دو فصلنامه حقوق اداری (علمی – پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۳، پائیز و زمستان ۱۳۹۶

امکان‌سنجی حقوقی ادغام صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران

سیدمحمد هاشمی[۱]؛ علی اکبر معصومی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۰۴

چکیده

نظام تأمین اجتماعی ایران در حوزه بیمه اجتماعی با مشکلات متعددی مواجه است که بخش اعظم آن به عملکرد صندوق‌های بازنشستگی مربوط است؛ به همین جهت بانک جهانی حرکت به سمت وحدت صندوق‌ها را برای نظام تأمین اجتماعی ایران توصیه نموده است. مقاله کنونی با توجه به مشکلات ناشی از تعدد صندوق‌های بازنشستگی در ایران، به واکاوی ابعاد مختلف ادغام صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان یک ساز و کار اصلاحی پرداخته است. در این راستا در قالب دو بخش، ابتدا در بخش نخست، مفهوم، ضرورت و مرجع صلاحیتدار برای ادغام صندوق‌های بازنشستگی توضیح و پس از آن در بخش دیگر، مهم‌ترین موانع و مشکلات ادغام آنها در ایران تبیین شده است. یافته‌های این مقاله بیانگر آن است اگرچه ادغام صندوق‌های بازنشستگی ایران، امری ضروری است و می‌تواند از بسیاری از مشکلات موجود در حوزه بیمه‌ای بکاهد؛ اما تحقق این موضوع با موانع و مشکلات متعددی مواجه است که مهم‌ترین آنها موانع حقوقی و ساختاری هستند. رفع موانع موجود، در درجه نخست مستلزم راهکاری تقنینی است. با این حال از آنجایی که تجربه نظام تأمین اجتماعی ایران نشان داده است وضع قانون در این زمینه به تنهایی راه به جایی نخواهد برد، پشتیبانی و حمایت مدیران عالی کشور از ادغام صندوق‌های بازنشستگی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

واژگان کلیدی: ادغام، تجمیع، حق مکتسب، مزایای بازنشستگی، حق بیمه، عدم تبعیض.

۱. استاد گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).

۲. عضو هیأت علمی گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اهر masumi93000@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

مقدمه

نظام‌های تأمین اجتماعی، عرصه فعالیت نهادهای متعددی است که هر یک عهده‌دار تحقق رسالتی می‌باشند. یکی از مهم‌ترین این نهادها که تحقق بیمه‌های اجتماعی را بر عهده دارد، صندوق بازنشستگی است. صندوق‌های بازنشستگی که حق بیمه‌های دریافتی توسط کارکنان و کارفرمایان را سازماندهی و پس از رسیدن کارکنان به پایان سنوات کاری، طبق رویه مشخص به آنان مستمری بازنشستگی پرداخت می‌کنند (اسکندری و همکاران، ۱۳۹۴). همانند هر نهاد مالی دیگری، ممکن است در برهه‌ای از زمان با مشکلات اقتصادی مواجه شوند. بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران نیز در دو دهه اخیر به چنین وضعیتی دچار شده‌اند. به همین جهت در سال‌های اخیر تلاش-های متعددی جهت اصلاح وضع موجود صورت گرفته است؛ یکی از این تدابیر اصلاحی، تلاش برای ادغام برخی از صندوق‌های بازنشستگی بوده است. مقاله کنونی که با رویکرد حقوقی–اقتصادی به رشته تحریر در آمده به دنبال پاسخ به این سؤال است که آیا در وضعیت کنونی، امکان ادغام صندوق‌های بازنشستگی ایران در یکدیگر وجود دارد؟

فرضیه‌ای که در مورد سؤال مذکور می‌توان ارائه داد آن است که اگرچه بسترهای قانونی ادغام برخی از صندوق‌های بازنشستگی با توجه به تجویز کلی قانونگذار تاحدی فراهم است؛ با این حال، با توجه به موانع موجود، ادغام بیشتر صندوق‌های بازنشستگی در شرایط کنونی میسر نیست.

به منظور بررسی دقیق موضوع، مقاله کنونی با استفاده از روش مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی تطبیقی به امکان‌سنجی ادغام صندوق‌های بازنشستگی در ایران خواهد پرداخت. بر این اساس در قالب دو بخش مستقل، ابتدا مفهوم، ضرورت و مرجع صلاحیتدار برای ادغام صندوق‌های بازنشستگی تبیین می‌شود و پس از آن موانع و مشکلات موجود برای ادغام صندوق‌ها بررسی و تحلیل خواهد شد.

بخش نخست: مفهوم، ضرورت و مرجع صلاحیتدار برای ادغام صندوق‌های بازنشستگی

به منظور امکان‌سنجی ادغام صندوق‌های بازنشستگی لازم است در درجه نخست، مفهوم ادغام و ضرورت اقدام به آن شناخته شود. به همین جهت در این بخش ابتدا در خصوص این موضوع سخن گفته می‌شود. سپس در مورد مرجع صلاحیتدار برای ادغام توضیح داده خواهد شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

الف. مفهوم ادغام صندوق‌های بازنشستگی

منظور از ادغام[1] در علم مدیریت، «یکی شدن دو یا چند سازمان است که فعالیت‌های مشابه، مکمل یا مرتبط دارند» (کاظمی و رکوعی، ۱۳۸۱). در ادغام، یک نهاد در نهاد دیگر اضمحلال می‌یابد به‌گونه‌ای که شخصیت حقوقی آن با شخصیت حقوقی نهاد دیگر یکی می‌شود. ادغام ممکن است افقی یا عمودی باشد. در «ادغام افقی»[2] گفته شده است: «هرگاه دو یا چند بنگاه فعال در یک زمینه که در طبقه مساوی از تولید، توزیع یا بازاریابی هستند و محصولات مشابهی را تولید می‌نمایند در یکدیگر ادغام گردند، ادغام افقی رخ داده است» (رنجبر،۱۳۹۰). بر این اساس، ادغام افقی صندوق‌های بازنشستگی، یعنی صندوق‌هایی که از نظر تعداد اعضاء و یا به لحاظ قدرت مالی، برابر هستند در هم ادغام شوند. منظور از «ادغام عمودی»[3] آن است که صندوق کوچک‌تر در صندوق بزرگ‌تر ادغام شود.

از جمله عبارت‌هایی که به جای «ادغام» به کار رفته‌اند «یکپارچگی»[4] و «تجمیع»[5] می‌باشند. عبارت «یکپارچگی» در علم حقوق، تعریف نشده است؛ اما بر اساس دانش مدیریت به معنای پیوند میان بخش‌های مختلف و متوازن است که موجب ایجاد رابطه متقابل عناصر داخلی می‌شود. یکپارچگی، موجب همبستگی میان اجزا شده و از بین رفتن وضعیت جزیره‌ای میان اجزای یک نظام را به دنبال دارد (شفیعی نیک‌آبادی، ۱۳۹۰). با بهره‌گیری از این توصیف می‌توان گفت، اگر صندوق‌های بازنشستگی را اجزای نظام جامع تأمین اجتماعی بدانیم یکپارچگی صندوق‌ها به معنای همکاری و هماهنگی میان آنها و اجتناب از وضعیت جزیره‌ای است. بنابراین، یکپارچگی صندوق‌ها بدین معناست که همه آنها موجود باشند؛ اما در میزان دریافت حق بیمه و ارائه مزایای بازنشستگی میان آنها هماهنگی وجود داشته باشد.

منظور از تجمیع، جمع شدن صندوق‌های بازنشستگی در کنار هم، زیر نظر یک نهاد برتر (مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا یک شورای عالی) با حفظ استقلال آنها می‌باشد؛ بدون آنکه

1.merge
2.integration
3.merge
4.integration
5.aggregation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

اضمحلال یافته و یا تغییری در ساختار آنها ایجاد شود. در فرض تجمیع، نهاد برتر بر صندوق‌ها نظارت داشته و سیاست‌های کلان صندوق‌ها توسط آن نهاد تعیین می‌شود. ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی) که از تجمیع صندوق‌های بازنشستگی سخن گفته است، متضمن چنین مفهومی است.

