

صندوق‌های بازنشستی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور



نظام بازنشستگی در ایران

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۹۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۳۴۳
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورندگان	شهاب‌الدین فولادی مقدم، علی خلیلی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا و جمال کاکائی
مشاور علمی	فروزان آصف‌نخعی، سمانه گلاب
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند (استاد جعفر شهری) شرقی - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه	۱
۱- تأمین مالی در نظام بازنشستگی.....	۳
۲- صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....	۶
۱-۲- صندوق بازنشستگی کشوری.....	۷
۱-۱-۲- صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....	۹
۲-۲- سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح.....	۱۰
۳-۲- صندوق تأمین اجتماعی.....	۱۱
۱-۳-۲- اعتبارات صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....	۱۲
۴-۲- صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.....	۱۴
۱-۴-۲- اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در لایحه سال ۱۴۰۱.....	۱۵
۵-۲- صندوق فولاد.....	۱۶
۳- تبصره‌های صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....	۱۷
۴- شناسایی ریشه‌های وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی.....	۲۱
۱-۴- قوانین تحمیلی به صندوق‌های بازنشستگی.....	۲۱
۲-۴- تغییرات جمعیتی.....	۲۱
۳-۴- متغیرهای اصلی اقتصاد کلان.....	۲۴
۴-۴- افزایش نرخ فقر و کاهش توان بیمه‌پردازی.....	۲۴
۵-۴- محدودیت بازارهای سرمایه‌گذاری.....	۲۶
۵- تبعات وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی.....	۲۶
۶- روش مطلوب تأمین منابع بیمه‌های اجتماعی.....	۲۸
۱-۶- هدفمندی یارانه‌ها.....	۲۸
۲-۶- نظام بازنشستگی بر مبنای مالیات.....	۲۸
۷- نتیجه‌گیری.....	۳۱
منابع.....	۳۲

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: برخی نماگرهای صندوق بازنشستگی کشوری (نفر/ درصد).....	۸
جدول ۲: ترکیب منابع صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد تومان).....	۹
جدول ۳: ترکیب مصارف صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد تومان).....	۹
جدول ۴: مقایسه اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد تومان).....	۹
جدول ۵: افراد تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (نفر).....	۱۰
جدول ۶: مقایسه اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (میلیارد تومان).....	۱۱
جدول ۷: برخی نماگرهای صندوق تأمین اجتماعی (نفر).....	۱۲
جدول ۸: برخی نماگرهای مالی صندوق تأمین اجتماعی (میلیارد تومان).....	۱۲
جدول ۹: مقایسه اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی (میلیارد تومان).....	۱۳
جدول ۱۰: برخی نماگرهای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (نفر).....	۱۴
جدول ۱۱: ترکیب منابع صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (میلیارد تومان).....	۱۵
جدول ۱۲: ترکیب مصارف صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (میلیارد تومان).....	۱۵
جدول ۱۳: مقایسه اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر (میلیارد تومان).....	۱۵
جدول ۱۴: مقایسه اعتبارات صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد (میلیارد تومان).....	۱۶
جدول ۱۵: تبصره‌های مربوط به صندوق بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.....	۱۷
جدول ۱۶: سهم صندوق‌های بازنشستگی از امور رفاهی.....	۲۷
جدول ۱۷: نسبت کمک دولتی به صندوق‌های بازنشستگی به مالیات تحقق نیافته.....	۳۰

فهرست نمودار

صفحه	عنوان
۷	نمودار ۱: میزان اعتبار صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی
۲۳	نمودار ۲: هرم سنی جمعیت ایران در سال ۱۳۹۹
۲۳	نمودار ۳: تعداد مستمری‌بگیران و بیمه شدگان سه صندوق بازنشستگی ذیل وزارت رفاه
۲۵	نمودار ۴: نرخ فقر در ایران، سهمی از جمعیت

خلاصه مدیریتی

وفور درآمدهای نفتی و ضعف سیستم مالیاتی کشور طی سالیان متمادی سیاست‌گذاران را به هزینه کردن منابع درآمدی سهل‌الوصول عادت داده است. این ساختار معیوب مالی باعث شد که نظام رفاهی کشور از ابتدا در قالب سیستم تأمین مالی بیسمارکی شکل بگیرد. مبنای اصلی نظام بیسمارکی بر مشارکت نیروی کار و کارفرما است و مزایای پرداختی بازنشستگی از طریق حق بیمه دریافتی از نیروی کار و کارفرمای فعلی تأمین می‌شود. صندوق‌های بازنشستگی کشور که بنیان آنان بر اساس نظام تأمین مالی بیسمارکی است، نسبت به تغییرات اقتصادی و جمعیتی بسیار حساس هستند. شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور در دو دهه اخیر باعث شده که متغیرهای جمعیتی و اقتصادی تغییرات شدیدی را تجربه کنند که در نتیجه آن روند شاخص‌های پایداری صندوق‌های بازنشستگی رو به وخامت گذاشته و سه صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بازنشستگی فولاد به صورت مستقیم به بودجه عمومی وابسته شوند. در کنار این چهار صندوق دولت برای تأدیه بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی و یا به منظور جبران مالی تعهدات دولتی، ردیف‌هایی را برای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بیمه‌های اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در اسناد بودجه‌های سنواتی در نظر می‌گیرد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اعتباری در حدود ۲۰۳ هزار میلیارد تومان در قالب کمک به صندوق‌های بازنشستگی برای مجموع صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی فولاد و سایر صندوق‌ها در نظر گرفته شده است. ۵۹ درصد از این اعتبار به صندوق کشوری و ۳۷ درصد آن به صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و حدود ۴ درصد از آن به دو کوچک بازنشستگی اختصاص یافته است. اعتبار در نظر گرفته شده برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی، فارغ از مبالغی است که دولت برای جبران تعهدات خود به صندوق‌ها اختصاص می‌دهد.

بر اساس ارقام درج شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، اعتبار در نظر گرفته شده برای صندوق بازنشستگی کشوری در حدود ۱۳۵ هزار میلیارد تومان است که رشدی ۱۹ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ داشته است. همچنین اعتبار پیش‌بینی‌شده برای صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با رشدی در حدود ۳۳ درصد به رقم ۷۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، معادل ۵,۶۶۲ میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۲۵ درصد کاهش داشته است. در این لایحه اعتباری به منظور تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته نشده است. در خصوص صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، اعتباری در حدود ۱,۵۱۲ میلیارد تومان پیش‌بینی‌شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۴۰ درصد رشد داشته است که بیشترین افزایش اعتبار در میان صندوق‌های بازنشستگی است. اعتبار در نظر گرفته شده برای صندوق بازنشستگی فولاد نیز که ردیف‌های متفرقه گزارش می‌شود، در حدود ۶,۰۵۰ میلیارد تومان است که نسبت به قانون سال جاری در حدود ۶,۹ درصد کاهش داشته است.

هم‌اکنون تأمین مالی اعتبارات کمک به صندوق‌های بازنشستگی به یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های مالی دولت تبدیل شده است. بررسی شرایط کنونی نشان می‌دهد که پیش‌نیاز هرگونه اجرای سیاست اصلاحی برای خروج از شرایط نامطلوب فعلی و دوری از بحران‌های آینده احتمالی، اتصال نظام مالیاتی و یارانه‌ای به نظام رفاهی کشور به منظور پایدارسازی منابع مورد نیاز برای پرداخت مزایای بازنشستگی پایه و تکمیلی است. به فعلیت رساندن ظرفیت مالیاتی کشور می‌تواند نه تنها منابع پایداری را برای پرداخت‌های پایه و مشارکتی را به لایه‌های اجتماعی تأمین کند، بلکه زمینه اجرای اصلاحات نظام بازنشستگی را نیز فراهم نموده و در نهایت موجب بهبود بازتوزیع درآمد در میان نسل‌های مختلف می‌شود. ره‌آورد تمامی این اصلاحات در راستای اصلاح نظام مالیاتی از طریق قوانین بودجه سنواتی و برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور می‌گذرد.

صندوق‌های بازنشستگی به عنوان یکی از لایه‌های نظام تأمین اجتماعی، تضمین‌کننده رفاه بخشی از جامعه هستند. نقش دولت‌ها در نظام بازنشستگی وابسته به مدل‌های تأمین اجتماعی حاکم در جامعه، متفاوت است؛ اما تنظیم‌گری، نظارت و حمایت دولت در نظام بازنشستگی، مخرج مشترک تمامی مدل‌های تأمین اجتماعی در دنیا است. نظام تأمین اجتماعی در ایران نسبت به تغییرات جمعیتی و اقتصادی، حساسیت بالایی داشته و در نتیجه تحولات اقتصادی و جمعیتی که از دو دهه اخیر آغاز شده و تاکنون ادامه دارد، واکنش‌های شدیدی نشان داده است. محیط نامطلوب اقتصاد کلان، کاهش منابع ورودی و افزایش هزینه‌ها، صندوق‌های بازنشستگی را به شدت تحت تأثیر قرار داده و عدم تعادل منابع در مقایسه با مخارج را تولید کرده است. از سوی دیگر، تغییر مؤلفه‌های اجتماعی مانند تغییر در ترکیب جمعیتی (سنی و جنسیتی)، افزایش مشاغل غیررسمی، افزایش نرخ بیکاری و کاهش ضریب پوشش بیمه‌ای، حق بیمه بازنشستگی را به عنوان اصلی‌ترین منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی محدود کرده است. واکنش نظام بازنشستگی به این تغییرات در بروز یک بحران جدی و خارج شدن صندوق‌های بازنشستگی از پایداری مالی و در یک کلام نزدیک شدن به شرایط ورشکستگی خلاصه می‌شود. شاخص‌های پایداری صندوق‌های بازنشستگی در حال فاصله گرفتن از نقاط تعادلی هستند و صندوق‌های بازنشستگی یکی پس از دیگری برای ایفای تعهدات خود با کسری روبه‌رو شده و از منابع عمومی ارتزاق می‌کنند. در حال حاضر صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به صورت مستقیم به بودجه عمومی وابسته هستند. در کنار این چهار صندوق، دولت برای تأدیه بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی و یا به منظور جبران مالی تعهدات دولتی،^۱ ردیف‌هایی را برای صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بیمه‌های اجتماعی^۲ کشاورزان، روستاییان و عشایر در اسناد بودجه‌های سنواتی در نظر می‌گیرد. آهنگ تغییرات اعتبارات کمک شده به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی در دهه اخیر شدت بیشتری یافته و در سال‌های اخیر نگران‌کننده شده است. در مقابل، منابع بودجه‌ای دولت نیز به دلیل شرایط تحریمی با محدودیت‌های بسیاری مواجه است. دولت برای تأمین اعتبارات مورد نیاز صندوق‌های بازنشستگی ناگزیر به محدود کردن اعتبارات سایر سیاست‌های رفاهی است. در حال حاضر سهم بزرگی از بودجه امور رفاهی کشور، صرف جبران کسری صندوق‌های بازنشستگی می‌شود و عملاً بودجه امور رفاهی^۳ دولت به روزمرگی افتاده و بخش بزرگی از آن محدود به پرداخت مستمری بازنشستگان شده است.

۱. معافیت بیمه‌ای که از سوی دولت به گروه‌های خاص ارائه می‌شود.

۲. اعتبارات یاد شده برای صندوق تأمین اجتماعی به معنی کمک دولت به صندوق نیست بلکه جبران تعهدات انجام نشده در گذشته و جبران تعهدات فعلی است.

۳. امور حمایت‌های اجتماعی

سیستم بازنشستگی در ایران یک سیستم سخاوتمند به حساب می‌آید،^۱ به همین جهت در نتیجه وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی، سالانه اعتبارات قابل توجهی از بودجه عمومی برای پوشش سخاوتمندی صندوق‌ها در نظر گرفته می‌شود، اما با وجود تخصیص اعتبارات قابل ملاحظه، مزایای بازنشستگی به دلیل روند همیشه رو به وخامت متغیرهای اقتصادی، تحولی در کیفیت زندگی بازنشستگان ایجاد نکرده و نهایتاً منجر به حفظ سطوح قبلی شده است. مجموع شرایط گفته شده اصلاحات در نظام بازنشستگی کشور را تبدیل به یک امر الزام‌آور کرده است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد، خطر بحران مذکور توسط سیاست‌گذاران کشور درک شده است؛ از این رو، می‌توان برخی از تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ را اولین تلاش نسبت به اصلاح وضع نامطلوب نظام بازنشستگی کشور دانست. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ دولت، ضمن اختصاص اعتبار مورد نیاز صندوق‌های بازنشستگی، برخی از اصلاحات را نیز پیشنهاد کرده است. این گزارش ضمن تحلیل شرایط پایداری صندوق‌ها به بررسی ردیف‌های اعتباری و تبصره‌های مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ می‌پردازد؛ و در ادامه با تحلیل ریشه‌های وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی و تبعات آن جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی خود را ارائه می‌دهد.

