فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹

ضرورت‌ها و موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران

مرتضی رستمی[۱]؛ سید احمد حبیب نژاد[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۲۵
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۵/۱۵

چکیده

یکی از سازوکارهایی که در نظام حقوقی ایران برای نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد هماهنگی میان آنها مورد توجه قرار گرفته، تجمیع صندوق‌های بازنشستگی بوده است. با وجود آنکه تجمیع صندوق‌ها به معنای جمع شدن آنها با حفظ شخصیت حقوقی زیر نظر یک نهاد برتر، در قانون مدیریت خدمات کشوری، پیش‌بینی شده، اما تاکنون این موضوع به طور کامل، محقق نشده است. مقاله کنونی که با هدف امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی ایران به رشته تحریر در آمده است؛ با استفاده از روش مطالعات کتابخانه‌ای به بررسی مفهوم، ضرورت‌ها، مراجع صلاحیتدار و اقدامات صورت گرفته در راستای تجمیع و موانع آن پرداخته است. بررسی‌های مقاله نشان می‌دهد به دلایلی چون ناهماهنگی میان صندوق-ها، فقدان نظارت موثر بر آنها و نیز نایده گرفته شدن برخی سیاست‌های دولت توسط صندوق‌ها، تجمیع آنها در وضعیت کنونی، ضرورت دارد. با این حال، با وجود آنکه بسترهای قانونی این اقدام در ایران تا حد زیادی فراهم است؛ اما در این راه موانعی چون تعارض تجمیع با استقلال صندوق‌ها، تعارض با سیاست کوچک‌سازی دولت و مخالفت مدیران عالی کشور نیز وجود دارد. بر این اساس، امکان تجمیع صندوق‌های موجود در گروی رفع موانع موجود از طریق سازوکارتقنینی و نیز همراهی کردن اداره‌کنندگان صندوق‌های بازنشستگی است.

واژگان کلیدی: تجمیع، ادغام، نظارت، هماهنگی، صندوق‌های بازنشستگی.

۱- دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، rostami300@yahoo.com، (نویسنده مسئول)
۲- استادیار گروه حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران a.habibnezhad@ut.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

مقدمه

در نظام تامین اجتماعی ایران، صندوق‌های بازنشستگی متعددی فعالیت دارند که عهده‌دار ارائه مزایای بازنشستگی، از کار افتادگی و بازماندگان هستند. با این حال، بیشتر این صندوق‌ها (بویژه در سه دهه اخیر) به دلیل وجود مشکلات متعدد نتوانسته‌اند تعهدات خود را در حوزه بیمه اجتماعی به‌خوبی ایفا کنند و موجب رضایت مستمری‌بگیران شوند. به‌همین جهت، در نظام حقوقی ایران یکی از سازوکارهایی که تاکنون در جهت بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی و جامعه مستمری‌بگیران تعیین شد، «تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی بوده است. در میان قوانین، قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) به صراحت از تجمیع صندوق‌های بازنشستگی سخن گفته است. ماده ۱۱۳ این قانون مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تامین اجتماعی در سازمان تامین اجتماعی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.» این ماده در سال ۱۳۸۸ با تصویب ماده واحده «قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تامین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی» بدین شرح اصلاح و تکمیل شد: «الف- ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری با الحاق عبارت زیر به انتهای ماده مذکور اصلاح می‌گردد: سازمان مذکور، زیرمجموعه وزارت رفاه و تامین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذیربط پاسخگو می‌باشد...».

ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه آن از زمان تصویب تاکنون با ابهامات متعددی همراه بوده‌اند. نخستین ابهام این ماده، آن بود که منظور از «تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی چیست؟ آیا «تجمیع» مقرر در این ماده به معنای جمع‌کردن صندوق‌های بازنشستگی در کنار هم، زیر نظر یک نهاد برتر با حفظ ساختار و استقلال صندوق‌هاست و یا آنکه منظور از «تجمیع»، «ادغام»[1] صندوق‌های بازنشستگی است؛ بدین صورت که یک صندوق در صندوق دیگر اضمحلال یابد و شخصیت حقوقی آن با شخصیت حقوقی صندوق دیگر یکی شود. در مورد «تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی، سوالات مهم دیگری نیز همچنان مطرح است؛ از جمله آنکه، ضرورت تجمیع صندوق‌ها چیست؟ چرا با وجود آنکه بیش از یک دهه از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری می‌گذرد؛ اما تجمیع صندوق‌ها تاکنون تحقق نیافته است؟

1- Merge

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

با توجه به ابهامات متعددی که در خصوص «تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی، وجود دارد؛ در این مقاله سعی خواهد شد با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و با ابتنا بر مطالعات کتابخانه‌ای، ابتدا در بخش نخست، مفهوم و ضرورت‌های تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران و پس از آن در بخش دوم، مراجع صلاحیتدار جهت تجمیع صندوق‌ها و اقدامات صورت گرفته در این زمینه توضیح داده شود و در نهایت در بخش سوم، موانع موجود برای تحقق آن، مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

۱. مفهوم و ضرورت‌های تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

با توجه به اینکه اصطلاح «تجمیع» به لحاظ معنایی با برخی اصطلاحات دیگر قرابت دارد؛ در این قسمت ابتدا به تبیین مفهوم «تجمیع» پرداخته می‌شود و پس از آن، در مورد ضرورت‌های تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران توضیح داده خواهد شد.

۱-۱. مفهوم تجمیع

نخستین سوالی که در خصوص تجمیع صندوق‌های بازنشستگی مطرح می‌شود این است: منظور از اصطلاح «تجمیع» مقرر در ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری چیست؟ آیا مراد مقنن از «تجمیع» صندوق‌ها، همان «ادغام» صندوق‌ها بوده است؟ اگر این چنین است؛ چرا قانونگذار پیش از این در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مصوب ۱۳۷۹) در خصوص یکی شدن صندوق‌های بازنشستگی ارتش، سپاه و نیروی انتظامی و تشکیل سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح و پس از آن، یکی شدن صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی با صندوق بازنشستگی کشوری، فقط لفظ «ادغام» را به کار برده است؟

در پاسخ به این سوال می‌توان گفت: «تجمیع» در فرهنگ لغت فارسی به معنای «گرد کردن» و «گردآوری» و در فرهنگ حقوقی (در برخی از شاخه‌های حقوق) به معنای «به‌صورت واحد درآمدن» است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۱۱۴۸). چنانچه تجمیع صندوق‌های بازنشستگی را بر این معنا از «تجمیع»، حمل نماییم باید گفته شود: تجمیع صندوق‌ها بدین معناست که همه آنها به‌صورت واحد درآیند یا به تعبیر دیگر، برخی صندوق‌ها با از دست دادن شخصیت حقوقی خود با برخی صندوق‌های دیگر، یکی شوند. با چنین برداشتی، اصطلاح تجمیع به لحاظ مفهومی با کلمه «ادغام» نزدیک یا مترادف می‌شود؛ زیرا «ادغام»، «یکی شدن دو یا چند سازمان است که فعالیت‌های مشابه، مکمل یا مرتبط دارند و به دنبال آن، یک نهاد در نهاد دیگر اضمحلال می‌یابد؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

به‌گونه‌ای که شخصیت حقوقی آن با شخصیت حقوقی نهاد دیگر، یکی می‌شود» (هاشمی و معصومی، ۱۳۹۶: ۱۱۳). ظاهر ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز دلالت بر این مفهوم دارد؛ زیر این ماده از تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی «در» سازمان تامین اجتماعی سخن گفته است.

