

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۶): بخش صندوق‌های بازنشستگی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۵۲

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۶): بخش صندوق‌های بازنشستگی

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □  
نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد رفاه و تأمین اجتماعی)  
تهیه و تدوین‌کننده: مهدی قاسمی سیانی  
مدیر مطالعه: محمدحسین مرادی  
ناظران علمی: سید عباس پرهیزکاری، سید محمدحسین فاطمی  
اظهارنظر کنندگان: فاطمه تیمورا، محمد برزگر خسروی، علی فهیمی  
صفحه‌آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۴۰۵
۲. صندوق‌های بازنشستگی
۳. نظام تأمین اجتماعی



تاریخ شروع مطالعه: ۱ دی‌ماه ۱۴۰۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۲۸

## باسمه تعالی

### فهرست مطالب

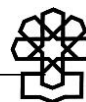
|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| چکیده.....                                                                         | ۱  |
| خلاصه مدیریتی.....                                                                 | ۱  |
| ۱. مقدمه.....                                                                      | ۳  |
| ۲. مروری بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران و تحلیل ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۵..... | ۴  |
| ۳. تحلیلی بر صندوق‌های بازنشستگی در آینه بودجه.....                                | ۸  |
| ۳-۱. سازمان تامین اجتماعی.....                                                     | ۸  |
| ۳-۲. صندوق بازنشستگی کشوری.....                                                    | ۱۶ |
| ۳-۳. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.....                           | ۱۸ |
| ۳-۴. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح.....                                        | ۲۰ |
| ۳-۵. صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات.....                                            | ۲۱ |
| ۳-۶. صندوق کارکنان صدا و سیما.....                                                 | ۲۱ |
| ۴. میزان انطباق بودجه با برنامه هفتم پیشرفت در حوزه صندوق‌های بازنشستگی.....       | ۲۲ |
| ۵. جمع بندی و پیشنهاد.....                                                         | ۲۳ |
| منابع و مأخذ.....                                                                  | ۲۵ |

### فهرست جداول

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| جدول ۱: نسبت پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۳.....                             | ۵  |
| جدول ۲: مجموع کمک و تأدیه بدهی دولت به کلیه صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۵.....       | ۷  |
| جدول ۳: منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی (میلیارد تومان) و سهم هریک از کل.....       | ۹  |
| جدول ۴: مانده تسهیلات دریافتی سازمان تامین اجتماعی از بانک رفاه در انتهای سال.....     | ۱۰ |
| جدول ۵: ارقام مربوط به سازمان در قالب لایحه بودجه ۱۴۰۵.....                            | ۱۱ |
| جدول ۶: ارقام تعهدات ایجاد دولت در سال ۱۴۰۴.....                                       | ۱۲ |
| جدول ۷: بدهی انباشته دولت به سازمان تامین اجتماعی و میزان پرداخت شده در هر سال.....    | ۱۴ |
| جدول ۸: بودجه مصوب صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۴.....                              | ۱۶ |
| جدول ۹: منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه.....          | ۱۷ |
| جدول ۱۰: منابع و مصارف صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.....             | ۱۸ |
| جدول ۱۱: بدهی دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.....              | ۱۹ |
| جدول ۱۲: منابع اختصاص یافته به صندوق بیمه اجتماعی روستاییان بابت سهم حق بیمه دولت..... | ۲۰ |
| جدول ۱۳: منابع اختصاص یافته به صندوق لشکری در منابع عمومی بودجه.....                   | ۲۰ |
| جدول ۱۴: منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات در لایحه بودجه ۱۴۰۵.....  | ۲۱ |
| جدول ۱۵: منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما.....                 | ۲۱ |
| جدول ۱۶: میزان انطباق لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر برنامه هفتم پیشرفت.....                      | ۲۲ |

### فهرست شکل‌ها

- شکل ۱: نمودار روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی دولت..... ۶
- شکل ۲: نمودار نسبت منابع اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه عمومی دولت..... ۸



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۶):  
بخش صندوق‌های بازنشستگی

Doi: 10.22034/mrc.report.21252

چکیده

مطالعه پیش‌رو به بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ پرداخته است. در این گزارش، وضعیت صندوق‌های بازنشستگی از منظر دریافت اعتبار از بودجه عمومی بررسی و در نهایت وضعیت منابع و مصارف پنج صندوق بازنشستگی کشور یعنی سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق کارکنان فولاد و صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر مورد بررسی تفصیلی‌تر قرار گرفته است. بر این اساس اعتبارات در نظر گرفته شده برای صندوق‌های بازنشستگی وابسته به کمک دولت در سال آتی با ۲۵.۸ درصد رشد نسبت به سال گذشته، به حدود ۹۷۸ هزار میلیارد تومان معادل ۱۶.۴ درصد از بودجه عمومی دولت رسیده است که ضرورت تداوم انجام اصلاحات مختلف سنجه‌ای در کنار اصلاحات ساختاری در این حوزه را یادآور می‌شود. بخشی از این اصلاحات در مواد ۵، ۲۸ و ۲۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت و همچنین اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی بیان شده و بخشی دیگر نیز نیازمند طراحی و قانونگذاری است. لازم به ذکر است مجموع اعتبارات اختصاص یافته در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به صندوق‌های بازنشستگی اعم از کمک، بدهی دولت و ردیف‌های اختصاصی، به حدود ۱,۱۷۶ هزار میلیارد تومان رسیده که بیش از ۱۹.۷۵ درصد بودجه عمومی دولت را شامل می‌شود.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

گزارش پیش‌رو به بررسی زوایای لایحه بودجه ۱۴۰۵ در حوزه صندوق‌های بازنشستگی پرداخته تا بتواند با تحلیل اعداد و ارقام اختصاص یافته از بودجه عمومی دولت به آن‌ها، ضمن ارائه تصویری از وضعیت فعلی صندوق‌ها، راهکارهایی جهت برون‌رفت از مشکلات فعلی ارائه دهد.

نقاط قوت و ضعف طرح

- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، مجموعاً اعتباری در حدود ۹۷۸ هزار میلیارد تومان معادل ۱۶.۴ درصد از مصارف

بودجه عمومی دولت، جهت پرداخت تعهدات قانونی دولت، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و حمایت از صندوق‌های بازنشستگی وابسته در نظر گرفته شده و این مقدار نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به میزان ۲۵.۸ درصد رشد داشته که افزایش اعتبار متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان نقش پررنگی در این رشد داشته است. منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری با ۲۴.۴ درصد رشد به رقم ۴۹۹ هزار میلیارد تومان (با لحاظ بودجه صندوق بازنشستگی فولاد)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با ۲۴.۶ درصد رشد به رقم ۲۲۴ هزار میلیارد تومان و صندوق وزارت اطلاعات نیز با ۲۰.۵ درصد رشد به ۳.۴ هزار میلیارد تومان رسیده است.

- اعتبار در نظر گرفته شده بابت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان کشوری، نیروهای مسلح و فولاد در سال ۱۴۰۵ برابر با ۲۵۲ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال گذشته ۳۶.۲ درصد رشد داشته است.
- به منظور تادیه دیون انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی، منابعی از جمله ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از طریق تهاتر بنگاه‌های اقتصادی و ۷۰ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری اوراق مالی اسلامی در نظر گرفته شده است. همچنین علیرغم تأکید بند «الف» ماده ۲۸ برنامه هفتم پیشرفت بر تادیه دیون انباشته دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، منابعی بدین منظور در نظر گرفته نشده است که این امر به دلیل مغایرت با قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی مصوب ۱۴۰۴، نقض صدر اصل ۵۲ قانون اساسی (مبنی بر لزوم تهیه لایحه بودجه بر اساس ترتیبات قانونی) به نظر می‌رسد.
- لازم به ذکر است به منظور تادیه دیون جاری دولت<sup>۱</sup> به سازمان تأمین اجتماعی، ۱۷.۸ هزار میلیارد تومان و برای تادیه دیون جاری دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، ۷.۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.
- مجموع اعتبارات اختصاص یافته در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به صندوق‌های بازنشستگی اعم از کمک، بدهی دولت و ردیف‌های اختصاصی، به حدود ۱،۱۷۶ هزار میلیارد تومان رسیده که بیش از ۱۹.۷۵ درصد بودجه عمومی دولت را شامل می‌شود.

### پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

روند افزایش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی، لزوم حرکت در مسیر اصلاحات لازم در این حوزه را یادآور می‌شود. در این راستا گزارش حاضر دو پیشنهاد اساسی ارائه می‌دهد:<sup>۲</sup>

**پیشنهاد اول:** صندوق‌های صنفی ناتراز در صندوق بازنشستگی کشوری تجمیع و سپس به اداره بازنشستگی تبدیل شوند. با توجه به تکرر صندوق‌های بازنشستگی در ایران، سیاست‌گذار باید از «اصلاحات پراکنده صندوق به صندوق» به سمت «تجمیع و تنظیم‌گری یکپارچه» حرکت کند. لازم است مسیر ورودی‌های جدید بسته شود و با توجه به نوع

۱. منظور دیون ایجاد شده در هر سال است که در برابر دیون انباشته قرار می‌گیرد.

۲. اگرچه این دو پیشنهاد در بودجه سنواتی قابل اشاره نیست با این حال لازم است در مواردی همچون تعیین میزان و روش تادیه دیون دولت به صندوق‌های بازنشستگی مورد توجه قرار گیرد؛ ضمن آنکه با توجه وجود بسترهای قانونی آن از جمله ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۱۷ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، لازم است این موضوع توسط دستگاه‌های اجرایی پیگیری شوند.



صندوق، پرداخت حقوق بازنشستگان توسط اداره‌ای ذیل دستگاه مربوطه و یا ذیل سازمان برنامه و بودجه انجام شود. این اقدام در گام اول در رابطه صندوق‌های زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قابل توصیه است.

**پیشنهاد دوم:** باتوجه به اینکه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه کشاورزان، روستاییان و عشایر به بیش از ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده<sup>۱</sup> و چشم اندازی جهت تسویه کامل آنها در کوتاه مدت قابل تصور نیست؛ توصیه می‌شود دارایی‌ها و بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌های مذکور به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر منتقل شود.<sup>۲</sup> در نتیجه این انتقال، احیای زنجیره‌های ارزش خصوصاً در شرکت‌های بزرگ و اثرگذار در حوزه‌هایی هم‌چون فولاد و پتروشیمی، ظرفیت افزایش سود پایدار، رشد ارزش بازار و آماده‌سازی شرکت‌ها برای واگذاری در افق میان‌مدت را ایجاد خواهد کرد.

