱۰۴۰۰۱ (سال ۱۴۰۰) ۱۵۴۰۰۰ (در سال ۱۴۰۱)	کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
٪۴۴	۱۴/۴۵۰	۱۰	۱۴۷۵۰۷ (سال ۱۴۰۰) ۱۵۴۰۰۰ (در سال ۱۴۰۱)	کسورات بازنشستگی سهم شاغلین آموزش و پرورش
			۱۲۹۰۰۱ (سال ۱۴۰۰) ۱۵۴۰۰۰ (در سال ۱۴۰۱)	کسورات بازنشستگی سهم شاغلین دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور مشترک صندوق بازنشستگی کشوری
---			منعکس شده در اعتبارات دستگاه‌ها	کسورات دستگاه‌ها
***	حذف شده است.	۳۰	***	اعتبارات بند «و» تبصره «۲»
٪۱۸	۱۳۵	۱۱۲/۷۲۰	مجموع	

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

همان‌طور که مشاهده می‌شود ردیف اعتباری صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۱ به ۱۳۵ هزار میلیارد تومان رسیده است که نسبت به مجموع اعتبارات سال ۱۴۰۰ (اعتبارات ردیف‌ها و بند «و» تبصره «۲») با افزایش ۱۸ درصدی همراه بوده است.

۲-۲. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

براساس اطلاعات ارائه شده سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، با فرض تداوم شرایط موجود و افزایش ۱۰ درصدی ضریب ریالی حقوق شاغلان و بازنشستگان، کل مصارف این سازمان در سال ۱۴۰۱

نزدیک به ۸۶ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که از محل اعتبارات دولتی، کسورات شاغلان (موضوع ردیف ۱۱۱۱۲۰) و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق تأمین می‌شود.

جدول ۲. منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در منابع بودجه عمومی

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			شماره ردیف	عنوان
سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۰	میزان رشد (%)		
۷۵/۳۹۶	۴۷/۵۲۲	۵۹٪	۱۱۱۱۲۰	حق بیمه سهم دولت و کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان
حذف شده است.	۹	***	***	اعتبارات بند «و» تبصره «۲»
۷۵/۳۹۶	۵۶/۵۲۲	۳۳٪		مجموع

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ میزان هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با احتساب هزینه صرف شده برای اجرای طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان به بیش از ۷۵ هزار میلیارد تومان رسیده است.

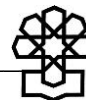
۲-۳. سازمان تأمین اجتماعی

در حال حاضر پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی از محل منابع داخلی انجام می‌شود و این صندوق اعتبار کمکی از بودجه عمومی دریافت نمی‌کند. با این حال به موجب 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 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 ۱۴۰۰ و لایحه بودجه

سال ۱۴۰۱ به شرح زیر است:



جدول ۳. محل مصرف منابع اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی در منابع بودجه عمومی

اعتبار (هزار میلیارد تومان)			محل	موضوع
میزان رشد (%)	سال ۱۴۰۱	سال ۱۴۰۰		
۲۵٪ -	۵/۶۶۲	۷/۶۴۷	جدول تبصره «۱۴» و جدول شماره ۷ (در سال ۱۴۰۰) جدول تبصره «۱۴» و جدول شماره ۴ و ۹ و ردیف ۱۳۲۵۰۰ (در سال ۱۴۰۱)	حق بیمه سهم کارفرمایی و معافیت‌های ارائه شده و درآمد سازمان تأمین اجتماعی حاصل از جرائم و خسارات
***	حذف شده است	۸۹	بند «و» تبصره «۲»	رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی
۹۴٪ -	۵/۶۶۲	۹۶/۹۴۷	***	مجموع

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ 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 کند.

یکی از مهم‌ترین دلایل ایجاد 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.

علاوه بر این سیاست‌های اتخاذ شده در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ در راستای متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان بارمالی قابل توجهی را برای سازمان تأمین اجتماعی به همراه داشته است (حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان برای سال ۱۴۰۰) که موجب ناترازی سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۰ شده است. بدیهی است این امر موجب ناپایداری صندوق و تأمین کسری آن از محل بودجه عمومی دولت (و حتی سرایت این ناترازی به نظام بانکی و رشد نقدینگی و پایه پولی از این محل) خواهد شد که با توجه به جامعه ۱۴ میلیونی بیمه‌پردازان این سازمان که در واقع بازنشستگان آینده این سازمان هستند، امری بسیار نگران‌کننده است.

