طرح نقد

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

صندوق‌های بازنشستگی ایران در گذر زمان

با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

بهروز هادی زنوز

نقطة الصفر

۱	عنوان طرح به فارسی:	مطالعه وضعیت صندوق‌های بازنشستگی با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری
۲	عنوان طرح به انگلیسی:	A Study On Pension Funds in Iran; With Reference to Social Security Organization and Civil Servants Pension Fund
۳	عنوان کارفرما:	مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
۴	نام و نام خانوادگی مجری:	بهروز هادی زنوز
۵	نام و نام خانوادگی همکاران اصلی:	افشین برمکی، مرضیه احمدی
۶	نام و نام خانوادگی ناظر علمی:	اسماعیل گرجی‌پور

سرشناسه : هادی زنوز، بهروز، ۱۳۲۴ -، مجری پژوهش
عنوان و نام پدیدآور : مطالعه وضعیت صندوق‌های بازنشستگی: با تاکید بر سازمان تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری/ مجری بهروز هادی‌زنوز، همکاران افشین برمکی، مرضیه احمدی؛ به سفارش موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا «نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»؛ ناظر علمی اسماعیل گرجی‌پور؛ ویراستار فاطمه گلچین.
مشخصات نشر : تهران : طرح نقد، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری : ۵۱۲ ص.
شابک : ۴۴۰۰۰۰ ریال978-600-8582-18-2 :
وضعیت فهرست نویسی : فیپا
یادداشت : ص.ع. به انگلیسی: .Behrooz Hadi Zonooz.A study on pension funds in Iran; with reference to social security organization and civil servants pension fund
یادداشت : کتابنامه.
یادداشت : نمایه.
موضوع : صندوق‌های بازنشستگی -- ایران
موضوع : Pension trusts -- Iran
موضوع : سازمان تامین اجتماعی
موضوع : صندوق بازنشستگی کشوری
موضوع : صندوق‌های بازنشستگی -- ایران -- برنامه‌ریزی
موضوع : Pension trusts -- Iran -- Planning
موضوع : تأمین اجتماعی -- ایران -- تاریخ
موضوع : Social security -- Iran -- History
شناسه افزوده : برمکی، افشین، ۱۳۶۲ -
شناسه افزوده : احمدی، مرضیه، ۱۳۶۳ -
شناسه افزوده : گرجی پور، اسماعیل، ۱۳۵۵ -
شناسه افزوده : موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
رده بندی کنگره : ۱۳۹۷ ۲ه۹الف/ HD۷۱۰۵/۴۵
رده بندی دیویی : ۳۳۱/۲۵۲۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی : ۵۲۰۳۵۶۰

طرح نقد

مطالعه وضعیت صندوق‌های بازنشستگی

با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

مجری:

بهروز هادی زنوز

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۶

انتشارات طرح نقد
میدان انقلاب- کارگر جنوبی- مقابل پاساژ مهستان - پلاک ۱۲۵۱- واحد ۴
تلفکس ۶۶۴۸۳۷۶۳
صندوق پستی ۸۳۱۸۵ - ۱۳۱۴۹
tarhenaghd@gmail.com

❊❊❊

موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
نشانی: تهران، خیابان شهید بهشتی، خیابان اندیشه، خیابان یکم، پلاک ۲۹، واحد ۳ و۴
کد پستی: ۱۵۶۹۷۵۵۶۱۵
تلفن:۸۸۴۵۸۶۱۵-۰۲۱ دورنگار: ۸۸۴۶۰۰۶۸-۰۲۱
تارنما:www.saba-psi.ir پست الکترونیک:info@saba-psi.ir

عنوان: **مطالعه وضعیت صندوق‌های بازنشستگی با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری**
کارفرما: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
مجری طرح: بهروز هادی زنوز
همکاران اصلی: افشین برمکی، مرضیه احمدی
ناظر علمی: اسماعیل گرجی‌پور
ویراستار: فاطمه گلچین
ناشر: طرح نقد
نوبت چاپ / سال انتشار: اول / ۱۳۹۷
طراح جلد: اکبر محمدخانی
صفحه‌آرا: سروش آفتاب فردا
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۸۲-۱۸-۲
شمارگان: ۵۰۰ نسخه
چاپ و صحافی: معراج
قیمت: ۴۴۰۰۰ تومان
همهٔ حقوق برای موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است

فهرست

پیشگفتار ۹

مقدمه ۱۳

فصل یکم: گذر از سنت به مدرنیته و تکوین تدریجی نظریه و سیاست اجتماعی در کشورهای پیشرفته معاصر ۱۹

۱-۱. اخلاق پدرسالارانه مسیحی در عصر فئودالی ۲۲

۱-۲. ماهیت ضد سرمایه‌داری ایدئولوژی فئودالی ۲۳

۱-۳. گذار به سرمایه‌داری اولیه و پیدایش نظریه سوداگری ۲۵

۱-۴. طلوع فردگرایی جدید ۲۹

۱-۵. سیاست‌های اقتصادی فردگرایانه ۳۱

۱-۶. لیبرالیسم کلاسیک و پیروزی سرمایه‌داری صنعتی ۳۲

۱-۷. هزینه‌های اجتماعی انقلاب صنعتی و اعتراضات سوسیالیستی ۳۵

۱-۸. طلوع سرمایه‌داری شرکتی ۳۹

۱-۹. درهم‌آیی قدرت‌های انحصاری در ایالات‌متحده و آثار وبلن ۴۰

۱-۱۰. رونق اقتصادی و سوسیالیسم تدریجی ۴۲

۱- ۱۱. پایان صلح صدساله و جنگ جهانی اول ۴۵

۱-۱۲. رکود اقتصادی بزرگ و اقتصاد کینزی ۵۰

۱-۱۳. دولت رفاه بعد از جنگ جهانی دوم ۵۲

۱-۱۳. تغییرات نابرابری درآمد در دوره ۱۹۴۵- ۱۹۱۴ ۵۵

۱-۱۴. تحول نابرابری درآمد در کشورهای پیشرفته بعد از جنگ جهانی دوم ۵۶

فصل دوم: نظام تأمین اجتماعی در دوره پیش از انقلاب اسلامی ۶۳

۲-۱. دوره گذار ایران از جامعه و دولت سنتی قاجار به جامعه و دولت مدرن (۱۹۲۵- ۱۸۵۰ م، ۱۳۰۴-۱۲۲۹ ش) ۶۸

۲-۲. دوره پهلوی اول، جنگ جهانی دوم و پیامدهای آن (۱۳۳۲- ۱۳۰۴) ۹۵

۲-۳. دوره بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تا انقلاب اسلامی ۱۲۷

فصل سوم: نظام تأمین اجتماعی ایران در دوره پس از انقلاب اسلامی ۱۷۷
۳-۱. بستر سیاسی و شاخص‌های محیطی ۱۸۵
۳-۲. نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران در دوره پس از انقلاب ۲۹۴
۳-۳. عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری ۳۲۸
فصل چهارم: چالش‌های پیش روی صندوق‌های بازنشستگی در آینده دور (درازمدت) ۳۵۷
۴-۱. پوشش بیمه‌ای جمعیت در سن کار، فعال و شاغل ۳۶۱
۴-۲. ارزیابی پایداری مالی در صندوق‌های بازنشستگی ایران ۳۶۳
۴-۳. برابری و کفایت مستمری‌ها ۴۰۳
۴-۴. مدیریت ذخایر ۴۱۳
۴-۵. ضعف حکمرانی و امنیت مزایا در مقابل انواع ریسک‌ها و نداشتن قطعیت در صندوق‌های بازنشستگی تحت نظر دولت ۴۱۶
۴-۶. چشم‌انداز تحول شاخص‌های محیطی و بستر سیاسی و چالش‌های ناشی از آن ۴۲۱
فصل پنجم: راهبردهای اصلاحی برای نظام بازنشستگی ایران با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری ۴۴۷
۵-۱- تعمیق بحران ناپایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در صورت ادامه وضع موجود ۴۵۳
۵-۲- چارچوب اصلاحات بازنشستگی ۴۵۹
۵-۳ تفکیک میان وظایف سازمان‌های حمایتی و صندوق‌های بازنشستگی و لایه‌بندی طرح‌های حمایتی دولت ۴۷۱
۵-۴- ایجاد نظام بازنشستگی چندلایه ۴۷۵
۵-۵- بیمه سلامت در نظام تأمین اجتماعی چندلایه و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در آن ۴۸۱
۵-۶- ادغام صندوق‌های بازنشستگی متعدد ۴۹۱
۵-۷- ایجاد سازمان رگولاتور مستقل برای طرح‌های بازنشستگی ۴۹۵
۵-۸- انجام اصلاحات پارامتریک در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری ۴۹۶
۵-۹- سایر اصلاحات پیشنهادی برای بهبود مدیریت صندوق‌های بازنشستگی ۵۰۰

پیشگفتار

آنچه مسلم است شکل‌گیری، تحول، کارکردها و تداوم حیات صندوق‌های بازنشستگی در بستر اقتصاد سیاسی رخ می‌دهد. پوشیده نیست که محدودیت‌های سیاسی تا چه اندازه مهم هستند و چطور می‌توانند ما را از تصمیم‌های بهینه اقتصادی – اجتماعی منحرف کنند. یکی از کارکردهای اساسی سیستم‌های بازنشستگی افزایش همبستگی اجتماعی است و اصطلاحاً گفته می‌شود ارائه خدمات تأمین اجتماعی دولت ساز است. لذا نباید صرفاً موضوع مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را به امور کمی تقلیل داد. به عبارت دیگر اصلاحات در این صندوق‌ها صرفاً اقتصادی نیست. چرا که موضوع صندوق‌های بازنشستگی و اصلاح آن‌ها موضوعی است که بخش بزرگی از جمعیت کشور را تحت تاثیر قرار می‌دهد. وضعیت این صندوق‌ها روی زندگی قشر سالمند جامعه به صورت مستقیم و افراد در سن کار به صورت غیرمستقیم و با گذشت زمان تاثیرگذار خواهد بود. بر این اساس هر گونه تغییر و اصلاح در پارامترها و مولفه‌های اثر گذار بر بانشستگی، تأثیرات متفاوتی بر ذینفعان می‌گذارد و با برنده‌ها و بازنده‌هایی مواجه خواهیم بود، از اینرو موضوع اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی، انتخابی عمومی است و کاهش بازنده‌ها و افزایش برنده‌ها یک مبحث اقتصادی در بستر انتخاب سیاسی است. بهمین جهت علاوه بر کنکاش دقیق مدل درونی یک نظام بازنشستگی، بایستی عوامل محیطی تأثیرگذار بر

ایـن نظـام را بـه دقـت و در یـک بسـتر تاریخـی و زمانـی، مـورد مداقـه قـرار داد تـا فهـم بیشـتری از کارکردهـا و تحـولات آن بـه دسـت آورد تـا در نهایـت بتـوان تصویـر روشـن‌تری از ادامـه حیـات آن ترسـیم کـرد.

چرایـی و منطـق حضـور دولـت در مسـایل بازنشسـتگی در بحث‌هـای مربـوط بـه اصلاحـات بازنشسـتگی نقـش محـوری دارد. سیاسـتگذاران، متخصصیـن و جامعـه مدنـی قبـل از تصمیـم دربـاره گزینه‌هـای اصلاحـات، بایـد تصویـر روشـنی از اهـداف اجتماعـی کـه از طریـق نظام‌هـای "بازنشسـتگی عمومـی" دنبـال می‌کننـد، ارائـه دهند.هرچنـد روشـن اسـت هـدف برنامـه اصلاحـات بازنشسـتگی بایسـتی اعتـلای اهـداف اجتماعـی و در همـان حـال، بـه حداقـل رسـاندن کاهـش اختـلالات اقتصـاد خـرد و کلان ،لیکـن راهبردهـای متعـدد بازنشسـتگی وجود دارنـد کـه هـر کـدام در پـی دسـتیابی بـه اهـداف معیـن اجتماعـی می‌باشـند.

نظام‌هـای بازنشسـتگی در اغلـب کشـورها بـا نواقـص اساسـی روبـه‌رو بـوده اسـت. بسـیاری از کشـورها در قـرن بیسـتم سیسـتم‌های بازنشسـتگی PAYG را انتخـاب کـرده بودنـد. زیـرا ایـن سیسـتم‌ها در آغـاز منابـع و جریـان ورودی خوبـی دارنـد، در حالی‌کـه هزینـه چندانـی ندارنـد. امـا بـا گذشـت زمـان و اضافـه شـدن بـه جمعیـت افـراد بازنشسـته، عملکـرد آن‌هـا افـت می‌کنـد. بـه ایـن ترتیـب، طـی سـی سـال گذشـته، بـه ویـژه بعـد از بحـران سـال ۲۰۰۸، بسـیاری از کشـورها بـه سـمت اصـلاح اساسـی صندوق‌هـای بازنشسـتگی حرکـت کرده‌انـد. بـا ایـن همـه،

اغلـب ابعـاد مالـی صندوق‌هـای بازنشسـتگی مـورد بررسـی قـرار می‌گیرنـد و منظـور از ابعـاد مالـی، پایـداری مالـی صنـدوق و توانایـی پرداخـت تعهـدات در بلندمـدت اسـت. ایـن در حالـی اسـت کـه صندوق‌های بازنشسـتگی دارای ابعـاد اجتماعـی و اقتصـاد خـرد یعنـی میـزان پوشـش، کفایـت مسـتمری پرداخـت شـده، رعایت عدالـت و در نهایـت تنظیـم انگیزه‌هـای اقتصـادی افـراد نیـز هسـتند.

در حـال حاضـر، ۱۸ صنـدوق بازنشسـتگی در کشـور فعالیـت می‌کننـد. صنـدوق تامیـن اجتماعـی بـرای کارگـران و شـاغلین بخـش خصوصـی، صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری بـرای مسـتخدمین دولـت، صنـدوق بازنشسـتگی لشـگری بـرای نیروهـای مسـلح، صنـدوق کشـاورزان، روسـتاییان و عشـایر بـرای جمعیـت روسـتایی کشـور و ۱۴ صنـدوق دیگـر نیـز بـرای پوشـش شـاغلین حوزه‌هـای دیگـر وجـود دارنـد. حـدود ۹۰ درصـد جمعیـت بیمه‌شـدگان کشـور در دو صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری و تامیـن اجتماعـی قـرار دارنـد.

مطالعـه حاضـر کـه بـه همـت اسـتاد ارجمنـد جنـاب آقـای دکتـر بهـروز هـادی زنـوز و بـا حمایـت موسسـه

راهبردهـای بازنشسـتگی صبـا (نهـاد پژوهشـی وابسـته بـه صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری) انجـام شـده اسـت؛ بـرای نخسـتین بـار توانسـته اسـت بـا رویکـرد تحلیـل اقتصـاد سیاسـی در بسـتر تاریخـی، بـه ابعـاد مختلـف و اثرگـذار بـر حیـات عملکـردی دو صنـدوق عمـده کشـور بپـردازد.

امیـد اسـت مجموعـه حاضـر ضمـن افزایـش غنـای مطالعـات موجـود، بتوانـد بـرای تصمیم‌گیـران و بازیگـران ایـن حـوزه دریچـه تـازه‌ای بـرای گفتگـو پیرامـون حـل مسـایل و چالش‌هـای نظـام بازنشسـتگی کشـور فراهـم آورد.

اسماعیل گرجی‌پور
مدیر کل بیمه‌های اجتماعی
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
اسفندماه سال ۱۳۹۶

به نام خالق هستی

مقدمه

صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین نهادهای موجود در نظام بیمه‌های اجتماعی کشورند. موضوع اصلی این تحقیق، مطالعه نحوه شکل‌گیری و تحول این دو صندوق از بدو تأسیس تا سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی تحول وضعیت آنها در آینده با توجه به چالش‌های موجود و پیشروی این صندوق‌ها و محاسبات بیمه‌ای انجام‌شده در مورد این دو صندوق است. اهداف این تحقیق به‌طور مشخص عبارت است از:

- شناخت تحول وضعیت عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی در دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی از منظر پوشش، کفایت مستمری‌ها و پایداری مالی.
- تحلیل چالش‌های عمده صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی در بستر تحول عوامل محیطی (شامل محیط سیاسی، تحولات جمعیت و بازار کار کشور، وضع مالی دولت و وضعیت بازارهای ملی در کشور) و تغییراتی که در طراحی سیستم بیمه‌ای در دوره بعد از انقلاب به وجود آمده است.
- پیشنهاد راهبردهای اصلاحی به منظور تضمین تداوم خدمات این دو صندوق در چارچوب نظام چندلایه رفاه و تأمین اجتماعی است.

اصلاح وضعیت صندوق‌های بازنشستگی به این دلیل مهم است که در جوامع مدرن، کسب مشروعیت سیاسی و اجتماعی برای نظام‌های اقتصادی مبتنی بر بازار در گرو حل تعارضات اجتماعی بر اساس جلب رضایت جامعه مدنی است؛ از این‌رو دولت‌های توسعه‌گرا برای نیل به اهدف تلاش می‌کنند:

اولاً، پای‌بندی خود را به اصول دموکراسی در عرصه سیاست نشان دهند و از این طریق پاسخگویی و شفافیت دولت را در قبال جامعه مدنی تضمین کنند. گفتنی است ریشه‌های تاریخی دموکراسی در دولت مدرن را باید در انقلاب شکوهمند انگلستان (۱۶۸۸)، آمریکا (۱۷۸۹– ۱۷۵۷) و انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۹۹– ۱۷۸۹) جستجو کرد.

ثانیاً، به‌منظور مشروعیت بخشیدن به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار، فرصتهای برابر اقتصادی و اجتماعی را برای آحاد جامعه فراهم سازند. البته باید توجه داشت که این فرصتها را نظام بازار تأمین نمی‌کند، بلکه لازمه آن سیاست‌گذاری‌های مناسب دولت برای ایجاد محیط مساعد به‌منظور رشد پایدار اقتصادی، تأمین آموزش و سلامت همگانی و استقرار نظامی کارآمد برای رفاه و تأمین اجتماعی است. درواقع، این رویکرد جامع متعلق به دولت رفاه است که بعد از جنگ جهانی دوم در کشورهای پیشرفته غربی به وجود آمد.

با بررسی تحول نهادها و ایدئولوژی‌ها در گذار از جوامع سنتی اروپا به جوامع مدرن درمی‌یابیم که انتقال وظیفه رسیدگی به وضع فقرا و اقشار آسیب‌پذیر از کلیسا به دولت مدرن به زمان زیادی نیاز داشت، این تحول ابتدا در سده‌های شانزده و هفده میلادی در بریتانیا، و به دنبال استقرار نظام سرمایه‌داری رخ داد. در این بین، در پی انقلاب صنعتی در سده هجدهم، وظیفه تأمین اجتماعی بر عهده دولت قرار گرفت و از اواخر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم نهادهای لازم در کشورهای اروپای غربی برای انجام این وظیفه شکل گرفتند. (این موضوع در قسمت اول این پژوهش به تفصیل تشریح شده است)

از نتایج عمده این بخش می‌توان به دو نکته مهم اشاره کرد:

- جدایی کلیسا از دولت در اروپا به‌طور اخص و دموکراسی‌های غربی به‌طور

اعـم، یکـی از نقـاط عطـف تاریـخ غـرب در گـذار از سـنت بـه مدرنیتـه اسـت.

- بـدون پیدایـش دولـت مـدرن بر اسـاس تقسـیم کار کارکردی اجـزای آن و شایسته‌سـالاری و تقویـت بوروکراسـی بـه دنبـال ظهـور نظـام سـرمایه‌داری در جامعـه غربـی، امـکان مداخله مؤثـر دولـت در توزیـع درآمـد و ثـروت و رشـد صندوق‌هـای بیمـه اجتماعـی و دولـت رفـاه در غـرب متصـور نبوده اسـت.

در کشـور مـا آشـنایی بـا تمـدن صنعتـی، بـا تأخیـر و در نیمـه دوم سـده نوزدهـم میـلادی رخ داد. در اواخـر سـده نـوزده و بیسـت بـا رونـق گرفتـن تجـارت خارجـی، طبقـه تجـار بـزرگ بـه عرصـه فعالیت‌هـای اقتصـادی وارد شـد و به‌تدریـج در رأس یـا بـا همـکاری شـرکت‌های خارجـی، بـه تأسـیس کارخانه‌هـای ماشـینی جدیـد در ایـران اقـدام کـرد؛ امـا به‌واسـطه وضعیـت نیمـه اسـتعماری ایـران، شـکل‌گیری نظـام سـرمایه‌داری و توسـعه آن در کشـور مـا بـا تأخیـر تـوأم شـد و تلاش‌هـای دولـت قاجـار بـرای ایجـاد دولـت مـدرن بـا ناکامـی مواجـه گردیـد. در ایـن بیـن، پـس از انقـلاب مشـروطه و اسـتقرار دولـت نویـن در ایـران، به‌تدریـج قوانیـن لازم بـرای بازنشسـتگی کارکنـان دولـت و کارگـران سـاختمانی و صنعتـی تصویـب و اجـرا شـد.

شـایان ذکـر اسـت پـس از جنـگ جهانـی دوم و بـا تقویـت اتحادیه‌هـای کارگـری، دولـت قوانیـن کار و تأمیـن اجتماعـی کارگـران را وضـع کـرد و درنهایـت در دهه‌هـای ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، تلاش‌هـای دولـت در زمینـه تأمیـن اجتماعـی و توجـه بـه رفـاه اجتماعـی، شـکلی نظام‌منـد و متمرکـز بـه خـود گرفـت. ایـن تحـولات به‌تفصیـل در بخـش دوم پژوهـش حاضـر مطـرح شـده اسـت. در ادامـه بـه عوامـل مؤثـر در شـکل‌گیری تـوأم بـا وقفـه نظـام سـرمایه‌داری در ایـران، تلاقـی ایدئولـوژی سـنتی و مـدرن در مـورد رسـیدگی بـه وضعیـت فقـرا، مسـائل شـکل‌گیری دولـت نویـن در ایـران، تشـکیل اتحادیه‌هـای کارگـری و واکنـش دولـت بـه فعالیـت ایـن اتحادیه‌هـا در ادوار مختلـف توجـه شـده اسـت.

پـس از پیـروزی انقـلاب اسـلامی در بهمن‌مـاه ۱۳۵۷ و تصویـب قانـون اساسـی جمهـوری اسـلامی ایـران در سـال ۱۳۵۸، توجـه بـه رفـاه اجتماعـی و فقرزدایـی از جامعـه بـه دغدغـه اصلـی دولتمـردان جدیـد تبدیـل شـد. در ایـن دوره تأمیـن خدمـات آموزشـی و درمانـی رایـگان بـرای تـوده مـردم، ایجـاد

مسکن ارزان‌قیمت برای اقشار آسیب‌پذیر، پرداخت بلاتبعیض یارانه مواد غذایی و انرژی به همگان، گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی برای در بر گرفتن اقشار مختلف مردم و بسط مساعدت‌های اجتماعی برای اقشار آسیب‌پذیر از طریق دولت و نهادهای انقلابی، در کانون توجه قانون‌گذاران و دولت قرار گرفت؛ اما در حوزه حمایت‌های اجتماعی، احیا و تقویت نهادهای سنتی همپای نهادهای مدرن، به شکل‌گیری تیولداری صنعتی و مالی، موازی کاری، اتلاف منابع و عدم کارایی گسترده انجامیده است، این تحولات در قسمت سوم تحقیق حاضر به‌تفصیل مطرح شده است.

گفتنی است به‌رغم نیت خیر مسئولان امر در راستای گسترش خدمات تأمین اجتماعی به وسیع‌ترین بخش‌های جامعه، به دلایل مختلف این صندوق‌ها دچار بی‌تعادلی در منابع و مصارف خود شدند؛ به‌نحوی‌که امروزه دیگر ادامه حیات آنها در چارچوب سیاست‌های گذشته متصور نیست. مهم‌ترین دلایل این امر عبارت است از:

۱. رشد کارکنان کشوری و لشکری در دهه اول انقلاب؛

۲. عملکرد ضعیف بازار کار به علت رشد اندک اقتصادی در دوره (۱۳۹۵- ۱۳۵۵)؛

۳. مداخلات غیر کارشناسی دولت و مجلس در طراحی نظام تأمین اجتماعی؛

۴. دست‌اندازی دولت به منابع سازمان تأمین اجتماعی و ایفا نکردن به‌موقع تعهدات خود به صندوق‌ها.

گفتنی است بررسی این چالش‌ها موضوع قسمت پنجم تحقیق است.

امروزه یکی از مشغله‌های مهم دولت و مدیران سازمان‌های بیمه‌ای کشور، یافتن راه‌حل‌هایی برای خروج از دام تنگنای مالی صندوق‌هاست. هرچند دولت و مجلس در برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰- ۱۳۹۶)، سیاست‌هایی را در راستای حل این معضل پیچیده ملی اتخاذ کرده‌اند، به شفای عاجل بیماری این نهادها که به سنین کهن‌سالی پای گذاشته‌اند، چندان امیدی نیست؛ از این‌رو در قسمت پنجم تحقیق حاضر در پرتو تجارب ملی و جهانی به ارائه راهبردهای دیگری برای اصلاح صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و سازمان تأمین اجتماعی خواهیم پرداخت.

باید توجه داشت مخاطب اصلی گزارش تحقیق، سیاست‌گذاران عرصه رفاه اجتماعی از جمله کارشناسان شاغل در سازمان‌های بیمه‌ای و سازمان برنامه و بودجه، مقامات دولتی- که در شوراهای عالی سازمان‌های بیمه‌ای و هیئت دولت سیاست‌گذاری می‌کنند- و نمایندگان محترم مردم در مجلس هستند که پیوسته خواستار گسترش دامنه شمول خدمات تأمین اجتماعی به اقشار وسیع‌تر جامعه‌اند. اگر این گزارش در ابلاغ این پیام به سیاستگذاران موفق باشد که «اصلاحات بیمه‌های اجتماعی از قواعد مالی ویژه‌ای تبعیت می‌کند و بدون توجه به عوامل محیطی و محدودیت‌های مالی صندوق‌ها و دولت نمی‌توان نظام‌های بیمه‌ای طراحی نمود و انتظار عملکرد پایدار و مؤثر از این نظام‌ها داشت» شاید بتوان گفت انجام این تحقیق بیهوده نبوده است.

فصل یکم:

گذر از سنت به مدرنیته و تکوین تدریجی نظریه و سیاست اجتماعی در کشورهای پیشرفته معاصر

نظام‌هـای اقتصـادی تـلاش انسـان را بـرای تبدیـل منابـع موجـود در طبیعـت بـه اشـیای کاربـردی یـا کالاهـای اقتصـادی سـازمان می‌دهنـد. در ایـن بیـن، ایدئولوژی‌هـا، نظام‌هایـی از اندیشـه‌ها و باورهـا هسـتند کـه بـرای توجیـه اخلاقـی روابـط اقتصـادی و اجتماعـی در چارچـوب نظامـی اقتصـادی بـه کار می‌آینـد. در دوران معاصـر، کسـب مشـروعیت سیاسـی و اجتماعـی بـرای نظـام اقتصـادی مبتنـی بـر بـازار، در گـرو حـل تعارضـات اجتماعـی بـر اسـاس جلـب رضایـت جامعـه مدنـی اسـت. تجربـه کشـورهای اروپـای قـاره‌ای و بریتانیـا گـواه آن اسـت کـه در گـذار از جامعـه فئودالـی بـه جامعـه سـرمایه‌داری، به‌تدریـج کار بـه کالا تبدیـل شـد و عرضـه و تقاضـای نیـروی کار در بازارهـای محلـی و ملـی بـه دور از حمایت‌هـای اجتماعـی و سـنتی نظـام فئودالـی صـورت گرفـت. در ایـن وضعیـت، بیـکاری و بینوایـی ابعـاد بـزرگ و بی‌سـابقه‌ای بـه خـود گرفـت و تنش‌هـای میـان کار و سـرمایه بـر زندگـی اجتماعـی سـایه انداخـت. در ایـن دوره کارگـران بـرای دفـاع از حقـوق

خـود احـزاب سیاسـی و سـندیکاهای کارگـری خـاص خـود را ایجـاد می‌کننـد و طبقـه متوسـط جدیـد (بـورژوازی) بـا توسـل بـه اصـول لیبرالیسـم اقتصـادی تـلاش می‌کنـد کـه ضمـن برچیـدن نهادهـای حمایتـی سـنتی، فعالیـت احـزاب سیاسـی دارای گرایش‌هـای سوسیالیسـتی و سـندیکاهای کارگـری را محـدود کنـد و قوانینـی را بـه تصویـب برسـاند کـه دسترسـی بـه نیروی کار ارزان را در بـازار رقابتـی امکان‌پذیـر کنـد.

بررسـی تاریـخ تحـول نهادهـا و ایدئولوژی‌هـا در گـذار از جامعـه سـنتی بـه مـدرن بیانگـر آن

است که در واکنش به این چالش‌ها- چه در رژیم‌های اقتدارگرا و فاشیستی قبل از جنگ جهانی دوم و چه در دموکراسی‌های جدید بعد از آن- درنهایت نهال دولت رفاه کاشته می‌شود و به‌تدریج تنومند می‌گردد. در این دوره تلفیق ویژه‌ای میان دموکراسی، رفاه و سرمایه‌داری به وجود می‌آید.

در ادامه، با مرور اجمالی ایدئولوژی‌ها و نهادها در دوره گذار از فئودالیسم به سرمایه‌داری و تحولاتی که نظام اخیر در دوره حیات خود از سر گذرانده، ابعاد مختلف این موضوع شناسایی می‌شود و بدین ترتیب چارچوب علمی مناسبی برای تحلیل تجربه ملی ما در این حوزه فراهم می‌آید.

۱-۱. اخلاق پدرسالارانه مسیحی در عصر فئودالی[۱]

کاربرد اخلاق پدرسالارانه مسیحی برای توجیه اقتصاد فئودالی و روابط اجتماعی و اقتصادی موجود در آن بود، این ایدئولوژی عناصری در خود داشت که با کارکرد نظام سرمایه‌داری مبتنی بر بازار در تعارض بود. گفتنی است در مقایسه خانواده با جامعه، به‌آسانی می‌توان این اصول اخلاقی را شناسایی کرد. در این بین می‌توان کسانی را که در موقعیت قدرت و ثروت قرار دارند به پدر تشبیه کرد، این افراد مسئولیت سنگین پدرانه‌ای در قبال مردم عادی، فقرا- یا در مثال ما- به فرزندان دارند، اما انتظار می‌رود همان‌گونه که فرزند ،اقتدار پدر را می‌پذیرد، فرد عادی نیز با جایگاه خود در جامعه آشنا باشد و خود را با رضایت تسلیم رهبری ثروتمند و قدرتمند کند. گفتنی است که آبای کلیسا به‌تدریج این اخلاق پدر سالارانه را تدقیق کردند؛ برای مثال *کلمنت اسکندرانی* در کتاب «رستگاری ثروتمندان»[۲] گرایش سنتی کلیسای ابتدایی را بیان می‌کند. از نظر او ثروتمندان مسئولیتی خاص دارند که این ثروت را هدیه‌ای خدایی بدانند و از آن برای پیشبرد رفاه دیگران، به ترتیبی عاقلانه استفاده کنند. *آمبروز*[۳] با طرز فکر مشابهی چنین

---

۱. هانت، ای.ک. (۱۳۸۱)، تکامل نهادها و ایدئولوژی‌های اقتصادی، ترجمه سهراب بهداد، نشر آگه، ص ۴۴ تا ۴۹.

2. Rich Man's Salvation

3. Ambrose

نوشته است که «برای استفاده صحیح از ثروت، باید متقابلاً یاور یکدیگر باشیم و در انجام دادن وظایف خود با یکدیگر رقابت کنیم. باید تمامی امتیازاتمان را در برابر همه قرار دهیم و هر یک یاور دیگری باشیم». فهرست اسامی پدران مقدس مسیحی که گفته‌های بلندی در همین باره از آنها نقل شده، بسیار طولانی است. کافی است بگوییم که تا زمان آغاز فئودالیسم، اخلاق پدرسالارانه مسیحی در فرهنگ اروپای غربی پایه‌ای مستحکم یافته بود و حرص، آز، دنبال کردن منافع مادی فردی، میل به انباشتن ثروت و تمامی انگیزه‌های فردی و مادی از این دست به‌شدت محکوم می‌شد. شخص ثروت‌اندوز فردگرا، درست در نقطه مقابل انسان صالحی قرار داشت که به رفاه همه برادرانش توجه می‌کرد.

۱-۲. ماهیت ضد سرمایه‌داری ایدئولوژی فئودالی

فروض فلسفی و مذهبی که مردم قرون‌وسطی بر اساس آن عمل می‌کردند، دنباله اخلاق پدرسالارانه مسیحی بود. بسیاری از ضمایم ویژه – هم از نظر موضوعی و هم از نظر محتوا – که به این اخلاقیات اضافه شد، عمیقاً محافظه‌کارانه بود. در نوشته‌های توماس اکویناس[1]، سخنگوی برجسته قرون وسطی، می‌توان هم تداوم و هم اصلاحات محافظه‌کارانه این اخلاقیات را مشاهده کرد. او با تأکید بر اینکه مالکیت خصوصی از نظر اخلاقی تنها به این دلیل توجیه می شود که شرط لازم خیرات است، این سنت را تصدیق کرد. به نظر او ثروتمندان همیشه باید برای «بخشش و سهیم کردن دیگران آماده باشند». او مانند پدران مقدس گذشته باور داشت که «ثروتمند اگر صدقه ندهد، دزد است».

شایان ذکر است که بررسی افکار اجتماعی و اقتصادی قرون‌وسطی باید با توجه به نظر تحقیرآمیز شدید مردم آن زمان به بازرگانی و روحیه آن صورت گیرد. اساس زندگی قرون‌وسطایی بر رسم و سنت، و بقای آن به پذیرش سنت‌ها و مقام اعضای جامعه وابسته بود. در جایی که اخلاق بازرگانی سرمایه‌داری برقرار باشد بیشتر مردم، حرص، طمع‌کاری و میل به بهبود وضع مادی و اجتماعی را به‌عنوان خصوصیات ذاتی

1. Thomas Aquinas

می‌پذیرند. بسیاری از دهقانان وابسته به زمین‌های کشاورزی یعنی (سرف‌ها)[1] و گاهی نجیب‌زادگان پایین‌مرتبه از سنن و رسوم جامعه قرون‌وسطایی راضی نبودند که این امر ثبات نظام فئودالی را تهدید می‌کرد؛ بنابراین جای تعجب نیست اگر قیود اخلاقی شدیدی برای سرکوبی چنین انگیزه‌هایی یا برای کاستن از آنها به وجود آمده بود.

