

چاه ويل صندوق‌های بازنشستگی

15 درصد از منابع عمومي دولت در بودجه سال آینده صرف صندوق‌ها ميشود

گروه اقتصادي

پيش‌بینی‌های موجود در لایحه بودجه سال آینده نشان مي‌دهد صندوق‌های بازنشستگی، 15 درصد از منابع عمومي دولت را مي‌بلعند. در واقع این صندوق‌ها به دلیل زیان‌ده بودن وابسته به بودجه‌های دولتي شده‌اند و حالا یکی از دلایل ناپایداری وضعیت این صندوق‌ها همین وابستگی به منابع عمومي بودجه دولت است، زیرا در همین لایحه بودجه‌ای که دولت به تازگی ارایه کرده، تراز عملیاتی (فاصله میان منابع و مصارف) حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان منفي است. ناپایداری در منابع بودجه‌ای دولت به شکل کسري بودجه در نهایت به عدم تخصیص منابع به صندوق‌ها میانجامد و بحران مالی آنها را تشدید مي‌کند. طبق جدیدترین بررسی‌های بازوی پژوهشی مجلس، عدم افزایش سن بازنشستگی همراستا با افزایش شاخص «امید به زندگی» در ایران به عنوان یکی از عوامل شکل‌دهنده به بحران صندوق‌های بازنشستگی مطرح شده. هر چند مرکز پژوهش‌های مجلس توصیه‌ای در این باره نداشته است، اما پژوهشگران این مرکز نشان مي‌دهند، در 8 دهه اخیر درحالی که امید به زندگی و به تبع آن توان افراد جامعه برای اشتغال افزایش یافته، سن بازنشستگی رشد نکرده است، بلکه 5 سال نیز کاهش یافته است، زیرا در بازه مورد بررسی شاهد بازنشستگی‌های پیش از موعدي بودیم که به واسطه قوانین مختلف تکلیفی رقم خورده است.

چالش بزرگ

مرور آمارها و گزارش‌های مربوطه حاکی از آن است که پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور با بحرانی جدی روبه‌رو است و اکثریت صندوق‌های بازنشستگی کشور مثل صندوق بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح و صندوق‌های دستگاہی در حال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود نبوده و به بودجه عمومي دولت وابسته شده‌اند. بنابراین، دولت هر ساله منابع این صندوق‌ها را باید افزایش دهد و برای سال آینده هم این اتفاق

افتاده است. در لایحه بودجه سال 1402 منابع اختصاص داده شده بابت صندوق بازنشستگی کشوری با 56 درصد رشد به رقم 230 هزار میلیارد تومان، سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح با 49 درصد رشد به رقم 112 هزار میلیارد تومان و کمک به صندوق فولاد با 60 درصد رشد به 9.7 هزار میلیارد تومان و صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات نیز با 16 درصد رشد به 1.6 هزار میلیارد تومان رسیده است.

افزایش فزاینده وابستگی صندوقها به بودجه عمومی که با تغییرات جمعیتی در سالهای آینده و حرکت کشور به سمت پیری جمعیت، تشدید نیز خواهد شد موضوع بسیار مهمی است که نشانه‌های آن در قوانین بودجه سنواتی آشکار شده است و در سالهای آینده بخش زیادی از بودجه کشور صرف پرداخت حقوق بازنشستگان خواهد شد. در این شرایط مرکز پژوهش‌های مجلس عنوان کرده که باید در کنار اقدام برای افزایش پایداری مالی صندوقها، از تصمیماتی غیرکارشناسی که باعث تحمیل هزینه‌های کلان و بدون توجیه به این صندوقها میشود، اجتناب شود. با وجود این برآیند کلی تصمیمات این حوزه، در راستای افزایش هزینه‌ها و ناپایدارتر شدن این صندوقها بوده است.

با توجه به نبود تفکیک مشخص بین لایه‌های مختلف نظام تامین اجتماعی یعنی حمایت، بیمه و بیمه تکمیلی، تخصیص منابع جدید در نظام رفاهی فعلی به صورت کارآمد و عادلانه اتفاق نمی‌افتاد و با وجود صرف هزینه‌های کلان در این حوزه، درصد معتنابهی از نیازمندان از حمایت‌های صورت گرفته برخوردار نمی‌شوند؛ در حالی که برخی از افراد غیرمستحق از اعتبارات حمایتی برخوردار شده‌اند. بنابراین به عنوان زیرساخت اساسی و مقدمه اصلاحات در حوزه رفاه اجتماعی لازم است با تفکیک بین حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی شناسایی نسبتاً دقیقی از وضعیت رفاهی خانوار صورت پذیرد و بر این اساس حمایت‌های لازم در هر لایه صورت پذیرد.

