

بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنعتی - اختصاصی در ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۴/۱۹

شماره مسلسل: ۱۹۸۸۷

کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنفی- اختصاصی در ایران

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کننده:

سمانه گلاب

مدیر مطالعه:

مونا خورشیدی

اظهار نظر کننده:

شاهین بهداروند (دفتر مطالعات بخش عمومی)

ناظران علمی:

اسماعیل گرجی پور، محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۰/۱۵

واژه‌های کلیدی:

۱. بیمه‌های اجتماعی
۲. تأمین اجتماعی
۳. سیاستگذاری اجتماعی
۴. صندوق‌های بازنشستگی



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. پیشینه پژوهش.....
۹	۳. مروری تاریخی بر تشکیل صندوق‌های بازنشستگی در کشور.....
۱۳	۴. بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اقتصادی ایران.....
۲۷	۵. بررسی چالش‌ها و مزیت‌های صندوق‌های صنفی-اقتصادی.....
۳۱	۶. راهکارهای پیشنهادی.....
۳۷	۷. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۳۹	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۱۲	جدول ۱. معرفی صندوق‌های ۱۸ گانه بازنشستگی در کشور به ترتیب سال تأسیس.....
۱۴	جدول ۲. انواع حق بیمه‌های صندوق بازنشستگی کارمندان صنعت نفت به تفکیک نوع صندوق.....
۱۵	جدول ۳. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی نفت برای سال ۱۴۰۰.....
۱۵	جدول ۴. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی نفت (سال مالی - ۱۴۰۱).....
۱۷	جدول ۵. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی فولاد - ۱۴۰۰.....
۱۷	جدول ۶. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی فولاد در سال ۱۴۰۰.....
۱۸	جدول ۷. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها - ۱۴۰۰.....
۱۹	جدول ۸. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها - ۱۴۰۰.....
۲۰	جدول ۹. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی آینده‌ساز ۱۴۰۰.....
۲۱	جدول ۱۰. نسبت پشتیبانی در سازمان بازنشستگی شهرداری تهران - ۱۴۰۰.....
۲۲	جدول ۱۱. منابع و مصارف سازمان بازنشستگی شهرداری تهران - ۱۳۹۹.....
۲۵	جدول ۱۲. نسبت منابع به مصارف صندوق بازنشستگی بنادر و دریانوردی - ۱۴۰۲.....
۲۶	جدول ۱۳. خلاصه اطلاعات صندوق‌ها در شاخص‌های کلیدی و پایداری مالی جدول ۱۴۰۰.....
۲۷	جدول ۱۴. نسبت متوسط مستمری به حداقل حقوق کارگری.....



بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اقتصادی در ایران

چکیده



چالش‌های آنها ارائه شده است. نتایج تحقیق حاضر نشان از آن دارد که اگرچه صندوق‌های صنفی-اقتصادی کوچک در ایران در وضعیت یکسانی نیستند و هر کدام مقتضیات خاص خود را دارند، اما برخی سیاست‌های مشترک در سطح کلان می‌تواند به بهبود وضعیت این صندوق‌ها کمک کند که از جمله می‌توان به ایجاد صندوق پایه، فعالیت‌های صندوق‌های صنفی در لایه دوم، تقویت نهاد تنظیم‌گر و... اشاره کرد. در عین حال لازم است صندوق‌های صنفی اقتصادی ملزم به ارائه گزارش‌های اکچوئری و گزارش‌های سالیانه استاندارد باشند.

هدف از این گزارش، بررسی وضعیت صندوق‌های صنفی - اقتصادی کوچک در کشور از منظر شاخص‌های کلیدی و ارائه پیشنهادهایی برای آینده این صندوق‌هاست. برای این منظور وضعیت صندوق‌های بازنشستگی نفت، فولاد، کارکنان بانک‌ها، آینده‌ساز، شهرداری تهران، و کلا، بنادر و دریانوردی و مس بررسی شده و سپس براساس یافته‌های گزارش، مطالعات پیشین و گفتگو با کارشناسان، مهم‌ترین چالش‌های این صندوق‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. در نهایت توصیه‌های سیاستی برای بهبود مدیریت و ساماندهی وضعیت صندوق‌های کوچک با توجه به انواع



بیان/شرح مسئله

صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اختصاصی در ایران از زمان تشکیل تا امروز برای اعضای تحت پوشش خود نقش بیمه‌گذار پایه را ایفا کرده‌اند و از این رو نقش مهمی در تأمین امنیت مالی و رفاه اجتماعی ذی‌نفعان خود، از جمله کارگران، کارمندان، و بازنشستگان، ایفا می‌کنند. در ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد. از این میان نیز ۱۴ صندوق، صندوق‌های صنفی کوچکی هستند که به گروه خاصی از شاغلان و بازنشستگان خدمات ارائه می‌دهند. در این گزارش، وضعیت ۸ صندوق از این ۱۴ صندوق بررسی شده است. (اطلاعات سایر صندوق‌ها در اختیار قرار نگرفت). نتایج این تحقیق نشان می‌دهد وضعیت صندوق‌های کوچک از یک قاعده یکسان تبعیت نمی‌کند. صندوق و کلا به دلیل جوان بودن در وضعیت مازاد منابع است، اما پیش‌بینی‌های اکچوئری نشان‌دهنده ناپایداری در آینده است. در مورد صندوق‌های بانک‌ها، آینده‌ساز، نفت و مس، پایین بودن نسبت حق بیمه دریافتی به مستمری پرداختی از محل سود سهام، تأمین می‌شود. در مورد صندوق آینده‌ساز علاوه بر سود سهام، از فروش اموال نیز برای جبران کسری استفاده شده است. در صندوق‌های فولاد، بنادر و دریانوردی، و شهرداری تهران وزارتخانه یا دستگاه مادر ملزم به تأمین کسری بوده است. طبیعی است این چالش‌های چندگانه راهبردهای متفاوتی نیز می‌طلبد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

صندوق‌ها با چند چالش مشترک نیز روبه‌رو هستند که مهم‌ترین آنها شامل موارد زیر می‌شود:

عدم وجود قواعد یکسان و رفتار برابر: هر کدام از صندوق‌های بازنشستگی از قوانین مخصوص خود تبعیت می‌کنند و حتی در اصول پایه‌ای مانند تعیین نرخ حق بیمه، شرایط بازنشستگی و تعیین مستمری، قاعده یکسانی وجود ندارد. این موضوع نه تنها باعث نابرابری بین بازنشستگان در صندوق‌های مختلف شده، بلکه بین کارمندان یک صندوق نیز تفاوت ایجاد کرده است. این موضوع انتقال سوابق از سازمان تأمین اجتماعی به صندوق‌های صنفی و انتقال سوابق بین خود صندوق‌های صنفی را نیز با محدودیت‌های اجرایی مواجه کرده است. شیوه انتقال منابع مالی از صندوق مبدأ به مقصد و شیوه محاسبه سود پرداختی به حق بیمه‌ها در کنار چندگانه بودن قوانین هم در نرخ بیمه و هم در سوابق و شرایط

احراز از موانع اصلی این انتقال است.

تحمیل هزینه به دستگاه مادر و در نهایت عموم مردم: زمانی که یک صندوق دچار ورشکستگی و ناپایداری مالی می‌شود دولت لازم است تعهدات آنها را به عهده گرفته و مطالبات حقوق‌بگیران را پرداخت کند. بدیهی است دولت‌ها برای تأمین این منابع به مالیات‌ها یا سایر درآمدهای عمومی وابسته هستند که به معنای تحمیل بار تأمین تعهدات بر جامعه خواهد بود. در مواردی که صندوق‌ها از شرکت‌های مادر و پشتیبان تأمین می‌شوند نیز این هزینه به هزینه تمام‌شده کالاهای و خدمات ارائه شده از طرف شرکت‌های مادر اضافه خواهد کرد که در نتیجه آن با افزایش قیمت کالاها و خدمات بار آن باز هم به جامعه منتقل خواهد شد. از این رو هر نوع ریسک در صندوق‌های بازنشستگی با پشتیبانی دولت در نهایت ریسکی مربوط به کل جامعه است و در حال حاضر با کسری صندوق‌های بازنشستگی این ریسک به جامعه تحمیل شده و در صورت ادامه روند در آینده با بار مالی سنگین‌تری برای جامعه همراه خواهد بود.

نبود شفافیت: متأسفانه دسترسی به اطلاعات صندوق‌های بازنشستگی همواره با موانع بسیار مواجه است. این موضوع به ویژه در مورد صندوق‌های صنفی قابل رصد است. هر چند در برخی از صندوق‌ها مانند صندوق نفت، و کلا و بانک‌ها می‌توان از طریق تارنمای آنها به اطلاعات کلی و در مواردی صورت‌های مالی آنها دست یافت، اما در مورد سایر صندوق‌ها این اطلاعات موجود نیست. علاوه بر این گزارش سالیانه این صندوق‌ها یا تهیه نمی‌شود و یا در صورت تهیه مطابق استانداردهای حداقلی نیست.

چندگانگی قوانین مترتب: صندوق‌های صنفی هر چند بر اساس قواعد داخلی خود شکل گرفته‌اند و در مواردی مثل تعیین نرخ حق بیمه و شرایط احراز به صورت مستقل عمل می‌کنند، اما در برخی قوانین کلی مانند شیوه تعیین حقوق و مزایا و قوانین خاص مانند موضوع متناسب‌سازی مستمری بازنشستگی، قوانین متعدد بازنشستگی پیش از موعد و قوانین سخت و زیان‌آور از قوانین عمومی اثر می‌گیرند که این موضوع منابع و مصارف صندوق‌ها را تحت تأثیر جدی قرار داده است.

تحمیل قاعده اداره بازنشستگی به صندوق بازنشستگی: در سیر بررسی تاریخی ایجاد صندوق‌های بازنشستگی صنفی مشخص می‌شود برخی از صندوق‌ها (کشوری، صداوسیما، مس) در ابتدا یک اداره بازنشستگی در درون نهاد بالادست خود بوده‌اند.



- فعالیت صندوق‌های صنفی - اختصاصی در لایه بالاتر بیمه اجتماعی؛
- تجمیع صندوق‌های بحرانی ذیل وزارخانه؛
- تقویت نهاد تنظیم‌گر بیمه‌ای.
- سیاست‌ها در سطح صندوق‌ها
- انجام اکچوئری با استاندارد مشخص مربوط به صندوق‌های صنفی - اختصاصی؛
- گزارش‌دهی استاندارد.

از این رو قواعد مربوط به اداره یک صندوق از جمله سرمایه‌گذاری مازاد منابع در سال‌های ابتدایی ایجاد صندوق رعایت نشده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به موارد فوق سیاست‌هایی در دو سطح کلان و صندوق‌ها پیشنهاد می‌شود:

در سطح کلان:

- ایجاد صندوق پایه برای ورودی‌های جدید که در آن بیمه‌شدگان تحت پوشش قوانین یکسانی هستند؛

۱. مقدمه

صندوق‌های بازنشستگی صنفی - اختصاصی مؤسسات مالی هستند که طرح‌های بازنشستگی جمعی را برای کارفرمایان به منظور ارائه مزایای بازنشستگی به کارکنان خود مدیریت می‌کنند. مستمری‌های شغلی عموماً به عنوان «رکن دوم» نظام‌های بازنشستگی، شناخته می‌شوند، با این توصیف که «رکن اول» مستمری‌های تأمین اجتماعی پایه مبتنی بر دولت و «رکن سوم» پس‌انداز مستمری غیر اجباری خصوصی توسط افراد است. برخلاف این روند، صندوق‌های بازنشستگی صنفی - اختصاصی در ایران از زمان تشکیل تا امروز برای اعضای تحت پوشش خود نقش بیمه‌گذار پایه را ایفا کرده‌اند و از این رو نقش بیمه‌گذار پایه را در تأمین امنیت مالی و رفاه اجتماعی ذی‌نفعان خود، ایفا می‌کنند. این صندوق‌ها با ارائه خدمات بیمه‌ای، از جمله مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت و ارائه خدمات رفاهی جانبی به ذی‌نفعان خود کمک می‌کنند تا در دوران بازنشستگی و سایر شرایط خاص، از نظر مالی تأمین شوند. در ایران در حال حاضر ۱۸ صندوق بازنشستگی فعالیت می‌کنند که به جز دو صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، سایر صندوق‌ها به نوعی صندوق صنفی هستند به این معنا که گروه‌های خاص که در حوزه مشخصی فعالیت می‌کنند و کارفرمای تعیین شده‌ای دارند می‌توانند عضو این صندوق‌ها باشند. در بین این ۱۶ صندوق، ۱۴ صندوق به عنوان صندوق صنفی - اختصاصی شناخته می‌شوند. این گزارش، متمرکز بر بررسی وضعیت این صندوق‌های صنفی - اختصاصی است با این هدف که به شناسایی نقاط قوت و ضعف آنها، چالش‌های مشترک و عوامل بحران احتمالی آنها کمک کند که این امر می‌تواند به بهبود عملکرد کلی صندوق‌ها و تأمین امنیت مالی و رفاه اجتماعی ذی‌نفعان آنها یاری رساند.

این گزارش در پنج بخش تهیه شده است. در بخش اول، مروری تاریخی بر روند ایجاد صندوق‌های بازنشستگی فعلی در کشور شده است. این بررسی تاریخی تا اندازه‌ای مشخص می‌سازد این صندوق‌ها در چه برهه تاریخی و در پاسخ به چه نیازی تشکیل شده‌اند. بخش دوم، به بررسی وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی صنفی اختصاص دارد. در این بررسی معرفی کوتاهی از صندوق صورت گرفته و شاخص‌ها و ویژگی‌های این صندوق‌ها از جمله نرخ حق بیمه، شرایط احراز بازنشستگی، شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی، نسبت پشتیبانی و نسبت منابع به مصارف بررسی شده‌اند.

بخش سوم، گزارش به بررسی کیفی وضعیت صندوق‌ها اختصاص دارد، به طوری که چالش‌های عمده صندوق‌ها از منظر رفتار برابر، تحرک نیروی کار، اثرپذیری ذی‌نفع نهایی، شفافیت، چندگانگی قوانین و ماهیت غیرصندوقی آنها مورد بررسی قرار گرفته است. علاوه بر این، دو پیامد مثبت وجود صندوق‌های صنفی نیز مطرح شده‌اند. روش کار در این بخش از گزارش کیفی بوده و مبتنی بر مطالعه گزارش‌های پیشین و گفتگو با صاحب‌نظران این حوزه بوده است.

در بخش چهارم، نیز سه راهبرد اصلی اصلاح صندوق‌ها شامل ادغام، اصلاحات پارامتریک و تجمیع ذیل نهاد تنظیم‌گر شرح داده شده و پیامدهای مثبت و منفی هر یک از آنها مورد بررسی قرار گرفته است.

در بخش پنجم پیشنهادهایی برای اصلاح وضعیت صندوق‌های صنفی - اختصاصی ارائه شده است.

۱. ماهیت حقوقی دو صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح عموماً متفاوت از سایر صندوق‌ها ارزیابی می‌شوند.

۲. پیشینه پژوهش



برخی صندوق‌ها با تصویب مجلس، برخی با تصویب هیئت وزیران و برخی از آنها با مصوبات درون‌سازمانی تشکیل شده‌اند و در عین حال این صندوق‌ها از قوانین یکسان پیروی نمی‌کنند.

در گزارش شماره ۴۴ این مؤسسه نیز با عنوان مروری اجمالی بر قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در ایران، قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی ایران از جمله صندوق‌های صنفی-اختصاصی بررسی شده‌اند. یافته‌های این گزارش نیز نشان می‌دهد هر کدام از صندوق‌های بازنشستگی از قوانین مخصوص خود تبعیت می‌کنند و حتی در اصول پایه‌ای مانند تعیین نرخ حق بیمه، شرایط بازنشستگی و تعیین مستمری، قاعده یکسانی وجود ندارد. این موضوع نه تنها باعث نابرابری بین بازنشستگان در صندوق‌های مختلف شده است، بلکه بین کارمندان یک صندوق نیز تفاوت ایجاد کرده است. این موضوع از آنجایی اهمیت دارد که اگر اصلاح قوانین صندوق‌ها در دستور کار قرار گیرد، تفاوت‌های موجود بین صندوق‌ها یکی از چالش‌های مهم پیش‌رو در مرحله اجرا خواهد بود.

مطالعه حاضر ترکیبی از مطالعات شاخص محور و مسئله محور است، به طوری که وضعیت صندوق‌ها هم از منظر چگونگی شکل‌گیری، وضعیت فعلی و شخص‌های کلیدی بررسی شده است و هم با گفتگو با کارشناسان و مطالعه گزارش‌های پیشین مشکلات صندوق‌ها در سطح کلان و از منظر نظام رفاهی و در سطح خرد و از منظر صندوق‌ها احصا شده‌اند. علاوه بر این راهکارهای سیاستی با توجه به ویژگی‌های هر یک از صندوق‌ها پیشنهاد شده است.

پژوهش‌های محدودی با تمرکز بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اختصاصی انجام شده است. گرجی پور و اخوان (۱۳۹۹) در گزارشی با عنوان بررسی وضعیت موجود صندوق‌های بیمه اجتماعی کوچک و ارائه الگو برای ساماندهی آنها که در مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده است، به بررسی وضعیت این صندوق‌ها پرداخته‌اند. براساس یافته‌های این مطالعه چند پارگی و ناعادلانه بودن، تفوق ماهیت اداره بازنشستگی بر صندوق بیمه بازنشستگی، عدم شفافیت، کسری روبه‌رشد منابع و کوچکی جامعه هدف، چالش‌های اصلی این صندوق‌ها به‌شمار می‌رود. در عین حال بررسی جزئیات هر یک از صندوق‌های خرد حاکی از آن است که شرایط هر صندوق متفاوت و خاص خود است؛ این تفاوت اعم از شاخص‌های پایداری، جمعیت مشمول، شرایط احراز و بسته خدمات و تعهدات شامل ساختار مدیریتی و ارکان همچنین نحوه ثبت و نگهداری رکوردهای اطلاعاتی و شفافیت آنهاست و بنابراین نمی‌توان یک نسخه واحد و یکسان را در خصوص اصلاحات برای همه تجویز کرد.

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا نیز در گزارش شماره ۶۶ خود با عنوان صندوق‌های بازنشستگی ایران در یک نگاه (۱۳۹۸) مروری بر شکل‌گیری و وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی کشور داشته است. این گزارش نشان می‌دهد صندوق‌های صنفی-اختصاصی دستگاه‌ها فقط ۳،۳ درصد از کل بیمه‌شدگان کشور را تحت پوشش قرار داده‌اند. مرجع تصویب برای هر یک از صندوق‌های بیمه اجتماعی در ایران متفاوت است، به نحوی که

۳. مروری تاریخی بر تشکیل صندوق‌های بازنشستگی در کشور



جنس نباشد در صورت زیاد بودن مبلغ و مقدار نقد و جنس برقرار شدن قسمتی از آن در حق ورثه موقوف به تصویب مخصوص وزیر مسئول و مجلس شورای ملی است.»

همان‌طور که از متن قانون مشخص است قانون وظایف محدود به پرداخت حقوق به بازماندگان کارمندان دیوانی متوفی است و آنچه امروز به‌عنوان نظام بازنشستگی شناخته می‌شود در این قانون دیده نشده است. ۱۴ سال پس از این تاریخ و در سال ۱۳۰۱

مصوبه یکم اردیبهشت‌ماه سال ۱۲۸۷ هجری شمسی مجلس شورای ملی را می‌توان سرآغاز نظام بازنشستگی در ایران معاصر دانست. در این تاریخ قانون موسوم به قانون وظایف مصوب شد که براساس آن کارمندان دولت مشمول پرداخت حقوق وظیفه می‌شدند. در ماده (۱) این قانون آمده است:

«انتقال قسمتی از حقوق دیوانی شخص متوفی به ورثه او موقوف به آن است که آن مقرری زیادتر از پانصد تومان نقد و ۱۰ خروار



در صورتی که اولاً در جنگ یا در نتیجه خدمت مجروح شده باشند، ثانیاً در نتیجه مخاطرات جنگی یا صدمات و حوادث وارده، معلول یا مجروح شده باشند حق دریافت وظیفه تقاعدی دارند [۴].

اتفاق مهم دیگری که در این سال رقم خورد تأسیس شرکت سهامی بیمه ایران بود که به‌عنوان نخستین شرکت بیمه ایرانی و دولتی تأسیس شد و به‌عنوان بنیانگذار صنعت بیمه در کشور آغاز به کار کرد. در سال ۱۳۱۷ نیز صندوق بازنشستگی کارکنان شرکت سهامی بیمه ایران تشکیل شد [۵].

در مردادماه سال ۱۳۱۵، دامنه بیمه‌های اجتماعی برای گروه بیشتری از کارگران گسترش یافت. در این تاریخ به موجب تصویب نامه هیئت وزیران، صندوق احتیاط کارخانجات دولتی تقریباً مشابه و بر مبنای مقررات صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع به وجود آمد و اداره کل صناعات و معادن موظف شد که همه کارگران کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی دولتی را بیمه کند. هفت سال بعد در آبان‌ماه سال ۱۳۲۲ لایحه جدید بیمه کارگران به تصویب دولت رسید که به موجب آن، قانون بیمه کارگران از اواخر سال ۱۳۲۴ شمسی به اجرا درآمد. براساس این قانون مؤسسات دولتی و غیردولتی مکلف شدند که کارگران خود را نزد شرکت سهامی بیمه ایران یا شرکت بیمه داخلی دیگری که دولت مقتضی بداند، در مقابل حوادثی که در حین انجام وظیفه روی داده باشد بیمه کنند.

با تشکیل وزارت کار در سال ۱۳۲۵، ضمن افزایش دامنه شمول بیمه اجباری کارگران از نظر پوشش و سطح تعهدات، مقرر شد در هر کارگاه برای انجام امور بیمه کارگران دو صندوق شامل صندوق بهداشت و صندوق تعاون تشکیل شود. با تشکیل صندوق تعاون و بیمه کارگران در سال ۱۳۲۸ بود که مقررات بیمه اجباری به عموم کارگران و افراد خانواده آنها تسری یافت و تعهدات بیمه به حوادث و بیماری‌های غیر ناشی از کار گسترش پیدا کرد. به کلام ساده در این سال برای نخستین بار الگوی بیمه اجتماعی کارگران به اجرا گذاشته شد. این صندوق تا سال ۱۳۳۲، زمان تشکیل سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران، به فعالیت خود ادامه داد.