ب. ضرورت ادغام صندوق‌های بازنشستگی

امروزه بسیاری از دولت‌ها در راستای کاهش مشکلات نظام تأمین اجتماعی، حرکت به سمت وحدت صندوق‌های بازنشستگی را در پیش گرفته و مبادرت به ادغام برخی از صندوق‌ها نموده‌اند. مهم‌ترین دلایل و ضرورت‌هایی که دولت‌ها را به ادغام صندوق‌ها تشویق نموده، عدم کارایی تعدد صندوق‌ها و نظام تبعیض‌آمیز در ارائه مزایا بوده است. حال باید دید با توجه به مشکلات کنونی نظام تأمین اجتماعی ایران، موارد مذکور در ایران نیز وجود دارد تا با ابتنای بر آنها قایل به ادغام صندوق‌های بازنشستگی باشیم.

۱. عدم کارایی تعدد صندوق‌ها

در بیشتر نظام‌های تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی متعددی فعالیت دارند. پیدایش صندوق‌های متعدد، ممکن است دلایل مختلفی همچون ارتقای مزایای بازنشستگی و یا تحقق اصل فراگیری داشته باشد. در خصوص مورد نخست می‌توان گفت: تعدد صندوق‌های بازنشستگی معمولاً موجب شکل‌گیری فضای رقابتی میان آنها خواهد شد. بر اساس دیدگاه‌های نو تجدیدنظرشده در آرای طرفداران مکتب اقتصاد کلاسیک، دولت‌ها حتی از نوع رفاهی، تا حد زیادی تابع قواعد اقتصاد آزاد بوده و رقابت میان سازمان‌های دولتی ارائه دهنده خدمات رفاهی سبب کارایی اقتصادی آنها می‌شود (مدنی قهفرخی، ۱۳۸۱). به همین جهت، «حرکت در جهت اعطای حق اختیار به بیمه‌شوندگان با ایجاد رقابتی سالم در میان سازمان‌های ارائه‌دهنده حمایت‌های اجتماعی ضروری است و مدیریت رقابتی صندوق‌های تأمین اجتماعی می‌تواند هم در جهت اختیار به مشتریان عمل کند هم در جهت ارتقای کمی و کیفی خدمات» (ساروخانی، ۱۳۸۱).

با این حال، رویه موجود در نظام تأمین اجتماعی کشورها نشان می‌دهد در برخی از کشورها صرف وجود صندوق‌های متعدد سبب پیدایش فضای رقابتی نشده و یا فضای رقابتی موجود پس از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

سپری شدن چند دهه از پیدایش صندوق‌ها، بشدت تضعیف شده است؛ به همین جهت، برخی از دولت‌ها با پیدایش چنین وضعیتی، تعدد صندوق‌ها را فاقد کارایی لازم دانسته و مبادرت به ادغام تمام یا برخی از صندوق‌های بازنشستگی فعال در کشور خود نموده‌اند (Dreu،Bikker،2006).

حال باید دید در نظام تأمین اجتماعی ایران، تعدد صندوق‌ها از حیث وجود رقابت میان آنها دارای کارایی لازم است؟ در پاسخ باید گفت، تعدد صندوق‌های بازنشستگی، زمانی موجب ایجاد فضای رقابتی می‌شود که صندوق‌ها از نوع باز بوده و امکان عضویت همه اشخاص در آنها وجود داشته باشد؛ زیرا در غیر این صورت، یعنی زمانی که صندوق‌ها از نوع بسته باشند و فقط امکان عضویت گروه خاصی در آنها فراهم باشد افراد برای عضویت در صندوق، حق انتخاب نداشته و در نتیجه، رقابت بین صندوق‌ها و به تبع آن ارتقای مزایا نیز شکل نخواهد گرفت. اگر چه در نظام تأمین اجتماعی ایران بیش از بیست صندوق بازنشستگی وجود دارند؛ اما بیشتر آنها از نوع بسته بوده و امکان عضویت همه اشخاص در آنها فراهم نیست. حتی در میان دو صندوق بازنشستگی باز یعنی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نیز رقابت چندانی وجود ندارد؛ زیرا صندوق تأمین اجتماعی به لحاظ مالی نهادی بسیار قدرتمند است که صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر توان رقابت با آن را ندارد (کاویانی، ۱۳۸۴). بر این اساس می‌توان گفت تعدد صندوق‌ها در ایران از این حیث، فاقد کارایی لازم است.

در خصوص ضرورت دیگر، یعنی تحقق اصل فراگیری باید گفت، به موجب این اصل، حمایت‌های تأمین اجتماعی شامل همه افراد یک ملت می‌شود و همچنان که بند ۲ توصیه‌نامه شماره ۱۳۱ سازمان بین‌المللی کار تأکید نموده، مزایای بازنشستگی باید به تمامی اقشار جامعه، تعمیم یافته و صندوق‌ها بیشترین شمار اشخاص را تحت پوشش قرار دهند (ILO,1976). اصولاً از نظام‌های تأمین اجتماعی که صندوق‌های بازنشستگی متعددی در آن فعالیت دارند انتظار می‌رود نسبت به نظام‌هایی که تعداد صندوق‌های بازنشستگی در آنها کمتر است، اشخاص بیشتری را تحت پوشش قرار دهند. به همین جهت، تعدد صندوق‌ها به دلیل پوشش اشخاص مختلف، ممکن است دارای کارایی و سودمند محسوب شود. با این حال، در برخی از نظام‌های تأمین اجتماعی، وجود صندوق‌های متعدد نتوانسته به خوبی جمیعت کشور را پوشش دهند؛ به‌عنوان مثال در کشور قزاقستان با وجود تعدد صندوق‌ها در دهه گذشته، گروه زیادی از مردم این کشور، عضو هیچ صندوق

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بیمه‌ای نبوده‌اند. در دهه اخیر برای دولت قزاقستان، روشن شده بود که صندوق‌های بازنشستگی خصوصی این کشور، ناموفق بوده و در پوشش دادن همه اشخاص شاغل، کارایی لازم را ندارند؛ زیرا تمام این صندوق‌ها، تقریباً تنها نیمی از شاغلان این کشور را پوشش می‌دادند. به همین جهت، به موجب قانون مصوب ۲۰۱۳ مجلس، مقرر شد: قبل از اتمام سال ۲۰۱۴، کلیه دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی به سوی تشکیل صندوق بازنشستگی دولتی، واحد شود. بر این اساس، صندوق‌های پایه در کشور قزاقستان به تدریج به سمت وحدت حرکت کردند تا یک صندوق بازنشستگی دولتی را تشکیل دهند (Merger of Pension Fund to form a Single Entity Complete in Kazakhstan, 2013).

در نظام تأمین اجتماعی ایران، طبق آمارهای اعلامی از سوی مراکز رسمی تعداد بازنشستگان مجموع صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۳۹۳، ۴۴۹۱۰۰۰ نفر بوده است؛ حال آنکه در همین سال جمعیت سالمندان کشور تقریباً ده میلیون نفر بوده است (مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور،۱۳۹۳). این موضوع نشان می‌دهد با وجود تعدد صندوق‌های بازنشستگی در ایران، بسیاری از سالمندان همچنان تحت پوشش هیچ صندوق بازنشستگی قرار ندارند؛ در نتیجه تعدد صندوق‌ها نتوانسته است موجب ارتقای اصل فراگیری شود. شاید به دلیل همین عدم کارایی تعدد صندوق‌ها در پوشش بیشتر سالمندان بوده است که بانک جهانی در گزارش خود با عنوان «نظام بازنشستگی در ایران؛ چالش‌ها و فرصت‌ها»، بیان داشت: این مطلوب است تا به سمت یک صندوق بازنشستگی ملی یکپارچه حرکت شود. «ایجاد این صندوق از ادغام صندوق بازنشستگی کارمندان دولت[1]با صندوق تأمین اجتماعی می‌تواند شروع شود و به سایر طرح‌های بازنشستگی شغلی گسترش یابد.» (World Bank, 2003).

در این گزارش، بانک جهانی، صندوق بازنشستگی ملی[2] را برای ایران پیشنهاد می‌نماید؛ صندوقی که تمام بیمه‌پردازان جدید بخش دولتی و خصوصی به عضویت آن در آیند (Mitcheley, 2010).