هم‌چنین لازم است تعداد زیادی از شرکت‌های منتقل شده مطابق با مواد ۵ و ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت و براساس ضوابط سرمایه‌گذاری هر صندوق تعیین تکلیف گردند تا از تشدید آسیب‌های بنگاه‌داری ذیل صندوق‌های بازنشستگی جلوگیری شود. در رابطه با صندوق عشایر، پیشنهاد می‌گردد انتقال دارایی‌ها به گونه‌ای باشد که این صندوق در شرکت‌های منتقل شده، مالک سهام کنترل‌نشود.

## ۱. مقدمه

پایداری صندوق‌های بازنشستگی، به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظام رفاه و تأمین اجتماعی، در سال‌های اخیر به مسئله‌ای تعیین‌کننده تبدیل شده است. این صندوق‌ها امروز هم‌زمان در معرض چند فشار ساختاری قرار دارند: از یک سو تحولات جمعیتی و از سوی دیگر بی‌ثباتی‌های اقتصادی و محدودیت منابع مالی دولت‌ها و کارفرمایان. بنابراین مدیریت صندوق‌ها به یک موضوع چندوجهی بدل شده که بر وضعیت اقتصادی سالمندان، عدالت بین‌نسلی و ثبات مالی کشورها اثر مستقیم دارد.

در بسیاری از کشورها، شدت این فشارها رو به افزایش است؛ زیرا ترکیب جمعیت در حال حرکت به سمت سالمندی است، نرخ باروری کاهش یافته و امید به زندگی افزایش پیدا کرده است. براساس گزارش سازمان ملل نسبت افراد ۶۵ سال و بالاتر در بسیاری از کشورها از ۷۶۱ میلیون نفر در سال ۲۰۲۱ به ۱.۶ میلیارد نفر تا سال ۲۰۵۰ خواهد رسید، به عبارت دیگر پیش‌بینی می‌شود سهم جمعیت سالمند در جهان در این سال‌ها از ۱۰٪ به حدود ۱۷٪ افزایش یابد [۱]. این موضوع فشار مالی بیشتری بر طرح‌های بازنشستگی عمومی وارد می‌کند و سبب می‌شود فشارهای مالی ناشی از رکودهای اقتصادی و افزایش هزینه‌های مراقبت‌های بهداشتی، بقای بلندمدت نظام‌های تأمین اجتماعی را تهدید کند. بنابراین

۱. بر مبنای آمار اعلامی صندوق‌های بازنشستگی اشاره شده  
۲. باید توجه نمود بستر قانونی این توصیه نیز فراهم است چراکه بنابر بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت، هرگونه کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی در قالب بودجه سنواتی مازاد بر بدهی‌ها نیز به‌عنوان مطالبه دولت محسوب می‌شود؛ بنابراین این حکم قانونی، زمینه انتقال مالکیت شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها به دولت را فراهم می‌کند. شایان توجه است که تمام یا بخشی از این انتقال دارایی می‌تواند در قالب قوانین بودجه سنواتی (به عنوان منابع تادیه دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی) باشد.

بازنگری در سیاستگذاری‌های مرتبط با این نهادها ضرورت یافته است.

در فروردین‌ماه سال ۱۴۰۱ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، به‌عنوان یک سند بالادستی و چارچوب سیاستی ابلاغ شد. در همین راستا در بندهای «۳ و ۴» این سیاست‌ها بر:

- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین‌نسلی،
- عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین‌نسلی،
- تأمین منابع پایدار،
- رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف،
- حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به‌عنوان اموال متعلق حق مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد سازوکار لازم،
- اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای،
- جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت،
- رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین‌نسلی» تأکید شده است [۲].

در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز احکامی مهم در ارتباط صندوق‌های بازنشستگی مصوب شده و لازم است مورد پیگیری قرار گیرد.

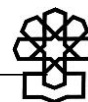
در گزارش پیش رو، ضمن تحلیل میزان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی دولت در سال ۱۴۰۵ و تحلیل روند رو به رشد این وابستگی، تلاش شده تا جهت برون‌رفت از این مسیر پرچالش، راه‌کارهایی ارائه گردد.

## ۲. مروری بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران و تحلیل ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۵

در حال حاضر در ایران، ۱۶ صندوق بازنشستگی مستقل<sup>۱</sup> وجود دارد که در مجموع حدود ۲۸ میلیون بیمه‌پرداز و مستمری‌بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند [۳]. براساس آخرین آمارها حدود ۲۱ میلیون نفر به‌عنوان بیمه‌پرداز و مستمری‌بگیر اصلی در سازمان تأمین اجتماعی، حدود ۲/۶ میلیون نفر در صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۲/۳ میلیون نفر مشترک اصلی صندوق روستاییان و عشایر، حدود ۱/۴ میلیون نفر مشترک اصلی سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و حدود ۸۳ هزار نفر مشترک اصلی صندوق کارکنان فولاد هستند. تعداد مشترکین اصلی سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهی نیز در مجموع حدود ۷۰۰ هزار نفر تخمین زده می‌شود.

۱. به‌موجب قانون بودجه سال ۱۴۰۱، صندوق بازنشستگی هما و در سال ۱۴۰۴ صندوق بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل شد.





اکثر این صندوق‌ها، قادر به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان خود از محل منابع داخلی نبوده و در قوانین بودجه سالیانه مبالغی برای کمک به آنها در نظر گرفته می‌شود. اگرچه ردی از کمک‌های اختصاص یافته به این صندوق‌ها در بودجه عمومی وجود ندارد. از منظر بودجه‌ای نکته قابل تأمل در این خصوص، رشد فزاینده این کمک‌ها در اثر رسیدن تعداد قابل توجهی از شاغلین فعلی به سن بازنشستگی است.

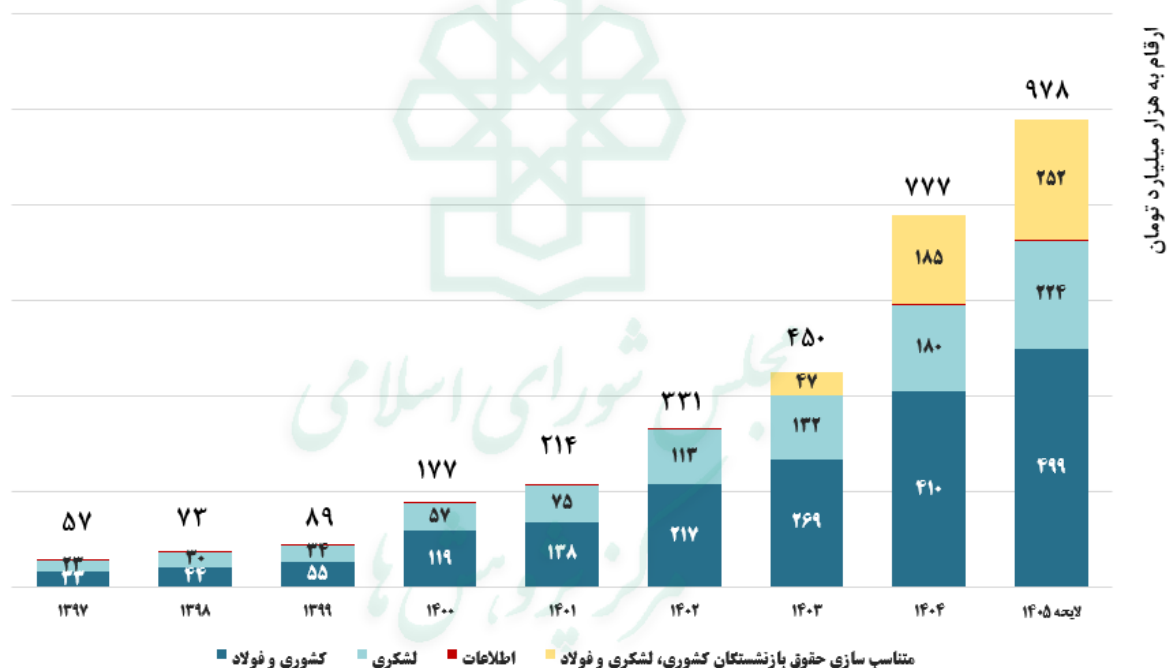
بررسی نسبت پشتیبانی این صندوق‌ها که شاخصی برای بررسی وضعیت پایداری مالی آنهاست، نشان می‌دهد اکثریت این نهادها در وضعیت هشدار قرار گرفته اند. میزان این شاخص برای این صندوق‌ها در سال ۱۴۰۳ در جدول شماره (۱) آمده است.

**جدول ۱: نسبت پشتیبانی صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۳**

|                |                                                  |
|----------------|--------------------------------------------------|
| ۳/۸۱           | سازمان تامین اجتماعی                             |
| ۰/۴۷<br>(۰.۰۵) | صندوق بازنشستگی کشوری<br>(صندوق بازنشستگی فولاد) |
| ۰/۸۱           | سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح                |
| ۹/۵            | صندوق بیمه کشاورزان، روستاییان و عشایر           |

نسبت پشتیبانی در صندوق‌های بازنشستگی فوق که به اعدادی پایین‌تر از ۱ رسیده است، نشانگر آن است که این صندوق‌ها دیگر قابلیت احیاء ندارند و لازم است جهت ساماندهی آنها هرچه زودتر اقدام شود. براساس جداول لایحه بودجه ۱۴۰۵، میزان اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی وابسته به کمک دولت، از ۷۷۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ به ۹۷۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۵ رسیده است. این درحالی است که اعتبار کمکی به صندوق‌های دستگاهی غیر پایدار همچون صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما<sup>۱</sup>، صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها و ... در این آمار لحاظ نشده است. روند کلی اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی وابسته به کمک دولت در شکل (۱) نشان داده شده است.

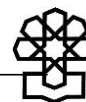
۱. تأمین اعتبار حدود ۳/۵ هزار میلیارد تومان از هزینه‌های صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما در سال ۱۴۰۵ از محل بودجه سازمان صداوسیما انجام شده است.



شکل ۱: نمودار روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی دولت [۳]

مجموع کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه ۱۴۰۵، ۲۵.۸ درصد رشد را نسبت به سال قبل نشان می‌دهد. لازم به ذکر است در شکل شماره (۱) ارقام مربوط به تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر بیان نشده است.