۱. مزایای بازنشستگی در ایران متناسب با سهم بیمه‌های پرداختی نیست، نرخ جایگزینی بالا، مزایای حمایتی تحمیل شده و بازنشستگی‌های زودتر از موعد دلایلی برای سخاوتمندی صندوق‌های بازنشستگی در ایران است. با وجود این سخاوتمندی، شاخص‌های کفایت مستمری صندوق‌های بازنشستگی نشان می‌دهد که سطح زندگی بازنشستگان در شرایط مطلوبی قرار ندارد و این مسئله ناشی از محدودیت‌هایی است که محیط اقتصاد کلان کشور به وجود آورده است.

۱- تأمین مالی در نظام بازنشستگی

نظام بازنشستگی به عنوان بخشی از نظام تأمین اجتماعی باهدف تضمین دسترسی بازنشستگان به سطحی از استاندارد زندگی شناخته می‌شود. نظام‌های بازنشستگی عمومی در دنیا از مدل‌های متنوعی برای تأمین مالی استفاده می‌کنند، اما می‌توان این مدل‌ها را به دو دسته نظام‌های بیسمارکی و بورجی تقسیم‌بندی کرد. آلمان اولین کشوری بود که برنامه‌های بیمه اجتماعی سالمندان را بر اساس نظام بیسمارکی^۱ پیاده‌سازی کرد. این برنامه‌ها به منظور کنترل ریسک سطح رفاه کارگران آلمانی در دوران سالمندی با هدف رسیدن به حداکثر بهره‌وری کارگران در اقتصاد آلمان به اجرا درآمد.^۲ یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های نظام بیسمارکی، روش‌های تأمین مالی آن است. این نظام که نام خود را از فون بیسمارک^۳ گرفته است، نوعی بیمه اجتماعی است که در آن افراد را با پرداخت حق بیمه سهم کارگر و کارفرما، به صورت درصدی از دستمزد، تحت پوشش بیمه قرار می‌دهد. مزایای بازنشستگی در نظام بیسمارکی وابسته به سطح درآمد افراد در دوران اشتغال و سابقه مشارکت آنان است. در این سیستم که با نام pay-as-you-go مشهور است، سهم بیمه کارگران و کارفرمایان برای بازنشستگی خودشان سرمایه‌گذاری نمی‌شود، بلکه این وجوه به صندوق بازنشستگی واریز می‌شود تا از آن مزایای بازنشستگان فعلی پرداخت شود. در سیستم بیسمارکی دولت، کارگران و کارفرمایان در اداره طرح‌های بازنشستگی عمومی مشارکت دارند (Duco Bannink, 2008).

در مقابل سیستم بازنشستگی بیسمارکی، نظام بورجی^۴ قرار دارد که نام خود را از ویلیام بورجی^۵ گرفته است. تمرکز سیستم بورجی بر کاهش فقر از طریق مزایای هدفمند با مقادیر مقطوع است که از طریق مالیات تأمین می‌شود و نه مشارکت. تمام مردم صرف نظر از شغل یا حرفه برحسب نیاز و نه درآمد، توسط یک سازمان تحت پوشش بیمه بازنشستگی قرار می‌گیرند. نظام بورجی که به نظام بازتوزیع بین نسلی معروف است، ابزاری برای مبارزه با فقر می‌باشد. هدف اصلی این مدل، مستمری حداقلی پایه بازنشستگی به منظور فقرزدایی است و انتظار می‌رود که افراد برای درآمدهای فراتر از سطح پایه به طور خصوصی پس‌انداز/ سرمایه‌گذاری کنند (Condes-Ruiz Gonzalez, 2016).

دو سیستم تأمین مالی بیسمارکی و بورجی در طول زمان دستخوش تغییرات بسیاری قرار گرفته‌اند، به گونه‌ای که در حاضر حتی در برخی از کشورهای دنیا، ترکیبی از دو سیستم در حال اجرا است.^۶ ادبیات غنی از تحلیل و مقایسه دو سیستم تأمین مالی بیسمارکی و بورجی در مطالعات پژوهشگران وجود دارد، اما جذابیت مقایسه

1. Bismarck Pension System
2. www.ilo.org
3. Otto Von Bismarck
4. Beveridge Pension System
5. William Beveridge

۶. نظام‌های تأمین اجتماعی چندلایه معمولاً از ترکیبی از این دو سیستم استفاده می‌کنند.

این دو مدل رفاهی در حوزه‌های بازنشستگی دوچندان است. آنچه باعث جذابیت این مقایسه در حوزه بازنشستگی می‌شود، قیاس واکنش‌های دو مدل مذکور به تغییرات اقتصادی و اجتماعی است (Conde-Ruiz, Profeta, 2003).

نظام بیسمارکی در برابر تغییرات جمعیتی و اقتصادی بسیار حساس است، چراکه مزایای پرداختی به مستمری‌بگیران از طریق مشارکت کارگران و کارفرمایان فعلی بازار کار تأمین می‌شود؛ بنابراین نخست، شرایط اقتصادی و دوم، تعداد مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان در زمان حال بسیار اهمیت دارد. به همین علت افزایش جمعیت سالمند و بحران‌های اقتصادی در قالب نظام بیسمارکی، فشار قابل توجهی را به صندوق‌های بازنشستگی وارد می‌کند. این در حالی است که مدل رقیب، یعنی نظام بورجی علاوه بر بهبود شاخص‌های نابرابری سالمندی، حساسیت کمتری نسبت به این تغییرات نشان می‌دهد (Traute Meyer, 2014).

صندوق‌های بازنشستگی در قالب نظام بیسمارکی در واکنش به تغییرات جمعیتی و اقتصادی به سمت ناپایداری حرکت می‌کنند. در چنین شرایطی دولت‌ها به اجبار برای جلوگیری از فروپاشی نظام بازنشستگی، کمک‌های قابل توجهی از بودجه‌های عمومی به صندوق‌های بازنشستگی انجام می‌دهند. این در حالی است که در شرایط عدم تعادل مالی صندوق‌ها، دولت‌ها به منظور کاهش کمک‌های عمومی به صندوق‌های بازنشستگی دست به یک سری اصلاحات در نظام بازنشستگی می‌زنند. با علم بر این محدودیت که ساختار رفاهی نظام بیسمارکی به صورت سنتی ایستا بوده و در برابر اصلاحات اساسی مقاومت می‌کند. به همین علت تصمیم‌گیران دولتی عموماً با مجموعه‌ای از اصلاحات پارامتریک^۱ که ناظر بر افزایش سهم حق بیمه، کاهش متوسط مزایای بازنشستگی و افزایش سن بازنشستگی است، تلاش می‌کنند شرایط صندوق‌ها را متعادل سازند. در حالی که هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی این دست اصلاحات بر دوش بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران خواهد بود. از یک طرف بودجه عمومی به طور فزاینده تحت فشار قرار می‌گیرد، زیرا دولت‌ها ناچار به جبران کسری صندوق‌های بازنشستگی هستند و از طرف دیگر، کارگران و کارفرمایان مجبور به پرداخت سهم بیشتری می‌شوند که هزینه‌های نیروی کار را افزایش می‌دهد و هم‌زمان مزایای مستمری‌بگیران کاهش می‌یابد و در نتیجه این موارد، سطح رفاه عمومی جامعه تنزل می‌یابد (Duco Bannink, 2008).

نظام بازنشستگی در ایران به دلیل سیستم مالیاتی ضعیف و وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی، از بدو تولد صندوق‌های بازنشستگی به صورت تأمین منابع مالی در چهارچوب نظام بیسمارکی شکل گرفته است. همان‌طور که پیش از این گفته شد ساختار نظام بیسمارکی بر روی مشارکت و ساختار زنده بازار کار بنا شده است، به همین علت نسبت به تغییرات جمعیتی و اقتصادی آسیب‌پذیر بوده چراکه با کاهش درآمد (نرخ پایین اشتغال و جمعیت شاغل) و افزایش هزینه‌ها (افزایش تعداد مستمری‌بگیران و شرایط بد معیشتی) به سرعت

1- Parametric Reforms

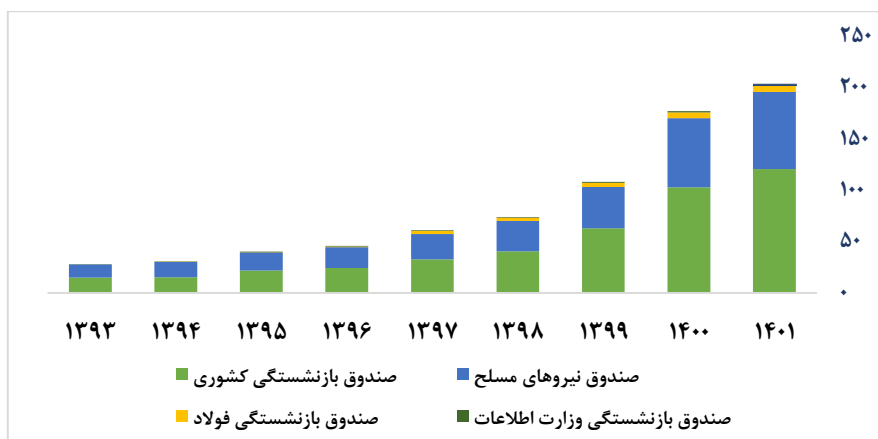
به سمت ناترازی و ورشکستگی حرکت می‌کند. در نتیجه به دلیل شرایط اقتصاد کلان کشور و تغییرات جمعیتی در دو دهه اخیر، صندوق‌های بازنشستگی از تعادل مالی خارج شده و یک‌به‌یک به بودجه عمومی وابسته می‌شوند. این مسئله در حالی است که بودجه عمومی کشور نیز به دلیل شرایط تحریمی تحت فشار، کاهش منابع ناشی از درآمدهای نفتی و افزایش هزینه‌های عمومی است.

۲- صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

تغییرات جمعیتی، قوانین نامتعارف بازنشستگی و محیط اقتصاد کلان کشور باعث شد که صندوق‌های بازنشستگی در ایران که به وسیله مدل بیسمارکی (مبتنی بر مشارکت) تأمین مالی می‌گردند، دچار ناپایداری در ترازهای مالی شوند. داده‌های نمودار (۱) نشان می‌دهند وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱، روندی صعودی را تجربه کرده است. نرخ رشد کمک‌های دولتی به صندوق‌های بازنشستگی که از منابع ناپایدار تأمین می‌شوند، از سال‌های ۱۳۹۸ به بعد شدت بیشتری نسبت به گذشته داشته است. هرچند که علت اصلی افزایش نرخ رشد کمک‌های دولتی به صندوق‌های بازنشستگی در سال‌های اخیر، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان بوده است، اما نمی‌توان مسئولیت صندوق‌ها را در ناپایداری هر چه بیشتر شرایط مالیشان نادیده گرفت؛ زیرا مسئولیت هماهنگ‌سازی مستمری بازنشستگان با داده‌های اقتصادی و معیشتی بر عهده صندوق‌های بازنشستگی است. روند افزایشی اعتبارات دولتی به صندوق‌های بازنشستگی به معنی فشار بیشتر بر بودجه عمومی و بالأخص بودجه رفاهی (امور حمایت‌های اجتماعی) کشور است و مسلماً دولت توانایی تأمین این بودجه عظیم را از منابع ناپایدار برای بلندمدت نخواهد داشت.

نمودار (۱) روند و ترکیب کمک‌های دولتی به چهار صندوق بازنشستگی را نشان می‌دهد. بر اساس این نمودار بیشترین سهم اعتباراتی دریافتی متعلق به صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است. در کنار چهار صندوق وابسته به بودجه عمومی، دو صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی و صندوق بیمه‌های اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر به جهت جبران تعهدات دولتی، اعتباراتی را از بودجه عمومی دریافت می‌کنند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اعتباری در حدود ۲۰۳ هزار میلیارد تومان در قالب کمک به صندوق‌های بازنشستگی^۱ برای سه صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی فولاد و سایر صندوق‌ها در نظر گرفته شده است. ۵۹ درصد از این اعتبار به صندوق کشوری و ۳۷ درصد آن به صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و حدود ۴ درصد از آن به دو صندوق موجد بازنشستگی اختصاص یافته است. هرچند روند دریافت اعتبارات بودجه‌ای صندوق‌ها در طول زمان تغییراتی داشته، اما این تغییرات بسیار اندک بوده و می‌توان گفت در طی سال‌های مورد بررسی، سهم هر صندوق از بودجه کمک به صندوق‌های بازنشستگی، از الگوی مشابهی مانند لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تبعیت کرده است.

۱. این بودجه تنها شامل کمک به صندوق‌های بازنشستگی می‌شود. صندوق‌ها ممکن است اعتبارات دیگری را در خصوص تعهدات دولت به صندوق‌ها نیز دریافت کنند.



