

امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران

علی اکبر معصومی^۱ - سیدمحمد هاشمی^۲ - ولی رستمی^۳

دریافت: ۹۶/۱/۱۶ - پذیرش: ۱۳۹۸/۵/۲۰

چکیده

یکی از سازکارهایی که در نظام حقوقی ایران برای نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد هماهنگی میان آنها پیش‌بینی شده، تجمیع صندوق‌های بازنشستگی است. تجمیع صندوق‌ها به معنای جمع شدن صندوق‌ها با حفظ شخصیت حقوقی خود زیر نظر یک نهاد برتر، آثار مطلوب متعددی به همراه خواهد داشت. این مقاله که با هدف امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی ایران به رشته تحریر درآمده است در سه بخش به ترتیب به بررسی ضرورت‌ها، منابع و مراجع صلاحیت‌دار و موانع تجمیع صندوق‌ها پرداخته است. بررسی‌های مقاله نشان می‌دهد به دلایلی چون ناهماهنگی میان صندوق‌ها، فقدان نظارت موثر بر آنها و نیز نایده گرفته شدن برخی سیاست‌های دولت توسط صندوق‌ها، تجمیع آنها در وضعیت کنونی، ضرورت دارد. با این حال با وجود آنکه بسترهای قانونی این اقدام در ایران تا حد زیادی فراهم است اما در این راه موانعی چون تعارض تجمیع با استقلال صندوق‌ها، تعارض با سیاست کوچک‌سازی دولت و مخالفت مدیران عالی نیز وجود دارد.

واژگان کلیدی: نظارت، قانون مدیریت خدمات کشوری، صندوق بازنشستگی، تامین اجتماعی

-
۱. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد اهر، دانشگاه آزاد اسلامی، اهر، ایران (نویسنده مسئول)
masumi93000@gmail.com
 ۲. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
dr.sm.hashemi@gmail.com
 ۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
vrostami@ut.ac.ir

مقدمه

در عصر کنونی، نظام تامین اجتماعی کشورها عرصه فعالیت نهادهای متعددی است. یکی از مهمترین این نهادها، صندوق بازنشستگی است که عهده‌دار ارائه مزایای بازنشستگی، از کار افتادگی و بازماندگان می‌باشد. در نظام تامین اجتماعی ایران نیز صندوق‌های بازنشستگی متعددی فعالیت دارند. با این حال با وجود تعدد صندوق‌های بازنشستگی در ایران، حوزه فعالیت صندوق‌ها یا همان حوزه بیمه اجتماعی، دارای مشکلات متعددی است که برخی از آنها ریشه در مشکلات صندوق‌ها دارد و برخی دیگر نیز به مسائل اقتصادی و اجتماعی کشور باز می‌گردد. در جهت کاهش این مشکلات، یکی از ساز و کارهایی که در دو دهه اخیر مورد توجه مقنن ایرانی قرار گرفته، تجمیع صندوق‌های بازنشستگی بوده است. منظور از تجمیع^۱، جمع کردن صندوق‌های بازنشستگی در کنار هم، زیر نظر یک نهاد برتر مانند وزارت رفاه یک دولت است؛ به گونه‌ای که سیاست‌های کلان و خطی‌مشی این صندوق‌ها توسط نهاد برتر تعیین شود، بدون آنکه تغییری در ساختار صندوق‌ها، ایجاد و یا خدشه‌ای به استقلال آنها وارد شود. تجمیع در این معنی با ادغام^۲ متفاوت خواهد بود. منظور از ادغام، «یکی شدن دو یا چند سازمان است که فعالیت‌های مشابه، مکمل یا مرتبط دارند و به منظور کسب توانایی‌های بیشتر و ایجاد بهبود در وضع موجود انجام می‌شود».^۳ بر این اساس در ادغام صندوق‌های بازنشستگی، یک صندوق در صندوق دیگر اضمحلال می‌یابد به گونه‌ای که شخصیت حقوقی آن با شخصیت حقوقی صندوق دیگر، یکی می‌شود.

تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در معنای بیان شده در دو دهه اخیر در برخی از قوانین موجود به‌طور صریح یا ضمنی پیش‌بینی شده است. با این حال با وجود آنکه این اقدام می‌توانست از مشکلات صندوق‌های بازنشستگی ایران بکاهد اما مفاد قوانین مذکور به دلایل متعدد تاکنون تحقق نیافته است. مقاله کنونی که با هدف بررسی ضرورت‌ها و موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران به رشته تحریر در آمده به دنبال پاسخ به این سوال است که آیا امکان تجمیع تمام یا برخی از صندوق‌های بازنشستگی زیر نظر یک نهاد برتر مانند وزارت

1. Aggregation.

2. Merge.

۳. سیدعباس کاظمی و ایمان رکوعی، «طراحی یک مدل اقتضایی برای ادغام سازمان‌های بزرگ دولتی ایران»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، شماره ۲۴، (۱۳۸۱)، ص ۷۱.

تعاون، کار و رفاه اجتماعی وجود دارد؟

به منظور دستیابی به پاسخ سوال مذکور با استفاده از روش مطالعات کتابخانه‌ای، ابتدا در بخش نخست، ضرورت‌های تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران تبیین می‌شود و پس از آن در بخش دوم در مورد منابع قانونی و مراجع صلاحیت‌دار برای تجمیع و در نهایت در بخش سوم در خصوص موانع و مشکلات پیش روی تجمیع صندوق‌ها سخن گفته می‌شود.

۱. ضرورت‌های تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در وضعیت کنونی نظام تامین اجتماعی ایران با توجه به مشکلات موجود، امری ضروری محسوب می‌شود. به همین جهت در این قسمت به مهمترین ضرورت‌های تجمیع، شامل: ناهماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی، فقدان نظام نظارت کارآمد و عدم تبعیت صندوق‌ها از برخی سیاست‌های دولت اشاره می‌شود.

۱-۱. ناهماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی

در یک نظام تامین اجتماعی که صندوق‌های بازنشستگی متعدد در آن فعالیت دارند اگر صندوق‌ها به‌طور قانونی نظم‌دهی نشوند بروز ناهماهنگی میان آنها دور از انتظار نخواهد بود. این ناهماهنگی‌ها علاوه بر صندوق‌های بازنشستگی متفاوت از نظر ماهیت، در میان صندوق‌هایی که از نظر ماهیت یکسان هستند (به‌عنوان مثال، صندوق‌های بازنشستگی خصوصی) نیز ممکن است بروز یابد. ناهماهنگی صندوق‌ها ممکن است در اثر تبعیت صندوق‌ها از قوانین و مقررات متفاوت (بویژه قوانین خاص مربوط به هر یک از صندوق‌ها)، تفاوت در اعضای صندوق و یا سیاست‌های کوتاه‌مدت دولت در زمینه تامین اجتماعی باشد.^۱ در نظام تامین اجتماعی ایران نیز یکی از مشکلات حوزه بیمه‌ای، جزیره‌ای بودن فعالیت صندوق‌های بازنشستگی و عدم هماهنگی میان آنهاست. اگرچه همه صندوق‌های فعال در ایران جزء تشکلهای تامین اجتماعی هستند اما به دلیل وابستگی بیشتر آنها به نهادهای خاص در بسیاری از موارد بدون هماهنگی و به‌گونه‌ای مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند؛ به‌طوری که نبود یک نهاد برتر که در ضمن

1. Azad Singh Bali, & Mukul G. Asher, "Coordinating Healthcare and Pension Policies: An Exploratory Study", ADBI Working Paper, No. 374, (2012), pp. 3-5.

