



آسیب‌شناسی واگذاری صندوق حمایت و بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری (خلاصه طرح پژوهشی)

۲۸

گروه مطالعاتی اقتصاد کلان و سیاست‌گذاری اقتصادی
موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۶

به نام آنکه جان را فکرت آموخت

آسیب‌شناسی واگذاری صندوق حمایت و بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری

(خلاصه طرح پژوهشی)

تهیه‌کننده خلاصه مدیریتی:

سمانه گلاب

گروه اقتصاد کلان و سیاست‌گذاری اقتصادی

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۶



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

آسیب‌شناسی واگذاری صندوق حمایت و بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری

(خلاصه طرح پژوهشی)

مجری طرح پژوهشی: گروه سنجش و بهبود محیط کسب و کار پژوهشکده مطالعات

توسعه جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران

تهیه کننده خلاصه مدیریتی: سمانه گلاب

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۶

شماره مسلسل: ۲۸

کد گزارش: ۹۶۱۰۸۰۰۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۲۰

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.



نشانی: تهران، خیابان شهید بهشتی، خیابان اندیشه، کوچه اندیشه یکم،

پلاک ۲۹، طبقه دوم

کد پستی: ۱۵۶۹۷۵۵۶۱۵

دورنگار: ۰۲۱-۸۸۴۵۸۶۱۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۴۶۰۰۶۸

پست الکترونیک: info@saba-psi.ir

تارنما: www.saba-psi.ir

فهرست

۱.....	مقدمه
۳.....	صندوق فولاد از ابتدا تا امروز
۴.....	عوامل مؤثر بر بحران موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد
	وضعیت فعلی صندوق بازنشستگی فولاد و صندوق بازنشستگی کشوری از منظر
۸.....	شاخص‌های بیمه‌ای
۱۰.....	آسیب‌شناسی واگذاری صندوق بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری
۲۹.....	نتیجه‌گیری

مقدمه

موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد ازجمله صندوق‌هایی است که در حال حاضر با بحرانی عمیق روبه‌روست و در پرداخت حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران خود ناتوان است. وضعیت وخیم صندوق فولاد باعث شد سیاست‌گذاران تصمیم بگیرند این صندوق را با کلیه وظایف، اموال، دارایی‌ها، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد، اوراق، تعهدات (شامل تمامی تعهدات اعم از مطالبات قانونی بازنشستگان) و سایر حقوق و مستخدمان خود به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل کنند. در حال حاضر زمره‌های واگذاری این صندوق به صندوق بازنشستگی کشوری به گوش می‌رسد. با توجه به وضعیت نامناسب این دو صندوق هرگونه انتقال بدون بررسی چالش‌ها، حتماً با موانع جدی مواجه خواهد شد. از این منظر در مطالعه حاضر (که گروه سنجش و بهبود محیط کسب و کار پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی تهران مسئولیت آن را بر عهده داشته است) چالش‌های احتمالی واگذاری صندوق فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری بررسی شده است. برای این منظور در ابتدا عوامل ایجاد

بحران در صندوق فولاد دسته‌بندی شده و ویژگی‌ها و شاخص‌های اصلی بیمه‌ای در دو صندوق فولاد و بازنشستگی کشوری به‌طور خلاصه بررسی شده است. در نهایت چالش‌های ادغام صندوق فولاد در صندوق بازنشستگی کشوری مورد بررسی قرار گرفته است. برای این منظور مؤلفه‌های کسور حق بیمه، درآمد مشمول حق بیمه، حقوق بازنشستگی، شرایط احراز بازنشستگی، از کارافتادگی و وظیفه‌گیری، پوشش درمانی، سایر مزایا و خدمات رفاهی، فعالیت‌های اقتصادی، نیروی انسانی و ویژگی‌های پایگاه داده در هر دو صندوق ارزیابی شده‌اند تا چالش‌های برآمده از هر یک از این مؤلفه‌ها شناسایی شوند. مطالعه حاضر علاوه بر اینکه مشکلات مربوط به این انتقال را شناسایی کرده است می‌تواند الگویی برای آسیب‌شناسی ادغام احتمالی دیگر صندوق‌های بازنشستگی نیز باشد.

صندوق فولاد از ابتدا تا امروز

برای شناخت بهتر وضعیت مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد مرور تحولات این صندوق از آغاز تا به امروز می‌تواند مفید باشد. مهم‌ترین این تحولات در کادر زیر خلاصه شده است.

۱۳۵۳ تشکیل و آغاز فعالیت بر اساس مواد فصل دوازدهم آیین‌نامه استخدامی شرکت ملی ذوب‌آهن ایران

۱۳۵۸ ادغام شرکت ملی ذوب‌آهن ایران و شرکت ملی صندوق فولاد ایران و تشکیل شرکت ملی فولاد ایران و صندوق بازنشستگی مذکور با عنوان «صندوق بازنشستگی شرکت ملی فولاد ایران»

۱۳۷۶ تشکیل مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد به صورت یک مؤسسه غیرانتفاعی و مستقل از نظر اداری و مالی

۱۳۸۳ تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که به موجب آن مقرر شد تمامی صندوق‌های بیمه‌ای تحت نظارت دولت و در چارچوب نظام و قانون مزبور تحت پوشش وزارت رفاه و تأمین اجتماعی وقت فعالیت کنند

۱۳۸۹ دستور ادغام مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با سازمان تأمین اجتماعی در قالب قانون بودجه (اجرایی نشد)

۱۳۹۱ تکلیف دولت برای انتقال صندوق فولاد از وزارت صنعت، معدن و تجارت به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

۱۳۹۶ رایزنی درباره ادغام صندوق بازنشستگی فولاد ایران در صندوق بازنشستگی کشوری

عوامل مؤثر بر بحران موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد

در حال حاضر صندوق بازنشستگی فولاد از منظر پایداری مالی در شرایط بسیار بغرنجی قرار دارد. در کنار عوامل کلان اقتصادی، که بر وضعیت صندوق‌ها به صورت عمومی مؤثر است برخی قوانین نیز باعث تشدید بحران در صندوق بازنشستگی فولاد شده و این صندوق را در آستانه ورشکستگی قرار داده‌اند. مهم‌ترین این قوانین به شرح زیر است:

• عدم واریز سهم کارگر و کارفرما در سال‌های ابتدایی

طی سال‌های ۷۶-۱۳۵۳ به مدت ۲۴ سال دوران طلایی و بلوغ صندوق که فرصت سرمایه‌گذاری و تولید ثروت است، معادل ۲۸۸ ماه با میانگین ۴۰ هزار نفر عضو (درمجموع حدود ۱۱/۵ میلیون نفر ماه)، مبالغ کسور سهم کارکنان و کارفرما به حساب صندوق واریز نشده و نحوه تسویه آن نیز مبهم است.