با این حال، ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۸)، حاوی عبارت‌هایی است که چنین برداشتی را از اصطلاح «تجمیع» تضعیف می‌نماید؛ زیرا طبق بند «ه» این ماده واحده، وزارت رفاه و تامین اجتماعی مکلف شده است در طول برنامه پنجم توسعه، اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد «وحدت رویه» برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی به عمل آورد.

چنانچه بر اساس اصل تفسیر لفظی این عبارت تفسیر شود؛ ایجاد وحدت‌رویه میان صندوق‌ها زمانی معنی می‌یابد که صندوق‌ها، موجودیت خود را حفظ نمایند؛ زیرا زمانی که یک صندوق در صندوق دیگر ادغام شود؛ به معنای از بین‌رفتن شخصیت حقوقی آن است؛ در نتیجه بحث از ایجاد وحدت‌رویه میان آنها منتفی خواهد بود. علاوه بر این، بند «د» این ماده واحده بیان می‌دارد: «سایر مقررات سازمان تامین اجتماعی و همچنین صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و بیمه‌ای و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به قوت خود باقی است.» این بند، حاوی دو پیام است؛ نخست آنکه، ابقای سایر مقررات صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و بیمه‌ای در کنار مقررات سازمان تامین اجتماعی، به‌طور ضمنی به معنای ابقای خود آن صندوق‌هاست؛ زیرا زمانی که صندوق در اثر ادغام، اضمحلال یابد؛ ابقای مقررات مربوط به آن بی‌معنی خواهد بود؛ دوم آنکه، این بند دلالت بر آن دارد که مفاد قانون ساختار نظام جامع تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) همچنان به قوت خود باقی است؛ از جمله مسائلی که در این قانون بر آن تاکید شده است؛ هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی بوده است. در این قانون، هماهنگی در درون حوزه بیمه-ای، یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تامین اجتماعی دانسته شد و برای تحقق آن، «ساماندهی و هماهنگی فعالیت‌ها و خدمات در حوزه بیمه‌ای در جهت افزایش کارآمدی، به نحوی که از همپوشانی و تداخل فعالیت آنها جلوگیری گردد» مقرر شده است (ماده ۶)؛ همچنین در راستای این هماهنگی، دولت مکلف شد نام کلیه سازمان‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی را به «صندوق» تغییر دهد و وزارت رفاه و تامین اجتماعی نیز موظف شد اساسنامه‌های این سازمان‌ها و نهادها را پس از تایید شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی، با ترتیب

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

و ترکیبی که در این قانون بیان شده، به تصویب هیات وزیران برساند (ماده ۱۷). روشن است که هماهنگی میان صندوق‌ها زمانی معنا می‌یابد که صندوق‌ها موجود باشند؛ نه آنکه در یکدیگر ادغام شوند. در راستای تقویت این نظر می‌توان از مفاد قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) نیز بهره گرفت؛ زیرا یکی از اهداف اصلی تصویب این قانون، بویژه ماده ۱۱۳ ایجاد نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت بوده است. ایجاد نظام هماهنگ پرداخت، بدین معنی است که میان صندوق‌های بازنشستگی در پرداخت حقوق و مزایا در شرایط برابر، تساوی وجود داشته باشد؛ حال آنکه در فرض ادغام، همه صندوق‌ها به‌صورت یک نهاد واحد در می‌آیند و هماهنگی نظام پرداخت صندو-ق‌ها منتفی خواهد بود.

بر این اساس باید گفت «تجمیع» صندوق‌ها در ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری به معنای «ادغام» آنها در یکدیگر نیست؛ بلکه منظور از «تجمیع»،[1]جمع کردن صندوق‌های بازنشستگی در کنار هم، زیر نظر یک نهاد برتر، مانند وزارت رفاه است؛ به گونه‌ای که سیاست‌های کلان و خط‌مشی این صندوق‌ها توسط نهاد برتر تعیین شود؛ بدون آنکه تغییری در ساختار صندوق‌ها، ایجاد و یا خدشه‌ای به استقلال اداری و مالی و ماهیت حقوقی آنها وارد شود (http://dolat.ir/detail/).

۲-۱. ضرورت‌های تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

«تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی به معنای بیان شده از نظر بسیاری از نویسندگان ضرورت دارد. برخی از مهمترین ضرورت‌هایی که تاکنون بیان شده، عبارتند از: ۱- ایجاد هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی؛ ۲- ایجاد نظام نظارت کارامد و ۳- تبعیت صندوق‌ها از سیاست‌های دولت که در این قسمت به بررسی و تحلیل هر یک پرداخته می‌شود.

۱-۲-۱. ایجاد هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی

در نظام تامین اجتماعی ایران، صندوق‌های بازنشستگی مختلفی وجود دارند که می‌توان آنها را به صندوق‌های بازنشستگی باز و بسته تقسیم نمود. منظور از صندوق‌های باز، صندوق‌هایی است که امکان عضویت همه یا بیشتر اعضای جامعه در آنها فراهم است. در نظام تامین اجتماعی ایران، سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر در این دسته جای می‌گیرند. در مقابل، در صندوق‌های بازنشستگی بسته که عمدتا وابسته به یک نهاد (مانند سازمان

1- Aggregation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

دولتی، شرکت دولتی و وزارتخانه) یا صنف خاص هستند، امکان عضویت همه اشخاص وجود ندارد؛ بلکه عضویت در آنها منوط به اشتغال در آن نهاد یا صنف خاص است. این صندوق‌ها عبارتند از: صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح (وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح)، صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات، صندوق بازنشستگی، وظیفه و از کارافتادگی کارکنان بانک‌ها، صندوق بازنشستگی بانک مرکزی، صندوق بازنشستگی پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت، موسسه صندوق بازنشستگی، ذخیره و رفاه «هما»، صندوق بازنشستگی فولاد ایران، صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات، موسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران، صندوق بازنشستگی مستخدمین بیمه مرکزی ایران، صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران، صندوق بازنشستگی صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتیرانی، سازمان بازنشستگی شهرداری تهران، صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز، صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری و صندوق بیمه و بازنشستگی کانون سردفتران و دفتریاران اسناد رسمی (رستمی، ۱۳۹۷: ۷۴-۶۶).

در یک نظام تامین اجتماعی که صندوق‌های بازنشستگی متعدد در آن فعالیت دارند؛ اگر صندوق‌ها به‌طور قانونی نظم‌دهی نشوند؛ بروز ناهماهنگی میان آنها دور از انتظار نخواهد بود. ناهماهنگی صندوق‌ها ممکن است در اثر تبعیت صندوق‌ها از قوانین و مقررات متفاوت (بویژه قوانین خاص مربوط به هر یک از صندوق‌ها)، تفاوت در اعضای صندوق و یا سیاست‌های کوتاه‌مدت دولت در زمینه تامین اجتماعی باشد (Bali & G. Asher, 2012: 3-5).

ناهماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران، امروزه یکی از مشکلات حوزه بیمه‌ای محسوب می‌شود؛ به‌طوری که وابستگی بیشتر صندوق‌ها به یک نهاد خاص (دولتی یا غیردولتی)، موجب شده در بسیاری موارد، صندوق‌ها به‌طور جزیره‌ای و به‌گونه‌ای مستقل از یکدیگر عمل کنند و فقدان یک نهاد برتر که در ضمن هماهنگی بر آنها نظارت نماید، به آنها آزادی عمل فراوانی بدهد. این ناهماهنگی، شامل: موارد متعددی چون تفاوت در برخورداری از مزایای بازنشستگی با وجود شرایط برابر؛ ناهماهنگی میان صندوق‌ها در پذیرش سنوات خدمت قابل قبول (به دلیل تفاوت در شرایط اعطای بازنشستگی)؛ ناهماهنگی در شناسایی حقوق مکتسبه در فرض انتقال از یک صندوق به صندوق دیگر و برخوردار نمودن یک شخص از مستمری بازنشستگی، بدون توجه به برخورداری همزمان وی از مستمری صندوق بازنشستگی دیگر می‌شود

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

(کاویانی، ۱۳۸۸: ۲۷۷) که در نهایت، آثار نامطلوبی چون ایجاد تبعیض میان اعضای صندوق‌ها و کاهش اعتماد نسبت به آنها را به دنبال داشته است.