یکی از مهم‌ترین این قیود که در طول این دوره بارها بیان می‌شود، پافشاری بر این سنت است که وظیفه اخلاقی بازرگانان و فروشندگان، تجارت و مبادله به «قیمت عادلانه»[2] است، این اندیشه نمایانگر نظارت اجتماعی پدرسالارانه در عصر فئودالی بود. در این بین، قیمت عادلانه قیمتی بود که زحمات فروشنده در حمل کالا و یافتن خریدار را تنها در آن حد جبران می‌کرد که او را در مقام سنتی یا مرسوم زندگانی خود نگاه دارد و به شکل ثروت مادی انباشته می شد. درواقع، اخلاق پدرسالارانه مسیحی، شهوت ثروت‌اندوزی را پیوسته سرزنش می‌کرد؛ بدین ترتیب دکترین قیمت عادلانه وسیله‌ای برای مهار چنین کردار سودجویانه و مخل اجتماعی بود. انباشت ثروت مادی در آن زمان هم مانند امروز جوازی برای کسب قدرت بیشتر و تحرک اجتماعی بود، این تحرک اجتماعی به‌تدریج اثری کاملاً ویرانگر بر نظام قرون‌وسطایی گذاشت؛ زیرا سلسله‌مراتب اجتماعی را که ستون فقرات جامعه قرون‌وسطایی بود، بر هم زد.

نمونه دیگر از سرزنش کردار آزمندانه، منع رباخواری، یعنی قرض دادن پول در مقابل بهره بود. قانون منع رباخواری نیز - که در انگلستان به تصویب رسید - نشانه‌ای از گرایش فکری بیشتر افراد آن زمان بود.

گفتنی است پیروی از قیمت عادلانه و منع رباخواری در میان فقیهان شیعه ایران نیز رواج دارد و از آغاز انقلاب اسلامی تا به امروز مدافعان این دیدگاه‌ها همواره نظرات خود را با قوت در مقابل طرفداران اقتصاد بازار (لیبرال‌ها) بیان کرده‌اند. در مواردی نیز نظرات آنان به قانون مصوب مجلس تبدیل شده است[3] (نگاه کنید به قانون بانکداری اسلامی مصوب سال ۱۳۶۲).

1. Serf
2. Just Price

۳. نگاه کنید به قانون بانکداری بدون ربا در ایران، مصوب سال ۱۳۶۲.

۱-۳. گذار به سرمایه‌داری اولیه و پیدایش نظریه سوداگری

سرمایه‌داری سه مشخصه اصلی دارد. نخست اینکه روابط پولی در آن فراگیر است و نیازمندی‌های فرد به تولیدات اجتماعی با پول و از بازار تأمین می‌شود. دوم اینکه در این نظام چهار طبقه معین اجتماعی سرمایه‌داران، پیشه‌وران و صاحبان حرف، کارگران، واماندگان و درماندگان وجود دارند که با توسل به امدادهای اجتماعی، دزدی، فحشا و هر کار دیگر روزگار می‌گذرانند. سوم، اینکه در جامعه سرمایه‌داری انگیزه سودآوری تعیین می‌کند چه کالایی، چگونه، کجا، توسط چه کسی و برای که تولید شود (هانت، ۱۳۸۱، ص ۵۶).

جامعه قرون وسطایی، جامعه‌ای کشاورزی بود و مرتبه اجتماعی در آن براساس پیوند فرد با زمین بود و تمامی نظام اجتماعی بر پایه کشاورزی قرار داشت؛ اما جالب است که افزایش باروری کشاورزی، انگیزه اصلی مجموعه‌ای از تحولات ژرف را در این جامعه پدید آورد، این تحولات که در طی چند قرن روی داد، موجب ازهم‌پاشیدگی فئودالیسم قرون‌وسطی و پیدایش سرمایه‌داری شد. شاید مهم‌ترین این تحولات، پیشرفت در فن کشاورزی بود که بین قرن یازدهم و اواخر قرن سیزدهم رخ داد. پیشرفت‌های فن زراعت، نیروی محرکه اولیه‌ای بود که زنجیره وقایعی را که قرن‌ها طول کشید و راه را برای سرمایه‌داری باز کرد، به حرکت درآورد. نهضت حصارکشی، رستاخیز فکری، اکتشافات جهانی، کشف مقادیر عظیم فلزات قیمتی، تورم قیمت‌ها در قرن شانزدهم و هفدهم و ایجاد دولت‌های ملی جدید راه را برای نظام جدید سرمایه‌داری گشود.

در این دوره طولانی، جمعیت اروپا افزایش یافت و تمرکز شهری بیشتر شد، همین امر تجارت را در راه‌های دور رونق داد. در شهرها، نظام تولید خانگی برای تولید کالاهایی که در این تجارت به فروش می‌رفت، برپا شد که این امر تخصص شهری- روستایی را ایجاد کرد که تنها در صورت پولی شدن وظایف و فعالیت‌های تولیدی میسر بود. گفتنی است تبدیل روابط اجتماعی فئودالی به روابط پولی بازار، پایه اجتماعی فئودالیسم را در هم شکست. تلاش‌هایی که برای حفظ نظام فئودالی به عمل آمد، سرکوبی شورش‌های خونین دهقانی را سبب شد (همان، ص ۸۰). گفتنی است تغییر مناسبات ارباب - رعیتی

در ایـران در مقایسـه بـا اروپـا، بـا تأخیـر بسـیار طولانـی و بـه دنبـال اجـرای مراحـل مختلـف اصلاحـات ارضـی در دهـه ۱۳۴۰ شمسـی (۱۹۶۰ میـلادی) صـورت گرفـت. هرچنـد ایـن اصلاحات بـا مقاومـت اربابـان و بخشـی از روحانیـت مواجـه شـد، در پـی آن روابـط پولـی -کالایـی میـان شـهر و ده، و مهاجـرت روسـتاییان بـه شـهرها بـه نحـو بی‌سـابقه‌ای افزایـش یافـت. بـه دنبـال اصلاحـات ارضـی، بـرای نخسـتین بـار بـازار ملـی کالاهـا و نیـروی کار در کشـور شـکل گرفـت و به‌تدریـج تقویـت شـد. از سـوی دیگـر روسـتاها در حیطـه اقتـدار دولـت مـدرن قـرار گرفتنـد و زمینـه بـرای ورود فناوری‌هـای جدیـد کشـاورزی و افـکار نویـن بـه روسـتاها فراهـم شـد.

در مراحـل نخسـتین سـرمایه‌داری، سیاسـت‌های سـوداگرانه دخالـت وسـیع حکومـت را در کار بـازار، به‌خصـوص در مـواردی کـه بـه بازرگانـی بین‌المللـی مربـوط می‌شـد، منجـر شـد، ایـن سیاسـت‌ها معمـولاً به‌منظـور تأمیـن سـودهای هنگفـت بـرای شـرکت‌های بـزرگ تجـاری، افزایـش درآمـد حکومـت ملـی و به‌طورکلـی وارد کـردن حداکثـر مقـدار فلـزات قیمتـی بـه داخـل کشـور بـود. در دوران فئودالـی، اخـلاق پدرسـالارانه مسـیحی- کـه رفتـار مال‌اندوزانـه را سـرزنش می‌کـرد- در تضـاد شـدیدی بـا منافـع تجـار قـرار گرفـت و بـا افزایـش اهمیـت تجـارت و کسـب و کار،ایـن تضـاد شـدت یافـت؛ بـه همیـن دلیـل در انگلسـتان، کـه یکـی از نخسـتین کشـورهای واردشـده در راه سـرمایه‌داری بـود، نقـش کلیسـا در تفسـیر و اجـرای اصـول اخـلاق پدرسـالارانه مسـیحی به‌تدریـج بـر عهـده دولـت قـرار گرفـت. در ایـن میـان، مسـئله اساسـی نخسـتین بنیان‌گـذاران سیاسـت‌های سـوداگری ایـن بـود کـه آیـا می‌شـود بـه طبقـه تاجـر- کـه اهمیـت روزافزونـی داشـت- اجـازه داد منافـع خـود را بـدون ملاحظـه و بـدون توجـه بـه پیامدهـای اجتماعـی و اقتصـادی آن دنبـال کننـد. اخـلاق مسـیحی مقـرر می‌کـرد کـه بـا توجـه بـه رفـاه تمامـی جامعـه، فعالیت‌هـای تجـار رسـیدگی و بـر آن نظـارت می‌شـد.

شـایان ذکـر اسـت کـه در دوره سـلطنت هنـری هشـتم در سـده شـانزده میـلادی، انگلسـتان از اصـول کاتولیکـی رم کنـاره گرفـت. ایـن واقعـه از آن‌رو مهـم اسـت کـه نشـانه دنیـوی شـدن نهایـی نقـش کلیسـای قرون‌وسـطی (لااقـل در انگلسـتان) اسـت. در حکومـت هنـری و در دوره حکومـت الیزابـت اول، جمیـز اول (۱۶۴۹-۱۵۵۸)، آشـوب‌های اجتماعـی بزرگـی بـر پـا شـد کـه دلیـل آنهـا

فقر بود، دلیل عمده فقر هم بیکاری بود (هانت، ۱۳۸۱، ص ۸۳ و ۸۴). در این بین، بخش عمده بیکاری را نهضت حصارکشی موجب شده بود؛ اما عامل دیگر، کاهش صادرات کالاهای پشمی بود که در نیمه دوم سده شانزدهم، بیکاری وسیعی را در مهم‌ترین صنعت انگلستان به وجود آورد. بازرگانی نیز دستخوش بحران‌های مکرر شد که به دوره‌های بعدی رکود فعالیت اقتصادی بسیار شبیه بود و تنها تداوم آنها را نداشت. علاوه بر این، بیکاری فصلی نیز بسیاری از کارگران را برای چهار ماه از سال از داشتن درآمد و کار محروم کرد. مردم دیگر نمی‌توانستند برای دریافت کمک در اثر بیکاری و فقر به کلیسای کاتولیک متوسل شوند. درهم‌شکسته شدن قدرت کلیسا، سازمان خیریه آن را از بین برده بود و دولت کوشید تا مسئولیت رفاه عمومی جامعه را بر عهده بگیرد؛ به این منظور رهبران انگلستان برنامه عمومی و هماهنگی را برای سازمان‌دهی مجدد و عقلانی ساختن صنعت از راه ایجاد ضوابط مشخصی برای تولید و فروش شروع کردند.[1] تمامی این تدابیر برای تشویق تجارت انگلستان و از بین بردن مشکل بیکاری تدارک دیده شده بود. درواقع میل به تأمین اشتغال کامل، موضوع اساسی سیاست‌هایی است که نویسندگان مکتب سوداگری به حمایت از آنها پرداخته‌اند. این افراد اعتقاد داشتند که تجارت خارجی اثر عمده‌تری در ایجاد اشتغال و افزودن به ثروت و قدرت ملی دارد. نویسندگان بعد از سال ۱۶۰۰، در مورد اثر تورمی ناشی از فزونی صادرات بر واردات و افزایشی که در نتیجه تورم در میزان اشتغال به وجود می‌آید، تأکید می‌کردند.[2]

باید توجه داشت که قانون صنعتگران (۱۵۶۳) شرایط کار و مدت کارآموزی را معین کرد و ارزیابی متناوب مزدها و تعیین حداکثر نرخ مزد پرداختی ممکن به کارگران را نیز مقرر داشت. این قانون از آن جهت شایسته توجه است که نشان می‌دهد اصول اخلاقی پدرسالارانه حکومت، هیچ‌گونه تلاشی را برای ارتقای پایگاه اجتماعی کارگران موجب نشده است. پادشاهان این دوره برای حمایت از طبقات کارگر احساس مسئولیت می‌کردند؛

1. William Appleman Williams (1966), the Contours of American History, Chicago, Quadrangle Books, p. 40.
2. William D. Grampp(1965), Economic Liberalism, Vol.1, New York, Random House, p. 59.

امـا ماننـد پیشـینیان خـود در قرون‌وسـطی بـاور داشـتند کـه طبقـات کارگـر بایـد در جـای مقـرر خـود نـگاه داشـته شـوند. در ایـن بیـن، تعییـن حداکثـر مـزد بـرای حمایـت از سـرمایه‌داران بـود و قضاتـی کـه ایـن حداکثرهـا را تعییـن و اجـرا می‌کردنـد، بـه طبقـه کارفرمایـان متعلـق بودنـد.

گفتنـی اسـت، قوانیـن بینوایـان کـه در ۱۵۳۱ و ۱۵۳۶ وضـع شـد، می‌کوشـید بـا مسـائل بیـکاری، فقـر و بدبختـی- کـه در آن هنـگام در انگلسـتان عمومیـت یافتـه بـود - مقابلـه کنـد. قانون اول سـعی داشـت بیـن بینوایـان مسـتحق و غیرمسـتحق تمایـزی قائـل شـود. در قانـون اول تنهـا بینوایـان مسـتحق می‌توانسـتند گدایـی کننـد و در قانـون دوم مقـرر شـد کـه در سراسـر انگلسـتان هـر بخشـی مسـئول بینوایـان خـود باشـد و از راه جمـع‌آوری اعانـه، صندوقـی بـرای آنـان ایجـاد کنـد، ایـن روش اصـلاً کارآمـد نبـود و مسـئله فقـرا پیوسـته شـدت می‌یافـت. سـرانجام در سـال ۱۵۷۲ دولـت ایـن اصـل را پذیرفـت کـه بینوایـان بایـد از محـل وجـوه مالیاتـی حمایـت شـوند؛ پـس مالیـات اجبـاری بینوایـان را وضـع کـرد. در سـال ۱۵۷۶ دارالتأدیب‌هایـی بـرای ولگـردان اصلاح‌ناپذیـر در نظـر گرفتـه و بـرای بخشـداری‌ها[1] امکاناتـی فراهـم شـد تـا مـواد اولیـه‌ای را در اختیـار فقـرا و ولگـردان اصلاح‌پذیـر بگذارنـد تـا بـا آن کار کننـد.

از ایـن زمـان تـا پایـان قـرن شـانزدهم، چندیـن قانـون بـرای بینوایـان وضـع شـد. قانـون بینوایـان سـال ۱۶۰۱ را تئودورهـا، به‌منظـور هماهنگ‌سـازی تمامـی ایـن قوانیـن وضـع کردنـد. مقـررات عمـده ایـن قانـون شـامل بـه رسـمیت شـناختن حـق بینوایـان بـرای دریافـت کمـک، برقـراری مالیات‌هـای اجبـاری بـرای کمـک بـه آنـان در بخش‌هـا و مقـررات مربـوط بـه رفتـار متفـاوت بـا انـواع مختلـف بینوایـان بـود. پیرهـا و بیمـاران در خانـه خـود کمـک دریافـت می‌کردنـد، کـودکان فقیـری کـه بـه سـن کارآمـوزی در پیشـه‌ای نرسـیده بودنـد بـه نوانخانـه سـپرده می‌شـدند، بینوایـان مسـتحق بیـکار به‌موجـب مقـررات قانـون ۱۵۷۶ بـه کار گمـارده می‌شـدند و ولگـردان اصلاح‌ناپذیـر بـه دارالتأدیـب و زنـدان مـی رفتنـد.

بـا توجـه بـه آنچـه گفتـه شـد، می‌تـوان نتیجـه گرفـت کـه خصوصیـت دوره سـوداگری انگلسـتان پذیـرش ایـن نظـر در چارچـوب اخـلاق پدرسـالارانه مسـیحی بـود کـه «دولـت وظیفـه

1. Counties

دارد بـا قبـول مسـئولیت و اقـدام در مـورد تأمیـن رفـاه اجتماعـی بـه جامعـه خدمـت کنـد»[1]. قوانین متعـددی کـه در ایـن دوره وضـع شـد «بـر اسـاس ایـن انـگار بـود کـه فقـر نـه یـک گنـاه فـردی بلکـه تابعـی از نظـام اقتصـادی اسـت».[2] در ایـن قوانیـن اعـلام شـده بـود کسـانی کـه از نظـام بهره می‌برنـد بایـد بـه افـرادی کـه قربانـی قصـور نظـام اقتصـادی هسـتند یـاری برسـانند. طبقه‌بنـدی بینوایـان و تعییـن نحـوه کمـک بـه هـر گـروه از آنـان و تأمیـن مالـی پرداخت‌هـای بلاعـوض دولـت بـه آنهـا از محـل مالیات‌هـا، تمهیداتـی بـود کـه طبقـه سـرمایه‌دار نوپـای بریتانیـا بـرای جلوگیـری از بی‌نظمـی و آشـوب‌های اجتماعـی، در آن دوره بـه کار می‌بسـت.

۱-۴. طلوع فردگرایی جدید

پـس از جنـگ داخلـی (۱۶۶۰- ۱۶۴۸) و انقـلاب شـکوهمند (۱۶۸۸)، حکومـت انگلسـتان تحـت تسـلط اشـراف پاییـن مرتبـه و سـرمایه‌داران طبقـه متوسـط درآمـد. در ایـن میـان، جهان‌بینـی قـرون وسـطایی- کـه مبنـای اخـلاق پدرسـالارانه مسـیحی را تشـکیل مـی‌داد- رو بـه زوال گذاشـت. پـس از ایـن، در صدسـال بعـد تحولـی اساسـی در فلسـفه نقـش دولـت در جامعـه رخ داد. بـا انتشـار کتـاب «ثـروت ملـل» آدام اسـمیت در سـال ۱۷۷۶ میـلادی در انگلسـتان، فلسـفه‌ای جدیـد در فردگرایـی (لیبرالیسـم کلاسـیک) شـایع شـد، ایـن فلسـفه در سراسـر دوره سـوداگری وجـود داشـت و بـا جهان‌بینـی پدرسـالارانه قدیمـی در سـتیز بـود. سـرانجام لیبرالیسـم کلاسـیک جدیـد فائـق آمـد؛ زیـرا ایـن جهان‌بینـی و نـه جهان‌بینـی قدیـم- کـه اصـولاً همـان جهان‌بینـی قرون‌وسـطایی بـود- نیازهـای نظـام جدیـد سـرمایه‌داری را منعکـس می‌کـرد.

گفتنـی اسـت اقتصـاد مبتنـی بـر بـازار سـرمایه‌داری -کـه تـا اواخـر سـده هیجدهـم تقریبـاً به‌تمامـی مراحـل تولیـد گسـترش یافتـه بـود- بـرای کارکـرد پیروزمندانـه خـود بـه رفتـار مبتنـی بـر خودبینـی و مال‌انـدوزی نیازمنـد بـود. در ایـن زمینـه نظریه‌هـای جدیـدی در مـورد چگونگـی رفتـار انسـان ظاهـر شـد و نویسـندگان مدعـی شـدند خودخواهـی و خودپرسـتی اگـر تنهـا انگیـزه انسـان نباشـد، از انگیزه‌هـای اصلـی و عاملـی بـرای فعالیـت وی بـه شـمار مـی‌رود.

1. Williams, Op. cit., p. 41.

۲. همان، ص ۴۴.

رساله لویاتان توماس هابز، منتشر شده در سال ۱۶۵۱ این نظر رایج را مطرح می‌کرد که سرچشمه تمامی انگیزه‌های انسانی، تمایل به چیزهایی است که حرکت حیاتی ارگانیسم (انسان) را موجب می‌شوند. وی باور داشت تمامی انگیزه‌های انسانی، حتی ترحم، چیزی جز نوعی انگیزه پنهانی برای منافع شخصی نیست.[۱]

یکی از مهم‌ترین نمونه‌های این فلسفه فردگرایانه (و فلسفه طبقه متوسط) اصول مذهبی پروتستان بود که از نهضت اصلاح دین[۲] ناشی می‌شد. مذهب پروتستان نه‌تنها طبقه سرمایه‌دار جدید را از سرزنش مذهبی رهانید، انگیزه‌های خودپسندی، خودخواهی و مال‌اندوزی را- که کلیسای قرون‌وسطی به‌شدت مذموم می‌دانست- به‌تدریج به فضایل اخلاقی مبدل کرد. در این مورد ماکس وبر و ریچارد تاونی، بررسی‌های اصیلی در مورد رابطه بین مذهب پروتستان و سرمایه‌داری انجام داده‌اند.[۳] نظر بانیان جنبش پروتستان درباره موضوعاتی چون ربا و قیمت عادلانه نیز به نظر کلیسای کاتولیک بسیار شبیه و درباره بسیاری از مسائل اجتماعی عمیقاً محافظه‌کار بود. به‌رغم محافظه‌کاری بانیان مذهب پروتستان، این دیدگاه مذهبی به نفوذ روزافزون فلسفه جدید فردگرایی کمک کرد.

اصل بنیادی مذهب پروتستان این عقیده بود که اعتقادات انسان موجب بخشودگی او می‌شود نه اعمالش. گفتنی است زمینه این مذهب، گرایش‌های مذهبی را فراهم کرد که در آن فعالیت‌های بازرگانی طبقه متوسط تشویق می‌شد. برخلاف مذهب پروتستان، کلیسای کاتولیک رستگاری را در اعمالی می‌دانست که بیشتر به معنی شرکت در مراسم مذهبی بود. این تأکید فردگرایانه بر وجدان خصوصی شخص، برای صنعتگران و خرده تاجران طبقه متوسط بسیار خوشایند بود. به گفته کریستوفر هیل، تاریخ‌دان معاصر انگلیسی، این افراد «از صمیم قلب و صادقانه احساس می‌کردند که اگرچه فعالیت اقتصادی آنان با قوانین سنتی کلیسای قدیم در تضاد است، مخالف خواست الهی نیست و در چشم آنان

---

۱. برای توضیحات بیشتر نگاه کنید به: هابز، توماس (۱۳۹۳) لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، نشر نی، تهران.

2. Reformation

۳. برای توضیحات بیشتر نگاه کنید به: وبر، ماکس (۱۳۷۳)، اخلاق پروتستانی و روح سرمایه‌داری، ترجمهٔ عبدالکریم رشیدیان و پریسا منوچهری کاشانی، با مقدمه‌ای از آنتونی گیدنز، انتشارات علمی و فرهنگی، تهران.

این اعمال در بزرگداشت خداوند بود».[1]

۱-۵. سیاست‌های اقتصادی فردگرایانه

در دوره سوداگری، فردگرایی جدید موجب اعتراضات بسیار به انقیاد امور اقتصادی در محدوده خواسته دولت شد. از نیمه قرن هفدهم، تقریباً تمامی نویسندگان مکتب سوداگری، انحصارات اعطایی دولت و دیگر اشکال حمایت جانب‌دارانه در بازار داخلی را مورد نکوهش قرار دادند، اگرچه با حمایت دولت در بازرگانی بین‌المللی مخالفتی نداشتند. بسیاری از آنان باور داشتند که در بازار رقابتی خریدار در مقابل خریدار، فروشنده در مقابل فروشنده و خریدار در مقابل فروشنده قرار می‌گیرد و اگر قیمت‌ها را به دست نوسانات بازار بسپاریم تا خود به سطح تعادلی برسد، جامعه بیشترین نفع ممکن را خواهد برد (هانت، ۱۳۸۱، ص ۹۳).

در قرن هفدهم و اوایل قرن هجدهم، این عقیده که محدودیت‌های تولید و تجارت در کشور به زیان همه افراد است، به‌طور وسیعی اشاعه یافت. در میان افرادی که از این ایده حمایت می‌کردند، شاید سر دادلی نورث[2] (۱۶۹۱- ۱۶۴۱)، نخستین سخنگوی آشکار اخلاق فردگرایانه بود که نظریات او بعدها اساس لیبرالیسم کلاسیک را تشکیل داد. او باور داشت انگیزه اصلی همه افراد خودخواهی است و اگر قرار است رفاه عمومی به حداکثر برسد، باید آزادانه در بازار رقابت کنند. به عقیده او اگر بیشتر قوانین محدودکننده‌ای که فراهم آورنده امتیازات خاص است از میان برداشته شود، رفاه عمومی به بهترین وجه تأمین می‌شود (هانت، ۱۳۸۱، ص ۹۳). در سال ۱۷۱۴، برنارد مندویل[3] کتاب «افسانه زنبوران، یا رذایل خصوصی، منافع عمومی»[4] را منتشر کرد و در آن این معماگونه ظاهراً شگفت‌انگیز را مطرح کرد که اگر همه مردم رذایلی را به کار بندند که در اصول اخلاقی

1. Christopher Hill, (1966), Protestantism and the Rise of Capitalism, New York, Mc-Millan, pp.46 and 47.
2. Sir Dudley North
3. Bernard Mandeville
4. The Fable of the Bees: or Private Vice, Public Benefits

قدیمی به‌شدت سرزنش می‌شده است، خیر عمومی به بهترین وجه تأمین خواهد شد. به گفته هانت، سودجویی تنها در جامعه‌ای موفق است که در آن حمایت از حقوق مالکیت و تضمین غیرشخصی تعهدات قراردادی بین افراد وجود دارد. ایدئولوژی تازه‌ای که در اواخر سده هفدهم و هیجدهم در حال ریشه گرفتن بود، این انگیزه‌ها و روابط بین افراد را توجیه می‌کرد.

۱-۶. لیبرالیسم کلاسیک و پیروزی سرمایه‌داری صنعتی

انقلاب صنعتی و پیروزی ایدئولوژی سرمایه‌داری یا لیبرالیسم کلاسیک هم‌زمان در اواخر قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم صورت گرفت. لیبرالیسم، فلسفه سرمایه‌داری صنعتی جدید بود و انگاره‌های لیبرالی جدید شرایط سیاسی و فکری را در انگلستان سده هجدهم به وجود آورد؛ شرایطی که سبب رشد نظام سرمایه‌داری کارخانه‌ای شد. در این بین، تقاضا برای کالاهای انگلیسی که به‌سرعت رو به افزایش بود و امید به دست آوردن سودهای بیشتر در اواخر سده هجدهم و اوایل سده نوزدهم، موجب جهشی واقعی در فعالیت‌های مبتکرانه شد. این نوآوری‌های[1] همه‌جانبه انقلاب صنعتی، انگلستان، اروپای غربی و آمریکای شمالی را به جوامعی شهری مبدل کرد که زیر سلطه شهرهای بزرگ صنعتی قرار داشتند. در این شهرها انبوهی از کارگران در انقیاد انضباط غیرانسانی تولید کارخانه‌ای قرار داشتند.

نتیجه عملی دکترین فوق گسترش این عقیده در آن زمان بود که کارگران به‌گونه‌ای درمان‌ناپذیر تنبل‌اند. بدین ترتیب فقط پاداشی عمده یا ترس از گرسنگی و محرومیت می‌توانست آنان را به کار وا دارد. این نظریه با نظر قدیمی، یعنی اخلاق پدرسالارانه که در سال ۱۶۰۱ موجب تصویب قانون الیزابت برای دستگیری از بینوایان شد، تفاوت بنیادی داشت. توجه پدرسالارانه به بینوایان دو سده طول کشید و در سال ۱۷۹۵ در نظام «اسپینهاملند»[2] به اوج خود رسید. این نظام برای هرکس، توانا یا ناتوان و شاغل یا بیکار،

1. Psychological Hedonism
2. Speenhamland

حداقل معیشتی را که از مالیات‌های عمومی پرداخت می‌شد، تأمین می‌کرد. نظام مزبور نوعی از کمک برای مقابله با فقر روستایی در انگلستان در پایان سده هجدهم و اوایل سده نوزدهم بود. قانون اسپینهاملند اصلاحیه‌ای بود بر قانون الیزابتی بینوایان. کارل پولانی نقد مهمی بر قانون اسپینهاملند نوشته است که در ادامه به نظرات این نویسنده پرآوازه تاریخ اقتصادی پرداخته می‌شود. او در فصل هفتم کتاب خود به نام «دگرگونی بزرگ» دراین‌باره چنین نوشته است:[1]

جامعه سده هجدهم ناآگاهانه در مقابل هرگونه تلاشی برای تبدیل آن به زائده بازار مقاومت می‌کرد. اگرچه در غیاب بازار کار هیچ‌گونه اقتصاد بازاری تصور نمی‌شود، استقرار چنین بازاری به‌ویژه در تمدن روستایی انگلستان، متضمن نابودی کامل انسجام سنتی جامعه بود. در فعال‌ترین دوره انقلاب صنعتی (از ۱۷۹۵ تا ۱۸۳۴)، قانون اسپینهاملند مانع بزرگی برای ایجاد بازار کار در انگلستان بود.

به گفته پولانی عملاً بازار نیروی کار، آخرین بازاری بود که قرار بود تحت نظم نوین صنعتی ایجاد شود و این گام نهایی تنها زمانی برداشته شد که اقتصاد بازار برای شروع به کار آماده شده بود. در این زمان نبود بازار برای نیروی کار، مردم عادی را بیش از پیامدهای ناگوار این بازار با ناخوشایندی مواجه کرد. بازار آزاد کار به‌رغم روش‌های غیرانسانی که برای ایجاد آن به کار رفت، درنهایت امر از نظر مالی برای همه دخیلان مفید بود. با این همه بعد از ایجاد بازار کار مشکل اساسی خودنمایی کرد. مزایای اقتصادی بازار آزاد نتوانست ویرانی اجتماعی به بار آورده را جبران کند؛ به همین منظور بایدمقررات جدیدی وضع می‌شد تا از نیروی کار در برابر کارکرد خودساز و کار بازار حمایت شود.

گفتنی است که لیبرال‌های کلاسیک به نظام «اسپینهاملند» حمله کردند و سرانجام توانستند قانون بینوایان ۱۸۳۴ را تصویب کنند. به گفته *آلبرت دایسی*، متخصص در زمینه ارتباط قانون و عقاید عمومی، به‌ویژه در سده نوزدهم هدف قانون، فوق این بود که «با از بین بردن

1. Polanyi, Karl (2001), The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time, ch.7.

نظـام دهشـت‌باری کـه در آن بیکاره‌هـا، بـدون هیچ‌گونـه تـلاش بـار زندگـی خـود را بـر دوش همسـایگان کوشـای خـود می‌افکندنـد، از اتـلاف امـوال مـردم زحمتکـش جلوگیـری کنـد».[۱]

در ایـن دوره ایدئولـوژی لیبرالـی کلاسـیک سـرمایه‌داری بـر افـکار اجتماعـی و اقتصـادی تفوق یافـت. ایدئولـوژی جدیـد افـراد را بـه شـکلی خودخـواه، حسـابگر، تنبـل و به‌طورکلـی مسـتقل از جامعـه‌ای کـه جزئـی از آن بودنـد، جلـوه مـی‌داد. ایـن نکتـه در آثـار لیبرال‌هـای بعـدی، به‌خصوص جرمـی بنتهـام[۲] بـا لذت‌گرایـی روانـی آمیختـه شـد. طبـق ایـن نظـر، انگیـزه همـه اعمـال انسـان تمنـا بـرای کسـب لـذت و احتـراز از درد اسـت. سـرانجام در نظریـه جمعیـت مالتـوس کـه جزئـی اساسـی و مهـم از دکتریـن اقتصـادی و اجتماعـی لیبرال‌هـای کلاسـیک بـود بیـان شـد کـه انجـام دادن فعالیت‌هـای اجتماعـی به‌منظـور تسـکین درد و رنـج بینوایـان نه‌تنهـا کار عبثـی اسـت، حتـی پیامدهـای زیان‌بـار اجتماعـی هـم بـه دنبـال دارد. در ایـن بیـن، لازمـه قبـول ایـن نظـر رد کامـل اخـلاق پدرسـالارانه مسـیحی بـود.[۳]

تحلیـل آدام اسـمیت دربـاره بـازار به‌صـورت دسـتی نامرئـی پشـتیبان دکتریـن آزادی بی‌قیـد و شـرط اقتصـادی بـود؛ دسـتی کـه خواسـت‌های خودخواهانـه را در جهـت فعالیت‌هایـی هدایـت می‌کـرد کـه از نظـر اجتماعـی ارزش بیشـتری داشـتند. سـرمایه‌دار اسـمیت تنهـا بـه منافـع خویـش و نـه بـه منافـع جامعـه توجـه دارد؛ امـا تعقیـب منافـع خویـش الزامـاً او را بـه سـمت برگزیـدن کاری کـه بیـش از همـه بـه نفـع جامعـه اسـت هدایـت می‌کنـد.[۴]

دکترین‌هـای اقتصـادی و جمعیتـی کلاسـیک، طبعـاً سـبب پیدایـش اعتقاداتـی سیاسـی شـد. بنـا بـر ایـن دکتریـن، دولـت یـا حکومـت مصیبتـی اسـت کـه تنهـا هنگامـی تحمـل می‌شـود کـه یگانـه وسـیله احتـراز از مصیبتـی عظیم‌تـر باشـد. در ایـن بیـن، تنهـا نقشـی کـه ایـن فلسـفه بـرای حکومـت تعییـن می‌کـرد، انجـام دادن کارهایـی بـود کـه پشـتیبان و مشـوق فعالیت‌هـای سـودآور

1. Albert V. Dicey, (1961), Law and Public Opinion in England, Second ed., London, McMillan, p. 203.
2. Jeremy, Bentham (1955), An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Prentice –Hall, p.341.
3. Malthus, Thomas Robert (1999). Gilbert, Geoffrey, Ed.An Essay on the Principle of Population, Oxford World's classics.Oxford University Press.
۴. در این زمینه نگاه کنید به: محمدعلی کاتوزیان (۱۳۵۸)، آدام اسمیت و ثروت ملل، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.

بود. لیبرال‌های کلاسیک معتقد بودند دولت به‌منظور تضمین کوشش فراوان نخبگان، باید حمایت از مالکیت خصوصی را بالاترین و ضروری‌ترین هدف خود قرار دهد. آدام اسمیت در کتاب «ثروت ملل» خود سه وظیفه اساسی را برای دولت برمی‌شمارد: حمایت از کشور در برابر متجاوزان خارجی، حمایت از شهروندان در مقابل بی‌عدالتی دیگر شهروندان و مسئولیت ایجاد و ترمیم نهادها و تأسیسات عمومی.