1 .Civil Servants Retirement Organization

2 .National Pension Fund

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۲. تبعیض در ارائه مزایای بازنشستگی

یکی از عللی که در دهه اخیر برخی دولت‌ها را ناچار به ادغام صندوق‌های بازنشستگی نمود، وجود نظام تبعیض‌آمیز در ارائه مزایا به دلایلی چون سرپیچی از سیاست‌های رفاهی دولت و عدم هماهنگی میان صندوق‌ها بوده است. چنین وضعیتی در نظام تأمین اجتماعی افریقای جنوبی در دهه‌های اخیر وجود داشت. در این کشور صندوق‌های بازنشستگی متعدد با وجود شرایط مشابه میان اشخاص از نظر سال‌های پرداخت حق بیمه و میزان آن، مستمری‌های بازنشستگی متفاوتی پرداخت می‌کرده‌اند. دولت با درک چنین مشکلی در راستای حذف نظام تبعیض‌آمیز سعی نمود بسیاری از صندوق‌ها را در یکدیگر ادغام نماید.

در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز چنین ضرورتی برای ادغام صندوق‌ها وجود دارد؛ زیرا یکی از مشکلات کنونی حوزه بیمه اجتماعی، نابرابری اشخاص در برخورداری از مزایا و حمایت‌های صندوق‌های بازنشستگی بدون هیچ منطق بیمه‌ای است؛ به طوری که در بسیاری از موارد، میان دو شخص عضو دو صندوق متفاوت، با وجود حق بیمه و سنوات خدمتی مشابه، در برخورداری از مستمری بازنشستگی تفاوت‌های فاحشی وجود دارد. در حال حاضر برخی از صندوق‌ها با وجود آنکه حق بیمه‌های بالایی دریافت می‌کنند مستمری بازنشستگی کمتری نسبت به برخی دیگر از صندوق‌ها که حق بیمه کمتری دریافت می‌کنند پرداخت می‌نمایند (بادینی، ۱۳۸۷). در واقع، در وضعیت کنونی، نظام پرداخت در حوزه بیمه اجتماعی به نظامی چند پاره تبدیل شده است؛ به طوری که دستگاه‌های دارای صندوق بازنشستگی مستقل به اقتضای منابع مالی در اختیار، درآمدهای اختصاصی و توان جذب اعتبارات عمومی با استفاده از ساز کارهای قانونی و حتی غیرقانونی به کارکنان خود، حقوق و مزایا پرداخت می‌کنند. این موضوع سبب شده است بین کارکنان دستگاه‌های مختلف از لحاظ مبلغ دریافتی تفاوت قابل توجهی وجود داشته باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴). بنابراین با توجه به چنین تبعیضی، وحدت صندوق‌های بازنشستگی در ایران ضرورت دارد؛ زیرا با ایجاد یک سازمان واحد ارائه دهنده خدمات اجتماعی که در بر گیرنده کلیه اقشار مختلف جامعه باشد به نوعی عدالت اجتماعی و برخورد یکسان با همه اعضای تحت پوشش به نحو مطلوب و مؤثری تحقق می‌پذیرد و از این طریق، امتیازات ویژه متعلق به بعضی از گروه‌های اجتماعی یا تبعیضهای احتمالی تا حد قابل قبولی حذف می‌شوند. (پناهی، ۱۳۸۳)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

پ. مرجع صلاحیتدار برای ادغام صندوق‌های بازنشستگی

با فرض پذیرش ضرورت ادغام صندوق‌های بازنشستگی ایران، این سؤال مطرح می‌شود در مورد این نهادها، مرجع صلاحیتدار برای ادغام کدام است؟ نخستین نظری که می‌توان مطرح نمود آن است ادغام در صلاحیت شورای عالی اداری است؛ زیرا به موجب ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، این نهاد در راستای اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه اجرایی صلاحیت ادغام به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری را دارد. همچنین، ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) صلاحیت شورای عالی اداری در ادغام دستگاه‌های اجرایی با هدف تحول در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید را پذیرفته است. بنابراین از آنجایی که بیشتر صندوق‌های بازنشستگی از نظر ماهیت جزو مؤسسات عمومی غیردولتی هستند و این نهادها نیز به موجب ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، جزو دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند؛ در نتیجه شورای عالی اداری، صلاحیت ادغام آنها را دارد. در عمل نیز شورای عالی اداری، مصوباتی در مورد ادغام برخی از صندوق‌های حمایتی داشته است؛ مانند ادغام صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی در صندوق ازدواج جوانان.

همچنین در تأیید صلاحیت این شورا با استناد به قانون برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۹) گفته شده است: «از قسمت نخست از بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه قابل استنباط است شورای عالی اداری در زمینه ادغام سطوح سازمانی به جز وزارتخانه دارای صلاحیت است. علت این امر آن است اگر به دنبال دولتی کوچک هستیم به ساز و کارهایی نیاز است تا با سرعت این هدف تأمین شود. رسیدن به این هدف مطلوب مستلزم داشتن اختیار اقدام بدون موانع دست و پا گیر است. بی‌گمان ارائه لایحه یا طرح قانونی به مجلس و طولانی بودن فرایند تصمیم‌گیری در آن، ما را در رسیدن به هدف مورد نظر یاری نمی‌رساند؛ از این رو قانونگذار در برنامه سوم توسعه با علم به این موضوع با تفکیک دستگاه‌های اجرایی، ساماندهی وزارتخانه‌ها را همچنان جزو صلاحیت‌های خود قرار داده است و در مورد سایر دستگاه‌ها همچون مؤسسات و شرکت‌های دولتی، این اختیار را به قوه مجریه داده است تا با استفاده از اهرم سرعت، هدف مورد نظر را تأمین کند. (امیری،۱۳۸۹)

با این حال به نظر می‌رسد، ادغام صندوق‌های بازنشستگی بنا به دلایلی که بیان خواهد شد در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی باشد نه شورای عالی اداری. نخست آنکه، ادغام،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

متضمن تأسیس یا انحلال است؛ تأسیس و انحلال سازمان‌های عمومی، ماهیت تقنینی دارد. بر مبنای اصل حاکمیت قانون، تنظیم روابط و مناسبات میان قدرت عمومی و مردم باید بر اساس قانون و راهکارهای قانونی صورت گیرد. قدرت عمومی برای اعمال حاکمیت به نمایندگی از ملت و تدبیر امور عمومی و اداره جامعه مجبور است سازمان‌هایی را تأسیس کند. تأسیس این سازمان‌ها که مجرای مدیریت عمومی و اعمال حاکمیت از جانب قدرت عمومی است، بنا بر اصل حاکمیت قانون باید به موجب و مستند به قانون صورت گیرد (طلابکی و مزروعی، ۱۳۹۲)؛ به عبارت دیگر، اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که امور عمومی یا تأسیس مؤسسات عمومی به موجب قانون باشد؛ به این ترتیب، ایجاد مؤسسات عمومی و دولتی فقط با تصویب مجلس امکان‌پذیر است (هاشمی،۱۳۸۷). در نتیجه چنانچه ادغام، موجب پیدایش صندوق بازنشستگی با هویت جدید شود نیازمند تصویب قانونگذار است. در تأیید این موضوع می‌توان از ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بهره گرفت که به موجب آن، در سطح‌بندی ساختار و تشکیلات نظام اداری ایران، مؤسسات عمومی غیردولتی، در کنار مؤسسات دولتی و وزارتخانه‌ها جزو دستگاه‌های اجرایی محسوب شده‌اند؛ همان گونه که تأسیس هر وزارتخانه و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن به موجب قانون تعیین تکلیف می‌شود، با استفاده از وحدت ملاک می‌توان گفت تأسیس سازمان‌های مذکور و تعیین حدود وظایف آنها نیز باید به موجب قانون ساماندهی شود نه مصوبات مرجع قانونی دیگر (طلابکی و مزروعی ،۱۳۹۲). دوم آنکه، در رویه قضایی ایران نیز ادغام مؤسسات عمومی، دارای ماهیت تقنینی دانسته شده است (رشوند بوکانی و همکاران، ۱۳۹۲). هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای خود به ماهیت تقنینی ادغام سازمان‌های عمومی تصریح کرده است. در این رای، دیوان، مصوبه شورای عالی اداری (مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲) را که سازمان صنایع کوچک (به‌عنوان یک مؤسسه دولتی) را در شرکت شهرک‌های صنعتی ایران ادغام می‌نمود مخالف قانون و مغایر اختیارات شورای مذکور تشخیص و رای به ابطال آن داده است. سوم آنکه، به موجب تبصره ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۲۴) انحلال، انتزاع و ادغام مؤسساتی که به موجب قانون تأسیس شده است، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر می‌باشد؛ بنابراین از آنجایی که مبنای پیدایش بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران، قانون مصوب مجلس است حداقل در مورد این دسته از صندوق‌ها ادغام نیاز به مجوز بعدی قانونگذار دارد. در نهایت آنکه، در عمل نیز تمام موارد ادغام