هماهنگی، بر آنها نظارت نماید، به آنها آزادی عمل فراوانی داده است؛ این امر علاوه بر آنکه برخی از صندوق‌ها را به سمت ورشکستگی سوق داده، آثار نامطلوبی چون ایجاد تبعیض میان اعضای صندوق و کاهش اعتماد نسبت به صندوق را نیز به دنبال داشته است.^۱ این ناهماهنگی شامل موارد متعددی چون تفاوت در برخورداری از مزایای بازنشستگی با وجود شرایط برابر؛ ناهماهنگی میان صندوق‌ها در پذیرش سنوات خدمت قابل قبول (به دلیل تفاوت در شرایط اعطای بازنشستگی)؛ ناهماهنگی در شناسایی حقوق مکاتبه در فرض انتقال از یک صندوق به صندوق دیگر و برخوردار نمودن یک شخص از مستمری بازنشستگی، بدون توجه به برخورداری همزمان وی از مستمری صندوق بازنشستگی دیگر می‌شود.^۲

هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی به شیوه‌های مختلفی قابل تحقق است. این هماهنگی می‌تواند از طریق تجمیع صندوق‌ها زیر نظر یک نهاد دولتی برتر باشد و یا آنکه از طریق یک شورای عالی صورت گیرد. شیوه اخیر یعنی تشکیل شورایی منتخب از مدیران صندوق‌های بازنشستگی، امروزه در برخی از کشورها وجود دارد؛ به عنوان مثال در برخی از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، این شورا متشکل از نماینده مدیران صندوق‌های بازنشستگی خصوصی، صندوق‌های بازنشستگی عمومی و صندوق‌های بازنشستگی مشاغل خاص مانند قضات و نظامیان است.^۳

شاید چنین استدلال شود برای هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی در ایران بهتر است به جای تجمیع، به شیوه ایجاد شورای عالی که کم‌هزینه‌تر و آسانتر است، متوسل شد. در رد این نظر می‌توان گفت: در حال حاضر در نظام حقوقی ایران زمینه‌های قانونی تشکیل چنین شورایی فراهم نیست؛ یعنی هماهنگی میان صندوق‌ها از طریق ایجاد شورا، در قوانین موجود به صراحت پیش‌بینی نشده است. اگرچه در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، تشکیل شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است؛ با این حال، وظایف این نهاد به صراحت دلالت بر ایجاد هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی ندارد. علاوه بر

۱. محمد رضا مجتهدی، حقوق تامین اجتماعی (تبریز: آیدین، ۱۳۹۱) ص ۷۲.

۲. کوروش کاویانی، «مبانی و آثار همپوشانی تعهدات بیمه‌های اجتماعی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۶، (۱۳۸۸)، ص ۲۷۷.

3. Bali & Asher, op. cit. at 12-14.

این، تجربه نظام تامین اجتماعی نشان داده است شوراهای عالی در ایجاد هماهنگی میان نهادها چندان موفق نبوده‌اند؛ به‌عنوان مثال، شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی که مهمترین وظیفه آن، هماهنگی سیاست‌های اجتماعی بوده است با وجود آنکه به دلیل عضویت رییس جمهور و وزرا در آن، می‌توانست نهاد قدرتمندی باشد اما در هماهنگی میان بخش‌های مختلف نظام جامع تامین اجتماعی، ناموفق بوده است. نمونه عینی‌تر این موضوع، شورای پیش‌بینی شده در قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه (۱۳۸۰/۵/۲۴) می‌باشد. با توجه به تنوع و پراکندگی غیرضروری و نامناسب صندوق‌های بازنشستگی و عدم موفقیت دولت در ادغام آنها در راستای قانون اصلاح مقررات بازنشستگی (۱۳۶۸)، طبق قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه (۱۳۸۰/۵/۲۴)، با اصلاح ماده ۱۱ مقرر شد: «شورای هماهنگی (صندوق‌های بازنشستگی) مرکب از روسای صندوق‌های بازنشستگی تشکیل گردد؛ با تاکید بر اینکه کلیه صندوق‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند.» با این حال، از آن زمان تاکنون چنین شورایی تشکیل نشده است تا اقدام به هماهنگی میان صندوق‌ها نماید. در نهایت آنکه، چنین شورایی، همانند سایر شوراها جلساتی به‌صورت هفتگی، ماهیانه و یا سالانه خواهد داشت. همانطور که برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند یک شورای عالی با تشکیل جلسات محدود (که ممکن است مستمر هم نباشد) نمی‌تواند نقش موثری را در هماهنگی به‌طور کارا و موثر ایفا کند^۱ تجربه نشان داده است که جلسات برخی از شوراها با وجود تکلیف قانونی، تاکنون تشکیل نشده و برخی دیگر از شوراهای عالی نیز نتوانسته‌اند جلسات مستمر داشته باشند. مگر آنکه گفته شود برای چنین شورایی، تشکیلات جدیدی تعریف شود که البته این خود مغایر با سیاست کوچک‌سازی دولت است؛ در نتیجه بهتر است به جای تشکیل شورا با استفاده از سازو کار تجمیع، از تشکیلات دائمی موجود که در این زمینه تجربه چندین ساله دارند مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، برای هماهنگی صندوق‌های بازنشستگی بهره گرفته شود.

۲-۱. فقدان نظام نظارت کارآمد

نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی با هدف تضمین حقوق اعضای صندوق، امروزه در بیشتر نظام‌های تامین اجتماعی پذیرفته شده است. سازو کار نظارت به اعضای صندوق،

۱. مهران معنوی، «نظام تامین اجتماعی؛ بخشی یا فرابخشی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۳۳، (۱۳۸۱) ص ۳۲۴.

اطمینان خواهد داد منافعشان به وسیله تصمیمات ناموجه متولیان صندوق، آسیب نیند. این اطمینان باید از زمان نخستین مشارکت در صندوق تا دریافت آخرین مزایا از آن ادامه داشته باشد.^۱ در این راستا به دلیل تعهدات بلندمدت صندوقها، نظارت بر مدیریت صندوقها، سرمایه‌گذاریها، داراییها و ذخایر آنها در کنار نظارت بر تعیین مفروضات محاسبات اکچوئری و نیز نظارت بر وضع قوانین و مقررات حوزه تامین اجتماعی، ضروری به نظر می‌رسد.^۲

در نظام حقوقی ایران، نظارت بر صندوقها در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی پیش‌بینی شده است. (در ماده ۷ این قانون، مقرر شده است: «تمام دستگاهها، سازمانها، موسسات، نهادها و صندوقهای فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، در حد استفاده از منابع و تسهیلات نظام تامین اجتماعی تحت نظارت دولت در چارچوب این قانون قرار می‌گیرند.») در همین راستا، در این قانون (به منظور ممکن ساختن پاسخگویی وزیر رفاه در برابر مجلس)، مسئولیت سازماندهی نظام نظارت و ارزشیابی به «وزارت رفاه و تامین اجتماعی» واگذار و مقرر شد صندوقهای دولتی و غیردولتی متناسب با میزان استفاده از اعتبارات عمومی و یا حوزه فعالیت مورد ارزیابی قرار گیرند.^۳ در این قانون، نظارت بر عملکرد صندوقهای بیمه‌ای و نیز نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوقها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای، جزء اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای دانسته شده است (ماده ۳). علاوه بر این، ماده ۶ این قانون، یکی از اصول و سیاستهای ساختاری نظام جامع تامین اجتماعی را نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی بر اساس قانون و اساسنامه صندوقها دانسته است (بند «ح»).