• خصوصی‌سازی در واحدهای فولادی در دهه هفتاد

در دهه هفتاد با پیگیری سیاست خصوصی‌سازی، واحدهای فولادی و زیرمجموعه آنها که نیروی انسانی مازاد داشتند مجبور به اجرای طرحی شدند که طی آن تعداد زیادی از کارگران بازنشسته می‌شدند. در نتیجه صندوق بازنشستگی با وجود قدمت کم باید پاسخگوی خیل عظیم بازنشستگان جدید می‌شد. در این بازه زمانی کارگرانی بازنشسته شدند که ممکن بود زمان پرداخت حق مشارکت آنها کمتر از بازنشستگان قبلی باشد اما صندوق بنا به آیین‌نامه اصلی خود موظف بود که حقوق معادل ۳۰ روز کامل را به آنها پرداخت کند.

• بازنشستگی‌های پیش از موعد

در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ بیش از ۴۳۵۱۶ نفر از بازنشستگان با احتساب سنوات افزوده مشاغل سخت و زیان‌آور (۴۰۴ سال) بازنشسته شدند. همچنین در سال ۱۳۶۵ که

طرح بازنگری و تعدیل نیروی انسانی در شرکت ملی فولاد ایران آغاز شد، با ۶ مصوبه شورای عالی آن شرکت تا سال ۱۳۷۴ تعداد ۴۲۷۸۰ نفر با حدود ۱۲ سال سابقه و با میانگین ۸ سال سنوات افزوده و ارفاقی، پیش از موعد بازنشسته شدند. این سیاست از دو جهت به صندوق آسیب زد:

الف: سهم سنوات افزوده و ارفاقی ۸ سال، معادل ۲۰۶ هزار نفر ماه مستمری است. طی ۲۸ سال اخیر جمعاً معادل ۵/۸ میلیون نفرماه مستمری کامل صرفاً برای سنوات افزوده و ارفاقی پرداخت شده است.

ب: وجوه کسور بازنشستگان با اعطای ۸ سال سنوات افزوده و ارفاقی به تعداد ۴۳ هزار نفر واریز نشده است. این رقم معادل ۴/۱ میلیون نفر ماه کسور سهم کارکنان و کارفرما است، که برابر با ۱/۳ میلیون نفر ماه مستمری کامل خواهد بود.

● انتقال سوابق از تأمین اجتماعی به صندوق بازنشستگی فولاد

در سال ۱۳۷۴ سوابق حدود ۵۲۰۰۰ نفر از مشمولان بیمه سازمان تأمین اجتماعی با میانگین سابقه حدود ۱۲ سال با حداقل سرانه ۵۲۰ هزار ریال و جمعاً معادل ۲۵ میلیارد ریال به صندوق بازنشستگی فولاد منتقل شد. مبلغ مذکور با بدهی تاریخی واحدهای متبوعه بازنشستگان با تأمین اجتماعی تهاتر شد و نهایتاً مبلغ ۶ میلیارد ریال به صندوق بازنشستگی فولاد انتقال یافت. برای درک بزرگی این رقم باید توجه داشت تعداد ۵۲ هزار نفر بیمه‌شده انتقال یافته بیش از دو برابر تعداد مشترکان صندوق در تاریخ توافق بود. به‌طوری‌که ۷۰ درصد از کل مصارف صندوق طی ۲۰ سال گذشته (بالغ بر ۴۲ هزار میلیارد ریال) به دلیل همین توافق است. بر اساس گزارش اکچوئری سال ۹۲ تعهدات آتی صندوق معادل ۳۵۳ هزار میلیارد ریال است که سهم مشمولان این توافق بالغ بر ۲۵۰ هزار میلیارد ریال می‌شود. همچنین باید توجه کرد در مقایسه با مبلغ ۲۵

میلیارد ریال آورده این تعداد مشترکان، تاکنون حدود ۱۶۸۰ برابر هزینه شده است و سهم این عده در تعهدات آتی تا پایان فعالیت صندوق بالغ بر ۱۰ هزار برابر آورده آنها خواهد بود. بنابراین با انجام توافق فوق بار مالی سنگین و شکننده‌ای به صندوق وارد شده است.

● خصوصی‌سازی ذوب‌آهن، فولاد خوزستان و فولاد مبارکه در دهه ۹۰

کمبود منابع برای پرداخت حقوق بازنشستگی به دلیل سیاست پیش‌گفته تا ابتدای دهه ۹۰ از طریق پرداخت‌های واحدهای تشکیل دهنده صندوق جبران شد و این واحدها موظف شدند تا ماهانه مبالغی را به عنوان کمک به صندوق بازنشستگی برای پرداخت حقوق کارگران بازنشسته پرداخت کنند. اما این روال در دولت نهم و دهم تغییر کرد و شرکت‌هایی که منابع مالی به صندوق واریز می‌کردند (ذوب آهن، فولاد خوزستان و فولاد مبارکه) درگیر اجرای خصوصی‌سازی شدند که در نتیجه، این تزریق منابع قطع شد. البته دولتمردان سیاست سهامدار شدن این صندوق را راه حل مشکلات می‌دانستند اما این سهم‌گیری هم نتوانست منابع مورد وثوقی را برای صندوق بازنشستگی فولاد تأمین کند.