۲-۴. سایر صندوق‌های بازنشستگی

• صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد

براساس اطلاعات ارائه شده صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد با فرض تداوم شرایط موجود و افزایش ۱۰ درصدی ضریب ریالی حقوق شاغلان و بازنشستگان، کل مصارف این صندوق در سال ۱۴۰۱ نزدیک به ۸/۱ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که این مبلغ از محل اعتبارات دولتی (۶ هزار میلیارد تومان)، کسورات شاغلان و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق تأمین می‌شود.

• صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

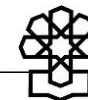
اعتبار تخصیص داده شده به این صندوق در ردیف ۱۰۲۱۰۷ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برابر ۱۴۰۸ میلیارد تومان است که صرف پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران این صندوق خواهد شد.

• صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستائیان و عشایر

اعتبار اختصاص یافته به این صندوق مجموعاً نزدیک به ۱۵۱۲/۴ میلیارد تومان است که منابع آن در ردیف ۱۵۲۰۰۳ دیده شده است.

۳. تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

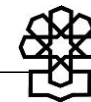
در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در احکام و تبصره‌های مختلفی به موضوع‌های مربوط به صندوق‌های بازنشستگی پرداخته شده است. محورهای اصلی این موضوع‌ها میزان رشد حقوق بازنشستگان، حداقل حقوق، اصلاحات پارامتریک و ... است. این موارد به همراه ردیف‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در جدول ۷ ذکر شده است.



جدول ۴. بندهای مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

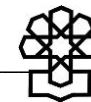
بند مربوطه	موضوع	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	توضیحات و پیشنهادها
جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۲»	رشد متوسط حقوق بازنشستگان	حقوق بازنشستگان، وظیفه‌گیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، به‌طور متوسط به میزان ده درصد (۱۰٪) به شرح زیر به گونه‌ای افزایش می‌یابد تا طبقات پایین‌تر از درصد افزایش بیشتری برخوردار شوند. در حکم حقوق سال ۱۴۰۱، مبلغ پنج میلیون و سیصد و سی و هشت هزار ریال (۵۳۳۸۰۰۰) به‌علاوه سه درصد (۳٪) آخرین حکم حقوق سال ۱۴۰۰، اضافه می‌گردد. پس از اعمال افزایشات مذکور، حکم حقوق بازنشستگان، وظیفه‌گیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی، متناسب با سنوات خدمت قابل قبول، نباید از چهل و پنج میلیون ریال (۴۵۰۰۰۰۰۰) کمتر باشد.	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 را مشخص می‌کند و افزایش حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی از این بند مستثنی بوده و با استناد به ماده (۹۶) قانون تأمین اجتماعی و طبق روال هر ساله با تصویب هیئت وزیران انجام خواهد شد. حداقل حقوق تعیین شده در سال ۱۴۰۰ برابر سی و پنج میلیون ریال بوده که در سال ۱۴۰۱ با حدود ۲۹ درصد افزایش به چهل و پنج میلیون ریال رسیده است. حداقل حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی مطابق ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی تعیین خواهد شد.
جزء «۸» بند «الف» تبصره «۱۲»	تعیین سقف برای حقوق بازنشستگان	سقف ناخالص پرداختی ماهانه از محل حقوق و مزایای مستمر و غیر مستمر 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، سیصد و هفتاد میلیون (۳۷۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال است. پرداخت مازاد بر سیصد و هفتاد میلیون (۳۷۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در هر ماه تحت هر عنوان و از محل هر نوع اعتبار به کارکنان کشوری	مطابق 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. پس از این رأی تعیین سقف حقوق برای بازنشستگان متوقف شده است و سقف اعلام شده در این بند نیز در واقع همان سقف حقوق فرد در دوران اشتغال است.

توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	موضوع	بند مربوطه
	<p>و لشکری اعم از کارمندان، اعضای هیئت علمی، قضات و بازنشستگان در وزارتخانه‌ها 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 مستثنی است.</p> <p>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>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 به صورت مستقیم و غیرمستقیم (صندوق بازنشستگی کشوری، فولاد، صداوسیما و ...)، پرداخت اعتبار به این صندوق‌ها صرفاً باید براساس کد ملی باشد.</p> <p>اجرای دقیق این تکلیف می‌تواند راه را بر بیش‌برآورد هزینه‌ای در این صندوق‌ها ببندد.</p>	<p>دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مکلفند از تیرماه سال ۱۴۰۱ 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.</p> <p>بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است ضمن جلوگیری از پرداخت 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>	<p>اجرای ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه</p>	<p>بند «ه» تبصره «۱۲»</p>



