




## The challenges of the pension system in the 1990s: the case study of the Social Security Organization

Jafar Elhaei

Master of Economics, Faculty of Economics, Imam Hossein University (AS), Tehran, Iran.

g.elhaie7@gmail.com

 0000-0000-0000-0000

### Abstract

One of the basic challenges for any government is to reform the policies related to the pension field. As mentioned in the statements of the leadership, the labor law must have the necessary guarantees for the period of retirement and for the period of disability and the conditions of disability and the like. Therefore, according to the importance of this issue, in this study, the problems of the social security pension fund have been investigated using the analytical descriptive method. Among the most important problems in the legislative field are cases such as the parliament's lack of attention to aging and retirement history, the government's failure to approve a multi-layer social security system, the exclusion of workshops with less than 10 people from the scope of the labor law, the transfer of insurance authority to power supply companies, the non-sponsorship of the law He mentioned working in free trade zones and making workers' insurance optional by the employer in oil zones and other cases.

The large debt of the social security organization to commercial banks, the non-payment of collective debts of the government to the social security organization, the clearing of low-yielding companies with government debt, loss-making and management crisis in subsidiary companies, failure to reinvest the income from past investments, mistakes in calculation Government debt, etc., are also among the most important functions listed in the field of implementation. The lack of strong labor and employer organizations and the management and governance structure of the social security organization, the cancellation of periodic inspections of factories and companies, the lack of strict supervision by insurance inspectors, etc. are also among the main regulatory causes of this crisis.

According to the detailed examination of the challenges at three levels, suggestions have been made to solve these problems, the most important of which is the necessity of a regulatory body as a legislator and supervisor for all funds in general and the social security fund in particular.

**Keywords:** Social security, Pension fund, Reform regulations.



مقاله پژوهشی

## چالش‌های نظام بازنشستگی در دهه ۹۰ شمسی (مورد مطالعه: سازمان تأمین اجتماعی)

جعفر الهایی

کارشناسی ارشد اقتصاد دانشکده اقتصاد دانشگاه امام حسین علیه‌السلام، تهران، ایران.

g.elhaie7@gmail.com

0000-0000-0000-0000

### چکیده:

یکی از چالش‌های اساسی برای هر دولت، اصلاح سیاست‌های مرتبط با حوزه بازنشستگی است. همان‌گونه که در بیانات رهبر انقلاب به این مهم اشاره شده است، قانون کار باید برای دوران بازنشستگی و حوادث و نقص عضو احتمالی و امثال آن تضمین‌های لازم را داشته باشد؛ بنابراین، با توجه به اهمیت این موضوع، این مطالعه با استفاده از روش توصیفی تحلیلی، مهم‌ترین معضلات صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی را بررسی کرده است؛ از جمله مشکلات حوزه تقنینی می‌توان به بی‌توجهی مجلس به افزایش سن و سابقه بازنشستگی، عدم تصویب نظام چندلایه تأمین اجتماعی توسط دولت، خروج کارگاه‌های زیر ده نفر از مشمولیت قانون کار، واگذاری اختیار بیمه به شرکت‌های تأمین نیرو، عدم مشمولیت قانون کار در مناطق آزاد تجاری و اختیاری کردن بیمه کارگران توسط کارفرما در مناطق نفتی و موارد دیگر اشاره کرد. بدهی کلان سازمان تأمین اجتماعی به بانک‌های تجاری، عدم پرداخت بدهی‌های تجمیعی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، تهاتر شرکت‌های کم‌بازده با بدهی دولت، زیان‌ده بودن و بحران مدیریت در شرکت‌های زیرمجموعه، عدم سرمایه‌گذاری مجدد درآمدهای حاصل از عایدی سرمایه‌گذاری‌های گذشته، اشتباه در محاسبه بدهی دولت و ... نیز از مهم‌ترین کژ کارکردی‌های احصاشده در حوزه اجرا بوده است. نبود تشکلی‌های قوی کارگری و کارفرمایی و ساختار مدیریتی و حاکمیتی سازمان تأمین اجتماعی، لغو بازرسی‌های دوره‌ای از کارخانه‌ها و شرکت‌ها، نبود نظارت دقیق بازرسان بیمه نیز از اصلی‌ترین علل نظارتی وقوع این بحران شناسایی شده است. با توجه به بررسی دقیق چالش‌ها در سه سطح پیش‌گفته، پیشنهادهایی برای رفع مشکلات آن ارائه شده که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به لزوم وجود یک نهاد تنظیم‌گر (رگولاتور) به‌عنوان قانون‌گذار و ناظر برای تمامی صندوق‌ها به‌صورت عام و صندوق تأمین اجتماعی به‌طور خاص اشاره کرد.

**واژگان اصلی:** تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی، مقررات اصلاحی.

دسترسی به مقالات نشریه علمی مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی (Open Access) است.



نشریه علمی «مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی» تحت مجوز بین‌المللی CC BY 4.0

Doi: 10.22034/IRSJ.2024.423925.1016

مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرات مطرح‌شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله می‌باشد و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی نمی‌باشد.

## مقدمه

«صندوق‌های بازنشستگی» از مهم‌ترین پیچیدگی‌های سال‌های گذشته و موضوع پر چالش آینده اقتصاد ایران هستند. بر اساس اظهارات رسمی، حدود ۸۵ درصد هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی از سوی دولت تأمین می‌شود و سالانه مبالغی در قالب ردیف بودجه‌های مشخص به حمایت از این صندوق‌ها اختصاص می‌یابد. این موضوع، با توجه به شرایط کلان اقتصادی، کسری بودجه، تورم، افزایش سال‌های دریافت مستمری و افزایش امید به زندگی می‌تواند به مسئله‌ای حساس برای دولت بدل شود؛ به عبارت دیگر، با توجه به اینکه بیشتر تعهدات صندوق‌های تأمین اجتماعی از جنس بدهی هستند، با گذر زمان حجم آن‌ها افزایش پیدا می‌کند و در صورت عدم اصلاح ساختاری این حوزه، دیری نمی‌پاید که تمام بودجه عمومی کشور صرف پرداخت تعهدات این صندوق‌ها می‌شود.

توجه به وضعیت معیشتی و رفاهی بازنشستگان همواره از نکات برجسته در بیانات رهبر انقلاب بوده است؛ چنانکه در بیاناتی به مناسبت روز بازنشستگان فرموده‌اند:

«به وضعیت بازنشسته‌ها برسید. اگر می‌خواهید در دستگاه شما افراد خوب کار کنند، راهش این است که به بازنشسته‌ای که الآن هیچ کاری برای شما نمی‌کند، خوب برسید» (خامنه‌ای، بیانات، ۲/۱۲/۱۳۷۱).

ایشان همچنین در بیاناتی اظهار داشته‌اند:

«مسئله مستمری‌بگیرها و بازنشستگان، واقعاً مسئله مهمی است. قانون کار باید تضمین‌های لازم را برای دوران بازنشستگی و برای دوران نقص عضو و شرایط نقص عضو و امثال آن داشته باشد.»

و تأکید کرده‌اند:

«دولت هم باید ان‌شاءالله کمک کند تا قشرهایی که در پوشش تأمین اجتماعی هستند، مثل بازنشستگان، هرکدام به نحوی مورد اعتنا و توجه ویژه قرار گیرند. بازنشستگان، نیروی فعال کشور در اندکی پیش از این هستند که تلاش کرده‌اند، زحمت کشیده‌اند، بسیاری از آن‌ها شب و روز و عمر و جوانی خود را صرف کار کرده‌اند و باید کشور به این تلاش و به این زحمت‌کشی مستمر دوران عمر پاسخ گوید» (خامنه‌ای، بیانات،

صندوق‌های بازنشستگی از دو جهت حائز اهمیت هستند: نخست، تأمین مالی قشر بزرگی از جامعه و دوم، واسطه‌گری مالی آن که در کنار بانک‌ها، بیمه‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک، به‌عنوان واسطه‌گر به تأمین مالی می‌پردازد. این وظیفه با توجه به «بند ۹ سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی» مهم‌تر است و می‌تواند با هدف پاسخگویی به نیازهای ملی و ایجاد ثبات، در تقویت بخش واقعی پیشگام عمل کند.

در ایران صندوق‌های بازنشستگی متعددی وجود دارد که سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین صندوق، از نظر جمعیت تحت پوشش (شاغلان غیردولتی و در مواردی دولتی) به شمار می‌آید. با توجه به آمار سال ۹۸، تعداد مستمری‌بگیران حدود ۳۶٫۵ درصد رشد داشت و در حال حاضر ۶۰ درصد (۳ میلیون نفر) مستمری‌بگیران تحت پوشش این صندوق، حداقل بگیر و حدود ۱۰ تا ۱۲ درصد زیر حداقل دریافتی دارند (دهقان‌کیا، ۱۳۹۹). صندوق‌های بازنشستگی تأمین اجتماعی و کشوری در مجموع بیش از ۴۷ میلیون نفر از جمعیت کشور را تحت پوشش قرار داده‌اند که بیش از ۴ میلیون آن‌ها را بیمه‌شدگان اصلی و تبعی سازمان تأمین اجتماعی تشکیل می‌دهد. دولت به‌طور تقریبی هر سال بین ۲۷ تا ۳۰ هزار میلیارد تومان برای سازمان تأمین اجتماعی بدهی جدید ایجاد می‌کند (شوکت، ۱۳۹۸) و میزان بدهی آن در سال ۱۳۹۹، ماهیانه ۳۵۰۰ میلیارد تومان بوده است. بررسی منابع و مصارف این سازمان در دو دهه گذشته نشان می‌دهد که مصارف سازمان تأمین اجتماعی، از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳، به میزان ۲/۵ درصد بیش از منابع آن بوده است (دهقان‌کیا، ۱۳۹۹). ۲۱۰ هزار میلیارد تومان بدهی در دولت یازدهم و دوازدهم، به بدهی دولت اضافه شده است (شوکت، ۱۳۹۸).

با توجه به روند فزاینده سهم بودجه صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح از بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی که حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان برای ۲ میلیون و ۲۰۰ هزار خانوار هزینه می‌شود (و ۴۰ هزار میلیارد تومان یارانه برای ۲۳ میلیون خانوار)، دولت تا چند سال آینده برای مشارکت در حق بیمه‌های اجتماعی (سرمایه‌گذاری برای آینده بیمه‌شدگان) و همچنین تقویت بودجه حمایت‌های اجتماعی (کمک به نهادهای حمایتی با هدف کاهش فقر و کنترل آسیب‌های اجتماعی) امکان مالی کمتری خواهد داشت.

صندوق تأمین اجتماعی با توجه به پیر شدن جمعیت کشور (برآورد نرخ رشد جمعیت

صفر تا سال ۱۴۲۰) و تضعیف توان ایفای تعهدات (به علت تحولات مقرراتی که حاکم بر نظام بازنشستگی دهه ۱۳۸۰ است)، طی سال‌های آتی با بحران‌های جدی مواجه خواهد شد (رضوی و دیگران، ۱۳۹۹)؛ به‌نحوی که با وضعیت موجود، سازمان تأمین اجتماعی را همچون دیگر صندوق‌های بازنشستگی، احتمال ورشکستگی تهدید می‌کند. بر این اساس، انجام اصلاحات ساختاری و پارامتریک از ضروری‌ترین راه‌های اصلاح این صندوق‌ها به شمار می‌آید. منظور از اصلاحات ساختاری، تغییرات کلی در ساختار بازنشستگی و همچنین اصلاحات پارامتریک، به اصلاحات قوانین و مقررات اشاره دارد که در مورد جمعیت صندوق، شاخص‌های مؤثر بر مصارف و سن بازنشستگی و غیره است؛ بنابراین پرداختن به چالش‌های پیش روی این صندوق اهمیت فراوانی دارد.

بنا به دلایلی که در ادامه خواهد آمد، بسیاری از نظام‌های بازنشستگی با مشکلات اساسی مواجه هستند و این امر نیازمند توجه مسئولان و اعمال دستور اصلاحات و راهکارهایی در سه سطح تقنینی، اجرایی و قضایی است.

بنابراین، مطالعه پیش رو به روش توصیفی و مطالعات کتابخانه‌ای چالش‌های این حوزه را بررسی می‌کند. بدین منظور پس از تحقیق در ادبیات مربوط به مسئله و پیشینه تحقیق، وضعیت کنونی صندوق‌ها در ایران واکاوی و در پایان خلأها و کژکارکردی‌های موجود در سه سطح تقنینی، اجرایی و قضایی استخراج و راهکارهایی برای حل این چالش‌ها ارائه می‌شود.

### ۱. ادبیات نظری مسئله

بر اساس مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO)<sup>۱</sup>، «تأمین اجتماعی به‌منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدیدآمده، به‌واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، ازکارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد» (مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸).

بنا به تعریف اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)<sup>۲</sup>، تأمین اجتماعی نوعی حمایت است که باهدف کمک به افراد جهت فراهم کردن سلامتی، روابط مناسب برای پیشرفت

1. International Labor Organization (ILO)

2. International Social Security Review

توانایی‌های افراد ایجاد می‌گردد (ادبی فیروزجایی و حسینی، ۱۳۹۷).

بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از تأمین اجتماعی، تعریفی جامع آمده است:

«برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی-درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند».

در بررسی روند و فرایند نظام‌های تأمین اجتماعی، دو مدل نظام «بیسمارکی» (۱۸۸۰) و «بورجی» (۱۹۴۰) از معروف‌ترین نظام‌ها به شمار می‌آیند. نظام بورجی که همان نظام تأمین اجتماعی محسوب می‌شود، مبتنی بر همبستگی عمومی بوده، منابع آن با پرداخت مالیات تأمین می‌شود. تأمین اجتماعی تمامی افراد وظیفه دولت شمرده می‌شود (میر، ۱۳۸۷: ۵). «نظام بورجی مکملی برای نظام بیسمارکی و مبتنی بر سه اصل زیر است:

۱- اصل همگانی بودن: تمامی افراد جامعه باید در برابر خطرات احتمالی بیمه شوند.  
۲- اصل وحدت: تمامی درآمدها و هزینه‌ها در یک ساختار و سازمان باید منسجم و متمرکز باشد.

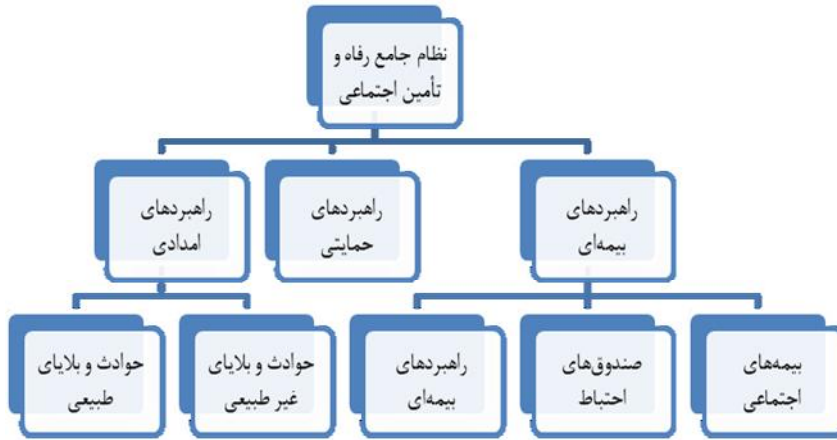
۳- اصل یکنواختی: تمامی افراد به اندازه نیاز باید از آن استفاده کنند و این استفاده مستقل از میزان درآمد و پرداختی بیمه است.