نقطه عطف تاریخی در تشکیل نهادهای بازنشستگی در ایران به اعتصابات کارگران صنعت نفت کشور بازمی‌گردد. تا قبل از سال ۱۳۲۵ کارگران این صنعت از بسیاری مزایای شغلی مانند تعطیلات آخر هفته، ساعات کاری مشخص روزانه و هفتگی و... محروم بودند. کارگران نفت در جنوب برای به دست آوردن این مزایا، اعتصاب گسترده‌ای را در سال ۱۳۲۵ در سراسر مناطق نفت‌خیز و عمدتاً

قانون استخدام کشوری تصویب می‌شود که در این قانون موضوع بازنشستگی کارمندان دولت پیش‌بینی شده است [۱]. مواد (۴۳) و (۴۴) این قانون به موضوع بازنشستگی اختصاص دارد و برخلاف قانون وظایف که هدف آن خانواده کارمندان متوفی دولت بوده است در قانون استخدام کشوری کارمند دیوان پس از دوره مشخص فعالیت، بازنشسته شده و حقوق دریافت می‌کند. براساس ماده (۴۳): «عموم مستخدمین دولتی حق دارند با رعایت یکی از دو شرط ذیل تقاعد خود را از خدمت بخواهند:

۱- پس از سی سال خدمت و شصت سال عمر. ۲- در صورت داشتن پنجاه و پنج سال عمر و بیست و پنج سال خدمت مشروط بر اینکه بیست سال آن را متصدی شغل بوده باشد و هرگاه تحلیل قوا و ضعف و پیری مانع نشود و مایل باشد تا سن هفتاد نیز می‌تواند مشغول خدمت باشد، ولی در هفتاد سالگی باید حتماً از خدمت معاف شوند». بنابر مطالعات اکبری [۲]، با تصویب این قانون وزارت مالیه، «دایره تقاعد» را تحت نظارت اداره کل کارگزینی تأسیس کرد. این دایره در سال ۱۳۰۷ به نام «اداره تقاعد کشوری» به‌عنوان اداره‌ای مستقل در وزارت مالیه درآمد و در سال ۱۳۱۷ نام آن به «اداره بازنشستگی کشوری» تغییر یافت [۳]. پس از این قانون، قوانین بعدی در حوزه بازنشستگی به تدریج مصوب شدند و گروه‌های دیگری از نیروی کار کشور در پوشش این خدمات قرار گرفتند.

متعاقب قانون استخدام کشوری، نخستین اقدام در زمینه بیمه اجتماعی شاغلان حرف و مشاغل، بیمه کارگران راه آهن سراسری بود. عواملی از جمله احداث شبکه راه آهن در ایران، تمرکز کارگران و بروز سوانح و پیشامدهای گوناگون، دولت وقت را بر آن داشت که در ۳۰ اسفندماه سال ۱۳۰۹ طرح تشکیل صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع را تصویب کند. در این قانون دولت تسهیلاتی را برای کارگران حادثه‌دیده یا فوت‌شده در حین احداث راه آهن پیش‌بینی کرد. منبع تأمین مالی این صندوق نیز از حقوق کارگران بود [۳]. پنج سال بعد و در بهمن‌ماه سال ۱۳۱۴ صندوق تقاعد ارتش شاهنشاهی از تصویب نمایندگان گذشت. به موجب این قانون، افسران نیروی دریایی، دریایی، هوایی، اداری، امنیه و مستخدمین غیر نظامی هم‌ردیف و همچنین استواران و گروهبان‌ها و هم‌ردیفان آنها می‌توانستند پس از اقل دو سال خدمت، متقاعد شده و حقوق تقاعد دریافت کنند. همچنین تعیین شده بود افسران، استواران، گروهبان‌ها و سر جوخه‌ها، نفرات قدیمی ارتش و امنیه و نیروی دریایی و هواپیمایی و هم‌ردیفان آنها

نیز برداشته شد و موافقت با تأسیس این صندوق با توجه به ماده (۲) قانون تأسیس و اساسنامه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران اعلام و فرایند اجرایی تأسیس از ۱۰/۰۱/۱۳۵۵ آغاز شد و در سال ۱۳۵۶ به ثبت رسید. یکی دیگر از صندوق‌هایی که در دهه ۱۳۵۰ مقدمات تشکیل آن فراهم شد صندوق حمایت از وکلا و کارگشایان دادگستری مصوب ۱۰/۲۹/۱۳۵۵ بود. در سال‌های اولیه دهه ۱۳۵۰ پیشکسوتان امور وکالت در صدد برآمدند، امکانات قانونی لازم برای برخورداری وکلا از مستمری بازنشستگی فراهم شود. این تلاش‌ها منجر به تصویب قانون تشکیل صندوق حمایت از وکلا و کارگشایان دادگستری مصوب ۱۰/۲۹/۱۳۵۵ شد و چگونگی اجرای آن به تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط کمیسیون مشترک مجلسین محول شد، هر چند اجرای آن نزدیک به سه دهه بعد اتفاق افتاد [۷].

روند تشکیل و ایجاد صندوق‌های صنفی پس از انقلاب نیز تداوم یافت که از جمله می‌توان به صندوق «هما» که براساس آیین‌نامه استخدامی هما مصوب ۲ تیر ماه سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب اسلامی ایران برای کارکنان هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شد، اشاره کرد. اتفاق دیگری که منجر به ایجاد صندوق بازنشستگی جدید شد ملی شدن بانک‌ها بود. در سال ۱۳۵۹ لایحه قانونی تشکیل و تأسیس صندوق بازنشستگی وظیفه، از کارافتادگی و پس‌انداز بانک‌های ملی ادغام شده تصویب شد و به موجب آن کارکنان بانک‌های تجارت، ملت، ملی ایران، مسکن، کشاورزی، سپه، رفاه کارگران، صنعت و معدن، صادرات و بانک‌های استان‌ها و سپس اتاق پایاپای اسناد بانکی، بانک توسعه صادرات ایران و بانک قرض‌الحسنه مهر ایران به عضویت صندوق کارکنان بانک‌ها درآمدند.

در سال ۱۳۶۱ نیز تشکیل مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران به تصویب مجمع عمومی صاحبان سهام شرکت ملی صنایع مس ایران رسید و براساس فصل یازدهم آیین‌نامه استخدامی این شرکت آغاز به فعالیت کرد. روند ایجاد صندوق‌های صنفی در دهه هفتاد نیز ادامه یافت و در سال ۱۳۷۶ صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات شکل گرفت و وزارت اطلاعات به‌استناد تبصره ماده (۸۷) قانون استخدامی خود - مصوب ۱۳۷۴ - اساسنامه صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات را تصویب نمود و این صندوق شروع به کار کرد. آخرین صندوقی که در کشور تأسیس شد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بود که با توجه به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

در پالایشگاه آبادان به راه‌انداختند. این تلاش‌ها پس از مقاومت طولانی، به برخی موفقیت‌ها منجر شد. برای مثال تا این زمان، ایران فاقد قانون کار بود، اما پس از این اقدام کارگران نفت، نخستین قانون کار در زمان دولت قوام‌السلطنه تدوین و به‌مورد اجرا گذارده شد. متعاقب انجام اصلاحات مورد درخواست کارگران، موضوع تشکیل صندوق بازنشستگی برای کارمندان صنعت نفت نیز مطرح شد که به تشکیل نخستین صندوق بازنشستگی کارمندان از دی ماه ۱۳۲۶ (ابتدای سال ۱۹۴۸) میلادی از سوی شرکت نفت سابق، انجامید [۶].

در سال ۱۳۴۲ صندوق بازنشستگی بانک مرکزی و در سال ۱۳۵۱ صندوق آتیه کارکنان رادیو و تلویزیون تأسیس شد که پس از انقلاب در سال ۱۳۶۳ به صندوق کارکنان صداوسیما تغییر پیدا کرد. صندوق بعدی که در ایران تشکیل شد مربوط به سازمان بنادر و دریانوردی کشور بود. براساس ماده (۱) مقررات اصلاحی بازنشستگی و وظیفه آیین‌نامه استخدامی سازمان بنادر و دریانوردی و به‌استناد ماده (۳۵) آیین‌نامه استخدامی این سازمان (مصوب مردادماه سال ۱۳۴۹) این صندوق در سال ۱۳۵۳ تأسیس شد و اساسنامه آن در شهریورماه سال ۱۳۵۴ توسط شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی وقت به تصویب رسید و تحت نظر شورای صندوق به ریاست مدیر عامل سازمان بنادر و کشتیرانی اداره شد.

نقطه عطف تاریخی دیگر در نظام بازنشستگی ایران تصویب قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ است که به موجب آن سازمان تأمین اجتماعی به منظور تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی از محل ادغام سازمان بیمه‌های اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان زیر نظر وزارت رفاه تأسیس شد. در همین سال سازمان بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری تهران نیز به‌استناد ماده (۵۸) اصلاحی قانون شهرداری‌ها و ماده (۴۷) آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران به منظور ایجاد صندوق بیمه بازنشستگی کارمندان شهرداری تهران تشکیل شد (مقررات بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری پایتخت و مؤسسات وابسته مصوب ۱۳۵۳). همچنین در این سال صندوق بازنشستگی کشوری به صورت مؤسسه‌ای مستقل وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور و صندوق فولاد با هدف تأمین آتیه مشارکین و خدمت‌رسانی به بازنشستگان صنعت فولاد تأسیس شدند.

در سال ۱۳۵۴ گام‌های نخست برای تشکیل صندوق آینده‌ساز



به اختصار نشان می‌دهد. شایان ذکر است در این دوره صندوق‌های دیگری نیز تشکیل و در صندوق‌های دیگر ادغام شدند که از جمله آنها صندوق کارکنان جهاد کشاورزی بود.

اجتماعی لزوم ایجاد آن تصریح و آیین‌نامه اجرایی آن در بهمن‌ماه سال ۱۳۸۳ به تصویب هیئت‌وزیران رسید و در سال ۱۳۸۴ آغاز به کار کرد.

جدول ۱، صندوق‌های ۱۸‌گانه کشور و سال تأسیس آنها را

جدول ۱. معرفی صندوق‌های ۱۸‌گانه بازنشستگی در کشور به ترتیب سال تأسیس

ردیف	عنوان سازمان / صندوق	سال تأسیس
۱	صندوق بازنشستگی کشوری	۱۳۰۱
۲	صندوق بازنشستگی بیمه ایران	۱۳۱۷
۳	صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت	۱۳۲۶
۴	صندوق بازنشستگی بانک مرکزی ایران	۱۳۴۲
۵	صندوق بازنشستگی بیمه مرکزی ایران	۱۳۵۰
۶	صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما	۱۳۶۳
۷	صندوق بازنشستگی سازمان بنادر و دریانوردی	۱۳۵۳
۸	سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۵۴
۹	صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد ایران	۱۳۵۴
۱۰	صندوق بازنشستگی شهرداری تهران	۱۳۵۴
۱۱	صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز	۱۳۵۵
۱۲	صندوق حمایت و کارگشایان دادگستری	۱۳۵۵
۱۳	صندوق بازنشستگی هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)	۱۳۵۹
۱۴	صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها	۱۳۵۹
۱۵	صندوق بازنشستگی شرکت صنایع ملی مس ایران	۱۳۶۱
۱۶	صندوق بازنشستگی مستخدمین وزارت اطلاعات ایران	۱۳۷۶
۱۷	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۳۸۲
۱۸	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۳۸۳

کمی دیگر نیز از قوانین و منابع دیگر استخراج، سامان‌دهی و خلاصه شد. افزون بر تحلیل مضمونی قیاسی قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها، برای تدقیق یافته‌ها و نیز بهره‌گیری از نگاه‌های اجرایی متخصصان، با ۹ نفر از متخصصان این حوزه مصاحبه عمیق نیمه‌ساخت یافته، یا گفتگو و نظرخواهی موردی انجام شد، متن مصاحبه‌ها نیز تحلیل شد و هم به‌عنوان داده و هم راهنمای یافتن داده‌های بیشتر به پژوهش‌یاری رساند. بدین ترتیب، با معیار قراردادن مسئله پژوهش، روش‌شناسی کیفی برگزیده شد، برای گردآوری داده‌های اسنادی از نمونه‌گیری نظری و هدفمند، برای شناسایی مصاحبه‌شوندگان از نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی، برای تحلیل داده‌ها از تحلیل مضمونی قیاسی استفاده شد.

همان‌طور که بیان شد، مسئله این پژوهش، شناسایی و تحلیل تبعیض‌های منفی موجود در نظام بازنشستگی کشور است. برای بررسی این مسئله توصیفی - اکتشافی از روش‌شناسی کیفی استفاده شد. بدین منظور با در نظر گرفتن مفهوم‌سازی انجام‌شده درباره تبعیض‌های منفی نظام بازنشستگی ایران، تشخیص داده شد که داده‌های احتمالی لازم را می‌توان از طریق مرور و مقایسه قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌ها و داده‌های آماری به‌دست آورد. قوانین مربوطه دسته‌بندی و مرور شدند، بخش‌های مرتبط به موضوع تحلیل مضمونی شدند. از آنجایی که تحلیل مبتنی بر مفاهیم و مقوله‌بندی‌های تعریف‌شده در چارچوب مفهومی بود، کدگذاری به شیوه تحلیل مضمونی قیاسی انجام شد. داده‌های



۴. بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی صنعتی-اختصاصی ایران

پس از شروع فعالیت کنسرسیوم نفت،^۱ با توجه به اینکه مدت قرارداد کنسرسیوم محدود بود و شرکای تشکیل‌دهنده صندوق کنسرسیوم می‌خواستند در محدوده زمانی قرارداد، تعهدات خود، از جمله تعهدات مربوط به صندوق بازنشستگی کارمندان و سهم هر شرکت تشکیل‌دهنده کنسرسیوم مشخص باشد، مذاکرات و توافق‌هایی بین شرکت ملی نفت ایران و شرکتهای تشکیل‌دهنده کنسرسیوم صورت پذیرفت. این مذاکرات در حالی بود که کارمندان صنعت نفت، برای بهبود مزایای بازنشستگی و شرایط بازنشسته شدن، تلاش می‌کردند. از این رو اصلاحات قابل ملاحظه‌ای در مقررات آیین‌نامه بازنشستگی کارمندان صورت گرفت و علاوه بر آن نسبت به تشکیل صندوق پس‌انداز کارمندان صنعت نفت با مشارکت کارمندان و کارفرما اقدام شد. این تصمیم‌ها پس از تصویب، از خرداد سال ۱۳۳۷ به اجرا درآمد [۸]. به این ترتیب، جامعیت ضوابط بازنشستگی کارمندان صنعت نفت، عملاً از این تاریخ (خرداد ۱۳۳۷) شروع شد و با تشکیل سازمان صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز آغاز به کار کرد.

فعالیت صندوق بازنشستگی در آغاز به کار این تشکیلات، بسیار محدود بود و چند کارمند در حسابداری پالایشگاه آبادان، وظیفه نگهداری حساب‌های صندوق بازنشستگی و پس‌انداز را عهده‌دار بودند. از سال ۱۳۳۷ با تشکیل حساب مالی صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز، بلافاصله پس از تصویب مقررات اجرایی، هیئتی از سوی شرکت ملی نفت ایران و با همکاری شرکت‌های کنسرسیوم برای رسیدگی به سوابق شغلی کارمندان تشکیل شد. این هیئت که مرکب از چهار نفر بود، از سوی شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های مذکور، مأمور تهیه پرونده‌های اطلاعات مربوط به سوابق خدمت کارمندان در سراسر مناطق صنعت نفت شد. تهیه این اطلاعات حدود دو سال تمام طول کشید و از سال ۱۳۳۹ سازمان جدید صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز در تهران شروع به کار کرد [۸].

۱-۴-۱. نرخ حق بیمه

براساس صورت‌های مالی صندوق نفت، نرخ کسور بازنشستگی کارمندان رسمی صنعت نفت شامل ۲۵ درصد حقوق پایه برای کارمندان شمال (۱۹ درصد سهم کارفرما و ۶ درصد سهم کارمند)

همان‌طور که بیان شد، مسئله این پژوهش، شناسایی و تحلیل تبعیض‌های منفی موجود در نظام بازنشستگی کشور است. برای بررسی این مسئله توصیفی-اکتشافی از روش‌شناسی کیفی استفاده شد. بدین منظور با در نظر گرفتن مفهوم‌سازی انجام‌شده درباره تبعیض‌های منفی نظام بازنشستگی ایران، تشخیص داده شد که داده‌های احتمالی لازم را می‌توان از طریق مرور و مقایسه قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌ها و داده‌های آماری به دست آورد. قوانین مربوطه دسته‌بندی و مرور شدند، بخش‌های مرتبط به موضوع تحلیل مضمونی شدند. از آنجایی که تحلیل مبتنی بر مفاهیم و مقوله‌بندی‌های تعریف‌شده در چارچوب مفهومی بود، کدگذاری به شیوه تحلیل مضمونی قیاسی انجام شد. داده‌های کمی دیگر نیز از قوانین و منابع دیگر استخراج، سامان‌دهی و خلاصه شد. افزون بر تحلیل مضمونی قیاسی قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها، برای تدقیق یافته‌ها و نیز بهره‌گیری از نگاه‌های اجرایی متخصصان، با ۹ نفر از متخصصان این حوزه مصاحبه عمیق نیمه‌ساخت یافته، یا گفتگو و نظرخواهی موردی انجام شد، متن مصاحبه‌ها نیز تحلیل شد و هم‌به‌عنوان داده و هم‌راهنمای یافتن داده‌های بیشتر به پژوهش‌یاری رساند. بدین ترتیب، با معیار قراردادن مسئله پژوهش، روش‌شناسی کیفی برگزیده شد، برای گردآوری داده‌های اسنادی از نمونه‌گیری نظری و هدفمند، برای شناسایی مصاحبه‌شوندگان از نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی، برای تحلیل داده‌ها از تحلیل مضمونی قیاسی استفاده شد.

۱-۴-۲. صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان

صنعت نفت

پیش از به‌وجود آمدن نخستین مقررات بازنشستگی کارمندان صنعت نفت، کارمندان از دریافت مستمری ماهیانه بازنشستگی در پایان خدمت یا از کارافتادگی محروم بودند و تنها صندوقی به نام صندوق اندوخته احتیاطی وجود داشت که مانند صندوق پس‌انداز بود و تمامی کارمندان مشمول آن می‌شدند. پس از ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۳۲، آیین‌نامه جامع تری تدوین و پس از تصویب در شورای عالی نفت، از سوی شرکت ملی نفت ایران به اجرا گذاشته شد [۸].

۱. قرارداد کنسرسیوم، قراردادی بود که پس از کودتای ۲۸ مرداد بین دولت ایران و کنسرسیومی از شرکت‌های نفتی بین‌المللی به سهم ۵۰ به ۵۰ برای بهره‌برداری از منابع نفتی ایران بسته شد. براساس این قرارداد دولت ایران تضمین می‌کرد که تا ۲۵ سال، نفت تولیدی را به شرکت‌های عضو و غیر عضو کنسرسیوم (آمریکایی، بریتانیایی، هلندی و فرانسوی) بفروشد.



ابتدا ۹ درصد حقوق پایه کارمندان شمال (سهم کارمند ۶ درصد و سهم کارفرما ۳ درصد) و برای کارمندان جنوب ۹ درصد حقوق پایه به علاوه ۲,۲۵ درصد حقوق پایه تحت سرفصل فوق العاده بدی آب و هوا (جمعاً ۳۱,۲۵ درصد شامل ۲۳,۷۵ درصد سهم کارفرما و ۷,۵ درصد سهم کارمند) است [۹].

یکی از موارد مهم در تعیین کسور بازنشستگی اقلامی از حقوق است که مشمول کسر کسور می‌شوند. این موضوع هم در تأمین منابع و هم در محاسبه مزایا بسیار اثرگذار است. براساس قواعد صندوق بازنشستگی علاوه بر حقوق پایه فوق العاده‌های ویژه و کارگاهی و فوق العاده تخصصی شغل نیز مشمول کسور بازنشستگی قرار می‌گیرد.

در کنار صندوق بازنشستگی، در خردادماه سال ۱۳۳۷ صندوق پس‌انداز کارکنان نفت نیز با هدف تشویق و ترغیب کارکنان به پس‌انداز و ایجاد اندوخته‌ای که بتواند به صورت مکمل با مزایای بازنشستگی باشد تشکیل شد. حق عضویت صندوق یاد شده در

ابتدا ۹ درصد حقوق پایه کارمندان شمال (سهم کارمند ۶ درصد و سهم کارفرما ۳ درصد) و برای کارمندان جنوب ۹ درصد حقوق پایه به علاوه ۲,۲۵ درصد حقوق پایه تحت سرفصل فوق العاده بدی آب و هوا (جمعاً ۳۱,۲۵ درصد شامل ۲۳,۷۵ درصد سهم کارفرما و ۷,۵ درصد سهم کارمند) است [۹].

یکی از موارد مهم در تعیین کسور بازنشستگی اقلامی از حقوق است که مشمول کسر کسور می‌شوند. این موضوع هم در تأمین منابع و هم در محاسبه مزایا بسیار اثرگذار است. براساس قواعد صندوق بازنشستگی علاوه بر حقوق پایه فوق العاده‌های ویژه و کارگاهی و فوق العاده تخصصی شغل نیز مشمول کسور بازنشستگی قرار می‌گیرد.