در جهت ایجاد هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی، تجمیع صندوق‌ها زیر نظر یک نهاد دولتی برتر (مانند وزارت رفاه) و یا تشکیل یک شورای عالی منتخب از مدیران صندوق‌های بازنشستگی (Bali & G. Asher, 2012:12-14) از جمله گزینه‌های قابل پیشنهاد هستند. شاید چنین استدلال شود برای هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی در ایران بهتر باشد به جای تجمیع، به شیوه ایجاد شورای عالی که کم‌هزینه‌تر و آسانتر است، متوسل شویم. در رد این نظر می‌توان گفت: در حال حاضر در نظام حقوقی ایران، زمینه‌های قانونی تشکیل چنین شورایی فراهم نیست؛ یعنی هماهنگی میان صندوق‌ها از طریق ایجاد شورا، در قوانین موجود به‌صراحت پیش‌بینی نشده است. اگرچه در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، تشکیل شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است؛ با این حال، وظایف این نهاد، به‌صراحت دلالت بر ایجاد هماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی ندارد.[۱] علاوه بر این، تجربه نظام تامین اجتماعی نشان داده است شوراهای عالی در ایجاد هماهنگی میان نهادها چندان موفق نبوده‌اند؛ به‌عنوان مثال، شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی که مهمترین وظیفه آن، هماهنگی سیاست‌های اجتماعی بوده است؛ با وجود آنکه به دلیل عضویت رئیس‌جمهور و وزرا در آن، نهاد قدرتمندی می‌توانست باشد؛ اما در هماهنگی میان بخش‌های مختلف نظام جامع تامین اجتماعی، ناموفق بوده است. نمونه عینی‌تر این موضوع، شورای پیش‌بینی شده در قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه (مصوب ۱۳۸۰) است. با توجه به تنوع و پراکندگی غیرضروری و نامناسب صندوق‌های بازنشستگی و عدم موفقیت دولت در ادغام آنها در راستای قانون اصلاح مقررات بازنشستگی (مصوب ۱۳۶۸)، طبق قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه، با اصلاح ماده ۱۱ مقرر شد: «شورای هماهنگی (صندوق‌های بازنشستگی) مرکب از روسای صندوق‌های بازنشستگی تشکیل گردد؛ با تاکید بر اینکه کلیه صندوق‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند.» با این حال، از آن زمان تاکنون چنین شورایی تشکیل نشده است تا اقدام به هماهنگی میان صندوق‌ها نماید. در نهایت آنکه، چنین شورایی، همانند سایر شوراها جلساتی به‌صورت هفتگی، ماهیانه و یا سالانه خواهد داشت. همان‌طور که برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند: یک شورای عالی با تشکیل جلسات محدود (که ممکن است مستمر هم نباشد)، نمی‌تواند نقش موثری را در هماهنگی ایفا کند (معنوی، ۱۳۸۱:

---

۱ – ر.ک: ماده مواد ۱۳تا ۱۵ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

۳۲۴). تجربه نشان داده است که جلسات برخی از شوراها با وجود تکلیف قانونی، تاکنون تشکیل نشده و برخی دیگر از شوراهای عالی نیز نتوانسته‌اند جلسات مستمر داشته باشند؛ مگر آنکه گفته شود برای چنین شورایی، تشکیلات جدیدی تعریف شود که البته این خود مغایر با سیاست کوچک‌سازی دولت است؛ در نتیجه بهتر است به جای تشکیل شورا با استفاده از سازوکار تجمیع، از تشکیلات دائمی موجود که در این زمینه تجربه چندین ساله دارند؛ مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای هماهنگی صندوق‌های بازنشستگی،بهره گرفته شود.

۲-۲-۱. ایجاد نظام نظارت کارامد

نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی با هدف تضمین حقوق اعضای صندوق، امروزه در بیشتر نظام‌های تامین اجتماعی پذیرفته شده است. سازوکار نظارت به اعضای صندوق، اطمینان خواهد داد منافعشان به وسیله تصمیمات ناموجه متولیان صندوق، آسیب نبیند. این اطمینان باید از زمان نخستین مشارکت در صندوق تا دریافت آخرین مزایا از آن، ادامه داشته باشد (Kortleve, et al., 2011: 15). در این راستا به دلیل تعهدات بلند مدت صندوق‌ها، نظارت بر مدیریت صندوق‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، دارایی‌ها و ذخایر آنها در کنار نظارت بر تعیین مفروضات محاسبات اکچوئری و نیز نظارت بر وضع قوانین و مقررات حوزه تامین اجتماعی، ضروری به نظر می‌رسد (امیدی و خورشیدی، ۱۳۹۵: ۹).

در نظام حقوقی ایران، نظارت دولت بر صندوق‌ها در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، پیش‌بینی شده است (ماده ۷). در این راستا، در این قانون (به منظور ممکن ساختن پاسخگویی وزیر رفاه در برابر مجلس)، مسئولیت سازماندهی نظام نظارت و ارزشیابی به «وزارت رفاه و تامین اجتماعی» واگذار و بنا بر این شد صندوق‌های دولتی و غیردولتی متناسب با میزان استفاده از اعتبارات عمومی و یا حوزه فعالیت مورد ارزیابی قرار گیرند (مدنی، ۱۳۸۲: ۳۲۲). در این قانون، نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای و نیز نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای، جزو اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای دانسته شده است (ماده ۳). علاوه بر این، ماده ۶ این قانون، یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تامین اجتماعی را نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی بر اساس قانون و اساسنامه صندوق‌ها دانسته است (بند «ح»).

با وجود این، نظارت موثر بر صندوق‌های بازنشستگی تاکنون تحقق نیافته است که این خود به عوامل متعددی باز می‌گردد. به نظر می‌رسد مهمترین علت این موضوع آن است که بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از نظر ماهیت، موسسات عمومی غیر دولتی هستند و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

نظارت بر این نهادها همواره چالش برانگیز بوده است؛ چرا که معمولا آن دسته از موسسات عمومی غیردولتی که از بودجه کل کشور استفاده نمی‌کنند؛ بر اساس اساسنامه یا قانون موجد آنها، نظارت پسینی بر برنامه مالی آنها در بیشتر موارد توسط نهادهای درونی (مانند مجمع عمومی و هیات امنا و یا بازرس قانونی)، صورت می‌گیرد؛ بدون آنکه نهادهای بیرونی همچون دیوان محاسبات کشور در این خصوص نقشی داشته باشند. در واقع، این نهادها با توسل به استقلال مالی خود (در مقابل نهادهای نظارتی بیرونی)، گرایش به نظارت‌ناپذیری دارند (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۹۷-۱۹۵). به‌عنوان مثال، اگرچه صندوق‌های بازنشستگی به موجب قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)، در راستای شفاف‌سازی، مکلف به گزارش‌دهی وضعیت مالی خود به سازمان بورس و اوراق بهادار شده‌اند؛ اما تاکنون چنین گزارشی از سوی هیچ یک از صندوق‌ها منتشر نشده است. علاوه بر این، صندوق‌های بازنشستگی به ذی‌نفعان خود هیچ گزارشی نمی‌دهند و اطلاعات مربوط به عملکرد آن‌ها به طور عمومی منتشر نمی‌شود و توسط متولیانی حرفه‌ای مورد بررسی و ارزیابی قرار نمی‌گیرد (عبده‌تبریزی، ۱۳۹۵: ۲۱). این در حالی است که یکی از اجزای نظام نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی، شفافیت و افشاگری مالی است. به همین جهت، امروزه در راستای شفاف‌سازی اقدامات صندوق‌های بازنشستگی، در بسیاری از کشورهای جهان، صندوق‌ها به‌صورت ماهانه؛ گزارش عملکرد و اقدامات خود، بویژه در زمینه سرمایه‌گذاری‌ها را منتشر یا در معرض دید عموم قرار می‌دهند (Mennis, 2016: 2-7).