در نظام‌های بورجی، حدود ۴۰ تا ۸۰ درصد منابع برای پوشش دادن هزینه‌های تأمین اجتماعی از منابع دولتی تأمین می‌شود و این در حالی است که در نظام‌های بیسمارکی حق بیمه اجباری کارفرمایان و بیمه‌شدگان تشکیل‌دهنده این منبع است» (مایونو دینیتیانو، ۱۳۸۰: ۲۰).

### ۱-۱. راهبردهای نظام تأمین اجتماعی

مهم‌ترین و کامل‌ترین راهبرد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مربوط به راهبردهای بیمه‌ای، شامل بیمه‌های تأمین اجتماعی، صندوق‌های احتیاط و مسئولیت کارفرما می‌شود که اغلب بر کمک‌های دولتی وابسته است و افراد شاغل را در نظر می‌گیرد. راهبرد دوم که مبتنی بر حمایت از تمامی شهروندان است، ارتباطی با شرط اشتغال فرد ندارد و دولت با تخصیص

بودجه مشخص نقش اصلی را در تأمین مالی آن ایفا می‌کند (شکل ۱).



(مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۵)

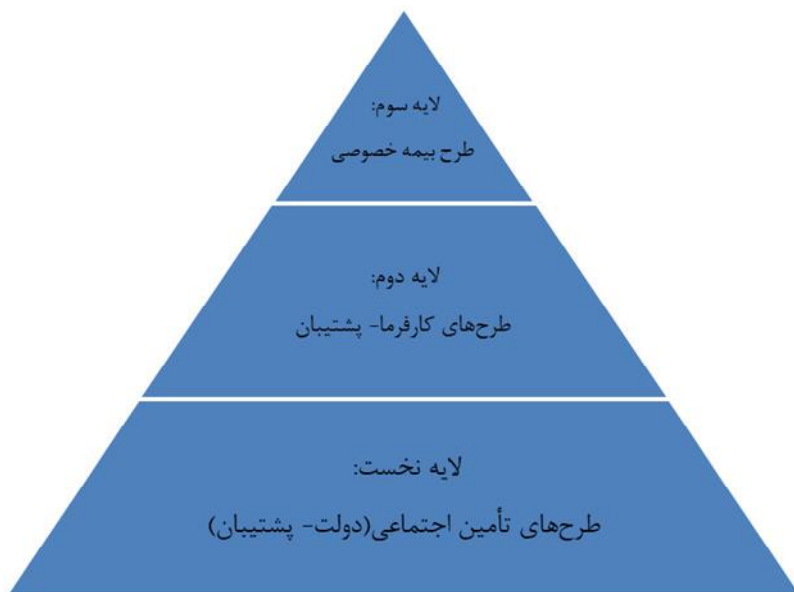
### شکل (۱): راهندها و الگوهای متداول در نظام تأمین اجتماعی

در راهبرد امدادی، کمک‌های بین‌المللی و حتی سمن‌ها در مشکلات و حوادث طبیعی مانند جنگ و سیل، علاوه بر ردیف بودجه‌های دولتی به تأمین مالی کمک می‌کنند. گفتنی است که بر اساس تعاریف بین‌المللی، بخش امدادی جزو اجزای نظام تأمین اجتماعی محسوب نمی‌شود (فیروزجایی و حسینی، ۱۳۹۷).

### ۲-۱. انواع طرح‌های بازنشستگی (صندوق‌ها)

به‌طور کلی طرح‌های بازنشستگی را از یک جنبه می‌توان در سه لایه دسته‌بندی کرد (شکل ۲): لایه نخست مربوط به طرح‌های تأمین اجتماعی است که هدف اول آن تأمین حداقل‌هایی برای اغلب افراد جامعه است. در این لایه، میزان کمک‌های بلندمدت، مبلغی ثابت و تابعی از سطح دستمزد و پرداخت حق بیمه‌ها است. طرح‌هایی که در لایه دوم قرار می‌گیرند، مکمل لایه نخست بوده و نوعی نزدیکی بین آن دو دیده می‌شود. به عبارتی اگر لایه نخست در مورد تعیین حداقل معیشت مستمری‌بگیران مطرح شود، لایه دوم درباره افزایش میزان مستمری لایه نخست است. لایه سوم نیز در مورد بیمه‌های شخصی یا انفرادی افراد است که به‌صورت بیمه‌های زندگی و اغلب برای افرادی با وضعیت معیشتی و مالی مناسب‌تر استفاده می‌گردد.

(زبیری و مؤتمنی، ۱۳۹۹).

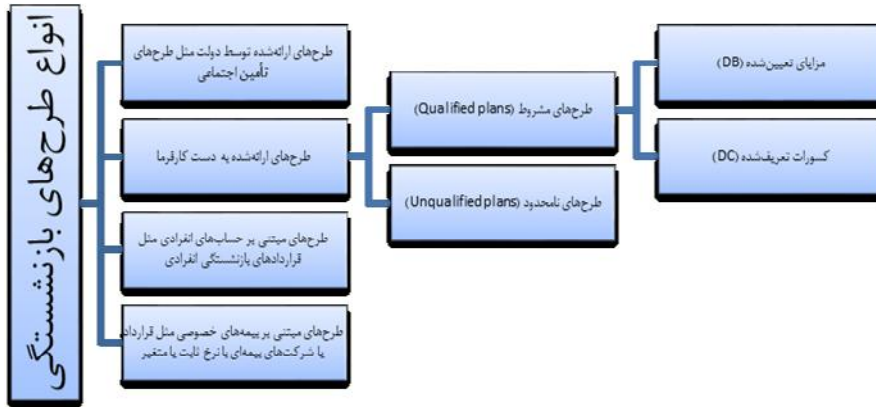


منبع: (کمیسیون اروپا)<sup>۱</sup>

### شکل (۲): هرم لایه‌های طرح بازنشستگی

به این ترتیب، بر اساس تعریف کمیسیون اروپا، طرح‌های بازنشستگی به طرح‌های ارائه شده توسط دولت، کارفرما و طرح‌های مبتنی بر حساب‌های انفرادی، بیمه‌های خصوصی تقسیم‌بندی می‌شوند که خود طرح‌های ارائه شده به دست کارفرما شامل طرح‌های مشروط و غیر مشروط است و طرح‌های مشروط به دودسته طرح‌های مبتنی بر مزایای تعیین شده و مبتنی بر کسورات تعریف شده تقسیم‌بندی می‌گردند (شکل ۳). موارد اول و دوم به ترتیب در لایه‌های نخست و دوم قرار گرفته و موارد سوم و چهارم مربوط به لایه سوم می‌شود (شکل ۲)

1. European Commission



منبع: (کمیسیون اروپا)

### شکل (۳): انواع طرح‌های بازنشستگی

در یک دسته‌بندی دیگر می‌توان صندوق‌ها را به سه بخش تقسیم و از سه منظر بررسی کرد: «تأمین مالی»، «سیستم پرداخت» و «نحوه ورود». از منظر تأمین مالی به یک طیف می‌توان اشاره نمود که یک سمت آن «اندوخته کامل» (FF)<sup>۱</sup> و سمت دیگر آن «نظام بدون ذخیره» (PAYG)<sup>۲</sup> است. از جنبه سیستم پرداخت به دو دسته مبتنی بر «حقوق/مزایای تعریف شده» (DB)<sup>۳</sup> و سیستم مبتنی بر «حق بیمه معین» (DC) تقسیم می‌شوند. در این دسته‌بندی اصلی‌ترین تفاوت نظام‌های بازنشستگی در نحوه تأمین مالی آن‌ها است. همچنین از نظر نحوه ورودی جدید و حوزه تحت پوشش، در دو دسته «باز» و «بسته» تعریف می‌گردند. به این ترتیب، به‌طور کلی نظام‌های بازنشستگی چهار دسته‌اند:

#### ۱-۲-۱. نظام بازنشستگی بر اساس حقوق تعریف شده

میزان دریافت مستمری هر بازنشسته بر اساس میزان پرداختی‌های هر فرد در طول دوران اشتغال خود به صندوق است. نحوه تأمین مالی به‌صورت پرداخت جاری (PAYG) است؛ به این معنا که میزان پرداختی شاغلان نسل کنونی، به مستمری‌بگیران نسل قبل تخصیص می‌یابد. در این نظام، مدیریت صندوق اغلب به‌صورت دولتی بوده، آثار کلان اقتصادی و ریسک

1. Fully Funded

۲. مخفف Pay-As-You-Go، معادل نظام «پرداختن - رفتن» یا سیستم توازن درآمد با هزینه.

3. Defined Benefit

سرمایه‌گذاری در آن اندک است. در این نظام که قدیمی‌ترین نظام بازنشستگی به شمار می‌آید، نرخ کسورات برای تمامی بیمه‌شدگان یکسان و اجباری بوده با تنظیم مؤلفه‌هایی همچون نرخ حق بیمه، سطح خدمات و سن بازنشستگی، تعادل لازم بین منابع و مصارف ایجاد می‌گردد (نیرومند، ۱۳۸۸).

از مزایای این نوع طرح بازنشستگی، ریسک سرمایه‌گذاری بسیار اندک آن است و اینکه به دلیل دولتی بودن، حداقل پرداختی برای هر مستمری‌بگیر وجود دارد و شرط پویایی و مانایی آن، اقدامات لازم برای تعادل ورودی و خروجی منابع مالی و قابل پیش‌بینی بودن اتفاقات اقتصادی است.

از نواقص طرح نیز می‌توان گفت، به دلیل کاهش انگیزه افراد برای تکمیل دوران خدمتی خود، نسبت منابع به مصارف کاهش می‌یابد و زمینه‌ساز نوعی بی‌عدالتی است؛ زیرا بدهی ضمنی (IPD)<sup>۱</sup> بسیار سنگینی را از یک نسل به نسل دیگر منتقل می‌کند و در برابر تغییرات جمعیتی و به‌خصوص افزایش سالمندان نسبت به شاغلان و کشورهایی با تورم بالا بسیار آسیب‌پذیر است و با مشکلات مالی مواجه می‌شود. شواهد نشان می‌دهد که در ابتدای کار صندوق‌ها، منابع مالی بسیار بیش از مصارف آن بوده، ولی به‌مرور زمان و با توجه به استفاده نادرست از منابع آن و نبود سودآوری که در اغلب کشورها مشاهده شده، به فزونی مصارف بر منابع می‌انجامد. همچنین اصلی‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر چنین نظامی، تغییر در شاخص‌هایی همچون سن بازنشستگی است که همین امر می‌تواند پیامدهای اجتماعی به همراه داشته باشد (میر و دیگران، ۱۳۹۳).

### ۱-۲-۲. نظام بازنشستگی بر اساس کسور تعریف شده<sup>۲</sup>

مستمری افراد بازنشسته به میزان پرداختی‌های هر شاغل به صندوق سرمایه‌گذاری شده و با توجه به میزان سود ناشی از سرمایه‌گذاری و حتی نرخ تورم پرداخت می‌شود. پرداختی در این نوع نظام بازنشستگی در دو حالت اندوخته کامل یا پرداخت جاری صورت می‌گیرد و علی‌رغم مدیریت دولتی در نظام بازنشستگی بر اساس حقوق تعریف شده، در این نوع نظام مدیریت هم به صورت دولتی و هم به صورت خصوصی می‌تواند صورت گیرد که تأمین مالی آن به صورت اندوخته کامل (FF) یا جاری (PAYG) است (نیرومند، ۱۳۸۸).

1. Implicit Pension Depts  
2. Defined Contribution(DC)

- **نظام بازنشستگی DC-FF:** از این جهت که هر فرد متناسب با پرداختی‌های ناشی از کسورات مزایای خاصی دریافت می‌کند، این نظام عادلانه‌تر از نظام قبل قلمداد می‌شود، زیرا متناسب با پرداختی آن سرمایه‌گذاری صورت می‌گیرد و فرد به پرداخت کامل حق بیمه ابراز علاقه می‌کند. در این نظام نرخ کسور نسبت به نظام دیگر کمتر است و با توجه به کمتر بودن هزینه عملیاتی و همچنین به علت انباشت سرمایه و حضور بخش خصوصی و رقابت بیشتر، احتمال بازدهی بالاتری وجود دارد. همچنین به دلیل ماهیت این نظام، بدهی ضمنی وجود ندارد و تحت تأثیر تغییرات جمعیتی قرار نمی‌گیرد. از نکات منفی این نوع نظام می‌توان به این نکته اشاره کرد که ریسک این نوع صندوق‌ها بسیار بیشتر است و با توجه به اینکه مقدار مقرری حداقلی نیز برای هر فرد در نظر گرفته نمی‌شود، ریسک سرمایه‌گذاری کاملاً فرد بیمه‌شده را تهدید می‌کند و افراد انگیزه به افزایش پس‌انداز [شخصی] برای دوران بازنشستگی خود دارند (نیرومند، ۱۳۸۸).

- **نظام بازنشستگی DC-PAYG:** در این نوع نظام پرداخت حقوق مستمری بر اساس کسورات دوران شاغل بودن فرد است و تأمین مالی به صورت جاری (PAYG) صورت می‌گیرد؛ به این معنا که کسورات پرداختی فرد، به جای سرمایه‌گذاری صرف پرداخت به حقوق بازنشستگان یا شاغلان نسل قبل می‌شود. میزان بسیار کمی از ذخایر نیز به عنوان سرمایه‌گذاری برای حفظ ارزش ذخایر تخصیص داده می‌شود (نیرومند، ۱۳۸۸).

## ۲. پیشینه پژوهش

معصومی (۱۴۰۰) در مطالعه‌ای با عنوان «مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران» در سه بخش مجزا و به روش توصیفی تحلیلی، به بررسی و تبیین مهم‌ترین مشکلات ساختاری در زمینه مدیریت، نظارت و استقلال صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که برونرفت از این مشکلات، نیازمند توجه هم‌زمان به اصلاح قوانین و مقررات و پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای قوانین و مقررات فعلی است.

مزینی و علیزاده (۱۳۹۹) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی رویکردهای سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی: مطالعه موردی سازمان تأمین اجتماعی ایران» به آسیب‌شناسی جریان وجوه نقد درآمدها و مصارف سازمان به همراه ویژگی‌ها و الزامات خاص آن در بازه ۱۳۸۹-۱۳۹۶ پرداخته و الزامات اتخاذ رویکردهای فعالانه یا منفعلانه و برون‌سپاری یا درون‌سپاری

در مدیریت سرمایه‌گذاری ذخایر سازمان و تجربیات جهانی را ارزیابی و نتیجه‌گیری کرده‌اند که رویکرد فعلی سازمان، منفعلانه و بدون هرگونه برون‌سپاری در مدیریت سرمایه‌گذاری است. ضمن اینکه اتخاذ رویکرد فعالانه در شرایط کنونی با توجه به عمق کم بازار مالی، محدود بودن فضای کسب‌وکار و نفوذ بالای دولت در سازمان تأمین اجتماعی به‌سختی امکان‌پذیر است.

رستمی و بادینی (۱۳۹۸)، در مطالعه‌ای با عنوان «بررسی علل به وجود آمدن و چالش‌های بنگاه‌داری صندوق‌های بازنشستگی در ایران» با استفاده از روش تحقیق کیفی و کتابخانه‌ای، به بررسی این عوامل در صندوق‌های بازنشستگی ایران پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد صندوق‌های بازنشستگی برای توجه بیشتر به حقوق اعضای خویش لازم است با متنوع سازی پرتفوی خود یا کاهش سهام تحت تملک در هر شرکت تجاری، میان سرمایه‌گذاری از طریق تملک سهام شرکت‌ها و سایر شیوه‌های سرمایه‌گذاری، تعادل برقرار کنند.

