

ساختار و قواعد صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران و کشورهای

اتحادیه اروپا از دیدگاه جامعه‌شناسی حقوق

آیدین باقری^۱

محمد رضا مجتهدی^۲

حسین ملکوتی^۳

عمران نعیمی^۴

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۹/۱۰/۲۱

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۸/۲۵

چکیده

صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران، از دیر باز همواره مشکلات عدیده‌ای داشته‌اند که مهم‌ترین محور آن مباحث مالی می‌باشند. نبود چشم‌اندازی از آینده و برنامه نامشخص در کنار مدیریت‌های غیر تخصصی و ناکارآمد، عدم شفافیت و تعارض و تورم قوانین، همگی با هم صندوق‌های بازنشستگی را به معضلی جدی در ایران تبدیل نموده‌اند؛ این مشکلات طی سال‌های اخیر، در کنار مواردی چون افزایش جمعیت سالخورده و کاهش نیروی اشتغال، نوسانات کلان اقتصادی، تبعیض و عدم تناسب دریافتی‌ها، مداخله عمدتاً یک طرفه دولت با صندوق‌ها، بر حساسیت این موضوع افزوده‌اند. در ایران، تعدد صندوق‌های بازنشستگی با برنامه‌ها و مقررات متعدد به خودی خود موجب شده‌اند تا در نبود نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در کشور، تشتت و پراکندگی گسترده‌ای بر صندوق‌ها تحمیل شود. الگویی که کشورهای اتحادیه اروپا در قبال صندوق‌های بازنشستگی به کار گرفته‌اند، نشان از آینده‌نگری، توأمان با جامع‌نگری دارد؛ چنان که به سیاست اشتغال، در کنار فراگیری برای تمام اقشار جامعه، توجه شده است. آن چه که در ساماندهی و الگو صندوق‌های بازنشستگی کشورهای اتحادیه اروپا، می‌تواند برای سیاست‌گذاران در ایران مورد توجه باشد؛ توجه به سیاست‌های اقتصادی و جمعیت‌شناختی، در کنار نظم بخشیدن به مقررات قانونی، حذف تدریجی تشکیلات اضافی و کاهش هزینه‌ها، برای استمرار خدمات صندوق‌ها است. اصلاحات در نظام صندوق‌های بازنشستگی ایران، مستلزم رویکردی همه‌جانبه در سیاست‌گذاری‌ها و عزمی قوی برای آغاز تغییرات بنیادین است. واژگان کلیدی: صندوق‌های بازنشستگی، حق بیمه، تامین اجتماعی، امنیت اجتماعی، نظام بازنشستگی کشورهای اتحادیه اروپا.

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

۲. گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ایران. (نویسنده مسؤل).

۳. گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز، ایران.

۴. گروه حقوق دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

مقدمه

بازنشستگی، موضوعی است که ارتباط تنگاتنگی با برنامه‌های اجتماعی و سیاست‌های اقتصادی هر کشوری دارد. به علاوه اثرات بازنشستگی در سیستم‌های حقوقی نیز ضمن برخورداری از تنوع، می‌تواند مبین وضعیت شاخص‌های انسانی در یک کشور هم باشد. شرایط زندگی فرد، مبین عملکردهای اقتصادی و پیش‌بینی تمهیداتی است که اجتماع آن را در نظر می‌گیرد؛ تا در پی آن آرامش و اطمینان خاطر نسبت به آتیه پدیدار شود. نظام تامین اجتماعی که بازنشستگی، نیز یکی از ارکان کلیدی آن شمرده می‌شود، هرگاه کارایی مناسبی داشته باشد؛ به رکن سیاست و حکمرانی نیز یاری رسانده و می‌تواند اعتماد همگانی و پایه مشروعیت حکومت را تضمین نماید. مداخله دولت که به موازات توسعه شاخه‌های اقتصادی رخ داده، دولت را به سمت مسئولیت تدارک و تضمین حداقل سطح زندگی افراد به خصوص سالمندان، هدایت کرده است؛ تا به نوبه خود با درآمد حداقلی، آن‌ها را در دستیابی به سطح متناسب با کرامت انسانی نایل گرداند. برای حفظ انتظام امور و تعادل بخشی در جامعه، بایستی تمهیداتی فراهم شود تا آسیب‌پذیری برای تمام اقشار به حداقل ممکن برسد. اهمیت و عمومیت بخشی به تامین اجتماعی به منظور کاهش فقر، تامین آتیه افراد و خانواده‌ها، توزیع مجدد درآمدها و امکانات، بر کسی پوشیده نیست؛ بنابراین جایگاه خطیر صندوق‌های بازنشستگی که قسمتی از سیاست‌های رفاهی را بر عهده داشته و نظام‌های بازنشستگی عمومی برای بخش معتناهی از جمعیت بسیاری از کشورهای جهان، جزو نهادهای بسیار مهم شمرده می‌شوند. هم‌چنین، سن سالمندی در جمعیت اکثر کشورها رو به افزایش است. لذا مساله ساختار مطلوب نظام‌های بازنشستگی، مبحثی است که اگر با دیدگاه‌ها و ابعاد دقیق‌تری به آن نگریسته شود، به اجماع وسیعی در خصوص نقش و شکل برنامه‌های بازنشستگی عمومی، هدایت می‌شود. نظام‌های بازنشستگی در حال حاضر، با دو هدف مهم کاهش فقر در جامعه و تامین درآمد مناسب برای افراد، به ویژه شاغلان به هنگام قطع درآمد، شکل گرفته‌اند؛ کاهش قابل توجه فقر و کاستن از فاصله طبقاتی بین سالمندان از طریق معرفی و گسترش نظام‌های بازنشستگی، که معمولاً مبتنی بر راهبردهای بیمه اجتماعی یا برنامه‌های مساعدت اجتماعی از محل بودجه عمومی مهیا می‌شوند؛ این امر، خود دارای اهمیت زیادی می‌باشد و اجرای این برنامه‌ها در صندوق‌های بازنشستگی متجلی گردیده است. برقراری مقرری یا مستمری وظیفه بگیری و حقوق بازنشستگی، حقی است که افراد جامعه باید از آن برخوردار باشند و مبنای ایجاد این حق، کسور پرداختی طی سنوات خدمت افراد است. این حق حیاتی و با اهمیت بر گرفته از حقوق شهروندی است که افراد به اعتبار زندگی در یک جامعه می‌توانند از حق برخورداری از بازنشستگی برخوردار باشند؛ این نظر مهم‌ترین دیدگاه در خصوص استحقاق حقوق و مستمری بازنشستگی است. باید توجه داشت، بازنشستگان با از دست دادن شغل، امنیت مالی و استانداردهای زندگی‌شان، نیز کاهش می‌یابد و از آن جایی که تجربه زندگی در دوران بازنشستگی با احساس ضعف و عدم سلامت همراه است؛ پس باید مولفه‌های زندگی برای این گروه سنی همواره با

وضعیت مناسب سلامت، استقلال و کیفیت بالای زندگی، همراه گردد. در این میان، اصلاح در فرایندها و ساختار صندوق‌ها ضروری است؛ اما پرسش اصلی در میزان و نحوه انجام اصلاحات و کیفیت تغییرات است که باید در صندوق‌های بازنشستگی رخ دهد.

اهداف قانون‌گذار در ایران پس از انقلاب اسلامی در زمینه تامین اجتماعی، متأثر از شرایط و تحولات اجتماعی و اقتصادی جامعه و دولت بوده است؛ با وجود اصل ۲۹ قانون اساسی، که تکالیفی را بر عهده دولت در خصوص تامین اجتماعی و فراهم کردن حمایت و رفاه برای بازنشستگان در اجتماع می‌داند، لکن این حق همگانی آن گونه که شایسته است، به مرحله اجرا در نیامده است. در یک پژوهش صورت گرفته در بازه زمانی ۳۳ ساله از سال (۱۳۵۸ تا ۱۳۹۱) در حوزه رفاه و بیمه‌ها (بازنشستگی و درمان)، ۵۴۹۲ طرح و لایحه در مورد بیمه‌های اجتماعی و بازنشستگی ارائه شده است که ۲۶۵۹ مورد به قانون تبدیل شده‌اند و از این تعداد، ۲۱۴ قانون مشخصاً به حوزه بازنشستگی اختصاص دارند. همین امر، حکایت از تراکم تقنینی و فقدان نظام واحد و سیاست جامع دارد که موجب شکل‌گیری وضعیت نابسامان و بی-اعتمادی بازنشستگان و شاغلین نسبت به آینده می‌شود. بعلاوه در نبود مدیریت جامع، که به شدت محسوس می‌باشد؛ بدین سبب وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، نیازمند ساماندهی است و این امر میسر نمی‌شود جز از طریق اصلاحات در الگوهای فعالیت صندوق‌های بازنشستگی و تغییرات جدی در ساختار آن‌ها، به نحوی که از ضرردهی به بازدهی مثبت، توأم با پاسخگویی و نظارت پیوسته، همراه گردد. در مورد وضعیت در سایر کشورهای جهان به ویژه کشورهای عضو اتحادیه اروپا، نیز مقوله تامین اجتماعی و رفاه اجتماعی، از جمله مسائل با اهمیت می‌باشند و همواره در قبال آن حساسیت‌هایی وجود دارد که گروه‌های ذی‌نفع در جامعه، به آن توجه ویژه‌ای را مبذول می‌دارند. حتی امروزه در مقوله بازنشستگی، کشورهای جهان در شاخص‌های کیفیت زندگی (QLI)، از یکدیگر متمایز می‌شوند و همواره این سیاست-ها به فراخور وضعیت اجتماعی و اقتصادی در هر کشوری، بر مقوله بازنشستگی نیز اثر می‌گذارند. از این رو صندوق‌های بازنشستگی در سراسر جهان، متأثر از شرایط ملی و بین‌المللی، دچار اصلاحات جدی شده‌اند که در قالب تغییر پارادایم "رفاه اجتماعی" تحولاتی را به خود دیده‌اند و سیستم‌های جدید تامین اجتماعی در ارائه حمایت، به سمت رویکردهای کارآمد و متناسب‌تری در حال حرکت هستند. در این تحقیق، ساختار و قواعد صندوق‌های بازنشستگی در ایران به عنوان یکی از ارکان اثرگذار در تامین اجتماعی و رفاه اجتماعی معاصر در ایران و برخی کشورهای اتحادیه اروپا و معیارهای استاندارد بین‌المللی (مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار ILO) بررسی می‌گردد.

هدف کلی مقاله شناخت ساختار و قواعد صندوق‌های بازنشستگی در ایران و در نظام حقوقی کشورهای اتحادیه اروپا از دیدگاه جامعه‌شناسی حقوق است. جامعه‌شناسی حقوق به زیر رشته‌ای علمی از جامعه‌شناسی یا رویکردی میان رشته‌ای برای بررسی قواعد حقوقی اشاره دارد. در جامعه‌شناسی حقوق، قواعد حقوقی هم‌چون دیگر پدیده‌های اجتماعی معلول فشارهای اجتماعی و پاسخگوی نیازهای جامعه

فرض می‌شوند و بر این نکته تأکید می‌شود که اکتفا به نظریه حقوقی محض نمی‌تواند بیانگر نقش واقعیت‌های حقوقی در تنظیم روابط اجتماعی باشد. این وضعیت به ویژه در جوامعی برجسته می‌شود که قواعد و نهادهای قانونی رسمی نقشی فرعی و ناچیز را در حیات اجتماعی و تنظیم روابط اجتماعی بازی می‌کنند.