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

صندوق‌های بازنشستگی ایران به دنبال تصویب قوانین خاص صورت گرفته است؛ مانند تصویب «قانون ادغام صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت جهاد کشاورزی در صندوق بازنشستگی کشوری» (مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۱) و یا ادغام صندوق‌های بازنشستگی ارتش، سپاه پاسداران و نیروی انتظامی به موجب ماده ۱۷۴ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹). رویه عملی بسیاری از کشورها نیز ادغام صندوق‌های بازنشستگی از طریق وضع قوانین خاص بوده است؛ به‌عنوان مثال در نظام تأمین اجتماعی انگلستان به‌منظور ادغام دو صندوق بازنشستگی محلی به نام‌های ریچموند[1] و وندوورد[2] قانون خاص با تبیین جزییات ضروری، وضع شد. (The Local Government Pension Scheme,2016)

بخش دوم: موانع ادغام صندوق‌های بازنشستگی

تجربه دولت‌هایی که به سمت ادغام صندوق‌های بازنشستگی پیش رفته‌اند نشان می‌دهد این اقدام با مشکلات و موانع متعددی همراه بوده است که در یک دسته‌بندی کلی می‌توان آنها را به موانع حقوقی و ساختاری تقسیم نمود. بر این اساس در این بخش به بررسی وجود یا فقدان موانع مذکور در نظام تأمین اجتماعی ایران پرداخته خواهد شد.

الف. موانع حقوقی

تفاوت در ماهیت صندوق‌های بازنشستگی، تعارض با حقوق مکتسبه اعضای صندوق و عدم رضایت آنان به ادغام را می‌توان مهم ترین مشکلات و موانع ادغام صندوق‌های بازنشستگی دانست.

۱. تفاوت در ماهیت قانونی صندوق‌ها

امکان ادغام نهادها در یکدیگر تا حد زیادی به ماهیت قانونی آنها ارتباط دارد؛ چرا که معمولاً نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای خصوصی، به دلایلی چون استقلال‌خواهی، تمایلی به ادغام در نهادهای دولتی ندارند. به همین جهت در مورد صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران نیز این سؤال مطرح می‌شود که آیا با توجه به ماهیت قانونی این صندوق‌ها امکان ادغام آنها وجود دارد؟

1. Richmond
2.Wandsworth

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

برای پاسخ به این سؤال در درجه نخست باید ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی ایران را شناخت. اگر چه ماهیت قانونی برخی از صندوق‌ها مانند سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به تصریح پاره‌ای از قوانین موجود همچون قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۲ با اصلاحات بعدی)، مشخص شده و برخی دیگر (مانند صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری و صندوق بازنشستگی سردفتران و دفتریاران) نیز به موجب اساسنامه‌شان در زمره مؤسسات خصوصی قرار دارند؛ اما ماهیت قانونی بیشتر صندوق‌ها در قوانین تعیین نشده است. حتی در برخی از مقاطع زمانی، برای رفع ابهام از ماهیت برخی صندوق‌ها، لوایحی به مجلس تقدیم شده که نتیجه‌ای نداشته است (ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹: ۳-۱). با توجه به تعدد صندوق‌های بازنشستگی موجود در ایران و تفاوت‌های میان آنها، ارائه ملاک واحد برای تشخیص ماهیت همه آنها دشوار است. به نظر می‌رسد در مورد صندوق-هایی که ماهیت آنها مبهم است می‌توان با توسل به قانون مدیریت خدمات کشوری و منابع درآمدی صندوق، ماهیت قانونی آنها را تعیین نمود؛ یعنی اگر سهم بخش دولتی در منابع صندوق از ۵۰ درصد تجاوز کند مانند صندوق بازنشستگی کشوری صندوق را باید منطبق با ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و از نوع مؤسسه دولتی دانست؛ اما چنانچه دولت در تأمین منابع مالی صندوق، سهم کمتر از این میزان داشته باشد باید آن را منطبق با ماده ۳ قانون مذکور و منطبق با تعریف مؤسسه عمومی غیردولتی بدانیم (سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴).

پس از مشخص شدن ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی در مرحله بعد باید دید ادغام کدام صندوق‌ها در صندوق‌های دیگر ممکن است؟ در پاسخ باید گفت: ادغام صندوق‌هایی که از نظر ماهیت قانونی مشابه هستند، با موانع قانونی جدی مواجه نیست؛ زیرا نهادهای دارای ماهیت قانونی مشابه از نظام حقوقی مشابهی تبعیت می‌کنند. به همین جهت برخی از محققان بیان داشته‌اند، شرط ادغام، یکسان بودن مقررات قانونی حاکم بر صندوق‌هاست؛ به‌عنوان مثال یکی از عواملی که زمینه ادغام آسان صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی را در صندوق بازنشستگی کشوری فراهم ساخت ماهیت قانونی مشابه آنها (یعنی دولتی بودن هر دو) و یکسان بودن بیشتر مقررات حاکم بر آنها بوده است (میر و همکاران، ۱۳۹۳).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

در مورد صندوق‌های بازنشستگی با ماهیت‌های قانونی متفاوت دو فرض می‌توان مطرح نمود. نخستین فرض، ادغام صندوق‌های بازنشستگی خصوصی است. ادغام صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در سایر صندوق‌ها از جهات متعددی دشوار است؛ زیرا دولت سهمی در تأمین منابع مالی آنها ندارد و نهادها متصدی این صندوق‌ها به دلیل مستقل بودن از دولت، نظارت دولت بر صندوق خود را نمی‌پذیرند چه رسد به آنکه بخواهند ادغام صندوق بازنشستگی خود را در صندوق‌های بازنشستگی دولتی قبول نمایند. دومین فرض، ادغام صندوق‌هایی که مؤسسه عمومی غیردولتی هستند در صندوق‌های دولتی است. بیشتر صندوق‌های بازنشستگی از نظر ماهیت جزو نهادهای عمومی غیردولتی بوده و شناسایی آنها به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در راستای تحقق عدم تمرکز فنی بوده است. هدف از تشکیل نهادهای عمومی غیردولتی آن است که انجام برخی از وظایف حاکمیتی دولت با استقلال بیشتر و کیفیت بهتر توسط این مؤسسات صورت گیرد؛ به همین جهت، ادغام صندوق‌هایی که از نظر ماهیت جزو مؤسسات عمومی غیردولتی هستند در صندوق‌های دولتی، با هدف و فلسفه وجودی صندوق‌ها مغایرت خواهد داشت (کاویانی، ۱۳۸۴). تشکیل مؤسسات عمومی غیردولتی متعدد عهده‌دار تأمین اجتماعی بر همین مبنا می‌باشد. در واقع، تشکیل این مؤسسات در بخش بیمه‌های اجتماعی بدین معنی است که اداره امور اجرایی مؤسسات مزبور مستقیماً در دست نمایندگان اعضا و مشارکت‌کنندکان اصلی سازمان بیمه‌ای شامل بیمه‌شدگان و کارفرمایان باشد. توجه به این اصل مهم از مبانی اساسی سیاست‌های عدم تمرکز و انصراف دولت‌ها در امر تمرکز قدرت و در نهایت احتراز از انحصارگرایی است و بدین ترتیب با شرایط و مبانی اقتصاد بازار نیز انطباق کامل دارد. در همین راستا، در بیشتر کشورهای عضو جامعه اروپا، اداره سازمان‌های بیمه‌ای حوزه تأمین اجتماعی به مؤسسات عمومی (غیردولتی)، واگذار شده و دولت عمدتاً نقش ناظر بر اجرای قوانین مصوب را بر عهده دارد (پناهی، ۱۳۸۳). بنابراین ادغام صندوق‌هایی که جزو مؤسسات عمومی غیردولتی هستند در صندوق‌های دولتی نیز از نظر فنی معذوریت‌هایی دارد.