نمودار ۱: میزان اعتبار صندوق های بازنشستگی از بودجه عمومی (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: گزارش لایحه بودجه ۱۴۰۱ دفتر اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس - قوانین و لوایح بودجه سنواتی

۲-۱- صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی کشوری یک نهاد دولتی است که از استقلال نسبی برخوردار است. مستخدمین رسمی قانون مدیریت خدمات کشوری، اعضای هیئت علمی، قضات قوه قضاییه و غیره، از جمله مشمولان این صندوق به حساب می آیند. صندوق بازنشستگی کشوری یکی از صندوق هایی است که اعتبار قابل توجهی را از بودجه عمومی دریافت می کند. بر اساس داده های جدول (۱) تعداد کسور پردازان صندوق بازنشستگی کشوری به دلیل محدودیت های عضویت^۱ در این صندوق روند کاهشی داشته و این در حالی است که به طور طبیعی تعداد مستمری بگیران آن سالانه رشد مثبت داشته اند. از تقسیم تعداد مستمری بگیران بر تعداد کسور پردازان، شاخص نسبت پشتیبانی^۲ به دست می آید که یکی از مهم ترین شاخص ها برای سنجش پایداری صندوق ها است. همان طور که در داده های جدول (۱) گزارش شده، نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۹، در حدود ۰,۶۵ است، به این معنی که تعداد مستمری بگیران صندوق بازنشستگی کشوری (هزینه های صندوق) در حدود ۱,۵ برابر کسور پردازان آن (درآمدهای صندوق) است. در حالی که عدد مطلوب این شاخص را می توان در بازه ۴ تا ۶ دانست و نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری نزدیک به نیم است. این رقم هر قدر به صفر نزدیک تر باشد، هشدار برای بروز یک بحران عدم تعادل در صندوق بازنشستگی است. شاخص نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری نشان می دهد که شرایط پایداری صندوق به هیچ عنوان مساعد نبوده و صندوق نیازمند اجرای برخی از اصلاحات است.

۱. این محدودیت ناشی از محدودیت های استخدام رسمی است.

2. Dependency Ratio

نرخ جایگزینی^۱ صندوق نیز جدول (۱) در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۰۲ درصد بوده است. این شاخص نیز که حد استاندارد در بازه ۶۰ تا ۸۰ درصد را دارد، نشان‌دهنده میزان سخاوتمندی صندوق بازنشستگی کشوری است، با این حال اعداد کفایت مزایای بازنشستگی صندوق کشوری در سطح مطلوبی قرار ندارد. بر اساس داده‌های گزارش^۲ مؤسسه راهبردی بازنشستگی صبا، ۱۸ درصد از بازنشستگان صندوق در سال ۱۳۹۸ زیر خط فقر، مستمری دریافت می‌کردند. البته این عدد با همسان‌سازی حقوق بازنشستگان در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تا حدی بهبود یافته است.

جدول ۱: برخی نماگرهای صندوق بازنشستگی کشوری (نفر/درصد)

سال	تعداد کسور پردازان	تعداد مستمری‌بگیران	نسبت پشتیبانی	نرخ جایگزینی
۱۳۹۵	۱,۰۹۸,۰۷۱	۱,۳۲۵,۳۸۶	۰,۸۳	۹۰/۳
۱۳۹۶	۱,۰۵۷,۵۲۲	۱,۳۷۲,۱۴۶	۰,۷۳	۹۷/۱
۱۳۹۷	۱,۰۳۱,۷۵۵	۱,۴۲۹,۸۶۱	۰,۷۲	۹۸/۳
۱۳۹۸	۱,۰۰۸,۶۶۸	۱,۴۷۷,۴۹۱	۰,۶۸	۹۵
۱۳۹۹	۹۸۲,۲۶۹	۱,۵۱۰,۹۳۹	۰,۶۵	۱۰۲

مأخذ: سالنامه‌های آماری وزارت رفاه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

جداول (۲) و (۳) ترکیب مصارف و منابع صندوق بازنشستگی کشوری را در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود بیش از ۹۰ درصد مصارف صندوق بازنشستگی کشوری را مستمری‌های بازنشستگی تشکیل می‌دهد. سهم بزرگ مستمری‌ها از مصارف صندوق بازنشستگی کشوری به معنی آن است که صندوق توانایی چندانی در مدیریت مصارف خود ندارد، چراکه مصارف، تعهداتی است که در گذشته صندوق پذیرفته است. بررسی روند مصارف نشان می‌دهد که در بازه زمانی مورد نظر همیشه روندی صعودی داشته و از سال ۱۳۹۸ به سال ۱۳۹۹ به علت همسان‌سازی حقوق بازنشستگان صندوق کشوری نزدیک به ۶۰ درصد رشد داشته که بیشترین میزان رشد بوده است.

از اوایل دهه ۸۰ شمسی، تعادل منابع و مصارف بودجه صندوق بازنشستگی کشوری برهم خورده و این صندوق با کمک‌های دولتی به حیات خود ادامه می‌دهد. همان‌طور که در جدول (۲) دیده می‌شود، عمده منابع صندوق در کنار حق بیمه و عایدی حاصل از سرمایه، کمک‌های دولتی است که سالانه سهم آن نسبت به سایر منابع، به دلیل افزایش هزینه‌های صندوق و کاهش پایداری، افزایش یافته است.

۱. Replacement Rate: نسبت اولین مستمری بازنشستگی به آخرین حقوق دوره اشتغال است

۲. بررسی اثر متناسب‌سازی حقوق بازنشستگی بر کفایت مزایا

جدول ۲: ترکیب منابع صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد تومان)

سال	کسورات دریافتی	کمک دولت	حق بیمه انتقالی	سود حاصل از سرمایه گذاری	سایر
۱۳۹۵	۶,۸۸۷	۱۵,۷۷۲	۳,۵۳۵	۲,۳۳۷	۴۹
۱۳۹۶	۷,۳۲۷	۲۰,۴۶۸	۴,۲۳۷	۱,۷۴۸	۵۲
۱۳۹۷	۸,۳۷۹	۲۷,۰۵۷	۴,۳۳۱	۳,۲۴۷	۳۹
۱۳۹۸	۱۰,۲۴۴	۳۷,۸۶۹	۶,۱۶۲	۴,۳۶۵	۸۸۰
۱۳۹۹	۱۵,۵۶۷	۵۸,۱۴۲	۷,۳۹۴	۱۰,۳۴۹	۱,۲۳۰

مأخذ: سالنامه های آماری وزارت رفاه ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

جدول ۳: ترکیب مصارف صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد تومان)

سال	حقوق (مستمری) و سایر مزایای بازنشستگی	حق بیمه انتقالی به سایر طرح ها	هزینه پرسنلی و اداری	سرمایه گذاری
۱۳۹۵	۲۵,۹۲۵	۳۲۶	۶۳	۲,۲۶۶
۱۳۹۶	۳۲,۲۳۹	۲۵۳	۷۵	۱,۲۶۵
۱۳۹۷	۳۹,۷۶۹	۴۹۹	۱۱۳	۲,۶۷۲
۱۳۹۸	۵۴,۲۷۴	۵۴۹	۱۳۸	۴,۵۶۰
۱۳۹۹	۸۸,۲۶۷	۱,۸۸۷	۱۹۰	۲,۳۳۹

مأخذ: سالنامه های آماری وزارت رفاه ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

۲-۱-۱- صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

بر اساس ارقام درج شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، اعتبار در نظر گرفته شده برای صندوق بازنشستگی کشوری در حدود ۱۳۵ هزار میلیارد تومان است. در حالی که مجموع اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، از ردیف اعتباری خاص خود و اعتبار اختصاص داده شده برای همسان سازی حقوق بازنشستگان در حدود ۱۱۲ هزار میلیارد تومان بوده است. با احتساب این رقم، اعتبار صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به میزان ۱۹ درصد رشد داشته که به نظر می رسد به دلیل افزایش مستمری در نظر گرفته شده (به صورت میانگین به میزان ۱۰ درصد) در تبصره ۱۲ لایحه است. اطلاعات مجموع اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری در جدول (۴) گزارش شده است.

جدول ۴: مقایسه اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری (میلیارد تومان)

شماره دستگاه	شماره برنامه	شرح دستگاه/برنامه/ خروجی	قانون ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	درصد تغییر
۱۰۴۰۰۱		صندوق بازنشستگی کشوری	۷۲,۷۲۰	۱۳۵,۰۰۰	-

-	-	۳۰,۰۰۰	سهم صندوق از بند (و) تبصره ۱(۲)	
-	۱۲۰,۵۵۰	-	برنامه تأدیه بدهی دولت و کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی	۱۹۰۳۰۶۵۰۰۰
-	۱۴,۴۵۰	۱۰,۰۰۰	برنامه کسور بازنشستگی سهم دولت	۱۹۰۳۰۶۷۰۰۰
-	-	۷۲,۷۲۰	برنامه توسعه خدمات حمایتی	۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰
۱۹	۱۳۵,۰۰۰	۱۱۲,۷۲۰	جمع	

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۲-۲- سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

بر اساس ماده (۱۷۴) قانون برنامه سوم توسعه، با ادغام سازمان بیمه و بازنشستگی ارتش جمهوری اسلامی ایران و سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، سازمانی به نام سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح با هدف تأمین خدمات اجتماعی و کلیه امور بیمه‌ای برای کارکنان نیروهای مسلح تشکیل شد. صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بعد از صندوق بازنشستگی کشوری بیشترین میزان کمک‌های دولتی را از بودجه عمومی دریافت می‌کند. نرخ پشتیبانی این صندوق در حدود ۰٫۸۵ است که نشان می‌دهد صندوق در شرایط به شدت ناپایداری قرار دارد. جدول (۵) داده‌های تعداد افراد تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح را گزارش کرده است. در دل داده‌های این جدول، تعداد کسورپردازان وظیفه و تعداد وظیفه‌بگیران نیز قرار دارد؛ به همین علت نمی‌تواند اعداد قابل اعتمادی برای تحلیل شرایط صندوق باشد. با این حال با توجه به ثابت بودن تعداد کسورپردازان و روند افزایشی تعداد مستمری‌بگیران در این جدول، عدم پایداری صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح قابل توضیح است.

جدول ۵: افراد تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (نفر)

سال	تعداد وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران	تعداد کسورپردازان کارکنان پایور و وظیفه
۱۳۹۷	۷۰۷,۰۰۰	۱,۲۰۰,۰۰۰
۱۳۹۸	۷۲۴,۰۰۰	۱,۲۰۰,۰۰۰
۱۳۹۹	۷۴۰,۰۰۰	۱,۲۰۰,۰۰۰
۱۴۰۰	۷۵۰,۰۰۰	۱,۲۰۰,۰۰۰

مأخذ: قوانین بودجه سنواری از ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰

۱. اعتبارات جهت تقویت تأمین اجتماعی افراد تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی و تأدیه بخشی از دیون و ایفای تعهدات قانونی سازمان تأمین اجتماعی.

مجموع اعتبارات تخصیص داده شده برای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، از طریق بند (و) تبصره (۲) و ردیف دستگاهی، در حدود ۵۷ هزار میلیارد تومان بوده است. این اعتبار برای پرداخت مستمری و همسان سازی حقوق بازنشستگان صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح تخصیص داده شده بود؛ اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اعتبار پیش‌بینی شده برای صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با رشدی در حدود ۳۳ درصد به رقم ۷۵ هزار میلیارد تومان رسیده که جزییات آن در جدول (۶) گزارش شده است.

جدول ۶: مقایسه اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (میلیارد تومان)

شماره دستگاه	شماره برنامه	شرح دستگاه/برنامه/ خروجی	قانون ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	لایحه ۱۴۰۱ (میلیارد تومان)	درصد تغییر
۱۱۱۱۲۰		سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۴۷,۵۲۲	۷۵,۳۹۶	-
		سهم صندوق از بند (و) تبصره (۲)	۹۰۰۰	-	-
	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۰	برنامه سیاست‌گذاری، راهبری، توسعه خدمات بیمه‌ای	۹,۱۷۵	۸۰	-
	۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰	برنامه سیاست‌گذاری، راهبری، توسعه خدمات حمایتی	۳۸,۳۴۷	۳,۳۱۶	-
	۱۹۰۳۰۶۵۰۰۰	برنامه تأدیه بدهی دولت و کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگی	-	۷۲,۰۰۰	-
	۱۹۰۲۰۱۴۰۰۰	برنامه توسعه خدمات حمایتی ایثارگران	۵۰۰	-	-
		جمع	۵۶,۵۲۲	۷۵,۳۹۶	۳۳

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۲-۳- صندوق تأمین اجتماعی

صندوق تأمین اجتماعی با حدود ۱۴/۵ میلیون بیمه‌پرداز، بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی کشور از نظر تعداد بیمه‌شدگان اصلی است. دامنه جمعیت تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی نشان از اهمیت این صندوق در نظام رفاهی کشور دارد. برخی از نماگرهای اصلی صندوق در جدول (۷) نشان می‌دهد که شرایط پایداری صندوق تأمین اجتماعی در سطح مطلوبی قرار دارد و صندوق از لحاظ پایداری مالی به بودجه عمومی وابسته نیست؛ اما روند شاخص نسبت پشتیبانی حکایت از آن دارد که پایداری صندوق در حال طی کردن یک‌روند نزولی است. نسبت پشتیبانی صندوق از عدد ۵/۴ در سال ۱۳۹۵ به عدد ۴/۴ در سال ۱۳۹۹ رسیده است. بر اساس این شاخص می‌توان انتظار داشت در صورت ادامه روند فعلی، نظام بازنشستگی کشور با یک ابربحران روبه‌رو شود.