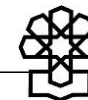
بند مربوطه	موضوع	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	توضیحات و پیشنهادات
جزء «۱» بند «و» تبصره «۱۷»	تغییر در شرایط معافیت بیمه‌ای کارگاه‌های تولیدی	کارگاه‌های مشمول «قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن» که ۵ سال و کمتر از آن مشمول معافیت مذکور بوده‌اند کماکان مشمول معافیت بیست (۲۰) درصدی مندرج در قانون مذکور خواهند بود و برای سنوات بیش از پنج سال، سه (۳) درصد از معافیت بیمه‌های فوق در سال ۱۴۰۱ کسر می‌گردد.	اجرای سیاست‌های حمایتی بدون در نظر گرفتن محدودیت زمانی، انگیزه افزایش بهره‌وری را کم‌رنگ می‌کند. ارائه یک فرصت تنفس و پس از آن کاهش تدریجی و یا مشروط شدن حمایت‌ها سیاست منطقی‌ای است که در این پیشنهاد دیده می‌شود. همچنین در سیاست‌های حمایتی استحقاق دریافت‌کننده حمایت باید مدنظر قرار گیرد؛ بدین معنا که کارگاه‌های واقع در مناطق محروم‌تر نسبت به کارگاه‌های مناطق برخوردارتر کشور؛ از نظر میزان و مدت زمان معافیت متفاوت باشند. لذا پیشنهاد می‌شود میزان معافیت از حق بیمه با توجه به شاخص محرومیت در نقاط مختلف کشور متفاوت باشد.
جزء «۲» بند «و» تبصره «۱۷»	تغییر در شرایط بهره‌مندی از معافیت بیمه‌ای مشاغل بدون کارفرما	از ابتدای سال ۱۴۰۱، معافیت‌های کامل بیمه‌های درخصوص بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی از جمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸، بند «ض» تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و بند «ب» ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها منوط به ارزیابی آزمون وسیع توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و قرار گرفتن در ۴ دهک اول درآمدی است. در مورد بیمه‌شدگان قرار گرفته در دهک‌های پنجم تا هفتم درآمدی، به‌ازای هر دهک سه (۳) درصد از معافیت بیمه‌های موجود کسر و دهک‌های هشت و بالاتر مشمول معافیت‌های بیمه‌های نخواهند بود.	مشروط شدن سیاست حمایتی به آزمون وسیع اقدام لازمی است که به‌درستی در این بند پیشنهاد شده؛ اما با توجه به امکان انحراف و خطا در تعیین دهک درآمدی به‌دلیل کامل نبودن پایگاه‌های اطلاعاتی، در گام اول بهتر است دهک پنج و شش نیز همچنان مشمول معافیت باشند؛ معافیت دهک‌های هفت و هشت کاهش یابد و معافیت دهک‌های نه و ده حذف شود.
بند «ز» تبصره «۱۷»	ادغام صندوق بازنشستگی هما در صندوق بازنشستگی کشوری	مؤسسه صندوق بازنشستگی و وظیفه کارکنان شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران «هما» با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق و سایر حقوق ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون به	در حال حاضر بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی موجود در ایران از منظر تعادل مالی و شاخص‌های کلیدی مثل نسبت پشتیبانی در شرایط بحرانی به سر می‌برند و برای رفع این بحران راه‌حل‌های مختلفی مورد بحث قرار می‌گیرد. یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی برای حل این بحران ادغام صندوق‌های کوچک‌تر در بزرگ‌تر و یا تجمیع کل صندوق‌های بازنشستگی در یک یا چند صندوق بزرگ است.

توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	موضوع	بند مربوطه
<p>بررسی انجام شده نشان می‌دهد تجربه قبلی موجود در این زمینه، ادغام صندوق جهاد کشاورزی در صندوق بازنشستگی کشوری است که به دلیل طی نشدن روال تخصصی و قانونی، در عمل فقط جابه‌جایی بحران صورت گرفته و وقوع بحران بازنشستگی صرفاً به تعویق افتاده است.</p> <p>بررسی تجربه‌های بین‌المللی این نکته را به خوبی آشکار می‌کند که تجربه و مشی واحد و یکسانی در بین کشورهای مختلف در خصوص ادغام یا تفکیک صندوق‌های بازنشستگی وجود ندارد. در حالی که در کشورهایی مانند ژاپن، یونان یا قزاقستان مشی ادغام صندوق‌ها در جهت حل مشکلات پی گرفته شده، در کشوری مانند آلمان با وجود تعداد قابل توجهی از صندوق‌های صنفی، نظام بازنشستگی پایدار و کارآمدی را شاهد هستیم. مسئله مهم در بررسی تجربیات جهانی این است که توجه کنیم کشورهای مختلف با مسائل متفاوت و گوناگونی در ارتباط با نظام‌های بازنشستگی‌شان مواجه هستند. از این رو راه‌حل‌ها و اصلاحات پی گرفته شده در این کشورها نیز با یکدیگر بسیار متفاوت است.</p> <p>نکته دیگری که در مورد تجمیع صندوق‌ها قابل توجه است؛ این است که در مواردی با یکپارچه‌سازی نظام‌های بیمه‌ای مواجه هستیم، و نه لزوماً ادغام ساختار اداری صندوق‌ها. در واقع، تفاوت در نظام‌های بیمه‌ای - که باعث تفاوت بنیادی در نظام پرداخت‌های بازنشستگی به اقشار مختلف می‌شود - باعث ایجاد عامل حسادت بازنشستگی و برانگیختن نارضایتی‌ها و اعتراضات می‌شود و سیاستگذاران را به سمت تقلیل و حذف آن سوق می‌دهد. همین عامل تبعیض در طرح‌های بازنشستگی در ایران نیز به شدت به چشم می‌آید، به شکلی که فرمول و برنامه بازنشستگی مورد استفاده در صندوق‌های مختلف به‌طور دقیق تعریف شده نیست و وجود استثنائات متعدد در بین صندوق‌ها و حتی در داخل هر صندوق باعث بروز چندگانگی و تشتت فراوان در بین اعضای مستمری‌بگیر این صندوق‌ها شده است. از این جهت است که وجود نهادی تنظیم‌گر، ناظر و سیاستگذار کلان برای صندوق‌های بازنشستگی مسئله‌ای مهم‌تر تلقی می‌شود. خلأ عملکردی این نهاد در نظام بازنشستگی ایران باعث شده تا عدم پایبندی به محاسبات بیمه‌ای و اکچوئری در صندوق‌های صنفی مختلف در سطوح گسترده‌ای را شاهد باشیم که عامل مهمی در شکل‌گیری بحران فعلی است. علاوه بر این، حتی در صورت شکل‌گیری صندوقی واحد</p>	<p>صندوق بازنشستگی کشوری منتقل می‌گردد.</p> <p>۱. اعتبارات لازم برای پرداخت حقوق کارکنان بازنشسته، مستمری و وظیفه‌بگیر شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران «هما» در اعتبارات سالیانه صندوق بازنشستگی کشوری پیش‌بینی و لحاظ می‌گردد.</p> <p>۲. شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران موظف است کلیه دارایی‌ها و پرونده‌های شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران را ظرف مدت سه ماه بعد از ابلاغ این قانون تحویل صندوق بازنشستگی کشوری نماید.</p>		



توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	موضوع	بند مربوطه
<p>و یکپارچه، بدون حضور و نظارت نهاد تنظیم‌گر هیچ تضمینی وجود ندارد که استثناسازی‌ها در داخل خود این صندوق رخ ندهد که باعث چندگانگی شدید بین محاسبه مزایای اعضا و عملاً ایجاد چند ساختار متفاوت در داخل یک صندوق می‌شود.</p> <p>با توجه به اطلاعات موجود هزینه پرداخت مستمری بازنشستگان در صندوق بازنشستگی کارکنان هما سالانه بالغ بر ۱۲۰۰ میلیارد تومان است که بخش مهمی از آن باید توسط شرکت مادر تأمین شود و این در حالی است که درآمد اعلامی این شرکت در سال حدود ۱۵۰۰ میلیارد تومان است که با توجه به هزینه‌های این شرکت، باعث شده تا مأموریت اصلی آن دچار اختلال شده و فعالیت این شرکت مهم با چالش روبه‌رو شود.</p> <p>با این وجود به نظر می‌رسد راه‌حل این چالش ادغام صندوق بازنشستگی هما در صندوق بازنشستگی کشوری نیست و این اقدام موجب تعمیق بحران موجود شده و چالش‌های جدید نیز می‌آفریند.</p> <p>در این خصوص پیشنهاد کلی، اختصاص اعتبار کمکی برای یک دوره تنفس مشخص (مثلاً پنج سال) برای این صندوق است تا شرکت مادر بتواند با استفاده از این فرصت به احیای ناوگان خود و بازپرداخت بدهی‌ها بپردازد. با پایان این فرصت مشخص که زمان آن از طریق شاخص‌هایی کمی و قابل ارزیابی مشخص خواهد شد، از سال پنجم این حمایت با روند تدریجی کاهش یابد و این کاهش اعتبار توسط شرکت مادر (هما) و از محل درآمدهای این شرکت جبران شود.</p>			
<p>به‌منظور اجرای تکالیف این قانون و در صورت درخواست دستگاه‌های اجرایی دارای اعتبار از محل مصارف عمومی دولت از جمله صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری، به دولت اجازه داده می‌شود:</p> <p>۱. از طریق شرکت ملی نفت ایران نسبت به تحویل 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</p>	<p>به‌منظور اجرای تکالیف این قانون و در صورت درخواست دستگاه‌های اجرایی دارای اعتبار از محل مصارف عمومی دولت از جمله صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری، به دولت اجازه داده می‌شود:</p> <p>۱. از طریق شرکت ملی نفت ایران نسبت به تحویل 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</p>	اجازه به دولت برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و یا نفت خام و میعانات گازی به صندوق‌های بازنشستگی	بند «ز» تبصره «۱۹»

توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	موضوع	بند مربوطه
	<p>ملی نفت ایران و در سقف منابع بند «ب» تبصره «۱» این قانون 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 دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر در سقف منابع ردیف درآمدی ۳۱۰۵۰۱ و ۳۱۰۵۰۲ اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و با همکاری وزارتخانه‌های نفت، امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر وزارتخانه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</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؛ اما اقدام تدریجی در این حوزه می‌تواند مؤثرتر باشد. لذا پیشنهاد می‌شود این میزان ۶ ماه باشد تا با روح قانون بودجه (قانون یک‌ساله) نیز سازگاری بیشتری داشته باشد.</p> <p>همچنین از آنجاکه بهره‌مندی گروه‌های متعدد از بازنشستگی‌های پیش از موعد یکی از دلایل مهم پایین بودن سن بازنشستگی در کشور به‌شمار می‌رود، پیشنهاد می‌شود افزایش سن و سنوات لازم برای بازنشستگی صرفاً برای افرادی با سن کمتر از ۶۰ سال اعمال گردد.</p> <p>درنهایت با در نظر گرفتن نکات مذکور و به جهت رعایت عدالت بین مشترکین، پیشنهاد می‌شود حکم به شرح ذیل اصلاح گردد:</p> <p>«حداقل و حداکثر سن بازنشستگی تمامی مستخدمین مرد و زن با هر میزان سابقه خدمت در همه صندوق‌های بازنشستگی، دو (۲) سال افزایش می‌یابد. حکام قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای بازنشستگی از این حکم مستثنی است.»</p>	<p>سنوات خدمت مورد قبول برای بازنشستگی تمامی مستخدمین مرد و زن دارای حداقل مدرک کارشناسی معتبر در تمامی صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، لشکری، سازمان تأمین اجتماعی، دو (۲) سال افزایش می‌یابد.</p>	اصلاحات پارامتریک در صندوق‌های بازنشستگی	جزء «۱» بند «د» تبصره «۲۰»



