



گزارش ارزیابی

چالش‌های صندوق بازنشستگی کشوری
و بودجه سنواتی ۱۴۰۳ کل کشور

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا



موسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

اردیبهشت ۱۴۰۳



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

گزارش ارزیابی

چالش‌های صندوق بازنشستگی کشوری
و بودجه سنواتی ۱۴۰۳ کل کشور

نویسندگان:

یاسر باقری، مصطفی سلطانی

ناظر علمی:

سینا شیخی

مدیر مطالعه:

مصطفی صالحی راد

نوبت چاپ:

اول ۱۴۰۳

صفحه آرای و طرح جلد:

امید طاهری

تاریخ انتشار:

اردیبهشت ۱۴۰۳



کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است

گزارش ارزیابی

چالش‌های صندوق بازنشستگی کشوری
و بودجه سنواتی ۱۴۰۳ کل کشور

مقدمه

سند بودجه ۱۴۰۳ برای نخستین بار به صورت دو بخشی ارائه شد؛ و در بخش اول که در زمستان ۱۴۰۲ مصوب شد، محدود به بخش ماده واحده و تبصره‌های بودجه بود؛ و بخش دوم که ذیل لایحه اخیر به مجلس ارائه شده است، به جداول کلان و پیوست‌های سه گانه آن اختصاص دارد. پیچیدگی انطباق این دو بخش درکنار مشکل ناآشنایی جزئیات بخش اول (به دلیل نبود جداول کلان و پیوست‌ها) ضمن آنکه اظهار نظر تخصصی برای کارشناسان و نمایندگان مجلس را با دشواری روبرو کرده و سبب هدررفت انرژی و زمان بیشتر نمایندگان برای بررسی این سند شده است، کارایی و منطقی بودن تصمیم دو بخشی کردن سند بودجه را با چالش روبرو کرده است. به نظر می‌رسد اقدام مناسب‌تر در این زمینه عقب‌نشینی مجلس و اصلاح مصوبه ارائه دوبخشی بودجه و بنابراین بازگشت به ارائه سند به صورت یک پارچه باشد.

علاوه بر مورد فوق، حذف پیوست چهارم لایه بودجه نیز موضوع مهمی است که از سال ۱۴۰۰ هنگام ارائه لایحه بودجه ۱۴۰۱ کلید خورد و

ابتدا به پیوست محدود اطلاعات تکمیلی تقلیل یافت و در لایحه بودجه ۱۴۰۳ به طور کامل حذف گردید. حذف این پیوست نیز بحث و بررسی کارشناسی درباره جزئیات لایحه بودجه را با چالش اساسی روبرو ساخت. تا پیش از لایحه بودجه ۱۴۰۱ هر کارشناسی از جمله کارشناسان حوزه رفاه و بازنشستگی می‌توانستند با مراجعه به این پیوست و مشاهده ردیف‌ها و فعالیت‌ها، به برنامه و جزئیات سیاست‌های دولت پی ببرند و آن را مورد نقد و بررسی قرار دهند اما با تقلیل این پیوست و سرانجام حذف آن چنین امکانی پیشاپیش سلب شده است.

با توجه به موضوعات فوق، می‌توان انتظار داشت که برخلاف گذشته، دیگر تحلیل نکات مهم بودجه در این زمینه، چندان ژرف نخواهد بود. از طرفی، از آنجا که تصمیمات اصلی در بخش تبصره‌های بودجه اخذ شده است در این مرحله (بررسی بخش دوم) عملاً جای چندان برای نقد و پیشنهاد باقی نمی‌ماند و پیشنهادها باید صرفاً درباره جزئیات جداول کلان باشد، آن هم به نحوی که مغایر با تبصره‌های مصوب بودجه نباشد. با این مقدمه در ادامه صرفاً نگاهی به اعتبارات نهادهای رفاهی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ افکنده و آن را در جدول زیر خلاصه کرده‌ایم؛ همانگونه که در جدول مشخص است، چند نکته در این زمینه قابل تلخیص است:

- میزان اعتبارات بودجه عمومی که به صندوق بازنشستگی اختصاص یافته از همه نهادهای رفاهی دیگر بیشتر است و بیش از ۴۶ درصد کل اعتبارات نهادهای موجود در این جدول را به خود اختصاص داده است.
- اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی مختلف، متفاوت بوده است و با تغییر ۱۶ تا ۲۵ درصدی نسبت به اعتبار بودجه ۱۴۰۲ روبرو بوده است.
- اعتبارات صندوق بازنشستگی از ۲۰۷ هزار میلیارد تومان در بودجه ۱۴۰۲ به ۲۵۶،۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ رسیده است که

- حاکمی از رشد ۲۳,۹ درصدی است.
- اعتبارات فوق بدون لحاظ بودجه اختصاص یافته به کارکنان قوه قضائیه و نیز اعتبارات متناسب سازی بوده است.
- جدول ۱- اعتبارات مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

رشد	۱۴۰۳	۱۴۰۲	دستگاه	کد
٪۲۳,۹	۲۵۶,۵	۲۰۷	صندوق بازنشستگی کشوری (بدون منابع ترمیم قوه قضائیه: ۵۰۰م.م)	۱۰۴۰۰۱
٪۱۷,۵	۱۳۲,۴	۱۱۲,۷	سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح (بدون لحاظ بخش درمان)	۱۱۱۱۲۰
٪۲۶,۸	۱۲,۳	۹,۷	صندوق بازنشستگی فولاد	۱۵۴۴۰۰
٪۱۶,۵	۱۱,۷۷	۱۰,۱	سازمان تامین اجتماعی (بدون لحاظ سهم بیمه‌های یارانه‌ای ذیل سایر دستگاه‌ها)	۱۳۲۵۰۰
٪۱۷,۵	۴,۷	۴	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان, روستاییان و عشایر	۱۵۲۰۰۳
٪۲۵,۰	۲	۱,۶	صندوق بازنشستگی اطلاعات	۱۰۲۱۰۷
٪۳۲,۰	۳,۳	۲,۵	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۱۵۴۰۰۰
٪۳۱,۱	۲۵,۷	۱۹,۶	سازمان بهزیستی	۱۳۱۵۰۰
٪۱۸,۳	۱۸,۱	۱۵,۳	کمیته امداد	۱۲۹۶۰۰
٪۲۳,۶	۸۷,۹	۷۱,۱	بنیاد شهید	۱۳۱۶۰۰

تبصره‌های مرتبط به صندوق بازنشستگی کشوری

سند بودجه سال ۱۴۰۳ دارای ۱۶ تبصره است که برخی از بندهای آن به

موضوع صندوق بازنشستگی مرتبط است؛ در ادامه اهم آن‌ها مرور شده است.

تبصره «۱۵»، بند «الف»، جزء «۱»:

«ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر و حقوق‌بازنشستگان،
وظیفه‌بگیران، مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری
و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرائی به
میزان بیست درصد (۲۰٪) افزایش می‌یابد.»

مطابق این جزء مستمری‌ها در سال ۱۴۰۳ نسبت به ۱۴۰۲ با افزایش ۲۰ درصدی روبروست. البته این جزء صرفاً شامل بازنشستگان کشوری و لشکری و سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های دولتی است و افزایش حقوق بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی از این بند مستثناست. براساس بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی، و مصوبات شورای عالی کار و هیئت وزیران، تغییرات مستمری بازنشستگان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی بدین شرح است که میزان مستمری دریافت‌کنندگان حداقل مستمری و کمتر از آن با افزایش ۳۵ درصدی و سایر سطوح بالاتر از حداقل، با افزایش ۲۲ درصد مستمری نسبت به سال ۱۴۰۲ (به همراه مبلغ ثابت ۶۹۰ هزار و ۷۸ تومان) مواجه خواهد شد.

تبصره «۱۵»، بند «الف»، جزء «۲-۳»:

«حداقل حکم حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول صندوق
بازنشتگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و
سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرائی متناسب با سنوات
خدمت به میزان نود میلیون (۹۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تعیین می‌شود.»

این بند به حداقل حقوق بازنشستگان صندوق اشاره دارد که برابر ۹ میلیون تومان است. در این مورد نیز حداقل حقوق تعیین شده مختص صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری و سایر صندوق‌های دولتی است. مبلغ مذکور در سازمان تامین اجتماع متفاوت است؛ مطابق با بخشنامه سازمان تامین اجتماعی، حداقل میزان مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان مشمول اجرای ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی از آغاز سال ۱۴۰۳ ماهانه ۷۱ میلیون و ۶۶۱ هزار و ۸۴۰ ریال تعیین شده که متناسب با شرایط هر یک از مستمری‌بگیران، برخی مزایای جنبی نیز به این رقم افزوده می‌شود.