جدول ۷: برخی نماگرهای صندوق تأمین اجتماعی (نفر)

سال	تعداد بیمه‌شدگان اصلی	تعداد مستمري بگيران	نسبت پشتیبانی
۱۳۹۵	۱۳,۷۷۹,۶۲۰	۲,۵۲۶,۳۷۳	۵/۴
۱۳۹۶	۱۳,۹۸۲,۹۵۴	۲,۷۱۶,۶۱۰	۵/۱
۱۳۹۷	۱۴,۰۲۹,۱۹۳	۲,۹۲۹,۶۵۳	۴,۷
۱۳۹۸	۱۴,۳۷۳,۲۶۰	۳,۱۲۹,۱۴۸	۴,۵
۱۳۹۹	۱۴,۵۸۴,۸۰۱	۳,۳۰۹,۷۲۰	۴,۴

مأخذ: سالنامه آماری وزارت رفاه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

بر اساس آنچه در جدول (۸) آورده شده است سهم منابع نقدی از کل منابع صندوق تأمین اجتماعی در طی بازه ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ به صورت متوسط در حدود ۶۰ درصد بوده است. به این معنی که صندوق برای پاسخگویی به تعهدات خود تنها ۶۰ درصد منابع خود را در اختیار داشته است.^۱ به‌علاوه اینکه در طی سال‌های مورد بررسی همواره مصارف از منابع نقدی بیشتر بوده که اختلاف آن‌ها در ستون شکاف نقدینگی گزارش شده است. نسبت شکاف نقدینگی از کل مصارف نشان‌دهنده سهمی از مصارف است که منابع نقدی برای جبران آن‌ها در اختیار صندوق وجود ندارد.

جدول ۸: برخی نماگرهای مالی صندوق تأمین اجتماعی (میلیارد تومان)

سال	منابع تعهدی سازمان	منابع نقدی	سهم منابع نقدی از منابع تعهدی	مصارف	شکاف نقدینگی	سهم شکاف نقدینگی از کل مصارف
۱۳۹۵	۸۶,۵۷۵	۵۴,۵۸۹	۶۳	۶۲,۵۸۰	۷,۹۹۱	۱۳
۱۳۹۶	۹۸,۵۹۶	۶۳,۸۴۵	۶۵	۷۳,۵۷۸	۹,۷۲۲	۱۳
۱۳۹۷	۱۵۰,۴۲۶	۸۴,۶۵۷	۵۶	۸۸,۱۵۷	۳,۵۰۰	۴
۱۳۹۸	۱۳۷,۴۸۸	۹۸,۲۹۵	۷۱	۱۰۸,۳۸۸	۱۰,۰۹۳	۹
۱۳۹۹	۲۵۱,۹۳۱	۱۳۶,۳۱۴	۵۴	۱۵۱,۳۲۹	۱۵,۰۱۴	۱۰

مأخذ: سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

۲-۳-۱- اعتبارات صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

بر مبنای اساسنامه صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی، این صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی طبق مقررات مندرج در اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوطه اداره می‌شود. هدف اصلی صندوق تأمین اجتماعی، اجرا، تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و درمانی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با اهداف نظام جامع رفاه و تأمین

۱. تفاوت منابع نقدی در دسترس صندوق با مصارف (شکاف نقدینگی) از طریق تسهیلات بانکی، عموماً بانک رفاه، تأمین می‌شود. به همین علت در حال حاضر صندوق تأمین اجتماعی مبالغ زیادی را به سیستم بانکی کشور بدهکار است.

اجتماعی همچون بازنشستگی، بیکاری، حوادث و بیماری‌ها، غرامت دستمزد، مستمری از کار افتادگی و بازمندگان و همچنین خدمات است.

اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، معادل ۵,۶۶۲ میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۲۵ درصد کاهش داشته است. از آنجایی که سازمان تأمین اجتماعی یک نهاد عمومی غیردولتی و مستقل از بودجه عمومی است، اعتبارات در نظر گرفته شده برای این سازمان در قوانین بودجه به جهت جبران تعهدات قانونی دولت، به سازمان اختصاص می‌یابد. برخی از اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در تبصره ۱۴ آمده و برخی دیگر در ردیف دستگاهی گزارش می‌شود. کاهش ۲۵ درصدی اعتبار این سازمان در لایحه سال ۱۴۰۱ به معنی کاهش تعهدات دولت است. دولت سعی کرده در تبصره‌های لایحه بودجه سال آینده، با گروه‌بندی کارگاه‌های معاف از حق بیمه و دهک‌بندی برای معافیت مشاغل بدون کارفرما، تعهدات خود را هدفمند کند. از این‌رو بخشی از جمعیتی که سال گذشته مشمول معافیت‌های حق بیمه قرار می‌گرفتند، در لایحه سال ۱۴۰۱ از معافیت حق بیمه حذف شده‌اند، به همین علت اعتبار پیش‌بینی شده برای سازمان تأمین اجتماعی کاهش یافته است. شایان ذکر است که برخلاف قانون بودجه در سال‌های گذشته که اعتباری به منظور تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته می‌شد،^۱ در لایحه سال آینده حذف شده است. در حالی که بر اساس داده‌های دیوان محاسبات کشور، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تا خرداد سال ۱۴۰۰ در حدود ۱۰۵,۰۵۰ میلیارد تومان گزارش شده است.^۲ جدول (۹) شرح اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در لایحه سال جاری را با قانون سال ۱۴۰۰ مقایسه کرده است.

جدول ۹: مقایسه اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی (میلیارد تومان)

شماره دستگاه	شماره برنامه	شرح دستگاه/برنامه / خروجی	قانون ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	لایحه ۱۴۰۱ (میلیارد تومان)	درصد تغییر
۱۳۲۵۰۰		سازمان تأمین اجتماعی	۷,۶۴۷	۵,۶۶۲	-۲۵
		سهام صندوق از بند (و) تبصره (۲)	۸۹,۰۰۰	-	-
	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۰	برنامه سیاست‌گذاری. راهبری و توسعه خدمات بیمه‌ای	-	۵,۶۵۰	-
جمع			۹۶,۶۴۷	۵,۶۶۲	-۹۴

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۱. جز (۱) بند (و) تبصره (۲) با موضوع تأدیه بخشی از دیون. همچنین ماده (۸) قانون برنامه ششم دولت را مکلف به تأدیه بدهی دولت به نظام بانکی و نهادهای عمومی کرده است.

۲. میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بر اساس روش محاسبه متفاوت است و برخی از سازمان‌ها تا ۳۰۰ هزار میلیارد تومان نیز برآورد کرده‌اند.

۲-۴ - صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر

صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در راستای برخورداری آحاد مردم از خدمات تأمین اجتماعی و با هدف تعمیم و گسترش بیمه میان کشاورزان، روستاییان و عشایر، به منظور اجرای تبصره (۲) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^۱، در سال ۱۳۸۳ تأسیس شد. این صندوق ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داشته و از لحاظ مالی، دارای استقلال نسبی است. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در دایره نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعریف می‌شوند. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر یک صندوق بازنشستگی جوان به حساب آمده و از لحاظ شاخص‌های پایداری جدول (۱۰) در شرایط مناسبی قرار دارد؛ اما باید توجه داشت که حدود نیمی از بیمه‌پردازان این صندوق بالای ۵۰ سال سن داشته و به زودی وارد دوران بازنشستگی می‌شوند. بنابراین می‌توان انتظار داشت که در آینده نزدیک مصارف صندوق به میزان قابل توجهی افزایش یابد.

جدول ۱۰: برخی نماگرهای صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (نفر)

سال	تعداد بیمه‌شدگان	تعداد مستمری‌بگیران	نسبت پشتیبانی
۱۳۹۵	۱,۵۱۰,۷۷۲	۴۱,۱۷۵	۳۶/۶
۱۳۹۶	۱,۶۳۸,۶۷۰	۷۸,۹۴۶	۲۰/۷
۱۳۹۷	۱,۶۳۳,۵۶۹	۹۶,۳۴۷	۱۶/۹
۱۳۹۸	۱,۷۷۶,۰۱۷	۱۱۰,۹۲۷	۱۶
۱۳۹۹	۱,۹۸۳,۹۳۳	۱۲۹,۸۶۴	۱۵/۲

مأخذ: سالنامه آماری وزارت رفاه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

سهم عمده منابع صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، منابع حاصل از سرمایه‌گذاری است. ترکیب منابع این صندوق در جدول (۱۱) نشان می‌دهد که سهم درآمد بیمه‌پردازی از کل منابع در این صندوق ناچیز بوده که به دلیل توانایی پایین بیمه‌پردازی مشترکان است. بخشی از حق بیمه نیز بر دوش دولت بوده که در جدول به شکل منابع حاصل از سهم دولت نشان داده شده است. از این‌رو می‌توان انتظار داشت افزایش قریب‌الوقوع تعداد مستمری‌بگیران باعث شود سهم کمک‌های دولت را از کل منابع درآمدی افزایش دهد. در مقابل، ترکیب مصارف صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در جدول (۱۲) گزارش شده است. این جدول نشان می‌دهد که صندوق سهم بزرگی از هزینه‌های خود را صرف سرمایه‌گذاری کرده است. هزینه‌های ناشی از پرداخت مستمری ناچیز بوده و بیانگر آن است که صندوق همچنان به دوران ایفای تعهدات خود نرسیده است بنابراین امکان مدیریت هزینه‌ها و افزایش کارایی مدل‌های سرمایه‌گذاری در این صندوق همچنان وجود دارد.

۱. دولت مکلف است ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید

جدول ۱۱: ترکیب منابع صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (میلیارد تومان)

سال	منابع حاصل از سرمایه‌گذاری	منابع حاصل از سهم دولت	منابع حاصل از سهم بیمه شده
۱۳۹۵	۷۸۸	۳۲۳	۳۲۲
۱۳۹۶	۱,۳۱۴	۲۴۸	۴۱۸
۱۳۹۷	۱,۴۲۲	۲۹۳	۵۵۳
۱۳۹۸	۱,۹۷۷	۱,۶۶۰	۶۴۸
۱۳۹۹	۵,۵۰۳	۲۱۵	۹۶۲

مأخذ: سالنامه آماری وزارت رفاه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

جدول ۱۲: ترکیب مصارف صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (میلیارد تومان)

سال	هزینه‌های سرمایه‌گذاری	هزینه‌های پرداخت مستمری	هزینه‌های اداری - پرسنلی	سایر هزینه
۱۳۹۵	۱۲۶۳	۱۲۶	۴۰	۳
۱۳۹۶	۱۶۶۵	۲۵۶	۵۴	۵
۱۳۹۷	۱۶۱۴	۹۱۰	۶۲	۶
۱۳۹۸	۱۵۸۲	۶۰۶	۸۵	۴
۱۳۹۹	۴۳۶۷	۵۸۵	۱۴۷	۳۸

مأخذ: سالنامه آماری وزارت رفاه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

۲-۴-۱- اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در لایحه سال ۱۴۰۱

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، اعتباری در حدود ۱,۵۱۲ میلیارد تومان برای صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر پیش‌بینی شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، حدود ۴۰ درصد رشد داشته است که بیشترین افزایش اعتبار در میان صندوق‌های بازنشستگی است. همان‌طور که در جدول (۱۳) مشاهده می‌شود، تمام اعتبار پیش‌بینی شده برای این صندوق به یک برنامه با عنوان کلی، «برنامه سیاست‌گذاری، راهبری و توسعه خدمات بیمه‌ای» اختصاص پیدا کرده است.