۲. نادیده گرفته شدن حقوق مکتسبه

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در خصوص ادغام نهادهای مالی وجود دارد تعارض این اقدام با حقوق اشخاصی است که نهادها در مقابل آنان تعهداتی دارند؛ این موضوع در بحث ادغام صندوق‌های بازنشستگی نیز مطرح است. به همین جهت گفته شده است وقتی یک صندوق

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بازنشستگی در صندوق دیگر ادغام می‌شود یا به تعبیر دیگر، دارایی یک صندوق به تصرف صندوق دیگر در می‌آید یکی از جنبه‌های مهم موضوع، میزان شناسایی حقوق بازنشستگی کارکنان و تأثیر ادغام بر آن است (Mitcheley, 2010). به منظور تضمین این حقوق در برخی کشورها مانند کانادا در تمام فرایند ادغام طرح‌های بازنشستگی بویژه در خصوص انتقال دارایی‌ها از یک طرح به طرح دیگر، مقام ناظر[1] نظارت دارد. این مقام در صورتی با انتقال دارایی موافقت می‌نماید که مزایای بازنشستگی و دیگر مزایای اعضای طرح انتقال یافته مورد حمایت قرار گیرد (Frazer, 2005). به موجب اسناد بین‌المللی نیز اصلاح در نظام تأمین اجتماعی نباید به حقوق مکتسبه تأمین اجتماعی[2] افراد خللی وارد نماید. این موضوع در «توصیه‌نامه اصول اساسی مقررات بازنشستگی شغلی» مصوب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مورد توجه قرار گرفته است. به موجب این سند، مزایای مکتسبه[3] اعضای صندوق یا ذینفعان طرح بازنشستگی باید زمانی که مالکیت حامی طرح بازنشستگی یا ارائه‌کننده خدمات طرح بازنشستگی، به دلیل ادغام و یا ورشکستگی تغییر می‌کند، مورد حمایت قرار گیرد (OECD,2009).

حال باید دید در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز ادغام ممکن است موجب نادیده گرفته شدن حقوق مکتسبه اعضای صندوق‌ها شود؟ پیش از پاسخ به این سؤال باید گفت مهم‌ترین حقوق مکتسبه اعضای صندوقی که در صندوق دیگر ادغام می‌شود سوابق شغلی یا سال‌های پرداخت حق بیمه می‌باشد. در نظام تأمین اجتماعی ایران در مواردی که شخصی بخواهد صندوق بازنشستگی خود را تغییر دهد در برخی موارد ممکن است سوابق شغلی وی نادیده گرفته شود و یا در فرض پذیرش سوابق شغلی پیشین وی، مبلغی به‌عنوان ما بالتفاوت حق بیمه که در برخی موارد مبلغ قابل توجهی است، اخذ شود.

اگرچه نگاه به ادغام‌های صورت گرفته در نظام تأمین اجتماعی ایران از جمله ادغام صندوق‌های بازنشستگی نیروهای مسلح، نشان می‌دهد در موارد ادغام، حق بیمه‌های پرداختی پیشین شخص، لحاظ و سابقه افراد به طور جمعی (گروهی) از صندوقی به صندوق دیگر بدون پرداخت ما بالتفاوت

1 - Superintendent
2 - Social Security Aquired rights
3 - Vested benefits

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

حق بیمه، منتقل شده است (نامغ و همکاران،۱۳۹۱) با این حال نباید تصور شود که انتقال دسته جمعی لزوماً همیشه با رعایت حقوق مکتسبه اعضا همراه است؛ یعنی چه بسا اعضای صندوق ادغام شده ممکن است در اثر ادغام، مزایایی کمتر از میزان مشارکت خود در صندوق سابق، دریافت کنند و یا با افرادی که مشارکت کمتری در تأمین منابع مالی صندوق داشته‌اند در برخورداری از مزایا برابر دانسته شوند. علاوه بر این، وضعیت حقوقی جدید ناشی از ادغام ممکن است موجب تحمیل هزینه بیشتر به اعضای صندوق سابق و نادیده گرفتن حقوقی که پیش از ادغام از آن برخوردار بوده‌اند، شود. به همین جهت، بانک جهانی، به‌عنوان یکی از شرایط اساسی برای ادغام صندوق‌های بازنشستگی بیان می‌دارد: «انتقال از صندوق قبلی به صندوق جدید نباید تعهداتی را به انتقال شوندگان، تحمیل نماید» (WorldBank, 2003: 77). حال آنکه، ادغام صندوق‌های بازنشستگی در ایران، در برخی موارد چنین تبعاتی داشته است؛ به‌عنوان مثال، این موضوع در یکی از پرونده‌های مطرح شده در هیأت تخصصی اداری- استخدامی دیوان عدالت اداری، قابل مشاهده است. در این پرونده، شاکی که پیش از ادغام صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی (در صندوق بازنشستگی کشوری)، عضو این صندوق بود، چند سال سابقه سنوات خدمت غیررسمی داشت و سوابق خود را در زمانی که صندوق جهاد هنوز ادغام نشده بود به آن صندوق منتقل نکرده بود. پس از ادغام صندوق جهاد در صندوق بازنشستگی کشوری می‌خواست سوابق خدمت غیررسمی خود را به صندوق بازنشستگی کشوری، منتقل کند؛ اما به موجب بخشنامه صندوق بازنشستگی کشوری (بخشنامه شماره ۱۱۶۸۰،۱۳۹۲) وی ملزم به پرداخت ما بالتفاوت حق بیمه (بدهی کسور بازنشستگی سنوات خدمات غیر رسمی) شد، بر اساس حقوق ثابت مندرج در حکم کارگزینی مقطع زمانی ادغام صندوق یاد شده و نه حقوق قبل از ادغام که میزان آن کمتر بود. به همین جهت درخواست ابطال این بخشنامه را نمود. با این حال، دیوان رای به رد شکایت وی صادر نمود (دادنامه شماره ۹۵- ۱،۹۳).

همچنان که مشاهده می‌شود در این فرض نیز حقوقی که اعضای صندوق جهاد به موجب قوانین سابق کسب کرده بودند (که به موجب آن باید ما بالتفاوت حق بیمه کمتری می‌پرداختند) با ادغام صندوق جهاد و پیدایش وضعیت حقوقی جدید حاکم بر اعضای صندوق جهاد، مورد خدشه قرار گرفت. به همین جهت، در راستای رعایت و تضمین حقوق مکتسبه اشخاص، در اینکه ادغام وضعیت بهتری را نصیب اعضای صندوق خواهد نمود نباید تردید وجود داشته باشد. امروزه در برخی از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

کشورها به منظور اطمینان از این موضوع، پیش از ادغام صندوق‌ها از دانش اکچوئری بهره می‌گیرند؛ به‌عنوان مثال، در کشور افریقای جنوبی در مورد ادغام صندوق‌های بازنشستگی و یا شرکت‌هایی که خدمات بازنشستگی ارائه می‌دهند این موضوع توسط اکچوئر بررسی می‌شود که اشخاصی که متأثر می‌شوند از انتقال دارایی‌ها و تعهدات از یک صندوق بازنشستگی به صندوق بازنشستگی دیگر (شامل: مستمری بگیران و کارفرمایان) آیا با آنها به‌طور منصفانه و برابر رفتار خواهد شد (Mitcheley, 2010).

۳. عدم رضایت اعضای صندوق

امروزه، رضایت اعضای صندوق‌های بیمه‌ای برای ادغام، در بسیاری از کشورها بویژه در مورد صندوق‌هایی که صنف یا مشاغل خاصی را تحت پوشش قرار می‌دهند شرط ضروری محسوب می‌شود؛ به‌عنوان مثال، در کشور دانمارک، ادغام صندوق‌های بیمه‌ای صنفی منوط به رضایت و پذیرش اعضای صندوق است؛ به همین جهت، تلاش دولت برای ادغام صندوق بیمه‌ای پزشکان به دلیل مخالفت آنان، منجر به نتیجه نشده است. در مقابل، دو صندوق بیمه‌ای مهندسان در این کشور با رضایت آنان ادغام شد (Fixen, 2017).