سوال اصلی تحقیق حاضر این است که ساختار و قواعد صندوق‌های بازنشستگی در ایران و در نظام حقوقی کشورهای اتحادیه اروپا از دیدگاه جامعه‌شناسی حقوق چگونه تعریف شده است؟ چه ساز و کارهایی در نظام حقوقی ایران، با توجه به زیرساخت‌ها و بسترهای موجود، می‌توانند امکان دستیابی به یک نظام جامع و فراگیر حمایتی بازنشستگی مبتنی بر عدالت و تساوی بین گروه‌های هدف را فراهم می‌نمایند؟

در باب پیشینه تحقیق، پیش از این نویسندگان حقوقی به مقوله تامین اجتماعی (صندوق‌های بازنشستگی) توجه کمتری داشتند. در سال‌های اخیر و با در نظر گرفتن وضعیت نامناسب تامین اجتماعی در ایران نویسندگان و محققان در این حوزه تحقیقات را نگاهشته‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد ادبیات تحقیق در این حوزه و روش تحقیق بیشتر معطوف به آمارها، صورتهای مالی یا محاسبات فنی است. البته این دسته تحقیقات هم در تصمیم‌گیری‌ها و ساختار و قواعد حاکم بر صندوق‌ها هم از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشند. در بررسی رستمی در رساله دکتری دانشکده حقوق پردیس فارابی، "الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در ج. ا. ا." به نارسایی عملکرد صندوق‌ها و عدم بهره‌مندی شایسته تمام شهروندان از این حق مستلزم که ترسیم الگوی حقوقی مبتنی بر واقعیت‌ها، ظرفیت‌ها و امکانات موجود است و برای دستیابی به این الگوی شایسته حقوقی، مولفه‌های حکمرانی، اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی، ساختاری در بازه زمانی کوتاه مدت توسط اصلاحات پارامتریک ضروری است را معرفی می‌کند (رستمی، ۱۳۹۶). معصومی در رساله دکتری در دانشکده حقوق و علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات، "امکان-سنجی حقوقی وحدت صندوق‌های بازنشستگی در ایران" ضمن بر شمردن ویژگی صندوق‌های بازنشستگی و اصول حاکم بر آنها به تشریح ضرورت و آثار تجمیع صندوق‌ها و موانع آنها اشاره داشته و اصلاحات ساختاری را راهکاری برای رفع مشکل برشمرده است (معصومی، ۱۳۹۶).

روش‌شناسی

روش تحقیق و مطالعه، از نظر هدف توصیفی؛ از نظر استفاده، کاربردی و از لحاظ روش جمع‌آوری داده‌ها، اسنادی هست. روش اسنادی در زمره روش‌ها یا سنجه‌های غیر مزاحم و غیر واکنشی به شمار می‌آید؛ زیرا با مشکل جمع‌آوری اطلاعات مواجه نیست و اطلاعات از قبل موجود است. پژوهش اسنادی، پژوهش مبتنی بر شواهد بر گرفته از مطالعه اسناد مانند آرشیوها، آمار رسمی و اطلاعات و نتایجی است که توسط نویسندگان و پژوهشگران قبلی در حوزه مورد بحث فراهم گردیده‌اند. ابزار جمع‌آوری داده‌ها،

فیش بود. فیش (Fiche) واژه‌ای فرانسوی و به معنای برگه‌های یک شکل و یک اندازه‌ای است که چکیده مطالعات گزیده مواد و تحقیقات در آن یادداشت می‌شود تا بتوان به آسانی و در زمانی کوتاه و با اسلوبی خاص و منظم از آن بهره جست. منابع اطلاعاتی شامل کتاب‌ها، مقالات، تحقیقات پیشین و آمارنامه‌ها بودند.

صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران

بازنشستگی در قرون گذشته در ایران، به شکل سازمان یافته و امروزین آن وجود نداشته است؛ چرا که دولت مدرن، به معنای حقیقی سامان نیافته بود. تصدی‌گری دولت در حوزه‌های مختلف وجود نداشت و دولت صرفاً در اعمال حاکمیت، خلاصه می‌شد. ساختار صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران، عمدتاً متأثر از رویکرد سنتی حمایتی می‌باشد که فقط گروه شاغلان را در بر می‌گیرد و کاستی‌های زیادی نیز در طرز اداره، ارکان و ماهیت آن موجود است و به طور کلی نظام حقوقی ایران در مقوله تامین اجتماعی و بازنشستگی، از برآورده کردن انتظارات مشروع در قبال ذی‌نفعان خود در جامعه، ناکارآمد عمل کرده است. علاوه بر ضعف در اجرای مأموریت‌های محوله، چالش‌های متعددی هم برای مشترکین و حاکمیت به وجود آورده است.

نظام بازنشستگی تامین اجتماعی

باید گفت، تصویب قانون تامین اجتماعی ۱۳۵۴/۴/۳، به عنوان یک تحول بنیادین و سر آغاز حیات "سازمان تامین اجتماعی" و در عین حال زمینه‌ساز حمایت‌های گسترده از طیف کارگران شد. مبنای قانونی حمایت از کارگران در مقابل بازنشستگی، مواد ۷۶ و ۷۷ قانون تامین اجتماعی است (نعیمی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۹۲). هر چند تعریف بیان شده از بازنشستگی، در قانون تامین اجتماعی (بند ۱۵ ماده ۲)، بیشتر از منظر چارچوب‌های اقتصادی بدین صورت است که آن را عدم اشتغال بیمه شده به کار به سبب رسیدن به سن بازنشستگی می‌داند و تنها هدف قانون‌گذار، این است که با پرداخت وجهی که خود در بند ۱۶ همان ماده به تعریف آن پرداخته، قسمتی از فقدان درآمد شخص را جبران سازد (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۳۷۶). این در حالی است که علی‌رغم اهمیت موضوع، به لحاظ امنیت اجتماعی ناشی از خطر ایجاد شده، به دلیل مسائل معیشتی همواره بُعد اقتصادی بازنشستگی مدنظر می‌باشد.

نظام بازنشستگی کشوری و لشگری

از ابتدای سال ۱۳۵۴ صندوق بازنشستگی کشوری به صورت موسسه‌ای مستقل و وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور (زیر مجموعه نخست‌وزیری) تاسیس شد که در کنار قانون استخدامی کشوری، با تصویب قانون حمایت از کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و از کار افتادگی و فوت

۱۳۴۹/۱۲/۹ پشتوانه قانونی دیگری در جهت حمایت از کارمندان، به وجود می‌آید. در دهه پنجاه شمسی افزون بر صندوق بازنشستگی کشوری سه نهاد دیگر در زمینه بازنشستگی نیز پدیدار می‌شوند: صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین شرکت‌های دولتی، کانون بازنشستگی کشوری و شورای رفاه بازنشستگان و وظیفه بگیران کشوری.

در مورد بازنشستگان لشکری، صندوق‌های سه‌گانه نیروهای مسلح، به موجب ماده ۱۷۴ برنامه سوم توسعه، تبدیل به یک صندوق واحد بیمه و بازنشستگی در سال ۱۳۸۶ در زیر مجموعه سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح ادغام شدند.

نظام بازنشستگی صندوق‌های اختصاصی

صندوق‌های بیمه و بازنشستگی اختصاصی که براساس قوانین مجزا و خاص تشکیل شده‌اند (صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها، هما، نفت، مس، فولاد، بانک و بیمه مرکزی، صدا و سیما، آینده‌ساز) و برخی هم اکنون نیز مشغول فعالیت‌اند؛ این صندوق‌های اختصاصی، به قشر خاصی ارائه خدمات می‌کنند. شکل‌گیری صندوق‌های متعدد از این دوره را باید سر آغاز ایجاد مشکلات در حوزه تامین اجتماعی و بازنشستگی دانست؛ زیرا نداشتن برنامه و چشم‌انداز واضح و تمایل دولت در گسترش تصدی‌گری به دلیل منفعت آنی و اثرات مآخوذه آن و نداشتن استراتژی مالی و بی‌توجهی به وضعیت منابع و نیروی انسانی، همگی به عنوان علل آغاز بحران صندوق‌های بازنشستگی به شمار می‌آیند.

وضعیت حقوقی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در ایران از منظر جامعه‌شناسی

نظام‌های بازنشستگی با رویکرد تامین زندگی افراد سالخورده، طراحی و اجرا می‌شوند. عدم امکان پس‌انداز دستمزد، به دلیل مخارج سنگین و جاری روزمره، از سوی دیگر، نبود مجالی برای کسب درآمد در روزهای سالمندی، به اهمیت مقوله بازنشستگی، می‌افزاید؛ لذا حقوق بازنشستگی، در واقع جبران خدمات کارکنانی است که پس از دوره خدمت کاری به دوره بازنشستگی رسیده‌اند؛ از طرف دیگر، تامین کننده امنیت زندگی آینده کارکنان و خانواده آنان نیز بوده و نقش مهمی در آرامش خاطر و اطمینان فرد پس از خاتمه اشتغال را به همراه دارند. بازنشستگی به عنوان یک خطر و پیشامد قابل پیش‌بینی و اجتناب‌ناپذیر، در طول زندگی افراد شاغل و نیروی فعال جامعه به شمار می‌آید. در این میان صندوق‌های بازنشستگی، با دریافت حق بیمه از افراد در طول دوره اشتغال و ذخیره حق بیمه و سرمایه‌گذاری آن در گزینه‌های مناسب، با کسب بازدهی لازم از حق بیمه‌های انباشته شده، می‌توانند با پیش‌بینی منابع مالی، آن را برای حفظ سطح زندگی و بهبود رفاه کارکنان و خانواده آنان در دوران بازنشستگی، فراهم کنند؛ از این رو کارکرد اصلی صندوق‌های بازنشستگی، تامین امنیت مالی در مقابل خطرهای موردنظر برای درآمد اعضای صندوق در ادامه زندگی است. این واقعیت اجتناب‌ناپذیر است که تمامی نظام‌های بازنشستگی در

حال تحولات جدی هستند؛ چرا که متغیرهای پیش روی همواره در حال تغییر هستند و تصمیم‌سازان باید از قبل، در مورد آن‌ها تصمیم لازم و متناسب را اتخاذ کنند. این متغیرها همواره بر سر راه صندوق‌های بازنشستگی به وجود می‌آیند و به شکل چالش‌هایی از بحران اقتصادی تا بحران اجتماعی و حتی بحران سیاسی، می‌توانند در نوسان باشند. عدم در نظر گرفتن سیاست‌های جمعیتی مناسب و عدم تعادل هرم سنی جمعیت، با وجود ساختار اقتصادی ناکارآمد، بیکاری، فعالیت‌های غیرمولد و کاذب، قوانین دست و پاگیر مالیاتی و گمرکی، که با واقعیت‌ها تفاوت بسیاری دارند (جهت‌گیری‌های نامتوازن)، از جمله این چالش‌ها و موانع به حساب می‌آیند. مشکل ناآگاهی و کم توجهی، از سیاست‌گذاری تا مدیریت صندوق‌ها و عدم استفاده از تجارب موفق سایر کشورها، در حوزه صندوق‌های بازنشستگی، کاملاً مشخص است (روغنی‌زاده، ۱۳۸۶: ۲۹). مدیریت مناسب در صندوق‌ها، می‌بایست با کنترل کیفیت، پاسخگو بودن، امانت‌داری و شفافیت اطلاعاتی توأمان باشد (فرهادی‌پور، ۱۳۸۶: ۱۴۵). در راستای بیان وخامت وضع صندوق‌های بازنشستگی، باید گفت علاوه بر نبود برنامه‌ای مدون و واقع‌گرایانه‌ای از جانب هیات حاکمه، این مساله حتی در لیست دغدغه‌ها و نیازمندی‌های مردم، کمترین جایی ندارد؛ متأسفانه در ایران مردم (بیمه‌شدگان) نیز آگاهی کافی از وضعیت مالی گذشته، جاری و آینده صندوق‌ها ندارند (عدم مطالبه‌گری ذی‌نفعان)؛ این مساله فقدان حساسیت و دغدغه جامعه در قبال مساله صندوق‌های بازنشستگی از آن جایی تاسف‌بار می‌شود که صندوق‌ها غالباً بیلان مالی (صورت‌حساب) سالیانه خود را منتشر نمی‌کنند و یا به شکل سری و محرمانه آن را نگه می‌دارند؛ این عدم شفافیت، همواره نقطه تاریکی محسوب می‌شود. از سوی دیگر، یکی از معضلات در خصوص وضعیت نامناسب تامین اجتماعی در ایران، را باید نبود بینش صحیح از نظام بازنشستگی دانست؛ این مشکل در نحوه اداره صندوق‌های بازنشستگی نهفته است و راه حل رفع این مشکل، علاوه بر نیاز به اراده‌ای بسیار قوی و نگاه مدیریتی مناسب، به شفاف‌سازی و دخالت دادن شرکای اجتماعی، بستگی دارد. متأسفانه در این زمینه، به سبب فقدان جامعه کارگری پویا و سندیکا‌های شغلی قدرتمند، از قدرت چانه‌زنی (گفتگوی جمعی) نیروهای کار، بسیار کاسته می‌شود؛ به همین دلیل جامعه کارگری و کارفرمایی قادر نیستند تا از حقوق اعضای خود، در صندوق‌های بازنشستگی (به ویژه در سازمان تامین اجتماعی)، به خوبی دفاع و صیانت نمایند.