با وجود آنکه اجرای این قانون می‌توانست تا حدی نقش یک نهاد ناظر برتر را در بهبود وضعیت صندوقهای بازنشستگی فعال در ایران به خوبی نمایان سازد اما این موضوع نه تنها در

1. Niels Kortleve & Others, "European Supervision of Pension Funds: Purpose, Scope and Design, Network for Studies on Pensions", Aging and Retirement, (Netherlands) Tilburg University, (2011), p. 15.

۲. رضا امیدی و مونا خورشیدی، بیمه‌های اجتماعی، ضرورت توسعه فراگیر؛ آشنایی با سازمان تامین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها (تهران: موسسه عالی پژوهش و تامین اجتماعی، ۱۳۹۵) ص ۹.

۳. سعید مدنی، «چشم‌اندازهای فراروی تامین اجتماعی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی شده در لایحه نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی»، فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۱۵، (۱۳۸۲)، ص ۳۲۲.

عمل تحقق نیافت بلکه موجب شد سایر نظارت‌های پیش‌بینی شده در این قانون نیز مورد کم‌توجهی قرار گیرد. مهمترین علت این موضوع آن است که بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از حیث ماهیت، موسسات عمومی غیردولتی هستند و نظارت بر این نهادها همواره چالش برانگیز بوده است؛ چرا که معمولاً آن دسته از موسسات عمومی غیردولتی که از بودجه کل کشور استفاده نمی‌کنند بر اساس اساسنامه یا قانون موجد آنها، نظارت پسینی بر برنامه مالی آنها در بیشتر موارد توسط نهادهای درونی (مانند مجمع عمومی و هیات امناء و یا بازرس قانونی)، صورت می‌گیرد؛ بدون آنکه نهادهای بیرونی همچون دیوان محاسبات کشور در این خصوص نقشی داشته باشند. در واقع، این نهادها با توسل به استقلال مالی خود (در مقابل نهادهای نظارتی بیرونی)، گرایش به نظارت‌ناپذیری دارند.^۱ به‌عنوان مثال، اگرچه صندوق‌های بازنشستگی به موجب قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)، در راستای شفاف‌سازی، مکلف به گزارش‌دهی وضعیت مالی خود به سازمان بورس و اوراق بهادار شده‌اند اما تاکنون چنین گزارشی از سوی هیچ یک از صندوق‌ها منتشر نشده است. علاوه بر این، صندوق‌های بازنشستگی به ذی‌نفعان خود هیچ گزارشی نمی‌دهند و اطلاعات مربوط به عملکرد آنها به طور عمومی منتشر نمی‌شود و توسط متولیان حرفه‌ای مورد بررسی و ارزیابی قرار نمی‌گیرد.^۲ این در حالی است که یکی از اجزای نظام نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی، شفافیت و افشاگری مالی است. به همین جهت، امروزه در راستای شفاف‌سازی اقدامات صندوق‌های بازنشستگی، در بسیاری از کشورهای جهان، صندوق‌ها به‌صورت ماهانه، گزارش عملکرد و اقدامات خود بویژه در زمینه سرمایه‌گذاری‌ها را منتشر یا در معرض دید عموم قرار می‌دهند.^۳ چرا که شفافیت اطلاعات می‌تواند با ایجاد نظارت عمومی از یک سو، موجب افزایش اعتماد بیمه‌شدگان به صندوق شده و زمینه‌های بهبود کارایی عملکرد آن را فراهم نماید و از سوی دیگر، مانعی برای سوء استفاده‌های احتمالی مدیران صندوق و

۱. ولی رستمی و مجتبی حسینی پور، «نظارت مالی بر موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه حقوق، شماره ۴، (۱۳۸۸)، ص ۱۹۵-۱۹۷.

۲. حسین عبده تبریزی، «بررسی ابعاد ارتقای مدیریت و کارآمدسازی صندوق‌های بازنشستگی»، هفته‌نامه تجارت فردا، سال پنجم، (۱۳۹۵)، ص ۲۱.

3. Gerg Mennis, Making, State Pension Investments More Transparent, (2016), pp. 2-7.

گروه‌های سیاسی از منابع صندوق‌ها باشد.

با توجه به ناکارآمدی نظام نظارت بر صندوق‌ها، ضروری است زمینه برای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی فراهم گردد تا صندوق‌های جمع شده در کنار یکدیگر زیر نظر یک وزارتخانه یا نهاد مشخص، تحت نظارت موثر بویژه از طریق نظام گزارش‌دهی منظم قرار گیرند.

۱-۳. عدم تبعیت صندوق‌ها از برخی سیاست‌های دولت

یکی از مشکلات کنونی نظام تامین اجتماعی ایران را باید عدم تبعیت کامل صندوق‌های بازنشستگی از سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های دولت دانست. با توجه به وابستگی بیشتر صندوق‌های بازنشستگی دولتی و عمومی غیردولتی به نهادهای خاص، شاهد سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های متفاوتی در مورد آنها هستیم؛ به‌عنوان مثال، اقدامات و فعالیت‌های صندوق بازنشستگی مشترک بانک‌ها بر اساس مصوبه هیات امنای صندوق و مجمع عالی بانک‌ها صورت می‌گیرد^۱ و یا مرجع تصمیم‌گیری در مورد صندوق بازنشستگی بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار است.^۲ علاوه بر این، تجربه نشان داده است صندوق‌هایی که وابستگی اندکی به بودجه دولتی دارند و یا به‌طور کلی از بودجه دولتی استفاده نمی‌کنند در بسیاری از موارد، خود را ملزم به تبعیت از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت نمی‌دانند. بی‌توجهی صندوق‌ها به چنین سیاست‌هایی در نظام تامین اجتماعی ایران مصادیق متعددی دارد؛ به‌عنوان مثال با وجود آنکه به موجب قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹)، صندوق‌ها از بنگاهداری منع شده و یا آنکه به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات بعدی)، بنگاهداری صندوق‌های بازنشستگی محدود شده است اما صندوق‌های بازنشستگی به سیاست اقتصادی دولت در این زمینه توجهی نداشته و با تملک گسترده سهام شرکت‌های تجاری و ایجاد هولدینگ‌های تخصصی مبادرت به

۱. ر.ک: دادنامه شماره ۶۰ هیات تخصصی بیمه بازنشستگی، کار و کارگری دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۶. قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی دیوان عدالت اداری به نشانی: [http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=nhtshow&id=61,\(14/01/2017\)](http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=nhtshow&id=61,(14/01/2017))

۲. مصطفی روغنی‌زاده، تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق‌های یادشده (قم: صفحی، ۱۳۸۴) ص ۸۸.

شرکت‌داری می‌کنند.^۱

این مشکل علاوه بر سیاست‌های اقتصادی در حوزه سیاست‌های اجتماعی نیز قابل مشاهده است؛ به‌عنوان مثال، یکی از سیاست‌های اجتماعی دولت در راستای کاهش فقر، همسان‌سازی حقوق بازنشستگی و یا ایجاد عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از مستمری بازنشستگی (به‌عنوان مثال، ر.ک: بندهای ۴۰ و ۴۱ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام)) که تاکنون به دلیل مخالفت صندوق‌ها چندان موفق نبوده است.

