

## گزارش



مرکز پژوهش‌های مجلس برای اصلاح بودجه سال ۱۴۰۲ راهکار ارائه داد

## جلوگیری از تصویب قوانین هزینه‌زا

منابع در آمدی صندوق‌های بازنشتی و ارتباط آن با لایحه بودجه پرداخته است. در این گزارش وضعیت درآمدی صندوق‌های بازنشتی نامناسب توصیف و به سهم پایین بازده سرمایه‌گذاری‌ها از سید درآمدی آنها نیز اشاره شده است. برای بهبود وضعیت صندوق‌ها پیشنهاد شده که اصلاحاتی همه جانبه انجام شود؛ زیرا اصلاحات تک بعدی تأثیر شگرفی نخواهد داشت. به اعتقاد کارشناسان این مرکز، وضعیت ناپایدار اقتصاد کلان، تولید ناقص صندوق‌ها و کمبود منابع جهت سرمایه‌گذاری مناسب، عدم پرداخت به موقع بدهی‌های دولت به صندوق‌ها، واگذاری بنگاه‌های کم‌بازده در قالب تسویه دیون به صندوق‌های بازنشتی روی وضعیت منابع این صندوق تأثیر گذاشته است. همچنین، تغییرات جمعیتی و کاهش منابع مازاد صندوق‌ها، دخالت‌های سیاسی، نبود ثبات مدیریتی و عدم پایبندی به سیاست سرمایه‌گذاری مدون، مهمترین علل نبود بهره‌وری در سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشتی اعلام شده است.

### تسویه بدهی به شرط متناسب‌سازی

در این گزارش تأکید شده که در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی در جایگاه بزرگترین صندوق بازنشتی کشور، اعتبار کمکی از بودجه در یافت نمی‌کند و اعتبارات اختصاص یافته به این سازمان در بخش تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های اخیر برای تسویه بخشی از دیون دولت به این سازمان بوده است. در همین راستا در سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب ۸۹،۳۲ و ۹۰ هزار میلیارد تومان (مجموعاً ۲۱۱ هزار میلیارد تومان) از این بدهی تسویه شده است. البته باید در نظر داشت این تسویه از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی بوده و اعتباری به سازمان تأمین اجتماعی اختصاص نیافته است. از سوی دیگر، از همان سال ۱۳۹۹ تسویه بدهی با تکلیف به متناسب‌سازی حقوق بازنشتی‌گان همراه شده که بار مالی مداومی برای این مجموعه ایجاد می‌کند. این بار مالی به صورت سالیانه با افزایش سنواتی مستمری بازنشتی افزایش می‌یابد.

### توقف سرمایه‌گذاری جدید

در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۴۲۰ هزار میلیارد تومان برآورده شده است. مجرای ایجاد این بدهی عمدتاً احکام قانونی معرفی شده که عدم پرداخت یا پرداخت ناقص، بار مالی آنها را بیشتر کرده و سبب شده حجم انبوهی از مطالبات پیش روی تأمین اجتماعی قرار گیرد. پرداخت نشدن تعهدات دولت و انباشت بدهی‌ها زمینه کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی را فراهم کرده و سبب شده این سازمان از سرمایه‌گذاری جدید محروم شود. همچنین بیمه برخی بیمه‌شدگان نیز قطع شود. تسویه بدهی از طریق واگذاری بنگاه‌های زیانده با بیش برآورد قیمتی در سال‌های قبل سبب شده این سازمان از سرمایه‌گذاری فعالانه بازماند. در این گزارش آمده ۲۰ درصد از سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی فعالانه و حدود ۸۰ درصد آن غیر فعالانه و از طریق تأدیه دیون دولت است. سرمایه‌گذاری فعالانه و غیر فعالانه در این مجموعه به صورت مساوی نیمی از سود سازمان تأمین اجتماعی را فراهم کرده و این به مفهوم کیفیت پایین بنگاه‌های واگذار شده از طرف دولت است. در چنین شرایطی، مدیران تأمین اجتماعی ناگزیر شده‌اند وقت خود را صرف شرکت‌های زیانده کوچک کرده و به همین دلیل قادر نیستند بنگاه‌های بزرگ مقیاس را توسعه دهند و این مسئله به سازمان آسیب زده است.