● واگذاری سهام کارخانه‌های زیان‌ده

مسئولان تصمیم‌گیر برای پایان سال ۱۳۹۰ کسری صندوق را که سازمان حسابرسی وزارت امور اقتصاد و دارایی ۱۴۲ هزار میلیارد ریال برآورد کرده بود، حدود ۱۲۵ هزار میلیارد ریال (یعنی حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال کمتر) تأیید کردند و در نیمه دوم سال ۱۳۹۲ (با تأخیر حدود یک ساله) دستور انتقال و واگذاری سهام و اموال مربوط به کسری منابع صندوق را صادر کردند که به صورت سهام به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال یافت. آنچه در عمل اتفاق افتاد واگذاری تعدادی از شرکت‌های زیان‌ده (مثل واحدهای استخراج زغال‌سنگ) و یا با سود کم (شرکت دخانیات) بود که نتوانست کسری منابع

صندوق را جبران کند. این روش انتقال دارایی‌ها به صندوق بابت رد دیون، نه تنها کمکی به صندوق نکرد، بلکه صندوق را با چالش‌های اساسی و مسائل این شرکت‌ها از جمله بازدهی بسیار پایین دارایی‌ها (حدود ۲.۵ درصد)، نیروی انسانی مازاد، زیان انباشته، بهره‌وری پایین، دارایی‌ها و اموال مازاد و غیرمولد، فقدان نقدینگی و سرمایه در گردش و... مواجه کرده است.

وضعیت فعلی صندوق بازنشستگی فولاد و صندوق بازنشستگی کشوری از منظر شاخص‌های بیمه‌ای

در حال حاضر هر دو موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و کشوری از منظر شاخص‌های بیمه‌ای در وضعیت نامطلوبی قرار دارند، در این بین وضعیت صندوق بازنشستگی فولاد به مراتب بحرانی‌تر از صندوق بازنشستگی کشوری است. اگرچه به دلیل اینکه تعداد مشترکان این صندوق بسیار کمتر از صندوق بازنشستگی کشوری است بحران آن کمتر به بحث گذاشته شده است. در جدول مهم‌ترین شاخص‌های بیمه‌ای در دو صندوق بازنشستگی فولاد و کشوری مقایسه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود میزان کسور دریافتی در هر دو صندوق بسیار کمتر از مستمری پرداختی است و به همین دلیل هر دو این صندوق‌ها برای پرداخت تعهدات خود به دولت تکیه کرده‌اند.

جدول ۱- شاخص‌های کلیدی بیمه‌ای در دو صندوق بازنشستگی کشوری و فولاد ۱۳۹۴

شاخص	صندوق بازنشستگی کشوری	صندوق بازنشستگی فولاد
تعداد کسورپردازان (نفر)	۱,۲۶۲,۳۰۰	۱۰,۱۵۹
تعداد حقوق‌بگیران (نفر) ^۱	۱,۳۲۴,۶۵۸	۸۴,۲۲۴
نسبت پشتیبانی	۰.۹۵	۰.۱۲
نسبت کسور دریافتی به مستمری پرداختی	۰.۲۲	۰.۰۵
نرخ جایگزینی (درصد)	۹۲	۹۰

منبع: گزارش اکچوئری سال ۱۳۹۴ صندوق فولاد و سالنامه آماری صندوق بازنشستگی کشوری

۱. جمع بازنشستگان، از کار افتادگان و وظیفه‌بگیران

نسبت دیگری که وضعیت صندوق در توان ایفای تعهدات را نشان می‌دهد نسبت ذخایر به تعهدات جاری است. این نسبت بیانگر کفایت ذخایر صندوق در ایفای تعهدات جاری است با این فرض که کسور جاری وجود ندارد. این نسبت برای صندوق بازنشستگی فولاد برابر با ۵.۱۵ سال محاسبه شده است. اگر این رقم را به ماه تبدیل کنیم مشخص می‌شود با فرض افزایش نیافتن مبالغ حقوق در سال‌های آینده و همچنین دریافت نکردن کسورات آینده، صندوق تنها از توان ایفای تعهدات جاری خود تا حداکثر ۶۲ ماه برمی‌آید.

آسیب‌شناسی واگذاری صندوق بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری

برای بررسی همه‌جانبه چالش‌های احتمالی این انتقال، می‌بایستی تمامی فعالیت‌های موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق بازنشستگی کشوری مد نظر قرار گیرد. از این منظر هرچه کمیت و کیفیت فعالیت‌های صندوق‌ها با یکدیگر متفاوت‌تر باشند، تلفیق آن دو سخت‌تر خواهد بود. در ادامه به بررسی تفاوت‌های میان این دو صندوق شامل ورودی‌ها (حق بیمه، میانگین حقوق حقوق‌گیران و ...)، خروجی‌ها (مستمری، مزایا و ...) و فعالیت‌های اقتصادی پرداخته می‌شود. از سویی دیگر بار مالی که این انتقال بر صندوق مقصد وارد خواهد کرد نیز بسیار پر اهمیت است، به ویژه که صندوق بازنشستگی کشوری خود با مشکلات زیادی در ایفای تعهداتش مواجه است. لذا در قسمت پایانی بحث و پس از بررسی تفاوت‌های دو صندوق و چالش‌های مترتب بر آن‌ها، بار مالی این انتقال نیز مورد بررسی خواهد گرفت.

نرخ حق بیمه

مهم‌ترین بحث در مورد ورودی‌های صندوق‌های بازنشستگی نرخ حق بیمه یا کسور بازنشستگی است. کسور بازنشستگی، درصدی از حقوق و مزایا است که برای تأمین پوشش بازنشستگی و وظیفه مشترکان صندوق، به‌طور ماهانه به صندوق بازنشستگی پرداخت می‌شود. درصدی از این وجوه توسط کارکنان و درصدی هم توسط کارفرمایان پرداخت می‌شود.

تفاوت در این نرخ باعث می‌شود که میزان حق بیمه پرداختی مشترکان کسورپرداز متفاوت باشد که این موضوع می‌تواند مقاومت گروهی را که باید کسور بیشتری بپردازند به دنبال داشته باشد. در جدول ۲ میزان این نرخ‌ها و چالش‌های احتمالی انتقال توضیح داده شده است.