در کنار صندوق بازنشستگی، در خردادماه سال ۱۳۳۷ صندوق پس‌انداز کارکنان نفت نیز با هدف تشویق و ترغیب کارکنان به پس‌انداز و ایجاد اندوخته‌ای که بتواند به صورت مکمل با مزایای بازنشستگی باشد تشکیل شد. حق عضویت صندوق یاد شده در

جدول ۲. انواع حق بیمه‌های صندوق بازنشستگی کارمندان صنعت نفت به تفکیک نوع صندوق

عنوان صندوق	کارکنان شمال			کارکنان جنوب			بازنشستگان		
	کارفرما	کارگر	جمع	کارفرما	کارگر	جمع	بازنشسته	کارفرما	جمع
صندوق بازنشستگی	۱۹	۶	۲۵	۲۳,۷۵	۷,۵	۳۱,۲۵	-	-	-
صندوق پس‌انداز	۶	۳	۹	۷,۵	۳,۷۵	۱۱,۲۵	-	-	-
صندوق تأمین آتیه	۰,۵	۱,۱	۱,۶	۰,۵	۱,۱	۱,۶	۰,۸	۰,۸	۱,۶

مأخذ: صورت‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت منتهی به ۳۱ اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱.

۲-۱-۴. شرایط احراز بازنشستگی

به موجب آخرین مقررات صندوق بازنشستگی، سن عادی بازنشستگی برای کارمندان فعلی مرد در صورت نیاز صنعت نفت و ارزیابی عملکرد آنان و در تطابق با ضوابط و مقررات خاص مصوب شورای اداری و استخدامی صنعت نفت ۶۵ سال است، اما در صورت عدم نیاز کارفرمای مربوط با ادامه خدمت کارمندان، مراحل بازنشستگی آنان در سن ۶۰ سالگی تمام صورت می‌پذیرد. سن بازنشستگی برای خانم‌ها ۵۵ سال است که برای کلیه پرسنل با حداقل ۱۰ سال سابقه کار معتبر است. شرایط بازنشستگی قبل از موعد براساس درخواست کارمند، داشتن حداقل ۵۵ سال سن و ۲۰ سال سابقه کار برای آقایان و داشتن ۵۰ سال سن و حداقل ۱۵ سال سابقه خدمت معتبر برای خانم‌هاست. مقرری کسانی

که طبق طرح امانی (آقایان قبل از ۵۰ سالگی و خانم‌ها قبل از ۴۵ سالگی) بازنشسته می‌شوند و همچنین مستمری کسانی که قبل از موعد عادی (آقایان قبل از ۶۰ سالگی و خانم‌ها قبل از ۵۵ سالگی) بازنشسته می‌شوند تا رسیدن به سن عادی بازنشستگی در تعهد آخرین کارفرمای کارمندان است. مستمری کارمندان شاغل که در حین خدمت فوت می‌کنند یا از کار افتاده کلی می‌شوند در تعهد صندوق‌های بازنشستگی است [۹].

۳-۱-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

محاسبه مستمری بازنشستگی در صندوق نفت بر طبق فرمول زیر است:

$$\text{مستمری بازنشستگی} = \frac{\text{سابقه خدمت به سال} * \text{میانگین حقوق دو سال آخر}}{۳۰}$$

دفاتر رسمی به هر شخص حقیقی یا حقوقی واگذار کنند.

۴-۱-۴. نسبت پشتیبانی

در جدول ۳ تعداد بازنشستگان و بیمه‌پردازان در صندوق بازنشستگی نفت خلاصه شده است. برای محاسبه نسبت پشتیبانی لازم است در ابتدا تعداد افراد مستمری‌بگیر به تعداد پرونده مستمری‌بگیری تبدیل شود. از آنجاکه تعداد پرونده‌های مستمری‌بگیری در صندوق نفت در دسترس نبود این عدد از روش تخمینی به دست آمد. از آنجایی که در صورت فوت فرد بازنشسته کل حقوق به بازماندگان تعلق گرفته و بین آنها تقسیم می‌شود می‌توان براساس میانگین حقوق پرداختی به بازماندگان و مقایسه آن با حقوق بازنشستگان به این تخمین دست یافت. برای مثال اگر فرد بازنشسته به‌طور میانگین ۳ واحد پولی حقوق دریافت می‌کند، اما متوسط حقوق دریافتی بازمانده ۱ واحد پولی است می‌توان تخمین زد که هر سه بازمانده معادل یک پرونده مستمری هستند. در جدول زیر براساس همین منطق تعداد پرونده مستمری‌بگیری در صندوق نفت تخمین زده شده و براساس آن نسبت پشتیبانی محاسبه شده است [۹].

اگر فرد بیش از ۳۰ سال سابقه داشته باشد برای تعداد سال‌های مازاد بر سی سال محاسبه حقوق براساس فرمول زیر است:

$$\text{سابقه خدمت به سال} * \text{میانگین حقوق دو سال آخر} = \text{بازنشستگی مستمری} \times 60$$

در مورد صندوق پس‌انداز به مانده وجوه این صندوق برای هر یک از کارکنان پس از کسر وام (در صورت دریافت وام) سالیانه ۱۶ درصد به مانده حساب سود تعلق می‌گیرد که پس از بازنشسته شدن یا فوت به کارمند یا بازماندگان آنها مسترد می‌شود. کارمند می‌تواند در حین خدمت با رعایت شرایط و پس از گذشت ۳ سال عضویت در صندوق پس‌انداز از وجوه صندوق پس‌انداز استفاده و وام دریافت کند [۹].

در مورد صندوق آتیه نیز صندوق متعهد به پرداخت غرامت به کارکنان حادثه دیده یا بازماندگان کارکنان متوفی به میزان ۸ برابر مستمری حداکثر است که این رقم برای سال ۱۴۰۰ حداقل ۶۶٫۸ میلیون تومان و حداکثر ۱۱۱ میلیون تومان است که این مبلغ هر سال به میزان متوسط افزایش مستمری بازنشستگان صنعت نفت تعدیل می‌شود. ضمناً کارمندان بازنشسته در صورت تمایل می‌توانند وجوه استحقاقی صندوق را با تنظیم اقرارنامه در یکی از

جدول ۳. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی نفت برای سال ۱۴۰۰

عنوان	اعضای شاغل	اعضای بازنشسته	اعضای ازکارافتاده	تعداد بازماندگان	نسبت پشتیبانی
تعداد نفر	۷۸۶۱۵	۶۸۰۹۸	۷۷۵	۲۸۴۳۹	۰٫۹۷

مأخذ: محاسبات پژوهش براساس داده‌های صورت‌های مالی.

سال ۱۴۰۱ معادل ۴۱ درصد از تعهدات بلندمدت از طریق کسور بازنشستگی تأمین می‌شود و صندوق برای تأمین بخش دیگر حقوق به سود سهام وابسته است که البته به دلیل بیشتر بودن درآمدها نسبت به هزینه‌ها این صندوق در پایان سال مالی با مازاد عملیاتی مواجه است.

شایان ذکر است که از مجموع ۶۸۸۷۳ فرد بازنشسته و ازکارافتاده تعداد ۳۲۲۵۳ نفر بازنشسته عادی و تعداد ۳۶۶۳۲ نفر نیز بازنشسته پیش از موعد هستند که سهم بازنشسته پیش از موعد در صندوق نفت ۵۳ درصد است.

۵-۱-۴. نسبت منابع به مصارف

براساس اطلاعات صورت‌های مالی منتهی به اردیبهشت‌ماه

جدول ۴. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی نفت (سال مالی -۱۴۰۱)

مصارف			منابع		
سهام از کل مصارف	میلیارد ریال	عنوان	سهام از کل منابع	میلیارد ریال	عنوان
۹۵٪	۹۴۲۲۰	حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	۳۴٪	۳۸۷۰۵	کسور بازنشستگی
۴٪	۳۹۶۹	هزینه‌های عملیاتی	۶۲٪	۶۹۹۹۹	سود سهام
۱٪	۸۷۳	هزینه‌های فروش، اداری و عمومی	۱٪	۷۹۳	سود سپرده‌های بانکی و اوراق مشارکت
۱٪	۵۲۵	سهم صندوق آتیه	۰٪	۱۴۸	اجاره
			۲٪	۱۷۳۲	کارمزد وام‌های اعطایی



		سایر هزینه‌ها و درآمدهای غیرعملیاتی	۱۳۱	۰%
		تغییرات طرح تأمین آتیه	۱۰۴۵	۱%
۹۹۵۸۷	جمع مصارف	جمع منابع	۱۱۲۵۴۵	
۱۳۹۵۸		افزایش در دارایی‌های طرح		

مأخذ: صورت‌های مالی صندوق منتهی به ۳۱ اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱.

۲-۴. صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد

مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، مؤسسه‌ای بیمه‌گر و اجتماعی است که بخشی از بازنشستگان، مستمری‌بگیران و شاغلین معدنی و صنایع معدنی و نیز فولادی را تحت پوشش خود قرار داده است. این مؤسسه در سال ۱۳۵۳ تأسیس شد و براساس قانون مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۲۸ شورای انقلاب، با عنوان «صندوق بازنشستگی شرکت ملی فولاد ایران» به فعالیت خود ادامه داد. در سال ۱۳۷۶ هیئت‌مدیره شرکت ملی فولاد ایران «مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد» تأسیس و مسئولیت صندوق بازنشستگی شرکت ملی فولاد به آن منتقل شد. فعالیت‌های اداری و اقتصادی این مؤسسه قبل از ثبت توسط امور بازنشستگی سابق به‌عنوان یک واحد سازمانی زیرمجموعه شرکت ملی فولاد ایران و زیر نظر هیئت‌امنا منتخب مدیرعامل شرکت ملی فولاد ایران اداره می‌شد، اما در بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور (به شرح بند «۵۹»)، مقرر شد این صندوق از وزارت صنعت، معدن و تجارت منتزع و به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل شود و به میزان بدهی‌ها و کسری صندوق، اموال وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌های وابسته و تابعه با تأیید هر دو وزیر به این صندوق منتقل شود. در حال حاضر این صندوق زیر نظر هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اداره می‌شود.

۱-۲-۴. نرخ حق بیمه

نرخ حق بیمه در صندوق بازنشستگی فولاد ۳۰ درصد است که ۱۰ درصد آن را بیمه‌شده و ۲۰ درصد آن را کارفرما پرداخت می‌کند [۱۰].

۲-۲-۴. شرایط احراز بازنشستگی

در صندوق بازنشستگی فولاد حداقل سن برای احراز بازنشستگی

۶۰ سال تمام برای مستخدمین مرد و ۵۵ سال تمام برای مستخدمین زن است. حداقل سابقه خدمت مورد نیاز برای احراز شرایط بازنشستگی نیز برای مشترکین زن و مرد برابر با ۳۰ سال است. در این صندوق استفاده از شرایط بازنشستگی پیش از موعد به شرط پرداخت بار مالی تحمیلی به مؤسسه صندوق، مجاز است و به‌استناد قانون بازنشستگی پیش از موعد شاغلان دولت مورد عمل در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ حداقل سابقه خدمت معتبر برای خانم‌ها ۲۰ سال و برای آقایان ۲۵ سال است. [۱۱] [۱۰]. استفاده از شرایط بازنشستگی پیش از موعد به شرط پرداخت بار مالی تحمیلی به مؤسسه صندوق، مجاز می‌باشد و به‌استناد قانون بازنشستگی پیش از موعد شاغلان دولت مورد عمل در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ حداقل سابقه خدمت معتبر برای خانم‌ها ۲۰ سال و برای آقایان ۲۵ سال است.

۳-۲-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

محاسبه مستمری بازنشستگی بر طبق فرمول زیر است:

$$\text{سابقه خدمت به سال} * \text{میانگین حقوق دو سال آخر} = \frac{\text{بازنشستگی مستمری}}{۳۰}$$

۴-۲-۴. نسبت پشتیبانی

در جدول ۵، تعداد اعضای شاغل و بازنشسته و نسبت پشتیبانی در صندوق فولاد خلاصه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود نسبت پشتیبانی در صندوق فولاد بسیار پایین است به طوری که به‌ازای هر یک نفری که به صندوق حق بیمه پرداخت می‌کند ۱۹٫۵ نفر از این صندوق مستمری بازنشستگی دریافت می‌کنند و از این رو عملاً این صندوق یک صندوق بسته و میرا است. اطلاعات تکمیلی نیز نشان می‌دهد متوسط سن بازنشستگان این صندوق ۶۸ سال است که به‌طور متوسط ۲۸ سال حق بیمه پرداخت کرده‌اند و ۲۳ سال مستمری دریافت می‌کنند.

جدول ۵. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی فولاد-۱۴۰۰

موضوع	تعداد
اعضای شاغل (بیمه‌پرداز)	۴۰۷۸
تعداد بازنشستگان و ازکارافتادگان در قید حیات	۵۷۲۱۷
تعداد بازنشستگان و ازکارافتادگان فوت شده	۲۲۲۸۸
جمع بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت شدگان	۷۹۵۰۵
نسبت پشتیبانی	۰٫۰۵

مأخذ: بودجه سال ۱۴۰۱ صندوق فولاد.

صندوق را برای سال مالی اشاره شده نشان می‌دهد. (براساس پیش‌بینی بودجه سال ۱۴۰۱ این سهم به ۲ درصد کاهش یافته است) جدول ۶، منابع و مصارف صندوق را برای سال مالی اشاره شده نشان می‌دهد.

۲-۴. نسبت منابع به مصارف

براساس اطلاعات بودجه سال ۱۴۰۰ تنها ۳ درصد از مستمری پرداختی از طریق کسور بازنشستگی تأمین می‌شود و صندوق برای تأمین بخش دیگر هزینه‌های خود به اعتبارات دولتی و سود شرکت‌ها یا فروش سهام وابسته است. جدول ۶، منابع و مصارف

جدول ۶. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی فولاد در سال ۱۴۰۰-میلیارد ریال

مصارف			منابع		
سهم از کل مصارف	میلیارد ریال	عنوان	سهم از کل منابع	میلیارد ریال	عنوان
۹۱٪	۷۱۷۳۵	حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	۳٪	۲۲۹۸	کسور بازنشستگی
۳٪	۲۲۵۲	درمان بازنشستگی	۶۶٪	۵۲۲۵۰	اعتبارات دولتی
۱٪	۶۴۸	معوقات مراکز درمانی	۲۱٪	۱۶۹۳۷	سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها
۵٪	۴۱۹۹	هزینه سرمایه‌گذاری و اداری	۲٪	۱۵۰۳	فروش سهام و املاک مازاد
			۳٪	۲۰۹۷	دریافتی از شرکت‌ها
			۵٪	۳۷۵۰	سایر هزینه‌ها و درآمدهای غیرعملیاتی
	۷۸۸۳۴	جمع مصارف		۷۸۸۳۵	جمع منابع

مأخذ: بودجه سال ۱۴۰۱ صندوق بخش عملکرد سال ۱۴۰۰.

شهریار، صنایع ایران، داریوش، توسعه سرمایه‌گذاری ایران، ساختمان، ایران و عرب، بین‌المللی ایران، گسترش آذربایجان، گسترش خزر، گسترش خوزستان و فرهنگیان) و جوهی را که بابت کسور بازنشستگی از مستخدمین خود دریافت می‌کردند به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز می‌نمودند و بانک‌های دولتی (اعتبارات کشاورزی و عمران روستایی، بانک ملی ایران، بانک کشاورزی ایران، بانک سپه و بانک رهنی ایران) هر کدام دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی در داخل بانک بودند [۱۲].

۳-۴. صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها

صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها بعد از صندوق هما دومین صندوق بازنشستگی بود که پس از انقلاب ایجاد شد. پیش از ادغام بانک‌های کشور در سال ۱۳۵۹، همه بانک‌های خصوصی (بازرگانی ایران، تهران، صادرات ایران، پارس، عمران، اعتبارات صنعتی، تجارت خارجی ایران، اعتبارات ایران، ایران وانگلیس، تجارتي ایران و هلند، کار، توسعه صنعتی معدنی ایران، بین‌المللی ایران و ژاپن، ایران و خاورمیانه، ایرانیان، اعتبارات تعاونی و توزیع، ایرانشهر،



تبصره «۲»- دستگاه‌های اجرایی مکلفند کارمندانی که دارای سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیر تخصصی و شصت سال سن و همچنین کارمندانی که دارای سی و پنج سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی و شصت و پنج سال سن می‌باشند را راساً و بدون تقاضای کارمندان بازنشسته نمایند.

تبصره «۳»- دستگاه‌های اجرایی موظفند کارمندانی را که دارای شصت و پنج سال سن و حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت می‌باشند را بازنشسته کنند. سقف سنی برای متصدیان مشاغل تخصصی هفتاد سال است. کارمندان تخصصی فوق‌الذکر که سابقه خدمت آنها کمتر از بیست و پنج سال است، در صورتی که بیش از بیست سال سابقه خدمت داشته باشند می‌توانند تا رسیدن به بیست و پنج سال سابقه، ادامه خدمت دهند و در غیر این صورت باز خرید می‌شوند.

۳-۳-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

میزان مستمری بازنشستگی مستخدم عبارتند از: معدل ۲ سال آخر حقوق و فوق‌العاده‌ها و مزایای ملاک محاسبه کسور بازنشستگی با اعمال ضریب حقوق سال بازنشستگی ضربدر سنوات خدمت (یک‌سی‌ام)

$$\text{بازنشستگی مستمری} = \frac{\text{سابقه خدمت به سال} * \text{میانگین حقوق دو سال آخر}}{۳۰}$$

علاوه بر این براساس ماده (۱۰۴) قانون مدیریت خدمات کشوری هنگام تعیین مستمری بازنشستگی به کارمندانی که بیش از سی سال خدمت دارند به‌ازای هر سال خدمت مازاد بر سی سال، ۲٫۵ درصد رقم تعیین شده مستمری بازنشستگی علاوه بر حقوق تعیین شده محاسبه و پرداخت خواهد گردید.

۴-۳-۴. نسبت پشتیبانی

براساس داده‌های سال ۱۴۰۰، صندوق بانک‌ها ۱۱۷ هزار و ۱۱۷ نفر بیمه شده اصلی و ۱۳۹ هزار و ۸۸۸ نفر مستمری‌بگیر اصلی دارد که در نتیجه نسبت پشتیبانی در این صندوق به ۰٫۸۳ می‌رسد که نشان می‌دهد در این شاخص کلیدی صندوق بانک‌ها نیز با وضعیت نامناسبی روبه‌روست.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با اعلام ملی شدن بانک‌ها، براساس لایحه قانونی تشکیل و تأسیس صندوق بازنشستگی وظیفه، از کارافتادگی و پس‌انداز بانک‌های ملی ادغام شده مصوب ۲۵ تیرماه سال ۱۳۵۹ کلیه بانک‌های مذکور (بانک تجارت، بانک ملت، بانک ملی ایران، بانک مسکن، بانک کشاورزی، بانک سپه، بانک رفاه کارگران، بانک صنعت و معدن، بانک صادرات و بانک‌های استان) و سپس اتاق پایاپای اسناد بانکی، بانک توسعه صادرات ایران و بانک قرض‌الحسنه مهر ایران به عضویت صندوق درآمدند. از آن زمان تاکنون این صندوق ذیل مجمع عمومی و هیئت‌امنای خود فعالیت دارد.

۱-۳-۴. نرخ حق بیمه

نرخ حق بیمه در صندوق بازنشستگی بانک‌ها ۳۰ درصد است که ۹ درصد آن را بیمه‌شده و ۲۱ درصد آن را کارفرما پرداخت می‌کند [۱۱].

۲-۳-۴. شرایط احراز بازنشستگی

شرایط بازنشستگی در این صندوق مطابق ماده (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری است که براساس آن دستگاه اجرایی با داشتن یکی از شرایط زیر می‌تواند کارمند خود را بازنشسته کند: الف) حداقل سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیر تخصصی و سی و پنج سال برای مشاغل تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر با درخواست کارمند برای سنوات بالاتر از ۳۰ سال.

مشاهده می‌شود که در این بند قید سن وجود ندارد و فرد با داشتن ۳۰ سال سابقه در هر سنی می‌تواند تقاضای بازنشستگی داشته باشد.

ب) حداقل شصت سال سن و حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت با بیست و پنج روز حقوق.

تبصره «۱»- سابقه مذکور در بند «الف» و همچنین شرط سنی مزبور در بند «ب» برای متصدیان مشاغل سخت و زیان‌آور و جانبازان و معلولان تا پنج سال کمتر می‌باشد و شرط سنی برای زنان منظور نمی‌گردد.

جدول ۷. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها-۱۴۰۰

تعداد	عنوان
۱۱۷۱۱۷	تعداد بیمه‌شدگان اصلی
۱۳۹۸۸۸	تعداد مستمری‌بگیران اصلی به تفکیک (بازنشسته، ازکارافتاده، بازمانده (تعداد پرونده))
۰٫۸۳	نسبت پشتیبانی

بانک‌ها مشخص می‌سازد سهم از سود شرکت‌ها بیشترین سهم را از تأمین مالی صندوق دارد و پس از آن فروش سهام و حق بیمه‌های بازنشستگی در رتبه‌های بعدی قرار دارند. در نهایت براساس اطلاعات سال ۱۴۰۰ صندوق در پایان سال ۱۷,۵ هزار میلیارد تومان افزایش را در خالص دارایی‌های خود ثبت کرده است.