جدول ۱۳: مقایسه اعتبارات صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر (میلیارد تومان)

شماره دستگاه	شماره برنامه	شرح دستگاه/برنامه/خروجی	قانون ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	لایحه ۱۴۰۱ (میلیارد تومان)	درصد تغییر
۱۵۲۰۰۳		صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان-روستاییان و عشایر	۱,۰۸۲	۱,۵۱۲	۴۰
	۱۹۰۲۰۰۱۰۰۰	برنامه سیاست‌گذاری، راهبری و توسعه خدمات بیمه‌ای	۱,۰۸۲	۱,۵۱۲	

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۲-۵- صندوق فولاد

بر اساس بند (پ) ماده (۱۲) قانون برنامه ششم^۱ دولت از سال ۱۴۰۰ مبالغی را در قانون بودجه به منظور تأمین اعتبار لازم، برای پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق بازنشستگی فولاد در نظر می‌گیرد. نرخ پشتیبانی صندوق در حدود ۰,۱۱ است که با توجه به این عدد عملاً صندوق را می‌توان یک صندوق ورشکسته تلقی کرد. یکی از چالش‌های اصلی صندوق‌های صنفی محدودیت‌های پذیرش مشترکان جدید است؛ به همین دلیل صندوق بازنشستگی فولاد انتخاب‌های چندانی برای برون‌رفت از این وضعیت را ندارد. اعتبار پیش‌بینی‌شده برای این صندوق در لایحه سال ۱۴۰۱ که ردیف‌های متفرقه گزارش می‌شود، در حدود ۶,۰۵۰ میلیارد تومان است که نسبت به قانون سال جاری حدود ۶,۹ درصد کاهش داشته است. کاهش اعتبار این صندوق در بودجه عمومی با توجه به افزایش مستمری بازنشستگان به میزان متوسط ده درصد، نشان می‌دهد که یا عملکرد صندوق در افزایش منابع غیربودجه‌ای بهبود یافته و یا اینکه دولت ارزیابی دقیق‌تری نسبت به نیازهای صندوق برای پرداخت مستمری بازنشستگان داشته است. جدول (۱۵) اعتبارات صندوق بازنشستگی فولاد را در دو سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ گزارش می‌کند.

جدول ۱۴: مقایسه اعتبارات صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد (میلیارد تومان)

درصد تغییر	۱۴۰۱ (میلیارد تومان)	۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	عنوان	۱۴۰۱	۱۴۰۰
-	۶,۰۵۰	۵,۵۰۰	صندوق بازنشستگی فولاد- کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان	۵۵۰۰۰۰-۲۲	۵۵۰۰۰۰-۲۲
-	-	۱,۰۰۰	سهم صندوق از بند (و) تبصره (۲)		-
-۶/۹	۶,۰۵۰	۶,۵۰۰	جمع		

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۱. مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها - از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال می‌یابد.

۳- تبصره‌های صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

ویژگی تبصره‌های مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (که در جدول (۱۶) آورده شده است)، انجام اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی است تا گامی به سوی پایداری صندوق‌ها و کاهش وابستگی آنان به بودجه‌های عمومی باشد. این اصلاحات شامل کاهش معافیت‌های حق بیمه‌ای (کاهش تعهدات دولت)، اصلاحات پارامتریک، هدفمند کردن حمایت‌های بیمه‌ای (کاهش تعهدات دولت) و پلکانی کردن ضریب افزایش مستمری بازنشستگان می‌شود. هرچند که برخی از اصلاحات پیشنهاد شده دارای ایراداتی (از جمله عدم محاسبات اکچوئری^۱ بیمه‌ای) است، اما نشان‌دهنده درک درست و اولیه سیاست‌گذار از مشکلات صندوق‌های بازنشستگی در ایران است. با این حال قدم در ورطه سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی نیازمند حرکات تدریجی و حساب شده است. هرچند در انجام چنین اصلاحاتی شکی وجود ندارد، اما نمی‌توان در گام اول سیاست‌گذاری اصلاحی، هزینه‌های اصلاحات را بر دوش خدمات‌گیرندگان انداخت. پیش‌زمینه هرگونه اصلاحاتی که نتیجه آن، فشار بر روی آحاد مردم است، ایجاد شرایط با ثبات اقتصادی و اجتماعی است، در غیر این صورت انجام اصلاحات منجر به تولید نتایج معکوس می‌شود.

جدول ۱۵: تبصره‌های مربوط به صندوق بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

تبصره	بند	جزء	موضوع
تبصره (۱۲)	بند «الف»	جزء «۲»	۲- حقوق بازنشستگان. وظیفه‌گیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی. به طور 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 (۵۳۳۸۰۰۰) ریال بعلاوه 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 (۴۵۰۰۰۰۰۰) ریال کمتر باشد.
تبصره (۱۷)	بند «و»	جزء «۱»	در اجرای ماده (۲۹) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و بند (ت) ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و کاهش وابستگی آنها به بودجه عمومی. ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای. ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه‌ای مشمول کمک دولت. از ابتدای سال ۱۴۰۱: ۱- 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 ۵ سال، سه (۳) درصد از معافیت بیمه‌ای فوق در سال ۱۴۰۱ کسر می‌گردد.
		جزء «۲»	۲- از ابتدای سال ۱۴۰۱. معافیت‌های کامل بیمه‌ای در خصوص بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی از جمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان. بافندگان فرش و شاغلان

صنایع دستی شناسه دار (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 وسع 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. به ازای هر دهک سه (۳) درصد از معافیت بیمه‌ای موجود کسر و دهک‌های هشت و بالاتر مشمول معافیت‌های بیمه‌ای نخواهند بود. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری سازمان برنامه‌و بودجه کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.			
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 صندوق بازنشستگی کشوری منتقل می‌گردد. 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. 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.	جزء «۱» و «۲»	بند «ز»	تبصره «۱۷»
به منظور 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: 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 بر اساس قیمت روز صادراتی شرکت ملی نفت ایران و در سقف منابع بند (ب) تبصره (۱) این قانون اقدام نماید. ۲- از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به واگذاری سهام و سهم الشرکه متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در بنگاه‌های مشمول واگذاری به دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر در سقف منابع ردیف درآمدی ۳۱۰۵۰۱ و ۳۱۰۵۰۲ اقدام نماید.	جزء «۱»	بند «ز»	تبصره (۱۹)
به منظور پایدارسازی منابع صندوق‌های بازنشستگی. از ابتدای سال ۱۴۰۱: ۱- 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. ۲- 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. احکام قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای بازنشستگی از این حکم مستثنی است. ۳- محاسبه حقوق بازنشستگی در تمامی صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری، لشکری، سازمان تأمین اجتماعی، بر اساس متوسط حقوق سه سال آخر زمان اشتغال خواهد بود.	جزء «۱» جزء «۲» جزء «۳»	بند «د»	تبصره (۲۰)

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

تبصره (۱۲) بند «الف» جزء (۲): در لایحه ۱۴۰۱ حقوق و مستمری بازنشستگان به طور متوسط ۱۰ درصد افزایش می‌یابد. البته واضح است که این درصد برای حداقل بگیران بیشتر و برای حداکثر بگیران کمتر از ده درصد خواهد بود. فرمول افزایش به صورت یک عدد ثابت ۵۳۳,۸۰۰ تومان به علاوه ۳ درصد آخرین حکم حقوق سال ۱۴۰۰ است. همچنین در این تبصره ذکر شده است که پس از اعمال فرمول افزایش حقوق و مستمری، حداقل دریافتی فرد بازنشسته نباید کمتر از ۴,۵۰۰,۰۰۰ تومان باشد.

تبصره (۱۷) بند «و» جزء (۱) و (۲): موضوع جزءهای بند «و» تبصره مذکور «کاهش معافیت حق بیمه کارگاه‌های ۵ نفر و کمتر و بالای ۵ سال سابقه به میزان ۳ درصد» و «کاهش معافیت مشاغل بدون کارفرمای ۶ دهک بالا» است.

در رابطه با جزء (۱) نکته مهم این است که سیاست‌های حمایتی بدون شرط و قاعده و محدودیت، منجر به کارایی نمی‌شود. این بند از تبصره سعی در اصلاح «آیین‌نامه اجرایی تبصره ۵ قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمای کارگاه‌ها به میزان ۵ نفر کارگر» را دارد. محدودیت اعمال شده از این لحاظ به کارگاه‌ها هشدار می‌دهد که حمایت صورت گرفته تنها برای پنج سال اول عمر کارگاه است؛ بنابراین فرض بر این است که کارگاه بعد از پنج سال حضور در صنعت، نه تنها توانایی پرداخت هزینه‌های خود را دارد بلکه سودده نیز می‌باشد. بنابراین مطلوب این است، حمایت‌های مد نظر از صنایع نوپا همراه با محدودیت زمانی انجام شوند که این بند از تبصره به این نکته مهم توجه داشته است. جزء (۲) این بند از تبصره (۱۷) نیز گام اول در هدفمند کردن حمایت‌های دولتی از مشاغل فاقد کارفرما را برداشته است. دهک‌بندی افراد شاغل در مشاغل فاقد کارفرما باعث می‌شود که جامعه هدف مورد حمایت دولت مشخص‌تر شده و میزان اصابت حمایت به جامعه هدف افزایش یابد؛ بنابراین این جزء باعث ارتقای عدالت در حمایت دولتی از این دسته از مشاغل شده است. تبصره (۱۷) بند «ز» جزء ۱ و (۲): موضوع عنوان این بند در لایحه بودجه پیشنهاد ادغام صندوق بازنشستگی هما (شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران) در صندوق بازنشستگی کشوری است. ادغام صندوق بازنشستگی هما در صندوق بازنشستگی کشوری ادامه روند گذشته بوده و به منزله وابستگی هر چه بیشتر صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی است. صندوق بازنشستگی هما با نسبت پشتیبانی نزدیک به ۰,۳ یک صندوق ورشکسته به حساب می‌آید و حمایت از آن به معنای فشار بیشتر بر بودجه عمومی کشور است. با این حال به نظر می‌آید که دولت باید نقش تنظیم‌گری و نظارتی خود را بر روی صندوق‌های بازنشستگی پررنگ‌تر کند تا از عدم انضباط مالی صندوق‌ها جلوگیری شود.

تبصره (۱۹) بند (ز) جزء (۱) و (۲): موضوع جزء (۱) و (۲) بند «ز» تبصره (۱۹)، تأمین مالی اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی یا هر دستگاه اجرایی دیگر، با استفاده از سازوکار تحویل نفت خام و واگذاری سهام و سهم الشرکه متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی است. البته دستگاه‌های اجرایی که دارای اعتبار از محل مصارف عمومی دولت باشند، مدنظر این تبصره است. نکته قابل توجه اینکه در لایحه بودجه سال آینده برنامه‌ای برای تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته نشده است، تمهیدی که در قانون بودجه سال گذشته این موضوع در بند «و» تبصره (۲) مطرح شده بود. در مجموع می‌توان این تبصره را به عنوان یک انتخاب آزاد برای دریافت کمک‌های دولتی برای صندوق‌های بازنشستگی دانست.

تبصره (۲۰) بند (د) جزء (۱) و (۲) و (۳): بند (د) تبصره (۲۰) در ادبیات نظری بیمه‌های اجتماعی ذیل اصلاحات پارامتریک دسته‌بندی می‌شوند. مطابق با جزء (۱) و (۲)، سن و سنوات مورد قبول بازنشستگی از

ابتدای سال ۱۴۰۱ به میزان ۲ سال افزایش می‌یابد؛ و حکم جزء (۳)، سال‌های مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی را از دو سال به سه سال افزایش داده است. اگرچه اصلاحات پارامتریک یکی از سیاست‌های مرسوم در اصلاح نظام‌های ناپایدار بازنشستگی است، اما این سیاست تنها بخشی از یک کل نظام سیاست‌گذاری اصلاحی به حساب می‌آید. قبل از تحمیل فشار ناشی از این سیاست‌ها به ذی‌نفعان، نیازمند انجام اصلاحات اساسی‌تر در ساختار نظام بازنشستگی هستیم. ایجاد نظام تأمین اجتماعی چندلایه، عدم تحمیل سیاست‌های حمایتی به صندوق‌های بازنشستگی، افزایش ضریب پوشش بیمه‌ای و بیمه فراگیر، اصلاح و تنوع بازارهای مالی و بهبود کارایی مدیریت صندوق‌ها، محدود کردن قوانین بازنشستگی زودتر از موعد، انجام اصلاحات ساختاری و از همه مهم‌تر اتصال نظام مالیاتی به نظام بیمه‌ای، پیش‌نیاز انجام اصلاحات پارامتریک است.

۴- شناسایی ریشه‌های وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی

ناترازی صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان یک مسئله چندوجهی دانست، چراکه بسیاری از متغیرهای اقتصادی و اجتماعی در ثبات یا عدم ثبات صندوق‌های بازنشستگی دخیل هستند. ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی در ایران نیز، واکنشی نسبت به شرایط نامطلوب برخی از متغیرهای اقتصادی و اجتماعی کشور در دو دهه گذشته است. بی‌شک مشخص کردن سهم هر یک از این متغیرها بسیار دشوار است. با این حال در این قسمت از گزارش سعی شده برخی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر ناپایداری صندوق‌ها معرفی و تبیین گردد.