جدول ۲- مقایسه نرخ حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری و فولاد

مؤلفه	صندوق بازنشستگی کشوری	صندوق بازنشستگان فولاد	توضیحات
نرخ کسور	نرخ کسور: ۲۲.۵ درصد سهام شاغل: ۹ درصد سهام کارفرما: ۱۳.۵ درصد	نرخ کسور: ۳۰ درصد سهام شاغل: ۱۰ درصد سهام کارفرما: ۲۰ درصد	سهام شاغلان تفاوت اندک، اما سهم کارفرما تفاوت چشمگیر دارد. شرکت ذوب آهن اصفهان یکی از کارفرماهای اصلی در صندوق فولاد است که به علت مشکلات مالی از سال گذشته سهم خود را پرداخت نکرده است. این شرکت در سال ۱۳۹۴ حدود ۳۶ درصد از کل حق بیمه پرداختی (شامل سهم شاغل و کارفرما) به صندوق را در اختیار داشته که در صورت انتقال، واریز نکردن حق بیمه از سوی کارفرمایان صندوق فولاد مشکل ساز خواهد بود.

شرایط احراز بازنشستگی و از کار افتادگی

شرایط بازنشستگی و از کار افتادگی در دو صندوق بازنشستگی فولاد و بازنشستگی کشوری بر مبنای دو قانون متفاوت احراز می‌شود. صندوق بازنشستگی کشوری بر مبنای ماده ۱۰۳ قانون مدیریت و خدمات کشوری فعالیت می‌کند که شرایط خاصی برای بازنشستگی ایجاد کرده است. در شکل ۱ این شرایط دسته‌بندی و خلاصه شده است. در شکل ۲ نیز شرایط بازنشستگی در صندوق فولاد مشخص شده است. مقایسه این قوانین نشان می‌دهد شرایط احراز بازنشستگی بین دو صندوق تفاوت‌هایی دارد. نکته مهم دیگر این است که بر طبق قانون حاکم بر صندوق بازنشستگی کشوری در صورتی که فردی بخواهد سوابق خدمت خود در بخش غیردولتی را به این صندوق منتقل کند باید شرایط زیر را رعایت کند:

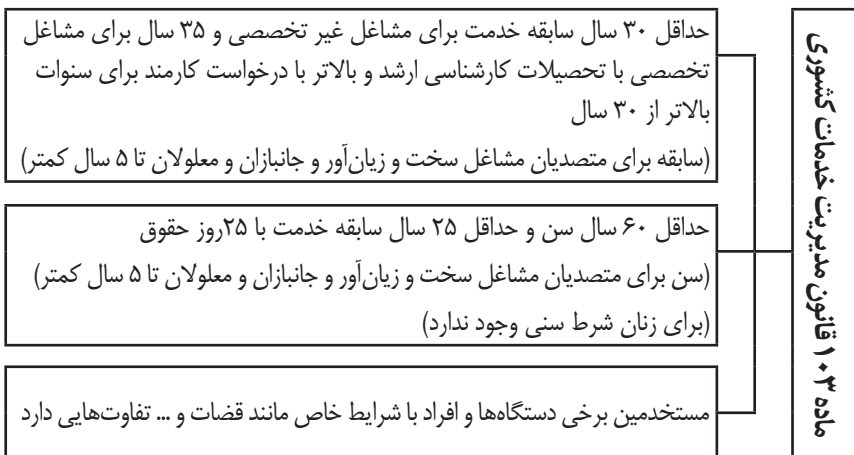
(۱) حق بیمه‌های مربوط به صندوق منتقل شده و مابه‌التفاوت آن پرداخت شود؛

(۲) فرد فارغ از اینکه چند سال سابقه خدمت در بخش غیردولتی داشته باشد، می‌بایستی شرایط احراز بازنشستگی را بر اساس قوانین صندوق بازنشستگی کشوری احراز کند. به‌عنوان مثال اگر فرد سوابق ۵ سال خدمت در بخش غیردولتی را منتقل کند، نمی‌تواند ۲۵ سال خدمت تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری را با ۵ سال بخش غیردولتی جمع کند و با احراز ۳۰ سال خدمت بازنشسته شود. بلکه فرد می‌بایستی شرایط بازنشستگی را مطابق با قوانین صندوق بازنشستگی کشوری، احراز کند؛

(۳) سوابق انتقالی از بخش غیردولتی تنها موجب می‌شود حقوق دریافتی فرد در دوران بازنشستگی تحت تأثیر قرار گیرد.

در صورتی که بحث انتقال صندوق بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری مطرح باشد باید در این زمینه تعیین تکلیف شود.

شکل ۱- شرایط احراز بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری



دستگاه‌های اجرایی موظفاند کارمندی را که ۶۵ سال سن و حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت دارند بازنشسته کنند. سقف سنی برای متصدیان مشاغل تخصصی ۷۰ سال است. کارمندان تخصصی فوق‌الذکر که سابقه خدمت آنها کمتر از ۲۵ سال است، در صورتی که بیش از ۲۰ سال سابقه خدمت داشته باشند می‌توانند تا رسیدن به ۲۵ سال سابقه، ادامه خدمت دهند و در غیر این صورت بازخرید می‌شوند.	دستگاه‌های اجرایی مکلفاند کارمندی را که ۳۰ سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و ۶۰ سال سن دارند و همچنین کارمندی را که ۳۵ سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی و ۶۵ سال سن دارند رأساً و بدون تقاضای کارمندان بازنشسته کنند.
---	---

شکل ۲- شرایط احراز بازنشستگی در صندوق بازنشستگی فولاد

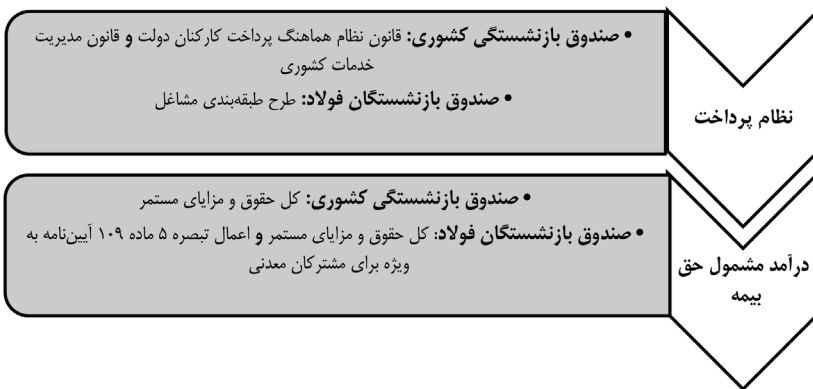
حداقل سن برای احراز بازنشستگی: مردان ۶۰ و زنان ۵۵ سال	صندوق بازنشستگان فولاد
حداقل سابقه خدمت: برای زن و مرد برابر با ۳۰ سال	
بازنشستگی پیش از موعد: حداقل سابقه خدمت معتبر برای زنان ۲۰ سال و برای مردان ۲۵ سال؛ به شرط پرداخت بار مالی تحمیلی به صندوق	

- ◀ گرچه برخی از شرایط احراز بازنشستگی در دو صندوق یکسان است اما موارد متفاوت تأثیرات شگرفی را به دنبال خواهند داشت.
- ◀ تعاریف و مصادیق مشاغل سخت و زیان‌آور در دو صندوق متفاوت است. این وضعیت به‌ویژه برای شاغلین معدنی صندوق فولاد تبعات احتمالی ناخوشایندی را به همراه دارد.
- ◀ شرایط از کارافتادگی تقریباً یکسان است.