### دیگر قوانین تأثیر گذار

آنچه تا اینجا مرور شد، گزارش‌های مستقیم مرکز پژوهش‌های مجلس درباره بودجه و اثر آن بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی است، اما لایحه بودجه سال آینده بندهایی دارد که به طور غیر مستقیم بر عملکرد این صندوق بازنشتی تأثیر گذاشته و تکالیف یا هزینه‌هایی را بر آن می‌کند. بر اساس لایحه تقدیمی به مجلس، بودجه حوزه زنان، خانواده و جوانی جمعیت کاهش ۳۷،۵ درصدی داشته همچنین بودجه ۶۹ هزار میلیارد تومانی برای طرح دارویار در نظر گرفته شده که به اعتقاد کارشناسان ناکافی است. کاهش بودجه طرح دارویار، پرداخت تعهدات تأمین اجتماعی به داروخانه‌ها را با خلل مواجه می‌کند.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌های متعددی نسبت به کم‌برآوردی اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی هشدار داده است. به اعتقاد کارشناسان این مرکز برای حل مشکل بزرگترین صندوق بازنشتی علاوه بر اینکه از تصویب قوانین هزینه‌زا باید جلوگیری کرد، نیاز است قوه مجریه هم نسبت به تسویه بدهی‌های قبلی خود بیشتر تلاش کند، اما نرخ به‌روزرسانی بدهی دولت در مقابل تورم اندک است و به همین دلیل، متولیان امر سرعتی به تسویه بدهی‌های‌شان نمی‌دهند. بر اساس نظر مرکز پژوهش‌های مجلس، اگر چه رشد بودجه تأمین اجتماعی در لایحه سال ۱۴۰۲ حدود ۱۸۳ درصد اعلام شده اما این افزایش کاذب بوده و ناشی از اعمال اعتبارات بیمه‌های حمایتی در ردیف بودجه تأمین اجتماعی است. از نگاه کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، در لایحه بودجه سال آینده، روش شفافی برای تأدیه بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی پیش‌بینی نشده است. کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه بودجه سال آینده، بارها به مسئله اعتبارات صندوق‌های بازنشتی و نظام جامع تأمین اجتماعی پرداخته‌اند. از آنجا که یکی از شعارهای اصلی دولت محرومیت‌زدایی و تأمین خدمات مناسب برای احاد جامعه است، اعتبارات مربوط به نظام جامع تأمین اجتماعی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، اما متأسفانه لایحه تقدیمی به مجلس، انتظارات این حوزه را آن‌طور که باید برآورده نمی‌کند.

### بی‌انگیزگی برای تسویه بدهی

در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نرخ به‌روزرسانی بدهی دولت در مقابل تورم اندک توصیف شده است. به همین دلیل برای دولت این انگیزه ایجاد می‌شود که پرداخت بدهی‌های خود را به تعویق بیندازد. طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بدهی‌های دولت با نرخ اوراق مشارکت رشد می‌کند. به اعتقاد کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، برای حل مشکلات سازمان تأمین اجتماعی علاوه بر اینکه باید از تصویب قوانین هزینه‌زای فاقد تأمین منابع پایدار خودداری کرد، پرداخت بدهی‌های قبلی دولت به سازمان تأمین اجتماعی هم باید در دستور کار قرار گیرد.

### هشدار نسبت به اعتبارات

بازوی پژوهشی مجلس در نخستین گزارشی که در رابطه با لایحه بودجه سال آینده نوشته بود، نسبت به بیش برآوردی درآمدهای نفتی و کم‌برآوردی اعتبارات مورد نیاز سازمان تأمین اجتماعی هشدار داد. بر اساس نظر کارشناسان این مرکز که در قالب گزارش جداگانه‌ای به بررسی وضعیت نظام جامع تأمین اجتماعی در لایحه بودجه سال آینده پرداختند، دستگاه‌های حوزه تأمین اجتماعی ۲۴ درصد از کل بودجه را به خود اختصاص می‌دهند که نشان از وضعیت نامطلوب این بخش در نظام بودجه‌ریزی کشور دارد. به اعتقاد نگارندگان این گزارش، اهتمام به پوشش بیمه‌همگانی راهکاری برای کاهش فقر و سالمندی در آینده است.