حال سوال این است که آیا تجمیع صندوق‌ها خواهد توانست این مشکل را برطرف نماید. در پاسخ باید گفت به نظر می‌رسد این اقدام از چند جهت بتواند موجب ایجاد نظام سیاست-گذاری و برنامه‌ریزی واحد و تبعیت صندوق‌های بازنشستگی از آن شود؛ نخست آنکه با تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، سیاست‌گذاری به طور متمرکز و هماهنگ صورت خواهد گرفت و تنها فعالیت‌های اجرایی به طور غیرمتمرکز انجام خواهد شد.^۲ از آنجایی که در فرض تجمیع، یک صندوق بازنشستگی می‌پذیرد که با سایر صندوق‌ها هماهنگ باشد بی‌شک (برخلاف فرض تفرق صندوق‌ها)؛ این پذیرش، متضمن آن است که صندوق در راستای حفظ این هماهنگی از سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های از پیش ابلاغ‌شده توسط نهاد ناظر یا برتر تبعیت نماید. دوم آنکه، در حال حاضر در نظام تامین اجتماعی ایران، نهادی برای نظارت موثر بر صندوق‌های بازنشستگی جهت اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از سوی آنها وجود ندارد. با تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، سیاست‌هایی که از طرف دولت، قانونگذار یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین و توسط نهاد ناظر برتر (به‌عنوان مثال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) به صندوق‌ها ابلاغ می‌شود و این وزارتخانه، مسئول نظارت بر آن خواهد بود. با توجه به نظارتی که نهاد ناظر برتر بر صندوق‌ها خواهد داشت احتمال کم‌توجهی به سیاست‌های واحد تعیین شده برای صندوق‌ها کاهش می‌یابد.

۱. علی نصیری اقدم و محسن فاتحی‌زاده، «سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی»، فصلنامه جستارهای اقتصادی، شماره ۱۶، (۱۳۹۰) صص ۲۹-۳۲.

۲. حسین عبده تبریزی، «ضرورت تجدید ساختار نظام تامین اجتماعی و بازنشستگی در ایران»، ماهنامه بورس، شماره ۳۷، (۱۳۸۲)، ص ۲۰.

۲. منابع قانونی و مرجع صلاحیتدار تجمیع

با وجود ضرورت‌های بیان شده، حال باید دید آیا بسترهای قانونی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران فراهم است. در فرض مثبت بودن پاسخ، کدام نهاد برای تجمیع، صلاحیت دارد؟ به همین جهت در این قسمت ابتدا به بررسی منابع قانونی تجمیع و پس از آن، مرجع صلاحیتدار برای این اقدام پرداخته می‌شود.

۲-۱. منابع قانونی

در خصوص تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران، نخستین توجه را می‌توان در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (۱۳۸۳)، مشاهده نمود. اگرچه در این قانون، از لفظ «تجمیع»، استفاده نشده است اما این قانون به لحاظ محتوایی همان هدفی را دنبال می‌کند که سازو کار «تجمیع» به دنبال آن است. در این قانون، هماهنگی در درون حوزه بیمه‌ای، یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تامین اجتماعی دانسته شد و برای تحقق آن «ساماندهی و هماهنگی فعالیت‌ها و خدمات در حوزه بیمه‌ای در جهت افزایش کارآمدی، به نحوی که از همپوشانی و تداخل فعالیت آنها جلوگیری گردد» مقرر شده است (ماده ۶). در راستای این هماهنگی دولت مکلف شد نام کلیه سازمان‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی را به «صندوق» تغییر دهد و وزارت رفاه و تامین اجتماعی نیز موظف شد اساسنامه‌های این سازمان‌ها و نهادها را پس از تایید شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی، با ترتیب و ترکیبی که در این قانون بیان شده، به تصویب هیات وزیران برساند (ماده ۱۷). به موجب این قانون، وزارت رفاه و تامین اجتماعی و شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی، به عنوان نهادهایی برتر از صندوق‌ها مکلف به ایجاد هماهنگی میان صندوق‌ها شده‌اند. در واقع، با توجه به تعدد مراکز سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی در نظام تامین اجتماعی در دهه‌های گذشته، قانونگذار در قانون مذکور، سعی نموده تا با شیوه‌های مختلف ضمن تجمیع سازمان‌ها و دستگاه‌های موجود در نظام تامین اجتماعی، مرجعیت واحدی برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در این نظام مشخص نماید. پیش‌بینی تشکیل وزارت رفاه و تامین اجتماعی به-عنوان مسئول و مرجع درون‌بخشی نظام جامع تامین اجتماعی و به‌عنوان نهادی برای

پاسخگویی اقدامات نهادهای تامین اجتماعی به مجلس نیز در راستای این هدف بوده است.^۱ پس از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی)، موضوع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی به صراحت در این قانون مطرح شد. ماده ۱۱۳ این قانون مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران [یعنی تا سال ۱۳۸۹] در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تامین اجتماعی در سازمان تامین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.» دو سال پس از تصویب این قانون، ماده ۱۱۳ اصلاح و بندهایی بدان الحاق شد. «قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تامین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی» (۱۳۸۸) بیان می‌دارد: سازمان مذکور زیر مجموعه وزارت رفاه و تامین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشد (بند الف). این قانون که همچنان پابرجاست در حال حاضر مجوزی برای نوع خاصی از تجمیع است؛ یعنی جمع شدن همه صندوق‌های دولتی تحت نظارت تامین اجتماعی که خود یک صندوق بیمه‌ای است.

۲-۲. مرجع صلاحیتدار برای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

یکی از موضوعات بحث برانگیزی که پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص تجمیع صندوق‌های بازنشستگی مطرح شد صلاحیت یا عدم صلاحیت دولت برای تجمیع صندوق‌ها و نیز شیوه اعمال این صلاحیت بوده است. پذیرش یا عدم پذیرش چنین صلاحیتی تا حد زیادی در گرو روشن شدن مفهوم اصطلاحات به کار رفته در ماده ۱۱۳ این قانون و اصلاحیه آن بود. به موجب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)، دولت مکلف شده بود تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تامین اجتماعی در سازمان تامین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. همچنین طبق بند «ه»، ماده واحده «قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت

۱. مدنی، همان، صص ۳۲۰-۳۲۲.

خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تامین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی» (۱۳۸۸)، وزارت رفاه و تامین اجتماعی مکلف شده بود در طول برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد وحدت رویه برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی به عمل آورد.

اگرچه ماده واحده مذکور با هدف تکمیل و ابهام‌زدایی از ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسید، اما ابهام عبارات «تجمیع» و «اقدامات قانونی دولت» همچنان باقی ماند؛ زیرا دقیقاً معلوم نبود منظور از «تجمیع» کلیه صندوق‌های بازنشستگی چیست و چه تفاوتی با «ادغام» صندوق‌ها دارد. به همین جهت از زمان تصویب این قانون در خصوص «تجمیع» چند تفسیر مطرح شد؛ نخست آنکه در صورتی که «تجمیع صندوق‌های بازنشستگی» منجر به ادغام یا انحلال هر یک از صندوق‌های بازنشستگی شود، مستند به تبصره ذیل ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه (تبصره ماده ۱۳۹ این قانون مقرر می‌دارد: «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود» (۱۳۸۶/۳/۲۲))، این اقدام خارج از چارچوب اختیارات دولت است و نیازمند تقدیم لایحه برای تصویب در مجلس شورای اسلامی خواهد بود. دوم، در صورتی که «تجمیع» منجر به ایجاد سازمان جدیدی شود نیز مطابق تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، نیازمند تقدیم لایحه از سوی دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی است؛ سوم، در صورتی که «تجمیع» به مفهوم کنار هم قراردادن صندوق‌های بازنشستگی ذیل یک چتر سازمانی واحد باشد، بدون آنکه استقلال اداری و مالی و ماهیت حقوقی هیچ‌یک از آنها مخدوش شود، این اقدامات مطابق ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری جزء وظایف شورای عالی اداری است و برای انجام آنها نیازی به تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی نیست.^۱

حال، سوال این است که کدام برداشت از عبارت «تجمیع» صحیح است؟ در یکی از

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها درباره: «طرح استفساریه ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶» (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶) صص ۱-۲.