تجربه فقدان رضایت اعضای صندوق در نظام تأمین اجتماعی ایران بویژه از سوی اعضای صندوق‌هایی که از نظر مالی نسبت به صندوق دیگر در وضعیت بهتری قرار داشته‌اند قابل مشاهده است (پایگاه اطلاع‌رسانی تأمین اجتماعی، ۲۰۱۷). رضایت اعضای صندوق‌ها برای ادغام آنها از آن جهت اهمیت دارد که ادغام، اختلاط سرمایه اعضای صندوق‌ها را به دنبال دارد. بر اساس قواعد عمومی قراردادها، اختلاط دارایی‌های اشخاص، مستلزم رضایت آنهاست. در نظام حقوقی ایران نیز از قوانین و مقررات موجود می‌توان چنین موضوعی را استنباط نمود. به موجب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳)، مالکیت اموال و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی، مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است (بند «د» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۸۳). در واقع، اعضای صندوق‌های بازنشستگی، نسبت به دارایی‌های صندوق دارای مالکیت مشترک بوده و شریک یکدیگر محسوب می‌شوند. در نتیجه، هر گونه اتخاذ تصمیم در مورد دارایی صندوق، منوط به رضایت سایر اعضاست. با ابتنای بر موازین فقهی نیز این موضوع قابل استنباط است. به عقیده فقهای شیعه، هیچ یک از شرکا حق ندارند بدون اذن همه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

شرکاء در مال مشترک تصرف نمایند و تصرف شریک در سرمایه‌ای که متعلق به دیگران می‌باشد تصرف فضولی محسوب می‌شود (شهیدثانی، ۱۳۸۸). به طریق اولی، این حق برای سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی (همچون دولت) نیز وجود ندارد؛ در نتیجه دخالت دولت نسبت به اموال صندوق (از طریق ادغام یا غیر آن)، بدون رضایت اعضای صندوق، مانع شرعی دارد (مکارم شیرازی،۱۳۹۰).

تجربه نظام‌های تأمین اجتماعی کشورها نشان داده است در هر مورد که بحث ادغام صندوق‌های بازنشستگی مطرح شده، مخالفت اعضا و مدیران صندوق را به دنبال داشته است. حتی در ایران در برخی موارد با وجود تصویب قانون خاص در زمینه ادغام صندوق‌های بازنشستگی به دلیل مخالفت‌ها این تلاش‌ها به نتیجه نرسیده است (قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری، ۱۳۶۸). حال سؤال این است که با وجود این مخالفت‌ها چگونه می‌توان به ادغام صندوق‌ها امیدوار بود. در پاسخ باید گفت تجربه نظام تأمین اجتماعی کشورها نشان می‌دهد در بسیاری از کشورها به دنبال بروز چنین مخالفت‌هایی، عالی‌ترین مقامات سیاسی وارد عمل شده و توانسته‌اند برنامه ادغام را به سر انجام برسانند؛ به‌عنوان مثال در نظام تأمین اجتماعی قزاقستان پس از آن که قانون مصوب ۲۰۱۳ مجلس، ادغام صندوق‌های بازنشستگی را مقرر نمود دستور رئیس جمهور این کشور به ادغام تمام صندوق‌های بازنشستگی و تشکیل یک مؤسسه واحد در مالکیت دولت، نقشی اساسی در ادغام صندوق‌ها داشته است (ilo, 2013).

ب. موانع ساختاری

مسایل ساختاری یک صندوق بازنشستگی می‌تواند شامل موارد متعددی چون: حق بیمه، بیمه‌پردازان یا اعضای صندوق و مزایای قابل پرداخت باشد. با توجه به اینکه در برخی از کشورها تفاوت میان صندوق‌ها در مسایل ساختاری مذکور، تحقق ادغام صندوق‌ها را دشوار ساخته در این قسمت به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود که آیا موارد مذکور در زمره مشکلات ساختاری ادغام در ایران نیز محسوب می‌شود یا خیر.

۱. تفاوت در حق بیمه

حق بیمه یا کسورات، وجه معینی است که به منظور بهره‌مندی از حمایت‌های صندوق، بر طبق قانون جهت تأمین منابع مالی صندوق، توسط کارکنان، کارفرمایان و یا دولت به صندوق پرداخت می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

یکی از مسایل اساسی ساختاری که موجب تسهیل ادغام صندوق‌های بازنشستگی در بسیاری از کشورها شده است شباهت در حق بیمه صندوق‌های بازنشستگی بوده است (Loewe, 2009). حال باید دید در نظام تأمین اجتماعی ایران، وضعیت حق بیمه صندوق‌ها به چه صورت است.

در ایران، میان بیشتر صندوق‌های بازنشستگی در خصوص سال‌های پرداخت حق بیمه، میزان حق بیمه و نحوه محاسبه آن تفاوت‌هایی وجود دارد؛ به‌عنوان مثال، نرخ حق بیمه صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری، کمترین نرخ است؛ یعنی مجموع سهم بیمه شده و کانون وکلا ۱۲ درصد می‌باشد؛ در حالی که کمترین نرخ حق بیمه در سایر صندوق‌ها ۲۱ درصد است. علاوه بر این در برخی از صندوق‌ها اعضای صندوق و کارفرمای آنان حق بیمه می‌پردازند و در برخی دیگر بر اساس اصل سه‌جانبه‌گرایی علاوه بر کارکنان و کارفرمایان، دولت نیز به صندوق حق بیمه می‌پردازد. متفاوت بودن حق بیمه بویژه زمانی که هیچ یک از حق بیمه‌های سهم کارگر، کارفرما و دولت میان دو صندوق با یکدیگر شباهت ندارد جهت ایجاد نظام واحد، مستلزم انجام محاسبات بیمه‌ای بسیار پیچیده و دشواری است. در مقابل، وجود این شباهت می‌تواند موجب تسهیل ادغام صندوق‌ها شود. مصداق عینی تأثیر یکسانی حق بیمه در تسهیل ادغام صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان در ادغام صندوق‌های بازنشستگی و بیمه ارتش، سپاه پاسداران و نیروهای انتظامی (که منجر به تشکیل صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح شده است)، مشاهده نمود؛ چرا که در هر سه صندوق، حق بیمه سهم بیمه شده ۹ درصد و حق بیمه سهم کارفرما (دولت) ۱۳/۵ درصد (در مجموع ۲۲/۵) بوده است. در مقابل یکی از موانع ادغام صندوق بازنشستگی فولاد در سازمان تأمین اجتماعی (در سال‌های اخیر)، موانع فنی بویژه تفاوت در حق بیمه‌های دو صندوق عنوان شده است (پایگاه اطلاع رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹). با این وصف، تفاوت در حق بیمه صندوق‌ها را می‌توان یکی از موانع و مشکلات ساختاری ادغام آنها دانست.

۲. تفاوت در اعضای صندوق

اگرچه بیشتر صندوق‌های بیمه‌ای در اهداف و مأموریت‌ها شباهت‌هایی دارند؛ اما امروزه در نظام تأمین اجتماعی بسیاری از کشورها در کنار صندوق‌های بازنشستگی عمومی، صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی، با هدف تحت پوشش قرار دادن گروه خاصی از اشخاص به وجود آمده و مشاغل خاصی را پوشش می‌دهند. با توجه به آنکه ادغام این دسته از صندوق‌ها در صندوق‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

دیگر، موجب نادیده گرفته شدن فلسفه پیدایش آنهاست دولت‌ها در برنامه ادغام صندوق‌های بازنشستگی تا حد امکان آنها را از این برنامه معاف نموده‌اند؛ به‌عنوان مثال در کره جنوبی با وجود رویکرد غالب در زمینه یکپارچگی صندوق‌های بازنشستگی، اعضای ارتش، صندوق مختص به خود را دارند. از آنجایی که این صندوق با هدف ایجاد انگیزه در جوانان برای ورود به نیروهای مسلح و ماندن در آن، مزایای خاص و متفاوتی ارائه می‌دهد (پیومون، هیونگ،کیونگ‌کیم، ۱۳۹۵). مشمول برنامه‌های ادغام صندوق‌های بازنشستگی این کشور نشده است. در رومانی نیز اگرچه طرح‌های بازنشستگی خاص نظامیان، پلیس و مأموران امنیت ملی، در نظام بازنشستگی عمومی یکپارچه شد؛ اما دادگاه قانون اساسی این کشور با یکپارچه شدن طرح‌های بازنشستگی قضات و مقامات تعقیب-کننده (در هر سطحی) با صندوق بازنشستگی عمومی کشور مخالفت نمود. در واقع، فقط این گروه دارای طرح بازنشستگی مستقل و نظام بازنشستگی خاص مربوط به خود هستند. دولت در سال ۲۰۱۰ با تقدیم لایحه پایه‌ای قانون مستمری واحد، می‌خواست این نظام را در نظام بازنشستگی عمومی این کشور ادغام نماید؛ اما دادگاه قانون اساسی این کشور بیان داشت هر گونه تغییری که در نظام بازنشستگی آنان به وجود آید مغایر با قانون اساسی است (ilo, 2011).