تبصره «۱۵»، بند «پ»:

«سقف خالص پرداختی متوسط ماهانه در سال از محل حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر و سایر پرداختی‌ها از هر محل و تحت هر عنوان در سال ۱۴۰۳ به گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی ایران از قبیل کارکنان کشوری و لشکری، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قضات و بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرائی در تمامی مناطق کشور به میزان هفت برابر حداقل حکم کارگزینی موضوع جزء (۲-۱) بند «الف» این تبصره است. پرداخت مازاد بر این مبلغ تحت هر عنوان و از هر محل به کارکنان کشوری و لشکری اعم از کارمندان، اعضای هیأت علمی، قضات و بازنشستگان در وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و همچنین شرکت‌ها و مؤسساتی که مدیران آن به هر طریق توسط دولت و یا نهادهای عمومی منصوب می‌شوند، ممنوع است.

کارانه گروه پزشکی، فوق العاده خاص پزشکان شاغل در سازمان پزشکی قانونی کشور، حق اشعه پرتوکاران سازمان انرژی اتمی ایران، حق التحقیق، حق التألیف و حق داوری، راهنمایی و مشاوره پایان نامه‌ها و رساله‌ها و حق التدریس صرفاً اعضای هیأت علمی، حق محرومیت از مطب (تمام وقت جغرافیایی)، اعضای هیأت علمی بالینی تمام وقت جغرافیایی و عیدی پایان سال و همچنین بیمه بازنشستگی ایثارگران و معافیت مالیاتی موضوع مواد (۳۷) و (۵۶) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران از حکم این بند مستثنی است. افزایش سقف دریافتی موضوع این حکم با درخواست بالاترین مقام دستگاه و با پیشنهاد شورای حقوق و دستمزد و تصویب هیأت وزیران، صرفاً برای مشاغل حساس و خاص یا مشاغل دارای شرایط خاص (و نه دستگاه خاص) از جمله در حوزه عملیاتی صنعت نفت و دریانوردی بلامانع است.»

طبق ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت باید هر ساله سقف حقوق دریافتی بازنشستگان را اعلام نماید و این رویه تا سال ۱۳۹۸ وجود داشته است؛ ولی در سال ۱۳۹۸ و با رأی شماره ۸۳۸ دیوان عدالت اداری، اعلام شد در تعیین حقوق بازنشستگان، تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری قابل اعمال نیست. این در حالی است که در سازمان تأمین اجتماعی، سقف هفت برابر حداقل دستمزد برای کلیه مستمری‌بگیران رعایت می‌شود.

در بودجه سال ۱۴۰۲، سقف خالص پرداختی ماهانه به مبلغ پانصد و پنجاه میلیون (۵۵۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین گردید لکن در بودجه سال ۱۴۰۳، سقف هفت برابر حداقل دستمزد همانند سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته شده است.

تبصره «۱۵»، بند «ت»:

«پاداش پایان خدمت موضوع قانون پرداخت پاداش پایان خدمت و بخشی از هزینه‌های ضروری به کارکنان دولت، پاداش پایان خدمت کارکنان مشمول ماده (۱۰۷) قانون مدیریت خدمات کشوری با احتساب فوق‌العاده بند (۱۰) ماده (۶۸) قانون مذکور به مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان تمامی دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و همچنین وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران در ازای هر سال خدمت حداکثر تا سی سال و تا سقف پنج میلیارد و پانصد میلیون (۵,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال خواهد بود. اعمال این بند برای نیروهای مسلح با رعایت تبصره (۳) ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری است.»

طبق ماده (۱۰۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین ماده (۲۴) قانون کار، کارفرمایان مکلف هستند که در پایان قرارداد کار، به ازای هر سال سابقه خدمت به مستخدم خود معادل یک ماه حقوق، پاداش پایان خدمت بپردازند.