پرونده‌های مطرح شده نزد دیوان عدالت اداری، شاکی در شکایت تقدیمی علیه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بیان داشت: «ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری که مورد استناد هیات وزیران بوده است، اجازه تجمیع و ادغام صندوق‌ها را به دولت نداده است بلکه مقرر نموده دولت مکلف است اقدام قانونی لازم را برای تجمیع صندوق‌ها انجام دهد و اقدام قانونی برای این امر ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی است، نه اینکه خود دولت صندوق‌های مذکور را تجمیع کند.»^۱

دولت در پاسخ چنین استدلال نمود: عبارت «اقدامات قانونی لازم را بعمل آورد» در ماده ۱۱۳ دلالت بر آن ندارد که دولت باید به منظور تجمیع صندوق‌های بازنشستگی لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید؛ زیرا اولاً در هر مورد که قانونگذار نظر به ضرورت ارائه لایحه داشته صریحاً به آن اشاره نموده است. ثانیاً در موضوع مشابه به موجب قانون اصلاح مواد ۲ و ۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مورد «شرکت‌های مادر تخصصی» مقرر شده بود که «دولت مکلف است نسبت به اصلاح اساسنامه این گروه شرکت‌ها به نحو مقتضی اقدام قانونی نماید.» بر این اساس دادخواستی به منظور ابطال اساسنامه سازمان، جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مصوب هیأت وزیران تقدیم دیوان عدالت اداری گردید و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۵۷۴ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ تأکید نمودند که اساسنامه یاد شده به اذن مقنن به تصویب هیأت وزیران رسیده و مغایرتی با قانون ندارد. ثالثاً تکلیف به اقدام قانونی از سوی خود قانونگذار، ظهور بلکه صراحت در جواز اقدام دولت دارد. زیرا در جایی که قانونگذار مجریان را به امری مکلف می‌نماید، موکول نمودن اجرای قانون به کسب تکلیف مجدد از قانونگذار موجه نیست.^۲

هیات عمومی دیوان عدالت اداری با پذیرش استدلال دولت، بیان داشت: به شرح قسمت اخیر تبصره ۲ ماده ۱۱ اصلاحی قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۸۰ «اصلاح» اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری به تصویب هیأت وزیران موکول شده و در ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ نیز تصریح گردیده که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است نسبت به بررسی و

۱. ر.ک: رای وحدت رویه شماره ۶۸۹/۸۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۲.

۲. نامه شماره ۶۴۵۲/۱۸۴۶۶۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۰ اداره کل دفتر امور حقوقی دولت.

«اصلاح» اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی اقدام کند و مراتب را پس از تایید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند و به موجب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت مکلف شده است که 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. نظر به اینکه هیأت دولت در اجرای احکام مقنن مبادرت به تصویب اساسنامه‌های مورد اعتراض نموده است و عبارت «اقدامات قانونی لازم» مذکور در ماده اخیرالذکر نیز بر اساس هیچ یک از دلالت‌های منطقی و اصولی، ملازمه‌ای با تهیه لایحه قانونی در جهت تحقق حکم قانونگذار در باب تجمیع صندوق‌های بازنشستگی ندارد.^۱

علاوه بر موارد مذکور، استدلال‌های دیگری نیز پذیرش فرض سوم را تقویت می‌نماید. مانند اینکه در ماده ۱۱۳، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف شده است اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد وحدت رویه برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی به عمل آورد (بند ه). ایجاد وحدت رویه میان صندوق‌ها زمانی معنی می‌یابد که صندوق‌ها، موجودیت خود را حفظ نمایند؛ زیرا زمانی که صندوقی در صندوق دیگر ادغام شود به معنای از بین رفتن شخصیت حقوقی هر دو یا یکی از آنهاست؛ در نتیجه بحث از ایجاد وحدت رویه منتفی خواهد بود. استدلال دیگری که تجمیع به معنای بیان شده در مورد سوم را تقویت می‌نماید آن است که در قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۸)، سخن از «پاسخگویی» به میان آمده است (بند «الف»)، مذاکرات مربوط به تدوین این قانون نشان می‌دهد علت اصلی تدوین آن، پاسخگو نمودن صندوق‌ها در مقابل مجلس شورای اسلامی از طریق وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بوده است؛ زیرا نظام تأمین اجتماعی ایران همواره از عدم پاسخگویی صندوق‌های بازنشستگی رنج برده است. علاوه بر این در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز در راستای هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی، دولت مکلف شد با تغییر نام کلیه سازمان‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق»، با همراهی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در اصلاح اساسنامه

۱. ر.ک: رای وحدت رویه شماره ۶۸۹/۸۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۲.

صندوق‌ها میان آنها هماهنگی وجود آورد (ماده ۱۷) که این موضوع به طور ضمنی بیانگر تجمیع صندوق‌هاست.

بنابراین با توجه به رای دیوان عدالت اداری و استدلال‌های بیان شده می‌توان گفت، دولت (قوه مجریه) با توجه به مجوزهای قانونی موجود برای تجمیع بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی صلاحیت قانونی لازم را دارد.

البته در کنار صلاحیت دولت برای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، مجلس نیز با توجه به صلاحیت عام در وضع قوانین به طریق اولی صلاحیت دارد. سوالی که در اینجا ممکن است مطرح شود آن است کدام شیوه برای تجمیع بهتر است؛ یعنی مجلس شورای اسلامی، مجوز کلی تجمیع را صادر و تحقق تجمیع در هر مورد را به دولت واگذار نماید و یا آنکه مناسب‌تر است تمام موارد تجمیع صندوق‌های بازنشستگی به‌طور موردی و مشخص در مورد هر صندوق توسط قانون مصوب مجلس باشد؟

از نظر فنی، شاید بهتر باشد تجویز کلیت تجمیع با مجلس شورای اسلامی باشد و تجمیع موردی صندوق‌ها در هر مورد، به‌طور مشخص از طریق مقررات و اقدامات دولت صورت گیرد؛ زیرا تجمیع صندوق‌ها یک موضوع فنی و تخصصی است و دولت ابزارهای کافی برای بررسی موضوع و امکان تحقق موضوع به لحاظ عملی را در اختیار دارد. علاوه بر این، تجمیع صندوق‌ها مستلزم اصلاح در اساسنامه آنهاست. با توجه به آنکه به موجب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند اجازه تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت بدهد، امکان تجویز اصلاح اساسنامه صندوق‌هایی که دارای ماهیت دولتی هستند (در راستای تجویز) به دولت فراهم است.

با این حال به لحاظ عملی، به نظر می‌رسد پیش‌بینی تجمیع هر یک از صندوق‌ها در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت موردی و خاص، بهتر باشد زیرا قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نسبت به مقررات دولتی از ضمانت اجرای موثرتری برخوردار است. رویه موجود در نظام حقوقی ایران دلالت بر آن دارد که نهادهای عمومی غیردولتی به بهانه‌های مختلف در بسیاری موارد از مصوبات دولت شانه خالی می‌کنند. (ر.ک: آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری در خصوص موسسات عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست

نهادهای و موسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۲ با اصلاحات بعدی) قابل دسترسی در پایگاه اطلاع رسانی دیوان عدالت اداری به همان نشانی). با توجه به آنکه بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از نظر ماهیت قانونی جزء موسسات عمومی غیردولتی می‌باشند عدم تبعیت آنها از مصوبات تجمیع‌کننده صندوق‌ها دور از انتظار نیست. تلاش‌های ناموفق پیشین برای تجمیع صندوق بازنشستگی فولاد از طریق مصوبات دولتی، دلیلی بر این مدعاست. با وجود آنکه دولت در راستای تجمیع این صندوق دولتی، «تصویب‌نامه در خصوص انتقال صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۲) را به تصویب رساند اما تجمیع محقق نشد تا اینکه قانونگذار در سال ۱۳۹۵ تجمیع این صندوق را در قانون برنامه ششم توسعه پیش‌بینی نمود (به موجب ماده ۱۲ این قانون، «موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها از جمله اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال می‌یابد» (بند «پ»)). بنابراین با توجه به استدلال‌های بیان شده، بهتر است تجمیع هر یک از صندوق‌های بازنشستگی به‌طور موردی و مشخص از طریق قانون مصوب مجلس باشد و جزئیات این اقدام و مسایل فنی مربوط به آیین‌نامه مصوب دولت (و یا مشخصاً وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) واگذار شود.