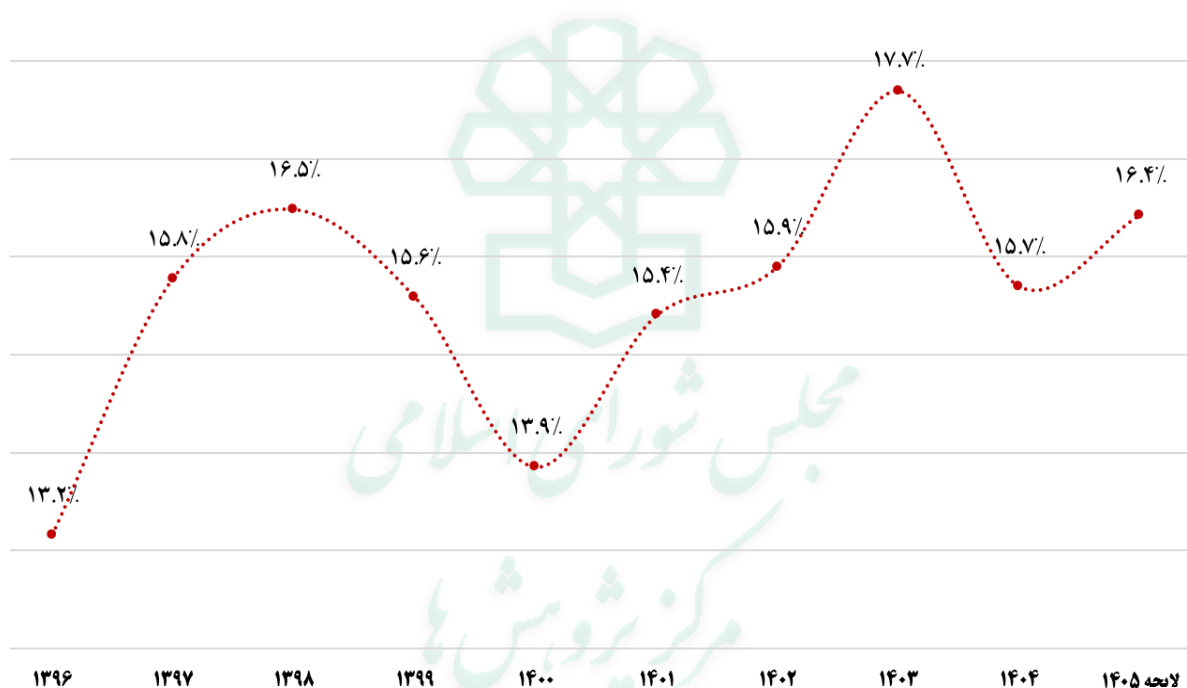
بر اساس اعداد ارائه شده در جدول شماره (۲)، مجموع کمک و تأدیه بدهی دولت به کلیه صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۵، در حدود ۱۱۷۶ هزارمیلیارد تومان خواهد بود.



جدول ۲: مجموع کمک و تأدیه بدهی دولت به کلیه صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۴۰۵ [4]

| عنوان پرداختی دولت                                                           | منبع                                      | میزان (هزار میلیارد تومان) |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------|
| صندوق بازنشستگی کشوری                                                        | ردیف اختصاصی                              | ۴۹۹                        |
| سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح                                            | ردیف اختصاصی                              | ۲۲۴                        |
| متناسب سازی حقوق بازنشستگان                                                  | بخشی از محل یک درصد مالیات بر ارزش افزوده | ۲۵۲                        |
| بابت تسویه بدهی انباشته دولت به سازمان تامین اجتماعی                         | تهاتر شرکت‌های دولتی (خارج از سقف بودجه)  | ۱۰۰                        |
| بابت تسویه بدهی انباشته دولت به سازمان تامین اجتماعی                         | فروش اوراق مالی اسلامی                    | ۷۰                         |
| بابت تسویه بدهی انباشته دولت به سازمان تامین اجتماعی (جایگزین منابع هدفمندی) | ردیف اختصاصی                              | ۱۷۷                        |
| بابت بدهی جاری دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر        | ردیف اختصاصی                              | ۷۰۱                        |
| بابت هزینه‌های صندوق بازنشستگی کارکنان صداوسیما                              | ردیف اختصاصی                              | ۳۰۵                        |
| <b>مجموع</b>                                                                 |                                           | ۱۱۷۶ هزار میلیارد تومان    |

چنان‌که در شکل شماره (۲)، نسبت کمک‌های اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی دولت از ۱۳۰۲ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۱۶۰۴ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است؛ به عبارت دیگر وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی دولت در افق میان مدت تشدید شده است. ضمن آنکه اگرچه منابع اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی در بودجه، به لحاظ مقدار هرساله با رشد مواجه بوده؛ با این حال نوسان ایجاد شده در نمودار، به دلیل تغییرات میزان بودجه عمومی دولت بوده که در برخی سال‌ها انقباضی و در برخی سال‌ها انبساطی بوده است. لازم به ذکر است در قانون بودجه ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵، استقرار دولت از صندوق توسعه ملی و رد دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی در سرجمع بودجه عمومی دولت آمده است، در حالی که در سال‌های پیش از آن، این دو بخش در فرابودجه ارائه می‌شد؛ لذا این مسئله موجب کاهش نسبت مذکور در مقایسه با مقادیر دو سال گذشته خود شده است.



شکل ۲: نمودار نسبت منابع اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی وابسته به عمومی بودجه دولت [۵]<sup>۱</sup>

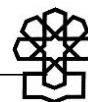
افزایش روند کلی نسبت موجود در نمودار فوق نشان می‌دهد، رشد تعهدات بازنشستگی سریع‌تر از رشد بودجه عمومی دولت بوده است و صندوق‌ها به‌طور فزاینده‌ای از نقش نهاد بیمه‌ای مبتنی بر حق بیمه فاصله گرفته و به مصرف‌کننده منابع بودجه‌ای تبدیل شده‌اند. از دلایل مهم این مسئله، تصویب قوانین سخاوتمندانه و حمایتی از اقشار مختلف در دو دهه گذشته و عدم پرداخت به موقع منابع تعهدی از سوی دولت بوده است. در نتیجه این موضوع موجب کاهش ظرفیت مالی دولت برای سرمایه‌گذاری عمرانی، آموزش، سلامت و همچنین تشدید کسری بودجه ساختاری و انتقال هزینه‌های نسل‌های فعلی به نسل‌های آینده شده است.

### ۳. تحلیلی بر صندوق‌های بازنشستگی در آینه بودجه

در این بخش، پس از مقایسه ارقام کلان مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ و قوانین بودجه‌های سنواتی گذشته، به‌صورت جزئی‌تر هریک از صندوق‌های بازنشستگی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۳-۱. سازمان تامین اجتماعی

۱. با توجه به تغییر مخرج کسر از "لایحه بودجه" به "بودجه قانونی مصوب"، اعداد این نمودار در گزارش حاضر با گزارش‌های مشابه در سال‌های گذشته متفاوت است.



### ۳-۱-۱. تحلیل منابع و مصارف

در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی، با بیش از ۴۸.۵ میلیون نفر بیمه شده (اصلی و تبعی) و مستمری‌بگیر تحت پوشش در پایان سال ۱۴۰۳ بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور محسوب می‌شود [۷]. همان‌طور که در جدول ۳، نشان داده شده است، منابع مصوب در بودجه سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۴، به میزان ۱,۴۴۹ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۷۵ درصد از این منابع از محل وصولی‌های ناشی از حق بیمه، ۱۸ درصد از محل وصول تعهدات دولت و تنها ۵ درصد وصولی حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و فروش دارایی (توسط ۳۶۰ شرکت فعال زیرمجموعه سازمان) در نظر گرفته شده است. در بخش مصارف نیز عمده هزینه‌ها (۷۲ درصد) مربوط به هزینه پرداخت مستمری و درمان بوده است.

جدول ۳: منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی (میلیارد تومان) و سهم هریک از کل [۶]

| منابع                                                  | مصوب<br>۱۴۰۳ | مصوب<br>۱۴۰۴ | نسب<br>ت در<br>۱۴۰۴ | مصارف                    | مصوب<br>۱۴۰۳ | مصوب<br>۱۴۰۴ | نسب<br>ت در<br>۱۴۰۴ |
|--------------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------------------|--------------|--------------|---------------------|
| وصولی حاصل<br>از حق بیمه                               | ۶۷۳,۴۵۹      | ۱,۰۸۹,۱۰۵    | ۷۵%                 | تعهدات قانونی            | ۱۸۹,۸۱۳      | ۲۳۶,۴۶۹      | ۱۶%                 |
| خسارت و<br>جرائم                                       | ۹,۶۷۰        | ۱۵۳,۸۲       | ۱%                  |                          | ۴۴۳,۷۹۷      | ۵۹۷,۴۲۲      | ۴۱%                 |
| حق درمان<br>مستمری‌بگیران<br>و<br>بیمه‌شدگان<br>توافقی | ۱۲,۴۱۸       | ۱۹۰,۴۷       | ۱%                  |                          | ۱۵,۸۰۰       | ۲۱,۵۶۹       | ۱%                  |
| سایر وصولی‌ها                                          | ۲,۳۱۹        | ۳,۵۶۳        | ۰%                  | اعتبارات سرمایه‌گذاری    | ۴۰,۶۷۷       | ۴۸,۷۳۹       | ۳%                  |
| وصولی<br>اختصاصی<br>واحدهای<br>درمانی                  | ۵,۰۰۰        | ۳,۰۱۳        | ۰%                  | درمان                    | ۱۵۹,۲۸۶      | ۲۲۸,۲۴۴      | ۱۵%                 |
| وصولی حاصل<br>از<br>سرمایه‌گذاری<br>۱                  | ۷۲,۶۲۵       | ۶۵,۴۱۵       | ۵%                  | هزینه‌های پرسنلی و اداری | ۲۲,۳۷۰       | ۲۶,۹۳۰       | ۲%                  |
| سهم تعهدات<br>دولت                                     | ۱۹۲,۹۴۸      | ۲۵۴,۳۱۶      | ۱۸%                 | سایر                     | ۹۶,۶۹۸       | ۲۹۰,۴۷۰      | ۲۰%                 |
| جمع کل منابع                                           | ۹۶۸,۴۴۱      | ۱,۴۴۹,۸۴۳    | ۱۰۰%                | جمع کل مصارف             | ۹۶۸,۴۴۱      | ۱,۴۴۹,۸۴۳    | ۱۰۰%                |

همان‌طور که از جدول شماره (۳) برمی‌آید اگرچه سازمان برای ایفای تعهدات خود هنوز به کمک دولت وابسته نشده است ولی پرداخت بدهی‌های انباشته و جاری دولت به سازمان به طور خاص در سال‌های اخیر، نقش مهمی در ارائه خدمات از سوی سازمان داشته و دارد. به عنوان مثال سازمان تامین اجتماعی در سال ۱۴۰۴، جهت پرداخت تعهدات خود به داروخانه‌ها و بیمارستان‌های غیرملکی از اوراق مالی اسلامی دولت به میزان ۷۰ هزار میلیارد تومان استفاده نمود. علاوه بر این مطابق بررسی‌ها، بخشی از تعهدات ماهانه سازمان از طریق استقراض از بانک رفاه صورت می‌گیرد. در جدول شماره (۳) مانده تسهیلات دریافتی سازمان تامین اجتماعی از بانک رفاه را در انتهای هر سال نشان می‌دهد.