سقف پاداش پایان خدمت در بودجه ۱۴۰۲، به میزان ۵۲۰ میلیون تومان بوده که با توجه به میزان افزایش سالانه حقوق بازنشستگان و کارمندان در سال ۱۴۰۳، افزایش حدود ۶ درصدی چندان منطقی به نظر نمی‌رسد و نیازمند بازنگری و تأمل بیشتر است.

تبصره «۶»، بند «ر»:

«در سال ۱۴۰۳ نرخ مالیات بر ارزش افزوده موضوع ماده (۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده به میزان یک واحد درصد به عنوان سهم دولت افزایش می‌یابد. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری،

کشوری و صندوق فولاد از محل منابع حاصل از این بند انجام می‌شود.

یکی از موضوعات مهم و مناقشه‌برانگیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ موضوع متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران است که در برنامه پنج‌ساله هفتم^۱ نیز به آن اشاره شده است. این موضوع در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ نیز وجود داشت که با هدف افزایش حقوق مستمری‌بگیران و بهبود کفایت مزایای دوره بازنشستگی صورت می‌گیرد.

مطابق یکی از ردیف‌های جدول شماره ۹ (برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه سال ۱۴۰۳)، مبلغ ۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال (۵۰ هزار میلیارد تومان) بابت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در نظر گرفته شده که از محل افزایش یک درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد. لازم به اشاره است که این ردیف از اعتبار به شکل کلی برای صندوق‌های لشکری، کشوری و صندوق فولاد ذکر شده و سهم هریک از صندوق‌ها نامشخص است؛ در بخش بعدی گزارش، به این موضوع پرداخته خواهد شد.

۱. بند الحاقی «۱» ذیل جزء «ط» ماده (۲۹) برنامه پنج ساله هفتم مصوب مجلس شورای اسلامی بیان می‌کند: به منظور عدالت در پرداخت حقوق شاغلان و بازنشستگان و نیز متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با ۹۰٪ حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمول کسور شاغلان مشابه و هم‌تراز، دولت مکلف است تا پایان سال سوم برنامه اقدام لازم را به عمل آورد. این افزایش از سال ۱۴۰۳ در سال اول معادل ۴۰٪ و در سال‌های دوم و سوم هرکدام ۳۰٪ مابه‌التفاوت تا ۹۰٪ یاد شده خواهد بود.

بخش دوم

در ادامه تلاش شده تا از پرداختن نکات جزئی و نیز مباحث مربوط به بخش اول بودجه خودداری گردد؛ لذا برای بررسی نکات اصلی مرتبط با صندوق بازنشستگی مندرج در بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳ لازم است دو نکته مورد تامل قرار گیرد:

- چالش بودجه برای پرداخت مستمری معمول؛

- اجرای تکلیف همسان‌سازی در برنامه هفتم؛

ابتدا به موضوع اول پرداخته و سپس به تکلیف همسان‌سازی پرداخته خواهد شد.

پرداخت مستمری معمول بازنشستگان

با فرض افزایش حدود ۱۰۰ هزار نفری مستمری‌بگیران نسبت به پاییز ۱۴۰۲ و افزایش این تعداد به حدود ۱,۸۱۵,۰۰۰ نفر و نیز افزایش ۲۰ درصدی میزان مستمری، میزان منابع لازم برای تامین مستمری ماهانه در سال ۱۴۰۳ حدود ۲۵,۳ هزار میلیارد در ماه و حدود ۳۰۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ خواهد بود.

$$۱۳,۹۱۷ * ۱,۸۱۵,۰۰۰ = ۲۵,۲۵۹,۳۵۵ \text{ (میلیون تومان)}$$

$$۲۵,۲۵۹,۳۵۵ * ۱۲ = ۳۰۳,۱۱۲,۲۶۰ \text{ (میلیون تومان)}$$

با لحاظ عیدی و عائله‌مندی و .. که به استناد بودجه صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۳۱,۵ هزار میلیارد بوده است؛ منابع لازم برای تامین حقوق و عیدی و ... مستمری‌بگیران، حدود ۳۳۴,۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

$$۳۱,۴۷۹ + ۳۰۳,۱۱۲ = ۳۳۴,۵۹ \text{ (هزار میلیارد تومان)}$$

از آنجا که سایر هزینه‌ها قابل برآورد نبوده است از سند بودجه صندوق بازنشستگی استفاده شده است:

جدول ۲- مخارج و اعتبارات مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

برآورد (میلیون تومان)	اقلام
۳۳۵,۸۷۵ *	تعهدات قانونی
۷,۳۴۴	درمان
۲۶	بازپرداخت تسهیلات و هزینه‌های مالی
۲۸	هزینه‌های رفاهی
۷۳۶	هزینه اداره طرح
۱,۸۶۰	پرداخت‌های سرمایه‌ای
۴۰۵	سایر
۳۴۶,۲۷۴	مجموع مخارج

منبع: سند بودجه صندوق بازنشستگی کشوری

* برآورد گزارش حاضر در این بخش، حدود ۳۳۴۵۹۱ میلیون تومان بوده است

به استناد محاسبات مندرج در سند بودجه، با در نظر گرفتن کسورات بازنشستگی، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و سایر منابع، به نظر می‌رسد اعتبارات دولتی لازم برای تامین مصارف صندوق بازنشستگی، حدود ۳۰۲,۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

اعتبارات لحاظ شده برای صندوق بازنشستگی در بودجه بدین شرح است: اعتبار کلی ذیل ردیف ۱۰۴۰۰۱: ۲۶۵,۵ هزار میلیارد تومان (که همه آن به هزینه‌های جاری محدود است و هیچ مبلغی به عنوان ذیل اعتبارات عمرانی صندوق در نظر گرفته نشده است)

اعتباری معادل ۵ هزار میلیارد تومان ذیل اعتبارات متفرقه به عنوان «حقوق بازنشستگان قوه قضاییه، دستگاه‌های تابعه و وابسته...» در نظر گرفته شده است که مورد مصرف آن مشخصاً معطوف به بازنشستگان قوه قضائیه است.

در جدول اعتبارات متفرقه (جدول ۹) برای «متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان» نیز یک ردیف با اعتبار ۵۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است.

اعتبار برآوردی مورد نیاز برای متناسب‌سازی در بخش بعد آمده است؛ اما براساس آنچه در سند بودجه صندوق آمده است، اعتبار دولتی لازم برای تامین مخارج صندوق حدود ۳۰۲,۷ هزار میلیارد تومان بوده است که ۲۶۵,۵ هزار میلیارد تومان از آن تامین شده است؛ بنابراین به نظر می‌رسد بیش از ۱۱ درصد از منابع لازم برای تامین هزینه‌های صندوق در نظر گرفته نشده است که به معنی کسری معادل ۳۷,۴ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

$$\text{(هزار میلیارد تومان)} \quad ۳۳۵,۹ - ۲۶۵,۵ = ۳۷,۴$$

با توجه به اینکه در شرایط کنونی نیز مطابق بودجه صندوق قرار است ۲۲ هزار میلیارد تومان از سایر هزینه‌ها نیز از محل درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری شرکت‌های صندوق تامین گردد؛ ماخذ تامین منبع ۳۷ هزار میلیارد تومانی کسری در اعتبارات دولتی نامشخص خواهد بود. از این رو انتظار می‌رود از طریق تعامل بیشتر با دولت و مجلس شورای اسلامی در این زمینه، کسری مذکور به نحوی تامین گردد.

متناسب‌سازی؛ تکلیف برنامه هفتم

موضوع دیگری که در مورد بودجه سنواتی ۱۴۰۳ می‌تواند مسئله‌برانگیز باشد، موضوع همسان‌سازی است. در بند الحاقی (۱) مصوبه برنامه هفتم توسعه چنین آمده است:

«بند الحاقی ۱ - به منظور عدالت در پرداخت حقوق شاغلان و بازنشستگان و نیز متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با نود درصد (۹۰٪) حقوق و فوق‌العاده‌های مشمول کسور شاغلان مشابه و هم‌تراز، دولت مکلف است تا پایان سال سوم برنامه اقدام لازم را به عمل آورد این افزایش از سال ۱۴۰۳

در سال اول معادل چهل درصد (۴۰٪) و در سال‌های دوم و سوم هر کدام سی درصد (۳۰٪) ما به التفاوت تا نود درصد (۹۰٪) یاد شده خواهد بود. آیین‌نامه اجرائی این بند به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