۴-۱- قوانین تحمیلی به صندوق‌های بازنشستگی

برخی از قوانین بازنشستگی در ایران متناسب با شرایط اقتصادی- اجتماعی صندوق‌ها تنظیم نشده و حتی می‌توان ادعا کرد که متناسب با محاسبات اکچوئری صندوق‌های بازنشستگی در ایران نیستند. در واقع برخی از این قوانین در دسته‌بندی قوانین حمایتی تعریف می‌شوند که به صندوق‌های بازنشستگی بار می‌شوند.^۱ قوانین بازنشستگی زودتر از موعد و قوانین مستمری بازماندگان از جمله مهم‌ترین قوانینی هستند که به نظر می‌رسد نیازمند اصلاحات متناسب با شرایط روز صندوق‌ها هستند. این قوانین باعث شده که تعداد سال‌های پرداخت مستمری در صندوق‌های بازنشستگی افزایش یابد، در حالی که افراد برای این تعداد سال دریافت مستمری، بیمه‌پردازی نکرده‌اند. صندوق‌ها به ناچار برای تأمین این هزینه‌ها از حق بیمه دریافتی سایر بیمه‌پردازان و یا کمک‌های دولتی استفاده می‌کنند. این مسئله از منظر عدالت به دور بوده و صندوق را در میان مدت و بلندمدت دچار عدم تعادل مالی می‌کند.

۴-۲- تغییرات جمعیتی

امروزه بسیاری از کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته به علت افزایش سطح رفاه زندگی، با تغییرات جمعیتی روبه‌رو هستند. تغییرات جمعیتی که معضل اصلی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه است، بسیاری از شاخص‌های اقتصادی- اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ اما آنچه زیر ذره‌بین این گزارش قرار گرفته، نحوه تأثیرگذاری این تغییرات بر نظام بازنشستگی است. تغییرات جمعیتی از طریق افزایش امید به زندگی و کاهش نرخ زادوولد خود را در تغییر توزیع جمعیت به سمت سالمندی نشان می‌دهد. نتیجه سالمندی جمعیت، کاهش جمعیت جوان آماده ورود به بازار کار و افزایش جمعیت سالمند است که توازن درآمد- مخارج صندوق‌های بازنشستگی را به هم می‌زند. این تغییرات به‌خصوص در کشورهایی که نظام بازنشستگی آن‌ها

۱. برای مثال مجموعه قوانین و آیین‌نامه‌های است که باعث بازنشستگی زودتر از موعد و یا پرداخت مستمری برای تعداد سال‌های طولانی می‌شود. برای مثال برای این دسته از قوانین حمایتی می‌توان به قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در سال ۱۴۰۰ اشاره کرد که سن بازنشستگی زنان را کاهش داده است.

مبتنی بر حق بیمه مشارکتی (بیسمارکی) است، نمود بیشتری خواهد داشت. سیاست‌گذاران در برخی از کشورها برای مقابله با این پدیده مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری و پارامتریک را اجرا می‌کنند. تجربه جهانی نشان می‌دهد دو سیاست اصلاحات پارامتریک شامل تغییر سن بازنشستگی، محدودسازی مزایای بازنشستگی، تغییر نرخ‌های مشارکت بیمه‌ای و اصلاحات ساختاری شامل تغییر نظام مزایای معین^۱ به سمت نظام مشارکت معین^۲ که به معنی تغییر پارادایم به سمت نظام بازنشستگی خصوصی یا یک نظام بازنشستگی موازی خصوصی-دولتی است از محبوب‌ترین راهکارهای اصلاحی برای مقابله با تغییرات جمعیتی است.

نکته حائز اهمیت این است که تغییرات جمعیت که منجر به سالمندی جمعیت می‌شود، در کشورهای در حال توسعه به دلیل شرایط اقتصاد وخیم و درآمد سرانه پایین به معنی افزایش جمعیت فقیر است. به این معنی که در کشورهای در حال توسعه سالمندی مترادف با فقیر شدن تعریف می‌شود و فرد قبل از آنکه پس‌انداز کافی برای دوران سالمندی داشته باشد توانایی فعالیت در بازار کار را از دست می‌دهد. این در حالی است که نظام‌های بازنشستگی این دسته از کشورها، توانایی پوشش کافی برای تمامی جمعیت فقیر را ندارد. تک‌تک این دلایل نشان می‌دهد که نمی‌توان انتظار داشت که راهکارهای اجرا شده در کشورهای توسعه‌یافته برای مقابله با اثرگذاری تغییرات جمعیت بر روی نظام بازنشستگی در کشورهای در حال توسعه نیز نتایج یکسانی داشته باشد.

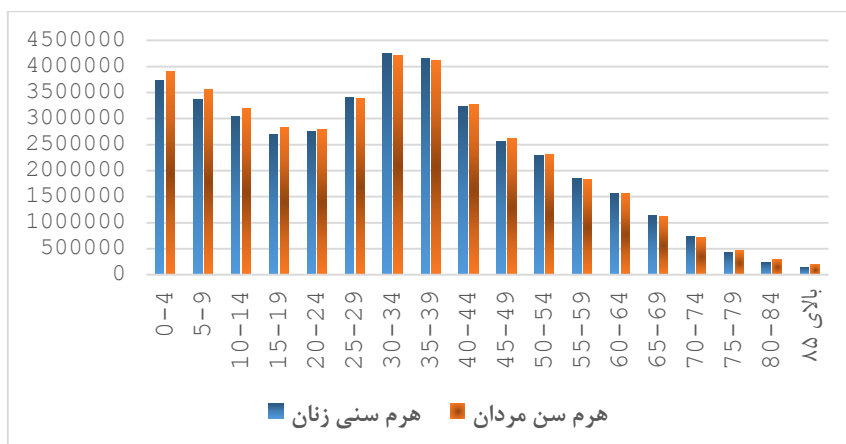
تغییرات جمعیتی در ایران از طریق کاهش نرخ باروری از ۶٫۲ به ۱٫۶ در چهل سال اخیر و افزایش امید به زندگی در طی این سال‌ها از ۵۶ سال به ۷۶ سال باعث شده تعداد جمعیت افراد بالای ۶۵ سال (جمعیتی است که تعهدات صندوق‌های بازنشستگی را شکل می‌دهند) در طول سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۵، پنج برابر شود، در حالی که کل جمعیت کشور ۳٫۲ برابر شده است (معصومه قنبری، ۱۴۰۰). این در حالی است که مهم‌ترین فرض نظام بازنشستگی بیسمارکی،^۳ فزونی نرخ باروری بر نرخ جایگزینی بازار کار است.

هرم سنی و جنسی کشور در سال ۱۳۹۹ در نمودار ۲ نشان می‌دهد که بیشترین تراکم جمعیت کشور، در بازه سنی ۳۰ تا ۴۰ سال قرار دارند. این تراکم به این معنی است که می‌توان انتظار افزایش قابل توجه هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی (تعهدات آتی) را در طی ۲۰ تا ۳۰ سال آینده داشت. در این صورت اگر در خصوص بهبود وضعیت منابع و سیستم تأمین مالی صندوق‌ها چاره‌ای اندیشیده نشود، نظام بازنشستگی کشور در آینده نزدیک با یک ابربحران عظیم مواجه خواهد شد.

1. Defined-Benefit Plan

2. Defined Contribution Plan

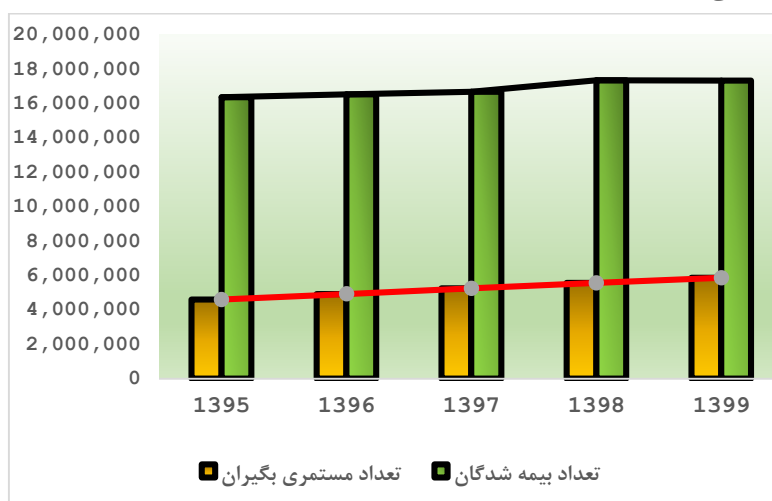
۳. نظام بازنشستگی در ایران در قالب نظام بیسمارکی فعالیت می‌کند.



نمودار ۲: هرم سنی جمعیت ایران در سال ۱۳۹۹

مأخذ: دفتر بیمه های اجتماعی وزارت رفاه

حاصل تغییرات جمعیتی در کاهش تعداد بیمه پردازان به عنوان منبع اصلی و استاندارد صندوق های بازنشستگی و افزایش تعداد بازنشستگان به عنوان منشأ هزینه های اصلی صندوق های بازنشستگی تجلی پیدا می کند. بر اساس آنچه در نمودار ۳ آمده است، روند تعداد بیمه پردازان و بازنشستگان سه صندوق بازنشستگی ذیل وزارت رفاه در دوره زمانی ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ افزایشی بوده است. اما نکته قابل توجه این است که تعداد مستمری بگیران از سال ۱۳۹۵ تا سال ۱۳۹۹ در حدود ۳۷,۵ درصد رشد داشته در حالی که تعداد بیمه شدگان در همان بازه زمانی ۵,۸ درصد رشد داشته است. شتاب سریع تر رشد مستمری بگیران نسبت به بیمه شدگان نه تنها عدم تعادل مالی فعلی در صندوق ها را سبب می شود بلکه نسبت به بروز یک بحران قریب الوقوع در آینده نزدیک در نظام رفاهی کشور خبر می دهد.



نمودار ۳: تعداد مستمری بگیران و بیمه شدگان سه صندوق بازنشستگی ذیل وزارت رفاه

مأخذ: سالنامه های آماری وزارت رفاه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹

۴-۳- متغیرهای اصلی اقتصاد کلان

شاخص‌های اقتصاد کلان از جهات گوناگون در شرایط مالی صندوق‌های بازنشستگی اثرگذار هستند. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های اقتصادی تأثیرگذار بر ثبات صندوق‌های بازنشستگی، شرایط بازار کار است. ثبات و پایداری صندوق‌ها بدون تولید فرصت‌های شغلی جدید، امکان‌پذیر نخواهد بود. بازار کار که خود تحت تأثیر دوره‌های رونق و رکود اقتصادی است، در منابع ورودی صندوق‌ها نوسان ایجاد می‌کند. در دوره‌های رونق، با رشد اقتصادی و کاهش نرخ بیکاری، تعداد شاغلان بازار کار افزایش می‌یابد، این افزایش معادل افزایش بیمه‌پردازی و بهبود منابع ورودی صندوق‌های بازنشستگی است؛ اما در دوره‌های رکود، با کاهش نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری و سهم اشتغال غیررسمی- فعالین آن تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی نیستند- افزایش می‌یابد. در نتیجه رکود اقتصادی، منابع درآمدی صندوق‌ها، حاصل از بیمه‌پردازی مشترکان را محدود می‌کند.

یکی دیگر از متغیرهای اقتصادی تأثیرگذار در تعادل صندوق‌های بازنشستگی، نرخ تورم است. تورم از دو جهت بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی اثر می‌گذارد. افزایش نرخ‌های تورم منجر به افزایش سطح دستمزدها^۱ به صورت اسمی می‌شود، افزایش اسمی سطح دستمزدها، حق بیمه‌های پرداختی را افزایش می‌دهد و در نهایت منجر به افزایش منابع ورودی صندوق می‌شود؛ اما صندوق برای جبران رفاه از دست رفته بازنشستگان در اثر تورم و کاهش کیفیت مستمری، ناچار به افزایش مزایای بازنشستگی می‌شود. بسته به آنکه برآیند این دو اثر به سود کدام طرف باشد، تعادل یا عدم تعادل صندوق را باعث می‌گردد. ناگفته روشن است که اگر بازده سرمایه‌گذاری صندوق، متناسب با تورم نباشد، تراز مالی صندوق در میان‌مدت برهم خواهد خورد (صفرزاده، ۱۳۹۹).