نظام پرداخت شاغلان

تفاوت‌ها در حقوق بازنشستگی یکی از مهم‌ترین مواردی است که می‌تواند فرایند انتقال صندوق‌ها را با مشکل و چالش مواجه کند. از آنجا که مهم‌ترین انگیزه مشارکت افراد در طرح‌های بازنشستگی برخورداری از حقوق بازنشستگی است، در صورتی که انتقال یک صندوق باعث شود سطح حقوق گروهی از بازنشستگان دچار تغییرات منفی شود، در مقابل انتقال مقاومت به وجود می‌آید. از سویی دیگر در صورتی که بعد از تلفیق یا انتقال صندوق، اختلاف سطح پرداختی‌ها همچنان پابرجا باشد، می‌تواند اعتراض گروهی را که درآمد کمتر دارند به دنبال داشته باشد. در شکل‌های ۳ و ۴ نظام پرداخت در دو صندوق بازنشستگی فولاد و کشوری و درآمد مشمول حق بیمه آنها دسته‌بندی شده و چالش‌های احتمالی انتقال از این منظر مورد بررسی قرار گرفته است.

شکل ۳- مقایسه نظام پرداخت در دو صندوق بازنشستگی کشوری و فولاد



نظام پرداخت در دو صندوق متفاوت است، در نتیجه درآمد مشمول کسر حق بیمه در دو صندوق متفاوت خواهد بود. از آنجاکه می‌بایستی پس از انتقال، درآمد مشمول کسور با صندوق مقصد منطبق شود، وجود تفاوت در نظام پرداخت می‌تواند حقوق بازنشستگی را برای بازنشستگان آتی دچار تغییر کند. از طرفی در صورت انتقال صندوق فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری و اعمال ضوابط صندوق مقصد و در نتیجه اعمال نشدن تبصره ۵ ماده ۱۰۹ برای بازنشستگان معدنی، حقوق بازنشستگی دریافتی آنها احتمالاً کمتر از حالتی خواهد بود که آنها مستقیماً از صندوق فولاد بازنشسته شوند. این مسئله با وجود تفاوت در تعاریف و مصادیق مشاغل سخت و زیان‌آور، ممکن است تشدید شود.

هرگونه افزایش مؤخر بر تاریخ بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت مستخدمان به تناسب به مستمری ایشان افزوده خواهد شد. به موجب این ماده، بازنشستگان همواره از دریافت حقوق همسان با شاغلان برخوردار هستند.

تبصره ۵ ماده ۱۰۹ چه می‌گوید؟

حقوق بازنشستگی

علاوه بر فرمول محاسبه حقوق بازنشستگی، بررسی توزیع سطوح حقوق بازنشستگی میان بازنشستگان دو صندوق نیز مهم است. هر چه این دو توزیع با یکدیگر متفاوت باشند، فرایند انتقال و تطبیق با چالش‌های بیشتری مواجه خواهد بود. مطالعه اطلاعات مربوط به دو صندوق نشان می‌دهد بیش از ۵۲ هزار نفر (۸۸ درصد) از حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی فولاد، حقوق بازنشستگی در بازه ۱۰,۲۶۰,۰۰۱ تا ۲۷,۱۵۶,۰۰۰ دریافت می‌کنند و به‌طور تقریباً مشابه در صندوق

بازنشستگی کشوری یک میلیون و ۱۲۹ هزار نفر (۹۷ درصد) حقوق‌بگیران، حقوق بازنشستگی بین ۹,۰۰۰,۰۰۰ تا ۲۷,۰۰۰,۰۰۰ ریال دریافت می‌کنند. به بیانی دیگر بخش قابل توجهی از هر دو صندوق حقوق بازنشستگی تقریباً یکسانی را دارند. از این منظر تشابه میان ارقام دریافتی بالا است. از سویی دیگر بالاترین سطح حقوق بازنشستگی در صندوق فولاد برابر با ۵۲,۵۰۰,۰۰۰ ریال است که از حداکثر میزان ثبت‌شده در صندوق بازنشستگی کمتر است. اما در زمینه حقوق دریافتی باید به دو نکته توجه کرد که در شکل ۴ خلاصه شده است:

شکل ۴- چالش‌های ادغام صندوق فولاد با صندوق بازنشستگی کشوری از منظر حقوق پرداختی

- بیش از ۵۰ درصد از مشترکان مرد صندوق فولاد (مردان بیش از ۹۸ درصد مشترکان صندوق را تشکیل می‌دهند) سابقه خدمتی بین ۲۱ تا ۲۷ سال را دارند. این بدان معنا است که در آینده نه چندان دور، صندوق مقصد، شاهد کاهش کسورپردازان و افزایش حقوق‌بگیران خواهد بود.