۱-۷. هزینه‌های اجتماعی انقلاب صنعتی و اعتراضات سوسیالیستی

به گفته هانت (۱۳۸۱، ص ۱۳۹) هرگاه در طول تاریخ جامعه‌ای ناچار بوده است زندگی در سطح بخور و نمیر را بر گروهی از اعضای خود تحمیل کند، این فداکاری همیشه بر عهده کسانی بوده که از نظر اقتصادی و سیاسی کمترین قدرت را داشته‌اند. در انقلاب صنعتی انگلستان هم وضع بر همین منوال بود. در سال ۱۷۵۰ میلادی، طبقه کارگر در سطح حداقل معاش زندگی می‌کرد و این سطح (برحسب قدرت خرید مزدها) در نیمه دوم سده هجدهم کاهش یافت. روند تغییرات در سطح زندگی طبقه کارگر در نخستین دهه‌های سده نوزدهم از مسائل بحث‌شده تاریخ‌دانان است. شکی نیست که در تمامی دوره انقلاب صنعتی سطح زندگی بینوایان به‌شدت تنزل یافت.

گفتنی است زیان حاصل از کاهش مصرف به‌هیچ‌وجه تنها دشواری یا حتی سخت‌ترین دشواری نبود که انقلاب صنعتی بر طبقه کارگر تحمیل کرد. نظام جدید کارخانه‌ای شیوه سنتی زندگی کارگران را بر هم زد و آنان را در دنیایی کابوس مانند رها کرد که به‌هیچ‌روی آمادگی مقابله با آن را نداشتند. در این بین، کارگران غرور حرفه‌ای خود و روابط شخصی نزدیکی را که در صنایع دستی داشتند از دست دادند. در این نظام جدید رابطه آنان با کارفرما تنها از طریق بازاری غیرشخصی یا ارتباط پولی بود. آنان ارتباط مستقیم خود را با ابزار تولید از دست دادند و تا حد فروشندگان نیروی کار که برای معاش خود به شرایط بازار وابسته‌اند، تنزل یافتند (هانت، ۱۳۸۱، ص ۱۴۰).

در این زمان، ماشین که پیش‌تر ابزاری برای کمک به انسان بود، در مرکز فرایند تولید

قرار گرفت و انسان هم به ابزاری در دست ماشین سنگدل بی‌احساس که تعیین‌کننده سرعت کار بود تبدیل شد. در اواخر سده هجدهم و اوایل سده نوزدهم، شورشی ناگهانی علیه نظام جدید کارخانه‌ای برپا شد و گروه‌های کارگران ماشین‌ها و کارخانه‌ها را نابود کردند؛ زیرا آنها را مسئول نگون‌بختی خود می‌دانستند، این شورش‌ها که شورش‌های لودایت[1] نامیده می‌شد، در سال ۱۸۱۳ با اعدام یا تبعید تعداد بسیاری از کارگران به جرم این‌گونه فعالیت‌ها خاتمه یافت.

در این بین، کارفرمایان برای پرداخت مزدهای کمتر زنان و کودکان را استخدام کردند. به‌موجب قرارداد کارآموزی، کودکان به مدت هفت سال یا تا زمانی‌که به ۲۱ سالگی می‌رسیدند، در اختیار کارخانه‌ها قرار می‌گرفتند. در این موارد، در مقابل ساعات طولانی کار در سخت‌ترین شرایط، به کودکان تقریباً چیزی پرداخت نمی‌شد و مجریان قانون بینوایان می‌توانستند با کودکان بینوا قرارداد کارآموزی ببندند. این مسئله معاملات منظمی را به وجود آورد که در آن کودکان همچون کالا بین ریسندگان و مجریان قانون بینوایان معامله می‌شدند. دسته‌های پنجاه، هشتاد یا صد نفری کودکان بسیج می‌شدند و مانند گله گوسفند به کارخانه روانه می‌گشتند و در آنجا برای سال‌های زیادی زندانی می‌ماندند».[2] بدرفتاری با زنان نیز تقریباً در همین حد بود. کار در کارخانه با طولانی بودن، دشواری و یکنواختی همراه و انضباط آن بسیار خشن بود. در بسیاری موارد نیز زنان با تجاوز جنسی کارفرما یا سرکارگر مواجه می‌شدند (هانت، ۱۳۸۱، ص ۴۱۶).

باید توجه داشت که از نخستین مراحل شروع تولید کارخانه‌ای در صنایع نساجی، کارگران کوشیدند به‌منظور حمایت از منافع مشترک خویش با یکدیگر متحد شوند. در دهه ۱۷۹۰، سازمان‌های کارگری به‌سرعت وسعت گرفتند و این پدیده همراه با افزایش نارضایتی‌های اجتماعی و اقتصادی، طبقات بالا را سخت مضطرب کرد. آنان خاطرات انقلاب فرانسه را به‌خوبی به یاد داشتند و از قدرت متشکل کارگران در هراس بودند.

1. Luddite
2. Paul Mantoux (1927), The Industrial Revolution in the Eighteen Century, New York: Harcurt Brce Jovanovich, pp. 410-411.

در این بین، نتیجه قانون اجتماعات ۱۷۹۹ هر نوع اجتماع کارگری را به‌منظور بالا بردن مزدها، کاهش ساعات کار، یا ایجاد هر نوع مقرراتی که آزادی عمل کارفرمایان را محدود می‌کرد، ممنوع کرد. طرفداران این قانون استدلال‌های خود را بر پایه اهمیت و نیاز به رقابت آزاد و مضرات انحصار (که ارکان اساسی لیبرالیسم کلاسیک بود) قرار دادند؛ اما در این استدلال‌ها به اجتماع و تبانی کارفرمایان یا رویه‌های انحصارطلبانه سرمایه‌داران اشاره‌ای نشد.

شایان ذکر است، برانداختن نظام اسپینهاملند که در سال ۱۷۹۵به‌منظور کمک به بینوایان تأسیس شد، هدف دیگری بود که لیبرال‌های کلاسیک در راه تحقق آن سخت کوشیدند. آنها پس از موفقیت در برانداختن نظام مزبور، نظامی خشن را در سال ۱۸۳۴ جایگزین کردند. نظر لیبرال‌های کلاسیک این بود که کارگران باید تمام کارهای موجود در بازار را بدون توجه به میزان مزد یا شرایط آن بپذیرند. در این بین، به هرکس که نمی‌خواست یا نمی‌توانست از این شرط پیروی کند باید تنها به‌اندازه‌ای کمک کرد که برای پیشگیری از مرگ او در اثر گرسنگی کافی باشد. سهم این افراد به‌طور عمده از پایین‌ترین مزدهایی که در بازار پرداخت می‌شد، پایین‌تر بود و وضع عمومی این کارگران نیز باید آن‌قدر سبب بدنامی‌شان می‌شد تا آنان را به جست‌وجوی کار مفیدی برمی‌انگیخت. در طول تاریخ تنها چند قانون از قانون بینوایان ۱۸۳۴ غیرانسانی‌تر بوده است (هانت، ۱۳۸۱، ص ۱۴۸).

لیبرالیسم کلاسیک نه‌تنها در مقابل مصیبت کارگران بی‌اعتنا بود، حتی این نظر را بیان می‌کرد که میل به بهبود بخشیدن شرایط فقرا جنون‌آمیز و محکوم به شکست است؛ اما برخی لیبرال‌های کلاسیک نظرات متفاوتی داشتند؛ مثلاً تاماس هاجسکین[1] معتقد بود سرمایه مولد نیست. سود سهم هم غیرمنصفانه و اجباری است و نخبگان انگل از محصول تولیدکنندگان، یعنی کارگران، برداشت می‌کنند. باور او این بود که دست نامرئی در نظام بازار رقابتی تنها در نظام سوسیالیستی مبتنی بر بازار مؤثر است.

1. Thomas Hodgskin

شـایان ذکـر اسـت کـه رابـرت اوئـن، سـرمایه‌دار ثروتمنـد، نهضـت سوسیالیسـم تعاونـی را اشـاعه داد و بـرای اسـتقرار آن کوشـید. بـه گفتـه کارل پولانـی، جنبـش اوئنـی در اصل نه سیاسـی بـود و نـه متعلـق بـه طبقـه کارگـر، بلکـه مظهـر آرزوهـای مردمانـی عـادی بـه سـتوه آمـده از ظهـور کارخانـه بـود کـه می‌خواسـتند شـکلی از زندگـی را کشـف کننـد کـه انسـان را اربـاب ماشـین‌آلات کنـد. از زاویـه عملـی، اوئنیسـم سـرآغاز جنبـش مـدرن اتحادیه‌هـای کارگـری بـود.[۱] سوسیالیسـت‌های دیگـر نیـز همگـی بـه نابرابری‌هـای سـرمایه‌داری معتـرض بودنـد. آنـان بـاور داشـتند کـه بـا از میـان بـردن مالکیـت خصوصـی بـر سـرمایه می‌تواننـد جامعـه‌ای صنعتـی بسـازند کـه در آن حرمـت مـرد و زن حفـظ، و پیامدهـای تولیـد عادلانـه توزیـع شـود. در بیـن سوسیالیسـت‌ها، کارل مارکـس (۱۸۸۳– ۱۸۱۸) بانفوذتـر از همـه بـود. نوشـته‌های او نه‌تنهـا بـر افـکار سوسیالیسـتی، بـر سیاسـت‌هایی کـه زندگـی قسـمت عظیمـی از جمعیـت جهـان را در برمی‌گیـرد، اثـر عمیقـی داشـت.

گفتنـی اسـت در ماتریالیسـم تاریخـی مارکـس، شـیوه تولیـد مهم‌تریـن رکـن نظـام اجتماعـی اسـت. در شـیوه تولیـد سـرمایه‌داری، تخصیـص نیـروی کار و منابـع تولیـد بـا بـازار اسـت. در سـرمایه‌داری کارگـران و سـرمایه‌داران مهم‌تریـن طبقـات اجتماعـی محسـوب می‌شـوند و قـدرت سـرمایه‌داران بـر پایـه مالکیتشـان بـر وسـایل تولیـد اسـت. مالکیـت خصوصـی نیـز رابطـه‌ای اجتماعـی همـراه بـا امتیـازات و اختیاراتـی اسـت کـه بـا اعمـال قهـر بـه وجـود آمـده و همان‌گونـه نیـز بـر پـا مانـده اسـت. همچنیـن، سـرمایه صرفـاً ابـزار و ماشـین‌آلات نیسـت، بلکـه مالکیـت بـر آنهـا در چارچـوب روابـط اجتماعـی و اقتصـادی میـان سـرمایه‌داران و کارگـران اسـت. مـزدی که کارگـران می‌گیرنـد تنهـا بخشـی از ارزش تولیدشـده آنهاسـت کـه سـرمایه‌داران مابقـی ایـن ارزش را بـه ازای اجـازه‌ای کـه بـه کارگـران داده‌انـد تـا بـا آنهـا کار کننـد، طلـب می‌کننـد.

شـایان ذکـر اسـت کـه هـدف آثـار اقتصـادی مارکس بـرای شـناخت تعارض بیـن نظـام طبقاتی (یـا نظـام مالکیـت خصوصـی) سـرمایه‌داری و روش‌هـای تولیـدی و مبادلـه کالایـی سـرمایه‌داری اسـت. بـه نظـر مارکـس، ایـن تعـارض سـرانجام موجـب واژگونـی سـرمایه‌داری و برقـراری

۱. کارل پولانی (۱۳۹۱)، دگرگونی بزرگ، خاستگاه سیاسی و اقتصادی روزگار ما، ترجمه محمدجواد مالجو، پردیس دانش، ص ۳۱۶ و ۳۱۷.

جامعه سوسیالیستی بدون طبقه خواهد شد. همان‌طور که می‌دانیم پیش‌گویی‌های مارکس در کشورهای صنعتی اروپا درست نبود و جامعه اروپا در سده بیستم عملاً به سمت سوسیال دموکراسی و فاشیسم حرکت کرد. همچنین تجربه ایجاد سوسیالیسم در کشوری واحد در روسیه تزاری، پس از سال‌ها کشمکش در عرصه داخلی و بین‌المللی با ناکامی مواجه شد و عملاً «اردوگاه سوسیالیستی» اتحاد شوروی در اروپای غربی در دهه ۱۹۹۰ فروپاشید. گفتنی است سوسیالیسم در روسیه تزاری را لنین به دنبال انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ مطرح کرد و تروتسکی با آن مخالف بود.

۱-۸. طلوع سرمایه‌داری شرکتی

خصوصیت سرمایه‌داری در اواخر سده نوزده میلادی رشد شرکت‌های غول‌آسا بود. در آن زمان کنترل بیشتر صنایع مهم بیش از پیش متمرکز شد و هم‌زمان با این تمرکز در صنعت، درآمد هم در دست درصد معدودی از جمعیت قرار گرفت. با در نظر گرفتن این واقعیات به نظر می‌رسد که ایدئولوژی لیبرال کلاسیک- که به تحلیل اقتصادی مبتنی بر تعداد بسیاری شرکت‌های کوچک و نسبتاً ناتوان وابسته بود- باید کنار گذاشته می‌شد؛ زیرا شکافی که نظریه و واقعیت را از هم جدا می‌کرد، سخت وسعت گرفته بود؛ اما این عقیده که اقتصاد مبتنی بر بازار رفتار سودجویانه را در جهت اعمالی که متضمن خیر اجتماعی است هدایت می‌کند، توجیه بسیار فریبنده‌ای برای فعالیت‌های سودجویانه بود؛ بنابراین، ایدئولوژی سرمایه‌داری لیبرال کلاسیک با جدیدت هرچه بیشتر در قالب نظریات مکتب تازه نئوکلاسیک جای گرفت.

به گفته هانت (۱۳۸۱، ص ۲۵۶ و ۲۵۷)، اقتصاد دانان نئوکلاسیک با استفاده از نظریه قیاسی استادانه‌ای توانستند از سیاست آزادی بی‌قید و شرط اقتصادی کلاسیک دفاع کنند. تنها وظایفی که اقتصاد دانان محافظه‌کار نئوکلاسیک در قبال حکومت داشتند این بود که به‌طور مستقیم یاغیرمستقیم سبب پیشبرد منافع بازرگانی شوند. اقتصاددانان لیبرال نئوکلاسیک نیز معتقد بودند حکومت باید در زمینه‌های معدود دیگری دخالت کند که در آن

عملکرد بازار نمی‌تواند رفاه اجتماعی را افزایش دهد. اقتصاد نئوکلاسیک، خواه در دست جناح محافظه‌کار یا لیبرال، دفاعی ایدئولوژیکی از وضع موجود بود.

درنهایت، هدف ایدئولوژی داروین‌گرایان و بیشتر بازرگانان دفاع از بسیاری نتیجه‌گیری‌های اقتصاددانان نئوکلاسیک بود، البته این دفاع کاملاً بر اساس دیگری استوار بود. آنان وجود تمرکز فراوان در قدرت شرکت‌ها، ثروت و درآمد شخصی را می‌پذیرفتند و باور داشتند که این نشانه‌ای از برتری ثروتمندان در فرایند تکاملی، و به این جهت از نظر اجتماعی سودمند است.

در این دوره بسیاری از اندیشه‌پردازان سرمایه‌داری، شیوه تفکر لیبرالیسم کلاسیک را به دلیل استواری بر فرض‌های غیرواقع‌بینانه مردود اعلام کردند. این متفکران نوعی تازه از اخلاق پدرسالارانه مسیحی را به کار گرفتند که به‌موجب آن سرمایه‌داران همچون پدر خیرخواهی از سیاست‌های رفاه اجتماعی حمایت می‌کنند. گفتنس است که این اخلاقیات جدید اهمیت ویژه‌ای در تصویب قوانین سیاست جدید دهه ۱۹۳۰ در ایالات‌متحده داشت.

۱-۹. درهم‌آیی قدرت‌های انحصاری در ایالات‌متحده و آثار وبلن [1]

فرایند صنعتی شدن ایالات‌متحده پس از جنگ داخلی، در مراحل نخست، رقابتی حاد میان سرمایه‌داران صنعتی و مالی به همراه آورد. بین سال‌های ۱۸۶۰ تا اوایل دهه ۱۸۸۰ بازرگانان توانا و حیله‌گر توانستند از ثمره دست‌اندازی‌های اقتصادی خود، امپراتوری‌های عظیم اقتصادی برپا کنند. پیشرفت‌های عمده حمل و نقل در این دوران، همسان‌سازی در لوازم‌یدکی و کالاها و افزایش کارایی در تولید انبوه، بازارهایی را در پهنه کشور به وجد آورد. برد و باخت در این کشمکش اقتصادی نیز فراوان بود و در این میان کسی به دنبال صدقه نبود.

در سده نوزدهم، تولید صنعتی و بازار وسیع ملی امکانات وسیعی برای کسب سود فراهم آورد که سبب شکل‌گیری مقابله‌های صنعتی حادی شد. چند شرکت بسیار بزرگ از راه مغلوب کردن رقبا و در مواردی بسیار از راه کلاه‌برداری از مردم، بر اقتصاد

---

1. Thorstein Veblen

ایالات‌متحده سایه انداختند. در اواخر این سده انباشت سرمایه درون شرکت‌های بزرگ عقلایی، مرتب و نهادینه شده بود و تایلوریسم[1] و کاربرد علمی مدیریت، جانشین روال قدیمی و روش‌هایی شد که کارفرمایان به‌منظور انباشت سرمایه برای خود اختیار کرده بودند. افزون بر این، در این دوره مدیران به مثابه قشری جدید اهمیت یافتند.

هم‌زمان با توسعه شرکت‌های بزرگ، مخالفت عمومی از این شرکت‌ها و بی‌توجهی آشکار آنها به رفاه عمومی شکل گرفت. این خصومت عمومی چنان شدت و وسعتی یافت که در انتخابات ۱۸۸۸ برای ریاست‌جمهوری، هم دموکرات‌ها و هم جمهوری‌خواهان از تصویب قوانین دولت فدرال که سوءاستفاده شرکت‌های بزرگ را محدود می‌کرد پشتیبانی کردند. در این بین، هدف تصویب قانون ضد تراست شرمن[2] در سال ۱۸۸۹ و برپایی چند مؤسسه ناظر دولتی کنترل نحوه فعالیت این شرکت‌ها بود؛ اما دولت در عمل به این شرکت‌ها کمک می‌کرد تا به تحکیم و تثبیت امپراتوری عظیمشان ادامه دهند. در دهه‌های بعد، تأثیر اساسی قانون ضد تراست شرمن تضعیف اتحادیه‌های کارگری بود. آنچه در آغاز حالت تسلیم در برابر تنفر عمومی از سوءاستفاده‌های شرکت‌های بزرگ را داشت، به‌صورت قانونی علیه کارگران درآمد. چنین تأثیری نتیجه تصمیم دادگاه‌ها مبنی بر این بود که اعتصاب‌های کارگری نیز نوعی محدودیت برای تجارت است و بر این اساس حکومت تعداد بی‌شماری از رهبران اتحادیه‌ها را دستگیر کرد و بسیاری از اتحادیه‌ها را در هم شکست.

باید توجه داشت که آثار توریستن وبلن، به بهترین وجهی نشان‌دهنده و تبیین‌کننده پیامدهای مخربی است که تبانی میان حکومت و شرکت‌های بزرگ در پی دارد. وبلن بر تمایز میان صنعت (سازنده اشیای مورد نیاز برای رفاه عامه) و بازرگانی که با تخریب صنایع برای مالکان ثروتمند غایب سودهای هنگفتی فراهم می‌کند، بسیار تأکید دارد. توجه او به تحلیل امپریالیسم و نظامی‌گری است و بر فلاکت مزمن عمومی که حاصل چشم و هم‌چشمی مصرف در جامعه‌ای سرمایه‌دار مبتنی بر مال‌اندوزی و رقابت تأکید می‌کند.

---

1. Tailorism
2. Sherman Anti-Trust Act

می‌توان گفت در تاریخ تفکر آمریکا، عمق بسیاری از تحلیل‌های وبلن بی‌همتاست (هانت، ۱۳۸۱، ص ۳۰۶).

۱-۱۰. رونق اقتصادی و سوسیالیسم تدریجی

در اواخر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم، تحلیل سوسیالیستی سرمایه‌داری تحت تأثیر شدید دو تحول زیر قرار گرفت:

- به دست آوردن امتیازات اقتصادی و سیاسی توسط طبقه کارگر؛
- دست‌اندازی امپریالیستی قدرت‌های سرمایه‌داری بر اقتصاد کمتر توسعه یافته جهان .

این تحولات نهضت سوسیالیستی را به دو جناح تقسیم کرد. برخی معتقد بودند که سوسیالیست‌ها می‌توانند حکومت را به طور مسالمت‌آمیز در دست گیرند و آن را برای پیشبرد اصلاحات اقتصادی و اجتماعی سوسیالیستی که به‌تدریج به تکامل سوسیالیسم منجر می‌شود، به کار گیرند؛ اما سوسیالیست‌های سرسخت‌تر به پیروی از نظریات مارکس در مورد ماهیت طبقاتی حکومت‌های سرمایه‌داری ادامه دادند و بر لزوم انقلاب پای‌فشاری کردند. با توجه به موضوع در دست بررسی، در اینجا به گرایش‌های اصلاح‌طلبانه توجه خواهیم داشت.

تا آنجا که به امتیازات طبقه کارگر مربوط می‌شود، در نیمه دوم سده نوزدهم درآمد واقعی کارگران در تمامی جهان سرمایه‌داری افزایش (هانت، ۱۳۸۱، ص ۳۰۸) و با پیدایش روش‌های تولید انبوه، قیمت بسیاری از کالاهای مصرفی کارگران کاهش یافت. روش‌های تازه تولید و قدرت خرید بیشتر کارگران تغییری اساسی در انگاره مصرف آنان به وجود آورد؛ به‌طوری که آنها توانستند گوشت، میوه و شیرینی بیشتری بخورند. از سوی دیگر، کفش، لباس، لوازم منزل، روزنامه، دوچرخه و کالاهای دیگری که به‌صورت انبوه تولید می‌شد، در محدوده امکانات مصرفی تعداد بیشتری از مردم قرار گرفت. بدون شک، در این دوران وضع کارگران به طور متوسط بهبود یافت (همان).

البته توجه به میانگین‌ها گمراه‌کننده است. دو بررسی اجتماعی انجام‌شده در اواخر

سده نوزدهم نشان می‌داد که ۴۰ درصد از طبقه کارگر در شهرهای لندن و یورک هنوز درنهایت فقر می‌زیستند. اینکه به‌رغم بیش از نیم‌قرن افزایش سریع در میانگین مزدهای واقعی، هنوز چنین وضعی وجود داشت، حاکی از شرایط رقت‌بار اوایل سده نوزدهم بود. در این دوران، کارگران در اروپای غربی و ایالات‌متحده نیز امتیازات مشابهی به دست آوردند. در بیشتر این کشورها امتیازات اقتصادی با امتیازات سیاسی همراه بود. اغلب کشورهای صنعتی سرمایه‌دار نیز تا اوایل سده بیستم به‌تمامی مردان خود حق رأی و انتخاب داده بودند. در این دوران احزاب سیاسی به منظور پیشبرد خواست‌های کارگران به وجود آمدند که موفق‌ترین آنها حزب سوسیال دموکرات آلمان بود که در سال ۱۸۷۵ در جلسه‌ای در گوتا[1] با شرکت پیروان مارکس و به رهبری ویلهلم لیبکنخت[2] و آگوست ببل[3] و پیروان فردیناند لاسال[4] تشکیل شد. برنامه‌ای که در نخستین کنگره حزب تصویب شد و به برنامه گوتا معروف بود نوعی سازش‌کاری را نشان می‌داد که به‌شدت مورد حمله مارکس قرار گرفت. اختلاف بین سوسیالیست‌های انقلابی و اصلاح‌طلبان در حزب سوسیال دموکرات در چهل سال بعد نیز به‌صورت اختلافی عمده باقی ماند.

این حزب جدید در انتخابات ۱۸۷۷، بیش از ۵۰۰ هزار رأی آورد و دوازده نماینده به مجلس نمایندگان فرستاد. این قدرت‌نمایی، بیسمارک را به وحشت انداخت. در ۱۸۷۸ نیز مجموعه‌ای از قوانین مشهور ضد سوسیالیستی به تصویب رسید. بسیاری از سوسیالیست‌هایی که سرسخت‌تر بودند تبعید شدند. تشکیل جلسه و انتشار روزنامه برای حزب سوسیال دموکرات هم در این سال ممنوع شد. به‌رغم این فشارها رشد حزب سوسیال دموکرات ادامه یافت. با فرارسیدن سال ۱۸۹۰، این حزب ۱۴۲۷ هزار رأی به دست آورد و مهم‌ترین حزب مجلس نمایندگان شد. فشار حکومت نتیجه‌ای نداشت؛ درنهایت قوانین ضد سوسیالیستی کنار گذاشته شد. بیسمارک در واکنش به فشار سوسیالیست‌ها به منظور

1. Gotha
2. Wilhelm Leibknecht
3. August Bebel
4. Ferdinand Lassale

کاستن از نفوذ حزب سوسیال دموکرات آلمان و جلب نظر کارگران آلمانی، تدابیری را به‌صورت برنامه‌های اجتماعی به کار گرفت. گفتنی است، قانون بیمه سلامت در ۱۸۸۳، قانون بیمه سوانح در ۱۸۸۴، قانون بیمه پیری و ازکارافتادگی در ۱۸۸۹، قانون حمایت کارگران در ۱۸۹۱ و قانون حمایت از کودکان در ۱۹۰۳ در آلمان به تصویب رسید.

در انگلستان و آلمان، همچنین تعداد دیگری از کشورهای اروپای غربی بسیاری از سوسیالیست‌ها تصور می‌کردند که نظام سرمایه‌داری نردبانی برای ترقی کارگران فراهم کرده است که می‌توانند به طور مداوم و مسالمت‌آمیز، از جهت رفاه اقتصادی و قدرت سیاسی ارتقا یابند. نهضت سوسیالیسم در انگلستان غیر مارکسیستی، و از جامعه فابین‌ها متأثر بود، فابین‌ها[1] برخلاف مارکس اعتقاد داشتند که در دموکراسی‌های پارلمانی مبتنی بر حق رأی همگانی، دولت سازمانی بی‌طرف است که اکثریت می‌توانند آن را برای پیشبرد اصلاحات در نظام اجتماعی و اقتصادی به کار گیرد. ازآنجاکه در اقتصاد سرمایه‌داری طبقه کارگر اکثریت را تشکیل می‌دهد، آنان مطمئن بودند که می‌توانند گام‌به‌گام با اصلاحات تدریجی امتیازات طبقه صاحب‌مال را از آن بگیرند و به جای انقلابی یک‌باره از راه تکاملی تدریجی به سوسیالیسم دست یابند. جامعه فابین به‌تدریج توانست در حزب پارلمانی کارگر نفوذ یابد. حزب کارگر نیز تا فرارسیدن سال ۱۹۱۸، برنامه‌ای سوسیالیستی را برای خود انتخاب کرد که بازتابی از عقاید و گرایش‌های جامعه فابین بود، و با فرارسیدن دهه ۱۹۲۰ توانست دولتی تشکیل دهد؛ بدین ترتیب برای بسیاری از مردم اعتقاد دستیابی به سوسیالیسم از طریق صندوق آرا راه پیروزی را می‌پیمود.

در آلمان، برنشتاین و تجدیدنظرطلبان نهضت سوسیالیسم را به‌سوی اصلاح‌طلبی هدایت کردند. جامعه فابین و اصلاح‌طلبان آلمانی نیز در تلاش برای کسب اکثریت آرا مجبور شدند اساسی‌ترین رکن سوسیالیسم، یعنی اجتماعی کردن ابزار تولید را کنار بگذارند.

افزون بر این، در اواخر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم، کشورهای امپریالیستی بیشتر مناطق جهان را که از نظر اقتصادی کمتر توسعه یافته بودند تقسیم‌بندی کردند.

1. Fabian Socialists

ساکنان این مناطق به وضعی خشن و بی‌رحمانه استثمار می‌شدند تا شرکت‌های بزرگ کشورهای توسعه یافته سرمایه‌داری بتوانند سود برند. موضوع امپریالیسم به‌تدریج در نهضت سوسیالیسم شکاف انداخت. بسیاری از سوسیالیست‌های اصلاح‌طلب، مانند جورج برنارد شاو و ادوارد برنشتاین، به‌شدت طرفدار امپریالیسم بودند. برخی دیگر و از آن جمله جی.ا. هابسون نیز با آن مخالفت داشتند. تحلیل هابسون از امپریالیسم بر توزیع نامطلوب ثروت و درآمد به‌عنوان علل این پدیده اجتماعی- اقتصادی تأکید داشت. او از طرفداران اصلاحاتی بود که توزیع مجدد ثروت و درآمد را در نظام سرمایه‌داری به وجود آوردند .در این بین، همه سوسیالیست‌های مارکسیست با امپریالیسم مخالفت کردند. روزالوگزامبورگ ریشه مسئله را در تقاضای کلی غیرکافی می‌دانست. اگرچه چارچوب نظری او دچار کمبودهایی بود، وی درکی عمیق از ماهیت سرمایه‌داری، ملی‌گرایی، نژادگرایی و نظامی‌گری داشت (R. Luxemburg, ۲۰۱۵).

۱- ۱۱. پایان صلح صدساله و جنگ جهانی اول

سده ۱۸۱۵ تا ۱۹۱۴ را دوران صلح و شکوفایی اقتصادی نامیده‌اند؛ دورانی که در آن کشورهای اروپایی فقط در سه دوره کوتاه با یکدیگر می‌جنگیدند (Polanyi, Karl, ۲۰۰۱). برای بسیاری که دوره جنگ جهانی اول و نابسامانی‌های اوایل دهه ۱۹۲۰ را درک کرده بودند، دهه‌های بلافصل پیش از سال ۱۹۱۴ عصری طلایی بود و اقتصاد واحد اروپا دستاورد ایده‌آل تلاش انسانی تلقی می‌شد. ثبات اقتصادی، امنیت و پیشرفت که پس از سال ۱۹۱۴ کمیاب بود، ویژگی‌های غالب دوره‌های پیش از آن شمرده می‌شد (شیرد کلاف و دیگران، ۱۳۶۸، ص ۷).

از نظر معاصران، «جنگ بزرگ» شکافی بود که از نظر اقتصادی یک دوره را از دوره دیگر جدا می‌کرد. پیش از این هیچ‌گاه اروپا در چنین سطح وسیعی برای یک جنگ سازمان‌دهی نشده بود. در فاصله سال‌های ۱۹۱۴ تا ۱۹۱۸ حدود ۶۵ میلیون سرباز از همه کشورهای متخاصم بسیج شدند. هزینه کل دولت‌ها برای مقاصد نظامی نیز به حدود

۲۰۰ میلیارد دلار رسید. بدیهی است این جنگ مصیبت‌بار خسارت‌های اقتصادی عظیمی داشت. در اثر این فشار، برخی اقتصادها از هم فروپاشید یا در شرف فروپاشی قرار گرفت. قدرت‌های مرکزی تحریم‌شده متفقان و کشورهای توسعه‌نیافته و از نظر صنعتی ضعیف ایتالیا و روسیه همه در شرایطی بودند که تا پایان جنگ به انحطاط کامل منتهی شدند. حتی در کشورهایی که به‌تدریج سقوط کردند، تظاهر به بازگشت سریع حیات اقتصادی به حالت عادی بیهوده بود. همه‌جا دولت‌ها جیره‌بندی مواد راهبردی و غذایی، کنترل تجارت خارجی، تنظیم قیمت‌ها و دستمزدها و استفاده از نیروی کار را اجرا کرده بودند (همان، ص ۱۶).

یکی از نابسامانی‌های جنگ جهانی اول فروپاشی نظام پولی مبتنی بر طلا بود. در این زمان، پرداخت‌های طلا به حال تعلیق درآمد و دولت‌ها به طور گسترده به وام‌گیری فراوان و چاپ اسکناس روی آوردند. تورم گاهی آن‌قدر شدت می‌یافت که ارزش پول را به طور کامل از میان می‌برد. نتیجه محتوم تورم زمان جنگ و پس از آن، توزیع درآمد و ثروت را دگرگون کرد؛ زیرا پس‌اندازها را از میان برد. درآمد گروه‌های مختلف نیز به‌سرعت در برابر حرکت رو به افزایش تورم کاهش یافت و تجارت و مبادله خارجی مختل شد (همان، ص ۱۵). حتی پس از آنکه نابسامانی‌های ناشی از جنگ و بحران بعد از جنگ (یعنی حدوداً تا سال ۱۹۲۴ یا ۱۹۲۵) مهار شد، اروپا به الگوهای اقتصادی پیش از جنگ بازنگشت. پرداخت غرامت و وام متفقان از یکدیگر موجب نابسامانی مالیه بین‌المللی و کاهش قدرت خرید برخی کشورها می‌شد. ازآنجاکه دولت‌ها مسئولیت‌های بیشتری در رفاه شهروندان خود بر عهده گرفته بودند، مالیات‌ها و هزینه‌های عمومی بالا باقی ماند تا هزینه مستمری‌بگیران جنگی، بیمه بیکاری و بیماری و هزینه‌های سنگین‌تر آموزش و پرورش، مسکن عمومی و دیگر تسهیلات تأمین شود. رویه تنظیم شرایط کار و پرداخت یارانه به برخی از صنایع اعمال‌شده در زمان جنگ، در بسیاری از کشورها تداوم یافت. کشاورزی اروپای شرقی نیز به‌شدت به یارانه یا نظارت بر قیمت وابسته شد.

پس از جنگ اول، تجربه اقتصادی ملت‌های مختلف به‌حدی از اساس متباعد شد که

عبارت «اقتصاد اروپا» که تا این حد مناسب سال‌های پیش از ۱۹۱۴ بود، دیگر در اینجا مصداق نداشت. جنگ و عهدنامه ورسای، با جدا کردن قدرت‌های فاتح و مغلوب -که پیامدهای اقتصادی گسترده‌ای داشت- بر این امر تأثیرگذار بود. به‌طورکلی، پس از جنگ بهبود اقتصادی در قالبی ملی و نه منطقه‌ای یا بین‌المللی تعقیب می‌شد. این گرایش به ناسیونالیسم اقتصادی در خلال رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ تقویت شد. بالاخره پس از جنگ، دو نظام اقتصادی مخالف لیبرالیسم اقتصادی سر برآوردند؛ نظام سوسیالیسم دولتی برنامه‌ریزی‌شده در روسیه شوروی و اقتصاد فاشیستی در کشورهای ایتالیا و آلمان.