توضیحات و پیشنهادات	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	موضوع	بند مربوطه
	حداقل و حداکثر سن بازنشستگی تمامی مستخدمین مرد و زن به هر میزان سابقه خدمت در صندوق سازمان تأمین اجتماعی، دو (۲) سال افزایش می‌یابد. حکام قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای بازنشستگی از این حکم مستثنی است.		جزء «۲» بند «د» تبصره «۲۰»
در حال حاضر محاسبه حقوق بازنشستگی بر مبنای دو سال آخر اشتغال صورت می‌گیرد؛ بدین ترتیب که مستمری فرد برابر است با میانگین حقوق مبنای کسر حق بیمه در دو سال آخر اشتغال. این مدل محاسبه حقوق بازنشستگی چالش‌های زیر را ایجاد کرده است: ۱. بی‌عدالتی بین بیمه‌پردازان: در این مدل تفاوتی بین فردی که در طول ۳۰ سال خدمت حقوق واقعی را به صندوق بازنشستگی اعلام کرده (و حق بیمه بیشتری پرداخته است) با کسی که ۲۸ سال حداقل حقوق و دو سال آخر حقوق‌های بالا را به صندوق اعلام کرده تفاوتی وجود نداشته و هر دو از حقوق یکسان برخوردار می‌شوند. ۲. افراد بیمه شده در طول دوران خدمت با انگیزه پرداخت حق بیمه کمتر، حداقل حقوق را به صندوق بیمه اجتماعی اعلام می‌کنند. حال اگر در این ایام فرد برائر حادثه، از کار افتاده یا فوت شود، با شرایط ذکر شده حداقل حقوق به او یا بازماندگان تعلق می‌گیرد و با توجه به اینکه معیشت این فرد با حقوق واقعی وی (و نه حداقل حقوق اعلامی به صندوق) تنظیم شده است، کاهش یکباره حقوق او تا پایان عمر برای او چالش برانگیز خواهد بود. ۳. با شرایط فعلی زمینه برای سوءاستفاده‌های شغلی فراهم است. به‌عنوان مثال اگر فردی توسط مافوق خود (یا کارفرما) تنزل رتبه یافته و حقوق او در دو سال پایانی کاهش یابد، حتی اگر در طول دوران خدمت حقوق بالایی را به صندوق بازنشستگی اعلام نموده باشد، با حقوقی پایین بازنشسته خواهد شد. ۴. این مدل توازن مالی صندوق‌های بازنشستگی را نیز به چالش کشیده است. در حالی که فرد طی ۲۸ سال کمترین حق بیمه را به صندوق بازنشستگی پرداخت می‌کند، بالاترین حقوق ممکن	محاسبه حقوق بازنشستگی در تمامی صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، لشکری، سازمان تأمین اجتماعی، براساس متوسط حقوق سه سال آخر زمان اشتغال خواهد بود.	جزء «۳» بند «د» تبصره «۲۰»	

توضیحات و پیشنهادهای	متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	موضوع	بند مربوطه
<p>را تا پایان عمر از صندوق بازنشستگی دریافت می‌کند که اثر آن در توازن مالی صندوق بازنشستگی آشکار است.</p> <p>در مجموع می‌توان گفت با توجه به چالش‌های ایجاد شده، اصلاح این سازوکار ضروری به نظر می‌رسد اما نکته مهم در این باره این است که اصلاح این فرایند به نحوی باشد که اثر تورم موجب تضییع حق فرد بازنشسته نشود. با توجه به نرخ تورم بالای سال‌های اخیر اگر میانگین حقوق سه سال آخر به صورت اسمی (و بدون ارزش حال) محاسبه شود، حقوق فرد بازنشسته کاهش می‌یابد که موجب متضرر شدن او خواهد شد.</p> <p>پیشنهاد می‌شود مدل محاسبه بر مبنای ضریب «حقوق فرد نسبت به حداقل حقوق» باشد. بدین ترتیب که برای سه سال آخر نسبت «حقوق شاغل به حداقل حقوق همان سال» محاسبه و از آنها میانگین گرفته شود. حقوق بازنشسته از ضرب میانگین حاصل شده در «حداقل حقوق سال بازنشستگی» محاسبه خواهد شد. با افزایش تدریجی سنوات مبنای چالش‌های فوق رفع خواهد شد.</p> <p>در نهایت با در نظر گرفتن نکات مذکور و همچنین به جهت از بین بردن امکان استثناسازی در داخل هر صندوق پیشنهاد می‌شود حکم مندرج در لایحه به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p>«محاسبه حقوق بازنشستگی تمامی مستخدمین مرد و زن در همه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، لشکر و سازمان تأمین اجتماعی بر اساس متوسط حقوق سه سال آخر زمان اشتغال و به نرخ روز خواهد بود». نکته: با توجه به اینکه در ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه، برقراری حقوق بازنشستگی بر مبنای حقوق دو سال آخر اشتغال تکلیف شده، تصویب این بند اصلاحی به رأی ۲/۳ از نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیاز خواهد داشت.</p>			



جمع‌بندی

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 به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود قادر نبوده و به بودجه عمومی وابسته شده‌اند.

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 اقداماتی برای افزایش پایداری مالی صندوق‌ها، از اتخاذ تصمیماتی که باعث تحمیل هزینه‌های کلان به این صندوق‌ها می‌شود اجتناب شود. با این وجود، برآیند کلی تصمیمات این حوزه در سال‌های اخیر، در جهت افزایش هزینه‌ها و ناپایدارتر شدن این صندوق‌ها بوده است.

تصمیم دولت برای اجرای اصلاحات در نظام بازنشستگی کشور که بخشی از آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ آشکار شده است، به‌خودی‌خود اتفاق امیدوار کننده‌ای است؛ اما در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و گام به گام بودن این اصلاحات امری ضروری است.