عوامل بحران در صندوق‌های بازنشستگی

عوامل بحران در صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان با وجود تفاوت در نظام‌ها و برنامه‌ها، تا حدود بسیار زیادی مشابه دانست؛ لذا برای مطالعه بهتر این عوامل (جمعیتی، ساختاری و سیاست‌های اشتغال) با زیر شاخه‌های آن، بدین صورت قابل دسته‌بندی می‌باشند:

- عوامل جمعیتی

آثار تغییرات ساختار (هرم) سنی، به سیاست‌های جمعیتی (افزایش سالمندان، تغییرات جمعیت‌شناختی) و نرخ رشد جمعیت، می‌پردازد؛ آثار این موارد جمعیتی در ایجاد بحران در صندوق‌های بازنشستگی در ایران و کشورهای اتحادیه اروپا، به نوبه خود قابل بررسی می‌باشند. افزایش جمعیت بازنشسته به افزایش اندازه دولت و رشد مخارج منجر شده است. سیاست‌های جمعیتی در صندوق‌ها دو دغدغه جدی برای ادامه کار دارد:

الف) افزایش تعداد سالمندان: اصطلاح سالمند، پیر، کهنسال و سالخورده، معمولاً در مورد افرادی به کار می‌رود که متجاوز از ۶۰ سال عمر کرده باشند؛ ولی پیری عمدتاً امری نسبی، درونی، روانی و اجتماعی است (محسنی تبریزی، ۱۳۷۹: ۱۹۳).

ب) تغییرات جمعیت‌شناختی: تغییرات اجتماعی در بافت جمعیت بر منابع صندوق‌ها اثرات جدی بر جای گذاشته است. مواردی هم‌چون تغییر نسبت شاغلین (افزایش زنان به نسبت مردان در بازار کار)، عوض شدن ساختار نهاد خانواده (ضعیف شدن وابستگی خانوادگی به طوری که خانوارها هم‌چون گذشته جهت حمایت از سالمند خویش تدارک نمی‌بینند)، افزایش مهاجرت و شهرنشینی در سال‌های اخیر (طی دو سرشماری ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ سهم جمعیت شهری از ۶۸/۴ به ۷۱/۴ درصد و سهم جمعیت روستایی از ۳۱/۴ به ۲۸/۵ درصد رسیده است). آمار مزبور نشانگر این است که به علت نبود برنامه، با این رشد جمعیت شهری، مشمولان صندوق بازنشستگی روستائیان و عشایر، در سال‌های آینده به لحاظ کاهش ورودی و تامین مالی، دچار نقصان و ناکارایی خواهند شد (دفتر آمار و محاسبات فنی تامین اجتماعی، ۱۳۹۵: ۳۲). نرخ رشد سالانه جمعیت کشور در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ معادل ۰/۰۵ درصد کاهش یافته و از ۱/۲۹ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱/۲۴ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. در حال حاضر، در ایران رشد جمعیت ۱/۳ درصد است. به این ترتیب، کاهش شیب رشد جمعیت، یک هشدار جدی برای کشور محسوب می‌شود و باید در سیاست‌گذاری‌های کلان مورد توجه قرار گیرد. نرخ رشد سالانه جمعیت، به شیب منفی خود که از سال ۸۵ شروع شده بود، ادامه داده است در حالی که شیب رشد سالانه تعداد خانوار، بعد از صعود در فاصله ۸۵ تا ۹۰، طی ۵ سال بعد از آن کاهش شد؛ که میزان شتاب کاهش نرخ رشد خانوار، بیش از شتاب کاهش نرخ رشد جمعیت است (دفتر آمار و محاسبات فنی تامین اجتماعی، ۱۳۹۵: ۷۷).

- عوامل ساختاری و سیاست‌های اشتغال

عوامل ساختاری می‌توانند به علل مختلفی که از آثار سیاست‌های اشتغالی و محیط کسب و کار تا علل دیگری همانند عدم رعایت اصول محاسبات بیمه‌ای و قانون‌گذاری ناهمگن، گسترده باشند و بر وضعیت صندوق‌ها اثرات سوء بر جای گذارند.

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه کار و تامین اجتماعی، باید مبتنی بر قواعد و اصول از قبل پیش‌بینی شده باشند. سیاست اشتغال درصدد است تا چشم‌انداز و افق دید متناسبی از داده‌ها، در اختیار متولیان امر قرار دهد (مقاله‌نامه شماره ۱۲۲ سازمان بین‌المللی کار). در ایران به سبب سیاست‌های نادرست اتخاذ شده، با وجود جمعیت جوان زیادی که در دهه‌های پنجاه و شصت وجود داشتند و با احتساب درآمدهای نفتی قابل توجه به استثنای دوره هشت ساله جنگ با عراق، که سرمایه ارزش‌مندی بودند؛ لیکن به دلیل نبود تفکر منطقی قانون‌گذاران و عدم اهتمام جدی دولت، هم اکنون شاهد این هستیم که صندوق‌های بازنشستگی در وضعیت نگران‌کننده و هشدارآمیزی قرار گرفته اند (گزارش فنی صندوق بین‌المللی پول در موضوع صندوق‌های بیمه بازنشستگی، ۱۳۹۶: ۲۴).

وضعیت حقوقی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا از منظر جامعه‌شناسی

نهاد بازنشستگی و تشکیلات پیچیده‌ای کنونی تامین اجتماعی کشورهای اتحادیه اروپا، ریشه در زمینه‌های تاریخی، سیاسی و اجتماعی این کشورها دارد؛ زیرا تحولات دولت، به ویژه دولت رفاه، تا حدود زیادی بر شکل‌گیری و نحوه کیفیت خدمات ارائه شده به افراد بازنشسته و فعالیت صندوق‌های بازنشستگی، آثار خود را بر جای نهاده است. به واسطه تشکیل اتحادیه اروپا، نظام و ساختارهای واحد در مجموعه کشورهای عضو شکل می‌گیرد؛ این مسئله بعثت وجود نظریه دولت رفاه و تحولات آن باز می‌گردد، هر چند باید عنوان نمود که وضعیت حقوقی صندوق‌ها و شرایط اقتصادی و اجتماعی در بین کشورها یکسان نیست؛ لیکن همبستگی و وحدت رویه در شناسایی این حقوق، نهادهای تامین اجتماعی را به اصلی‌ترین تاسیسات این جوامع مبدل ساخته است. خط مرزی آتی در سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، که کشورهای توسعه یافته و اروپایی عمده تشکیل دهندگان آن هستند، تمرکز بر پایداری اجتماعی است (ماهر و مشیری، ۱۳۹۶: ۴۰). با نگاهی به عملکرد و ارزیابی سیاست‌های صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، شاخص‌های مختلفی را می‌توان دریافت کرد. مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته و دستاوردها در زمینه پایداری اجتماعی و کاهش هزینه‌های صندوق‌های بازنشستگی، توأم با افزایش خدمات این صندوق‌ها به بازنشستگان، به شرح ذیل می‌باشد: ۱. افزایش سن بازنشستگی (متناسب با افزایش شاخص امید به زندگی) از حدود ۶۵ سال به ۶۸ تا ۶۷ سال (The Ageing Report, 2015: 85). ۲. نزدیک نمودن و کاهش تفاوت سن بازنشستگی مردان و زنان (علی‌رغم وجود فشارهای سیاسی و اجتماعی)، با در نظر گرفتن واقعیات روز، هم‌چون بالاتر بودن میانگین عمر در زنان نسبت به مردان، توانسته در حال حاضر به گرایش عمومی در میان کشورها در خصوص یکسان‌سازی سن بازنشستگی در زنان و مردان منجر شود و کشورهای متعددی مانند: فرانسه، سوئد و نروژ، جزو کشورهای مقدم چنین جنبشی به شمار می‌روند (مجتهدی، ۱۳۹۱: ۱۵۴). ۳. تلاش‌هایی که برای نزدیک کردن سن بازنشستگی موثر و سن بازنشستگی رسمی صورت گرفته است (The Pension

۴. کمتر شدن امکان بازنشستگی پیش از موعد و آغاز آن از سن ۵۸ سالگی. ۵. بازنگاری در نحوه محاسبه منافع بازنشستگی، از طریق درآمدهای مستقیم و تنوع حمایت‌های غیرمستقیم (کمک هزینه درمان، انرژی، مسکن و خدمات اجتماعی) (The Pension Adequacy Report, 2015: 51-52). ۶. افزایش نرخ اشتغال در گروه‌های سنی بالای ۵۵ سال، برای کاهش هزینه‌ها. ۷. کاهش نرخ فقر در گروه‌های سنی بالای ۵۵ سال. ۸. بهره‌مندی از حقوق و مزایای بازنشستگی بر مبنای اشتغال یا شهروندی، در نوسان است؛ به عنوان نمونه در استونی از حداقل ۱۵ سال تا حداکثر ۴۰ سال در سوئد، نروژ، هلند، لوکزامبورگ، ایسلند، دانمارک، فنلاند و ایرلند (۴۳ سال) می‌باشد (احمدی و دهنوی، ۱۳۹۵: ۲). در کشورهای اتحادیه اروپا، طیف وسیعی از حمایت‌های تکمیلی غیر نقدی، به بازنشستگان ارائه می‌شود؛ در کنار این نوع از حمایت‌ها، برخی از نهادهای عمومی مانند: شهرداری و مراکز توان بخشی، خدماتی برای حفظ تندرستی و مشارکت بیشتر فرد بازنشسته در جامعه، عرضه می‌دارند. در مقام مقایسه، در ایران تنها خدمات بیمه درمانی آن هم به طرز کاملاً محدود و بسته، ارائه می‌شود و صندوق‌ها عمدتاً امکانات کمی در ارائه مزایای غیر نقدی دارند و دولت هم نمی‌تواند به دلیل بار مالی، کمک چندانی در این زمینه‌ها بنماید. در صندوق‌های بازنشستگی اروپا از حاکمیت ملی کشورهای عضو و مقررات بازنشستگی آن‌ها، برای تعیین مشخصات طرح‌های بازنشستگی استفاده می‌کنند. صندوق‌های بازنشستگی به عنوان سرمایه‌گذاران نهادی، به ثبات اقتصاد اروپا نیز کمک می‌کنند (دوایت هاوس، ۱۳۹۶: ۱۰۶-۱۰۵). این صندوق‌ها درصدد هستند تا یک مدل بازنشستگی چندگانه متعادل را در سطح اروپا ترویج دهند؛ تا هر کشور عضو، فرصت یابد تا سیستم حقوق بازنشستگی خود را بر اساس اولویت‌های سیاسی دولت و شرکای اجتماعی، در زمینه بازنشستگی تنظیم نماید (تحولات نظام‌های بازنشستگی در جهان، ۱۳۸۸: ۲۰۰). مناسب‌سازی و پایدار نمودن صندوق‌های بازنشستگی، به خصوص در کشورهای (یونان، ایرلند، لتونی، پرتغال، رومانی) که این نهاد از وضعیت مناسبی برخوردار نبودند، از سال ۲۰۱۱م آغاز شده است (Carol, 2011: 104).