پرسش مهم این است که چرا این صلح و رونق طولانی جای خود را به جنگ جهانی اول داد و به دنبال آن اروپا شاهد فروپاشی سهمگین اقتصادی و برآمدن قدرت‌های فاشیستی دولتی بود. به عقیده پولانی، لیبرالیسم اقتصادی که ابتدا در بریتانیا سپس در نقاط دیگر اروپا رواج یافت، با واکنشی اجتناب‌ناپذیر که عبارت بود از تلاش‌های هماهنگ برای حمایت جامعه در برابر بازار مواجه شد. این تلاش‌ها بدان معنی بود که لیبرالیسم بازار چنان‌که انتظار می‌رفت کار نمی‌کرد و نهادهای حاکم بر اقتصاد جهانی تنش‌های روزافزونی درون ملل و بین ملل ایجاد می‌کردند. همچنین بیانگر این است که برآمدن فاشیسم به مثابه دومین دگرگونی بزرگ، محصول دگرگونی بزرگ اول یعنی لیبرالیسم بازار بوده است.

درواقع در نظریه پولانی برخلاف آنچه طرفداران لیبرالیسم اقتصادی ادعا می‌کنند، اقتصاد امری خودبنیان نیست، درون مناسبات اجتماعی شکل می‌گیرد و تحت انقیاد سیاست، مذهب و روابط اجتماعی است، به همین دلیل است که کنترل بازار بر نظام اقتصادی پیامدهای مهمی برای کل سازمان اجتماعی به‌دنبال دارد. در این بین لیبرال‌های بازار به جای تجسم اقتصاد درون مناسبات اجتماعی تلاش می‌کنند مناسبات اجتماعی را درون نظام اقتصادی جای دهند و سیاستمداران را برای ترغیب این نگرش تعقیب کنند. این هدف در بازار بدون نابود کردن جوهر انسانی و طبیعی جامعه دوامی ندارد. با این کار انسان نابود، و محیط پیرامون او به دنیای وحش تبدیل می‌شود.

از نظر پولانی میان دکترین‌های بازار کار و تجارت آزاد، همچنین استاندارد طلا روابط همبستگی متقابل وجود دارد. به عقیده وی رژیم ارزی استاندارد طلا نوآوری بزرگ و نهادی است که نظریه بازارهای خود تنظیم‌گر را اجرا کرد و تا زمانی که استاندارد طلا وجود داشت، این تصور را به وجود می‌آورد که بازارهای خودتنظیم امری طبیعی هستند. لیبرال‌های بازارگرا به دنبال پول جهان روایی بودند که تجارت جهانی را تسهیل کند. آنها اعتقاد داشتند اگر هر کشور به سه قاعده زیر ملزم باشد، اقتصاد جهانی ساز و کار کاملی را برای خودتنظیمی در سطح جهانی خواهد داشت:

- هر کشور ارزش پول خود را به مقدار معینی طلا پیوند دهد و ملزم شود که طلا را به قیمت مذکور خرید و فروش کند.
- در هر کشور عرضه پول فقط تا سقف میزان ذخیره طلای آن افزایش یابد.
- هر کشور حداکثر آزادی شهروندان خود را در تجارت خارجی تضمین کند.

گفتنی است استاندارد طلا به‌منظور ایجاد کردن بازار واحد جهانی و کاهش نقش واحدهای ملی و دولت‌های ملی ابداع شده بود؛ اما پیامدهای آن درست برعکس انتظار بود. از نظر پولانی زمانی که استاندارد طلا در سال‌های ۱۸۷۰ به‌طور گسترده به کار گرفته شد، برخلاف انتظار موجب شد ملت‌ها به‌عنوان هویت‌های متحد اهمیت یابند. به عقیده او پای‌بندی به استاندارد طلا عامل اصلی بروز دو جنگ جهانی اول و دوم بوده است. در توضیح استدلال وی باید افزود قواعد استاندارد طلا هزینه‌های اقتصادی غیرقابل تحملی بر دوش مردم قرار می‌داد. زمانی که ساختار قیمت‌های داخلی کشوری از سطح قیمت‌های جهانی منحرف می‌شد، برای جلوگیری از خروج طلا بایستی سطح قیمت‌های داخلی کاهش پیدا می‌کرد، این به معنای انقباض اقتصاد ملی بود که موجب کاهش سطح دستمزدها و کاهش تقاضای مصرفی به میزانی می‌شد که تعادل خارجی اقتصاد باردیگر برقرار شود. این کار مستلزم کاهش درخور توجه دستمزد کارگران و درآمد کشاورزان، افزایش نرخ بیکاری و افزایش شکست کسب و کارها و بانک‌ها می‌شد. بدین ترتیب تنها کارگران و دهقانان نبودند که این هزینه‌ها را تحمل نمی‌کردند، بلکه صاحبان کسب و

کار نیـز هزینـه ایـن نـوع تعدیـل را زیـاد می‌دانسـتند و نمی‌توانسـتند بی‌اطمینانـی و بی‌ثباتـی ناشـی از ایـن نـوع تعدیـل را تحمـل کننـد؛ ازایـن‌رو بـا حاکـم شـدن رژیـم ارزی اسـتاندارد طـلا، همـه جوامـع تبانـی بـرای خنثـی کـردن پیامدهـای زیان‌بـار آن را آغـاز کردنـد. واکنـش اولیـه کشـورها توسـل بـه تعرفه‌هـای حمایتـی بـرای محصـولات کشـاورزی و صنعتـی بـود. بـا کاسـتن از حساسـیت جریانـات تجـاری بـه قیمت‌هـا، کشـورها می‌توانسـتند تـا حـدی مبـادلات خارجـی خـود را پیش‌بینـی کننـد و آسـیب‌پذیری خـود را در برابـر خـروج ناگهانـی طـلا از کشـور کاهـش دهنـد.

راه‌حـل سـاده دیگـر بـرای کشـورها روی آوردن قدرت‌هـای بـزرگ اروپایـی، ایالات‌متحـده و ژاپـن بـه ایجـاد مسـتعمرات رسـمی در ربـع آخـر سـده نوزدهـم بـود. منطـق تجـارت آزاد به‌شـدت ضـد اسـتعماری بـود؛ زیـرا اگـر همـه کشـورها بـه نحـو یکسـان بـه بـازار و فرصت‌هـای سـرمایه‌گذاری مشـابه دسترسـی داشـتند، هزینه‌هـای ایجـاد امپراتـوری اسـتعماری بیشـتر از مزایـای آن می‌شـد؛ امـا بـا افزایـش حمایت‌گرایـی در تجـارت بین‌المللـی ایـن محاسـبات معکـوس شـد. مسـتعمرات جدیـد تحـت پوشـش تعرفه‌هـای کشـور اسـتعمارگر قـرار می‌گرفـت و تجـار کشـورهای مذکـور دسـتیابی راحت‌تـری بـه بازارهـا و مـواد خـام مسـتعمرات پیـدا می‌کردنـد؛ بدیـن ترتیـب تمایـلات امپریالیسـتی در ژن ملت‌هـا نهفتـه نبـود، بلکـه واکنشـی بـه حمایـت از کشـورهای صنعتـی بـرای پرهیـز از پیامدهـای منفـی رژیـم تجـارت آزاد بـود. حتـی زمانـی کـه نظـام ارزی اسـتاندارد طـلا بـه دنبـال جنـگ جهانـی اول فروپاشـید، چنـان در ذهـن دولتمـردان جـا افتـاده بـود کـه از تـلاش بیهـوده بـرای بازگردانـدن و احیـای آن دسـت نمی‌شسـتند. همیـن داسـتان غم‌انگیـز در دهه‌هـای ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ زمانـی کـه دولت‌هـا ناگزیـر شـدند میـان حمایـت از نـرخ ارز و حمایـت از مـردم خـود یکـی را انتخـاب کننـد، بـار دیگـر تکـرار شـد. از مجـرای همیـن بـازی دو سـر باخـت بـود کـه فاشیسـم سـر بـرآورد. فاشیسـت‌ها می‌خواسـتند بـه قیمـت سـلب آزادی و دموکراسـی از مـردم، جامعـه را از پیامدهـای منفـی اقتصـاد بـازار حفـظ کننـد.

گفتنـی اسـت زمانـی کـه دگرگونـی بـزرگ به‌سـرعت رخ می‌دهـد، سـازوکارهای قدیمـی انطبـاق و تـور ایمنـی سـنتی را از میـان می‌بـرد. همچنیـن پیـش از آنکـه سـازوکارهای جدیـد

در این حوزه ایجاد شود، مجموعه‌ای از خواسته‌ها به میان می‌آید، این درسی است که از تاریخ سده نوزدهم میلادی گرفته‌ایم؛ اما اغلب به آن توجهی نمی‌شود. شکست این سازوکارهای انطباق نیز موجب از میان رفتن سرمایه اجتماعی شد.

به عقیده پولانی مردم در مقابل این رویکرد می‌ایستند و با آن مخالفت می‌کنند تا جامعه را از پیامدهای مخرب آن نجات دهند. اقتصاد بازار نه در تئوری بلکه در عمل نیازمند حضور دولت به منظور ایفای نقش فعال در مدیریت بازارهاست. ایفای چنین نقشی مستلزم تصمیم‌گیری‌های سیاسی است و نمی‌توان آن را به کارکردهای فنی و بوروکراتیک تقلیل داد. زمانی که دولت‌ها به قدرت خودتنظیمی بازارها بیشتر متکی می‌شوند، مردم عادی ناگزیرند هزینه‌های بیشتری را تحمل کنند. کارگران و خانواده‌شان بیشتر در مقابل بیکاری آسیب‌پذیر می‌شوند، کشاورزان بیش از پیش در معرض رقابت محصولات کشاورزی وارداتی قرار می‌گیرند و هر دو گروه ناگزیر می‌شوند با مساعدت‌های اجتماعی کمتری سر کنند. در این وضعیت دولت‌ها باید هزینه بیشتری برای تحمیل هزینه‌های اجتماعی به مردم و جلوگیری از اغتشاشات سیاسی بپردازند.

۱-۱۲. رکود اقتصادی بزرگ و اقتصاد کینزی

درحالی‌که در ایالات‌متحده فاصله میان جنگ داخلی و سال ۱۹۰۰ دوران گسترش سریع اقتصادی بود، این پیشرفت در مقایسه با رشدی که بین سال‌های ۱۹۰۰ و ۱۹۲۹ صورت گرفت، بسیار ناچیز بود. این رشد خیره‌کننده سبب برتری عمده ایالات‌متحده در تولیدات صنعتی شد. بین سال‌های ۱۹۱۴ و ۱۹۲۹ محصول ناخالص داخلی آمریکا به قیمت ثابت ۶۲ درصد افزایش یافت. در سال ۱۹۲۹ تنها ۳٫۲ درصد نیروی کار در ایالات‌متحده بیکار بود و بهره‌وری نیروی کار در این دهه لااقل به‌سرعت دستمزدها افزایش یافته بود.

گفتنی است پیشتازی ایالات‌متحده در زمینه تولید صنعتی با پیشتازی آن کشور در زمینه مالی در اقتصاد جهانی توأم بود؛ اما این دوره رشد سریع و وفور اقتصادی در ۲۴ اکتبر ۱۹۲۹ به سر آمد. در آن پنجشنبه سیاه، بازار سهام نیویورک شاهد چنان کاهشی در ارزش

اوراق بهادار بود که هرگونه اعتقاد و ایمانی را نسبت به آینده سرمایه‌داری از بین برد. بین سال‌های ۱۹۲۹ و ۱۹۳۲، بیش از ۸۵ هزار شرکت ورشکسته شدند، ۵ هزار بانک فعالیت خود را متوقف کردند و ارزش سهام در بازار نیویورک از ۸۷ میلیارد دلار به ۱۹ میلیارد دلار سقوط کرد. تعداد بیکاران به ۱,۲ میلیون نفر رسید و تقریباً یک چهارم جمعیت راهی برای تأمین معاش خود نداشتند. درآمد کشاورزی نیز به کمتر از نصف رسید و تولید صنعتی تقریباً ۵۰ درصد کاهش یافت. ایالات‌متحده از مرفه‌ترین کشور جهان به مرحله‌ای سقوط کرد که در آن فقر عمیق و فلاکت‌باری گریبانگیر ده‌ها میلیون نفر بود. شدت رکود عظیم اقتصادی دهه ۱۹۳۰ موجب شد بسیاری از اقتصاددانان به تفکر سنتی اقتصاددانان کلاسیک جدید، مبنی بر اینکه بیکاری تنها وضع تعدیلی کوتاه‌مدت و بی‌دوامی است که در اثر بی‌تعادلی موقت در بازار کار به وجود می‌آید، احساس نارضایتی کنند.

به نظر می‌رسید نظام اقتصادی سرمایه‌داری تا واژگونی کامل فاصله چندانی ندارد. در این بین، اتخاذ تدابیر خنثی‌کننده شدیدی لازم بود؛ اما بیش از نجات نظام از این مهلکه، تشخیص بهتر درد ضرورت داشت. این وظیفه را یکی از هوشیارترین اقتصاددانان سده بیستم، یعنی *جان مینارد کینز* (۱۹۴۶– ۱۸۸۳)، بر عهده گرفت.[۱] اقتصاددانان معروف نیز به‌سرعت انگاره‌های جدید کینز را پذیرفتند. در سال ۱۹۳۲ که یکی از تیره‌ترین سال‌های رکود بزرگ بود، حداقل یک چهارم نیروی کار آمریکا بیکار بودند. زمانی که در سال ۱۹۳۳ پرزیدنت *روزولت* زمام امور کشور را به دست گرفت، به‌آرامی تلاش کرد ثبات اقتصادی را برقرار کند، به پیروی از نظرات کینز برای مردم شغل ایجاد نماید و کمک‌های رفاهی در اختیار افراد نیازمند قرار دهد. در طول هشت سال بعد، دولت ایالات‌متحده تعدادی پروژه آزمایشی و برنامه‌ای را بنا کرد که مجموعه آنها « نیودیل»[۲] نام گرفت. این برنامه موجب رونق اقتصادی و بازگشت اعتمادبه‌نفس مردم آمریکا شد. مهم‌تر از آن نیودیل موجب تغییر دائمی رابطه دولت فدرال و مردم ایالات‌متحده شد.

---

۱. برای اطلاع از نظریات کینز در مورد بحران اقتصادی نگاه کنید به کتاب زیر که بعد از بحران ۲۰۰۸ تألیف شده است:
Skidelsky, Robert (2010), Keynes, The Return of the Master, Public Affairs, New York.
2. New Deal

در این بین، جنگ جهانی دوم نیز یک‌بار دیگر نشان داد دخالت وسیع دولت در اقتصاد بازار سبب ایجاد اشتغال کامل می‌شود. گفتنی است قبل از جنگ دوم، آلمان هیتلری این موضوع را در دهه ۱۹۳۰ ثابت کرده بود.

رویکردهای جدید در واکنش به رکود بزرگ جهانی- که بیکاری و بینوایی را در مقیاس میلیونی به وجود آورد- در حرکت به سمت دولت رفاه در بسیاری از کشورها تأثیری تعیین‌کننده داشت. در دوره رکود بزرگ، دولت رفاه به مثابه راهی میانه بین افراط‌گرایی کمونیستی در جناح چپ و اقتصاد بازار تنظیم نشده در جناح راست تلقی می‌شد.[1]

۱-۱۳. دولت رفاه بعد از جنگ جهانی دوم

در دوره بعد از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای اروپایی از ارائه خدمات اجتماعی به‌صورت جزئی یا گزینشی به سمت پوشش نسبتاً جامع جمعیت از گهواره تا گور حرکت کردند. تحقیقات *رابرت پاکستون* تاریخ‌دان، گویای آن است که در اواخر سده نوزدهم در قاره اروپا، ابتدا محافظه‌کاران مزایای دولت رفاه را ارائه دادند سپس در اوایل سده بیستم فاشیست‌ها با هدف رویگردانی کارگران از احزاب سوسیالیستی و اتحادیه‌های کارگری این مزایا را بیان کردند؛ به همین دلیل چپ‌ها و رادیکال‌ها با این امر مخالفت کردند. از دیدگاه رابرت پاکستون، بیسمارک صدر اعظم آلمان، دولت رفاه را در دهه ۱۸۸۰ به وجود آورد؛ شخصی که به‌تازگی از انتشار ۴۵ روزنامه جلوگیری کرده و قوانینی را در زمینه ممنوعیت فعالیت حزب سوسیالیست آلمان و جلوگیری از برگزاری سایر میتینگ‌های اتحادیه‌های کارگری و سوسیالیست‌ها به تصویب رسانده بود. گفتنی است این محدودیت‌ها دوامی نداشت و پس از زمان کوتاهی لغو شد. چند سال بعد، کنت ادوارد ون تافه[2] اصلاحات مشابهی را در امپراتوری اتریشی- مجارستانی ایجاد کرد. به قول او همه دیکتاتوری‌های مدرن سده بیستمی راست‌گرا- خواه فاشیست و خواه اقتدارگرا-

---

1. "Welfare State", O'Hara, Phillip Anthony, editor, Encyclopedia of political economy (Routledge 1999), p. 1245.
2. Count Eduard von Taaffe

دولت‌های رفاه بودند. همه آنها مراقبت‌های پزشکی، بازنشستگی، مسکن ارزان‌قیمت و سیستم حمل و نقل عمومی را به منظور حفظ بهره‌وری نیروی کار، وحدت ملی و صلح اجتماعی ارائه می‌کردند.[1]

مارکسیست‌های اروپای قاره‌ای بدان جهت با این تدابیر جزئی مخالفت می‌کردند که بدون به‌وجود آمدن تحول اساسی در توزیع ثروت و قدرت، موجب کاهش رزمندگی طبقات زحمتکش می‌شد. احزاب سوسیالیست و اتحادیه‌های کارگری اروپا تنها بعد از جنگ جهانی دوم، یعنی زمانی که از مارکسیسم دست برداشته بودند، دولت رفاه را هدف غایی خود می‌دانستند. در بریتانیا، بنیادهای دولت رفاه در دوره حزب لیبرال و در دوره نخست‌وزیری *اسکویت*[2] و *دیوید لوید جورج*[3] شکل گرفت. لیبرال‌های بریتانیایی حامی اقتصاد سرمایه‌داری در سده نوزدهم، اساساً به مسائلی همچون تجارت آزاد توجه داشتند. آنها در سده بیستم، از اقتصاد آزاد دست برداشتند و برای تضمین فرصت‌های برابر برای همه شهروندان، از قانون‌گذاری پیشگیرانه اجتماعی حمایت کردند تا از جاذبه حزب کارگر بکاهند. آنها در این کار مستقیماً از موفقیت اصلاحات اجتماعی بیسمارک در آلمان الهام گرفته بودند. دولت رفاه در فرانسه در دهه ۱۹۳۰، در دوره قدرت‌یابی سیاسی سوسیالیست‌ها و اصلاحات جبهه مردمی شکل گرفت. هرچند به گفته پاکستون این اصلاحات بعدها با تدابیر رژیم ویشی در دهه ۱۹۴۰ تکمیل شد.

در دولت رفاه، نقش کلیدی حمایت و ارتقای رفاه اجتماعی و اقتصادی شهروندان بر عهده دولت بود. دولت رفاه مبتنی بر اصل برابری فرصت‌ها، توزیع مناسب ثروت و مسئولیت اجتماعی در قبال کسانی است که از تأمین حداقل نیازهای ضروری برای برخورداری از زندگی خوب ناتوانند. در دولت‌های رفاه مدرن شاهد تلفیق ویژه‌ای از دموکراسی، سرمایه‌داری و رفاه اجتماعی هستیم. این دولت‌ها در اروپای غربی شامل

---

1. Robert O. Paxton, "Vichy Lives! -In a way," The New York Review of Books, 25 April 2013.

2. H. H. Asquith

3. David Lloyd George

آلمـان، فرانسـه، بریتانیـا، هلنـد، همچنیـن کشـورهای اسـکاندیناوی ماننـد ایسـلند، سـوئد، نـروژ، دانمـارک و فنلانـد وجـود دارد.

افـزون بـر ایـن، دولـت رفـاه مسـتلزم انتقـال وجـوه از دولـت بابـت ارائـه خدمـات (یعنـی مراقبت‌هـای بهداشـتی، آمـوزش و غیـره)، و پرداخت‌هـای مسـتقیم بـه افـراد اسـت. ایـن مخـارج از محـل درآمدهـای مالیاتـی بازتوزیعـی یـا بـه عبـارت روشـن‌تر مالیـات تصاعـدی بـر درآمدهـا تأمیـن می‌شـود. طرفـداران ایـن نـوع مالیات‌هـا اسـتدلال می‌کننـد کـه بـا ایـن کار شـکاف درآمـدی میـان افـراد غنـی و فقیـر کاهـش می‌یابـد.

در سـال ۱۹۴۱ در کابینـه جنگـی چرچیـل کمیتـه‌ای مرکـب از چنـد وزارت بـه نام بیمـه اجتماعی و خدمـات وابسـته، بـه سرپرسـتی سـر ویلیـام بوریـج تشـکیل شـد. بوریـج بـر اسـاس نتایـج کار کمیتـه مذکـور در سـال ۱۹۴۲ گزارشـی ارائـه داد کـه در آن تأمیـن امنیـت در برابـر احتیـاج، مراقبت‌هـای بهداشـتی و اشـتغال بـرای همـه شـهروندان بایـد هـدف اصلـی سیاسـت اقتصـادی دولـت باشـد. در ایـن گـزارش طرحـی تفصیلـی بـرای بیمـه اجتماعـی بیـان شـده بـود کـه بـا اسـتقبال گـرم مـردم روبـه‌رو شـد و بـه عنـوان اصـل اساسـی سیاسـت بعـد از جنـگ مـورد قبول هـر دو حـزب محافظـه‌کار و کارگـر قـرار گرفـت.[۱]

در مـاده ۲۲ اعلامیـه جهانـی حقـوق بشـر کـه در دهـم دسـامبر ۱۹۴۸ بـه تصویـب مجمـع عمومـی سـازمان ملـل رسـید و ایـران نیـز یکـی از امضاکننـدگان آن بـود، برخـلاف نظـرات سیاسـی و اقتصـادی لیبرال‌هـا، بـر حـق برخـورداری افـراد از تأمیـن اجتماعـی تأکیـد، و بـه عنوان بخشـی از حقـوق بشـر تلقـی شـد. در تعریـف سـازمان بین‌المللـی کار (ILO) از تأمیـن اجتماعـی آمـده اسـت کـه ایـن سـازمان «حمایت‌هایـی اسـت کـه جامعـه در مقابـل پریشـانی‌های اقتصـادی و اجتماعـی پدیـد آمـده به‌واسـطه قطـع یـا کاهـش درآمـد بـر اثـر سـالمندی، ازکارافتادگـی، فـوت، بیـکاری، بیمـاری، بـارداری و همچنیـن جبـران هزینه‌هـای درمانـی و نگهـداری فرزنـدان، بـه اعضـای خـود ارائـه می‌دهـد».[۲] از آن پـس سـازمان بیـن المللـی کار، بـه دنبـال تصویـب

---

۱. بـرای اطـلاع از گـزارش بوریـج نـگاه کنیـد بـه: شـپرد کلاف و دیگـران (۱۳۶۸)، تاریـخ اقتصـادی اروپـا در قرن بیسـتم (۱۹۵۰-۱۹۱۰ م)، ترجمـه محمدحسـین وقـار، نشـر گسـتره، ص ۴۰۰ تا ۴۱۰.

۲. سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۴)، معاونت فرهنگی و اجتماعی، تأمین اجتماعی برای همه، ص ۱۱.

مقاوله‌نامه شماره ۱۰۲ خود، ضرورت ایجاد حداقل استاندارد زندگی برای عموم را به طور فراگیر در کنوانسیون‌ها و توصیه‌نامه‌های مختلف خود مطرح کرده است. در شعار اصلی انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) نیز که ایران هم عضو آن است، تصریح شده است: «تحقق عدالت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی میسر نخواهد بود» (همان، ص ۱۲).

۱-۱۳. تغییرات نابرابری درآمد در دوره ۱۹۴۵- ۱۹۱۴

دولت رفاه با تأمین خدمات آموزشی و درمانی برای عموم مردم و گستردن پوشش چتر حمایت اجتماعی و امدادی، همچنین اجرای طرح‌های بازنشستگی قطعاً در تعدیل توزیع درآمدها به نفع فقرا و افراد کهن‌سال و ناتوان از کار ایفای نقش می‌کند. در دولت‌های رفاه معمولاً از طریق دریافت مالیات تصاعدی هم به پوشش هزینه‌های خدمات عمومی اقدام می‌کنند و هم به دنبال اهداف بازتوزیعی درآمد هستند. هدف این قسمت و بخش بعدی این فصل مرور اثربخشی سیاست‌های اجتماعی و رفاهی دولت‌های رفاه در جوامع صنعتی در دوره قبل و بعد از جنگ جهانی دوم است.

توماس پیکتی در کتاب «سرمایه در سده ۲۱ میلادی» در مورد کشورش فرانسه می‌گوید: «در سال‌های ۱۹۴۵-۱۹۱۴، دوره نابرابری درآمد عمدتاً به دلیل هرج و مرج جنگ و شوک‌های سیاسی و اقتصادی ناشی از آن کاهش یافته است». وی بیان می‌کند که هیچ‌گونه تحول تدریجی مبتنی بر اجماع و بدون تنشی برای این تحول وجود نداشته است. به عقیده او در سده بیستم میلادی عامل اصلی همگرایی درآمدها جنگ بوده نه عقلانیت هماهنگ، دموکراتیک و اقتصادی.[1] شواهدی که پیکتی در مورد فرانسه برای این دوره زمانی ارائه می‌دهد، به سهم گروه درآمدی بالا از مجموع درآمد مربوط است. اتکینسون می‌گوید که برای هشت کشور دیگر در سال‌های ۱۹۱۴ و ۱۹۴۵ آمارهای مشابهی وجود دارد که بیان می‌کند در این کشورها نیز به‌جز نروژ و آفریقای جنوبی سهم یک درصد بالای درآمدها در کل درآمد ناخالص در این فاصله زمانی حداقل ۳ واحد درصد کاهش یافته است. به

1. Thomas Piketty, Capital in the Twenty- First Century, trans. Arthur Goldhammer (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2014),p. 275

گفتـه اتکینسـون سـهم یـک درصـد بـالای درآمـدی در ایـن دوره در ایالات‌متحـده از ۱۸.۶ درصـد بـه ۷.۴ درصـد تنـزل یافـت (ایـن ارقـام بسـیار شـبیه ارقـام موجـود در فرانسـه اسـت کـه در آن سـهم از ۱۸.۳ درصـد بـه ۷.۵ درصـد تنـزل یافتـه بـود).

در دوره جنـگ جهانـی دوم (۱۹۴۵-۱۹۳۹) برخـلاف جنـگ جهانـی اول نابرابـری درآمـد در پانـزده کشـور از هفـده کشـوری کـه آمـار آنهـا در دسـترس اسـت، کاهـش یافـت. در میـان ایـن کشـورها فقـط آفریقـای جنوبـی و رودزیـای جنوبـی اسـتثنا بودنـد. در برخـی مـوارد کاهـش نابرابـری را می‌تـوان بـه آشـفتگی ناشـی از جنـگ و اشـغال کشـورها نسـبت داد؛ امـا حتـی در کشـورهایی کـه اسـتمرار حکومـت در آنهـا بـه اختـلال دچـار نشـده بـود، کاهـش نابرابـری به‌واسـطه رویکردهـای جدیـد اجتماعـی و افزایـش احسـاس همبسـتگی اجتماعـی رخ داد. در بریتانیـا ایـن تحـولات در سـال ۱۹۴۴ بـه تصویـب قانـون آمـوزش انجامیـد و تـا پایـان جنـگ جهانـی دوم، دولـت برخـلاف دهـه ۱۹۳۰، توجـه بیشـتری بـه سـلامت و رفـاه مـردم پیـدا کـرد. در سـال ۱۹۴۵ دولـت کارگـری در انتخابـات پیـروز شـد و نظـام ملـی سـلامت و نظـام واحـد بیمـه اجتماعـی را در راسـتای پیشـنهادهای منـدرج در گـزارش بوریـج ایجـاد کـرد. در ایالات‌متحـده بـا کاهـش پراکندگـی دسـتمزدها و دخالـت «هیئـت کار جنـگ ملـی» نابرابـری در بـازار کار کاهـش یافـت (اتکینسـون، ۲۰۱۵، ص ۵۷ و ۵۸).[1]

۱-۱۴. تحول نابرابری درآمد در کشورهای پیشرفته بعد از جنگ جهانی دوم

بـه گفتـه اتکینسـون (ص ۵۸ و ۸۹)، بلافاصلـه بعـد از جنـگ جهانـی دوم توزیـع درآمدهـا در ایالات‌متحـده آمریـکا گسـترده‌تر شـد، ایـن گسـترش را حتـی می‌تـوان پیـش از ایـن و تـا سـال ۱۹۵۱ نیـز مشـاهده کـرد. ایـن وضعیـت بـه جهانـی شـدن یـا فناوری‌هـای جدیـد کامپیوتـری هیـچ ارتباطـی نداشـت. توزیـع دسـتمزدها حتـی پیـش از آمـدن فنـاوری جدیـد کامپیوتـری بـه بـازار وسـیع‌تر شـده بـود؛ امـا نکتـه اینجاسـت کـه وسـیع‌تر شـدن توزیـع دسـتمزدها، بـا افزایـش نابرابـری درآمـد خانوارهـا همـراه نشـد. نابرابـر شـدن توزیـع درآمـد خانوارهـا بسـیار دیرتـر

1. Atkinson, Anthony B. (2015). Harvard University Press, London.Pp. 57, 58.

یعنی در دهه ۱۹۸۰ رخ داد. درواقع عوامل متعددی موجب شده بود که وسیع‌تر شدن توزیع دستمزدها به افزایش ضریب جینی درآمد خانوارها نینجامد. یکی از این عوامل افزایش مشارکت زنان در نیروی کار بود. درواقع در سال ۱۹۴۷ فقط ۲۲ درصد زنان متأهل که با خانواده خود زندگی می‌کردند، در بازار کار حضور داشتند. در حالی که این نسبت سی سال بعد از آن به ۴۷ درصد افزایش یافته بود. به نظر می‌رسد ورود بیشتر زنان به بازار کار در دوره بعد از جنگ جهانی دوم، موجب افزایش درآمد خانواده‌های فقیر شد و این امر در تعدیل نابرابری درآمد خانوارها تأثیرگذار بود؛ اما بعد از ۱۹۷۰ افزایش مشارکت زنان در نیروی کار به‌طور عمده در گروه‌های درآمدی رخ داد که سطح درآمد آنها از میانگین جامعه بالاتر بود؛ ازاین‌رو همان عامل در این دوره به افزایش نابرابری توزیع درآمدها انجامید. درواقع افزایش همبستگی میان درآمد زنان و مردان خانوارها موجب افزایش نابرابری توزیع درآمدها بود.

عامل دیگری که باید به آن توجه شود، نقش درآمد غیرکاری در درآمد خانوارهاست. این نوع درآمدها مشتمل بر سه جزء است: درآمد سرمایه، پرداخت‌های انتقالی خصوصی و پرداخت‌های بلاعوض دولت. شواهد موجود گویای آن است که توزیع ثروت در ایالات‌متحده در دوره بعد از جنگ در مقایسه با دهه ۱۹۲۰ متوازن‌تر بوده است. در سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۲۹ سهم یک درصد بالای درآمد از ثروت در آمریکا حدود ۳۶ درصد بود؛ اما همین سهم در دهه ۱۹۵۰ به حدود ۲۴ درصد تنزل یافته بود. بعد از این دهه دیگر شاهد کاهش نابرابری در توزیع ثروت نبوده‌ایم؛ از این‌رو می‌توان گفت درآمد حاصل از سرمایه برای خنثی کردن افزایش پراکندگی در توزیع درآمدها تأثیری نداشته است.

از دید اتکینسون (۲۰۱۵، ص ۶۰)، پرداخت‌های بلاعوض دولت که به‌سرعت افزایش یافت، عامل اصلی در ممانعت از افزایش نابرابری در ایالات‌متحده بوده است. بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۷۰ سهم پرداخت‌های انتقالی دولت به افراد در درآمد خانوارها دو برابر شد. رشد پرداخت‌های انتقالی دولت، شامل به ثمر رسیدن برنامه نیودیل (۱۹۳۵)، برای بیمه اجتماعی پیران، بازماندگان و ازکارافتادگان که در سال ۱۹۵۴ اضافه شد، موجب کاهش

نابرابـری درآمـد خانوارهـا شـد. ایـن رشـد پرداخت‌هـای انتقالـی کـه بـا رشـد درخـور توجـه متوسـط درآمدهـا در دهه‌هـای اولیـه بعـد از جنـگ جهانـی دوم همـراه بـود، بـه کاهـش نمایـان تعـداد جمعیتـی کـه در زیـر خـط رسـمی فقـر زندگـی می‌کردنـد، منجـر شـد.