چرا بحران ایجاد شد؟

مرکز پژوهش‌های مجلس برای نشان دادن زمینه‌های بروز «بحران» در صندوق‌های بازنشستگی از شاخصی به نام «نسبت پشتیبانی» استفاده کرده است. این شاخص نسبت «جریان مالی ورودی به جریان خروجی صندوق‌هاست.» به بیان ساده‌تر، به نسبت تعداد بیمه‌شدگان به تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیران اطلاق میشود.

بررسی آمارهای منتشر شده توسط سازمان تامین اجتماعی نشان می‌دهد که روند تغییرات این شاخص در 10 سال اخیر برای این سازمان نزولی بوده و مقدار آن تا سال 1399 به زیر 4/4 رسیده است. به عبارت بهتر، در 10 سال اخیر به صورت مستمر نسبت درآمد حاصل از دریافت حق بیمه به هزینه پرداخت مستمری کاهش یافته است.

وضعیت سایر صندوق‌ها هم تعریفی ندارد. درآمدهای حاصل از دریافت حق بیمه در اکثر صندوق‌های بازنشستگی کفاف پرداخت مستمری‌ها را نمی‌دهد. برای مثال طبق آخرین آمارهای سال 1398 نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری حدود 7/0، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود 85/0 و صندوق بازنشستگی روستاییان و عشایر حدود 7/12 است. چارچوب نظام بودجه‌ریزی در کشور به گونه‌ای است که منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود. با این حال صندوق‌های بازنشستگی از طریق محورهای مانده کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و کسورات بازنشستگی شاغلین دولتی به بودجه عمومی مرتبط می‌شوند. البته مشارکت دولت در حق بیمه شاغلین کارمند و غیرکارمند، تکالیف قانونی و پرداخت مطالبات صندوق‌های بازنشستگی نیز منجر به وصل شدن صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی می‌شود.

میزان وابستگی صندوق بازنشستگی کشوری

ردیف اعتباری صندوق بازنشستگی کشوری در سال آینده به 207 هزار میلیارد تومان رسیده است که نسبت به مجموع اعتبارات سال جاری با افزایش 54 درصدی همراه بوده است. یکی از نکات قابل توجه درخصوص اعتبارات اختصاص یافته، این است که همچون سال 1401، کسورات شاغلین بیمه شده در دو دستگاه وزارت بهداشت و آموزش و پرورش به صورت جداگانه ارائه نشده و با بودجه صندوق ادغام شده است.

میزان وابستگی صندوق‌های نیروهای مسلح

طبق لایحه بودجه سال آینده، میزان اعتبار سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح با احتساب هزینه صرف شده برای اجرای طرح متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان به بیش از 112 هزار میلیارد تومان رسیده است. به‌رغم تخصیص اعتبارات کلان از بودجه عمومی کشور به این سازمان در سال‌های اخیر، پاسخگویی و شفافیت درخصوص نحوه هزینه کرد این اعتبارات کم بوده و آمار و اطلاعات مالی برای بررسی عملکرد این حوزه ارائه نشده است.

سهم سازمان تامین اجتماعی

در حال حاضر پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تامین اجتماعی از محل منابع داخلی انجام می‌شود و این صندوق اعتباری کمکی از بودجه عمومی دریافت نمی‌کند. با این حال به موجب قوانین مختلف تکالیف متعددی برای سازمان تامین اجتماعی معین شده است که باید بار مالی آنها در قوانین بودجه سنواتی تامین شود. برخی از این موارد که بار مالی آنها زیاد است به معافیت حق بیمه سهم کارفرمایان با حداکثر پنج نفر کارگر و حق بیمه سهم کارفرمای رانندگان درون‌شهری و برون‌شهری بر می‌گردد. برخی دیگر به

حق بیمه سهم کارفرمای شاغلان صنایع دستی، سربازان و قالیبافان و مستمری ارفاقی بازنشستگی جانبازان دستگاه‌های غیردولتی اختصاص دارد. موضوع دیگر تخفیف در حق بیمه کارفرمایان در ازای اشتغال جدید است. در لایحه بودجه سال 1402 اعتباری برای رد دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی در نظر گرفته نشده است. درحالی که طبق برنامه ششم توسعه دولت باید در طول اجرای این برنامه در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تادیه بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تامین اجتماعی اقدام کند. در سالیان گذشته تادیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی انجام شده؛ اما با تکلیف تعهداتی مثل همسان‌سازی حقوق بازنشستگان همراه بوده و درواقع سهام واگذار شده مجدداً هزینه شده است.