در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز تلاش برای ادغام همه صندوق‌های بازنشستگی، موجب نادیده گرفته شدن تفاوت‌های اشخاص تحت پوشش است؛ به‌عنوان مثال، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر با هدف خاص تحت پوشش قرار دادن روستاییان و عشایری که از نظر مالی ناتوان بوده و قادر به پرداخت حق بیمه تعیین شده در صندوق بازنشستگی عمومی سازمان تأمین اجتماعی نیستند و عضویت در صندوق‌های بازنشستگی دیگر نیز برای آنها مقدور نیست تشکیل شده است؛ بنابراین، ادغام این صندوق با صندوق‌های دیگر، فلسفه وجودی آن که جذب روستاییان و عشایر به نظام بیمه اجتماعی و حمایت از آنان است را زیر سؤال خواهد برد.

۳. تفاوت در مزایای قابل ارائه

از منظر متخصصان دانش مدیریت، یکی از شرایط ادغام سازمان‌های بزرگ، «قابلیت ترکیب» است که از جمله شاخص‌های اصلی آن، شباهت در خدمات قابل ارائه می‌باشد(کاظمی و رکوعی: ۷۷). اگرچه خدمت اصلی قابل ارائه توسط صندوق‌های بازنشستگی که همان مزایای بازنشستگی است در بیشتر موارد شباهت دارد؛ اما همه خدمات قابل ارائه توسط آنها، لزوماً یکسان نیست. این موضوع در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

خصوص صندوق‌های بازنشستگی بسته، بیشتر صدق می‌نماید. بر این اساس، حامیان طرح‌های بازنشستگی در ادغام باید همواره به باز یا بسته بودن طرح توجه داشته باشند؛ زیرا ذینفعان یک طرح بسته معمولاً از حقوق و مزایای خاصی نسبت به اعضای صندوق‌های بازنشستگی عمومی برخوردارند (Frazer, 2005). برخی حقوقدانان در توجه به این موضوع بیان داشته‌اند: لازم است با توجه به خطراتی که بیمه‌شدگان را تهدید می‌کند نظام حمایتی آنان متفاوت باشد (عراقی و بادینی، ۱۳۸۴).

در نظام تأمین اجتماعی ایران برخی صندوق‌های بازنشستگی، علاوه بر مزایایی که توسط صندوق‌های بازنشستگی عمومی ارائه می‌شود، مزایای خاص نیز به اعضای خود ارائه می‌دهند؛ به‌عنوان مثال، بیشتر اعضای صندوق بازنشستگی فولاد، به مشاغل سخت و زیان‌آور اشتغال دارند که از نظر شرایط خدمت، سنوات پرداخت حق بیمه با اعضای سایر صندوق‌ها تفاوت‌هایی دارند؛ در نتیجه مزایای بازنشستگی که به آنها ارائه می‌شود نیز خاص و با سایر صندوق‌ها متفاوت است. این موضوع از جمله موانع ادغام صندوق بازنشستگی آینده‌ساز در سازمان تأمین اجتماعی بوده است؛ چرا که به زعم برخی از مسئولان صندوق تأمین اجتماعی «برخی از مستمری‌هایی که صندوق حمایت بازنشستگی آینده‌ساز پرداخت می‌کند از سقف تعهدات سازمان تأمین اجتماعی بالاتر است» (کریم‌زاده، ۱۳۹۴). علاوه بر این با توجه به ضعیف بودن لایه حمایتی در نظام جامع تأمین اجتماعی ایران، بیشتر صندوق‌های بازنشستگی در کنار مزایای بیمه‌ای (مستمری بازنشستگی، مستمری از کار افتادگی و مستمری بازماندگان)، با توجه به شرایط اعضای صندوق، مزایای حمایتی خاص (مانند خدمات درمانی خاص) نیز ارائه می‌دهند که معمولاً از یک صندوق به صندوق دیگر متفاوت است (میر و همکاران، ۱۳۹۳). ادغام صندوق‌های اختصاصی در صندوق‌های عمومی، ممکن است موجب نادیده گرفته شدن مزایای حمایتی خاص هر صندوق گردد. بنابراین در مجموع می‌توان گفت ادغام برخی از صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی که بر مبنای معقول همچون شرایط کار، مزایای خاصی به اعضای خود ارائه می‌دهند در صندوق‌های بازنشستگی عمومی، معذوریت‌هایی دارد.

نتیجه‌گیری

نظام تأمین اجتماعی ایران امروزه با مشکلات متعددی در حوزه بیمه‌ای مواجه است. یکی از ساز و کارهایی که می‌تواند از مشکلات موجود بکاهد، وحدت صندوق‌های بازنشستگی می‌باشد. با توجه به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

مشکلات موجود، همچنان که بانک جهانی در خصوص نظام تأمین اجتماعی ایران بیان داشته است، حرکت صندوق‌های بازنشستگی به سمت وحدت ضرورت دارد. به همین جهت در دهه‌های اخیر تلاش‌هایی برای ادغام صندوق‌های بازنشستگی صورت گرفته است که برخی از آنها موفق و برخی دیگر به دلایل متعددی ناموفق بوده‌اند. قسمت عمده عدم موفقیت این تلاش‌ها به چند دلیل به عملکرد دولت باز می‌گردد؛ نخست آن که، اگرچه دولت در زمینه ادغام صندوق‌های بازنشستگی تلاش‌هایی نیز داشته است؛ اما بسیاری از تلاش‌ها به دلیل عدم پیش‌بینی هزینه‌های اجرایی ادغام ناموفق بوده است؛ زیرا ادغام صندوق‌ها مستلزم تغییرات اساسی در بسیاری از مقوله‌های مرتبط با آنهاست و تغییرات اساسی، هزینه‌بر می‌باشد؛ حال آن که در شرایط کنونی با توجه به بحران مالی دولت و دیون انباشت شده وی نسبت به بسیاری از اشخاص حقوقی، در ایفای چنین تعهد مالی از سوی دولت تردید وجود دارد. دوم آن که، با وجود آن که با توجه به وضعیت چند دهه اخیر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران، ادغام بسیاری از آنها به صلاح نظام تأمین اجتماعی کشور و حقوق مستمری‌بگیران بوده است؛ اما ادغام‌هایی که دولت ایران تاکنون نسبت به تحقق آنها مبادرت نموده است (اعم از نمونه‌های موفق یا ناموفق) با هدف جبران کسری مالی برخی از صندوق‌ها بوده است و نه با اهداف اصلاحات ساختاری و یا افزایش کارایی صندوق‌های بازنشستگی. این موضوع که یکی از موارد قابل انتقاد به سیاست دولت در این زمینه است، علاوه بر صندوق‌های بازنشستگی در ادغام بیمه‌های درمانی و تشکیل سازمان سلامت ایرانیان نیز مصداق داشته است. سوم آن که، در برخی موارد با وجود آن که در جهت ادغام صندوق‌های بازنشستگی قوانین و مقرراتی به تصویب رسید؛ اما به دلیل عدم حمایت مدیران عالی کشور از قوانین موجود در مقابل مخالفت‌ها و مقاومت‌ها در برابر ادغام راه به جایی نبرده است. بر اساس تجربه‌های حاصله در دو دهه اخیر در ایران می‌توان گفت: تا زمانی که مقامات سیاسی و مسئولان عالی نظام تأمین اجتماعی، خواستار ادغام یا هر اقدام اصلاحی دیگر در نظام تأمین اجتماعی نباشند، این اصلاحات راه به جایی نخواهد برد. عدم موفقیت کامل در اجرای ماده ۳۸ قانون برنامه پنجم توسعه کشور در خصوص ادغام صندوق‌های درمانی، دلیلی بر این مدعاست.

