



# روابط مالی دولت با سازمان تامین اجتماعی

۱۴۱

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





# روابط مالی دولت با سازمان تامین اجتماعی

نگارندگان:

فرید کاظمی

محمد حسین معماریان

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴



مؤسسه راهبردهای  
بازنشستگی صبا

## روابط مالی دولت باسازمان تامین اجتماعی

ترجمه و تدوین

فرید کاظمی، محمدحسین معماریان

مدیر پژوهش

حسین رجبپور

ناظر پژوهش

فرشاد مؤمنی

گرافیک و صفحه آرایی

امید طاهری

چاپ و صحافی: هفت مهر

تیراژ: ۱۰۰۰

نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۴

نشانی موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا: تهران، خیابان سید جمال الدین اسدآبادی (یوسف آباد)،

روبروی خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

تلفن نشر: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۴

وبسایت: [www.saba-psi.ir](http://www.saba-psi.ir)



## فهرست مطالب

گزیده سیاستی .....	۷
پیشنهادات بودجه‌ای برای سال ۱۴۰۵ .....	۹
پیشنهادات فرابودجه‌ای (قوانین دائمی) .....	۹
مبحث اول: نگاهی مختصر بر منابع و مصارف سازمان تامین اجتماعی .....	۱۱
منابع سازمان تامین اجتماعی .....	۱۱
مصارف سازمان تامین اجتماعی .....	۱۳
مبحث دوم: توضیح دلایل کسری تراز سازمان تامین اجتماعی .....	۱۵
۱- تغییرات جمعیتی و عدم اصلاح متناسب با این تغییرات .....	۱۶
۲- قواعد سخاوتمندانه در ارائه‌ی مزایای بازنشستگی .....	۱۸
۳- تحمیل بار مالی و ایجاد بدهی .....	۲۱
۴- مسائل مربوط به انتصابات مدیران .....	۲۱
۵- سرمایه‌گذاری‌های کم‌بازده و ساختار معیوب بنگاهداری .....	۲۲
مبحث سوم: مجاری ایجاد بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی .....	۲۳
مبحث چهارم: اقدامات دولت برای تادیه دیون در سال‌های گذشته و آسیب‌های ایجاد شده .....	۲۹
مبحث پنجم: محدودیت وام‌گیری تامین اجتماعی از بانک رفاه .....	۳۳
مبحث ششم: راهکار اوراق تضمین شده توسط دولت .....	۳۵
مبحث هفتم: تادیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی از طریق انتقال دارایی صندوق‌های وابسته به بودجه عمومی .....	۳۷
جمع بندی .....	۴۳



## گزیده سیاستی

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور، با پوشش بیش از نیمی از جمعیت ایران، در وضعیت ناترازی مزمن منابع و مصارف قرار دارد. این نهاد که بر پایه‌ی الگوی «پرداخت به‌هنگام و مزایای معین (DB-PAYG)» اداره می‌شود، به‌شدت به توازن میان بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران وابسته است. کاهش نرخ باروری، عدم اصلاح شرایط بازنشستگی متناسب با افزایش امید به زندگی و گسترش بازنشستگی‌های پیش از موعد موجب افت نسبت پشتیبانی به زیر سطح بحرانی چهار نفر شده است؛ وضعیتی که تداوم آن پایداری مالی صندوق را تهدید می‌کند.

در بخش منابع، حدود ۹۵ درصد درآمد سازمان از محل حق بیمه‌ها تأمین می‌شود و سهم درآمدهای سرمایه‌گذاری از ۵ تا ۱۰ درصد فراتر نمی‌رود. این وابستگی بالا در کنار بازدهی پایین دارایی‌ها و تمرکز سود در چند شرکت بزرگ، نشانه‌ی ضعف حاکمیت شرکتی و ناکارآمدی مدیریتی در شرکت‌های وابسته است. انتصابات سیاسی، تغییرات سریع مدیران و نبود شفافیت مالی نیز این ضعف را تشدید کرده‌اند. در سمت مصارف، بیشترین سهم هزینه‌ها مربوط به مستمری‌های بازنشستگی است. فرمول‌های فعلی محاسبه مستمری (بر اساس دو سال آخر حقوق) زمینه‌ساز رفتارهای فرصت‌جویانه شده و نسبت میان حق بیمه و مستمری را بر هم زده است. از سوی دیگر، گسترش دامنه‌ی مشاغل سخت و زیان‌آور، دامنه‌ی گسترده مزایای بازماندگان، نبود نظام اطلاعاتی دقیق و رواج پدیده‌هایی چون ازدواج و طلاق صوری، فشار مضاعفی بر منابع وارد کرده است. دولت نیز سهم خود از تعهدات را به‌طور کامل ایفا نکرده و با گسترش طرح‌های حمایتی فاقد پشتوانه مالی، بدهی خود به سازمان را به بیش از ۸۰۰ هزار میلیارد

تومان رسانده است..

در چنین شرایطی، مجموعه‌ای از اصلاحات اجتناب‌ناپذیر است:

• **اصلاحات پارامتریک و قانونی** شامل بازنگری در سن و شرایط بازنشستگی، فرمول محاسبه مستمری، نرخ مشارکت بیمه‌ای، مزایای مربوط به بازماندگان و ضوابط مشاغل سخت و زیان‌آور؛

• **اصلاحات ساختاری و نهادی** بر پایه مواد ۱۰۵ قانون برنامه هفتم و ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ با هدف تجمیع صندوق‌های بازنشستگی و تأدیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی

• **اصلاحات مدیریتی و حکمرانی شرکتی** بر مبنای ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت شامل حرفه‌ای‌سازی انتصابات، افزایش ثبات مدیریتی و ارتقای شفافیت مالی در شرکت‌های وابسته؛

• **اصلاح رابطه مالی دولت و سازمان** با تعیین سازوکار روشن برای تسویه و به‌روزرسانی بدهی‌ها بر مبنای نرخ مرکب و ممنوعیت تحمیل تکالیف فاقد منبع پایدار

• **اصلاحات مربوط به بازار کار** با تمرکز بر افزایش پوشش بیمه‌ای شاغلین غیررسمی (شاغلین اقتصاد زیرزمینی) بدون پوشش بیمه‌ای با هدف بهبود نسبت پشتیبانی و افزایش پوشش بیمه‌ای در سطح جامعه

• **اصلاحات مربوط به شرایط اقتصاد کلان** با تمرکز بر بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی، افزایش ثبات متغیرهای اقتصادی و افزایش سودآوری بنگاه‌های اقتصادی به ویژه بنگاه‌های ذیل سازمان تامین اجتماعی

• **افزایش بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی ذیل سازمان تامین اجتماعی** از طریق بهبود زنجیره‌های ارزش، تعیین تکلیف بنگاه‌های اقتصادی غیرسودده و افزایش سهام بنگاه‌های سودده در سبد دارایی‌های زیرمجموعه سازمان.

• **بهره‌گیری از ابزارهای نوین پولی و مالی** جهت نگهداشت بنگاه‌های اقتصادی و جلوگیری از قطع زنجیره تولیدی بنگاه‌های اقتصادی مهم پرداخت‌کننده حق بیمه؛ همچون استفاده از خطوط اعتباری هدفمندی بانک مرکزی، انتشار اوراق مالی بلندمدت به ضمانت دولت برای بنگاه‌ها (منوط به تامین شرایط ویژه)، ایجاد صندوق‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در خطر نابودی.

• **اتخاذ سیاست‌های تضمین تقاضای بنگاه‌های تولیدی در معرض خطر** از طریق سیاست‌ها و مداخلات هدفمند تضمین‌کننده تقاضای تولیدی بنگاه‌ها همچون ارائه مشوق‌ها و ابزارهای انگیزاننده تقاضای کالاهای تولیدی بنگاه‌های در معرض خطر.

• **بهبود سیاست‌های تجاری** با تمرکز بر به‌سازی و ارتقاء روابط تجاری با کشورهای همسایه، کشورهای همسو و استفاده حداکثری از تمام ظرفیت‌های موجود برای افزایش بهره‌وری بنگاه‌های

اقتصادی به ویژه ایجاد و ارتقاء کريدورهای تجاری و اقتصادی.  
• افزایش ثبات و پایداری شرایط اقتصاد کلان از طریق حل ناترازی‌های مزمن اقتصاد ایران به ویژه ناترازی انرژی، ناترازی بانکی و ناترازی نظام مالی دولت.

### پیشنهادات بودجه‌ای برای سال ۱۴۰۵

۱. تهاثر بدهی دولت با انتقال سهام بنگاه‌های صندوق‌های بازنشستگی کشوری، فولاد، نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات به سازمان تأمین اجتماعی، به میزان اعتبارات کمکی پرداختی به آن‌ها از محل بودجه عمومی
۲. تعیین تکلیف نحوه به‌روزرسانی بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی با تصریح مبنای «نرخ مرکب» در قانون بودجه ۱۴۰۵
۳. تسویه دیون دولت به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر به صورت نقدی یا از طریق اوراق، با جلوگیری از ایجاد سهام کنترل‌ی برای آن صندوق در صورت انتقال سهام

### پیشنهادات فرابودجه‌ای (قوانین دائمی)

۱. بازنگری در طبقه‌بندی مشاغل سخت و زیان‌آور و تعیین ضرایب ارفاقی متناسب با نوع فعالیت.
۲. افزایش نرخ حق بیمه مشاغل سخت و زیان‌آور (سهام کارگر و کارفرما) و جریمه پلکانی کارفرمایان استتکاف‌کننده از سالم‌سازی محیط کار.
۳. برخط‌سازی کامل فرایند شناسایی و تأیید مشاغل سخت در کمیته‌های تخصصی.
۴. تعیین مدت‌زمان محدود برای دریافت مستمری بازماندگان به صورت کامل و کاهش پلکانی آن در دهک‌های بالاتر.
۵. قطع مستمری بازماندگان مقیم خارج از کشور و بازنگری در پرداخت مستمری فرزندان بالای ۱۸ سال بر اساس دهک درآمدی.

با وجود دشواری و حساسیت این اصلاحات، به تعویق انداختن آن‌ها تنها بحران را عمیق‌تر خواهد کرد. ناکارآمدی‌های انباشته در ساختار مالی و مدیریتی سازمان دیگر مجال تأخیر ندارند؛ هر روز تأخیر، هزینه اصلاح را سنگین‌تر و مسیر پایداری را دورتر می‌کند.



## مبحث اول:

### نگاهی مختصر بر منابع و مصارف سازمان تامین اجتماعی

سازمان تامین اجتماعی به عنوان بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌ای کشور، نقش محوری در ارائه خدمات بیمه‌ای به بیش از ۴۸ میلیون نفر از جمعیت کشور (بیش از ۵۶ درصد از جمعیت کشور) دارد. مطابق آخرین آمارهای رسمی منتشر شده، در سال ۱۴۰۲ تعداد بیمه‌شدگان اصلی سازمان حدود ۱۶/۳۰۵ میلیون نفر گزارش شده که حدود ۶۷ درصد از جمعیت شاغل کشور را تحت پوشش قرار داده است.

این سازمان که بر اساس قانون به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی اداره می‌شود، منابع مالی خود را از طریق مشارکت بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت تامین می‌کند. در این بخش منابع و مصارف این سازمان با استناد به آمار و ارقام موجود بررسی می‌شود:

### منابع سازمان تامین اجتماعی

بر اساس آخرین آمارهای در دسترس، بودجه تعهدی سازمان تامین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ معادل حدود ۱۱۰۲ هزار میلیارد تومان است که در نسبت با بودجه سایر دستگاه‌های عدد قابل توجهی است. منابع مالی این سازمان از چند بخش اصلی تشکیل شده است که در ادامه به تفصیل شرح داده می‌شوند:

#### حق بیمه‌ها:

از آنجا که سازمان تامین اجتماعی یک صندوق با نظام تامین مالی Pay As You Go یا همان «پرداخت به همان هنگام» است، هر نسل از شاغلان در همان لحظه‌ای که حق بیمه می‌پردازند، پولشان مستقیم صرف پرداخت مستمری بازنشستگان جاری می‌شود و عملاً اندوخته‌گذاری‌ای وجود ندارد. البته با این منطبق در آینده، نسل بعدی نیز همین کار را خواهد کرد. لذا با این حساب اصلی‌ترین منبع درآمدی سازمان تامین اجتماعی، حق بیمه‌های دریافتی است که شامل مشارکت بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت می‌شود. بر اساس آخرین گزارش‌ها، در سال ۱۴۰۳، حدود ۹۵ درصد از کل منابع سازمان از محل حق بیمه‌ها تامین شده است. این رقم

نشان‌دهنده وابستگی بالای سازمان به این منبع درآمدی است. مطابق ماده ۲۸ قانون تامین اجتماعی، میزان مشارکت بیمه‌شده معادل ۷ درصد، کارفرما ۲۰ و دولت ۳ درصد حقوق یا دستمزد مشمول کسر حق بیمه است که نمی‌تواند از حداقل دستمزد سالانه تعیین شده توسط شورای عالی کار پایین‌تر باشد. شایان توجه است در صورتی که بیمه‌شده مشمول قانون کار باشد، کارفرما موظف است علاوه بر حق بیمه قبلی ۳ درصد دیگر نیز جهت بیمه بیکاری بپردازد. به‌طور کلی، حق بیمه‌ها از کارگران و حقوق‌بگیران (به‌صورت اجباری) و صاحبان حرف و مشاغل آزاد (به‌صورت اختیاری) جمع‌آوری می‌شود.

مطابق آخرین آمار منتشر شده، منابع حاصل از بیمه بیکاری در سال ۱۴۰۲ حدود ۳۳/۵ هزار میلیارد تومان بود است که این منابع برای حمایت از کارگرانی که به‌طور موقت و غیراختیاری بیکار شده‌اند، استفاده می‌شود.

### سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها:

این بخش شامل درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و دارایی‌های سازمان است. بر مبنای آمارهای منتشر شده در سال ۱۴۰۲، میزان درآمد سازمان از این محل حدود ۵ درصد از منابع سازمان در این سال را تشکیل داده و در طول سالهای اخیر این مقدار از ۱۰ درصد فراتر نرفته است که توجه به این نکته، رهنمودهای مهمی در اولویت بندی پیگیری اصلاحات لازم در این حوزه را می‌تواند داشته باشد. سازمان تامین اجتماعی در حال حاضر سهامدار حدود ۳۶۰ بنگاه اقتصادی است که ۲۱۸ از این بنگاه‌ها دارای سهام کنترل، ۹۶ بنگاه سهام مدیریتی و ۴۶ بنگاه سهام غیر مدیریتی است. از این تعداد، ۱۳۳ شرکت بورسی و ۲۲۷ شرکت غیر بورسی هستند. از منظر حوزه‌های سرمایه‌گذاری، بنگاه‌های ذیل این سازمان در زمینه‌های محصولات شیمیایی، فولاد و معدن، دارو، حمل و نقل، سیمان، دامپروری و سایر صنایع فعالیت دارند. شایان توجه است که حدود ۷۵ درصد از کل سود این سازمان از طریق شرکت‌های نفت و گاز و پتروشیمی تامین، صدر تامین و صبا تامین ایجاد شده است و باقی مانده از طریق سایر شرکت‌هاست. این نکته نشان می‌دهد سازمان دارای تعداد زیادی از شرکت‌های کوچک مقیاس است که اگرچه نقش قابل توجهی در تامین سود آن ندارند؛ اما بر مبنای شواهد موجود، بخش قابل توجهی از زمان و انرژی مدیران ارشد سازمان و حتی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان متولی این حوزه، صرف مسائل مربوط به آنها می‌شود.

### خسارات و جرائم:

درآمدهای حاصل از جرائم تأخیر در پرداخت حق بیمه، فرار بیمه‌ای یا موارد مشابه نیز بخشی از منابع مالی سازمان را تشکیل می‌دهد. این درآمدها معمولاً به‌عنوان منابع فرعی محسوب می‌شوند و اطلاعات شفافی از میزان آنها در دسترس نیست. نکته مهم در این خصوص چالش‌های مربوط به نحوه تشخیص جرائم و میزان

پاسخگویی سازمان در برابر اقدامات انجام شده است؛ چرا که بسیاری از کسب و کارها از این محل دچار چالش‌های گسترده شده‌اند که در مواردی به از بین رفتن آن واحد انجامیده است.

## مصارف سازمان تأمین اجتماعی

مصارف سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر به چند دسته اصلی تقسیم می‌شود که شامل تعهدات کوتاه مدت و بلندمدت، هزینه‌های درمانی، مقرری بیمه بیکاری و هزینه‌های پرسنلی و اداری است. در ادامه، این مصارف با جزئیات بررسی می‌شوند:

### تعهدات بلندمدت:

این مورد بزرگ‌ترین بخش از مصارف سازمان تأمین اجتماعی را تشکیل می‌دهد که شامل پرداخت مستمری‌های بازنشستگی، ازکارافتادگی و بازماندگان است. در سال ۱۴۰۳، حدود ۶۷ درصد از کل مصارف سازمان به این بخش اختصاص یافته است. با توجه به افزایش تعداد مستمری‌بگیران در اثر تغییرات هرم جمعیتی، انواع بازنشستگی‌های پیش از موعد و متناسب‌سازی‌های انجام شده در خصوص مستمری‌ها، این بخش از مصارف در سال‌های اخیر رشد چشم‌گیری داشته است.

### مصارف درمانی:

هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی در بخش درمان شامل خدمات درمانی مستقیم (مانند بیمارستان‌ها و مراکز درمانی متعلق به سازمان) و غیر مستقیم (مانند قرارداد با مراکز درمانی دیگر) است. در سال ۱۴۰۳، حدود ۱۶ درصد از مصارف سازمان به بخش درمان اختصاص یافته است. این هزینه‌ها شامل تأمین هزینه‌هایی همچون بستری، سرپایی، دارو و سایر خدمات پزشکی برای بیمه‌شدگان است. با توجه به افزایش هزینه‌های درمانی و نیاز به زیرساخت‌های پیشرفته، این بخش نیز فشار مالی قابل توجهی بر سازمان وارد می‌کند.

### مقرری بیمه بیکاری:

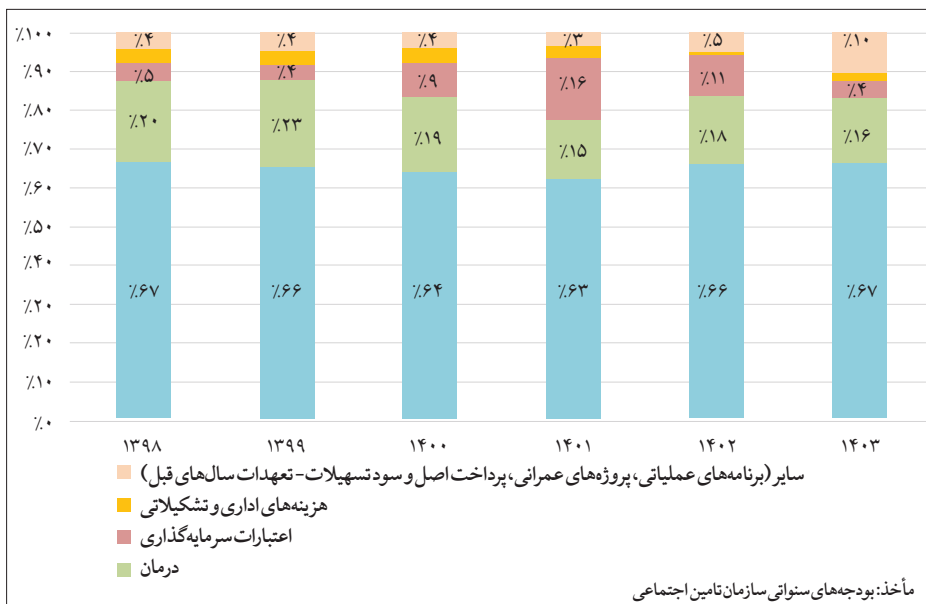
مطابق قانون تأمین اجتماعی، ۳ درصد حق بیمه دریافت شده از کارفرما جهت بیمه بیکاری، باید صرف ارائه خدمات بیمه بیکاری به کارگران ذیل قانون کار شود. این بخش که حدود ۳ درصد از مصارف سازمان در سال ۱۴۰۲ را شامل می‌شود، به پرداخت مزایای مشخص به کارگران بیکار شده با شرایط تعیین شده اختصاص دارد. این هزینه‌ها به‌ویژه در زمان‌های بحران اقتصادی یا پاندمی‌هایی مانند کووید-۱۹ افزایش می‌یابد.

### مصارف کوتاه مدت:

این دسته شامل پرداخت‌هایی مانند کمک هزینه ازدواج، کفن و دفن، کمک هزینه بارداری و سایر مزایای کوتاه مدت است. این پرداخت‌ها معمولاً برای حمایت از بیمه‌شدگان در شرایط خاص طراحی شده‌اند. میزان این هزینه در آمارهای رسمی اعلام نشده است.

### مصارف پرسنلی و اداری:

این بخش شامل هزینه‌های مربوط به اداره‌ی سازمان، حقوق کارکنان و سایر هزینه‌های عملیاتی است. در سال ۱۴۰۲ سهم این بخش از کل هزینه‌ها برابر حدود ۱۳/۵ هزار میلیارد تومان معادل حدود ۲/۳ درصد از کل هزینه‌های سازمان بوده است.



شکل ۱- روند مصارف سازمان تامین اجتماعی

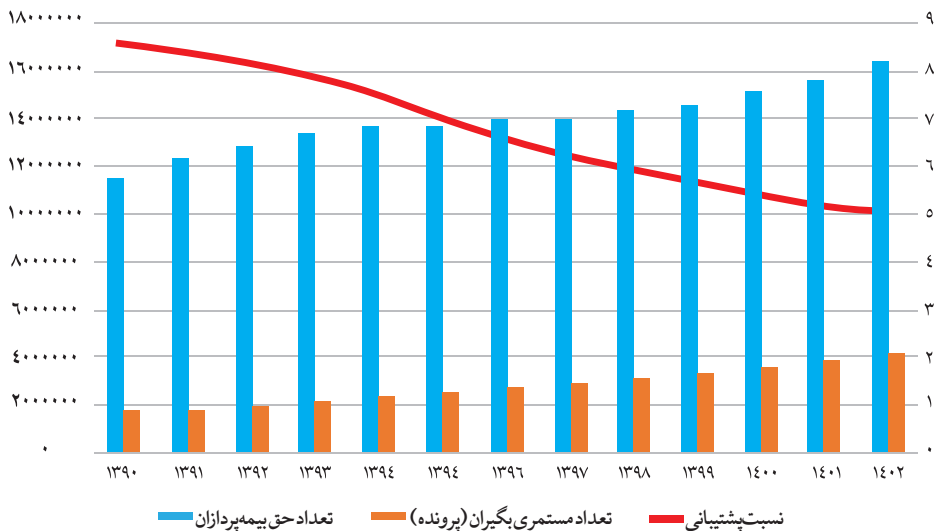
## مبحث دوم:

### توضیح دلایل کسری تراز سازمان تامین اجتماعی

سازمان تامین اجتماعی بزرگ‌ترین نهاد بیمه‌گر اجتماعی کشور است که بر اساس الگوی «پرداخت به‌هنگام» - مزایای معین (DB-PAYG) اداره می‌شود. در این الگو، مزایای بیمه‌شدگان مطابق یک قاعده از پیش تعیین شده پرداخت می‌شود و ارتباط مستقیمی با عملکرد صندوق در حوزه سرمایه‌گذاری‌ها ندارد. منابع صندوق نیز از محل پرداخت‌های بیمه‌پردازان شاغل تأمین شده و برای پرداخت تعهدات مستمری‌بگیران هزینه می‌گردد. به بیان دیگر، آنچه امروز به‌عنوان مستمری پرداخت می‌شود، نه از محل اندوخته‌های گذشته، بلکه از محل پرداخت‌های بیمه‌پردازان کنونی تأمین می‌گردد. این سازوکار شبیه یک «قرارداد میان‌نسلی» است که تنها زمانی پایدار می‌ماند که توازن جمعیتی برقرار باشد. توزیع ریسک بین بیمه‌شدگان و هزینه بالای اداره، ویژگی خاص این نوع صندوق‌هاست. باید توجه داشت که دلیل پیوند بین نسلی ایجاد شده، این مدل به شدت نسبت به تحولات جمعیتی حساس است و انجام اصلاحات در قواعد صندوق‌ها متناسب با تحولات جمعیتی امری ضروری است. بررسی وضعیت سازمان تامین اجتماعی نشان می‌دهد که این سازمان در سال‌های اخیر با ناترازی جدی منابع و مصارف روبه‌رو شده که ریشه‌های آن را می‌توان به طور کلی در چهار محور تبیین کرد:

## ۱- تغییرات جمعیتی و عدم اصلاح متناسب با این تغییرات

همانطور که گفته شد پایداری صندوق‌های بازنشستگی با الگوی «پرداخت به هنگام - مزایای معین (DB-PAYG)» به تحولات جمعیتی حساس هستند. لذا وضعیت شاخص «نسبت پشتیبانی»؛ یعنی تعداد بیمه‌پردازان فعال به ازای هر (پرونده) مستمری‌بگیر اصلی برای سنجش پایداری این نوع صندوق‌ها بسیار پر اهمیت می‌شود. در شرایط مطلوب، این نسبت باید دست کم بین ۵ تا ۷ باشد تا صندوق بتواند هزینه‌های جاری را بدون فشار مالی پوشش دهد و حتی امکان سرمایه‌گذاری برای آینده را نیز داشته باشد. اما بررسی داده‌های سال‌های اخیر نشان می‌دهد که این نسبت در سازمان تأمین اجتماعی روندی نزولی و نگران‌کننده‌ای یافته است.



شکل ۲- روند نسبت پشتیبانی در طی سنوات اخیر

همانطور که در نمودار مشخص است، در حال حاضر عملاً کمتر از چهار بیمه‌پرداز فعال در حال تأمین هزینه‌های هر مستمری‌بگیر هستند؛ عددی که به روشنی از مرز هشدار عبور کرده است. در چنین شرایطی، صندوق مجبور است برای تأمین هزینه‌ها به منابع غیر عملیاتی یا استقراض از بانک‌ها متوسل شود. در چنین شرایطی اگر اصلاحاتی نظیر افزایش سن بازنشستگی، بازنگاری در نرخ حق بیمه و ...، بحران مالی به سرعت تشدید می‌شود. اگرچه در برنامه هفتم پیشرفت، پس از سال‌ها اقدام ارزنده‌ای جهت افزایش سن بازنشستگی صورت گرفته؛ با این حال به دلیل وخامت اوضاع و تاخیر در اصلاح، این اقدام را می‌توان تسکینی موقت و نه حلال مشکلات دانست که نیاز به تکرار آن در آینده‌ای نه چندان دور وجود دارد.

## دلایل کاهش نسبت پشتیبانی

کاهش نسبت پشتیبانی محصول مجموعه‌ای از تحولات جمعیتی و ساختاری است:

### - افزایش امید به زندگی و عدم افزایش سن بازنشستگی متناسب با این تغییر:

این اتفاق باعث شده است که بازنشستگان مدت زمان بیشتری حقوق و مستمری دریافت کنند. در حالی که متوسط سن بازنشستگی در ایران پایین‌تر از استاندارد جهانی باقی مانده، طول دوره دریافت مستمری به شکل قابل توجهی افزایش یافته است.

### - گسترش بازنشستگی‌های پیش از موعد:

در بسیاری از کشورها، برای مقابله با روند پیری جمعیت، سن بازنشستگی افزایش یافته است. اما در ایران این مسیر برعکس پیموده شده و مسیرهای قانونی و غیرقانونی متعددی برای بازنشستگی زودهنگام ایجاد شده است (به‌ویژه در مشاغل سخت و زیان‌آور). این امر عملاً باعث شده است افراد در سنین پایین‌تری از چرخه بیمه‌پردازی خارج و به جمعیت مستمری‌بگیر اضافه شوند.

### - کاهش نرخ باروری و ورود به دوره سالمندی جمعیت:

طبق آمار رسمی، نرخ باروری کل کشور از بیش از ۶ فرزند در دهه ۱۳۶۰ به حدود ۱.۷ فرزند در سال‌های اخیر رسیده است. این بدان معناست که در آینده نیروی کار تازه‌وارد به بازار کاهش خواهد یافت و فشار بر صندوق‌های بازنشستگی بیشتر خواهد شد.

### - رشد ناکافی اشتغال رسمی:

یکی از پیامدهای وضعیت نابه‌سامان اقتصاد کلان، گسترش اشتغال غیررسمی بوده است. بسیاری از شاغلان در بخش غیررسمی حق بیمه‌ای پرداخت نمی‌کنند و در نتیجه، تعداد بیمه‌پردازان واقعی کمتر از ظرفیت بالقوه بازار کار است. برآورد می‌شود که حدود ۶ میلیون نفر شاغل غیررسمی وجود داشته باشد که از بیمه‌تأمین اجتماعی برخوردار نیستند. افزایش پوشش بیمه‌ای این بخش از شاغلین غیررسمی می‌تواند علاوه بر بهبود نسبت پشتیبانی سازمان تامین اجتماعی، به بهبود وضعیت پوشش بیمه‌ای در سطح کلان جامعه نیز کمک نماید.

## ۲- قواعد سخاوتمندانه در ارائه‌ی مزایای بازنشستگی

گذشته از قواعد مربوط به سن بازنشستگی و عوامل مختلفی که موجب پایین بودن این شاخص به عنوان یکی از مهمترین شاخص‌های اثرگذار بر وضعیت پایداری صندوق شده اند (همچون مشاغل سخت و زیان آور)، قواعد دیگری نیز بر بروز وضعیت فعلی اثرگذار بوده اند. از جمله:

### - فرمول محاسبه مستمری

در حال حاضر محاسبه‌ی مستمری در ایران بر مبنای حقوق دو سال آخر منتهی به بازنشستگی هر فرد است. به عبارت دیگر حق بیمه پرداخت شده در سال‌های دیگر، هیچ تاثیری روی میزان حقوق بازنشستگی وی ندارند که این باعث می‌شود فرد انگیزه پیدا کند جهت پرداخت کمترین مقدار حق بیمه، حقوق اعلامی او به صندوق بازنشستگی کمترین مقدار ممکن باشد. از سوی دیگر همین فرد در سال‌های منتهی به بازنشستگی (بالاخص دو سال آخر) از طرق مختلف همچون اعلام مزد غیر واقعی بالا با هماهنگی کارفرما (در بخش خصوصی) و ارتقای شغلی صورتی یا گرفتن ماموریت (عمدتاً در بخش دولتی) میزان حقوق بازنشستگی خود را به حداکثر ممکن می‌رساند. در واقع طبق قواعد فعلی در حالی که صندوق بازنشستگی در طول دوره بیمه پردازی فرد کمترین دریافتی ممکن را داشته، باید حداکثر پرداختی ممکن را به وی داشته باشد که این مساله یکی از عوامل جدی ایجاد ناپایداری مالی در صندوق‌های بازنشستگی است. یکی از چالش موجود در مسیر اصلاح این موضوع، نحوه به‌روزرسانی حقوق مبنای محاسبه‌ی مستمری فرد در سال‌های گذشته است؛ چرا که با توجه به وضعیت تورم در ایران این امر می‌تواند مستمری فرد را به طرز قابل توجهی کاهش دهد. یکی از راه حل‌های پیش رو در این زمینه ایجاد ضریب دستمزدی برای هر فرد در هر سال است. به این معنی که میانگین حقوق هر فرد در هر سال نسبت به حداقل دستمزد همان سال محاسبه شود. سپس در هنگام بازنشستگی، میانگین این ضرایب در حداقل دستمزد سال بازنشستگی ضرب شده و مستمری به روز رسانی شده محاسبه می‌گردد.

البته با توجه به نگاه حمایتی موجود به «حداقل دستمزد» در کشور و احتمال افزایش غیرعادی این شاخص در یکسال، می‌توان به جهت جلوگیری از ایجاد ناعدالتی در بین بازنشستگان سال‌های متوالی، میانگین ضرایب دستمزدی در میانگین حداقل دستمزد دو سال منتهی به بازنشستگی ضرب شود.

### - نرخ جایگزینی

نرخ جایگزینی شاخصی است که از تقسیم اولین مستمری دریافتی فرد به آخرین حقوق مشمول کسور حق بیمه به دست می‌آید. در واقع این شاخص نشان می‌دهد که دریافتی فرد پس از بازنشستگی نسبت به دوران اشتغال

چقدر تغییر می‌کند. باتوجه به قواعد محاسبه مستمری در ایران و همچنین معافیت بازنشستگان از پرداخت مالیات (برخلاف شاغلان)، این نرخ در زمان بازنشستگی نزدیک به ۱۰۰ درصد است. البته باتوجه به اجرای قانون همسان‌سازی حقوق بازنشستگان در سال‌های اخیر و تنظیم حقوق بازنشستگان با ۹۰ درصد حقوق شاغلان هم‌تراز، می‌توان این نرخ را در حال حاضر بالای ۹۰ درصد دانست. در واقع در ایران صندوق‌های بازنشستگی وظیفه‌ی جبران تمام حقوق از دست رفته‌ی دوران اشتغال را دارند که این امر فشار مالی زیادی را بر آنها تحمیل کرده است. این در حالی است که در سایر کشورها، جبران این درآمد از دست رفته بر عهده‌ی کل نظام تامین اجتماعی چندلایه متشکل از لایه‌ی حمایتی، لایه‌ی صندوق‌های بیمه‌ی پایه و لایه‌ی بیمه‌های تکمیلی است.

### - مزایای بازماندگان

مستمری بازماندگان یکی از خدمات اصلی صندوق‌های بازنشستگی به شمار می‌رود که در صورت فوت بیمه شده یا مستمری بگیر، به بازماندگان واجد شرایط وی پرداخت می‌شود. این خدمت نیز همچون سایر خدمات صندوق‌های بازنشستگی، بر وضعیت مالی آنها اثرگذار بوده و یکی از فاکتورهای مهم در بررسی پایداری مالی صندوق‌هاست که ارائه این خدمت در ایران با چالش‌هایی روبرو بوده است از جمله:

### - مستمری‌های چندگانه

علیرغم ماهیت شبه حمایتی نظام‌های پرداخت مستمری مزایای معین که خودش را در پرداخت مستمری به بازماندگان نیز نشان داده است، در قوانین فعلی کشور امکان دریافت دو مستمری نیز برای یک بازمانده وجود دارد که آن را عملاً از ماهیت حمایتی خود خارج کرده است. در همین چارچوب لازم به ذکر است که امکان دریافت مستمری بازنشسته یا شاغل متوفی بدون سقف برای بازماندگان وی نیز وجود دارد. وجود این دست قوانین در کنار دوره بالای بهره‌مندی از مستمری، در بلندمدت باعث کاهش توان صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت مستمری می‌شود که در صورت عدم اصلاح، در نهایت می‌تواند به ورشکستگی کامل صندوق‌ها و بروز چالش‌های جدی در پرداخت مستمری به مستمری بگیران شود که لزوم بازنگری و ساماندهی قوانین فعلی را یادآور می‌شود.

### - ازدواج‌ها و طلاق‌های صوری

مقررات مربوط به پرداخت مستمری به «بازماندگان اثاث» یکی از پرچالش‌ترین بخشهای این حوزه است. در همین راستا یکی از چالش‌هایی که هم‌اکنون صندوق‌های بازنشستگی در رابطه با مستمری بازماندگان با آن روبرو هستند، بحث «طلاق‌های صوری» است. یکی از شرایط بهره‌مندی از مستمری بازماندگان برای فرزندان

و نوادگان اناث، عدم تأهل آنهاست؛ این مورد موجب شده است تا برخی از فرزندان و نوادگان دختر متوفی برای دریافت مستمری بازماندگان اقدام به طلاق صوری از همسر خود کنند؛ در حالیکه اراده جدی زوجین جدا شدن از یکدیگر نیست. این موضوع ضمن تحمیل بار مالی به صندوق های بازنشستگی، موجب آسیب به بنیان نهاد خانواده می شود. ایجاد اختلاف درون خانواده ها، عدم تعهد به زندگی زناشویی و رواج فرهنگ مذموم دروغگویی بخشی از معضلات اجتماعی رواج طلاق های صوری است. بازنگشتن یکی از زوجین به زندگی پس از طلاق صوری انجام شده یا محرومیت زن از ارث همسر خود از جمله این چالش هاست.

همچنین با توجه به عدم محدودیت در دریافت مستمری توسط همسر بازمانده، پدیده ازدواج های صوری را نیز می توان از اثرات مدل فعلی پرداخت مستمری به بازماندگان دانست. بدین ترتیب که دختران جوان از طریق ازدواج با بیمه شدگان سالخورده، از مستمری ایشان پس از مرگ برخوردار می شوند. بر مبنای اظهارات مسئولین مربوطه، این پدیده ها در سالیان اخیر با توجه به شرایط نامناسب اقتصاد کلان از جمله تورم مزمن و کاهش قدرت خرید اقشار مختلف افزایش یافته است.

### - نظام اطلاعاتی ناقص

عدم وجود نظام اطلاعاتی کامل یکی دیگر از مشکلاتی است که صندوق های بازنشستگی به خصوص در موضوع برقراری مستمری بازماندگان با آن مواجه هستند. حفره های ایجاد شده به دلیل این نقص، بستر انواع سواستفاده توسط افرادی که واجد شرایط دریافت مستمری نیستند فراهم نموده است. یکی از ملزومات شکل گیری چنین نظامی، ارتباط برخط و سیستمی صندوق ها با ارگانهای ذیربط است. پلیس مهاجرت، شوراهای حل اختلاف، سازمان بهزیستی و ادارات ثبت احوال از جمله این نهادها هستند. مطابق گزارش مرکز پژوهش های مجلس در این خصوص، نظام برقراری مستمری بازماندگان در کشورهای با ساختار بیمه اجتماعی مشابه با ایران، به شکل محسوسی دامنه شمول حمایتی کمتری در مقایسه با ایران دارند و نیز مطابق آمار، بار مالی کمتری از این بابت بر عهده صندوق های مستمری این کشورها قرار گرفته است. البته باید به این نکته اشاره داشت که بخشی از این دامنه حمایتی کمتر در برقراری مستمری بازماندگان، به علت تفکیک لایه حمایتی از لایه بیمه ای و وجود نظام چند لایه تأمین اجتماعی در این کشورهاست.

در واقع مسیر اصلاح در این حوزه، ایجاد محدودیت هایی در سطح، دامنه ی شمول و مدت زمان ارائه ی مزایاست، به شرطی که ظرفیت لازم در لایه ی حمایتی جهت شناسایی افراد نیازمند پس از حذف مزایا ایجاد شده باشد.

### ۳- تحمیل بار مالی و ایجاد بدهی

در سال‌های اخیر، دولت و مجلس از مسیرهای گوناگون تعهدات مالی جدیدی را بر دوش سازمان تأمین اجتماعی قرار داده‌اند؛ از جمله ارائه انواع یارانه‌های بیمه‌ای برای گروه‌هایی نظیر رانندگان، قالیبافان و... و گسترش انواع بازنشستگی‌های پیش از موعد به‌ویژه در مشاغل سخت و زیان‌آور. این مداخلات اگرچه اهداف اجتماعی و حمایتی داشته‌اند، اما در عمل منابع پایدار لازم برای اجرای آن‌ها از سوی دولت تأمین نشده است که پیامد تدام این روند، شکل‌گیری بدهی‌های انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی بوده است. میزان این بدهی و نحوه به‌روزرسانی مقدار آن، همواره یکی از مباحث پر مناقشه بین دولت و سازمان تأمین اجتماعی بوده است. مطابق ادعای سازمان تأمین اجتماعی، میزان این بدهی تا پایان سال ۱۴۰۳ از مرز ۸۰۰ هزار میلیارد تومان فراتر رفته است و همچنان روندی صعودی دارد؛ با این حال دولت در موضع‌گیری‌های خود اعلام نموده که این مقدار را قبول نداشته و مقدار این بدهی بسیار کمتر از این مبالغ است. دلیل این تفاوت را باید در نحوه‌ی به‌روزرسانی جستجو کرد؛ به‌طوری‌که دولت روش «ساده» را مبنای به‌روزرسانی محاسبات خود قرار می‌دهد؛ اما سازمان تأمین اجتماعی روش «مرکب» را روش منصفانه‌تری برای این امر می‌داند. با این حال دولت در سال‌های اخیر اعتباراتی را برای تسویه‌ی بخشی از دیون خود در بودجه‌های سواتی در نظر گرفته است. در آخرین مورد در قانون بودجه سال ۱۴۰۴، رقمی معادل ۱۸۵ هزار میلیارد تومان برای تسویه‌ی بخشی از این بدهی‌ها به سازمان تأمین اجتماعی تعیین شده است. با این حال باید در نظر داشت طبق ادعای سازمان تأمین اجتماعی، این رقم کفاف تعهدات ایجاد شده در سال ۱۴۰۴ را نیز نمی‌دهد و نمی‌توان این را تسویه‌ای برای دیون گذشته در نظر گرفت.

### ۴- مسائل مربوط به انتصابات مدیران

یکی از مهم‌ترین معضلات سازمان تأمین اجتماعی و هلدینگ‌های وابسته به آن (به‌ویژه شستا)، سیاسی بودن انتصابات مدیریتی و عمر کوتاه دوره مدیریت است. آمارها نشان می‌دهد که میانگین عمر مدیریت مدیران عامل شستا در سال‌های اخیر حدود ۱۲ تا ۱۵ ماه بوده است. چنین ناپایداری مدیریتی سبب می‌شود هیچ برنامه میان مدت یا بلندمدتی معال اجرا نیابد و هر مدیر جدید با تغییرات گسترده در سیاست‌ها و انتصابات، عملاً ثبات و انسجام مدیریتی را مختل می‌سازد. از سوی دیگر، فرآیند انتصاب مدیران بیش از آنکه بر مبنای معیارهای حرفه‌ای و صلاحیت‌های تخصصی باشد، تحت تأثیر ملاحظات سیاسی قرار داشته است. در نتیجه، بسیاری از تصمیمات کلیدی به‌جای آنکه در چارچوب ملاحظات فنی و اقتصادی اتخاذ شوند، در راستای منافع سیاسی و کوتاه‌مدت تنظیم شده‌اند.

پیامد این وضعیت عبارت است از:

- کاهش کارایی و بهره‌وری در اداره بنگاه‌های تحت پوشش؛
- ضعف جدی در اعمال حاکمیت شرکتی؛

• افزایش آسیب‌پذیری سازمان در برابر تغییرات سیاسی و اقتصادی کشور؛

• تضعیف سرمایه اجتماعی صندوق زنده‌بیمه‌پردازان و بازنشستگان.

به این ترتیب، مدیریت ناپایدار و سیاسی زده خود به یکی از کانون‌های اصلی بازتولید بحران مالی بدل شده است.

### ۵- سرمایه‌گذاری‌های کم‌بازده و ساختار معیوب بنگاهداری

سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی، به‌ویژه از طریق شستا، باید منبع پایداری برای تأمین تعهدات بلندمدت بازنشستگان باشد. با این حال، شواهد نشان می‌دهد که بازدهی این سرمایه‌گذاری‌ها به دلیل مجموعه‌ای از عوامل ساختاری و مدیریتی پایین‌تر از سطح مطلوب بوده است.

#### الف. انتقال بنگاه‌های زیان‌ده توسط دولت:

بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های سازمان در قالب تهاثر بدهی‌های دولت با واگذاری بنگاه‌های ضعیف و پرسؤاله انجام شده است. این شرکت‌ها غالباً از مشکلاتی نظیر بدهی‌های انباشته، بهره‌وری پایین، ضعف بازار و بار مالی سنگین رنج می‌برند. در نتیجه، به جای آنکه دارایی مولدی برای سازمان باشند، به کانون‌های زیان‌دهی تبدیل شده‌اند.

#### ب. ضعف حاکمیت شرکتی:

ساختار حاکمیت شرکتی در هلدینگ‌های وابسته به سازمان، ناکارآمد و فاقد استقلال لازم است. انتصاب مدیران بر اساس روابط سیاسی، تغییرات مکرر در ترکیب هیئت مدیره‌ها و فقدان شفافیت مالی موجب شده است که تصمیمات سرمایه‌گذاری بر پایه منطق اقتصادی نباشد. این امر در عمل منجر به کاهش شدید بازدهی دارایی‌ها و حتی زیان‌دهی برخی بنگاه‌ها شده است.

#### ج. تأثیرپذیری از شرایط اقتصاد کلان:

تورم مزمن، نوسانات ارزی، سیاست‌های غیرقابل پیش‌بینی و محدودیت‌های ناشی از تحریم‌ها نیز آثار منفی بر عملکرد بنگاه‌های تحت مالکیت سازمان داشته‌اند. در شرایطی که یک صندوق بازنشستگی نیازمند ثبات و بازدهی بلندمدت است، چنین ناپایداری اقتصادی ریسک سرمایه‌گذاری‌ها را چند برابر می‌سازد.

ترکیب این عوامل باعث شده است که سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی، به‌رغم حجم عظیم دارایی‌ها (معادل چند صد هزار میلیارد تومان)، نتواند منبع پایدار و مطمئنی برای پوشش ناترازی صندوق باشد. به‌عکس، بار مالی و مدیریتی این بنگاه‌ها خود به یکی از عوامل اصلی بحران تبدیل شده است.

## مبحث سوم:

### مجاری ایجاد بدهی های دولت به سازمان تامین اجتماعی

تعهدات دولت به سازمان تامین اجتماعی بر مبنای احکام و قوانین متعددی ایجاد شده است. بخشی از این تعهدات بر اساس قوانین دائمی همچون قانون تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴)، قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران (مصوب ۱۳۹۱) بوده و بخشی نیز بر اساس احکام مندرج در قوانین بودجه سنواتی یا احکام برنامه های توسعه و یا ماده واحده های متعددی در طی سنوات مختلف ایجاد شده است. عموماً نگاه به حوزه بیمه ای، در طی قوانین مختلف نگاه حمایتی بوده و دولت از طریق انواع معافیت های بیمه ای در صدد پوشش خلأهای حوزه های حمایتی بوده است، در حالیکه ماهیت حوزه بیمه ای با حوزه حمایتی متفاوت است. این خلط سیاستی منجر به توسعه بیش از حد تکالیف دولت در حوزه ای بیمه شده و بدهی های قابل توجه دولت به سازمان تامین اجتماعی را رقم زده است.

بررسی رفتار مالی دولت نشان می دهد، در طی سنوات اخیر رویه دولت در خصوص این تعهدات بدین صورت بوده که صرفاً بخشی از تعهدات را به صورت ریالی و نقدی در سال ایجاد تعهد پرداخت نموده و مابقی تعهدات تبدیل به دیون شده است. لذا مشاهده می شود در قوانین بودجه سنوات اخیر، احکام تادیه بدهی های دولت به سازمان تامین اجتماعی لحاظ شده و منابعی از جمله سهام شرکت های دولتی، اموال و دارایی های غیر منقول، اوراق مالی و اسناد خزانه به عنوان تادیه بدهی برای این موضوع پیش بینی شده است. این رفتار مالی دولت در خصوص تعهدات خود، رفتار نادرستی است که منجر به بروز کسری نقدی در سازمان تامین شده و مدیریت تعهدات نقدی سازمان را با مشکلات متعددی مواجه می سازد. توجه به این نکته بسیار مهم است که نیاز فوری و کوتاه مدت سازمان تامین اجتماعی پرداخت تعهدات نقدی از جمله مستمری ها، هزینه های پرسنلی و پوشش هزینه های حوزه درمان و سلامت است، در حالیکه واگذاری سهام و اموال به شرط بازدهی نقدی، تنها می تواند معادل نرخ بازده خود جریان نقدی ایجاد نماید. در بهترین حالت این جریان نقدی معادل نرخ بازده

متعارف در اقتصاد (حدوداً ۳۰ درصد) بوده که می‌توان بر آورد نمود نسبت به نیاز نقدی سازمان، کسری ۷۰ درصدی ایجاد خواهد کرد. البته در صورتی که سازمان این سهام و اموال را در ترازنامه خود نگه ندارد و بفروش رساند، مساله نیاز نقدینگی مرتفع می‌گردد، اما مسائل حقوقی مربوط به واگذاری‌ها و نیاز شرایط بورس در اتخاذ تصمیم موثر بوده و عموماً مساله واگذاری‌ها با چالش‌های متعددی روبروست.

در جدول ذیل مهم‌ترین اقلام تعهدات دولت به سازمان تامین اجتماعی بر اساس احکام و قوانین دائمی ارائه شده و بر مبنای آخرین صورت مالی حسابرسی شده سازمان تامین اجتماعی موجود در سایت سازمان تامین اجتماعی (سال ۱۴۰۲) میزان تعهدات هر ردیف (میلیارد تومان) ذکر شده است تا بتواند بر آورد درستی از اقلام مهم و اثرگذار بر تعهدات دولت ارائه دهد:

جدول ۱ میزان تعهدات دولت به سازمان تامین اجتماعی تا انتهای سال ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

بخش	عنوان	توضیحات	تعهدات سال ۱۴۰۲	جمع ایجاد تعهدات تا ۱۴۰۲	جمع پرداخت تعهدات تا ۱۴۰۲
بیمه و درمان	سه درصد حق بیمه سهم دولت	ماده ۲۸ قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴	۵۷,۳۶۲	۲۰۸,۷۵۷	۵۷,۴۱۰
بیمه و درمان	معافیت کارگاههای تولیدی دارای تا ۵ نفر کارگر	بر اساس ماده واحده قانون «قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند» این کارگاه‌ها از پرداخت حق بیمه کارفرمایی معادل ۱۸ درصد معاف و پرداخت آن بر عهده دولت قرار گرفت. این قانون در سال ۱۳۶۲ مصوب شد و از همان زمان به بخشی از مطالبات تامین اجتماعی از دولت تبدیل گردید.	۱۳,۱۵۵	۵۷,۸۰۰	۱۲,۳۰۰
بیمه و درمان	۲٪ حرف و مشاغل آزاد	بر اساس آیین نامه اجرایی آیین نامه اجرایی قانون بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد مصوب سال ۱۳۶۶، مقرر شده است دو درصد از حق بیمه کارفرمایی سهم درمان از سوی دولت پرداخت گردد و این بیمه شدگان نیز بتوانند از حق درمان تامین اجتماعی برخوردار باشند. این مساله منجر به ایجاد بدهی دولت به تامین اجتماعی از سال ۱۳۶۶ شده است.	۴,۲۹۰	۱۷,۳۶۰	۲,۷۷۰

۴،۸۱۱	۱۵،۰۱۰	۳،۱۵۰	بر اساس ماده واحده قانون بیمه بازنشستگی بافندگان مصوب ۱۳۷۶ قالیبافان، نرخ مشارکت دولت ۷ درصد تعیین شده بود که با تغییر در قانون بیمه های اجتماعی قالیبافان مصوب ۱۳۸۸، این نرخ به ۲۰ درصد افزایش یافت	سهم دولت بابت قالیبافان و ...	بیمه و درمان
۴۷	۱۴۰	۱۳	به موجب ماده ۱۶ قانون حمایت از آزادگات مصوب ۱۳۶۸ دولت مکلف گردید حق بیمه آزادگان را از بدو اسارت پرداخت نماید و همچنین برای افرادی که بعد از دوران اسارت به استخدام دستگاه های دولتی درآمده اند، مدت اسارت به عنوان سابقه لحاظ و حق بیمه از سوی دولت پرداخت گردد. همچنین مدت اسارت به ازای هر یک سال، دو سال سابقه لحاظ می شود.	حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی	بیمه
۵،۸۰۰	۲۰،۰۲۰	۶۵۳	در احکام متعددی از قانون جامع ایثارگران تکالیف متعددی ناظر بر موضوع بیمه و درمان جانبازان و خانواده های شهدا لحاظ شده است.	قوانین جانبازان	بیمه
۸،۲۳۰	۵۴،۷۷۰	۱۸۶	بر اساس رای دیوان عدالت اداری در خصوص درخواستی مبنی بر تکلیف دولت به پرداخت ۲ درصد از حق بیمه ایثارگران مستند به مواد بند (ج) ماده ۳۷ قانون برنامه سوم توسعه، بند (ب) ماده ۴۴ برنامه پنجم توسعه و بند (الف) ماده ۱۳ قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران که دلالت بر پرداخت صد در صد هزینه درمانی ایثارگران شاغل و بازنشسته و افراد تحت تکفل آنان از سوی دستگاه اجرایی و بنیاد شهید دارد.	۲ درصد حق بیمه درمان بازنشستگی ایثارگران	درمان
۱۱،۳۰۰	۴۹،۸۰۰	۷،۰۴۴	بر اساس مصوبه «اصلاح تبصره ماده (۱۴) قانون کار والحق یک تبصره به آن» مصوب سال ۱۳۸۴ پرداخت حق بیمه ۲۳ درصدی سربازان (سهم دولت و کارفرما) بر عهده دولت قرار گرفت و از این محل دولت ملزم گردید حق بیمه سربازی را پرداخت نماید.	پرداخت ۲۳ درصدی حق بیمه دوره سربازی	بیمه و درمان
۵،۴۴۶	۱۲،۸۳۰	۳،۵۰۷	بر اساس مصوبه قانون بودجه سال ۱۳۸۶ دولت ملزم گردید به منظور مساعدت به رانندگان، خادمین مساجد و باربران، پرداخت ۱۰ درصد از ۲۸ درصد حق بیمه رانندگان را بر عهده بگیرد.	حق بیمه رانندگان، خادمین و باربران	بیمه و درمان

-	-	۱,۲۰۰	بر اساس حکم جز ۳۹ قانون بودجه ۱۳۸۸ دولت مکلف گردید به میزان ۲.۵ همت سهام در اختیار سازمان تامین اجتماعی قرار دهد تا سازمان از محل منابع حاصل از این سهام در راسنای همسان سازی حقوق بازنشستگان استفاده نماید.	همسان سازی مستمری بگیران (قانون بودجه ۱۳۸۸)	بیمه
۸,۳۵۰	۵۹,۷۰۰	۷,۷۷۸	نویسندگان، کاکنان مراکز توانبخشی، مربیان خودمالک مهدکودک، مددجویان کمیته امداد، زنان سرپرست خانوار، رانندگان حمل و نقل بار و مسافر (۱۳.۵ درصد)، رانندگان (۳.۵ درصد) زنبورداران، صیادان	بیمه گروه های هدف از محل قانون هدفمندی	بیمه و درمان
۱۱	۱۰۲	۲۸۰	پرداخت فوق العاده ایثارگری به شهدا و جانبازان و آزادگان به میزان ۲۵ درصد حداقل حقوق کارکنان دولت	ماده ۵۱ قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران	بیمه
۳۵۸	۲,۱۳۸	۱,۰۷۸	بر اساس مصوبه ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده، به دولت اجازه داده شد مرخصی ایام بارداری را از ۶ ماه به ۹ ماه افزایش دهد.	افزایش مدت مرخصی ایام بارداری	بیمه
۸۸,۵۰۰	۹۵,۴۸۰	۸۶,۴۹۵	بر اساس ماده ۱۲ قانون برنامه ششم توسعه پایه گذاری تقنینی مساله صورت گرفت و آنگاه بر اساس احکام قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ طرح اجرایی شد. همچنین در قانون برنامه هفتم نیز احکامی برای این موضوع در نظر گرفته شده است.	متناسب سازی حقوق مستمری بگیران	بیمه
-	-	۵۹۰	سایر مطالبات بیمه ای از دولت بر اساس تکالیف مختلف	سایر مطالبات بیمه ای	بیمه
۵۳۸	۲,۵۵۲	۹۶۰	بر مبنای بند د ماده ۳۲ قانون برنامه پنجم و از سال ۱۳۹۱ تعهدات دولت به تامین اجتماعی ایجاد شده است.	اجرای نظام ارجاع و پزشک خانواده	درمان

		۴۹	بر اساس ماده ۴۸ قانون الحاق (۲) کالاهای آسیب‌رسان مشمول عوارض معادل حداکثر ۱۰ درصد هستند که این منابع هر ساله در قانون بودجه پیش‌بینی و مابین دستگاه‌های مرتبط با موضوع سلامت توزیع می‌گردد.	سهم بخش درمان سازمان از محل عوارض کالاهای آسیب‌رسان	درمان
		۴۸	بر اساس ماده ۳۰ قانون الحاق (۲) وزارت بهداشت به نمایندگی از دولت مکلف است معادل ۱۰ درصد از حق بیمه شخص ثالث را به دانشگاه‌های علوم پزشکی هر ساله دریافت و توزیع نماید. سهم مراکز درمانی وابسته به سازمان تامین اجتماعی از این منابع هر ساله برآورد و پرداخت می‌شود.	سهم بخش درمان سازمان بابت پذیرش فوری و بدون قید و شرط مصدومان حوادث و سوانح رانندگی	درمان
۳.۶۴۶	۱۶.۶۶۹	۱,۶۶۵	تفاهم‌نامه ای در سال ۱۳۹۲ به منظور تامین ارز ارزان برای شرکت‌های دارویی منعقد گردید و دولت مکلف گردید (مشابه سازوکار طرح دارویار) بخشی از مابه‌التفاوت نرخ ارز آزاد با نرخ ارز یارانه‌ای را به بیمه‌های بپردازد.	مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات دارو های ساخته شده (تفاهم نامه سال ۱۳۹۲)	درمان
		۲۲,۲۰۰	بر اساس این طرح که از سال ۱۴۰۱ اجرا شد، دولت مکلف گردید مابه‌التفاوت نرخ ارز تحویلی به تولیدکنندگان دارو با نرخ ارز مبنای ۴۲۰۰ تومان را از طریق بیمه‌های درمانی به زنجیره دارو برگرداند.	اجرای طرح دارویار	درمان
۳۳	۳۵۱	۱	اعتباراتی است که به موجب مقررات و دستورالعمل‌های مختلف ناظر بر حمایت از بیماران خاص از سوی دولت و وزارت بهداشت تعریف و به سازمان پرداخت می‌شود.	بسته خدماتی بیماران خاص، صعب‌العلاج و سرطانی	درمان

درمان	اجرای تعرفه های خدمات و مراقبت های پرستاری	قانون تعرفه گذاری خدمات پرستاری مصوب سال ۱۳۸۶، ماده بند ۷ ماده ۷۴ قانون برنامه ششم و دستورالعمل اجرایی تعرفه های خدمات و مراقب های پرستاری تکالیفی را ناظر بر دولت در این خصوص تعریف نموده است.	۳،۲۴۰	۹۹۶	۹۵
مجموع تعهدات دولت			۲۱۴،۸۲۱	۱۲۵۵،۲۰۰	۵۳۳،۴۰۰

بر اساس تکالیف ذکر شده در جدول فوق، میزان مجموع اصل تعهدات ایجاد شده برای دولت از سال ۱۳۵۴ تاکنون بالغ بر ۵۵۸ هزار میلیارد تومان بوده است که از این میزان تاکنون ۳۰۷ هزار میلیارد تومان پرداخت و مانده اصل تعهدات دولت به سازمان در حدود ۲۵۰ هزار میلیارد تومان است. اما با توجه به اینکه مساله تادیه دیون دولت به صورت پرداخت یکجای سهام یا اوراق مالی بوده و در آیین نامه های مربوط به واگذاری ها در خصوص نحوه محاسبه تادیه بدهی های دولت در سال های اخیر به صورت کلی بوده و در خصوص نحوه پوشش تعهدات از محل این منابع به تفکیک نوع تعهد و سهم ریالی و سال ایجاد تعهد توضیحی ارائه نشده بود، و همچنین از سوی دیگر نحوه محاسبه بر روز رسانی مانده بدهی های تسویه نشده مورد توافق طرفین نبوده و هر یک روشی را انتخاب نموده اند، لذا مساله حسابرسی و تعیین تکلیف مقدار مانده بدهی های دولت به سازمان تامین اجتماعی به چالشی بزرگ فیمابین دولت و سازمان تبدیل شده است.

بر مبنای میزان ادعایی سازمان تامین اجتماعی جمع تعهدات ایجاد شده دولت با لحاظ بروزرسانی باروش مرکب معادل ۱۳۱۵ هزار میلیارد تومان است و جمع پرداختی دولت نیز معادل ۵۴۱ هزار میلیارد تومان بوده و مانده بدهی دولت به تامین اجتماعی معادل ۷۷۴ هزار میلیارد تومان می باشد. در حالیکه بر مبنای محاسبات به روش بروزرسانی باروش ساده، اصل تعهدات دولت معادل ۵۵۸ هزار میلیارد تومان و مجموع پرداختی نیز ۳۰۷ هزار میلیارد تومان بوده که در نتیجه مانده بدهی دولت به تامین اجتماعی معادل ۲۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد می باشد.

مانده با لحاظ بروزرسانی	جمع (مانده اصل بدهی)	
۱۳۱۵	۵۵۸	جمع ایجاد تعهدات دولت
۵۴۱	۳۰۷	جمع پرداختی دولت
۷۷۴	۲۵۰	مانده بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی

## مبحث چهارم:

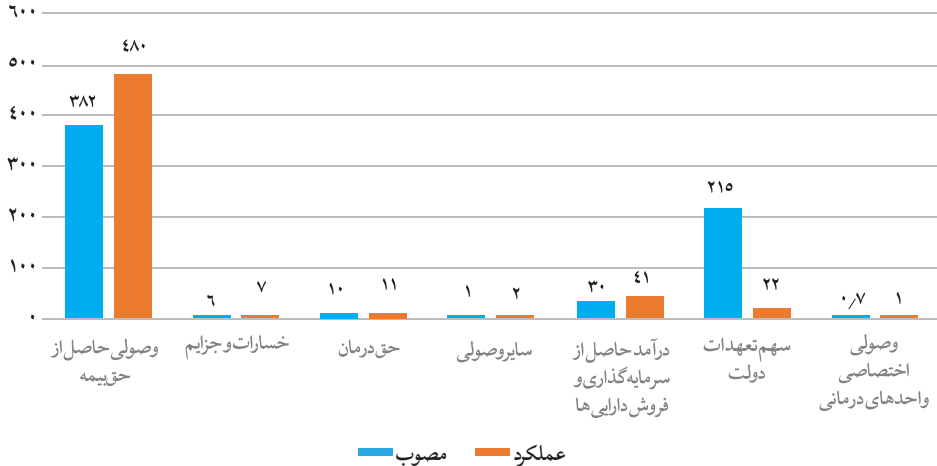
## اقدامات دولت برای تادیه دیون در سال‌های گذشته و آسیب‌های ایجاد شده

در جدول ذیل ارقام و مبالغ تادیه بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی (تا انتهای سال ۱۴۰۲)، بر حسب نوع دارایی واگذار شده و به تفکیک تکالیف احکام بودجه عمومی و منابع پرداختی از محل اعتبارات قانون هدفمندی یارانه‌ها ارائه شده است. بر اساس این جدول، مهم‌ترین روش دولت برای تادیه بدهی‌های خود به سازمان تامین اجتماعی در طی سنوات اخیر «واگذاری سهام شرکت‌های دولتی» بوده است. البته در برخی سال‌ها علاوه بر واگذاری سهام از اموال و دارایی‌های غیر منقول، اوراق مالی و... نیز استفاده شده است. همان‌گونه که در جدول اشاره شده است، از ۳۰۳ هزار میلیارد تومان تادیه بدهی صورت گرفته، ۲۶۸ هزار میلیارد تومان در قالب واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بوده است که سهم ۸۸ درصدی از مجموع واگذاری‌ها را دارد.

روش‌های پرداختی	از محل منابع بودجه‌ای	از محل اعتبارات هدفمندی	مجموع پرداختی‌ها
سهام	۲۶۸.۹۳۲	۰	۲۶۸.۹۳۳
اموال و دارایی‌ها	۸۲۷	۰	۸۲۷
وجه نقد	۱۴.۵۹۸	۳.۵۸۰	۱۸.۱۸۰
اوراق قرضه	۸.۳۰۰	۰	۸.۳۰۰
اسناد خزانه	۸.۰۲۰	۴۱۵	۸.۴۳۸
تهاتر	۱.۲۴۱	۰	۱.۲۴۱
سایر	۱.۲۹۰	۰	۱.۲۹۰
مجموع	۳۰۳.۲۰۰	۳.۹۹۵	۳۰۳.۷۰۰

به منظور بررسی اثرات این شیوه تادیه بدهی می‌بایست سهم تعهدات دولت از منابع درآمدی سالانه سازمان مورد بررسی قرار گیرد. لذا در نمودار ذیل، سهم منابع درآمدی از محل‌های مختلف از تامین منابع مورد نیاز سازمان تامین اجتماعی برای سال ۱۴۰۲ ارائه شده است. مجموع منابع سازمان تامین اجتماعی برای سال ۱۴۰۲ معادل ۶۴۵ هزار میلیارد تومان برآورد و تصویب شد که بخش اصلی درآمدهای سازمان را وصولی حاصل از حق بیمه با سهم ۶۰ درصدی تشکیل می‌دهد. در رده دوم، تعهدات دولت قرار دارد که معادل ۲۱۴ هزار میلیارد تومان بوده و می‌بایست سهم ۳۳ درصدی از منابع سازمان را تامین نماید. سهم درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان نیز در حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان بوده که سهمی در حدود ۵ درصد از کل منابع نقدی سازمان را تشکیل می‌دهد. اما بر اساس گزارش تفریغ بودجه سازمان، عملکرد منابع پرداختی از سوی

دولت بابت تعهدات دولت معادل ۲۲ هزار میلیارد تومان بوده که معادل ۳.۵ درصد کل بودجه سازمان بوده و ۱۹۲ هزار میلیارد تومان کسری به سازمان تحمیل کرد.



شکل ۲- سهم بخش‌های مختلف از تامین منابع سازمان تامین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ (ه.م.ت)

با توجه به آنکه عمده تعهدات سازمان تامین اجتماعی بابت پرداخت مستمری بازنشستگان بوده و سهم این پرداختی از کل مصارف نزدیک به ۷۰ درصد را تشکیل می‌دهد و نیز سایر مصارف نیز عمدتاً ماهیت اجتناب‌ناپذیر دارند همچون هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های اداری، تعهدات حوزه درمان و ...، لذا کسری نقدینگی مورد نیاز مساله بسیار مهم‌تر سازمان در کوتاه مدت است. بر این اساس ۳۰ مهم‌ترین چالش سازمان در کوتاه مدت نحوه مدیریت کمبود نقدینگی است. به عنوان مثال در سال ۱۴۰۲، سازمان به منظور رفع بخشی از کسری خود معادل ۱۸.۵ هزار میلیارد تومان از بانک رفاه استقراض کرده بود. بر همین اساس مهم‌ترین چالش واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در مقابل پرداخت نقدی تعهدات دولت، منجر به مشکل کمبود اعتباری شده و اثرات آن در ابعاد مختلف نشان داده شده است. دومین مساله در موضوع واگذاری‌ها، مساله فرایند و نحوه واگذاری سهام شرکت‌هاست. بطور کلی، فرایند واگذاری‌ها بدین صورت است که سهام شرکت‌های مورد نظر بر اساس مصوبه هیات وزیران به سازمان واگذار می‌شود و سازمان نقشی در انتخاب سهام‌بنگاه‌ها ندارد. به عبارتی، فرایند طی شده در این موضوع بر اساس ارزیابی زنجیره تولید صنعتی شرکت‌های زیرمجموعه سازمان صورت نمی‌گیرد و در نتیجه مساله تراجم ماموریت شرکت‌های واگذار شده اجتناب‌ناپذیر است.

مساله دوم در فرایند واگذاری، موضوع تعیین ارزش و قیمت سهام شرکت‌های واگذار شده است. این قیمت‌گذاری عموماً بر مبنای ارزش‌گذاری‌های کارشناسی و گزارش‌های رسمی ارزیابی انجام می‌شود اما در عمل با چند چالش جدی مواجه است: نخست تفاوت میان «ارزش دفتری»، «ارزش بازار»

و «ارزش اقتصادی مبتنی بر جریان‌های نقدی آتی» است که موجب می‌شود سهامی که در ظاهر به لحاظ عددی معادل بخشی از بدهی دولت قلمداد می‌گردد، در واقع از حیث توان ایجاد جریان نقدی برای سازمان، کفایت لازم را نداشته باشد. دوم، ماهیت غیرنقدشونده یا کم‌نقدشونده بسیاری از شرکت‌های واگذارشده و محدودیت‌های معاملاتی سهام آنهاست؛ به‌گونه‌ای که حتی در صورت پذیرش قیمت کارشناسی، امکان تبدیل سریع دارایی به نقدینگی برای ایفای تعهدات جاری سازمان (پرداخت مستمری و هزینه‌های درمان) محدود می‌شود. سوم، ابهام در کیفیت دارایی‌های شرکت‌ها و تعهدات پنهان (از جمله دعاوی حقوقی، بدهی‌های مالیاتی، بدهی به شبکه بانکی، تعهدات کارگری و هزینه‌های بازسازی/سرمایه‌گذاری لازم) است که در بسیاری موارد پس از واگذاری آشکار شده و ارزش اقتصادی واقعی سهم را کمتر از ارزش‌گذاری اولیه می‌کند. چهارم، تعارض منافع ناشی از آن است که دولت هم‌زمان بدهکار، تنظیم‌گر و در برخی موارد تعیین‌کننده فرآیند ارزش‌گذاری و زمان‌بندی واگذاری است، امری که می‌تواند منجر به انتقال ریسک و هزینه‌های نهفته به سازمان شود. در نتیجه، حتی اگر واگذاری‌ها از منظر حسابداری به‌عنوان «تادیه بدهی» ثبت شوند، از منظر مالی و جریان نقدی ممکن است به «تبدیل بدهی نقدی دولت به دارایی غیرنقدشونده و پرریسک» منجر گردد و فشار کوتاه‌مدت بر نقدینگی سازمان را کاهش ندهد. بر این اساس، اصلاح فرایند واگذاری مستلزم آن است که علاوه بر شفاف‌سازی معیارهای انتخاب بنگاه‌ها، سازوکار ارزش‌گذاری نیز مبتنی بر سناریوهای جریان نقدی، ارزیابی ریسک‌های حقوقی و عملیاتی، و لحاظ کردن نقدشوندگی و قابلیت تامین مالی باشد؛ به‌نحوی که دارایی واگذارشده نه تنها معادل اسمی بدهی، بلکه متناسب با نیازهای نقدی و مأموریت اصلی سازمان نیز باشد.



## مبحث پنجم:

### محدودیت وام‌گیری تامین اجتماعی از بانک رفاه

بانک رفاه بر مبنای تبصره (۳۹) قانون بودجه سال ۱۳۳۸ کشور از محل وجوه سازمان بیمه های اجتماعی تشکیل شد. سهامدار اصلی بانک سازمان تامین اجتماعی است و تمامی سهام آن متعلق به سازمان تامین اجتماعی است. مهم‌ترین موضوع در خصوص دریافت تسهیلات بانک رفاه، مساله تعهدات به اشخاص مرتبط است. بر اساس «آئین نامه تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط» بانک مرکزی مصوب ۰۸/۲۵/۱۳۹۴ حد فردی تسهیلات به اشخاص مرتبط، یعنی مجموع خالص تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط معادل سه درصد و حد جمعی معادل چهل درصد تعیین شده است. یعنی مانده تسهیلات دریافتی بانک تامین اجتماعی به عنوان شخص وابسته به بانک نباید از ۳ درصد سرمایه نظارتی بانک تجاوز نماید.

سرمایه نظارتی بانک رفاه در انتهای سال ۱۴۰۳ معادل ۷۶ هزار میلیارد تومان بوده که بر مبنای صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک، مجموع تسهیلات و تعهدات سازمان تامین اجتماعی بالغ بر ۱۲.۷۲۰ میلیارد تومان بوده است. لذا نسبت حدفردی محاسبه شده برای سازمان معادل ۱۶.۷ درصد می‌باشد که از حدود مقرر در آیین‌نامه بانک مرکزی فراتر رفته است.



## مبحث ششم:

### راهکار اوراق تضمین شده توسط دولت

در خصوص تادیه بدهی های دولت به تامین اجتماعی ، در سالهای اخیر موضوع واگذاری سهام و اموال و دارایی های متعلق به دولت مورد توجه قرار داشت. با این حال در سال ۱۴۰۲ ، به دولت اجازه داده شد از طریق تضمین اصل و سود اوراق منتشر شده سازمان نسبت به تادیه بدهی های دولت به سازمان اقدام نماید. در همین راستا در جزء ۱ بند «د» تبصره ۱۹ چنین مقرر شده بود:

«دولت موظف است به منظور تادیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تامین اجتماعی حداقل هفتصد هزار میلیارد (۷۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از روش های تهاتر یا واگذاری سهام، واگذاری نفت خام و میعانات گازی و یا تضمین اصل و سود اوراق مالی اسلامی منتشر شده سازمان مذکور با سررسید تا پنج سال اقدام نماید.»

سازوکار تضمین اصل و سود اوراق منتشر شده سازمان از سوی دولت ، به عنوان راهکار ابتکاری پیشنهاد شده قانون بودجه ۱۴۰۲ به تصویب رسید. در این سازوکار دولت متعهد می گردد تا سقف مصوب در قانون بودجه، تضمین اصل و سود اوراق مالی انتشار یافته از سوی سازمان تامین اجتماعی را برعهده گیرد. در این خصوص چند نکته مهم نیازمند توجه می باشد:

الف- ماهیت اوراق منتشر شده: از منظر حقوقی سازمان تامین اجتماعی همانند شهرداری ها جزء نهادهای عمومی غیردولتی است. بر اساس دستورالعمل سازمان بورس ، اوراق مالی انتشار یافته از سوی نهادهای عمومی غیردولتی مادامی که تضمین اصل و سود آنها توسط سازمان برنامه صورت گرفته باشد، در حکم اوراق دولتی تلقی شده و می توانند در سقف تقاضای تکلیفی صندوق های درآمد ثابت قرار گیرد. لذا می توان این نوع اوراق را جانشین اوراق دولتی در بازار بدهی قلمداد نمود. مساله ای که با چنین فرضی پیش می آید اینست که هم دولت و هم سازمان در کوتاه مدت نیاز به نقدینگی دارند و نیازهای کوتاه مدت عاجل دارند. لذا بین دولت و سازمان

برنامه در استفاده از این ظرفیت تعارض منافع وجود دارد. به تعبیری دولت ترجیح می‌دهد از تمام ظرفیت نقدی انتشار اوراق مالی برای پوشش کسری بودجه استفاده نماید و این ظرفیت را به سازمان تامین اجتماعی واگذار ننماید. به عبارتی، از منظر کارکردی سازوکار تضمین اوراق تفاوتی با سازوکار تسویه بدهی از طریق انتشار یا واگذاری اوراق مالی دولت به طلبکاران از جمله سازمان تامین اجتماعی ندارد. از منظر دولت، تحویل اوراق مالی به سازمان معادل کاهش میزان ظرفیت انتشار اوراق مالی است، بدین معنا که با فرض محدودیت سقف اوراق انتشاری در هر سال، تخصیص بخشی از این ظرفیت به سازمان بابت تادیه بدهی‌ها، می‌تواند به کاهش تامین کسری بودجه از محل اوراق مالی منجر شود. لذا بر این مبنا، سیاست دولت در تسویه بدهی‌های خود به تامین اجتماعی، عمدتاً استفاده از سازوکار انتقال سهام و واگذاری اموال و دارایی‌های دولت بوده است. به بیان دیگر می‌توان گفت، دولت ظرفیت تامین مالی کسری بودجه از محل انتشار اوراق نقدی را صرفاً برای خود نگه داشته و برای تادیه بدهی‌های تامین اجتماعی از واگذاری سهام استفاده نموده است.

از منظر سازمان تامین اجتماعی، از آنجایی که مهم‌ترین مساله سازمان در کوتاه‌مدت تامین منابع نقدی بابت پرداخت مستمری بازنشستگان است، لذا تسویه بخشی از تعهدات و بدهی‌ها از طریق اوراق نقدی در درجه اول مطلوبیت قرار دارد. اوراق نقدی به سرعت می‌تواند در بازار اوراق به فروش رفته و منابع نقدی مورد نیاز سازمان را تامین نماید، در حالیکه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی یا اموال و دارایی‌های غیر منقول چنین امکانی را در کوتاه مدت در اختیار سازمان قرار نمی‌دهد. با توجه به شرایط رکودی حاکم بر بازار سرمایه نیز، در چنین شرایطی امکان عرضه سهام این شرکت‌ها با قیمت منصفانه وجود ندارد.

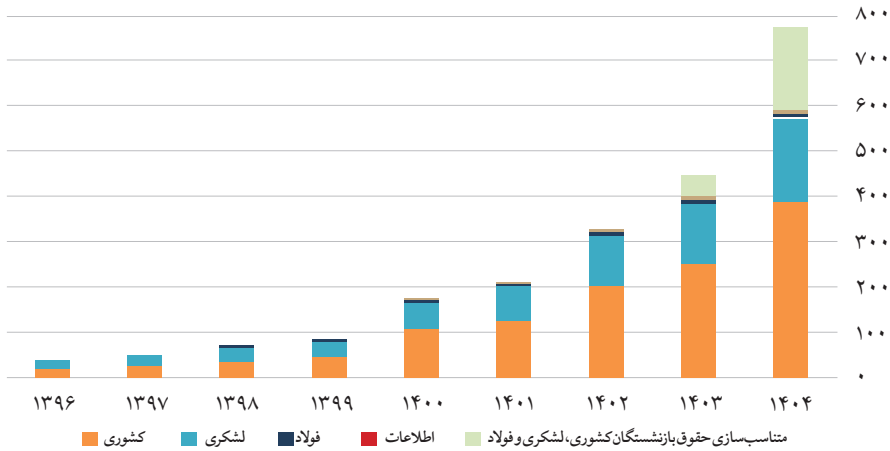
با این وجود با توجه به وضعیت نقدینگی نامناسب سازمان تامین اجتماعی، می‌توان پیشنهاد داد نسبتی از ظرفیت انتشار اوراق هر ساله علاوه بر سازوکار واگذاری سهام، در قالب تادیه بدهی به سازمان واگذار گردد، تا از تشدید مشکلات مربوط به کمبود نقدینگی سازمان کاسته شود.

## مبحث هفتم:

### تادیه دیون دولت به سازمان تامین اجتماعی از طریق انتقال دارایی صندوق های وابسته به بودجه عمومی

بررسی قانون بودجه در سال های اخیر نشان می دهد که برخی صندوق های بازنشستگی همچون صندوق بازنشستگی کشوری، لشکری، فولاد و وزارت اطلاعات به دلیل ناتوانی از پرداخت دیون خود از منابع داخلی، اعتبارتی را به صورت مستقیم از بودجه عمومی دریافت می کنند که این اعتبارات به صورت فزاینده ای در حال افزایش بوده و به حدود ۷۷۷ هزار میلیارد تومان معادل حدود ۱۷ درصد از بودجه عمومی کشور در سال ۱۴۰۴ رسیده است. این در حالی است که اکثریت صندوق های دستگاهی دیگر همچون صندوق بازنشستگی صداوسیما، کارکنان بانک ها و ... نیز به دلایل مختلف ناتوان از تادیه دیون خود به بازنشستگان بوده و اعتباراتی را به صورت غیر مستقیم از دستگاه مادر دریافت می کنند که میزان آن شفاف نبوده و در نمودار زیر ذکر نشده است. این در حالی است که دولت به سازمان تامین اجتماعی بعنوان بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور بدهکار بوده و این بدهی نیز به صورت فزاینده در حال افزایش است و با توجه به شرایط مالی دولت و وضعیت اقتصاد کلان، چشم انداز مشخصی برای تامین منابع لازم برای تادیه این دیون وجود ندارد.

در واقع با توجه به وضعیت این صندوق ها از منظر پایداری مالی و نبود چشم انداز مثبت برای احیای آنها، کارکرد این نهادها عملاً به نهادهایی برای دریافت و پرداخت اعتبار تقلیل یافته و در حال حاضر نمی توان ماهیت صندوق بازنشستگی برای آن قائل شد. از سوی دیگر هر یک از این صندوق ها به صورت جداگانه و در حوزه های مختلفی همچون پتروشیمی، فولاد و معدن، گردشگری، صنعت ساختمان و تولید سیمان و ... سرمایه گذاری کرده اند. تجمیع و مدیریت یکپارچه ای این بنگاه ها که هر یک در بخشی از زنجیره ارزش صنعت خود قرار گرفته اند، می تواند به تکمیل زنجیره و افزایش بهره وری آنها کمک کند. با این حال چنین اقدامی با چالش هایی چون مقاومت قابل توجه ذینفعان و موانع حقوقی روبروست.



مأخذ: جداول قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

شکل ۳ میزان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه دولت

در همین راستا و با توجه به موارد ذکر شده، دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ پیشنهاد دادارایی‌ها و اموال صندوق‌های بازنشستگی با بیش از ۵۰ درصد وابستگی منابع به بودجه عمومی، در ازای این اعتبار دریافتی به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شود. این اقدام به معنای تبدیل صندوق به نهادی صرفاً اداری برای دریافت و پرداخت مستمری و حذف نقش سرمایه‌گذاری آن بوده است.

**متن این پیشنهادی دولت بدین شرح بوده است:**

«در اجرای فراز اخیر بند (د) ماده (۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و مسئولیت دولت در نظام تأمین اجتماعی و مفاد بند «ب» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت و همچنین به منظور سودآوری و کارآمدسازی سبد سرمایه‌گذاری، کاهش تصدی دولت در توزیع، عرضه و صادرات صنایع و تولیدات شرکت‌های تابعه و وابسته صندوق‌های بازنشستگی و سهام شرکت‌های وابسته، دولت مجاز است تمام اموال و دارایی صندوق‌های بازنشستگی که بیش از ۵۰ درصد منابع مالی آن برای پرداخت مستمری از محل منابع بودجه عمومی کل کشور تأمین می‌گردد (به استثنای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات) اعم از اموال منقول و غیر منقول، سهام، امتیازات موجودی، اسناد و اوراق و سایر موارد به غیر از ساختمان‌های اداری مورد نیاز را پس از تجدید ارزیابی و قیمت‌گذاری بابت بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی به سازمان خصوصی سازی تحویل و واگذار نماید.»

مبالغ حاصل از تجدید دارایی‌های مزبور معاف از مالیات بوده و به حساب افزایش سرمایه شرکت‌ها و بنگاه‌های ذیربط اعمال و در محاسبات تأدیه مطالبات از دولت لحاظ می‌گردد. چنانچه مبلغ ارزش‌گذاری دارایی‌های واگذار شده بیش از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی باشد، مابه‌التفاوت به‌عنوان طلب دولت از سازمان فوق ثبت و در سنوات بعدی با بدهی‌های جدید ایجاد شده توسط دولت تسویه و اعمال حساب می‌گردد. اجرای این حکم نافی تعهدات دولت و صندوق‌های بازنشستگی در دریافت حق بیمه مشترکین و پرداخت حقوق مستمری‌بگیران نمی‌باشد.

کلیه تعهدات صندوق‌های بازنشستگی وابسته به منابع عمومی که دارایی آنها منتقل می‌گردد به عهده دولت بوده و بر اساس رویه قبلی انجام می‌گردد. از تاریخ اجرای این حکم هرگونه اشتراک جدید در آن دسته از صندوق‌های بازنشستگی که دارایی آنها منتقل شده است و همچنین هرگونه انتقال سوابق به صندوق‌های بازنشستگی مذکور تحت هر عنوان و با هر نوع رابطه استخدامی از سوی دستگاه‌های اجرایی را ممنوع می‌باشد و کلیه کارمندان با هر نوع رابطه استخدامی که در دستگاه‌های اجرایی استخدام مشترک سازمان تأمین اجتماعی خواهند شد.

کسورات بازنشستگی سهم فرد و کارفرمای مشترکین موجود این صندوق‌ها به حسابی که توسط خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌گردد واریز و صرف پرداخت حقوق بازنشستگان خواهد شد.

شورای عالی اداری مکلف است در اجرای مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ظرف مدت شش ماه نسبت به تعیین تکلیف ماموریت‌ها، اختیارات، ساختارهای اداری، تعهدات و منابع انسانی آن دسته از صندوق‌های بازنشستگی که دارایی آنها منتقل شده است اقدام نماید.»

در واقع با این اقدام دولت در صدد تهاثر بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی با اموال و دارایی‌های سایر صندوق‌هایی بوده است که هزینه جاری آنها را با اجبار پرداخت می‌کند. با این حال و پس از کش و قوس‌های فراوان، در نهایت مجلس با این اقدام مخالفت کرد.

مهمترین دلیل این مخالفت را می‌توان نگرانی مستمری‌بگیران از تضمین پرداخت مستمری خود دانست، چراکه جامعه مستمری‌بگیر به این اموال و دارایی‌ها نگاه مالکانه داشته و آن را پشتوانه‌ای برای تضمین تعهدات صندوق می‌داند. از سوی دیگر تلاش سایر ذینفعان این بنگاه‌ها همچون برخی مدیران صندوق رانیز در جلوگیری از این تغییر می‌توان موثر دانست؛ چراکه طبیعتاً با این تغییر برخی از جایگاه‌های مدیریتی حذف یا ادغام خواهد شد. با این حال آنچه که بیشتر به‌عنوان دلیل اصلی مخالفت مطرح شده است، این مساله بوده که چنین تغییری ماهیت دائمی دارد و باید در قالب قانون جامع و مستقل تصویب شود.

البته دولت در دو مورد دیگر نیز برای اصلاح ساختاری صندوق‌های بازنشستگی اقدام کرده است.

اقدام اول در قانون بودجه‌ی سال ۱۴۰۱ بوده که به موجب آن صندوق بازنشستگی کارکنان هواپیمایی ملی ایران به صندوق بازنشستگی کشور منتقل شده است که با این انتقال بودجه‌ی کمکی دریافتی توسط این صندوق، از طریق صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت می‌شود؛ اما ماهیت حقوقی این صندوق از بین نرفته است. در اقدامی مشابه دولت در سال ۱۴۰۴ اقدام به ادغام مدیریتی صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد با صندوق بازنشستگی کشوری کرده است که در مورد دوم به دلیل عدم تصویب قانونی خاص در مجلس شورای اسلامی در این مورد، بحث و چالش در خصوص قانونی بودن این اقدام اتفاق افتاده است. در این خصوص نیاز به توضیح است که «صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد» یک نهاد دارای مصوبه قانونی است و به شکل «صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد» ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی فعالیت دارد. از نظر حقوقی، از آنجا که صندوق فولاد سالانه بخش اعظم بودجه‌ی خود را از بودجه عمومی دریافت می‌کند، نمی‌توان آن را نهادی خصوصی دانست. همچنین از سوی دیگر زیر مجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و هیئت امناء آن زیر نظر همین وزارتخانه فعالیت می‌کند. لذا این صندوق را می‌توان مشمول ماده ۱۱۳ قانون خدمات کشوری و ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت دانست. ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت در این مورد بیان می‌کند:

«به منظور ارتقای بهره‌وری نظام اداری، کاهش هزینه‌های جاری و چابک‌سازی، هوشمندسازی، منطقی‌سازی و متناسب‌سازی اندازه دولت، مبتنی بر نقش دولت در سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری و کاهش تصدی‌گری اقدامات زیر انجام شود:

الف- دستگاههای اجرائی مکلفند با رعایت موارد مذکور در این بند، ساختار سازمانی خود را بازطراحی و تا پایان سال سوم برنامه به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برسانند به نحوی که هر سال، حداقل به میزان پنج درصد (۵٪) از واحدهای سازمانی کاهش یابد. سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد اجرای این بند را به تفکیک دستگاههای اجرائی به صورت فصلی به رئیس‌جمهور و مجلس ارائه دهد.

همچنین ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری دولت را مکلف کرده است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در «سازمان تأمین اجتماعی» اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.

اگر بنا باشد شخصیت حقوقی صندوق فولاد یا کشوری رسماً منحل شود (نظیر ادغام وزارتخانه‌ها در دهه‌ی ۹۰)، این کار باید از طریق قانون مصوب مجلس انجام شود. چون اصل ۸۵ و ۷۵ قانون اساسی بیان می‌کند ایجاد یا انحلال مؤسسات عمومی دارای بار مالی باید با تصویب مجلس باشد. اما به نظر

می‌رسد اقدام دولت در «تجمیع» صندوق‌های کشوری و فولاد در راستای اجرای ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت و ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری بوده و منع قانونی ندارد.

با این حساب و با توجه به تجربه‌ی قبلی در انتقال دارایی‌ها به سازمان تامین اجتماعی، می‌توان پیشنهاد نمود در صورتی که دولت تصمیم به عملیاتی نمودن طرح انتقال دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بودجه‌ی عمومی به سازمان تامین اجتماعی در ازاری تادیه دیون خود به این سازمان را دارد، قدم اول می‌تواند تجمیع این صندوق‌ها در سازمان تامین اجتماعی با استاده از ظرفیت ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت و ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (همچون آنچه که در خصوص صندوق فولاد و کشوری شد انجام شد) باشد. پس از تثبیت مدیریت یکپارچه در دارایی‌های انتقال یافته، قدم بعدی انتقال مالکیت حقوقی این دارایی‌ها به سازمان تامین اجتماعی خواهد بود.



## جمع بندی

بررسی منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد این نهاد به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور، با وجود جایگاه بی‌بدیل خود در پوشش حدود نیمی از جمعیت ایران، در وضعیتی شکننده از منظر تعادل مالی و پایداری بین‌نسلی قرار گرفته است. ساختار فعلی آن که بر پایه‌ی الگوی «پرداخت به‌هنگام و مزایای معین (DB-PAYG)» بنا شده، به‌طور ذاتی وابسته به پویایی جمعیت و توازن میان بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران است؛ اما تغییرات عمیق جمعیتی از جمله کاهش نرخ باروری، عدم بازنگری در شرایط بازنشستگی متناسب با افزایش امید به زندگی و گسترش بازنشستگی‌های پیش از موعد، این توازن را برهم زده و نسبت پشتیبانی را به زیر حد بحرانی چهار نفر کاهش داده است. این نسبت به‌روشنی بیانگر آن است که منابع جاری سازمان، دیگر پاسخگوی تعهدات روزافزون آن نیست.

از منظر درآمدی، وابستگی ۹۵ درصدی منابع سازمان به حق بیمه‌های دریافتی و سهم اندک درآمدهای سرمایه‌گذاری (کمتر از ۵ درصد)، به معنای شکنندگی ساختار مالی در برابر نوسانات بازار کار و اشتغال رسمی است. در واقع، به‌جای آنکه دارایی‌های گسترده سازمان از طریق مدیریت حرفه‌ای و بازدهی بالا پشتیبان‌های برای نسل‌های آینده باشد، ساختار معیوب بنگاه‌داری و حاکمیت شرکتی ناکارآمد موجب شده است بخش عمده‌ای از این دارایی‌ها به واحدهای کم‌بازده یا زیان‌ده بدل شوند. تمرکز سودآوری بر تعداد محدودی از شرکت‌های بزرگ نیز، ریسک تمرکز و وابستگی شدید به صنایع خاص را افزایش داده است.

از سوی دیگر، مصارف سنگین ناشی از تعهدات بلندمدت، پرداخت مستمری‌های متناسب‌سازی شده، هزینه‌های درمانی فزاینده و مقرری‌های بیمه‌بیکاری، فشار مالی مزمنی را ایجاد کرده است. قواعد سخاوتمندانه در محاسبه مستمری - نظیر ملاک قرار دادن میانگین دو سال آخر حقوق - عملاً انگیزه‌هایی برای «رفتارهای فرصت‌جویانه» ایجاد کرده و نسبت میان حق بیمه پرداختی و مستمری دریافتی را به نفع بازنشستگان و به زیان صندوق تغییر داده است. افزون بر آن، نظام پرداخت مزایای بازماندگان، با امکان دریافت مستمری‌های چندگانه، طلاق‌ها و ازدواج‌های صوری و نبود نظام اطلاعاتی یکپارچه، بار مالی مضاعفی بر صندوق تحمیل کرده است.

در سطح کلان‌تر، دولت به‌عنوان یکی از سه ضلع اصلی تأمین منابع سازمان، نه تنها سهم قانونی خود را به‌صورت منظم پرداخت نکرده، بلکه با سیاست‌های حمایتی و تکلیفی، بار مالی جدیدی نیز بر دوش سازمان گذاشته است. میزان این بدهی انباشته بنا بر آخرین برآوردهای سازمان از مرز ۸۰۰ هزار میلیارد تومان فراتر رفته است. گرچه دولت در سال‌های اخیر کوشیده از طریق تهاثر دارایی‌ها و انتقال سهام بخشی از این بدهی را تسویه کند، اما با توجه به کیفیت دارایی‌های انتقال یافته، این اقدامات بیشتر به «جابجایی مسئله» شباهت دارد تا حل آن؛ چراکه خود این صندوق‌ها نیز در وضعیتی بحرانی از منظر پایداری مالی قرار دارند و دارایی‌هایشان در اغلب موارد ارزش عملیاتی و نقدشوندگی پایینی دارد.

یکی دیگر از عوامل تشدیدکننده بحران، ضعف حاکمیت شرکتی و ناپایداری مدیریتی در سطوح ارشد سازمان و هلدینگ‌های وابسته است. میانگین عمر مدیریت مدیران شستا کمتر از ۱۸ ماه گزارش شده که به معنای غیبت راهبردهای پایدار، تغییر مکرر سیاست‌ها و افت بهره‌وری است. ملاحظات سیاسی در انتصابات، در کنار نبود شاخص‌های شفاف ارزیابی عملکرد، سبب شده تصمیمات اقتصادی تابع منافع کوتاه‌مدت سیاسی باشند و نه منطق فنی و اقتصادی.

مجموعه‌ای این عوامل، یعنی ناترازی ساختاری منابع و مصارف، تحولات جمعیتی، ضعف در مدیریت سرمایه‌گذاری، بدهی‌های دولتی، و مداخلات سیاسی، موجب شده است تأمین اجتماعی از مسیر «صندوق بیمه‌ای پایدار» به نهادی صرفاً «پرداخت‌کننده مستمری» با اتکای کامل به جریان ورودی حق بیمه‌ها و کمک‌های دولتی بدل شود. تداوم این روند می‌تواند در افق میان‌مدت توان پرداخت تعهدات جاری سازمان را نیز با خطر جدی مواجه سازد.

بنابراین، برای حفظ موجودیت و کارکرد بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی، مجموعه‌ای از اصلاحات هم‌زمان، عمیق و هماهنگ ضروری است:

۱. اصلاحات پارامتریک و قانونی شامل بازنگری در شرایط بازنشستگی، فرمول محاسبه مستمری و نرخ مشارکت بیمه‌ای.
۲. اصلاحات ساختاری و نهادی با هدف تجمیع صندوق‌های بازنشستگی بر پایه‌ی مواد ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت و ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و بازتعریف نقش سازمان در قالب نظام چندلایه‌ی تأمین اجتماعی.
۳. اصلاحات مدیریتی و حکمرانی شرکتی شامل حرفه‌ای‌سازی انتصابات، ثبات مدیریت و ارتقای شفافیت مالی در شرکت‌های وابسته با اتکا به ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت.
۴. اصلاح رابطه مالی دولت و سازمان با هدف تسویه واقعی بدهی‌ها، ممنوعیت تحمیل تکالیف بدون منبع پایدار و تعریف سازوکارهای خودکار برای به‌روزرسانی دیون دولت.

همچنین اصلاحات ذیل به عنوان پیشنهادات با رویکرد کلان نیز قابل ارائه می باشد:

۱. اصلاحات مربوط به بازار کار با تمرکز بر افزایش پوشش بیمه‌ای شاغلین غیر رسمی (شاغلین اقتصاد زیرزمینی) بدون پوشش بیمه‌ای با هدف بهبود نسبت پشتیبانی و افزایش پوشش بیمه‌ای در سطح جامعه

۲. اصلاحات مربوط به شرایط اقتصاد کلان با تمرکز بر بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی، افزایش ثبات متغیرهای اقتصادی و افزایش سودآوری بنگاه‌های اقتصادی به ویژه بنگاه‌های ذیل سازمان تامین اجتماعی

۳. افزایش بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی ذیل سازمان تامین اجتماعی از طریق بهبود زنجیره‌های ارزش، تعیین تکلیف بنگاه‌های اقتصادی غیر سودده و افزایش سهام بنگاه‌های سودده در سبد دارایی‌های زیرمجموعه سازمان.

۴. بهره‌گیری از ابزارهای نوین پولی و مالی جهت نگهداشت بنگاه‌های اقتصادی و جلوگیری از قطع زنجیره تولیدی بنگاه‌های اقتصادی مهم پرداخت کننده حق بیمه؛ همچون استفاده از خطوط اعتباری هدفمندی بانک مرکزی، انتشار اوراق مالی بلندمدت به ضمانت دولت برای بنگاه‌ها (منوط به تامین شرایط ویژه)، ایجاد صندوق‌های حمایت از بنگاه‌های اقتصادی در خطر نابودی.

۵. اتخاذ سیاست‌های تضمین تقاضای بنگاه‌های تولیدی در معرض خطر از طریق سیاست‌ها و مداخلات هدفمند تضمین کننده تقاضای تولیدی بنگاه‌ها همچون ارائه مشوق‌ها و ابزارهای انگیزاننده تقاضای کالا‌های تولیدی بنگاه‌های در معرض خطر.

۶. بهبود سیاست‌های تجاری با تمرکز بر به‌سازی و ارتقاء روابط تجاری با کشورهای همسایه، کشورهای همسوس و استفاده حداکثری از تمام ظرفیت‌های موجود برای افزایش بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی به ویژه ایجاد و ارتقاء کریدورهای تجاری و اقتصادی.

۷. افزایش ثبات و پایداری شرایط اقتصاد کلان از طریق حل ناترازی‌های مزمن اقتصاد ایران به ویژه ناترازی انرژی، ناترازی بانکی و ناترازی نظام مالی دولت.

بر این مبنای پیشنهادات زیر در قالب بودجه‌ی سال ۱۴۰۵ قابل ارائه است:

- معادل اعتبار کمی پرداختی به صندوق‌های بازنشستگی کشوری، فولاد، نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات از محل منابع عمومی در بودجه ۱۴۰۵، سهام بنگاه‌های متعلق به این صندوق‌ها به سازمان تامین اجتماعی منتقل شده و به همین میزان از بدهی دولت به این سازمان کسر گردد.
- با توجه به تجربه‌ی رد دیون‌های گذشته‌ی دولت به سازمان تامین اجتماعی، به جهت جلوگیری از

ایجاد وضعیت مشابه در صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستائیان و عشایر که صندوقی به نسبت جوان و دور از حاشیه‌های موجود است، تادیه‌ی دیون دولت به این صندوق در بودجه‌ی ۱۴۰۵ باید با اولویت تسویه‌ی نقدی یا اوراق بوده و در غیر این صورت، انتقال سهام نباید موجب ایجاد سهام کنترلی برای این صندوق شود.

- مناقشهی نحوه‌ی به روزرسانی بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی، با تصریح به محاسبه‌ی آن به صورت «نرخ مرکب» در بودجه‌ی سال ۱۴۰۵ تعیین تکلیف شود.
- همچنین اقدامات زیر فراتر از قانون بودجه و در قوانین دائمی قابل پیگیری است:
- دسته بندی مشاغل سخت و زیان آور و اعمال ضرایب ارفاقی متناسب با دسته بندی انجام شده
- افزایش حق بیمه‌ی ناشی از سخت و زیان آوری
- برخط شدن فرآیند تعیین مشاغل سخت در کمیته‌های مربوطه
- جریمه‌ی پلکانی کارفرمایان استنکاف کننده از سالم سازی محیط کار
- تعیین زمان محدود و مشخص برای دریافت مستمری بازماندگان (به صورت حقوق کامل) و کاهش پلکانی آن در صورت فرار گرفتن فرد در دهک پنجم و بالاتر
- قطع مستمری بازماندگان خارج از کشور
- محدود شدن مستمری کامل فرزندان ذکور محصل بالای ۱۸ سال به قرارگیری در چهار دهک اول و کاهش پلکانی آن با افزایش دهک

در نهایت باید یادآور شد با وجود دشواری و حساسیت اصلاحات پیشنهادی، تعویق در اجرای آن‌ها تنها به تعمیق بحران منجر خواهد شد؛ زیرا ناکارآمدی‌های انباشته شده در ساختار مالی، مدیریتی و قانونی صندوق‌های بازنشستگی دیگر مجال تأخیر ندارند. هر روز تأخیر، هزینه اصلاح را سنگین تر و مسیر پایداری را دورتر می‌کند.



تهران، خیابان سید جمال الدین اسدآبادی (یوسفآباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، ۴۴۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۶	دورنگان: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۲۹۶
Info@Saba-Psi.ir	www.Saba-Psi.ir