۳-۴-۵. نسبت منابع به مصارف

براساس صورت‌های مالی تلفیقی سال ۱۴۰۰ صندوق بانک‌ها میزان حق بیمه‌های بازنشستگی ۳۶۰۰ میلیارد تومان و میزان حقوق پرداختی ۱۳ هزار ۹۰۰ میلیون تومان بوده است که بر این اساس ۲۶ درصد از مستمری بازنشستگی از طریق کسور پرداختی تأمین می‌شود. نگاه دقیق‌تر به وضعیت منابع و مصارف صندوق

جدول ۸. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها - ۱۴۰۰ - میلیارد ریال

مصارف			منابع		
درصد از کل	مبلغ	عنوان	درصد از کل	مبلغ	عنوان
۹۸,۶%	۱۳۹۰۱۹	حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	۱۱,۴%	۳۶۱۱۲	حق بیمه‌های بازنشستگی
۰,۰%	۱۷,۵	حق بیمه انتقالی به سایر طرح‌ها	۰,۰%	۳,۶	حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها
۰,۷%	۹۸۶	هزینه‌های اداری پرسنلی	۸,۸%	۲۷۸۱۸	سود سهام
۰,۱%	۷۵	هزینه استهلاک سرقفلی	۲۱,۶%	۶۸۴۳۸	سود ناشی از فروش سهام
۰,۵%	۷۷۴	هزینه مالی	۹,۸%	۳۰۹۱۳	سود منابع نزد بانک‌ها، سود سپرده‌ها و اوراق ۴
۰,۰%	۳۲	زیان تغییر ارزش سرمایه‌گذاری	۰,۵%	۱۷۲۵	سایر درآمدها و هزینه‌های عملیاتی
۰,۱%	۱۰۸	مالیات بر درآمد	۰,۳%	۱۰۲۱	سایر درآمدها و هزینه‌های غیرعملیاتی
			۴۷,۶%	۱۵۰۵۶۴	سهم گروه از سود شرکت‌ها
		جمع		۳۱۶۵۹۴,۶	جمع
	۱۴۱۰۱۱,۵				افزایش در خالص دارایی طرح
	۱۷۵۵۸۳,۱				

مأخذ: صورت‌های مالی صندوق منتهی به سال ۱۴۰۰.

۴-۴-۴. صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز

صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز در تاریخ ۱۳۵۶/۱۱/۱۲ عنوان یک صندوق بیمه اجتماعی به استناد ماده (۲) قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ماده (۴) قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و از کارافتادگی و فوت مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۹ و براساس تبصره «۲» ماده (۱۱) قانون تشکیلات وزارت بهداشت و بهزیستی (مصوب ۱۳۵۵) و به صورت مؤسسه غیردولتی با تصویب شورای عالی تأمین اجتماعی وقت و موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور در تاریخ ۱۳۵۶/۱۱/۲۰ تشکیل شد و به ثبت رسیده است.

براساس اساسنامه این صندوق پرداخت مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی، بازنماندگی، بیکاری و ارائه بیمه خدمات درمانی به اعضای اصلی و تبعی و استقرار نظام هماهنگ متناسب و تمرکز جوجه و درآمدهای موضوع قوانین فوق‌الذکر، با به کارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای و امکان انجام فعالیت‌های اقتصادی در راستای

تحقق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قوانین و مقررات عام تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوط از اهداف تأسیس این صندوق بیان شده است. اساسنامه جدید صندوق آینده‌ساز در سال ۱۳۹۸ مصوب شد که براساس آن صندوق تحت نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در آمد.

۴-۴-۱. نرخ حق بیمه

نرخ حق بیمه در صندوق بازنشستگی آینده‌ساز ۲۶ درصد است که ۷ درصد آن را بیمه شده می‌پردازد و ۱۹ درصد را کارفرما ۲ درصد از این سهم برای تأمین هزینه‌های حق درمان بازنشستگان از کارافتادگان و بازنماندگان و مقرری‌بگیران بیکاری تخصیص می‌یابد و بقیه به سایر تعهدات اختصاص می‌یابد و برای بیمه شدگان مشمول قانون کار ۳ درصد حق بیمه به عنوان حق بیمه بیکاری، علاوه بر حق بیمه فوق تعیین شده و رأساً توسط کارفرمای به صندوق پرداخت می‌شود (۱۳).



سن داشته باشند به ازای هر سال کسری سن، معادل دو درصد (۲) و چنانچه آقایان بین ۵۵ تا ۶۰ سال تمام سن و بانوان بین ۵۰ تا ۵۵ سال تمام سن داشته باشند به ازای هر سال کسری سن معادل یک درصد (۱) از حقوق مستمری آنان کسر می‌شود. بیمه‌پردازان با حداقل ۶۰ سال تمام سن برای آقایان و ۵۵ سال تمام سن برای بانوان با حداقل ۲۰ سال سابقه بیمه‌پردازی و بیمه‌پردازان با داشتن ۳۵ سال سابقه بیمه‌پردازی بدون شرط سنی از این قاعده معاف هستند.

روش ب

در این روش میزان مستمری بازنشستگی عبارت است از یک‌سی‌ام متوسط حقوق و مزایای ۲۴ ماه آخر بیمه شده ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه مشروط بر آنکه از سی و پنج سی‌ام متوسط حقوق و مزایای ۲۴ ماه آخر تجاوز نکند.

سابقه خدمت تا ۲۵ سال * میانگین حقوق دو سال آخر

$$\text{بازنشستگی مستمری} = \frac{\quad}{30}$$

در محاسبه مستمری بازنشستگی به روش (ب) رعایت سقف (۷) برابر حداقل دستمزد مشمولین قانون کار الزامی است. نحوه محاسبه برای بیمه شدگانی که متوسط حقوق و مزایای مشمول کسر حق بیمه آنان در دو سال آخر بیشتر از (۷) برابر حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار باشد محاسبه مستمری بازنشستگی تا سقف هفت برابر مذکور به روش (ب) و مازاد بر آن در طول سنوات بیمه‌پردازی در صورت پرداخت حق بیمه مربوطه به صندوق به شرح روش (الف) محاسبه و به میزان مستمری متعلقه اضافه می‌گردد.

۴-۴-۴. نسبت پشتیبانی

بر اساس اطلاعات سال ۱۳۹۹ صندوق آینده‌ساز ۸۶۰۰ نفر بیمه‌پرداز و ۵۳۱۶ نفر مستمری‌بگیر دارد که بر این مبنا نسبت پشتیبانی در این صندوق به ۱٫۶ می‌رسد [۱۴].

۴-۴-۵. نسبت منابع به مصارف

در جدول ۹، میزان منابع و مصارف صندوق آینده‌ساز بر اساس داده‌های سال ۱۴۰۰ خلاصه شده است. همان‌طور که مشخص است حق بیمه پرداختی ۵۵ درصد از مستمری پرداختی را جبران می‌کند. در صورت در نظر گرفتن کل منابع و مصارف مشخص می‌شود وصولی حاصل از کسور بازنشستگی ۴۸ درصد از منابع را

۲-۴-۴. شرایط احراز

بر اساس آیین‌نامه بیمه اجتماعی صندوق برای رسیدن به شرایط بازنشستگی فرد باید دارای یکی از شرایط زیر باشد:
الف) داشتن حداقل ۶۰ سال تمام سن برای آقایان و ۵۵ سال تمام سن برای بانوان با حداقل ۲۰ سال سابقه بیمه‌پردازی.
ب) داشتن ۳۵ سال سابقه بیمه‌پردازی بدون شرط سنی.
پ) داشتن ۵۰ سال تمام سن برای آقایان با حداقل ۳۰ سال سابقه بیمه‌پردازی و داشتن ۴۵ سال تمام سن برای بانوان با حداقل ۲۵ سال سابقه بیمه‌پردازی.

کارفرما می‌تواند بازنشستگی بیمه شدگانی را که حداقل پنج سال پس از رسیدن به سن بازنشستگی مقرر در بندهای «الف و ب» به کار خود ادامه داده‌اند، از صندوق تقاضا کند.

بیمه‌شده‌ای که تمام یا بخشی از ایام بیمه‌پردازی را در کارهای سخت و زیان‌آور که نتیجه آن فرسودگی و کاهش توانایی‌های جسمی و روحی بیماری شغلی و عوارض ناشی از آن است اشتغال داشته باشد در صورت دارا بودن حداقل ۲۰ سال سابقه متوالی یا ۲۵ سال سابقه متناوب بدون شرط سنی درخواست بازنشستگی داشته باشند.

۳-۴-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

محاسبه مستمری بازنشستگی در صندوق بازنشستگی آینده‌ساز به دوروش صورت می‌گیرد. روش نخست کل سابقه بازنشستگی فرد را در نظر می‌گیرد و شیوه دوم، محاسبه به روش دو سال آخر است که در ادامه هر یک از این دو روش توضیح داده شده است.

روش الف

$$\text{حقوق بازنشستگی} = \frac{A}{12 * 30}$$

$A =$ (متوسط حقوق و مزایا تا ۲۷۰۰ هزار ریال) * ۴ + (متوسط حقوق و مزایا بالای ۲۷۰۰ هزار ریال * ۲) * (سابقه موزون + سابقه احراز محاسباتی * یک‌دوم)^۱
سابقه موزون: تا ۱۲۰ ماه ضریب ۱، مازاد بر ۱۲۰ ماه تا ۲۴۰ ماه ضریب ۲، مازاد بر ۲۴۰ ماه ضریب ۳
سابقه بیمه‌پردازی در مشاغل سخت و زیان‌آور در هر دوره پرداخت و پس از اعمال ضریب (۱، ۵) مشمول سابقه موزون خواهد بود.
در محاسبه مستمری به روش اول چنانچه در هنگام بازنشستگی آقایان بین ۵۰ تا ۵۵ سال تمام سن و بانوان بین ۴۵ تا ۵۰ سال تمام

۱. ضریب ثابت ریالی در این فرمول برای سال ۱۴۰۰ بوده و پس از آن متناسب با افزایش سالیانه حداقل حقوق پایه مشمولین قانون کار، منوط به تصویب در بودجه سنواتی صندوق افزایش می‌یابد.

طرف دیگر مصارف هستند که ۸۱ درصد مصارف مربوط به تعهدات قانونی (حقوق، متناسب‌سازی و هزینه‌های درمانی) است.

شامل می‌شود و سود حاصل از سهام شرکت‌ها (۲۶ درصد) و سود حاصل از فروش اموال (۱۶ درصد) در رتبه‌های بعدی قرار دارند. در

جدول ۹. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی آینده‌ساز ۱۴۰۰-میلیارد ریال

عنوان	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم از کل منابع	عنوان	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم از کل مصارف
وصولی حاصل از کسور بازنشستگی	۴,۶۸۵	۴۸%	هزینه‌های پرسنلی	۱۲۴	۱%
وصولی حاصل از عضویت	۱۳	۰%	هزینه‌های اداری و سرمایه‌ای	۱۱۸	۱%
حاصل از سود سهام شرکت‌ها	۲,۴۹۲	۲۶%	حقوق پرداختی (مستمری و مقررری بیکاری)	۶۱۹۸	۵۹%
حاصل از سود سپرده‌های بانکی	۲	۰%	استرداد کسور بازنشستگی به سایر صندوق‌ها	۴۱	۰%
حاصل از اجاره املاک و مستغلات	۴۱	۰%	طرح متناسب‌سازی مستمری‌بگیران	۱۸۶۷	۱۸%
حاصل از فروش املاک، مستغلات و دارایی	۱,۵۶۹	۱۶%	هزینه‌های درمانی	۴۳۳	۴%
وصولی از دولت	۰	۰%	هزینه‌های سرمایه‌گذاری	۴۸۵	۵%
دریافت تسهیلات	۴۳۳	۴%	سرمایه‌گذاری	۱۰۰۰	۱۰%
وصول مطالبات از شرکت‌ها	۴۵۶	۵%	دیون پرداختی	۲۰۱	۲%
سایر منابع وصولی	۱۳	۰%	موارد خارج از شمول	۳۰	۰%
جمع کل منابع	۹,۷۰۵		جمع کل مصارف	۱۰,۴۹۶	

مأخذ: بودجه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز- ۱۴۰۱.

۴-۵. سازمان بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری تهران

سازمان بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری تهران در سال ۱۳۵۴ به استناد ماده (۵۸) اصلاحی قانون شهرداری‌ها و ماده (۴۷) آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران مصوب سال ۱۳۴۵ هیئت‌وزیران به منظور ایجاد صندوق بیمه بازنشستگی کارمندان شهرداری تهران تشکیل شد. براساس ماده (۱) اساسنامه مصوب وزارت کشور، این سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و براساس ضوابط بازنشستگی اداره می‌شود. اولین اساسنامه سازمان در هنگام تشکیل در سال ۱۳۵۳ تدوین شد و به تصویب انجمن شهر تهران رسید و از تاریخ اولین تدوین با انجام یکسری تغییرات در سنوات ۱۳۶۸ و ۱۳۷۵ مجدداً ارائه شد که آخرین تغییرات با اصلاح برخی از مواد به استناد به تصویب شهردار تهران رسیده است.

براساس اطلاعات ارائه شده از این نهاد مهم‌ترین وظایف صندوق بازنشستگی شهرداری به شرح زیر است:

- برقراری و پرداخت حقوق و هر نوع مقررری دیگر بازنشستگان شهرداری تهران براساس قوانین جاری.
- سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها، مؤسسات بازرگانی، صنعتی،

تولیدی، خدماتی، آموزشی، فرهنگی و عام‌المنفعه.
■ فراهم آوردن امکانات ورزشی، تفریحی و تسهیلات رفاهی جهت بازنشستگان و وظیفه‌بگیران از طریق مراکز فرهنگی، ورزشی و تفریحی تابعه شهرداری تهران.
■ مشارکت در طرح‌های اقتصادی مناطق و واحدهای تابعه شهرداری تهران.

■ استفاده از امکانات مالی، فنی و اداری موجود در جهت افزایش بهره‌وری و پویایی سازمان به منظور کمک به بازنشستگان و وظیفه‌بگیران تحت پوشش.

■ اعطای وام به بازنشستگان و وظیفه‌بگیران شهرداری تهران، طبق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه.

۱-۴-۵. نرخ حق بیمه

نرخ حق بیمه در صندوق بازنشستگی شهرداری تهران ۲۱ درصد است که ۷ درصد آن را کارکنان و ۱۴ درصد آن را کارفرما پرداخت می‌کند [۱۱].

۲-۴-۵. شرایط احراز

براساس ماده (۴۱) آیین‌نامه استخدامی سازمان بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری تهران مستخدمین شهرداری می‌توانند طبق شرایط زیر تقاضای بازنشستگی کنند:



بر اساس ماده (۴۵) متوسط حقوق موضوع ماده (۴۴) عبارت از معدل حقوق و فوق العاده شغل سه سال آخر اشتغال به خدمت است و در صورتی که مجموع خدمت مستخدم از سه سال کمتر باشد متوسط حقوق معدل حقوق و فوق العاده شغل سنوات خدمت او خواهد بود.

$$\text{سابقه خدمت به سال} * \text{میانگین حقوق سه سال آخر} = \text{بازنشستگی مستمری} \div ۳۵$$

۴-۵-۴. نسبت پشتیبانی

بر اساس اطلاعات سال ۱۴۰۰ سازمان بازنشستگی شهر تهران (ارائه شده به مرکز) نسبت پشتیبانی در این سازمان نزدیک به ۱ است که با استانداردهای یک صندوق که به شیوه بین نسلی اداره می‌شود فاصله دارد. جدول ۱۰ این اطلاعات را نشان می‌دهد.

الف) داشتن حداقل شصت سال سن با هر قدر سابقه خدمت.
ب) داشتن حداقل پنجاه و پنج سال سن با حداقل سی سال سابقه خدمت.

همچنین بر اساس ماده (۴۷) شهرداری مکلف است کلیه مستخدمینی را که شصت و پنج سال تمام سن دارند بازنشسته کند. [۱۵]

۳-۵-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

بر اساس ماده (۴۴) آیین نامه استخدامی مستمری بازنشستگی عبارت است از یک سی و پنجم متوسط حقوق ضربدر سنوات خدمتی که مستخدم کسور بازنشستگی مقرر را پرداخت نموده و یا پرداخت آن را طبق مفاد این آیین نامه تعهد کرده باشد مشروط بر اینکه مستمری بازنشستگی آنان از آخرین حقوق و فوق العاده شغل قبل از بازنشستگی تجاوز نکند.

جدول ۱۰. نسبت پشتیبانی در سازمان بازنشستگی شهرداری تهران - ۱۴۰۰

نفر	عنوان
۱۲۳۷۹	تعداد بیمه شدگان اصلی
۹۰۴۳	تعداد مستمری‌بگیران اصلی به تفکیک (بازنشسته)
۳۰	تعداد مستمری‌بگیران اصلی به تفکیک (از کار افتاده)
۲۹۷۵	تعداد مستمری‌بگیران اصلی به تفکیک (باز مانده (تعداد پرونده))
۱	نسبت پشتیبانی

مأخذ: دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

شهرداری تأمین می‌شود و از طرف دیگر ۹۳ درصد مخارج صندوق، هزینه‌های مربوط به تعهدات قانونی است. به عبارت دیگر سهم اصلی در پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان شهرداری از طریق کمک سازمان مادر تأمین می‌شود.

۵-۵-۴. نسبت منابع به مصارف

جدول ۱۱، منابع و مصارف سازمان بازنشستگی شهرداری تهران را در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد. ارقام جدول مشخص می‌کند که بیش از ۴۰ درصد مخارج این سازمان از طریق کمک

جدول ۱۱. منابع و مصارف سازمان بازنشستگی شهرداری تهران - ۱۳۹۹ - میلیارد ریال

عنوان	مبلغ	درصد از منابع	عنوان	مبلغ	درصد از مصارف
کسور بازنشستگی	۳,۲۵۷	۳۷%	حقوق و مزایای بازنشستگان	۷,۸۳۲	۹۳%
کمک شهرداری	۳,۷۰۲	۴۲%	مصارف اداری و تشکیلاتی	۴۵۱	۵%
سایر	۱,۹۱۰	۲۲%	سایر مصارف	۱۸۳	۲%
جمع	۸,۸۶۹		جمع	۸,۴۶۶	

مأخذ: دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۴-۶. صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری

در میان صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اقتصادی در ایران صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری بیشترین تأخیر زمانی را از زمان تصویب تا شروع به فعالیت رسمی دارد. نخستین گام در جهت ایجاد صندوقی به منظور حمایت از وکلای دادگستری با تصویب آیین‌نامه تعرفه حق الوکاله و هزینه سفر وکلای دادگستری مصوب تیرماه سال ۱۳۴۱ توسط وزیر وقت دادگستری، برداشته شد. به موجب ماده (۱۲) این آیین‌نامه و کلا موظف بودند هنگام پرداخت مالیات معادل نصف آنچه را بابت مالیات می‌پردازند برای صندوق تعاون و کلا به حسابداری دادگستری بپردازند که در پایان هر ماه به کانون وکلای دادگستری پرداخت شود. شیوه مصرف وجوه صندوق تعاون موکول به تنظیم آیین‌نامه‌ای شد که توسط کانون وکلای دادگستری تنظیم شود و به تصویب وزارت دادگستری برسد. تنظیم این آیین‌نامه ۶ سال زمان برد و پس از آن اداره امور صندوق به هیئت‌امنا مرکب از ۷ نفر وکلای دادگستری مقیم مرکز سپرده شد و دو نفر نیز به عنوان بازرس انتخاب شدند [۷].

صندوق در قبال پرداخت وجوه موظف بود به معلولان و وکلای بیمار تحت شرایط خاص مساعدت پرداخت کند و البته وجوه پرداختی باید مسترد می‌شد، اما مقرری تأمین به‌طور ماهیانه قابل پرداخت بود که از جمله شرایط برقراری آن قبول عضویت صندوق و حداقل بیش از پانزده سال پرداخت حق عضویت مقرر بود. در سال ۱۳۵۰ قانون تشکیل صندوق تعاون و کلا و تأمین هزینه‌های کانون وکلای دادگستری جایگزین آیین‌نامه مذکور شد، وظیفه این صندوق کمک به وکلای دادگستری و کارگشایان در زمان پیری، از کارافتادگی و کمک به بازماندگان آنان و پرداخت مساعده به وکلای بیمار بود، هر چند بهره‌گیری از این کمک و مساعده چندان سهل نبود و مورد استقبال قرار نگرفت. در سال‌های اولیه دهه ۱۳۵۰ پیشکسوتان امور وکالت در صدد برآمدند، امکانات قانونی لازم برای بر خورداری و کلا از مستمری بازنشستگی مانند سایر اقشار فراهم شود. این تلاش‌ها منجر به تصویب قانون تشکیل صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری مصوب ۱۰/۲۹/۱۳۵۵ شد و چگونگی اجرای آن به تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط کمیسیون مشترک مجلسین محول شد. در ضمن مقرر شد دارایی و تعهدات صندوق تعاون و کلا به این صندوق منتقل و صندوق تعاون منحل شود. اساسنامه صندوق حمایت و کلا هم در تاریخ ۱۳۵۷/۳/۹ به تصویب شورای عالی تأمین اجتماعی رسید، اما به علت معوق ماندن تصویب آیین‌نامه اجرایی، صندوق حمایت نتوانست شروع به کار

کند. این وقفه ادامه داشت تا با تصویب قانون اصلاح ماده (۸) قانون تشکیل صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری مصوب ۱۳۷۵/۸/۲۳ تهیه آیین‌نامه اجرایی به وزارت دادگستری و تصویب آن به هیئت وزیران محول شد و به این ترتیب تنظیم و تصویب آیین‌نامه پس از قریب بیست سال ممکن شد. دو سال بعد در تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۵ این آیین‌نامه به تصویب هیئت وزیران رسید و امکان شروع فعالیت صندوق حمایت و کلا از آغاز سال ۱۳۷۸ فراهم شد. با شروع فعالیت صندوق حمایت، لزوم انجام پاره‌ای اصلاحات در اساسنامه مصوب ۱۳۵۷/۳/۹ مشخص شد که این اصلاحات در تاریخ ۱۳/۱۲/۱۳۷۹ به تصویب شورای عالی تأمین اجتماعی رسید [۷].

۴-۶-۱. نرخ حق بیمه

بر اساس ماده (۱) آیین‌نامه صندوق، نرخ حق بیمه برای این صندوق ۱۲ درصد است که ۸ درصد آن را بیمه‌شده و ۴ درصد آن را کانون وکلا می‌پردازد. همچنین بر اساس ماده (۲) درآمد مأخذ محاسبه حق بیمه موضوع این آیین‌نامه به عنوان پایه برای سال اول اشتغال به وکالت وکلای پایه دو و سه و کارگشایان (۱) برابر و برای وکلای پایه یک (۱، ۲) برابر حداقل حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری در هر سال خواهد بود که به ازای هر سال اشتغال به وکالت ده درصد (۱۰٪) مبلغ پایه به عنوان اضافه سالیانه به مبلغ پایه آن گروه اضافه می‌شود. حق بیمه سهم بیمه‌شده حداقل هر سه ماه یکبار باید به حساب صندوق واریز شود و تجدید پروانه وکالت بیمه‌شده موکول به ارائه مفصاحساب پرداخت حق بیمه سال یا سال‌های قبل است. حق بیمه سهم کانون‌ها نیز هر دو ماه یکبار از طرف صندوق تعیین و به کانون‌ها اعلام خواهد شد و کانون‌ها مکلفند حداکثر ظرف یک ماه مبالغ اعلام شده را به حساب صندوق واریز کنند [۱۶].