اگرچه با توجه به مشکلات کنونی صندوق‌های بازنشستگی و موانع ادغام یا تجمیع که در این مقاله از آنها سخن گفته شده است ارائه راهکارهای عملی که موانع موجود را بزداید و از مشکلات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

کنونی بکاهد، دشوار است با این حال در جهت بهبود وضعیت موجود می‌توان راهکارهایی به شرح زیر پیشنهاد نمود:

نخستین پیشنهاد آن است که در درجه نخست به دور از هر گونه ملاحظات سیاسی باید دیده شود، وجود کدام صندوق‌های بازنشستگی ایران، کارایی لازم را ندارد. پس از آن، در میان صندوق-های فاقد کارایی، صندوق‌های اختصاصی‌ای که (به لحاظ وابستگی به دستگاه‌های دولتی) با یکدیگر سنخیت بیشتری دارند (مانند صندوق شرکت‌ها یا بانک‌ها) در هم ادغام شوند؛ در این صورت، شاهد تعداد کمتری از صندوق بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران خواهیم بود. البته در راستای ادغام بهتر است با توجه به زمینه‌ها و امکانات مالی موجود، به صورت تدریجی مبادرت به ادغام صندوق-های بازنشستگی شود؛ یعنی در یک برنامه زمان‌بندی مشخص ده ساله، به تدریج تمام صندوق‌های بازنشستگی فاقد کارایی ادغام شوند. با توجه به آنکه پس از ادغام نیز ممکن است مشکلات مربوط به تفرق و ناهماهنگی همچنان باقی باشد برای رفع این مشکل به نظر می‌رسد در مرحله بعد باید مبادرت به تجمیع صندوق‌ها با وضعیت جدید نمود؛ یعنی در واقع در یک مرحله صندوق‌های متعدد فاقد کارایی، در یکدیگر ادغام شوند و در مرحله دیگر، صندوق‌های باقی‌مانده زیر نظر یک وزارتخانه، تجمیع شوند.

دومین پیشنهاد، آن است که با تصویب قوانین خاص، از یک سو از ماهیت قانونی صندوق‌های دارای ماهیت مبهم، رفع ابهام شود؛ تا زمینه ادغام آنها به نحو بهتری مهیا شود. در این راستا می-توان صندوق‌های دارای ماهیت مبهم را به قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی، افزود یا به موجب قانونی خاص در مورد آنها تعیین تکلیف نمود. از طرف دیگر، سازوکارهای ادغام در مورد هر یک از صندوق‌های بازنشستگی با تمام جزییات (مانند فرایند ادغام، شیوه ادغام، حقوق اعضای صندوق ادغام شونده، نحوه ایفای تعهد دولت در مواردی که باید ما بالتفاوت حق بیمه اعضای صندوق را پرداخت نماید) و نیز با تعیین ضمانت اجراهای حقوقی در یک قانون خاص مشخص شود. به همین جهت، ضروری است وزارت تعاون، کار ورفاه اجتماعی با کمک صندوق‌های بازنشستگی، ابتکار عمل تدوین یک لایحه قانونی منسجم در این زمینه را بر عهده گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

۱ – اسکندری، حمید و همکاران (۱۳۹۴)؛ مطالعه ساز و کار صندوق‌های بازنشستگی اختیاری، زیرنظر: بورس اوراق بهادار تهران؛ مدیریت تحقیق و توسعه، چاپ اول، تهران.

۲– بادینی، حسن (۱۳۸۷)؛ «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، شماره ۴، زمستان، صص ۷۲–۷۳ .

۳ – پناهی، بهرام (۱۳۸۳)؛ «نظام تأمین اجتماعی و اقتصاد بازار»، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۱۲، ص ۲۴,

۴– پیومون، هیونگ و کیونگ‌کیم، جائه (۱۳۹۵)؛ «نظام‌های بازنشستگی برای کارکنان بخش عمومی در کشور جمهوری کره»، ترجمه: فریبا بهزاد و مسعودکسرایی‌نژاد، مجموعه مقالات نظام بازنشستگی کارکنان دولت در کشورهای منتخب، چاپ نخست، تهران: یزدا، ص ۱۴۱.

۵– رشوندبوکانی، مهدی و دیگران (۱۳۹۲)؛ «ماهیت حقوقی انتقال دیون در ادغام شرکت‌های سهامی و آثار آن بر طلبکاران و بدهکاران غیرسهام‌دار»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۴، ص ۷۵.

۶ – رنجبر، سعیده (۱۳۹۰)؛ ادغام بنگاه‌ها در حقوق رقابت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی (دانشکده حقوق).

۷– ساروخانی، باقر (۱۳۸۲)؛ «تحول و تکامل: پیدایش و تکامل تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۱۵، ص ۳۵.

۸ – سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴)؛ سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، چاپ نخست، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۹– شهیدثانی (۱۳۸۸)؛ شرح لمعه دمشقیه شهیدثانی، ترجمه عباس زراعت، چاپ اول، تهران: مؤسسه فرهنگی هنری دانش‌پذیر.

۱۰ – شفیعی نیک‌آبادی، محسن و همکاران (۱۳۹۰)؛ «تأثیر مدیریت امنیت اطلاعات بر یکپارچگی فرایندهای سازمانی در زنجیره تأمین»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران، ص ۳۳.

۱۱ –کریم زاده (۱۳۹۴) «صندوق‌های بازنشستگی خصوصی؛ کمک یا تهدید؟»، ماهنامه قلمرو رفاه، شماره ۴، ص ۳.

۱۲ – طلابکی، اکبر و یحیی مزروعی (۱۳۹۲)؛ «صلاحیت شورای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۲، ص ۵۰ .

۱۳ – عراقی، سید عزت‌اله و حسن بادینی (۱۳۸۴)؛ «بررسی کاستی‌های قانون تأمین اجتماعی بر اساس مطالعات تطبیقی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۲، ص ۲۶۰.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۱۴- کاویانی، کوروش (۱۳۸۴)؛ «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۳، ص ۲۴۱.

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

۱۶- مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۸۱)؛ «مبانی اختلافی در طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۴، ص ,۵۹

۱۷- مرکز آمار ایران (۱۳۹۴)؛ سالنامه آماری کشور؛ ۱۳۹۳، چاپ اول، تهران: دفتر ریاست، روابط عمومی و همکاری‌های بین‌المللی مرکز آمار ایران.

۱۸- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)؛ اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴؛ محیط، منابع، بازیگران و بروندادهای حکمرانی اقتصادی، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۹- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹)؛ اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳»، تهران: مرکز پژوهش-های مجلس شورای اسلامی

۲۰ – مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۹۰)؛ رساله توضیح‌المسایل؛ استفتائات، قم: نشر قدس.

۲۱ – میر، سیدجواد و همکاران (۱۳۹۳)؛ «چالش‌ها و راهکارهای صندوق‌های بازنشستگی در ایران؛ مطالعه موردی صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، شماره ۷، ص ۱۱۴.

۲۲- نامخ، منوچهر و همکاران (۱۳۹۱)؛ «آسیب‌شناسی قوانین نقل و انتقال سوابق بین صندوق‌های بیمه و بازنشستگی و ارائه پیشنهاد اصلاحی»، زیر نظر: دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران.

۲۳- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷)؛ حقوق اساسی، جلد ۲، چاپ بیستم، تهران: میزان.

ب. منابع انگلیسی

24 - Bikker, Jacob & de Dreu, Jan (2006); Pension fund efficiency: the impact of scale, governance and plan design, De Nederlandsche Bank NV, Working Paper No. 109/2006.

25 - Fixen, Rachel (2017); A decade of pension fund mergers. available at: http://finanswatch.dk/asset_management/article9457454.ece,(12/04/2017)

26 - Frazer, Mitch, "Merging Pension Plans in Canada: Where do we go from here?", Tenth International Pension and Employee Benefits Lawyers Conference, 2005.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

27 - ILO (2013); Merger of Pension Fund to form a Single Entity Complete in Kazakhstan. available at:
http://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_246157/lang--en/index.htm,(12/04/2017)
28 - ILO (2011); Pension Reform in Central and Eastern Europe; in times of crisis, austerity and beyond, Ed. By: Kenichi Hirose, First published.
29 - ILO (1976); Recommendation concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits (No. 131), 1967, availabale at:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUM/,(13/01/210)
30 - Loewe,Markus (2009); Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa, prepared for the UNRISD project on Financing Social Policy: Pension Funds and Economic Development.
31 - Mitcheley, H. P.(2010); Pension Fund Aspects of Mergers and Takeovers in South Africa.
32 – OECD (2009). Recommendation on Core Principles of Occupational Pension Regulation,approved by OECD Council.
33 - The Local Government Pension Scheme (Wandsworth and Richmond Fund Merger), UK, 2016.
34 - World Bank (2003) The Pension System in Iran: Challenges and Opportunities (Report No. 25174-IR).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]