۳. موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

با وجود فراهم بودن بسترهای قانونی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، شاید این سوال مطرح شود که چرا تاکنون این موضوع در نظام تامین اجتماعی ایران به خوبی محقق نشده است. عدم موفقیت سازوکار تجمیع در ایران به علل متعددی باز می‌گردد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: تعارض با استقلال صندوق‌ها؛ مغایرت با سیاست کوچک‌سازی دولت و مخالفت مدیران عالی. در این بخش به بررسی و تحلیل هر یک پرداخته می‌شود.

۱-۳. تعارض با استقلال صندوق‌ها

یکی از مسائل اساسی در مورد صندوق‌های بازنشستگی، استقلال آنها از نهادهای دولتی می‌باشد. مطالعات مقدماتی که به تصویب مقاله‌نامه شماره ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار منتهی شده، بیانگر آن است که مسئولیت کلی دولت و نظام حاکم در نظارت بر نهادهای تامین اجتماعی، نباید به استقلال نهادهای مسئول تامین اجتماعی در اداره امور خود خدشه‌ای وارد نماید.^۱ در نظام حقوقی ایران، استقلال صندوق‌های بازنشستگی در اساسنامه بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی و برخی از قوانین موجود، مورد تصریح قرار گرفته است (به‌عنوان مثال، ر.ک: ماده ۱ قانون تامین اجتماعی (۱۳۵۴) با اصلاحات بعدی). همانطور که پیش از این بیان شد در فرض تجمیع، همه صندوق‌ها با حفظ استقلال خود در زیر مجموعه یک نهاد برتر فعالیت خواهند نمود؛ پس چگونه ممکن است تجمیع صندوق‌ها موجب خدشه به استقلال آنها شود؟ بی‌شک اگر بسترهای حقوقی و اجرایی تجمیع صندوق‌ها به خوبی فراهم باشد به استقلال صندوق‌ها خدشه‌ای وارد نخواهد شد. حال سوال دیگر آن است که آیا چنین بستری در نظام تامین اجتماعی ایران فراهم است؟

برای مشخص شدن فراهم بودن یا نبودن بستر حقوقی تجمیع باید در درجه نخست به قوانین موجود مراجعه نمود. اگرچه به موجب قوانین موجود، بسترهای قانونی تجمیع صندوق‌ها تا حد زیادی فراهم است اما در این قوانین، همچنان ابهاماتی باقی است؛ به‌عنوان مثال با وجود آنکه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، مهمترین قانونی است که از یک سو، استقلال صندوق‌های بازنشستگی را به‌عنوان یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تامین اجتماعی به رسمیت شناخته (به موجب این قانون، سازمان‌ها، موسسات و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و طبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود، در چارچوب این نظام فعالیت می‌نمایند (بند «ل» ماده ۶)) و از طرف دیگر، با اهداف تجمیع، سازگار است؛ با این حال، همین قانون در این زمینه دارای ابهام است؛ زیرا از یک طرف، ماده ۶ این قانون، صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای را دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌داند که در نتیجه آن، سازمان‌ها و

۱. عزت‌اله عراقی و همکاران، درآمدهای بر حقوق تامین اجتماعی (تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۸۶) ص

صندوق‌های یاد شده مستقلاً می‌توانند طرف حق و تکلیف قرار گیرند و طبق ضوابط خود عمل نمایند. از طرف دیگر، نقش وزارت رفاه را در مصاف با استقلال حقوقی صندوق‌ها به خوبی مشخص نمی‌نماید.^۱

علاوه بر این با توجه به ملاحظات حقوقی دیگری نیز می‌توان گفت بسترهای حقوقی تجمیع در ایران کاملاً هموار نیست. نخستین مورد قابل ذکر آن است که بیشتر صندوق‌های بازنشستگی ایران از نظر ماهیت قانونی، جزء موسسات عمومی غیردولتی هستند که با هدف عدم تمرکز فنی ایجاد شده‌اند. اعطای استقلال به این موسسات ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی و با هدف برخورداری از آزادی عمل در امور و تصمیمات خود و نیز مصون ماندن از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوه مرکزی است.^۲ به همین جهت، تجمیع آنها زیر نظر یک نهاد دولتی ممکن است موجب نقض استقلال آنها شود. دومین مورد، حقوق مکسبه اعضای صندوق است؛ به موجب اسناد بین‌المللی، اصلاح نظام تامین اجتماعی نباید به حقوق مکسبه تامین اجتماعی^۳ افراد خللی وارد نماید. این موضوع در «توصیه‌نامه اصول اساسی مقررات بازنشستگی شغلی» مصوب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفته است. به موجب این سند، مزایای مکسبه^۴ اعضای صندوق یا ذینفعان طرح بازنشستگی باید در زمان اصلاح طرح بازنشستگی، مورد حمایت قرار گیرد.^۵ با توجه به آنکه تجمیع صندوق‌ها و به دنبال آن هماهنگی میان آنها، ممکن است در این راستا تعهدات جدیدی را به صندوق‌ها تحمیل نماید در اینکه همواره حقوق مکسبه اعضا رعایت شود تردید وجود دارد. اما در خصوص بسترهای اجرایی باید در درجه نخست به وضعیت استقلال صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران توجه شود. استقلال صندوق‌های بازنشستگی ایران در بیشتر موارد به دنبال دخالت سیاسی دولت در امور صندوق‌ها و نیز دخالت دولت در انتصاب مدیران آنها، نقض شده است؛ به عنوان مثال، امروزه، مدیران صندوق‌های بزرگ به صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)، انتخاب

۱. حسن بادینی، «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تامین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، شماره ۴، (۱۳۸۷)، ص ۶۹.

۲. منوچهر طباطبائی موتمنی، حقوق اداری (تهران: سمت، ۱۳۹۰)، ص ۷۹.

3. Social Security Acquired Rights.

4. Vested Benefits.

5. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), Recommendation on Core Principles of Occupational Pension Regulation, Approved by OECD Council, (2009), p. 16.

می‌شوند و به همین جهت خود را در بیشتر موارد وام‌دار دولت می‌دانند تا بدنه تحت پوشش صندوق^۱ این موضوع، حتی در مورد سازمان تامین اجتماعی که یک موسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود نیز به چشم می‌خورد؛ به طوری که در مورد سازمان تامین اجتماعی، انتخاب هیات مدیره و مدیر عامل سازمان با دولت بوده و همچنان رای عالی در شورای عالی تامین اجتماعی از آن دولت است.^۲

بر این اساس با توجه به ضعیف بودن استقلال صندوق‌های بازنشستگی ایران در وضعیت کنونی شاید بتوان گفت در صورتی که تجمیع صندوق‌ها واقع شود احتمال آن وجود دارد این مداخلات با تمسک به ابزارهایی چون نظارت بر صندوق‌ها بیشتر شود. در نتیجه چنانچه ساز و کارهای تجمیع به درستی ترسیم نشود این اقدام با اصل استقلال صندوق‌های بازنشستگی در تعارض قرار خواهد گرفت.