از آنجا که اجرای بند الحاقی مذکور به تدوین آیین‌نامه ارجاع داده شده (آیین‌نامه اجرائی این بند به تصویب هیأت وزیران می‌رسد)، و آیین‌نامه مذکور به تصویب نرسیده است، صندوق موظف به اجرای این بند تا زمان تصویب آیین‌نامه مذکور نخواهد بود. اگر چه این نکته مهم است اما در هر صورت موضوع مذکور احتمالاً در هفته‌های آتی تصویب خواهد شد و حتی اگر بیش از آن نیز طول بکشد، تفاوتی در لزوم چانه‌زنی با مجلس نخواهد داشت. اینک زمان اقداماتی از این دست است و بسنده کردن به تعویق ناشی از نبود آیین‌نامه راهگشا نخواهد بود؛ زیرا زمانی که آیین‌نامه مذکور به تصویب برسد دیگر بخش دوم بودجه مصوب شده است و فرصت مذاکره و چانه‌زنی با مجلس شورای اسلامی و دریافت بودجه متناسب برای آن از دست رفته است؛ بنابراین لازم است در این زمینه، موضوع مذکور به صورت فعالانه‌تری پیگیری گردد. در ادامه کوشش شده تا میزان منابع لازم برای همسان‌سازی و کسری اعتبارات پیش‌بینی شده کنونی به صورت تخمینی برآورد گردد.

برای محاسبه میانگین حقوق شاغلان هم‌تراز با بازنشستگان کنونی، نیاز به آمارهای دقیق و جزئی در زیرگروه‌های مختلف شغلی است؛ با توجه به در دسترس نبودن این جزئیات از میانگین حقوق شاغلان در آستانه بازنشستگی در سال ۱۴۰۳ استفاده شده است. نحوه محاسبه میانگین شاغلان مذکور نیز بدین ترتیب بوده است که میانگین آخرین حقوق دوره اشتغال بازنشستگانی مینا قرار گرفته شده است که اولین مستمری خویش را در سال ۱۴۰۲ دریافت کرده‌اند؛ مبلغ مذکور در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۷ میلیون و ۹۵ هزار تومان بوده است. با افزایش ۲۰ درصدی در مبلغ مذکور می‌توان میانگین حقوق شاغلان هم‌تراز را برای سال ۱۴۰۳ معادل ۲۰ میلیون و

۵۱۴ هزار تومان برآورد کرد.

$$۱,۲*۱۷,۰۹۵=۲۰,۵۱۴ \text{ (میلیون تومان)}$$

از آنجا که هدف‌گذاری قانون‌گذار در فرایند متناسب‌سازی ۹۰ درصد حقوق شاغلان مذکور است؛ مبلغ مطلوب نهایی برای میانگین بازنشستگان حدود ۱۸ میلیون و ۴۶۳ هزار تومان خواهد بود.

$$۲۰,۵۱۴*۰,۹=۱۸,۴۶۳ \text{ (میلیون تومان)}$$

اگر میانگین مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۴۰۲ را حدود ۱۱ میلیون و ۵۹۸ هزار تومان در نظر بگیریم با توجه به افزایش ۲۰ درصدی مستمری، این میانگین در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۳ میلیون و ۹۱۸ هزار تومان خواهد بود.

$$۱,۲*۱۱,۵۹۸=۱۳,۹۱۸ \text{ (میلیون تومان)}$$

بنابراین مابه‌التفاوت میانگین مستمری ۱۴۰۳ از میزان مطلوب (در صورت همسان‌سازی کامل) حدود ۴,۵ میلیون تومان خواهد بود.

$$۱۸,۴۶۳-۱۳,۹۱۸=۴,۵۴۵ \text{ (میلیون تومان)}$$

اگر قرار بود کل همسان‌سازی در سال ۱۴۰۳ رخ دهد، با در نظر گرفتن ۱,۷۱۵,۶۵۶,۷۵۶ مستمری‌بگیر مقدار منابع لازم برای همسان‌سازی معادل ۷,۸ هزار میلیارد تومان در هر ماه و ۹۳,۶ هزار میلیارد تومان در یک سال خواهد بود. لازم به ذکر است که مفروض این محاسبه عدم نیاز مستمری‌بگیران جدید به افزایش متناسب‌سازی بوده است.