جدول ۴: مانده تسهیلات دریافتی سازمان تامین اجتماعی از بانک رفاه در انتهای سال (میلیون ریال) [۷]

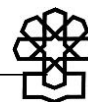
| سال        | میزان تسهیلات |
|------------|---------------|
| ۱۳۹۶       | ۱۲۴,۰۵۶,۸۳۱   |
| ۱۳۹۷       | ۱۷۳,۲۱۲,۵۰۸   |
| ۱۳۹۸       | ۳۳۱,۳۸۱,۲۸۶   |
| ۱۳۹۹       | ۳۸۸,۲۵۸,۰۹۶   |
| ۱۴۰۰       | ۶۵۳,۰۰۸,۰۹۸   |
| ۱۴۰۱       | ۱۹۰,۰۰۰       |
| ۱۴۰۲       | ۱۰۱,۰۰۹,۱۷۸   |
| ۱۴۰۳       | ۲۰۲,۱۴۲,۴۶۶   |
| خرداد ۱۴۰۴ | ۱۰۴,۰۹۶,۸۴۹   |

این اطلاعات نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۱ به طور پیوسته میزان استقراض سازمان از بانک رفاه، افزایش یافته تا اینکه در سال ۱۴۰۱ با انتقال بخشی از سهام تعدادی بنگاه اقتصادی<sup>۱</sup> به بانک رفاه، این بدهی تسویه شد. در سال‌های بعد نیز سازمان برای پرداخت تعهدات خود به دریافت تسهیلات وابسته بوده و بنابر اطلاعات واصله این عدد در سال جاری افزایش یافته است. طبیعتاً با انتقال تعهدات سازمان به نظام بانکی، در سال‌های آینده بانک رفاه تبدیل به یکی از ابربنگاه‌داران اقتصاد ایران خواهد شد و در این چرخه، هزینه ناترازی سازمان در قالب تورم به کل جامعه منتقل می‌شود.

این موضوع نشان می‌دهد در حال حاضر سازمان تامین اجتماعی با فشار به نظام پولی و اکثریت صندوق‌های بازنشتی دیگر با فشار به نظام مالی کشور در حال اداره شدن هستند که این موضوع، ضرورت انجام اصلاحات را یادآوری می‌کند.

## ۲-۱-۳. سایر ارقام مربوط به سازمان تامین اجتماعی در قالب لایحه بودجه ۱۴۰۵

۱. این سهام مربوط به شرکت‌هایی بود که دولت در نظر داشت بابت بدهی خود به سازمان تامین اجتماعی واگذار کند.



در لایحه بودجه ۱۴۰۵ کل کشور در بخش‌های مختلف برای سازمان تامین اجتماعی ردیف‌هایی در نظر گرفته شده است که در ادامه بررسی می‌گردد:

**جدول ۵: ارقام مربوط به سازمان در قالب لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۴]**

| شماره طبقه بندی | عنوان پرداختی دولت                                                                                                                                    | منبع                   | میزان (میلیارد تومان) | توضیحات (استناد قانونی و محل تأمین مالی)                                                                                                                                                                         |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۸۵۰۰۰۱          | بابت تسویه بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی                                                                                                  | تهداتر شرکت‌های دولتی  | ۱۰۰,۰۰۰               | بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم                                                                                                                                                                                |
| ۱۰۴۰۰۰-۳        | بابت تسویه بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی                                                                                                  | فروش اوراق مالی اسلامی | ۷۰,۰۰۰                | بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم                                                                                                                                                                                |
| ۱۳۲۵۰۰          | بابت تسویه بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی به دلیل ارائه معافیت‌های بیمه‌ای (جایگزین منابع هدفمندی)                                         | ردیف اختصاصی           | ۱۷,۷۷۰.۲              | لازم به ذکر است به میزان ۱۰,۴۰۰ میلیارد تومان، منابع از محل درآمدهای اختصاصی سازمان نیز در نظر گرفته شده است.                                                                                                    |
| ۷۳۰۰۰۰-۶۷       | سهم بیمه کارفرمایی کشاورزان موضوع ماده (۶۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)                                         | ردیف اختصاصی           | ۳۹.۴۸                 | اعتبار لازم بابت اجرای این حکم از محل بیست درصد (۲۰٪) ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۲ مندرج در قوانین بودجه سنواتی با عنوان «درآمد حاصل از اخذ عوارض از واردات میوه و سبزیجات» تأمین و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود. |
| ۷۳۰۰۰۰-۱۲۲      | سهم حق بیمه تأمین اجتماعی مهندسان سازمان نظام مهندسی ساختمان (بند پ ماده ۵۵ برنامه هفتم)                                                              | ردیف اختصاصی           | ۴۹.۸۲                 | منابع تأمین سهم دولت از محل افزایش تعرفه‌های موضوع ماده (۳۹) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۲۲/۱۲/۱۳۷۴ تأمین می‌شود.                                                                                     |
| ۷۳۰۰۰۰-۱۹۲      | پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی و ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نسبت به سنوات مستمری | ردیف اختصاصی           | ۰.۹۲۶                 | موضوع درآمد حاصل از اخذ یک در هزار قیمت منطقه ای بابت حق الثبت اموال غیر منقول                                                                                                                                   |

بررسی جدول فوق نشان می‌دهد دولت به دلایل متعددی به سازمان تأمین اجتماعی مبالغی را پرداخت می‌کند. رویکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت در این خصوص، ساماندهی تدریجی معافیت‌های بیمه‌ای و پرداخت این مابه‌التفاوت از محلی به غیر از منابع عمومی بوده است.<sup>۱</sup> بررسی‌ها نشان می‌دهد روند قانون‌گذاری تحت تاثیر این رویکرد به سمت تأمین حق بیمه برخی اقشار از محل افزایش عوارض و تعرفه‌ها در بخش‌های مختلف است؛<sup>۲</sup> موضوعی که موجب ایجاد منابع نسبتاً پایدار برای تأمین این مخارج می‌گردد با این حال باید در نظر داشت که در این فرآیند، تفاوت قدرت چانه‌زنی اقشار مختلف، موجب بازتولید تبعیض گذشته در قالبی جدید نشده و اقشار کم برخوردارتر دچار افزایش محرومیت نشوند.

علاوه بر ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای، قانون برنامه هفتم پیشرفت در بند الف ماده ۲۸، دولت را از ایجاد هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بدون تأمین منابع در طول اجرای برنامه منع نموده است. این موضوع می‌تواند در بلندمدت موجب تقویت منابع و افزایش پایداری مالی سازمان گردد.

### ۳-۱-۳. تحلیل بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی

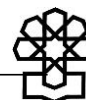
یکی از موضوعات مهمی که در بودجه سالانه دولت به لحاظ مقداری، خصوصاً در سال‌های اخیر نقش پررنگی داشته است، میزان منابع مربوط به رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی بوده است. پیش از اشاره به میزان بدهی انباشته و تسویه شده در سال‌های اخیر، لازم است به دلایل ایجاد بدهی اشاره مختصری شود. در طی چند دهه اخیر، دولت به علت وضع قوانین و مقررات متعدد، تعهداتی را در قبال سازمان تأمین اجتماعی پذیرفته است که این تعهدات موجب ایجاد بدهی جاری در هر سال می‌گردد. در جدول شماره (۶)، بر اساس بودجه پیشنهادی سازمان تأمین اجتماعی برای سال ۱۴۰۴، به این موارد و سهم هر یک از آن‌ها از کل بدهی اشاره شده است.

جدول ۶: اقلام تعهدات ایجاد دولت در سال ۱۴۰۴ [۷]

| عنوان                                                                          | پیشنهادی ۱۴۰۴ | سهم از کل |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|
| سه درصد حق بیمه سهم دولت                                                       | ۱,۱۷۹,۳۰۰,۰۰۰ | ۲۱.۳۳٪    |
| معافیت کارگاه‌های تولیدی دارای تا ۵ نفر کارگر                                  | ۲۹۲,۸۰۰,۰۰۰   | ۵.۳۰٪     |
| دو درصد حرف و مشاغل آزاد                                                       | ۱۱۵,۳۰۰,۰۰۰   | ۲.۰۹٪     |
| سهم دولت بابت بافندگی قالی و قالیچه                                            | ۵۰,۱۰۰,۰۰۰    | ۰.۹۱٪     |
| چهار درصد حق بیمه و مستمری ایام حضور در جبهه و ایام سربازی                     | ۶,۵۴۰,۰۰۰     | ۰.۱۲٪     |
| بند خ ماده ۸۷ قانون برنامه ششم توسعه (سنوات ارفاقی برای فرزندان و همسران شهدا) | ۲۵,۰۰۰        | ۰.۰۰٪     |
| قوانین جانبازان                                                                | ۲۰,۸۰۰,۰۰۰    | ۰.۳۸٪     |
| دو درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگی ایثارگر                                   | ۲,۸۲۰,۰۰۰     | ۰.۰۵٪     |

۱. از جمله بندهای «خ» و «د» ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت  
 ۲. لازم به ذکر است طرح تأمین منابع لازم جهت نیمه از حق بیمه رانندگان برون شهری از محل افزایش کرایه‌ی حمل یار یا مسافر در جریان است.