۲-۳. مغایرت با سیاست کوچک‌سازی دولت

در دو دهه اخیر در قوانین برنامه توسعه کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، اقدامات متعددی برای کوچک‌سازی دولت از طریق تعدیل نیروی انسانی، کم کردن نهادهای دولتی و واگذاری امور به بخش خصوصی در پیش گرفته شده است.^۳

تجمیع صندوق‌های بازنشستگی از چند جهت ممکن است با سیاست کوچک‌سازی دولت در تعارض قرار گیرد. نخست آنکه تجمیع صندوق‌ها نظارت و دخالت دولت را در حوزه بیمه‌ای بیش از پیش می‌نماید؛ بویژه آنکه تعدد صندوق‌های بازنشستگی و فراوانی شمار اعضای صندوق‌ها نظارت گسترده‌ای را می‌طلبد. حال آنکه در راستای سیاست کوچک‌سازی دولت، تعهدات و دخالت دولت به ارائه خدمات اجتماعی باید تا حد امکان کاهش یابد. دوم آنکه، یکی از اهداف اصلی تجمیع صندوق‌ها ایجاد هماهنگی میان آنهاست. بی‌شک انجام این وظیفه با توجه به تعدد صندوق‌های بازنشستگی، مستلزم ایجاد تشکیلات جدیدی در درون

۱. محسن شاه‌شرقی، «ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی؛ آتش زیر خاکستر اقتصاد ایران»، هفته‌نامه دولت و ملت، شماره ۱۰، (۱۳۹۵)، ص ۸.

۲. کوروش کاویانی، «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۲۴، (۱۳۸۴)، ص ۲۴۵.

۳. مسلم آقایی طوق، «مفهوم و معیارهای کوچک‌سازی دولت»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۲، (۱۳۸۶)، صص ۵۹-۷۰.

وزارتخانه مربوطه است که این خود موجب حجیم تر شدن تشکیلات اداری کشور خواهد شد. چنانچه دولت برای نظارت و هماهنگی میان صندوق‌ها تشکیلات جدیدی ایجاد نماید این امر با سیاست‌های دولت در زمینه تعدیل ساختاری مغایرت دارد؛ به همین جهت در انتقاد به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی گفته شده است: این قانون ابزارهای زیادی را در اختیار سازمان‌های دولتی قرار خواهد داد و در نتیجه موجب بزرگتر شدن دیوانسالاری اداری در ایران می‌شود.^۱

۳-۳. مخالفت مدیران عالی

موفقیت وحدت صندوق‌های بازنشستگی اعم از ادغام و تجمیع بشدت به رویکرد مدیران کشور بستگی دارد. نمونه عملی این موضوع را در نظام‌های تامین اجتماعی قزاقستان و ژاپن می‌توان مشاهده نمود. در نظام تامین اجتماعی قزاقستان که قانون مصوب ۲۰۱۳ مجلس، ادغام صندوق‌های بازنشستگی را مقرر نمود، دستور رییس جمهور این کشور به ادغام تمام صندوق‌های بازنشستگی و تشکیل یک موسسه واحد در مالکیت دولت، نقشی اساسی در ادغام صندوق‌ها داشته است.^۲ در کشور ژاپن نیز دولت برای ایجاد وحدت صندوق‌ها، دبیرخانه‌ای ایجاد نمود و در سال ۲۰۰۵ نخست وزیر این کشور به دبیرخانه دستور داد تا برای یکی شدن تمامی طرح‌های بازنشستگی کارکنان، لایحه یکی شدن طرح‌های بازنشستگی را به مرحله نهایی برساند. پس از آنکه دولت، مدتی بعد نسبت به لوایح مرتبط با بازنشستگی بی‌رغبت شد، لایحه مذکور بدون پشتوانه سیاسی مانده و در نهایت یکی شدن طرح‌های بازنشستگی منتفی شد.^۳

در برخی موارد، رویکرد مدیران نسبت به تجمیع صندوق‌ها از بی‌رغبتی ساده فراتر رفته و به شکل مخالفت صریح یا ضمنی جلوه‌گر می‌شود. این موضوع در نظام تامین اجتماعی ایران قابل مشاهده است؛ به طوری که همواره یکی از موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در

۱. عبده تبریزی، همان، ص ۱۹.

2. ILO, Merger of Pension Fund to form a Single Entity Complete in Kazakhstan, 2013, available at: http://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_246157/lang-en/index.htm, (12/04/2017).

۳. یونیچی ساکاموتو، «اصلاحات بازنشستگی خدمات دولتی در کشور ژاپن»، ترجمه فریبا بهزاد، مجموعه مقالات نظام بازنشستگی کارکنان دولت در کشورهای منتخب، (تهران: یزدا، ۱۳۹۵) ص ۱۷۸.

ایران، مقاومت مدیران عالی سیاسی دستگاه‌های دارای صندوق بازنشستگی مستقل و به تبع آن، مخالفت مدیران صندوق‌ها بوده است؛ چرا که آنان این اقدام را تهدیدی علیه استقلال عمل خود دانسته و حاضر نبوده‌اند دامنه اختیاراتشان را از دست داده و در یک سازمان دیگر ادغام یا در قالب تجمیع، زیر نظر یک نهاد برتر قرار گرفته و به آن پاسخگو باشند.^۱

به نظر می‌رسد تا زمانی که در ساختار نظام تامین اجتماعی، منابع انسانی ضرورت تجمیع صندوق‌ها را در وضعیت کنونی درک ننموده و در برابر آن مقاومت نمایند حتی پس از تجمیع، نیز چنین مقاومت‌هایی ادامه خواهد داشت؛ حال آنکه، صرف تجمیع صندوق‌ها زیر یک سقف، کارساز نخواهد بود؛ بلکه آنچه مهم است تحقق وحدت عملکرد صندوق‌ها و ایجاد استانداردهای قابل قبول بویژه از طریق تجدید ساختار در جهت استانداردسازی هنجارها و قواعد مختلف آنها و نیز یکسان‌سازی نکات و وجوه مشترک و ضروری آنهاست.^۲

نتیجه‌گیری

توجه به صندوق‌های بازنشستگی در کنار بحران آب و محیط زیست در برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، به خوبی بازگوکننده وضعیت بحرانی این نهادهای مالی است. یکی از سازکارهایی که می‌تواند به بهبود وضعیت صندوق‌ها در ایران کمک نماید حرکت به سوی وحدت آنهاست. وحدت صندوق‌ها با مکانسیم تجمیع زیر نظر یک نهاد دولتی برتر بیش از یک دهه است که در نظام حقوقی ایران مورد توجه قرار گرفته است؛ با این حال، با وجود آنکه این اقدام اصلاحی برای کاهش مشکلات موجود همواره ضرورت داشته است، جز در مورد صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی فولاد در مورد سایر صندوق‌ها تاکنون تحقق نیافته است.

مهمترین ضرورت تجمیع صندوق‌ها را باید ایجاد نظام نظارت موثر بر آنها دانست. البته تحقق نظارت موثر منوط به تجمیع تمام صندوق‌های بازنشستگی است؛ زیرا در فرضی که برخی از صندوق‌ها تحت نظر وزارت رفاه قرار گیرند و برخی دیگر از تجمیع مستثنی شوند:

۱. حجت‌اله میرزایی، «حل بحران صندوق‌های بازنشستگی با اشتغال زایی»، ماهنامه صنعت و توسعه، (۱۳۹۶) قابل دسترسی در: <http://sowt.ir>, (12/05/2017).