افزایش چشمگیر
تعداد حقوق‌بگیران
در سال‌های آینده

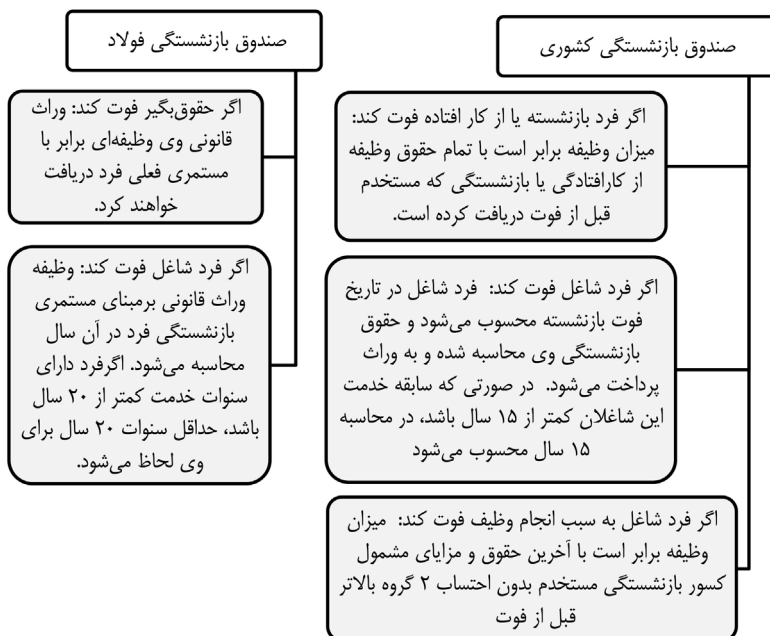
- اعمال این تبصره باعث شده برای کارگران واحدهای معدنی که حقوق بازنشستگی آنها کمتر از حداقل تعیین شده است، حقوق حداقل در نظر گرفته شود (حداقل حقوق در دو صندوق با هم متفاوت است). برای سایر کارگران معدنی نیز اعمال این تبصره باعث افزایش حقوق بازنشستگی شده است. در صورت انتقال صندوق فولاد و عدم اعمال این تبصره این گروه از اعضای صندوق متضرر می‌شوند.

اعمال تبصره ۵
ماده ۱۰۹

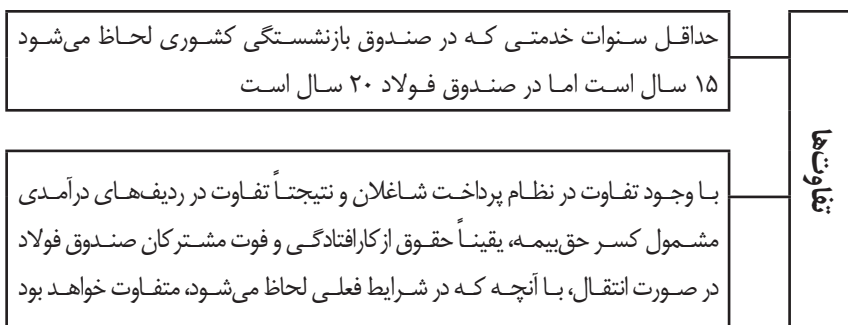
حقوق وظیفه‌بگیران

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند نشان‌دهنده تفاوت یا تشابه در ویژگی‌های صندوق باشد، میزان وظیفه از کار افتادگی و فوت در دو صندوق است. در شکل‌های ۵ و ۶ شرایط حقوق وظیفه خلاصه و تفاوت‌ها مشخص شده است.

شکل ۵- مقایسه شرایط حقوق وظیفه در دو صندوق بازنشستگی کشوری و فولاد



شکل ۶- تفاوت شرایط وظیفه‌گیری در دو صندوق بازنشستگی کشوری و فولاد



هزینه‌های درمان

شاید بتوان گفت مهم‌ترین چالش ادغام موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با صندوق بازنشستگی کشوری موضوع درمان و پوشش درمانی باشد. پوشش درمانی که صندوق برای صاحبان دفترچه درمان (شامل مشترکان کسورپرداز، حقوق‌بگیران، وظیفه‌بگیران و افراد تحت تکفل آنها) در نظر گرفته است پوشش درمان کامل است. یعنی تقریباً تمامی مخارج درمانی و دارویی افراد با فرانشیز اندک یا بدون فرانشیز پوشش داده می‌شود. همچنین صندوق فولاد برای برخی اعضای خود که از بیماری‌های صعب‌العلاج رنج می‌برند کارت مخصوصی با عنوان کارت صعب‌العلاج صادر کرده است. صاحبان این کارت‌ها معمولاً از انواع سرطان‌ها به‌ویژه سرطان ریه رنج می‌برند و در صورت داشتن این کارت هیچ فرانشیزی برای هزینه‌های درمان از آنان دریافت نمی‌شود و سازوکار لازم برای تهیه متناوب داروهای آنها نیز مهیا شده است. بنا بر آمار در دسترس تقریباً ۷ هزار کارت صعب‌العلاج از سوی صندوق بازنشستگی فولاد توزیع شده است. پوشش بالای درمان باعث شده هزینه‌های مربوط به این حوزه در صندوق فولاد بسیار بالا باشد. شکل ۷ عواملی را نشان می‌دهد که باعث این هزینه‌های بالا شده است.

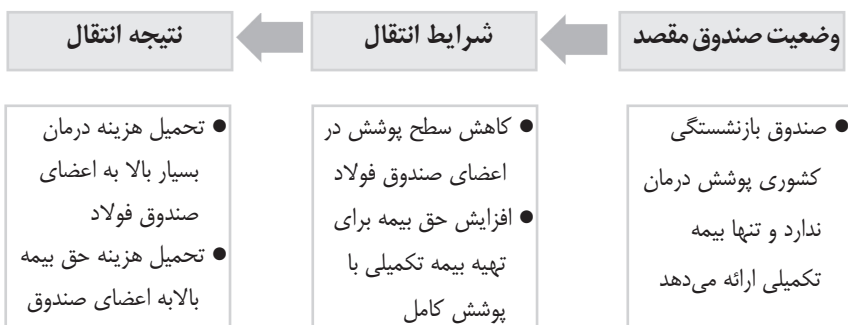
شکل ۷- عوامل بالا بودن هزینه‌های درمان در صندوق بازنشستگی فولاد

تمایل به سمت داروهای خارجی و گران قیمت بیشتر است	ذینفعان صندوق فولاد بنابر محل زندگی و نوع اشتغال خود به شدت در معرض بیماری‌های سخت و سرطان هستند
هزینه‌های بالای درمان در صندوق فولاد	
بیماران تمایل زیادی به مراجعه به مراکز درمانی خصوصی دارند	پوشش بیمه کامل باعث ایجاد تقاضای القایی شده و گاهی برای افراد بدون دلیل دستور بستری یا آزمایش صادر می‌شود