### ابهام در شیوه تأدیه

در گزارش‌های نگاشته شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس به این نکته اشاره شده که سازکارهای تأدیه بدهی دولت در لایحه تقدیم شده به مجلس، به درستی معلوم نیست. موارد مصرف بند (ی) تبصره دو مشخص نیست و این بند می‌تواند زمینه‌ساز واسطه‌گری صندوق‌ها شود. ضمن اینکه چنین امری با ساختار مالی و حقوقی صندوق‌ها سازگاری ندارد و می‌تواند زمینه رانت و شائبه فساد را تقویت کند. همچنین واگذاری سهام جزء دو بند (د) تبصره ۱۹ هم می‌تواند بنگاهداری صندوق‌های بازنشتی را تشدید کند. ضمن اینکه بند (د) نیز با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مغایرت دارد.

### رشد نامعمول ۱۸۳ درصدی

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌ها، اعتبارات اختصاص یافته به سازمان تأمین اجتماعی معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته رشد ۱۸۳ درصدی داشته اما این رشد نامعمول به این دلیل است که دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منابع مورد نیاز برای بیمه اقشار خاص را ذیل اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی پیش‌بینی کرده؛ در حالی که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، این منابع در ردیف جداگانه‌ای لحاظ شده بود.

### مهمترین دلایل ناپایداری

بازوی پژوهشی مجلس در گزارش دیگری به وضعیت

## ر صورت تصویب بدون تغییر بودجه، پیش‌بینی کرد

# دهی دولت در بودجه ۱۴۰۲

می‌سازند. این یعنی شرکت‌های ورشکسته‌ای که سودسازی آنها فقط ۰/۴ درصد از بودجه دریافتی است، احتمالاً به مجموعه تأمین اجتماعی در راستای تسویه دیون اضافه می‌شوند؛ در حالی که هیچ‌بخش خصوصی مایل به دریافت چنین شرکتی نیست! مشروح گفت‌وگو با وحید زارع‌فکری، مدیر کل دفتر هماهنگی امور اقتصادی وزارت کار درباره زوایای لایحه بودجه در دست بررسی مجلس در ادامه می‌آید:



دولتی در نظر گرفته شده، رقم قابل توجهی نیست. این ارقام ذهن را در باره عدم بهره‌وری و رفتار اقتصادی شرکت‌های دولتی حساس می‌کند. ما بودجه شرکت‌های دولتی را در یک سال، ۳ هزار همت می‌بینیم، اما این شرکت‌ها فقط ۱۲ همت سود می‌سازند، یعنی میزان سود ایجاد شده توسط آنها، چهار دهم درصد از اعتباری است که صرف‌شان می‌شود؛ تجارتي که هیچ‌وقت برای هیچ‌بخش خصوصی جذاب نیست که وارد آن شود.

سهام دولتی، درآمد پایین نفتی به دلیل وجود تحریم‌ها بخش زیادی از منابع بودجه تأمین نشود. همچنین کسری بودجه باقی و افزایش یابد که در نتیجه می‌توان گفت بودجه سال آینده یک بودجه تورم‌زاست بنابراین با توجه به ماهیت تورم نمی‌توان انتظار داشت اقشار جامعه در وضعیت رفاهی مناسبی قرار گیرند.

### وضعیت بودجه شرکت‌ها چگونه است؟

کل بودجه کشور در قالب بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها به مجلس ارائه شد. مجموع کل دو بودجه ارائه شده به مجلس برای سال ۵،۱۴۰۲ هزار و ۲۶۱ همت است. این بودجه در منابع و مصارف تراز شده و برابر و همچنین هزار و ۵۰۰ همت بیش از سال گذشته است. یعنی بودجه امسال ۳۰ درصد بالاتر از سال گذشته بسته شده است. از رقم کل بودجه، ۲ هزار و ۱۶۴ همت بودجه عمومی است. بودجه عمومی شامل دو بخش منابع عمومی و درآمد اختصاصی دستگاه‌ها است. در لایحه سال آینده، منابع عمومی هزار و ۹۸۴ همت است و درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها ۱۸۰ همت است.



**با مقایسه ارقام بودجه، به نظر می‌رسد ما بیش از ۴۰۰ همت کسری در بودجه سال ۱۴۰۲ داریم. این کسری ۳۰ درصد بیش از سال گذشته است که قاعدتاً منجر به تورم قابل توجهی می‌شود**

مقایسه این دو رقم معنادار است و نشان می‌دهد منابع عمومی که از درآمدهای دولت تأمین می‌شود، نزدیک به ۲ هزار همت است و ۱۸۰ همت درآمد عملیاتی شرکت‌ها است که از محل خدمات ارائه شده به مردم به دست می‌آید. بنابراین خدمات شرکت‌ها با اغماض می‌تواند فقط ۱۰ درصد بودجه این بخش را تأمین کند. این مسئله، خود محل تأمل است. اگر عدد بودجه عمومی کشور را از کل بودجه کشور کم کنیم، اعتبارات شرکت‌های دولتی به دست می‌آید. این رقم در بودجه سال آینده ۳ هزار و ۱۹۷ همت است. این مبلغ نسبت به سال گذشته تقریباً ۴۵ درصد بیشتر شده است.

**ارتباط تأمین اجتماعی با بودجه شرکت‌های دولتی چیست؟**

تأمین اجتماعی انتفاعی از بودجه شرکت‌های دولتی ندارد. این مجموعه مطالباتی از دولت دارد که باید در قالب واگذاری‌ها و یا به طرق مختلف رد دیون شود. باید این ارقام توسط دولت در بودجه دیده شود تا بدهی قوه مجریه به تأمین اجتماعی نیز پرداخت شود. درباره بودجه شرکت‌های دولتی نیز یک عدد ۱۲ همتی به عنوان پرداخت سود سهام شرکت‌ها به دولت در لایحه بودجه در نظر گرفته شده است. این به نسبت ۳ هزار همت بودجه‌ای که برای شرکت‌های

شوند. اما متأسفانه همکاری چندانی که باید و شاید، انجام نشد و بعضاً با فاصله چند ماه یا چند سال، داده‌ها در اختیار متولیان سامانه قرار می‌گیرد که این روند، کمک چندانی به ما نمی‌کند. علاوه بر پایگاه رفاه ایرانیان، ما پایگاه بهره‌مندی ایرانیان را هم برای شناسایی «فقر چندبعدی» لازم داریم. همان‌طور که اطلاع دارید خیلی وقت‌ها اقشار مختلف ممکن است درآمد مالی قابل توجهی داشته، اما از ابعاد دیگر فقیر باشند. مثلاً شاید ارزش دارایی‌ها، زمین و... یک خانواده‌ای که در منطقه محروم زندگی می‌کنند قابل توجه باشد، اما به دلیل شرایط محل سکونت، دچار فقر سلامت و یا دچار سوء تغذیه هستند.

یا اینکه این خانواده در اقوام خود افراد تحصیلکرده کمتری دارند و از نعمت آموزش و یسارتباطات محروم هستند. برای استخراج این امارها و سنجیدن آنها، نیازمند منابع دقیق‌تری هستیم. پایگاه بهره‌مندی ایرانیان باید راه‌اندازی شود تا ما به این اطلاعات دست یابیم. این پایگاه، نتیجه تلاش دوستان معاونت رفاه و در حال پیگیری است. در حال حاضر امکان اینکه دقیقاً بتوانیم معطوف به هدف، افراد فقیر را شناسایی کنیم، وجود ندارد. دسترسی به این هدف نیاز به نقطه‌زنی دارد و شاید هنوز آنقدر داده‌های اطلاعاتی ما نتواند این مسئله را پشتیبانی کند.

**به نظر شما در لایحه بودجه سال آینده، اعتبارات در نظر گرفته شده برای رفاه رشد کرده و آیا این اعتبارات کافی است؟**

در سال آینده افزایش یارانه‌ها و حقوق و دستمزد

حقوقی نیازهای تأمین اجتماعی

شکری صرف پرداخت حقوق

مسیر افزایش اشتغال،

ماعی ایجاد شد

افی برای بخش دارو در نظر

شرکت‌های بخش و داروخانه‌ها

بازنشتی‌گان و حداقلی بگیران به چشم می‌خورد، اما با توجه به افزایش مالیات بر اشخاص حقوقی و شرکت‌ها می‌توان انتظار داشت رفاه اجتماعی در وضعیت مناسبی قرار نداشته باشد؛ کما اینکه با توجه به احتمال محقق نشدن بخشی از درآمدهای مالیاتی، پایین بودن احتمال فروش اموال و