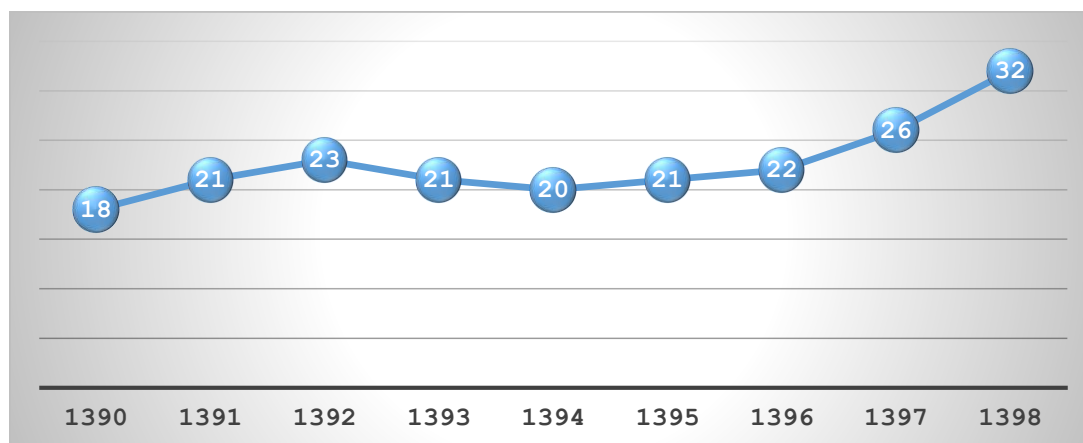
تجربه نشان داده که به علت وجود شرایط رکود تورمی به صورت مزمن در محیط اقتصاد کلان کشور، تورم و بیکاری توأمان قطعاً در جهت زیان صندوق‌های بازنشستگی عمل خواهد کرد؛ بنابراین یکی از مهم‌ترین علت‌های ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی در ایران، وجود شرایط رکود تورمی است.

۴-۴- افزایش نرخ فقر و کاهش توان بیمه‌پردازی

با فرض شرایط استاندارد، اصلی‌ترین منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی، حق بیمه‌هایی است که از سوی کارگر و کارفرما پرداخت می‌شود. صندوق‌ها به منظور ایفای تعهدات آتی خود قسمتی از منابع درآمدی خود را سرمایه‌گذاری می‌کنند. در نتیجه عایدی حاصل از سرمایه‌گذاری را می‌توان جزئی از منابع درآمدی صندوق‌ها دانست. ناگفته روشن است که هر دو منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی متأثر از شرایط اقتصاد کلان کشور هستند. شرایط اقتصادی کشور، به‌ویژه از ابتدای دهه ۹۰ شمسی تحت فشار تحریم‌های اقتصادی و سپس همه‌گیری کرونا دچار شرایط رکود تورمی شده است. در نتیجه این شرایط، بدنه اقتصاد کشور یک دهه کاهش

۱. این اتفاق معمولاً با یک تأخیر زمانی رخ می‌دهد و این خود دلیلی برای عدم تعادل صندوق‌های بازنشستگی است.

تقاضای کل و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها را تجربه کرده است. روند ده‌ساله رکود تورمی منجر به افزایش جمعیت فقیر در کشور شده است. افزایش نرخ بیکاری به معنی فقر بیشتر و تضعیف لایه بیمه‌ای تأمین اجتماعی و بزرگ‌تر شدن لایه حمایتی می‌باشد. سقوط بخش بزرگی از جمعیت به ورطه فقر به معنی کاهش توانایی مشارکت در طرح‌های بیمه‌ای است. نظام رفاهی، تحت فشار این شرایط ناچار به گسترش پوشش لایحه حمایتی می‌شود. بیماری مزمن رکود تورمی نه تنها منجر به گسترش فقر شده بلکه توانایی بیمه‌پردازی کارفرمایان را کاهش می‌دهد. کاهش ظرفیت بیمه‌پردازی در جامعه مترادف با محدود شدن اصلی‌ترین منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی است؛ در حالی که تعهدات صندوق‌ها روزبه‌روز در حال افزایش است. افزایش فقر منجر به تولید چرخه‌های معیوب در عرصه اقتصادی اجتماعی می‌شود. به گونه‌ای که شکسته شدن مرزهای آستانه‌ای فقر در نهایت منجر به بازتولید فقر در جامعه خواهد شد. از این شرایط عموماً با عنوان تله فقر^۱ یاد می‌شود، چراکه جامعه وارد یک دور باطل^۲ و خود تقویت‌کننده^۳ فقر، بیکاری و تورم، نابرابر می‌شود که در نهایت دولت‌ها را مجبور به گسترش سیاست‌های حمایتی می‌کند. نمودار ۴ نشان‌دهنده افزایش جمعیت فقیر کشور از ابتدای دهه ۹۰ است که یکی از ریشه‌های اصلی وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی است. این نمودار نشان می‌دهد که از ابتدای دهه ۹۰ تا پایان سال ۱۳۹۸ حدود ۱۴ درصد جمعیت فقیر ایران رشد داشته که به معنی کاهش توان بیمه‌پردازی در کشور است. با توجه به همه‌گیری کرونا از ابتدای سال ۱۳۹۹ و ادامه روند تحریمی می‌توان انتظار داشت که این نرخ روند صعودی خود را ادامه داده باشد.



نمودار ۴: نرخ فقر در ایران، سهمی از جمعیت

مأخذ: گزارش پایش فقر وزارت رفاه ۱۳۹۹

- 1 Poverty Trap
2. Vicious Circles
3. Self-Reinforcing

۴-۵ - محدودیت بازارهای سرمایه‌گذاری

یکی دیگر از شاه‌راه‌های حیاتی صندوق‌های بازنشستگی، منابع حاصل از سرمایه‌گذاری است. برخلاف مدل مرسوم و مطلوب جهانی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی یعنی سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی، سهم بزرگی از سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران را بنگاه‌داری (کنترلی و غیر کنترلی) تشکیل می‌دهد. شرایط نامناسب اقتصادی ظرفیت‌های سودآوری بنگاه‌های اقتصادی ذیل صندوق‌های بازنشستگی را محدود کرده است و همزمان تنها بازار مالی کشور (بازار بورس تهران) شرایط مناسبی را تجربه نمی‌کند. این در حالی است که پهنه انتخاب صندوق‌های بازنشستگی در سرمایه‌گذاری محدود به همان دو گزینه است و امکان سرمایه‌گذاری در سایر بازارهای مالی خارج از مرزهای اقتصادی کشور وجود ندارد. به همین علت دومین منبع درآمدی اصلی صندوق‌های بازنشستگی نیز با چالش‌های جدی روبه‌رو است.

۵ - تبعات وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی

ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی باعث گردیده بخش قابل توجهی از منابع مورد نیاز آن‌ها توسط بودجه عمومی تأمین شود. سه صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و فولاد به طور مستقیم به بودجه عمومی وابسته هستند و سهم عمده‌ای از هزینه‌های خود را از طریق منابع دولتی تأمین می‌کنند. رویکرد حمایتی - بیمه‌ای دولت نیز باعث ایجاد تعهداتی شده که برای جبران این تعهدات، دولت در اسناد بودجه سنواتی اعتباراتی را برای صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در نظر می‌گیرد.

در حال حاضر یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های مالی کشور، اختصاص بخش عمده‌ای از منابع بودجه امور رفاهی^۱ (امور حمایت‌های اجتماعی) به صندوق‌های بازنشستگی است. بر اساس داده‌های جدول ۱۷، بیش از ۶۰ درصد بودجه امور رفاهی، اعتبارات تخصیص داده شده به صندوق‌های بازنشستگی است. این عدد برای لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در حدود ۶۰ درصد بودجه امور رفاهی در نظر گرفته شده است. هرچند حفظ سطح رفاه بازنشستگان در شمول وظایف دولت‌ها قرار می‌گیرد، اما تأمین اعتبارات آن از بودجه عمومی باید بخش کوچکی از هزینه‌های رفاهی دولت را تشکیل دهد. در حالی که بیش از نیمی از بودجه امور رفاهی کشور صرف جمعیت حدود (خوش‌بینانه‌ترین حالت) ۱۰ میلیون نفری می‌شود و سهم سایر جمعیت، تنها ۴۰ درصد اعتبارات امور رفاهی است.

با توجه به اطلاعات جدول ۱۷ می‌توان ادعا کرد که بودجه امور رفاهی کشور، کارکرد سیاست‌گذاری خود را از دست داده است؛ چراکه بخش قابل توجهی از آن به مستمری‌های تعهدی صندوق‌های بازنشستگی اختصاص می‌یابد. ناگفته روشن است این سهم بزرگ نه تنها به دور از عدالت است، بلکه بودجه امور رفاهی از تصمیم‌سازی تهی کرده و سیاست‌گذار را در تنگنای روزمرگی قرار داده است.

۱. اعتبارات مربوط به کمک به صندوق‌های بازنشستگی در امور رفاهی ذیل فصل حمایتی آورده می‌شود.

جدول ۱۶: سهم صندوق‌های بازنشستگی از امور رفاهی

سهم کمک به صندوق‌های بازنشستگی از اعتبارات امور رفاهی (درصد)	مجموع اعتبارات چهار صندوق وابسته به بودجه عمومی	مجموع اعتبارات امور رفاهی	سال
۶۳/۹	۴۰,۰۱۱	۶۲,۶۴۹	۱۳۹۵
۶۱/۳	۴۵,۶۴۱	۷۴,۴۷۶	۱۳۹۶
۶۷/۴	۶۱,۰۳۲	۹۰,۵۰۱	۱۳۹۷
۶۵	۷۳,۹۲۶	۱۱۳,۸۰۲	۱۳۹۸
۷۸/۸	۱۰۸,۲۴۲	۱۳۷,۳۶۵	۱۳۹۹
۷۹/۱	۱۷۷,۰۲۲	۲۲۳,۸۲۴	۱۴۰۰
۵۹/۴	۲۰۳,۲۰۰	۳۴۲,۳۰۴	۱۴۰۱

مأخذ: قوانین بودجه سنواری

عمر وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی در ایران به حدود پانزده سال می‌رسد. در طی این سال‌ها نه تنها این وابستگی کاهش نیافته، بلکه به‌خصوص در چند سال اخیر به میزان قابل توجهی افزایش یافته است.^۱ طولانی شدن و روند فزاینده این وابستگی، پیامد مخرب دیگری هم در پی دارد. این وابستگی شدید باعث می‌شود استقلال صندوق‌ها مخدوش شده و آن‌ها از ماهیت صندوق بودن دور شوند و به شکل اداراتی بدون اختیار و در کنترل کامل دولت دربیایند. اتفاقی که در حال حاضر کمابیش محرز است. نتیجه این تغییر ماهوی بازتولید وابستگی صندوق‌ها به ساختار دولتی است، به‌گونه‌ای که در بلندمدت، به دلیل پدیده وابستگی به مسیر،^۲ امکان اصلاحات و کاهش وابستگی از دست می‌رود. به همین علت هر چه زمان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی طولانی‌تر باشد و منابع پایدار بازتوزیعی برای آن در نظر گرفته نشود، اصلاحات نظام بازنشستگی نیز دشوارتر خواهد بود (Duco Bannink, 2008).

۱. به دلایل همسان‌سازی حقوق بازنشستگان

۶- روش مطلوب تأمین منابع بیمه‌های اجتماعی

اتصال نظام بازنشستگی به منابع پایدار مالی، متعالی‌ترین هدف سیستم رفاهی هر کشور است. تا زمانی که تأمین مالی صندوق‌های بازنشستگی از طریق منابع پایدار انجام نگیرد، اجرای هرگونه اصلاحاتی، هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی بسیاری خواهد داشت و حتی ممکن است اقدامات اصلاحی در جهت ضد اهداف اولیه عمل کنند. اتصال منابع مالیاتی برای تأمین مالی صندوق‌های بازنشستگی، یکی از رایج‌ترین مدل‌های تأمین مالی سیستم‌های بازنشستگی در دنیا است. این مدل تأمین مالی که به نام نظام‌های بازنشستگی بورجی و یا تلفیقی معروف هستند در دنیا بسیار رایج بوده و نسبت به تغییر سایر متغیرهای اقتصادی-اجتماعی تاب‌آوری بالاتری در مقایسه با مدل‌های رقیب دارند. به‌علاوه اینکه تأمین مالی نظام بازنشستگی از طریق نظام مالیاتی ضمن پایدارسازی منابع، سرریز جانبی مطلوبی به نام توزیع درآمد و عدالت میان نسل‌ها را نیز دارا است. در ایران علاوه بر ظرفیت مغفول مانده نظام مالیاتی برای تأمین مالی سیاست رفاهی، می‌توان از ظرفیت قانون هدفمندی یارانه‌ها برای تقویت پوشش بیمه‌ای و پایدارسازی نظام بازنشستگی نیز استفاده کرد. در مجموع، پایداری منابع مالی صندوق‌ها مرحله آغازین اجرای اصلاحات نظام بازنشستگی است. به این معنی که تضمین‌کننده نتایج مطلوب اجرای سیاست‌های اصلاحی، تأمین منابع مالی پایدار برای نظام بازنشستگی است.