بر این اساس، تجمیع صندوق‌های بازنشستگی زیر نظر یک وزارتخانه یا نهاد مشخص، با تعیین سازوکار نظام گزارش‌دهی منظم می‌تواند تا حد زیادی از مشکلات نظام نظارت بر صندوق-های بازنشستگی بکاهد.

۳-۲-۱. تبعیت صندوق‌ها از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت

یکی از مشکلات کنونی نظام تامین اجتماعی ایران را باید عدم تبعیت کامل صندوق‌های بازنشستگی از سیاست‌های دولت دانست. با توجه به وابستگی بیشتر صندوق‌های بازنشستگی به نهادهای دولتی یا غیردولتی مختلف، شاهد سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های متفاوتی در مورد آنها هستیم؛ به‌عنوان مثال، اقدامات و فعالیت‌های صندوق بازنشستگی مشترک بانک‌ها بر اساس مصوبه هیات امنای صندوق و مجمع عالی بانک‌ها صورت می‌گیرد و یا مرجع تصمیم‌گیری در مورد صندوق بازنشستگی بانک مرکزی؛ شورای پول و اعتبار است (روغنی‌زاده، ۱۳۸۴: ۸۸). علاوه بر این، تجربه نشان داده است صندوق‌هایی که وابستگی اندکی به بودجه دولتی دارند و یا به‌طور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

کلی از بودجه دولتی استفاده نمی‌کنند؛ در بسیاری از موارد، خود را ملزم به تبعیت از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت نمی‌دانند. بی‌توجهی صندوق‌ها به چنین سیاست‌هایی در نظام تامین اجتماعی ایران، مصادیق متعددی دارد؛ به‌عنوان مثال، با وجود آنکه به موجب قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹)، صندوق‌ها از بنگاهداری منع شده و یا آنکه به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات بعدی)، بنگاهداری صندوق‌های بازنشستگی محدود شده است؛ اما صندوق‌های بازنشستگی به سیاست اقتصادی دولت در این زمینه توجهی نداشته و با تملک گسترده سهام شرکت‌های تجاری و ایجاد هولدینگ‌های تخصصی، مبادرت به شرکت‌داری می‌کنند (نصیری اقدم و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۰: ۳۲-۲۹).

این مشکل علاوه بر سیاست‌های اقتصادی در حوزه سیاست‌های اجتماعی نیز قابل مشاهده است؛ به‌عنوان مثال، یکی از سیاست‌های اجتماعی دولت در راستای کاهش فقر، همسان‌سازی حقوق بازنشستگی و یا ایجاد عدالت اجتماعی در بهره‌مندی از مستمری بازنشستگی است[۱] که تاکنون به دلیل کم‌توجهی صندوق‌ها چندان موفق نبوده است.

با توجه به این موضوع، قانونگذار در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، سعی نموده تا با شیوه‌های مختلف از جمله تجمیع سازمان‌ها و دستگاه‌های موجود در نظام تامین اجتماعی؛ مرجعیت واحدی برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در این نظام مشخص نماید. پیش‌بینی تشکیل وزارت رفاه و تامین اجتماعی به‌عنوان مسئول و مرجع درون‌بخشی نظام جامع تامین اجتماعی و به‌عنوان نهادی برای پاسخگویی اقدامات نهادهای تامین اجتماعی به مجلس نیز در راستای این هدف بوده است (مدنی، ۱۳۸۲: ۳۲۲-۳۲۰).

حال سوال این است آیا تجمیع صندوق‌ها در عمل می‌تواند این مشکل را برطرف نماید؟ در پاسخ باید گفت به نظر می‌رسد این اقدام از چند جهت بتواند موجب ایجاد نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی واحد و تبعیت صندوق‌های بازنشستگی از آن شود؛ نخست آنکه، با تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، سیاستگذاری به‌طور متمرکز و هماهنگ صورت خواهد گرفت و تنها فعالیت‌های اجرایی توسط صندوق‌ها به‌طور غیرمتمرکز انجام خواهد شد (عبده تبریزی، ۱۳۸۲: ۲۰). از آنجایی که در فرض تجمیع، یک صندوق بازنشستگی می‌پذیرد که با سایر صندوق‌ها هماهنگ باشد؛ بی‌شک (برخلاف فرض تفرق صندوق‌ها)، این پذیرش، متضمن آن است که صندوق در راستای

۱- به‌عنوان مثال، ر.ک: بندهای ۴۰ و ۴۱ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

حفظ این هماهنگی از سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های از پیش ابلاغ‌شده توسط نهاد ناظر یا برتر تبعیت نماید. دوم آنکه، در حال حاضر در نظام تامین اجتماعی ایران، نهادی برای نظارت موثر بر صندوق‌های بازنشستگی جهت اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از سوی آنها وجود ندارد. با تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، سیاست‌هایی از طرف دولت یا قانونگذار، تعیین و توسط نهاد ناظر برتر (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) به صندوق‌ها ابلاغ می‌شود و این وزارتخانه، مسئول نظارت بر آن خواهد بود. با توجه به نظارتی که نهاد ناظر برتر بر صندوق‌ها خواهد داشت؛ احتمال کم‌توجهی به سیاست‌های واحد تعیین‌شده برای صندوق‌ها کاهش می‌یابد.

۲. مراجع صلاحیتدار برای تجمیع و اقدامات صورت گرفته در راستای آن

در این بخش، ابتدا در مورد مراجعی که به موجب قانون، صلاحیت تجمیع صندوق‌های بازنشستگی را دارند و پس از آن، در مورد اقدامات صورت گرفته در راستای تجمیع صندوق‌ها توضیح داده خواهد شد.

۲-۱. مراجع صلاحیتدار برای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

یکی از موضوعات بحث برانگیزی که پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص تجمیع صندوق‌های بازنشستگی مطرح شد؛ صلاحیت دولت جهت این اقدام بوده است. به موجب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، دولت مکلف شده بود تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد؛ همچنین طبق بند «ه»، قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۸)؛ وزارت رفاه و تامین اجتماعی مکلف شده بود در طول برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد وحدت رویه برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی به‌عمل آورد.

پس از تصویب این قانون، با توجه به ابهامی که در کلمات «تجمیع» و «اقدامات قانونی» وجود داشت؛ این ابهام موجب پیدایش ابهام دیگری در زمینه صلاحیت دولت برای تجمیع شد. در آن زمان، در خصوص صلاحیت دولت برای تجمیع، سه نظر مطرح شد که بر اساس آنها، صلاحیت دولت در این زمینه به مفهوم «تجمیع» گره‌خورده بود. به موجب نظر نخست، اگر «تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی، منجر به ادغام یا انحلال هر یک از صندوق‌های بازنشستگی شود؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

مستند به تبصره ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه[۱]این اقدام خارج از چارچوب اختیارات دولت بوده و نیازمند تقدیم لایحه برای تصویب در مجلس شورای اسلامی است. طبق نظر دوم، اگر «تجمیع» منجر به ایجاد سازمان جدیدی شود؛ مطابق تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، باز هم نیازمند تقدیم لایحه از سوی دولت و تصویب در مجلس شورای اسلامی است؛ اما طبق نظر سوم، در صورتی که «تجمیع» به مفهوم کنار هم قراردادن صندوق‌های بازنشستگی زیر یک چتر سازمانی واحد باشد، بدون آنکه صندوق‌ها در هم ادغام شوند؛ نیازی به تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸: ۱-۲).

این چالش، حتی در دیوان عدالت اداری نیز مطرح شد. در یکی از پرونده‌های مطرح شده نزد دیوان، شاکی در شکایت تقدیمی علیه سازمان تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بیان داشت: «ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری که مورد استناد هیات وزیران بوده است، اجازه تجمیع و ادغام صندوق‌ها را به دولت نداده است؛ بلکه مقرر نموده، دولت مکلف است اقدام قانونی لازم را برای تجمیع صندوق‌ها انجام دهد و اقدام قانونی برای این امر، ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی است؛ نه اینکه خود دولت، صندوق‌های مذکور را تجمیع کند»(رای وحدت رویه شماره ۶۸۹/۸۷، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۲).

دولت در پاسخ چنین استدلال نمود: عبارت: «اقدامات قانونی لازم را به‌عمل آورد»، در ماده ۱۱۳ دلالت بر آن ندارد که دولت باید به منظور تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید؛ زیرا اول آنکه، در هر مورد که قانونگذار، نظر به ضرورت ارائه لایحه داشته، صریحاً به آن اشاره نموده است؛ دوم آنکه، در موضوع مشابه به موجب قانون اصلاح مواد ۲ و ۴ قانون برنامه سوم توسعه در مورد «شرکت‌های مادر تخصصی»، مقرر شده بود «دولت مکلف است نسبت به اصلاح اساسنامه این گروه شرکت‌ها به نحو مقتضی اقدام قانونی نماید.» بر این اساس، دادخواستی به خواسته ابطال اساسنامه سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مصوب هیات وزیران تقدیم دیوان عدالت اداری گردید و هیات عمومی دیوان بر اساس دادنامه شماره ۵۷۴ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ تاکید نمود که اساسنامه یاد شده به اذن مقنن به تصویب هیات وزیران رسیده و مغایرتی با قانون ندارد و سوم آنکه، تکلیف به اقدام قانونی از سوی خود قانونگذار،

---

۱ – تبصره ماده ۱۳۹ این قانون مقرر می‌دارد: «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجادشده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود» (۱۳۸۶/۳/۲۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

ظهور، بلکه صراحت در جواز اقدام دولت دارد؛ زیرا در جایی که قانونگذار، مجریان را به امری مکلف می‌نمایند؛ موکول نمودن اجـرای قانون بـه کسب تکلیف مجدد از قانونگذار موجه نیست (نامه شماره ۶۴۵۲/۱۸۴۶۶۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۰ اداره کل دفتر امور حقوقی دولت).

هیات عمومی دیوان عدالت اداری با پذیرش استدلال دولت، بیان داشت: به شرح قسمت اخیر تبصره ۲ ماده ۱۱ اصلاحی قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشـوری (مصوب ۱۳۸۰)، «اصـلاح» اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری بـه تصویب هیات وزیران موکول شده و در ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی نیز تصریح گردیده که وزارت رفاه و تامین اجتماعی مکلف است نسبت به بررسی و «اصلاح» اساسنامه‌های کلیه دستگاههای اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی اقدام کند و مراتب را پس از تایید شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی به تصویب هیات وزیران برساند و به موجب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت مکلف شده است که تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه درخصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تامین اجتماعی در سازمان تامین اجتماعی، اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. هیات دولت در اجرای احکام مقنن، مبادرت به تصویب اساسنامه‌های مورد اعتراض نموده است و عبارت «اقدامات قانونی لازم» مذکور در ماده اخیرالذکر نیز بر اساس هیچ یک از دلالات منطقی و اصولی، ملازمه‌ای با تهیه لایحه قانونی در جهت تحقق حکم قانونگذار در باب تجمیع صندوق‌های بازنشستگی ندارد (رای وحدت رویه شماره ۶۸۹/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۲).

بنابراین با توجه به رای دیوان عدالت اداری و استدلال‌های بیان شده می‌توان گفت، دولت (قوه مجریه) با توجه به مجوزهای قانونی موجود، برای تجمیع بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی، صلاحیت قانونی لازم را دارد. با این حال به نظر می‌رسد به لحاظ عملی، پیش‌بینی تجمیع هر یک از صندوق‌ها در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت موردی و خاص، بهتر باشد؛ زیرا قانون مصوب مجلس شورای اسلامی نسبت به مقررات دولتی از ضمانت اجرای موثرتری برخوردار است. تجربه نشان داده است نهادهای عمومی غیردولتی به بهانه‌های مختلف در بسیاری موارد از مصوبات دولت شانه خالی می‌کنند. با توجه به آنکه بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از نظر ماهیت قانونی جزو موسسات عمومی غیردولتی هستند؛ عدم تبعیت آنها از مصوبات تجمیع‌کننده صندوق‌ها، دور از انتظار نیست. تلاش‌های ناموفق پیشین دولت برای تجمیع برخی صندوق‌ها (حتی برخی از صندوق‌های بازنشستگی دولتی)، دلیلی بر این مدعاست؛ به‌عنوان مثال،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

با وجود آنکه دولت در راستای تجمیع صندوق بازنشستگی فولاد، تصویب‌نامه‌ای را در سال ۱۳۹۱ به تصویب رساند؛[۱] اما تجمیع این صندوق از این طریق، محقق نشد؛ بنابراین با توجه به استدلال-های بیان شده، بهتر است تجمیع هر یک از صندوق‌های بازنشستگی به‌طور موردی و مشخص از طریق قانون مصوب مجلس باشد و جزئیات این اقدام و مسائل فنی مربوطه به آیین‌نامه مصوب دولت (و یا مشخصا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) واگذار شود.

۲-۲. اقدامات صورت گرفته در راستای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

از زمان تصویب ماده واحده اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۸)، تاکنون تلاش‌های متعددی در راستای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، صورت گرفته است که برخی از آنها موفق و برخی دیگر ناموفق بوده‌اند.

۱-۲-۲. نمونه‌های موفق تجمیع

بررسی‌های موجود نشان می‌دهد در راستای ماده واحده اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، تاکنون چهار صندوق بازنشستگی، شامل: ۱. صندوق بازنشستگی کشوری؛ ۲. سازمان تامین اجتماعی؛ ۳. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و ۴. صندوق بازنشستگی فولاد، زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تجمیع شده‌اند و این وزارتخانه نیز در چارت سازمانی خود، به‌صراحت این چهار صندوق را جزو نهادهای زیرمجموعه خود دانسته است (https://www.mcls.gov.ir). مبنای قانونی تجمیع صندوق‌های فوق، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (مواد ۶ و ۱۷) و قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۱۱۳) و اصلاحیه آن بوده است؛ در عمل نیز وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی بر این صندوق‌ها نظارت دارد و سیاست‌ها و برنامه‌های آنها نیز توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین می‌شود. برخلاف سه صندوق نخست که فرایند تجمیع آنها با مشکلات چندانی مواجه نبوده است؛ تجمیع صندوق بازنشستگی فولاد با وجود تجویز قوانین مذکور با چالش‌های متعددی همراه بوده است. نخستین تلاش برای تجمیع این صندوق در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰) منعکس شده که مقرر می‌داشت: «دولت مکلف است صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد را با کلیه وظایف، اموال، دارایی‌ها، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد، اوراق، تعهدات و سایر حقوق و