شکل ۸- هزینه سرانه و محل تأمین منابع درمان در صندوق فولاد

هزینه سرانه درمان هر نفر (مجموع افراد دارای دفترچه درمان یعنی شاغلان، بازنشستگان، از کارافتادگان و وظیفه‌بگیران به علاوه افراد تحت تکفل آنها) در صندوق فولاد برابر با ۱۳ میلیون ریال است (سال ۱۳۹۵)	تأمین هزینه‌های درمان در صندوق فولاد به عهده شرکت‌های بزرگ و برخوردار و سازمان ایמידرو بوده است که با خصوصی‌سازی شرکت‌ها و ناتوانی ایמידرو در پرداخت هزینه‌ها، این بار مالی به صندوق فولاد تحمیل شده است
---	--

شکل ۹- مشکلات احتمالی در حوزه درمان ناشی از انتقال صندوق فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری



برآورد می‌شود در صورت در نظر گرفتن بیمه تکمیلی کامل برای اعضا، شرکت بیمه حداقل نرخیه برابر با ۱۶۴ هزار تومان برای هر فرد پیشنهاد خواهد کرد. اگر به طور متوسط هر خانوار ۳ عضو داشته باشد، هزینه درمان برابر با ۴۹۳ هزار تومان در ماه برای هر خانواده می‌شود.

رقم برآوردی هزینه بیمه تکمیلی (۴۹۳ هزار تومان در ماه) برابر است با: در کمترین سطوح درآمدی کسورپردازان، ۵۴ درصد درآمد و در بیشترین سطوح درآمدی ۷۸ درصد از حقوق آنان در کمترین سطوح درآمدی حقوق‌بگیران، ۳۹.۵ و در بیشترین سطوح درآمدی ۸.۷ درصد از حقوق آنان

سرانه هزینه مربوط به مزایای اعطایی از سوی صندوق فولاد به مراتب از هزینه سرانه مزایا صندوق بازنشستگی کشوری بیشتر است. این مسئله باعث می‌شود بار مالی صندوق مقصد افزایش یابد و در صورت همسان‌سازی آن نیز فشارها و مقاومت‌های اعضای صندوق مبدأ را در پیش خواهد داشت.

فعالیت‌های اقتصادی

پس از بررسی ورودی‌ها و خروجی‌های صندوق، فعالیت‌های اقتصادی صندوق نیز می‌بایستی مد نظر قرار گیرند. باید توجه داشت در صورتی که استراتژی یکسان و هم‌آوای سرمایه‌گذاری در دو صندوق وجود نداشته باشد، در صورت انتقال، مشکلات جدی به وجود می‌آید. درمورد صندوق بازنشستگی فولاد بیشتر سرمایه‌گذاری‌ها نه به صورت انتخابی که نتیجه انتقال سهام از طرف دولت بابت رد دیون بوده است. مشکلاتی مانند زیان‌ده بودن شرکت‌ها، قیمت‌گذاری بالا و غیرواقعی برای سهام انتقالی و بازدهی پایین در شرکت‌ها مسائلی است که صندوق فولاد را با چالش جدی مواجه کرده است و در صورت انتقال، صندوق مقصد را نیز دچار مشکل می‌کند. موارد زیر مثالی از شیوه انتقال سهام بابت رد دیون به صندوق فولاد است.

ارزش هر سهم شرکت ذوب‌آهن اصفهان در زمان واگذاری ۳۵۵۱ بوده که در تاریخ ۲۶ مرداد ۱۳۹۵ به میزان ۲۶ درصد نسبت به زمان واگذاری کاهش داشت و قیمت پایانی آن به ۲۶۱۷ ریال رسید.

قیمت تمام‌شده هر سهم شرکت آلومینیوم ایران در زمان واگذاری توسط سازمان خصوصی به این صندوق ۹۴۷۱ ریال محاسبه شده بود که در تاریخ توقف نماد با ۱۴۲ درصد کاهش به ۲۸۲۸ ریال رسید.

بررسی وضعیت شرکت‌های صندوق فولاد نشان می‌دهد که بخشی از آنها بیش از آنکه بتوانند درآمدی مستمری را برای تأمین تعهدات صندوق ایجاد کنند، با انبوهی از مطالبات مواجه هستند که در نتیجه نمی‌توانند پاسخگوی نیازهای صندوق فولاد باشند. این مسئله می‌تواند تعادل و نظام حاکم بر پرتفوی سرمایه‌گذاری صندوق مقصد را نیز با چالش روبه‌رو کند، چرا که در صورت انتقال به جای تصاحب شرکت‌هایی که بتوانند منابع را سریعاً تولید کنند و از سوی دیگر از طریق انباشت سود امکان نوسازی و توسعه مجدد را داشته باشند، صندوق مقصد صاحب انبوهی از مطالبات خواهد شد. در جدول ۳ وضعیت شرکت‌های مهمی که بخشی از سهام آنها در اختیار صندوق بازنشستگی فولاد قرار دارد و وضعیت سوددهی آنها گزارش شده است.

جدول ۳- وضعیت شرکت‌های انتقالی از سوی دولت به صندوق بازنشستگی فولاد بابت رد دیون (۱۳۹۴)

شرکت	درصد واگذاری	ارزش واگذاری (هزار میلیارد ریال)	سود (زیان) (میلیارد ریال)	سود (زیان) سهم صندوق فولاد (میلیارد ریال)	وضعیت تقسیم سود
شرکت زغال سنگ کرمان	۹۵	۲۲,۷	(۳۸۳,۷)	(۳۸۳,۱)	عدم تقسیم سود زیان و زیان انباشته در سال ۹۲، ۹۳ و ۹۴
شرکت دخانیات ایران	۵۵	۲۷,۵	۵۲,۷	۲۹	عدم بازدهی مورد انتظار
شرکت سنگ آهن مرکزی ایران	۶۷,۹	۳۹,۹	(۹۱۱)	(۶۱۸,۷)	
شرکت زغال سنگ پروده طبس	۹۵	۲	۱۹۲	۱۸۲,۳	عدم تقسیم سود سهام زیان و زیان انباشته در سال ۹۲، ۹۳ و ۹۴
شرکت سهامی ذوب آهن	۱۷	۴,۷	(۱۱۱۸۹)	(۱۹۰۲)	عدم تقسیم سود سهام زیان و زیان انباشته در سال ۹۲، ۹۳ و ۹۴
شرکت اتومبیل سازی سایپا	۱۷,۵	۷	(۵۷۷۸۷)	(۱۰۱۱۲)	عدم تقسیم سود سهام زیان و زیان انباشته در سال ۹۲، ۹۳ و ۹۴
آلومینیوم ایران	۱۹,۵۴	۱,۲	۰	۰	عدم تقسیم سود سهام کاهش سود و کاهش ارزش
جمع		۱۰۵,۲	(۷۰۰۲۷)	(۱۲۸۰۵)	