سیاست‌های کلی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران

اختیار دولت‌ها در مورد نظارت و کنترل بر نهادهای تامین اجتماعی در داخل هر کشور، به هیچ وجه به معنای آن نیست که مقامات عمومی و دولت، به خود اجازه بدهند تا در منابع مالی نهادهای تامین اجتماعی، دخل و تصرفی نمایند و هر نوع دخالت دولت در این منابع و استفاده از آن‌ها به هر صورت که باشد، ممنوع است؛ زیرا چنین اقداماتی موجب می‌شود، افرادی که باید مورد حمایت قرار گیرند، اعتمادشان از نهادهایی حمایت کننده از آنان، سلب شود؛ لذا مشارکت بیمه شدگان در اداره نهادهای تامین اجتماعی (از جمله صندوق‌های بازنشستگی)، ضروری است (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲۳-۲۲). حضور دولت در سیاست‌گذاری‌های اجتماعی، تلاشی برای پاسخ به نیازهای عمومی جامعه است. در طی سال‌های متمادی،

دولت‌ها نوعی مسئولیت را در تضمین حداقل سطح زندگی برای سالمندان و بازنشستگان، تقبل کرده‌اند (Eichhorsi and others, 2011: 41). همواره این استدلال وجود دارد که نقش دولت در تامین برنامه‌های بازنشستگی، از چه منبعی نشأت می‌گیرند؛ در این خصوص چهار استدلال مطرح است: ۱. در صورت نبود اجبار از سوی دولت، افراد آینده‌نگری و انضباط لازم برای ذخیره‌سازی کافی به نفع روزگار بازنشستگی خود را نخواهند داشت. ۲. نقش سرپرستی دولت ایجاب می‌نماید که از اعضای دوران‌دانش جامعه در مقابل افراد بی‌قید در جامعه، حمایت کند. ۳. برای کاستن از عدم قطعیت در تدابیر شخصی برای ایام بازنشستگی و خودداری از اختیاری و داوطلبانه بودن پرداخت‌ها برای دوره بازنشستگی، مداخله دولت می‌تواند نتیجه بخش باشد (تامپسن، ۱۳۷۹: ۱۶). ۴. افت ارزش پس‌اندازها و اندوخته‌ها. نظام تامین اجتماعی و بازنشستگی، محل آزمون و خطا نیست و نباید آن را حیطه‌ای جزئی و فرعی به شمار آورد؛ هرگونه برنامه‌های نادرست در حیطه رفاه و بازنشستگی، ضربه‌های سهمگینی بر بنیان‌های گوناگون جامعه می‌زند. دو دلیل عمده دیگر، برای مداخله دولت در برنامه‌های بازنشستگی وجود دارد:

الف) گستره پوشش: پوشش بالا و تسری به تمام اشکال مشاغل و احتراز از منفعت‌یابی بازنشستگی برخی از مشاغل، سبب می‌شود؛ دامنه برنامه‌های بازنشستگی، تهدیدات را به حداقل ممکن برساند. حیطه و اندازه حمایت‌های سالمندی، بیانگر کیفیت جمعیت تحت پوشش می‌باشد. اکنون این دلیل، بیشتر دارای اهمیت شناخته می‌شود؛ زیرا پوشش‌های بازنشستگی، بخش مهمی از سیاست‌های اجتماعی و کاهش فقر را در بر می‌گیرند؛ نیاز به افزایش حمایت از درآمد در دوران سالمندی، فراتر از کارکنان دولت و کارکنان بخش رسمی است و بسیاری از قشرهای دیگر نیز باید تحت گستره پوشش و چتر حمایتی، قرار گیرند. سیستم‌های بازنشستگی در هر کشور بر اساس ماهیت خود، از موثرترین عوامل، در شناسایی وضعیت تامین اجتماعی آن کشور هستند. تجزیه و تحلیل جامع و مناسب وضعیت موجود، پیش از شکل دادن هر نوع فعالیت اصلاحی، مورد نیاز است.

ب) میزان اجبار: دولت به واسطه برخورداری از ابزارهای ضمانت اجرای مناسب، می‌تواند در قبال افراد، با اعمال موادی آن‌ها را وادار به اتخاذ پس‌انداز برای آینده نماید؛ برنامه اجباری پوششی، در پس خود از یارانه‌ها نیز بهره می‌جویند تا فشار کمتری به بیمه‌شدگان وارد آید. مدیریت ریسک از جانب دولت، انتخاب‌های نادرست را کمتر می‌سازد. هرچند، مولفه میزان اجبار و تلفیق آن با یارانه از سوی دولت، هم‌چنان بحث برانگیز است. اثرات تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های رفاهی و اشتغال نیروی کار، بر صندوق‌های بازنشستگی غیر قابل کتمان است و تصمیمات متخذه باید با چشم‌اندازهای زمانی متفاوت و بر آمده از شرایط و توجه به امکانات پیش روی، منطبق باشند. تعهد دولت در ارائه خدمات در قالب برنامه‌های بازنشستگی، به دو شکل عمدتاً قابل توضیح است: الف) بازنشستگی مبنی بر پرداخت حق بازنشستگی (اغلب متناسب با درآمد)، ب) بازنشستگی همگانی فاقد حق بازنشستگی (برنامه‌های کمک به سالمندان) (تامپسن، ۱۳۷۹: ۶۲). بخشی دیگر از توجیه برای این مداخله گسترده دولت را باید در محدودیت‌های

بازار جستجو نمود. سیاست‌های رفاهی در ایران، متأثر از دو رویکرد ناقص به دولت رفاه می‌باشد؛ هزینه‌های سیاست‌های رفاهی در ایران، بیشتر از توان اقتصادی کشور است و همچنین هزینه‌ها، هدف‌مند اعمال نمی‌شوند؛ انتظار جوامع از بازارها، عمدتاً ساماندهی فعالیت‌های اقتصادی خود است و از این رو، نمی‌توان در برنامه‌های بازنشستگی اجباری و اختصاص یارانه‌ها، از این بخش انتظاری داشت (تامپسن، ۱۳۷۹: ۴۵). صاحب‌نظران، چند دلیل برای عدم موفقیت بازار ذکر کرده‌اند؛ که از میان آن‌ها چهار دلیل عمده و شایع عبارتند از: ۱. نزدیک‌بینی یا عدم دوراندیشی افراد، ۲. حمایت از افراد محتاط، ۳. توزیع مجدد درآمد، ۴. بیمه عدم موفقیت بازار (بیمه بازنشستگی) (تامپسن، ۱۳۷۹: ۴۷). دلیل مهم مداخله دولت در برنامه‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی، را باید در عدم توانایی بازارهای خصوصی در ارائه مستمری‌های شاخص‌دار، عنوان داشت (Barr, 1992: 741). ولی در ایران، تفاوت چرایی و دلیل حضور دولت، باعث این شده تا صندوق‌های خصوصی و طرح‌های بازنشستگی از این دست، محکوم به شکست باشند؛ علت این حکم، را باید نبود مشخصه‌های قدرت‌مند بخش خصوصی، بیان کرد. بخش خصوصی واقعی و قدرت‌مند، در ایران نمی‌تواند شکل بگیرد؛ چون هیچ یک از مولفه‌های بخش خصوصی حقیقی را ندارد و از همه مهم‌تر، این که بخش خصوصی ضعیف‌تر از آن است که بتواند با دولت در میدان طرح‌های اقتصادی و اجتماعی، توان رقابت داشته باشد (تهموری، ۱۳۹۵: ۶). از طرف دیگر، با عدم حضور نهادهای جامعه مدنی، هم‌چون رسانه‌ها و سندیکا و اتحادیه‌هایی واقعی و به معنای درست کلمه مستقل و قدرت‌مند، نمی‌توان فضای حضور بخش خصوصی را در ایران، تصور نمود. راهکار مطروحه برای مشارکت بخش خصوصی، مستلزم وجود دغدغه و منفعت مشترک بین بخش خصوصی و جامعه بازنشسته است. بازنشستگی مفهومی بین نسلی است و مختص به گروه و دوره‌ای مشخص نمی‌باشد.

قواعد قانونی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران

در نظام تامین اجتماعی ایران، از جمعیت غیر فعال سالخورده، در دو قالب نظام مشارکتی (مبتنی بر اشتغال و پرداخت حق بیمه) و نظام غیر مشارکتی (مبتنی بر همبستگی اجتماعی و درآمدهای عمومی)، حمایت به عمل می‌آید (بادینی، ۱۳۸۵: ۴). نظام بازنشستگی ایران دارای نوعی طرح مستمری مبتنی بر درآمد است؛ به علاوه این، مستمری حداقلی نیز وجود دارد و بر اساس چنین طرحی می‌توان در هر سنی با پرداخت ۳۰ سال حق بیمه، متقاضی دریافت مستمری شد. هم چنین در صورت دارا نبودن شرایط سنوات کافی پرداخت حق بیمه (زنان در ۵۵ و مردان در ۶۰ سالگی) می‌توانند مشمول دریافت مستمری شوند؛ مشروط براین که حداقل ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشند. در صورت داشتن ۲۰ و ۲۵ سال سابقه کاری در مشاغل پرخطر و زیان‌آور، مردان در ۵۰ و زنان در ۴۵ سالگی، بازنشسته شوند (دوایت هاوس، ۱۳۹۶: ۲۴۷). وجود قوانین سخاوتمندانه، مزایا و شرایط انبساطی در احراز صلاحیت و امکان خریداری زمان از دست رفته با پرداخت معادل حق بیمه، بازنشستگی را در ایران آسان‌تر کرده است

(طاهری و حاجی قربانی، ۱۳۹۶: ۵). در گزارش صندوق بین‌المللی پول، که مشتمل بر توصیه‌های فنی در پاسخ به درخواست کمک فنی ایران در ۱۰ جولای ۲۰۱۷، منتشر شد؛ ضمن اشاره به تعدادی از چالش‌ها و معایب موجود در صندوق‌های بازنشستگی در ایران (به ویژه سازمان تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری)، با اذعان به عدم تفکر سیستمی در تصمیم‌گیری‌های کلان از سوی دولت و مدیریت صندوق‌های بازنشستگی که منجر به برهم خوردن تناسب دارایی و تعهدات صندوق‌ها شده است؛ در آینده نزدیک، بحرانی عظیمی را منتهی خواهد شد. نکته‌ای که بسیار اهمیت دارد و در کنار اولویت قرار دادن اصلاحات پارامتریک و سیستماتیک، باید مورد توجه باشد؛ ضرورت وجود چارچوب رگولاتوری (تنظیمی) سیستم بازنشستگی، به دور از مداخله دولت است (همان: ۸).