۴-۶-۲. شرایط احراز

در صندوق وکلا بیمه‌شده می‌تواند با پرداخت حداقل ۱۰ سال حق بیمه دوران وکالت، از مستمری بازنشستگی استفاده کند. این سوابق نیز به شرح زیر تعیین شده‌اند:

- سال‌های کارآموزی و وکالت قبل از فروردین ماه سال تصویب آیین‌نامه برای فردی که پروانه خود را تمبر کرده باشد؛
- سوابق خدمت رسمی ثابت یا عناوین مشابه دولت؛
- سوابق خدمت قضایی؛
- مدت خدمت وظیفه عمومی.

که برای سوابق مذکور حق بیمه مربوط به صندوق پرداخت شده



باشد [۱۶].

۳-۶-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

براساس ماده (۸) آیین‌نامه مستمری بازنشستگی مطابق فرمول عمومی بوده و عبارت است از یک‌سی‌ام متوسط آخرین دو سال پرداخت حق بیمه ضرب در سال‌های پرداخت حق بیمه مشروط بر اینکه این مبلغ از صددرصد متوسط مذکور تجاوز نکند.

سابقه خدمت * میانگین حقوق دو سال آخر

بازنشستگی مستمری = $\frac{\text{نسبت پشتیبانی}}{\text{نسبت پشتیبانی}}$

۴-۶-۴. نسبت پشتیبانی

براساس اطلاعات سال ۱۳۹۷ تعداد بیمه‌پرداز در صندوق بازنشستگی و کلاً ۲۲ هزار و ۲۹ نفر و تعداد مستمری‌بگیر در این صندوق یک‌هزار و ۱۱۵ نفر بوده است که بر این اساس نسبت پشتیبانی صندوق فوق در این سال به ۲۸,۷ می‌رسد [۱۷]. نسبت پشتیبانی بالا در این صندوق حاصل جوان بودن این صندوق است.

۵-۶-۴. نسبت منابع به مصارف

به دلیل بالا بودن نسبت پشتیبانی در صندوق و کلاً بدهی است میزان منابع از مصارف این صندوق بالاتر است. از این رو آنچه در این صندوق اهمیت دارد پیش‌بینی‌های اکچوئری آن است. براساس آخرین گزارش اکچوئری در دسترس این صندوق که در سال ۱۳۹۹ (براساس اطلاعات سال ۱۳۹۷) انجام شده است براساس مدل آخرین بازمانده و براساس جمعیت آن زمان صندوق اگر قرار باشد حیات صندوق تا فوت آخرین بازمانده ادامه یابد، با توجه به تعهدات مستمری وعده داده شده به مشترکین صندوق و منابع ورودی به صندوق جهت برآوردن این تعهدات طرح مستمری مزبور با کسری قابل توجه حدود ۷۶۰۰۰ میلیارد تومانی به ارزش حال ۱۳۹۷ مواجه است. عدد مزبور بیانگر آن است که پایداری مالی صندوق در آینده به شدت شکننده بوده و سازوکار قانونی موجود در صندوق بستر یک بازی پانزی را فراهم کرده است [۱۷].

۴-۷-۷. صندوق بازنشستگی سازمان بنادر و دریانوردی

صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و دریانوردی بنا به ماده (۱) مقررات اصلاحی بازنشستگی و وظیفه آیین‌نامه استخدامی سازمان بنادر و دریانوردی و به استناد ماده (۳۵) آیین‌نامه استخدامی سازمان بنادر و دریانوردی مصوب مردادماه سال ۱۳۴۹ براساس قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و از کارافتادگی و فوت مصوب اسفندماه سال

۱۳۴۹ و وفق ماده (۳) مقررات اصلاحی بازنشستگی و وظیفه مذکور ایجاد شد. صندوق وابسته به سازمان بنادر و دریانوردی بوده و دارای شخصیت حقوقی است و از لحاظ اداره و بهره‌برداری از منابع دارای استقلال مالی است.

۱-۷-۴. نرخ حق بیمه

مطابق ماده (۱۲) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به مستمری بازنشستگی بانوان شاغل خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹ نرخ کسور بازنشستگی سهم کارمند (۹) درصد و سهم کارفرما یک‌ونیم برابر آن (۱۳,۵ درصد) تعیین شده است. ضمن اینکه به موجب مصوبه سازمان بنادر و دریانوردی ۲,۶ درصد به سهم کارفرما اضافه شده و مجموع سهم کارفرما ۱۶,۱ درصد است که مجموع نرخ حق بیمه را با ۲۵,۱ می‌رساند.

۲-۷-۴. شرایط احراز

شرایط احراز در صندوق بازنشستگی بنادر و دریانوردی مطابق ماده (۱۰۳) قانون خدمات کشوری است که شرح آن در شرایط احراز صندوق بازنشستگی بانک‌ها ارائه شد.

۳-۷-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

به استناد ماده (۶) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به مستمری بازنشستگی بانوان شاغل خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۱۳ مجلس مبنای تعیین مستمری بازنشستگی در این صندوق برابر با معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی که ملاک کسور بازنشستگی است در دو سال آخر خدمت با اعمال آخرین ضریب حقوق است.

براساس ماده (۱۰۶) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنای محاسبه کسور بازنشستگی و مستمری بازنشستگی کارمندان مشمول این قانون، حقوق ثابت به اضافه فوق‌العاده‌های مستمر (فوق‌العاده‌های شغل، سختی شرایط محیط کار، ایثارگری و تفاوت تطبیق) و فوق‌العاده ویژه بند «۱۰» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری است.

۴-۷-۴. نسبت پشتیبانی

براساس اطلاعات سال ۱۴۰۲ (ارائه شده به مرکز) تعداد شاغلان کسور پرداز در صندوق ۱۴۹۶ نفر و تعداد مستمری‌بگیر اصلی اعم از بازنشسته و فوت شده ۲۵۴۶ نفر است که بر این اساس نرخ پشتیبانی در این صندوق به ۰,۵۹ می‌رسد.

۵-۷-۴. نسبت منابع به مصارف

مراجعه به داده‌های سال ۱۴۰۲ صندوق نشان می‌دهد منابع صندوق شامل درآمد حاصل از کسور، سود سپرده و اجاره تنها ۱۷

۱۲ این ارقام خلاصه شده‌اند.

درصد از مخارج این صندوق را پوشش می‌دهد و صندوق بنادر در تأمین کسری خود به بودجه سازمان مادر متکی است. در جدول

جدول ۱۲. نسبت منابع به مصارف صندوق بازنشستگی بنادر و دریانوردی - ۱۴۰۲ - میلیارد ریال

عنوان	مبلغ (میلیارد ریال)	درصد از منابع	عنوان	مبلغ (میلیارد ریال)	درصد از منابع
حقوق	۵۷۳۳	۹۴٪	کسور	۶۲۷	۶۲٪
درمان	۱۷۶	۳٪	سپرده	۳۵۶	۳۵٪
اداری و عمومی	۲۱۲	۳٪	اجاره	۳۱	۳٪
جمع	۶۱۲۱		جمع	۱۰۱۴	
کسری	۵۱۰۷		نسبت کسری به مصارف		۸۳٪

مأخذ: دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

به فعالیت خود ادامه داده‌اند.

۱-۸-۴. نرخ حق بیمه

نرخ حق بیمه در صندوق مس ۳۰ درصد است که ۱۰ درصد آن را بیمه شده و ۲۰ درصد آن را کارفرما می‌پردازد [۱۱]. شایان ذکر است که بنا به تبصره «۳» بند «۸» ماده (۹۸) آیین‌نامه استخدامی شرکت‌ها و واحدهای تابعه وزارت معادن و فلزات، حقوق مشمول کسر کسور در صندوق مس علاوه بر حقوق پایه شامل فوق‌العاده‌های شغل، جذب و نگهداری، تطبیق، سختی شرایط کار، مدیریت و سرپرستی، تخصص و فوق‌العاده شایستگی می‌شود.

۲-۸-۴. شرایط احراز

در صندوق مس مردان با ۶۰ سال سن و ۱۰ سال سابقه و زنان با ۵۵ سال سن و ۱۰ سال سابقه می‌توانند بازنشسته شوند. همچنین مستخدمان که ۳۰ سال سابقه دارند بدون شرط سنی می‌توانند بازنشسته شوند. علاوه بر این کارفرما می‌تواند افرادی را که حداقل دارای بیست سال خدمت معتبر باشند بازنشسته نماید [۱۸].

۳-۸-۴. شیوه محاسبه مستمری بازنشستگی

در صندوق مس محاسبه مستمری بازنشستگی از قاعده کلی یک‌سی‌ام متوسط حقوق دو سال آخر با اعمال آخرین ضریب پیروی می‌کند مشروط بر اینکه حداقل مستمری بازنشستگی هیچ‌گاه کمتر از حداقل مستمری بازنشستگی مصوب دولت نباشد [۱۸].

۴-۸-۴. نسبت پشتیبانی

بر اساس اطلاعات سال ۱۴۰۱ اعضای بیمه‌پرداز در این صندوق ۲۸۱۴ نفر و تعداد پرونده مستمری‌بگیران ۴۷۱۳ نفر است که بر این اساس نسبت پشتیبانی صندوق به ۵۶٫۰ رسیده است [۱۹].

۸-۴. صندوق بازنشستگی شرکت صنایع ملی مس ایران

شرکت مس ایران در سال ۱۳۵۴ تأسیس شد. در همان زمان مقرر می‌شود به دلیل بدی شرایط آب و هوای محل فعالیت (سرچشمه) افراد نیازمند مشوق‌هایی برای کار در این شرکت هستند که در نتیجه آن تصمیم گرفته شد آیین‌نامه استخدامی این شرکت توسط مجمع تهیه و تصویب شود. این روند سه سال به طول می‌انجامد و در سال ۱۳۵۷ به تصویب می‌رسد. در آن زمان با الگوگیری از شرکت فولاد هرمزگان این موضوع مطرح شد که شرکت مس نیز صندوق بازنشستگی مستقل خود را داشته باشد که این موضوع در آیین‌نامه استخدامی صندوق بازنشستگی مصوب شد. این صندوق تا سال‌ها شخصیت حقوقی مستقل نداشت و به‌عنوان یک حساب فعالیت می‌کرد و تنها یک هیئت‌امنا به انتخاب هیئت‌مدیره شرکت مس بر آن نظارت داشت. کسور سهم کارمند و کارفرما به این حساب واریز می‌شود. این روند ادامه داشت تا در سال ۱۳۷۲ وزارت صنایع و فلزات تأسیس شد. در آن قانون گفته شد که این وزارتخانه موظف است یک آیین‌نامه متحدالشکل برای کلیه شرکت‌های حوزه فعالیت وزارتخانه ایجاد کند. این روند تا سال ۱۳۷۹ متوقف ماند و در این سال هیئت‌وزیران این آیین‌نامه را مصوب کرد که در آیین‌نامه برای نخستین بار نام صندوق مس و صندوق فولاد ذکر شد و با ضوابط خود رسمیت یافت. در سال ۱۳۸۱ نیز این صندوق به‌عنوان مؤسسه‌ای غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری به ثبت رسید. شایان ذکر است که در آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۷۹ گفته شد که صندوق فولاد و صندوق مس ادغام شود. این ادغام به دلیل موانع اجرایی متعدد هیچ‌گاه محقق نشد و هر دو صندوق تاکنون به‌صورت مجزا



۵-۸-۴. نسبت منابع به مصارف

روش تأمین مالی صندوق مس تا سال ۱۳۸۶ به این گونه بوده است که صندوق هر سال منابع و مصارف سال آینده را محاسبه کرده و میزان کسری سالیانه را شرکت مس پرداخت می‌کرد. به عبارت دیگر تأمین کسری صندوق مس به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی شرکت مس برآورد حسابداری شده و تأمین می‌شد. این موضوع نیز مطابق مصوبه هیئت وزیران بود که در آن شرکت مس موظف به جبران کسری صندوق مس شده بود. در سال ۱۳۸۶ شرکت مس خصوصی و از زیرمجموعه آیین‌نامه استخدامی خارج شد. در این زمان سازمان امور مالیاتی درگیر موضوعی حقوقی با شرکت مس شده و اعلام کرد تأمین کسری صندوق مس تنها در صورتی به عنوان هزینه شرکت ثبت می‌شود که به تأیید هیئت وزیران برسد. پس از این مشکل شرکت مس این موضوع را به تأیید هیئت وزیران رساند که هزینه کسری صندوق مس به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی شرکت مس ثبت شود. تصمیم دیگری که در این دوره شرکت مس اتخاذ کرد این بود که به جای تأمین کسری سالیانه، شرکت به صندوق منابعی را انتقال دهد و صندوق موظف باشد از محل درآمد این منابع کسری خود را تأمین کند.

در نتیجه این تصمیم منابعی از جمله ساختمان به صندوق منتقل شد، اما کماکان صندوق با کسری مواجه بود. در تصمیم بعدی شرکت مس منابع دیگری را به صندوق منتقل کرد که در ازای آن صندوق، سهام شرکت مس را خریداری کرد و از سود این سهام در سال‌های بعد برای پرداخت مستمری بازنشستگی استفاده کرد. این سیاست تاکنون باعث شده است صندوق مس با کسری جدید مواجه نباشد و در برخی سال‌ها مازاد نیز به ثبت رساند (مجموعه گفتگوهای پژوهش).

۹-۴. جمع بندی

در این بخش وضعیت ۸ صندوق بازنشستگی صنفی - اختصاصی از منظر شاخص‌های کلیدی مورد بررسی قرار گرفت.^۱ در جدول ۱۳ خلاصه‌ای از این اطلاعات طبقه‌بندی شده است. باید توجه کرد شاخص‌های مهم دیگری به ویژه در حوزه کفایت مزایای بازنشستگی وجود دارند که بررسی آنها در صندوق‌های صنفی - اختصاصی نیازمند اطلاعات مکمل بوده و خود موضوع پژوهشی مستقل است. در بخش بعدی با توجه به نتایج این بخش و گفتگو با کارشناسان چالش‌های دیگر صندوق‌های صنفی - اختصاصی بررسی شده است.

جدول ۱۳. خلاصه اطلاعات صندوق‌های شاخص‌های کلیدی و پایداری مالی

نام صندوق	حق بیمه	نسبت پشتیبانی	شیوه محاسبه مستمری	نسبت درآمد حاصل از کسور به تعهدات بلندمدت	محل جبران کسری
نفت	۲۵ ۳۱,۲۵	۰,۹۷	فرمول عمومی. برای سوابق بیش از سی سال نرخ انباشت ۱,۶ می‌شود. (ضریب یک شصتم)	۴۱ درصد	سود سهام سود سهام شرکت‌ها
فولاد	۳۰	۰,۰۵	فرمول عمومی	۳ درصد	اعتبارات دولتی و سود سرمایه‌گذاری
بانک‌ها	۳۰	۰,۸۳	فرمول عمومی	۲۶ درصد	سهام گروه از سود شرکت‌ها
آینده‌ساز	۲۶	۱,۶	فرمول عمومی + فرمول ویژه تمام شماری	۵۵ درصد	سود سهام و فروش اموال
شهرداری تهران	۲۱	۱	میانگین ۳ سال آخر با نرخ انباشت یک‌سی و پنجم	۴۱,۵ درصد	کمک شهرداری
وکلا و کارگشایان دادگستری	۱۲	۲۸,۷	فرمول عمومی		کسری ندارد
بنادر و دریانوردی	۲۵,۱	۰,۵۹	فرمول عمومی	۱۱ درصد	کمک سازمان بنادر و دریانوردی
ملی مس	۳۰	۰,۵۶	-		سود سهام خریداری شده از شرکت مس

۱. در مورد سایر صندوق‌ها اطلاعات لازم در اختیار قرار نگرفت.

۵. بررسی چالش‌ها و مزیت‌های صندوق‌های صنفی-اختصاصی



۵-۱. عدم وجود قواعد یکسان و رفتار برابر

جلوگیری از چندپاره شدن سیستم‌های بازنشستگی به خصوص در بیمه پایه و رفتار برابر با اعضا یکی از نکاتی است که سازمان بین‌المللی کار (ILO) و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)، به آن تأکید دارند. از نظر ILO «رفتار برابر یکی از اصول راهبردی تأمین اجتماعی است». با این حال مرور قوانین مربوط به صندوق‌های بازنشستگی در ایران نشان داد هر کدام از صندوق‌های بازنشستگی از قوانین مخصوص خود تبعیت می‌کنند و حتی در اصول پایه‌ای مانند تعیین نرخ حق بیمه، شرایط بازنشستگی و تعیین مستمری، قاعده یکسانی وجود ندارد. این موضوع نه تنها باعث نابرابری بین بازنشستگان در صندوق‌های مختلف شده است، بلکه بین کارمندان یک صندوق نیز تفاوت ایجاد کرده است، البته در اینجا منظور از تفاوت، اختلاف‌های ناشی از نوع کار نیست، بلکه شرایط قانونی به‌گونه‌ای است که ممکن است برای یک پست مشخص و یکسان اما در دو سازمان مختلف شرایط بازنشستگی، مستمری بازنشستگی و خدمات تکمیلی متفاوت باشد [۲۰].

همان‌طور که در بخش قبلی گزارش نشان داده شد در حال حاضر بین صندوق‌های صنفی-اختصاصی هم از نظر حق بیمه پرداختی و هم از منظر مزایای پرداختی و هم از نظر شیوه محاسبه مزایا تفاوت‌های عمده وجود دارد.

از نظر حق بیمه پرداختی: سهم کارفرما از ۱۴ درصد برای شهرداری تهران تا ۲۱ درصد برای صندوق بانک‌ها و بیمه مرکزی متفاوت است. بیشترین سهم کارمند مربوط به کارکنان هما با ۱۱ درصد و کمترین آن مربوط به کارمندان صنعت نفت با ۶ درصد است. بیشترین حق بیمه در مجموع مربوط به صندوق فولاد، بانک‌ها، مس و بیمه مرکزی با ۳۰ درصد و کمترین آن مربوط به

صندوق و کلا با ۱۲ درصد و بعد از آن صندوق شهرداری‌ها با ۲۱ درصد حق بیمه پرداختی است. علاوه بر این باید توجه داشت که در برخی صندوق‌ها این نرخ حق بیمه، شامل حق بیمه درمان نیز می‌شود (صندوق آینده‌ساز) در برخی صندوق‌ها تأمین هزینه درمان چه در زمان اشتغال و چه در زمان بازنشستگی به‌عهده شرکت مادر است (مس) و در نتیجه مخارج مربوط به این حق بیمه نیز متفاوت تعریف شده است.

در پرداخت مستمری: بیشتر صندوق‌ها از معیار متوسط حقوق دو سال آخر با نرخ انباشت ۳،۳ درصد تبعیت می‌کنند، اما در همین صندوق‌ها نیز به دلیل تبصره‌های مختلف در تعیین مزایا و تفاوت در حقوق و دستمزد زمان اشتغال که حتی بین کارکنان مستقیم و غیرمستقیم دولت نیز وجود دارد، تفاوت در مستمری بازنشستگی بین صندوق‌های موجود بالاست. علاوه بر این برای محاسبه مستمری بازنشستگی برای سنوات بیشتر از ۳۰ سال نرخ انباشت در صندوق‌ها متفاوت بوده و برای برخی صندوق‌ها برابر با یک‌سی‌ام (۳،۳ درصد) و برای برخی دیگر ۲،۵ درصد تعیین شده است. در صندوق آینده‌ساز نیز که روش محاسبه مستمری بازنشستگی به‌طور کامل متفاوت است.

متأسفانه اطلاعات متوسط مستمری پرداختی برای همه صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اختصاصی برای یک سال مشخص در دسترس نبود. در جدول ۱۴ نسبت متوسط مبلغ پرداختی در صندوق‌های مورد بررسی به حداقل دستمزد کارگری برای سالی که اطلاعات آن در دسترس است ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود براساس این اطلاعات متوسط مستمری بازنشستگی در صندوق شهرداری نزدیک به ۳ برابر حداقل حقوق است در حالی که در صندوق فولاد این نسبت ۲ برابر به‌دست آمده است.

جدول ۱۴. نسبت متوسط مستمری به حداقل حقوق کارگری

عنوان	سال مورد بررسی	متوسط حقوق	حداقل حقوق کارگری	نسبت متوسط حقوق به حداقل حقوق
سازمان بازنشستگی شهرداری تهران	۱۳۹۹	۷۶۸۴	۲۶۱۰	۲٫۹
صندوق بازنشستگی آینده‌ساز	۱۴۰۲	۱۶۸۹۹	۷۳۰۸	۲٫۳
صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت نفت	۱۴۰۱	۱۲۳۶۳	۵۶۸۰	۲٫۲
صندوق بازنشستگی سازمان بنادر و دریانوردی	۱۴۰۰	۷۸۸۷	۳۷۰۵	۲٫۱
صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها	۱۴۰۰	۷۶۸۱	۳۷۰۵	۲٫۱
صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد	۱۴۰۰	۷۳۷۲	۳۷۰۵	۲٫۰



شایان ذکر است که در برخی از صندوق‌ها مانند صندوق نفت، آینده‌ساز و شهرداری تهران علاوه بر بازنشستگی پایه با مساعدت کارفرما صندوق بازنشستگی تکمیلی نیز وجود دارد که بر مستمری بازنشستگی می‌افزاید.

تمام موارد فوق باعث شده است در بیمه اجتماعی پایه رفتار برابر با همه اعضای صندوق‌ها اعم از بیمه‌پرداز و حقوق‌بگیر خدشه‌دار شود.