منبع: صورت‌های مالی منتهی به سال ۱۳۹۴ صندوق بازنشستگی فولاد

بار مالی انتقال

مهم‌ترین شاخصی که در بررسی انتقال یک نهاد مالی به نهاد مالی دیگر مدنظر سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد بار مالی‌ای است که این انتقال ایجاد می‌کند. برای محاسبه این بار مالی لازم است تعهدات فعلی و آتی صندوق مبدأ محاسبه شده و از ارزش جاری دارایی‌های آن کم شود تا خالص بدهی به‌دست آید. جدول شماره ۴ فروشی را نشان می‌دهد که بر مبنای آن تعهدات و منابع آتی صندوق محاسبه شده است. در جدول ۵ نیز کسری صندوق فولاد به قیمت‌های سال ۱۳۹۴ نشان داده شده است. همان‌طور که از ارقام جدول ۵ مشخص است این انتقال به قیمت‌های سال ۱۳۹۴ معادل ۲۴,۶ هزار میلیارد ریال بدهی به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل خواهد کرد.

جدول ۴ - فروشی کلی در محاسبه تعهدات آتی صندوق

عنوان	میزان
نرخ تنزیل سرمایه‌گذاری	۱۷ درصد
نرخ افزایش دستمزد	۱۳ درصد
نرخ افزایش حقوق بازنشستگی	۱۳ درصد
نرخ افزایش هزینه‌های درمان	۱۵ درصد

جدول ۵ - کسری صندوق فولاد سال ۱۳۹۴ (میلیارد ریال)

عنوان	رقم
ارزش فعلی تعهدات مربوط به حقوق	۳۱۷,۹۳۲
ارزش فعلی تعهدات مربوط به درمان	۱۹,۶۵۹
بدهی‌های فعلی	۳۵,۰۵۳
ارزش منصفانه خالص دارایی‌ها	۱۲۶,۳۳۹
کسری صندوق	۲۴۶,۳۰۵

نیروی انسانی و پایگاه‌های اطلاعاتی

یکی دیگر از مواردی که در فرایند انتقال باید در نظر گرفته شود تعیین تکلیف نیروی انسانی مشغول در صندوق مبدأ است. متأسفانه اطلاعات دقیق درباره ویژگی‌ها، میزان تحصیلات، رسته شغلی، پست سازمانی و دیگر موارد شاغلان صندوق فولاد در دسترس نیست، با این وجود اطلاعات موجود نشان می‌دهد، نسبت تعداد کارکنان در صندوق فولاد به تعداد مشترکان در مقایسه با صندوق بازنشستگی کشوری بیش از ۸ برابر است که این موضوع هزینه اداری و پرسنلی را در صندوق فولاد افزایش داده است. در فرایند انتقال باید به این سؤال‌ها پاسخ داد که آیا صندوق مقصد به این میزان نیروی انسانی با توجه به نظام پرسنلی خود، نیاز دارد یا خیر؟ چگونه می‌بایستی نیروی انسانی صندوق مبدأ ساماندهی شوند؟

جدول ۶- مقایسه تعداد و هزینه کارمندان در دو صندوق فولاد و کشوری

مؤلفه	بازنشستگی کشوری	بازنشستگی فولاد
هزینه اداری و پرسنلی به ازای هر عضو (میلیون ریال)	۰.۲۲	۱.۴
نسبت تعداد پرسنل به هر هزار نفر عضو (نفر)	۰.۲۱	۱۸

علاوه بر موارد مربوط به نیروی انسانی باید توجه داشت که پایگاه داده فعلی صندوق فولاد دچار نقص‌های بسیاری است. این پایگاه هنوز با پایگاه داده‌های مرتبطی مانند پایگاه داده ثبت‌احوال ارتباط برقرار نکرده است. همچنین به‌روز نبودن کدهای ملی مشترکان از دیگر مشکلات پایگاه داده صندوق است. این در حالی است که در فرایند انتقال باید اطلاعات دقیقی پیرامون مشترکان کسورپرداز، حقوق‌بگیران و افراد تحت تکفل آنها در دسترس باشد. برای مثال آنچه در گذشته در صندوق فولاد مرسوم بوده (البته تا حدی در سال‌های اخیر اصلاح شده) این است که شرکت‌ها چکی را به طور کلی تحت عنوان سهم

حق بیمه شاغل و کارفرما به صندوق ارائه می‌کردند و اطلاع دقیقی از میزان حقوق دریافتی، درآمد مشمول کسور حق بیمه و میزان حق بیمه مربوط به هر فرد در دسترس قرار نمی‌دادند. این موضوع در صورت انتقال صندوق می‌تواند چالش‌هایی را به دنبال داشته باشد.

نتیجه‌گیری

آنچه در این گزارش به‌طور خلاصه بررسی شد چالش‌های عمده‌ای است که در صورت انتقال صندوق بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق مقصد با آن رو به رو خواهد بود. بر اساس آنچه گفته شد به نظر می‌رسد این انتقال از یک طرف مشترکان صندوق بازنشستگی فولاد را دچار ضرر و زیان می‌کند و از طرف دیگر بار بدهی مالی و مشکلات اداری سنگینی بر دوش صندوق بازنشستگی کشوری خواهد گذاشت. از این رو لازم است پیش از هرگونه اقدام شتابزده در این زمینه، برای پیامدهای احتمالی راه حلی ارائه شود.



تهران، خیابان شهید بهشتی، خیابان اندیشه،
کوچه اندیشه یکم، پلاک ۲۹، طبقه دوم

دورنگار: ۸۸۴۵۸۶۱۵ - ۲۱

www.saba-psi.ir

تلفن: ۸۸۴۶۰۰۶۸ - ۲۱

info@saba-psi.ir