| عنوان                                                                                                                | پیشنهادی ۱۴۰۴ | سهم از کل |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------|
| سهم دولت بابت ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی                                                                           | ۱۶۲,۴۰۰,۰۰۰   | ۲.۹۴٪     |
| سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین، باربران                                                                      | ۶۰,۹۰۰,۰۰۰    | ۱.۱۰٪     |
| تعهد دولت بابت گروه های هدف از محل قانون هدفمندی یارانه ها                                                           | ۱۴۲,۵۰۰,۰۰۰   | ۲.۵۸٪     |
| حق بیمه راهنمایان گردشگری                                                                                            | ۱,۸۰۰,۰۰۰     | ۰.۰۳٪     |
| ترمیم حقوق مستمری بگیران (ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی سال ۱۳۹۴)                                                      | ۱۵۹,۰۰۰       | ۰.۰۰٪     |
| اجرای ماده ۵۱ قانون خدمات رسانی به ایثارگران                                                                         | ۳۴۷,۰۰۰       | ۰.۰۱٪     |
| مصوبه افزایش مستمری تصویب نامه هیات وزیران سال ۱۳۹۶                                                                  | ۱,۶۲۴,۰۰۰     | ۰.۰۳٪     |
| افزایش مدت مرخصی ایام بارداری (از ۶ به ۹ ماه)                                                                        | ۱۷,۸۰۰,۰۰۰    | ۰.۳۲٪     |
| برخورداري فرزندان شهدا از کليه امتيازات مقرر جهت جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر (بند خ ماده ۸۸ قانون برنامه ششم)          | ۷,۴۰۰,۰۰۰     | ۰.۱۳٪     |
| تأمین صد درصد هزینه درمانی ایثارگران                                                                                 | ۱,۴۰۰,۰۰۰     | ۰.۰۳٪     |
| متناسب سازی حقوق مستمری بگیران (برنامه هفتم پیشرفت)                                                                  | ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰   | ۳.۶۲٪     |
| قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (ماده ۱۷ افزایش مدت مرخصی دولوها، پرداخت حقوق و مزایای کامل، کاهش سن بازنشستگی) | ۱۹,۲۰۰,۰۰۰    | ۰.۳۵٪     |
| هزینه های هسته گزینش                                                                                                 | ۷۷,۰۰۰        | ۰.۰۰٪     |
| سایر مطالبات بیمه ای                                                                                                 | ۷۱,۰۰۰        | ۰.۰۰٪     |
| سهم بخش درمان سازمان از محل عوارض کالاهای آسیب رسان                                                                  | ۷۶۹,۰۰۰       | ۰.۰۱٪     |
| سهم بخش درمان سازمان بابت پذیرش فوری و بدون قید و شرط مصدومان حوادث و سوانح رانندگی                                  | ۷۵۸,۰۰۰       | ۰.۰۱٪     |
| اجرای نظام ارجاع و پزشک خانواده                                                                                      | ۱۶,۶۶۳,۰۰۰    | ۰.۳۰٪     |
| اجرای طرح دارو یار                                                                                                   | ۶۸,۰۰۰,۰۰۰    | ۱.۲۳٪     |
| بسته خدمتی بیماران خاص صعب العلاج                                                                                    | ۹۷,۰۰۰,۰۰۰    | ۱.۷۵٪     |
| اجرای تعرفه های خدمات و مراقبت های پرستاری                                                                           | ۶۳,۲۰۰,۰۰۰    | ۱.۱۴٪     |
| قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت (ماده ۴۳ خدمات ناباروری و خدمات درمانی رایگان کودکان زیر ۷ سال)                 | ۱۰,۹۱۰,۰۰۰    | ۰.۲۰٪     |
| سایر                                                                                                                 | ۲,۵۰۰,۰۰۰     | ۰.۰۵٪     |
| همسان سازی حقوق مستمری بگیران (بند ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور)                                                  | ۱۱,۳۰۰,۰۰۰    | ۰.۲۰٪     |
| متناسب سازی حقوق مستمری بگیران (سال های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و اجرای برنامه هفتم پیشرفت)                                       | ۲,۳۶۸,۶۹۵,۷۷۵ | ۴۲.۸۴٪    |
| قانون تعیین تکلیف (بخشنامه ۶۵ مستمری)                                                                                | ۶۰۵,۹۶۰,۰۰۰   | ۱۰.۹۶٪    |
| جمع کل                                                                                                               | ۵,۵۲۹,۱۱۸,۷۷۵ | 100%      |

بر اساس اطلاعات جدول فوق، بیشترین تعهدات ایجادى دولت مربوط به متناسب سازی حقوق مستمری بگیران، سه درصد حق بیمه سهم دولت، قانون تعیین تکلیف، معافیت کارگاه های تا ۵ نفر کارگر است.

جدول شماره (۷) میزان بدهی انباشته و پرداخت شده را بر اساس آمار منتشر شده توسط سازمان تأمین اجتماعی و هم چنین بر اساس آمار خزانه داری دولت گزارش نموده است.

جدول ۷: بدهی انباشته دولت به سازمان تامین اجتماعی و میزان پرداخت شده در هر سال (میلیارد ریال) [۹]

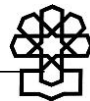
| سال  | بدهی انباشتی بر اساس آمار سازمان | بدهی پرداخت شده | درصد پرداختی | میزان بدهی بر اساس آمار دولت |
|------|----------------------------------|-----------------|--------------|------------------------------|
| ۱۳۹۵ | ۱,۴۵۶,۳۰۳                        | ۸۲,۵۱۲          | ۵            | -                            |
| ۱۳۹۶ | ۱,۸۱۹,۰۴۶                        | ۴,۷۱۵           | ۰.۰۲         | -                            |
| ۱۳۹۷ | ۲,۵۳۹,۳۰۵                        | ۶۲,۸۲۳          | ۲            | -                            |
| ۱۳۹۸ | ۲,۹۴۴,۰۵۸                        | ۵۲,۶۸۹          | ۱            | ۹۳۸,۴۸۵                      |
| ۱۳۹۹ | ۳,۶۲۷,۴۳۰                        | ۴۰۹,۹۰۴         | ۱۱           | ۵۰۳,۹۴۷                      |
| ۱۴۰۰ | ۴,۶۳۲,۳۷۹                        | ۴۷۹,۷۴۵         | ۱۰           | ۱,۰۱۴,۵۵۵                    |
| ۱۴۰۱ | ۵,۹۲۲,۳۹۴                        | ۸۵۵,۰۰۰         | ۱۴           | ۱۲,۰۱۶,۰۳۴                   |
| ۱۴۰۲ | ۷,۷۳۲,۷۳۲                        | ۶۲۹,۸۵۶         | ۸            | عدم وجود آمار نهایی          |
| ۱۴۰۳ | ۲۱۰,۷۲۳,۴۱۹                      | ۱,۳۷۱,۶۹۳       | ۱۲           | ۳۶۱,۸۹۱                      |

بررسی داده‌های جدول فوق نشان می‌دهد که بدهی انباشته ثبت شده طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۳ روندی به‌طور کامل فزاینده و شتابان داشته و در کمتر از یک دهه بیش از هفت برابر شده، در حالی که مبالغ پرداخت شده از سوی دولت نه تنها متناسب با رشد تعهدات نبوده، بلکه عمدتاً ماهیتی مقطعی، ناپایدار و فاقد قاعده مالی مشخص داشته است. نوسانات شدید در میزان پرداخت بدهی و تداوم شکاف میان بدهی‌های جدید و تسویه شده، بیانگر فقدان یک سازوکار منسجم برای مدیریت فعال بدهی و انتقال مستمر بار مالی به سال‌های آتی و نسل‌های آینده است. در این میان، تشدید ناترازی نهادی و افزایش فشار برای جبران بدهی از محل واگذاری دارایی‌ها یا راهکارهای غیرپایدار، از پیامدهای مستقیم این الگو محسوب می‌شود. افزون بر این، باید توجه داشت که میان دولت و سازمان تأمین اجتماعی در خصوص میزان و ماهیت بدهی اختلاف وجود دارد و از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی همواره روایت اولیه و مستندتر از بدهی‌ها را ارائه می‌کند، در عمل این روایت مبنای تحلیل‌ها، محاسبات و استنادهای کارشناسی قرار می‌گیرد؛ امری که خود بر اهمیت شفافیت و قاعده‌مندی در ثبت و تسویه تعهدات دولت می‌افزاید. اگرچه مطابق با بند «ه» ماده (۷) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، لازم است مطالبات سازمان‌ها، صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای فعال در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی از دولت بر مبنای ارزش واقعی روز و براساس نرخ اوراق مشارکت پرداخت شود؛ با این حال به دلیل افزایش میزان بدهی‌ها، نرخ به روزرسانی محل اختلاف بوده است.

۱. به روز شده به روش ساده

۲. رقم سال ۱۴۰۳ بر اساس اطلاعات منتشر شده توسط صندوق توسط پژوهشگر محاسبه شده است.

۳. ثبت شده توسط دستگاه‌های اجرایی



نکته قابل توجه دیگر در رابطه با بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، مقایسه این موضوع با سبد سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در سایر کشورها است. بررسی وضعیت سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در سایر کشورها نشان می‌دهد بخشی از ذخایر این صندوق‌ها به خرید و ذخیره اوراق خزانه دولتی اختصاص می‌یابد [9]. بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی از این جهت مشابه این نوع اوراق است؛ اما یک تفاوت اساسی آن، عدم وجود توافق بر سر میزان بدهی و نرخ به‌روزرسانی است؛ به نوعی که سازمان امکان خرید و فروش و نقد کردن این نوع از دارایی‌های خود را ندارد؛ موضوعی که مهم‌ترین ویژگی اوراق دولتی در همه کشورها است.

## ۲-۳. صندوق بازنشستگی کشوری

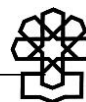
بودجه مصوب صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۴ به میزان ۵۳۱ هزار میلیارد تومان بوده که با احتساب مشارکت ۴۶۱.۲ هزار میلیارد تومانی از سوی دولت تراز شده است.<sup>۱</sup> با توجه به این موضوع بیش از ۸۶ درصد از کل منابع صندوق مذکور وابسته به اعتبارات دولتی است که مطابق با بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم، کمک‌های دولت به صندوق به مطالبات دولت تبدیل می‌گردد. افزون بر این در سال ۱۴۰۴، حدود ۷.۵ درصد از محل کسور بازنشستگی (کارمند و کارفرما) تأمین می‌شود که دولت نیز در اینجا به‌عنوان کارفرما حضور دارد. در سال ۱۴۰۴ تنها حدود ۵ درصد منابع این صندوق از محل سرمایه‌گذاری‌ها تأمین شده است.

جدول ۸: بودجه مصوب صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۴ [۱۰]

| منابع |        |                                              | مصارف |       |                                         |
|-------|--------|----------------------------------------------|-------|-------|-----------------------------------------|
| ۱۷.۶۲ | ۳.۳۲٪  | حقوق بازنشستگان - تعهد صندوق                 | ۱۶۲.۶ | ۳۰.۶٪ |                                         |
| ۲۲.۳۸ | ۴.۲۱٪  | حق بیمه کارفرما - (دولت)                     | ۲۶۰.۲ | ۴۹٪   | حقوق بازنشستگان - تعهد دولت             |
| ۳۷۳.۲ | ۷۰.۲۴٪ | اعتبارات دولتی - کمک به صندوق                |       |       |                                         |
| ۸۸.۲  | ۱۶.۶٪  | اعتبارات دولتی - متناسب سازی حقوق بازنشستگان | ۸۸.۲  | ۱۶.۶٪ | متناسب سازی حقوق بازنشستگان - تعهد دولت |
| ۶.۲۵  | ۱.۱۸٪  | وصولی مرتبط با بخش درمان                     | ۱۸.۷۷ | ۳.۵٪  | درمان هزینه تکمیلی درمان بازنشستگان     |
| ۲۷.۴۷ | ۵.۱۷٪  | درآمد حاصل از سود سرمایه‌گذاری‌ها و ذخایر    | ۱۴.۹۷ | ۰.۳٪  | سایر                                    |
| ۰.۰۴۵ | ۰.۰۱٪  | سایر وصولی‌ها                                |       |       |                                         |
| ۵۳۱.۳ | ۱۰۰٪   | مجموع درآمدها                                | ۵۳۱.۳ | ۱۰۰٪  | مجموع هزینه‌ها                          |

همان‌طور که در ابتدای گزارش بیان شد ردیف اعتباری صندوق بازنشستگی کشوری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به ۴۹۹ هزار میلیارد تومان رسیده که نسبت به مجموع اعتبارات قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با افزایش حدوداً ۲۶.۶ درصدی همراه بوده است. البته باید توجه کنیم در سال ۱۴۰۴، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل شد و بودجه در نظر گرفته شده برای صندوق کشوری در لایحه سال ۱۴۰۵، درواقع مربوط به سه صندوق کشوری، فولاد و هما است. جدول شماره (۹)، منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری از منابع عمومی بودجه را نشان می‌دهد.