در کنار فقدان تصمیم‌سازی آگاهانه و آینده‌نگرانه واقعی در مجموعه قانون‌گذاری کشور، وجود نهادهای موازی در حوزه مقررات‌گذاری و تنظیم مقررات در موضوع صندوق‌های بازنشستگی، مانند شورای عالی اداری، شورای عالی اشتغال، شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی، شورای عالی بیمه سبب گردیده است تا ضمن تورم تقنینی در این حوزه، قوانینی عمدتاً مقطعی و بدون مطالعه، تصویب شوند و عواقب این امر، بعدها گریبان صندوق‌ها و مجموعه نظام را می‌گیرند. علاوه بر این، مهم‌ترین مشکل این است که از مدیریت کلان کشوری تا نمایندگان مجلس و سایر مقامات، با مفاهیم بیمه و بازنشستگی بیگانه هستند و قوانینی غیر کارشناسی برای صندوق‌ها وضع می‌نمایند که موجب از بین رفتن تدریجی آن‌ها و بروز مشکلات عدیده‌ای بر سر راه نظام تامین اجتماعی می‌شوند. نظام تامین اجتماعی در ایران، از پشتوانه‌های قانونی مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی (مشخصاً شماره ۱۰۲) سازمان بین‌المللی کار، برخوردار است؛ علاوه بر این، قانون تامین اجتماعی، قانون استخدام کشوری، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه‌های توسعه پنج ساله، در نظام تقنینی ایران وجود دارند که به موضوع صندوق‌های بازنشستگی، بیشتر از حیطه مالی، اقتصادی و ساختاری، توجه نموده‌اند. اما ابعاد حقوقی، نظام‌های بازنشستگی، امروزه نه تنها بیشتر شده است؛ بلکه متناسب با خواست‌ها و نیازهای اجتماعی، در حال توسعه می‌باشند که انعکاس این مطالبات، در قوانین نهفته است. امروزه بسیاری از حمایت‌های اجتماعی، به لحاظ پوششی نیز گسترش یافته‌اند و به لحاظ محتوایی نیز به حق‌های غیر قابل انکار و اعراض‌ناپذیری، تبدیل شده‌اند. آرزوی امحای فقر، دولت‌ها را در مرحله‌ای قرار داده است، که نه تنها تامین و تضمین حداقل سطح زندگی برای سالمندان را در نظر داشته باشند؛ بلکه ساز و کارها و برنامه‌های نسبتاً جامعی، تحت عنوان برنامه‌های بازنشستگی عمومی را ایجاد کنند تا به طریقی (تدارک تور ایمنی)، پاسخگوی مسئولیت خود، در این حوزه باشند؛ چرا که جنبه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و حقوقی، در این موضوع اثرگذار هستند. از جنبه حقوقی، در اسناد سازمان بین‌المللی کار، سه سند مهم، مقاوله‌نامه‌های شماره ۱۰۲ و ۱۲۸، توصیه‌نامه شماره ۱۳۱ (حمایت‌های نه‌گانه) و شماره ۶۷ (امنیت درآمد) و شماره ۲۰۲ (لایه‌های حمایت اجتماعی)

به موضوع مستمری‌های بازنشستگی، اشاره دارند. لکن باید در نظر داشت، علی‌رغم اهمیت این اسناد و توجه به لحاظ بُعد حقوقی، به علت بالاتر بودن بسیاری از معیارها و دستورالعمل‌های موجود در این اسناد بین‌المللی، نتیجتاً عدم الحاق کشورها، را به دنبال داشته است.

سیاست‌ها و قواعد قانونی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی کشورهای اتحادیه اروپا

آن چه که در سیاست‌های کلی موجود در تدوین قواعد صندوق‌های بازنشستگی اروپا دارای اهمیت است مقوله دولت رفاه و تحولات آن می‌باشد؛ دولت رفاه پدیده‌ای است ناشی از حضور و مشارکت مردم که خواستار نقش‌های جدیدتر و افزایش مشارکت اجتماعی و سیاسی در اداره امور عمومی جامعه، هستند؛ دولت رفاه، دولتی است که در آن تامین و ارتقای رفاه اجتماعی به عنوان وظیفه قانونی نهادهای قدرت بر شمرده می‌شود. از نیمه دوم قرن هیجدهم میلادی، این قدرت جدید به مهم‌ترین نیروی اجتماعی مبدل شد. انتشار گزارش بوریچ در سال ۱۹۴۲م. در انگلیس، سر آغاز حرکت به سمت تامین و رفاه اجتماعی بود که به خدمات اجتماعی، شکل نوین‌تری داد. هر چند عده‌ای تشکیل دولت رفاه، را منسوب به فعالیت‌های احزاب سوسیال دموکرات و گروه‌های کارگری، می‌دانند؛ ولی علت تشکیل دولت رفاه، بیشتر به پیچیده‌تر شدن جوامع و مناسبات زیستن در چنین جامعه‌ای بر می‌گردد؛ که دولت را وارد کارزار تامین خدمات رفاهی و دستگیری از گروه‌های هدف نیازمند کرد. دولت رفاه، به معنای وجود سیاست‌های سنجیده و هوش‌مندانه‌ای است که در زمینه تامین اجتماعی، حداقل استانداردها و ارتقای برابری در فرصت‌های زندگی برای همه افراد، پدید می‌آورد و هیچ تردیدی در زمینه ضرورت تمرکز و توجه کلیه نهادهای رسمی، برای تامین خدمات عمومی رفاهی، وجود ندارد. دولت رفاه، نتیجه نهادی برعهده گرفتن مسئولیت آشکار بهزیستی و رفاه کلیه اعضا، از سوی یک جامعه (دولت) قانونی و رسمی است که تامین پایه‌ای‌ترین خدمات اجتماعی و ارائه سطوح معینی از خدمات رفاهی به توده‌های نیازمند، برای ایجاد تعادل و توازن اجتماعی و سیاسی و حفظ نظم، در اجتماع را برعهده دارد (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۹: ۱۳۳).

پیش از این نهادهای غیر رسمی، کار یاری رسانی به سالمندان نیازمند و ناتوان را برعهده داشتند. در تمام دوره قرون وسطی، کلیسا به عنوان قدرت حاکم، چندین قرن وظیفه نیکوکاری و احسان در قبال سالمندان نیازمند را بر عهده داشت. با کاهش قدرت و نفوذ کلیسا، حکومت‌های مطلقه‌ای شکل می‌گیرند که زمام امور را در دست می‌گیرند. در سال ۱۶۰۱م در انگلیس تصویب قانون الیزابتی مشهور به قانون فقرای پیر، نشانه پذیرش محدود اصل مسئولیت در قبال سالمندان توسط حکومت بود که با بروز انقلاب صنعتی، این مسئولیت جدی‌تر و موسع‌تر، ادامه می‌یابد. ارزش‌ها و هنجارهای حمایتی، رشد قابل ملاحظه‌ای می‌کنند و در جوامع صنعتی، کمک‌رسانی به شکل محصول مستقیم فعالیت نهادهای حکومتی و به صورت ترتیبات رسمی ظاهر شدند. دولت رفاه با تمرکز به آثار تعیین کننده رفاه، در زمینه حفظ نظم و دفاع عمومی، ارتقا انسجام و وفاق ملی، رفع تضادهای آشکار و پاسخ به مطالبات گروه‌های محروم، توجه جدی و برنامه-

ریزی شده‌ای به تامین اجتماعی و مقوله سالمندی صورت می‌دهد. این دولت، به شکل اساسی به سازماندهی کمک‌های اجتماعی و نیز اجرای برنامه‌های تامین اجتماعی، می‌پردازد. منظور از کمک‌های اجتماعی، انواع و اقسام خدمات و کمک‌هایی است که در جامعه مدرن بر حسب پیدایش برخی از نیازهای سیاسی و اجتماعی جدید، اهمیت پیدا کرده‌اند و به دلیل پر هزینه بودن و فقدان سود تجاری، انجام آن‌ها توسط بخش خصوصی مورد بی‌علاقگی است و از دولت انتظار می‌رود، متولی چنین کمک‌هایی گردد. مانند: کمک به سالمندان و کلیه کسانی که به لحاظ اقتصادی ضعیف و آسیب‌پذیرند. در برنامه‌های تامین اجتماعی، به منظور مقابله با آثار چهار رنج اجتماعی مشترک تاریخی (بیکاری، بیماری، فقر، ضعف) که بازنشستگی نیز واجد تمام این مختصات است، توجه می‌شود. بعد از جنگ جهانی دوم، شاهد رشد سریع تعداد برنامه‌های تامین اجتماعی (به ویژه سالمندی) در دنیا هستیم. موج گسترش دولت رفاه در اروپا از سال ۱۹۴۲ تا ۱۹۵۴م با تغییرات معنادار در حوزه سیاست‌های کلی اقتصادی و اجتماعی و اداری آغاز شد؛ که متأثر از لیبرالیسم اجتماعی، به تقویت برنامه‌های رفاهی عمومی و اجتماعی اهتمام بیشتری داشت. در انگلیس از سال ۱۹۴۲م با گزارش بورلیچ، مبنی بر نظام تامین اجتماعی و پرداخت حقوق بازنشستگی این پروسه شروع می‌شود و بین سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۴۸م مجموعه‌ای از قوانین مرتبط با رفاه اجتماعی عمومی به تصویب می‌رسند. این سیر دولت رفاه از اوایل دهه ۱۹۵۰م به آلمان غربی، فرانسه، ایتالیا و دیگر کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی، به عنوان خط‌مشی اصلی، گسترش می‌یابد و در نتیجه، دولت خیرخواه، جایگزین بازار ناکارآمد شد (Pensions at a Glance in OECD, 2015: 30-31).

رمز موفقیت و تحقق دولت رفاه، صرفاً مقید و محدود به کارکردهای تامین سیاست‌های رفاهی نبوده، بلکه تحقق یک دولت رفاه، مستلزم نظام سیاسی دموکراتیک، وجود مطالبات مشخص و ابزار ارائه آن وجود سطوح معینی از رشد و توسعه است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۹: ۱۴۹). از سال ۱۹۷۰م حضور بهینه دولت در اقتصاد، مورد توجه قرار می‌گیرد؛ رفاه در کنار عدالت اجتماعی، به مهم‌ترین خواسته تبدیل می‌شوند و هم‌چون گذشته عقاید متضادی، مانند دولت حد‌اقلی‌ها با یک نگاه منفی به هر نوع مداخله دولت و برداشت دیگری که منتسب به مکتب سوسیالیسم است از دولت حد‌اکثری، دفاع می‌کنند. از سال ۱۹۸۰م در کنار این تعدیل اقتصادی، تعدیل ساختاری نیز شروع می‌شود که حضور دولت در اقتصاد را کم‌رنگ‌تر کرده و برنامه‌هایی که از سوی سازمان‌های بین‌المللی، تحمیل می‌شوند بر عناصری مانند: آزادسازی، کوچک‌سازی، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی، مشارکت معنی‌دار بخش خصوصی، تمرکز دارند (دادگر، ۱۳۹۲: ۲۸۰).

قواعد قانونی حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی کشورهای اتحادیه اروپا

به سبب گستردگی دامنه قواعد، شایسته است در این قسمت قواعد و ریشه رهیافت‌هایی که بر صندوق‌ها حکمفرما می‌باشند را عنوان نماییم. در تقبل خطرات اجتماعی عمدتاً پنج روش دیده می‌شود:

پیش‌بینی (تشکیل و در نظر گرفتن منابعی برای موقع لزوم)، بیمه (در ازای حق بیمه متناسب با خطر که در صورت تحقق خطر وارده را جبران می‌کند)، همبستگی (که از روابط متقابل بین اشخاص شکل گرفته که منافع مشترک دارند)، کمک (برای افرادی که نمی‌توانند در تغذیه مالی طرح‌ها مشارکت کنند، کمک‌هایی در نظر گرفته می‌شود)، مسئولیت (الزام به جبران خساراتی است که معمولاً فرد نیز در تدارک آن نقش دارد) (مایونو، ۱۳۸۰: ۴۴). دولت رفاه آغازگر استفاده از روش‌های فوق، بر اساس بنیان‌های اقتصادی و بستر اجتماعی، بوده است که هم اکنون اکثر کشورهای اتحادیه اروپا متناسب با وضعیت خود، از پنج روش مذکور استفاده می‌نمایند. واقعیت آن است که افزایش هزینه‌ها، عاملی برای تغییر رویه‌ها و رویکردهای دولت رفاه می‌شوند. در رژیم‌های توزیعی (سرشکنی)، حق بیمه‌های شاغلان به مصرف بازنشستگان فعلی می‌رسد و از آن جایی که بازنشستگی، قرارداد بین‌النسلی است، پرداخت کنندگان فعلی می‌دانند که نسل آینده نیز پرداخت حق بیمه را محترم می‌دارند و این زنجیره قطع نخواهد شد (همان: ۸۱). موارد یادشده، از جمله مهم‌ترین چالش‌های پیش روی صندوق‌های بازنشستگی در ادوار مختلف می‌باشند که در تقابل خطرات اجتماعی، باید آن‌ها را در نظر بگیرند. برنامه‌های بازنشستگی در کشورهای اتحادیه اروپا، عمدتاً منبعث از سه رهیافت هستند که بدین شرح عبارتند از:

رهیافت اول: برنامه‌های بازنشستگی همگانی که مزایای یکسانی را به تمام سالمندان، قطع نظر از نوع اشتغال پیشین، یا ارزش هر گونه حق بیمه پیشین، پیشنهاد می‌کنند. در برخی از کشورها، مزایایی که از طریق این برنامه‌ها تعلق می‌گیرد، طوری تنظیم شده است که سایر منابع درآمد مشمول فرد را هم در نظر می‌گیرند؛ حال آن که در سایر کشورها، مزایا بدون توجه به سطح درآمدها، پرداخت می‌شوند.