۶-۱- هدفمندی یارانه‌ها

برخی از منابع آزاد شده ناشی از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها می‌توانست صرف بیمه‌های اجتماعی شود. افزایش درآمدهای دولتی از طریق منابع نفتی در سال‌های اجرای قانون هدفمندی، مانع از مدیریت درست و منطقی اعتبارات رفاهی شد. منابع حاصل از این قانون عمدتاً به صورت یارانه نقدی به همه جمعیت کشور پرداخت شده و ماهیت حمایتی به خود گرفت. این در حالی است که با حذف یارانه دهک‌های بالای درآمدی و اختصاص آن به بخش‌های بیمه‌ای، امکان افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی در لایه‌هایی از جمعیت که توانایی اندکی در بیمه‌پردازی دارند، فراهم می‌شود. پرداخت یارانه نقدی به دهک‌های بالای درآمدی که نیازمند آن نیستند، نه تنها به دور از عدالت بوده، بلکه منابع حاصل از هدفمندی را هدر داده و اثری بر سطح رفاه جامعه نخواهد داشت. در حالی که اختصاص آن به لایه بیمه‌های اجتماعی باعث تغییر کارکرد نظام حمایتی و نوعی از بازتوزیع درآمدی بین نسلی است.

۶-۲- نظام بازنشستگی بر مبنای مالیات

مالیات در کنار درآمدهای نفتی، اصلی‌ترین منابع درآمدی دولت در ایران به حساب می‌آید. ترکیب این دو درآمد در دو دهه اخیر به دلیل محدودیت‌های فروش نفت ناشی از تحریم‌های نفتی به نفع مالیات تغییر کرده است. با این حال نظام مالیاتی کشور کارآمدی لازم برای رسیدن به نقطه بهینه درآمدهای مالیاتی (به معنی درآمدهای پایدار برای دولت) را ندارد. فعالیت بخش‌های غیررسمی در اقتصاد کشور، معافیت‌های مالیاتی عدم

شفافیت مالی باعث شده راه‌های فرار در نظام مالیاتی باز باشد و ظرفیت‌های واقعی مالیاتی در کشور کاهش یابد.

طی دو دهه اخیر، صندوق‌های بازنشستگی در ایران که در قالب نظام بیسمارکی فعالیت می‌کنند، در واکنش به تغییرات جمعیتی، بحران‌های اقتصادی و افزایش قوانین ناکارآمد بازنشستگی، دچار ناپایداری مالی شده‌اند. تاکنون چهار صندوق بازنشستگی از بودجه عمومی ردیف اعتباری دریافت می‌کردند که در سال آینده بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، با ادغام صندوق بازنشستگی هما در صندوق بازنشستگی کشوری، به پنج صندوق افزایش می‌یابند. این در حالی است که روند پایداری سایر صندوق‌ها به‌خصوص صندوق تأمین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی در کشور، نگران‌کننده است.

نظام رفاهی کشور باید توانایی کمک به صندوق‌های بازنشستگی را تا رسیدن به نقاط تعادل مالی داشته باشد، اما همان‌طور که پیش از این گفته شد، بیش از ۶۰ درصد اعتبارات امور رفاهی به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص یافته و بودجه رفاهی کشور کارکرد سیاست‌گذاری خود را از دست داده است و این مسئله به یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های مالی در کشور تبدیل شده است.

حل بحران مالی صندوق‌های بازنشستگی در گروی به‌کارگیری مدل‌های تأمین مالی پایدار است.^۱ مدل مطلوب تأمین مالی پایدار نظام رفاهی را می‌توان اتصال نظام مالیاتی به نظام رفاهی کشور دانست؛ به شرط آنکه سیستم مالیاتی، کارایی لازم برای تأمین مالی لایه‌های رفاهی در کشور را داشته باشد. آنچه در جدول (۱۸) نمایش داده شده است ظرفیت مغفول مانده نظام مالیاتی برای تأمین مالی نظام رفاهی کشور است. در این جدول تلاش شده، مالیات بالقوه اقتصاد ایران محاسبه شود و در مقایسه با مالیات تحقق‌یافته، ظرفیت مغفول مانده مالیاتی اقتصاد کشور نمایان گردد.

نسبت مالیاتی به تولید ناخالص داخلی با عنوان تلاش مالیاتی شناخته می‌شود که درصد میانگین جهانی آن، به عنوان یکی از شاخص‌های سنجش عملکرد مالیاتی هر کشور به حساب می‌آید (عرب مازار و زایر، ۱۳۸۷). با ضرب این عدد در تولید ناخالص داخلی ایران در سال‌های متمادی، میزان ظرفیت بالقوه مالیاتی کشور به دست می‌آید. اختلاف مالیات بالقوه با مالیات تحقق‌یافته در قوانین بودجه سنواتی، مالیات تحقق نیافته را نتیجه می‌دهد. داده‌های جدول (۱۸) نشان می‌دهد که به طور متوسط از سال ۱۳۹۵ تاکنون، کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی در حدود ۴۰ درصد مالیات تحقق نیافته بوده است که بیانگر ظرفیت از دست رفته نظام مالیاتی برای کمک به ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی است (جعفری، ۱۳۹۶).

شایان ذکر است که استفاده از درآمدهای مالیاتی برای نظام بازنشستگی در قالب چارچوب بزرگتری؛ یعنی، نظام رفاهی قابل بررسی است به طوری که می‌توان از درآمدهای مالیاتی برای پوشش بخشی از مخارج بیمه‌های

۱. نظام تأمین مالی بورجی یعنی تأمین مالی از طریق مالیات که سطح حداقلی از معیشت را برای سالمندان تضمین می‌کند.

سالمندی (لایه پایه بیمه‌های بازنشستگی) استفاده کرد و در مقابل برای لایه بیمه‌های مکمل مبتنی بر اندوخته‌های فردی می‌توان تخفیف‌های مالیاتی هدفمند در نظر گرفت. در هر دو حالت ارتباط تنکاتنگ میان نظام مالیاتی و نظام رفاهی (به صورت عام) و نظام بازنشستگی (به صورت خاص) غیر قابل انکار است.

جدول ۱۷: نسبت کمک دولتی به صندوق‌های بازنشستگی به مالیات تحقق نیافته

سال	میانگین جهانی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	تولید ناخالص داخلی ایران به قیمت جاری	مالیات بالقوه	مالیات محقق شده	مالیات تحقق نیافته	کمک به صندوق‌های بازنشستگی	نسبت کمک به مالیات تحقق نیافته
۱۳۹۵	۰,۱۵	۱,۳۱۹,۲۱۸	۱۹۷,۸۸۳	۱۰۱,۴۷۰	۹۶,۴۱۳	۴۰,۰۰۰	۰,۴۱
۱۳۹۶	۰,۱۳۸	۱,۵۳۴,۵۰۳	۲۱۱,۷۶۱	۱۱۵,۸۳۷	۹۵,۹۲۴	۴۵,۰۰۰	۰,۴۷
۱۳۹۷	۰,۱۴۲	۱,۹۲۳,۳۹۷	۲۷۳,۱۲۲	۱۲۶,۴۳۳	۱۴۶,۶۸۹	۶۱,۰۰۰	۰,۴۲
۱۳۹۸	۰,۱۳۸	۲,۴۴۳,۱۳۱	۳۳۷,۱۵۲	۱۷۲,۵۳۶	۱۶۴,۶۱۶	۷۳,۰۰۰	۰,۴۴
۱۳۹۹	۰,۱۴۸	۳,۴۹۹,۸۶۶	۵۱۷,۹۸۰	۲۰۷,۳۴۰	۳۱۰,۶۴۰	۱۰۸,۰۰۰	۰,۳۵

مأخذ: گزارش آمارهای مالی دولت (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری)، داده‌های بانک جهانی، داده‌های بانک مرکزی

۷- نتیجه‌گیری

وفور درآمدهای نفتی و ضعف سیستم مالیاتی کشور طی سالیان متمادی، سیاست‌گذاران را به هزینه کردن منابع درآمدی سهل‌الوصول عادت داده است. این ساختار معیوب مالی باعث شد که نظام رفاهی کشور از ابتدا در قالب سیستم تأمین مالی بیسمارکی شکل بگیرد. مبنای اصلی نظام بیسمارکی بر مشارکت نیروی کار و کارفرما است و مزایای پرداختی بازنشستگی از طریق حق بیمه دریافتی از نیروی کار و کارفرمای فعلی تأمین می‌شود. صندوق‌های بازنشستگی کشور که بنیان آنها بر اساس نظام تأمین مالی بیسمارکی است، نسبت به تغییرات اقتصادی و جمعیتی بسیار حساس هستند. شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور در دو دهه اخیر باعث شده که متغیرهای جمعیتی و اقتصادی تغییرات شدیدی را تجربه کنند که در نتیجه آن، روند شاخص‌های پایداری صندوق‌های بازنشستگی رو به وخامت گذاشته و سه صندوق بازنشستگی کشوری، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بازنشستگی فولاد به صورت مستقیم به بودجه عمومی وابسته شوند.

تأمین اعتبارات کمک به صندوق‌های بازنشستگی از طریق منابع ناپایدار فشار به شدت زیادی را بر بودجه امور رفاهی کشور وارده کرده و این بودجه را از کارکرد سیاست‌گذاری خارج نموده است. هم‌اکنون تأمین مالی اعتبارات کمک به صندوق‌های بازنشستگی به یکی از بزرگ‌ترین بحران‌های مالی دولت تبدیل شده است. بررسی شرایط کنونی نشان می‌دهد که پیش‌نیاز هرگونه اجرای سیاست اصلاحی برای خروج از شرایط نامطلوب فعلی و دوری از بحران‌های آینده احتمالی، افزایش پوشش بیمه‌ای در مشاغل غیررسمی و اتصال نظام مالیاتی و یارانه‌ای به نظام رفاهی کشور به منظور پایدارسازی منابع مورد نیاز برای پرداخت مزایای بازنشستگی پایه و تکمیلی است. به فعلیت رساندن ظرفیت مالیاتی کشور می‌تواند نه تنها منابع پایداری را برای پرداخت‌های پایه و مشارکتی را به لایه‌های اجتماعی تأمین کند، بلکه زمینه اجرای اصلاحات نظام بازنشستگی را نیز فراهم نموده و در نهایت موجب بهبود بازتوزیع درآمد در میان نسل‌های مختلف می‌شود. ره‌آورد تمامی این اصلاحات در راستای اصلاح نظام مالیاتی از طریق قوانین بودجه سنواتی و برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور می‌گذرد.

منابع

- حامد، حسین و یلدا جعفری (۱۳۹۶). مقایسه بودجه اختصاصی دولت به صندوق‌های بازنشستگی با مالیات تحقق نیافته، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- خلیلی، علی، شهاب‌الدین فولادی مقدم و ایمان شعبان‌زاده (۱۳۹۹). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۶۲. تحلیلی بر اعتبارات رفاه و تأمین اجتماعی، گروه رفاه و تأمین اجتماعی دفتر اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس.
- داده‌های دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت رفاه.
- سالنامه آماری تأمین اجتماعی سال (۱۳۹۹).
- سالنامه آماری وزارت رفاه، سال‌های (۱۳۹۹) و (۱۳۹۸) و (۱۳۹۷) و (۱۳۹۶).
- صفرزاده، اسماعیل (۱۳۹۹). اثر متغیرهای اقتصاد کلان بر صندوق بازنشستگی کشوری، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- عرب مازار، عباس و آیت زایر (۱۳۸۷)، برآورد ظرفیت بالقوه اقتصادی مالیات در ایران، پژوهشنامه مالیات، فصلنامه علمی سازمان مالیاتی.
- قنبری، معصومه، محمدرضا مالکی، توحید جعفری و سمیرا اسمعیلی شه‌میرزادی (۱۴۰۰). بحران بازنشستگی و ضرورت اصلاح، دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت رفاه.
- گزارش پایش فقر وزارت رفاه سال (۱۳۹۹).
- گلاب، سمانه (۱۳۹۸). آیا مزایای بازنشستگی در ایران سخاوتمندانه است، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- میرزا ابراهیمی، رضا (۱۳۹۶). مروری بر کفایت مستمری‌ها در صندوق بازنشستگی کشوری، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- وفایی، الهام (۱۴۰۰). آمارهای مالی دولت (۱۳۹۹-۱۳۵۷)، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- Conde-Ruiz, J. I. & González, C. I. (2018). *European Pension System: Bismarck or Beveridge?* (No. 2018-01).
- Conde-Ruiz, J. I., & González, C. I. (2016). From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain. *SERIEs*, 7(4), 461-490.
- Cremer, H., & Pestieau, P. (2003). Social insurance competition between Bismarck and Beveridge. *Journal of Urban Economics*, 54(1), 181-196.
- Meyer, T. (2014). Beveridge not Bismarck! European lessons for men's and women's pensions in Germany. Friedrich Ebert Foundation.
- Schludi, M. (2005). The reform of Bismarckian pension systems. Amsterdam University Press.
- Viceira, L. M. (2010). Application of advances in financial theory and evidence to pension fund design in developing economies. *Evaluating the financial performance of pension funds*, 203.
- Voget, T. (2008). Bismarckian pension systems and their reform: What role has path dependence played? (Bachelor's thesis, University of Twente).