جعفری و همکاران (۱۳۹۷) در مقاله «آثار کلان اقتصادی اصلاحات ساختاری در نظام بازنشستگی ایران» به بررسی آثار توزیعی و رفاهی انتقال از نظام بازنشستگی پرداخت جاری به‌نظام اندوخته‌گذاری جزئی، با استفاده از مدل‌های تعادل عمومی نسل‌های هم‌پوشان شش دوره‌ای پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد که دو الگوی مزایای معین همراه با تأمین مالی به‌صورت پرداخت جاری، افراد پس‌انداز شخصی بیشتری دارند، از این رو، انباشت سرمایه در کل جامعه افزایش می‌یابد؛ اما بعد از انجام اصلاحات ساختاری در نظام بازنشستگی، افراد با امید به پس‌انداز بیشتر توسط نظام بازنشستگی، مصرف خود را در تمام نسل‌ها افزایش می‌دهند که نتیجه آن کاهش انباشت سرمایه در کل جامعه است. بر اساس نتایج، به اعتبار کاهش انباشت سرمایه، تولید نیز کاهش خواهد یافت.

ادبی فیروزجایی (۱۳۹۶) در پژوهش «چالش‌ها و راهکارهای صندوق‌های بازنشستگی در ایران: مطالعه موردی صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح» با استفاده از روش مطالعات اسنادی، پیمایشی و مدل آماری مشکلات صندوق‌های بازنشستگی را بررسی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند که صندوق با کسری مالی شدیدی روبه‌رو است؛ به‌طوری‌که از سال ۱۳۹۰ بخش عمده‌ای از مستمری‌ها توسط دولت پرداخت می‌شود. یکی از راهکارهای اساسی برای جلوگیری از احتمال ورشکستگی صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح این است که صندوق

به صورت مستقل فعالیت کند و از حمایت دولت خارج شود. برای این منظور صندوق نیازمند سرمایه اولیه‌ای است که محدوده لازم برای افزایش صندوق بر اساس مدل ارزش در معرض ریسک (VaR) قابل برآورد است.

فرتوک‌زاده و همکاران (۱۳۹۲) در مقاله «بحران فزونی مصارف نسبت به منابع» به بررسی مسائل پیش روی صندوق‌های بازنشستگی با تأکید بر فزونی بیش از اندازه مصارف بر منابع پرداخته‌اند. آن‌ها با شناسایی عوامل کلیدی اثرگذار بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی و سپس با استفاده از مدل‌سازی دینامیکی در قالب روش تحلیل پویایی‌های سیستم، این بحران را شبیه‌سازی و تجزیه و تحلیل کرده‌اند. نتایج تحقیق ارائه مدلی برای پیش‌بینی ۲۰ سال آینده صندوق‌های بازنشستگی است. نتایج شبیه‌سازی نشان می‌دهد سیاست‌های سرمایه‌گذاری و تغییر سازوکار فعلی صندوق نسبت به سایر سیاست‌ها مؤثرتر بوده است و در بلندمدت نیز تغییر سازوکار کنونی صندوق کارگشا خواهد بود.

ایچ و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای با عنوان «بازسازی نظام تأمین اجتماعی در روسیه» به استفاده از مدل اقتصادسنجی تعادل عمومی پویا (DSGE)، به بررسی آثار اقتصادی ناشی از اصلاحات سیستم بازنشستگی در روسیه پرداخته‌اند. بر اساس نتایج این مطالعه، با افزایش سن بازنشستگی از ۶۳ به ۶۵ سال تا سال‌های ۲۰۳۰ و ۲۰۵۰، اگرچه مخارج عمومی بازنشستگی افزایش می‌یابد، نرخ جایگزینی به ۴۰ درصد خواهد رسید.

گفتنی است که اغلب مطالعات داخلی به بررسی چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی پرداخته‌اند و به صورت خاص مطالعه دقیقی بر صندوق تأمین اجتماعی با رویکرد بررسی کژ کارکردی‌های موجود در حوزه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی انجام نشده است و به همین دلیل، تدوین گزارشی با این رویکرد ضرورت دارد.

### ۳. تحلیل یافته‌های پژوهش

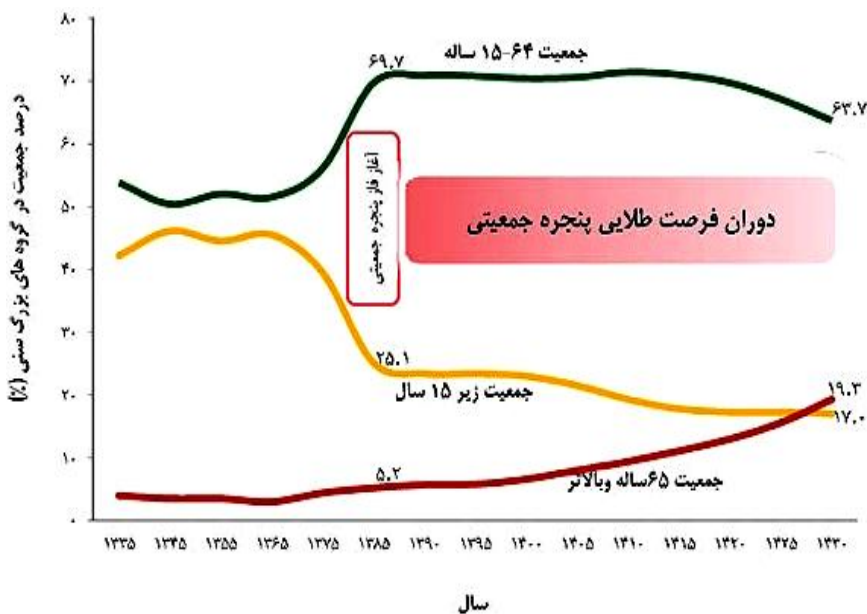
#### ۳-۱. بازنشستگی در ایران

مبنای فعالیت نظام بازنشستگی در ایران، نظام DB-PAYG است. پیش از پرداختن به وضعیت صندوق‌های ایران بهتر است، وضعیت جمعیت (پنجره جمعیتی ایران) بررسی شود.

1. Frank Eich, Charleen Gust, and Mauricio Soto

### ۳-۱-۱۵. دام بازنشستگی

همان‌طور که در «نمودار ۴» نشان می‌دهد، روند رشد جمعیت نزولی و نسبت افراد بالای ۶۵ سال از جمعیت در حال افزایش است. این بدان معناست که افراد بیش از گذشته عمر می‌کنند و قوانین تأمین اجتماعی و بازنشستگی باید با توجه به شرایط کنونی به‌روزرسانی شود. با توجه به ساختار جمعیتی کشور، به مرور تعداد افراد پرداخت‌کننده حق بیمه کاهش و تعداد مستمری‌بگیران افزایش می‌یابد که به این «دام بازنشستگی» گفته می‌شود.



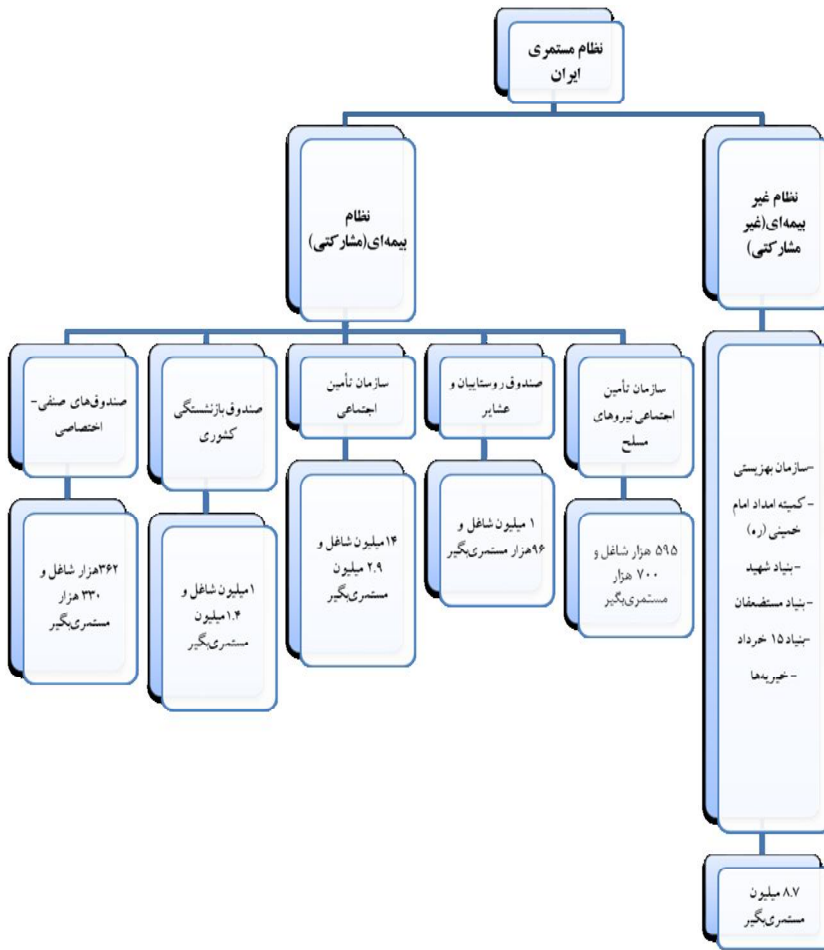
منبع: (نتایج سرشماری سال ۱۳۹۰)

#### نمودار (۱): ساختار جمعیتی کشور

این آمار نشان می‌دهد در آینده نزدیک جریانات نقدی خروجی صندوق‌های بازنشستگی به‌منظور پرداخت مستمری افزایش چشمگیری خواهد داشت؛ درحالی‌که با مسن‌تر شدن هرم سنی کشور و کاهش میزان زادوولد، جریانات نقدی ورودی کاهش خواهد یافت. پنجره جمعیتی فرصتی است که اگر از آن استفاده نشود تبدیل به تهدید می‌شود؛ یعنی جوانان در سن اشتغال که می‌توانند نیروی کار کشور باشند، در سال‌های آتی تبدیل به سالمند می‌شوند و دولت باید هزینه‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی آن‌ها را پرداخت کند.

### ۳-۱-۲. انواع صندوق‌های بازنشستگی در ایران

به‌طور کلی نظام مستمری ایران به دو بخش بیمه‌ای (مشارکتی) و غیر بیمه‌ای (غیر مشارکتی) تقسیم می‌شود که در «شکل ۴» به تفکیک ارائه شده است.



منبع: (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۸)

#### شکل (۴): ساختار نظام حمایت بازنشستگی کشور

در نظام غیر مشارکتی می‌توان به نهادهایی همچون سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام (رحمت‌الله‌علیه)، بنیاد مستضعفان و... اشاره کرد و در بخش بیمه‌ای، صندوق‌های بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح، روستاییان و عشایر و صندوق‌های صنفی اختصاصی قرار دارند.

تمامی صندوق‌های بازنشستگی موجود در ایران در «جدول ۱» نشان داده شده است.

### جدول (۱) صندوق‌های بازنشستگی

ردیف	نام صندوق
۱	سازمان تأمین اجتماعی
۲	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
۳	صندوق بازنشستگی کشوری
۴	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۵	صندوق بازنشستگی، وظیفه و ازکارافتادگی کارکنان بانک‌ها
۶	صندوق بازنشستگی بانک مرکزی
۷	صندوق بازنشستگی پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت
۸	مؤسسه صندوق بازنشستگی، ذخیره و رفاه «هما»
۹	صندوق بازنشستگی فولاد ایران
۱۰	مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات
۱۱	مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران
۱۲	صندوق بازنشستگی مستخدمین بیمه مرکزی ایران
۱۳	صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران
۱۴	صندوق بازنشستگی صداوسیما جمهوری اسلامی ایران
۱۵	صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتیرانی
۱۶	سازمان بازنشستگی شهرداری تهران
۱۷	صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز
۱۸	صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری
۱۹	صندوق بیمه و بازنشستگی کانون سردفتران و دفترداران اسناد رسمی
۲۰	صندوق مستخدمان وزارت اطلاعات

منبع: (معصومی، ۱۴۰۰)

بر اساس مواد ۲ و ۳ مدیریت خدمات کشوری و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تا حدودی می‌توان ماهیت اغلب این صندوق‌ها را در سه گروه عمومی

غیردولتی، دولتی و خصوصی دسته‌بندی کرد.

بر اساس آمار سال ۹۷، چهار صندوق بزرگ و ۱۴ صندوق نسبتاً کوچک در سیستم بازنشستگی کشور مشغول به فعالیت بوده‌اند که سازمان تأمین اجتماعی با ۱۴ میلیون نفر بیمه‌شده اصلی و سه میلیون نفر مستمری‌بگیر اصلی، بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی در سال ۱۳۹۵ بوده و صندوق بازنشستگی کشوری با یک میلیون و ۳۰۰ هزار مستمری‌بگیر اصلی، در حال حاضر تعداد مستمری‌بگیران آن از کسور پردازان بیشتر شده است (ابراهیمی و همی، ۱۳۹۷).

**جدول (۲): نسبت پشتیبانی و ماهیت قانونی برخی صندوق‌های بازنشستگی**

ردیف	صندوق‌های بازنشستگی در ایران	نسبت پشتیبانی	ماهیت قانونی
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۴,۵۶۶	غیردولتی
۲	صندوق بازنشستگی کشوری	۰,۹۱۷	دولتی
۳	صندوق بانک‌ها	۰,۶۰۱	مبهم
۴	صندوق صنعت نفت	۱,۲۶۹	مبهم
۵	صندوق فولاد	۰,۱۱۰	دولتی
۶	صندوق روستائیان و عشایر	۵۸,۱۱۹	غیردولتی
۷	صندوق بانک مرکزی	۰,۶۱۲	مبهم
۸	صندوق وکلای دادگستری	۴۲,۸۳۵	مبهم
۹	صندوق صداوسیما	۰,۹۷۷	مبهم
۱۰	صندوق هواپیمایی هما	۱,۴۶۳	مبهم
۱۱	صندوق شهرداری تهران	۱,۲۲۳	مبهم
۱۲	صندوق آینده‌ساز	۲,۵۹۵	مبهم
۱۳	صندوق بیمه ایران	۳,۰۶۶	مبهم
۱۴	صندوق ملی مس ایران	۰,۰۵	مبهم
۱۵	صندوق سازمان بندرها و کشتیرانی	۰,۶۱۹	مبهم
۱۶	صندوق بیمه مرکزی	۱,۲۷۳	مبهم

منبع: (ملاکریمی، ۱۳۹۷)

بر اساس «جدول ۲»، بیشترین نسبت پشتیبانی، مربوط به صندوق روستائیان و عشایر و

صندوق وکلای دادگستری است و صندوق تأمین اجتماعی رتبه سوم را دارد. نسبت پشتیبانی نشان‌دهنده نسبت بیمه‌پردازان به مستمری‌بگیران است که اغلب صندوق‌ها در این شاخص، در سطح پایینی قرار دارند و به عبارتی، به ازای هر مستمری‌بگیر، تعداد بیمه‌پردازان خیلی کمتری وجود دارد. دو صندوق بزرگ بازنشستگی (تأمین اجتماعی و کشوری) که بیشتر بازنشستگان را تحت پوشش خود دارند، به ترتیب دارای نسبت پشتیبانی ۴,۵ و ۰,۹ هستند؛ یعنی به ازای هر فرد بازنشسته که در حال حاضر از سازمان تأمین اجتماعی مستمری دریافت می‌کند، تنها ۴,۵ نفر مشغول فعالیت و پرداخت حق بیمه به صندوق هستند. این رقم برای صندوق بازنشستگی کشوری کمتر از یک را نشان می‌دهد؛ یعنی به ازای هر مستمری‌بگیر، کمتر از یک نفر بیمه‌پرداز وجود دارد که همین امر وضعیت چالش‌برانگیزی را برای این صندوق‌ها رقم‌زده و آینده‌ای مبهم برای آن‌ها ایجاد کرده است.