۱. لازم به ذکر است بخشی از این اعتبارات مربوط به اجرای قانون تکلیفی دولت جهت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان بوده است.



جدول ۹: منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشوری در منابع عمومی بودجه [۳]

| عنوان                                                     | شماره ردیف | اعتبار (هزار میلیارد تومان) |          |          |          |          |
|-----------------------------------------------------------|------------|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                                                           |            | سال ۱۴۰۵                    | سال ۱۴۰۴ | سال ۱۴۰۳ | سال ۱۴۰۲ | سال ۱۴۰۱ |
| کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان | ۱۰۴۰۰۱     | ۱۳۴                         | ۲۰۷      | ۲۵۶.۵    | ۳۹۳.۹    | ۴۹۹      |
| میزان رشد (%)                                             |            | -                           | ۵۴.۵     | ۲۳.۹۱    | ۵۴       | ۲۶/۶     |

شایان ذکر است که این صندوق از محل یک درصد به نرخ مالیات موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده جهت متناسب سازی حقوق بازنشستگان مندرج در جدول شماره ۵ بهره خواهد برد. مبلغ برآوردی از محل مالیات بر ارزش افزوده براساس لایحه بودجه ۱۳۰۶ هزار میلیارد تومان است که البته سهم تفکیکی آن برای صندوق های مشمول این قانون<sup>۱</sup> مشخص نیست.

بر اساس جدول الزامات مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور، افزایش ضریب ریالی حقوق و سایر افزایش های متناظر برای گروه های مختلف حقوق بگیر کلیه دستگاه ها و حقوق بازنشستگان، وظیفه بگیران، مشترکان صندوق های بازنشستگی کشوری و لشکری و سایر صندوق های بازنشستگی وابسته به دستگاه های اجرایی، بدون احتساب افزایش ناشی از مرحله سوم متناسب سازی حقوق بازنشستگان ۲۰ درصد تعیین شده است.

نسبت پشتیبانی اندک، وابستگی شدید صندوق به منابع بودجه عمومی و نقش اندک بنگاه های اقتصادی در تامین منابع صندوق، همه و همه نشانگر الزام سیاستگذار نسبت به تعیین تکلیف صندوق بازنشستگی کشوری است. علاوه بر همه این موارد، تصویب و اجرای بند «ر» ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم (حتی به شرط تامین شدن منابع مالی) دلیل واضحی بر لزوم برچیده شدن نهادی با عنوان «صندوق بازنشستگی» است. به عبارت دیگر در وضعیتی که حقوق بازنشستگان سالانه و متناسب با ۹۰ درصد حقوق شاغل همتراز تعیین شود و نه بر مبنای میزان مشارکت بیمه شده، معنا و مفهوم صندوق بازنشستگی به طور کلی از بین رفته است. در این شرایط کمترین اقدام، جلوگیری از ورود افراد جدید به صندوق است. بنابر اطلاعات منتشر شده در فصلنامه های آماری صندوق، در سالهای ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳، ۱۶،۳۸۶ کسورپرداز جدید وارد صندوق شده اند و در سالهای ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، ۳۱،۲۵۰ نفر سوابق بیمه پردازی خود را به صندوق کشوری منتقل کرده اند. در وضعیتی که اضافه شدن هر فرد جدید، به طور خالص مصارف صندوق را افزایش خواهد داد<sup>۲</sup>، این مسئله به هیچ وجه پذیرفتنی نیست.

۱. صندوق های مشمول قانون متناسب سازی از محل یک درصد مالیات بر ارزش افزوده عبارت اند از: صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی فولاد.

۲. گزارش موسسه بین المللی مکنزی

## ۳-۳. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر

صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در پی تصویب «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب اردیبهشت ۱۳۸۳» راه‌اندازی شده و تاکنون توانسته است حدود ۲.۱ میلیون نفر بیمه‌پرداز فعال و حدود ۲۲۳ هزار نفر مستمری‌بگیر را تحت پوشش قرار دهد.

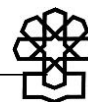
در جدول شماره (۱۰)، منابع و مصارف صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۱۰: منابع و مصارف صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (میلیون ریال) [۱۲]

| منابع صندوق                           | مصوب ۱۴۰۳   | مصوب ۱۴۰۴   | نسبت ۱۴۰۴ به کل |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-----------------|
| حق بیمه وصولی (سهم بیمه شده)          | ۶۳,۷۸۴,۲۷۸  | ۷۹,۹۹۵,۱۲۰  | ٪۱۸.۴           |
| سهم تعهد دولت                         | ۱۲۷,۵۶۸,۵۵۵ | ۱۵۹,۹۹۰,۲۳۹ | ٪۳۶.۸           |
| درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و ذخایر | ۱۹۹,۵۵۷,۹۳۲ | ۱۹۴,۷۹۶,۶۹۶ | ٪۴۴.۸           |
| مجموع منابع                           | ۳۹۰,۹۱۰,۷۶۵ | ۴۳۴,۷۸۲,۰۵۵ | ٪۱۰۰            |
| مصارف صندوق                           | مصوب ۱۴۰۳   | مصوب ۱۴۰۴   | نسبت ۱۴۰۴ به کل |
| هزینه‌های پرسنلی و اداری              | ۶,۵۵۴,۸۷۱   | ۹,۷۹۴,۰۷۶   | ٪۲.۳            |
| هزینه‌های سرمایه‌ای                   | ۶,۴۸۵,۳۷۵   | ۱۰,۶۳۴,۰۱۳  | ٪۲.۴            |
| تعهدات قانونی                         | ۵۶,۰۹۰,۸۹۸  | ۷۹,۳۹۳,۴۱۵  | ٪۱۸.۳           |
| اعتبارات سرمایه‌گذاری                 | ۳۲۱,۷۷۹,۶۲۱ | ۳۳۴,۹۶۰,۵۵۱ | ٪۷۷.۰           |
| مجموع مصارف                           | ۳۹۰,۹۱۰,۷۶۵ | ۴۳۴,۷۸۲,۰۵۵ | ٪۱۰۰            |

مطابق با اطلاعات جدول فوق در سال ۱۴۰۴، پیش‌بینی شده سهم بیمه شده ۱۸ درصد و سهم تعهدات دولت ۳۶ درصد از منابع را تأمین نماید. از سوی دیگر درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و ذخایر سهم حدود ۴۵ درصدی در تأمین منابع داشته و قابل توجه است.

در جدول شماره (۱۱)، میزان بدهی دولت به صندوق روستاییان بررسی شده است:



جدول ۱۱: بدهی دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (میلیون ریال) [۱۳]

| سال                                                     | سهم حق بیمه<br>تعهد دولت | میزان پرداخت شده از<br>تعهد دولت | نسبت  | بدهی انباشته دولت به صندوق |
|---------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|-------|----------------------------|
| ۱۳۹۳                                                    | ۴۴۱۴۴۱۶                  | ۲۹۰۵۵۰۰                          | ۶۵.۸٪ | ۱۵۰۸۹۱۶                    |
| ۱۳۹۴                                                    | ۴۸۴۲۴۹۰                  | ۳۳۴۰۰۰۰                          | ۶۹.۰٪ | ۳۳۲۸۲۷۸                    |
| ۱۳۹۵                                                    | ۶۴۴۲۰۶۴                  | ۳۲۳۸۲۷۷                          | ۵۰.۳٪ | ۷۱۳۱۱۵۵                    |
| ۱۳۹۶                                                    | ۸۳۷۲۸۷۲                  | ۲۴۸۵۸۰۰                          | ۲۹.۷٪ | ۱۴۷۱۶۱۰۹                   |
| ۱۳۹۷                                                    | ۱۰۹۸۱۳۵۲                 | ۲۹۳۴۲۳۰                          | ۲۶.۷٪ | ۲۶۹۹۴۴۷۳                   |
| ۱۳۹۸                                                    | ۱۲۸۶۷۳۲۸                 | ۲۹۳۷۹۱۰                          | ۲۲.۸٪ | ۴۳۴۸۹۲۹۱                   |
| ۱۳۹۹                                                    | ۱۹۱۰۶۶۷۵                 | ۲۱۵۰۰۰۰                          | ۱۱.۳٪ | ۷۰۹۳۶۴۳۰                   |
| ۱۴۰۰                                                    | ۲۸۶۶۰۲۹۸                 | ۲۰۲۰۰۰۰۰                         | ۷۰.۵٪ | ۹۵۴۲۴۳۸۷                   |
| ۱۴۰۱                                                    | ۴۶۲۵۵۱۳۸                 | ۱۳۵۲۱۰۰۰                         | ۲۹.۲٪ | ۱۵۴۶۰۵۴۴۱                  |
| ۱۴۰۲                                                    | ۸۵۲۷۹۹۱۲                 | ۳۲۷۱۴۲۰۰                         | ۳۸.۴٪ | ۲۴۸۰۰۲۲۱۳                  |
| ۱۴۰۳                                                    | ۱۰۸۶۴۷۳۵۴                | ۴۰۴۵۰۰۰۰                         | ۳۷.۲٪ | ۳۷۸۴۵۵۹۸۸                  |
| میانگین نسبت تعهدات پرداخت شده به سهم حق بیمه تعهد دولت |                          |                                  |       | ۴۱.۰٪                      |

اطلاعات جدول فوق نشان می‌دهد تا پایان سال ۱۴۰۳، میزان بدهی تجمیعی دولت به صندوق به حدود ۳۸ هزار میلیارد تومان رسیده است. این میزان ناشی از تجمیع بدهی‌های مربوط به سهم پرداختنی دولت بابت حق بیمه و همچنین مبالغ مربوط به اجرای تبصره ۳ بند ب ماده ۵۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۱</sup> و بخشی مربوط به به‌روزرسانی این بدهی هاست. لازم است توجه کنیم عدد پیش‌بینی شده در بودجه‌های سنواتی برای پرداخت بدهی دولت به صندوق، حدود ۳۹.۲ درصد میزان کل تعهدات سالانه دولت به صندوق بوده است و این موضوع باعث انباشت تعهدات دولت به صندوق شده است. ازسویی مطابق استعلام رسمی انجام شده از مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت تا تاریخ ۱۴۰۴/۱/۲۳، مانده بدهی فرادستگاهی به صندوق، ۳,۴۵۰,۸۸۲ میلیون ریال بوده که این موضوع نشان دهنده اختلاف فاحش میزان بدهی از نگاه صندوق و دولت است.