نابرابـری توزیـع درآمدهـا در ایالات‌متحـده (ضریـب جینـی) در اواخـر دهـه ۱۹۷۰ مشـابه آن در اواخـر دهـه ۱۹۴۰ بـود. برخـلاف ایالات‌متحـده برخـی کشـورهای اروپایـی در دهه‌هـای اول بعـد از جنـگ، کاهـش ضریـب جینـی را مشـاهده کردنـد. بـه گفتـه اتکینسـون دو پرسـش در اینجـا مطـرح می‌شـود:

۱. کاهش نابرابری درآمدها چگونه به دست آمد؟

۲. چرا این تنزل در دهه ۱۹۸۰ متوقف شد؟

وی در پاسـخ پرسـش اول نقـش دولـت رفـاه و مالیـات تصاعـدی را در کاهـش نابرابـری درآمدهـا مؤثـر می‌دانـد و می‌گویـد در دوره بعـد از جنـگ، بـه ثمـر رسـیدن حقـوق بازنشسـتگی دولتـی بـه سـالمندان، موجـب کاهـش فقـر در میـان آنـان، و بسـط پرداخت‌هـای بلاعـوض اجتماعـی بـه گروه‌هـای دیگـر موجـب گسـترش میـزان اثربخشـی تـور ایمنـی اجتماعـی شـد. در همـان حـال تحـولات جمعیتـی، به‌ویـژه سـالمندتر شـدن جمعیـت، نیـاز بـه حمایت‌هـای اجتماعـی را افزایـش داد. به‌مـوازات افزایـش انـدازه جمعیـت وابسـته، توزیـع درآمـد بـازاری (شـامل درآمـد حاصـل از کار، درآمـد خوداشـتغالی، اجـاره، سـود سـهام، بهـره و طرح‌هـای بازنشسـتگی خصوصـی و سـایر پرداخت‌هـای بلاعـوض خصوصـی) نابرابرتـر شـد. درآمـد افـراد بیشـتری بـه دلیـل تـرک کار بـه صفـر رسـیده بـود؛ بدیـن ترتیـب عمـلاً مسـابقه فزاینـده‌ای میـان گسـترش پرداخت‌هـای اجتماعـی و افزایـش نیـاز مـردم بـه ایـن پرداخت‌هـا بـه وجـود آمـد. شـواهد موجـود در کشـورهای مختلـف اروپایـی گویـای آن اسـت کـه دولـت رفـاه بـرای مـدت زیـادی به‌خوبـی عمـل می‌کـرد، امـا بـا گذشـت زمـان، دیگـر قـادر نبـود موقعیـت خـود را حفـظ کنـد (اتکینسـون، ۲۰۱۵، ص ۶۰).

او در پاسـخ بـه ایـن وضعیـت کـه چـرا کاهـش نابرابـری متوقـف شـد، می‌گویـد بریتانیـا بعـد از ۱۹۸۴ داسـتان خـاص خـود را دارد. در ایـن کشـور نابرابـری درآمـد در درآمدهـای بـازاری

بـه افزایـش خـود ادامـه داد و ایـن موجـب شـد کـه نابرابـری درآمـد پـس از کسـر مالیات‌هـا به‌سـرعت افزایـش یابـد. در بریتانیـا بیـن سـال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۹۰ نقـش بـاز توزیعـی مالیات‌هـا و پرداخت‌هـای انتقالـی بـرای کاهـش ضریـب جینـی ۸ واحـد درصـد کاهـش یافـت. ایـن مسـائل بـه دنبـال تغییـر در سیاسـت‌های اجتماعـی در ایـن کشـور رخ داد (همـان، ص ۶۶). شـواهد موجـود در مـورد آلمـان غربـی گویـای آن اسـت کـه ابتـدا نابرابـری درآمدهـای بـازاری در ایـن کشـور گسـترش یافـت، امـا ایـن تحـول همـراه بـا افزایـش همسـان در نابرابـری درآمدهـای قابـل تصـرف نبـود. درواقـع نظـام مالیات‌هـا و پرداخت‌هـای انتقالـی آلمـان، به‌رغـم شـرایط نامسـاعد روزافزونـی کـه بـر آن اعمـال می‌شـود، موجـب کاهـش در خـور توجـه نابرابـری درآمدهـای بـازاری در دوره ۱۹۷۳ تـا ۱۹۹۳ شـده اسـت.

گـزارش سـازمان همکاری‌هـای اقتصـادی و توسـعه در سـال ۲۰۱۱، حاکـی از آن اسـت کـه از اواسـط دهـه ۱۹۹۰ تـا ۲۰۰۵، کاهـش ظرفیـت بازتوزیعـی مزایـای مالیاتـی، برخـی اوقـات عامـل اصلـی وسـیع‌تر شـدن شـکاف درآمـدی خانوارهـا بـوده اسـت (همـان، ص ۶۷). اتکینسـون در پایـان بحـث خـود در ایـن زمینـه چنیـن نتیجـه می‌گیـرد کـه در دهه‌هـای اولیـه بعـد از جنـگ جهانـی دوم، دولـت رفـاه در مسـابقه بـرای رویارویـی بـه نابرابـری فزاینـده درآمدهـای بـازاری پیشـگام بـود، امـا از دهـه ۱۹۸۰ بـه بعـد در کاهـش نابرابـری موفـق نبـوده اسـت. او علـت ایـن توفیـق نیافتـن را عمومـاً ناشـی از تصمیمـات سیاسـتی دولت‌هـا بـرای کاهـش مزایـای اجتماعـی و پوشـش آن می‌دانـد (همـان، ص ۶۸). بـه عقیـده اتکینسـون کاهـش نابرابـری درآمدهـا را در دوره بعـد از جنـگ جهانـی دوم نمی‌تـوان بـه دولـت رفـاه نسـبت داد؛ زیـرا در ایـن میـان اجـزای درآمـد نیـز در چگونگـی توزیـع آن تأثیرگـذار هسـتند:

- افزایش سهم دستمزدها در درآمد کل؛
- توزیع بهتر درآمد حاصل از سرمایه؛
- توزیع بهتر درآمد مزد و حقوق‌بگیران.

بـه گفتـه وی بایـد توجـه داشـت کـه عوامـل فـوق بـا یکدیگـر وابسـتگی متقابـل دارنـد. مطالعـات انجام‌شـده گویـای آن اسـت کـه سـهم دسـتمزدها درمجمـوع درآمـد در سـال‌های ۱۹۷۰ تـا

سال‌های ۲۰۰۰ رو به کاهش بوده است. تحقیقات پیکتی گویای آن است که سهم سرمایه از درآمد کل در کشورهای پیشرفته بین سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۷۰ افزایش یافته است (همان، ص ۶۹).

اتکینسون سازوکارهایی را که بعد از جنگ جهانی دوم، در کشورهای پیشرفته به تغییر نابرابری درآمد انجامیده، به شرح جدول زیر تلخیص کرده است.

جدول ۱. سازوکارهایی که به تغییر در نابرابری انجامیده است.

ساز وکار	دهه‌های بعد از جنگ جهانی تا سال‌های ۱۹۷۰	دوره‌های دهه ۱۹۸۰ و بعد از آن
پراکندگی مزدها	در مواردی از پراکندگی مزدها کاسته شده که از چانه‌زنی دسته‌جمعی و دخالت دولت در بازار کار ناشی شده است.	در بسیاری از کشورهای OECD پراکندگی درآمد گروه‌های بالا وجود داشته است.
بیکاری و جمعیت غیرفعال	افزایش جمعیت غیرفعال به‌موازات پیر شدن جمعیت، موجب افزایش نابرابری درآمد بازاری شده که به‌وسیله پرداخت‌های اجتماعی انتقالی خنثی شده است.	بیکاری مزمن بالا
سهم مزدها در درآمد ملی	تمایل سهم مزدها به افزایش که موجب کاهش نابرابری کل درآمد شده است.	تمایل به کاهش سهم دستمزدها که موجب افزایش نابرابری کل درآمد شده است.
تمرکز درآمد حاصل از سرمایه (سودها و اجاره‌ها)	کاهش اساسی در سهم ثروت گروه بالای درآمدی، اما رشد ثروت مردم نیز باید در نظر گرفته شود.	به نظر می‌رسد کاهش سهم طبقات بالا از ثروت متوقف شده است.
سهم درآمد انتقالی	پرداخت‌های بلاعوض اجتماعی که نابرابری درآمد بازاری را خنثی کرده است.	کاهش میزان پرداخت‌های بازتوزیعی
تأثیر مالیات مستقیم تصاعدی	مالیات تصاعدی بر درآمد که موجب تعدیل اثر افزایش درآمد گروه بالای درآمدی شده است.	نرخ مالیات گروه‌های درآمدی بالا به طور اساسی کاهش یافته است.

Source: Antony B. Atkinson (2015), Inequality, What Can Be Done, Harvard University Press, P. 76.

فهرست منابع فصل اول

- محمدعلی کاتوزیان (۱۳۵۸)، آدام اسمیت و ثروت ملل، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۴)، معاونت فرهنگی و اجتماعی، تأمین اجتماعی برای همه.
- شپرد کلاف و دیگران (۱۳۶۸)، تاریخ اقتصادی اروپا در قرن بیستم (۱۹۱۰-۱۹۵۰ م)، ترجمه محمدحسین وقار، نشر گستره.
- قانون بانکداری اسلامی مصوب سال ۱۳۶۲
- قانون بانکداری بدون ربا در ایران، مصوب سال ۱۳۶۲
- کارل پولانی (۱۳۹۱)، دگرگونی بزرگ، خاستگاه سیاسی و اقتصادی روزگار ما، ترجمه محمدجواد مالجو، پردیس دانش.
- وبر، ماکس (۱۳۷۳)، اخلاق پروتستانی و روح سرمایه‌داری، ترجمهٔ عبدالکریم رشیدیان و پریسا منوچهری کاشانی، با مقدمه‌ای از آنتونی گیدنز، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- هابز، توماس (۱۳۹۳) لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی.
- هانت، ای.ک (۱۳۸۱)، تکامل نهادها و ایدئولوژی‌های اقتصادی، ترجمه سهراب بهداد، نشر آگه

- "Welfare State", O'Hara, Phillip Anthony (1999), editor, Encyclopedia of political economy, Routledge.
- Albert V. Dicey, (1961), Law and Public Opinion in England, Second ed., London, McMillan
- Atkinson, Anthony B. (2015). Harvard University Press, London.
- Christopher Hill, (1966), Protestantism and the Rise of Capitalism, New York, McMillan.
- Jeremy, Bentham (1955), An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Prentice –Hall.
- Malthus, Thomas Robert (1999). Gilbert, Geoffrey, Ed.An Essay on the Principle of Population, Oxford World's classics.Oxford University Press.
- Paul Mantoux (1927), The Industrial Revolution in the Eighteen Century, New York: Harcurt Brce Jovanovich.
- Polanyi, Karl (2001), The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time.
- Robert O. Paxton, "Vichy Lives! -In a way," The New York Review of Books, 25 April 2013.
- Skidelsky, Robert (2010), Keynes, The Return of the Master, Public Affairs, New York.

- Thomas Piketty, Capital in the Twenty- First Century, trans. Arthur Goldhammer (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2014).
- William Appleman Williams (1966), the Contours of American History, Chicago, Quadrangle Books.
- William D. Grampp(1965), Economic Liberalism, Vol.1, New York, Random House.

فصل دوم:

نظام تأمین اجتماعی در دوره پیش از انقلاب اسلامی

در ایـن قسـمت تحـولات اقتصـادی و اجتماعـی و ایدئولوژی‌هـا در ایـران بـا تأکیـد بـر چنـد موضـوع مهـم زیـر تحلیـل شـده اسـت:

- شـکل‌گیری مناسـبات تولیـد سـرمایه‌داری در ایـران، بـا تأخیـر زمانـی طولانـی در مقایسـه بـا اروپـا.
- پیدایـش طبقـات اجتماعـی جدیـد در ایـران بـه دنبـال تحـول نظـام پیـش سـرمایه‌داری بـه نظام سـرمایه‌داری.
- شـکل‌گیری دولـت مـدرن در ایـران و تعهـدات فزاینـده‌ای کـه ایـن دولـت بـه پیـروی از ارزش‌هـای جهانـی و در واکنـش بـه مسـائل مـزد و حقوق‌بگیـران جدیـد، در طـول زمـان نسـبت بـه تنظیـم بـازار کار و رفـاه اجتماعـی (شـامل سـلامت، آمـوزش، تأمیـن اجتماعـی و حمایت‌هـای اجتماعـی) بـر عهـده می‌گیـرد.
- ارزیابـی عملکـرد صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری و سـازمان تأمیـن اجتماعـی در ادوار مختلـف تاریخـی.

ناگفتـه پیداسـت کـه انجـام پژوهش‌هـای ژرف تاریخـی در حوزه‌هـای فـوق، مسـتلزم طراحـی و اجـرای پروژه‌هـای متعـدد اسـت؛ ازایـن‌رو در ادامـه به‌طـور اجمالـی بـه ایـن موضوعـات خواهیـم پرداخـت.

نخسـتین مسـئله‌ای کـه در ایـن بررسـی تاریخـی مطـرح می‌شـود، تعییـن کـردن آغـاز دوره بررسـی اسـت. در پاسـخ بـه ایـن پرسـش بایـد گفـت هرچنـد نخسـتین رویارویی‌هـای تمـدن

ایرانی با تمدن غربی، تاریخ درازدامنی دارد، به جرئت می‌توان گفت که از نیمه دوم سده نوزدهم میلادی مناسبات تجاری ایران با غرب گسترش یافت و در ربع آخر این سده بود که بذرهای نظام جدید سرمایه‌داری در اقتصاد ایران به بار نشست؛ به همین دلیل در این پژوهش تاریخی آغاز مطالعه را دورتر از نیمه دوم سده نوزده میلادی نخواهیم برد.

پرسش دوم این است که این دوره طولانی (۱۹۷۸- ۱۸۵۰ میلادی، ۱۳۵۷- ۱۲۲۹ شمسی) بر اساس چه معیارهایی و به چند دوره فرعی تقسیم می‌شود. در پاسخ به این پرسش به نظر می‌رسد این دوره را می‌توان حداقل به دو دوره فرعی یعنی دوره قاجار و دوره پهلوی تقسیم کرد.

درواقع در دوره ۷۵ ساله اول (۱۹۲۵- ۱۸۵۰ میلادی، ۱۳۰۴- ۱۲۲۹ شمسی)، کشور ما شاهد تحولات بزرگی در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بوده است که از آن جمله می‌توان به عوامل زیر اشاره کرد.

شکست نظامی دولت و جامعه سنتی قاجار در رویارویی با تمدن غرب، گسترش تجارت خارجی و ظهور طبقه تاجر پرنفوذ در اقتصاد ایران، تلاش برای برپایی صنایع ماشینی در کشور و ظهور طبقه کارگر صنعتی و شکل‌گیری تشکل‌های اتحادیه‌ای آن، انقلاب مشروطیت که تلاش سترگ ملت ایران برای رهایی از انقیاد دولت مستبد قاجار و بندهای استعماری دو قدرت امپریالیستی آن زمان (روسیه و بریتانیا) بود و تلاش ناکام دولت‌های مشروطه برای ایجاد ارتش و بوروکراسی نوین در کشور.

در دوره ۵۳ ساله دوم (۱۹۲۵- ۱۹۷۸ میلادی، ۱۳۰۴- ۱۳۵۷ شمسی)، که از نظر زمانی کوتاه‌تر از دوره اول است، کشور ما تحولات اقتصادی و اجتماعی ریشه‌دارتر و بزرگ‌تری را تجربه کرد و تا جایی که به موضوع بررسی ما (یعنی تأمین اجتماعی و دولت رفاه) مربوط می‌شود، تعداد قوانینی که در این دوره در حوزه تأمین اجتماعی به تصویب رسید و به مورد اجرا گذاشته شد، اساساً با دوره اول قابل قیاس نیست. به دلایلی که در ادامه بیان می‌شود تقسیم‌بندی دوره اخیر حداقل به دو دوره زیر توجیه منطقی دارد:

دوره‌ای که با تاج‌گذاری رضاخان در سال ۱۳۰۴ شمسی آغاز و با کودتای ۲۸ مرداد

سال ۱۳۳۲ پایان می‌یابد. در این دوره شاهد شکل‌گیری یک حکومت مرکزی مقتدر در کشور هستیم که با ایجاد ارتش و بوروکراسی نوین، اقتصاد و جامعه ایران را به سمت نوسازی هدایت می‌کند. در همین دوره شاهد شتاب‌گیری رشد جمعیت و شهرنشینی، رشد صنایع ماشینی در مقیاسی به‌مراتب بزرگ‌تر از دوره قاجار، مداخله روزافزون دولت در امور اقتصادی و اجتماعی و تصویب قوانین متعدد در زمینه تنظیم روابط کار و تأمین اجتماعی هستیم. هرچند می‌توان دوره شهریور ۱۳۲۰ تا کودتای ۱۳۳۲ را از دوره‌ای که رضاشاه با اقتدار فردی حکمرانی می‌کرد (۱۳۲۰- ۱۳۰۴) از یکدیگر متمایز دانست، می‌توان استدلال کرد که دوره دوازده ساله بعد از خلع او از سلطنت و تبعیدش به جزیره موریس، به رتق و فتق مشکلات باقیمانده از دوره حکمرانی فردی او گذشت. درواقع لشکرکشی متفقان به ایران تا حدودی پیامد سیاست جانب‌دارانه رضاشاه از دولت نازی آلمان بود، همچنین ضعف ارکان حکومت در این دوره گذار، بالندگی جنبش‌های مردمی و کارگری تا حد زیادی در واکنش به سیاست‌های اتخاذ شده در دوره رضاشاه به وقوع پیوست و دولت‌هایی که در دوره دوازده ساله بعد از تجاوز متفقان به ایران بر سر کار آمدند نتوانستند مناسبات دولت- ملت را سامان دهند و قادر نبودند که تشنجات در مناسبات بین‌المللی را به نفع ملت ایران به سرانجام برسانند. کودتای ۲۸ مرداد نیز محصول ناکامی دولت‌های آن دوره در ساماندهی این دو معضل بود.

هرچند دوره پهلوی دوم از نظر سیاسی با خلع رضاخان از سلطنت و به قدرت رسیدن محمدرضا شاه با وساطت محمدعلی فروغی نزد دولت «فخیمه» بریتانیا آغاز شده بود، از نظر اقتصادی می‌توان گفت این دوره بعد از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ آغاز شد. درواقع در سال‌های اشغال کشور به دست متفقان و بی‌ثباتی سیاسی کشور و سال‌های ملی‌شدن نفت، مجالی برای رشد و توسعه اقتصادی به وجود نیامد. اما بعد از کودتا با رفع حصر اقتصادی و ازسرگیری صادرات نفت ایران در چارچوب توافق امینی- بیچ،[۱]

۱. در سال ۱۳۳۴ علی امینی وزیر مالیه دولت وقت ایران و هوارد بیچ مدیرعامل شرکت استاندارد اویل نیوجرسی بود که به نمایندگی از شرکت‌های عضو کنسرسیوم نفت با امینی به مذاکره پرداخت و قرارداد کنسرسیوم نفتی را با او به امضا رسانید.

سـرازیر شـدن کمک‌هـای مالـی بی‌دریـغ دولـت آمریـکا و روی‌آوری شـرکت‌های فراملیتـی بـه بـازار داخلـی ایـران و بالاخـره اتخـاذ سیاسـت جایگزینـی واردات در کشـور، چرخ‌هـای اقتصـاد کشـور بـا سـرعتی بی‌سـابقه بـه گـردش درآمـد و چهـره ایـران از کشـوری عقب‌مانـده و نیمـه روسـتایی و عشـایری بـه کشـوری نیمه‌صنعتـی کـه در آن طبقـه کارگـر و طبقـه متوسـط شـهری تحصیل‌کـرده جایـگاه مهمـی در حیـات اقتصـادی و اجتماعـی بدسـت آوردنـد، دگرگـون شـد.

بـا توجـه بـه توضیحاتـی کـه مطـرح شـد، حـال می‌توانیـم مطالعـه تاریخـی خـود را بـر اسـاس سـه دوره‌ای کـه در بـالا بـه آن اشـاره شـد مطـرح کنیـم.

۲-۱. دوره گذار ایران از جامعه و دولت سنتی قاجار به جامعه و دولت مدرن (۱۹۲۵- ۱۸۵۰ م، ۱۳۰۴- ۱۲۲۹ ش)

۲- ۱- ۱. اوضاع اقتصادی ایران در دوره قاجار

سلسـله قاجـار بـه مـدت ۱۳۰ سـال بـر ایـران حکومـت کـرد (۱۹۲۵- ۱۸۹۵ میـلادی، ۱۳۰۴- ۱۱۷۴ شمسـی). قـدرت احمدشـاه آخریـن پادشـاه قاجـار بـا کودتـای ۱۲۹۹ محـدود شـد و درنهایـت بـا تاج‌گـذاری رضاشـاه در ۹ آبـان سـال ۱۳۰۴ قـدرت از سلسـله قاجـار بـه دودمـان پهلـوی منتقل شـد. در دوره قاجـار رویارویـی جـدی تمـدن کهـن و جامعـه سـنتی ایـران بـا جامعـه و اقتصـاد صنعتـی اروپـا افزایـش یافـت و توسـعه مناسـبات تجـاری ایـران در ایـن دوره سرمنشـأ قدرت‌یابـی طبقـه تاجـر ذی‌نفـوذ، برپایـی اولیـن کارخانه‌هـای صنعتـی و ظهـور طبقـه جدیـد کارگـر در شـهرهای ایـران شـد. گزارش‌هـای تمـام سـیاحانی کـه در آغـاز سـده نوزدهـم از ایـران دیـدن کرده‌انـد، مبیـن بدبختی‌هـای مملکـت در زمینه‌هـای کاهـش جمعیـت، فقـر و انحطـاط اقتصـادی و اجتماعـی و جدایـی آن از جریـان اصلـی امـور سیاسـی، تجـاری، علـوم و فرهنـگ جهانـی اسـت (چارلز عیسـوی، ۱۳۶۲، ص ۱۸).[۱]

ایـران دوران قاجـار را می‌تـوان جامعـه‌ای سـنتی دانسـت کـه به‌رغـم آشـنایی آن بـا تمـدن غـرب از اواسـط سـده نـوزده میـلادی و افزایـش مبـادلات تجـاری آن بـا خـارج در آغـاز سـده

۱. عیسـوی، چارلـز (۱۳۶۲)، تاریـخ اقتصـادی ایـران (عصـر قاجـار، ۱۳۳۲-۱۲۱۵ ه. ق.)، ترجمـه یعقـوب آژنـد، تهـران، چـاپ اول، نشـر گسـتره.

بیستم (۱۹۰۰ میلادی، ۱۲۷۹ شمسی) هنوز کشوری بدوی، تقریباً منزوی بود و به‌سختی واحد منسجم اقتصادی قابل تمیز به شمار می‌آمد. بخش عمده جمعیت ایران در آن زمان به‌صورت ایلاتی و روستایی، و شغل عمده مردم کشاورزی بود؛ اما به دلیل نبود کامل جاده، راه‌آهن و سایر تسهیلات حمل و نقل، هر ناحیه‌ای به خودکفایی از نظر مواد غذایی ناگزیر بوده است. فعالیت‌های صنعتی پراکنده و محدود بود و هیچ اقدامی جدی برای کشف یا استخراج منابع بالقوه سرشار کشور به عمل نیامده بود. نفت، جانمایه آینده اقتصاد، هنوز به مقدار باصرفه‌ای کشف نشده بود و عمر مؤسسات نوین بانکی به ده سال نمی‌رسید.

در اوایل سده بیستم میلادی، عقب‌ماندگی و درآمد اندک نه‌تنها به ایران منحصر نبود، بلکه سرنوشت مشترک همه کشورهایی بود که با تأخیر در راه صنعتی شدن گام گذاشته بودند. به‌رغم درآمد اندک، درآمد سرانه ایرانیان از میانگین کشورهای درحال‌توسعه بالاتر، و تنها ۲۰ درصد از درآمد سرانه مردم آمریکای لاتین و ژاپن پایین‌تر بود (مدیسون، ۲۰۰۷، به نقل از پسران و صالحی اصفهانی).[1] اقتصاد ایران در آن زمان، برحسب جمعیت و کل تولید ناخالص داخلی جزو سی اقتصاد بزرگ جهان به شمار می‌رفت. این موقعیت نسبی بعد از انقلاب مشروطه ایران به سال ۱۹۰۶ و جنگ جهانی اول به‌تدریج از بین رفت. انقلاب مشروطه تلاشی برای مدرن کردن دولت ایران بود که از طریق محدود کردن قدرت پادشاه، ایجاد حاکمیت قانون و پذیرفتن نهادهای لیبرال دموکراسی غربی در عین لحاظ کردن شرایط فرهنگی، مذهبی و اجتماعی پیروز شد. با این‌حال، در عمل ثابت شد که ترکیب ایجادشده، متناقض نماست و فرآیند مذکور به آشفتگی‌های سیاسی بزرگ و نهایتاً بی‌نظمی منتهی شد.[2]

انگلیس و روسیه، دو قدرت امپریالیستی آن زمان، از این وضعیت بهره‌برداری کردند

---

1. Hadi Salehi Esfahani M. Hashem Pesaran (March 2008).Iranian Economy in the Twentieth Century: A Global Perspective. Paper presented in the conference on Iran and Iranian Studies in the 20th Century at the University of Toronto.
2. Banani, Amin (1961), The Modernization of Iran, 1921-1941, Stanford University Press.

و مداخـلات خـود در ایـران را شـدت بخشـیدند؛ به‌این‌ترتیـب شـرایط سیاسـی و اقتصـادی کشـور را بیـش از پیـش مغشـوش کردنـد. وقـوع جنـگ جهانـی اول نیـز آشـفتگی سیاسـی و به‌هم‌ریختگـی اقتصـادی بیشـتری ایجـاد کـرد. کمبـود غـذا موجـب بـروز قحطـی و مـرگ و میـر زیـاد در شـهرهای متعـدد شـد (عیسـوی، ۱۳۶۲، ص ۳۷۳، سـاووری، ۱۹۷۸، ص ۸۸، بـه نقـل از پسـران و صالحـی اصفهانـی، همـان).

وصـول مالیـات و اداره ضرابخانـه بـه مزایـده گذاشـته می‌شـد و از بودجـه عمومـی دولـت و صـورت تفریـغ حسـاب‌ها خبـری نبـود. بـرآورد شـده کـه تقریبـاً ۵۰ درصـد عوایـد دولـت بـه مصـرف نیروهـای نظامـی کامـلاً عاطـل می‌رسـیده و ۲۴ درصـد از آن هـم بـه پرداخـت مسـتمری‌ها تخصیـص می‌یافتـه اسـت. تـورم شـدید بـوده و تـراز تجـارت مرئـی پیاپـی کسـری داشـته اسـت، البتـه ممکـن اسـت مبـادلات نامرئـی ایـن کسـری را جبـران کـرده باشـد. در ایـن بیـن، بـا وجـود نشـانه‌هایی از توسـعه اقتصـادی، در آسـتانه سـده بیسـتم، ایـران هنـوز در شـمار یکـی از عقب‌مانده‌تریـن کشـورهای جهـان بـود (بـاری یـر، ۱۳۶۳، ص ۲۲ و ۲۳).[۱]

بدیهـی اسـت طبقـه کارگـر در ابتـدای قـرن بیسـتم نوپـا و به‌تبـع آن اتحادیه‌هـای کارگـری ضعیـف بـود. تـلاش بـرای نوسـازی ارتـش و بوروکراسـی نیـز در ایـن دوره عقیـم مانـده بـود؛ بنابرایـن نمی‌تـوان انتظـار داشـت کـه در جامعـه‌ای عقب‌مانـده، فقیـر و در حـال گـذار، شـاهد پیدایـش قانـون کار و قوانیـن بازنشسـتگی و حمایتـی بـه روال کشـورهای پیشـرفته باشـیم. به‌طـور خلاصـه می‌تـوان گفـت در دو دهـه آخـر سـده نوزدهـم میـلادی، بـه دلیـل رشـد تجـارت خارجـی طبقـه جدیـدی از تجـار ثروتمنـد پـای بـه عرصـه اقتصـاد کشـور گذاشـتند کـه هـم بـه ایجـاد مالکیـت بی‌قیـد و شـرط اراضـی کشـاورزی و تجـاری کـردن محصـولات کشـاورزی کمـک کردنـد و هـم در جهـت صنعتـی کـردن کشـور تـلاش نمودنـد؛ امـا تلاش‌هـای آنـان به دلیـل تحمیل وضعیـت نیمـه اسـتعماری بـر کشـور و ناتوانـی دولـت سـنتی قاجـار در تأمیـن امنیـت داخلـی، در غیـاب تعریـف و تضمیـن حقـوق مالکیـت، ایجـاد پـول ملـی باثبـات، پـرورش سـرمایه انسـانی و احـداث زیرسـاخت‌های فیزیکـی لازم، بـا موفقیـت همـراه نشـد. بعـد از برقـراری مشـروطیت در

۱. باری یر، جولیان (۱۳۶۳) اقتصاد ایران ۱۹۷۰-۱۹۰۰، موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه

کشـور در دوره ۱۹۰۶ تـا ۱۹۲۰، بـه دلیـل بی‌ثباتـی مزمـن سیاسـی، سرکشـی نیروهـای گریـز از مرکـز، تجـاوز نیروهـای بیگانـه بـه کشـور (در سـال‌های جنـگ جهانـی اول)، اقتصـاد ایـران از چنبـره عقب‌ماندگـی و فقـر و قحطـی نجـات نیافـت.

۲-۱-۲. جمعیت و شهرنشینی در دوره قاجار

هرچنـد آمارهـای جمعیتـی معتبـر بـرای ایـن دوره موجـود نیسـت، تخمیـن زده می‌شـود جمعیـت کل کشـور در آغـاز ایـن دوره (قـرن ۱۳ هجـری قمـری، قـرن ۱۹ میـلادی)، ۵ تـا ۶ میلیـون نفـر بـوده اسـت کـه دو پنجـم آن را ایـلات، دو پنجـم آن را روسـتاییان و یـک پنجـم باقـی مانـده را شهرنشـینان تشـکیل می‌دادنـد. در نیمـه دوم دهـه ۱۹۲۰ میـلادی، جمعیـت کشـور حـدود ۱۲ میلیـون نفـر بـود و سـهم نسـبی جمعیـت عشـایر بـه حـدود یـک چهـارم کل جمعیـت کاهـش یافتـه بـود. بخـش شـهری در حـد همـان یـک پنجـم بـدون تغییـر باقـی مانـده و جمعیـت روسـتایی بـه بیـش از نیمـی از کل جمعیـت افزایـش یافتـه بـود؛ بنابرایـن بخش‌بنـدی سـه‌گانه و دیرپـای ایلـی- روسـتایی- شـهری مشـخصه مسـلط سـاختار جامعـه ایـران در عصـر قاجـار بـا تفاوت‌هـای مهمـی در تقسـیم‌بندی سـه‌گانه جمعیـت کـه از لحـاظ سرشـت فعالیت‌هـای اقتصـادی، سـازمان‌های سیاسـی- اجتماعـی، مناسـبات طبقاتـی، سـبک زندگـی و رهیافت‌هـای فرهنگـی رخ داد، همچنـان تـداوم یافـت[۱] (اشـرف و بنوعزیـزی، ۱۳۸۷، ص ۴۳ و ۴۴).[۲]

۲-۱-۳. طبقات اجتماعی سنتی در دوره قاجار

در ایـران عصـر قاجـار (۱۷۹۶-۱۹۲۵ میـلادی، ۱۳۴۴- ۱۲۱۰ شمسـی)، تقسـیم‌بندی بنیادینـی بیـن قشـر کوچکـی از درباریـان، کارگـزاران دولتـی، رؤسـای قبایـل، برجسـتگان مذهبـی، زمیـن‌داران و تجـار بـزرگ در رأس سلسـله‌مراتب اجتماعـی و تعـداد زیـادی از دهقانـان، مـردم چادرنشـین و زارعـان، پیشـه‌وران و ارائه‌کننـدگان خدمـات در قاعـده هـرم همچنـان وجـود

---

۱. اشـرف، احمـد، بنوعزیـزی، علـی (۱۳۸۷) طبقـات اجتماعـی، دولـت و انقـلاب در ایـران، ترجمـه سـهیلا ترابی فارسـانی، انتشـارات نیلوفر.

۲. بـرای اطـلاع از بـرآورد متفـاوت از وضعیـت جمعیـت و شهرنشـینی در ایـران در اوایـل قـرن بیسـتم نـگاه کنیـد بـه فصـل اول کتـاب زیـر:
باری یر، جولیان (۱۳۶۳) اقتصاد ایران ۱۹۷۰-۱۹۰۰، موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه.

داشت. منابع قاجاری اغلب این تمایز را مابین اعیان و اشراف از یکسو و عوام‌الناس یا عامه رعایا از سوی دیگر ذکر می‌کردند. اصطلاحاتی همچون خواص و عوام، اغنیا و فقرا، اقویا و ضعفا آگاهی تلویحی را از سه وجه نابرابری اجتماعی در این دوره نشان می‌دهد که عبارت‌اند از: مرتبه اجتماعی، مواهب مادی و قدرت سیاسی.

میان افراد با امتیاز و قدرت در رأس و توده‌ها در قاعده سلسله‌مراتب اجتماعی، چندین قشر میانی (اوساط الناس) وجود داشت که شامل اشراف محلی، کدخدایان محله‌های شهری و روستاها، علمای محلی، زمین‌داران و تجار خرد، پیشه‌وران و کسبه و مانند آن بودند. از نظر شئون اجتماعی و اقتصادی، بعد از تجار کدخدایان و ریش‌سفیدان اصناف و پیشه‌های مختلف قرار داشتند. اصناف و پیشه‌وران در گروه‌هایی سازمان یافته بودند که مطابق نظم پیچیده‌ای از معیار و ملاک، از جمله ماهیت فعالیتشان، نوع و سطح مهارتشان، انواع موادی که در حرفه خود به کار می‌بردند، اهمیت نسبی محصولشان برای جامعه و ارزش نسبی حرفه‌شان و بنا به ارزش‌های اخلاقی موجود در سلسله‌مراتب بازار جای می‌گرفتند. اعضای هر حرفه و پیشه در جای خاصی در بازارهای مسقف فعالیت داشتند. هرکدام از آنها ریش‌سفیدانی به‌عنوان نماینده داشتند و دولتمردان به منظور جمع‌آوری مالیات و بیگاری کشیدن از آنان به‌صورت جمعی با آنها برخورد می‌کردند. میرزاحسین تحویلدار از ۱۶۸ جماعت پیشه‌وران، بازرگانان و کسانی که در ارائه خدمات مختلف فعالیت داشتند در اصفهان دهه ۱۲۹۰شمسی (۱۸۷۰ میلادی) نام می‌برد (اشرف و بنو عزیزی، ۱۳۸۷، ص ۶۰).