رهیافت دوم: برنامه‌های بازنشستگی مبنی برحق بیمه یا مزایای معین (DB) مستمری بازنشستگی را فقط به کسانی پیشنهاد می‌کنند که قبلاً حداقل برای مدت معینی از زمان، در قالب برنامه بازنشستگی کار کرده‌اند. پرداخت مزایا، ترکیبی از متوسط درآمدهای قبل از بازنشستگی و سال‌های اشتغال به کار، در چارچوب این برنامه است که به وسیله دولت یا سازمان‌های غیر دولتی، اداره می‌شوند.

رهیافت سوم: برنامه‌های بازنشستگی بر پایه حق بیمه معین (DC) است که یا به وسیله نهادها و موسسات مالی به نیابت از هر فرد کارگر یا با سرپرستی کارفرمایان، به مرحله اجرا در می‌آیند. در این نوع برنامه‌ها، مزایای بازنشستگی منعکس کننده حق بیمه‌های پرداخت شده به اضافه سود حاصل از حق بیمه‌های سرمایه‌گذاری شده است (تامپسون، ۱۳۷۹: ۱۵۹).

الزامات و راهکارهای ساماندهی قواعد صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران

ارائه الگوهای پیشنهادی مناسب برای ساماندهی قواعد صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران نیازمند الزامات و راهکارهایی است که مختص به خود این نظام می‌باشند و شامل این موارد کلیدی می‌باشند:

اول) ضرورت اجرایی نمودن اصول و سیاست‌های جامع قانون‌گذاری

اصول و سیاست‌هایی که می‌بایست در قواعد حاکم بر صندوق‌ها حالت اجرایی بگیرند در قانون ساختار جامع رفاه و تامین اجتماعی ذکر شده‌اند. به عبارت دیگر، لزوم وجود بسته تامین اجتماعی کارآمد، اولین و جدی‌ترین گام در جهت آغاز سیاست‌های اصلاحی به شمار می‌آید و پنج اصل دارد: اصل اول کفایت (حداقلی بودن حمایت‌ها)، اصل دوم جامعیت، اصل سوم شفافیت، اصل چهارم نظارت، اصل پنجم دسترسی به اطلاعات. کفایت (حداقلی بودن حمایت‌ها) و جامعیت (فراگیر بودن) به عنوان مشخصه‌های اصلی برای نظام بازنشستگی محسوب می‌شوند؛ در جامعه‌ای که میزان مناسبی از خدمات ارائه می‌شوند تا فرد بازنشسته مجبور نباشد، مجدداً کار کند؛ کفایت به معنای تامین زندگی شرافتمندانه برای افراد تحت پوشش است. مهم‌تر از همه مقوله فراگیری می‌باشد که در واقع پوشش تامین اجتماعی، باید چتر حمایتی خود را بر سر تمامی افراد گسترده باشد. از سوی دیگر، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، حوزه بیمه‌ای خود را به دو سطح بیمه همگانی اجباری و بیمه تکمیلی اختیاری تقسیم کرده است؛ لیکن تکالیف حاکمیت کاملاً در این خصوص نادیده گرفته شده است و شاهد این هستیم که نزدیک به ۷ میلیون نفر از شاغلین، تحت پوشش هیچ پوشش بیمه‌ای نیستند (۵۶۷۲۹۷/ تاریخ دسترسی <http://www.asriran.com/fa/news/1396/11/11>). فراگیری کاملاً در قوانین تصریح شده و هیچ ابهامی هم ندارد؛ در بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی، به مفهوم عام، از وظایف دولت، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اصولی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه است. در اصل ۲۹ قانون اساسی به شکل اختصاصی، برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی و...، حقی همگانی است که برای یکایک افراد کشور باید تامین گردد (بند الف) و (ج) ماده ۹ قانون ساختار جامع رفاه و تامین اجتماعی، نیز به عنوان نمونه‌ای از قوانین قابل اشاره است) (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۵: ۱۴-۱۳). علاوه بر این، در اسناد و قوانین بین‌المللی، ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، این حق برخورداری از تامین اجتماعی، به رسمیت شناخته شده است. شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی امروزه امری پذیرفته شده است و مفهوم آن روشن بودن و نبود ابهام در قوانین است که انتشار اطلاعات و گزارش‌های دوره‌ای، بستر تحقق شفافیت عملکرد صندوق‌ها را منجر می‌شوند. اصل دیگر دسترس بودن اطلاعات به هنگام، درست و ضروری برای ذی‌نفعان است تا مطمئن شوند که اطلاع درستی از

وضعیت و شیوه اداره آن در چارچوب قوانین، انطباق لازم را دارد. بحث مهم دیگر، نظارت است. در موسسات و شرکت‌ها دولتی، معمولاً یک نفر به عنوان ذیحساب وجود دارد و هزینه‌هایی که می‌خواهد صورت گیرد را بررسی می‌کند؛ دیوان محاسبات هم که پس از خرج، بر عملکرد نظارت می‌کند. در حالی که صندوق‌های عمومی غیر دولتی، این نظارت را به شرکای اجتماعی سپرده‌اند. بدین معنا که شرکای اجتماعی به نمایندگی از ذی‌نفعان، هر لحظه حق دسترسی به اطلاعات دارند و می‌بینند که چه آینده‌ای برای آن‌ها رقم می‌خورد؛ این در حالی است که شفافیت در حوزه درآمدی و منابع هم باید وجود داشته باشد و از همه مهم‌تر باید در دسترس عموم قرار گیرد. علاوه بر پنج اصلی که به عنوان اساس بر شمرده شد، پنج اصل مشخص دیگر نیز وجود دارند که می‌توانند در اداره صندوق‌های بازنشستگی، نقطه عزیمت و الگویی برای ارتقا و افزایش کارایی، مورد استفاده قرار گیرند؛ این پنج مشخصه مکمل عبارتند از: اول) ثبات مالی و محاسبات دقیق آکچوئری و معین بودن سیاست‌ها و اهداف سرمایه‌گذاری. دوم) کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری و داشتن چشم‌انداز بلند مدت و حمایت از اموال و دارایی‌ها با در نظر گرفتن جنبه عمومی بودن آن‌ها (بند (د) ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه) (رستمی و بادینی، ۱۳۹۸: ۳۱). سوم) مشارکت و همبستگی اجتماعی در مدیریت (حکمرانی خوب) که در تمام توصیه‌های سازمان بین‌المللی کار و در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ مصوب ۱۹۵۲ آن سازمان تجلی پیدا کرده است. حکمرانی خوب در نظام بیمه‌ای، به معنای سه جانبه‌گرایی است؛ یعنی نماینده کارگران، نماینده کارفرمایان و نماینده دولت، در سرنوشت و اداره صندوق نقش داشته باشند (Ambachtsheer, 2007: 124). از این رو باید یک حکمرانی خوب در صندوق‌ها وجود داشته باشد تا متناسب با سطح توسعه یافتگی در هر کشور، به تغییرات دست بزند؛ در نتیجه، اداره صندوق‌ها نیز با مشارکت جدی و فعال تمام شرکا و ذی‌نفعان اجتماعی، همراه باشد. چهارم) اصل تضمین تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای توسط دولت به طور خاص، همواره وجود دارد، چنان چه صندوقی به علت مشکلات مالی، قادر به ایفای تعهدات خود در قبال بیمه‌شدگان نباشد؛ دولت مکلف به کمک مالی به صندوق و ارائه حمایت به بیمه‌شدگان است. بر اساس بند (ح) ماده ۶ و بند (ح) ماده ۹ قانون ساختار «حقوق افراد عضو و تحت پوشش، در قبال تعهدات قانونی سازمان‌ها، موسسات و صندوق‌های بیمه‌ای این نظام، تحت ضمانت دولت خواهد بود و دولت مکلف است تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری لازم در این زمینه را اتخاذ نماید.» پنجم) برابری جنسیتی و رفتار برابر (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۵: ۱۲-۱۱)، که برابری اعضا موجب افزایش اعتماد (بیمه‌پردازی)، احساس تعلق، مشارکت‌جویی و تضمین حضور آن‌ها می‌شود. در کنار موارد مذکور، اصولی نیز باید بر حقوق بازنشستگان حاکم گردد که مستلزم مشارکت صندوق‌ها، دولت و سایر نهادهای اجتماعی است؛ این اصول تکمیلی شامل این موارد است: ارتقای منزلت و کرامت انسانی (توان‌مندسازی)، محافظت از فرد و بازماندگان (حمایتی بودن)، مناسب‌سازی و دست‌یابی به استانداردهای زندگی سالم (کارگستری) (رستمی، ۱۳۹۶: ۲۷).

دوم) ضرورت تغییرات در سطح قانون‌گذاری

نقش قوانین و قانون‌گذاری، به عنوان یک مولفه جدی در صندوق‌های بازنشستگی، باید مورد توجه قرار گیرد. تحلیل سیاست رفاهی و ضرورت اصلاح آن، مشروط به تقسیم‌بندی قوانین حاکم بر حوزه بازنشستگی می‌باشند؛ منشاء این وضعیت از تصمیم‌گیری غیر اصولی مجموعه حاکمیت در ایران برای صندوق‌ها نشأت می‌گیرد. وجود قوانین ناکارآمد، به همان اندازه می‌تواند بر وضعیت صندوق‌ها اثر بگذارد که قوانین کارآمد، می‌تواند بر ارتقا و بهبود وضع صندوق‌ها کمک کنند؛ کارآمدی یا ناکارآمدی صندوق‌ها، بی‌تردید منبعث از تصمیماتی است که در متن قوانین وجود دارند. مطلوبیت سیاست‌های رفاهی، نه تنها به خودی خود می‌تواند اثرگذار باشند؛ بلکه سیاست‌های اداری، تنظیم جمعیت و ... هم می‌تواند بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی موثر باشند. تورم تقنینی در حوزه رفاه و تامین اجتماعی، باعث شده تا قوانین را به دو قسم (ناکارآمد با بار مالی) مبدل شوند و اهداف مدنظر آن‌ها غیر قابل دستیابی و صرفاً هزینه‌های اضافی را به صندوق‌ها تحمیل می‌نمایند. بدین ترتیب، با بر شمردن این قوانین به این نتیجه می‌رسیم که عدم بهره از راهبردهای متحد و نبود هماهنگی، لطمات جبران‌ناپذیری را به مجموعه صندوق‌های بازنشستگی که عمدتاً دولتی با وابستگی شدید در منابع مالی به دولت دارند، وارد می‌نماید. راهکاری که برای جلوگیری از این مشکل به نظر می‌رسد؛ این است که قوانین و مقررات در نظام جامعی قرار گیرند تا صندوق‌ها هم در ارائه خدمات به ذی‌نفعان خود موفق‌تر و پایدارتر باشند. برای مثال تجمیع و تلخیص بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و دستورهای اداری در حوزه بازنشستگی به موجب بخشنامه ۱۰۰۰/۹۷/۱۳۱۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ سازمان تامین اجتماعی از اقدامات خوب و کاربردی می‌باشد. نکته‌ای که می‌توان از مجموعه تجربیات کاربردی کشورهای اتحادیه اروپا، در ایران به کار گرفت؛ به علاوه این، نقش قوانین و مقرراتی که بر ساز و کار صندوق‌های بازنشستگی، حکمفرما هستند را می‌توان این گونه هم برشمرد: الف) قوانین ناظر بر نحوه ورود مشترکان به صندوق، ب) قوانین ناظر بر پرداخت مستمری به مشترکان صندوق، ج) قوانین ناظر بر فعالیت‌های اجرایی صندوق، د) قوانین ناظر بر منابع ورودی به صندوق (تامین مالی)، ر) قوانین ناظر بر سرمایه‌گذاری (قاسمی، ۱۳۹۳: ۱۶).