اگر چه در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، مبلغ ۱۵ هزار میلیارد تومان بابت پرداخت بدهی انباشته دولت به صندوق دیده شده ولی مطابق با استعلام انجام شده از صندوق، تا پایان آذرماه سال ۱۴۰۴ هیچ مبلغی بابت پرداخت بدهی جاری و انباشته صندوق اختصاص پیدا نکرده است. ضمن آنکه دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵، مبلغی بابت پرداخت مطالبات انباشته صندوق اختصاص نداده است.

۱. بازنشستگی با ۷۰ سال سن و ۱۰ سال سابقه

| اعتبار (هزار میلیارد تومان) |          |          |          |          | شماره ردیف    | عنوان                                              |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|---------------|----------------------------------------------------|
| سال ۱۴۰۵                    | سال ۱۴۰۴ | سال ۱۴۰۳ | سال ۱۴۰۲ | سال ۱۴۰۱ | در لایحه ۱۴۰۵ |                                                    |
| ۷.۱۸۷                       | ۵.۷      | ۴.۰۴۵    | ۳.۲۷۱    | ۱.۳۵۲    | ۱۵۲۰۰۳        | میزان پرداختی دولت به صندوق بابت تعهد حق بیمه جاری |
| %۲۶.۰۹                      | %۴۰.۹۱   | %۲۳.۶۶   | %۱۴۱.۹   | -        |               | میزان رشد (%)                                      |

جدول ۱۲: منابع اختصاص یافته به صندوق بیمه اجتماعی روستاییان بابت سهم حق بیمه دولت [۵]

به نظر می‌رسد به دلیل عدم وابستگی صندوق کشاورزان، روستائیان و عشایر به بودجه‌ی عمومی، دولت انگیزه‌ای برای پرداخت دیون جاری و انباشته‌ی خود به این صندوق نداشته و آن را از اولویت‌های پرداخت خارج کرده است. اما باید در نظر داشت بر اساس تجربه‌ی مشابه و آزموده شده در خصوص سازمان تامین اجتماعی، اتخاذ این رویکرد می‌تواند سرنوشتی مشابه برای صندوق روستاییان رقم بزند.

#### ۳-۴. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ میزان اعتبار سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در این سال به ۲۲۴ هزار میلیارد تومان رسیده که حاکی از رشد ۲۴.۴ درصدی است.<sup>۱</sup> البته این صندوق نیز از محل افزایش یک‌درصد نرخ مالیات موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده جهت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان بهره‌مند خواهد بود. مطابق با جدول ۵ لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، مبلغ برآوردی از محل مالیات بر ارزش افزوده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، مجموعاً ۱۱۳.۶ هزار میلیارد تومان است که البته تفکیک آن برای صندوق‌ها مشخص نیست.

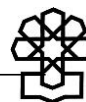
شایان ذکر است به‌رغم اختصاص بودجه‌های کلان از منابع عمومی کشور در سال‌های اخیر به این صندوق، پاسخ‌گویی و شفافیت در خصوص نحوه هزینه‌کرد این اعتبارات اندک بوده و آمار و اطلاعات مالی جهت بررسی عملکرد این نهاد ارائه نشده است. علاوه بر این مشخص نیست سرمایه‌گذاری‌های زیرمجموعه این صندوق چه میزان از منابع را تأمین می‌کنند و با توجه به الزام برنامه هفتم پیشرفت نسبت به واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی، افق پیش روی این بنگاه‌ها به چه سمت و سویی خواهد بود.

جدول ۱۳: منابع اختصاص یافته به صندوق لشکری در منابع عمومی بودجه [۵]

| اعتبار (هزار میلیارد تومان) |          |          |          |          | شماره ردیف    | عنوان                                                     |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|---------------|-----------------------------------------------------------|
| سال ۱۴۰۵                    | سال ۱۴۰۴ | سال ۱۴۰۳ | سال ۱۴۰۲ | سال ۱۴۰۱ | در لایحه ۱۴۰۵ |                                                           |
| ۲۲۴                         | ۱۷۹.۷    | ۱۳۲.۳    | ۱۱۲.۷    | ۷۱.۶۵    | ۱۰۴۰۰۱        | کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان |
| %۲۴/۴                       | ۳۵%      | %۱۷/۴۵   | %۵۷/۲۹   | ---      |               | میزان رشد (%)                                             |

۱ مطابق با بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم، کمک‌های دولت به صندوق به مطالبات دولت از صندوق تبدیل می‌گردد.





### ۵-۳. صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

اعتبار تخصیص داده شده به این صندوق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به حدود ۳.۴ هزار میلیارد تومان می‌رسد که صرف پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران این صندوق خواهد شد و نسبت به سال گذشته ۲۰.۵ درصد رشد داشته است. مشابه با صندوق لشکری، از نحوه هزینه‌کرد منابع اختصاص یافته به این صندوق نیز اطلاعاتی در دسترس نیست.

جدول ۱۴: منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۵]

| اعتبار (هزار میلیارد تومان) |          |          |          |          | شماره ردیف | عنوان                                                     |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|------------|-----------------------------------------------------------|
| سال ۱۴۰۵                    | سال ۱۴۰۴ | سال ۱۴۰۳ | سال ۱۴۰۲ | سال ۱۴۰۱ |            |                                                           |
| ۳.۳۹                        | ۲.۸۱     | ۲        | ۱.۶۳     | ۱.۴      | ۱۰۴۰۰۱     | کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان |
| %۲۰.۵                       | ۴۰٪      | %۲۳.۱    | %۱۶.۴    | ---      |            | میزان رشد (%)                                             |

با توجه به عدم شفافیت آمار و اطلاعات مربوط به این صندوق و منابع تخصیصی سالانه به این صندوق، پیشنهاد می‌گردد این صندوق نیز همچون سایر صندوق‌های ناتراز صنفی، تعیین تکلیف شده و به منظور کاهش هزینه‌های اداری و مدیریتی، به صندوق لشکری منتقل گردد.

### ۶-۳. صندوق کارکنان صدا و سیما

صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما ذیل سازمان صدا و سیما اداره می‌شود و برای اولین بار در قانون بودجه ۱۴۰۴، ردیف جداگانه‌ای برای تعادل منابع و مصارف آن ایجاد شد. با این حال بنابر بررسی‌ها پیش از این نیز از طریق منابع دستگاه مربوطه، ناترازی خود را پوشش می‌داد.

جدول ۱۵: منابع اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما [۵]

| اعتبار (هزار میلیارد تومان) |          | شماره ردیف | عنوان                                                     |
|-----------------------------|----------|------------|-----------------------------------------------------------|
| سال ۱۴۰۵                    | سال ۱۴۰۴ |            |                                                           |
| ۳.۵۶                        | ۵.۴      | ۱۰۹        | کمک‌های دولت به صندوق جهت پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان |
| %-۳۴.۷                      |          |            | میزان رشد (%)                                             |

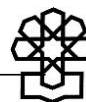
نکته قابل توجه آن است که در صورتی که قرار است صندوق‌های صنفی با قرار گرفتن در وضعیت ناترازی، به بودجه عمومی متصل شوند، لازم بود از همان ابتدا و در زمان وجود مازاد بودجه‌ای، این صندوق‌ها شفاف و تحت نظارت باشند.

#### ۴. میزان انطباق بودجه با برنامه هفتم پیشرفت در حوزه صندوق‌های بازنشستگی

بودجه سالانه کشور علاوه بر تنظیم دخل و خرج کشور در آن سال در جهت اجرای سیاستهای قانونی دولت، در واقع برشی از برنامه‌های ۵ ساله است و در صورتی که در تدوین بودجه به این مهم توجه نشود، عملاً حرکت در مسیر برنامه به انحراف کشیده می‌شود. در جدول شماره (۱۶)، میزان انطباق لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر برنامه هفتم پیشرفت مورد بررسی قرار گرفته است. در مواردی که مفاد قانون برنامه رعایت نشده است، این امر به دلیل مغایرت با قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه سنواتی مصوب ۱۴۰۴، نقض صدر اصل ۵۲ قانون اساسی (مبنی بر لزوم تهیه لایحه بودجه بر اساس ترتیبات قانونی) به نظر می‌رسد.

جدول ۱۶: میزان انطباق لایحه بودجه ۱۴۰۴ بر برنامه هفتم پیشرفت

| ماده                   | موضوع                                                                                                                                              | وضعیت بودجه نسبت به برنامه                                                                                                            | توضیحات                                                                                                                          |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| بندهای الف و ب ماده ۲۸ | تکلیف دولت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تامین اجتماعی                                                                                   | دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵، ۱۷۰ همت جهت تأدیه بدهی انباشته و ۱۷۰ همت برای تأدیه دیون جاری خود به سازمان تامین اجتماعی در نظر گرفته است. | این تکلیف انجام شده با این حال منابع دیده شده، نسبت به سال قبل کاهش پیدا کرده است و اقفی برای تسویه کامل بدهی‌ها ترسیم نشده است. |
| بند الف ماده ۲۸        | تکلیف دولت به تأدیه بدهی حسابرسی شده خود به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر                                                         | دولت برای تأدیه دیون انباشته خود به صندوق روستاییان، مبلغی در نظر نگرفته ولی برای تأدیه دیون جاری، ۷۰۱ همت منابع دیده است.            | این حکم انجام نشده است؛ زیرا حکم برنامه ناظر بر بدهی حسابرسی شده است که مرتبط با دیون انباشته است و نه دیون جاری.                |
| بند الف ماده ۲۸        | منع دولت از ایجاد هرگونه تعهد جدید برای سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بدون تامین منابع در طول اجرای برنامه | تعهد جدیدی برای این دو صندوق در بودجه ایجاد نشده است.                                                                                 | این حکم مورد توجه بوده است.                                                                                                      |
| جزء ۱ بند ۲۸ ماده ۲۸   | متناسب سازی حقوق بازنشستگان کشوری، لشکری                                                                                                           | دولت برای انجام متناسب سازی این حکم، ۲۵۲ همت منابع در نظر گرفته است.                                                                  | این حکم به طور کامل انجام شده است.                                                                                               |
| جزء ۲ بند ۲۸           | متناسب سازی حقوق                                                                                                                                   | با اینکه دولت اجرای سیاست متناسب                                                                                                      | سازمان تامین اجتماعی این حکم را اجرایی                                                                                           |



| ماده                | موضوع                                                                   | وضعیت بودجه نسبت به برنامه                                                                                                                                              | توضیحات                                                                                                                                                                                                |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ماده ۲۸             | بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی                                         | سازی به به سازمان تکلیف کرده با این حال منابعی برای آن در نظر نگرفته است.                                                                                               | نموده، اما دولت منابعی برای اجرای آن در نظر نگرفته است و همین موضوع باعث بروز اختلاف میان دولت و سازمان بر سر میزان بدهی شده است.                                                                      |
| جزء ۳ بند ر ماده ۲۸ | متناسب سازی حقوق بازنشستگان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان                | صندوق و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با توجه به عدم تحقق شرط «متناسب با اعتبار دریافتی در بودجه‌های سنواتی» در مفاد حکم قانونی، اقدامی در این راستا انجام نداده اند. | با توجه به تجربه اجرای متناسب سازی در سایر صندوق‌ها، در صورت اجرای این حکم در این صندوق، بار مالی قابل توجهی در بلند مدت ایجاد خواهد شد که لازم است برای اجرای آن منابع مالی پایداری در نظر گرفته شود. |
| بند (پ) ماده ۵۵     | بیمه اعضای حقیقی دارای پروانه صلاحیت حرفه‌ای سازمان نظام مهندسی ساختمان | دولت برای انجام این موضوع، حدود ۵۰ میلیارد تومان در بودجه در نظر گرفته است.                                                                                             | کفایت منابع در نظر گرفته شده محل سوال بوده و در صورت عدم کفایت، ضمن اصلاح منابع مالی در نظر گرفته شده باید از تحمیل بار مالی جدید بدون پشتوانه به سازمان تأمین اجتماعی اجتناب گردد.                    |