---

۱ – تصویب‌نامه درخصوص «انتقال صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۲).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

مستخدمین خود به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل نماید» (ماده ۵۹). علت این تجمیع نیز کسری بودجه صندوق و ایجاد نظارت موثر بر آن بوده است؛ زیرا همین ماده قانونی بیان می‌داشت: «به میزان بدهی‌ها و کسری صندوق مذکور، اموال و حقوق مالی وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و موسسات وابسته و تابعه (به‌صورت کلی یا سهام) آنها با تایید وزیر مربوط و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به صندوق فولاد منتقل می‌شود.» اندکی پس از تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۱، «تصویب‌نامه در خصوص انتقال صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» به تصویب رسید که مفاد ماده قانونی مذکور را تکرار می‌نمود (شماره ۱۴۱۵۹۸/ت ۴۵۳۵۲هـ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۲). با این حال، بر مبنای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و مصوبه مذکور، تجمیع صندوق بازنشستگی فولاد صورت نگرفت؛ تا اینکه در سال‌های بعد، در قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) در نهایت، تجمیع این صندوق به نتیجه رسید. به موجب ماده ۱۲ این قانون، «موسسه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها از جمله اموال منقول و غیرمنقول؛ سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق با حفظ هویت مستقل به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتقال می‌یابد» (بند «پ»). اگرچه این قانون در مورد صندوق بازنشستگی فولاد از لفظ تجمیع استفاده نکرده است؛ اما کیفیت انتقال به نحوی که در این قانون بیان شده است، مصداق بارز تجمیع صندوق‌هاست؛ چرا که در آن، از یک سو، هویت مستقل صندوق بازنشستگی فولاد به‌رسمیت شناخته شده و از طرف دیگر، با تعریف بیان شده از تجمیع، یعنی آوردن صندوق‌ها زیر نظر وزارتخانه؛ متصدی رفاه و تامین اجتماعی، منطبق است (بند «ه» ماده ۱۳ قانون برنامه ششم توسعه). هدف از این تجمیع را نیز باید کاهش بحران مالی صندوق بازنشستگی فولاد از طریق نظارت بر آن دانست؛ زیرا این صندوق در دهه اخیر به دلایلی چون نادیده گرفتن محاسبات بیمه‌ای و افزایش بدون ضابطه تعهدات خود، با بحران مالی شدیدی مواجه شده بود؛ به‌طوری که نتوانست به همه تعهدات خود در برابر مستمری‌بگیران عمل کند.

۲-۲-۲. نمونه‌های ناموفق

در نظام تامین اجتماعی ایران از سال ۱۳۸۸ تاکنون، تجمیع برخی دیگر از صندوق‌های بازنشستگی که عمدتا دارای ماهیت دولتی و یا جزو موسسات عمومی غیردولتی بوده‌اند نیز مورد توجه قرار گرفت؛ مانند پیشنهاد تجمیع صندوق‌های بازنشستگی وابسته به شرکت‌های دولتی، شامل: ۱. صندوق بازنشستگی شرکت دولتی بیمه مرکزی ایران؛ ۲. صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

۳. صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات ایران؛ ۴. صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران؛ ۵. صندوق بازنشستگی شرکت هما؛ ۶. صندوق بازنشستگی شرکت نفت و نیز صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بانک‌ها، شامل: ۱. صندوق بازنشستگی، وظیفه و از کارافتادگی کارکنان بانک‌ها یا همان «صندوق مشترک بانک‌ها» و ۲. صندوق بازنشستگی بانک مرکزی.

با این حال، با وجود تجویز تجمیع صندوق‌های بازنشستگی وابسته به شرکت‌های دولتی و بانک‌ها در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از سوی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و قانون مدیریت خدمات کشوری، بنا بر دلایل متعددی (که در قسمت بعد توضیح داده خواهد شد)، تلاش‌های صورت گرفته برای تجمیع، ناموفق بوده‌اند.

۳. موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

با وجود فراهم بودن بسترهای قانونی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، شاید این سوال مطرح شود که چرا تاکنون این موضوع در نظام تامین اجتماعی ایران به‌طور کامل محقق نشده است. برخی از دلایل این موضوع که در این قسمت بررسی خواهند شد عبارتند از: ۱- تعارض با استقلال صندوق‌ها؛ ۲- مغایرت با سیاست کوچک‌سازی دولت و ۳- مخالفت مدیران عالی کشور.

۳-۱. تعارض با استقلال صندوق‌ها

یکی از مسائل اساسی در مورد صندوق‌های بازنشستگی، استقلال آنها از نهادهای دولتی است. مطالعات مقدماتی که به تصویب مقاوله‌نامه شماره ۱۶۸ سازمان بین‌المللی کار منتهی شده، بیانگر آن است که مسئولیت کلی دولت و نظام حاکم در نظارت بر نهادهای تامین اجتماعی، نباید به استقلال نهادهای مسئول تامین اجتماعی در اداره امور خود خدشه‌ای وارد نماید (عراقی، عزت‌اله و دیگران، ۱۳۸۶: ۲۳). اگرچه یکی از ویژگی‌های «تجمیع» صندوق‌های بازنشستگی آن است که همه صندوق‌ها با حفظ استقلال خود در زیرمجموعه یک نهاد برتر فعالیت نمایند؛ با این حال، بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی از ترس تضعیف استقلال خود حاضر نیستند به «تجمیع» تن دهند. به نظر می‌رسد نخستین علت این موضوع را باید ابهام در قوانین موجود دانست؛ به‌عنوان مثال، با وجود آنکه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، مهمترین قانونی است که از یک سو، استقلال صندوق‌های بازنشستگی را به‌عنوان یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تامین اجتماعی به رسمیت شناخته(بند «ل» ماده ۶) و از طرف دیگر، با اهداف تجمیع، سازگار است؛ با این حال، همین قانون در این زمینه دارای ابهام است؛ زیرا از یک طرف، ماده ۶

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

این قانون، صندوق‌های فعال در قلمروی بیمه‌ای را دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌داند که در نتیجه آن، سازمان‌ها و صندوق‌های یاد شده مستقلا می‌توانند طرف حق و تکلیف قرار گیرند و طبق ضوابط خود عمل نمایند. از طرف دیگر، نقش وزارت رفاه را در مصاف با استقلال حقوقی صندوق‌ها به‌خوبی مشخص نمی‌کند (بادینی، ۱۳۸۷: ۶۹). دوم آنکه، بیشتر صندوق‌های بازنشستگی ایران از نظر ماهیت قانونی، جزو موسسات عمومی غیردولتی هستند که با هدف عدم تمرکز فنی ایجاد شده‌اند. اعطای استقلال به این موسسات ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی و با هدف برخورداری از آزادی عمل در امور و تصمیمات خود و نیز مصون ماندن از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوه مرکزی است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۷۹). به همین جهت، تجمیع آنها زیر نظر یک نهاد دولتی ممکن است موجب نقض استقلال آنها شود.

علاوه بر موارد مذکور، واقعیت‌های موجود در نظام تامین اجتماعی ایران را نیز نباید نادیده گرفت؛ زیرا اگرچه در ایران، استقلال صندوق‌های بازنشستگی در اساسنامه بسیاری از صندوق‌ها و برخی از قوانین موجود مانند ماده ۱ قانون تامین اجتماعی (۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی)، مورد تصریح قرار گرفته است؛ با این حال در عمل، این استقلال در بیشتر موارد به دنبال دخالت مالی، مدیریتی و سیاسی دولت در امور صندوق‌ها نقض شده است؛ به‌عنوان مثال، امروزه، مدیران صندوق‌های بزرگ به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)، انتخاب می‌شوند (کاویانی، ۱۳۸۴: ۲۴۵). در چنین شرایطی که استقلال برخی صندوق‌ها کمرنگ شده است؛ چنانچه سازوکار تجمیع به‌درستی ترسیم نشود؛ این اقدام موجب ضعیف‌تر شدن استقلال آنها خواهد شد.

۲-۳. مغایرت با سیاست کوچک‌سازی دولت

در دو دهه اخیر در قوانین برنامه توسعه کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری، اقدامات متعددی برای کوچک‌سازی دولت از طریق تعدیل نیروی انسانی، کم‌کردن نهادهای دولتی و واگذاری امور به بخش خصوصی در پیش گرفته شده است. حال آنکه، تجمیع صندوق‌های بازنشستگی از چند جهت ممکن است با سیاست کوچک‌سازی دولت در تعارض قرار گیرد. نخست آنکه، تجمیع صندوق‌ها، نظارت و دخالت دولت را در حوزه بیمه‌ای بیش از پیش می‌نماید؛ بویژه آنکه تعدد صندوق‌های بازنشستگی و فراوانی شمار اعضای صندوق‌ها، نظارت گسترده‌ای را می‌طلبد. این در حالی است که در راستای سیاست کوچک‌سازی دولت، تعهدات و دخالت دولت به ارائه خدمات اجتماعی باید تا حد امکان کاهش یابد. دوم آنکه، یکی از اهداف اصلی تجمیع صندوق‌ها، ایجاد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

هماهنگی میان آنهاست. بی شک انجام این وظیفه، با توجه به تعدد صندوق‌های بازنشستگی، مستلزم ایجاد تشکیلات جدیدی در درون وزارتخانه مربوطه است که این خود، موجب حجیم‌تر شدن تشکیلات اداری کشور خواهد شد. چنانچه دولت برای نظارت و هماهنگی میان صندوق‌ها تشکیلات جدیدی ایجاد نماید؛ این امر با سیاست‌های دولت در زمینه تعدیل ساختاری مغایرت دارد؛ به همین جهت در انتقاد به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی که یکی از اهداف آن، ایجاد هماهنگی در حوزه بیمه‌ای هست، گفته شده است: این قانون ابزارهای زیادی را در اختیار سازمان‌های دولتی قرار خواهد داد و در نتیجه، موجب بزرگتر شدن دیوانسالاری اداری در ایران می‌شود (عبده تبریزی، ۱۳۸۲: ۱۹).

۳-۳. مخالفت مدیران عالی کشور

موفقیت وحدت صندوق‌های بازنشستگی اعم از ادغام و تجمیع بشدت به رویکرد مدیران عالی کشور بستگی دارد. نمونه عملی این موضوع را در نظام‌های تامین اجتماعی قزاقستان و ژاپن می‌توان مشاهده نمود. در نظام تامین اجتماعی قزاقستان که قانون مصوب ۲۰۱۳ مجلس، ادغام صندوق‌های بازنشستگی را مقرر نمود، دستور رئیس‌جمهور این کشور به ادغام تمام صندوق‌های بازنشستگی و تشکیل یک موسسه واحد در مالکیت دولت، نقشی اساسی در ادغام صندوق‌ها داشته است (ILO, 2013). در کشور ژاپن نیز دولت برای ایجاد وحدت صندوق‌ها، دبیرخانه‌ای ایجاد نمود و در سال ۲۰۰۵، نخست وزیر این کشور به دبیرخانه دستور داد تا برای یکی شدن تمامی طرح‌های بازنشستگی کارکنان، لایحه یکی شدن طرح‌های بازنشستگی را به مرحله نهایی برساند. پس از آنکه دولت، مدتی بعد نسبت به لوایح مرتبط با بازنشستگی بی‌رغبت شد؛ لایحه مذکور بدون پشتوانه سیاسی مانده و در نهایت یکی شدن طرح‌های بازنشستگی، منتفی شد (ساکاموتو، ۱۳۹۵: ۱۷۸).

در برخی موارد، رویکرد مدیران نسبت به تجمیع صندوق‌ها از بی‌رغبتی ساده فراتر رفته و به شکل مخالفت صریح یا ضمنی جلوه‌گر می‌شود. این موضوع در نظام تامین اجتماعی ایران، قابل مشاهده است؛ به طوری که همواره، یکی از موانع تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در ایران، مقاومت مدیران عالی سیاسی دستگاه‌های دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی و به تبع آن، مخالفت مدیران صندوق‌ها بوده است؛ چرا که آنان این اقدام را تهدیدی علیه استقلال عمل خود دانسته و حاضر نبوده‌اند دامنه اختیاراتشان را از دست داده و در یک سازمان دیگر ادغام یا در قالب تجمیع زیر نظر یک نهاد برتر قرار گرفته و به آن پاسخگو باشند (میرزایی، ۱۳۹۶: ۲۱). مذاکرات مربوط، تدوین ماده واحده اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (بویژه بند «الف» آن

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

که به‌صراحت از پاسخگویی سخن گفته)، نشان می‌دهد با توجه به آنکه نظام تامین اجتماعی ایران، همواره با مشکل عدم پاسخگویی صندوق‌های بازنشستگی مواجه بوده است؛ علت اصلی تدوین آن، پاسخگو نمودن صندوق‌ها در مقابل مجلس شورای اسلامی از طریق وزارت رفاه و تامین اجتماعی بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸: ۱-۲). به نظر می‌رسد در کنار این مورد، تردید در رعایت حقوق مکتسبه اعضای صندوق را نیز باید یکی از دلایل مخالفت مدیران دانست. امروزه به موجب اسناد بین‌المللی، اصلاح نظام تامین اجتماعی نباید به حقوق مکتسبه تامین اجتماعی افراد خللی وارد نماید. این موضوع در «توصیه‌نامه اصول اساسی مقررات بازنشستگی شغلی» مصوب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفته است. به موجب این سند، مزایای مکتسبه اعضای صندوق یا ذینفعان طرح بازنشستگی باید در زمان اصلاح طرح بازنشستگی، مورد حمایت قرار گیرند (OECD, 2009:16)؛ حال آنکه تجمیع صندوق‌ها، ممکن است تعهدات جدیدی را به آنها تحمیل کند و به دنبال آن، برخی حقوق مکتسبه اعضای صندوق نادیده گرفته شود. بر این اساس، با توجه به آنچه بیان شد؛ تجمیع صندوق‌ها تا حد زیادی به اقناع مدیران دستگاه‌های دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی و همراهی آنها با این اقدام، بستگی دارد.

نتیجه‌گیری

نظام تامین اجتماعی ایران در نیم قرن اخیر، عرصه فعالیت صندوق‌های بازنشستگی متعددی بوده است. با این حال، بیشتر این صندوق‌ها از دو دهه پیش تاکنون بتدریج با مشکلات مختلفی مواجه بوده‌اند. یکی از سازوکارهایی که می‌توانست به بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران کمک کند، تجمیع آنها زیر نظر یک نهاد برتر بوده است؛ چرا که تجمیع به معنای جمع‌شدن صندوق‌ها در کنار یکدیگر با حفظ استقلال زیر نظر یک نهاد دولتی برتر می‌تواند هماهنگی میان صندوق‌ها، نظارت بر آنها و پیروی از سیاست‌های رفاهی دولتی را به دنبال داشته باشد. به همین جهت با توجه به ضرورت تحقق این موضوع در راستای کاهش مشکلات صندوق‌ها و ارتقای حقوق جامعه مستمری‌بگیران، مقنن ایرانی در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و قانون برنامه ششم توسعه (به‌طور ضمنی) و در قانون مدیریت خدمات کشوری (به‌طور صریح) به این موضوع توجه نشان داده است. با وجود این، از زمان تصویب این قوانین تاکنون، تجمیع صندوق‌ها جز در مورد چهار صندوق، شامل: سازمان تامین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و صندوق بازنشستگی فولاد تاکنون تحقق

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

نیافته است. این عدم موفقیت که به علل متعددی، چون: تعارض با استقلال صندوق‌ها، مغایرت با سیاست کوچک‌سازی دولت و مخالفت مدیران عالی کشور، باز می‌گردد؛ نه تنها موجب دستیابی کامل قانونگذار به اهداف خود نشده است؛ بلکه می‌تواند زمینه‌ساز بروز مشکلات دیگری نیز گردد؛ زیرا تجمیع صندوق‌های بازنشستگی زمانی از کارایی لازم برخوردار خواهد بود که در مورد همه صندوق‌ها تحقق یابد و در فرضی که برخی از صندوق‌ها تحت نظر وزارت رفاه قرار گیرند و برخی دیگر از تجمیع مستثنا شوند: وزارتخانه ناظر، نگاه همه‌جانبه و فراگیر نسبت به صندوق‌ها نخواهد داشت. علاوه بر این، بخش حاکمیتی که باید ناظر و بی‌طرف باشد؛ ممکن است در رقابت صندوق‌های تجمیع شده با سایر صندوق‌ها از جایگاه بی‌طرفی خود عدول کند و با ایجاد یک فضای رانتی، صندوق‌های تجمیع نشده را از صحنه رقابت بیرون یا تضعیف کند.

به همین جهت، برای برون‌رفت از این وضعیت و جلوگیری از مشکلات آتی، ضرورت تجمیع صندوق‌های بازنشستگی همچنان باقی است. در راستای امکان تحقق کامل این موضوع می‌توان گفت: در این خصوص نمی‌توان حکمی کلی داد؛ بلکه باید میان صندوق‌های بازنشستگی متعدد از نظر ماهیت قانونی تفکیک قائل شد. در مورد صندوق‌های بازنشستگی دولتی یا به تعبیر دیگر، صندوق‌هایی که بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آنها توسط دولت تامین می‌شود، مانند سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح، قابلیت تجمیع زیر نظر یک نهاد دولتی برتر آسانتر از تجمیع صندوق‌های با ماهیت غیردولتی (شامل صندوق‌های با ماهیت موسسات عمومی غیردولتی و صندوق‌های خصوصی) است. در مورد صندوق‌های با ماهیت غیردولتی به نظر می‌رسد صرفا سازوکارهای تقنینی، راهکار موثر نیست؛ تجربه ناموفق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و نیز قانون مدیریت خدمات کشوری در تجمیع صندوق‌ها دلیلی بر این مدعاست. در مورد این دو گروه از صندوق‌ها، تعیین سازوکارتقنینی باید با همکاری این صندوق‌ها همراه باشد؛ بویژه آنکه تجمیع صندوق‌ها در بیشتر موارد، بهره‌گیری از مشورت و مشارکت مدیران صندوق‌ها را به دنبال دارد؛ زیرا تدوین سیاست برای صندوق‌های بازنشستگی نیازمند مطالعه‌ها و محاسبه‌های احتمالی برای آن صندوق است و این میسر نمی‌شود جز با در اختیار داشتن اطلاعات و آمار دقیق از یک صندوق. بی‌شک در اختیار داشتن اطلاعات جامع هر صندوق برای سیاستگذاری و برنامه-ریزی در گروی همکاری موثر هر صندوق با نهادهای برتر است؛ بنابراین، چنانچه به دنبال تجمیع در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از مشارکت مدیران بهره گرفته شود؛ احتمال تبعیت صندوق‌ها از سیاست‌ها و برنامه‌ها افزایش می‌یابد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

منابع

الف- فارسی

۱ – امیدی، رضا و خورشیدی، مونا (۱۳۹۵)، بیمه‌های اجتماعی، ضرورت توسعه فراگیر؛ آشنایی با سازمان تامین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها، چاپ چهارم، تهران: موسسه عالی پژوهش و تامین اجتماعی.

۲- بادینی، حسن (۱۳۸۷)، «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تامین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، ش ۴، ص ۶۹.

۳- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، ج ۲، چاپ چهارم، تهران: گنج دانش.

۴- رستمی، مرتضی (۱۳۹۷)، الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران، چاپ نخست، تهران: میزان.

۵ – رستمی، ولی و حسینی‌پور، مجتبی (۱۳۸۸)،«نظارت مالی بر موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، ش ۴، صص ۱۹۷-۱۹۵.

۶- روغنی‌زاده، مصطفی (۱۳۸۴)، تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق‌های یادشده، چاپ نخست، قم: صحفی.

۷- ساکاموتو، یونیچی (۱۳۹۵)، اصلاحات بازنشستگی خدمات دولتی در کشور ژاپن، ترجمه: فریبا بهزاد، مجموعه مقالات نظام بازنشستگی کارکنان دولت در کشورهای منتخب، تهران: یزدا.

۸- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران: سمت.

۹ – عبده‌تبریزی، حسین (۱۳۹۵)، «بررسی ابعاد ارتقای مدیریت و کارآمدسازی صندوق‌های بازنشستگی»، هفته‌نامه تجارت فردا، شماره مسلسل ۱۶۰۰۳، ص ۲۱.

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

۱۱- عراقی، عزت‌اله و همکاران (۱۳۸۶)، درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.

۱۲ – کاویانی، کوروش (۱۳۸۴)، «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تامین اجتماعی، ش ۲۳، ص ۲۴۵.

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

۱۴ – مدنی، سعید (۱۳۸۲)، «چشم‌اندازهای فراروی تامین اجتماعی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای پیش-بینی شده در لایحه نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی»، فصلنامه تامین اجتماعی، ش ۱۵، ص ۳۲۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]

۱۵- مدنی، سعید (۱۳۸۶)، اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها درباره: «طرح استفساریه ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶- معنوی، مهران (۱۳۸۱)، «نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی؛ بخشی یا فرابخشی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۸، ش ۳۳، ص ۳۲۴.
۱۷- میرزایی، حجت‌اله (۱۳۹۶)، «حل بحران صندوق‌های بازنشستگی با اشتغال‌زایی»، ماهنامه صنعت و توسعه، شماره مسلسل ۱۹۷۰۸، صص ۱۲-۱۱.
۱۸- نصیری اقدم، علی و فاتحی‌زاده، محسن (۱۳۹۰). «سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی»، فصلنامه جستارهای اقتصادی، دوره ۸، ش ۱۶، صص ۳۲-۲۹.
۱۹ - هاشمی، سیدمحمد و معصومی، علی‌اکبر (۱۳۹۶)، «امکان‌سنجی حقوقی ادغام صندوق‌های بازنشستگی در نظام تامین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، دوره ۵، ش ۱۳.

ب- انگلیسی

20- Bali, Azad Singh & G. Asher, Mukul (2012). Coordinating Healthcare and Pension Policies: An Exploratory Study, Asian Development Bank Institute.
21- Kortleve, N. & Others (2011). European supervision of pension funds: purpose, scope and design, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement,(Netherlands) Tilburg University.
22 - Mennis, G.(2016). Making State Pension Investments More Transparent.
23 – OECD (2009). Recommendation on Core Principles of Occupational Pension Regulation, approved by OECD Council.
24 – ILO (2013). Merger of Pension Fund to form a Single Entity Complete in Kazakhstan, 2013, available at: http://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_246157/lang--en/index.htm,(12/04/2019)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.85]