سوم) ضرورت تغییرات در سطح اقتصادی و مالی

قواعدی که در صندوق‌های بازنشستگی ایجاد تعهد می‌کنند منبعث از تغییرات متعدد و متوالی اقتصادی و مالی هستند که الگوهای ناکارآمد و زیان‌دهی را در سرفصل‌های ذیل تشکیل می‌دهند و باید با راهکارهای قانونی به سرعت اصلاحات را در ایران، برای کاهش هزینه‌ها آغاز نمود:

الف) افزایش سنواتی مستمری‌ها

رشد هزینه‌های زندگی در جوامع و پیش‌بینی طرح‌های مالی برای جبران کسری بخش رفاه بازنشستگان، از دغدغه‌های همیشگی است. به همین خاطر، مستمری بازنشستگی را می‌توان وسیله تامین معاش فرد

و خانواده تحت تکفل، پس‌انداز و سرمایه‌ای برای ادامه زندگی و یک نوع اعتبار و حتی یک نوع وثیقه، قلمداد نمود. مستمری بازنشستگی، یک حمایت جایگزین درآمد است. بنابراین فرض می‌شود که بازنشسته، توان ادامه اشتغال و درآمدزایی ندارد یا این که توان وی مناسب فعالیت نیست (پیترز، ۱۳۸۸: ۱۱۵). از طرف دیگر، موضوع تورم و کاهش قدرت خرید کارگران بیمه شده و عوامل مختلف مشخص‌کننده مستمری بازنشستگی (سابقه کار و سن) و متوسط دستمزد دریافتی در زمان اشتغال (سن میزان سنوات در کشورهای مختلف متغیر است)، بر معیشت بازنشستگان اثر می‌گذارد؛ به همین جهت برای رفع مشکلات معیشتی بازنشستگان، کمک‌هایی (مانند افزایش سنواتی) جهت ترمیم دریافتی‌ها اعمال می‌شوند (طالب، ۱۳۶۸: ۱۱۱).

ب) تغییر وضعیت درآمد و دستمزد (سهام مشارکت)

مستمری بازنشستگی یک حمایت جایگزین درآمد است؛ در بازنشستگی، وضعیتی حادث می‌شود که در آن فرد به میل خود یا به اجبار و به دلیل رسیدن به سن معین یا داشتن سابقه کاری مشخص یا هر دو، در قبال برخورداری از حقوق و مزایای خاص، از کار کناره‌گیری می‌کند (نعیمی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۹۵).

ج) اصلاح حق بیمه دریافتی

حق بیمه یا کسور بازنشستگی اصلی‌ترین منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی محسوب می‌شوند. بند ۶ ماده ۲ قانون تامین اجتماعی، حق بیمه را وجوهی می‌داند که به حکم قانون و برای استفاده از مزایای موضوع آن به سازمان پرداخت می‌شود. در تعریف جامع‌تر باید گفت حق بیمه، وجه معینی است که به موجب قانون جهت تامین منابع مالی صندوق، به صورت مشخص از جانب کارکنان، کارفرمایان و دولت در وجه صندوق پرداخت می‌شود و میزان آن نرخ مشخصی است که تابعی از نسبت حقوق و دستمزد (در بیمه‌های اجباری) و توافق (در بیمه‌های اختیاری) است که از جانب قانون و قرارداد بدان رسمیت داده شده است (رستمی و بادینی، ۱۳۹۸: ۳۱). نابرابری حق بیمه‌های دریافتی، به علت سنوات گروه‌های شغلی و جنسیتی در ایران، زمینه را برای ایجاد تبعیض و نابرابری (تفاوت میزان حقوق و مزایا)، فراهم کرده است. بدین سبب، لزوم اصلاح جدی نظام حق بیمه دریافتی و کسور ماخوذه که باید هماهنگ با شرایط آکچوئری و وضعیت دارایی‌های جاری و آتی صندوق و متناسب با اوضاع اقتصادی باشند، احساس می‌شود. ثبات حق بیمه‌ها و سهم طرفین در بازه زمانی دراز مدت، نمی‌تواند منعکس‌کننده و تامین‌کننده بخشی از مستمری‌های صندوق‌های بازنشستگی باشند. به طور نمونه، ثابت ماندن حق بیمه در سازمان تامین اجتماعی از زمان تصویب در سال ۱۳۵۴ تا به اکنون، ضمن فشار به دولت و کارفرمایان و تضییع حقوق مشمولین، به لحاظ اقتصادی نیز به نفع صندوق بازنشستگی نمی‌باشد. موانعی چون: سطح پایین دستمزدها و عدم هماهنگی آن‌ها با نرخ تورم در ایران، سبب شده بازنگاری حق بیمه-ها، در کنار دلایل سیاسی و اقتصادی، عملی نشوند (کریاسیان، ۱۳۸۴: ۴۲). در صندوق‌های اروپایی،

بازمحاسبه نرخ مشارکت (سهم‌کسور دریافتی) و احتساب آیت‌های اثرگذار بر شرایط بازنشستگی بر گروه‌های مختلف شغلی، مانند نظام مقرری متناسب با شرایط زندگی آبرومندان و استاندارد، در دستور کار قرار گرفته است. به بیان دقیق‌تر، تغییر در میزان حق سهم و افزایش حق مشارکت، به وقوع پیوسته است و در مستمری‌ها اثر آن متجلی شده است (Zaidi & Grech & Fuchs, 2006: 7).

آینده و الگو ساماندهی صندوق‌های بازنشستگی

در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، صندوق‌های بازنشستگی ضمن این که از سیاست‌گذاری و فرامین دولت‌های متبوعه خود پیروی می‌کنند (مانند تعدیل سن بازنشستگی دولتی توجه جدی و پیش‌بینی کاهش نرخ پشتیبانی و افزایش شمار بازنشستگان). از آن جایی که به عنوان نهادی فعال در عرصه مالی شناخته می‌شوند و تا حدود بسیار زیادی آزادانه و تجاری (منطبق بر قواعد بازار)، به فعالیت مشغول هستند (به خصوص در دوران پسا دولت رفاه). در نتیجه سیاست‌های به شدت مداخله‌گرایانه حاکمیت در آن‌ها رو به کاهش نهاده است و نقش‌آفرینی سایر عناصر جامعه، رو به فزونی رفته است. از سوی دیگر، با عدم کفایت مخارج بازنشستگی و کمک‌های دولتی در بودجه سالانه، صندوق‌های بازنشستگی به فکر ساماندهی الگو در گروه‌های تحت پوشش و به ویژه اتخاذ تدابیر تازه‌ای در تامین مالی طرح‌های بازنشستگی، سوق پیدا کرده‌اند؛ زیرا تامین مالی طرح‌های بازنشستگی اجباری (موسوم به لایه اول) هم-چون گذشته نمی‌تواند با اخذ سهم کارگر و کارفرما مندرج در قانون و افزایش سالانه مالیات‌های وصولی، ادامه پیدا کند. بدین خاطر سیاست‌گذاری‌ها به سمت و سوی ایجاد و گسترش لایه‌های دوم (نیمه اجباری) و لایه سوم (اختیاری) برای کاستن از فشار بر روی لایه اول، صورت می‌پذیرد.

کاربرد مدل‌های اروپایی، ساماندهی صندوق‌های بازنشستگی در نظام حقوقی ایران (امکان پیاده‌سازی

و اجرا)

در طول تاریخ تحولات اقتصادی در ایران، دولت عمدتاً به معنای ارائه دهنده خدمات عمومی شناخته شده و تصویر دولت و قدرت ایجاد شده آن، با وابستگی مفرط به درآمدهای بی‌حساب نفتی، همواره دولت را در راستای نقش‌آفرینی در روابط و مناسبات با تمام نهادها به ویژه صندوق‌های بازنشستگی، قرار داده است؛ لذا دولتی با رسالت‌ها و وظایف گسترده و در عین حال هزینه‌بر، ایجاد شده است. از این رو اعمال مدل‌های اروپایی یا تجویزی از سوی نهادهای بین‌المللی، می‌بایست حتماً با توجه به واقعیات موجود و خطرات پیش روی در ایران باشند، تا قابلیت اجرایی و عملیاتی داشته باشند؛ لیکن اهداف غالباً مشابه و مشترک بین نظام‌ها وجود دارد و آن حمایت از سالمندان و بازنشستگان برای امنیت درآمدی و ادامه زندگی استاندارد است. باز طراحی نظام حمایتی جدید و عبور از نظام‌های قدیمی و عمدتاً معیوب، همواره با مقاومت‌هایی روبرو می‌شود. تردیدهای نظام سنتی، غالباً به اشکالی مانند: وجود هزینه‌های سنگین اصلاحات، عدم اطمینان از موفقیت‌آمیز طرح‌ها، نداشتن چشم‌انداز روشن برای برنامه‌های جدید،

هزینه‌های بالای انتقال و دامنه تعهدات جدید، باعث شده تا به نظام‌های جدید، به دیده شک و ناکارآمد نگریسته شود. آن چه که باید از نظام بازنشستگی کشورهای عضو اتحادیه اروپا باید آموخت، شاخص - بندی از پیش تعریف شده و تعدیلات پیش روی عمدتاً با در نظر داشتن سایر عناصر (تحولات جمعیت - شناختی) و آینده‌نگری در برابر بحران‌های مالی که توامان با توافق شرکای اجتماعی است، به اجرا در می‌آیند و همواره این اصل وجود دارد که سیستم بازنشستگی باید بتواند با حفظ روزآمدی خود در تامین مالی، از حقوق بگیران بازنشسته و گروه‌های هدف خود، در مقابل شوک‌های شدید محافظت کنند؛ باید پذیرفت بازنشستگی یک ریسک با جنبه عمومی و هم جنبه خصوصی است. از این جهت عمومی که فرد در جامعه و سال‌های اشتغال وی در راستای خدمت به جامعه بوده است و از آن جهت ریسک خصوصی است که مرتبط با کاهش توانایی‌های فرد در دوران اشتغال می‌باشد (بویبرگ و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۶۵ - ۱۶۲). از سوی دیگر سیاست‌گذاری‌های نوین در زمینه تامین مالی حمایت‌های اجتماعی (با مدیریت سرمایه و بدهی، تخصیص مجدد از بودجه عمومی و تغییر ساختار مالی و بهینه‌سازی آن) در کنار توسعه پوشش بیمه‌های اجتماعی، به دنبال افزایش مشارکت‌ها می‌باشد. به علاوه این که با پرهیز از به کار بردن انگیزه‌های بازنشستگی‌های پیش از موعد و جذابیت‌زدایی از آن‌ها و به حداقل رساندن مجازات‌های اداری که در آن از بازنشستگی اجباری استفاده می‌شود، به دلیل بار مالی سنگین تحمیلی آن‌ها، در این کشورها برای کمک به نظام بازنشستگی، چنین راهکارهایی مدنظر قرار می‌گیرند (هولزمن و دیگران، ۱۳۸۰: ۱۹).