### ۵. جمع بندی و پیشنهاد

مرور روندهای بودجه‌ای نشان می‌دهد اعتبارات اختصاص یافته توسط دولت به صندوق‌های اصلی بازنشستگی (از جمله کشوری، لشکری، فولاد و ...) به سطحی رسیده که عملاً این اعتبارات به یکی از اقلام پایدار و فزاینده‌ی مصارف بودجه عمومی تبدیل شده است. در همین خصوص در لایحه‌ی بودجه ۱۴۰۵ مجموع اعتبارات تخصیص یافته به بیش از ۹۷۸ هزار میلیارد تومان معادل حدود ۱۶.۴ درصد کل بودجه عمومی دولت رسیده است.

در سطح صندوق‌ها نیز نسبت پشتیبانی و وابستگی به اعتبارات دولتی به گونه‌ای است که امکان حل مسئله از مسیرهای متعارف (افزایش محدود نرخ حق بیمه، اصلاحات سنجه‌ای یا بهبودهای مقطعی سرمایه‌گذاری) را کم می‌کند. به عنوان مثال در صندوق بازنشستگی کشوری، در بودجه مصوب ۱۴۰۴ با احتساب کمک دولت، بیش از ۸۶ درصد منابع صندوق به اعتبارات دولتی وابسته بوده و سهم منابع سرمایه‌گذاری حدود ۵ درصد گزارش شده است. لازم به ذکر است شکاف بین اندازه دارایی و توان درآمدزایی دارایی معمولاً ناشی از ترکیب عواملی هم‌چون نابسامانی‌های اقتصاد کلان، تمرکز پرتفوی دارایی‌ها در شرکت‌های کم‌بازده، نبود راهبرد خروج و نقدشوندگی، انتصابات کوتاه مدت و دخالت‌های سیاسی در این حوزه است. در این راستا تعیین تکلیف دارایی‌ها از دو منظر ضرورت دارد:

**الف: هزینه فرصت حکمرانی و فرسایش نهادی:** توجه به این نکته لازم است که بخشی از وقت مسئولین دولت، نمایندگان مجلس شورای اسلامی (در قالب سوال از وزیر، استیضاح، تحقیق و تفحص و ...) و مدیران صندوق‌ها صرف

امور مربوط به بنگاه‌های زیرمجموعه می‌شود اما خروجی نهایی، به دلایل متعدد متناسب با هزینه‌های انجام شده نیست.

**ب: ورود بنگاه‌ها به تله ناترازی صندوق‌های بازنشستگی:** بررسی صورت‌های مالی شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی ناتراز نشان می‌دهد که این صندوق‌ها عموماً به منظور تامین نیازهای نقدی خود به سمت فشار به شرکت‌های زیرمجموعه در جهت خارج کردن بخش عمده سود ایجاد شده می‌روند. به عنوان مثال بررسی نسبت سود تقسیمی به سود خالص در هلدینگ‌های زیرمجموعه صندوق بازنشستگی کشوری نشانگر آن است که صندوق بخش زیادی از سود خالص ایجاد را خارج نموده و تلاش کرده تا درصد بالاتری از منابع صندوق، از بخش سرمایه‌گذاری حاصل شود. [14] در نمونه دیگر شرکت سرمایه‌گذاری تامین اجتماعی (شستا)، در طول دوره هفت‌ساله منتهی به خرداد سال ۱۴۰۳ بیش از ۹۲ درصد از سود خالص را تقسیم کرده است [۱۳].

با توجه به نکات ذکر شده، پیشنهاد نهایی گزارش در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی و سرمایه‌گذاری‌های زیرمجموعه آنها به صورت زیر خواهد بود:

**الف: تجمیع صندوق‌های صنفی ناتراز در صندوق بازنشستگی کشوری و تبدیل آنها به اداره بازنشستگی**

با توجه به تکرر صندوق‌ها و تفاوت‌های نهادی، مسیر کم‌هزینه‌تر آن است که سیاست‌گذار از «اصلاحات پراکنده صندوق‌به‌صندوق» به سمت «تجمیع و تنظیم‌گری یکپارچه» حرکت کند. مسیر ورودی‌های جدید بسته شود و با توجه به نوع صندوق، پرداخت حقوق بازنشستگان توسط اداره ای ذیل دستگاه مربوطه و یا ذیل سازمان برنامه و بودجه انجام شود. این اقدام در گام اول در رابطه صندوق‌های زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قابل توصیه است.

**ب: انتقال دارایی‌ها و بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌های مذکور به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در ازای بدهی تجمیع شده دولت به صورت مشروط**

همانطور که در بخش‌های مختلف این گزارش بیان شد، تعدادی از صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی دولت وابسته شده‌اند و بازده دارایی‌های آنها نقش بسیار اندکی در تامین منابع آنها دارد. از سوی دیگر بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی به اعداد بسیار بزرگ تبدیل شده و چشم اندازی جهت تسویه آنها در کوتاه مدت قابل تصور نیست. ضمن آنکه بدهی دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر نیز در حال انباشت است. لذا توصیه می‌شود پس از انجام پیشنهاد اول، به منظور تسریع در پرداخت بدهی‌های انباشت شده دولت، دارایی‌های زیرمجموعه صندوق‌های فوق با تدوین یک برنامه مشخص به سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر واگذار گردد.<sup>۱</sup> باید توجه نمود بستر قانونی این توصیه نیز فراهم است چراکه بنابر بند الف ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت، هرگونه کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی در قالب بودجه سنواتی مازاد بر بدهی‌ها نیز به عنوان مطالبه دولت محسوب می‌شود؛ بنابراین این حکم قانونی، زمینه انتقال مالکیت شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها به

۱. در جریان بررسی بخش درآمدی لایحه بودجه ۱۴۰۴، حکمی به‌طور مشخص ناظر بر واگذاری اموال و دارایی‌های برخی صندوق‌های وابسته به بودجه عمومی برای تأدیه بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی مطرح شد ولی در نهایت به تصویب نرسید.



دولت را فراهم می‌کند.

این اقدام با رویکرد تسویه بدهی‌های دولت به این دو صندوق به منظور تکمیل زنجیره‌های ارزش می‌تواند موجب افزایش ارزش و درآمدزایی به واسطه تجمیع شرکت‌های تولیدی شود. احیای زنجیره‌های ارزش خصوصاً در شرکت‌های بزرگ و اثرگذار در حوزه‌هایی همچون فولاد و پتروشیمی، ظرفیت افزایش سود پایدار، رشد ارزش بازار و آماده‌سازی شرکت‌ها برای واگذاری در افق میان‌مدت را ایجاد خواهد کرد. همچنین لازم است تعداد زیادی از شرکت‌های منتقل شده مطابق با مواد ۵ و ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت و براساس ضوابط سرمایه‌گذاری هر صندوق تعیین تکلیف گردند تا از تشدید آسیب‌های بنگاه‌داری ذیل صندوق‌های بازنشستگی جلوگیری شود. در رابطه با صندوق عشایر، پیشنهاد می‌گردد انتقال دارایی‌ها به گونه‌ای باشد که این صندوق در شرکت‌های منتقل شده، مالک سهام کنترل‌ی نشود.

### منابع و مآخذ

- [1] Leaving No One Behind in an Ageing World,” Affairs, United Nations Department of Economic and Social, 2023
- [۲] سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی ۱۴۰۱/۱/۲۱.
- [۳] جداول قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۴ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵.
- [۴] لایحه بودجه ۱۴۰۵ کل کشور.
- [۵] لایحه بودجه ۱۴۰۵ و قوانین بودجه سنواتی.
- [۶] سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی.
- [۷] بودجه سازمان تأمین اجتماعی.
- [۸] اطلاعات مربوط به جزئیات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط منتشر شده از سوی بانک رفاه.
- [9] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Pension markets in focus 2025. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b095d0a0-en>
- [۱۰] بودجه مصوب صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۴.
- [۱۱] بودجه سالانه صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.
- [۱۲] اطلاعات دریافتی از صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر.
- [۱۳] قاسمی، مهدی (۱۴۰۴)، بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۴] قاسمی، مهدی (۱۴۰۴)، بررسی عملکرد سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی..
- [۱۵] دبیرخانه هیات امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، برنامه و بودجه مصوب ۱۴۰۳ سازمان تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- [۱۶] سالنامه آماری سال ۱۴۰۳ سازمان تأمین اجتماعی.
- [۱۷] دبیرخانه هیات امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، برنامه و بودجه مصوب ۱۴۰۲ صندوق بازنشستگی کشوری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

[۱۸] دبیرخانه هیات امنای سازمان تامین اجتماعی و صندوق های تابعه (۱۴۰۱)، بودجه برای همه ۳-صندوق بازنشستگی کشوری.

[۱۹] لایحه بودجه سال ۱۴۰۴.

[۲۰] قوانین بودجه سنواتی مصوب مجلس شورای اسلامی.

#### گزیده سیاستی

مجموع اعتبارات اختصاص یافته در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به صندوق‌های بازنشستگی اعم از کمک، بدهی دولت و ردیف‌های اختصاصی، به حدود ۱۱۷۶ هزار میلیارد تومان رسیده که بیش از ۱۹.۷۵ درصد بودجه عمومی دولت را شامل می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)