۲-۵. عدم تحرک نیروی کار

در بررسی وضعیت صندوق‌های بازنشستگی به‌ویژه صندوق‌های بازنشستگی پایه، امکان جابه‌جایی نیروی کار بین صندوق‌ها به‌عنوان یک شاخصه مهم مطرح می‌شود. این موضوع کمک می‌کند نیروی کار بدون نگرانی بابت از دست رفتن سوابق پیشین خود تغییر موقعیت شغل خود را در نظر داشته باشد. در حال حاضر انتقال سوابق از سازمان تأمین اجتماعی به صندوق‌های صنفی - اختصاصی با موانع قانونی و اجرایی متفاوت همراه است. انتقال سوابق بین خود صندوق‌های صنفی - اختصاصی نیز همچنين است. شیوه انتقال منابع مالی از صندوق مبدأ به مقصد و شیوه محاسبه سود پرداختی به حق بیمه‌ها در کنار چندگانه بودن قوانین هم در نرخ بیمه و هم در سوابق و شرایط احراز از موانع اصلی این انتقال است. علاوه بر این براساس داده‌های دریافتی براساس گفتگو با کارشناسان صندوق‌های صنفی - اختصاصی، قدرت سازمان تأمین اجتماعی نیز باعث شده است صندوق‌های صنفی - اختصاصی قدرت چانه‌زنی کمتری برای انتقال سوابق از سازمان به صندوق‌ها را داشته باشند. این موضوع در نهایت برای صندوق‌هایی که هنوز در حال عضوگیری هستند و این عضوگیری می‌تواند به پایداری مالی آنها کمک کند یک چالش مهم است. شایان ذکر است که در سال ۱۴۰۲ قانون «نقل و انتقال سوابق بیمه یا کسور بازنشستگی بین صندوق‌های بازنشستگی و تجمیع سوابق بیمه‌ای اشخاص» به تصویب رسید. در این قانون تلاش شده است حقوق ذی‌نفعان رعایت شده و در آن ارزش زمانی کسور پرداخت شده توسط بیمه شده هنگام نقل و انتقال سوابق بیمه به صندوق‌های دیگر حفظ می‌شود. در عین حال این قانون امکان استفاده از مستمری جمع (پرداخت مستمری بازنشستگی از بیش از یک صندوق) را نیز فراهم کرده است. قانون فوق در صورت اجرایی شدن از یک طرف باعث کاهش بار مالی تحمیل شده به افراد برای انتقال سوابق می‌شود و از طرف دیگر با طرح موضوع «مستمری جمع»

امکان تحرک نیروی کار را بیشتر می‌سازد.

۳-۵. تحمیل هزینه به دستگاه مادر و در نهایت ذی‌نفعان نهایی

همان‌طور که در بخش قبل بررسی شد، از ۸ صندوق مورد بررسی، ۴ صندوق در گذشته و / یا در حال حاضر مصارف جاری بیش از منابع تعریف شده و استاندارد آنهاست که این موضوع سبب شده است این صندوق‌ها برای تأمین کسری خود به روش‌های غیر پایدار رو آورند یا این کسری را از منابع نهادهای بالادست تأمین کنند. فروش ساختمان (صندوق آینده‌ساز)، فروش سهام (صندوق بانک‌ها)، استقراض از شرکت مادر (صندوق فولاد و مس پیش از واگذاری به بخش غیردولتی و صندوق سازمان بنادر و دریانوردی و صندوق شهرداری) و تأمین از محل بودجه عمومی کشور (فولاد بعد از انتقال به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت اطلاعات) از جمله روش‌های تأمین منابع مالی جهت جبران کسری جاری صندوق‌ها بوده است. طبیعی است در مواردی که صندوق‌ها برای وصول مطالبات جاری به فروش سهام و دارایی روی می‌آورند نیز در نهایت وابسته به بودجه نهاد بالادست خواهند شد. شایان ذکر است موضوع وابستگی به بودجه دستگاه مادر یا دولت و فروش دارایی برای سایر صندوق‌های صنفی - اختصاصی (اختصاصی که در این گزارش بررسی تفصیلی نشده‌اند) نیز وجود دارد.

موضوعی که در این زمینه لازم است به آن توجه شود بار مالی این جبران برای عموم جامعه است. به‌طور کلی در مباحث مربوط به بیمه‌های اجتماعی که دولت پشتیبان نهایی صندوق‌هاست، ذی‌نفع نهایی صندوق‌ها، عموم مردم تعریف می‌شوند. برای شرح بهتر موضوع لازم است به تعریف ذی‌نفع نهایی توجه شود. به‌طور کلی برای صندوق‌های بازنشستگی چند گروه ذی‌نفع تعریف می‌شود: شاغلان یا بیمه‌پردازان صندوق، بازنشستگان یا حقوق‌بگیران صندوق، کارفرمایان، دولت (به‌عنوان پرداخت‌کننده سهمی از حق بیمه و به‌عنوان پشتیبان نهایی) و در نهایت عموم جامعه. در میان این ذی‌نفعان آن گروهی که در نهایت پذیرنده ریسک‌های نهایی هستند به‌عنوان ذی‌نفع نهایی نیز شناخته می‌شوند. در مورد صندوق‌های بازنشستگی زمانی که یک صندوق دچار ناپایداری مالی می‌شود دولت لازم است تعهدات آنها را به‌عهده گرفته و مطالبات حقوق‌بگیران را پرداخت نماید. بدیهی است دولت‌ها برای تأمین این منابع به مالیات‌ها یا سایر درآمدهای عمومی وابسته هستند که به‌معنای تحمیل بار تأمین تعهدات بر

تصميمات آنها برای اشخاص ثالث است، خواه این اشخاص در آن سازمان باشند و خواه نباشند».

موضوع شفافیت در مورد نهادهایی با منافع عمومی بسیار با اهمیت است. این موضوع، اما در مورد صندوق‌های بازنشستگی از اهمیت دوچندان برخوردار است. نهادهای بازنشستگی از جمله نهادهایی هستند که سوءمدیریت در آنها ممکن است سال‌ها بعد و در مواردی برای نسل‌های بعد آشکار شود. برای درک بهتر چگونگی شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی بررسی نمونه کانادا می‌تواند قابل توجه باشد. در این سیستم گزارش‌دهی منظم یکی از الزامات روشن است. یک صورت حساب مالی فصلی، ظرف ۴۵ روز بعد از پایان هر فصل، برای وزیر مربوطه و وزرای ایالتی ارسال می‌شود. همچنین، گزارش سالیانه‌ای نیز تا ۹۰ روز بعد از پایان هر سال باید برای وزرا تهیه و ارسال شود. نسخه‌ای از این گزارش باید از طریق کتابخانه‌های عمومی و سایت صندوق بازنشستگی کانادا در دسترس عموم و ذی‌نفعان قرار گیرد [۱۷].

در ایران متأسفانه دسترسی به اطلاعات صندوق‌های بازنشستگی همواره با موانع بسیار مواجه است. این موضوع به‌ویژه در مورد صندوق‌های صنفي-اختصاصي قابل رصد است. هر چند در برخی از صندوق‌ها مانند صندوق نفت، و کلا و بانک‌ها می‌توان از طریق تارنمای آنها به اطلاعات کلی و در مواردی صورت‌های مالی آنها دست یافت، اما در مورد سایر صندوق‌ها این اطلاعات موجود نیست. علاوه بر این گزارش سالیانه این صندوق‌ها یا تهیه نمی‌شود و یا در صورت تهیه مطابق استانداردهای حداقلی نیست. (این استانداردها در پیوست گزارش ارائه شده‌اند).

در کنار موارد فوق، یکی دیگر از مشکلات ناشی از عدم شفافیت و در دسترس نبودن اطلاعات، ممکن نبودن محاسبه نرخ‌های کلیدی، شناسایی دایره خدمات هر صندوق و وضعیت دقیق مالی است. برای مثال نرخ جایگزینی به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین شاخص‌ها در حوزه بازنشستگی تنها برای صندوق کشوری در دسترس است. با توجه به نزدیک بودن (و نه لزوماً یکسان بودن شیوه محاسبه) انتظار می‌رود نرخ جایگزینی برای صندوق‌ها نزدیک به هم باشد، اما این اطلاعات در دسترس نیست. نزدیک‌ترین معیار به این شاخص، بررسی نسبت متوسط حقوق بازنشستگی به متوسط حقوق مشمول کسر کسور است. بررسی این شاخص در صندوق‌های مختلف نشان می‌دهد این نسبت از ۵۰ درصد تا ۹۰ درصد متغیر است. این دامنه گسترده اختلاف می‌تواند ناشی از موارد متعدد از جمله بازنشستگی‌های پیش از موعد، تفاوت در ترمیم حقوق

جامعه خواهد بود [۲۱]. در مواردی که صندوق‌ها از شرکت‌های مادر و پشتیبان تأمین می‌شوند نیز این هزینه به هزینه تمام‌شده کالاها و خدمات ارائه شده از طرف شرکت‌های مادر اضافه خواهد کرد که در نتیجه آن با افزایش قیمت کالاها و خدمات بار آن باز هم به جامعه منتقل خواهد شد. از این رو هر نوع ریسک در صندوق‌های بازنشستگی با پشتیبانی دولت در نهایت ریسکی مربوط به کل جامعه است و در حال حاضر با کسری صندوق‌های بازنشستگی این ریسک به جامعه تحمیل شده و در صورت ادامه روند در آینده با بار مالی سنگین تری برای جامعه همراه خواهد بود.

۴-۵. نبود شفافیت

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها و شاخصه‌های ارزیابی یک صندوق بازنشستگی، شفافیت آن است. سازمان بین‌المللی شفافیت در تعریف این مهم چنین آورده است: «[شفافیت] اصلی است که براساس آن افراد بتوانند از موضوعات، تعداد و کیفیت تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد مطلع شوند. از طرفی تکلیف مستخدمین و مدیران دولتی این است که رفتار آنها قابل رؤیت، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد».

به‌طور کلی سیاستگذاران و دولت‌ها عموماً گرایش دارند تصمیمات، اقدامات و پیش از آن بحث‌ها و مذاکرات خود را به‌صورت غیرعلنی و با اختفا و پنهان‌کاری به پیش برند و اغلب دلایل و توجیهاتی برای آن دارند. براساس اصل شفافیت، تمام تصمیماتی که توسط نهادها و مؤسسه‌های عمومی و دولتی گرفته می‌شود، باید منطبق با قوانین و مقررات صورت گرفته و تمامی اسناد و اطلاعات مربوط به راحتی در دسترس شهروندان قرار گیرد؛ چه آنها که از این اقدامات و تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی متأثر می‌شوند و چه آنهایی که به‌عنوان شهروند در جامعه مدنی از این تصمیمات متأثر نیستند [۲۲] [۲۳]. بدین ترتیب شفافیت به وجود اطلاعات دقیق و قابلیت دسترسی به آنها برای بازیگران داخل و خارج از عملیات دولت اشاره دارد و این اطلاعات در ارزیابی عملکرد مؤسسات مؤثر است [۲۲].

برخلاف رویکرد سنتی که اطلاعات در صورت درخواست یکی از اعضای جامعه می‌تواند در دسترس قرار گیرد، اکنون تأکید می‌شود که اطلاعات دولتی باید در دسترس همگان باشد، مگر اینکه دلیلی منطقی برای محرمانه نگه‌داشتن آن وجود داشته باشد [۲۴]. بر این اساس شفافیت «باز بودن نحوه کار داخلی سازمان دولتی و



است. در مواردی که دولت یا نهاد دولتی به‌عنوان کارفرما ملزم به پرداخت سهم کارفرمایی بوده، بعضاً این سهم پرداخت نشده و در صورت پرداخت نیز در بسیاری از سال‌ها در حسابی بانکی ذخیره شده و تنها سود بانکی که عموماً کمتر از تورم بوده به ذخایر اختصاص یافته است (مجموعه گفتگوهای پژوهش). این موضوع باعث از دست رفتن فرصت طلایی نهاد بازنشستگی برای حفظ ذخایر در دوران جوانی صندوق و استفاده از سود ذخایر در دوران بلوغ صندوق‌ها شده است. علاوه بر این نبود تفکر صندوقی در بدو تأسیس برخی از این صندوق‌های صنفی باعث شده، برخی نیازهای اولیه در مدیریت صندوق‌ها از جمله محاسبات اکچوئری انجام نگیرد یا پس از درگیر شدن با بحران این محاسبات انجام شود که این موضوع نیز نهادهای بازنشستگی را از اداره به شیوه یک صندوق بازنشستگی استاندارد دور کرده است. نتیجه این روند تاکنون این بوده که این صندوق‌ها در زمان پیری رها شده و دولت متولی جبران آنها شده است.

۵-۷. نتایج مثبت وجود صندوق‌های صنفی - اختصاصی

هر چند تعدد صندوق‌های صنفی - اختصاصی با پیامدهای منفی و چالش‌های عمده همراه است، اما این تعدد نکات مثبتی را نیز به‌همراه داشته که نباید آنها را دور از نظر داشت. این موارد عبارتند از:

■ تعلق اعضا به صندوق

عموماً صندوق‌های صنفی - اختصاصی به‌دلیل کوچک بودن جامعه هدف و یکدست تر بودن آنها باعث شده است اعضای صندوق وابستگی و احساس تعلق بیشتری به نهاد بازنشستگی خود داشته باشند. به عبارت ساده‌تری که از زبان بازنشستگان شنیده می‌شود آنها «می‌دانند برای پیگیری کار خود به یک جای مشخص باید بروند». کارکنان نهاد‌های بازنشستگی صنفی - اختصاصی عموماً ویژگی‌های خاص گروه‌های بازنشستگان خود را بیشتر می‌شناسند و تعامل آنها با بازنشستگان بیشتر است. این موضوع تعلق خاطر بیشتری را بین اعضا و سازمان بازنشستگی ایجاد می‌کند.

■ ارائه خدمات متناسب با شرایط ویژه اعضا

در کشور ما، نهاد بالادست و عمومی که خدمات رفاهی مشترکی را برای سالمندان در نظر بگیرد وجود ندارد، از این رو این خدمات به صندوق‌های بازنشستگی تحمیل شده است. نقد این موضوع خود نیازمند پژوهش مستقل است، اما در حال حاضر نمی‌توان از این مهم چشم پوشید که صندوق‌ها محل ارائه خدمات رفاهی به اعضای خود به‌ویژه مستمری‌بگیران خود هستند و نهاد دیگری نیز به‌عنوان جایگزین آنها وجود ندارد. یکی از پیامدهای مثبت

بازنشستگی، تفاوت در شیوه اجرای متناسب‌سازی و موارد دیگر باشد که بدون دسترسی به اطلاعات شناسایی این عوامل ممکن نیست.

۵-۵. چندگانگی قوانین مترتب

یکی از چالش‌هایی که صندوق‌های صنفی - اختصاصی با آن مواجه هستند چندگانگی قوانینی است که این صندوق‌ها ملزم به رعایت آن هستند. صندوق‌های صنفی - اختصاصی هر چند بر اساس قواعد داخلی خود شکل گرفته‌اند و در مواردی مثل تعیین نرخ حق بیمه و شرایط احراز به‌صورت مستقل عمل می‌کنند، اما در برخی قوانین کلی مانند ترمیم مستمری بعضاً از قوانین یکسان پیروی می‌کنند. این موضوع در سال‌های اخیر که موضوع متناسب‌سازی مستمری بازنشستگی مطرح شده، اهمیت دوچندان یافته است. هر چند این موضوع در ابتدا برای بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح مطرح شد، اما به‌سازمان تأمین اجتماعی نیز تسری یافت و در نهایت سایر صندوق‌ها نیز ملزم به رعایت آن شدند که این موضوع بار مالی پیش‌بینی نشده‌ای را برای صندوق‌ها ایجاد کرد. اجرای طرح‌های بازخرید نیروی کار که در سطح دولت اجرا شد قوانین متعدد بازنشستگی پیش از موعد و قوانین سخت و زیان‌آور از جمله دیگر قوانینی است که خارج از قوانین داخلی صندوق‌ها بر آنها تحمیل شده و به‌دنبال آن منابع و مصارف صندوق‌ها را تحت تأثیر جدی قرار داده است (مجموعه گفتگوهای نگارنده). شایان ذکر است که این چالش تنها مربوط به صندوق‌های صنفی - اختصاصی نیست، اما در این صندوق‌ها به‌ویژه به‌دلیل کوچک بودن آنها و موانعی که در جذب بیمه‌پرداز جدید برای آنها وجود دارد، پیامدهای این سیاست‌ها تشدید می‌شود. شایان ذکر است این مشکل تنها مربوط به صندوق‌های صنفی اختصاصی نیست و سایر صندوق‌ها نیز در ارائه گزارش‌های خود از شیوه استاندارد و یکدست استفاده نمی‌کنند.

۵-۶. عدم تفکیک بین صندوق بازنشستگی و اداره صدور

حکم بازنشستگی

در سیر بررسی تاریخی ایجاد صندوق‌های بازنشستگی صنفی مشخص می‌شود برخی از صندوق‌ها (کشوری، صداوسیما، مس) در ابتدا یک اداره بازنشستگی در درون نهاد بالادست خود بوده‌اند. از این رو قواعد مربوط به اداره یک صندوق از جمله سرمایه‌گذاری و مازاد منابع در سال‌های ابتدایی ایجاد صندوق رعایت نشده

در مناطق خشک‌تر از شیوع بیشتری برخوردار است [۱۰]. در چنین حالتی برخی از صندوق‌ها (صندوق مس در کرمان، صندوق آینده‌ساز در تبریز، صندوق بنادر و دریانوردی در مناطق جنوبی و شمالی صندوق نفت در جنوب) می‌توانند خدمات درمانی و حتی خدمات غیردرمانی را متناسب با نیاز اعضا فراهم آورند که این موضوع در حوزه سیاستگذاری اجتماعی نیز حائز اهمیت است. به‌ویژه باید توجه داشت که برخی از این بیماری‌ها به واسطه شرایط شغلی دوران اشتغال بر افراد تحمیل شده که در نتیجه آن لازم است نهاد بازنشستگی جبران این آسیب‌ها را در دوران سالمندی داشته باشد.

این وضعیت آن است که خدمات صندوق‌ها می‌تواند متناسب با ویژگی‌های جامعه هدف آنها ارائه شود. برای مثال براساس اطلاعات مدیران یکی از شرکت‌های بیمه‌گذار درمانی همکار با صندوق بازنشستگی فولاد برخی بیماری‌ها از توزیع منطقه‌ای برخوردار هستند. در مناطق شمالی مانند البرز، بسیاری از افراد به‌ویژه زنان از بیماری‌های مفصلی رنج می‌برند که هزینه داری آنها سنگین است. در برخی مناطق به‌ویژه اصفهان، بیماری‌های مادرزاد بسیار شایع است. حتی خانوارهایی وجود دارند که از ۴ فرزند، ۳ فرزند دارای بیماری‌های مادرزادی است که این خود در نهایت هزینه‌های درمان را افزایش می‌دهد. ضمناً سرطان نیز

۶. راهکارهای پیشنهادی



بخش تقسیم کرد.

۱-۱-۶. موانع پارامتریک

همان‌طور که اشاره شد بین صندوق‌های صنفي-اختصاصي از منظر پارامترها تفاوت‌های بسیاری وجود دارد. تفاوت در نرخ حق بیمه، حقوق مبنای کسر حق بیمه، شرایط احراز بازنشستگی، افزایش سالیانه مستمری بازنشستگی و ارائه خدمات جانبی تفاوت‌های بسیاری وجود دارد که این موضوع ادغام صندوق‌ها را با یکدیگر دشوار می‌سازد. در پاسخ به این مشکل گفته می‌شود بیمه‌پردازان فعلی صندوق‌های صنفي-اختصاصي به بیمه‌پردازی خود ادامه دهند، اما تمام بیمه‌شدگان جدید به صندوق پایه منتقل شوند. این موضوع اگر چه برخی از موانع را جبران می‌کند، اما در میان مدت کسری صندوق‌های صنفي-اختصاصي را افزایش خواهد داد و لازم است برای کسری مضاعف صندوق‌ها منابعی دیده شود.

۲-۱-۶. موانع اقتصادی-مدیریتی

صندوق‌های بازنشستگی صنفي-اختصاصي هر کدام پرتفوی‌های مخصوص به خود دارند که این پرتفوی‌ها به لحاظ ماهیت فعالیت اقتصادی بسیار متفاوت هستند. برای مثال بیش از ۸۰ درصد اندوخته‌های صندوق آینده‌ساز (۸۳ درصد) ساختمان است، اما صندوق فولاد بیشتر در قالب شرکت‌داری فعالیت می‌کند و در مقابل صندوق مس سهام‌دار شرکت مس است و در قالب سهام‌داری اندوخته‌های خود را مدیریت می‌کند. ادغام صندوق‌ها در یک صندوق به معنای ادغام پرتفوی‌های اقتصادی آنها نیز است

در برابر چالش‌هایی که صندوق‌های بازنشستگی صنفي-اختصاصي در حال حاضر با آن روبه‌رو هستند یا در آینده با آن روبه‌رو خواهند شد چند پیشنهاد مطرح می‌شود که مهم‌ترین آنها را می‌توان در سه رویکرد: ادغام، اصلاح و ایجاد نهاد تنظیم‌گر دنبال کرد. در ادامه پیامدهای مثبت و منفی این اقدامات بررسی شده است.

۱-۶-۱. ادغام

در پیشنهاد ادغام که به‌ویژه در چند سال اخیر از زاویه ایجاد نظام چندلایه به‌عنوان یکی از راهکارها به آن توجه شده است، گفته می‌شود که یک بسته بیمه اجتماعی پایه که در آن حداقل و حداکثر دست‌مزد مشمول کسر کسور مشخص شده تعریف شود. برای مثال تا سقف سه برابر حداقل حقوق به‌عنوان بیمه پایه در نظر گرفته شده و در این سطح همه صندوق‌های بازنشستگی در یک برنامه میان مدت به منظور رسیدن به یک وضعیت مالی مطلوب و بهبود در ثبات مالی و تسهیل در حرکت و جابه‌جایی نیروی کار با هم ادغام شوند. در این حالت ثبات مالی در کل سیستم بررسی می‌شود و صندوق‌ها به‌صورت جداگانه در نظر گرفته نمی‌شوند [۱۱]. در این حالت صندوق‌های صنفي-اختصاصي می‌توانند تنها ارائه‌دهنده خدمات بیمه تکمیلی باشند. پیامد مثبت این طرح، رفتار برابر با همه بیمه‌شدگان در بخش بیمه پایه و کاهش هزینه‌های اداری در نتیجه تشکیل یک سازمان واحد است. با وجود این، این شیوه ادغام با موانع مهمی همراه است که این موانع را می‌توان به سه



که این مهم چالش‌های مدیریتی مهمی را در اداره این نهادها پیش‌رو می‌گذارد.