$$۴,۵۴۵*۱,۷۱۵,۶۵۶=۷,۷۹۷,۶۵۶,۵۲۰ \text{ (میلیون تومان)}$$

$$۷,۷۹۷,۶۵۶,۵۲۰*۱۲=۹۳,۵۷۱,۸۷۸,۲۴۰ \text{ (میلیون تومان)}$$

از طرفی با توجه به اینکه فرایند مذکور امری سه ساله خواهد بود؛ انتظار قانون‌گذار نه افزایش همه مبلغ مذکور، بلکه معادل ۴۰ درصد این مابه‌التفاوت برای سال ۱۴۰۳ است بنابراین میزان افزایش مستمری بازنشستگان (علاوه بر افزایش ۲۰ درصدی سالانه) حدود ۱ میلیون و ۸۱۸ هزار تومان در سال

۱۴۰۳ خواهد بود.

(میلیون تومان) $۴,۵۴۵^*۰,۴=۱,۸۱۸$

منابع ماهانه لازم برای اجرای مصوبه متناسب سازی برنامه هفتم در سال ۱۴۰۳ حدود ۳,۱ هزار میلیارد تومان و منابع کل در سال ۱۴۰۳ بیش از ۳۷,۴ هزار میلیارد تومان برآورد می شود. لازم است بار دیگر تاکید شود که این مقدار به فرض عدم نیاز مستمری بگیران به همسان سازی است.

(میلیون تومان) $۱,۸۱۸*۱,۷۱۵,۶۵۶=۳,۱۱۹,۰۶۲,۶۰۸$

(میلیون تومان) $۳,۱۱۹,۰۶۲,۶۰۸*۱۲=۳۷,۴۲۸,۷۵۱,۲۹۶$

براساس برآورد مذکور، برای اجرایی کردن مصوبه مذکور، لازم است تا حدود ۷۵ درصد (۷۴,۹) درصد از منابع در نظر گرفته شده در لایحه بودجه ۱۴۰۳ برای این منظور (که حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان بوده است) به صندوق بازنشستگی کشوری اختصاص یابد. از این رو در صورتی که اعتبار مذکور ثابت بماند و سهم سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی فولاد بیش از ۱۲,۵ هزار میلیارد تومان باشد، صندوق قادر به اجرایی کردن ۴۰ درصد از همسان سازی نخواهد بود.

جمع‌بندی و توصیه:

در بودجه ۱۴۰۳ میزان اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی مختلف، متفاوت بوده غالب آن بارشده حدود ۱۶ تا ۲۵ درصد نسبت به اعتبار بودجه ۱۴۰۲ مواجه بوده‌اند. اعتبار صندوق بازنشستگی از ۲۰۷ هزار میلیارد تومان در بودجه ۱۴۰۲ به ۲۵۶,۵ هزار میلیارد تومان (بدون لحاظ بودجه‌های متفرقه مربوط به قوه قضائیه و متناسب‌سازی) در سال ۱۴۰۳ افزایش یافته که حاکی از رشد ۲۳,۹ درصدی است.

در این گزارش دو چالش مهم صندوق بازنشستگی در بودجه مورد بررسی قرار گرفته است: پرداخت مستمری معمول و تکلیف همسان‌سازی. در ادامه به این دو چالش اشاره شده است.

با فرض افزایش حدود ۱۰۰ هزار نفری مستمری‌بگیران نسبت به پاییز ۱۴۰۲ و افزایش این تعداد به حدود ۱,۸۱۵,۰۰۰ نفر و نیز افزایش ۲۰ درصدی میزان مستمری، میزان منابع لازم برای تامین مستمری ماهانه در سال ۱۴۰۳ حدود ۲۵,۳ هزار میلیارد در ماه و حدود ۳۰۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ خواهد بود.

با توجه به عدم دسترسی به جزئیات داده سایر موارد، موارد مذکور از داده‌های مندرج در بودجه صندوق بازنشستگی کشوری استفاده شده است: در سند مذکور، مجموع تعهدات قانونی، درمان، بازپرداخت تسهیلات و هزینه‌های مالی، هزینه‌های رفاهی، هزینه اداره طرح، پرداخت‌های سرمایه‌ای و سایر، حدود ۳۴۶,۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که مطابق سند مذکور و نیز الگوهای سال‌های گذشته، به نظر می‌رسد انتظار می‌رود ۳۰۲,۷ هزار میلیارد تومان آن از محل اعتبارات دولتی مصوب ذیل ردیف ۱۰۴۰۰۱ تامین گردد.