بحث و نتیجه‌گیری

صندوق‌های بازنشستگی به عنوان مهم‌ترین وسیله برای تامین معیشت دوران سالخوردگی افراد در تمامی جوامع به شمار می‌آیند. این نهاد با عملکرد خود می‌تواند ضمن برآورده نمودن قسمتی از کارکردهای بازتوزیعی به مبارزه با فقر و کاهش فاصله طبقات اجتماعی کمک کنند. صندوق‌ها برای تدارک زندگی افراد در آینده نیازمند منابع مالی لازم هستند و از آن جایی که کیفیت زندگی افراد در این دوره می‌تواند به وصول و تحقق اهدافی هم‌چون کاهش فقر و ضعف ناشی از افزایش، با راهکارهایی هم‌چون پوشش فراگیر و دسترسی برابر با ایجاد و تعبیه کمک‌های اجتماعی، بیمه‌های خصوصی، بیمه - های اجتماعی و ... به پیشرفت وضع مادی و حفاظت از افراد آسیب‌پذیر بپردازد. قوانین و ساختار بر تعریف و شناسایی مأموریت‌ها و اهداف صندوق‌ها نقش جدی دارند. به هر میزان این تعاریف و شرح عملکردها شفاف باشند؛ حوزه فعالیت واضح‌تر خواهد بود. عدم بازشناسایی و غفلت از قوانین و ساختار، ضمن ایجاد مشکلات فراوان و ایجاد بار مالی سنگین، سردرگمی را به همراه خواهد داشت، به گونه‌ای که متولی مشخصی برای تامین معیشت آینده قشرهای اجتماع وجود نداشته باشد؛ زیرا در قوانین مبهم، تکالیف حمایتی یا محل تامین مالی در نظر گرفته نشده است و این مشکل بر ابهامات می‌افزاید. بحران -

های اجتماعی از جمله افزایش سن و میزان تعداد قشر سالخورده، به نوبه‌ای خود می‌توانند و در مقیاس بزرگ‌تر حیات دولت‌ها را تهدید نموده و تبعات جبران‌ناپذیری را داشته باشد. لذا صندوق‌ها به عنوان یک رابط و تامین کننده امنیت درآمدی در جامعه، اطمینان‌خاطری نسبت به آتیه فراهم می‌کنند. عوامل جمعیتی (نرخ رشد، سیاست‌های جمعیتی) مستقیماً بر ارکان اجتماع و مشخصاً صندوق‌ها اثر می‌گذارند و برای همین سیاست‌گذاران و دولت‌ها می‌بایست با تدابیر و راه‌حل‌های هم‌چون نظام چندلایه، به کاهش مخاطرات و ادامه حمایت‌ها بپردازند. زیرا فروپاشی ارکان تامین اجتماعی و بی‌توجهی به تدابیر آن، امنیت را از بین می‌برد. صندوق‌ها با استفاده از ظرفیت مواد قانونی که برای آن‌ها نقشه راه و استراتژی عملکرد را تعریف می‌کنند به عنوان ابزار دولت برای وصول و دسترسی برابر امنیت و رفاه اجتماعی شناخته می‌شوند. تحقق عدالت اجتماعی از مسائل با اهمیت در تمامی اعصار بوده است و تامین اجتماعی راه و مسیر این مهم در جوامع به شمار می‌آید. فراهم شدن عدالت در اجتماع، عواید بی‌شماری دارد: حکمرانی خوب (سه جانبه‌گرایی)، نظم، امید به آینده را می‌توان از نتایج تحقق عدالت اجتماعی دانست. عدالت اجتماعی، زمینه‌ساز تضمین مناسب برای هر فرد است تا به نوعی جبران کننده مناسبی برای خطرات اجتماعی (از جمله پیری) باشد. رعایت مواد ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، به عنوان یک حق و تکلیف در راستای ارتقای انسان و تحقق عدالت اجتماعی محسوب می‌شوند.

منابع

- احمدی، سید محمدرضا؛ و دهنوی، جلال. (۱۳۹۵). **مروری بر وضعیت شاخص‌های تامین اجتماعی در جهان و آموخته‌های آن برای نظام تامین اجتماعی کشور**. گزارش پژوهشی سازمان تامین اجتماعی. صص ۱۱-۱.
- بادینی، حسن. (۱۳۸۵). **مقایسه نظام حقوقی بازنشستگی کشوری و تامین اجتماعی، فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تامین اجتماعی**. پیش شماره ۴، صص ۳۳-۳۴.
- پیترز، دنی. (۱۳۸۸). **تامین اجتماعی، مقدمه‌ای بر اصول اساسی**. ترجمه: فراز، فیروزمندی؛ و سمیره، احمدی. تهران: نشر شهر دانش. چاپ اول.
- تامپسن، لارنس. (۱۳۷۹). **سالمندی و خردمندی: ابعاد اقتصادی بازنشستگی در بخش عمومی**. ترجمه: زهره، کسائی. تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی. چاپ اول.
- دادگر، یدالله. (۱۳۹۲). **تاریخ عقاید اقتصادی**. تهران: سمت. چاپ اول.
- دفتر آمار و محاسبات فنی تامین اجتماعی. (۱۳۹۵). **آمارنامه و گزارش آکچوئری سازمان‌ها و صندوق‌های تامین اجتماعی**. تهران: سازمان تامین اجتماعی. چاپ اول.
- دپارتمان تامین اجتماعی دفتر بین‌المللی کار. (۱۳۹۶). **اصول تامین اجتماعی**. ترجمه: علی، ماهر؛ و حسین، مشیری. تهران: موسسه پژوهشی تامین اجتماعی. چاپ اول.
- دوایت هاوس، ادوارد. (۱۳۹۶). **نظام‌های مستمری در ۵۳ کشور جهان**. ترجمه: سمیره، احمدی؛ پگاه، فرزین‌پور؛ و نداء، شعریاف. تهران: موسسه پژوهشی تامین اجتماعی. چاپ اول.
- رستمی، مرتضی؛ و بادینی، حسن. (۱۳۹۸). **بنگاهداری صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**. شماره ۶۳، صص ۲۹۳-۲۶۹.
- رستمی، مرتضی. (۱۳۹۶). **الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران**. رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران.
- روغنی‌زاده، مصطفی. (۱۳۸۶). **چالش‌های نظام بازنشستگی در ج.ا.ا. فصلنامه تامین اجتماعی**. شماره ۲۹، صص ۳۰-۱۳.
- زاهدی مازندرانی، محمدجواد. (۱۳۷۹). **ظهور و افول دولت رفاه، فصلنامه تامین اجتماعی**. شماره ۳، صص ۱۶۴-۱۲۹.
- طالب، مهدی. (۱۳۶۸). **تامین اجتماعی**. مشهد: بنیاد فرهنگی رضوی. چاپ اول.
- عراقی، عزت‌الله؛ و همکاران. (۱۳۸۶). **درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی (نقد قانون تامین اجتماعی ایران بر اساس مطالعه تطبیقی)**. تهران: موسسه عالی پژوهشی تامین اجتماعی. چاپ اول.
- فرهادی‌پور، محمدرضا. (۱۳۸۶). **حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی و ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی، مجله مجلس و پژوهش**. شماره ۵۴، صص ۱۵۴-۱۳۳.
- کریاسیان، مهدی. (۱۳۸۴). **تامین اجتماعی و بازنشستگی در ایران**. تهران: شرکت سهامی انتشار. چاپ اول.
- ماینونی دینتینیانو، بثاتریس. (۱۳۸۰). **بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی**. ترجمه: ایرج، علی‌آبادی. تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی. چاپ اول.
- مجتهدی، محمدرضا. (۱۳۹۱). **حقوق تامین اجتماعی**. تبریز: نشر آیدین. چاپ اول.
- محسنی تبریزی، علیرضا. (۱۳۷۹). **بررسی وضعیت سالمندان در ایران، فصلنامه تامین اجتماعی**. شماره ۷، صص ۲۰۸-۱۹۱.
- معصومی، علی‌اکبر. (۱۳۹۶). **امکان‌سنجی حقوقی وحدت صندوق‌های بازنشستگی در ایران**. رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی.
- نعیمی، عمران؛ و همکاران. (۱۳۹۰). **قانون تامین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی**. تهران: نشر جنگل. چاپ اول.
- نعیمی، عمران؛ و پرتو، حمیدرضا. (۱۳۹۵). **حقوق تامین اجتماعی؛ با تاکید بر حوزه بیمه‌ای**. تهران: سمت. چاپ اول.

هولزمن، رابرت؛ و دیگران. (۱۳۸۰). اظهارنظر پیرامون مقاله بازنشستگی در باب اصلاح نظام بازنشستگی: ده افسانه درباره نظام‌های تامین اجتماعی، ترجمه: هرمز، همایون پور. فصلنامه تامین اجتماعی. شماره ۸، صص ۶۰-۱۱.

----- (۱۳۹۶). گزارش فنی صندوق بین‌المللی پول در موضوع صندوق‌های بیمه بازنشستگی. ترجمه: اسمعیل،

طاهری؛ و مریم، حاجی قربانی. معاونت امور اقتصادی و برنامه ریزی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صص ۴۶-۱۰.

----- (۱۳۹۵). گزارش اصلاحات اخیر مستمری‌های بازنشستگی و اثر توزیعی آن. ترجمه: سعید، تهموری.

موسسه پژوهشی تامین اجتماعی، صص ۸۹-۶.

----- (۱۳۸۸). تحولات نظام‌های بازنشستگی در جهان (مجموعه مقالات جلد ۲). تهران: سازمان بازنشستگی

کشوری صندوق بازنشستگی. چاپ اول.

Asghar, Zaidi & Aaron, George Grech & Michael, Fuchs. (2006). Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty, **Centre for Analysis of Social Exclusion**. London School of Economics, P.p: 1-33.

<http://www.asriran.com/fa/news/567297/1396/11/11>.

Georg, Carol. (2011). **pensions reform issues**. princeton university press.

Keith p, Ambachtsheer, John Wiley & Sons inc. (2007). **Pension revolution**. new jersi.

Nicholas, Barr. (1992). Economic theory the welfare state, **journal of economic literature**. No. 30, P.p: 39-61.

Secretary General of the OECD. (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, **OECD Publishing**. paris, P.p: 3-84.

The Pension Adequacy Report. (2015). current and future income adequacy in old age in the EU, **European Commission and Social Protection Committee**. Volume I, P.p: 6-74.

The Ageing Report. (2015). Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), **European Commission and Economic Policies Committee**. European Economy, P.p: 5-90.

Werner, Eichhorsyi, [and others]. (2011). Pension systems in the EU—contingent liabilities and assets in the public and private sector, **IZA Research Report**. No. 42, P.p: 15-139.

Structure and roles of pension funds in Iran and EU countries in the legal system from the perspective of sociology of law

Aidin Bagheri

Ph. D. Student, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Sciences, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Mohammad Reza Mojtahedi

Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran.

Hossein Malakoti

Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, University of Tabriz, Tabriz, Iran.

Emran Naeimi

Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Pension funds in the Iranian legal system have historical had many problems, the most important of which are financial problems. Lack of vision for the future and uncertain plan and unprofessional and inefficient management, lack of transparency and conflict and inflation of laws, have all gone hand in hand to make pension funds a problem in Iran; These problems and the poor condition of the funds, in all aspects, have raised serious concerns about the future. Reasons such as the increase in the aging population and the decrease in the employment force have increased the sensitivity of this crisis. Implementation of early retirement laws in different periods, macroeconomic fluctuations, discrimination and disproportionate receipts, the destructive role of the government and mainly one-sided interactions with funds are other important reasons for the crisis in pension fund. In Iran, the multiplicity of pension funds with various programs, systems and regulations has led to the widespread dispersion of funds in the absence of a comprehensive welfare and social security system in the country. The model used by EU countries for pension funds is both forward-looking and comprehensive. Pension fund programs also focus on employment policy, along with inclusion for all segments of society, including the employed and the unemployed. What can be considered for policymakers in Iran in organizing and modeling the system of EU pension funds is to pay attention to economic and demographic policies, along with regulating legal regulations, phasing out additional organizations and reducing costs to continue the services of pension funds. Reforms in Iran's pension fund system require a comprehensive policy approach and a strong determination to initiate fundamental change.

Key words: *Pension Funds, Premiums, Social security, EU pension system.*