### ۳-۲. چالش صندوق‌های بازنشستگی

صندوق‌های بازنشستگی هم‌اکنون با بحران‌های مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت مواجه هستند که مهم‌ترین مشکلات آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کاهش ورودی جمعیت (ممنوعیت استخدام جدید در دستگاه‌های دولتی و در نتیجه کاهش جمعیت بیمه‌پرداز صندوق‌ها)؛
- تسریع در خروج جمعیت (افزایش حقوق‌بگیران صندوق)؛
- نگاه حمایتی به سازمان تأمین اجتماعی؛
- بازنشستگی‌های پیش از موعد (مثل بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور)؛
- کاهش سن بازنشستگی (بازنشستگی زودهنگام زنان)؛
- تناسب نداشتن سن بازنشستگی با تغییرات ساختار جمعیتی و نرخ امید به زندگی؛
- افزایش بی‌رویه در حقوق بازنشستگان بدون تناسب با رشد حق بیمه‌ها (افزایش ضریب محاسبه مستمری)؛
- گرایش به بازار کار غیررسمی؛
- بروز بحران‌های اقتصادی؛
- همسان‌سازی مستمری‌ها؛
- مستمری ارفاقی بازنشستگی جانبازان،

- عدم پرداخت حق بیمه سهم کارفرما توسط دولت؛
  - روند افزایشی فعالیت‌های مشمول معافیت حق بیمه؛
  - پرداخت کمک‌های جنبی مانند کمک‌هزینه همسر، عیدی، کمک‌هزینه مسکن؛
  - عدم پرداخت بهنگام بدهی‌ها توسط دولت و کارفرمایان، آرای صادره از محاکم قضایی، شورای حل اختلاف و...؛
  - احتساب مدت خدمت و وظیفه به‌عنوان سابقه پرداخت حق بیمه، قانون تعیین تکلیف بازنشستگی بر اساس ۱۰ سال و کمتر سابقه پرداخت حق بیمه؛
  - ایجاد تعهدات مالی برای صندوق، بدون توجه به تأمین مالی ناشی از آن‌ها؛
  - اجرای طرح تحول سلامت بدون تأمین اعتبار لازم؛
  - عدم توزیع صحیح و عادلانه سهم سازمان در خصوص درمان بیماران خاص؛
  - گسترش بسته خدمات و داروهای مشمول تعهدات بیمه‌ای بدون توجه به جبران بار مالی و تبعات مربوط؛
  - بی‌توجهی به صرفه و صلاح سازمان در اولویت‌ها و نحوه واگذاری‌های سهام شرکت‌های دولتی؛
  - واگذاری شرکت‌های زیان‌ده و کم بازده به سازمان؛
  - طولانی بودن فرایند قیمت‌گذاری سهام واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی؛
  - عدم تعیین تکلیف قطعی قراردادهای شرکت‌های واگذارشده؛
  - نبود ضمانت اجرایی قوی در رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛
  - لغو مصوبات واگذاری سهام و به‌تبع آن تحمیل خسارت بر منابع مالی سازمان؛
  - بی‌توجهی شرکت‌های واگذارشده به حقوق مالکانه سازمان؛
  - نبود سازوکارهای لازم برای تهاتر بدهی‌ها و مطالبات دولت با بدهی‌ها و مطالبات سازمان؛
  - وجود قوانین و مقررات خارج از کارکردهای حرفه‌ای صندوق؛
  - افزایش قوانین و مقررات تکلیفی فاقد پشتوانه مالی برای صندوق‌های بازنشستگی.
- به‌طور خاص چالش‌ها و کژ کارکردی‌های این حوزه را در سه بخش نقنین، اجرا و نظارت می‌توان در محورهای ذیل احصا کرد.

### ۳-۳. کژ کارکردی‌های تقنینی

#### ۳-۳-۱. بی‌توجهی مجلس به افزایش سن و سابقه بازنشستگی

کاهش سن بازنشستگی با تصویب برخی قوانین نامتناسب با وضعیت صندوق‌ها، مانند قانون بازنشستگی زودرس، برخلاف روند جهانی آن که با افزایش امید به زندگی، سن و سابقه لازم جهت بازنشستگی افزایش می‌یابد. در حال حاضر با اینکه امید به زندگی حدود ۷۵ سال است، افراد با ۳۷ سال مشمول این قانون جدید شده، بازنشسته می‌شوند (حیدری، ۱۳۹۹). این امر به علت طولانی شدن مدت پرداخت مستمری فرد در دوران بازنشستگی فشار بسیار سنگینی را بر صندوق‌ها تحمیل می‌کند. در حال حاضر افراد تقریباً ۸ تا ۱۰ سال زودتر بازنشسته می‌شوند. با احتساب حدود پنج میلیون بازنشسته در یک بازه زمانی ۱۰ ساله، بازنشستگی زود هنگام و با در نظر گرفتن متوسط حقوق سه میلیون تومان، بالای ۱۵۰ هزار میلیارد تومان برای یک سال، به علت بازنشستگی‌های غیراستاندارد، هزینه زود هنگام تحمیل می‌شود (گرچی پور، ۱۳۹۹). غالب بازنشستگی‌ها به نفع گروه‌های قدرت، یعنی مدیران بوده است. این مدیران در سیستم‌های شبه‌دولتی یا دولتی و از مهارت‌های بالاتری برخوردار بوده‌اند و با چنین قانونی زودتر از سیستم خارج و دوباره جذب سیستم شده‌اند. به این معنا که طرح‌های مجلس در راستای بازنشستگی زودتر، برای جذب نیروی جوان به منظور کاهش بیکاری مفهومی نداشته و در عمل عکس موضوع اتفاق افتاده است. با این سیاست حق بیمه گرفته نشده و به این افراد حقوق نیز باید پرداخت شود و ورودی شغلی نیز وجود نخواهد داشت.

#### ۳-۳-۲. عدم تصویب نظام چندلایه تأمین اجتماعی توسط دولت به‌رغم تصویب توسط

##### کمیسیون اجتماعی

بر اساس نظام چندلایه، بسیاری از افرادی که حقوق دریافتی حداقلی را ندارند از دولت خدمات می‌گیرند و به‌رغم چند سال گذشته، تمامی اقشاری که دولت و مجلس قصد حمایت از آنان را داشته‌اند، به دلیل ماهیت بیمه‌ای بودن سازمان، به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل نمی‌شوند. ویژگی دیگر در این نظام، تعیین کف و سقف حمایتی است؛ هرچه افراد در لایه‌های درآمدی پایین‌تری قرار بگیرند، دولت و کارفرما موظف به حمایت بیشتری از آنان در حوزه پرداخت بیمه هستند و بر عکس، افرادی که در سطوح بالاتری قرار داشته باشند، بشخصه موظف به مشارکت بیشتر در پرداخت حق بیمه‌اند. این طرح هنوز به تصویب نرسیده است (حیدری، ۱۳۹۹).

**۳-۳-۳. انحراف ناصحیح بودجه**

با توجه به لزوم پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در برنامه ششم توسعه و همچنین در نظر گرفتن بودجه ۵۹ هزار میلیاردی در سال ۹۸ برای سازمان، مجلس با اضافه کردن «با اولویت تأمین اجتماعی» تخصیص این بودجه را از سازمان دریغ کرد (شوکت، ۱۳۹۸).

**۳-۳-۴. طرح تحول نظام سلامت**

این طرح سالانه حداقل ۱۰ هزار میلیارد تومان بار مالی بر سازمان تحمیل می‌کند و وضعیت مالی آن را بدتر می‌کند. در سال ۹۷ مبلغ ۴۰ هزار میلیارد تومان به واسطه اجرای طرح تحول نظام سلامت بر سازمان تحمیل شده است که از سال ۹۳ به اجرا درآمد و همین امر سازمان را مجبور به دریافت وام‌های بانکی با بهره ۳۰ تا ۳۵ درصد کرده است (شوکت، ۱۳۹۸).

**۳-۳-۵. نقش بانک رفاه در سازمان تأمین اجتماعی**

سازمان تأمین اجتماعی سهامدار بانک رفاه است و زمانی که دولت تعهدات خود را پرداخت نمی‌کند، سازمان به اخذ وام از بانک رفاه اقدام می‌کند. سازمان تأمین اجتماعی قریب به ۴۰ هزار میلیارد تومان وام گرفته است و زمانی که قدرت پرداخت اقساط را ندارد، سهام زیرمجموعه شستا را به این بانک واگذار می‌کند. با این کار شفافیت و در بورس قرار گرفتن شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی (شستا) خدشه‌دار می‌شود. طبق قانون هیچ بانکی حق ندارد بیش از ۱۵ درصد سهام شرکتی را در اختیار داشته باشد، اما مصوبه‌ای برای شورای هماهنگی اقتصادی تدوین شده است که بانک رفاه را از این قانون مستثنا می‌کند.

**۳-۳-۶. در دستور کار قرار دادن طرحی در مجلس برای بازگرداندن ۱۵ هزار میلیارد تومان**

**دریافتی سازمان تأمین اجتماعی از محل بند (و) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۹۹ به دولت**  
هدف از این اقدام، ایجاد منابع لازم برای اجرای طرح کالا برگ الکترونیک بوده است. این در حالی است که دولت می‌توانست ۲۳ گروه تحمیلی بر سازمان تأمین اجتماعی را بر صندوق‌های بازنشستگی دیگر نیز تقسیم کند.

**۳-۳-۷. عدم تصویب قانون سه‌جانبه‌گرایی**

پیشنهاد سه‌جانبه‌گرایی به مدت دو سال در مجلس دهم تدوین شد و در کمیسیون‌های تخصصی برای اظهارنظر تحت بررسی قرار گرفت و به دلیل اطاله بررسی در تاریخ ۱۶

اردیبهشت ۱۳۹۹ به صحن علنی رسید اما به دلیل بحث کرونا و همچنین در بحبوحه انتخابات مجلس یازدهم، این طرح مغفول واقع شد و در حال حاضر نیز طی فرایندی طولانی، دولت باید لایحه‌ای به مجلس ارائه دهد؛ اما رفتار کنونی دولت نشان می‌دهد که وضعیت فعلی برای تسلط مدیریت خود بر چنین منابعی ادامه خواهد داشت و برخلاف شعارهای اصل ۴۴ و لزوم خصوصی‌سازی، دولت در عمل علاقه‌ای به چابک‌سازی ندارد.

- به‌روز نشدن قوانین بیمه‌ای.
- قوانین مستمری بخشنده بدون در نظر گرفتن محاسبات بیمه‌ای.
- خروج کارگاه‌های زیر ۱۰ نفر از شمولیت قانون کار.
- عدم شمولیت قانون کار در مناطق آزاد تجاری و اختیاری کردن بیمه کارگران توسط کارفرما در مناطق نفتی.
- اعطای معافیت به برخی کارفرمایان در سال‌های اخیر با بخشیدن بدهی آن‌ها (گیلانی‌نژاد، ۱۳۹۹).
- قوانین دیگری همچون طرح‌های بازنشستگی پیش از موعد، تغییر نحوه محاسبه مستمری پرداختی از متوسط سه سال آخر دوران اشتغال به دو سال آخر، امکان برخورداری از دو مستمری هم‌زمان برای برخی از مشترکان صندوق نیز بر این فشار هزینه‌ای افزوده است. بر این اساس برخی از قوانین تعهدی که موجب برداشت از بودجه می‌شود عبارت‌اند از:

۱- ماده‌واحد قانون معافیت از پرداخت سهم حق بیمه: سهم حق بیمه کارفرمایان کارگاه‌های فنی کوچک (حداکثر تا ۵ نفر کارکن) توسط دولت پرداخت می‌شود و این بنگاه‌ها معاف از پرداخت حق بیمه کارفرما هستند.

۲- قانون اصلاح تبصره ماده ۱۴ قانون کار: مدت خدمت نظام‌وظیفه مشمولان قانون کار یا شرکت داوطلبانه آن‌ها در جبهه قبل از اشتغال یا حین اشتغال جزو سوابق پرداخت حق بیمه نزد سازمان تأمین اجتماعی محسوب می‌شود و به‌موجب تبصره ۱، ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور ۲۳/۳۰ سهم حق بیمه را دولت پرداخت می‌کند.

۳- بند ۱، ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی: سه درصد حق بیمه سهم دولت است که باید در پایان هر سال مالی محسوب شود تا دولت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند. این تعهد بیشترین مقدار بار تکلف بدهی را برای دولت ساخته است.

۴- ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی: دو سال آخر فعالیت شغلی فرد مبنای محاسبه حقوق

مستمری بازنشستگی قرار می‌گیرد. این مسئله علاوه بر اینکه باعث عدم حساسیت شاغلان به بیمه پرداختی توسط خود و کارفرمایان می‌شود، تعهدات بالایی را برای صندوق‌ها ایجاد می‌کند که فقط بر مبنای پرداختی دو سال آخر است. با این شرایط کارفرمایان و کارکنان لزومی برای پرداخت حق بیمه کامل نمی‌بینند و فقط دو سال آخر به این موضوع دقت می‌کنند و نتیجه افزایش تکلیف بدهی دولت را در پی خواهد داشت. در «جدول ۳» محاسبه تطبیقی تعداد سال‌های مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی ارائه شده است.

**جدول (۳): مقایسه تطبیقی کشورها در سال‌های مبنای محاسبه حقوق بازنشستگی**

کشور	ایران	ترکیه	یونان	بلژیک	اتریش	لهستان
تعداد سال مبنا	۲	۵	۵	طول دوره اشتغال	۱۶	بهترین ۱۰ سال در آخرین ۲۰ سال

منبع: (میر، ۱۳۹۱: ۱۴۴)

۵- اصلاحیه ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی: سازمان تأمین اجتماعی با دریافت ۷ درصد سهم بیمه‌شده نسبت به پوشش بیمه‌ای کلیه کارگران ساختمانی اقدام می‌کند و ۲۰ درصد حق بیمه سهم کارفرمایی از محل ۱۵ درصد مجموع عوارض ساختمانی، به هنگام صدور پروانه ساختمانی و با معرفی شهرداری‌ها و مراجع ذی‌ربط از متقاضی دریافت می‌شود. به دلیل اعمال سلیقه در اعلام میزان ۱۵ درصد و احتمال رکود در بازار ساخت‌وساز، اجرای این قانون نیز کارایی اندکی دارد.

### ۳-۴. کژ کارکردی‌های اجرایی

#### ۳-۴-۱. بدهی کلان سازمان تأمین اجتماعی به بانک‌های تجاری

سازمان تأمین اجتماعی بودجه‌ای از دولت دریافت نمی‌کند و تنها درآمد آن از حق بیمه‌های دریافتی است. برخلاف مصوبه مجلس در موظف کردن دولت برای پرداخت بدهی سازمان، پرداختی صورت نگرفته است. دولت به‌طور تقریبی سالانه بین ۲۷ تا ۳۰ هزار میلیارد تومان برای سازمان تأمین اجتماعی بدهی جدید ایجاد می‌کند؛ از جمله اجرای طرح تحول نظام سلامت که سنگین‌ترین هزینه‌های تحمیل‌شده در چند سال اخیر بر سازمان تأمین اجتماعی بوده است و به‌طور میانگین سالانه ۱۰ هزار میلیارد تومان هزینه در بر داشته است. به علت ناتوانی دولت در پرداخت سهم خود در هزینه‌ها، سازمان برای پرداخت بدهی‌های خود

مجبور به دریافت وام‌های کلان از بانک‌ها شده است تا جایی که نزدیک به ۱۳ هزار میلیارد تومان از بانک رفاه و ۸۱۵ میلیارد تومان از بانک ملی وام گرفته و در بازپرداخت آن دچار مشکل دوچندان شده است (شوکت، ۱۳۹۸). در سال ۱۳۹۶، بر اساس توافق سه‌جانبه‌ای بین وزارت بهداشت، بانک رفاه و سازمان تأمین اجتماعی تا سقف دو هزار میلیارد تومان، در هشت ماه بخشی از تعهدات تأمین اجتماعی به مراکز درمانی تسویه و در ادامه به علت تکمیل سقف توافق، مبلغی از جانب بانک پرداخت نشد (همتی، ۱۳۹۶). اجبار سازمان به دریافت وام بانکی با نرخ بازپرداخت ۳۰ تا ۳۵ درصد، موجب بدهی ۴۰ هزار میلیاردی به بانک‌های تجاری شده است (شوکت، ۱۳۹۸). در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۳۴۰ هزار میلیارد تومان از دولت طلب دارد که با وجود تورم واقعی حدود ۴۰ درصد، تنها بهره ۱۸ درصدی به آن تعلق می‌گیرد و این در حالی است که سازمان به علت انجام تعهدات خود مجبور به اخذ وام با بهره ۳۲ درصد از بانک‌های تجاری شده است که حدود ۲۴ درصد آن به بانک رفاه و مابقی به بانک مرکزی تعلق می‌گیرد (حمیدی، ۱۳۹۹).