با توجه به اینکه در لایحه بودجه ۱۴۰۳ تنها ۲۶۵,۵ هزار میلیارد تومان در این ردیف پیش‌بینی شده است، به نظر می‌رسد در مورد ۳۷,۴ هزار میلیارد

تومان از تعهدات صندوق تامین اعتباری صورت نگرفته است. در مورد تکلیف همسان‌سازی مندرج در برنامه هفتم نیز ذکر دو نکته حائز اهمیت است؛ اولاً با توجه به محتوای بند الحاقی برنامه هفتم، تا زمان تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی، ضرورتی برای اجرای این بند از سوی صندوق وجود نخواهد داشت. ثانیاً در هر صورت آیین‌نامه مذکور در هفته‌ها یا ماه‌های آتی تدوین و مصوب خواهد شد و در صورتی که اعتبار لازم به صورت مناسبی تصویب نشده باشد، تامین اعتبار مذکور به چالش بزرگ صندوق بدل خواهد شد؛ لذا برآورد منابع لازم و مذاکره در این مرحله یک ضرورت اساسی است.

براساس برآوردهای این گزارش، برای اجرایی کردن مصوبه مذکور، لازم است تا حدود ۷۵ درصد (۷۴,۹) درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه جدول متفرقه بودجه ۱۴۰۳ برای این منظور (که حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان بوده است) به صندوق بازنشتگی کشوری اختصاص یابد یا بر اعتبارات مذکور به مقداری افزوده شود که مقدار اختصاص یافته به صندوق به حدود ۳۷,۵ هزار میلیارد افزایش یابد. در غیر این صورت اجرای همسان‌سازی با چالش روبرو خواهد شد.

بنابراین در مجموع با توجه به فرصت محدود پیش‌رو از یک سو و چالش‌های مرتبط با کسری منابع صندوق بازنشتگی، پیشنهاد می‌شود در این بازه محدود بررسی لایحه بودجه، مذاکره با مجلس شورای اسلامی (از طریق حضور در کمیسیون‌های تخصصی (به‌ویژه کمیسیون اجتماعی و بهداشت) و نیز جلسات جداگانه با نمایندگان مشکلات منابع مذکور برای نمایندگان تبیین گردد تا کسری برآوردی مذکور به نحوی تامین گردد.

در پایان لازم به ذکر است که گزارش موجود منابع محدودی برای برآورد و تخمین منابع لازم و کسری‌ها (سند بودجه صندوق، فصلنامه آماری و سند بودجه کشور) در اختیار داشته است؛ طبیعتاً تدقیق برآوردها نیازمند به دسترسی به داده‌های بیشتر و جزئی‌تر است.

سند بودجه ۱۴۰۳ برای نخستین بار به صورت دو بخشی ارائه شد؛ و در بخش اول که در زمستان ۱۴۰۲ مصوب شد، محدود به بخش ماده واحده و تبصره‌های بودجه بود؛ و بخش دوم که ذیل لایحه اخیر به مجلس ارائه شده است، به جداول کلان و پیوست‌های سه گانه آن اختصاص دارد. پیچیدگی انطباق این دو بخش درکنار مشکل ناآشنایی جزئیات بخش اول (به دلیل نبود جداول کلان و پیوست‌ها) ضمن آنکه اظهارنظر تخصصی برای کارشناسان و نمایندگان مجلس را با دشواری روبرو کرده و سبب هدررفت انرژی و زمان بیشتر نمایندگان برای بررسی این سند شده است، کارایی و منطقی بودن تصمیم دو بخشی کردن سند بودجه را با چالش روبرو کرده است. به نظر می‌رسد اقدام مناسب‌تر در این زمینه عقب‌نشینی مجلس و اصلاح مصوبه ارائه دوبخشی بودجه و بنابراین بازگشت به ارائه سند به صورت یک پارچه باشد.



مؤسسه پژوهش‌های
اقتصادی و برنامه‌ریزی

گزارش ارزیابی

تهران، خیابان سید جمال الدین
اسدآبادی (یوسف آباد)، روبروی
خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۶

www.Saba-psi.ir