۲. مجتهدی، همان، ص ۷۲.

وزارتخانه ناظر، نگاه همه‌جانبه و فراگیر نسبت به صندوق‌ها نخواهد داشت. همچنین بخش حاکمیتی که باید ناظر و بی‌طرف باشد، در رقابت صندوق‌های تجمیع شده با سایر صندوق‌ها ممکن است از جایگاه بی‌طرفی خود عدول کرده و با ایجاد یک فضای رانتی، صندوق‌های تجمیع نشده را از صحنه رقابت بیرون یا تضعیف کند. علاوه بر اینها، یک ناظر تا زمانی می‌تواند بی‌طرفانه به ایفای نقش پردازد که در صورت وجود خطا و ناکارآمدی، تیغ نظارتش به سمت خودش نباشد. در شرایطی که برخی از صندوق‌ها تجمیع شوند و برخی دیگر از تجمیع شدن اجتناب نمایند بعید نیست نهاد نظارت‌کننده به ضعف و ناکارآمدی‌های صندوق‌های تحت نظر خود به دیده اغماض بنگرد و در این گذر، منافع جامعه بیمه‌شدگان را با مخاطره مواجه کند.

در خصوص امکان یا عدم امکان تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران باید گفت در این خصوص نمی‌توان حکم کلی داد؛ بلکه باید میان صندوق‌های بازنشستگی متعدد از نظر ماهیت قانونی تفکیک قائل شد. در مورد صندوق‌های بازنشستگی دولتی یا به تعبیر دیگر صندوق‌هایی که بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آنها توسط دولت تامین می‌شود مانند صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح، قابلیت تجمیع آنها زیر نظر یک نهاد دولتی برتر آسانتر از تجمیع سایر صندوق‌های بازنشستگی شامل صندوق‌های با ماهیت موسسات عمومی غیردولتی و صندوق‌های با ماهیت خصوصی مانند صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری است. در مورد این صندوق‌ها به نظر می‌رسد صرفاً سازکارهای تقنینی راهکار موثر نیست؛ تجربه ناموفق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و نیز قانون مدیریت خدمات کشوری در تجمیع صندوق‌ها موید این موضوع است. در مورد این دو گروه از صندوق‌ها تعیین سازو کارهای تقنینی باید با همکاری این صندوق‌ها همراه باشد؛ تجمیع صندوق‌ها در بیشتر موارد، بهره‌گیری از مشورت و مشارکت مدیران صندوق‌ها را به دنبال دارد؛ زیرا تدوین سیاست برای صندوق‌های بازنشستگی نیازمند مطالعه‌ها و محاسبه‌های احتمالی برای آن صندوق است و این میسر نمی‌شود جز با در اختیار داشتن اطلاعات و آمار دقیق از یک صندوق. بی‌شک در اختیار داشتن اطلاعات جامع هر صندوق برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در گرو همکاری موثر هر صندوق با نهادهای برتر است. بنابراین، چنانچه به دنبال تجمیع در سیاست‌گذاری‌ها و

امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران ۱۰۷

برنامه‌ریزی‌ها از مشارکت مدیران بهره گرفته شود، احتمال تبعیت صندوق‌ها از سیاست‌ها و برنامه‌ها افزایش می‌یابد.

منابع

الف- فارسی

کتاب

- امیدی، رضا و خورشیدی، مونا، بیمه‌های اجتماعی، ضرورت توسعه فراگیر؛ آشنایی با سازمان تامین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها (تهران: موسسه عالی پژوهش و تامین اجتماعی، ۱۳۹۵).
- روغنی‌زاده، مصطفی، تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق‌های یادشده (قم: صحفی، ۱۳۸۴).
- ساکاموتو، یونیچی، «اصلاحات بازنشستگی خدمات دولتی در کشور ژاپن»، مجموعه مقالات نظام بازنشستگی کارکنان دولت در کشورهای منتخب، ترجمه: فریبا بهزاد (تهران: یزدا، ۱۳۹۵).
- طباطبائی مومنی، منوچهر، حقوق اداری (تهران: سمت، ۱۳۹۰).
- عراقی، عزت‌اله و همکاران، درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی (تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۸۶).
- مجتهدی، محمدرضا، حقوق تامین اجتماعی (تبریز: آیدین، ۱۳۹۱).

مقاله‌ها

- ، «جزئیات طرح تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در وزارت رفاه»، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی دولت به نشانی: <http://dolat.ir/detail/176790>, (2017/05/05)، (۱۳۸۸).
- آقای طوق، مسلم، «مفهوم و معیارهای کوچک‌سازی دولت»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۲، (۱۳۸۶).
- بادینی، حسن، «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تامین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، شماره ۴، (۱۳۸۷).
- رستمی، ولی و حسینی‌پور، مجتبی، «نظارت مالی بر موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه حقوق، شماره ۴، (۱۳۸۸).
- شاه‌شرقی، محسن، «ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی؛ آتش زیر خاکستر اقتصاد

- ایران»، هفته‌نامه دولت و ملت، شماره ۱۰، (۱۳۹۵).
- عبده‌تبریزی، حسین، «بررسی ابعاد ارتقای مدیریت و کارآمدسازی صندوق‌های بازنشستگی»، هفته‌نامه تجارت فردا، سال ۵، (۱۳۹۵).
- عبده‌تبریزی، حسین، «ضرورت تجدید ساختار نظام تامین اجتماعی و بازنشستگی در ایران»، ماهنامه بورس، شماره ۳۷، (۱۳۸۲).
- کاظمی، سیدعباس و رکوعی، ایمان، «طراحی یک مدل اقتضایی برای ادغام سازمان‌های بزرگ دولتی ایران»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، شماره ۲۴، (۱۳۸۱).
- کاویانی، کوروش، «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۲۳، (۱۳۸۴).
- کاویانی، کوروش، «مبانی و آثار همپوشانی تعهدات بیمه‌های اجتماعی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۶، (۱۳۸۸).
- مدنی، سعید، «چشم‌اندازهای فراروی تامین اجتماعی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی شده در لایحه نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی»، فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۱۵، (۱۳۸۲).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها درباره: «طرح استفساریه ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶»، (۱۳۸۶).
- معنوی، مهران، «نظام تامین اجتماعی؛ بخشی یا فرابخشی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۳۳، (۱۳۸۱).
- میرزایی، حجت‌اله، «حل بحران صندوق‌های بازنشستگی با اشتغال‌زایی»، ماهنامه صنعت و توسعه، قابل دسترسی در: (<http://sowt.ir>), (12/05/2017)، (۱۳۹۶).
- نصیری اقدم، علی و فاتحی‌زاده، محسن، «سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی»، فصلنامه جستارهای اقتصادی، شماره ۱۶، (۱۳۹۰).

ب- انگلیسی

Books

- Kortleve, Niels. & Others, *European Supervision of Pension Funds: Purpose, Scope and Design*, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement (Netherlands: Tilburg University, 2011).

– OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), *Recommendation on Core Principles of Occupational Pension Regulation* (OECD Council, 2009).

Articles

- Bali, Azad Singh and Asher, Mukul, G, “Coordinating Healthcare and Pension Policies: An Exploratory Study”, ADBI Working, Paper No. 374, (2012).

- Mennis, Gerg, “Making State Pension Investments More Transparent”, available at: https://www.pewtrusts.org/media/assets/2016/02/making_state_pension_investments_more_transparent.pdf (2016).

– ILO, *Merger of Pension Fund to form a Single Entity Complete in Kazakhstan*, available at:

[http://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_246157/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_246157/lang-en/index.htm), (12/04/2017) (2013).