

صندوق‌های بازنشستگی در بودجه ۱۴۰۴

# گامی بلند در جهت رد دیون دولت به تأمین اجتماعی



گزارش

**لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه صندوق های بازنشستگی با رویکرد اصلاحی تنظیم شده است. این اصلاحات در صورت تصویب در مجلس و به شرط اجرای دقیق و ضابطه مند، می تواند تا اندازه‌ای چاره‌ساز بحران ناترازی صندوق های بازنشستگی باشد و آن‌ها را به سرمنزل پایداری و تثبیت هدایت کند. انتقال بیمه‌شدگان جدید صندوق های متکی به دولت به تأمین اجتماعی، می تواند گامی در مسیر رفع تبعیض حقوق و مزایای بازنشستگان باشد. ادغام صندوق‌های بازنشستگی و جلوگیری از پراکندگی قوانین اکچوئری، تبعیض را از میان برمی‌دارد و ارائه خدماتی بیمه‌ای را به خصوص در حوزه مستمری و درمان تسهیل می‌کند. البته انتقال دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی به تأمین اجتماعی باید بر اساس اسلوب و معیارهای قانونی و در ست انجام شود؛ به این معنا که از یک‌سو قیمت گذاری دارایی‌های قابل انتقال عادلانه و واقعی باشد و از سوی دیگر، بدهی دولت به تأمین اجتماعی با استناد به مکانیسم‌های کارشناسانه، به‌روزرسانی شود.**

در روزهای ابتدایی آبان‌ماه، لایحه بودجه ۱۴۰۴ در برگزیده اصلاحات ساختاری در بخش‌های مختلف حداقل در حوزه صندوق‌های بازنشستگی، از سوی دولت به مجلس تقدیم شد. به نظر می‌رسد اگر این لایحه در کمیسیون‌های تخصصی مجلس و همچنین کمیسیون تلفیق بودجه با نگاه مثبت ارزیابی شود و به شاکله کلی آن دست نخورد، فصل جدیدی در حیات صندوق های بازنشستگی کشور باز خواهد شد. مهم‌ترین اصلاحاتی که از این سند برمی‌آید، رفع ورشکستگی صندوق های بازنشستگی با راهکارهایی مانند اتمام و انتقال دارایی‌هاست. به‌طور مشخص، دو صندوق زیرمجموعه دولت (صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی فولاد) به زیرمجموعه دولت منتقل می‌شوند و دولت متعهد می‌شود همه تکالیف آن‌ها را در قبال بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران فعلی به جا آورد. از سوی دیگر، بیمه‌شدگان باقوله این صندوق‌ها، با به‌عبارتی کارمندان جدید دستگاه‌ها و نهادهای دولتی به صندوق تأمین اجتماعی منتقل می‌شوند و زیر چتر حمایتی این صندوق قرار می‌گیرند.

**از حقوق تا متناسب سازی و پاداش**

قبل از هر چیز، باید ببینیم احکام و تکالیف لایحه بودجه برای صندوق های بازنشستگی و بازنشستگان آن‌ها چیست. در شناسه بودجه‌ای ۷۰۴۱۲ در ارتباط با افزایش حقوق بازنشستگان آمده است: «حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران، مشترکان صندوق های بازنشستگی کشوری و لشگری و سایر صندوق های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۴ به میزان ۲۰ درصد افزایش می‌یابد.»

به این ترتیب، در سال آینده بازنشستگان در تقریباً تمام صندوق‌ها به جز صندوق تأمین اجتماعی مشمول افزایش ۲۰ درصدی حقوق می‌شوند. این افزایش حقوق مشمول ضوابط و قواعد خاصی است و از سوی هیئت‌امنی تأمین اجتماعی با تأیید مدیرعامل این سازمان مشخص می‌شود.

یکی دیگر از دغدغه‌های بازنشستگان صندوق‌های مختلف، بحث متناسب‌سازی و منابع آن است. برنامه هفتم توسعه برای امسال، اجرای ۴۰ درصد از متناسب‌سازی ۹۰ درصدی را تکلیف کرده و قرار است سال آینده ۳۰ درصد دیگر از هسان‌سازی ۹۰ درصدی حقوق بازنشستگان با شاغلان هم‌تراز اجرایی شود. لایحه بودجه در شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۱۲، منابع ریالی اجرای متناسب‌سازی در سال ۱۴۰۴ را از محل افزایش یک درصدی مالیات بر ارزش افزوده (همان منابع دیده شده برای اجرای متناسب‌سازی در سال جاری) دیده و در این رابطه آورده است: «در سال ۱۴۰۴ نرخ مالیات بر ارزش افزوده... مصوب سال ۱۴۰۰ به میزان یک واحد

درصد به‌عنوان سهم دولت افزایش می‌یابد تا کل نرخ مالیات بر ارزش افزوده برابر ۱۰ درصد گردد و صرف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشگری و کشوری و صندوق بازنشستگی فولاد شود.» افزایش منابع متناسب‌سازی، یکی از دستاوردهای لایحه بودجه ۱۴۰۴ است. احتمالاً در سال آینده متناسب‌سازی با سرعت بیشتر و کیفیت بالاتری اجرایی می‌شود. نگاهی به لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که دولت در سال آینده ۱۰۴ هزار میلیارد تومان برای متناسب‌سازی صندوق‌های خود پیش‌بینی کرده است. به‌عبارت دیگر هزینه این برنامه در سال جاری که ۵۰ هزار میلیارد تومان بود، در سال آینده بیش از دو برابر شده که احتمالاً به دلیل رشد ضریب حقوق است.

از سوی دیگر نرخ مالیات بر ارزش افزوده همان ۱۰ درصد باقی مانده که یک واحد درصد در تبصره‌ها برای متناسب‌سازی از این محل کنار گذاشته شده است؛ لذا اگر منابع حاصل از یک درصد مالیات بر ارزش افزوده سال آینده ۷۴ هزار میلیارد تومان باشد، دولت برای انجام این تکلیف قانون ۳۰ هزار میلیارد تومان را از سایر منابع دیده است. این اتفاق بسیار مثبتی است که می‌تواند قطار متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان صندوق‌های مختلف را روی ریل درست برگرداند.

در زمینه تأمین اعتبار برای پاداش بازنشستگی نیز پیش‌بینی‌های خوبی شده است. در لایحه بودجه سال آینده، برای پاداش بازنشستگی ۶۵۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که حدود ۲۰ درصد رشد دارد. البته نکته مهم در پاداش بازنشستگی آن است که گویا رقم آن ۲۲ هزار میلیارد تومان سال جاری به ۸۵ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است و نشان از رشد ۲۸۴ درصدی دارد.

به نظر می‌رسد اگر این ارقام درست باشد، در سال آینده بحران کسری پاداش بازنشستگی نخواهیم داشت و احتمالاً می‌توان به برخی الزامات و تکالیف قانون برنامه هفتم توسعه جامه عمل پوشاند. برای مثال در قانون برنامه هفتم اجازه داده شده که دولت به معلمان در ازای ۳۰ سال خدمت پاداش بازنشستگی پرداخت کند و در صورت رضایت معلمان به مدت پنج سال دیگر از خدمات‌شان استفاده کند.

**انتقال دارایی‌های صندوق‌های متکی به دولت به تأمین اجتماعی**

مهم‌ترین بند لایحه بودجه ۱۴۰۴ در ارتباط با صندوق های بازنشستگی که در صورت تصویب منجر به تحقق اصلاحات ساختاری در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و همچنین در شاکله صندوق‌های ورشکسته و متکی به بودجه دولت می‌شود، در شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۱۲-ع آمده است. به گفته علیرضا حیدری، کارشناس رفاه و تأمین اجتماعی با اجرای این بند از لایحه بودجه، احتمالاً بخش قابل توجهی از بدهی‌های دولت به صندوق تأمین اجتماعی تسویه می‌شود. همچنین ورودی‌های این صندوق به میزان زیادی افزایش می‌یابد البته



مشروط به اینکه این بند در مجلس به تصویب برسد. این کارشناس مسائل رفاهی در گفت‌وگو با «آتی‌نو»، ضمن تأکید بر لزوم حسابرسی دقیق دارایی‌های صندوق‌های متکی به دولت از جمله صندوق کشوری و به‌روزرسانی کارشناسانه بدهی دولت به تأمین اجتماعی، گفت: «اگر این بند خاص از لایحه بودجه تمام و کمال به تصویب برسد، صندوق‌هایی که بیش از ۵۰ درصد تعهدات آن‌ها را دولت تقبل می‌کند، منحل و به زیرمجموعه دولت منتقل می‌شوند. بیمه‌شدگان جدید آن‌ها هم زیر چتر حمایت تأمین اجتماعی می‌آیند و دارایی‌های آن‌ها در عوض دیون دولت پس از نرخ گذاری به صندوق تأمین اجتماعی واگذار می‌شود.»

اما این بند خاص از لایحه بودجه حاوی چه موارد و نکالینی است؟ در ابتدای این بند در ارتباط با انتقال دارایی‌های صندوق های ناتراز که می‌توان انجام تعهدات خود را ندارند و بیش از ۵۰ درصد مصارف آن‌ها را دولت تأمین می‌کند، آمده است: «در اجرای بند (د) ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و مسئولیت دولت در نظام تأمین اجتماعی و مفاد بند (ب) ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم توسعه و همچنین به منظور سودآوری و کارآمدسازی سبد سرمایه گذاری، تکمیل زنجیره تولید، توزیع، عرضه و صادرات صنایع و تولیدات شرکت‌های تابعه و وابسته صندوق های بازنشستگی و مدیریت بهینه آن‌ها، دولت مجاز است تمام اموال و دارایی‌های صندوق های بازنشستگی که بیش از ۵۰ درصد منابع مالی آن برای پرداخت مستمری از محل بودجه عمومی کل کشور تأمین می‌گردد اعم از اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق و سایر مورد غیر از ساختمان‌های اداری مورد نیاز را پس از تجدید ارزیابی و قیمت گذاری بابت تأدی بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی به سازمان مذکور واگذار نماید.»

در ادامه مبالغ حاصل از تجدید دارایی‌های مذکور، معاف از مالیات دانسته شده و به حساب افزایش سرمایه شرکت‌ها و بنگاه‌های ذی‌ربط اعمال و در محاسبات تأدیبه مطالبات از دولت لحاظ می‌شود. اگر این دارایی‌ها بیشتر از بدهی دولت به صندوق تأمین اجتماعی باشد که البته بر سر رقم به‌روزرسانی شده آن همواره میان سازمان برنامه و بودجه و تأمین اجتماعی و دغدغه‌مندان آن اختلاف وجود دارد، چه اتفاقی می‌افتد؟ در لایحه بودجه تکلیف شده مابه‌التفاوت به‌عنوان طلب دولت از سازمان تأمین اجتماعی ثبت و در سنوات بعدی با بدهی‌های جدید ایجاد شده توسط دولت، تسویه و اعمال حساب شود.

تا اینجا ی کار، یک راه عملی، مؤثر و قابل تحقق برای تأدی بدهی دولت به تأمین اجتماعی اندیشیده شده که به اعتقاد حیدری می‌تواند باری از روی دوش تأمین اجتماعی بردارد و بخشی از بدهی انباشته تاریخی دولت به این صندوق بیمه‌گر را تسویه کند. او اضافه کرد: «در زمینه رد دیون دولت به تأمین اجتماعی همیشه اولویت با پرداخت‌های نقدی است اما از آنجا که می‌دانیم دولت توان پرداخت نقدی بدهی خود به تأمین اجتماعی به‌خصوص

## تأمین

در حوزه بدهی‌های معوق و تاریخی را ندارد، دریافت دارایی‌های غیر پولی اهمیت بسیار دارد. در سال‌های اخیر نیز همواره بخشی از بدهی معوق دولت از طریق واگذاری سهام شرکت‌ها و کارخانجات دولتی تسویه شده و هیچ زمان پرداخت نقدی صورت نگرفته است. حداقل مزیت لایحه بودجه سال آینده در این است که این بدهی معوق احتمالاً یک‌باره و از طریق واگذاری دارایی‌های صندوق های متکی به دولت و در آستانه ورشکستگی تسویه می‌شود.»

این کارشناس رفاه و تأمین اجتماعی با تأکید بر لزوم اجرای صحیح انتقال دارایی‌ها توضیح داد: «انتقال دارایی‌های صندوق های بازنشستگی به تأمین اجتماعی، باید بر اساس اسلوب و معیارهای قانونی و درست انجام شود؛ به این معنا که از یک‌سو قیمت گذاری دارایی‌های قابل انتقال عادلانه و واقعی باشد و از سوی دیگر، بدهی دولت به تأمین اجتماعی با استناد به مکانیسم‌های کارشناسانه، به‌روزرسانی شود. در واقع یک نگاه حمایتی و واقع‌گرایانه بر کل روند کار حاکم باشد. بنابراین اگر بخواهیم خلاصه کنیم باید بگوییم انتقال دارایی‌های صندوق های ناتراز به نفع صندوق تأمین اجتماعی است و به پایداری و ثبات این صندوق بیمه‌گر کمک می‌کند.»

**بازنشستگان صندوق‌های وابسته به دولت**

حال باید دید تکلیف بیمه‌شدگان فعلی، بازنشستگان و بیمه‌شدگان آینده این صندوق‌ها چه می‌شود. در لایحه بودجه تصریح شده: «کلیه تعهدات صندوق های بازنشستگی وابسته به منابع عمومی که دارایی آن‌ها منتقل می‌گردد، به عهده دولت بوده و براساس رویه قبلی انجام می‌شود. از تاریخ اجرای این حکم هرگونه اشتراک جدید در آن دسته از صندوق های بازنشستگی که دارایی آن‌ها منتقل شده است و همچنین هرگونه انتقال سوابق به صندوق های بازنشستگی مذکور تحت هر عنوان و با هر نوع رابطه استخدامی از سوی دستگاه‌های اجرایی ممنوع می‌باشد و کلیه کارمندان با هر نوع رابطه استخدامی که در دستگاه‌های اجرایی استخدام می‌شوند مشترک سازمان تأمین اجتماعی خواهند شد. کسورات بازنشستگی سهم فرد و کارفرمای مشترکین موجود این صندوق‌ها، به حسابی که توسط خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌گردد واریز و صرف پرداخت حقوق بازنشستگان خواهد شد.» به این ترتیب، این صندوق‌ها ورودی‌های جدید نخواهند داشت. بیمه‌شدگان بالقوه آن‌ها که همان کارمندان جدید دولت و دستگاه‌های اجرایی هستند و از سال آینده کار خود را آغاز می‌کنند، بیمه تأمین اجتماعی می‌شوند. بیمه‌شدگان فعلی و بازنشستگان این صندوق‌ها به زیرمجموعه دولت منتقل می‌شوند. دولت هم که تا کنون بیش از ۹۰ درصد تعهدات مالی این صندوق‌ها را عهده‌دار بود، از سال آینده متولی ۱۰۰ درصدی تعهدات این صندوق‌ها می‌شود. حق بیمه شاغلان به حساب خاصی در خزانه دولت واریز می‌شود و حقوق بازنشستگان نیز از خزانه دولت تأمین اعتبار و پرداخت می‌شود. اشتراک جدید در این صندوق‌ها با انتقال سوابق بیمه‌ای به آن‌ها کاملاً ممنوع می‌شود و احتمالاً با این روند، در چند دهه آینده با خروج آخرین گروه مستمری‌بگیران از دریافت حقوق، نشانی از این صندوق‌ها باقی نخواهد ماند. حیدری این الزامات را در راستای افزایش ورودی‌های مستمر صندوق تأمین اجتماعی ارزیابی می‌کند و معتقد است: «در یک نگاه کلی، انتقال بیمه‌شدگان جدید صندوق های متکی به دولت به تأمین اجتماعی، می‌تواند یک گام مؤثر در مسیر رفع تبعیض حقوق و مزایای بازنشستگان باشد. ادغام صندوق های بازنشستگی و جلوگیری از پراکندگی قوانین اکچوئری، تبعیض را از میان برمی‌دارد و ارائه خدمات حمایتی و بیمه‌ای را به‌خصوص در حوزه مستمری و درمان تسهیل می‌کند.»

حواشی و چالش‌های این انتقال قرار است در شش ماه ابتدای سال ۱۴۰۴ تعیین تکلیف شود: «شورای عالی اداری مکلف است در اجرای مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ظرف مدت شش ماه نسبت به تعیین تکلیف مأموریت‌ها، اختیارات، ساختمان‌های اداری، تعهدات و منابع انسانی آن دسته از صندوق های بازنشستگی که دارایی آن‌ها منتقل شده است اقدام نماید.»

ساماندهی و حذف پیمانکاران می‌شوند، قبول ندارند.»

**در هیئت عالی نظارت مواعنی وجود دارد**

علی بابایی کارنامی، رئیس کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی درباره آخرین وضعیت طرح ساماندهی کارکنان دولت بیان کرد: «مسلم است که دولت باید به مطالبات مردم به‌ویژه کارکنان و کارگران در دستگاه‌های دولتی توجه کند، این مطالبات باید به درمان مژدی و رضایتمندی آن‌ها منجر شود تا در نهایت بهره‌وری بالا رفته و عدالت استخدامی برقرار شود.» او افزود: «هیئت عالی نظارت ایراداتی به برخی مصوبات گرفت که بخشی از آن‌ها حل شده است. ما دوبار در مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان رفت و برگشت داشتیم که خوشبختانه این مشکل رفع شده اما همچنان در هیئت عالی نظارت مواعنی وجود دارد.» بابایی کارنامی همچنین بر لزوم اصلاح آیین‌نامه‌های مرتبط با هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام تأکید کرد: «تعدادی از اعضای هیئت عالی نظارت نظرات مخالفی دارند که به بررسی اختلافات بین مجلس می‌انجامد و این موضوع نشان دهنده وجود اشکال‌های آیین‌نامه‌ای است.»



atiyeno.ir

نکته



### فاصله بخش تعاون از اقتصاد ملی

کارشناسان اقتصادی معتقدند که تعاونی‌ها، علاوه بر بهبود وضعیت زندگی و تأمین نیاز اعضا، اهداف اجتماعی مانند عدالت، مسئولیت‌پذیری و همکاری گروهی را دنبال می‌کنند. با وجود این، بخش تعاون کشور در طول دو دهه گذشته در مسیر دستیابی به استانداردهای عملکردی و تحقق اهداف خود مشکلاتی داشته که از جمله آن‌ها می‌توان به نبود الگوی استراتژیک در توسعه تعاونی‌ها، عدم همکاری جدی بخش دولتی با بخش تعاونی و بی‌توجهی به نیازها و مشکلات تعاونی‌ها اشاره کرد.

هم‌اکنون در بخش تعاون بالغ بر دو میلیون شاغل وجود دارد. بر اساس آخرین آمار در دسترس که در میانه تابستان سال جاری از سوی مرکز برنامه‌ریزی و مطالعات راهبردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه شد، در هر شرکت تعاونی به‌طور متوسط حدود ۲۱ نفر فعالیت دارند. اشتغال در تعاونی‌های اعتباری به‌طور میانگین ۸۶ نفر برآورد می‌شود که در میان شرکت‌های تعاونی بالاترین فرصت شغلی را به خود اختصاص داده است. شرکت‌های تعاونی تولیدی نیز با ۸۲ نفر در رتبه دوم قرار گرفته‌اند. رتبه‌های سوم و چهارم حوزه اشتغال را تعاونی‌های توزیعی و مسکن به ترتیب با ۵۳ و ۳۸ نفر از آن خود کرده‌اند.

از میان حدود صد‌هزار و ۹۰۰ تعاونی فعال، حدود ۲۵ درصد آن‌ها در گرایش خدمات و نزدیک به ۱۶ درصد در حوزه کشاورزی قرار می‌گیرند. همچنین یک میلیون و ۸۰۰ هزار فرصت شغلی در بخش تعاون وجود دارد. بر این اساس، گرایش‌های خدمات، کشاورزی و صنعت به ترتیب مهم‌ترین بخش‌های فعالیت‌های اقتصادی تعاونی‌ها را تشکیل می‌دهند. احمد میدری وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی سهم فعلی تعاونی‌ها از اقتصاد را پنج درصد دانسته و می‌گوید: «در کشوری که مردم آن پیشگامان توسعه تعاون در تاریخ بشریت بوده‌اند، چرا بخش تعاون به جای آنکه ۲۵ درصد از اقتصاد ایران سهم داشته باشد کمتر از پنج درصد سهم دارد؟»

گزارش‌های متعددی بیانگر آن است که به‌رغم همه ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تأکید سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بر واگذاری بخش‌هایی از اقتصاد به تعاون و حتی سیاست گذاری‌های حکومتی در رونق گرفتن بخش تعاون اوضاع متناسب با ظرفیت کیفی تعاون پیش نرفته است.

در اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف و استوار شده است. به اعتقاد کارشناسان از جمله دلایلی که موجب شده بخش تعاون در سال‌های اخیر به رشد مورد نظر دست پیدا نکند، پایین بودن نرخ رشد اقتصادی و بهره‌وری، عدم باور به بخش تعاون، دولتی بودن اقتصاد و عدم اجرای قوانین توسعه‌ای در این بخش بوده است.

با وجود ظرفیت‌های اقتصادی و اجتماعی بسیاری که به لحاظ قانونی برای توسعه و تقویت بخش تعاون و ارتقای جایگاه آن در قوانین بالادستی کشور دیده شده و در سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی بر واگذاری بخش‌هایی از اقتصاد به بخش تعاون و ارتقای سهم تعاون به ۲۵ درصد در اقتصاد ملی تأکید شده اما خروجی قابل قبولی نصیب بخش تعاون نشده است.

کارشناسان و فعالان بخش تعاونی معتقدند که بهترین راهکار تقویت و ارتقای جایگاه بخش تعاون، کاهش سهم دولت در اقتصاد است. در شرایط حاضر که به دلیل مشکلات اقتصادی، برای سرمایه‌گذاری دچار مشکل هستیم، تأسیس شرکت‌های تعاونی یکی از بهترین ابزارها برای تجمع سرمایه‌های خرد مردمی به شمار می‌روند و نقدینگی‌ها را به سمت اشتغال مولد سوق می‌دهند.

تعاونی‌ها مردم را به شیوه‌ای برابر گرد هم می‌آورند. خواه این اعضا مشتریان، کارمندان، کاربران یا ساکنان باشند. این پایگاه‌های مردمی به‌طور دموکراتیک توسط قانون «یک عضو، یک رأی» مدیریت می‌شوند. اعضا بدون توجه به میزان سرمایه‌ای که در شرکت می‌گذارند از رأی برابر برخوردارند. از آنجا که کسب و کارهایی که توسط ارزش‌ها هدایت می‌شوند، نه فقط سود بلکه اصول مورد توافق بین‌المللی را به اشتراک می‌گذارند و با هم برای ساختن دنیایی بهتر از طریق همکاری عمل می‌کنند، تعاونی‌ها در سراسر جهان با قرار دادن انصاف، برابری و عدالت اجتماعی در قلب شرکت، به مردم اجازه می‌دهند تا با هم کار کنند و بنگاه‌های پایداری ایجاد کنند که شغل و رفاه بلندمدت ایجاد می‌کند.