### ۳-۴-۲. عدم پرداخت بدهی‌های تجمیعی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در موعد مقرر

یکی از معضلات مالی مهم سازمان، طلب‌های سنگینی است که دولت به سازمان پرداخت نکرده است (البته در بهار ۱۳۹۹، پس از هفت سال، ۱۰ درصد از مطالبات، یعنی حدود ۳۲ هزار میلیارد تومان به صورت تهاوتر و در قالب چند شرکت به سازمان پرداخت). ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی مصوبه سال ۱۳۵۴، یک سهم سه‌درصدی برای دولت در نظر گرفته و او را موظف به پرداخت آن سهم برای هر فرد بیمه‌پرداز کرده است. این حق بیمه سه‌درصدی به‌نوعی تضمین‌کننده صندوق است تا اگر زمانی صندوق به مشکل برخورد، دولت نقشی ضمانتی ایفا کند (زدا، ۱۳۹۸). بر این اساس، دولت موظف به پرداخت سه درصد از حق بیمه هر فرد بیمه‌شده است. بر اساس برنامه پنجم و ششم توسعه دولت موظف به پرداخت بدهی‌های سازمان است. این در حالی است که از سال ۵۴ تاکنون مطالبات سازمان را هیچ دولتی پرداخت نکرده است و در چند سال اخیر حجم پرداختی‌های دولت که بر طبق پرداختی‌های مشخص در بودجه سالیانه، روند کاهشی را طی کرده است (حمیدی، ۱۳۹۹). همچنین بند الف ماده ۱۳ قانون برنامه ششم توسعه، مواردی را برای پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی ذکر کرده است، اما احتمال اجرای چنین قوانینی بسیار اندک

است؛ زیرا فروش اموال دولت کفاف این بدهی را نخواهد داد. در مواد قانونی مربوط به منشأ ایجاد بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی، بر اساس ماده ۱۰ صنایع نوسازی، «کارفرمایان واحدهای صنعتی و تولیدی مجازند تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به ازای هر نفر اشتغال جدید، یک نفر از کارکنان با سابقه پرداخت حق بیمه بیش از بیست و پنج سال را با پرداخت پنجاه درصد (۵۰ درصد) مابه‌التفاوت کسورات سنوات باقیمانده تا زمان بازنشستگی قانونی، پیش از موعد بازنشسته نمایند، پنجاه درصد (۵۰ درصد) دیگر مابه‌التفاوت کسورات توسط دولت در بودجه‌های سالانه کل کشور پیش‌بینی و پرداخت می‌گردد»؛ این در حالی است که دولت در این زمینه به‌هیچ‌عنوان پرداختی نداشته و هیچ مبلغی را هم برای سرانه درمان قشر تحت پوشش تأمین اجتماعی پرداخت نکرده است (شوکت، ۱۳۹۸). این مورد علاوه بر اضافه شدن ۳,۵ میلیون نفر در دولت نهم و دهم به بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی (همتی، ۱۳۹۶) و عدم اجرای تعهدات خود به سازمان است؛ بنابراین، وضعیت به حدی بغرنج شده که صندوق به وضعیت سربه‌سر رسیده است (نسبت پشتیبانی بسیار کاهش یافته است). به عبارت دقیق‌تر سه درصد سهم دولت، سرانه درمان کارگر و سهم کارفرمایی ۲۳ گروه بیمه‌شده خاص که برای سازمان، ماهیانه رقمی حدود ۳۵۰۰ میلیارد تومان، هزینه دارد، پرداخت نشده است (شوکت، ۱۳۹۹). نکته جالب توجه این آمار، در عملکرد ۷ ساله دولت یازدهم و دوازدهم (۱۳۹۲-۱۳۹۹) بوده که در مجموع ۲۱۰ هزار میلیارد تومان بدهی جدید دولتی ایجاد شده است (شوکت، ۱۳۹۸). در «جدول ۴» تعداد ۳۶ مورد از مواد قانونی آورده شده که منشأ ایجاد بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی است.

#### جدول ۴: مستندات قانونی مربوط به منشأ بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۸)

ردیف	عنوان	مستندات قانونی
۱	سه درصد حق بیمه سهم دولت	تبصره ۲ بند ۱ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی
۲	معافیت از پرداخت سهم کارفرما (حداکثر ۵ نفر)	ماده واحده قانون معافیت از پرداخت سهم کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند و تبصره ۱ آن
۳	سه درصد قانون حرف و مشاغل آزاد	تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون حرف و مشاغل آزاد مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹ هیئت‌وزیران

ردیف	عنوان	مستندات قانونی
۴	مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولین قانون تأمین اجتماعی	تبصره «و» ماده ۹ قانون بیمه همگانی
۵	تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما در ازای اشتغال جدید	بند «الف» ماده ۴۹ قانون برنامه سوم توسعه تنفیذ شده در ماده ۱۰۳ قانون برنامه چهارم و بند «و» ماده ۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه
۶	کسورات ناشی از بازنشستگی پیش از موعد در ازای اشتغال جدید	ماده ۱۰ تنظیم بخشی از مقررات نوسازی صنایع کشور
۷	مستمری تا احراز شرایط قانونی ماده ۱۰ قانون نوسازی صنایع	قانون اصلاح مواد ۹ و ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده ۱۱۳ قانون برنامه سوم توسعه و تبصره آن
۸	پرداخت حمایت یارانه‌ای دولت به مستمری‌بگیران	بند ۳۹ قانون بودجه سال ۸۸ کل کشور
۹	ایام اسارت آزادگان	قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳/۹/۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی
۱۰	مزایای ناشی از گروه تشویقی همکاران فرزند شهید	بند ع تبصره ۲۰ ماده واحده قانون بودجه سال ۸۶
۱۱	مستمری ارفاقی بازنشستگی جانبازان دستگاه‌های غیردولتی و حق بیمه سنوات ارفاقی به آنها	مفاد تبصره ۳ ماده ۱ و ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان مصوب هیئت وزیران
۱۲	حق بیمه کارکنان جانباز سهم بیمه‌شده و سهم کارفرما	قانون الحاق یک تبصره به ماده ۹۹ قانون برنامه چهارم توسعه در اجرای بند ج ماده ۳۷ قانون برنامه سوم
۱۳	جانبازان مشمول کسر کار	ماده ۱۰ قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی
۱۴	حق بیمه جانبازان (مدت خدمت در جبهه + مدت معالجه)	ماده ۶ قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی
۱۵	بیست‌وسه درصد حق بیمه دوران سربازی و حضور داوطلبانه در جبهه	ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره ۱۴ قانون کار و الحاق یک تبصره به آن
۱۶	مزایای مرخصی استحقاقی ایام اسارت همکاران آزاده	بند «ع» تبصره ۲۰ ماده واحده قانون بودجه سال ۸۶

ردیف	عنوان	مستندات قانونی
۱۷	حقوق و مزایای ایام مرخصی استعلاجی جانبازان	تبصره ماده ۱۹ قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۷۴/۳/۳۱ مجلس شورای اسلامی
۱۸	اجرای قانون بازنشستگی پیش از موعد	مصوبه ۸۶/۶/۵ مجلس و تصویب نامه شماره ۲۱۳۱۹۱/ت/۳۸۴۳۴ ک مورخ ۸۶/۱۲/۲۷ هیئت وزیران
۱۹	صنایع نساجی اصفهان و بهشهر	مصوبه شماره ۴۲۹۳۷/ت/۳۰۱۳۷ هـ مورخ ۸۳/۸/۱۹ هیئت وزیران
۲۰	حق بیمه و مستمری پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد امام (رحمت الله علیه)	مصوبه شماره ۷۶۱۸۰/ت/۴۲۶۵۲ هـ مورخ ۸۸/۴/۱۰ هیئت وزیران و نامه شماره ۸۲۰/۱۷۸۹/۴۰۰ مورخ ۸۸/۸/۱۰ معاونت محترم ریاست جمهوری
۲۱	حق بیمه کارگزاران مخابرات روستایی	بند ۹۹ قانون بودجه سال ۹۰ کل کشور و موافقت نامه شماره ۸۷۹۲۶ مورخ ۲۰/۱۰/۱۳۹۰ فی مابین سازمان و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور
۲۲	حق بیمه موضوع بند هـ ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (ارزش روز مطالبات)	بند هـ ماده ۷ قانون ساختار جامع سازمان تأمین اجتماعی
۲۳	تعهد دولت بابت گروه های خاص - رانندگان حمل و نقل عمومی	بند «ب» ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه ها
۲۴	تعهد دولت بابت گروه های خاص - حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو	قانون بیمه بازنشستگی فوت و ازکارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۱/۹/۱۳۷۶ و آیین نامه اجرایی آن
۲۵	تعهد دولت بابت گروه های خاص - مریبان مهد های کودک تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور	بند «ب» ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه ها
۲۶	تعهد دولت بابت گروه های خاص - زنان سرپرست خانوار تحت پوشش نهادهای حمایتی	بند «ب» ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه ها
۲۷	تعهد دولت بابت گروه های خاص - نویسندگان، روزنامه نگاران و هنرمندان	توافق نامه فی مابین وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی و مؤسسه کمک به توسعه فرهنگ و هنر به شماره ۵۰۰/۸۲۰۱۱ مورخ ۱۱/۹/۱۳۸۱

ردیف	عنوان	مستندات قانونی
۲۸	تعهد دولت بابت گروه‌های خاص - مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (رحمت‌الله‌علیه) یا سازمان بهزیستی کشور	بند «ب» ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
۲۹	تعهد دولت بابت گروه‌های خاص - صیادان	بند «ب» ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
۳۰	تعهد دولت بابت گروه‌های خاص - زنبورداران	بند «ب» ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
۳۱	تعهد دولت بابت گروه‌های خاص - کارفرمایان صنفی کم‌درآمد	بند «ب» ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
۳۲	حق بیمه رانندگان	بند ض تبصره ۱۴ قانون بودجه کل کشور ۱۳۸۶
۳۳	حق بیمه خادمان ثابت مساجد	بند ض تبصره ۱۴ قانون بودجه کل کشور ۱۳۸۶
۳۴	حق بیمه باربران	بند ض تبصره ۱۴ قانون بودجه کل کشور ۱۳۸۶
۳۵	احتساب ایام بیکاری به‌عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور	مصوبه هیئت‌وزیران به شماره هـ ۱۲۰۸۰۳۳۹۲/ت/۳۹۲۱۶ مورخ ۱۵/۶/۱۳۹۰، اصلاحیه شماره ۲۳۴۴۰۳-ت-۴۷۶۱۴ هـ مورخ ۲۹/۱۱/۹۰ و مصوبه شماره ۱۷۴۷۱۱-ت-۵۰۲۲۱ هـ مورخ ۲۱/۱۱/۱۳۹۲
۳۶	همسان‌سازی حقوق مستمری‌بگیران	بند ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور

### ۳-۴-۳. افزایش وابستگی به دولت

با توجه به اینکه دولت کسری برخی صندوق‌ها را تضمین کرده است، بحرانی که در صندوق‌ها در حال رخ دادن است به معنای ورشکستگی نبوده، بلکه به معنای افزایش وابستگی صندوق‌ها به بودجه دولت است. مداخله دولت در مدیریت صندوق‌ها موجب از دست رفتن استقلال عمل صندوق‌ها شده است و دولت بدون در نظر گرفتن موارد لازم برای بیمه‌سنجی، به تصویب قوانینی مغایر با اصول اقتصادی و بیمه‌ای حاکم بر این صندوق‌ها اقدام می‌کند. از طرف دیگر حجم بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی کشور و همچنین پایین بودن نسبت پشتیبانی در این صندوق‌ها سبب شده است که در سال‌های مختلف تنها بخش ناچیزی از حق بیمه‌های

ورودی این صندوق‌ها در حوزه سرمایه‌گذاری استفاده شود. روش‌هایی مثل اختصاص ردیف بودجه نقدی، انتقال شرکت‌ها و اموال دولتی، واگذاری انفال و حقوق مالکانه برای رد دیون دولت به صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی به کار گرفته شده، اما استقلال مالی صندوق‌ها تأمین نشده است و حیات آن‌ها بیشتر به بودجه دولت گره خورده است.

### ۳-۴-۴. تهاثر شرکت‌های کم‌بازده با بدهی دولت

انتقال شرکت‌های کم‌بازده و زیان‌ده در قبال مطالبات صندوق‌ها از دولت و ارزش‌گذاری متورم سهام انتقالی از اصلی‌ترین عواملی بوده که منجر به کاهش نرخ بازده سبد دارایی صندوق‌ها شده‌اند. در این حالت سبد دارایی صندوق‌های بازنشستگی پیش از آنکه ناشی از استراتژی سرمایه‌گذاری مدیران صندوق‌ها باشد، تابعی از نحوه انتقال سهام و دارایی‌ها به این صندوق‌ها است. مهم‌ترین عوامل تشدید مشکلات مالی این صندوق عبارت‌اند از: فقدان استراتژی‌های مناسب سرمایه‌گذاری و مدیریت ریسک، عدم سرمایه‌گذاری مناسب و پربازده در دهه‌های ابتدایی صندوق، تحمیل دارایی‌هایی به صندوق به ازای بازپرداخت و تسویه بدهی‌های دولت به صندوق.

### ۳-۴-۵. زیان‌ده بودن و بحران مدیریت در شرکت‌های زیرمجموعه

سودده نبودن منابع مالی مانند شستا که با قیمت بالایی به سازمان و به قیمت ارزان به بخش خصوصی واگذار می‌شود (گیلانی‌نژاد، ۱۳۹۸)، از جمله علل مشکلات فعلی سازمان است. علت زیان‌ده بودن بنگاه‌های فعلی سازمان، زیان انباشته بسیار زیاد و غیراستراتژیک بودن بنگاه‌های تحمیل‌شده به سازمان و همچنین دخالت‌های بیجای مقامات بالادستی دولتی، مانند انتصابات غیراصولی بوده که با منافع سازمان در تضاد است. به‌عنوان مثال سازمان تابه‌حال حدود ۱۰۰۰ نفر هیئت‌مدیره و مدیرعامل داشته که اغلب آن‌ها به سازمان تحمیل‌شده‌اند. به عبارتی در اختیار داشتن چند شرکت اقتصادی بزرگ، مانند هل‌دینگ‌های معدنی، دارویی، گردشگری و نفتی به‌جای چند ده شرکت غیراستراتژیک و زیان‌ده تحمیل‌شده فعلی با چیدمان اصولی می‌تواند سازمان را کمک کند و با افزایش کارایی آن می‌توان به منافع جمعی برای سازمان امیدوار بود (شوکت، ۱۳۹۸). علاوه بر آن، تحمیل برخی شرکت‌های وابسته به سازمان (همتی، ۱۳۹۶)، درحالی‌که وضعیت مساعدی نداشتند، موجب سوءمدیریت این بنگاه‌های اقتصادی شده است.

### ۳-۴-۶. نبود شفافیت در واگذاری دارایی‌های سازمان

در سازمان تأمین اجتماعی، شرکت‌هایی مانند نیشکر هفت‌تپه، کارخانه سیمان در تبریز، پالایشگاه و شرکت‌های دارویی بدون اطلاع و به قیمت ناچیز واگذار شده‌اند. همچنین می‌توان به بنگاه اقتصادی واقع در شهر ملارد اشاره کرد که به‌رغم ارزش‌گذاری حداقل ۷۲ میلیارد برای تمام دارایی‌های آن در سال ۱۳۸۵، با یک‌ششم قیمت و در حدود ۱۲ میلیارد برای واگذاری به حراج گذاشته شد (دهقان کیا، ۱۳۹۹).

### ۳-۴-۷. عدم سرمایه‌گذاری مجدد درآمدهای حاصل از عایدی سرمایه‌گذاری‌های گذشته

عدم تأمین بخشی از درآمدهای ناشی از سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته در سرمایه‌گذاری‌های جدید و اختصاص بخشی از آن در پنج سال گذشته به بخش مصرفی، مانند بیمه سلامت که هزینه بسیار زیادی را برای سازمان به وجود آورد. بخش اعظمی از منابعی که وصول می‌شود از محل حق بیمه‌های جاری و حق بیمه‌های معوقه کارفرمایان و دولت و بخشی هم از محل درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری است. درآمدهایی که سازمان در گذشته از این محل داشت مجدداً به چرخه سرمایه‌گذاری برمی‌گشت تا سازمان بتواند تعهدات آتی خود را پاسخگو باشد، اما در ۶-۵ سال اخیر به دلیل اجرای طرح تحول سلامت و بار مالی سنگینی که این طرح به بیمه تحمیل کرده، سازمان مجبور شده است بخشی از درآمدهای حاصل از محل سرمایه‌گذاری‌ها را صرف تأمین هزینه‌های درمان و مستمری‌بگیران کند؛ درحالی‌که مطلوب این است که درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری مجدداً سرمایه‌گذاری شود (حیدری، ۱۳۹۹).

### ۳-۴-۸. سیاست نادرست واریز بخشی از بودجه به خزانه کل کشور

در قانون بودجه ۹۷، قرار بر این شد که سهم درمان سایر منابع تأمین اجتماعی به خزانه کل کشور واریز شود و این امر بر مشکلات سازمان افزود و سازمان را مجبور به انجام هزینه‌ای کرده که بتواند در آینده مطالباتش را از خزانه‌داری دریافت کند. این در حالی است که نبود تنخواه کار را برای سازمان سخت می‌کند (جلودارزاده، ۱۳۹۶) و نکته مهم این است که خزانه در چه حد توانایی پرداخت به‌موقع مطالبات سازمان را دارد.

### ۳-۴-۹. اشتباه در محاسبه بدهی دولت

در تاریخ ۱۶ اردیبهشت ۹۷ در هیئت‌وزیران بحثی مطرح شد مبنی بر اینکه محاسبه مطالبات

سازمان تأمین اجتماعی از دولت به صورت بهره مرکب و حرمت این موضوع واقعیت ندارد و لازم است این بدهی به صورت بهره سود ساده محاسبه شود. طبق بند «ه» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع و رفاه تأمین اجتماعی، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی باید به روزرسانی شود و نرخ اوراق مشارکت به آن تعلق بگیرد. بر اساس تبصره ۲ ماده ۳ آیین نامه مربوط به مصوبه هیئت دولت و در راستای اجرای ماده ۸۸ برنامه ششم توسعه، کلمه به روزرسانی این ها به طور کلی حذف شد (گرچی پور، ۱۳۹۹). این در حالی بود که تا سال ۱۳۹۵، مبلغ ۹۲ هزار میلیارد تومان بدهی را حسابرسی کل کشور تأیید کرد؛ اما در عمل و مطابق با آیین نامه جدید حدود دو سوم از آن مبلغ کاسته شد. در کل سه قانون و ماده قانونی رأی هیئت عمومی، بند «ه» ماده ۷ ساختار نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی و بند «ر» تبصره ۵ بودجه سال ۹۹، به لزوم به روزرسانی بدهی اشاره دارد؛ در حالی که دولت در بند «ن» تبصره ۵ لایحه ۱۴۰۰ مجدداً به این موضوع اشاره داشته که بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی باید بر اساس سود ساده محاسبه شود. گفتنی است، در صورت پرداخت ۳۰۰ هزار میلیارد تومان بدهی فعلی، با توجه به نرخ بازدهی های سرمایه گذاری و تورم چند سال اخیر، با سرمایه گذاری در بخش های مختلف بازار سهام، بانک، طلا و سکه و... میانگین بازدهی آن مبلغ، ۱۴۰۰ هزار میلیارد تومان بود (دهقان کیا، ۱۳۹۹).

### ۳-۴-۱۰. تغییر ترکیب ساختار بیمه شدگان

یکی از مهم ترین عوامل کسری نقدینگی در میان مدت در سازمان، تغییر ترکیب بیمه شدگان از اجباری به حمایتی است. تغییر ترکیب شاغلین بیمه شده اجباری دارای کارفرمای حقیقی و حقوقی از مزد و حقوق بگیر به بیمه شدگان غیر مزد و حقوق بگیر فاقد کارفرما، از قبیل رانندگان، بافندگان، نویسندگان، خادمان مساجد، کارگران ساختمانی و غیره در سال های اخیر باعث شده است دولت در نقش یک کارفرمای بزرگ بالغ بر ۳,۵ میلیون بیمه شده اجباری را از طریق سازمان تأمین اجتماعی تحت پوشش قرار دهد، اما این مهم با عدم پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی دولت همراه بوده که در نهایت باعث کاهش درآمدهای نقدی ناشی از کسور حق بیمه در سازمان و افزایش دیون دولت شده است. آمار عملکرد سازمان نشان می دهد، علی رغم اینکه بیمه شدگان عادی سازمان با نرخ ۴ درصد رشد یافته و بیمه شدگان حمایتی با نرخ ۲۲ درصد افزایش یافته است، این افزایش سریع بدون مشارکت دولت در پرداخت حق

بیمه متعلقه، باعث شده تا سازمان برخلاف نقش بیمه‌ای، رنگ و بوی حمایتی بگیرد و درعین حال از بخشی از منابع نقدی خود محروم شود.

### ۳-۴-۱۱. حذف شورای عالی تأمین اجتماعی

بر اساس بند ۱ ماده ۷ و بند ۱ ماده ۲۱ قانون اصلاح ساختار نظام جامع و رفاه تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۸۳، نصف به علاوه یک نفر از هیئت‌امنا را وزیر تعاون انتصاب می‌کند که طبق این قانون مدیریت سازمان تأمین اجتماعی زیر نظر دولت قرار می‌گیرد. از سال ۱۳۵۴ تا سال ۱۳۸۳ شورای عالی تأمین اجتماعی وجود داشت که تمام سیاست‌گذاری‌ها، جابه‌جایی مدیرعامل و هیئت‌مدیره را انجام می‌داد، اما اکنون شورای عالی توسط دولت حذف شده است. بر اساس قانون یادشده و همچنین اصلاح ماده ۱۳ خدمات کشوری، ۱۵ نفر اعضای این شورا به ۹ نفر تقلیل یافت که در حال حاضر شش نفر از آن‌ها دولتی هستند (دهقان کیا، ۱۳۹۹). به این ترتیب، از سال ۸۹ به بعد، مدیریت به طور کامل در دست دولت بوده، اگرچه تمامی اموال مربوط به بیمه‌شده‌ها است.

### ۳-۴-۱۲. سیاسی بازی در توزیع پست و رانت به صندوق

یکی از راه‌های کسب محبوبیت سیاسیون امتیاز دادن به برخی اقشار و هزینه کردن از صندوق‌های بازنشستگی است. درواقع نگاه به صندوق در حال حاضر بر اساس توزیع پست و رانت و پاداش برای نیروهای سیاسی است که ممکن است در انتصاب آن‌ها شایسته‌سالاری مورد توجه قرار نگرفته باشد و تحمیل افرادی توسط دولت در آن صورت می‌گیرد (همتی، ۱۳۹۸). همچنین بسیاری از شرکت‌ها به علت انتصابات سیاسی یا زد و بندهای صورت گرفته، به هیچ‌عنوان به دنبال اصل اقتصادی بیشینه‌سازی سود نبوده (مروی، ۱۳۹۸) و همین امر موجب شده که بازدهی دارایی‌ها مطابق انتظار نباشد. تحقیقات نشان می‌دهد که برخی شرکت‌ها با فروش قسمتی از دارایی‌ها، آن را به اسم بازدهی مثبت کرده‌اند. با توجه به چشمداشت دولت به هلدینگ بزرگ سازمان تأمین اجتماعی، ۲۰۰۰ نفر عضو هیئت‌مدیره را به‌عنوان ظرفیتی بزرگ شناسایی کرده و با دخالت در آن می‌تواند در زمان‌های مقتضی حرکات سیاسی انجام دهد به‌عنوان مثال با انتصاب برخی افراد در هیئت‌مدیره می‌تواند در آینده و زمان انتخابات از رانت‌های داده شده بهره‌برداری و برای منافع انتخاباتی و در جهت هزینه‌های تبلیغاتی خود استفاده کند. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۵ با جلساتی که با برخی افراد در شستا

برگزار شد، حدود هزار میلیارد تومان برای انتخابات سال ۱۳۹۶ هزینه از جانب این مدیران صورت گرفت (دهقان‌کیا، ۱۳۹۹).

### ۳-۴-۱۳. استفاده نادرست از ذخایر بیمه‌شدگان

عواملی همچون طولانی بودن فرایند قیمت‌گذاری سهام و‌گذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی، مقدم شمردن و‌گذاری شرکت‌های زیان‌ده، عدم تعیین تکلیف قطعی قراردادهای شرکت‌های و‌گذاری به سازمان علی‌رغم ابلاغ مصوبه و‌گذاری، واریز وجوه حاصل از فروش سهام (حصه نقدی) با تأخیر بسیار طولانی به حساب‌های سازمان، نبود ضمانت اجرایی قوی در رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی، لغو مصوبات یک‌طرفه و‌گذاری سهام بدون جایگزینی با شرکت‌های دولتی یا خصوصی دارای سهام دولتی دیگر، مانع بهره‌برداری صحیح و اصولی از ذخایر و منابع سازمان شد.

### ۳-۴-۱۴. عدم پرداخت حق بیمه افرادی مانند هنرمندان، خبرنگاران، رانندگان، خادمان مساجد، زنبورداران و...

که در دهه ۸۰ به درخواست دولت، آنان تحت پوشش تأمین اجتماعی رفته و هزینه این قشر بر سازمان تحمیل شده و تاکنون پرداختی توسط دولت صورت نگرفته است (شوکت، ۱۳۹۸).  
و موارد دیگری همچون:

- حضور نیافتن نماینده واقعی کارگران در هیئت‌مدیره.
- شفاف نبودن عملکرد مدیران بخش مالی و فقدان بازرسی از طرف مقامات بالادستی.
- عدم اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در واحدهای بزرگ که مانع از پرداخت بیشتر حقوق به کارگران و به تبع آن حق بیمه پرداختی به تأمین اجتماعی می‌شود.
- اعطای معافیت به برخی کارفرمایان در سال‌های اخیر با بخشیدن بدهی آن‌ها (گیلانی‌نژاد، ۱۳۹۹).

### ۳-۵. کژکارکردهای نظارتی/قضایی

به‌طورکلی مشکلات حوزه نظارتی را می‌توان به‌صورت زیر طبقه‌بندی کرد:  
- نبود نظارت بر صندوق‌ها: یکی از دلایل اصلی دچار شدن صندوق‌های بازنشستگی به وضعیت کنونی، نظارت نداشتن بر اقدامات آن‌ها است. بر اساس ماده ۲ قانون ساختار

جامع رفاه و تأمین اجتماعی، حوزه بیمه‌ای یکی از سه حوزه نظام جامع تأمین اجتماعی است که شامل بخش بیمه‌های اجتماعی، از جمله بیکاری، بازنشستگی، درمانی و از کارافتادگی می‌شود و طبق این قانون وزارت تعاون، رفاه و تأمین اجتماعی نهاد متولی بر صندوق‌های بازنشستگی است. تنها در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) به بحث در لزوم وجود ناظر برای صندوق‌ها پرداخته شده است. با وجود این قانون که مسئولیت سازمان‌دهی نظارت بر منابع و عملکرد و مصارف و همچنین ارزیابی آن را به وزارت رفاه واگذار کرد (مدنی، ۱۳۸۲: ۳۲۲)، این موضوع در عمل تحقق نیافته است. به‌طور کلی در این قانون، بندهای «ز» و «ط» ماده ۳، بند «ز» و «ح» ماده ۶ و بند «ب» ماده ۷، به نظارت بر عملکرد صندوق‌ها اشاره شده است (جدول ۵).

#### جدول (۵): مواد قانونی مربوط به نظارت بر عملکرد صندوق‌ها

ماده قانونی	مضمون قانونی
ماده ۳- بند ز	نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای
ماده ۳- بند ط	نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای
ماده ۶- بند ز- ۱	برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، نظارت، ارزشیابی و توزیع منابع عمومی به‌صورت متمرکز و توسط دولت انجام می‌شود.
ماده ۶- بند ح- ۱	نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی مرتبط با نظام جامع تأمین اجتماعی: این نظارت بر اساس مفاد این قانون، معیارهای مندرج در اساسنامه آن‌ها، قراردادها و توافق‌نامه‌های مبادله‌شده صورت می‌گیرد.
ماده ۷- بند ب	تمام دستگاه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، نهادها و صندوق‌های فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، در حد استفاده از منابع و تسهیلات نظام تأمین اجتماعی تحت نظارت دولت در چارچوب این قانون قرار می‌گیرند.

منبع: (قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳)

همان‌گونه که مشخص است به‌صورت دقیق نحوه نظارت بر عملکرد صندوق‌ها معین نشده است و ضمانت اجرایی مشخصی برای آن وجود ندارد. علاوه بر این، عدم اجرای قوانین نیز خود چالشی بزرگ است که با توجه به اینکه صندوق‌های بازنشستگی نهادهای غیردولتی هستند، نحوه نظارت بر آن‌ها پسینی بوده و نهادهای درون صندوق به بررسی عملکرد آن‌ها می‌پردازند. در این حالت، این نهادها با توجه به استقلال مالی خویش، از

هرگونه نظارت بر عملکرد خود از طریق نهادهای بیرونی مانند دیوان محاسبات سرپیچی می‌کنند (معصومی، ۱۴۰۰).

- نبود تشکل‌های قوی کارگری و کارفرمایی و ساختار مدیریتی و حاکمیتی سازمان تأمین اجتماعی

- خلأ ناشی از نبود سازمانی نظارتی تنظیم‌گر (رگولاتور)<sup>۱</sup> که بر اساس محاسبات بیمه‌ای چارچوب‌های مشخصی برای فعالیت صندوق‌های بازنشستگی تنظیم کند و از تغییرات خودسرانه دولت و قانون‌گذار در مورد نرخ حق بیمه و میزان مستمری‌ها، شرایط ورود به صندوق‌ها، مدت پرداخت حق بیمه و قواعد ناظر بر بازنشستگی و برخورداری از مزایای بازنشستگی جلوگیری کند.

- واگذاری کارها به شرکت‌های تأمین نیرو که به علت فقدان هر نوع نظارت، کارگران بیمه نمی‌شوند.

- اعمال نفوذ دولت در هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی با در اختیار داشتن شش کرسی.

- نبود نظارت و کنترل بر منابع مالی و سرمایه‌های سازمان تأمین اجتماعی و مدیریت منابع (لیلاز، ۱۳۹۲) (لغو بازرسی‌های دوره‌ای از کارخانه‌ها و شرکت‌ها و ضعف سیستم بازرسی).

- نبود نظارت دقیق از سوی بازرسان بیمه و در برخی مواقع وزارت کار در زمینه دریافتی کارگران، به صورتی که برخی کارگران با ۲۵ سال سابقه همچنان با حداقل حقوق و قرارداد منعقد شده و بیمه‌شان بر آن اساس ثبت می‌شود و همین امر موجب کاهش دریافتی از بیمه خواهد گشت (گیلانی‌نژاد، ۱۳۹۹).

- نبود شفافیت: به ادعان بسیاری از کارشناسان حوزه تأمین اجتماعی، شفافیتی در حوزه عملکرد صندوق‌ها وجود ندارد. علی‌رغم اینکه در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴) به گزارش عملکرد صندوق‌ها برای شفاف‌سازی اشاره شده است، اما با فقدان مقام ناظر، صندوق‌ها خود را به هیچ مقامی پاسخگو ندانسته، از گزارش‌دهی سر باز می‌زنند (عبده تبریزی، ۱۳۹۵: ۲۱).

1. Regulator

## نتیجه‌گیری

تحولات جمعیتی و بروز پدیده سالمندی جمعیت و وضعیت کنونی صندوق‌های بازنشستگی ضرورتی مهم را یادآور می‌شود که باید در راستای تاب‌آوری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی واکنش به‌موقع و فارغ از هرگونه گرایش سیاسی، مجموعه اصلاحات نظام نوین بازنشستگی، شامل اصلاحات پارامتریک (تغییر قوانین و مقررات مؤثر بر چهار عامل ورود و خروج جمعیت و همچنین منابع و مصارف، از جمله تغییر شرایط سن و سابقه احراز بازنشستگی)، اصلاحات سیستمی و ساختاری و اجرای نظام تأمین اجتماعی چندلایه و چند سطحی، اصلاحات فنی و اجرایی به همراه اصلاحات نهادی لازم اجرا شود تا زمینه برگشت نظام بازنشستگی به مسیر صحیح پیشرفت فراهم گردد. همچنین در شرایطی که تنظیم‌گری مناسب بر صندوق‌های بازنشستگی حاکم نباشد و مدیریت مناسب برای مقاومت در برابر فشارهای سیاسی وجود نداشته باشد، استانداردهای حاکمیتی که لازمه بهره‌وری صندوق است رعایت نمی‌شود و همین امر به فقدان کیفیت در سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته منجر می‌گردد. تا زمانی که برخی چالش‌ها و زمینه‌سازی‌ها برای اصلاحات در ساختار و ماهیت سازمان تأمین اجتماعی وجود نداشته باشد، استفاده از رویکرد فعالانه و برون‌سپاری امری ممکن به نظر نمی‌رسد و بهتر است مشکلات درون‌زایی مانند پرداخت دیون دولت به سازمان و همچنین استقلال عمل در عملکرد سازمان را در اولویت قرار داد. آمادگی جامعه و هماهنگی میان نهادها و دستگاه‌های مختلف، پیش‌شرط مهم موفقیت سیاست‌های برنامه‌های دولتی در همه حوزه‌ها است. اگرچه ایجاد متولی واحد برای سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه سالمندان و بازنشستگان ضروری است، این به معنای نفی وظایف نهادها و دستگاه‌های مختلف نیست. با هماهنگی و هم‌افزایی نهادهای متعدد مربوط در بخش‌های گوناگون می‌توان به مدیریت موفق وضعیت بغرنج پیش روی کشور امیدوار بود. علاوه بر همکاری و تعامل میان دستگاه‌ها، به‌کارگیری ظرفیت نهادهای مردمی، خیریه و عام‌المنفعه نیز یک الزام است. شرایط پیچیده مسائل اجتماعی در دنیای امروز به‌گونه‌ای است که دیگر نهادهای دولتی به‌تنهایی توان مقابله با آن‌ها را نخواهد داشت. تجربه‌های جهانی نیز نشان می‌دهد که تنها در سایه بسیج همه ظرفیت‌های عمومی، خصوصی و مردمی است که می‌توان به بهبود وضعیت زندگی عموم جامعه و به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر امیدوار بود.

### پیشنهاد‌های سیاستی

با توجه به مشکلات اقتصادی و مالی صندوق‌های بازنشستگی و مواجهه آنان با کسری مالی، راهکارهای اولیه در حوزه وحدت صندوق‌ها از طریق ادغام آن‌ها است. به‌طور خاص فزونی پرداختی‌های سازمان تأمین اجتماعی نسبت به دریافتی‌های آن نیز موجب افزایش کسری شده که در مجموع دو راهکار برای رفع این کسری پیشنهاد می‌شود:

۱- استفاده از بازده سرمایه‌گذاری‌هایی که این صندوق‌ها از پرداختی‌های بیمه‌شدگان دریافت می‌کنند. از مهم‌ترین ویژگی‌های این اقدام، بلندمدت بودن چشم‌انداز سرمایه‌گذاری است. فرد حق بیمه را حداقل به مدت ۳۰ سال پرداخت می‌کند و انتظار دریافت مستمری در دوران بازنشستگی را دارد که از این پول در بازه زمانی ۳۰ ساله می‌توان حداکثر استفاده را کرد و در کوتاه‌مدت مجبور به بازپرداخت این میزان سرمایه نباشند، به همین دلیل، می‌توان تمرکز بیشتری جهت برنامه‌ریزی برای استفاده از این سرمایه و سرمایه‌سازی از آن داشت. همچنین سرمایه موجود در این صندوق به‌صورت نقد است و نیاز به وام گرفتن برای سرمایه‌گذاری نیست و همین امر، نسبت به دیگر صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها، کار را تسهیل می‌کند.

۲- استقراض از نظام مالی کشور می‌تواند به‌عنوان راهکاری کوتاه‌مدت استفاده شود؛ هرچند ممکن است این اقدام، به دلیل شفاف نبودن آینده اقتصادی کشور، عامل تشدیدکننده وضعیت نامساعد نظام مالی گردد. همچنین، در صورت استقراض از دولت، همچون سال‌های اخیر، باید ردیف بودجه‌هایی به این بخش تخصیص داده شود که با توجه به کسری شدید بودجه دولت، تخصیص چنین ردیف بودجه‌ای مستلزم حذف بخشی از هزینه‌های عمرانی است و در واقع در میان‌مدت به نوعی رکود می‌انجامد و بیکاری بیشتری را در کشور رقم می‌زند.

در حوزه سیستم نظارتی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- لزوم نظارت خرد و کلان احتیاطی، به‌منظور حفظ ثبات مالی: در بخش نظارت، در حال حاضر، هیچ نهاد مالی متمرکزی به‌عنوان مقام ناظر صندوق‌های بازنشستگی وجود ندارد. با احتمال رشد حسابی و تلاطم‌های غیرقابل پیش‌بینی در بازار سرمایه، ضرورت قوانین نظارتی جدی‌تر برای صندوق‌های بازنشستگی در محافل مختلف مطرح است. همان‌طور که بازار پول کشور زیر نظر بانک مرکزی است و بازار سرمایه تحت نظارت سازمان بورس و اوراق

بهادار قرار گرفته، پس انداز بازنشستگان هم باید زیر ذره بین نهاد ناظر مالی عمومی قرار گیرد و این اقدام قطعاً جزء لاینفکی از فرایند اصلاح ساختار صنعت بازنشستگی کشور خواهد بود. همان‌گونه که در برخی کشورها نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی به نهاد ناظر بر بیمه‌های تجاری و در برخی دیگر به نهادی غیر از آن واگذار می‌شود، ممکن است وزارت رفاه نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی را به بیمه مرکزی یا نهادی دیگری واگذار کند. البته شرط چنین کاری وجود اشتراکات زیاد بین محصولات است که بیمه‌های تجاری و صندوق‌های بازنشستگی ارائه می‌دهند.

۲- لزوم اصلاح ساختار حقوقی صندوق‌ها: صندوق‌ها باید در مقابل وجوه مردم مسئولیت‌پذیر و پاسخگو باشند و مناسبات مالی عریض و طویل خود را در معرض حساب‌کشی مقامی ناظر در صنعت بازنشستگی قرار دهند. مدیران کنونی اگر خیرخواه آیندگان هستند، باید نهادی ریشه‌دار را بنیان‌گذاری کنند که تندبادهای آتی آن نهادها را به تلاطم نکشاند.

۳- لزوم نظارت دقیق بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای بیمه‌گر و همچنین عملکرد اقتصادی و سودآوری شرکت‌های زیرمجموعه که سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بیمه و بازنشستگی در آنها صورت می‌گیرد.

۴- لزوم وجود تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در مدیریت سازمان تأمین اجتماعی.

۵- لزوم ایجاد بسترهای فناوری برای نظام جامع اطلاعات افراد در سازمان تأمین اجتماعی که برای محاسبات بیمه‌ای موضوعی حیاتی است.

۶- لزوم شکل‌گیری سه‌جانبه‌گرایی: در این حوزه شرکای اجتماعی در تمامی سطوح باید حضور داشته باشند. باید نماینده کارگری در سرتاسر کشور و در هیئت‌های اداره کار و تأمین اجتماعی حاضر بوده و مدیر نیز می‌تواند بر نماینده نظارت غیرمستقیم داشته باشد و نماینده را به گزارش‌های هفتگی یا ماهانه موظف نماید.

در بخش اصلاحات ساختاری موارد زیر را به‌عنوان مهم‌ترین پیشنهادها می‌توان بررسی کرد:

۱- در بعد ساختاری، نظام بازنشستگی کشور باید از سیستم تعهدی یک‌جانبه DC، به سیستم اشتراکی تعهدی متقابل DB تبدیل شود. مکانیسم کنونی تمام تعهدات را بر دوش دولت می‌گذارد و این در حالی است که دیگر کشورهای جهان از صندوق‌های DB استفاده

- می‌کنند.
- ۲- طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه.
- ۳- لزوم فراهم کردن تمهیدات لازم برای ایجاد تغییرات پارامتری و ساختاری و تبدیل شدن به صندوق مبتنی بر مشارکت معین.
- ۴- کارآمد ساختن مدیریت صندوق‌ها، با در نظر گرفتن شرایط حداقلی برای احراز صلاحیت مدیریت بر صندوق‌ها.
- ۵- لزوم تأدیه بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های بیمه به‌ویژه تأمین اجتماعی (به علت فراوانی در جمعیت تحت پوشش) و بازنشستگی و پرداخت به موقع آن‌ها.
- ۶- در برخی سرمایه‌گذاری‌ها که بازده به نسبت پایینی دارند، باید صندوق‌ها را موظف کرد که به‌نوعی میزان سود و بازدهی را حداقل به‌اندازه نرخ تورم سالانه ضمانت کنند.
- ۷- سازمان تأمین اجتماعی باید تا حد امکان چابک‌سازی شده، بخش خصوصی متولی بیمه‌ها در کشور شود. به این ترتیب بخش زیادی از مشکلات سلامت با مکانیسم بیمه‌های خصوصی حل می‌شود. موضوع تأمین سلامت نیز باید در وزارت بهداشت متمرکز و تصدی‌گری درمان از تأمین اجتماعی جدا شود.
- ۸- لزوم جداسازی مالکیت از مدیریت شرکت: با توجه به دخالت‌های بیجای دولت، به‌مرور می‌تواند مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها به بخش خصوصی واگذار شود.
- ۹- لزوم واگذاری تدریجی صندوق به بخش خصوصی و باقی ماندن سهامداری آن بر صندوق صرفاً برای تأمین درآمدهای مستمر (سهام آن در شرکت به میزانی نباشد که مالکیت را در اختیار بگیرد).
- ۱۰- لزوم تعیین وضع قوانین خاص با محوریت تعیین سقف مشارکت سازمان در سهام شرکت‌ها: فارغ از نوع تخصیص دارایی صندوق‌های بازنشستگی در کشور، باید با سازوکاری مناسب و به‌صورت تدریجی بخشی از صندوق‌ها به سمت صندوق‌های مشارکت معین سوق پیدا کنند (رشتی و دیگران، ۱۳۹۲).
- ۱۱- اصلاح در قوانین تعهدآور قبلی و جلوگیری از تصویب قوانین تعهدآور جدید، به عبارتی باید از تصویب و اجرای هرگونه قانونی که بدهی دولت به صندوق را زیاد می‌کند جلوگیری کرد.

۱۲- لزوم طراحی صندوق‌های سرمایه‌گذاری برای بهره‌مندی بیمه‌گذاران از منافع بلندمدت بر اساس ریسک‌پذیری، رده سنی و گروه درآمدی.

علاوه بر موارد بالا، راه‌حل‌های زیر هم پیشنهاد می‌شود:

۱- در بلندمدت یک راهکار مهم، استفاده حداکثری از بازدهی دارایی‌های صندوق یا فروش آن دارایی‌ها است. به‌عنوان مثال شرکت‌های زیرمجموعه و تحت تملک سازمان تأمین اجتماعی، مانند شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، بزرگ‌ترین هلدینگ در مالکیت سازمان که در حوزه‌های سیمان، دارو، عمران و حمل‌ونقل، فناوری اطلاعات و ارتباطات و انرژی و بانک و ... فعالیت دارد. در ابتدای ورود سهم شستا به بورس اوراق بهادار تهران، ۴,۳ میلیارد دلار تنها ارزش ۱۰ درصد از سهام آن بود که رقم چشمگیری است (همشهری آنلاین، ۱۳۹۹).

۲- لزوم بهبود فرایند اداری و کاهش هزینه‌های مربوط به آن: در حال حاضر حدود ۳,۸ درصد از هزینه‌های صندوق تأمین اجتماعی مربوط به هزینه‌های اداری است که رقمی بیشتر از سایر کشورها است، به همین دلیل با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در قالب پنجره واحد می‌توان به یکپارچه‌سازی اطلاعات کمک کرد.

۳- فروش برخی از سوابق شغلی به افرادی با کمتر از ۲۰ سال سابقه در تأمین اجتماعی به‌صورت گسسته.

درنهایت باید گفت یکپارچگی قوانین و مقررات نقطه شروع اصلاحات نظام بازنشستگی است؛ به عبارت دیگر از اولویت‌های برطرف کردن مشکلات صندوق‌ها باید به اصلاح قوانین بخشنده اشاره کرد.

۱- ماده‌واحد قانون معافیت از پرداخت سهم حق بیمه: سهم حق بیمه کارفرمایان کارگاه‌های فنی کوچک (حداکثر تا ۵ نفر کارکن) توسط دولت پرداخت می‌شود و این بنگاه‌ها معاف از پرداخت حق بیمه کارفرما هستند.

۲- قانون اصلاح تبصره ماده ۱۴ قانون کار: مدت خدمت نظام‌وظیفه مشمولان قانون کار یا شرکت داوطلبانه آن‌ها در جبهه قبل از اشتغال یا حین اشتغال جزو سوابق پرداخت حق بیمه نزد سازمان تأمین اجتماعی محسوب می‌شود و به‌موجب تبصره ۱، ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور ۲۳/۳۰ سهم حق بیمه را دولت پرداخت می‌کند.

۳- بند ۱، ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی: سه درصد حق بیمه سهم دولت است که باید در پایان هر سال مالی محسوب شود تا دولت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند. این تعهد بیشترین مقدار بار تکلف بدهی را برای دولت ساخته است.

۴- ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی: دو سال آخر فعالیت شغلی فرد مبنای محاسبه حقوق مستمری بازنشستگی قرار می‌گیرد. این مسئله علاوه بر اینکه باعث عدم حساسیت شاغلان به بیمه پرداختی توسط خود و کارفرمایان می‌شود، تعهدات بالایی را برای صندوق‌ها ایجاد می‌کند که فقط بر مبنای پرداختی دو سال آخر است. با این شرایط کارفرمایان و کارکنان لزومی برای پرداخت حق بیمه کامل نمی‌بینند و فقط دو سال آخر به این موضوع دقت می‌کنند و نتیجه افزایش تکلیف بدهی دولت را در پی خواهد داشت.

۵- اصلاحیه ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی: سازمان تأمین اجتماعی با دریافت ۷ درصد سهم بیمه‌شده نسبت به پوشش بیمه‌ای کلیه کارگران ساختمانی اقدام می‌کند و ۲۰ درصد حق بیمه سهم کارفرمایی از محل ۱۵ درصد مجموع عوارض ساختمانی، به هنگام صدور پروانه ساختمانی و با معرفی شهرداری‌ها و مراجع ذی‌ربط از متقاضی دریافت می‌شود. به دلیل اعمال سلیقه در اعلام میزان ۱۵ درصد و احتمال رکود در بازار ساخت‌وساز، اجرای این قانون نیز کارایی اندکی دارد. در «جدول ۶» چند اصلاح پارامتریک در ۹ بند پیشنهاد می‌شود.

جدول (۶): اصلاحات پارامتریک پیشنهادی در سازمان تأمین اجتماعی

عنوان	دلایل توجیهی	آثار مالی
۱- اصلاح قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه سهم کارفرمایی تا میزان پنج نفر کارگر مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶	ماده ۲۹ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی (بند ۳ جزئی دو ماده ۷ ق. ب. ش. ت)	کاهش بار مالی سالانه ۱۹ هزار میلیارد ریال و ذخیره آن بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵
۲- افزایش تدریجی سن بازنشستگی متناسب با افزایش امید به زندگی (تبصره ماده ۷۶ ق.ت.ا)	پایین بودن نسبی سن بازنشستگی آثار نامطلوب بر بازار کار (اشتغال مجدد بازنشستگان) طولانی بودن مدت بهره‌مندی از مستمری	

عنوان	دلایل توجیهی	آثار مالی
۳- افزایش تدریجی سنوات مؤثر در محاسبه میانگین مستمری از دو سال به کل دوران بیمه پردازی / یا به روزرسانی دستمزدهای سنوات قبل متناسب با نرخ افزایش حداقل دستمزد سالانه	جلوگیری از فرار بیمه‌ای رعایت عدالت بیمه‌ای جلوگیری از ایجاد هزینه‌های غیرواقعی	
۴- کاهش نرخ تعلق مستمری (تبصره ماده ۷۷ ق.ت.ا)، افزایش مخرج کسر فرمول محاسبه مستمری بازنشستگی از ۳۰ به ۳۵	برهم خوردن تعادل منابع و مصارف کاهش انگیزه بازنشستگی پیش از موعد بالا بودن نسبت به تجارب جهانی	کاهش بار مالی سالانه ۱۲۰۰ میلیارد ریال و ذخیره آن بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵
۵- اصلاح قانون مشاغل سخت و زیان‌آور (مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ ق.ت.ا. مصوب ۱۳۷۱)؛ تبصره دو الحاقی به ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و مصوب ۱۳۸۱ (حذف شرط سنی)	آثار نامطلوب بر بازار کار (اشتغال مجدد بازنشستگان) افزایش بی‌رویه تعداد بازنشستگان و طول بهره‌مندی از مستمری سوءاستفاده از قانون برای مهار تنش‌های کارگری - کارفرمایی	کاهش بار مالی سالانه ۷۶۰۰ میلیارد ریال و ذخیره آن بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵
۶- اصلاح قانون تعیین حداقل مستمری (ماده ۱۱۱ ق.ت.ا)	حفظ انگیزه افزایش طول دوره بیمه پردازی رعایت عدالت بیمه‌ای بین بیمه‌شدگان با سوابق مختلف حذف حمایت‌های غیر بیمه‌ای	کاهش بار مالی سالانه ۳۸۰۰ میلیارد ریال و ذخیره آن بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵
۷- اصلاح مواد ۲۸ و ۷۵ و بند ۳ ماده ۸۰ ق.ت.ا (افزایش ۲٪ نرخ حق بیمه سهم بیمه‌شده در مقابل شش ماه کاهش حداقل سابقه لازم برای دریافت مستمری فوت و از کارافتادگی و همچنین پرداخت مستمری از کارافتادگی کلی در صورت دارا بودن حداقل ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه با رعایت ماده ۱۱۱ ق.ت.ا)	تسهیل خدمت به بیمه‌شدگانی که فاقد یک سال سابقه است و به دلیل حوادث غیر ناشی از کار، از کارافتاده یا فوت می‌شوند. رعایت عدالت بیمه‌ای (یکسان‌سازی شرایط پرداخت مستمری، در صورت وجود حداقل ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه) تعادل منابع و مصارف	تأمین منابع جدید ۵۵ هزار میلیارد ریالی بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵

عنوان	دلایل توجیهی	آثار مالی
۸- اصلاح قانون تعیین تکلیف اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند (مصوب ۱۳۹۲)	افزایش نسبی میزان مستمری متعلقه تقویت انگیزه اشتغال و بیمه‌پردازی طولانی‌تر	کاهش بار مالی سالانه ۱۳ هزار و ۸۰۰ میلیارد ریال و ذخیره آن بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵
۹- اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۹۳/۹/۱۶	اعمال سلیقه در اعلام میزان ۱۵ درصد عوارض توسط شهرداری‌ها و کاهش حق بیمه کسری منابع حق بیمه کارفرمایی ۱۱۰۰۰۰ نفر کارگر ساختمانی	کاهش کسری منابع ۵۰ هزار میلیارد ریالی بر اساس قیمت‌های ثابت ۱۳۹۵

گفتنی است انجام اصلاحات بالا، مبتنی بر دو گزارش صندوق بین‌المللی پول (۱۳۹۶) و ارزیابی اکچوئریال<sup>۱</sup> [آماری] سازمان بین‌المللی کار (۱۳۹۷) نتایجی را به همراه خواهد داشت که در «جدول ۷» به آن اشاره شده است.

### جدول (۷): آثار مالی برخی اصلاحات سازمان تأمین اجتماعی بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول و سازمان بین‌المللی کار

گزینه‌های اصلاحات	گزارش سازمان بین‌المللی کار		گزارش صندوق بین‌المللی پول	
	میزان کاهش <sup>۲</sup> شکاف در سال ۲۰۲۵ نسبت به سال ۲۰۱۶	سال اتمام ذخایر (مبنای تعهدی)	مصارف مستمری <sup>۳</sup> در سال ۲۰۳۰ برحسب درصدی از GDP	سال تأمین کسری از محل بودجه <sup>۴</sup>
۱ کاهش نرخ تعلق پذیری مستمری به ۲ درصد	٪۴۵,۳	۲۰۲۶	٪۰,۱	۲۰۲۷
۲ محاسبه دستمزد مرجع بر اساس	٪۴۴,۶	۲۰۲۶	-	-

#### 1. Actuarial

۲. حق بیمه متوسط کلی لازم برای تأمین مالی تمام مخارج طرح در سازمان تأمین اجتماعی در سال ۲۰۱۶ معادل ۷۴,۱ درصد بوده است.

۳. مطابق پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول میزان مصارف مستمری سازمان تأمین اجتماعی در سال ۲۰۳۰ بدون اعمال اصلاحات ٪۴,۹ از GDP خواهد بود.

۴. مطابق پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول اولین سال نخست کسری از محل بودجه سازمان تأمین اجتماعی در سال ۲۰۲۷ است.

گزارش صندوق بین‌المللی پول		گزارش سازمان بین‌المللی کار		گزینه‌های اصلاحات
سال تأمین کسری از محل بودجه <sup>۴</sup>	مصارف مستمری <sup>۳</sup> در سال ۲۰۳۰ برحسب درصدی از GDP	سال اتمام ذخایر (مبنای تعهدی)	میزان کاهش <sup>۲</sup> شکاف در سال ۲۰۲۵ نسبت به سال ۲۰۱۶	
				متوسط کل دوران اشتغال
-	-	۲۰۲۶	٪۴۵,۷	کاهش حداقل مستمری به ٪۷۰ حداقل دستمزد <sup>۱</sup>
۲۰۴۱	٪۱,۳ <sup>۲</sup>	۲۰۲۶	٪۴۶,۲	افزایش سن بازنشستگی عادی و اعمال ضریب کاهنده مستمری (۵٪ سالانه) در بازنشستگی‌های پیش از موعد
-	-	۲۰۲۶	٪۴۵,۲	شرایط برخورداری سخت‌گیرانه در مورد مشاغل سخت و زیان‌آور
۲۰۲۷	٪۰	۲۰۲۶	٪۴۵,۴	بازنگری در مستمری بازمندگان
۲۰۲۷	٪۰	۲۰۲۶	-	افزایش طول دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری به ۲۰ سال
۲۰۴۶	٪۱,۴	۲۰۲۶	٪۴۷,۹	ترکیب تمامی گزینه‌های اصلاحات

منبع: (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۸)

۱. نظر صندوق بین‌المللی پول کاهش حداقل دستمزد مستمری به ۶۰ درصد حداقل دستمزد است.

۲. پیشنهاد صندوق بین‌المللی پول، افزایش سن بازنشستگی مردان از ۶۰ به ۶۵ و زنان از ۵۵ به ۶۵ و اعمال ۰,۳ درصد جریمه بابت هرماه بازنشستگی زودهنگام است.

## کتابنامه

- ابراهیمی، ایلناز (۱۳۹۷). لزوم نظارت‌های خرد و کلان احتیاطی بر صندوق‌های بازنشستگی. *نشریه تازه‌های اقتصاد*، ۱۱۰-۱۱۵.
- جعفری، هدی؛ نجفی‌زاده، عباس؛ صفرزاده، اسماعیل و حاجی، غلامعلی (۱۳۹۷). آثار کلان اقتصادی اصلاحات ساختاری در نظم بازنشستگی ایران. *فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی*، (۴۴)، ۲۵-۴۶.
- روغنی‌زاده، مصطفی (۱۳۸۶). چالش‌های نظام بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه تأمین اجتماعی*، (۹).
- شکری، علی (۱۳۷۳). *ارزیابی اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی در ایران*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- شکری، علی (۱۳۷۵). *ارزیابی اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی در ایران*. تهران: مؤسسه عالی پژوهش‌های اجتماعی.
- عبده تبریزی، حسین (۱۳۹۵). بررسی ابعاد ارتقای مدیریت و کارآمد سازی صندوق‌های بازنشستگی در ایران. *ماهنامه بورس*. (۱۲۰۲).
- عبده تبریزی، حسین (۱۳۹۵). نبود شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی. *روزنامه شرق*، (۲۵۹۷).
- مایونونی دیتینیانو، بثترین (۱۳۸۰). *بیمه‌ها و حمایت اجتماعی*. ترجمه ایرج علی‌آبادی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی.
- مدنی، سعید (۱۳۸۲). چشم‌اندازهای فراوری تأمین اجتماعی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی‌شده در لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. *فصلنامه تأمین اجتماعی*، (۱۵).
- ملاکریمی، فرشته (۱۳۹۷). چالش‌های حقوقی ادغام صندوق‌های بازنشستگی. *نشریه تازه‌های اقتصادی*، (۱۵۴)، ۸۸-۹۳.
- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۷۸). *نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)*. تهران: شورای پژوهشی مؤسسه.
- ویژه، محمدرضا و کتابی، احمد (۱۳۹۳). *حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی)*. *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، (۶۵).

European Commission (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

## وب‌گاه‌ها

- آیا بزرگ‌ترین سازمان کشور اعلام ورشکستگی می‌کند؟ (۱۳۹۹). خبرگزاری اتاق خبر ۲۴:  
<https://www.otaghkhabar24.com/news/190313>
- آیا تأمین اجتماعی در معرض سقوط است؟ (۱۳۹۸). وب‌سایت خبری تحلیلی میدان:  
<https://meidaan.com/archive/61944>
- تأمین اجتماعی تنها سازمان پویا، زنده و روپای کشور است / ایجاد ۳۸ هزار پرونده الکترونیک در ۱۰ استان کشور / کلمه ورشکستگی برای سازمان تأمین اجتماعی اشتباه است (۱۳۹۶).  
 خبرگزاری تأمین اجتماعی: <https://tamin.ir/News/Item/44542>
- تأمین اجتماعی درخطر بازنشستگی پیش از موعد (۱۳۹۹). قدس آنلاین:  
<http://qudsonline.ir/news/711543/>
- تأمین اجتماعی در آستانه ورشکستگی (۱۳۹۶). خبرگزاری شفا آنلاین: <https://b2n.ir/j/69374>
- جزئیات ورشکستگی تأمین اجتماعی (۱۳۹۸). وب‌سایت خبری تحلیلی مستقل آنلاین:  
<https://b2n.ir/p61190>
- چقدر زود دیر می‌شود، تأمین اجتماعی در آستانه ورشکستگی (۱۳۹۸). وب‌سایت خبری تحلیلی آزادی: <https://b2n.ir/2077796n.ir/>
- خیز برداشتن برای «اصلاح قانون تأمین اجتماعی» به نفع کارفرمایان / آیا نمی‌دانند میانگین عمر بازنشستگان سخت و زیان‌آور چقدر از همتایانشان کمتر است؟! (۱۳۹۹). پایگاه خبری تحلیل رادار اقتصاد: [www.radareghtesad.ir/news/3157](http://www.radareghtesad.ir/news/3157)
- دولت ضامن، تأمین اجتماعی است (۱۳۹۹). خبرگزاری شهروند آنلاین:  
<https://b2n.ir/z67190>
- سازمان تأمین اجتماعی در آستانه ورشکستگی قرار گرفت + جزئیات (۱۳۹۸). وب‌سایت خبری کارگر آنلاین: <https://b2n.ir/d14336>
- شستا ۴,۳ میلیارد دلار قیمت خورد | چند سرمایه‌گذار ایرانی سهامدار شستا می‌شوند (۱۳۹۹).  
 همشهری آنلاین. از اینترنت: [hamshahrionline.ir/x6gWD](http://hamshahrionline.ir/x6gWD)
- صدای ورشکستگی سازمان تأمین اجتماعی به گوش می‌رسد (۱۳۹۹). خبرگزاری اعتماد

آنلاین: <https://b2n.ir/k44071>

عبور سازمان تأمین اجتماعی از مرزهای ورشکستگی به دانش و تخصص نیازمند است نه

وفاداری مدیران (۱۳۹۲). سایت خبری تحلیلی بولتن نیوز: <https://b2n.ir/b97735>

نگرانی از ورشکستگی «تأمین اجتماعی» در صورت عدم پرداخت بدهی‌های دولت (۱۳۹۹).

شهرآرا نیوز: <https://shrr.ir/000E0I>

نوک کوه یخ ورشکستگی تأمین اجتماعی بیرون زده (۱۳۹۹). باشگاه خبری تحلیل شوشان:

<https://b2n.ir/h41473>