۳-۶. موانع اجرایی

هر کدام از صندوق‌های صنفی - اختصاصی ساختار و تشکیلات مربوط به خود و نیروی انسانی متناسب با آن را در اختیار دارند. هر گونه تصمیم برای ادغام لازم است با تعیین تکلیف این نیروها همراه باشد. علاوه بر این، در هر یک از صندوق‌ها نسبت نیروی شاغل در صندوق به کل اعضای تحت پوشش صندوق متفاوت است. برای مثال، صندوق نفت با ۱۴۷ هزار نفر عضو شاغل و بازنشسته ۹۳۴ نفر کادر فعال هستند و در صندوق فولاد با ۸۳۵۰۰ عضو ۲۱۹ نفر کادر در صندوق فعالیت دارند به طوری که در صندوق نفت به ازای هر ۱۵۷ عضو یک کادر در صندوق فعال است، اما در صندوق فولاد به ازای هر ۳۸۲ عضو یک کادر فعال است که نشان می‌دهد تورم نیروی انسانی در صندوق نفت بیشتر از صندوق فولاد است (محاسبه پژوهش با توجه به اطلاعات بودجه صندوق فولاد در سال ۱۴۰۱ و صورت‌های مالی صندوق نفت). در فرایند انتقال باید به این سؤال پاسخ داد که آیا صندوق مقصد به این میزان نیروی انسانی با توجه به نظام پرسنلی خود، نیاز دارد یا خیر؟ و چگونه باید نیروی انسانی صندوق مبدأ ساماندهی شوند؟

موضوع دیگری که به عنوان یک مانع اداری مطرح می‌شود دسترسی به پایگاه داده جامع، منسجم و روزآمد است. به منظور مدیریت کارای صندوق‌های بازنشستگی باید پایگاه داده‌ای جامع، منسجم و روزآمدی از مشخصات مشترکان و مستمری‌بگیران وجود داشته باشد. پایگاه داده فعلی صندوق‌ها از یک سیستم واحد پیروی نمی‌کند و بعضاً با نقص‌های متعدد روبه‌روست که در مقیاس کوچک می‌توان برخی از مشکلات را مدیریت کرد، اما در صورت ادغام تمام داده‌ها با یکدیگر این مشکلات مانع جدی خواهند بود و می‌تواند باعث اختلال‌های جدی در سیستم مقصد شود.

این موارد نشان می‌دهد ادغام فرایند پیچیده‌ای است که باید به دقت برنامه‌ریزی و سازماندهی شود، چرا که این عملیات توأم با تحولات جدید در ساختار اجرایی موجود، نظام اطلاعاتی و مدیریتی و سیستم‌های حسابداری است. در مورد ایران عملیات ادغام به اجرای یک برنامه چندساله نیاز دارد [۱۱].

۲-۶. اصلاح پارامتریک

همان‌طور که اشاره شد، پایداری سیستم‌های بازنشستگی به پارامترها و متغیرهای متفاوتی وابسته است. تغییر در هر یک از این

پارامترها و متغیرها می‌تواند پایداری مالی سیستم را تحت تأثیر قرار دهد. اصلاح پارامتریک در سیستم‌های بازنشستگی در واقع تغییر در آن بخش از پارامترهای سیستم است که می‌توان با سیاستگذاری مشخص در حوزه بازنشستگی آنها را تغییر داد. این پارامترها را می‌توان در سه بخش اصلی دسته‌بندی کرد [۲۵].

۱- پارامترهای مربوط به شرایط احراز: تغییر در این پارامترها در عمل شرایطی که فرد می‌تواند برای دریافت مستمری بازنشستگی درخواست دهد را تغییر می‌دهد. مهم‌ترین این پارامترها، سن بازنشستگی و سابقه اشتغال یا بیمه‌پردازی است. افزایش سن و سابقه از دو طریق باعث افزایش پایداری مالی سیستم بازنشستگی می‌شود. افزایش سن بازنشستگی باعث افزایش تعداد سال‌های بیمه‌پردازی و کاهش تعداد سال‌های دریافت مستمری می‌شود و در نتیجه در سطح خرد، هر فرد منابع بیشتری به صندوق واریز کرده و مبالغ کمتری از صندوق برداشت می‌کند. در سطح کلان نیز با این سیاست تعداد بیمه‌پردازان به سیستم افزایش یافته و تعداد مستمری‌بگیران کاهش می‌یابد. این تغییر از هر دو زاویه باعث افزایش منابع و کاهش مخارج سیستم خواهد شد.

۲- پارامترهای مربوط به مزایا: این پارامترها در عمل میزان دریافت مستمری و تغییرات آن در طول زمان را مشخص می‌کند. مهم‌ترین آنها عبارتند از:

نرخ انباشت: نرخ انباشت در واقع درصدی از دستمزد مبنای محاسبه مستمری بابت هر سال سابقه است. کاهش این نرخ سبب می‌شود فرد با تعداد سال‌های معین اشتغال، مستمری کمتری نسبت به قبل دریافت کند یا برای دریافت میزان مشخصی از مستمری سال‌های بیشتری کار کند. در نتیجه تغییر در این نرخ باعث کاهش مستمری و کاهش مخارج می‌شود.

سال‌های ملاک در محاسبه میانگین دستمزد مبنای: تعداد سال‌هایی که بر مبنای آن میانگین دستمزد مبنای محاسبه مستمری تعیین می‌شود که دامنه آن از دستمزد ماه آخر تا میانگین دستمزد کل دوران اشتغال می‌تواند باشد. عموماً ورود افراد به بازار کار با دستمزدهای پایین‌تر همراه است، اما به مرور و با افزایش سابقه کاری و مهارت دستمزد افراد افزایش می‌یابد. این افزایش دستمزد، مستقل از افزایش دستمزد از محل افزایش عمومی دستمزد است. از این رو زمانی که دوره محاسبه دستمزد برای تعیین مستمری محدود به سال‌های آخر است، سطوح بالاتر دستمزدی مبنای تعیین مستمری قرار می‌گیرند، هر چه این دوره طولانی‌تر شود، تغییرات سطح دستمزد در تعیین مستمری بیشتر اعمال شده

اصلاحات نیز افزایش سن بازنشستگی در آینده محقق می‌شود. از این رو انجام اصلاحات پارامتریک برای رفع مشکل پایداری مالی صندوق‌ها تنها یکی از راه‌های مؤثر تلقی می‌شود و باید از به‌کارگیری هم‌زمان سایر راهکارها نیز بهره برد.

۳-۶. **تجمیع ذیل نهاد تنظیم‌گر**

در نظام حقوقی ایران یکی از سازوکارهایی که تاکنون در جهت بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی و جامعه مستمری‌بگیران تعیین شده تجمیع صندوق‌های بازنشستگی بوده است. در میان قوانین گسترده این حوزه قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ به صراحت از تجمیع صندوق‌های بازنشستگی سخن گفته است. براساس ماده (۱۱۳) این قانون دولت مکلف بوده است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. این ماده در سال ۱۳۸۸ با تصویب ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی بدین شرح اصلاح و تکمیل شد: «ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشور با الحاق عبارت زیر به انتهای ماده مذکور اصلاح می‌گردد: سازمان مذکور، زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخ‌گو می‌باشد» [۲۶]. وجود یک نهاد تنظیم‌گر قدرتمند موضوعی است که تقریباً تمام کارشناسان حوزه نظام بازنشستگی در کشور چه در سطح صندوق‌های بازنشستگی و چه در سطح سیاستگذاری به آن تأکید دارند.

در ضرورت ایجاد نهاد تنظیم‌گر در بخش‌های مختلف در دنیا استدلال‌های مختلفی مطرح می‌شود که مهم‌ترین آنها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد [۲۷].

از منظر اقتصاد سیاسی: ایجاد نهاد تنظیم‌گر باعث کنترل رانت‌ها و جلوگیری از آسیب‌رساندن صاحبان قدرت و نفوذ سیاسی-اقتصادی به منفعت عمومی جامعه می‌شود.

از منظر فنی و تخصصی: ایجاد نهاد تنظیم‌گر باعث تأمین قابلیت‌های فنی برای دولت در حوزه‌های پیچیده، بهره‌مندی دولت از تخصص متخصصین فعال در بخش‌ها و کاهش ریسک ناشی از تصمیمات غیرتخصصی دولت در رابطه با حوزه‌های تخصصی خواهد شد.

و در نتیجه ارتباط بیشتری بین مستمری در یافتی و حق بیمه پرداخت شده برقرار می‌شود. این روش باعث کنترل مخارج از طریق ارتباط بیشتر مستمری اولیه با سطوح دستمزد می‌شود. به‌روزرسانی دستمزدهای گذشته: از آنجایی که دستمزدها در دوران گذشته مبنای تعیین مستمری در زمان حال هستند و طی زمان ارزش واقعی دستمزدهای گذشته تغییر کرده است، عموماً در زمان محاسبه مستمری بازنشستگی دستمزدهای گذشته با در نظر گرفتن شاخصی به‌روز می‌شوند. این شاخص می‌تواند، هزینه‌های زندگی، نرخ رشد دستمزد یا ترکیبی از این دو باشد. از آنجایی که عموماً در اقتصادهای به‌اثبات نرخ رشد دستمزد بیش از نرخ رشد تورم است، شاخص‌بندی دستمزدها بر مبنای تورم، باعث کاهش در مزایا و در نتیجه کاهش در مخارج مستمری می‌شود.

ترمیم مستمری: این پارامتر تعیین می‌کند چگونه مستمری‌ها پس از بازنشستگی فرد افزایش می‌یابند که می‌تواند نرخ تورم، نرخ رشد یا ترکیبی از این دو باشد. مانند حالت قبل شاخص‌بندی بر مبنای تورم، باعث رشد مخارج بازنشستگی نسبت به زمانی که شاخص‌بندی بر مبنای دستمزد انجام می‌شود، کمتر باشد.

۳-۳. نرخ حق بیمه: پارامتر دیگر، نرخ حق بیمه است. نرخ حق بیمه در واقع درصدی از دستمزد است که کارفرما و شاغل به سیستم پرداخت می‌کنند. این نرخ می‌تواند برای گروه‌های درآمدی مختلف، متفاوت تعیین شود یا در طول زمان متناسب با نسبت منابع و مصارف در سیستم بازنشستگی، تغییر کند. افزایش این نرخ در صورت ثابت بودن تعداد حق بیمه‌پردازان باعث افزایش منابع می‌شود.

در صورتی که سیاستگذار در هر یک از پارامترهای فوق تغییراتی ایجاد کند، گفته می‌شود اصلاح پارامتریک انجام شده است.

در ایران و در قالب برنامه هفتم توسعه موضوع اصلاحات پارامتریک صندوق‌ها مورد توجه بوده است. با این حال باید توجه کرد این اصلاحات برای صندوق‌ها اثرات متفاوتی دارد. در صورتی که صندوق مورد نظر صندوقی نوپا باشد می‌توان با این اصلاحات و بررسی دائم پایداری از طریق محاسبات اکچوئری از پایداری مالی صندوق اطمینان حاصل کرد، اما در مقابل برای صندوق‌هایی که در حال حاضر با بحران کسری مالی دست به‌گریبان هستند این اصلاحات تنها ابعاد بحران را کاهش می‌دهد. علاوه بر این باید توجه داشت که برخی اصلاحات از جمله افزایش سن بازنشستگی موضوعی است که در عمل و به دلیل ورود دیر هنگام نیروی کار به بازار کار رسمی خودبه‌خود در حال وقوع است و حتی بدون



از منظر سیاسی: ایجاد نهاد تنظیم‌گر به عنوان نمادی از مشارکتی بودن نظام سیاسی و مشارکت سیاسی بیشتر گروه‌های حرفه‌ای و تخصصی، افزایش هم‌گرایی اجتماعی و بالا بردن اعتبار تخصصی و مشروعیت نظام حکمرانی است.

از منظر ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی: ایجاد نهاد تنظیم‌گر باعث گسترش ظرفیت دولت در عرصه حکمرانی، ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی در جامعه، مشارکت بیشتر گروه‌های مختلف در فرایند اداره کشور و تقویت هم‌گرایی اجتماعی می‌شود.

از منظر شکست نظام قضایی و ناکارآمدی در حل دعاوی و تنظیم رفتار بازیگران: ایجاد نهاد تنظیم‌گر باعث ناکارایی نظام قضایی در تضمین حقوق فعالان اقتصادی و حل و فصل بسیاری از چالش‌های بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی کشورها خواهد بود.

علاوه بر موارد فوق برخی از ویژگی‌های خاص مستمری بازنشستگی که ضرورت تنظیم‌گری را تشدید می‌کنند عبارتند از:

- ماهیت طولانی مدت قرارداد؛
 - ایجاد انگیزه یا حتی اجبار برای عضویت در طرح‌ها توسط جامعه؛
 - عدم امکان ارزیابی عملکرد صندوق‌ها در کوتاه مدت و ضرورت ارزیابی بلندمدت عملکرد آنها؛
 - پیچیدگی و تنوع محصولات و خدمات ارائه شده توسط صندوق‌ها و عدم امکان ارزیابی همه جانبه آنها توسط افراد غیر حرفه‌ای؛
 - اهمیت منافع عمومی در مستمری بازنشستگی و ضرورت حمایت از منافع عمومی در کنار منافع ذی‌نفعان صندوق‌ها و البته حفظ منفعت ذی‌نفع اصلی (عموم جامعه و مالیات‌دهندگان).
- با وجود این، برخی از صاحب‌نظران با چنین خوش‌بینی به مسئله ایجاد نهاد تنظیم‌گر نگاه نمی‌کنند. در این انتقادات، هر چند اصل وجود نهاد تنظیم‌گر رد نشده، اما اینکه این نهاد بتواند کار کرد خود را در پیشگیری از مشکلات داشته باشد محل تردید واقع شده است. مهم‌ترین این انتقادات به شرح زیر است [۲۷] [۲۸].

تسخیر تنظیم‌گری توسط گروه‌های قدرت: در این نگاه گفته می‌شود تنظیم‌گری خود محصول تضارب منافع گروه‌های قدرت برای استفاده از ابزارهای قدرت به منظور کسب منافع بیشتر خواهد بود. این موضوع که بیشتر در تئوری‌های «انتخاب عمومی» مطرح است، نقد خود را از این زاویه وارد می‌کند که گروه‌ها یا افراد دارای سهم بالای منافع می‌توانند منابع و انرژی‌های خود را در تلاش برای به دست آوردن نتایج سیاسی مرجح متمرکز کنند. بر این اساس، نهاد تنظیم‌گر به جای تأمین منفعت عمومی، ذی‌نفعان خاصی از

بخش خصوصی را مورد توجه قرار می‌دهد.

عدم کارایی تنظیم‌گری: منتقدان تنظیم‌گری را منجر به افزایش هزینه‌ها، کاهش انعطاف‌پذیری، عدم کارایی و عدم حصول نتیجه مطلوب می‌دانند.

عدم قابلیت اجرا: منتقدان تنظیم‌گری را در شرایط عدم وجود نهاد‌های اجرایی قوی و کارآمد، غیر قابل اجرا می‌دانند. با تمام این انتقادات تنظیم‌گری در صندوق‌های بازنشستگی از اهمیت ویژه هم از جنبه اقتصادی و هم از جنبه اجتماعی برخوردار بوده و لازم است در ابتدا با سازوکاری شکل بگیرد که ریسک چنین پیامدهای منفی را به حداقل برساند.

علاوه بر موارد فوق در گفتگو با صاحب‌نظران سه مورد دیگر از انتقادات به عملکرد نهاد تنظیم‌گر با توجه به شرایط اقتصاد سیاسی ایران مطرح شد که توجه به آنها نیز حائز اهمیت است:

تشکیل نهاد غیر تخصصی به عنوان نهاد تنظیم‌گر

از ابتدای دهه ۱۳۸۰ موضوع استقرار، یک نهاد تنظیم‌گر در حوزه رفاه اجتماعی به طور عام و بیمه‌های اجتماعی به طور خاص مطرح بوده است. نتیجه این مباحث در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی انعکاس یافته است. هر چند این قانون به طور دقیق موضوع نهاد تنظیم‌گر را مشخص نکرده، اما بنابر ماده (۱۵) این قانون شورای عالی رفاه تأمین اجتماعی بنابر ماده (۱۶) وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) و بنابر ماده (۱۷) هیئت امنای صندوق‌های تأمین اجتماعی هر کدام بخشی از وظایف تعریف شده ذیل مفهوم تنظیم‌گری را بر عهده دارند، به طوری که دو وظیفه «هماهنگی سیاست‌های اجتماعی» و «پیشنهاد ضوابط کلی نحوه مدیریت وجوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی، دولتی و عمومی، سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی» به شورای عالی رفاه سپرده شده است. وزارتخانه مربوطه نیز با تصویب شرح وظایفی از جمله:

- زمینه‌سازی برای تحقق اصول فراگیری، جامعیت و کفایت نظام و بسط پوشش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور،
- تدوین سیاست‌ها، راهبردها و معیارهای جامعیت و کفایت روزآمد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در چارچوب قانون و سیاست‌های کلی نظام جهت تأیید شورای عالی و تصویب هیئت وزیران،
- ایجاد هماهنگی در برنامه‌های اجرایی قلمروهای سه‌گانه نظام جامع تأمین اجتماعی،
- تهیه و تدوین پیش‌نویس لوائح و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های

مربوطه.

(و) تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز سازمان / صندوق.

(ز) تصویب شاخص‌های عملکرد بر اساس اهداف و راهبردهای پیشنهاد شده از سوی هیئت مدیره سازمان / صندوق.

(ح) بررسی و تصویب تشکیلات کلان سازمان / صندوق، به پیشنهاد هیئت مدیره.

(ط) پیشنهاد اصلاح یا تغییر اساسنامه سازمان / صندوق جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در مراجع قانونی ذی‌ربط.

(ی) پیشنهاد تغییر یا اصلاح قوانین و مقررات در حوزه بازنشستگی و تأمین اجتماعی با توجه به شاخص‌های مربوطه، جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در مراجع قانونی ذی‌ربط.

(ک) بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص درخواست ادغام یا تجمیع سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی غیر تابعه هیئت‌امنا در سازمان / صندوق و چگونگی انجام آن، در چارچوب قوانین و مقررات.

(ل) بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص موارد پیشنهادی توسط هیئت مدیره، هیئت نظارت سازمان / صندوق، رئیس یا اعضا هیئت‌امنا، شورای عالی، دبیرخانه هیئت‌امنا و دستگاه‌های ذی‌ربط، در چارچوب این آیین‌نامه و قوانین و مقررات مربوط.

(م) انتخاب نمایندگان هیئت‌امنا جهت حضور در هیئت‌ها، کمیسیون‌ها، مجامع، کارگروه‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط.

(ن) بررسی و تصویب برنامه‌بودجه و تشکیلات کلان دبیرخانه هیئت‌امنا.

(س) اتخاذ تصمیمات مورد نیاز برای اعمال بهینه مدیریت کلان در سازمان / صندوق.

(ع) سایر وظایف و اختیارات مقرر در قوانین و مقررات مربوطه و اساسنامه سازمان / صندوق [۲۹]

پس از تصویب قانون ساختار و با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، دولت مکلف شد در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد، اما این ابهام وجود داشت که آیا صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی اختصاصی فعال در کشور نظیر صندوق آینده‌ساز، صندوق وکلا، بیمه مرکزی، صندوق بانک‌ها و... را نیز شامل می‌شود [۳۰].

این ابهام‌ها در نهایت سبب شد که ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در اسفندماه سال ۱۳۸۸ اصلاح و به موجب آن هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه به‌عنوان

مورد نیاز برای تحقق اهداف و اصول سیاست‌های نظام جامع تأمین

اجتماعی و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌ربط برای تأیید و تصویب،

■ تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌های اجتماعی، بیمه‌های خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی کشور و پیشنهاد آن به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی،

■ مدیریت منابع و مصارف و تنظیم بودجه تلفیقی نظام جامع تأمین اجتماعی به منظور متعادل‌سازی اعتبارات و تخصیص بهینه منابع به مصارف در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی،

■ سازمان‌دهی نظام نظارت و ارزشیابی کارکردهای نظام جامع تأمین اجتماعی و تنظیم و ارائه گزارش‌های مربوطه به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی،

■ بررسی و ارزیابی مستمر به منظور اطمینان از ثبات وضعیت مالی (منابع و مصارف) قلمروهای کارکردی نظام تأمین اجتماعی برای اجرای تعهدات جاری و آتی و ارائه گزارش‌های لازم به مراجع ذی‌ربط،

■ تشکیل پایگاه اطلاعاتی نظام جامع تأمین اجتماعی به منظور جمع‌آوری و پردازش اطلاعات مربوط و تعیین شاخص‌های ذی‌ربط در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی.

بخشی از وظایف تنظیم‌گری را بر عهده دارد.

در ماده (۱۷) نیز وزارت رفاه (در زمان تدوین قانون) مکلف به اصلاح اساسنامه صندوق‌ها شده که در اصلاح این اساسنامه‌ها ارکان و شیوه انتخاب و ویژگی‌های افراد منصوب در چنین نهادهایی نیز مطابق قانون تعیین شده که شامل شورا یا مجمع یا هیئت‌امنا، هیئت مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت است. حال اگر به وظایف هیئت‌امنا تعیین شده در این قانون توجه کنیم مشخص می‌شود برخی از وظایف حوزه تنظیم‌گری به این نهاد سپرده شده است. بر اساس آیین‌نامه اجرایی هیئت‌امنا موارد زیر از وظایف این نهاد تعریف شده است.