یکی از مهم‌ترین دلایل این بدهی‌ها، ایجاد تکلیف و عدم ایفای تعهدات متناظر با آن توسط دولت در یک دوره بلندمدت است که منجر به از دست رفتن فرصت سرمایه‌گذاری برای این سازمان شده و نتیجه آن کاهش درآمدهای این سازمان بوده است.

منابع و مصارف سازمان تامین اجتماعی

براساس داده‌های موجود مهم‌ترین منابع دریافتی سازمان وصولی حاصل از حق بیمه به مبلغ 254 هزار میلیارد تومان و سهم تعهدات دولت به مبلغ 149 هزار میلیارد تومان بوده است. در سمت مصارف نیز 469 هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که بیشترین رقم مربوط به مستمری بازنشستگی، مستمری ازکارافتادگان و بازماندگان و همچنین درمان است.

سایر صندوق‌های بازنشستگی

صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد؛ براساس اطلاعات ارائه شده در لایحه بودجه سال 1402، اعتبار اختصاص یافته به این صندوق نزدیک به 10 هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. این صندوق که یکی از صندوق‌های تحت نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است برای پرداخت مستمری بازنشستگان به بودجه دولتی متکی بوده و بیمه شده جدیدی نمی‌پذیرد. صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات؛ اعتبار تخصیص داده شده به صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات در لایحه بودجه سال 1401 برابر 1630 میلیارد تومان است که صرف پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان و مستمری‌بگیران این صندوق خواهد شد.

صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر؛ اعتبار اختصاص یافته به صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر مجموعاً نزدیک به 4015 میلیارد تومان است که منابع آن در ردیف مربوط به صندوق‌های بازنشستگی بودجه دیده شده است. این مبلغ برای پرداخت 10 درصد سهم دولت به عنوان کارفرما در نظر گرفته شده است.

سن بازنشستگی

از نگاه پژوهشگران مرکز پژوهش‌های مجلس، یکی از موارد مهم تاثیرگذار بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی سن بازنشستگی و مدت زمان بهره‌مندی از حقوق و مستمری بازنشستگی است، به طوری که داده‌های امید به زندگی و سن بازنشستگی نشان می‌دهد، با وجود افزایش پیوسته امید به زندگی متناسب با آن، سن بازنشستگی افزایش نیافته است؛ حتی این روند نزولی بوده و متوسط سن بازنشستگی نزدیک به پنج سال کاهش یافته است. یکی از اصلی‌ترین پیامدهایی که این سیاست را رقم زده، بازنشستگی‌های پیش از موعد است که به واسطه قوانین مختلف تکلیف شده‌اند. در این خصوص می‌توان به بازنشستگی‌های پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور اشاره کرد که مهم‌ترین دسته از بازنشستگی‌های پیش از موعد در سازمان تامین اجتماعی هستند. علاوه بر این ورود زودهنگام به صندوق‌های بازنشستگی و امکان بازنشستگی صرفاً براساس سنوات حق بیمه‌پردازی (بدون در نظر گرفتن حداقل سن) را می‌توان یکی از عوامل بازنشستگی در سن پایین عنوان کرد. ورود زودهنگام برخی از گروه‌های شغلی به صندوق‌های بازنشستگی و در نتیجه خروج زودهنگام آنان از چرخه فعالیت باعث می‌شود تا سنوات دریافت مستمری افزایش یابد و بار مالی قابل‌توجهی به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل کند. افرادی که دوره تحصیلی آنان جزو سوابق خدمت‌شان محسوب می‌شود، بخش مهمی از گروه‌های با سن بازنشستگی پایین را تشکیل می‌دهند. کاهش سن بازنشستگی موضوعی است که به‌رغم آثار مخرب آن بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، یکی از موضوعات مورد علاقه گروه‌های مختلف شغلی است و درخواست برای قرارگیری در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور و دریافت سنوات ارفاقی، همواره از سوی مشاغل مختلف ارایه می‌شود.