هر صنف به دستور حکومت یک طبقه مالیاتی تشکیل می‌داد؛ بنابراین هیچ کاسب یا پیشه‌وری اجازه نداشت خارج از صنف کار کند. این قانون پیوسته اجرا می‌شد و با اینکه اجبار صنفی وجود نداشت، بسیاری از تازه‌واردان به اصناف فرزندان یا خویشان اعضای اصناف بودند تا بتوانند از نظر مالی جای آنها را اشغال کنند. گفتنی است، غالب اعضای اصناف تحصیلات رسمی نداشتند؛ زیرا در آغاز کودکی برای کسب پول و یادگرفتن حرفه کار خود را به‌صورت یک آدم همه‌کاره از پادویی شروع کرده بودند. در این بین، مشخص نیست که پادو در چه مرحله‌ای به دستیاری یا شاگردی می‌رسیده و چه شرایطی را برای

رسیدن به مقام شاگردی لازم داشته است. بسیاری از اصناف دوره‌ای را برای شاگردی لازم می‌دانستند. نمی‌دانیم این دوره چه مدت طول می‌کشیده است، اما مسلماً آن‌طور که پولاک می‌گوید فقط «چند ماه» نبوده است، بلکه گویا برحسب نوع حرفه، استعداد شاگرد و میل استاد، مدت آن تغییر می‌کرده است. لرینی[1] می‌نویسد: «شاگردان بالاجبار مدت مدیدی کار می‌کردند و در این مدت زندگی بسیار دشواری داشتند» (ویلم فلور، ۱۳۶۵، ص ۵۰).[2]

به‌رغم تمایزهای طبقاتی، زندگی روزمره مردم در دوره قاجار شامل روابط رودررو در چارچوب محله‌های شهری و جماعت‌های ایلی و روستایی نسبتاً کوچک، خودکفا و با پیوندهای نزدیک می‌شد که گرایش به آن داشت که دست‌کم در سطح ذهنی، فاصله میان صاحبان امتیاز و قشرهای اجتماعی محروم را کم کند.

۲-۱-۴. ظهور طبقات اجتماعی جدید و بازار کار در دوره قاجار

ادغام ایران در اقتصاد نوظهور جهانی در دهه‌های پایانی قرن نوزده میلادی، موجب تغییرات مهمی در ساختار اجتماعی کشور شد. اقتصاد از شیوه پیشاتجاری و نظام مبادله چندپاره که در آن بیشتر تولید برای تأمین قوت لایموت بود، به اقتصاد بازار تبدیل شد که در آن مقدار کمی تجارت خارجی نیز انجام می‌شد. تجاری شدن کشاورزی، بهبود حمل و نقل و ارتباطات و ایجاد صنایع کوچک جدید سبب افزایش درآمد ملی، عواید دولت و معیارهای زندگی شهری شد. این تغییرات اقتصادی منجر به پیدایش طبقات جدید اجتماعی در کنار طبقات سنتی شد. به‌ویژه گروه کوچکی از روشنفکران دیوان‌سالار و حرفه‌ای در چارچوب دستگاه دولت، گروه جدیدی از تجار بزرگ و سرمایه‌گذاران و یک طبقه کارگر صنعتی نوپا اهمیت خاصی داشتند (اشرف و بنوعزیزی، ۱۳۸۷، ص ۶۳).

روشنفکران یا اهل قلم در ایران پیشامدرن به دو گروه متمایز طلاب علوم دینی و روشنفکران مذهبی تقسیم می‌شدند. روشنفکران غیرمذهبی غالباً از دیوان‌سالاران بودند؛

---

1. Lorini

۲. فلور، ویلم (۱۳۶۵)، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار، جلد دوم، ترجمه ابوالقاسم سری، انتشارات توس.

امـا عـلاوه بـر آن شـامل نویسـندگان، مورخـان، جغرافی‌دانـان، نسب‌شناسـان، منجمـان، اطبـا و شـعرا بودنـد کـه گـذاران زندگی‌شـان بـه حفـظ ارتبـاط نزدیـک آنهـا بـا صاحب‌منصبـان دولتـی در سـطوح مختلـف بسـتگی داشـت. ورود عقایـد غربـی در اواخـر قـرن سـیزدهم هجـری (نـوزده میـلادی)، شـکافی بیـن روشـنفکران مذهبـی و غیرمذهبـی ایجاد کـرد. بازگشـت دانشـجویان اعزامی از اروپـا، ایجـاد مـدارس جدیـد در ایـران، مسـافرت بـه خـارج و حضـور اروپایی‌هـا در شـهرهای بـزرگ سـبب آشـنایی بسـیاری از ایرانی‌هـا بـا عقایـد و ارزش‌هـای اروپایـی شـد. روشـنفکران نقش مهمـی در مـدرن کـردن نظـام اداری دولتـی و نیروهـای ارتـش در نیمـه دوم قـرن ۱۳ هجـری (۱۹ میـلادی)، ایفـا کردنـد و ایدئولوگ‌هـای انقـلاب مشـروطه شـدند (همـان، ص ۶۴).

گروهـی از تجـار بـزرگ از فرصت‌هـای تجـاری جدیـد در اواخـر قـرن نوزدهـم بـرای انباشـت سـرمایه مالـی و تجـاری فراوانـی از طریـق تجـارت بین‌المللـی بهـره گرفتنـد. نفـوذ سیاسـی تجـار بـه دلیـل نیـاز دولـت بـه نقدینگـی و ضعـف دولـت پـس از شـورش تنباکـو (۱۸۹۲– ۱۸۹۱ میـلادی، ۱۳۰۹– ۱۳۰۸ هجـری) افزایـش یافـت. آنهـا در مقابـل مالیات‌هـای بیـش از حـد و عـوارض گمرکـی مقاومـت می‌کردنـد، بـه تصمیم‌هـای زورگویانـه کارگـزاران دولتـی و بـه ناامنـی جاده‌هـا اعتـراض می‌کردنـد و خواهـان آزادی عمـل بیشـتر در انجـام امـور خـود بودنـد؛ بـرای مثـال یـک گـروه از تجـار و صرافـ‌هـا بـرای مقابلـه بـا تعدی‌هـای بانـک شاهنشـاهی، بانکـی در شـیراز تأسـیس کردنـد. همچنیـن به‌طـور مسـتقیم در سیاسـت درگیـر می‌شـدند؛ مثـلاً تجـار تهـران، تبریـز، شـیراز و مشـهد در شـورش تنباکـو بـه علمـا کمـک کردنـد تـا جنبش‌هـای اعتراضـی را سـازمان دهنـد. پانـزده سـال بعـد آنهـا نقـش مهم‌تـری در انقـلاب مشـروطه ایفـا کردنـد (اشـرف و بنوعزیـزی، ص ۶۴ و ۶۵).

گفتنـی اسـت طبقـه کارگـر صنعتـی نوپـا نیـز در ایـن دوره شـکل گرفـت. تـا نیمـه دوم قـرن ۱۳ هجـری (۱۹ میـلادی)، بیشـتر کارگـران ایـران در بخـش کشـاورزی، صنایع‌دسـتی سـنتی و خدمـات به‌عنـوان کارگـران غیرماهـر اسـتخدام می‌شـدند. در واپسـین دهه‌هـای قـرن ۱۳ هجـری (۱۹ میـلادی) و نخسـتین دهه‌هـای قـرن ۱۴ هجـری (۲۰ میـلادی)، طبقـه کارگـر صنعتـی جدیـد شـکل گرفـت. ایـن کارگـران از بیـن دهقانـان فقیـر، مردمـان اسـکان‌یافته و نیمـه اسـکان‌یافته ایلـی، فقـرای شـهری و اسـتادکاران ماهـر برآمدنـد کـه بـازار محصـولات خـود را در برابـر

کالاهـای خارجـی از دسـت داده بودنـد. در ایـن بیـن، رشـد تجـارت خارجـی و به‌کارگیـری سـرمایه خارجـی عواقـب گوناگونـی بـرای بخش‌هـای مختلـف نیـروی کار داشـت؛ بـرای مثـال در حالـی کـه بـه دلیـل رقابـت خارجـی و ورود کالاهـای کارخانـه‌ای تولیـد انـواع پارچـه کاهـش یافت، صنعـت فـرش دسـتباف دسـتخوش گسـترش چشـمگیری شـد کـه دلیـل آن بـاز شـدن بازارهـای خارجـی جدیـد بـر ایـن کالا توسـط تجـار اروپایـی بـود، همچنیـن صنایعـی کـه بـازار داخلـی داشـت و بـا کالاهـای خارجـی رقابـت نداشـت نه‌تنهـا کاهـش نیافـت، رشـد ناچیـزی نیـز داشـت.

تـا اوایـل قـرن بیسـتم میـلادی، فعالیـت صنعتـی بـه کارگاه‌هـای کوچـک محـدود می‌شـد. اگرچـه کالاهـای مختلفـی در ایـن کارگاه‌هـا تولیـد می‌شـد، فقـط تولیـد فـرش، شـال، منسـوجات پشـمی و پنبـه‌ای، ابریشـمی و محصـولات چرمـی از نظـر ارزش و حجـم اهمیـت داشـتند. در اواخر سـده نوزدهـم میـلادی، ایرانیـان و خارجی‌هـا کوشـش‌های متعـددی بـرای ایجـاد کارخانه‌هـای جدیـد انجـام دادنـد؛ امـا بـه گفتـه احمـد اشـرف در کتـاب «موانـع رشـد سـرمایه‌داری در ایـران دوره قاجـار» بـه سـبب خسـایس تجـاری، بی‌ثباتـی و به‌ویـژه رقابـت و اشکال‌تراشـی دول روس و انگلیـس، نتیجـه مطلوبـی بـه دسـت نیامـد. کارخانه‌هـای ایجادشـده در اواخـر قـرن نوزدهـم و اوایـل قـرن بیسـتم بـه ۳۰ واحـد می‌رسـید؛ امـا مقیـاس آنهـا کوچـک بـود.[۱]

مجمـوع نیـروی کار شـهری در همیـن زمـان را حـدود ۱۲۶ هـزار نفـر تخمیـن زده‌انـد کـه نزدیـک بـه ۱۷ هـزار نفـر آنـان در صنایـع ماشـینی و فعالیت‌هـای نویـن و بقیـه در صنایع‌دسـتی و فعالیت‌هـای سـنتی کار می‌کردنـد. ایـن تعـداد بـه سـال معینـی مربـوط نبـوده اسـت، بلکـه مجمـوع تعـداد کارگرانـی را کـه در دهـه آخـر سـده نوزدهـم میـلادی تـا دوران جنـگ جهانـی اول در رشـته‌های مختلـف اشـتغال داشـته‌اند، در برمی‌گیـرد (ورهـرام، ۱۳۶۷، ص ۱۴۲).[۲]

کارگـران خارجـی بیـش از ۵ هـزار نفـر از روسـیه بودنـد کـه ۳ هـزار نفـر در سـاختن راه‌آهـن جلفا-تبریـز، ۳۰۰ نفـر در جاده‌سـازی، ۱۲۰۰ نفـر در شـیلات لیاتـازوف در دریـای خـزر و بقیـه

---

۱. نـگاه کنیـد بـه: اشـرف، احمـد (۱۳۵۹)، موانـع تاریخـی رشـد سـرمایه‌داری در ایـران: دوره قاجـار، تهـران، انتشـارات زمینـه.

۲. ورهـرام، غلامرضـا (۱۳۶۷)، نظـام سیاسـی و سـازمان‌های اجتماعـی ایـران در عصـر قاجـار، تهـران، مؤسسـه انتشـارات معیـن.

در بخش‌هایی همچون شرکت جنگلداری و چوب‌بری خوشتاریا و اولینکف، شرکت نفت برادران نوبل، شرکت نفت رمضان اف و شرکت‌های مشابه کار می‌کردند. کارگران عرب و هندی، همچنین تعداد کمی کارگران ماهر فرانسوی، آلمانی، ایتالیایی، اسپانیایی و کانادایی در شرکت نفت ایران و انگلیس استخدام شده بودند (اشرف و بنو عزیزی، ص ۶۶ و ۶۷).

در اواخر سده نوزده و اوایل سده بیستم میلادی، با وخیم‌تر شدن شرایط اقتصادی در ایران و وجود فرصت‌های شغلی بهتر در ایالات جنوبی روسیه، قفقاز و ترکمنستان، ده‌ها هزار تن از کارگران ایرانی برای مهاجرت به این مناطق ترغیب شدند تا در بخش‌های کشاورزی، صنعت، ساختمان، راه‌آهن و مناطق نفتی به کار پردازند. در سال ۱۹۰۱ میلادی، فقط کنسول روسیه در تبریز تعداد ۲۶ هزار و ۸۵۵ و در سال ۱۹۰۳میلادی، تعداد ۳۲ هزار و ۸۶۶ ویزای ورود روسیه صادر کرد. در سال ۱۹۰۴ میلادی، تعداد ویزاهای صادرشده برای کارگران غیرماهر ایرانی در تبریز و ارومیه به ۵۴ هزار و ۸۳۶ رسید. در چهارده ساله نخست قرن بیستم، به طور متوسط سالیانه ۱۲۶ هزار ایرانی به روسیه می‌رفتند، در حالی که ۱۰۱ هزار نفر از آنها به ایران بازمی‌گشتند. درمجموع به نظر می‌رسد تعداد ۳۵۳ هزار و ۷۴۳ نفر ایرانی طی این دوره در روسیه باقی ماندند. کارگران ایرانی همچنین به هند، ترکیه، هرات، مسکو و حتی زنگبار مهاجرت می‌کردند (همان، ص ۶۷).

کودکان و زنان بخش فراوانی از نیروی کار مزدبگیر را در ایران تشکیل می‌دادند. آنها مزدی به‌مراتب کمتر از مردان بالغ دریافت می‌کردند و نه‌تنها در صنایع سنتی همچون قالیبافی و پارچه‌بافی که بیشتر کارگران در این قسمت محسوب می‌شدند، بلکه در صنایع جدیدی همچون کارخانه ابریشم‌بافی متعلق به امین‌الضرب در رشت با ۱۵۰ کارگر- که بیشتر آنها زن بودند- به کار مشغول بودند. در شیلات لیانازوف، کارخانه قالی‌بافی محمد اوف در تبریز، ۵۰۰کودک بین ۶ تا ۱۴ ساله استخدام شده بودند و در کارخانه‌های نساجی در تبریز، لاهیجان و کرمان نیز چنین بود. به همین ترتیب از ۵ هزار و ۴۰۰ نفر کارگران کارخانه شال‌بافی کرمان در سال ۱۹۰۴ میلادی، بیشتر آنها کودک بودند. در همان سال، با فشار علما فرمان حکومتی صادر شد مبنی بر آنکه استخدام زنان و کودکان زیر دوازده

سال در صنایع متعلق به خارجی‌ها (مسیحی‌ها) ممنوع می‌گردید؛ اما بیشتر شرکت‌های خارجی به روال معمول و از طریق رشوه دادن توانستند از اجرای این فرمان شانه خالی کنند (اشرف، بنوعزیزی، ص ۶۷ و ۶۸)

۲-۱-۵. نقش دولت در اقتصاد سیاسی ایران در دوران قاجار

ویژگی متمایز ایران در جامعه قرون وسطا رواج کوچ‌نشینی عشایر صحراگرد است. حتی تا سده نوزدهم تخمین زده می‌شود که حدود نیمی از جمعیت ایران را کوچ‌نشینان تشکیل می‌دادند (عیسوی، ۱۳۶۲). همزیستی دو شیوه تولید گله‌داری و زمین‌داری در ساختار کلی اقتصاد سیاسی ایران در قرون‌وسطی تأثیر مهمی داشت. در سطح سیاسی نیروی بالقوه نظامی و معمولاً پراکنده کوچ‌نشینان، ستون فقرات ظهور سلسله‌های قبیله‌ای مختلف را تشکیل می‌داد که از طریق اعتلاف گروه‌های مختلف قبیله‌ای به قدرت می‌رسیدند. ظهور و سقوط همیشگی سلسله‌های قبیله‌ای مختلف در طول این دوره، صورت‌بندی سیاسی بی‌ثبات خاصی را به وجود می‌آورد که نوعی الگوی متمرکز و تمرکززدایی اقتدار سیاسی را در طول مراحل مختلف حکومت دودمانی به نمایش می‌گذاشت (کارشناس، ۱۳۸۲، ص ۵۹)[۱]. این صورت‌بندی سیاسی بی‌ثبات، بر ساختار اقتصادی پیامدهای مستقیمی داشت. تأثیر آن به‌ویژه در ساختار نظام نگهداری زمین و درجه کنترل بر مازاد اقتصادی به‌وسیله طبقات مختلف هیئت حاکمه به طور بارز ملاحظه می‌شد (همان، ص ۶۰).

تعامل بین شیوه زندگی مردم ساکن و کوچ‌نشینی، سبب قشربندی طبقات حاکم در ایران قرون‌وسطی شده بود؛ بدین معنی که دسته‌بندی‌های وسیع در طبقات حاکمه به شرح زیر بود:

الف) اشرافیت نظامی قبایل کوچ‌نشین مغول، ترک، کرد و...؛

ب) نجبای مقیم در ایالات محلی که در خدمت دولت مرکزی نبودند؛

ج) کارگزاران دولتی؛

---

۱. کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، انتشارات گام نو.

د) روحانیون.

طبق نظر پتروشفسکی «این گروه‌ها که برای کنترل دولت با یکدیگر منازعه می‌کردند، دو گرایش سیاسی موازی را نمایندگی می‌کردند: یکی پراکندگی قبیله‌ای همراه با یک نظام تیولداری نظامی[1] و دیگری یک دولت متمرکز همراه با دستگاه دیوان‌سالاری چند شاخه» (پتروشفسکی، ۱۹۶۸، ص ۵۱۵، به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲). این منازعه قدرت، به ظهور و سقوط سلسله‌های قبیله‌ای از قرن دهم تا پایان سده نوزه میلادی انجامیده است.

گفتنی است، در فرایند ظهور و سقوط سه مرحله را می‌توان تمیز داد. مرحله اول دوره فتح و گسترش بود که در آن دیوان‌سالاری زیر سایه سنگین ساختار قبیله‌ای قرار می‌گرفت؛ بااین‌حال ائتلاف سیاسی اولیه دوامی نداشت؛ یعنی با توسعه تدریجی دیوان‌سالاری اداری و نظامی، متحدان جدیدی جایگزین قدیمی‌ها می‌شدند و در نتیجه در جایگاه فئودالیسم سرکش قبایل و دودمان‌های محلی قرار می‌گرفتند (مینورسکی، ۱۹۸۰، ص ۱۴، به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲).

شایان ذکر است که دومین مرحله حکومت دودمانی به عنوان مرحله ایرانی کردن جامعه سیاسی قبیله‌ای ذکر شده است (لمبتون[2]، ۱۳۶۳). در این مرحله می‌توان گذار اشرافیت صحراگرد به نظام اداری ایران را مشاهده کرد. دولت مرکزی در این مرحله تلاش می‌کرد حاکمان قبیله‌ای ایالتی را با انتصاب مستقیم سران قبایل و کاهش استقلال آنان با سپردن بسیاری از کارکردهایشان به نظام اداری متمرکز تحت کنترل درآورد. در این بین دستگاه مدنی و نظامی در مرحله متمرکز شدن، ویژگی‌هایی شبیه به مفهوم وبر یعنی نظام اداری سنتی شه‌پدری را به نمایش می‌گذاشت (وبر، ۱۹۷۸، ص ۱۰۰۶ و ۱۰۷۱ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲). شاه برای از میان برداشتن نجبای محلی به سازمان اداری برای خود نیاز داشت که جایگزین آنها شود. استفاده از غلامان شاه که سرفرماندهی نظامی را داشتند و مجریان اداری که جایگزین نجبای قبیله‌ای می‌شدند، بازتابی از این نیاز بود (مینورسکی،

1. Patriarcal Officialdom

۲. لمبتون، آن. ک. س. (۱۳۶۳)، سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام، ترجمه یعقوب آژند، مؤسسه انتشارات امیرکبیر.

۱۹۸۰، ص، ۱۲- ۱۹ بـه نقـل از کارشـناس). بدیـن ترتیـب برخـلاف دیوان‌سـالاری مـدرن، موقعیـت مقامـات از اطاعـت محـض آنـان از مقـام ارشدشـان ناشـی می‌شـد. ایـن امـر موجـب شـد تمایـز مشـخصی بیـن قلمـرو عمومـی و قلمـرو خصوصـی حاکـم، کـه تعلقـات شـخصی‌اش را در رأس ادارات سیاسـی واگـذار می‌کـرد، وجـود نداشـته باشـد. همچنیـن حـوزه قضایـی هیـچ مقامـی بـا هنجارهـای غیرشـخصی و مقـررات تعریـف نمی‌شـد، بلکـه بـه قدرت‌هایـی کـه در اختیـار شـاه بـود و بـه آنـان بخشـیده بـود، همچنیـن ادعـای دیگـر مقامـات و سـنت محـدود می‌شـد. نتیجـه سـیالیت حـوزه قضایـی ایـن نظـام سـنتی شـه‌پدری، تضـادی شـدید بـا قوانیـن رسـمی دیوان‌سـالاری مـدرن داشـت.

بـاز تولیـد ایـن الگـوی سیاسـی بسـیار ناپایـدار بـود. بـا توسـعه قلمـرو امپراتـوری، نیروهـای مرکزگریـز- چـه آنهایـی کـه داخـل نظـام اداری بودنـد و چه آنهایـی که خـارج از آن قرار داشـتند- به‌تدریـج سـبب ازهم‌پاشـیدگی قـدرت سیاسـی مرکـزی می‌شـدند؛ بدیـن شـکل سـومین مرحلـه حکومـت دودمانـی در دوره افـت و ازهم‌پاشـیدگی سیاسـی دولـت شـروع می‌شـد. در ایـن مرحلـه طبـق نظـر لمبتـون «کارکردهـای اسـتانداران، فرماندهـان نظامـی اسـتان‌ها، مأموریـن مالیـات و تیولـداران به‌تدریـج در یـک شـخص جمـع می‌شـد» (۱۹۶۹، ص ۲۱ و ۲۲ بـه نقـل از کارشـناس، ۱۳۸۲). ایـن مرحلـه یـا بـه شـورش‌های شـدید اجتماعـی داخلـی یـا تهاجـم قبایـل صحراگـرد دوردسـت منجـر می‌شـد کـه بـا بازسـازی صورت‌بنـدی سیاسـی و آغـاز دوره‌ای جدیـد همـراه بـود (کارشـناس، ۱۳۸۲، ص ۶۲).

گفتنـی اسـت سـیالیت قـدرت سیاسـی و تغییـرات دوره‌ای آن به‌طـور مسـتقیم در ماهیـت زمیـن‌داری منعکـس می‌شـد کـه نشـان‌دهنده نوعـی بی‌ثباتـی و سـیالیت بـود. سـیالیت مناسـبات سیاسـی و ضعـف اشـرافیت زمیـن‌دار باثبـات- کـه ناامنـی ذاتـی را در مناسـبات مالکیـت بـه وجـود مـی‌آورد- زمیـن‌داران را وادار می‌کـرد از حقـوق موقـت مالکیـت خـود بیشـترین بهـره را ببرنـد کـه ایـن امـر به‌غفلـت از کشـاورزی منجـر شـد. می‌تـوان گفـت تفـاوت نظامـی شـیوه زندگـی کوچ‌نشـینی بـا کشـاورزی یکجانشـینی، نقـش عمـده‌ای در اسـتحکام موقعیـت مسـلط طبقـات حاکـم در مقابـل رعایـا و حفـظ مناسـبات رایـج تولیـد داشـته اسـت. تفـوق سیاسـی نظامی

مطلـق طبقـه حاکـم بـر رعایـا و در نتیجـه اسـتثمار بیـش از حـد روسـتاییان عامـل مهمـی در توضیـح رکـود بخـش کشـاورزی بـه شـمار می‌آیـد. بـه گفتـه لمبتـون مالیات‌گیـری بیـش از حـد و گرایـش مقامـات دولتـی بـه اخـذ مالیـات همـراه باوجـود ناامنـی، از علـل اصلـی زوال کشـاورزی بـود کـه در فروپاشـی امپراتـوری عباسـی آشـکار شـد و بـا وقفه‌هـای مشـخص تـا امـروز ادامـه یافـت (لمبتـون، ۱۳۶۳).

طـی قـرن نوزدهـم و دو دهـه اول قـرن بیسـتم، تحـولات مهمـی در نظـام اقتصـادی- اجتماعـی قرون‌وسـطایی ایـران متأثـر از سـرمایه‌داری غربـی مـدرن صـورت گرفـت. در ایـن بیـن، بنیادهای دولـت سـنتی تحلیـل رفـت و مجموعـه‌ای جدیـد از نهادهـای دولتـی و شـکل جدیـدی از رابطـه متقابـل دولـت و اقتصـاد ایجـاد شـد. سـاز و کار اساسـی ایـن فراینـد تحـول، ادغـام اقتصـاد ایـران در درون بـازار جهانـی بـود کـه از اسـاس در وضعیـت طبقـات اجتماعـی مختلـف جامعـۀ ایـران تأثیـر گذاشـت. ایـران در اوایـل سـده نـوزده میـلادی دچـار انحطـاط اقتصـادی و جمعیتـی شـده و بـه قـدرت رسـیدن سلسـله قاجـار درواقـع بیانگـر مرحلـه اول قدرتمنـدی نیـروی جدیـد سلسـله‌ای و قبیلـه‌ای بـود.

رقابـت دو دولـت اسـتعماری روس و انگلیـس در سـده نـوزده بـرای تفـوق سیاسـی بـر دولـت قاجـار، موجـب شـد وضعیـت نیمه‌مسـتعمره در کشـور شـکل بگیـرد و دولـت مرکـزی ضعیـف شـود. نخبـگان سیاسـی سـنتی متفـرق و غیرمتحـد در راسـتای علایـق رقابتـی دو قـدرت روسـیه و بریتانیـا قطب‌بنـدی شـدند؛ بدیـن ترتیـب تأثیـر آنـی دخالـت قدرت‌هـای اسـتعماری، تعمیـق ضعـف سـاختاری موجـود دولـت مرکـزی و محدودیـت بیشـتر قلمـرو نفـوذ آن بـود.

مقامـات دولتـی در نخسـتین واکنـش بـه ایـن وضعیـت و در مقابـل تهدیـد نظامـی و برتـری فنـاوری غـرب سـعی کردنـد سـازمان‌دهی نیروهـای نظامـی را بـه شـیوه غربـی و بـا اسـتفاده از اسـلحه آتشـین، وجهـه همـت خـود قـرار دهنـد و دیوان‌سـالاری سـنتی را تقویـت کننـد. در مرحلـه دوم جنبـش اصلاحـی در طـول نیمـه دوم سـده نوزدهـم، طـرح آگاهانـه و از پیـش طراحی شـده‌ای بـرای بازسـازی کل دسـتگاه دولتـی مطـرح گردیـد. ایـن اصلاحـات کـه بـا گـروه کوچکـی از نخبـگان دیوان‌سـالار و تحـت حمایـت شـاه نظریه‌پـردازی و عملـی شـد، به‌منزلـه نتیجـه فراینـد

تراکم ارتباط با غرب طی نیمه اول قرن نوزده بود. این ارتباط از یک سو بحران سیاسی و مالی جدی برای دولت ایجاد کرده و از سوی دیگر امکاناتی برای سازمان‌دهی مجدد زندگی اجتماعی- اقتصادی ارائه داده بود. این اصلاح‌طلبان، اساسی‌ترین و ابتکاری‌ترین ویژگی نظام سرمایه‌داری غرب را در شکل نهادهای دولت می‌دانستند؛ بنابراین نوسازی دستگاه‌های اجرایی دولت از قبیل ابداع اصلاحات دیوان‌سالاری جدید، تفکیک قوا و ترویج نظام‌نامه قانونی، مفهوم محوری اصلاحات در این دوره بود؛ اما این برنامه اصلاحی نیز به دلیل مقابله بدنه دیوان‌سالاری کهن قرین موفقیت نشد.

گفتنی است، شکست این تلاش‌ها برای بازسازی دستگاه اداری دولت که فرایند گسست سیاسی را متراکم کرد، تا پایان قرن به فروپاشی کلی اقتدار دولت مرکزی و مشروعیت آن انجامید. مشکل مالی دولت و تغییرات اساسی اقتصادی در این فرایند متراکم نقشی محوری داشت. از آغاز به سلطنت رسیدن ناصرالدین‌شاه تا انقلاب مشروطیت، دولت مرکزی همواره با کسری مواجه بود که در طول زمان بیشتر هم می‌شد. درواقع با گسترش تجارت خارجی، ایران به صادرکننده مواد خام کشاورزی بدل شد. با توسعه کشاورزی تجاری، مالکیت زمین منبع اصلی انباشت ثروت به شمار آمد. در این وضعیت بود که مقامات دولتی و قدرتمندان محلی، غصب وسیع زمین‌های دولت و تیول‌ها را رواج دادند. در این بین، مالیات جنسی به نقدی تبدیل شد و به شکل مبالغ کلی خاص (تسعیر) در هر روستا درآمد. ناتوانایی دولت در افزایش این نرخ‌های خاص به همراه نرخ‌های بالای تورم نیز سهم زمین‌داران از مازاد ارضی را به قیمت کاهش عواید دولت افزایش داد (جمال‌زاده، ۱۳۶۲). همچنین، به نظر می‌رسد طی این دوره سهم مازاد ارضی با تغییر اساسی روبه‌رو شد؛ به نحوی که سهم حاصل از زمین طبقات حاکم سنتی کاسته شد و سهم سرمایه‌داران تجاری که با تجارت خارجی مرتبط بود افزایش یافت. فرایند انباشت اولیه تحت اختیار بازرگانان بزرگ- که از درجه بالایی از انحصار در تجارت خارجی بهره‌مند بودند- طی ترقی صادرات در سال‌های ۱۹۰۶- ۱۸۶۰ شایان توجه بود؛ زیرا دولت مرکزی قدرت نداشت مالیات مستقیم یا غیرمستقیمی را به تاجران تحمیل کند (گیلبر، ۱۹۷۷، به نقل از کارشناس).

در این بین، از یک سو تشدید بحران مالی دولت و شکست اصلاحات در تشکیلات اداری در رفع این بحران، به اجرای منظم فروش پست‌های اداری و عناوین و واگذار کردن امور به افراد حقیقی، و از سوی دیگر به اعطای امتیازات به خارجی‌ها منجر شد. درنهایت، تا آخرین دهه سده نوزدهم، همه اداره‌های دولتی به انحصار خصوصی (یعنی اشخاصی که هدف اصلی آنها کم کردن از هزینه اولیه و افزودن بر منافعشان بود) درآمد.

شایان ذکر است که دولت ایران در دوره قاجار، دولتی حداقلی بود که دستگاه دیوانی محدودی داشت و اصلی‌ترین فعالیت آن به حفظ امنیت داخلی و حراست از مرزهای کشور محدود می‌شد. در تأیید این نکته باید گفت لرد کرزن نمونه‌ای از بودجه سنتی دولت را برای سال ۱۲۶۷ شمسی بیان کرده است. تفکیک هزینه‌های بودجه دولت بیانگر آن است که چهار پنجم مخارج دولت در آن زمان برای هزینه‌های نظامی، مخارج دربار و رشوه‌دهی قانونی به مقامات بلندمرتبه و نجبای کشور در نظر گرفته می‌شد (خلعتبری، ۱۳۶۸، ص ۴).[۱] از دست رفتن سرزمین‌های ایران و ناامنی درون مرزهای ملی در این دوره بیانگر این واقعیت است که دولت سنتی قاجار حتی از ایفای وظیفه دولت حداقل بازمانده بود چه رسد به ایفای نقش مثبت در زمینه توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور.

۲-۱-۶. بحران دولت و انقلاب مشروطیت در دوران قاجار

در نیمه دوم سده نوزدهم به‌دنبال توسعه تجارت خارجی دو تحول عمده در اقتصاد ایران رخ داد؛ پیدایش نظام بزرگ مالکی در بخش کشاورزی، و ورشکستگی صنایع‌دستی سنتی ایران بر اثر رقابت مصنوعات صنعتی وارداتی به‌ویژه منسوجات. افزون بر این، کشت محصولات نقدی برای صادرات به قیمت کاهش کشت محصولات معیشتی، سبب بروز کمبود محصولات غذایی و قحطی در کشور شد و مهاجرت روستاییان به چند مرکز شهری بر خیل بیکاران شهری افزوده بود.

به‌رغم میزان بالای رشد تجارت و افزایش سطح پولی شدن اقتصاد، چارچوب قانونی

---

۱. خلعتبری، فیروزه (۱۳۶۸)، ایران، کالبدشکافی یک توسعه، دست‌نویس.

موجـود بـرای تجـارت هنـوز توسـعه نیافتـه بـود. در مـوارد بسـیاری بازرگانـان ایرانی بـه تابعیت روسـیه یـا انگلسـتان درمی‌آمدنـد تـا هـم از اعمـال خودسـرانه حاکمـان و دادگاه‌هـا بگریزنـد و هـم از امتیـازات تبعیض‌آمیـزی کـه بازرگانـان خارجـی از آنهـا بهـره می‌بردنـد، اسـتفاده کننـد (اشـرف: فصـل چهـارم).[۱] بانکـداری مـدرن عمـلاً وجـود نداشـت و کمبـود پـول نقـره وضعیـت حـادی را بـه وجـود مـی‌آورد، به‌ویـژه در فصـل برداشـت محصـول کـه زمـان اوج فعالیت‌هـای صادراتـی بـود. افـزون بـر ایـن، نظـام حمـل و نقـل نیـز در وضعیـت بـدی قـرار داشـت.

شـایان ذکـر اسـت کـه بازرگانـان بـا سـرمایه‌گذاری در فعالیت‌هـای صنعتـی خـود را در محیـط پـر هـرج و مـرج کشـور و ترتیبـات نهـادی و زیرسـاختی ناکافـی دسـت بسـته می‌یافتنـد (کارشـناس، ۸۵). هنگامـی کـه مظفرالدیـن شـاه به‌منظـور انجـام دادن فعالیت‌هایـی در خـارج از کشـور بـه شـیوه مالیات‌گیـری از بازرگانـان از طریـق بـه رهـن گذاشـتن عوایـد گمرکـی بـه جمـع‌آوری پـول متوسـل شـد، تضـاد میـان سـرمایه‌داران تجـاری و دولـت قاجـار به‌صـورت دشـمنی آشـکار درآمـد و در اوایـل دهـه قـرن بیسـتم، بـا سـازمان‌دهی مجـدد گمرک‌هـا بـه کمـک مجریـان بلژیکـی تحـت حمایـت روسـیه بـه اوج رسـید (گیلبـر، ۱۹۷۶، به نقـل از کارشـناس).