(الف) تصویب خط‌مشی‌ها و راهبردهای کلان سازمان / صندوق.

(ب) تصویب برنامه‌بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالیانه سازمان / صندوق.

(ج) نصب و عزل و پذیرش استعفا و یا تغییر پیش از موعد اعضای هیئت مدیره و هیئت نظارت سازمان / صندوق.

(د) پیشنهاد نصب یا عزل و تغییر پیش از موعد مدیرعامل سازمان / صندوق به وزیر، جهت بررسی، تأیید و صدور حکم.

(ه) تعیین حقوق و مزایا و پاداش اعضای هیئت مدیره، مدیرعامل و حق الزحمه اعضای هیئت نظارت، با رعایت قوانین و مقررات



و مدیران صندوق‌ها خواهد داشت که استدلال می‌شود به دلیل آنکه دولت پشتیبان مالی این صندوق‌ها در صورت بروز بحران خواهد بود این سطح از اختیارات متناسب مسئولیت‌ها تعریف شده است (مجموعه گفتگوهای نگارنده). با وجود این تجارب فعلی و گذشته نشان داده، حضور در هیئت‌مدیره صندوق‌های بازنشستگی بعضاً مترادف با اختیار عمل در تعیین مدیران شرکت‌های زیرمجموعه است که این اختیار در چارچوب تحلیل اقتصاد سیاسی، فضا را برای تسخیرشدگی نهاد تنظیم‌گر مهیاتر می‌کند. از این رو این هشدار که سایر صندوق‌ها نیز ممکن است در فضای رانت‌خواهی گروه‌های ذی‌نفوذ قرار گیرند افزایش می‌دهد.

گسترده‌تر شدن دایره تصمیمات اشتباه

نقد دیگری که در کارکرد نهاد تنظیم‌گر در فضای اقتصاد سیاسی ایران مطرح شده سرریز شدن پیامد تصمیمات نادرست در حوزه سیاست‌گذاری به صندوق‌های کوچک است. برای مثال سیاست‌هایی مانند باز خرید نیروها، بازنشستگی‌های پیش از موعد، متناسب‌سازی مستمری بازنشستگی با دستمزد اشتغال سیاست‌های ویژه در زمینه مشاغل سخت و زیان‌آور و شیوه جبران آن برای صندوق‌های همگی سیاست‌های هزینه‌زا برای صندوق‌ها بوده‌اند که از طرف نهادهای سیاست‌گذاری کلان کشور، فراتر از اختیارات صندوق‌ها به آنها تحمیل شده است. در حال حاضر صندوق‌های صنفی - اختصاصی بعضاً توانسته‌اند در اجرای برخی از این سیاست‌ها مقاومت‌هایی داشته باشند که در صورت تجمیع ذیل نهاد تنظیم‌گر این موضوع ناممکن خواهد بود.

این سه چالش در کنار سایر نقدهای مطرح شده به‌عنوان قیده‌های تصمیم‌گیری در مورد چگونگی ایجاد نهاد تنظیم‌گر مطرح است.

نهاد تنظیم‌گر در حوزه بیمه‌های اجتماعی ایجاد شود. در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، مؤسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و به‌تبع آن هیئت‌امنا‌ی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه فعالیت می‌کنند.

بر اساس آنچه گفته شد تجربه این پنج صندوق در مواجهه با این نهاد می‌تواند قابل توجه باشد:

بدنه غیر کارشناسی

آنچه در این تجربه از زبان کارشناسان شنیده می‌شود بدنه غیر کارشناسی این نهاد در مواجهه با مشکلات متعدد صندوق‌هاست. از این رو تأکید می‌شود در صورتی یک نهاد می‌تواند وظیفه تنظیم‌گری را بر عهده بگیرد که در گام اول نخست از بدنه متناسب با این کارکرد برخوردار باشد.

دخالت در مدیریت شرکت‌داری

بر اساس ماده (۱۷) قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی اعضای هیئت‌امنا به شرح زیر است: شورا یا مجمع و یا هیئت‌امنا با شرایط زیر:

نصف به‌علاوه یک اعضا با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران انتخاب می‌شوند - مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آنها بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

بدیهی است این ترکیب اثر مستقیم بر چینش اعضای هیئت‌مدیره



در این حالت ارائه گزارش‌های اکچوئری دقیق و مدیریت صندوق‌ها با اصول بیمه‌ای از الزامات ویژه این صندوق‌ها خواهد بود.

تجمیع صندوق‌های بحرانی ذیل وزارخانه و جلوگیری از ادغام: از جمله مواردی که در گفتگو با کارشناسان بر آن تأکید می‌شد جلوگیری از ادغام صندوق‌های صنفی-اختصاصی با یکدیگر بوده است. به اعتقاد کارشناسان این موضوع نه تنها به حل مشکلات صندوق مبدأ نمی‌انجامد که باعث تشدید مشکلات صندوق مقصد نیز خواهد شد. از این رو برای صندوق‌های دارای مشکل پیشنهاد اضافه شدن ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و/یا تبدیل صندوق‌ها به اداره بازنشستگی ذیل دستگاه مادر پیشنهاد شده است. علاوه بر این، همان‌طور که در گزارش اشاره شد، ناهمگون بودن و متنوع بودن شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها باعث ایجاد مشکلات مدیریتی برای صندوق‌های مقصد خواهد شد، اما در سطح وزارخانه مجموعه این شرکت‌ها می‌تواند زیرمجموعه هلدینگ‌های بزرگ‌تر اداره شوند و در مواردی این تجمیع می‌تواند باعث تکمیل زنجیره ارزش صنایع زیرمجموعه صندوق‌ها شود. بدیهی است برای مدیریت بهینه این شرکت‌ها لازم است موضوع حاکمیت شرکتی و مقابله با سهم‌خواهی در مدیریت صندوق‌ها مورد توجه باشد. این مورد خود موضوع گزارش‌های مستقل است.

تقویت نهاد تنظیم‌گر: با توجه به اینکه در حال حاضر سه نهاد شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه هر کدام به نوعی وظیفه تنظیم‌گری را به عهده دارند لازم است در مورد نهاد نهایی مسئول در این حوزه تعیین تکلیف شود. علاوه بر این نقطه آغاز کار تشکیل یک گروه خبره و صاحب‌نظر، مستقل و متخصص به عنوان هیئت مؤسس نهاد تنظیم‌گر است که پیش‌نویس قانون تشکیل نهاد تنظیم‌گر را آماده کند [۳۰]. علاوه بر این بدنه این نهاد باید از ظرفیت تخصصی لازم برخوردار باشد و اصل سه‌جانبه‌گرایی در ارکان آن رعایت شود.

توجه به فضای کلان اقتصادی: در نهایت باید توجه داشت وضعیت صندوق‌های بازنشستگی جدا از وضعیت کلان اقتصادی کشور نیستند. در شرایطی که یک دهه میانگین رشد صفر با تورم‌های دو رقمی برای اقتصاد کشور رقم خورده و نرخ تشکیل سرمایه در کشور منفی بوده است و در فضایی که

براساس آنچه در این گزارش به آن پرداخته شد، صندوق‌های بازنشستگی صنفی-اختصاصی در ایران همه در یک وضعیت قرار ندارند. برخی از این صندوق‌ها در وضعیت جوانی به سر می‌برند (صندوق حمایت از وکلا)، در برخی از صندوق‌ها نسبت پشتیبانی در مرحله بحرانی است، اما به واسطه دارایی‌های خود در حال حاضر قادر به تأمین مصارف خود بدون پشتیبانی دولت یا شرکت مادر هستند (نفت، بانک‌ها، آینده‌ساز و مس) و گروهی دیگر از شرکت‌ها در همین زمان و حتی پیشتر نیازمند تأمین منابع خود از محل بودجه نهاد بالادست بوده‌اند. طبیعی است در کنار برخی سیاست‌های کلی لازم‌الاجرا برای همه صندوق‌ها هر کدام از آنها سیاست متناسب خود را نیز نیاز دارند. در ادامه برخی سیاست‌ها که فارغ از تفاوت‌های صندوق لازم است مورد توجه قرار گیرد و برخی پیشنهاد‌های سیاستی خاص بیان شده است.

۷-۱. سیاست‌های کلان

ایجاد صندوق پایه برای ورودی‌های جدید: حرکت به سمت نظام چندلایه ممکن نیست، مگر با ایجاد یک نظام بیمه اجتماعی پایه که در آن بیمه‌شدگان تحت پوشش قوانین یکسانی هستند. با این حال این سیاست با موانعی نیز روبه‌رو است از جمله آنکه ورودی جدید صندوق‌های صنفی-اختصاصی را به صفر رسانده و آنها را در مسیر میرایی نهایی در بیمه پایه قرار می‌دهد. با توجه وضعیت فعلی صندوق‌های صنفی-اختصاصی که عموماً در جذب ورودی جدید موفق نیستند (به جز صندوق آینده‌ساز) یا جذب ورودی جدید برای آنها ممنوع است (مانند صندوق‌های مس و فولاد) این سیاست عملاً در حال اجرایی شدن است، اما اجرای آن به صورت غیر دقیق است؛ چرا که برای جذب بیمه‌شده جدید در بیمه پایه لازم است در قوانین سازمان تأمین اجتماعی به عنوان نهاد بیمه‌گر پایه نیز اصلاحاتی انجام گیرد.

اصلاحات پارامتریک برای صندوق‌های کم‌بحران: در صورت پیاده شدن نظام چند لایه و ایجاد لایه بیمه اجتماعی پایه، صندوق‌های صنفی-اختصاصی موفق‌تر می‌توانند در لایه بالاتر بیمه اجتماعی فعالیت خود را ادامه دهند. برای مثال در صورتی که لایه اول بیمه اجتماعی تا سقف سه برابر بیمه حداقل حقوق را پوشش دهد از این سه سطح به بالاتر می‌تواند براساس قواعد پارامتریک دقیق در اختیار صندوق صنفی-اختصاصی قرار گیرد. بدیهی است



بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) در راستای انجام مأموریت خود مجموعه رهنمودهایی را برای نهادهای تأمین اجتماعی تهیه کرده که یک مجلد از این مجموعه به موضوع ارتباطات در نهادهای تأمین اجتماعی اختصاص دارد. همچنین در رهنمودهای مربوط به حکمرانی خوب این نهاد (۲۰۱۹) ذیل عنوان شفافیت، یکی از عناوین به گزارش‌دهی عمومی اختصاص پیدا کرده است. براساس این رهنمودها از نظر ISSA کلید موفقیت یک نهاد تأمین اجتماعی برای ارتباط با ذی‌نفعان داخلی و خارجی (بیمه‌پردازان، کارفرمایان، شرکای اجتماعی، سیاستمداران، کارکنان تأمین اجتماعی، رسانه‌ها و غیره) اشتراک اطلاعات، دانش، تخصص، تجربه و نظرات برای تمامی طرف‌های درگیر است. در صورتی که عملکرد ارتباطی یک نهاد تأمین اجتماعی مؤثر باشد به تقویت شهروندانی می‌انجامد که نسبت به مزایای تأمین اجتماعی آگاه بوده و در عین حال مسئولیت‌های خود را در قبال این نهاد می‌شناسند. مطالعه مجموعه این دو رهنمود همچنین چارچوبی را از استانداردهای حوزه ارتباطات به‌طور عام و گزارش‌دهی به‌طور خاص، ارائه می‌دهد که می‌توان آنها را ذیل گزاره‌های زیر خلاصه کرد:

زبان غیر تخصصی: اطلاعاتی که صندوق‌ها ملزم به افشای آن هستند از جمله ارزیابی‌های اکچوئریال، عملکرد مالی، عملکرد سرمایه‌گذاری و عملکرد حاکمیتی همگی اطلاعات تخصصی هستند که درک آنها نیازمند داشتن تخصص است. از آنجایی که هدف از گزارش‌های عمومی تعامل با عموم ذی‌نفعان است که لزوماً تخصص لازم در این حوزه‌ها را ندارند، لازم است گزارش‌ها با زبان غیر تخصصی و قابل فهم برای عموم ارائه شود. در عین حال گزارش‌های تخصصی نیز برای نیازهای خاص و ارتباط با متخصصان تولید می‌شوند.

آگاهی‌رسانی عمومی: نهادهای تأمین اجتماعی تنها موظف به تهیه گزارش نیستند، بلکه مسئولیت دارند از طریق کمپین‌های آموزشی و تمامی کانال‌های ارتباطی مناسب در دسترس خود از جمله رسانه‌های اجتماعی و وبسایت به‌روز شده با ذی‌نفعان ارتباط بگیرند و درباره گزارش‌ها اطلاع‌رسانی کنند. این گزارش‌ها باید برای عموم قابل دسترس باشد.

تأیید اعتبار توسط مراجع مستقل: هر چند گزارش‌های سالیانه اطلاعات را از سمت مدیریت به عموم مردم انتقال می‌دهد، اما لازم است توسط مراجع مستقل اعتبارسنجی شده باشد.

زمان‌بندی دقیق: دوره ارائه گزارش، زمان تهیه و زمان انتشار باید به‌صورت دقیق مشخص باشد و طی یک تقویم از پیش تهیه شده

امکان سرمایه‌گذاری در بازارهای جهانی یا جذب سرمایه برای شرکت‌های داخلی از بازارهای جهانی وجود ندارد، عملکرد صندوق‌ها نیز مستقیم و غیرمستقیم متأثر از این فضا خواهد بود. از این رو بهبود فضای اقتصادی، افزایش رشد، کاهش تورم، افزایش فرصت‌های سرمایه‌گذاری و کاهش ریسک‌های اقتصادی امری حیاتی برای ادامه حیات صندوق‌ها و یا دست‌کم کاهش ابعاد بحران آنها خواهد بود.

۲-۷. سیاست‌های در سطح صندوق‌ها

انجام اکچوئری با استاندارد مشخص مربوط به صندوق‌های صنفی-اختصاصی: اگرچه گزارش‌های اکچوئری عموماً با هدف پیش‌بینی بحران مالی تهیه می‌شوند، اما برای صندوق‌های دارای بحران نیز محاسبات اکچوئری کمک می‌کند آثار سیاست‌های مختلف، تغییرات فضای اقتصاد کلان و شیوه مدیریت صندوق‌ها بر ابعاد بحران مالی صندوق‌ها مشخص شود. از این رو انجام اکچوئری‌های منظم و ساختارمند برای صندوق‌های صنفی حائز اهمیت است. در این میان باید توجه داشت که لازم است استاندارد این اکچوئری مطابق با یک صندوق صنفی بسته باشد و علاوه بر این شاخص‌های کلیدی در این ارزیابی از جمله نرخ‌های رشد دستمزد و مستمری بازنشستگی، نرخ بازده سرمایه‌گذاری، نرخ تنزیل، عوامل جمعیتی و سیاست‌های استخدامی / بازار کار باید به تأیید نهاد بالادست (نهاد تنظیم‌گر با بدنه تخصصی) رسیده باشد.

گزارش‌دهی استاندارد: گزارش‌دهی استاندارد یکی از ارکان مهم ایجاد شفافیت در صندوق‌هاست. اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) کلید موفقیت یک نهاد تأمین اجتماعی را برای ارتباط با ذی‌نفعان داخلی و خارجی (بیمه‌پردازان، کارفرمایان، شرکای اجتماعی، سیاستمداران، کارکنان تأمین اجتماعی، رسانه‌ها و غیره) اشتراک اطلاعات، دانش، تخصص، تجربه و نظرات برای تمامی طرف‌های درگیر تعریف کرده است. به اعتقاد این نهاد، در صورتی که عملکرد ارتباطی یک نهاد تأمین اجتماعی مؤثر باشد به تقویت شهروندانی می‌انجامد که نسبت به مزایای تأمین اجتماعی آگاه بوده و در عین حال مسئولیت‌های خود را در قبال این نهاد می‌شناسند که هر دو این موارد می‌تواند به تقویت عملکرد صندوق‌های بیمه اجتماعی منجر شود. در پیوست ۱ این گزارش براساس رهنمودهای این سازمان ویژگی‌های یک گزارش شفاف و استاندارد ارائه شده است. صرف نظر از اینکه صندوق‌های صنفی-اختصاصی در ایران به چه گروهی خدمت می‌دهند لازم است گزارش‌های شفاف و استاندارد این صندوق‌ها در اختیار عموم قرار گیرد. براساس پیوست ۱ این گزارش: اتحادیه

دارد این است که گزارش‌ها باید متناسب با نیاز کاربران باشد. برای این منظور لازم است یک فرایند دریافت بازخورد و ارتقای شیوه گزارش‌دهی متناسب با نیازها وجود داشته باشد و نهاد دائماً خود را متناسب با این نیازها به‌روز کند».

به اطلاع ذی‌نفعان برسد.
متناسب با استانداردهای حسابداری و گزارشگری مالی: گزارش‌ها در بخش مالی باید متناسب با استانداردهای ملی یا بین‌المللی پذیرفته شده باشند.
متناسب با نیاز کاربران: مورد دیگری که ISSA بر آن تأکید

منابع و مآخذ

۱. عظیمی میکاییل (۱۳۹۶). سرگذشت یک صندوق، تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
۲. اکبری، محمدعلی (۱۳۸۳). بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی (جلد نخست ۱۳۲۰-۱۲۸۵). تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۳. امیدوی، رضا (۱۳۹۳). تحلیل سیاستگذاری اجتماعی در ایران (مطالعه قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی)، رساله دکتری رشته رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی.
۴. بزرافکن، فرهاد و حمید گماری (۱۳۹۸). صندوق‌ها بازنشستگی ایران در یک نگاه. مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا. آیین‌نامه صندوق بازنشستگی کارکنان شرکت سهامی بیمه ایران مصوب ۱۳۱۷.
۵. هادی زوز، بهروز (۱۳۹۶). صندوق‌های بازنشستگی در گذر زمان، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
۶. تارنمای صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری.
۷. صورت‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت منتهی به ۳۱ اردیبهشت ۱۴۰۱.
۸. صندوق‌های نفت در تونل زمان، نشریه مشعل، ۱۳۹۷. شماره ۱۱۳۱.
۹. موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۶). آسیب‌شناسی واگذاری صندوق حمایت و بازنشستگی فولاد به صندوق بازنشستگی کشوری.
۱۰. گرجی پور، اسماعیل و علی اخوان (۱۳۹۹). بررسی وضعیت موجود صندوق‌های بیمه اجتماعی کوچک و ارائه الگو برای ساماندهی آنها. مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۱. تارنمای صندوق بازنشستگی بانک‌ها.
۱۲. آیین‌نامه بیمه اجتماعی صندوق صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز.
۱۳. مومنی لیلا و محمدحسین مردی (۱۴۰۱). بررسی مفاهیم و مؤلفه‌های مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در کشور. دبیرخانه هیئت‌انای سازمان تأمین اجتماعی.
۱۴. آیین‌نامه استخدامی سازمان بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری تهران.
۱۵. آیین‌نامه صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری.
۱۶. قاسمی، مجتبی (۱۳۹۹). محاسبات اکچوئری و طراحی سیستم مستمری بهینه در صندوق حمایت و کلا. تهران.
۱۷. آیین‌نامه استخدامی شرکت‌ها و واحدهای تابعه وزارت معادن و فلزات.
۱۸. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دفتر بیمه‌های اجتماعی. داده‌های ارسالی
۱۹. گلاب، سمانه و صمد مختارزاده (۱۳۹۶). مروری اجمالی بر قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در ایران. مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
20. Hess, D., and Impavido, G. (2003). Governance of public pension funds: lessons from Corporate Governance and International Evidence. The World Bank.
۲۱. قوامی، نسرین (۱۳۹۹). شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی.
۲۲. زندیه، حسن و حسن سالارسروی (۱۳۹۲). شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات. فصلنامه گنجینه اسناد؛ ۱۳۹۳؛ سال بیست و سوم، دفتر اول، شماره ۸۹.



۲۳. طبرسا، غلامعلی، قوچانی، فرخ و بادین دهش، مهران (۱۳۹۴)؛ بررسی تاثیر حکمرانی خوب بر سرمایه اجتماعی؛ مدیریت سرمایه اجتماعی، شماره ۲.
۲۴. شوارز، انیتا، آریاس، امر و دیگران (۱۳۹۶). هرم وارونه جمعیت، ترجمه مجید حسن زاده اصفهانی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۲۵. رستمی، مرتضی و سید احمد حبیب‌نژاد (۱۳۹۹). ضرورت‌ها و موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران. حقوق اداری ۷ (۲۳): ۸۵-۱۰۶.
۲۶. قوامی، نسرين (۱۳۹۸). تنظیم‌گری در صندوق‌های بازنشستگی. تهران: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی.
۲۷. اسماعیلیان، ملیحه و امیر ناظمی (۱۳۹۷) ارائه الگویی برای نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های نوین صوتی - تصویری بر پایه روش تصمیم‌گیری پابرجا. فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی. دوره ۸، شماره ۲۶.
۲۸. آیین‌نامه اجرایی هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه و آیین‌نامه مالی و معاملاتی دبیرخانه هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه مصوب ۱۸ خرداد ۱۴۰۱.
۲۹. مالکی، محمدرضا (۱۴۰۲). الزامات و راهبردهای تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

در این گزارش وضعیت ۸ صندوق از ۱۳ صندوق منصفی بررسی شده است. نتایج تحقیق حاضر نشان از آن دارد که اگر چه صندوق های منصفی- اختصاصی کوچک در ایران در وضعیت یکسانی نیستند و هر کدام مقتضیات خاص خود را دارند، اما برخی سیاست های مشترک در سطح کلان می تواند به بهبود وضعیت این صندوق ها کمک کند که از جمله می توان به ایجاد صندوق پایه، فعالیت های صندوق های منصفی در لایه دوم، تقویت نهاد تنظیم گر و.... اشاره کرد. در عین حال لازم است صندوق های منصفی اختصاصی ملزم به ارائه گزارش های اچوئری و گزارش های سالیانه استاندارد باشند.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰، صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵، پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir