



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

صندوق بازنشستگی درآینه برنامه هفتم توسعه

| یاسر باقری، سینا شیخی، وحید عابدینی |



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



صندوق بازنشستگی در آینه برنامه هفتم توسعه

نویسندگان:

یاسر باقری - سینا شیخی - وحید عابدینی

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۳

سرشناسه	: باقری، یاسر، ۱۳۶۲-
عنوان و نام پدیدآور	: صندوق بازنشستگی در آینه برنامه هفتم توسعه/ نویسندگان یاسر باقری، سینا شیخی، وحید عابدینی؛ ویراستار حسنی سهرابی فر؛ [برای] موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
مشخصات نشر	: تهران: نشر چهل، ۱۴۰۳.
مشخصات ظاهری	: ۹۵ ص.: جدول.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۹۱۳۰۸-۳-۴
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۹۵.
موضوع	: صندوق بازنشستگی کشوری
موضوع	: برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۱-۱۴۰۵
موضوع	: صندوق های بازنشستگی -- ایران
شناسه افزوده	: شیخی، سینا، ۱۳۶۶-
شناسه افزوده	: عابدینی، وحید، ۱۳۶۶-
شناسه افزوده	: صندوق بازنشستگی کشوری. موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
رده بندی کنگره	: HDV۱۰۵/۴
رده بندی دیویی	: ۳۳۱/۲۵۲۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۹۸۹۱۲۸۵
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا	



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

صندوق بازنشستگی در آینه برنامه هفتم توسعه

نویسندگان: یاسر باقری (هیئت علمی دانشگاه تهران)، سینا شیخی، وحید عابدینی

نویت چاپ: چاپ اول- ۱۴۰۳

جلد و صفحه آرای: امید طاهری

ویراستار: حسنی سهرابی فر

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۱۳۰۸-۳-۴

نشانی انتشارات: تهران خیابان انقلاب اسلامی نرسیده به میدان فردوسی خیابان شهید موسوی پلاک ۲۳ طبقه دوم

تلفن نشر: ۰۲۱۸۸۳۱۶۶۸۳



ISBN : 978-622-91308-3-4



9 786229 1308 34

فهرست مطالب

پیشگفتار	۷
مقدمه	۹
فصل اول: فرصت‌ها و مخاطرات اقتصادی قانون برنامه هفتم توسعه برای صندوق بازنشستگی کشوری	۱۵
چکیده فصل	۱۷
مقدمه	۲۱
برنامه‌های توسعه در ایران	۲۱
مدیریت و حکمرانی شرکتی در صندوق بازنشستگی کشوری	۳۱
حوزه بازنشستگی	۴۶
حوزه مردمی‌سازی	۵۰
حوزه کسب‌وکار	۵۴
جمع‌بندی	۵۶
فصل دوم: برنامه هفتم از منظر بازنشستگی (با تأکید بر صندوق بازنشستگی کشوری)	۵۹
چکیده فصل	۶۱
مقدمه	۶۷
حوزه بازنشستگی در برنامه‌های پیشین توسعه	۶۷
برنامه اول توسعه	۶۷
برنامه دوم توسعه	۶۸
برنامه سوم توسعه	۶۸
برنامه چهارم توسعه	۷۰
برنامه پنجم توسعه	۷۰
برنامه ششم توسعه	۷۲
مواد مهم مرتبط در برنامه هفتم	۷۴
مواجهه با ناترازی صندوق‌های بازنشستگی	۷۵
اصلاحات مدیریتی و مالی	۷۶
گسترش پوشش بیمه و اصلاحات سنجه‌ای	۷۷
اصلاحات سنجه‌ای	۸۱
مواجهه با گروه‌های خاص در اصلاحات	۸۵
لغو اصلاحات سنجه‌ای برنامه پنجم	۸۷
تعدیل کمک دولت به مشمولان قانون تأمین اجتماعی	۸۷
متناسب‌سازی و حمایت از مستمری‌بگیران	۹۰
برنامه حمایتی درمان مازاد	۹۴
جمع‌بندی و پیشنهاد	۹۵

پیشگفتار

مسئله صندوق‌های بازنشستگی کشور، یکی از مسائل مناقشه‌برانگیز اجتماعی و اقتصادی است که بخش بزرگی از جمعیت کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در سال‌های اخیر، در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرا، مسائلی چون ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، کفایت مستمری در دوران بازنشستگی، وضعیت پوشش بیمه‌های اجتماعی، اصلاحات سن بازنشستگی، وضعیت نسبت پشتیبانی در صندوق‌های بازنشستگی و ... مطمح نظر بوده است و منجر به اتخاذ تصمیمات مهمی در نظام بازنشستگی کشور شده که بعضاً با انتقادهایی نیز روبه‌رو بوده است. شکل‌گیری بیش از شصت مورد اعتراض بازنشستگان صنف‌های گوناگون در نقاط مختلف کشور در سال ۱۴۰۲ از یک‌سو و چالش‌های فنی و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی از سوی دیگر، پرداختن به وجوه اجتماعی و اقتصادی نظام بازنشستگی را گریزناپذیر کرده است.

برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران که در اول آذر ماه ۱۴۰۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و اکنون در مرحله تصویب در شورای نگهبان قرار دارد، به‌عنوان سندی بالادستی تا پایان سال ۱۴۰۷ نقش مهمی در ابعاد مختلف اقتصادی و اجتماعی کشور خواهد داشت که نظام بازنشستگی کشور نیز از این قاعده مستثنی نخواهد بود. برنامه هفتم به مثابه سندی راهبردی، غایات، اهداف، اولویت‌ها و اقداماتی را که لازمه دستیابی به رشد و ترقی کشور در طی مدت زمانی معلوم است، مشخص می‌کند. برنامه توسعه نقشه راه توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را ترسیم و تخصیص اثربخش و کارآی منابع برای رسیدن به اهداف و غایات برنامه را تضمین می‌کند. چنین برنامه‌ای البته باید زمینه‌ای را که در آن تدوین و اجرا می‌شود به‌خوبی شناخته باشد، نقش دولت را در میان بازیگران اجتماعی به عنوان هدایت‌گر و هماهنگ‌کننده پروژه توسعه به‌روشنی دریافته باشد، و امکانات و موانع موجود

بر سر راه توسعه را تشخیص و صورت‌بندی کرده باشد تا بتواند بر محدودیت‌های ساختاری رشد اقتصادی-اجتماعی غلبه یافته و کیفیت نهادها و روابط نیروها را به سوی وضعیتی مولد هدایت کند.

در برنامه هفتم توسعه چند ماده مهم در مورد نظام بازنشستگی کشور به تصویب رسیده که مباحث اقتصادی و سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، موضوع گسترش پوشش بیمه‌ای، اصلاحات سنجه‌ای و متناسب‌سازی از مهم‌ترین آنهاست که مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا با توجه به رسالت‌های خود درصدد برآمده تا چالش‌ها و فرصت‌های برنامه هفتم توسعه را برای صندوق بازنشستگی کشوری از منظر اجتماعی و اقتصادی بررسی کند.

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
زمستان ۱۴۰۲

مقدمه

نقش مردم در برنامه‌های توسعه در ایران؛

مسئله‌شناسی موضوعات مرتبط با صندوق بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه

هر جامعه و حکومتی میلی ذاتی برای بقا و پیشرفت خود دارد. این بقا و پیشرفت در دنیای امروز ناگزیر از برنامه‌ریزی در ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. در هریک از این ابعاد نیز نهادها و گروه‌های مختلفی فعالیت و برنامه‌ریزی می‌کنند که عمدتاً در سه دسته دولت، بخش خصوصی و بخش مردمی قرار دارند. هر منظر و مکتبی نگاهی خاص به این ابعاد و دست‌اندرکاران آن دارد. در نگاه سرمایه‌داری غالب بر جهان امروز، حوزه اقتصاد و افزایش بازدهی اقتصادی معیار اول پیشرفت جوامع به حساب می‌آید؛ پیشران اصلی در این زمینه نیز بخش خصوصی است تا با بیشینه کردن سود این بخش و تقویت ساختار سرمایه رونق در جهان ایجاد کند. در این نگاه سایر ابعاد و بخش‌ها اگر محلی از اعراب داشته باشند در حمایت و پیشبرد بخش خصوصی و اهداف اقتصادی است؛ البته این دیدگاه از اواخر قرن بیستم با چالش‌های جدی روبه‌رو شده است و در سال‌های اخیر دیدگاه‌های پیش گفته بداهت خود را از دست داده‌اند.

کیتلین میلر در روزنامه مشهور شیکاگو تریبون به‌طور دردناکی با آمار دقیق به این مسئله اشاره کرده است؛ وی گزارش داده که در دوران بحران همه‌گیری کرونا، میلیون‌ها آمریکایی دچار مشکلات مالی شده‌اند و بیش از ۵۰ میلیون آمریکایی شغل خود را از دست داده‌اند. وضعیت بازار کار همچنان نامطلوب است و کارشناسان معتقدند میلیون‌ها نفر طی سال‌های آینده همچنان با مشکل پیدا کردن شغل مواجه خواهند بود اما حتی قبل از بحران کرونا، میلیون‌ها آمریکایی با مشکلات عمیق اقتصادی مواجه بودند. بنا به اعلام مؤسسه سیاست اقتصادی، از دهه ۱۹۶۰ حداقل دستمزد در آمریکا برای تأمین هزینه‌های زندگی نیروی کار کافی نبوده و این تنها یکی از عوامل افزایش نابرابری اقتصادی در جامعه آمریکاست. نابرابری اقتصادی به معنای شکاف بین درآمد یا ثروت ثروتمندترین‌ها و بقیه جامعه است. هر دو مورد هر سال افزایش

یافته است. ... بین سال‌های ۱۹۶۳ تا ۲۰۱۶ درآمد خانواده‌های ثروتمند ۹۰ درصد رشد کرده در حالی که درآمد خانواده‌ها با درآمد پایین تنها ۱۰ درصد افزایش یافته است. ... بین سال‌های ۱۹۶۳ تا ۲۰۱۶ خانواده‌ها با درآمد پایین، نه تنها ثروتی کسب نکردند، بلکه به‌طور متوسط به هزار دلار بدهی دچار شدند، در حالی که ثروت خانواده‌های ثروتمند پنج برابر شده است.

اما در منطق دین اسلام و انقلاب اسلامی، اساسی‌ترین منطق نظام سرمایه‌داری یعنی موتور محرکه بودن افزایش سود و سرمایه اقتصادی زیر سؤال رفته است و روایات فراوانی در این باب از معصومین صادر شده است. به‌طور مثال در روایات دلیل حرمت ربا، کسب درآمد از راه غیرتجارت و بدون انجام کار اقتصادی صحیح عنوان شده است. امام صادق علیه‌السلام می‌فرماید: «فَحَرَّمَ اللَّهُ أَلْرَبَا، لِكَيْفَ النَّاسُ عَنِ الْحَرَامِ إِلَى التَّجَارَاتِ، وَ إِلَى الْبَيْعِ وَ الشَّرَاءِ ... خداوند ربا را حرام کرد تا مردم از حرام به کسب و کار روی آورند و به خرید و فروش بپردازند». از دیدگاه شهید مطهری نیز «فلسفه حرمت ربا این است که جلو قدرت و نفوذ و سیطره سرمایه گرفته شود ... در ربا، مزد در عوض کار قطعی سرمایه نیست، حتی مشروط به بقا و ادامه وجود سرمایه هم نیست؛ سرمایه چه کاری بکند و چه نکند مزد قطعی خود را می‌خواهد بگیرد. و باز سرمایه چه در جریان کار ضربه ببیند یا نبیند مزد خود را می‌گیرد، بلکه فرضاً خودش ضربه ببیند، ترمیم شده باید به صاحبش رد شود. این امور است که تسلط سرمایه را بر کار اثبات می‌کند و قدرت اقتصادی را در اختیار سرمایه قرار می‌دهد ... پس از نظر اینکه شکل رابطه سرمایه و کار نباید به نحوی باشد که نفوذ قدرت و امتیازات بیشتر را به سرمایه بدهد، بلکه باید لا اقل هم‌تراز یکدیگر باشند و یا باید قدرت کارگر (به عنوان یک انسان سازنده و تولیدکننده و هدف و غایت تولید، نه وسیله‌ای در خدمت تولید و هم‌تراز با ابزار مادی تولید) بیشتر باشد، ربا ظالمانه‌ترین شکل رابطه کار و سرمایه است».

در منظر انقلاب اسلامی سعادت در پیشرفت توأمان اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بوده است. پیش‌برنده این سعادت نیز با رویکرد روایی «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیت» آحاد شخصیت‌های حقوقی و حقیقی دانسته شده‌اند. البته در میان ابعاد مختلف اقتصاد رویکردی آلی و وسیله‌ای داشته است و انقلاب از ابتدای خود با واژه مردمی بودن و محوری یافتن مستضعفین پیوند خورده است. در مقدمه قانون اساسی هدف از حکومت در منطق انقلاب اسلامی، رشد دادن به انسان معرفی شده تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها فراهم آید که با مشارکت فعال و گسترده همه عناصر اجتماع در روند تحول جامعه به دست می‌آید. یعنی مردمی شدن امری اضافه بر حکمرانی نبوده تا نیاز به پیوست مردم‌انگاران داشته باشیم بلکه مردمی بودن در ذات حکمرانی در قانون اساسی است.

در اصل ۴۳ و اصل ۴۴ قانون اساسی، الگوی حکمرانی اقتصادی جمهوری اسلامی

ترسیم شده است. در اصل چهل و سوم با مبنا قرار دادن ارزش‌های اقتصاد اسلامی مانند عدالت، کاهش فاصله طبقاتی و کنشگری آحاد مردم به‌ویژه مستضعفین در عرصه اقتصادی کشور، احکام کلان اقتصادی در حوزه اشتغال، تولید، تأمین نیازهای اساسی صادر شده است. در اصل چهل و چهارم نیز تقسیم کاری میان دولت، بخش خصوصی و بخش مردمی با عنوان تعاون صورت گرفته است. به‌طور مثال بانک، صنایع مادر و بیمه در انحصار دولت قرار گرفته و بخش خصوصی مکمل فعالیت بخش‌های دولتی و تعاونی دانسته شده است. این مسائل مهم‌ترین موضوعاتی است که یک نظام حکمرانی باید بدان توجه کند؛ یعنی ضمن تشریح چشم‌انداز و ارزش‌های اقتصادی خود، منطق درونی و ارتباطی هر بخش را مشخص کند. البته این اتفاق در قانون اساسی به‌اجمال رخ داده و باید در برنامه‌های توسعه نمود پیدا می‌کرده است، لکن به دلایل مختلف موضوع مغفول واقع شد و سیاست‌های اقتصادی پس از دوران دفاع مقدس به سمت خصوصی‌سازی آن هم بدون برنامه مشخص و مدون پیش رفت.

تقلیل بخش مردمی اقتصاد به بخش خصوصی که در انحصار تعداد بسیار کمی از مردم بود مهم‌ترین اتفاقی بود که در دوران پس از جنگ رخ داد. این اتفاق با زدن برجسب کمونیستی به نگرش‌های اسلامی و تعاون‌گرا تشدید شد و در عمل با تبلیغ و گسترش روحیه فردگرایی و سیاستگذاری‌های اقتصادی، تعاونی‌های موجود نیز تفاوتی بنیادین با بخش خصوصی نیافتند. برنامه ششم توسعه هر جا که نامی از تعاون آورده، به بخش خصوصی عطف شده و در برنامه هفتم ذیل ماده (۵) یعنی مردمی‌سازی چیزی جز خصوصی‌سازی به چشم نمی‌خورد و مشخص است که مردم با سرمایه‌های خرد و متوسط نمی‌توانند در این زمین بازی به‌عنوان کنشگرانی فعال فعالیت کنند، بلکه منفعلانه چشم‌انتظار بازی سرمایه‌داران خواهند بود. در حالی که تعاون اگر درست فهم و سیاستگذاری شود کنشگران را نسبت به دارایی خود فعال و تصمیم‌گیر می‌کند.

در حوزه کار نیز قانون اساسی دولت را موظف به زمینه ایجاد اشتغال به‌نحوی مساوی برای آحاد جامعه مکلف کرده و کار را بسان امری مقدس و صراحتاً غیرابزاری معرفی کرده است. علاوه بر این دولت مکلف به تأمین اجتماعی مناسب برای بازنشستگان شده است. موضوعاتی که در تحقق آن‌ها در وضعیت فعلی شک فراوانی وجود دارد. نارضایتی از دوران کار، فرصت‌های شغلی و عدالت در محیط کار در بسیاری از نظرسنجی‌های ملی به چشم می‌خورد. کاهش سالیان اخیر قدرت خرید بازنشستگان نیز در وضعیت نامناسب تأمین اجتماعی ایشان مؤثر بوده است.

باید توجه داشت که برنامه‌ها و اهداف قانون اساسی می‌بایست در وهله اول در برنامه‌های توسعه سیاستگذاری شوند و به پشتوانه آن برنامه‌ها در قوانین سالیانه بودجه عملیاتی شوند.

اولین برنامه توسعه در ایران در سال ۱۳۲۷ تدوین شد و از آن زمان تا کنون ۱۱ برنامه توسعه، سیاستگذاری کلان کشور را عهده‌دار شده‌اند. هرچند نام این برنامه پیش از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ برنامه‌های عمرانی کشور (به معنای آبادانی) و پس از انقلاب برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بوده است، این برنامه‌ها با صبغه و هدف اقتصادی تدوین شده‌اند. در این برنامه‌ها امر اجتماعی و رویکرد مردمی یا در غیبت است یا سیاستگذار نگاهی ابزاری و حاشیه‌ای به آن داشته است؛ در حالی که اساساً مفهوم توسعه در وادی علوم اجتماعی قرار می‌گیرد و در رویکردهای متأخر، توسعه اقتصادی همبسته توسعه اجتماعی یا نتیجه آن تلقی می‌شود. در الگوهای جهانی برنامه توسعه نیز تا اواخر قرن بیستم امر اقتصادی به معنای بالابردن بهره‌وری اقتصادی در اولویت اصلی برنامه‌های توسعه قرار داشت، اما با تغییر رویکردهای جهانی و بحران‌های انسانی و زیست‌محیطی، نگاه اجتماعی جایگاهی ویژه در برنامه‌های توسعه پیدا کرد. در واقع پارامترهای اجتماعی مانند مشارکت مردمی نه تنها نقشی پررنگ در تحقق اهداف حکمرانی پیدا کرد، بلکه به عنوان یکی از اهداف برنامه‌های توسعه مطرح شد. اما در ایران تا برنامه ششم توسعه، سیاستگذاری اجتماعی و اهداف اجتماعی در حاشیه امر اقتصادی قرار گرفته‌اند. برنامه هفتم توسعه، علی‌رغم انتظار، از مفاهیم برنامه‌ریزی مردمی و اجتماعی خالی بود. تکیه به عنوان مردمی‌سازی ولی‌اشراب آن با مفاهیم خصوصی‌سازی و حذف تعاون از لایحه اولیه به طور کلی (که در مجلس تا حدی اصلاح شد) نقطه ضعف این برنامه است.

صندوق بازنشستگی کشوری در نگاهی کلی هم متولی امر بازنشستگی است و هم به دلیل سرمایه‌گذاری برای مولدسازی دارایی بازنشستگان یک کنشگر اقتصادی بزرگ در کشور است. بدین معنا که برنامه‌ریزی‌های بازنشستگی باید با نگاهی مقدس به کار، و نه شر لازم، صورت پذیرد و تأمین اجتماعی بازنشستگان توسط صندوق بازنشستگی فراهم آید. بحران بازنشستگی در دنیای امروز بحرانی جدی است. روند سالمندی جمعیت در بسیاری از کشورهای جهان، کمبود منابع برای بازنشستگی و افزایش هزینه‌های ایشان، سیاستگذاری این عرصه را دشوار ساخته است. در عین حال، پایین آمدن سرمایه اجتماعی نظام‌های سیاسی در غالب کشورهای جهان امکان تصمیم‌گیری را برای ایشان دشوار کرده است. این تصور عمومی در جهان که دولت‌ها در مدلی سرمایه‌دارانه حافظ منافع بازار و نه مردم عادی هستند تیغ انتقاد جامعه و بازنشستگان را متوجه سیاستگذاران کرده است. در کنار همه این مشکلات، اخبار روزمره درباره زیان‌ده بودن شرکت‌های صندوق بازنشستگی اضطراب را بر جان بازنشستگان و افراد در معرض بازنشستگی انداخته است. تصمیم افزایش سن بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه بدون اقتناع عمومی جامعه تصمیمی سخت بوده که در این کتاب بررسی خواهد شد.

علاوه بر این، در حوزه اقتصادی و شرکت‌های مرتبط با صندوق بازنشستگی، تصمیمات مختلفی در برنامه هفتم توسعه اتخاذ شده است. سپردن شرکت‌های صندوق به بخش خصوصی از طریق سازمان خصوصی سازی امری دلهره‌آور است. تجربه بسیار بد خصوصی سازی، که رهبر معظم انقلاب نیز بدان اشاره کردند، ممکن است دامان بسیاری از شرکت‌ها را بگیرد. چطور در فرایند مردمی سازی این بنگاه‌های اقتصادی توجهی به نقش کارگران این شرکت‌ها و مشتریان آن‌ها نشده است؟ مهم‌تر از این مسئله، آن است که در این برنامه مشخص نیست درآمد حاصل از این واگذاری قرار است به چه سویی برود؟ مگر ممکن است یک برنامه توسعه برای فروش منابع تصمیم بگیرد اما نحوه هزینه منابع نقدی حاصل از فروش را مسکوت بگذارد؟ و علاوه بر این، منابع دریافت شده از بازنشستگان پس از فروش شرکت‌ها قرار است در کجا سرمایه گذاری شود؟

نگاه به موضوع مهم و چالشی‌ای مانند صندوق بازنشستگی ما را متوجه این موضوع می‌کند که در برنامه‌های توسعه یک منطق حکمرانی مشخص وجود ندارد. اجزاء مختلف بدون ارتباط مشخص و هدفی مرتبط با اهداف قانون اساسی در کنار هم گذاشته شده‌اند. بی توجهی به این موضوعات و صرفاً دست گذاشتن بر افزایش سن بازنشستگی فقط بحران‌های مشترک جهانی را کمی به تعویق می‌اندازد. در این زمینه لازم است یک استراتژی مشخص توسعه‌ای اتخاذ شود که همسان با قانون اساسی نقش مردم در آن پررنگ باشد. تجربه نشان داده در تمام بحران‌های بزرگ این کشور حضور مردم گره‌گشا بوده‌اند و جلوگیری از ایفای نقش مردم در اقتصاد، مشکلات بزرگی مانند تورم و فساد را پدید آورده است. در حالی که طبق نظریات و تجربه‌های مختلف ملی و جهانی حضور مردم مانع از فساد خواهد بود. نیاز به سرمایه گذاری نیز از طریق جلب مشارکت و اعتماد مردم میسر است. ده‌ها میلیارد دلار ارز نقد و طلا در دست مردم اگر با برنامه‌ای مشخص و مردمی در تولید سرمایه گذاری شود، می‌تواند شکوفایی اقتصادی را رقم بزند. امری که می‌تواند در برنامه‌های صندوق بازنشستگی لحاظ شود و به جای تکرار تجربه تلخ خصوصی سازی در دهه‌های اخیر که بحران‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و امنیتی را ایجاد کردند این بار به مردم اعتماد کنیم و زمینه را برای مشارکت فعال ایشان فراهم کنیم. موضوعاتی که در این کتاب به تفصیل مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

فصل اول

فرصت‌ها و مخاطرات اقتصادی قانون برنامه هفتم توسعه برای صندوق بازنشستگی کشوری

چکیده فصل

برنامه‌های توسعه در کشور ایران مهم‌ترین قوانین برای تنظیم حکمرانی در بازه‌های پنج‌ساله هستند. اما بررسی عملکرد این برنامه‌ها نشان از عدم تحقق اهداف این برنامه‌ها دارد. از مهم‌ترین عوامل عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اساس این برنامه‌ها وابسته به درآمد نفتی بوده و دولت دریافت‌کننده و هزینه‌کننده درآمدهای نفتی است.

- برنامه‌های توسعه به صورت بلندپروازانه با اهدافی تقریباً دست‌نیافتنی تدوین می‌شوند و این به دولت‌ها بهانه می‌دهد تا در مقابل اجراشدن برنامه توجیهی داشته باشند.

- در سازوکار برنامه‌های توسعه بحث رصد و پایش مداوم برنامه‌ها و طراحی ضمانت اجرایی برای پاسخگودن دولت‌ها مدنظر قرار نگرفته است همچنین سازوکار تدوین سیاست‌های کلی و مواد برنامه توسعه از هم جدا است و هر کدام توسط نهادهای مختلف انجام می‌پذیرد.

در ادامه گزارش به مراحل تکوین برنامه هفتم پرداخته شده است. در این باب می‌توان به این نکته اشاره کرد که:

- روح کلی برنامه هفتم تزریق الگوی اقتصاد مردمی و تعاون نیست.
- واقع‌بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و بلندپروازانه بودن این برنامه بر اساس واقعیت‌های اقتصاد ایران چالش مهم دیگر این برنامه است.
- متأسفانه در برنامه توسعه هفتم با وجود عنوان مردمی‌سازی اقتصاد، هیچ ماده مشخص و صریحی در این مورد وجود ندارد و حتی ذیل این عنوان، یک ماده طولانی (ماده ۵) وجود دارد که صرفاً به خصوصی‌سازی و افزایش شفافیت و رفع تعارض منافع پرداخته است.

اساساً سیاست‌گذاری کشور در صورتی موفق خواهد بود که در وهله اول منطق بخش‌های مختلف جامعه و حاکمیت و نحوه روابط آن‌ها با یکدیگر را مشخص کند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سیاست‌گذاری و برنامه‌های توسعه مشخص نبودن این منطق و روابط است. باید ابتدا وظایف ذاتی دولت و بخش مردمی و سایر بخش‌ها مانند بخش صندوق‌های بازنشستگی مشخص شود تا مسیر راه برنامه‌های توسعه و پیشرفت کشور روشن شده و به واقعیت نظام حکمرانی ایران نزدیک شود.

در برنامه هفتم توسعه چند ماده مهم درمورد صندوق‌های بازنشستگی وجود دارد که از مهم‌ترین مواد در حوزه اقتصادی و مدیریتی صندوق، می‌توان به ماده ۵ و ماده ۲۹ برنامه اشاره کرد که به واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی شرکت‌های صندوق می‌پردازد و نسبت به این امر تعجیل دارد به طوری که در مدت دو سال می‌بایست این واگذاری به بخش خصوصی اتفاق بیفتد و بعد از پایان سال دوم در صورت عدم واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی رأساً وارد عمل می‌شود. بحث مغفول مانده و پراهمیت این است که در صورت واگذاری این شرکت‌ها، صندوق‌های بازنشستگی برای سرمایه‌گذاری و تأمین مالی با توجه به واقعیت بازارهای مالی در ایران به چه کارویژه‌ای روی آورند؟ که در سند توسعه اشاره‌ای به آن نشده است و صرفاً به دنبال خصوصی‌سازی و حل مشکل ناکارآمدی آنهاست. باید گفت نگاه برنامه توسعه هفتم به بحث صندوق‌های بازنشستگی یک نگاه جامع و مسئله‌محور نیست و صرفاً به دنبال حل معضلات کوتاه‌مدت این صندوق‌ها است. در صورتی که می‌بایست اهداف و اصول کلی اصلاح صندوق‌ها به صورت گام‌به‌گام در سند ذکر شود و روش اجرای آن بنا به اقتضائات هر صندوق و هر شرکت در راستای اهداف مدنظر متفاوت اجرا شود. بحث مهم مردمی‌سازی و استفاده از ظرفیت مشارکت مردم در اقتصاد به شدت در برنامه هفتم مغفول مانده است و می‌توان گفت که خصوصی‌سازی را معادل مردمی‌سازی قلمداد شده است. در جدول زیر اهم موادی که به حوزه مدیریت و حکمرانی و کسب‌وکار صندوق مرتبط است آورده شده است.

جدول ۱؛ خلاصه چالش‌ها و فرصت‌های صندوق بازنشستگی در برنامه هفتم و راهکارهای پیشنهادی

ماده	خلاصه	فرصت‌ها و مخاطرات	پیشنهاد
ماده ۵	- واگذاری تمامی شرکت‌ها تا پایان سال دوم قانون برنامه هفتم؛ - واگذاری سهام‌های شرکت اصلی که در تملک شرکت‌های فرعی خودش است؛ - ممنوعیت رد دیون از طریق انتقال مالکیت یا سهام دولت به صندوق بازنشستگی.	- تعجیل در واگذاری و ایجاد رانت و فساد و بحران‌های امنیتی و اجتماعی - تمرکز بر واگذاری به بخش خصوصی و عدم اولویت‌بخشی به بخش تعاونی؛ - در پایان سال دوم، واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی انجام می‌شود؛ - الگوی اولویت‌دهی به بخش تعاونی و صرف توصیه، عملاً بی‌فایده است و ضمانت اجرایی ندارد. لذا موجب کمرنگ شدن این بخش در اقتصاد کشور می‌شود.	- پیشنهاد می‌شود شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام این ماده را مغایر با اهداف اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابداعی مقام معظم رهبری به دلیل عدم توجه به بخش تعاونی اعلام کند. پیشنهاد می‌شود این شرکت‌ها در یک بازه دو ساله به تعاونی‌های مردمی و کارگری واگذار شود و بعد از دو سال در صورت عدم استقبال برای واگذاری به بخش خصوصی اقدام شود.
ماده ۲۹	- لزوم تغییر رویکرد صندوق به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی	- عدم توجه به مخاطرات بیرونی و مؤثر بر بازار بورس ایران و هدفمند نبودن این توصیه؛ - ظرفیت ایجاد بحران‌های اجتماعی در صورت وجود مخاطرات بیرونی و ناتوانی در پرداخت مستمری.	- تغییر رویکرد صندوق به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی یا قراردادهای تسهیم ریسک، مشارکت در تولید و پیمان‌مدیریت؛ - تشکیل یک سبد سرمایه‌گذاری متنوع توسط صندوق از بازار سهام و بخش تولید و خدمات کشور؛ - اولویت‌بندی شرکت‌های صندوق جهت واگذاری در بهابازار و بررسی شرایط شرکت‌های شناسایی‌شده جهت ورود به این بازار و ریزینی با سازمان بورس و اوراق بهادار در این خصوص.
تبصره ۲ ماده ۲۹	- تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی به تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکت‌های تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی	- فراهم شدن بستر قانونی شناسایی و ارزیابی مدیران فعلی در صندوق بازنشستگی و شرکت‌های تابع و وابسته به صندوق؛ - متخلفین از اجرای آن به انفصال از خدمات دولتی و عمومی به مدت دو سال محکوم می‌شوند.	- ورود صندوق به تدوین آیین‌نامه مذکور و ریزینی با وزارت امور اقتصادی و دارایی برای تهیه و تصویب آیین‌نامه جهت جلوگیری از انتصابات غیرتخصصی و سیاسی در هیأت مدیره‌های صندوق و شرکت‌های تابع با لحاظ شاخص‌های تخصصی و اخلاقی در هر حوزه؛ - پیشنهاد می‌شود نوع تغییراتی که یک مدیر عامل در زمان خود در شرکت‌های مدیریتی و تحت کنترل صندوق انجام داده است در پایگاه داده مدیران ثبت شود به نحوی که صندوق بازنشستگی با مراجعه به آن پایگاه داده بتواند رزومه کیفی مدیران را مشاهده کند و در چشمت مدیران و عزل و نصب‌های آنان به طور هدفمند رفتار کند؛ - استفاده از تجربه قانون ارزیابی مدیران در مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.

ماده ۴۸	- تعیین و تکلیف پهنه و محدوده معدنی که در اختیار صندوق است مبتنی بر آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش و جهش اقتصادی.	- لزوم شناسایی معادن ذیل هلدینگ صنعتی و معدنی آتیه صبا و تدوین دستورالعمل جهت برنامه مدون معادن ضروری است.	- لزوم آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش در معادن تحت مدیریت هلدینگ‌های صندوق در راستای مقابله با خام‌فروشی و تکمیل زنجیره‌های تولید و استفاده از مزایای مطروحه در این ماده.
ماده ۳	- سرمایه‌گذاری در زمینه اکتشاف، توسعه، استخراج، تولید، فروش و صادرات نفت و گاز (صندوق توسعه ملی مکلف است در این راستا صرفاً از طریق عقد قرارداد خرید خدمت با بخش‌های خصوصی و غیردولتی ذی صلاح اقدام نماید).	- با توجه به وجود هلدینگ نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاه (صبا) انرژی) صندوق می‌تواند از این موقعیت تأمین مالی و مشارکت استفاده کند.	- لزوم ریزنی صندوق جهت گنجانده شدن این پیشنهاد در بودجه سنوات سال‌های برنامه؛ - بررسی کارشناسی جهت ورود به فرصت‌های صنعت نفت و گاز، آمایش سرزمینی مناطق نفتی و انتخاب اولویت‌های صندوق در سرمایه‌گذاری، ریزنی و تقاضا با صندوق توسعه ملی برای جذب منابع مالی در صنعت نفت.
ماده ۳	- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است نسبت به انتشار اوراق بدهی (ارزی-ریالی) و رفع موانع تأمین مالی بخش خصوصی و تعاونی از طریق انتشار اوراق بدهی (ارزی-ریالی) اقدام نماید.	- شرکت‌های خصوصی صندوق می‌توانند برای طرح‌های توسعه‌ای خود اوراق منتشر کنند و از فرصت بازارهای مالی استفاده کنند.	- شناسایی و اولویت‌بندی شرکت‌های صندوق و چگونگی و میزان انتشار اوراق جهت رفع مشکلات آنها در راستای تأمین نقدینگی یا سرمایه در گردش شرکت‌های سودده و بانضباط.
ماده ۴۵	- دولت در راستای ارتقای کیفی فرآورده‌های پتروپالایشگاهی و ارزش افزوده محصولات آن تخفیف‌هایی را برای این صنایع وضع نماید.	- صندوق با توجه به وجود هلدینگ نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاه (صبا انرژی) می‌تواند از این موقعیت استفاده کرده و درصدی از سود حاصله را صرف سرمایه‌گذاری و ارتقای کیفی محصولات پالایشگاهی کند.	- لزوم ریزنی صندوق جهت گنجانده شدن این پیشنهاد در لوائح بودجه سنوات اجرای برنامه.
مواد ۲۷ و ۴۸ و ۹۶ و ۹۹	- وضع تخفیف‌های مالیاتی و وجود اولویت و فرصت‌های مالی و تولیدی برای شرکت‌های دانش‌بنیان	- استفاده از فرصت‌های دانش‌بنیانی توسط صندوق جهت افزایش تولید و سودآوری و بهرمندی از مشوق‌های موجود.	- لزوم شناسایی و اولویت‌بندی شرکت‌های تحت مدیریت صندوق جهت ورود به عرصه دانش‌بنیان و ثبت آنها؛ - مطالعه فناوری‌های روز جهان به هدف شناخت سرمایه‌گذاری‌های سودآور آینده و ارتباط با واحدهای نخبگانی، دانشی و جمع‌آوری بانک دانشی با توجه به زیست‌بوم فناوری ایران؛ ورود جدی‌تر صندوق به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر (VC) و برگزاری جشنواره ایده‌های برتر دانش‌بنیان.

مقدمه

تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه در کشور حدود هفتاد سال سابقه دارد و ایران از اولین کشورهایی بود که برنامه‌نویسی توسعه را آغاز کرد. اولین برنامه کشور در سال ۱۳۲۷ با نام برنامه عمرانی اول تدوین شد و پیش از انقلاب اسلامی، پنج برنامه عمرانی تهیه و پیاده‌سازی شد. پس از انقلاب اسلامی نیز در سال ۱۳۶۸ اولین برنامه توسعه تهیه شد و تا به امروز شش برنامه توسعه تدوین و اجرا شده است. علی‌رغم اینکه سابقه تدوین ۱۱ برنامه توسعه در کشور وجود دارد، شرایط و وضعیت اقتصادی از منظر شاخص‌های اقتصاد کلان مطلوب نیست و حرکت کشور به‌سوی توسعه با کندی مواجه بوده است. رشد اقتصادی پایین و پرنوسان، رشد سرمایه‌گذاری نزولی (از سال ۱۳۹۸ روند موجودی خالص سرمایه منفی شده است)، نرخ بیکاری و نرخ تورم بالا که باید بر اساس برنامه ششم در پایان سال ۱۳۹۹ باید به ۸.۹ درصد می‌رسید اما در واقعیت به بالای ۴۰ درصد رسیده است، شاخص بهره‌وری نزولی، رشد نقدینگی بالا که طبق اهداف برنامه ششم باید به ۱۸ درصد نزدیک می‌شد اما در سال پایان برنامه بالای ۴۰ درصد بود و کاهش سرانه تولید ناخالص داخلی که در دوره اجرای بسیاری از برنامه‌های توسعه مشاهده شده است، بیانگر ناموفق بودن تجربه برنامه‌ریزی توسعه در کشور است. در این گزارش ضمن مرور مختصر تاریخی برنامه‌ریزی توسعه در ایران و بررسی شاخص‌های مهم اقتصادی، به اثرات برنامه توسعه هفتم در ارتباط با صندوق بازنشستگی کشوری ذیل عناوین مدیریت و حکمرانی شرکتی و حوزه بازنشستگی و کسب‌وکار می‌پردازیم.

برنامه‌های توسعه در ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی کشور دچار جنگ تحمیلی و ناخواسته شد و شرایط اجرای برنامه اقتصادی جامع را با موانعی مواجه ساخت. با این حال پس از اتمام جنگ، نخستین برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی پنج‌ساله (۱۳۶۸-۱۳۷۲) باهدف بازسازی

ویرانی‌های جنگ و در جهت رونق تولید و رشد اقتصادی و با اتخاذ سیاست‌های تعدیل اقتصادی تنظیم و اجرایی شد. در برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) رویکرد اصلی دولت به محور قرارداد بخش کشاورزی به عنوان اساس و مبنای توسعه اقتصادی معطوف بود. این برنامه به دلیل نوسانات حاکم بر قیمت نفت در بازارهای جهانی و عدم توفیق کامل دولت در اجرای بهینه طرح‌های خصوصی‌سازی و اصلاح ناکارآمد شرکت‌های دولتی و سایر مسائل با توفیق همراه نشد. اما در زمینه‌های معینی از برنامه‌های زیربنایی عمرانی کشور، پیشرفت‌های خوبی حاصل شد.

اهداف کلان اقتصادی برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) ایجاد نظام جامع «عدالت اقتصادی»، تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در جهت تأمین اجتماعی، تلاش برای مهار تورم، اصلاح نظام پولی، امنیت غذایی و آموزش نیروی انسانی در همه سطوح بوده است. از مهم‌ترین سیاست‌های اجرا شده در برنامه سوم توسعه ایجاد حساب ذخیره ارزی و یکسان‌سازی نرخ ارز بود. در جدول ۲ اهداف برنامه و عملکرد برنامه سوم به اختصار آمده است.

جدول ۲؛ مقایسه عملکرد برنامه سوم توسعه با اهداف مصوب

شاخص	هدف برنامه	عملکرد برنامه
رشد اقتصادی با نفت	۶	۵/۷۸
رشد سرمایه‌گذاری دولتی	۴/۱	۱۱/۰۵
رشد سرمایه‌گذاری غیردولتی	۱۲/۳	۱۱/۱۰
رشد سرمایه‌گذاری کل	۷/۱	۱۰/۸
اشتغال جدید (هزار نفر)	۷۶۵	۵۸۹
نرخ بیکاری	۱۲/۶	۱۲/۶۸
نرخ رشد نقدینگی	۱۶/۴	۲۸/۹۲
نرخ تورم	۱۵/۹	۱۳/۵۳
بهره‌وری نیروی کار	-	۱/۷۲
رشد صادرات غیرنفتی	-	۵/۶۵
ضریب جینی	-	۰/۴۰

منبع: قانون برنامه سوم توسعه و محاسبات محقق از آمارهای بانک مرکزی.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) به عنوان اولین برنامه میان‌مدت در جهت سند چشم‌انداز بیست‌ساله، با هدف تسریع رشد اقتصادی، افزایش توان رقابت‌پذیری اقتصاد، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، توسعه سلامت و بهبود کیفیت زندگی تدوین شد. محورهای اصلی این برنامه تحقق هدف رشد اقتصادی ۸ درصدی، رشد ۵/۳ درصدی بهره‌وری

نیروی کار، رشد ۷/۱۰ درصدی صادرات غیرنفتی، کنترل رشد نقدینگی حدود ۲۰ درصد و کاهش تورم به ۹/۹ درصد بود. در بخش اجتماعی نیز کاهش ضریب جینی به ۳۸ درصد، بهبود شاخص توسعه انسانی به ۰/۸۲ و افزایش امید به زندگی به ۷۳ سال در پایان برنامه چهارم از مهم‌ترین اهداف کمی بود که در جدول شماره سه می‌توان مشاهده کرد عملکرد این برنامه نسبت به سایر برنامه‌ها قابل قبول است.

جدول ۳: مقایسه عملکرد برنامه چهارم توسعه با اهداف مصوب

شاخص	هدف برنامه	عملکرد برنامه
رشد اقتصادی با نفت	۸	۴/۴۱
رشد سرمایه‌گذاری دولتی	-	۴/۶۹
رشد سرمایه‌گذاری غیردولتی	-	۶/۴۸
رشد سرمایه‌گذاری کل	-	۵/۶۶
نرخ بیکاری	-	۱۱/۱۲
نرخ رشد نقدینگی	۲۰	۲۸/۲۵
نرخ تورم	۹/۹	۱۶/۲۶
بهره‌وری نیروی کار	۳/۵	۰/۶۵
رشد صادرات غیرنفتی	۱۰/۷	۲۳/۴۱
ضریب جینی	۰/۳۸	۰/۳۹

منبع: قانون برنامه چهارم توسعه و محاسبات محقق از آمارهای بانک مرکزی.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) با هدف تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان ۸ درصد، توسعه سرمایه‌گذاری و جذب منابع و سرمایه‌گذاری‌های خارجی، ارتقای سهم بهره‌وری در رشد به یک سوم در پایان دوره، قطع وابستگی بودجه به نفت و واریز حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به صندوق توسعه ملی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی (ذیل اصل ۴۴)، توسعه صادرات خصوصاً بخش خدمات با فناوری بالا، رساندن نرخ بیکاری به ۷ درصد و کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی حداکثر ۳۵ درصد در پایان برنامه باشد، تدوین شد. برنامه پنجم تنها برنامه‌ای است که بدون اهداف کمی ارائه شده است. صرفاً هدف رشد اقتصادی ۸ درصدی، نرخ بیکاری ۷ درصدی و ضریب جینی ۰/۳۵ بیان شده که عملکرد آنها به ترتیب ۰/۹۲ درصد، ۱۱/۲۵ درصد و ۰/۳۹ بوده است. در حوزه عملکردی، برنامه پنجم یکی از ضعیف‌ترین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب است. رشد اقتصادی، رشد سرمایه‌گذاری و رشد بهره‌وری در طول اجرای برنامه منفی بوده است که در تضاد با عنوان برنامه یعنی توسعه است.

برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰؛ تمدید تا ۱۴۰۲) با اهدافی از جمله رشد سالانه

اقتصادی ۸ درصدی، رسیدن ضریب جینی به ۳۸ درصد، متوسط رشد تشکیل سرمایه ناخالص ۴/۲۱ درصد، رشد صادرات غیرنفتی سالانه ۷/۲۱ درصد، نرخ تورم متوسط دوره ۸/۸ درصد، نرخ بیکاری متوسط دوره ۲/۱۰ درصد، محورهای اصلی در بخش اقتصادی بوده‌اند. برنامه ششم توسعه نیز یکی از ضعیف‌ترین برنامه‌های توسعه‌ای کشور بود. چراکه در بسیاری از شاخص‌ها نه تنها رشد مدنظر برنامه اتفاق نیافته است بلکه رشد آنها در پایان سال قانونی برنامه، یعنی ۱۴۰۰، منفی بوده است. در شکل زیر عملکرد برنامه‌های توسعه در کنار یکدیگر آورده شده که ضعیف‌ترین عملکرد مربوط به برنامه ششم است.

شکل ۱۰: رتبه عملکردی کشور در برنامه‌های توسعه



منبع ۲: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب نشان می‌دهد که علی‌رغم تخصیص منابع مالی و کارشناسی فراوان، غالب برنامه‌های توسعه به نتایج مطلوب موردنظر نرسیده‌اند. درباره دلایل عدم موفقیت برنامه‌های توسعه به موارد متعددی می‌توان اشاره کرد که مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱. اساس این برنامه‌ها وابسته به درآمد نفتی بوده و دولت دریافت‌کننده و هزینه‌کننده درآمدهای نفتی است. تمامی سیاست‌ها و متغیرهای عمده اقتصادی یعنی استراتژی توسعه، مصرف عمومی و خصوصی، سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی، تکنولوژی انتخابی، توزیع درآمد، تغییر ساختار اشتغال و دستمزدها، نرخ تورم و ... همه بستگی به اندازه و ترکیب هزینه‌کرد درآمدهای نفتی داشته است. منبع درآمد اصلی کشور نفت بوده است و درآمدهایی که باید برای مصارف مشخص‌شده در برنامه‌های توسعه هزینه

شوند همگی وابسته به بازار نفت و قیمت آن هستند که آن هم برونزاست. در واقع تمام برنامه‌ریزی‌های کشور بر اساس متغیر قیمت نفت صورت می‌گیرد که کنترل آن در دست دولت نیست و نوسانات آن در طول سال‌های مختلف به شدت برنامه‌های توسعه را تحت تأثیر قرار داده است. برای رفع این نقطه ضعف، جداسازی بودجه ارزی از ریالی و اتکای بودجه ریالی بر مالیات و مولدسازی دارایی‌هایی دولتی مسئله‌ای ضروری است.

۲. برنامه‌های توسعه به صورت بلندپروازانه با اهدافی تقریباً دست‌نیافتنی تدوین می‌شوند و این به دولت‌ها بهانه می‌دهد تا در صورت اجرا نشدن برنامه توجیهی داشته باشند. طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مجموع پنج برنامه توسعه فقط ۳۰ درصد از آنها اجرا شده است در حالی که چند ده میلیارد تومان برای تدوین برنامه توسعه هزینه می‌شود. این هزینه، آن هم برای نوشتن متونی که قرار بر اجرای آن نیست، مصداق اسراف و هدر دادن منابع است. راه‌حل این مشکل تغییر رویکرد از برنامه‌ریزی توسعه به سیاست‌گذاری عمومی است. در برنامه‌ریزی توسعه تأکید بر ایده‌آل‌ها می‌شود در حالی که در سیاست‌گذاری عمومی تأکید بر مسئله است. بایستی با در نظر گرفتن رویکرد مسئله‌محور و تأکید بر مسائل بدخیم هر حوزه، سیاست‌گذاری بومی و اقتضائی در هر بخش در نظر گرفته شود. بنابراین مسیر بنیادین و تحولی، تغییر رویکرد از برنامه توسعه به سمت سیاست‌گذاری عمومی با تأکید بر مسائل بدخیم در هر حوزه است.

۳. یکی دیگر از تغییراتی که بایستی در روش و شیوه برنامه‌ریزی توسعه انجام شود بحث تغییر مفاد برنامه توسعه است. بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌توان برنامه‌های توسعه را با دو سوم آرای نمایندگان در صحن علنی مجلس تغییر داد. این امر اگر مبتنی بر سازوکار و روشی مشخص باشد دارای عیب نیست ولی اکثر اوقات مشاهده می‌شود که تغییر در مواد قانونی برنامه‌های توسعه برای هدف‌های کوتاه‌مدت است که در بلندمدت آسیب‌هایی برای کشور ایجاد می‌کند.

۴. در سازوکار برنامه‌های توسعه بحث رصد و پایش مداوم برنامه‌ها مدنظر قرار نگرفته است. به عبارت دیگر برنامه‌های توسعه بر اساس داشبورد شاخص‌های کلان اقتصادی بایستی شش ماهه و سالانه رصد شوند تا اگر انحرافی از مسیر برنامه صورت می‌گیرد به سرعت مشخص شود و جلوگیری شود. بایستی شاخص‌های کلان اقتصادی که نشان‌دهنده مسیر توسعه و وضعیت کشور هستند در طول دوره‌های زمانی مشخص رصد و تحلیل شوند و بر اساس آن تصمیم‌های اصلاحی صورت پذیرد.

۵. سازوکار تدوین سیاست‌های کلی و مواد برنامه توسعه از هم جدا است و هرکدام توسط نهادهای مختلف انجام می‌پذیرد. سیاست‌های کلی باید جهت‌گیری‌های ساختاری و الزام‌آور را که بقا و تعالی کشور به آنها بستگی دارد به صورت شفاف بیان کند. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی تولید ملی حمایت از کار و سرمایه ایرانی، سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و غیره راهبردهای کلی وجود دارد. لذا ابلاغ سیاست کلی برنامه هفتم در بندهای متعدد و گوناگون چندان اثربخش نبود.

۱-۱ تحلیل کلی محتوای برنامه هفتم توسعه

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید باید در انتهای سال ۱۴۰۰ پایان می‌یافت ولی برابر حکم بند ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند ۲۰ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تا پایان شهریور ۱۴۰۲ تمدید شد. بر اساس ماده (۸) قانون برنامه و بودجه کشور دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه ۲ دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. با این حال دولت در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶) را شامل مقدمه‌ای کوتاه و در قالب ۱۱۸ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. فرایند ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با ابلاغ ایده اولیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۱۸ آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ از سوی دفتر مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام شروع شد. سپس در تاریخ ۱۰ بهمن‌ماه سال ۱۴۰۰ پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در ۲۱ بند توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام مبتنی بر نگاهی اولیه‌ای که از سوی دفتر مقام معظم رهبری در خصوص ایده اولیه سیاست‌های کلی ابلاغ شده بود آماده و جهت بررسی و اعلام نظر در اختیار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت از اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱ بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در دستور کار قرار گرفت و در نهایت در تاریخ ۳ شهریورماه سال ۱۴۰۱ بررسی و تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم در مجمع تشخیص مصلحت نظام پایان یافت و نسخه نهایی سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورخ ۱۴۰۱، ۰۶، ۲۱ با اولویت اصلی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» در ۲۹ بند تدوین و در هفته سوم شهریورماه سال ۱۴۰۱ به دفتر مقام معظم رهبری ارسال شد. در نهایت پس از اخذ نظر مشورتی اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقام معظم رهبری ابلاغ فرمودند.

۱ - ۲ چشم‌انداز کلی برنامه هفتم توسعه در برنامه هفتم توسعه اهداف زیر مشخص شده است:

متوسط رشد سالانه در برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۸	درصد / سالانه	رشد اقتصادی
۲۸	درصد	رشد بهره‌وری کل عوامل تولید
(سه‌م ۳۵ درصدی در تامین رشد اقتصادی ۸ درصدی)		
۳.۵	درصد / سالانه	رشد شاغلین
(متوسط سالی یک میلیون شغل)		
۱۲	درصد / سالانه	رشد صادرات نفتی
۲۳	درصد / سالانه	رشد صادرات غیرنفتی
۹	درصد / سالانه	رشد بخش نفت
۸	درصد / سالانه	رشد بخش آب و برق و گاز
۱۰	درصد / سالانه	رشد بخش حمل و نقل و اتوباداری
۱۳	درصد / سالانه	رشد بخش معدن
۸.۵	درصد / سالانه	رشد بخش صنعت
۹.۰	درصد / سالانه	رشد بخش ساختمان
۵.۵	درصد / سالانه	رشد بخش کشاورزی
۱۱	درصد / سالانه	رشد بخش ارتباطات
۶.۵	درصد / سالانه	رشد بخش سایر خدمات

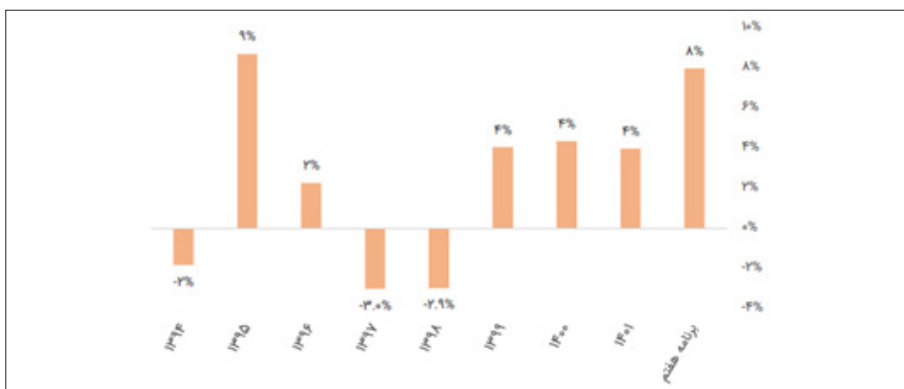
جدول ۴: سنجه عملکردی نظام تأمین اجتماعی و توزیع درآمد و سیاست‌های حمایتی

هدف کمی در پایان برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۰.۳۵	درصد	ضریب جینی
۷۶	درصد	ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی
۹.۳	نسبت	نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی
۱۰.۳	نسبت	نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش شهری
صفر	درصد	فقر مطلق

با توجه به نمودارهای زیر می‌توان چنین برداشت کرد که برنامه هفتم توسعه یک برنامه بلندپروازانه و آرمانی است که با عملکرد و واقعیت جمهوری اسلامی ایران در ۱۴۰۲ فاصله زیادی دارد. برای مثال نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه در چند سال اخیر حدود ۱۵ درصد بوده که در برنامه توسعه هفتم آن را ۲۵ درصد هدف‌گذاری کرده، همچنین در

بحث مالیات ستانی و ضریب جینی این بلندپروازی آشکارا قابل مشاهده است.

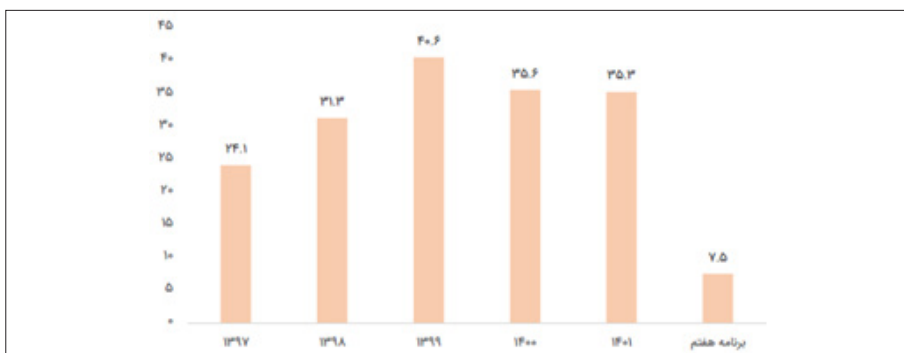
شکل ۲-۰؛ رشد اقتصادی با نفت



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

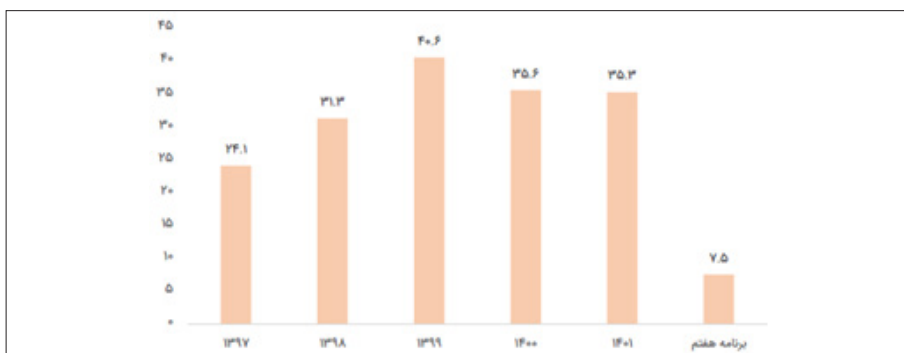
شاخص دسترسی افراد به مسکن از ۳۵,۳ سال در سال ۱۴۰۱ در برنامه هفتم به ۷,۵ سال خواهد رسید:

شکل ۳-۰؛ شاخص دسترسی به مسکن

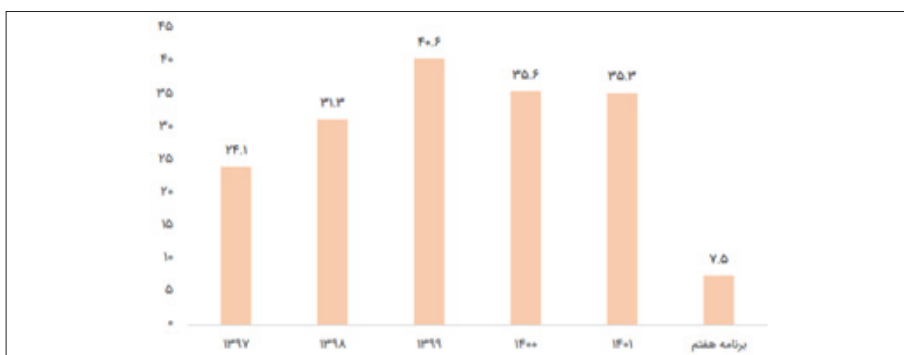


نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه در سال ۱۴۰۳ حدود ۱۵ درصد است، که در پایان برنامه هفتم به ۲۵ درصد خواهد رسید.

شکل ۴-۰؛ نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه



شکل ۵؛ ضریب جینی



منبع؛ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

البته این فاصله معنادار آرمان با عملکرد گذشته به معنای ناممکن بودن تحقق برنامه هفتم نیست؛ در صورتی که برنامه هفتم توسعه، راهبردهای منسجمی برای تحقق این تحول و جهش اقتصادی عرضه کند و نیروهای سیاسی و اجتماعی با آن همدل شوند، می‌توان امید داشت برنامه هفتم سند سیاستی ارزشمند و تاریخ‌سازی شود.

روح کلی برنامه هفتم تزریق الگوی اقتصاد مردمی‌سازی و تعاون نیست. متکی بر نظام و سازوکار قیمت‌گذاری، همچنین ملغمه‌ای ناهمگون از بندها و مواد متفرق است که در قالب برنامه تجمیع شده و به نظر می‌رسد مقدمه را بعداً بر آن اضافه کرده‌اند چراکه هیچ رابطه متناظری با سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری و اسناد بالادستی در مواد آن وجود ندارد. دوگانه‌هایی چون آموزش انتفاعی و غیرانتفاعی، نظام درمان و بیمارستان خصوصی و دولتی، نظام پرداخت دستمزد و حقوق ثابت و متغیر، واسپاری سرمایه صندوق‌های بازنشستگی در

ماده ۵ برنامه به بازار متلاطم و شکل نگرفته در دولت و نظام جمهوری اسلامی، بانک دولتی و خصوصی (بازیگران اصلی در سیاست‌های پولی و ارزی و خلق اعتبار، اضافه برداشت و ...) خلاصه اینکه واقع‌بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و بلندپروازانه بودن این برنامه بر اساس واقعیت‌های اقتصاد ایران چالش مهم برنامه‌نویسی در ایران است. بر اساس آنچه گفته شد از یک سو تدوین برنامه توسعه در شرایط کنونی ایران اقدامی اجتناب‌ناپذیر است و از سوی دیگر فاصله بسیاری میان شرایط موجود در نظام برنامه‌ریزی با حداقل‌های لازم برای یک برنامه توسعه هدفمند و عقلانی و مشارکت‌محور در میان است.

از یک سو مفهوم و سازوکار برنامه‌ریزی توسعه به روش متداول گذشته در سطح جهانی هم از بعد نظری و هم عملی با تردیدهای بسیار مواجه است و هم با تشدید شکاف نیازها و منابع از یک سو و شتاب و پیچیدگی تحولات از سوی دیگر، مدیریت توسعه در ایران بدون وجود برنامه ناممکن خواهد بود. لذا دستیابی به روش‌هایی قابل دفاع و دارای مبانی معرفتی روشن از برنامه‌ریزی یک چالش مهم برای نظام برنامه‌ریزی توسعه است.

سیاست‌گذاری کشور در صورتی موفق خواهد بود که در وهله اول منطق بخش‌های مختلف جامعه و حاکمیت و نحوه روابط آن‌ها با یکدیگر را مشخص کند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سیاست‌گذاری و برنامه‌های توسعه مشخص‌نبودن این منطق و روابط است. وظایف ذاتی دولت و بخش مردمی و سایر بخش‌ها مشخص شود. به‌طور مثال منطق سیاست‌گذار باید در حوزه بهداشت و سلامت و متصدی آن مشخص باشد. آیا دولت باید این حوزه را در دست بگیرد یا بخش مردمی یا بخش خصوصی یا ترکیبی از آن‌ها. اگر قرار است یکی از این بخش‌ها متصدی بهداشت و سلامت باشد، منطق این انتخاب و شایستگی آن بخش باید مشخص شود و اگر قرار است این کار به‌صورت ترکیبی از این بخش‌ها اداره شود، باید روابط میان این بخش‌ها مشخص شود. البته در قانون اساسی به‌طور اجمالی مسئولیت‌های هر بخش مشخص شده است، اما امتداد این منطق در سیاست‌گذاری‌های برنامه‌های توسعه به چشم نمی‌خورد.

۳-۱ صندوق بازنشستگی کشوری در برنامه هفتم

در مورد صندوق‌های بازنشستگی در برنامه هفتم توسعه به طور کلی به موارد زیر اشاره شده است:

- افزایش سن بازنشستگی مشاغل عادی و سخت و بازنشستگی پیش از موعد؛
- ارائه ضوابط سرمایه‌گذاری و تبدیل دارایی‌ها به سهام غیرمدیریتی سودآور؛
- تأییدیه بدهی دولت.

مرور آمارها و گزارش‌های موجود حاکی از آن است که پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور با بحرانی جدی روبه‌روست و اکثر صندوق‌های بازنشستگی کشور مثل صندوق بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح و صندوق‌های دستگاهی در حال حاضر قادر به پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان از طریق منابع داخلی خود نبوده و به بودجه عمومی وابسته شده‌اند. تغییرات عوامل متعددی از جمله گذار جمعیت و عدم انجام اصلاحات سنجه‌ای، کاهش سن بازنشستگی، مدیریت ضعیف دارایی‌ها و بازده اندک سرمایه‌گذاری‌ها، بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی باعث بروز بحران در صندوق‌های بازنشستگی شده است. خطر ورشکستگی در حالی صندوق‌های بازنشستگی را در ایران تهدید می‌کند که در اغلب کشورهای توسعه‌یافته، بزرگترین بنیادهای اقتصادی غیربانکی مربوط به سازمان‌های اقتصادی بازنشستگی است. منابع و دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، بخشی از نیروی محرکه اقتصاد است. در این کشورها، نسبت دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی بر تولید ناخالص داخلی (GDP) پیشی دارد. برای نمونه، دارایی‌های صندوق بازنشستگی هلند تقریباً برابر با ۱۹۱ درصد از تولید ناخالص داخلی آن کشور در سال ۲۰۱۹^۱ بود؛ حال آنکه ارزش دارایی صندوق‌های بازنشستگی در ایران به زحمت به ۳۰ تا ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی می‌رسد.

مدیریت و حکمرانی شرکتی در صندوق بازنشستگی کشوری

یکی از موادی که به طور مستقیم بر مدیریت شرکت‌ها در صندوق بازنشستگی اثر دارد، ماده ۵ برنامه هفتم است که در برنامه ذیل عنوان مردمی‌سازی به آن اشاره شده، این ماده به کاهش تصدی‌گری دولت و نهادهای عمومی در بنگاه‌های اقتصادی اشاره دارد و همچنین تقویت سهامداران خرد در مدیریت شرکت‌ها و جلوگیری از وجود تعارض منافع در مدیریت صندوق‌ها و ممنوعیت رد دیون دولت در قالب واگذاری بنگاه‌های دولتی.

ماده ۵ به منظور مردمی‌سازی اقتصاد، جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌های دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نسبت به اجرای موارد زیر اقدام می‌گردد:

الف- دستگاه‌های اجرائی موظفند تمامی سهام خود در شرکت‌ها اعم از شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی به استثنای مواردی که منع واگذاری آنها در سیاست‌های

1- <https://fred.stlouisfed.org/series/DDDI13NLA156NWDB>

کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تصریح شده است را به صورت تدریجی، حداکثر تا پایان سال دوم این قانون واگذار نمایند.

این حکم مانع انجام وظایف قانونی سازمان خصوصی سازی نبوده و سازمان مذکور مکلف است علاوه بر نظارت و اجرای این بند در صورتی که در موعد مقرر واگذاری از طریق دستگاه‌های ذیربط انجام نشود، رأساً نسبت به واگذاری در مورد واحدهای مشمول این جزء اقدام نماید به نحوی که تا پایان سال سوم به صورت کامل واگذاری صورت پذیرد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش عملکرد این جزء را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس ارسال نماید. مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و کلیه صندوق‌های بازنشستگی مکلفند با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نسبت به واگذاری سهام کنترلی و مدیریتی خود و شرکت‌های تحت مالکیت حداکثر تا پایان سال دوم اجرای این قانون اقدام نمایند.

هر سال حداقل یکبار باید سهام یادشده در بازار سرمایه عرضه شود. در صورت خودداری از عرضه تا پایان سال اول برنامه معادل بیست درصد (۲۰٪) سهم سود سهام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به عنوان مالیات از شرکت مزبور اخذ شده و هر سال پنج واحد درصد به نرخ مالیات مذکور افزوده می‌شود. سهام شرکت تحت مالکیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تولیدکننده کالا و خدمت عمومی و انحصاری در چهارچوب مأموریتها و وظایف اصلی مندرج در قوانین حاکم بر مؤسسات و نهادهای مذکور از شمول این حکم مستثنی است. این استثنا مانع واگذاری سهام فوق الذکر توسط مؤسسات و نهادهای مذکور با رضایت آنها نیست.

متخلف از اجرای این حکم از جمله اعضای حقیقی و حقوقی مجمع و مدیرعامل شرکت‌هایی که مانع اجرای حکم مذکور شوند به مدت پنج سال به انفصال از خدمات عمومی و دولتی و ممنوعیت از عضویت و مدیریت در شرکت‌های تجاری محکوم می‌شوند.

سازمان مکلف است عملکرد دستگاه‌های مشمول این جزء را گردآوری و گزارش تجمیعی را هر شش ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، اقتصادی و اجتماعی مجلس ارسال نماید. دستگاه‌های مشمول در این خصوص موظف به همکاری با سازمان بوده و عدم اجرای این حکم تخلف محسوب و در مراجع ذیصلاح رسیدگی می‌شود.

توضیح: از مزایای خصوصی‌سازی این است که شرکت‌های خصوصی با انگیزه کسب سود بیشتر، با توجه جدی به استفاده بهینه از منابع، هزینه‌ها را به صورت قابل‌توجهی کاهش می‌دهند همچنین بخش قابل‌توجهی از تصمیمات و رفتار مدیران دولتی غالباً تحت تأثیر فشارهای سیاسی شکل می‌گیرد تا براساس ملاحظات جدی و عمیق اقتصادی و تجاری. مثال‌های بسیاری وجود دارد که بنگاه‌های دولتی به استخدام تعداد زیادی از افراد مبادرت ورزیده‌اند که اساساً نیازی به آنها نداشته‌اند و تمایلی به حذف کارکنان ناکارآمد و اضافی خود نیز نشان نمی‌دهند. ساده‌ترین و واضح‌ترین دلیل این موضوع وعده‌های سیاسی دولت‌ها جهت ایجاد اشتغال و یا تبلیغات منفی بیکارشدن شاغلین بخش دولتی است. مدیریت بنگاه‌های خصوصی به صورت مستمر تحت نظارت سهام دارانی است که توسعه بیش از پیش شرکت را مطالبه می‌کنند و همزمان اتلاف منابع و هدررفت فرصت‌ها را نیز به سادگی نمی‌پذیرند و همین امر موجب عملکرد بهتر ایشان می‌شود.

آنچه در مورد ماده ۵ قابل‌توجه است این است که به نظر می‌رسد این ماده از مبحث پنجم سند تحول دولت مردمی که در مورد خصوصی‌سازی است نشأت گرفته است و براساس آن سند تنظیم شده باشد. این ماده می‌تواند مخاطرات ویژه‌ای را برای صندوق به همراه داشته باشد:

اولاً به صندوق‌ها مهلت دوساله داده شده تا شرکت‌های تحت مدیریت خود را واگذار کنند که از لحاظ زمانی با توجه به وسعت و خلاءهای موجود، بسیار زمان کمی است که انتظار می‌رود با مفاسد و چالش‌هایی برای واگذاری مواجه شوند. یکی از تبعات سوء شتابزدگی در خصوصی‌سازی، عرضه بلوکی (به صورت عمده) سهام شرکت‌های دولتی بوده است که تا حدودی مانع تحقق هدف افزایش مالکیت عمومی شده است چون غالباً در چنین واگذاری‌هایی عموم جامعه توانایی خرید چنین حجم بالایی سهام را ندارند و از طرفی عرضه بلوکی باعث ایجاد انحصار در برخی موارد شده است که خود انحصار هم تبعات مخرب دیگری بدنبال خواهد داشت.

ثانیاً این واگذاری ممکن است به دلایلی از جمله اقتصاد سیاسی و تعارض منافع، شرکت‌های مربوطه و در شرف واگذاری به بهابازار، خود را زیان‌ده جلوه دهند چراکه در برخی موارد، واگذاری بنگاه‌های دولتی به بهابازار ممکن است باعث از دست دادن قدرت و تأثیر سیاسی بر روی آن شرکت شود. برخی از افراد و موجودیت‌های سیاسی ممکن است ترجیح دهند که این قدرت را حفظ کنند به جای آنکه مدیریت آن را به بهابازار و بازار عمومی بگذارند.

ثالثاً در ماده مطرح شده که در پایان سال دوم در صورت عدم واگذاری، سازمان خصوصی سازی خود اقدام به واگذاری می کند که این امر بر اساس تجارب گذشته منجر به تعطیلی و ناکارآمدی و فسادهایی می شود. همچنین خصوصی سازی در برخی صنایع ممکن است به تکه تکه شدن آنها بینجامد که کمترین آثار منفی آن کاهش بازده نسبت به مقیاس و افزایش پیچیدگی مدیریت صنعت است. برای مثال خصوصی سازی راه آهن در انگلستان باعث تجزیه شبکه یکپارچه راه آهن به شرکت های زیرساخت و عملیات راه آهن متعدد شد و این مسئله ناهماهنگی گسترده و ایجاد مناطقی را موجب شد که هیچ شخصی مسئولیت آنها را برعهده نمی گرفت^۱. به طور کلی در امر خصوصی سازی می توان اظهار داشت که اجرای برنامه خصوصی سازی فقط در فضایی که زمینه های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و عملیاتی لازم و متناسب با آن فراهم باشد فرایند موفق است در غیر این صورت قبل از اینکه مسئله را حل کند مشکل خواهد آفرید.

صندوق بازنشستگی حداقل باید در سال ۲۴۰۰ هزار میلیارد ریال مستمری پرداخت کند که هر ساله به این مبلغ افزوده می شود، لذا نیاز به سرمایه گذاری با توزیع مناسب ریسک دارد تا بتواند این آورده مالی را تأمین کند. در صورت واگذاری شرکت های صندوق به بخش خصوصی، آورده مالی حاصل از آنچه استفاده ای برای صندوق خواهد داشت؟ مگر نباید صندوق های بازنشستگی سرمایه گذاری های بلندمدت انجام دهند تا بتوانند مستمری و خدمات مربوط به بازنشستگان را تأمین کنند؟ با توجه به واقعیت های موجود در اقتصاد ایران به خصوص بازارهای مالی، به نظر می رسد در مورد سیاست خصوصی سازی صندوق های بازنشستگی نگاه بلندمدت به کارویژه های صندوق های بازنشستگی لحاظ نشده است.

تجربه خصوصی سازی در ایران سابقه تاریخی خوبی در بین مردم و مسئولین ندارد، خصوصی سازی که به خصوص با آغاز به کار دولت سازندگی و تحت عناوینی چون کاهش تصدی گری دولت یا سپردن کار مردم به مردم شکل گرفت، با توجه به حضور کم رنگ بخش خصوصی واقعی در ایران، عمدتاً یا شکل توزیع رانت به خود گرفته و یا به واسطه واگذاری به نهادهای شبه دولتی، انحراف از خصوصی سازی تلقی می شوند. نتیجه خصوصی سازی در این وضعیت در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴ را می توان در جدول زیر مشاهده کرد:

1- <https://www.railway-technology.com/features/a-blow-for-privatisation-in-the-battle-for-british-railways/>

جدول ۵؛ ارزش سهام واگذار شده به تفکیک ماهیت خریدار
(گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی کشور - تیرماه ۱۳۹۵)

ارزش سهام واگذار شده	بخش خصوصی واقعی	سهام عدالت	رد دیون انتقال اصل سهام	سایر (نهادهای شبه دولتی و ...)	جمع کل (میلیارد ریال)
۱۳۸۰-۱۳۹۴	۲۶۱۲۳۱	۳۰۰۸۰۴	۱۹۷۹۵۱	۶۵۶۴۳۳	۱۴۱۶۴۱۹
سهام از کل	۱۸	۲۱	۱۴	۴۶	۱۰۰

همان‌طور که مشاهده می‌شود در این ۱۵ سال، تنها ۱۸ درصد واگذاری‌ها سهم «بخش خصوصی واقعی» بوده است. همچنین مطابق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در ۱۳۷۸، با عنوان «ارزیابی فرایند خصوصی سازی در برنامه اول و دوم»، از خصوصی سازی صورت گرفته در سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۷، به میزان ۶۳/۵ درصد به «نهادهای و مؤسسات» رسیده است. همین گزارش تصریح می‌کند «وجود دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب کمیته مربوط به امر خصوصی سازی موجب شد تا کسب درآمد، فروش شرکت‌های خاص به گروه‌های خاص و برخی دیگر از اهدافی که موجب اعتراض بسیاری از عوامل تصمیم‌گیری و گروه‌های ذی‌نفوذ گردید، به عنوان اهداف واقعی سیاست خصوصی سازی تجلی یابند ... قابل توجه است یکی از مسائل بسیار پراهمیت که جریان خصوصی سازی را در کشور تحت تأثیر قرار داده است عملکرد نهادهای مختلف نظیر بنیادها یا برخی وزارتخانه‌ها در امر واگذاری شرکت‌هاست». گزارش فوق نشان می‌دهد که برخی آسیب‌های ذکر شده در مورد خصوصی سازی‌های مربوط به پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، پس از ابلاغ آن در سال ۸۴ آن نیز تداوم داشته است.

در مورد شرکت‌های خود صندوق، می‌توان به کفش ملی اشاره کرد. این شرکت زمانی بیش از ۵۲ کارخانه در صنعت کفش و چرم و بیش از ۴۰۰ فروشگاه زنجیره‌ای کفش ملی در سطح ایران و بین ۹ تا ۱۱ هزار کارگر داشت. تولیدات این شرکت به اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی، مخصوصاً ارتش سرخ، مجارستان، لهستان و رومانی صادر می‌شد اما تا به امروز ماشین‌آلات این کارخانه تماماً فروخته شده است و محل کارخانه‌ها (پارک صنعتی کفش ملی) به انبار تبدیل شده که بخشی از آن در اختیار شرکت خودروسازی سایپا است و بخش دیگر آن تبدیل به انبار کفش شده است. هم‌اکنون برخی تولیدکنندگان کفش در کشور محصولات خود را با نشان کفش ملی از طریق فروشگاه‌های کفش ملی به فروش می‌رسانند. اکنون فروشگاه‌های کفش ملی به عرضه تولیدات صنایع کوچک

و دیگر کارخانه‌ها تبدیل شده‌اند. هم‌اکنون بعد از ۳۲ سال، از پرسنل ۱۰ هزار نفری گروه کفش ملی فقط ۷۰۰ نفر باقی مانده‌اند که در کفش گنجه و بخش‌های بازرگانی مشغول به کار هستند. یکی از علل اصلی این اتفاق به دلیل سیاست‌های دولت در بحث خصوصی‌سازی یا تغییر در تکنیک‌های مدیریتی، فعالیت داخلی در مجموعه کفش ملی کاهش یافته به‌طوری‌که امروز سفارش‌های کفش ملی برون‌سپاری می‌شود.

در همین راستا رهبر انقلاب در تاریخ ۱۹ دی ۱۴۰۲ در دیدار با مردم قم فرمودند: «دشمن در این جهت بسیار فعال و پُرکار است؛ بسیار پُرکار است. فهمیده‌اند که علّت پیشرفت ایران، علّت عزّت‌یابی ایران، علّت مطرح شدن ایران به عنوان یک قدرت شاخص در این منطقه، علّت پیدا شدن این همه عمق راهبردی برای کشور -این نیروهای مقاومت در سراسر منطقه، عمق راهبردی نظام جمهوری اسلامی‌اند- علّت همه اینها حضور مردم ایران در صحنه است. اگر جنگ تحمیل می‌کنند، دشمن در جنگ شکست می‌خورد؛ اگر حمله کودتایی می‌کنند، شکست می‌خورد؛ اگر حمله امنیتی می‌کنند، شکست می‌خورد؛ علّت این است که مردم در صحنه حاضرند. آنجایی که توانستند مانع از حضور مردم در صحنه بشوند، دشمن پیروز شده؛ در خیلی از بخش‌های اقتصادی همین جور است. ما سیاست‌های اصل ۴۴ را ابلاغ کردیم، به فلان دولت مدام سفارش کردیم، گفتند بله، می‌کنیم، نمی‌کنیم، می‌کنیم؛ چند مورد کردند که از چند مورد، نصفش فاسد از آب درآمد! مشکل اقتصادی این‌جوری درست می‌شود دیگر. آنجا دشمن خرسند است، آنجا دشمن حمایت می‌کند. دشمن در این زمینه فعال است، کاملاً پُرکار است».

در نتیجه، رعایت نکات زیر حائز اهمیت است:

- فرآیند خصوصی‌سازی با آرامش و تحت نظارت و بازرسی مؤثر ناظران انجام شود.
- صلاحیت خریداران برای اداره مطلوب بنگاه بررسی شود.
- از واگذاری به توانمندسازی بنگاه و حمایت و نظارت بر آن نیز توجه ویژه شود.
- پیشنهاد می‌شود در ابتدا به تعاونی‌های مردمی و کارگری واگذار شود و بعد از دوسال در صورت عدم استقبال برای واگذاری به بخش خصوصی اقدام شود.

نکته مهم و قابل ذکر در مورد ماده ۵ که ذیل عنوان مردمی‌سازی در سند برنامه آمده است، این است که در ذیل عنوان مردمی‌سازی هیچ اشاره‌ای به تعاونی‌ها و دیگر انواع واگذاری مردمی نشده است و صرفاً واگذاری به بخش خصوصی ذکر شده است. اگر اقتصاد ایران را شامل سه بخش حاکمیتی و سیاست‌گذاری، بخش تولید کالاها و خدمات و بخش توزیع در نظر بگیریم و بخواهیم با بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی همسان رفتار کنیم، بی‌تردید بخش توزیع بیش از دیگر بخش‌ها به تعاونی نزدیک می‌شود و همگرایی اقتصادی

دارد. شاخص کارآمدی شبکه توزیع کمک به ساماندهی قیمت‌ها در بازار و حذف دلال‌های غیراقتصادی و مبارزه با پدیده احتکار کالاهاست. همچنین در موضوع‌هایی چون واگذاری بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی اگر رویکرد اصلی، آن باشد که واگذاری‌ها فقط به منظور چابک کردن دولت و بهینه کردن هزینه‌ها و نظام درآمدی دولت باشد، این مسئله کاملاً با رویکردی سیاسی و خلاص شدن از اتهام ناکارآمدی بخش دولتی فهم شده است، چراکه صرفاً دغدغه دولت و کارآمدی آن لحاظ شده است. با چنین رویکردی عجیب نخواهد بود اگر در روند واگذاری‌ها شاهد «ابهام در فرایند حقوقی واگذاری‌ها»، «قیمت‌گذاری‌های نامتعارف و ناعادلانه»، «عدم توجه به اهلیت مالی و فنی خریداران»، «تقلیل واگذاری به خصوصی‌سازی و در اولویت قرار ندادن تعاونی‌ها در روند واگذاری» و ... باشیم. برعکس اگر واگذاری‌ها با رویکرد اجتماعی و تقویت ظرفیت‌های مردمی همراه باشد، این روند با حساسیت و نظارت زیاد روی مراحل قیمت‌گذاری و شناسایی اهلیت خریداران، آمایش دقیق به منظور شناسایی ظرفیت‌های مردمی، در اولویت قرار دادن تعاونی‌ها در جریان واگذاری، در اولویت قرار دادن خیرعمومی نسبت به خیر یک مجموعه محدود و ... همراه خواهد بود. نکته حائز اهمیت در این میان، پیامدهای اجتماعی و فرهنگی ناگوار خصوصی‌سازی‌های بی‌قاعده ست. در سپتامبر ۲۰۱۷، سازمان ملل متحد گزارشی را به قلم فیلیپ الستون، گزارشگر ویژه خود، تحت عنوان «فقر شدید و حقوق بشر» منتشر کرد که تصریح می‌کرد خصوصی‌سازی‌های بی‌قاعده، به عنوان سازوکار نقض نظام‌مند حقوق بشر، دارای آثار مخرب فرهنگی و ابزاری برای به حاشیه راندن فقرا و گروه‌های کم‌درآمد است.^۱ بر اساس این گزارش، ادامه موج فعلی این قسم خصوصی‌سازی‌ها به زودی می‌تواند به یک سونامی واقعی در جهان منجر شود. از همین رو، برخی کشورها با بازنگری در روند خصوصی‌سازی‌ها، در حال بازواگذاری خدمات اساسی نظیر انرژی، آموزش و بهداشت، حمل و نقل، خدمات اجتماعی و ... به بخش عمومی هستند. برای مثال در آلمان و بعد از فرو ریختن دیوار برلین، در فرایند واگذاری هلدینگ‌های دولتی، هلدینگ دولتی مجبور بود بین دو مکانیزم «حراج» و «مذاکره» یکی را انتخاب کند؛ دو مکانیزمی که هرکدام پیامدهای متفاوتی برای اقتصاد به همراه داشت و انتخاب آن‌ها بستگی به این داشت که دولت، رفاه چه قشری از جامعه را هدف گذاری می‌کند. در مکانیزم حراج، دولت صنایع تحت مالکیت خود را به بالاترین قیمت واگذار می‌کند و بیشترین منافع متوجه بودجه دولت می‌شود؛ بالطبع در این روش آینده صنعت، رفاه کارگران و سهامداران مبهم

۱- الستون، فیلیپ (۲۰۱۸) «فقر شدید و حقوق بشر»، ترجمه مرتضی چرخ‌زین، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره

می‌ماند. در سوی مقابل، در فرآیند مذاکره، دولت شرایط و برنامه‌های متقاضیان بالقوه را بررسی و متقاضی‌ای را انتخاب می‌کرد که آینده صنعت، اشتغال کارگران و سرمایه‌گذاری پایداری در تولید را تضمین کند. در فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، دولت از فروش به بیشترین قیمت فاصله گرفت و تمرکز عمده خود را روی این اصل قرار داد که شرکت را به متقاضی‌ای واگذار کند که در دل آن رفاه کارگران، منافع سهامداران و پایداری صنعت تضمین شود. به همین دلیل برنامه متقاضیان خرید را واری می‌کرد و طی قراردادهای واگذاری دو اصل «تضمین اشتغال» و «سرمایه‌گذاری جدید» را با طرف خریدار مذاکره می‌کرد. به این معنی که بسته به نوع و مقیاس شرکت در معرض واگذاری، متقاضی خرید مجبور بود حجم مشخصی از سرمایه‌گذاری را در طول زمان انجام دهد و بر مبنای توافق، اشتغال موردنظر را تضمین کند؛ به این طریق نه تنها رفاه کارگران و اشتغال آنها در محدوده امنی قرار می‌گرفت بلکه مالک جدید با توجه به حجم مشخص سرمایه‌گذاری‌های جدید، پایداری بلندمدت فعالیت شرکت را تضمین می‌کرد.

پیشنهاد می‌شود شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام این ماده را مغایر با سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی و سیاست‌های کلی نظام در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مقام معظم رهبری به دلیل عدم توجه به بخش تعاونی اعلام کند. چراکه در این سیاست‌ها به صراحت در بخش دال این ابلاغیه رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها ابلاغ شده است.

ب- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری سایر دستگاه‌های اجرائی تا پایان سال دوم برنامه با هدف متناسب سازی اختیارات مدیریتی دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در بنگاه‌ها با میزان سهامشان اقدامات زیر را انجام دهد :

به منظور تقویت جایگاه سهامداران خرد و سهامداران غیرحاکمیتی در نظام حکمرانی شرکتی، سازوکارهای مناسب برای ارائه پیشنهاد سهامداران خرد برای طرح در هیأت مدیره و مجامع شرکت‌ها و افزایش شفافیت معاملات با اشخاص وابسته بر اساس ماده (۱۲۹) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ از طریق اقداماتی مانند افشای جزئیات موضوع معامله، قیمت معامله، فرایند تعیین قیمت، دلایل عدم انجام معامله با اشخاص غیر وابسته و گزارش کارشناسی در مورد قیمت گذاری دارایی مذکور را فراهم نماید.

به منظور جلوگیری از ایجاد ساختارهای غیر شفاف از طریق تملک سهام شرکت‌های

اصلی توسط شرکت‌های فرعی و وابسته به آنها ذینفعان واحد شرکت‌های اصلی یاد شده را مشخص و سهام قابل واگذاری را تعیین نموده و مطابق با فهرست اعلامی این وزارت سهام موردنظر را واگذار کنند.

تبصره- در صورت تملک سهام شرکت‌های سهامی عام توسط شرکت‌های فرعی یا وابسته به آنها در سال اول بیست و پنج درصد (۲۵٪) از سود متعلق به شرکت‌های فرعی به عنوان مالیات و از سال دوم به بعد پنجاه درصد (۵۰٪) از سود متعلق به شرکت‌های فرعی علاوه بر مالیات قانونی به عنوان مالیات اخذ می‌شود و نیز از سال سوم اجرای برنامه صاحبان این سهام فاقد حق رأی بوده و از نصاب‌های مربوط به دعوت و تشکیل مجامع عمومی و تصمیمات آنها منظور نمی‌شوند. مدیران متخلف به دو سال انفسال از خدمات عمومی و دولتی و ممنوعیت از عضویت در هیأت مدیره و مدیریت عاملی شرکت‌های تجاری و استرداد دوبرابر حقوق و مزایای دریافتی در آن دوره مدیریتی محکوم می‌شوند. مدیران شرکت‌هایی که حداقل یک-کرسی مدیریتی آنها به طور مستقیم یا غیر مستقیم (با واسطه) تحت مالکیت شرکت‌های سهامی عام ثبت شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار است، موظفند فهرست شرکت‌های تحت تملک و درصد مالکیت خود در آنها را به سازمان بورس و اوراق بهادار ارائه دهند.

توضیح: موافقت با اصول حاکمیت شرکتی می‌تواند نقش مهمی در ارتقای ارزش شرکت‌ها بازی کند. اگر در یک کشور اعتبار لازم برای اجرای شیوه‌های حاکمیت شرکتی وجود نداشته باشد، در حسابرسی و استانداردهای گزارش‌دهی سهل‌انگاری شود یا به سرمایه‌گذاران شفافیت و اعتماد کافی داده نشود، سرمایه (سرمایه‌گذاران داخلی یا خارجی) در جایی خارج از کشور جریان خواهد یافت. بنابراین عواقب این وضعیت، تمام شرکت‌ها و تشکیلات اقتصادی کشور را درگیر خواهد کرد. مزایای حاکمیت شرکتی کارآمد برای سهام‌داران، به مواردی همچون تسهیل فرایند نظارت مؤثر بر مدیران، تضمین امنیت بیشتر به سهام‌داران درمورد سرمایه‌شان، فراهم کردن انگیزه‌های مناسب برای مدیریت و هیئت‌مدیره به منظور پیگیری اهدافی در راستای منافع شرکت، اطمینان‌دادن به سهام‌داران از اینکه به اندازه کافی از تصمیمات مربوط به مسائل اساسی شرکت (مانند اصلاحات قانونی یا قوانین مربوط به ادغام، فروش دارایی‌ها و نظایر آن) آگاه خواهند شد. موافقت با اصول حاکمیت شرکتی می‌تواند مزایایی هم برای صاحبان و هم برای مدیران هلدینگ‌ها داشته باشد و سطح شفافیت سازمانی را افزایش دهد. از مزایای دیگر آن می‌توان به کمک به باقی‌ماندن در محیط رقابتی (از طریق ادغام، مالکیت، مشارکت و کاهش ریسک) و بهبود دسترسی به بازارهای سرمایه و بازارهای مالی اشاره کرد.

این بند قانون در جهت شفافیت و کاهش تعارض منافع در مدیریت شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی است. برای این منظور شرکت‌های فرعی و وابسته نمی‌توانند سهامدار شرکت‌های اصلی خود باشند. همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در جهت تقویت جایگاه سهامداران خرد در حکمرانی شرکتی تا پایان سال دوم سازوکار مناسب را پیشنهاد دهد. سهامداری شرکت‌های فرعی و وابسته نسبت به سهام مادر دارای معایبی مانند افزایش هزینه برای شرکت اصلی، ارزش‌گذاری بیش‌ازاندازه، افزایش تاثیر زیان شرکت فرعی بر شرکت اصلی و افزایش تأثیر تضادهای مدیریتی، احتمال تبانی، معاملات درونی و تونلینگ و ... است. از آنجا که صندوق بازنشستگی کشوری یک نهاد عمومی غیردولتی است، لازم است شرکت‌های مورد اشاره در این بخش را شناسایی کرده و ابتدا اطلس شرکت‌ها و روابط سهامداری و مالکیتی آنان مشخص شود سپس نسبت به رفع تملک سهام شرکت‌های سهامی عام توسط شرکت‌های فرعی یا وابسته به آنها اقدامات لازم را انجام دهد. چراکه در صورت تخلف از این امر، مطابق تبصره مطرح‌شده جرائم مالیاتی برای آن شرکت‌ها وضع شده است و ممکن است دچار چالش‌های نقدینگی شوند و همچنین در پایان سال سوم بر اساس جرائم مطرح‌شده دچار موانع جدی در مدیریت شرکت مربوطه شوند.

پ- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا پایان سال اول برنامه برای جلب مشارکت بخش خصوصی و تسهیل فرایند واگذاری براساس شرایط زیر اقدام نماید: استفاده از روش رد دیون از طریق انتقال مالکیت یا سهام دولت و یا سهام و سهم الشرکه شرکت‌های دولتی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و یا بخش غیر خصوصی، صندوقهای بازنشستگی و نظایر آن در واگذاری‌ها ممنوع و باطل است.

توضیح: صندوق بازنشستگی کشوری همانند سایر صندوق‌های بازنشستگی دارای بخش اقتصادی است که از سال ۱۳۶۷ اقدام به سرمایه‌گذاری کرده است و در این راستا شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی را ایجاد و سرمایه‌های خود را در آن قالب حفظ و نگهداری کرده است. همچنین علاوه بر شرکت سرمایه‌گذاری، به واسطه واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب ردّ دین دولت به صندوق بازنشستگی، برخی از سرمایه‌گذاری‌ها در صندوق شکل گرفته است. ممنوع شدن رد دیون از طرق مذکور منجر به افزایش بدهی دولت به صندوق‌ها می‌شود و ناترازی و افزایش بدهی این صندوق‌ها را به دنبال دارد و همچنین دولت می‌بایست از طریق ایجاد کسری بودجه و یا استقراض از بانک مرکزی و

... بدهی‌های خود به طلبکار را پردازد که منجر به افزایش تورم در کشور می‌شود. در حال حاضر حدود ۸۹۰ هزار نفر با میانگین حقوق ۱۵۰ میلیون ریال کسورپرداز وجود دارد که بدهی دولت از این منبع به صندوق بازنشستگی حدود ۳۶۰ هزار میلیارد ریال در سال است. همچنین باید اشاره کرد که ممنوعیت این نوع رد دین باعث می‌شود تا شرکت‌های ضعیف و ناکارآمد به عنوان بدهی به صندوق بازنشستگی واگذار نشود.

در صورتیکه ایرادات وارد شده به قراردادهای واگذاری ناشی از قصور یا تقصیر خریدار نباشد، به جای ابطال و فسخ قراردادهای واگذاری باید از راهکارهای جایگزین مانند اصلاح قراردادها، استفاده شود و در صورت اجتناب ناپذیر بودن ابطال در این موارد، جریمه‌های لازم متناسب با ارزش بنگاه به خریداران بنگاه پرداخت شود. واگذاری اموال و داراییهای دولت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تنها پس از دوبار فراخوان عمومی و عدم استقبال بخش خصوصی از فراخوان مجاز است.

توضیح: این تبصره فرصت مناسبی برای صندوق بازنشستگی کشوری است که مؤسسات و نهادهای مناسب را تملک کند. اما باید دقت داشت که بنگاهی که دوبار در مزایده واقع شده و توسط بخش خصوصی استقبال نشده است حتماً دارای مشکلات خاصی است که تملک آن دارای ریسک بالایی است؛ برای مثال ممکن است بهره‌وری پایینی داشته باشد که در بلندمدت منجر به زیان‌ده شدن آن می‌شود و یا چشم‌انداز اقتصادی مناسبی برای آن دیده نمی‌شود. لذا در صورتی که بنگاه دارای ویژگی‌های خاصی باشد که با نگاه کلان سیاسی بتواند سودآوری داشته باشد، صندوق می‌تواند برای تملک آن پیش قدم شود.

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است فهرست اموال و دارایی‌های دولت که پس از دوبار فراخوان عمومی به نهادهای عمومی واگذار گردیده‌اند را هر شش ماه یکبار به مجلس ارسال نماید.

بند الحاقی ۱- هرگونه برداشت غیر قانونی به نفع خود یا دیگری یا تصرف غیرمجاز در اموال متعلق به بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، دانشگاه آزاد اسلامی، صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و شرکت‌های وابسته به آنها و همچنین شرکت‌های غیردولتی که بخشی از سهام یا سرمایه آنها متعلق به دستگاه‌های اجرایی است، توسط اشخاصی که اموال یادشده حسب وظیفه به آنها سپرده شده، حسب مورد در حکم اختلاس یا تصرف غیرقانونی محسوب می‌شود.

توضیح: صندوق بازنشستگی به عنوان یکی از مؤسسات عمومی غیردولتی با دارایی و منابع مالی عظیم که از طریق تمرکز وجوه ناشی از پرداخت حق بیمه ایجاد شده است، از جمله سازمان های مشمول این قانون است. با توجه به تأسیس شرکت های سرمایه گذاری صندوق که در بخش های مختلف از طریق هلدینگ ها به سرمایه گذاری و اعمال تجاری و بهره برداری از وجوه و ذخایر سازمان اقدام می کند. شرکت های مادر و هلدینگ ها نسبت به شرکت های تابعه از طریق تأمین بیش از پنجاه درصد سهام، نظارت و کنترل دارند و شرکت های تابعه سرمایه خود را از طریق هلدینگ ها تأمین می کنند بدیهی است با وجود استقلال حقوقی از نظر مسئولیت های مدنی و کیفری به یکدیگر وابسته هستند پس در صورت استفاده یا مصرف غیرمجاز در محل غیرمصوب اعتبار یا زاید بر آن مشمول صرف غیرقانونی خواهند شد. براساس این بند الحاقی، هرگونه تصرف غیرمجاز در اموال متعلق به بانک ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، دانشگاه آزاد اسلامی، صندوق ها و سازمان های بازنشستگی توسط اشخاصی که این اموال حسب وظیفه به آنها سپرده شده، حسب مورد در حکم اختلاس یا تصرف غیرقانونی محسوب می شود.

ماده ۱۸- به منظور کاهش هزینه های جاری، ارتقای بهره منابع و ارتقای شفافیت در هزینه کرد دستگاه های اجرایی اقدامات زیر انجام می شود: ...
ث- ایجاد هرگونه تعهد مالی بدون تأمین اعتبار موردنیاز برای صندوق های بازنشستگی و بیمه ای، شهرداری ها و سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع است.

توضیح: بر اساس این ماده، ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی در دستگاه اجرایی، به اشکال مختلف تصویب نامه، بخشنامه، دستورالعمل، تغییر تشکیلات، تغییر احکام کارگزینی (به صورت تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی)، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به کارگیری نیرو، خرید تضمینی، جبران زیان، جایزه صادراتی و نظایر آن ممنوع است. مسئولیت اجرای این حکم بر عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز و مدیران مالی مربوط است.

اصلاح صندوق های بازنشستگی

ماده ۲۹- به منظور کاهش ناترازی مالی سازمانها و صندوق های بازنشستگی و جلوگیری از ناپایداری مالی و همچنین کاهش وابستگی آنها به بودجه عمومی و

ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های اجتماعی، از سال اول اجرای برنامه اقدامات زیر در صندوقهای بازنشستگی کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوقهای بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرائی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که در این قانون، «صندوق» نامیده می‌شوند، انجام می‌گردد:

پ- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان، «ضوابط سرمایه‌گذاری سازمانها و صندوقهای بازنشستگی» را به منظور ارتقای ذخایر صندوقها، حفظ حقوق و تعهدات بین‌نسلی بیمه‌شدگان، تقویت حاکمیت شرکتی، شفافیت در امور سرمایه‌گذاریها، سودآوری و کارآمد سازی سبد سرمایه‌گذاریها، کاهش بنگاهداری، تغییر رویکرد به سمت سرمایه‌گذاریهای بورسی، مسئولیت‌پذیری هیأت مدیره و اصول تحلیل خطرپذیری (ریسک)، علاوه بر ضوابط مندرج در بند «ه» ماده (۱۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه نموده و به تصویب هیأت وزیران برساند، به نحوی که هر سال حداقل بیست درصد (۲۰٪) از شرکت‌ها و بنگاههای تحت مالکیت و مدیریت خود را واگذار نماید. در هر حال سهام صندوقها صرفاً باید در بهابازار (بورس) و در قالب غیر مدیریتی و سودآور باشد.

توضیح: این امر علاوه بر چابک‌شدن شرکت‌ها و ورود فعالین خصوصی به کسب‌وکار منجر به کاهش قدرت مدیریتی صندوق می‌شود اما در بلندمدت ممکن است به نفع صندوق بازنشستگی تمام شود چون بخش خصوصی به دنبال سودآوری و تخصیص بهینه منابع است. چراکه انگیزه‌ها به هدف کسب سود بیشتر فعال شده و این عامل موجب افزایش بهره‌وری و سودآوری شرکت‌ها می‌شود. بر این اساس شرکت‌ها می‌توانند به دور از بازی‌ها و فشارها و دخالت‌های سیاسی به فعالیت حرفه‌ای خود بپردازند که در صورت ادامه مدیریت صندوق بر شرکت‌ها، این امر در شرایط فعلی سیاسی و نهادی کشور ممکن نبود.

سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مکلفند نسبت به واگذاری مدیریت آن دسته از بنگاههای تابع و وابسته که فاقد متقاضی جهت واگذاری مالکیت هستند از طریق انعقاد قرارداد پیمان مدیریت اقدام نمایند. این بند مشمول احکام بند «الف» ماده (۵) این قانون می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و با همکاری سازمان و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

توضیح: قرارداد مدیریت پیمان یا مدیریت پروژه، قراردادی است که در طی آن، پیمانکار متعهد به مدیریت و اجرای کامل پروژه شده و در مقابل، درصدی از کل هزینه‌های پروژه را به عنوان کارمزد پیمانکاری دریافت می‌کند. شرکت‌هایی که فاقد متقاضی جهت واگذاری می‌باشند درواقع به علت مشکل اقتصادی یا سیاسی، مورد اقبال سرمایه‌گذاران بخش خصوصی قرار نگرفته‌اند و لذا احتمالاً متقاضیان مدیریت پیمان برای این شرکت‌ها اندک باشند. این امر بستری برای رانت و فسادهای اقتصادی و سیاسی مهیا می‌کند چراکه ممکن است مدیران و مالکان فعلی شرکت برای انجام این قانون با پیمانکار مدنظر خود روابط ناصحیح اقتصادی شکل داده و محملی برای فساد و پرداخت‌های نامشروع شود. این نکته اهمیت دارد که جهت تدوین این آیین‌نامه، صندوق بازنشستگی کشوری اعلام نظر کرده و آیین‌نامه را طوری تنظیم کند که حداکثر منافع صندوق در راستای خدمت به بازنشستگان تأمین شود. همچنین در میان سطوح مختلف مشارکت (تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا)، بخش اجرا فقط بخش پررنگ مشارکت مردمی است. اما در همین سطح نیز انواع مشارکت‌های اجرایی مانند واسپاری، جمع‌سپاری و همیاری در این برنامه استفاده نشده است و فقط به ابعادی از برون‌سپاری پرداخته شده است؛ بدین صورت که برخی از فعالیت‌هایی که جزو کار یک سازمان هستند، تحت نوعی قرارداد یا پیمان از پیش تعیین شده به یک نهاد خارجی واگذار شود. در این صورت که بدون بستر قانونی-نظارتی دقیق و بدون رتبه‌بندی میان تشکلهای مردمی بیرون‌سپاری‌ها انجام شوند، شائبه جدی رانت پیش می‌آید. محرک‌های این مشارکت نیز غالباً اقتصادی است که موجب کم‌رنگ شدن روابط اجتماعی و مسئولیت‌پذیری مردم در جامعه خواهد شد.

تبصره ۱- صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی مکلفند کلیه سهام متعلق به خود و شرکت‌های تابع و وابسته را که سهم صندوقهای بازنشستگی و شرکت‌های تابعه و وابسته در آنها بیش از بیست درصد (۲۰٪) و ارزش آن از سیصد برابر سقف نصاب معاملات متوسط (موضوع قانون برگزاری مناقصات) کمتر است حداکثر ظرف دو سال اول برنامه واگذار نمایند.

توضیح: این تبصره ذیل ماده ۲۹ و بحث اصلاح صندوق‌های بازنشستگی آورده شده که شرکت‌های وابسته به صندوق در صورتی که ارزش آنها به قیمت ثابت سال ۱۳۸۲، بیش از ۶۰ میلیارد ریال باشد (قیمت سال ۱۴۰۳ معادل ۳۰۰۰ میلیارد ریال) و سهم صندوق در آنها بیش از بیست درصد باشد، حتی اگر شرایط ورود به بهابازار را ندارند، طبق این تبصره

باید در مدت دو سال واگذار شوند. البته باید به این نکته اشاره کرد که این تبصره با ماده ۵ همین برنامه در تضاد است چون در ماده ۵ بیان می‌دارد که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و همه صندوق‌های بازنشستگی مکلفند با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نسبت به واگذاری سهام کنترلی و مدیریتی خود و شرکت‌های تحت مالکیت حداکثر تا پایان سال دوم اجرای این قانون اقدام نمایند اما در تبصره ماده ۲۹ بالای ۲۰ درصد را مشمول کرده است.

با توجه به ماده ۲۹ برنامه هفتم پیشنهاد می‌شود تا صندوق بازنشستگی کشوری سبد سرمایه‌گذاری متنوع از بازار سهام و بخش تولید و خدمات کشور با سود انتظاری مشخص تهیه کند تا بتواند در چارچوب این سند، جهت افزایش سرمایه‌گذاری و سودآوری گام بردارد. همچنین اولویت‌بندی شرکت‌های صندوق جهت واگذاری در بهابازار و بررسی شرایط شرکت‌های شناسایی شده جهت ورود به این بازار و رایزنی با سازمان بورس و اوراق بهادار در این خصوص انجام شود.

تبصره ۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح مکلف است ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکت‌های تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی و همچنین افرادی که به نمایندگی صاحب سهم در شرکت‌های مذکور به عنوان عضو هیأت مدیره/هیأت عامل معرفی می‌شوند را تهیه کند و به تصویب هیأت وزیران برساند. هر گونه انتصاب در سمت (پست)‌های موضوع این تبصره از تاریخ ابلاغ دستورالعمل مذکور، بر اساس سازوکار آن خواهد بود. صندوق‌های مشمول این حکم موظفند متصدیان فعلی سمت‌های موضوع این حکم را با شرایط عمومی و اختصاصی پیشینی شده در دستورالعمل مذکور ظرف شش ماه از تاریخ ابلاغ دستورالعمل تطبیق داده و نسبت به جایگزینی افرادی که شرایط مورد نظر را ندارند اقدام نمایند.

توضیح: صندوق باید علاوه بر مداخله فعال در روند تصویب این دستورالعمل با استفاده از ظرفیت‌های وزارتخانه، نسبت به شناسایی افراد مناسب برای عضویت در هیأت مدیره شرکت‌ها اقدام کند، تا به محض ابلاغ دستورالعمل، افراد جایگزین را مشخص نماید. صندوق می‌بایست به تدوین آیین نامه مذکور و رایزنی با وزارت امور اقتصاد و دارایی

برای تهیه و تصویب آیین نامه جهت جلوگیری از انتصابات غیر تخصصی و سیاسی در هیأت مدیره های صندوق و شرکت های تابع با لحاظ شاخص های تخصصی و اخلاقی در هر حوزه ورود کنند. همچنین از تجربه کانون ارزیابی مدیران که در مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا در قالب مرکز رشد و تعالی مدیران صندوق بازنشستگی فعالیت می کند، می توان استفاده کرد. در این مرکز مدیران به صورت مرحله ای ارزیابی می شوند، در ابتدا از لحاظ سابقه کاری می بایست با حوزه مدیریت خود مطابقت داشته باشند و پس از آن با اصطلاحات و حوزه تخصصی مدیریت خود آشنا باشند و در مرحله آخر از لحاظ رفتاری و شخصیتی صلاحیت آنان احراز شود. می توان گفت کانون فرایندی یک یا چندروزه است که با بهره گیری از شبیه سازی های شغلی، آزمون های روانسنجی و تیمی به شناخت متناظر با توانایی ها و رفتارهای مورد انتظار مدیران دست می یابد.

یکی از معضلات موجود در نظام اداری و استخدامی ایران، نبود کیفیت سابقه کار یک فرد است و صرفاً با ارائه مناصب شغلی خود، بدون در نظر گرفتن میزان موفقیت و شکست در آن مسئولیت، به جایگاه جدیدی دست پیدا می کند. پیشنهاد می شود نوع تغییراتی که یک مدیرعامل در زمان خود در شرکت های وابسته به صندوق انجام داده است در پایگاه داده مدیران ثبت شود به نحوی که صندوق بازنشستگی با مراجعه به آن پایگاه داده می تواند رزومه کیفی مدیران را مشاهده کند و در چپش مدیران و عزل و نصب های آنان به طور هدفمند رفتار کند.

مسئولیت اجرای این حکم با اعضای مجمع عمومی شرکت های مشمول خواهد بود و متخلفین از اجرای آن به انفصال از خدمات دولتی و عمومی به مدت دو سال محکوم می شوند. سایر سهامداران حاضر در مجمع عمومی به غیر از نمایندگان صندوق های بازنشستگی موضوع این تبصره و نمایندگان کلیه مؤسسات و شرکت های تابع و وابسته آنها از شمول این حکم مستثنی خواهند بود. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر شش ماه یکبار به کمیسیون های اقتصادی و اجتماعی مجلس ارسال نماید.

حوزه بازنشستگی

اصلاحات سنجه ای

بند الحاقی - به منظور کاهش ناترازی صندوق های بازنشستگی و تقویت توان صندوق ها در انجام تکالیف محول شده از ابتدای سال اول اجرای برنامه:

بیمه‌پردازانی که بیش از ۲۸ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی اضافه نمی‌گردد.

بیمه‌پردازانی که از ۲۵ تا ۲۸ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی به ازای هر سال تا زمان بازنشستگی دو ماه اضافه می‌گردد.

بیمه‌پردازانی که از ۲۰ تا ۲۵ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی به ازای هر سال تا زمان بازنشستگی سه ماه اضافه می‌گردد.

بیمه‌پردازانی که از ۱۵ تا ۲۰ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی به ازای هر سال تا زمان بازنشستگی چهار ماه اضافه می‌گردد.

بیمه‌پردازانی که مطابق قوانین کمتر از ۱۵ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی پنج سال اضافه می‌گردد.

تبصره ۱- اجرای تمام یا بخشی از احکام فوق‌الذکر مشروط بر آن است که سن بیمه‌پرداز در زمان بازنشستگی برای مردان از ۶۲ سال و برای زنان از ۵۵ سال بیشتر نباشد. در هر حال حداکثر سنوات الزامی اشتغال برای بازنشستگی برای مردان ۳۵ سال و برای زنان ۳۰ سال خواهد بود.

تبصره ۲- اصلاحات فوق در قوانین مربوط به صندوقهای بازنشستگی به استثنای صندوقهایی که حداقل سنوات الزامی اشتغال برای بازنشستگی بیمه‌شدگان آنها از ارقام مذکور در تبصره (۱) بیشتر است به صورت دائمی خواهد بود.

تبصره ۳- ایثارگران، معلولان و شاغلان در مشاغل سخت و زیان‌آور مشمول قوانین خاص خود هستند.

تبصره ۴- اشخاص موضوع این حکم با رضایت خود و موافقت دستگاه‌های ذیربط می‌توانند علاوه بر زمانهای مذکور در اجزای (۲) تا (۵) این بند تا سقف سن مقرر در قوانین مربوطه حسب مورد به خدمت ادامه دهند.

تبصره ۵- چنانچه دستگاه‌ها به خدمات برخی از کارکنان نیاز نداشته باشند حسب مورد می‌توانند بدون لحاظ زمانهای مذکور در اجزای (۲) تا (۵) با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه و موافقت معاون اول رئیس‌جمهور بر اساس قوانین مربوط نسبت به صدور احکام بازنشستگی آنان اقدام کنند.

تبصره ۶- افرادی که بنا به تقاضای خود مایل به بازنشستگی بدون رعایت موعد فوق‌الذکر باشند، بازنشستگی آنها مطابق قوانین مربوط و بدون رعایت اجزای (۲) تا (۵) بلامانع است و حقوق بازنشستگی آنان متناسب با سنوات مندرج در اجزای مذکور (به نسبت سنوات اشتغال آنها به سنوات الزامی اشتغال برای بازنشستگی آنها) برقرار می‌شود.

توضیح: مشکلات صندوق‌های بازنشستگی به سه دسته تقسیم می‌شوند؛ برخی از مشکلات مبنایی هستند که با یک یا دو سال فعالیت و ایجاد قوانین حمایتی حل نمی‌شوند؛ مانند عدم تحقق نظام چندلایه تأمین اجتماعی، ساختار جمعیت کشور و بهره‌وری کارکنان. دسته دوم مشکلات که مشکلات میان‌مدت هستند مانند روش‌های نادرست سرمایه‌گذاری و مدیران ناکارآمد صندوق‌ها. زیرا اغلب صندوق‌های بازنشستگی شرکت‌های عمومی شبه‌دولتی هستند که مدیریت آنها توسط دولت مشخص می‌شود؛ اما بر روند کارهای آنها نظارت اثربخشی صورت نمی‌گیرد. دسته سوم که صندوق‌های بازنشستگی را دچار بحران کرده مشکلات پارامتریک هستند؛ این مشکلات شامل این موارد است: پایین بودن سن بازنشستگی، ناکارایی قوانین موجود درمورد صندوق‌های بازنشستگی، کاهش نسبت پشتیبانی و سنوات مبنای محاسبه مستمری.

با توجه به افزایش سن و سابقه بازنشستگی، این اقدام موجب تأثیرات جدی بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی کشور نخواهد شد. بر طبق این مصوبه، احتمالاً قسمت قابل توجهی از بیمه‌شدگان فعلی یا احتمالی از زیر چتر صندوق‌ها خارج خواهند شد؛ به عبارت دقیق‌تر، بیمه‌گریزی رخ خواهد داد. برخی افراد اظهار داشته‌اند که در گذشته، باید ۳۰ سال حق بیمه را پرداخته و منتظر بازنشستگی شده بودند، اما اکنون باید ۳۵ سال کار کنند؛ در این مدت، بیمه‌های تجاری با صندوق‌های بازنشستگی رقابت می‌کنند. این بیمه‌ها حداقل از نظر شکلی زیباتر و جذاب‌تر هستند و بدون شک، یک بخشی از بیمه‌شدگان را به سمت خود جلب خواهند کرد. این گریز قطعاً می‌تواند آسیب‌زا باشد و باعث کاهش نفوذ صندوق‌های بازنشستگی شود و از طرفی ممکن است رضایت مردم و اجتماع را به دنبال داشته باشد، چراکه بر اساس اختیار و اراده خود تصمیم می‌گیرند در بخش دولتی یا خصوصی یا ... خود را بیمه کنند. باید توجه داشت که افزایش سن و سابقه بازنشستگی در کوتاه‌مدت تأثیرگذار است و در چهار سال آینده در همین نقطه خواهیم بود و مجدداً با بحران روبه‌رو خواهیم شد؛ چراکه ساختار مدیریتی صندوق‌ها دچار نقصان است. مداخلات گسترده دولت و وزارتخانه‌ها در این صندوق‌ها باعث ناکارآمدی سیستم شده و بخش مهمی از این ناپایداری به دلیل مداخلات دولت و روابط سیاسی با شرکت‌های زیرمجموعه صندوق است. به تعبیر دیگر اصلاحات پارامتریک اگر همزمان با اصلاحات نهادی و ساختاری شروع صورت نگیرد، در بلندمدت به هدف اصابت نکرده و البته نارضایتی مردم را نیز به دنبال خواهد داشت.

در ضمن در این ماده اشاره مستقیمی به مخرج کسر به عنوان مبنای تعداد کل سال‌ها جهت تعیین مستمری بازنشستگی نکرده است (مشخص نکرده است که مخرج کسر ۳۰ سال باقی مانده یا ۳۵ سال می‌شود). فرمول مستمری به این صورت خواهد بود که از نظر محاسبه‌ای، «سنوات سوابق» بر «سنوات الزامی اشتغال» تقسیم و بالطبع مبلغی از حقوق فرد کسر خواهد شد، اما این قانون اشاره صریحی ندارد که اگر فردی بیشتر کار کند، صورت کسر در جای خود محفوظ است و بالطبع به نسبت بیشتری مستمری دریافت می‌کند (چون مخرج کسر همان ۳۰ سال باقی مانده و شخص هم ۳۵ سال کار کرده است) یا مخرج کسر هم متناسب با تعداد سنوات و یا ۳۵ سال تغییر می‌کند که در این صورت مستمری او تغییری نکرده و یا حتی کمتر می‌شود (شخص ممکن است به ۶۲ سال برسد و مثلاً ۳۲ سال سنوات داشته باشد اما چون مخرج کسر ۳۵ شده است باعث می‌شود از آنچه باید کمتر دریافت کند).

بند الحاقی ۱- به منظور عدالت در پرداخت حقوق شاغلان و بازنشستگان و نیز متناسب سازی حقوق بازنشستگان با نود درصد (۹۰٪) حقوق و فوق العاده‌های مشمول کسور شاغلان مشابه و هم طراز، 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.

توضیح: گرچه این اقدام دولت گام مهمی در راستای تحقق عدالت در پرداخت‌ها به مستمری‌بگیران حداقل‌بگیر محسوب می‌شود، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد دولت در صورت اجرای این طرح با تنگنای مالی روبه‌رو خواهد بود و ممکن است مجبور به تأمین این منابع از محل کاهش تخصیص بودجه عمرانی یا روش‌های تورم‌زا شود. این بند بار مالی زیادی را به بودجه و صندوق‌های بازنشستگی تحمیل می‌کند و از منظر کارشناسی تصویب این بند، صرفاً مشروط به تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای آن از محل منابع پایدار و قابل تحقق، امکانپذیر است.

ماده ۸۸- به منظور ارتقای کیفیت نیروی انسانی آموزش و پرورش به عنوان محور تحول در نظام تعلیم و تربیت کشور، اقدامات ذیل انجام می‌گیرد:

الف- وزارت آموزش و پرورش مکلف است «سند جامع سرمایه انسانی آموزش و

پرورش شامل جذب، گزینش، تربیت، استخدام، نگهداشت، ارتقا، بازنشستگی و خروج از خدمت» را ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه نموده و ترتیبات قانونی لازم را جهت تصویب و اجرایی نمودن آن اعمال نماید.

توضیح: بازنشستگی یک موضوع بالقوه چالش برانگیز در سالمندی است که تأثیرات متفاوتی در ابعاد مختلف زندگی افراد سالمند ایجاد می‌کند. همچنین مرور گزارش‌های اعلام شده جمعیت سالمندان از سوی سازمان بهداشت جهانی و آمار بازنشستگان صندوق بازنشستگی حاکی از افزایش نرخ جمعیت این گروه است؛ بدین صورت که طی سی سال آینده، بازنشستگان یک چهارم و سالمندان بیش از یک سوم کل جمعیت ایران را تشکیل خواهند داد. این شرایط همراه با بالارفتن سن امید به زندگی و افزایش مدت زمان باقی ماندن افراد در دوره بازنشستگی بر اهمیت توجه به این دوره به عنوان یک مرحله تأثیرگذار تأکید دارد و آن را بحرانی مهم و چالشی بحث برانگیز در دوران سالمندی تلقی می‌کند. بر این اساس و با توجه به ماده فوق، صندوق بازنشستگی با مذاکره و همکاری با وزارت آموزش و پرورش می‌تواند برنامه‌هایی در جهت به کارگیری پاره وقت دبیران عزیز بازنشسته در امور صنفی و ستادی مدارس مانند مشاوره تحصیلی، راهبری علمی، برگزاری کلاس‌های فوق العاده و تقویتی، امور مالی و حسابداری، نگهداری ساختمان و تأسیسات و ... را پیشنهاد دهد. این امر علاوه بر رشد و ارتقای کیفیت آموزشی مدارس، موجب تکریم و حفظ منزلت اجتماعی بازنشستگان این دستگاه مهم و حیاتی شده و نیز به خاطر توقع کم مالی بازنشستگان، موجب صرفه جویی در منابع این وزارتخانه خواهد شد.

ماده الحاقی ۳۱- برقراری مستمری بازنشستگان برای کلیه بیمه شدگان صندوقهای بازنشستگی (اعم از کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوقهای بازنشستگی دستگاه ها، نهادها و بانکها) بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنشستگی است، می‌باشد.

توضیح: این ماده جهت محاسبه مستمری بازنشستگان و میزان بار مالی که برای صندوق ایجاد می‌کند حائز اهمیت است. چراکه بر اساس میانگین حقوق دو سال آخر باید مستمری پرداخت شود نه براساس میزان وزنی سالهای کسورپردازی و ...

حوزه مردمی سازی

برنامه‌های توسعه در کشور ایران مهم ترین قوانین برای تنظیم حکمرانی در بازه‌های

پنج‌ساله هستند. در الگوهای جهانی و قانون اساسی ایران چهار سطح تصمیم‌گیری، نظارت، مطالبه‌گری و اجرا برای مشارکت اجتماعی تعریف شده است. در واقع نظام حکمرانی جوامع مختلف از جمله ایران از سه بخش دولتی، خصوصی و مردمی تشکیل می‌شود و مشارکت اجتماعی، در معنای متعارف آن، ذیل بخش سوم، یعنی بخش مردمی تعریف می‌شود. در ادبیات علمی اجتماعی و سیاسی نیز، هر جامعه از سه بخش دولتی، مردمی یا عمومی و خصوصی تشکیل می‌شود. دولت به‌عنوان نماینده منافع عمومی و بازار به‌عنوان نماینده بخش خصوصی به‌شمار می‌روند. نهادهای مردمی نیز که اصطلاحاً بخش سوم جامعه را تشکیل می‌دهند به دنبال هدفی مشترک برای همبستگی بوده و فضایی بالقوه برای نفع اجتماعی ایجاد می‌کنند. بخش مردمی فقط زمانی ماهیت حقیقی خود را خواهد داشت که از دو بعد غیردولتی و غیرانتفاعی بودن آن‌ها حراست شود، اما قوانین میانی ما نسبت به این موضوعات توجه لازم را نداشته‌اند. به‌طور مثال در احکام دائمی قوانین برنامه توسعه بهزیستی مرجع صدور مجوز و فعالیت تشکل‌های مردمی حوزه آسیب‌های اجتماعی و خدمات حمایتی و توانبخشی معرفی شده است (قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۵) و این موضوع به‌دلیل تعارض منافع، عملاً امکان مداخله مؤثر تشکل‌ها و نظارت و مطالبه‌گری ایشان از بهزیستی را خواهد گرفت و بخش مردمی را به بخش شبه‌دولتی تبدیل می‌کند. همچنین نظارت و مطالبه‌گری کارگران فعال در تشکل‌های کارگری به‌دلیل عدم امنیت شغلی و وابستگی تمدید قراردادشان به نظر کارفرما با چالش‌های جدی روبه‌رو است.

باید توجه داشت که بخش مردمی در منطق حکمرانی نسبت به دو بخش دولتی و خصوصی قدرت ایجابی کمتری دارد؛ چراکه بخش دولتی به پشتوانه سرمایه سیاسی و اقتصادی و بخش خصوصی به پشتوانه سرمایه اقتصادی و هر دوی این بخش‌ها به دلیل برخورداری از جایگاه ساختاری در حکمرانی، توان نقش‌آفرینی بالایی در پیشبرد اهداف خویش دارند. اما بخش مردمی به دلیل پراکندگی زیاد سرمایه‌هایش و نداشتن جایگاه ساختاری قوی نسبت به دو بخش دیگر نیازمند حمایت و پشتیبانی است. در واقع همان‌طور که مجلس برای تأثیرگذاری بر دولت به دعوت و صحبت بسنده نمی‌کند و ساختاری برای نظارت و مطالبه آن طراحی شده است، بخش مردمی نیز نیازمند حمایت ساختاری و قانونی است. بخشی از این حمایت‌ها در الگوهای قضایی و حقوقی برای حمایت از مردم و گروه‌های مردمی در برابر بخش دولتی و خصوصی است؛ مانند مصونیت کارگران فعال در تشکل‌های کارگری در برابر اخراج

از کار و حمایت از افشاگران فساد و بخش دیگری از تقویت بخش مردمی، اهتمام در نهادمندسازی موثر این بخش برای ایفای نقش در تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری است.

برنامه‌های توسعه در کشور توجه کمی به سه حوزه اصلی مشارکت مردمی (یعنی تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری) داشته‌اند. نتیجه نادیده گرفتن مردم در حوزه‌های اصلی مشارکت، موجب بی‌میلی جامعه به مشارکت و عدم باور به اراده واقعی حاکمیت برای جلب مشارکت مردمی شده است. تغییر نگرش در این رابطه نیازمند توجه مضاعف برنامه‌های توسعه به مشارکت مردمی است. متأسفانه در برنامه توسعه هفتم با وجود عنوان «مردمی‌سازی»، هیچ ماده مشخصی در این مورد وجود ندارد که بستر ورود مردم به اقتصاد و حکمرانی را فراهم کند. در این برنامه ذیل عنوان «مردمی‌سازی اقتصاد» یک ماده طویل (ماده ۵) وجود دارد که صرفاً به خصوصی‌سازی و ارتقاء شفافیت و رفع تعارض منافع اشاره کرده است. بخش تعاون در نظام اقتصادی کشور در عرض بخش دولتی و خصوصی تعریف شده است و اگر تفاوت ماهوی با این دو بخش نداشته باشد، حضورش در تقسیم‌بندی بخش‌های اقتصادی کشور بلاموضوع است.

در واقع تعاونی‌ها رویکردی اجتماعی از اقتصاد هستند که مبتنی بر تشکیل روابط اجتماعی، رفع نیاز، ارتقای کار و ... شکل می‌گیرند و این رویکرد متفاوت از بخش خصوصی است که مسئله اصلی آن بالا بردن بهره‌وری اقتصادی و سود مادی است. این در حالی است که بخش تعاون در قسمت واگذاری‌های این ماده به صورت مجمل و صرفاً در اندازه یک توصیه مطرح شده که در هنگام اجرا در عمل به معنای کنارگذاشتن این بخش خواهد بود.

رئیس‌جمهور محترم در هنگام تحویل لایحه برنامه به مجلس، مردم‌پایه بودن برنامه هفتم توسعه را از ویژگی‌های مهم و محوری این برنامه دانستند و گفت: «این برنامه با نگاه میدان دادن و ارتقای مشارکت مردم در بخش‌های مختلف و قرار گرفتن دولت در جایگاه هدایت، حمایت و نظارت تدوین شده است» اما وقتی به طور تفصیلی و جزئی برنامه هفتم مرور می‌شود، ویژگی‌های مردم‌پایه بودن به معنای مردمی‌سازی و مشارکت مردمی در آن دیده نمی‌شود. مردمی‌سازی یعنی توجه به نقش مردم در تصمیم‌گیری‌ها و به‌خصوص در قوانینی مانند برنامه توسعه در واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی‌ها خود را باید نشان دهد. در شکل زیر نیز به‌طور خلاصه این پیامدهای استمرار وضع موجود آمده است:

شکل ۱ پیامدهای استمرار وضع موجود مشارکت مردمی با توجه به مؤلفه‌های وضعیت‌شناسی

پیامدهای استمرار وضع موجود	وضعیت‌شناسی
• پایین آمدن سرمایه اجتماعی و افزایش فاصله دولت ملت • محرومیت از ظرفیت‌های فراوان مردمی در اداره حکمرانی • پایین آمدن سرمایه اجتماعی و افزایش فاصله دولت ملت	عدم حمایت کافی از مشارکت نهادمند اجتماعی در قوانین میانی و برنامه‌های توسعه
• محرومیت از ظرفیت‌های فراوان مردمی در اداره حکمرانی • خروج مطالبات مردمی از بستری کنترل‌پذیر و ناظر به مسائل واقعی به بستری سیاست‌زده و غیرقابل کنترل	کم‌رنگ بودن مشارکت اجتماعی در سطوح تصمیم‌گیری، نظارت و مطالبه‌گری
• محرومیت از ظرفیت‌های فراوان مردمی در اداره حکمرانی	غلبه سطح اجرایی در مشارکت اجتماعی
• استحاله بخش تعاون و روحیه تعاون	سیاست‌گذاری بخش تعاون مشابه با بخش خصوصی
• شنیده نشدن صدای مستضعفین در جامعه و غلبه گروه‌ها و طبقات قدرتمند • محرومیت از ظرفیت‌های فراوان مردمی در اداره حکمرانی	کم‌توجهی به تقویت ساختاری بخش مردمی
• شنیده نشدن صدای مستضعفین در جامعه و غلبه گروه‌ها و طبقات قدرتمند	موانع در مسیر «تشکیل یابی» گروه‌های کارگری
• پایین آمدن سرمایه اجتماعی و افزایش فاصله دولت ملت • محرومیت از ظرفیت‌های فراوان مردمی در اداره حکمرانی	دولتی شدن امور مردمی و مردمی شدن امور دولتی
• شنیده نشدن صدای مستضعفین در جامعه و غلبه گروه‌ها و طبقات قدرتمند	ناکارآمدی بخش مردمی اسمی و به محاق رفتن بخش مردمی واقعی

اولین اولویت برنامه توسعه هفتم می‌بایست مشخص کردن منطق و روابط هر یک از بخش‌های نظام حکمرانی و جامعه باشد. در واقع باید پیش از سپردن امور به بخش‌های دولتی، خصوصی و مردمی منطق هر بخش مشخص شده

و نحوه رابطه این بخش‌ها با یکدیگر تصریح شود. مشخص کردن هرگونه حق و تکلیف در برنامه توسعه متوقف بر مشخص شدن این منطق و الگوی روابط است؛ به‌طور مثال با توجه به اسناد بالادستی باید مشخص شود که مزیت هر یک از بخش‌های مذکور در واگذاری وظایف حوزه بهداشت و سلامت چیست و روابط میان آن‌ها به‌صورت مختلف همکاری، واگذاری، نظارت و ... چگونه خواهد بود؛ به بیانی دیگر یک بیمارستان اگر در قالب دولتی، خیریه یا خصوصی تملک و اداره شود چه مزیتی در آن مجموعه ایجاد می‌شود و وظایف دیگر بخش‌ها نسبت به آن بیمارستان چیست؟ از همین‌رو به نظر می‌رسد فرصت موجود در برنامه هفتم جهت توسعه مشارکت مردمی و حرکت اقتصاد به سمت یک اقتصاد مردمی، به‌طور کامل مورد توجه قرار نگرفته است و تلاش جدی در بازتعریف نقش مردم در اقتصاد و فراهم کردن بسترهای حضور مردم در عرصه‌های شناسایی مسائل، ارائه راه‌حل، اجرا و نظارت و بازخوردگیر صورت نپذیرفته است.

حوزه کسب‌وکار

در ادامه به موادی در برنامه هفتم اشاره می‌شود که فرصت‌های مناسبی جهت کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذیل صندوق در آن ذکر شده است. هرچند شرکت‌ها به دلیل آشنایی با جزئیات مسائل خود می‌توانند فرصت‌های دقیق‌تری را شناسایی کنند.

• در ماده ۴۸ اشاره دارد که به منظور تحقق سیاست‌های کلی از جمله رشد اقتصادی، اجرای طرح‌های عظیم اقتصادی ملی، پیشران، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش و جهش اقتصادی، صندوق‌هایی که پهنه‌ها و محدوده‌های معدنی در اختیار دارند موظفند حداکثر ظرف یکسال از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به تعیین تکلیف اعم از واگذاری طی اخذ مجوزهای لازم و رعایت تشریفات قانونی یا مشارکت یا ارائه برنامه مدون با تعهد به اجرا مطابق برنامه ارائه‌شده، اقدام نمایند، در غیر این صورت وزارت صنعت، معدن و تجارت پس از اتمام مهلت مذکور مکلف به ابطال مجوزهای مربوط است. درمورد صندوق‌های بازنشستگی اولویت با ارائه برنامه مدون با تعهد به اقدام مطابق برنامه خواهد بود. در این خصوص لزوم شناسایی معادن ذیل هلدینگ صنعتی و معدنی آتیه صبا و تدوین دستورالعمل جهت برنامه مدون

معادن ضروری است.

• ذیل ماده ۳ و بند ب، صندوق می‌تواند وارد سرمایه‌گذاری در زمینه اکتشاف، توسعه، استخراج، تولید، فروش و صادرات نفت و گاز با اولویت میدین جدید یا مشترک شود و از طریق عقد قرارداد خرید خدمت از تأمین مالی توسط صندوق توسعه ملی بهره‌برد.

• با توجه به بند «پ» ماده ۳ برنامه توسعه، شرکت‌های خصوصی صندوق می‌تواند برای طرح‌های توسعه‌ای خود اوراق منتشر کند و از فرصت بازارهای مالی استفاده کند چراکه وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است نسبت به انتشار اوراق بدهی (ارزی-ریالی) و رفع موانع تأمین مالی بخش خصوصی و تعاونی از طریق انتشار اوراق بدهی (ارزی-ریالی) اقدام نماید.

• در ماده ۴۵ اشاره دارد که دولت در راستای ارتقای کیفی فراورده‌های پتروپالایشگاهی و ارزش افزوده محصولات آن تخفیف‌هایی را برای این صنایع وضع نماید، صندوق می‌تواند از این موقعیت استفاده کرده و درصدی از سود را صرف سرمایه‌گذاری و ارتقا کیفی محصولات پالایشگاهی کند. چراکه در تبصره این ماده اشاره می‌کند به تخفیف پنج درصدی (۵٪) خوراک واحدهای پالایشگاهی و نیز تخفیف خوراک گاز طبیعی تحویلی به واحدهای پتروشیمی موجود، مشروط به اختصاص حداقل چهار درصد (۴۰٪) از سود خالص سالانه این واحدها به حساب اندوخته سرمایه‌ای مخصوص طرح (پروژه)های کیفی‌سازی و توسعه زنجیره پایین‌دستی صنعت آنهاست.

• مواد ۲۷ و ۴۸ و ۹۶ و ۹۹ در مورد شرکت‌های دانش‌بنیان و معافیت مالیاتی و مشوق‌هایی برای این نوع شرکت‌ها است. از این رو پیشنهاد می‌شود، تا صندوق بازنشستگی کشوری اقدام به شناسایی شرکت‌های تحت مدیریت خود جهت ورود و ثبت به این عرصه گام بردارد و اقدام به مطالعه فناوری‌های روز جهان به هدف شناخت سرمایه‌گذاری‌های سودآور آینده کند و به برقراری ارتباط با واحدهای نخبگانی، دانشی و جمع‌آوری بانک دانشی با توجه به زیست‌بوم فناوری ایران پردازد. ورود جدی‌تر صندوق به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر (VC) و برگزاری جشنواره ایده‌های برتر دانشبنیان از فرصت‌های این برنامه برای صندوق است.

جمع‌بندی

در این گزارش ابتدا سیری تاریخی از برنامه‌های توسعه بعد از جنگ تحمیلی در ایران ارائه شد و علل ناکامی و عدم تحقق برنامه‌های توسعه در این ادوار بیان شد که از مهم‌ترین عوامل عدم تحقق این اهداف می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: اساس این برنامه‌ها وابسته به درآمد نفتی بوده و دولت دریافت‌کننده و هزینه‌کننده درآمدهای نفتی است.

برنامه‌های توسعه به صورت بلندپروازانه با اهدافی تقریباً دست‌نیافتنی تدوین می‌شوند و این به دولت‌ها بهانه می‌دهد تا در مقابل اجرانشدن برنامه توجیهی داشته باشند. در سازوکار برنامه‌های توسعه بحث رشد و پایش مداوم برنامه‌ها مدنظر قرار نگرفته است. سازوکار تدوین سیاست‌های کلی و مواد برنامه توسعه از هم جدا است و هرکدام توسط نهادهای مختلف انجام می‌پذیرد. در ادامه به مراحل تکوین برنامه هفتم پرداخته شد و می‌توان به این نکته اشاره کرد که روح کلی برنامه هفتم تزریق الگوی اقتصاد مردمی‌سازی و تعاون نیست، متکی بر نظام و سازوکار قیمت‌گذاری و خصوصی‌سازی سرمایه‌سalar است.

همچنین واقع‌بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و بلندپروازانه بودن این برنامه بر اساس واقعیت‌های اقتصاد ایران چالش مهم دیگر این برنامه است. متأسفانه در برنامه توسعه هفتم با وجود عنوان مردمی‌سازی، هیچ ماده مشخص و صریحی در این مورد وجود ندارد و حتی ذیل این عنوان ماده‌ای طویل (ماده ۵) وجود دارد که صرفاً به خصوصی‌سازی و ارتقاء شفافیت و رفع تعارض منافع پرداخته است. اساساً سیاست‌گذاری کشور در صورتی موفق خواهد بود که در وهله اول منطق بخش‌های مختلف جامعه و حاکمیت و نحوه روابط آن‌ها با یکدیگر را مشخص کند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سیاست‌گذاری و برنامه‌های توسعه مشخص نبودن این منطق و روابط است. باید ابتدا وظایف ذاتی دولت و بخش مردمی و سایر بخش‌ها مانند بخش صندوق‌های بازنشستگی مشخص شود تا مسیر راه برنامه‌های توسعه و پیشرفت کشور روشن شده و به واقعیت نظام حکمرانی ایران نزدیک شود. در رابطه با فرصت‌ها و مخاطرات برنامه هفتم برای صندوق بازنشستگی چهار حوزه مدیریت و حکمرانی شرکتی و حوزه بازنشستگی و مردمی‌سازی و حوزه کسب‌وکار با نگاه اقتصادی برای صندوق بررسی شد که در جدول زیر اهم مواردی که به حوزه مدیریت و حکمرانی و کسب‌وکار صندوق مرتبط است آورده شده است:

جدول ۱؛ خلاصه چالش‌ها و فرصت‌های صندوق بازنشستگی
در برنامه هفتم و راهکارهای پیشنهادی

ماده	خلاصه	فرصت‌ها و مخاطرات	پیشنهاد
ماده ۵	- واگذاری تمامی شرکت‌ها تا پایان سال دوم قانون برنامه هفتم؛ - واگذاری سهام‌های شرکت اصلی که در تملک شرکت‌های فرعی خودش است؛ - ممنوعیت رد دیون از طریق انتقال مالکیت یا سهام دولت به صندوق بازنشستگی.	- تعجیل در واگذاری و ایجاد رانت و فساد و بحران‌های امنیتی و اجتماعی - تمرکز بر واگذاری به بخش خصوصی و عدم اولویت‌بخشی به بخش تعاونی؛ - در پایان سال دوم، واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی انجام می‌شود؛ - الگوی اولویت‌دهی به بخش تعاونی و صرف توصیه، عملاً بی‌فایده است و ضمانت اجرایی ندارد. لذا موجب کمرنگ شدن این بخش در اقتصاد کشور می‌شود.	- پیشنهاد می‌شود شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام این ماده را مغایر با اهداف اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مقام معظم رهبری به دلیل عدم توجه به بخش تعاونی اعلام کند. پیشنهاد می‌شود این شرکت‌ها در یک بازه دوساله به تعاونی‌های مردمی و کارگری واگذار شود و بعد از دو سال در صورت عدم استقبال برای واگذاری به بخش خصوصی اقدام شود.
ماده ۲۹	- لزوم تغییر رویکرد صندوق به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی	- عدم توجه به مخاطرات بیرونی و مؤثر بر بازار بورس ایران و هدفمند نبودن این توصیه؛ - ظرفیت ایجاد بحران‌های اجتماعی در صورت وجود مخاطرات بیرونی و ناتوانی در پرداخت مستمری.	- تغییر رویکرد صندوق به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی یا قراردادهای تسهیم ریسک، مشارکت در تولید و پیمان‌مدیریت؛ - تشکیل یک سبد سرمایه‌گذاری متنوع توسط صندوق از بازار سهام و بخش تولید و خدمات کشور؛ - اولویت‌بندی شرکت‌های صندوق جهت واگذاری در بهابازار و بررسی شرایط شرکت‌های شناسایی‌شده جهت ورود به این بازار و ریزینی با سازمان بورس و اوراق بهادار در این خصوص.
تبصره ۲ ماده ۲۹	- تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی به تدوین دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکت‌های تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی	- فراهم شدن بستر قانونی شناسایی و ارزیابی مدیران فعلی در صندوق بازنشستگی و شرکت‌های تابع و وابسته به صندوق؛ - متخلفین از اجرای آن به انفصال از خدمات دولتی و عمومی به مدت دو سال محکوم می‌شوند.	- ورود صندوق به تدوین آیین‌نامه مذکور و ریزینی با وزارت امور اقتصادی و دارایی برای تهیه و تصویب آیین‌نامه جهت جلوگیری از انتصابات غیرتخصصی و سیاسی در هیأت مدیره‌های صندوق و شرکت‌های تابع با لحاظ شاخص‌های تخصصی و اخلاقی در هر حوزه؛ - پیشنهاد می‌شود نوع تغییراتی که یک مدیر عامل در زمان خود در شرکت‌های مدیریتی و تحت کنترل صندوق انجام داده است در پایگاه داده مدیران ثبت شود به نحوی که صندوق بازنشستگی با مراجعه به آن پایگاه داده بتواند رزومه کفنی مدیران را مشاهده کند و در چیش مدیران و عزل و نصب‌های آنان به طور هدفمند رفتار کند؛ - استفاده از تجربه قانون ارزیابی مدیران در مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.

ماده ۴۸	- تعیین و تکلیف پهنه و محدوده معادنی که در اختیار صندوق است مبتنی بر آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش و جهش اقتصادی.	- لزوم شناسایی معادن ذیل هلدینگ صنعتی و معدنی آتیه صبا و تدوین دستورالعمل جهت برنامه مدون معادن ضروری است.	- لزوم آینده‌نگری و تکمیل زنجیره ارزش در معادن تحت مدیریت هلدینگ‌های صندوق در راستای مقابله با خام‌فروشی و تکمیل زنجیره‌های تولید و استفاده از مزایای مطروحه در این ماده.
ماده ۳	- سرمایه‌گذاری در زمینه اکتشاف، توسعه، استخراج، تولید، فروش و صادرات نفت و گاز (صندوق توسعه ملی مکلف است در این راستا صرفاً از طریق عقد قرارداد خرید خدمت با بخش‌های خصوصی و غیردولتی ذی صلاح اقدام نماید).	- با توجه به وجود هلدینگ نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاه (صبا انرژی) صندوق می‌تواند از این موقعیت تأمین مالی و مشارکت استفاده کند.	- لزوم رابزنی صندوق جهت گنجانده شدن این پیشنهاد در بودجه سنوات سال‌های برنامه؛ - بررسی کارشناسی جهت ورود به فرصت‌های صنعت نفت و گاز، آمایش سرزمینی مناطق نفتی و انتخاب اولویت‌های صندوق در سرمایه گذاری، رابزنی و تفاهم با صندوق توسعه ملی برای جذب منابع مالی در صنعت نفت.
ماده ۳	- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است نسبت به انتشار اوراق بدهی (ارزی-ریالی) و رفع موانع تأمین مالی بخش خصوصی و تعاونی از طریق انتشار اوراق بدهی (ارزی-ریالی) اقدام نماید.	- شرکت‌های خصوصی صندوق می‌توانند برای طرح‌های توسعه‌ای خود اوراق منتشر کنند و از فرصت بازارهای مالی استفاده کنند.	- شناسایی و اولویت‌بندی شرکت‌های صندوق و چگونگی و میزان انتشار اوراق جهت رفع مشکلات آنها در راستای تأمین نقدینگی یا سرمایه در گردش شرکت‌های سودده و بانضباط.
ماده ۴۵	- دولت در راستای ارتقای کیفی فراورده‌های پتروپالایشگاهی و ارزش افزوده محصولات آن تخفیف‌هایی را برای این صنایع وضع نماید.	- صندوق با توجه به وجود هلدینگ نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاه (صبا انرژی) می‌تواند از این موقعیت استفاده کرده و درصدی از سود حاصله را صرف سرمایه‌گذاری و ارتقای کیفی محصولات پالایشگاهی کند.	- لزوم رابزنی صندوق جهت گنجانده شدن این پیشنهاد در لوائح بودجه سنوات اجرای برنامه.
مواد ۲۷ و ۴۸ و ۹۶ و ۹۹	- وضع تخفیف‌های مالیاتی و وجود اولویت و فرصت‌های مالی و تولیدی برای شرکت‌های دانش‌بنیان	- استفاده از فرصت‌های دانش‌بنیانی توسط صندوق جهت افزایش تولید و سودآوری و بهرمندی از مشوق‌های موجود.	- لزوم شناسایی و اولویت‌بندی شرکت‌های تحت مدیریت صندوق جهت ورود به عرصه دانش‌بنیان و ثبت آنها؛ - مطالعه فناوری‌های روز جهان به هدف شناخت سرمایه‌گذاری‌های سودآور آینده و ارتباط با واحدهای نخبگانی، دانشی و جمع‌آوری بانک دانشی با توجه به زیست‌بوم فناوری ایران؛ - ورود جدی‌تر صندوق به سرمایه‌گذاری‌های خطرپذیر (VC) و برگزاری جشنواره ایده‌های برتر دانش‌بنیان.

فصل دوم

برنامه هفتم از منظر بازنشستگی
(باتأکید بر صندوق بازنشستگی
کشوری)

چکیده فصل

برنامه‌های توسعه یکی از مهم‌ترین اسناد کشوری است که از این ظرفیت برخوردار است که از طریق اعمال برخی از اصلاحات هدف‌گذاری شده، ضمن پویا کردن عرصه سیاست‌گذاری، مشکلات موجود را رفع و زمینه بهبود شرایط کشور را فراهم نماید. با توجه به چنین جایگاهی، گزارش حاضر ضمن مرور اهم اقدامات سیاستی در برنامه‌های پیشین توسعه، به بررسی وضعیت برنامه هفتم توسعه در حوزه بازنشستگی پرداخته است.

واکاوی برنامه هفتم توسعه از منظر حوزه بازنشستگی نشان می‌دهد که برنامه مذکور با چند تکلیف کلی در این زمینه روبه‌روست که می‌توان آن‌ها را ذیل بخش‌های زیر تفکیک کرد:

- بایسته‌های سرمایه‌گذاری، امور مالی و مدیریت صندوق‌ها؛

- گسترش پوشش بیمه‌ای؛

- اصلاحات سنج‌های صندوق‌ها؛

- متناسب‌سازی؛

- برنامه حمایتی درمان مازاد.

موارد مرتبط با سرمایه‌گذاری و امور مالی و مدیریتی در گزارشی دیگری که از سوی این مؤسسه منتشر می‌شود، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است؛ در گزارش حاضر به سایر موارد فوق پرداخته شده است. از میان موارد مذکور، تکالیف مرتبط با پوشش بیمه‌ای چندان راهگشا به نظر نمی‌رسد و بعید است تأثیر قابل توجهی بر افزایش نسبت بیمه‌شدگان داشته باشد؛ مهم‌ترین نکته در این بخش برخورد منفعلانه قانون‌گذار در مواجهه با پلتفرم‌های ارائه‌دهنده خدمات حمل‌ونقل بار و مسافر است که در برنامه هفتم صرفاً مجاز به بیمه کردن رانندگان شده‌اند و این

موضوع حاکی از آن است که سیاست‌گذار در کشور ما همچنان در بازنشاسی تأمین اجتماعی آشکال جدید اشتغال، از جمله مشاغل مرتبط با پلتفرم‌ها، منفعلانه عمل می‌کند و از یک سو از تسری قوانین موجود به این پدیده‌های جدید خودداری می‌کند و از سوی دیگر خود نیز به ابداع و ابتکار فعالانه در زمینه حقوق تأمین اجتماعی این مشاغل نمی‌پردازد که این موضوع با توجه به روند روبه‌گسترش اقتصاد گیگ و انواع مشاغل دورکاری، گسترش افراد فاقد پوشش در آینده را به دنبال خواهد داشت.

اصلاحات سنج‌های برنامه هفتم نیز در پی افزایش تدریجی سن بازنشستگی به ۶۲ سال و سنوات ۳۵ سال بوده است که با ابهاماتی درباره نحوه محاسبه مستمری و تغییر یا عدم تغییر در نرخ جایگزینی روبه‌روست. در وضعیت کنونی سن برقراری بازنشستگی در صندوق بازنشستگی بسیار پایین است: به طور میانگین، کارکنان دولت قبل از رسیدن به ۵۲ سالگی بازنشسته می‌شوند؛ در حالی که این شاخص در صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی اندکی بیش از ۵۶ سال است. نکته در خور تأمل دیگر در این زمینه، سنوات پرداخت حق بیمه است که در صندوق بازنشستگی کشوری بیش از ۲۹ سال بوده است، در حالی که مشمولان سازمان تأمین اجتماعی به طور میانگین نزدیک به ۲۳ سال سنوات پرداخت کرده‌اند. بنابراین انتظار می‌رود که با افزایش سنوات الزامی، سن بازنشستگی مؤثر در میان مشمولان سازمان تأمین اجتماعی افزایش یابد، اما این اقدام تأثیر زیادی بر مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری نخواهد داشت.

نکته مهم دیگر در مورد اصلاحات سنج‌های این است که وضعیت گروه‌های خاصی همچون ایثارگران و مشاغل سخت و زیان‌آور نیز مشخص نشده است و صرفاً از تعدیل‌های مندرج در برنامه مستثنی شده‌اند.

آخرین آمار رسمی منتشرشده از سوی سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که بیش از ۵۵۰ هزار نفر از بازنشستگان کنونی در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور قرار دارند؛ میانگین سن برقراری بازنشستگی این افراد حدود ۴۹,۷ درصد بوده است؛ میانگین سابقه منظور شده برای آن‌ها ۳۲,۶ سال بوده که ۷,۹ سال آن سابقه ارفاقی بوده است. ۹۶,۴ درصد از بازنشستگان مذکور مرد هستند و حدود ۵۷ درصد از بازنشستگان مشمول سخت و زیان‌آور، درآمدی معادل دو برابر حداقل دستمزد یا بیشتر داشته‌اند.

بررسی تجارب سایر کشورهای پیشرفته در زمینه مواجهه با مشاغل سخت و زیان‌آور، نشان می‌دهد که هر کشور با توجه به مجموعه‌ای از اصول و قواعد خویش، رویکردهای متمایزی را برگزیده است؛ برای نمونه کشورهایی مانند بلژیک و اسپانیا و ایتالیا برای مشاغل سخت و

زیان‌آور، زمینه خروج پیش از موعد را فراهم آورده‌اند در حالی که برخی از کشورها همچون انگلستان، چک، دانمارک و مجارستان تلاش کرده‌اند که با انجام اقداماتی در جهت ارتقای سلامت و ایمنی، وضعیت کارگاه‌ها را بهبود داده، طول دوره کاری را افزایش دهند؛ برخی از کشورها همچون بلژیک، هلند، فرانسه، فنلاند و آلمان نیز از ترکیب این دو نوع اقدام بهره برده‌اند و کوشیده‌اند تا ضمن بهبود شرایط ایمنی و سلامت در کارگاه‌های مشمول سخت‌وزیان‌آور، امکان خروج پیش از موعد را برای کارگران و کارکنان این بخش‌ها فراهم آورند. از طرفی در کشورهایی که مشاغل سخت و زیان‌آور با ضریب محاسبه سنوات روبه‌روست نیز مشاغل مختلف از ضرایب متفاوتی برخوردار شده‌اند. بنابراین مواجهه یکسان با همه مشاغل مشمول سخت و زیان‌آور، احتمالاً ساده‌ترین اقدام و درعین حال با بیشترین خطا همراه خواهد بود.

اقدام دیگری که در برنامه هفتم ارائه شده است، ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه‌ای مشمول کمک دولت است که براساس نکات مندرج در برنامه هفتم، قرار است کمک‌های دولت به آنان براساس دو متغیر زمان و پایگاه اقتصادی بیمه‌شدگان کاهش یابد. فرایند تعدیل کمک دولت به بیمه‌شدگان محدود نیست و کارفرمایان نیز مشمول این تعدیل شده‌اند، هرچند با شدت بسیار کمتر.

یکی از سیاست‌های مهم حمایت از بازنشتگان در برنامه هفتم، سیاست متناسب‌سازی است که از یک سو حمایت مهمی برای بازنشتگان محسوب می‌شود و وضعیت شاخص کفایت و تأمین هزینه‌های زندگی را برای مستمری‌بگیران بهبود خواهد داد؛ اما از سوی دیگر ضمن افزایش نابرابری میان مستمری‌بگیران، مخارج صندوق رانیز به شدت افزایش خواهد داد. تأمین هزینه‌های مازاد ناشی از متناسب‌سازی برای مدیریت صندوق‌های بازنشتگی چالش ایجاد خواهد کرد و آن‌ها را از دو سو تحت فشار قرار خواهد داد: مطالبات بازنشتگان و تخصیص ناکافی دولت. بنابراین از یک سو اقدامات پیش‌دستانه برای تأمین مخارج مذکور ضروری است و از سوی دیگر لازم است تدوین برنامه‌های جدید یا گسترش برنامه‌های موجود در سایر حوزه‌ها، ازجمله حوزه‌های فرهنگی و درمانی، برای سال ۱۴۰۳ با احتیاط بیشتری همراه شود.

اقدام مهم دیگری که می‌توان پیشنهاد کرد حضور فعالانه در دولت برای تقویت ابعاد کارشناسانه نگارش آیین‌نامه‌هاست. ماده (۲۹) برنامه هفتم توسعه با وجود تکالیف متعدد تقنینی با ابهامات بسیار قابل توجهی روبه‌رو است. بنابراین بار اصلی تقنین به تدوین آیین‌نامه انتقال یافته است؛ در چنین شرایطی مداخله کارشناسانه و مبتنی بر منافع ملی بسیار مهم و در خور توجه است.

ماده	خلاصه	فرصت‌ها و مخاطرات	پیشنهاد
۲۹ ماده (۱)؛	مجاز بودن ارائه‌دهندگان خدمات حمل و نقل بار و مسافر از طریق سکوهای مجازی به بیمه کردن نزد سازمان تأمین اجتماعی	توجه سیاست‌گذار به مشاغل سکومحور مجاز بودن صاحبان آن‌ها را به اعمال بیمه ترغیب نمی‌کند.	با توجه به روند رو به گسترش مشاغل سکومحور و لزوم توجه به تأمین اجتماعی کارکنان این حوزه پیشنهاد می‌شود، این موضوع از طریق طرح یا لوایح مرتبط با تحقق سیاست‌های ملی حوزه تأمین اجتماعی، مد نظر قرار گیرد و صاحبان سکوهای ارائه کننده خدمات مکلف به بیمه کردن رانندگان خود شوند.
۲۹ ماده (۲)؛ ماده (۳)؛ ماده (۴)؛ ماده (۵)؛ ماده (۶)؛ ماده (۷)؛ ماده (۸)؛ ماده (۹)؛ ماده (۱۰)؛ ماده (۱۱)؛ ماده (۱۲)؛ ماده (۱۳)؛ ماده (۱۴)؛ ماده (۱۵)؛ ماده (۱۶)؛ ماده (۱۷)؛ ماده (۱۸)؛ ماده (۱۹)؛ ماده (۲۰)؛ ماده (۲۱)؛ ماده (۲۲)؛ ماده (۲۳)؛ ماده (۲۴)؛ ماده (۲۵)؛ ماده (۲۶)؛ ماده (۲۷)؛ ماده (۲۸)؛ ماده (۲۹)؛ ماده (۳۰)؛ ماده (۳۱)؛ ماده (۳۲)؛ ماده (۳۳)؛ ماده (۳۴)؛ ماده (۳۵)؛ ماده (۳۶)؛ ماده (۳۷)؛ ماده (۳۸)؛ ماده (۳۹)؛ ماده (۴۰)؛ ماده (۴۱)؛ ماده (۴۲)؛ ماده (۴۳)؛ ماده (۴۴)؛ ماده (۴۵)؛ ماده (۴۶)؛ ماده (۴۷)؛ ماده (۴۸)؛ ماده (۴۹)؛ ماده (۵۰)؛ ماده (۵۱)؛ ماده (۵۲)؛ ماده (۵۳)؛ ماده (۵۴)؛ ماده (۵۵)؛ ماده (۵۶)؛ ماده (۵۷)؛ ماده (۵۸)؛ ماده (۵۹)؛ ماده (۶۰)؛ ماده (۶۱)؛ ماده (۶۲)؛ ماده (۶۳)؛ ماده (۶۴)؛ ماده (۶۵)؛ ماده (۶۶)؛ ماده (۶۷)؛ ماده (۶۸)؛ ماده (۶۹)؛ ماده (۷۰)؛ ماده (۷۱)؛ ماده (۷۲)؛ ماده (۷۳)؛ ماده (۷۴)؛ ماده (۷۵)؛ ماده (۷۶)؛ ماده (۷۷)؛ ماده (۷۸)؛ ماده (۷۹)؛ ماده (۸۰)؛ ماده (۸۱)؛ ماده (۸۲)؛ ماده (۸۳)؛ ماده (۸۴)؛ ماده (۸۵)؛ ماده (۸۶)؛ ماده (۸۷)؛ ماده (۸۸)؛ ماده (۸۹)؛ ماده (۹۰)؛ ماده (۹۱)؛ ماده (۹۲)؛ ماده (۹۳)؛ ماده (۹۴)؛ ماده (۹۵)؛ ماده (۹۶)؛ ماده (۹۷)؛ ماده (۹۸)؛ ماده (۹۹)؛ ماده (۱۰۰)؛	کاهش مخارج صندوق‌های بازنشستگی عدم انجام اصلاحات با اولویت‌های بالاتر ابهام بسیار زیاد و چالش‌های قانونی و اجرایی پیابند آن تضعیف مستمری بازنشستگی در صورت اصلاح مبنای سنوات الزامی بازنشستگی	با توجه به اینکه این بخش از مصوبه مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است، پیشنهاد می‌شود آیین‌نامه اجرایی بر پایه رویکردی شفاف‌تر، بدون تغییر در مخرج کسر فرمول مستمری بازنشستگی نوشته شود تا آسیبی به مستمری بازنشستگی وارد نیاید.	
۲۹ ماده (۲۱)؛ ماده (۲۲)؛ ماده (۲۳)؛ ماده (۲۴)؛ ماده (۲۵)؛ ماده (۲۶)؛ ماده (۲۷)؛ ماده (۲۸)؛ ماده (۲۹)؛ ماده (۳۰)؛ ماده (۳۱)؛ ماده (۳۲)؛ ماده (۳۳)؛ ماده (۳۴)؛ ماده (۳۵)؛ ماده (۳۶)؛ ماده (۳۷)؛ ماده (۳۸)؛ ماده (۳۹)؛ ماده (۴۰)؛ ماده (۴۱)؛ ماده (۴۲)؛ ماده (۴۳)؛ ماده (۴۴)؛ ماده (۴۵)؛ ماده (۴۶)؛ ماده (۴۷)؛ ماده (۴۸)؛ ماده (۴۹)؛ ماده (۵۰)؛ ماده (۵۱)؛ ماده (۵۲)؛ ماده (۵۳)؛ ماده (۵۴)؛ ماده (۵۵)؛ ماده (۵۶)؛ ماده (۵۷)؛ ماده (۵۸)؛ ماده (۵۹)؛ ماده (۶۰)؛ ماده (۶۱)؛ ماده (۶۲)؛ ماده (۶۳)؛ ماده (۶۴)؛ ماده (۶۵)؛ ماده (۶۶)؛ ماده (۶۷)؛ ماده (۶۸)؛ ماده (۶۹)؛ ماده (۷۰)؛ ماده (۷۱)؛ ماده (۷۲)؛ ماده (۷۳)؛ ماده (۷۴)؛ ماده (۷۵)؛ ماده (۷۶)؛ ماده (۷۷)؛ ماده (۷۸)؛ ماده (۷۹)؛ ماده (۸۰)؛ ماده (۸۱)؛ ماده (۸۲)؛ ماده (۸۳)؛ ماده (۸۴)؛ ماده (۸۵)؛ ماده (۸۶)؛ ماده (۸۷)؛ ماده (۸۸)؛ ماده (۸۹)؛ ماده (۹۰)؛ ماده (۹۱)؛ ماده (۹۲)؛ ماده (۹۳)؛ ماده (۹۴)؛ ماده (۹۵)؛ ماده (۹۶)؛ ماده (۹۷)؛ ماده (۹۸)؛ ماده (۹۹)؛ ماده (۱۰۰)؛	توجه خاص به برخی گروه‌های با نیازهای مختلف، به ویژه مشاغل سخت و زیان‌آور عدم ارائه چارچوب اصلاحات سنجه‌ای برای این گروه احتمال تشدید احساس نابرابری	با توجه به اهمیت موضوع مشاغل سخت و زیان‌آور پیشنهاد می‌شود در آیین‌نامه اجرایی ضمن تبیین دقیق معیارهای سخت و زیان‌آور، الزام به بهسازی محیط کار توسط کارفرما در اولویت قرار گیرد؛ سپس تفکیک مشاغل مختلف و تنوع بخشی به ضرایب سخت و زیان‌آور و یا میزان سنوات ارفاقی در اولویت قرار گیرد.	

ماده	خلاصه	فرصت‌ها و مخاطرات	پیشنهاد
ماده (۲۹) (ب)	تعدیل کمک دولت به اقسار تحت پوشش بیمه‌ای مشمول کمک دولت و نیز سهم کارفرمایی موضوع قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی با پنج نفر کارگر	کاهش بدهی جاری سالانه دولت از سازمان تامین اجتماعی کاهش برخی تبعیض‌های میان کارفرمایان سهل‌گیری قابل توجه به کارفرمایان مشمول این بند و تداوم معافیت مذکور اتکاء به ابزارهای نامطمئن و ناپایدار دهک‌بندی به شیوه موجود	پیشنهاد می‌شود که معافیت سهم کارفرمایی مشمول قانون مذکور (بدون استحقاق سنجی) به صورت تدریجی و سالانه (۵، ۰) درصد کاهش یابد.
ماده (۲۹) (ب) (۱)	متناسب سازی حقوق بازنشستگان و مستمری بگیران تحت پوشش خود با نود درصد (۹۰٪) میانگین حقوق مشمول کسور بازنشستگی شاغلین هم طبقه مشترک صندوق متناسب با سنوات خدمت	ترمیم مستمری بازنشستگان فشار مالی قابل توجه به صندوق بازنشستگی افزایش نابرابری میان بازنشستگان	با توجه به لزوم ترمیم مستمری بازنشستگان از یک سو؛ و هزینه نسبتاً متفاوت زندگی شاغلان و بازنشستگان از سوی دیگر؛ و همچنین تحمیل مخارج بسیار قابل توجه این طرح به صندوق بازنشستگی پیشنهاد می‌شود، بازنشستگان صندوق نیز مانند بازنشستگان سازمان تامین اجتماعی با مستمری برقراری خودشان مقایسه شوند؛ و بدین ترتیب نسبت مستمری به حداقل دستمزد در سال‌های بعد نیز حفظ شود. از سوی دیگر با توجه به افزایش نابرابری ناشی از متناسب سازی، پیشنهاد می‌شود طرح مذکور در مورد بازنشستگی با مستمری بالاتر از دو برابر «میانگین مستمری بازنشستگان» اعمال نشود.

مقدمه

هفتمین برنامه توسعه که با عنوان «برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت» نامیده شده، در حالی در مجلس شورای اسلامی مصوب و به شورای نگهبان ارسال شده است که دولت سیزدهم در سومین سال خویش آن را ارائه داد و مجلس یازدهم در سال پایانی و منتهی به انتخابات آن را مورد بررسی، اصلاح و تصویب قرار داد؛ بدین ترتیب تمام سال‌های دولت چهاردهم به اجرای این برنامه و مجلس دوازدهم به نظارت به این برنامه اختصاص خواهد یافت.

گزارش حاضر در شرایطی نگارش می‌شود که شورای نگهبان هنوز برنامه هفتم را به دلیل برخی ایرادات مصوب نکرده است. از آنجا که ایرادات مذکور دست‌کم در حوزه نظام بازنشستگی چندان بنیادی نبوده است، بنابراین برای بحث و بررسی در این زمینه، نیازی نیست تا اعمال اصلاحات و تصویب نهایی آن منتظر بمانیم و نکات مندرج در این گزارش به قانون برنامه هفتم توسعه نیز قابل تسری خواهد بود. در ادامه به اهم نکات مرتبط با حوزه بازنشستگی در برنامه هفتم با تأکید بر صندوق بازنشستگی کشوری پرداخته خواهد شد.

حوزه بازنشستگی در برنامه‌های پیشین توسعه برنامه اول توسعه

در برنامه اول توسعه، هنوز موضوع صندوق‌های بازنشستگی مسئله بااهمیتی به نظر نمی‌رسید و از همین رو در این برنامه، صرفاً در بخش اهداف به گسترش بیمه اجتماعی و به‌ویژه بیمه اجتماعی محرومان اشاره شده است: «تعمیم بیمه‌های اجتماعی با اولویت روستائیان، عشایر و گروه‌های آسیب‌پذیر».

برنامه دوم توسعه

در برنامه دوم توسعه وضعیت تا حدی تغییر می‌کند؛ در برنامه مذکور هم بر سرمایه‌گذاری تأکید شده و هم اولین بار به لزوم تادیه بدهی صندوق‌ها از دولت اشاره شده است:

تبصره ۴۳ - به منظور رفاه حال بازنشستگان و موظفین و حفظ حقوق آنان و امکان سرمایه‌گذاری و حفظ ارزش سرمایه صندوق بازنشستگی کشوری، دولت مکلف است ضمن پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت به طور سالانه و پیش‌بینی آن در بودجه دستگاه‌های اجرائی، همه ساله درطول برنامه دوم حداقل ده درصد (۱۰٪) از دیون خود را به صندوق مزبور پرداخت نماید به نحوی که در پایان برنامه حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) دیون مزبور تأدیه شود.

برنامه سوم توسعه

در برنامه سوم، ماهیت قاعده‌گذاری اجتماعی بسیار تقویت شده است و موضوع بازنشستگی و صندوق‌های بازنشستگی نیز اهمیت بسیار بیشتری یافته است؛ اهم تکالیف مندرج در این برنامه به قرار زیر بوده است:

در بندهای (د) و (ه) ماده (۳)؛ اولاً معیار محاسبه حق بیمه صندوق‌های بازنشستگی از جمله صندوق بازنشستگی کشوری بر پایه دو سال هماهنگ می‌شود؛ و ثانیاً وضعیت پاداش خدمت کارکنان دولت نیز براساس یک ماه به ازای هر سال تعیین می‌شود:

د- دولت موظف است از ابتدای برنامه سوم توسعه، مقررات مربوط را درجهت برقراری کامل حقوق و مزایائی که ملاک کسور بازنشستگی است با احتساب معدل دو سال آخر خدمت برای کلیه کارکنانی که طبق قانون بازنشسته می‌شوند اصلاح نماید.

ه- دولت موظف است از ابتدای برنامه سوم توسعه به کارکنان رسمی و ثابت مشمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در هنگام بازنشستگی به ازاء هر سال خدمت یک ماه آخرین حقوق و فوق‌العاده‌ها یا مزایای مستمر به‌عنوان پاداش پایان خدمت پرداخت نماید.

از طرفی، به دلیل گسترش خصوصی‌سازی در کشور، در این قانون وضعیت بازنشستگی کارکنان شرکت‌های دولتی و واگذار شده نیز مشخص می‌شود:

ماده ۲۷ - آن دسته از کارکنان شرکتهای دولتی که از نظر مقررات بازنشستگی تابع صندوقهای خاص بازنشستگی وابسته به وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی هستند و ارتباط استخدامی آنها با دستگاه اجرائی ذی‌ربط، در اجرای سیاست‌های فروش سهام، قطع

می‌گردد، می‌تواند در صورت ادامه اشتغال در واحدهای فروخته شده به بخش خصوصی یا تعاونی و رعایت ضوابط پرداخت حق بیمه مقرر به تفکیک سهم بیمه شده و کارفرما، همچنان تابع مقررات صندوق بازنشتگی مربوط باشند.

تبصره - کلیه قوانین و مقررات مربوط به کسر حق بیمه و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در امر دریافت حق بیمه و اخذ جرائم ناشی از دیرکرد پرداخت حق بیمه، از جمله مواد (۴۹) و (۵۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ نسبت به افراد و صندوقهای فوق نافذ خواهد بود.

مهم‌ترین ماده برنامه سوم توسعه، ماده (۳۶) آن است که با تأکید بر اجرای اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی، زمینه ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی و قانون مهم ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را ایجاد می‌کند:

ماده ۳۶- در اجرای اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی و به منظور توسعه عدالت اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی با هدف حمایت از اقشار مختلف جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی و پیامدهای آن از نظر بازنشتگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درآمندانگی، حوادث و سوانح و ناتوانی‌های جسمی، ذهنی، روانی و نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه‌ای و غیرآن (حمایتی و امدادی) حقی است همگانی و دولت مکلف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تأمین کند.

در ماده (۳۷) این قانون نیز بیمه‌ها به دو بخش «همگانی» و «مکمل» تفکیک می‌شوند و خدماتی مرسوم سازمان‌های بیمه‌ای و صندوق‌های بازنشتگی برای کلیه بیمه‌شدگان تحت پوشش، به عنوان خدمات بیمه همگانی منظور شده است. و بخش مکمل به عنوان خدمات فراتر و مبتنی بر توافق تعریف شده است. این موضوع نه تنها در مورد درمان بلکه در مورد بیمه بازنشتگی، ازکارافتادگی، بازماندگان و بیکاری نیز صدق می‌کند.

علاوه بر موارد فوق، تأسیس «سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح» نیز به استناد ماده (۱۷۴) قانون برنامه سوم صورت گرفته است:

ماده ۱۷۴- پس از کسب مجوز از فرماندهی معظم کل قوا به منظور ایجاد انسجام در نظام تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری، از ادغام سازمان بیمه و بازنشتگی ارتش جمهوری اسلامی ایران و سازمان بیمه و بازنشتگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشتگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ایجاد می‌شود.

برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه چندان به موضوع بازنشستگی نپرداخته است؛ و دلیل مهم آن نیز اصلاحات مهم تقنینی رخ داده در سال‌های پیش از آن، و به‌ویژه تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه بوده است. در این قانون صرفاً در ماده (۱۴۷) به جابه‌جایی و یا عدم‌تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان اشاره کرده است:

ماده ۱۴۷ - به منظور تقویت صندوق‌های بازنشستگی و سهولت جابجائی کارکنان اقدام‌های ذیل به عمل می‌آید:

الف - به کارکنان مشمول صندوق‌های بازنشستگی اجازه داده می‌شود در صورتی که بازخرید خدمت شوند و یا به دستگاه‌های دیگر منتقل شوند و یا با استفاده از مرخصی بدون حقوق (بدون محدودیت زمان) در بخش غیردولتی اشتغال یابند کماکان مشمول صندوق بازنشستگی خود باشند.

ب - مستخدمین پیمانی دستگاه‌های مشمول صندوق بازنشستگی کشوری می‌توانند از نظر مزایای تأمین اجتماعی مشمول صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان بیمه خدمات درمانی گردند.

برنامه پنجم توسعه

برنامه پنجم بیشترین تکلیف را در حوزه بازنشستگی تدوین کرده است؛ و از آنجا که کل قانون مذکور از ۲۳۵ ماده مختلف برخوردار است، تعدد موارد مرتبط با حوزه بازنشستگی چندان دور از انتظار نبوده است. چند سیاست مهم در این ماده وجود دارد که ماده (۲۸) آن از حیث تعدد تکالیف قابل توجه است؛ در این ماده، بحث از رقابت صندوق‌ها و امکان تأسیس صندوق‌های بازنشستگی جدید و خصوصی مطرح شده است؛ علاوه بر آن، امکان تغییر صندوق برای کارکنان غیرنظامی فراهم شده است؛ و صندوق‌های بیمه اجتماعی مجوز افتتاح حساب‌های انفرادی خصوصی را دریافت کرده‌اند:

الف - به منظور فراهم نمودن شرایط رقابتی و افزایش کارآمدی بیمه‌های اجتماعی و جلوگیری از ایجاد هرگونه انحصار یا امتیاز ویژه برای صندوق‌های بازنشستگی اعم از خصوصی، عمومی، تعاونی و یا دولتی اجازه داده می‌شود صندوق‌های بازنشستگی خصوصی با رعایت تضمین حقوق بیمه‌شدگان و بازنشستگان صندوق مربوطه حداقل به مدت ده سال بر اساس آئیننامه‌ای که به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد ایجاد گردد.

ب- کلیه بیمه‌شدگان به استثناء کادر نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات میتوانند با رعایت اصول و الزامات محاسبات بیمه‌ای نسبت به تغییر صندوق بیمه‌ای خود به سایر صندوق‌ها از جمله صندوق‌های موضوع بند (الف) این ماده اقدام نمایند. ضوابط تغییر صندوق و نقل و انتقال حق بیمه و سوابق بیمه‌ای بین صندوق‌های موضوع این بند در آئیننامه مربوطه تعیین میگردد.

(...)

ه- به منظور برقراری بیمه تکمیلی بازنشستگی، صندوق‌های بیمه اجتماعی مجازند نسبت به افتتاح حسابهای انفرادی خصوصی جهت بیمه‌شدگان با مشارکت فرد بیمه‌شده اقدام نمایند. ماده (۳۰) قانون مذکور امکان تداوم پوشش بیمه‌پردازان ذیل صندوق‌ها را حتی در صورت اخراج یا بازخرید نیز فراهم کرده است. و ماده (۵۹) آن نیز بر تبعیت کارکنان دستگاه‌های مختلف مشمول قانون تأمین اجتماعی از آن قانون تأکید کرده است که به نوعی تعیین تکلیف برای کارکنان دستگاه‌های دولتی با قراردادهای مشمول قانون کار بوده است.

یکی از موادی که در این قانون امکان نوعی اصلاحات سنجه‌ای برای محاسبه میزان مستمری را فراهم کرده است، ماده (۳۱) این قانون است که امکان مبنا قرار دادن ۵ ساله دستمزد بیمه‌شدگان را برای آن‌هایی که در دو سال پایانی با جهش نامتعارف دستمزدی روبه‌رو بوده‌اند، فراهم کرده است. البته این حکم در برنامه‌های بعدی لغو گردید:

ماده ۳۱- در صورتی که نرخ رشد حقوق و دستمزد اعلام‌شده بیمه‌شدگان در دو سال آخر خدمت آنها بیش از نرخ رشد طبیعی حقوق و دستمزد بیمه‌شدگان باشد و با سالهای قبل سازگار نباشد، مشروط بر آن که این افزایش دستمزد به دلیل ارتقاء شغلی نباشد صندوق بیمه‌ای مکلف است برقراری حقوق بازنشستگی بیمه‌شده را بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر خدمت محاسبه و پرداخت نماید.

از جمله احکام مهم دیگری که از قانون برنامه پنجم توسعه آغاز شد و با اصلاحاتی در سال‌های بعد گسترش بیشتری یافت، مفاد مندرج در بند (ج) ماده (۵۰) این قانون است که زمینه همسان‌سازی و متناسب‌سازی را در سال‌های بعد فراهم کرد؛ بند مذکور بدین شرح بوده است:

ج- به منظور رفع نابرابری و تبعیض بین بازنشستگان سنوات مختلف، اعمال احکام و جداول مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری براساس ضریب مصوب دولت برای بازنشستگان با تصویب هیأت وزیران مجاز است.

بقیه تکالیف مرتبط با حوزه بازنشستگی در قانون برنامه پنجم که از تنوع و تکثر نیز برخوردار است، به ایثارگران اختصاص دارد؛ از جمله:

- بند (و) ماده (۲۸) که ماده (۲۸) - امکان دریافت دو مستمری به صورت همزمان از دو صندوق مختلف بازنشستگی را در صورت تامین شرایط بازنشستگی، برای ایثارگران فراهم کرده است.

- بند (ک) ماده (۴۴) امکان بازگشت به کار آزادگان بازنشسته را تا تکمیل سنوات سی ساله ایجاد کرده است.

- در ماده (۴۵) ایثارگران و فرزندان شهداء برای یک بار از پرداخت مابهالتفاوت پانزده سال سنوات بیمه‌های ناشی از انتقال سوابق بیمه‌های از یک صندوق بازنشستگی به صندوق دیگر معاف شده‌اند.

- در بند (ب) ماده (۶۵)، مقامات، اعضاء هیأت علمی، ایثارگران، فرزندان شهداء و فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر از منع به کارگیری کارکنانی که بازخرید یا بازنشسته شده‌اند، مستثنی شده‌اند.

- مدت حضور رزمندگان داوطلب در جبهه و حضور تمام وقت در کمیته انقلاب اسلامی و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به صورت تمام وقت، به مثابه سنوات بیمه بازنشستگی تلقی شده است.

برنامه ششم توسعه

در برنامه ششم توسعه، بحث از تادیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تکرار شده است و سپس در تبصره بند (الف) ماده (۱۲) میزان سالانه این تادیه مشخص شده است:

تبصره - در اجرای حکم این بند باید سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تسویه گردد و هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی باید در قانون بودجه همان سال پیش‌بینی و تأمین شود.

امادر مقابل، در بند (ب) همان ماده، سازمان تأمین اجتماعی نیز مکلف به رعایت متناسب سازی شده است:

ب - سازمان تأمین اجتماعی موظف است مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب سازی نماید.

این موضوع (متناسب سازی) در ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه برای کارکنان دولتی و نیروهای مسلح نیز به صندوق‌های مربوطه تکلیف شده است:

ماده ۳۰- دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد.

به استناد بند (پ) ماده (۱۲) مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها، از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال یافته است.

بند (ت) ماده (۲۸) به سنوات ارفاقی اشاره کرده و آن را به‌عنوان سنوات مورد قبول لحاظ کرده است و شیوه بازنشستگی پیش از موعد را برای کارکنان دولت مشمول این موضوع مشخص کرده است:

ت- دولت مکلف است سنوات ارفاقی را به‌عنوان سنوات خدمت قابل قبول تلقی و مطابق تبصره (۲) قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ توسط سازمان تأمین اجتماعی به برقراری مستمری بازنشستگان مشمول و براساس میانگین دو سال آخر پرداخت حق بیمه سنوات ارفاقی از تاریخ بازنشستگی آنان اقدام کند. شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره (۳) قانون مذکور نیز با استفاده از منابع خود مشمول این حکم می‌باشند.

به استناد تبصره این ماده، سهم صندوق‌های بازنشستگی بابت پرداخت حقوق بازنشستگی و نیز کسور بازنشستگی از محل اعتبارات سالانه دستگاه‌های اجرایی مربوطه به صندوق‌های مذکور پرداخت می‌شود.

ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه در واقع به معنای ملغی اصلاح مندرج در ماده (۳۱) قانون برنامه پنجم است؛ بدین ترتیب بار دیگر مبنای محاسبات مستمری، به مأخذ کسر حق بیمه دو سال آخر اشتغال بازگشت؛ این رخداد، چنانکه گفته خواهد شد، در برنامه هفتم توسعه تثبیت و مجدداً مورد تأکید قرار گرفته است:

ماده ۸۲- برقراری مستمری بازنشستگان برای کلیه بیمه‌شدگان صندوق‌های بازنشستگی (اعم از کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاهها، نهادها و بانکها) بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنشستگی می‌باشد.

مابقی موارد مرتبط با بازنشستگی به ایثارگران اختصاص داشته است:

بند (چ) ماده (۸۷) معجز امکان بازگشت به خدمت جانبازانی است که به صورت پیش از

موعد یا عادی و بدون سنوات ارفاقی بازنشسته شده‌اند. آن‌ها مجاز به بازگشت به خدمت و تکمیل خدمت سی و پنج ساله خود و سپس بازنشستگی با شرایط جدید شده‌اند.

بند (خ) ماده مذکور امکان بازنشستگی و برخورداری از هشت سال سنوات ارفاقی و دریافت حقوق و مزایای کامل را برای فرزندان و همسران شهدای شاغل فراهم کرده است.

بند (ز) ماده (۸۷) امکان بازگشت به کار آزادگان و تکمیل حداکثر ۳۵ سال سنوات را تامین کرده است تا بتوانند از مزایای جدید بازنشستگی (با ۳۵ سال) برخوردار شوند.

بند (ح) ماده (۸۸) بر امکان برخورداری از مزایای بازنشستگی از دو صندوق مختلف اشاره کرده است و حداقل سابقه حضور در جبهه برای رزمندگان را دوازده ماه تعیین کرده است؛ همچنین تاکید شده که کمک دولت فقط به یک صندوق خواهد بود.

بند (خ) ماده مذکور نیز بر معافیت از پرداخت ما به التفاوت برای پانزده سال سنوات بیمه‌ای ناشی از تغییر صندوق بیمه و بازنشستگی برای ایثارگران و فرزندان شهدا و آزادگان و جانبازان و رزمندگان تاکید کرده و حداقل سابقه حضور در جبهه برای رزمندگان را دوازده ماه مشخص کرده است.

بند (پ) ماده (۹۰) سن بازنشستگی اجباری ایثارگران عضو هیئت علمی را ۶۵ سالگی و سنوات ۳۵ سال دانسته است؛ اما تاکید شده که در صورت تمایل می‌توانند پیش از آن، هنگام رسیدن به ۶۰ سالگی و یا سنوات ۳۰ سال درخواست بازنشستگی نمایند.

مواد مهم مرتبط در برنامه هفتم

واکاوی برنامه هفتم توسعه از منظر حوزه بازنشستگی نشان می‌دهد که برنامه مذکور با چند تکلیف کلی در این زمینه روبروست که می‌توان آن‌ها را ذیل محورهای زیر تفکیک کرد:

- بایسته‌های سرمایه‌گذاری، امور مالی و مدیریت صندوق‌ها؛

- گسترش پوشش بیمه‌ای؛

- اصلاحات سنجه‌ای صندوق‌ها؛

- متناسب‌سازی؛

- برنامه حمایتی درمان مازاد.

موارد مرتبط با سرمایه‌گذاری و امور مالی و مدیریتی در گزارشی دیگری که از سوی این مؤسسه منتشر می‌شود، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است و گزارش حاضر به سایر موارد فوق خواهد پرداخت.

مواجهه با ناترازی صندوق‌های بازنشستگی

اصلاح سنبه‌ای صندوق‌های بازنشستگی مهم‌ترین سیاست برنامه هفتم در حوزه بازنشستگی است. مجادله بر سر ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و مشکلات ناشی از این موضوع، در دهه ۱۳۹۰ بسیار مورد توجه سیاست‌گذاران قرار داشته است اما اختلاف نظر در مورد اولویت‌بندی اقدامات اصلاحی و توجه به سایر چالش‌ها و پیامدهای اصلاحات؛ همچنین اختلاف نظر درباره زمان و نحوه اجرای اصلاحات مذکور، سبب باقی ماندن این مسائل در سطح مجادله شده بود؛ اما برنامه هفتم با ورود به این موضوع، عملاً از سطح مجادلات مذکور عبور کرده و رویکرد خاص خویش را به سیاست بدل کرده است.

چنانچه در ادامه خواهد آمد، اقدامات پیشنهادی در این برنامه همچنان با ابهاماتی روبه‌روست که نیاز به آیین‌نامه‌های اجرایی یا استفساریه در آینده را تشدید خواهد کرد و از سوی دیگر تدوین آیین‌نامه نیز، احتمالاً به معنای فراروی از اصلاحات موجود خواهد بود. جهت روشن شدن مباحثه موجود کوشش می‌شود متن مصوبه نیز همزمان با بحث درباره پیامدها یا ابهامات آن ارائه شود تا امکان قضاوت مخاطب در این زمینه فراهم شود.

اگرچه اقدامات و تکلیف‌های پراکنده‌ای در برنامه هفتم وجود دارد که به موضوع سرمایه‌گذاری، مدیریت مالی و واگذاری صندوق‌های بازنشستگی مرتبط است، اما عموم نکات مرتبط با حیطه بررسی گزارش حاضر، در ماده (۲۹) برنامه هفتم و بندها و تبصره‌های آن تمرکز یافته است. از این رو مراجعه به این ماده برای طرح موضوع در خور توجه است:

«ماده ۲۹- به منظور کاهش ناترازی مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و جلوگیری از ناپایداری مالی و همچنین کاهش وابستگی آن‌ها به بودجه عمومی و ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های اجتماعی، از سال اول اجرای برنامه اقدامات زیر در صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرائی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی که در این قانون، «صندوق» نامیده می‌شوند، انجام می‌گردد».

ماده (۲۹) مصوبه برنامه هفتم، چالش اصلی صندوق‌های بازنشستگی را در «ناترازی مالی» می‌داند و در پی آن است تا با تدبیرهایی، «پایداری مالی» و «کاهش وابستگی به بودجه عمومی» و «کیفیت ساختار» حوزه بازنشستگی را بهبود دهد. به همین دلیل به چند نوع از اصلاحات دست می‌زند که در متن برنامه ذیل دو نوع کلی تقسیم‌بندی شده است: الف. اصلاحات مدیریتی و مالی؛ و ب. اصلاحات سنبه‌ای. در ادامه به هر یک از این اصلاحات اشاره می‌شود اما از آنجا که مورد دوم، برخلاف عنوان آن، «گسترش پوشش بیمه‌ای» را نیز

دربرمی‌گیرد، در بررسی این گزارش این عبارت از آن استخراج شده و به عبارت مندرج در عنوان اصلاحات بخش (ب) افزوده شده است.

اصلاحات مدیریتی و مالی

در راستای اعمال «اصلاحات مدیریتی و مالی در صندوق‌های بازنشستگی»، سه اقدام در دستور کار برنامه هفتم قرار داده شده است:

- تأدیه بدهی و تامین مطالبات صندوق‌ها از دولت

- ایجاد ضوابط سرمایه‌گذاری

- و در نهایت: بهبود ضوابط جذب و استخدام در شرکت‌های تابعه صندوق‌ها

این سه مورد که در بندهای (ب) و (پ) ماده ۲۹ ارائه شده است؛ بدین صورت است که اولاً دولت مکلف شده تا «تأدیه بدهی حسابرسی شده» در طول سال‌های برنامه «در قالب بودجه‌های سنواتی» انجام دهد اما این موضوع شامل صندوق بازنشستگی کشوری نمی‌شود و سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و صندوق بازنشستگی فولاد را دربرمی‌گیرد. اما از آنجا که گاه بحث درباره مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری از دولت نیز مطرح می‌شود، دولت همه منابع اختصاصی مازاد بر سهم کارفرمایی یا حاکمیتی خویش را به‌مثابه تأدیه بدهی تلقی کرده است تا در این زمینه نیز جای بحث چندانی باقی نماند: «تمام وجوه پرداختی و کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی، مازاد بر سهم کارفرمایی و سهم دولت و همچنین کلیه تضامین قانونی تأدیه نشده، به عنوان تأدیه بدهی دولت محسوب می‌شود».

ثانیاً وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شده تا با همکاری سازمان برنامه و بودجه، «ضوابط سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی» را تدوین کند که با توجه به تمرکز گزارش دیگر مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا در این زمینه، در گزارش حاضر به آن اشاره نمی‌شود.

ثالثاً وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده تا با همکاری سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح «دستورالعمل نحوه احراز صلاحیت مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره شرکت‌های تابع و وابسته صندوق‌های بازنشستگی» را تهیه کند تا از این پس تمام انتصابات در سمت‌های موضوع این تبصره، منطبق با دستورالعمل

مذکور باشد. برای نقد و بررسی این بخش نیز می‌توانید به گزارش مورد اشاره در بالا مراجعه نمایید.

گسترش پوشش بیمه و اصلاحات سنجه‌ای

دو بند نخستی که در برنامه ذیل عنوان «اصلاحات سنجه‌ای» قرار گرفته است، در واقع ماهیت سنجه‌ای ندارد بلکه در جهت «تقویت پوشش بیمه‌ای» بوده است؛ بنابراین عبارت اصلاحات سنجه‌ای درباره آن درست نبوده است. اولین بند از دو بند مذکور بدین شرح است:

ث- کارفرمایان موضوع بند (۴) ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر دولتی، مشروط به عدم پوشش بیمه بازنشستگی در سایر صندوق‌ها به ترتیب مقرر در ماده (۲۸) قانون مذکور می‌توانند در زمره مشمولان قانون تأمین اجتماعی قرار گیرند. آیین نامه اجرائی موضوع این بند شامل مشمولان، فرایند اجرائی، تعریف استمرار پوشش بیمه‌ای و دستمزد مبنای کسر حق بیمه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

این موضوع همان‌طور که از محتوای بند نیز آشکار است به افراد تحت پوشش قانون تأمین اجتماعی اختصاص دارد و به بیان ساده، درصدد است تا کارفرمایانی را که تحت پوشش بیمه نیستند نیز در صورت تمایل مشمول بیمه قرار دهد که در واقع بیان دیگری از بیمه خویش‌فرمایی خواهد بود و پیامد قابل توجهی برای گسترش بیمه در پی نخواهد داشت. اقدام مندرج در بند دوم از این هم محدودتر است:

ج- ارائه‌دهندگان خدمات حمل و نقل بار و مسافر که از طریق سکو (پلتفرم)های مجازی به فعالیت مشغول بوده و بیمه بازنشستگی ندارند، مجاز به بیمه نمودن خود نزد سازمان تأمین اجتماعی هستند. آیین‌نامه اجرائی موضوع این بند به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

در این بند، ارائه‌دهندگان خدمات حمل و نقل بار و مسافر صرفاً «مجاز» به بیمه کردن رانندگان طرف قرارداد خود شده‌اند نه «مکلف» به این کار. بنابراین هیچ ابزار تشویقی یا تنبیهی برای سوق دادن کارفرمایان مذکور به هزینه‌کرد در این زمینه ارائه نشده است؛ باید توجه داشت که در شرایط کنونی و بدون اصلاحات قانونی نیز رانندگان خود می‌توانند به صورت خویش‌فرما نزد تأمین اجتماعی بیمه شوند. بنابراین بند مذکور به نوعی فاقد اقدام راه‌گشا یا ابتکاری، و صرفاً تکرار قوانین موجود، به نظر می‌رسد.

درحالی‌که حتی در کشورهایی که دارای نظام رفاهی حداقلی هستند همچون کشور

انگلستان نیز در شرایط مشابه، و به طور خاص شرکت چندملیتی اوبر^۱، برای اعطای حقوق رفاهی مختلف تحت فشار نظام قضایی انگلستان قرار گرفته و پس از کشمکش قضایی چندساله سرانجام حکم دادگاه به نفع رانندگان اوبر صادر شد و شرکت مذکور نیز پس از این رأی اعلام کرده که مزایای رفاهی مربوطه از جمله بیمه بازنشتگی آن‌ها را پوشش خواهد داد.

اهمیت توجه به این موضوع از آن روست که نشان می‌دهد سیاست‌گذار در کشور ما همچنان در بازشناسی تأمین اجتماعی اشکال جدید اشتغال، از جمله مشاغل مرتبط با پلتفرم‌ها، منفعلانه عمل می‌کند و از یک سو از تسری قوانین موجود به این پدیده‌های جدید خودداری می‌کند و از سوی دیگر خود نیز به ابداع و ابتکار فعالانه در زمینه حقوق تأمین اجتماعی این مشاغل نمی‌پردازد. با توجه به روند رو به گسترش اقتصاد گیگ و انواع مشاغل دورکاری و فاقد کارگاه ثابت در جهان، به نظر می‌رسد تداوم روند منفعلانه موجود، سبب گسترش افراد فاقد پوشش در آینده شود که این موضوع افزایش قابل توجه هزینه‌های دولت در تأمین مزایای حداقلی برای این گروه‌ها، به‌ویژه در دوران سالمندی آنان را در پی خواهد داشت.

نتیجه اینکه دو بند مورد اشاره در بخش گسترش پوشش بیمه اجتماعی، با توجه به فقدان الزام، احتمالاً به معنای تغییر قابل توجه در این حوزه نخواهد بود؛ از این رو بعید به نظر می‌رسد که تغییری در شاخص «ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی» مندرج در ماده (۳۰) برنامه هفتم صورت گیرد. اگرچه عدد کمی هدف‌گذاری شده برای این شاخص در ماده (۳۰) نیز آن‌چنان اندک است که بنا به برخی از برآوردها در وضعیت کنونی نیز تا حدی قابل تأمین است. گویا سیاست‌گذار خود به فقدان اقدامات ابتکاری خویش آگاه بوده است.

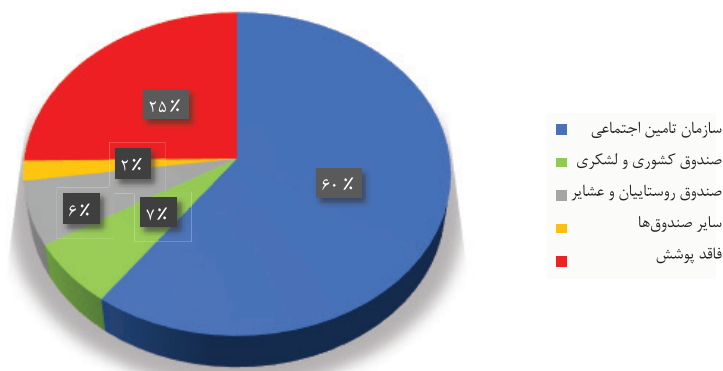
برای نمونه اگر به صورت تقریبی^۲ تعداد بیمه‌شدگان اصلی تأمین اجتماعی را حدود ۱۵ میلیون نفر، مجموع کسورپردازان صندوق بازنشتگی نیروهای مسلح و صندوق بازنشتگی کشوری را حدود ۱,۶ میلیون نفر، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر را ۱,۶ میلیون نفر و مجموع صندوق‌های اختصاصی را حدود نیم‌میلیون در نظر بگیریم. تعداد شاغلان کشور را نیز حدود ۲۵ میلیون نفر در نظر بگیریم، ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی شاغلان حدود ۷۴,۸ درصد خواهد بود که ۱,۲ درصد با هدف کمی مذکور فاصله خواهد داشت. البته باید توجه داشت که در مورد صندوق بازنشتگی نیروهای مسلح و صندوق‌های

1- UBER

۲- علاوه بر فقدان داده دقیق در مورد صندوق بازنشتگی لشکری و صندوق‌های اختصاصی، موضوع دیگری که این محاسبه را غیردقیق می‌سازد، یکی خویش‌فرمایان تأمین اجتماعی و دیگری بخشی از بیمه‌شدگان صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر است که ممکن است شاغل نباشند و صرفاً خود را بیمه کرده باشند و در اینجا مسامحتاً ذیل بیمه‌شدگان شاغل قرار گرفته‌اند.

اختصاصی آمار جدیدی موجود نیست و به صورت تقریبی (و به استناد برخی آمارهای غیررسمی) در اینجا آمده است. در هر صورت فاصله ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در شرایط کنونی با شرایط هدف‌گذاری شده برنامه هفتم بسیار اندک است.

وضعیت پوشش بازنشتگی شاغلان براساس محاسبه تقریبی



در مقابل این توضیحات، ممکن است این انتقاد وارد شود که مقصود سیاست‌گذار ضریب نفوذ بیمه اجتماعی (نسبت بیمه‌شده به شاغل) نبوده است، بلکه منظور از پوشش بیمه، گسترش پوشش بیمه اجتماعی به همه جمعیت (اعم از اصلی و تبعی؛ شاغل و غیرشاغل) بوده است؛ اما محاسبات گذشته حاکی از آن است که تفاوت چشمگیری در این زمینه وجود ندارد و معمولاً قرابتی میان این دو شاخص وجود دارد. در واقع با توجه به جمعیت گسترده تبعی تحت پوشش صندوق‌ها و محاسبه تقریبی جمعیت تحت پوشش صندوق‌های مختلف، شاخص به ۷۵ نزدیک خواهد شد. به‌ویژه آنکه سازمان تأمین اجتماعی با پوشش جمعیت اصلی و تبعی حدود ۵۴,۲ میلیون نفر (شامل مستمری‌بگیران و شاغلان و خانواده‌های آن‌ها)، بیش از ۶۰ درصد جمعیت کشور را به تنهایی تحت پوشش دارد.

بنابراین در مجموع به نظر می‌رسد هدف‌گذاری مذکور بسیار محتاطانه بوده و مقدار قابل‌دسترس برای این شاخص انتخاب شده است. از طرفی سیاست مشخصی برای افزایش پوشش در برنامه مشاهده نمی‌شود و محدود موارد موجود ارائه‌شده نیز به صورت اختیاری و غیراجباری است که بعید است تأثیر زیادی بر گسترش پوشش بیمه‌ای داشته باشد.

با توجه به اهمیت پوشش بیمه‌ای افراد جامعه و نیز با ارجاع به جایگاه آن در سیاست‌های کلی، این مخاطره وجود دارد که افراد فاقد در شرایطی قرار گیرند که نتوانند به تنهایی نیازهای زندگی اجتماعی خویش را تأمین کنند و در آینده نیازمند کمک‌های دولتی گردند؛ بنابراین تضعیف لایه بیمه اجتماعی می‌تواند به افزایش متقاضیان لایه مساعدتی و مشمول کمک دولت دامن بزند.

اگرچه به نظر نمی‌رسد موضوع گسترش پوشش بیمه اجتماعی در میان افراد تحت پوشش قانون کار در برنامه هفتم در خور توجه باشد، در بخش دولتی و ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت ورزش و جوانان بحث از پوشش گروه‌های خاص هنرمندان و ورزشکاران قابل توجه است. در بند اول الحاقی ماده (۷۵)، پوشش بیمه تأمین اجتماعی هنرمندان اعم از خدمات درمانی و بازنشستگی در دستور کار قرار گرفته است:

بند الحاقی ۱- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مکلفند به منظور حمایت از اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه نسبت به پوشش بیمه تأمین اجتماعی اعم از خدمات درمانی و بازنشستگی با رعایت بند «ش» ماده (۲۹) این قانون اقدام نمایند. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مکلفند گزارش عملکرد این بند را هر شش ماه یکبار به کمیسیون‌های اجتماعی و فرهنگی مجلس ارسال نمایند. حمایت از اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه پیش از این نیز ذیل بیمه هنرمندان مطرح بوده است و برخی از هنرمندان و خبرنگاران نیز از این طریق بیمه شده‌اند اما معمولاً میزان پوشش بیمه مذکور چندان زیاد نبوده است و حال باید دید در عمل چه تغییری در این زمینه رخ دهد. در بند الحاقی ماده (۷۷) بیمه اجتماعی ورزشکاران و قهرمانان مطرح شده است:

بند الحاقی ۱- بر اساس ماده (۶) قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۶، صندوق حمایت از قهرمانان و پیشکسوتان به عنوان متولی بیمه اجتماعی ورزشکاران و قهرمانان مکلف است از محل منابع در اختیار و درآمدهای شرکت‌های تابعه این صندوق نسبت به پرداخت حق بیمه اجتماعی افراد ذیل تا زمان بازنشستگی با رعایت بند «ش» ماده (۲۹) این قانون، اقدام کند.

مشخص شدن شیوه تأمین منابع این نوع بیمه (از محل منابع در اختیار و

درآمدهای شرکت‌های تابعه صندوق حمایت از قهرمانان و پیشکسوتان) از یک سو به امکان تحقق آن کمک می‌کند اما از سوی دیگر لازم است بررسی شود که منابع درآمدی شرکت‌های مذکور چه مقدار است و امکان تأمین هزینه‌های بیمه اجتماعی چه میزان از قهرمانان و ورزشکاران را برای سال‌های متمادی تا رسیدن به بازنشستگی خواهد داشت.

اصلاحات سنجه‌ای

بخش دوم و اصلی اقدامات مندرج در ماده (۲۹) به موضوع اصلاحات سنجه‌ای مرتبط است؛ بند الحاقی نخست در ماده مذکور به این موضوع پرداخته است؛ هدف از این بند «کاهش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی» و همچنین «تقویت توان صندوق‌ها در انجام تکالیف محول شده» ذکر شده است. دو سنجه در این میان تغییر کرده است: یکی سن بازنشستگی که از ۶۰ سال به ۶۲ سال تغییر کرده است و دیگری سنوات الزامی بازنشستگی که از ۳۰ سال به ۳۵ سال تغییر یافته است. پیش از ورود به این موضوع بهتر است به برخی آمارها درباره وضعیت کنونی بازنشستگی توجه شود.

آمار مرتبط با سن و سنوات مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری

سن بازنشستگی موثر	میانگین سنوات پرداخت حق بیمه		میانگین سنوات دریافت مستمری
	زن	مرد	کل
۱۳۹۹	۴۹,۷	۵۲,۴	۵۱,۵
۱۴۰۰	۴۹,۹	۵۲,۴	۵۱,۵
۱۴۰۱	۵۰	۵۲,۴	۵۱,۶

منبع: سالنامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۴۰۱

یکی از نکاتی که در آمارهای فوق قابل مشاهده است، پایین بودن سن برقراری بازنشستگی است که نشان می‌دهد به طور میانگین، کارکنان دولت قبل از رسیدن به ۵۲ سالگی بازنشسته می‌شوند؛ اما نکته در خور تأمل دیگر در این زمینه، سنوات پرداخت حق بیمه است که بیش از ۲۹ سال بوده است. بنابراین برخلاف مشمولان سازمان تأمین اجتماعی که به طور میانگین نزدیک به ۲۳ سال سنوات پرداخت کرده‌اند، وضعیت پرداخت سنوات کارکنان دولت نسبتاً کامل بوده است.

آمار مرتبط با سن و سنوات مشمولان سازمان تأمین اجتماعی

سال ۱۴۰۱			سن بازنشستگی مؤثر			میانگین سنوات پرداخت حق بیمه	
زن	مرد	کل	زن	مرد	کل	مرد	کل
۵۴,۵	۵۶,۶	۵۶,۳	۱۷,۱	۲۳,۸	۲۲,۹		
۵۴,۴	۵۷,۵	۵۷,۲	۱۶,۶	۲۰,۵	۲۰,۱		

منبع: سازمان تأمین اجتماعی ۱۴۰۱

بدین ترتیب اگر با تغییر در سنوات بتوان سن بازنشستگی مؤثر را در میان مشمولان سازمان تأمین اجتماعی افزایش داد، این مهم تأثیری بر مشمولان صندوق بازنشستگی نخواهد داشت. به نظر می‌رسد این موضوع بیش از هر چیز به میانگین سن متمایز ورود به کار مشمولان دو صندوق ارتباط دارد که در سازمان تأمین اجتماعی حدود ۲۸ سال گزارش شده است؛ در حالی که احتساب مدت تحصیل در برخی از مشاغل دولتی به عنوان بخشی از سنوات بازنشستگی هم می‌تواند سن ورود به کار را تا حدود ۲۲ سالگی کاهش دهد و هم رابطه سنوات و سن مؤثر بازنشستگی را تا حدی با چالش روبه‌رو کند. بنابراین مسئله دو صندوق مذکور به صورت یکسانی قابل حل نخواهد بود.

با این حال قانون‌گذار در این زمینه صرفاً به تغییر سن و سابقه به صورت کلی اکتفا کرده است و به نظر می‌رسد اتکای این اقدام صرفاً بر انجام یک اصلاح بوده است، نه مؤثرترین شکل اصلاح با هدف‌گذاری دقیق و مشخص. بنابراین احتمالاً باید انتظار داشت که اصلاحات مذکور نیز بسنده نخواهد بود و در سال‌های آتی بار دیگر شاهد پیشنهاد های قانونی مشابهی باشیم.

با عبور از انتقادهای فوق، اگر به محتوای تغییرات مذکور در برنامه هفتم مراجعه کنیم، آنچه در خور توجه است، تمرکز سیاست‌گذار بر اعمال تدریجی اصلاحات مذکور است و بدین ترتیب قرار است اصلاحات به ترتیب ذیل از ابتدای سال اول اجرای برنامه (۱۴۰۳)، به شرح زیر به اجرا گذاشته شود:

۱. بیمه‌پردازانی که بیش از ۲۸ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی اضافه نمی‌گردد؛
۲. بیمه‌پردازانی که از ۲۵ تا ۲۸ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی به ازای هر سال تا زمان بازنشستگی دو ماه

اضافه می‌گردد؛ ۳. بیمه‌پردازانی که از ۲۰ تا ۲۵ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی به ازای هر سال تا زمان بازنشستگی سه ماه اضافه می‌گردد؛ ۴. بیمه‌پردازانی که از ۱۵ تا ۲۰ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی به ازای هر سال تا زمان بازنشستگی چهار ماه اضافه می‌گردد؛ ۵. بیمه‌پردازانی که مطابق قوانین کمتر از ۱۵ سال تمام سابقه خدمت دارند به سنوات الزامی اشتغال آنان برای بازنشستگی پنج سال اضافه می‌گردد.

فرایند تدریجی افزایش سن و سابقه لازم برای بازنشستگی، به نحوی است که افراد در آستانه بازنشستگی را تحت فشار قرار ندهد؛ با این حال تبصره‌های این بند راه‌هایی را نیز برای تبعیت نکردن از مراحل تدریجی مذکور فراهم کرده‌اند؛ یکی از این راهکارها، موافقت همزمان دستگاه اجرایی و کارمند مربوطه برای تداوم اشتغال افراد در آستانه بازنشستگی با وجود امکان بازنشستگی، بوده است:

تبصره ۴- اشخاص موضوع این حکم با رضایت خود و موافقت دستگاه‌های ذیربط می‌توانند علاوه بر زمان‌های مذکور در اجزای (۲) تا (۵) این بند تا سقف سن مقرر در قوانین مربوطه حسب مورد به خدمت ادامه دهند.

راهکار دیگر در این زمینه مربوط به زمانی است که دستگاه مایل است برخی از کارکنان را بدون رعایت شرط سن یا سابقه بازنشسته کند. تبصره (۵) این امکان را در اختیار دستگاه قرار داده است تا به صورت یک‌طرفه به چنین اقدامی دست بزند:

تبصره ۵- چنانچه دستگاه‌ها به خدمات برخی از کارکنان نیاز نداشته باشند حسب مورد می‌توانند بدون لحاظ زمان‌های مذکور در اجزای (۲) تا (۵) با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه و موافقت معاون اول رئیس‌جمهور بر اساس قوانین مربوط نسبت به صدور احکام بازنشستگی آنان اقدام کنند

و سرانجام راهکاری نیز برای خروج زودهنگام کارکنان از وضعیت اشتغال ارائه شده است؛ بدین ترتیب که اگر کارمند خود برای بازنشستگی پیش از موعد مقرر تمایل داشته باشد، از مستمری کامل برخوردار نخواهد شد اما می‌تواند به نسبت کسری سنوات پیش از موعد، با کسر مستمری خویش بازنشسته شود:

تبصره ۶- افرادی که بنا به تقاضای خود مایل به بازنشستگی بدون رعایت موعد فوق‌الذکر باشند، بازنشستگی آن‌ها مطابق قوانین مربوط و بدون رعایت اجزای (۲) تا (۵) بلامانع است و حقوق بازنشستگی آنان متناسب با سنوات مندرج در اجزای مذکور (به نسبت سنوات اشتغال آنها به سنوات الزامی اشتغال برای بازنشستگی آنها) برقرار می‌شود.

یکی از ابهامات مهم در این بند که در تبصره فوق نمایان شده است، مسئله سنوات پایه و تأثیر آن بر میزان مستمری است؛ به این موضوع مجدداً اشاره خواهد شد و در آنجا بحث بیشتری ارائه خواهد شد؛ پیش از آن، لازم است به تبصره نخست بند الحاقی مورد بحث ذیل ماده (۲۹) باز گردیم که در آن، حد بالای سن و سنوات بدین ترتیب به تفکیک زن و مرد مشخص شده است:

تبصره ۱- اجرای تمام یا بخشی از احکام فوق الذکر مشروط بر آن است که سن بیمه پرداز در زمان بازنشستگی برای مردان از ۶۲ سال و برای زنان از ۵۵ سال بیشتر نباشد. در هر حال حداکثر سنوات الزامی اشتغال برای بازنشستگی برای مردان ۳۵ سال و برای زنان ۳۰ سال خواهد بود.

با وجود توضیح تبصره مذکور، ابهام اصلی اصلاحات سنجه‌ای به قوت خود باقی می‌ماند و آن، نامشخص بودن تغییر یا عدم تغییر در فرمول محاسبه مستمری است. عبارت «حداکثر سنوات الزامی اشتغال برای بازنشستگی» اگرچه وضعیت سقف سنوات مورد قبول را تعیین می‌کند اما مشخص نیست که آیا این مورد به منزله تغییر در نرخ انباشت (ACCRUAL RATE) خواهد بود یا خیر. اهمیت این موضوع از آن روست که با فرض تأیید تغییر مذکور در نرخ انباشت، تفاوتی حدود ۱۵ درصدی در مستمری بازنشستگان با سابقه ۳۰ پیش و پس از این قانون رخ خواهد بود که مقدار قابل توجهی است.

برای آشکارتر شدن تغییر مذکور در صورت تغییر در نرخ انباشت، بهتر است مثالی در این زمینه ارائه شود: فردی را تصور کنید که ۳۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته و میانگین مستمری در دو سال آخر اشتغال وی نیز ۳,۵ میلیون تومان بوده است؛ پیش از اجرای برنامه هفتم، مستمری دریافتی فرد مذکور معادل همان ۳,۵ میلیون تومان لحاظ می‌شده است. اما پس از تحقق کامل برنامه، فرد مذکور با همان شرایط و حتی با فرض برخورداری از ۶۲ سال (و ۳۰ سال سابقه) حدود ۳ میلیون تومان دریافت خواهد کرد. بنابراین این موضوع به معنای کاهش نرخ جایگزینی و میزان مستمری بازنشستگان جدید خواهد بود.

ابهام مورد اشاره در بند فوق، زمانی افزایش می‌یابد که بار دیگر به تبصره (۶) که در بالا اشاره شد، مراجعه شود؛ نکته ذکر شده در پراکنش مندرج در تبصره مذکور بسیار تعیین کننده است: «به نسبت سنوات اشتغال آن‌ها به سنوات الزامی اشتغال». اگر بناست برای افرادی که پیش از موعد تمایل به بازنشستگی دارند، سنوات الزامی در مخرج کسر محاسبه مستمری قرار گیرد (سنوات اشتغال فرد تقسیم بر سنوات الزامی)، احتمالاً این موضوع به معنای تغییر فرمول برای سایر بازنشستگان نیز خواهد بود. این موضوع در شرایطی که بسیاری از مستمری‌بگیران

در موقعیت نزدیک به خط فقر و یا زیر آن، قرار دارند، می‌تواند موضوعی برای مجادله باشد که سیاست‌گذار با مبهم قراردادن آن، مجادله مذکور را پنهان نگاه داشته است. سیاست‌گذار گره‌گشایی از این بخش را به آیین‌نامه اجرایی موکول کرده است. بنابراین باید در انتظار آیین‌نامه اجرایی ماند تا ابهام مذکور برطرف شود.

مواجهه با گروه‌های خاص در اصلاحات

علاوه بر ابهامات سنجه‌ای که در بخش پیش توضیح داده شد، تسری این اصلاحات به گروه‌های خاص نیز با چالش روبه‌رو خواهد بود. ایثارگران و نیز شاغلانی که در مشاغل مشمول سخت و زیان‌آور اشتغال دارند از امتیازهای ویژه‌ای در بهره‌مندی از بیمه‌های اجتماعی برخوردارند. تعدیل مزایای مذکور به شیوه عمومی و همسان با دیگران، از یک سو با مقاومت بهره‌مندان از این مزایا و از سوی دیگر با چالش‌های فنی روبه‌رو خواهد بود. برای نمونه، بیمه‌پردازان مشاغل سخت‌وزیان‌آور به ازای یک سال بیمه‌پردازی از ۱,۵ سال سنوات برخوردار خواهند شد و پیش از این، با ۲۰ سال اشتغال در مشاغل مذکور، می‌توانستند بازنشسته شوند. در شرایط کنونی چه اتفاقی برای آنان رخ خواهد داد؟ از سوی دیگر شرایط نابرابر شاغلان متمایز مشمول سخت و زیان‌آور است که از خبرنگاری تا جوشکاری در هوای طاقت‌فرسای پارس جنوبی را دربرمی‌گیرد و همه آن‌ها با ضریب ۱,۵ مواجه هستند.

بررسی آخرین آمار سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که بیش از ۵۵۰ هزار نفر از بازنشستگان کنونی سازمان تأمین اجتماعی در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور قرار دارند؛ میانگین سن برقراری بازنشستگی مشمولان سخت و زیان‌آور تحت پوشش این سازمان حدود ۴۹,۷ درصد بوده است؛ میانگین سابقه منظور شده برای آن‌ها ۶,۳۲ سال بوده که ۷,۹ سال آن سابقه ارفاقی بوده است. ۹۶,۴ درصد از بازنشستگان مذکور مرد هستند و حدود ۵۷ درصد از بازنشستگان مشمول سخت و زیان‌آور، درآمدی معادل دو برابر حداقل دستمزد یا بیشتر داشته‌اند.

مرور تجارب سایر کشورهای پیشرفته در این زمینه نشان می‌دهد که کشورها با توجه به مجموعه‌ای از اصول و قواعد رویکردهای متمایزی را برگزیده‌اند؛ برای نمونه کشورهایی مانند بلژیک و اسپانیا و ایتالیا برای مشاغل سخت و زیان‌آور، زمینه خروج پیش‌ازموع را فراهم آورده‌اند در حالی که برخی از کشورها همچون انگلستان، چک، دانمارک و مجارستان تلاش کرده‌اند که با انجام اقداماتی در جهت ارتقای سلامت و ایمنی، وضعیت کارگاه‌ها را بهبود داده، طول دوره کاری را افزایش دهند؛ برخی از کشورها همچون بلژیک، هلند، فرانسه، فنلاند

و آلمان نیز از ترکیب این دو نوع اقدام بهره برده‌اند و کوشیده‌اند تا ضمن بهبود شرایط ایمنی و سلامت در کارگاه‌های مشمول سخت‌وزیان‌آور، امکان خروج پیش‌ازموعده را برای کارگران و کارکنان این بخش‌ها فراهم آورند (ناتالی و همکاران، ۲۰۱۶).

از طرفی در کشورهایی که مشاغل سخت‌وزیان‌آور با ضریب محاسبه سنوات روبه‌روست نیز نه‌تنها با هم متفاوت است که حتی مشاغل مختلف با ضرایب متفاوتی روبه‌رو هستند. بنابراین مواجهه یکسان با همه مشاغل مشمول سخت‌وزیان‌آور، احتمالاً ساده‌ترین اقدام و در عین حال با بیشترین خطا همراه خواهد بود.

آیا سیاست‌گذار همچنان می‌خواهد ضریب آن‌ها را همسان محاسبه کند و یا امتیاز آن‌ها را به صورت یکسان تعدیل کند؟ برنامه هفتم در این زمینه با عبارت کلی مندرج در تبصره (۳) این موضوع را مسکوت گذاشته است:

تبصره ۳- ایثارگران، معلولان و شاغلان در مشاغل سخت و زیان‌آور مشمول قوانین خاص خود هستند.

این تبصره صرفاً گروه‌های مذکور را از اصلاحات سنج‌ای برنامه هفتم مستثنی می‌کند و در واقع تصمیمی درباره آن‌ها اتخاذ نمی‌کند. به نظر می‌رسد با سکوت در این بخش، آیین‌نامه اجرایی نیز به دلایل متفاوت نمی‌تواند موارد مرتبط با آن‌ها را دست‌کم به سادگی اصلاح کند. بنابراین احتمالاً اصلاح موارد مذکور نیازمند تدوین لوایح و طرح‌های متمایز و خاص گروه‌های مورد اشاره است. نکته‌ای که در این زمینه از قانون‌گذار در منطق برنامه توسعه انتظار می‌رود آن است که دست‌کم دولت را به ارائه لایحه برای اصلاح قوانین مذکور مکلف کند، در غیر این صورت تمایز میان این گروه با شاغلان عادی تشدید خواهد شد و همین موضوع بر احساس نابرابری خواهد افزود. این موضوع می‌تواند سرمایه اجتماعی را در جامعه کاهش داده و در نهایت به جای ارتقای منزلت ایثارگران، به کاهش سرمایه اجتماعی آنان در جامعه منجر شود که نقض غرض سیاست‌گذار خواهد بود. در هر حال به نظر می‌رسد این موضوع با نوعی سهل‌انگاری یا غفلت همراه شده است.

سیاست‌گذار نه‌تنها در این زمینه سکوت کرده است بلکه در ماده الحاقی (۳۲) بر تثبیت مشاغل آتش‌نشانی و پرتوکاری اشعه در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور تأکید کرده است:

ماده الحاقی ۳۲- دولت موظف است مشاغل آتش‌نشانی و پرتوکاری اشعه را جزو مشاغل سخت و زیان‌آور محسوب کند. در طول اجرای برنامه، قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۱۳۶۸/۱/۲۰ معتبر تلقی می‌گردد.

بدین ترتیب مواردی از مجموعه مشاغل فوق که تاکنون به هر دلیلی از قرارگرفتن آن‌ها ذیل

مشاغل سخت و زیان‌آور ممانعت می‌شد، از این به بعد، به دلیل صراحت قانون‌گذار، فاقد چنین امکانی خواهد بود.

لغو اصلاحات سنجه‌ای برنامه پنجم

همانطور که در بخش مربوط به مرور برنامه‌های توسعه بیان شد، ماده (۳۱) قانون برنامه پنجم توسعه، به نوعی اصلاحات سنجه‌ای برای محاسبه میزان مستمری روی آورده بود که این امکان را در اختیار صندوق‌های بازنشستگی قرار می‌داد که است که مستمری بیمه‌شدگانی که در دو سال پایانی اشتغال خویش با جهش نامتعارف دستمزدی روبه‌رو بوده‌اند را نه بر مبنای میانگین دستمزد دو سال آخر، بلکه بر مبنای میانگین دستمزد ۵ سال آخر محاسبه کند. این حکم مطابق با حکم ماده (۸۲) قانون برنامه ششم توسعه لغو شد و حال بار دیگر ماده الحاقی (۳۱) برنامه هفتم توسعه به نوعی تکرار همان قانون برنامه ششم توسعه است و محاسبه مستمری را به دو سال آخر اشتغال محدود کرده است؛ بدین ترتیب ماده مذکور تأکید مجددی بر لغو اصلاحات برنامه پنجم توسعه است:

ماده الحاقی ۳۱- برقراری مستمری بازنشستگان برای کلیه بیمه‌شدگان صندوق‌های بازنشستگی (اعم از کشوری، لشکری، تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌ها، نهادها و بانک‌ها) بر مبنای میانگین دو سال آخر دریافتی که دارای کسور بازنشستگی است، می‌باشد.

بنابراین در طول اجرای برنامه هفتم توسعه نیز اگر فرد شاغلی در دو سال آخر اشتغال منتهی به بازنشستگی خود بتواند به هر شکل متعارف و غیرمتعارفی به جایگاه شغلی خاصی با دستمزد بسیار بالاتری نسبت به سال‌های قبل دست یابد، صندوق بازنشستگی کشوری یا سازمان تأمین اجتماعی ناچار است مستمری بازنشستگی وی را صرف‌نظر از مشارکت اندک وی در سال‌های پیشین، صرفاً براساس آخرین دستمزد دو سال آخر او پرداخت کند.

تعدیل کمک دولت به مشمولان قانون تأمین اجتماعی

علاوه بر موارد فوق، ماده (۲۹) واجد چند بند دیگر است که اختصاص به افراد تحت پوشش تأمین اجتماعی دارد. در اینجا برخی از این موارد به صورت کوتاه مورد اشاره قرار می‌گیرد. یکی از این موارد، ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه‌ای مشمول کمک دولت است که براساس

نکات مندرج در این بند از برنامه هفتم، قرار است کمک‌های دولت به آنان براساس دو متغیر زمان و پایگاه اقتصادی بیمه‌شدگان کاهش یابد:

ش- در راستای پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و کاهش وابستگی آن‌ها به بودجه عمومی، ساماندهی معافیت‌های بیمه‌ای و ساماندهی اقشار تحت پوشش بیمه‌ای مشمول کمک دولت، معافیت‌های کامل بیمه‌ای در مورد بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی از جمله مشمولان قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار) مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸ و افراد موضوع بند «ض» تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و بند «ب» ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها منوط به ارزیابی آزمون وسیع توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و قرارگرفتن در چهار دهک اول درآمدی است. در مورد بیمه‌شدگانی که در طول سال‌های اجرای برنامه در دهک‌های پنجم به بعد قرار می‌گیرند، به ازای هر دهک افزایش، سالانه نیم واحد درصد از معافیت بیمه‌ای موجود کسر می‌شود.

به دیگر سخن، در پایان برنامه هفتم توسعه، ۱۵ درصد از کمک بیمه‌ای دولت به افراد مشمول کمک دولت که در «دهک دهم» هستند کاسته خواهد شد، افرادی که در سایر دهک‌ها قرار دارند نیز با کاهش روبه‌رو خواهند شد: کاهش ۱۲٫۵ درصدی برای مشمولان دهک نهم، ۱۰ درصد برای دهک هشتم، ۷٫۵ درصد برای دهک هفتم، ۵ درصد برای دهک ششم، ۲٫۵ درصد برای دهک پنجم. حمایت دولت از مشمولان دهک‌های یک تا چهار به قوت خود باقی خواهد ماند. یکی از نکاتی که باید در اینجا یادآوری شود، چالش‌های دهک‌بندی در کشور است؛ از یک سو شاخص‌های ارزیابی پایگاه‌های مختلف از جمله پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان بحث برانگیز است و با انتقاداتی همراه است و از سوی دیگر ناپایداری این دهک‌بندی و تغییرات سالانه آن‌ها، اتکای تصمیمات سیاستی بر آن‌ها را با چالش روبه‌رو می‌سازد. براساس محاسبات مرکز آمار ایران، در فاصله دو سال، جابه‌جایی میان دهک‌ها بسیار قابل توجه است؛ به نحوی که حدود یک چهارم افراد دهک‌های میانی به دهک‌های پردرآمد انتقال یافته و حدود یک چهارم نیز به دهک‌های پایین درآمدی رفته‌اند. بنابراین بسیار محتمل است که موقعیت بیمه‌شدگان مشمول کمک دولت نیز از سال آغاز تا پایان برنامه هفتم بارها تغییر کرده باشد. این موضوع نه تنها تکیه بر دهک‌بندی را با مشکل روبه‌رو می‌سازد بلکه معیار قرار دادن جایگاه افراد در یک سال خاص برای چنین تصمیماتی با نوعی بی‌عدالتی همراه خواهد بود.

فرایند تعدیل کمک دولت به بیمه‌شدگان محدود نیست و کارفرمایان نیز مشمول این تعدیل شده‌اند، هرچند با شدت بسیار کمتر. کارفرمایان برخی از مشاغل بیش از ۴ دهه است که از پرداخت حق بیمه کارفرمایی برای بیمه کارگران خویش (تا سقف ۵ نفر) معاف هستند؛ این قانون همچنان نافذ است اما در برنامه هفتم برخی از آنان که از درآمد بالاتری (بیش از ۱۵ برابر مقدار معافیت مالیاتی تعیین شده در بودجه سنواتی) برخوردارند، به صورت تدریجی، بخشی از این معافیت را از دست خواهند داد:

ص- معافیت بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرمایی موضوع قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن برای کارفرمایی که درآمد سالانه آنها از پانزده برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم بیشتر است، سالانه نیم واحد درصد در طول اجرای برنامه کاهش می‌یابد.

از محتوای این بند و مقایسه آن با بند پیشین، چنین به نظر می‌رسد که سیاست‌گذار بیش از بیمه‌پردازان، نگران کارفرمایان است، چرا که اولاً آستانه حذف معافیت را نسبتاً بالا در نظر گرفته است؛ ثانیاً جایگاه درآمدی کارفرمایان را در این فرایند تدریجی دخیل نکرده است و با همه آنها به همان نحوی برخورد کرده است که با دهک پنجم بیمه‌پردازان، یعنی معادل کمترین تعدیل ممکن در بند پیش.

آیین نامه اجرائی این بند در مورد کارگاه‌های مشمول به وسیله وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور معادل حداقل دستمزد و مازاد بر آن به‌طور کامل بر عهده کارفرما است.

در ادامه بند (ص) جمله فوق آمده است که خود واجد دو نکته است: یکی آنکه اعمال تعدیل مذکور، منوط به تدوین آیین‌نامه اجرایی شده است؛ بنابراین با توجه به زمان‌بر بودن تدوین و تصویب آیین‌نامه، تعدیل سهم کارفرمایی، دست‌کم از آغاز سال اول اجرای برنامه انجام نخواهد شد و ثانیاً تأکید شده است که مشارکت دولت بابت سهم کارفرمایی در پرداخت حق بیمه مذکور «معادل حداقل دستمزد» است و این موضوع در خور توجه

است؛ چراکه کارگران ماهر و نیمه ماهر عموماً بیش از حداقل دستمزد دریافت می‌کنند و بدین ترتیب دولت مبالغ مازاد بر ۲۰ درصد حداقل دستمزد را عهده‌دار نخواهد شد.

متناسب‌سازی و حمایت از مستمری‌بگیران

یکی از اقدامات حمایتی از بازنشستگان که از میانه دهه ۱۳۸۰ با عناوین مختلفی نمایان شده، سیاست متناسب‌سازی است. در دهه ۱۳۸۰ عبارت همسان‌سازی رایج بود که تفاوت محدودی با متناسب‌سازی داشت اما در دهه ۱۳۹۰ عبارت متناسب‌سازی رایج شد. در ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف به متناسب‌سازی شده بود که این اقدام در چند مرحله از سوی دولت انجام گرفت. بند الحاقی (۱) ماده (۲۹) برنامه هفتم توسعه با جزییات بیشتری به این موضوع پرداخته است که تا حدی شبیه به تصویب نامه شماره ۷۴۲۶۴/ت ۵۸۰۳۶ هـ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱ هیئت وزیران در خصوص «متناسب‌سازی دریافت‌های بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری» است که در تبصره (۳) آن چنین آمده بود:

تبصره ۳- در اجرای ماده (۳۰) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۹۵ - و جزء (۳) ماده (۲۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳ - صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح مکلفند علاوه بر افزایش موضوع ماده (۳) این آیین نامه، از محل منابع داخلی و سایر منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های خود و منابع حاصل از بند (و) تبصره (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، نسبت به برقراری عدالت در نظام پرداخت و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران تحت پوشش خود با نود درصد (۹۰٪) میانگین حقوق مشمول کسور بازنشستگی شاغلین هم طبقه مشترک صندوق متناسب با سنوات خدمت، از شش ماهه دوم سال ۱۳۹۹ اقدام نمایند. دستورالعمل اجرایی این تبصره مشترکاً توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور و با همکاری صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ظرف یک هفته پس از ابلاغ این تصویب‌نامه تهیه و ابلاغ می‌شود.

برای پی بردن به اهمیت افزایش مستمری ناشی از متناسب‌سازی کافی است میزان مستمری مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی را در ۱۳۹۹ با ۱۳۹۸ مقایسه کنیم. بررسی‌های پیشین

انجام گرفته در مؤسسه صبا درباره مقایسه میانگین مستمری در آبان ۱۳۹۹ حاکی از افزایش ۸۶ درصدی میانگین مستمری‌ها نسبت به آبان ۱۳۹۸ بوده است و مبلغ مستمری از ۳۰ میلیون ریال به ۵۶ میلیون ریال رسیده است. هرچند به استناد مطالعات مذکور، این نکته نیز در خور توجه است که متناسب سازی همزمان با کاهش نابرابری میان مستمری بگيران و شاغلان، نابرابری درون مستمری بگيران را افزایش می دهد. به نحوی که به جز دهک دهم، سایر دهک های با درآمد بالاتر از افزایش بیشتری نسبت به دهک های برخورد شده اند. افزایش مذکور برای دهک اول تا دهم به ترتیب در جدول زیر آمده است:

نسبت میانگین مستمری مشمولان صندوق بازنشتگی کشوری

پس از متناسب سازی به تفکیک دهک های درآمدی

دهک ها	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم	هشتم	نهم	دهم
نسبت میانگین مستمری پس از متناسب سازی	۷۴.۱	۱,۷۷	۱,۸۲	۱,۸۶	۱,۸۸	۱,۸۹	۱,۹۱	۱,۹۴	۱,۹۵	۱,۷۷

منبع: قوامی (۱۳۹۹)

بدین ترتیب به اتکای محاسبات مذکور، به نظر می رسد از یک سو متناسب سازی وضعیت همه بازنشتگان را به میزان قابل توجهی بهبود داده است و از سوی دیگر نابرابری میان آنها را تشدید کرده است. البته نکته مهم دیگری نیز در این زمینه وجود دارد و آن مشکلات مربوط به تأمین مالی آن است. در هر صورت، در برنامه هفتم بار دیگر موضوع متناسب سازی در دستور کار قرار گرفته است؛ و دولت مکلف به تأمین مالی آن طی سه سال متوالی شده است:

بند الحاقی ۱- به منظور عدالت در پرداخت حقوق شاغلان و بازنشتگان و نیز متناسب سازی حقوق بازنشتگان با نود درصد (۹۰٪) حقوق و فوق العاده های مشمول کشور شاغلان مشابه و هم طراز، 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 سال های دوم و سوم هر کدام سی درصد (۳۰٪) ما به التفاوت تا نود درصد (۹۰٪) یاد شده خواهد بود. آیین نامه اجرائی این بند به تصویب هیأت وزیران می رسد.

در مورد بازنشستگان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، به دلیل فقدان طبقه‌بندی بسیاری از مشاغل عملاً امکان متناسب‌سازی به شیوه مرسوم در دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد لذا سیاست‌گذار روش دیگری را در پیش گرفته است و آن، تطبیق با نسبت مستمری سال نخست بازنشسته به حداقل دستمزد (۹۰ درصد آن) است.

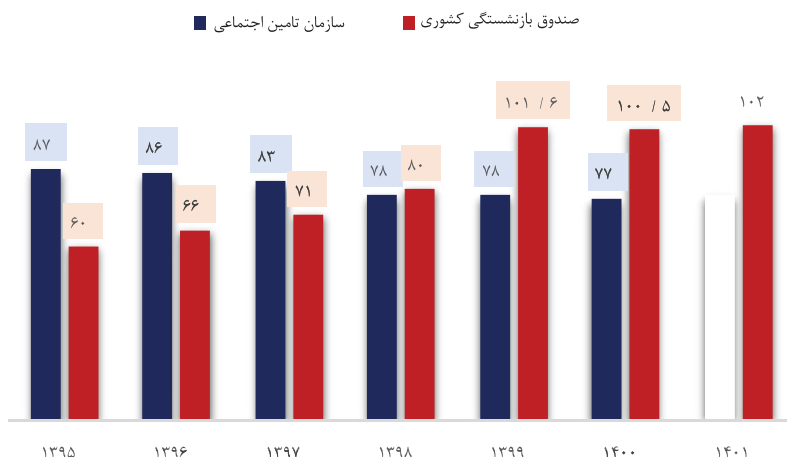
برای نمونه فردی که با دو برابر حداقل دستمزد بازنشسته می‌شود به استناد جزء دوم بند الحاقی (۲) ماده (۲۹) برنامه هفتم، در طول دوره مستمری‌بگیری خویش باید از حدود ۱,۸ برابر حداقل دستمزد برخوردار شود:

۲- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با تایید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در طول سه سال اول برنامه نسبت به متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان غیر حداقل‌گیر اقدام نماید به نحوی که در پایان سال سوم برنامه، نسبت مستمری بازنشسته به حداقل دستمزد همان سال، با نود درصد (۹۰٪) نسبت اولین مستمری بازنشستگی به حداقل دستمزد سال برقراری مستمری، متناسب گردد.

در این مورد نیز متناسب‌سازی باید به صورت تدریجی و طی سه سال انجام گیرد که از این منظر مشابه صندوق بازنشستگی کشوری است. مشکل اساسی در مورد بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی، تأمین منابع آن است که بعید است صرفاً از طریق تأدیه بدهی دولت قابل انجام باشد و به احتمال زیاد به کسری نقدینگی این سازمان دامن خواهد زد.

تجربه متناسب‌سازی در سال ۱۴۰۱ می‌تواند زمینه مناسبی برای تحلیل فراهم آورد. اولین نکته آنکه همانطور که پیش‌تر اشاره شد، این اقدام به نحو بارزی بر بهبود مستمری بازنشستگان تأثیر دارد.

نمودار زیر تأثیر متناسب‌سازی را به خوبی نشان می‌دهد. در حالی که نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری بسیار کمتر از سازمان تأمین اجتماعی بوده است، در سال ۱۳۹۸ از آن پیشی گرفته و با متناسب‌سازی کامل در سال ۱۳۹۹، افزایش بسیار قابل توجهی یافته است.



نمودار - نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری
قبل و بعد از متناسب سازی در مقایسه با سازمان تأمین اجتماعی

*آمار جدید سازمان تأمین اجتماعی در مورد نرخ جایگزینی موجود نیست.

با وجود اهمیت نکات فوق، مهم ترین چالش متناسب سازی مربوط به مخارج آن است؛ در واقع این اقدام مخارج صندوق را چنان افزایش خواهد داد که می تواند اثرات اصلاحات سنجه ای را تعدیل کند. برای آنکه دریافت آشکارتری از این موضوع به دست آید، با تمرکز بر متناسب سازی ۱۳۹۹، و با پذیرش میزانی ساده سازی، محاسبه ای در این زمینه انجام می دهیم:

برای نمونه اگر صرفاً منابع لازم برای تأمین یک ماه مستمری افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری را ملاک قرار دهیم، منابع لازم در سال ۱۳۹۸ (پیش از اعمال متناسب سازی) حدود ۴۴ هزار میلیارد ریال برآورد می شود که شامل ۱,۴۵۶,۱۱۷ نفر عضو صندوق با میانگین مستمری حدود ۳۰,۲ میلیون ریال بوده است؛ منابع لازم برای ماه مشابه در سال ۱۳۹۹ (بعد از اعمال متناسب سازی) حدود ۸۳,۶ هزار میلیارد ریال برآورد می شود که شامل ۱,۴۹۰,۶۱۵ نفر با میانگین مستمری حدود ۵۶ میلیون ریال است. بدین ترتیب با اعمال همسان سازی (به همراه افزایش سالانه مستمری) منابع لازم برای تأمین مستمری حدود ۱,۹ برابر شده است؛ درحالی که اگر میانگین مستمری بازنشستگان برای نمونه به جای ۹۰ درصد صرفاً ۲۰ درصد سالانه افزایش می یافت، مخارج ماهانه صندوق در این مورد خاص به جای ۸۳,۶ هزار میلیارد ریال در ماه به ۵۲,۸ هزار میلیارد ریال می رسید؛ به دیگر سخن، با محاسبه سرانگشتی به نظر می رسد متناسب سازی در سال ۱۳۹۹ ماهانه ۳۰,۸ هزار میلیارد ریال برای صندوق بازنشستگی کشوری مخارج مازاد ایجاد کرده است که برای یک سال معادل

۳۶۹,۶ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. طبقاً با افزایش میانگین مستمری از سال ۱۳۹۹ تاکنون می‌توان انتظار داشت که متناسب‌سازی در سال ۱۴۰۳ هزینه به‌مراتب بالاتری را در پی داشته باشد؛ هر چند نباید این موضوع را دور از نظر داشت که همسان‌سازی سال ۱۴۰۳، معادل ۴۰ درصد از متناسب‌سازی کامل خواهد بود؛ اما همان میزان نیز آن چنان قابل توجه خواهد بود که اثرات سنجه‌ای را خنثی خواهد کرد. به ویژه آنکه قرار است متناسب‌سازی مذکور به صورت دائمی انجام گیرد و این به معنای افزایش پایه مستمری بازنشتگان خواهد بود که در افزایش سالانه مستمری برای سال‌های بعد نیز موثر خواهد بود.

یکی از نکات مهم در این زمینه که برای مدیریت صندوق ایجاد چالش خواهد کرد، تأمین مخارج جهش‌یافته ناشی از متناسب‌سازی در صندوق است. بنا به تجربه سالیان گذشته، تأمین منابع مذکور عموماً با چالش جدی روبه‌رو می‌شود و در حالی که مطالبه این موضوع از سوی مستمری‌گیران پیگیری می‌شود، سازمان برنامه در تخصیص منابع لازم با مشکلاتی همراه می‌شود که سبب تحت فشار قرار گرفتن مدیریت صندوق از دو سو می‌شود. بنابراین در نظر گرفتن تمهیداتی برای تأمین منابع مذکور پیش از قرار گرفتن در تنگنای زمان ضروری به نظر می‌رسد. از طرفی دشواری تأمین مالی مستمری جدید مانع از گسترش برنامه‌های فرهنگی و یا بیمه‌های درمانی می‌شود؛ بنابراین لازم است ایجاد تعهد در برنامه‌های مذکور نیز با احتیاط و دوراندیشی بیشتری همراه باشد.

برنامه حمایتی درمان مازاد

یکی از موارد حمایتی دیگری که در برنامه هفتم ذکر شده است، «برنامه حمایتی درمان مازاد بر بسته بیمه پایه» است که مطابق بند (ث) ماده (۷۳) برنامه قرار است در بیمارستان‌ها و مراکز درمانی دولتی برای بازنشتگان و دهک‌های پایین درآمدی ارائه شود.

ث- دولت مجاز است از سال اول اجرای برنامه با رعایت اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی بر اساس آزمون وسع و در سقف بودجه مصوب نسبت به اجرای برنامه حمایتی درمان مازاد بر بسته بیمه پایه در بیمارستان‌ها و مراکز درمانی دولتی برای بازنشتگان و دهک‌های پایین درآمدی (حداقل سه دهک) براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، اقدام نماید.

اهمیت این بند از آن روست که مطابق با نتایج پژوهش‌های انجام‌شده، یکی از مهم‌ترین

نیازهای بازنشتگان، نیازهای درمانی آنان بوده است؛ به‌ویژه آنکه عموماً بیمه‌های مکمل درمان به دلیل مخاطرات و هزینه‌های بالای بازنشتگان از پوشش آنان خودداری می‌کنند. با وجود مثبت بودن اقدام مذکور، محدود شدن اقدام مذکور به بیمارستان‌های دولتی، با توجه به تنوع نیازهای آن‌ها کفایت نخواهد کرد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

در برنامه هفتم توسعه چند تکلیف مهم در حوزه بازنشتی مشخص شده است که فارغ از مباحث اقتصادی و سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، موضوع گسترش پوشش بیمه‌ای، اصلاحات سنجه‌ای و متناسب‌سازی، مهم‌ترین آن‌ها به نظر می‌رسد. همان‌طور که در گزارش بیان شد، تکالیف مرتبط با پوشش بیمه‌ای چندان راهگشا به نظر نمی‌رسد و بعید است تاثیر قابل توجهی بر افزایش نسبت بیمه‌شدگان داشته باشد؛ و با توجه به هدف‌گذاری ۷۶ درصدی برای سنجه ضریب «پوشش بیمه‌های اجتماعی» در جدول شماره (۶) برنامه هفتم که به اهداف کمی سنجه‌های عملکردی نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد اختصاص دارد، به نظر می‌رسد قانون‌گذار خود به این موضوع آگاه بوده است.

اصلاحات سنجه‌ای برنامه هفتم در پی افزایش تدریجی سن بازنشتی به ۶۲ سال و افزایش سنوات پرداخت حق بیمه به ۳۵ سال بوده است که با ابهاماتی درباره نحوه محاسبه مستمری و تغییر یا عدم تغییر در نرخ جایگزینی روبه‌روست و این موضوع در گزارش به طور مفصل مورد بحث قرار گرفت. ضمن آنکه وضعیت گروه‌های خاصی همچون ایثارگران و مشاغل سخت و زیان‌آور نیز مشخص نشده است و صرفاً از تعدیل‌های مندرج در برنامه مستثنی شده‌اند.

درکل در موضوع اصلاحات سنجه‌ای باید توجه داشت که پیامد اصلاحات برای منابع در بخش دولتی و غیردولتی یکسان نخواهد بود. برای نمونه کارمند دولت که در زمان اشتغال و چه در زمان بازنشتی نیازمند منابع دولتی برای حقوق یا مستمری خویش است و هر دو بخش را باید دولت تأمین کند؛ بنابراین افزایش سن بازنشتی صرفاً از این منظر که اضافه‌شدن نیروی کار جایگزین را به تعویق می‌اندازد، از هزینه‌های دولت می‌کاهد؛ اما باید توجه داشت که همزمان نگهداشت کارمند در آستانه بازنشتی، به منزله افزایش پایه کارمندی آن‌ها و دریافت حقوق بالاتر از منابع دولت خواهد بود که این امر به معنای جبران بخشی از هزینه‌های صرفه‌جویی ناشی از افزایش سن بازنشتی خواهد بود. علاوه بر این، بی‌علاقگی مرسوم کارکنان در آستانه بازنشتی به آموزش و عدم تسلط و حتی ناآشنایی با فناوری روز نیز

می‌تواند هزینه‌هایی را به نظام اداری وارد کند که گاه و در برخی از مشاغل می‌تواند قابل توجه باشد. بنابراین مناسب‌تر آن است که به جای تمرکز صرف بر هزینه‌های مستقیم مالی، هزینه‌های مذکور نیز مطالعه و محاسبه شود و آنگاه اقدامات اصلاحی در هر زمینه‌ای ارائه شود.

در پایان گزارش به موضوع مهم متناسب‌سازی اشاره شد؛ همان‌طور که در متن گزارش ذکر شد، سیاست متناسب‌سازی از یک سو حمایت مهمی برای بازنشستگان محسوب می‌شود و وضعیت شاخص کفایت و تامین هزینه‌های زندگی را برای مستمری‌بگیران بهبود خواهد داد؛ اما از سوی دیگر ضمن افزایش نابرابری میان مستمری‌بگیران، مخارج صندوق را نیز به شدت افزایش خواهد داد.

به نظر می‌رسد تأمین هزینه‌های مازاد در این زمینه برای مدیریت صندوق چالش ایجاد خواهد کرد و فشار دو سویه مطالبات بازنشستگان و تخصیص ناکافی دولت، بر مدیریت صندوق مشهود خواهد بود. بنابراین از یک سو اقدامات پیش‌دستانه برای تأمین مخارج مذکور ضروری است و از سوی دیگر لازم است تدوین برنامه‌های جدید یا گسترش برنامه‌های موجود در سایر حوزه‌ها از جمله حوزه‌های فرهنگی و درمانی برای سال ۱۴۰۳ با احتیاط بیشتری همراه شود.

از منظر تأثیر بر اقدامات مرتبط با قانون برنامه هفتم، مهم‌ترین اقدامی که می‌توان در اینجا پیشنهاد کرد حضور فعالانه در دولت برای تقویت ابعاد کارشناسانه نگارش آیین‌نامه‌هاست. ماده (۲۹) قانون برنامه هفتم توسعه با وجود تکالیف متعدد تقنینی با ابهامات بسیار قابل توجهی روبرو است. بنابراین بار اصلی تقنین به تدوین آیین‌نامه انتقال یافته است؛ در چنین شرایطی مداخله کارشناسانه و مبتنی بر منافع ملی بسیار مهم و در خور توجه است. برای انجام چنین اقدامی، تهیه پیش‌دستانه گزارش‌های آماری متناسب، گردآوری تجربه‌های موفق و ناموفق مشابه و تدوین پیش‌نویس برای طرح و پیشنهاد در جلسات مرتبط می‌تواند احتمال اثرگذاری را افزایش دهد.

منابع

۱. آل یاسین، احمد (۱۳۹۳) تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران: انتشارات سمر.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ترازنامه اقتصادی سال‌های مختلف.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری زمانی‌های اطلاعات اقتصادی.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی سال‌های مختلف.
۶. قانون برنامه هفتم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۳) موضوعات راهبردی بخش عمومی (صندوق‌های بازنشستگی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. شیخی، سینا (۱۴۰۲) «ارزیابی جایگاه مشارکت نهادمند اجتماعی در برنامه ششم توسعه و راهکارهای ارتقای آن در برنامه هفتم توسعه»، فصلنامه علمی مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی.
- سالنامه آماری ۱۴۰۱ صندوق بازنشستگی کشوری.
- سالنامه آماری ۱۴۰۱ سازمان تامین اجتماعی.
- گزارش آماری بازنشستگان مشاغل سخت و زیان‌آور ۱۴۰۱.
- سالنامه آماری ۱۴۰۱ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- قانون برنامه اول توسعه.
- قانون برنامه دوم توسعه.
- قانون برنامه سوم توسعه.
- قانون برنامه چهارم توسعه.
- قانون برنامه پنجم توسعه.
- قانون برنامه ششم توسعه.
- قوامی، نسرین (۱۳۹۹) نابرابری حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری پس از همسان‌سازی. تهران: موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.

- Natali, D., Spasova, S. & Vanhercke, B. (2016). Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe; A study of national policies 2016, EU Publications. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e23e8180-9ac9-11e6-868c-01aa75ed71a1>
- OECD (2020). The new hazardous jobs and worker reallocation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-new-hazardous-jobs-and-worker-reallocation_400cf397-en
- Reuters (2021). Uber to roll out pension plans for UK drivers. September 24, 2021. <https://www.reuters.com/technology/uber-roll-out-pension-plans-uk-drivers-2021-09-23/>



ISBN : 978-622-91308-3-4