بایـد توجـه داشـت کـه تحـولات اقتصـاد ایـران طـی سـده نـوزده، نیـاز بـه وظایـف جدیـدی را در سـطح ملـی بـه وجـود آورد کـه دولـت سـنتی بـا نهادهـای نیمـه قبیلـه‌ای- نیمـه دیوان‌سـالاری نمی‌توانسـت آن را عملـی کنـد. شکسـت و ناکامـی دولـت قاجـار در نوسـازی دسـتگاه دولتـی بـه فروپاشـی سـریع دولـت سـنتی انجامیـد و دولـت بـا شکسـت در عملـی کـردن کارکردهـای سـنتی خـود منبـع بی‌نظمـی و ناامنـی شـد. حتـی در تهیـه نیازهـای عمومـی در حـال ظهـور نیـز نمی‌توانسـت نیازهـای زیربنایـی اقتصـادی را فراهـم کنـد چـه رسـد بـه آرام کـردن ابعـاد آشـکار بحـران اقتصـادی شـدید در حـال ظهـور. در نتیجـه ایـن امـر بـود کـه انقـلاب مشـروطیت (۱۹۰۹-۱۹۰۶)، بـر ضـد ایـن زمینه‌هـای کلـی اقتصـادی- اجتماعـی و سیاسـی شـکل گرفـت.

گفتنـی اسـت بـرای نجـات از بحـران اقتصـادی غالـب بـا علت‌هـای سـاختاری و ریشـه‌دار، بـه دولتـی نیـاز بـود کـه کارکردهایـش بیـش از مفهومـی باشـد کـه قانـون اساسـی نیمه‌لیبرالـی

---

۱. اشرف، احمد (۱۳۵۹)، موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران: دوره قاجار، انتشارات زمینه.

۱۹۰۶ مشروطیت و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۹۰۷ از دولت تلقی می‌کرد. اهداف انقلاب مشروطیت عبارت بود از کوتاه کردن دست کشورهای استعماری در ایران و ایجاد حکومت مبتنی بر قانون. بی‌تردید افزایش نفوذ و اعتبار طبقه تاجر در ربع آخر سده نوزده و پیوندهای عمیق آن با روحانیت و مراجع تقلید، در شکل‌گیری اهداف این انقلاب و سازمان‌دهی مردم برای مقابله با دستگاه استبداد قاجار عاملی تعیین‌کننده بود. واقعیت این است که انقلاب مشروطیت، قدرت طبقات حاکم مسلط در روستاها را تضعیف نکرد و در مناسبات زمین‌داری مسلط با تغییر اندکی مواجه بود. ساختار راکد اقتصاد ایران حاکی از آن بود که هیچ‌یک از طبقات موجود در جامعه ظرفیت حل این بحران اقتصادی را ندارند و دولت باید دیر یا زود نقش مستقیمی در بازسازی اقتصاد بر عهده گیرد.

انقلاب مشروطیت پدیده‌ای کاملاً شهری بود و توده‌های منزوی جمعیت روستایی در آن نقشی نداشتند. بازرگانان توانستند سلطه خود را در مجلس اول اعمال کنند که این عمل در نخستین لایحه اقتصادی عمده مجلس، یعنی تأسیس بانک ملی با سهامداری بازرگانان بزرگ منعکس است، اما اصلاح قانون انتخابات و ارائه حق رأی عمومی پس از مجلس سوم، پایان تسلط بازرگانان را در مجلس مشخص کرد. در این میان، تلاش دو دوره اول مجلس شورای ملی پس از انقلاب مشروطیت برای بازسازی دستگاه دولتی متمرکز و یکپارچه- که قدرت متمرکز انقلابی را در مجلس نهادینه کند- به‌جایی نرسید. محمدعلی شاه مجلس اول را به توپ بست و مجلس دوم با دخالت روسیه که اشغال‌کننده بخش‌های شمالی کشور بود به ناگزیر از اصلاحات خود دست برداشت و در سال ۱۹۱۱ بسته شد. دولت با موافقت کامل این مجلس، یازده افسر سوئدی را برای تشکیل ژاندارمری و شانزده کارشناس مالی آمریکایی را به ریاست مورگان شوستر برای سازمان‌دهی امور مالی استخدام کرد، اما انتظارات بزرگی که برای اصلاح ارتش و دستگاه مالی به وجود آمده بود، به‌زودی بر اثر شدت درگیری‌های داخلی و فشارهای خارجی از بین رفت (آبراهامیان، ۱۲۸ و ۱۲۹).[۱]

---

۱. آبراهمیان، یرواند (۱۳۷۷)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، نشر نی.

بین سال‌های ۱۹۱۱ و ۱۹۲۱، کشور درگیر آشوب سیاسی شدید و ازهم‌گسیختگی اقتصادی بود، اما در این دوره دو تحول مهم رخ داد که بر شکل‌گیری دولت نوین در ایران نقش مهمی داشت. یکی انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ در روسیه و دیگری کشف و استخراج نفت در ایران.

۲-۱-۷. تلاش‌های ناموفق برای انتظام امور مالی دولت

چه در دوره قبل از انقلاب مشروطه و چه پس از آن، دولت ایران برای سامان دادن به وضع مالی وخیم خود به استخدام مستشاران خارجی دست زد. در سال ۱۹۰۰ اداره گمرکات ایران به کارشناسان خارجی سپرده شد و در سال ۱۹۰۳ مسیو نوز بلژیکی، رئیس کل گمرک ایران، مدت کوتاهی امور مالی دولت را اداره کرد. در سال ۱۹۰۷ مسیو بیزو[1] فرانسوی به سمت مشاور امور مالی دولت منصوب شد و برای دو سال در این سمت خدمت کرد؛ اما در این مدت نه قدرت قانونی داشت و نه از کار او نتیجه مثبتی عاید شد (میلیسپو، ۱۳۵۶، ص ۳۵).[2]

در سال ۱۹۱۱ مورگان شوستر همراه عده‌ای از دستیاران آمریکایی به ایران آمد و پس از ورود به ایران مجلس قانونی تصویب کرد و خود به‌عنوان خزانه‌دار کل مملکت اختیارات و قدرت فراوانی به دست آورد؛ اما کار او در ایران بیش از هشت ماه دوام نیاورد و با اولتیماتوم دولت روسیه تزاری ناگزیر شد ایران را ترک کند. به دنبال انقلاب مشروطیت، نخستین قانون بودجه کشور با کمک مورگان شوستر برای سال مالی ۱۲۹۰ شمسی تهیه شد. در بودجه مزبور برخلاف بودجه‌های پیش از مشروطیت، هزینه‌های وزارتخانه‌ها به تفکیک درج شد. مخارج مجلس، وزارت دربار، مالیه، عدلیه، وزارت خارجه، وزارت معارف، اوقاف و امور عمومی، وزارت داخله، وزارت جنگ، وزارت پست و تلگراف و وزارت فلاحت، صناعت و تجارت در این بودجه قرار گرفت. این بودجه بیانگر آن بود که دستگاه دیوانی جدید در اواخر دوره قاجار، حتی به‌صورت ظاهری در حال شکل‌گیری بود و دولت حیطه

1.Bizot

۲. میلیسپو (۱۳۵۶)، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه دکتر حسین ابوترابیان، تهران، انتشارات پیام.

وظایف خود را در امور زیربنایی، آموزش و پرورش و امور تولیدی باز شناخت؛ اما درگیری‌های سیاسی بعد از انقلاب مشروطه تلاش در راه تنظیم بودجه به شیوه جدید را عقیم گذاشت (خلعتبری، ۱۳۶۸، ص ۳ و ۴). جنگ اول جهانی نیز بر وخامت اوضاع اقتصادی و سیاسی کشور تأثیر گذاشت و اصلاح امور کشور را با وقفه مواجه کرد و پس از آن آرمیتاژ اسمیت انگلیسی به عنوان مشاور مالی در خدمت دولت ایران درآمد (میلیسپو، ۳۶).

در قانون اساسی مشروطیت، تنظیم امور مالی، تهیه و اجرای بودجه، بستن مالیات‌های جدید، معافیت‌های مالیاتی، فروش یا انتقال املاک و منابع ملی، واگذاری امتیاز برای امور تجاری و صنعتی و کشاورزی، عقد قراردادهای وام و ساختمان راه‌آهن و جاده موکول به تصویب مجلس شده بود، همچنین در قانون اساسی مشروطه بودجه هر وزارتخانه باید تا ۱۵ روز قبل از پایان سال مالی تنظیم می‌شد و به‌ویژه مخارج دربار و هزینه قوای نظامی هرساله به تصویب مجلس می‌رسید. در این قانون قید شده بود که هیچ حواله‌ای به‌عنوان خزانه‌داری کل برای پرداخت مقرری یا انعام اجرا نخواهد شد و رسیدگی به اجرای قانون و حساب‌های دولتی به تشکیل دیوان محاسبات نیاز داشت.

در سال ۱۲۹۴ شمسی، قانون تشکیلات مالیه کل مملکت ایران به تصویب مجلس رسید که به‌موجب آن وزارت مالیه شامل دایره وزارتی و هشت اداره کل و کمیسیون بود. همچنین در این قانون بیان شده بود که از جمله وظایف مهم ادارات محاسبات کل مالیه، مرکزیت دادن و نگاهداری تمام محاسبات اعم از عایدات و مخارج، تهیه و تنظیم بودجه کل سالیانه برای تقدیم به مجلس و تهیه لایحه تفریغ بودجه برای تقدیم به مجلس بود (یکتایی، ۱۳۵۲، ص ۱۶۷)[۱].

قانون محاسبات عمومی که در سال ۱۲۸۹ (۱۹۱۱- ۱۹۱۰ میلادی) از مجلس گذشت، ترتیب تنظیم بودجه و پرداخت‌ها، وضعیت و مراحل محاسبات دولتی و کنترل اموال دولت را توصیف کرده بود، اما به دلیل ضعف دولت اجرا نشد. طی دوازده سالی که از زمان تصویب قانون محاسبات عمومی گذشت، هیچ بودجه‌ای برای کشور تهیه نشد و بودجه

۱. یکتایی، مجید (۱۳۵۲)، تاریخ دارایی ایران، چاپ سوم، مرکز انتشار کتاب‌فروشی دهخدا.

مالـی وزارتخانه‌هـا در سـال مالـی ۱۳۰۱ نیـز بـه علـت افزایـش هزینه‌هـا بـه تصویـب مجلـس نرسـید (میلیسـپو، ۸۱). بـه گفتـه میلیسـپو کسـری بودجـه دولـت در این سـال در حـدود ۲۰ درصد درآمـد بودجـه تخمیـن شـده بـود. در ایـن بیـن، حقـوق کارمنـدان چندیـن مـاه بـه تأخیـر افتـاد؛ زیـرا درآمـد دولـت به‌دلیـل رکـود خدمـات کارمنـدان وزارت مالیـه و فعالیـت نکـردن مأمـوران وصـول مالیـات کـم شـده بـود (همـان، ۷۸).

۲-۱-۸- شکل‌گیری و فعالیت اتحادیه‌های کارگری در دوره قاجار

ایـران در سـال ۱۹۰۰ کشـوری ماقبـل صنعتـی بـود کـه بخـش اعظـم کارگرانـش در کارگاه‌های سـنتی کار می‌کردنـد و بخشـی کوچـک امـا فزاینـده آن از کارگـران روزمـزد تشـکیل می‌شـد، امـا بیشـتر نیـروی کار شـهری در پیشـه‌های سـنتی و اتحادیـه اصنـاف- کـه بیـش از آنکـه نماینـده کارگـران باشـند نماینـده کارفرمایـان بودنـد- سـازمان یافتـه بـود. افـزون بـر ایـن، نیـروی کار فـوق از آرمان‌هـای سوسیالیسـتی یـا اتحادیه‌هـای کارگـری هیچ‌گونـه بهـره‌ای نداشـت (ویلـم فلـور، ۱۳۷۱، ص ۹).[۱]

گفتنـی اسـت کـه سـال ۱۲۸۵ شمسـی بـرای ایـران سـالی مهـم بـود؛ زیـرا انقـلاب مشـروطیت بـه ثمـر رسـید و نخسـتین اتحادیه‌هـای کارگـری در کشـور شـکل گرفـت. از جملـه مـواد قانـون اساسـی مشـروطیت آزادی بیـان (اصـل ۲۰) و آزادی اتحادیه‌هـا و انجمن‌هـا (اصـل ۲۱) بـود و بدین‌سـان بـا انقـلاب مشـروطیت، بنیـاد قانونـی بـرای فعالیت‌هـای کارگـری پدیـد آمـد. بـا وجـود عقب‌ماندگـی طبقـه کارگـر ایـران می‌تـوان نوعـی جنبـش کارگـری را از سـال ۱۲۸۵ شمسـی (۱۹۰۶ میـلادی)، تـا سـال ۱۲۹۱ شمسـی (۱۹۱۲ میـلادی) مشـاهده کـرد، ایـن جنبـش بیشـتر مرهـون فعالیت‌هـای سوسـیال دموکرات‌هـای ایـران بـود کـه بـرای مثـال مـرام خـود را در تبریـز تبلیـغ می‌کردنـد. گاهـی ایـن فعالیت‌هـای کارگـری بـا هدف‌هـای سیاسـی هم‌زمـان پیچیـده می‌شـد (ماننـد اقدام‌هـای ضـد روسـی در رشـت و انزلـی). از آنجـا کـه طبقـه کارگـر ایـران

---

۱. فلـور، ویلـم (۱۳۷۱)، اتحادیه‌هـای کارگـری و قانـون کار در ایـران ۱۹۴۱- ۱۹۰۰، ترجمـه دکتـر ابوالقاسـم سـری، انتشـارات تـوس.

نماینـده واقعـی نداشـت، فعالیت‌هـای انـدک جنبـش کارگـری از راه مخالفـت ابـراز می‌شـد. در ایـن بیـن، دلایـل اصلـی ظهـور درخواسـت‌های یکسـره کارگـری عبـارت بـود از: ضعـف حکومـت و احسـاس همـدردی بـا کارگـران در میـان سیاسـتگزاران اصلاح‌طلـب، امـا بـا بـروز واکنـش و افزایـش نفـوذ روسـیه در ۱۹۱۰، ایـن فعالیت‌هـای کارگـری دیگـر تحمـل نشـد. تنهـا اقـدام هماهنـگ بـا خواسـت کارگـران اقدامـی بـود کـه اتحادیـه کارگـران چاپخانه‌هـا در تهـران انجـام داد و آخریـن عملکـرد جنبـش کارگـری پیـش از جنـگ جهانـی اول در تهـران بـود (همـان، ۱۰).

تنهـا در پایـان جنـگ جهانـی اول در سـال ۱۹۱۸، جنبـش کارگـری دوبـاره نیـرو گرفـت. از همـان آغـاز، اتحادیه‌هـای کارگـری و شـکل‌های دیگـر فعالیت‌هـای آن زیـر نفـوذ حـزب کمونیسـت ایـران قـرار گرفـت. از سـال ۱۹۲۱ اتحادیه‌هـای ایرانـی بـه اتحادیـه کارگـری بین‌المللـی کمونیسـت[1] مسـکو و جنبـش بین‌المللـی اتحادیـه کارگـری وابسـته بـود. کنتـرل حـزب کمونیسـت ایـران بر جنبـش کارگری دلیـل مهمـی بـرای بیـان ایـن مسـئله بـود کـه چـرا جنبـش کارگـری روزگاری چنـد زنـده باقـی مانـد، درعین‌حـال همیـن عامـل یکـی از دلیل‌هـای اصلـی نابـودی و ناکامـی آن بـود (همـان، ۱۰).

بایـد توجـه داشـت کـه در نخسـتین سـال‌های دهـه ۱۹۲۰، جنبـش کارگـری موفقیت‌هـای درخورتوجهـی در مسـئله تقاضاهـای نـان و قاتـق بـه دسـت آورد کـه تـا انـدازه‌ای بیانگـر رشـد و موفقیـت نسـبی اولیـه آن بـود. ایـن پیشـرفت بـه سـبب وجـود وضـع بـه نسـبت سـیال و نااسـتوار سیاسـی و نبـود حکومـت نیرومنـد بیـن سـال‌های ۱۲۹۷ شمسـی (۱۹۱۸ میـلادی) و ۱۳۰۳ شمسـی (۱۹۲۳ میـلادی)، امکان‌پذیـر شـد. کابینه‌هـای ضعیـف، پیوسـته از حمله‌هـای گروه‌هـای «مترقـی» وابسـته بـه اتحادیه‌هـای کارگـری در هـراس بودنـد و ترجیـح می‌دادنـد بـرای حفـظ خـود در عرصـه سیاسـی، در برابـر برخـی از ایـن امـور کارگـری تسـلیم شـوند. اهمیـت موفقیـت اولیـه جنبـش کارگـری در ایـران بـه ایـن دلیـل بـود کـه سـازمان‌های اتحادیه‌هـای کارگـری بیشـتر از آنکـه بتواننـد در چانه‌زنـی، قدرتـی مؤثـر اعمـال کننـد ضعیـف بودنـد. ایـن امـر بـه سـبب سـازمان ضعیـف آنهـا بـود کـه خـود از نـا آگاهـی طبقاتـی و گسـیختگی نیـروی کارگـر شـهری نشـئت می‌گرفـت. افـزون بـر ایـن، بـه سـبب فقـر شـدید اعضـای اتحادیه‌هـای کارگـری

1. Profintern

سرمایه کافی نداشتند و حتی کمک‌های مالی سفارت شوروی نیز نمی‌توانست به‌خوبی مشکل آنها را از میان بردارد. بدین‌سان تنها اقدام اقتصادی سلاحی به نسبت بی‌اثر بود، به‌خصوص که رابطه میان تقاضای نیروی کار و نیروی ذخیره کار مساعد نبود. هرچند از میزان بیکاری در آن زمان آماری در دست نیست، تعداد زیاد مهاجران به روسیه در پیش از سال ۱۹۱۴ نشانگر آن است که در ایران شمار زیادی کارگر اضافی وجود داشته است.

شایان ذکر است که با ظهور حکومت مستبد قوی مرکزی در سال ۱۳۰۱ شمسی (۱۹۲۳ میلادی) به رهبری رضاخان، دیگر جایی برای شورش علیه جامعه باقی نماند. رضاخان حزب کمونیست و جنبش کارگری را تعقیب، و سرانجام فعالیت آنها را ممنوع کرد. به قول فلور، سرکوبی جنبش کارگری با سهولت بسیار انجام گرفت (همان، ۱۲).

۲-۱-۹. نخستین تلاش‌ها برای تنظیم قانون کار در دوره قاجار

پیش از سال ۱۹۲۱، به‌سختی صنعتی جدید در ایران وجود داشت واین کشور با دشواری‌های سیاسی و اقتصادی احاطه شده بود. حکومت مرکزی پس از سال ۱۹۱۱ دیگر بر ولایت‌ها سلطه‌ای نداشت، درنتیجه تعجبی ندارد که به‌جز کوششی جزئی و ناموثر برای قانون کار در سال ۱۹۰۴، در این دوره کار چندانی صورت نگرفت. در این زمان، تنها در کرمان کوشش‌هایی برای اصلاح وضع کارگران قالی‌باف صورت گرفت؛ اما این کوشش نیز به دلیل تعقیب نفع‌پرستی شخصی کارفرمایان به هیچ نتیجه‌ای نرسید.

در توضیح نکات فوق باید گفت در ۲۸ اوت ۱۹۰۴، به فرمان مظفرالدین شاه کارخانه‌های خارجی از استخدام زنان مسلمان منع شدند و به مالکان کارخانه‌ها پیشنهاد شد به جای زنان از پسربچه‌های ۱۰ تا ۱۲ ساله استفاده کنند. نمونه دیگر دخالت حکومت در اوضاع کارگری در ۱۹۱۳ در کرمان رخ داد. نایب حکومت کرمان مقرراتی برای اجرا در کارگاه‌های قالی‌بافی شهر وضع کرد، این مقررات خشم کارفرمایان را برانگیخت و آنها به قصد اعتراض به کنسولگری انگلیس پناهنده شدند. بنا به گفته کنسول وقت انگلیس در کرمان، اگرچه بیشتر آن مقررات به‌خودی‌خود پسندیده بودند، برخی از آنها به‌سختی اجرا می‌شد

و تـا حـد زیـادی فقـط پـس از گذشـت مدت‌زمانـی قابل‌اجـرا بـود. حال‌آنکـه اعـلام شـده بـود کـه بایـد بی‌درنـگ اجـرا شـود. از سـوی دیگـر شـرایط کار نامسـاعد، و بـرای سـلامت و بهداشـت کارگرانـی کـه بیشترشـان کـودکان خردسـال بودنـد زیان‌منـد بـود (ویلـم فلـور، همـان، ۱۰۷).

۲-۱-۱۰. حمایت و تأمین اجتماعی در دوره سنت و آغاز مدرنیته در ایران

در دوران پیـش از مشـروطیت، حمایـت اجتماعـی عمومـاً در حیطـه نهادهـای مدنـی قرار داشـت و دولـت کمتـر بـه ایـن عرصـه وارد می‌شـد. مفهـوم یـک خـدای واحـد و قاهـر در اسـلام بـه ایـن عقیـده منجـر شـد کـه همـه افـراد بـه طـور یکسـان مخلـوق او هسـتند، امـا ایـن مسـئله بـا ایـن پرسـش مواجـه شـد کـه چگونـه چنیـن خدایـی قـادر اسـت جهانـی ناقـص و مبتنـی بـر سلسـله‌مراتب اجتماعـی و نابرابـری خلـق کـرده باشـد! ازاین‌رو مدرسـان مسـلمان در سـده‌های میانـه و بعـد از آن ناگزیـر بودنـد نظریه‌هایـی را دربـاره عـدل الهـی مطـرح کننـد؛ یعنـی روش‌هایی کـه به‌رغـم وجـود شـر حاصـل از نابرابـری و رنـج کشـیدن آدمیـان در جهـان، عـدل خداونـد را توجیه‌پذیـر کنـد. راه‌حلـی کـه بـرای ایرانیـان جذابیـت داشـت، نویـد عدالـت و برابـری بـود کـه عقیـده بـه مهدویت‌گرایـی را بـه وجـود مـی‌آورد. ایـن شـکل از فهـم عـدل الهـی بـرای غـلاة شـیعه وسـیله‌ای در برانگیختـن شـورش‌های متعـدد طـی سـده‌های میانـه شـد. برخـلاف ایـن، اهـل سـنت و شـیعیان محافظـه‌کار همـواره می‌کوشـیدند نابرابـری را معقـول جلـوه دهنـد؛ بـرای مثـال غزالـی بـر ایـن بـاور بـود کـه خداونـد مقـدر کـرده اسـت کـه فقـر و بدبختـی و رنـج بـرای گروهـی از مـردم و ثـروت، سـعادت و خوشـبختی بـرای گروهـی دیگـر باشـد (اشـرف و بنـو عزیـزی، ۲۳).

در جامعـه سـنتی دوران قاجـار دیـن اسـلام ایدئولـوژی رسـمی جامعـه بـود و پادشـاهان، خـود را سـایه خداونـد روی زمیـن می‌دانسـتند. مجتهدیـن جامع‌الشـرایط روحانیـت شـیعه بـه دلیـل اعتقـاد بـه عدالـت خداونـد- کـه بـا ظهـور حضـرت مهـدی (عـج) تحقـق خواهـد یافـت- خـود را ولـی مسـلمین در دوران غیبـت تلقـی می‌کردنـد و بدیـن ترتیـب ملـزم نبودنـد از سـلطان جابـر تابعیـت کننـد، درنتیجـه ضمـن پذیـرش دوگانگـی در قـدرت سیاسـی خـود را بـه اقتضـای زمانـه شـریک حکومـت تلقـی می‌کردنـد و بـا وصـول خمـس و زکات از مسـلمین و تولیـت اوقـاف و

اماکن متبرکه به منابع عظیم مالی و انباشت ثروت از این طریق می‌پرداختند. قدرت آنها در بسیج توده‌های مردم علیه حکومت وقت، استطاعت مالی آنها برای کمک به محرومان و برخورداری از حمایت بازاریان، اصناف، لوطی‌ها و مردم محروم و فرودست، همواره آنان را در موقعیت برتر در مقایسه با شاهان فاسد و جابر قرار می‌داد. نقشی که روحانیت در انقلاب مشروطه ایفا کرد، بدون برخورداری آن از این پایگاه اجتماعی تصورشدنی نبود.

در آن زمان مجتهدان از طریق جمع‌آوری خمس و زکات، و نهادهای مذهبی از طریق تولیت اوقاف و اداره مساجد و اماکن متبرکه به محرومان جامعه کمک می‌کردند، اما از آنجا که جامعه مدنی نظارتی بر امور عام‌المنفعه نداشت، بخش مهمی از وجوهات شرعی به جای توزیع میان طلاب علوم دینی و محرومان جامعه نزد خانواده‌های مهم روحانی انباشته، و در طول زمان به منبع عظیم ثروت خاندان‌های معروف روحانی در شهرهای مهم کشور تبدیل می‌شد. گفتنی است در فقه شیعه وصول دو نوع مالیات خمس و زکات از سوی مراجع تقلید مرسوم بود که امروزه نیز رواج دارد. خمس (یک پنجم) از انواع مالیات‌های اسلامی است که شیعیان بدان معتقدند و به منظور رفع مشکلات مالی امت اسلامی و توزیع عادلانه ثروت و تقویت بنیه مالی حکومت اسلامی وضع شده است. در قرآن کریم تنها یک‌بار در آیه ۴۱ سوره انفال از خمس نامبرده شده و چنین آمده است: «و بدانید که هر چیزی را به غنیمت گرفتید یک پنجم آن برای خدا و پیامبر و برای خویشاوندان [او] و یتیمان و بینوایان و در راه‌ماندگان است». از دید فقهای شیعه برخلاف اهل سنت، خمس بر هفت چیز واجب است.

- منفعت کسب: یعنی مالی که انسان از طریق تجارت یا صنعت یا کسب‌های دیگر به دست می‌آورد و از مخارج سال او و عیالش زیاد بیاید.
- گنج: مالی است که در زمین یا درخت یا کوه یا دیوار پنهان باشد و کسی آن را پیدا کند.
- معدن: اگر از معدن طلا، نقره یا مس، یا معدن سرب، آهن، نفت، زغال یا سنگ یا معدن فیروزه، عقیق یا نمک یا معدن‌های دیگر چیزی به دست آید و به مقدار نصاب باشد.

- مال حلالی که مخلوط به حرام باشد.
- جواهری که به‌واسطه فرورفتن در دریا به دست می‌آید.
- غنیمت: اگر مسلمانان به امر امام با کفّار جنگ کنند و غنایمی در جنگ به دست آورند.
- زمینی که کافر ذمّی از مسلمان بخرد. کافر ذمّی کافری است که به‌صورت اقلیت در کنار مسلمانان زندگی می‌کند و شرایط ذمّه را می‌پذیرد.

باید توجه داشت که خمس دو نصف می‌شود: نیمی به عنوان سهم سادات که با اجازه فقیه می‌توان به سادات فقیر داد و نیم دیگر به عنوان سهم امام که فقیه جامع‌الشرایط طبق صلاحدید خود برای ارتقای حوزه علمیه و امور خیریه دیگر مصرف می‌کند.

زکات نیز بر نُه چیز واجب است: گندم، جو، خرما، کشمش، طلا، نقره، شتر، گاو و گوسفند. اگر کسی مالک یکی از این نُه چیز باشد، با شرایطی باید مقداری را که در اسلام معین شده، به یکی از مصرف‌هایی که دستور داده‌اند، برساند. زکات در لغت، به دو معنا آمده است: یکی رشد و نموّ و دیگری پاکی. زکات به سهمی اطلاق می‌شود که انسان مؤمن از مال خود خارج می‌کند و به فقرا می‌دهد، به همین دلیل است در پرداخت آن، امید رشد و افزایش مال همراه با خیرات و برکات وجود دارد و موجب تزکیه و پاکی روح پرداخت‌کننده می‌شود. معنای زکات به کار رفته در آیات کریمه قرآن گسترده است، در حالی‌که معنای خمس یک چیز بیشتر نیست. همه آیاتی که درباره زکات در قرآن کریم آمده است، به زکات واجب اصطلاحی فقهی مربوط نیست، بلکه زکات با معانی متفاوت و همراه با عناوین مختلف ذکر شده است؛ مانند زکات واجب، زکات به معنای انفاق و صدقه مستحبی، وزکات به معنای پاکی. البته بیشتر آیات مربوط به زکات، در مورد زکات مال (اعم از واجب یا مستحب) است. همچنین باید در نظر داشت که در صدر اسلام زکات در معنای لغوی (انفاق مال) به کار می‌رفته نه درخصوص زکات واجب، اما هریک از این دو منبع اقتصادی و عبادی جامعه اسلامی، جایگاه ویژه خود را دارد و بر اساس مصلحت‌ها و منفعت‌هایی در مواردی واجب و در مواردی مستحب قرار داده شده است.

زکات در فقه اسلامی عبارت است از: حقّ واجبی که به بخشی از اموال برخی افراد غنیّ و ثروتمند جامعه تعلق می‌گیرد و باید به نفع فقرا برای صرف در مصالح عمومی پرداخت شود. اغنیا با دادن زکات، از صفات زشتی مانند حرص و بخل (تا اندازه‌ای) پاک می‌شوند و اموالشان نیز با خیر و برکت دنیوی و اخروی، رشد و نموّ خواهد کرد. همچنین از دیدگاه فقها، اصل وجوب زکات از ضروریات و ارکان دین مقدس اسلام است.[۱]

علاوه بر این دستگاه مذهبی مشابه دستگاه مذهبی مسیحیت، از یک‌سو در مقام توجیه نابرابری اجتماعی برمی‌آمد و از سوی دیگر در چارچوب اخلاق پدرسالارانه، کمک به محرومان جامعه را وظیفه خود می‌دانست و در نتیجه بخش‌های مختلف جامعه به‌ویژه صنوف جوامع شهری، از طریق ساز و کارهای خاص به مدد اقشار آسیب‌پذیر و آسیب‌دیده اجتماعی می‌شتافتند. همچنین ساخت گسترده خانواده نیز موجب حل و فصل آسیب دیدگی‌های اجتماعی می‌شد و دولت در این امور دخالت نداشت؛ بااین‌حال در برابر رسیدگی به بعضی از اشکال آسیب‌دیدگی‌ها و آسیب‌دیدگان اجتماعی مسئولیت داشت و این وظیفه را در سطح حداقلی انجام می‌داد؛ برای مثال رسیدگی به وضع بیماران و مجانین بی‌سرپرست بر عهده دولت بود. یا دولت عرفا جبران خسارت برخی حوادث ناشی از کار را در مورد کارکنان خود -که موجب ازکارافتادگی کلی آنها می‌شد- بر عهده می‌گرفت. تأسیس مراکز درمانی رایگان برای رسیدگی به احوال بیماران فقیر و بی‌سرپرست و نوانخانه و برقراری مستمری در حق کارکنان و کارگران دولتی که بر اثر حادثه‌ای توان کار را از دست داده بودند، از جمله اقدامات حمایتی دولت در عصر پیش از مشروطیت بود. در سرمشق حمایت‌گرای سنتی، دولت اسلامی می‌بایست به فقرا، درماندگان، پیران بی‌سرپرست و مجانین احساس مسئولیت، و بودجه و ترتیب خاصی را برای سرپرستی این امور معین می‌کرد. گفتنی است، دولت پیش از مشروطیت به وراث برخی کارکنان خود «وظیفه» پرداخت می‌کرد اما این امر قاعده‌مند نبود؛ به‌طوری‌که هنگام تصویب متمم قانون وظیفه در مجلس یکی از نمایندگان در صحن علنی مجلس گفت:

---

۱. علامه حلّی، حسن بن یوسف، تذکرة الفقهاء، ج ۵، ص ۸ – ۷، مؤسسه آل البیت (ع)، قم، چاپ اول، بی‌تا.

«در زمان مرحوم مظفرالدین شاه... تقریباً هشت کرور به اسم وظیفه داده شد که معلوم نیست به چه استحقاق داده شد» (علی‌اکبری، ۱۳۹۵، ص ۲۰).[۱]

با تأسیس نظام مشروطیت در ۱۴ مرداد ۱۲۸۵، کوشش برای استقرار دولت به سبک نوین آغاز شد. به بیان دقیق‌تر، پیدایش مقدمات شکل‌گیری دولت مدرن موجبات ظهور ارزش‌های نوینی را در حوزه دولت فراهم آورد. از جمله وظایفی که بر پایه ارزش‌های نوین دولت می‌بایست متکفل آن می‌شد، حمایت از کارکنانش به هنگام پیری و وراث آنان پس از مرگ بود (علی‌اکبری، ۱۳۹۵، ص ۲۰). این رویکرد تحت تأثیر تجربه کشورهای اروپایی قرار داشت.

موضوع لزوم حمایت سازمان‌یافته از کارکنان دولتی در ایران برای نخستین بار به هنگام تصویب قانون «وظایف» در سال ۱۲۸۶ شمسی تجلی یافت. مطابق این قانون، وظیفه مرسومی، حقوقی بود که می‌بایست به بازماندگان ارباب حقوق دیوانی پرداخت می‌شد. از قانون وظیفه، تحت عنوان قانون متوفیات نیز یاد شده است. هدف دولت از تصویب قانون مزبور تأمین بازماندگان کارکنان متوفای دولت بود. قانون وظایف در اردیبهشت سال ۱۲۸۸ شمسی تجدید نظر شد و متمم آن از تصویب نمایندگان گذشت. برابر ماده دوم قانون اخیر «نصف بلاکسر مرسوم متوفی تا مدت پانزده سال درباره ورثه برقرار می‌شود». در قانون برای تشخیص میزان برخورداری کارکنان کشوری اختیاراتی برای شورایی به نام شورای دولتی پیش‌بینی شد. با تصویب قانون وظایف، دولت در قبال کارکنان (فارغ از مرتبه اداری و وابستگی‌های خاندانی و اشرافی و موقعیت سیاسی) مسئولیت پیدا کرد.

نظام‌نامه «حقوق تقاعدی متقاعدین» بر طبق مواد ۵، ۶۳، ۶۴ و ۶۹ تا ۷۲ قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۲ به تصویب وزیر مالیه و رئیس مالیه کشوری رسید. در ماده یازدهم این نظام‌نامه به وظیفه شورای دولتی پرداخته شده است. این مسئولیت با تصویب قانون استخدام کشوری در ۲۲ آذر سال ۱۳۰۴ صورت کامل‌تری به خود گرفت. پیش از این، دولت در قبال کهولت و ازکارافتادگی ناشی از آن و در قبال وراث متوفی مسئولیتی بر عهده

---

۱. علی‌اکبری، دکتر محمد (۱۳۹۵) رفاه اجتماعی در ایران معاصر، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

نداشت. تا پایان سال ۱۳۰۱ شمسی، موارد برقراری حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه ازکارافتادگی و حقوق وراث مستخدمان شاغل متوفای مشترک صندوق بازنشستگی جمعاً به ۲ هزار و ۶۰ نفر می‌رسید.[۱] به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود در این دوره نه قانونی برای تنظیم روابط کار به تصویب رسید و نه میزان پوشش قانون بیمه و بازنشستگی گسترده بود و قانون اخیر فقط کارکنان دولت را شامل می‌شد.

۲-۲. دوره پهلوی اول، جنگ جهانی دوم و پیامدهای آن (۱۳۳۲- ۱۳۰۴)

رضاشاه در سال ۱۳۰۴ به سلطنت رسید و در شهریور ۱۳۲۰ به دنبال اشغال ایران توسط نیروهای متفقین از مقام خود خلع شد. پس از او محمدرضا پهلوی به سلطنت رسید. در دوره اشغال ایران توسط متفقین (۱۳۲۵- ۱۳۲۰)، اقتصاد به مشکلات جدی دچار شد و بی‌ثباتی مزمن سیاسی و تغییر مکرر دولت‌ها تا کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ در کشور ادامه یافت. به دلایل فوق وضع معیشت مردم دچار افول شد و در انتهای این دوره، سطح زندگی هر ایرانی پایین‌تر از سال ۱۳۲۰ بود. در همین دوران پرتنش سیاسی و اقتصادی بود که قوانین متعددی در زمینه روابط کار و تأمین اجتماعی در کشور به تصویب رسید.

۲-۲-۱. تحولات جمعیت، شهرنشینی و طبقات اجتماعی

در دوره ۱۳۳۵- ۱۳۰۵، جمعیت شهری و روستایی کشور افزایش یافت (جدول ۲) و نرخ شهرنشینی از حدود ۲۱ درصد به ۳۱/۴ درصد رسید.

---

۱. مؤسسه راهبردی بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، از کار افتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری ۱۳۵۹- ۱۳۰۱، جدول ۱.

جدول ۲. جمعیت شهری و روستایی کشور در دوره ۱۳۳۵- ۱۳۰۵ (میلیون نفر)

سال‌ها	جمعیت شهری	جمعیت روستایی	کل جمعیت
۱۳۰۵	۲/۴۹	۹/۳۷	۱۱/۸۶
۱۳۱۶/۱۳۱۷	۲/۶۴	۱۲/۲۳	۱۴/۸۷
۱۳۳۵	۵/۹۵	۱۳/۰۰	۱۸/۹۵

مأخذ: سطر اول جدول به نقل از باری یر (۱۳۶۳)، اقتصاد ایران (۱۳۴۹- ۱۲۷۹)، مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی، ص ۴۰. سطر دوم جدول به نقل از: پاکدامن، ناصر (۱۳۵۵)، آمارنامه اقتصاد ایران در آغاز جنگ جهانی دوم (جلد اول)، انتشارات دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ص ج. سطر سوم جدول به نقل از: نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۳۵، سایت مرکز آمار ایران.

نتایج آمارگیری بانک ملی ایران، تعداد افراد خانوارهای مرتبط با مشاغل مختلف را در اواخر دوره پهلوی اول بیان می‌کند (جدول ۳). در آن زمان در کل کشور ۵۷/۷۶ درصد جمعیت از محل اشتغال به فعالیت کشاورزی امرار معاش می‌کرده‌اند؛ اما این نسبت در مناطق شهری کمتر و معادل ۱۴/۸۶ درصد گزارش شده است. به دلیل گسترش دستگاه‌های اداری و نظامی در دولت نوین، شمار مستخدمان دولت و اعضای خانوار آنها در سال ۱۳۱۷- ۱۳۱۶، به حدود ۵۵۰ هزار نفر می‌رسید. بدیهی است با توجه به تعداد افراد این گروه از نیروی کار، دولت نمی‌توانست در برابر بازنشستگی و ازکارافتادگی کارکنان لشکری و کشوری خود بی‌توجه باشد. درواقع گسترش بوروکراسی نوین، رسیدگی به این امور را اجتناب‌ناپذیر می‌کرد.

افزون بر این، شمار افراد طبقه کارگر جدید (صنعتگر ماشین و غیره) و افراد خانواده آنها نیز در هم‌سنجی با دوره قاجار بسیار درخور توجه بود و به ۸۶۸/۴ هزار نفر می‌رسید. بدیهی است تشکل این گروه در اتحادیه‌های کارگری و افزایش حوادث ناشی از کارهای صنعتی، راه‌سازی و راه‌آهن، دولت را به تنظیم روابط کار و تأمین اجتماعی این بخش از جمعیت کشور ناگزیر می‌کرد. نکته مهم این است که در آن زمان سهم افراد بیکار و خانواده‌های آنها در کل جمعیت در شهر و روستا اندک و به ترتیب ۳/۵۴ و ۲/۴۸ درصد بوده است.

جدول ۳. جمعیت ایران و طرز ترکیب آن در سال ۱۳۱۷- ۱۳۱۶

ترکیب جمعیت	جمعیت محل		جمعیت حوزه		جمعیت کل	
	کل	درصد	کل	درصد	کل	درصد
مستخدمان دولت	۳۴۵۶۴۹	۱۳/۱۱	۲۰۴۰۵۷	۱/۶۷	۵۴۹۷۰۶	۳/۷۰
دارندگان مشاغل آزاد	۲۸۱۳۳۶	۱۰/۶۷	۷۵۰۰۰۲	۶/۱۳	۱۰۳۱۳۳۸	۶/۹۳
تجار عمده‌فروش	۱۳۵۴۴۱	۵/۱۴	۶۹۲۷۴	۰/۵۷	۲۰۴۷۱۵	۱/۳۸
کسبه و دکانداران	۶۴۲۷۵۰	۲۴/۳۷	۶۳۹۲۷۷	۵/۲۲	۱۲۸۲۰۲۷	۸/۶۲
برزگرها (کشاورزان)	۳۹۱۹۵۶	۱۴/۸۶	۸۲۰۰۲۷۵	۶۷/۰۱	۸۵۹۲۲۳۱	۵۷/۷۶
صنعتگر ماشین و غیره	۴۴۰۱۲۳	۱۶/۶۹	۴۲۸۲۵۸	۳/۵۰	۸۶۸۳۸۱	۵/۸۴
دارندگان مشاغل متفرقه	۳۰۶۴۰۷	۱۱/۶۲	۵۸۵۷۴۴	۴/۷۹	۸۹۲۱۵۱	۶/۰۰
بیکاران	۹۳۴۰۲	۳/۵۴	۳۰۳۷۶۶	۲/۴۸	۳۹۷۱۶۹	۲/۶۷
صحراگردان	---	---	۱۰۵۶۶۸۶	۸/۶۳	۱۰۵۶۶۸۶	۷/۱۰

مأخذ: پاکدامن، ناصر (۱۳۵۵)، آمارنامه اقتصاد ایران در آغاز جنگ جهانی دوم (جلد اول)، انتشارات دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ص ج.

البته، نتایج سرشماری سال ۱۳۳۵ تحول ترکیب نیروی کار را به‌گونه‌ای دیگر عیان می‌سازد (جدول ۴). درواقع آمارهای جدول زیر با جدول قبل مقایسه‌شدنی نیست؛ زیرا در جدول زیر شمار شاغلان و در جدول قبل شمار شاغلان و بیکاران همراه با تعداد اعضای خانواده آنها درج شده است.

جدول ۴. شاغلان ده‌ساله و بیشتر کشور به تفکیک وضعیت شغلی در سال ۱۳۳۵

وضعیت شغلی	شاغلان ۱۰ ساله و بیشتر	سهم (درصد)
جمع	۵۹۰۷۶۶۶	۱۰۰
کارفرمایان	۶۸۷۷۷	۱/۲
کارکنانیکه برای خود کار می‌کنند	۲۴۳۵۳۴۵	۴۱/۲
مستخدمین دولت	۴۵۰۷۸۷	۷/۶
مزدبگیر	۲۲۴۵۷۷۹	۳۸/۰
کارکنان خانوادگی بدون مزد	۵۹۴۲۳۲	۱۰/۱
اظهارنشده	۱۱۲۷۴۶	۱/۹

مأخذ: مرکز آمار ایران نتایج سرشماری سال ۱۳۳۵

به گفته آبراهمیان در کتاب «ایران بین دو انقلاب» شمار مستخدمان دولت و ارتش ایران در عصر رضاشاه به حدود ۲۱۷ هزار نفر می‌رسید که در سال ۱۳۳۵ به حدود ۵۹۱ هزار نفر افزایش یافت. شمار مزد و حقوق‌بگیران خصوصی نیز در این دوره افزایش یافت و به بیش از ۲/۲ میلیون نفر رسید. با این همه شمار فوق در سال ۱۳۳۵ هنوز کمتر از تعداد کسانی بود که برای خود کار می‌کردند. گفتنی است کشاورزان، کسبه و اصناف خرده‌پا در زمره افراد گروه اخیر طبقه‌بندی می‌شوند. در این بین، در سال ۱۳۳۵ سهم مزدبگیران خصوصی و کارکنان دولت از نیروی کار شاغل به حدود ۳۵/۶ درصد می‌رسید و این گروه می‌توانستند به‌طور بالقوه از خدمات بیمه‌های اجتماعی برخوردار شوند.

۲-۲-۲. ظهور دولت نوگرا و ایجاد اقتدار برای دولت مرکزی در دوره بین دو جنگ جهانی

در میان دو جنگ جهانی و به دنبال انقراض سلسله قاجار، نخستین دولت نوین در ایران شکل گرفت. تمرکز قدرت سیاسی در دولت مرکزی، ایجاد ارتش منظم، برپایی دستگاه دیوانی گسترده، محول کردن وظیفه قضاوت و آموزش منحصراً به دستگاه دولتی، از نشانه‌ها و پیامدهای شکل‌گیری دولت نوین در ایران است. این دولت به دنبال

انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ و با کمک بریتانیا در ایران شکل گرفت. جلوگیری از نفوذ کمونیسم به سرزمین‌های شرقی و مستعمرات انگلیس و حفظ منافع انگلیس در نفت ایران دو نقش مهمی بود که به آن محول شده بود.

شایان ذکر است دولت سید ضیاءالدین طباطبایی که به دنبال کودتا و با پشتیبانی دولت انگلیس بر سر کار آمده بود، پس از مدت کوتاهی جای خود را به دولت جدید با رئیس‌الوزرایی رضاخان داد. رضاخان در مدتی کوتاه دستگاه دیکتاتوری خود را در کشور مستقر، و تا شهریور ۱۳۲۰ بر ایران حکمرانی کرد. کودتای او در سوم اسفند ۱۲۹۹ شمسی، برای ایجاد دستگاه دولتی متمرکز و پایان دادن به دوره‌ای از هرج و مرج و تعدد مراکز قدرت سیاسی در کشور انجام شد. ترس از توسعه کمونیسم روسی در زمان ازهم‌گسیختگی نظم و قانون در کشور، به برقراری ائتلافی سست بین نیروهای مسلط در مجلس چهارم (روحانیون، ملاکان و تجار) به حمایت از دولتی قوی در ایران کمک کرد (آبراهمیان، ۱۳۷۷، فصل سوم). این قضیه هم‌زمان در موقعیتی اتفاق افتاد که دولت بریتانیا نیز آن را به مصلحت حفظ منافع خود در ایران می‌دید.

پس از کودتا، دولت مرکزی اقدامات متعددی برای عقلایی کردن و توسعه دستگاه اجرایی مرکزی انجام داد. محور این اصلاحات ایجاد ارتش ملی یکدست و متمرکز بود که بتواند به راهزنی گسترده و استقلال سیاسی حاکمان محلی و سران عشایر پایان دهد. در زمان سلطنت رضاشاه (۱۳۲۰– ۱۳۰۴)، شمار افراد نیروهای مسلح از ۴۰ هزار نفر به ۱۲۷ هزار نفر رسید و بودجه دفاعی بیش از پنج برابر شد (همان، ص ۱۶۹). همچنین رضاشاه این نظام جدید را با بوروکراسی نوین دولتی تقویت کرد. او به‌تدریج تجمع گاه‌به‌گاه مستوفیان سنتی، میرزاهای موروثی و وزرای بدون ادارات ایالتی را به حکومتی با حدود ۹۰ هزار نفر کارمند تمام‌وقت مستقر در ده وزارتخانه داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه (دارایی)، معارف (فرهنگ)، تجارت و بازرگانی، پست و تلگراف، اداره فلاحت (کل کشاورزی) و راه و صناعت (پیشه و هنر) و جنگ تبدیل کرد. در این دوره تقسیمات کشوری قدیمی منسوخ شد و به جای آن یازده استان، ۴۹ شهرستان و تعداد زیادی بخش و دهستان به

وجـود آمـد، همچنیـن بـرای نخسـتین بـار در دوران جدیـد، دولـت بـه شـهرهای اسـتانی و حتـی برخـی از روسـتاهای بـزرگ دسترسـی یافـت (همـان، ص ۱۷۰).

طـی نیمـه دوم دهـه ۱۹۲۰، امـور مالـی دولـت با کمـک مشـاوران خارجـی دوباره سـازمان‌دهی شـد و اقدامـات مؤثـری بـرای قانونمنـد کردن خدمـات اداری بـا برقراری اسـتانداردهای آموزشـی، ارائـه وضعیـت زندگـی و فراهـم کـردن جدولـی از مقـررات رده و ردیـف بـرای ارتقـای شـغلی بـا حقـوق ثابـت انجـام شـد. همیـن معیـار دیوان‌سـالاری بـرای مشـاغل قضایـی و آموزشـی نیـز بـه کار گرفتـه شـد. در ایـن دوره بـود کـه بـرای اولیـن بـار قانـون مجـازات عمومـی (در سـال ۱۳۰۴)، قانـون مدنـی (جلـد اول در مـورد امـوال در سـال ۱۳۰۷، جلـد دوم و سـوم قانـون مدنـی در سـال‌های ۱۳۱۳ و ۱۳۱۴)، قانـون ثبـت اسـناد و امـلاک (در سـال ۱۳۱۰)، قانـون تجـارت (در سـال ۱۳۱۱) بـه تصویـب رسـید و عرفـی کـردن دسـتگاه قضایـی انجـام گرفـت. عرفـی کـردن آمـوزش و نوسـازی نهادهـای آموزشـی کـه از دو دهـه آخـر سـده نـوزده میـلادی در ایـران و در دوره قاجـار شـروع شـده بـود، در ایـن دوره بـا شـدت و وسـعت بی‌سـابقه تحقـق یافـت. عقلانـی کـردن دسـتگاه اجرایـی دولـت بـا تفکیـک کارکـردی و سـاختاری دسـتگاه دولـت کـه همـراه بـا ایجـاد وزارتخانه‌هـا و دسـتگاه‌های تخصصـی بـود، بـه آن امـکان داد تـا در فعالیت‌هـای اقتصـادی نقـش فعال‌تـری ایفـا کنـد.

در سـال ۱۳۰۴ بانـک سـپه، و در سـال ۱۳۰۷ بانـک ملـی تأسـیس شـد و دو سـال بعـد دولـت حـق انحصـاری انتشـار اسـکناس را از بانـک شاهنشـاهی خریـداری کـرد. تعـداد بانک‌هـای کشـور کـه در سـال ۱۳۰۰ دو واحـد بـود، در سـال ۱۳۱۷ بـه هشـت واحـد رسـید و شـعب و نمایندگـی این واحدهـا از ۲۱ بـه ۱۰۷ واحـد افزایـش یافـت (مرکـز آمـار ایـران، ۱۳۵۳).

دیوان‌سـالاری کـردن دسـتگاه دولـت بـه مثابـه تفکیـک نهـادی دولـت از اقتصـاد وابسـته بـه زمیـن قرون‌وسـطایی، و بـه گفتـه کارشـناس، ایـن امـر پیش‌شـرط اسـتقلال نسـبی دولـت از طبقـات مسـلط اقتصـادی بـود (کارشـناس، ۱۳۸۲، ۱۰۸). نبـود سـاختارهای طبقاتـی محکـم و منافع طبقاتـی کـه در سـطح ملـی بـه هـم پیوسـته باشـد، دولـت را تـا حـد زیـادی مسـتقل کـرد؛ بـه همین دلیـل رضاشـاه توانسـت بـا اتـکا بـه قـدرت ارتـش، بوروکراسـی و دربـار به‌تدریـج از حامیـان

اولیه خود فاصله گیرد و با کمک نیروهای نظامی، ترکیب مجالس مختلف را از مجلس پنجم تا سیزدهم تعیین کند. در این دوره نقش اصناف و روحانیون در زندگی اجتماعی و سیاسی کاهش یافت و دولت با سرکوب عشایر تلاش پرهزینه‌ای برای انضمام آنها به اقتصاد ملی انجام داد. در این بین، ملت‌سازی از طریق ضدیت با اقوام مختلف ایرانی و تلاش دولت برای ایجاد ملتی واحد با زبان و فرهنگی واحد از یک امپراتوری چند قومیتی با شدت فراوان ادامه یافت (آبراهمیان، ۱۳۷۷). خط‌مشی اجتماعی دولت صرفاً به ایجاد وحدت مدنی ملت محدود نبود، بلکه در این دوره هر منبع مستقل قدرت سیاسی در جامعه مدنی سرکوب شد.

رژیم به رغم سازمان اداری و نظامی گسترده خود و شاید به دلیل فقدان حمایت مدنی در برابر بزرگ مالکان ضعف نشان داد. روند تحکیم قدرت مالکان غایب که از نیمه سده نوزده میلادی آغاز شده بود، در دوره بین دو جنگ جهانی ادامه یافت و آنان را از مالکیت زمین‌های تحت قیمومت شاهزادگان به مالک خصوصی زمین بدون هیچ قید و شرطی تبدیل کرد (لمبتون[1]، ۱۳۷۸). طی سلطنت رضاشاه مناسبات دولت و مالکان از نظر سیاسی آشتی‌جویانه بود و در این دوره به اصلاحات ارضی توجهی نمی‌شد. همچنین مالیات‌های زمین و عواید اجاره آن لغو شد و هزینه‌های دولت که تا آن زمان بر مبنای مالیات بر زمین تأمین مالی می‌شد به سمت منابع درآمدی جدیدی سوق یافت.

۲-۲-۳. دولت نوین و انباشت سرمایه (۱۳۲۰-۱۳۰۰)

در این دوره دولت ایران با توجه به تجربه برنامه‌ریزی متمرکز در اتحاد شوروی، اصلاحات آتاترک در ترکیه و ضرورت‌های ناشی از بحران بزرگ سال‌های ۱۹۳۳- ۱۹۲۹، همچنین الهام از خواسته‌های مردم ایران، در زمینه برقراری نظم و آرامش در کشور و رهایی آن از ورطه فقر و عقب‌ماندگی نقش فعالی در امور اقتصادی ایفا کرد و برای این منظور اقدامات زیر را انجام داد:

---

۱. لمبتون آن (۱۳۷۸)، مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، نشر کتاب.

- حمایت تجاری از تولید داخلی؛
- احداث راه‌های شوسه و راه‌آهن در کشور؛
- گسترش آموزش و پرورش نوین به سبک مدارس غربی؛
- ایجاد دانشگاه تهران و چندین مؤسسه آموزش عالی دیگر؛
- نظم بخشیدن به امور مالیه و بودجه کشور به کمک میلیسپو آمریکایی؛
- ایجاد بانک سپه، بانک ملی ایران و چندین بانک جدید در کشور؛
- تنظیم قوانین مدنی، ثبتی و قانون تجارت؛
- عمران شهری؛
- ایجاد شرکت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در امور بانکی، تجاری و تولیدی؛

در سایه نظم و امنیت داخلی و اقدامات دولت مرکزی، اقتصاد ایران در این دوره شاهد رونق کسب و کار و شکل‌گیری صنایع ماشینی در کشور بود و به‌دنبال اهمیت یافتن درآمدهای نفتی در این دوره دولت در اجرای برنامه‌های اصلاحی آزادی عمل بیشتری داشت. بودجه دولت در دوره ۱۳۱۹- ۱۳۱۱، شروع فعالیت‌های آن را در راه صنعت و اوج‌گیری فعالیت‌های زیر بنایی نشان می‌دهد (کارشناس، ۱۳۸۲، ص ۳۲). در این دوره بودجه کشور وضع متعادلی داشت. سیاست اقتصادی دولت نیز در این دوره بر اساس ایدئولوژی اقتصادی منسجم و نظام‌مندی نبود. گرایش کلی دولت، همانند خط‌مشی اجتماعی آن به ایجاد اقتصاد ملی و فراهم کردن بنیان‌های حقوقی- سیاسی و نیازهای زیر بنایی آن معطوف بود. دولت در دهه اول به‌طورکلی نقش نظارتی در اقتصاد داشت. در این میان، رژیم تجارت آزاد تا سال ۱۳۰۷ به قوت خود باقی ماند و به احیای تجارت خارجی با همان الگوی قبل از دوره جنگ جهانی اول منجر شد. تلاش‌های دولت طی این دوره عمدتاً حول اصلاح نهادهای سیاسی و حقوقی و بهبود وسایل حمل و نقل متمرکز بود؛ اما این اقدامات نتوانست در حد انتظار موجب جلب سرمایه داخلی و خارجی به فعالیت‌های اقتصادی شود. درواقع سرمایه تجاری ایران در ارتباط با رکود جنگ جهانی

اول و پیامدهـای آن صدمـه جـدی خـورده بـود و از سـرمایه خارجـی، به‌جـز در صنعـت نفـت ایـران کـه تحـت مالکیـت بریتانیـا بـود، چیـزی عایـد کشـور نشـد.

بـه رغـم اصلاحـات سـازمانی کـه طـی دهـه ۱۳۰۰ صـورت گرفـت در ایـن دوره وضـع اقتصـادی ایـران اسـفبار بـود. رابطـه مبادلـه کالاهـای صادراتـی ایـران در دوره ۱۹۱۳ و اواسـط دهـه ۱۹۲۰ قبـل از رکـود جهانـی دهـه ۱۹۳۰ میـلادی افـت چشـمگیری را تجربـه کـرد. در همـان حـال صـادرات تـا زیـر سـطح قبـل از جنـگ پاییـن آمـده بـود (کارشـناس، ۱۳۸۲، ص ۱۱۳). در ایـن دوره ۸۰ درصـد واردات ایـران بـه کالاهـای مصرفـی شـامل منسـوجات، کتـان، نفـت، شـکر و چـای مربـوط بـود. کسـری دائـم در حسـاب جـاری تـراز پرداخت‌هـا طـی دهـه ۱۳۰۰ تـا آخـر دهـه بـه حداقـل ۳۰ میلیـون دلار بالـغ می‌شـد کـه عمدتـاً بـا فـروش فلـزات قیمتـی تأمیـن شـد و ایـن بـدان معنـی بـود کـه حتـی دسـتیابی بـه اسـتاندارد پاییـن زندگـی نیـز امـکان نداشـت. رکـود بـزرگ دهـه ۱۹۳۰ ایـن مشـکلات را بیشـتر کـرد و نیـاز فـوری بـرای بازسـازی ریشـه‌ای اقتصـاد را بـه وجـود آورد. در ایـن دوره دیگـر دولـت سیاسـت خـود را تغییـر داد و خـود را بـه دخالـت مسـتقیم در انباشـت سـرمایه در کشـور متعهـد کـرد.

درواقـع رکـود بـزرگ اوایـل دهـه ۱۹۳۰ و بـه اجـرا درآمـدن اولیـن برنامـه پنج‌سـاله اتحـاد شـوروی کـه دسترسـی آزاد بازرگانـان ایرانـی بـه بازارهـای روسـیه را در تنگنـا قـرار داد، ماننـد کاتالیـزوری بـرای جهت‌گیـری جدیـد اقتصـادی دولـت عمـل کـرد. در ایـن میـان سـقوط ارزش قـران نقـره بـه دلیـل کاهـش قیمـت نقـره در بـازار جهانـی وضـع کشـور را وخیم‌تـر کـرد و دولـت ایـران ناگزیـر شـد ابتـدا کنترل‌هـای ارزی را اجـرا کنـد سـپس قانـون انحصـار تجـارت خارجـی را در سـال ۱۳۱۱ بـه اجـرا درآورد. در سراسـر دهـه ۱۳۱۰ نظـام چنـد نرخـی ارز بـه همـراه کنترل‌هـای مقـداری واردات و سیاسـت افزایـش تعرفه‌هـای گمرکـی تعقیـب شـد.

در دوره ۱۳۲۰- ۱۳۱۰ درآمدهـای دولـت بـه قیمـت جـاری از ۳۷۳/۳ میلیـون ریـال بـه ۳۶۱۳/۸ میلیـون ریـال افزایـش یافـت و از رشـد متوسـط سـالانه ۲۵/۵ درصـد برخـوردار شـد. در ایـن مـدت سـهم منابـع مختلـف درآمـد نیـز در بودجـه تغییـر کـرد. بدیـن معنـی کـه سـهم درآمـد گمـرکات از ۲۷/۶ درصـد بـه ۱۱/۷ درصـد کاهـش یافـت؛ ولـی سـهم درآمـد انحصـارات دولتـی از

۲۶/۱ درصد به ۲۸/۱ درصد رسید. در همین مدت سهم مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم در درآمد دولت از ۲۵/۴ درصد به ۱۶/۱ درصد کاهش یافت (مرکز آمار ایران، فصل بودجه دولت).[۱] هزینه‌های عادی بودجه دولت در دوره ۱۳۲۰-۱۳۱۰ از ۳۷۳/۳ میلیون ریال به ۴۳۲۳/۹ میلیون ریال افزایش یافت. گفتنی است که هزینه ایجاد راه‌آهن سراسری تا سال ۱۳۱۴ از محل یک ریال عوارض قند و شکر و چای که جزو بودجه دولت نبود، تأمین می‌شد. اما از این سال علاوه بر آن دولت از محل بودجه عمومی مقدار لازم را تأمین کرده است.

طی دهه ۱۳۱۰، به علت نبود سازمان‌های نوینی که اعتبارات بلندمدت اعطا کنند و نبود انباشت وسیع سرمایه پولی در دست تاجران ایرانی، تمرکز وجوه از طریق بودجه دولت و شرکت‌های بازرگانی انحصاری نقش مهمی در تأمین سرمایه ثابت داشت. تشکیل سرمایه به‌خصوص در نیمه دوم این دهه تشدید شد. قسمت عمده سرمایه‌گذاری را در این دوره بخش دولتی انجام داد. بیش از ۴۰ درصد هزینه‌های دولت طی این دهه عمدتاً در حمل و نقل و صنعت سرمایه‌گذاری شد. حدود ۶۰ درصد سرمایه‌گذاری دولت در جاده‌ها و راه‌آهن به کار گرفته شد که تا حدودی زیادی به یکپارچه کردن بازار ملی کمک کرد. تا آخر دهه ۱۳۱۰ مدت مسافرت به یک‌دهم آنچه قبل از جنگ جهانی اول بود، رسید و هزینه حمل و نقل به سه‌چهارم تقلیل یافت (عیسوی، ۱۳۶۲، ص ۳۷۵). حوزه مهم بعدی سرمایه‌گذاری دولت صنعت بود. تا سال ۱۳۲۰ سرمایه‌گذاری صنعتی به رقم تقریبی ۵۸ میلیون پوند بالغ شده بود که ۲۸ میلیون پوند آن در دولت انجام گرفت. سرمایه‌گذاری خصوصی در صنعت تنها در نیمه دوم دهه ۱۳۱۰ انجام شد و بازار داخلی که به‌شدت تحت حمایت گمرکی قرار داشت، همراه با تشویق دولت به‌صورت معافیت گمرکی، حق استفاده از ارز ترجیحی و معافیت از هزینه حمل و نقل برای ماشین‌آلات وارداتی و انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را به وجود می‌آورد. تا آخر دهه ۱۳۱۰ بیش از ۲۶۰ کارخانه با حدود ۴۸ هزار نفر کارگر شاغل احداث شده بود.

---

۱. مرکز آمار ایران (بی‌تا)، بیان آماری تحولات اقتصادی- اجتماعی ایران در دوره پهلوی.

گفتنی است تأمین مالی بخش عمده انباشت سرمایه طی دهه ۱۳۱۰ با منابع داخلی انجام شد و کمک خارجی تنها به کمک‌های فنی محدود بود. در وضعیتی که رشد انباشت سرمایه سریع‌تر از رشد تولید داخلی بود و حجم واردات نیز چندان افزایش نیافته بود، می‌توان استنباط کرد که رشد سرمایه‌گذاری به قیمت کاهش مصرف داخلی صورت گرفته بود. متأسفانه در این بین، بار مالیات تورمی و مالیات‌های غیرمستقیم به‌طور عمده بر دوش توده مردم ایران بود نه اربابان زمین که دولت سیاست مماشات و سازش با آنها را در پیش گرفته بود.

در وضعیتی که هزینه‌های دولت به‌سرعت افزایش می‌یافت و دیگر ممکن نبود وضع مالیات‌های غیرمستقیم بیشتر شود و استفاده از قدرت انحصارات خود بیش از پیش مردم را با چالش مواجه کند، دولت به فکر افزایش عایدات خود از محل امتیاز نفت افتاد، اما قدرت چانه‌زنی آن در مقابل شرکت نفت انگلیس به دلیل تعقیب سیاست کشتی‌های توپ‌دار و قدرت انحصاری کامل آن شرکت چندان زیاد نبود. هرچند تجدیدنظر در قرارداد نفت در سال ۱۳۱۲ موجب افزایش درآمد دولت ایران از این محل شد، این درآمد در مقایسه با سودی که عاید شرکت نفت انگلیس می‌شد، اندک بود. خلاصه اینکه در این دوره دولت اقتدارگرایی در ایران بر سر کار آمد که با ایجاد ارتش و بوروکراسی نوین در کشور حوزه اقتدار دولت را در سراسر کشور گسترش داد و به برقراری امنیت در سطح ملی همت گماشت. این دولت با عرفی کردن قوه قضاییه و نظام آموزشی، بر عهده گرفتن وظایفی همچون آموزش و بهداشت عمومی، ایجاد پول واحد ملی، بدست گرفتن کنترل تجارت خارجی و حمایت از صنایع داخلی، احداث راه و راه‌آهن سراسری، سیلوها و کارخانه‌ها، در راه نوسازی اقتصاد ملی قدم نهاد. در دهه ۱۳۱۰ ش نیز رشد اقتصاد ملی و افزایش جمعیت و شهرنشینی در مقایسه با دهه‌های قبل از آن نمایان بود.

۲-۲-۴. اصلاحات مالی در دوره بین دو جنگ جهانی

در سال ۱۹۲۱ و در زمان ریاست الوزرایی مشیرالدواله، طرحی برای سیاست مالی

مملکت پیشنهاد شد که شامل ترتیب استخدام مستشاران آمریکایی برای وزارت مالیه و فواید عامه و بلدیه تهران، همچنین اعطای امتیاز استخراج نفت ایالات شمالی ایران به کمپانی‌های نفتی آمریکایی، جلب سرمایه‌های آمریکایی و اخذ وام از آمریکا بود. مجلس شورا در جلسه اول مرداد ۱۳۰۱ و در زمان ریاست الوزرایی قوام‌السلطنه، لایحه پیشنهادی دولت در زمینه استخدام هیئت مستشاری آمریکا را تصویب کرد. به‌موجب قانون مذکور دکتر میلیسپو به مدت پنج سال ریاست کل مالیه ایران را بر عهده گرفت و رئیس کل مالیه موظف شد تحت نظر وزیر مالیه به کار مشغول شود و تهیه بودجه و اصلاح تشکیلات وزارت مالیه و تمام شعب آن و ادارات دیگر دولتی را که مستقیماً با جمع و محاسبه و پرداخت وجوه عمومی مربوط بود، بر عهده بگیرد. میلیسپو با حمایت رضاخان- که ابتدا وزیر جنگ بود سپس به سمت نخست‌وزیری و پس از آن پادشاهی ایران گمارده شد- برنامه خود را با کمک هیئت مستشار همراه خود پیش برد. در پایان دوره خدمت او تحولات زیر در مالیه کشور مشهود بود:

- درآمد دولت افزایش یافته بود و با کنترل مخارج، میزان صرفه‌جویی بیشتر شده بود.
- عواید دولت به‌تدریج صرف اموری می‌شد که سبب توسعه اقتصادی و رفاه جامعه می‌گردید.
- کسر بودجه دائمی و اجتناب‌ناپذیر و عادت استقراض از بین رفته بود.
- پرداخت و تسویه مطالبات مختلف شروع شده بود.
- اعتبارات دولت افزایش یافته بود.
- فسادی که پیش‌تر در امور اداری وجود داشت از بین رفته بود.
- قوانین مختلف اجرا شده بود.
- دو اصل توازن بودجه و تأمین مخارج اضافی از راه افزایش مالیات به‌وسیله مجلس تأیید شده بود.

در مجلس چهارم در سوم اوت ۱۳۰۱ قانونی به پیشنهاد میلیسپو به تصویب رسید که به‌موجب آن تا پایان قرارداد وی با دولت ایران، خزانه‌دار کل ایران شخصی آمریکایی به انتخاب میلیسپو باشد. مجلس پنجم مشروطه در دوره نخست وزیری رضاخان نیز به‌دلیل

هماهنگی در تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی مملکت، کمیسیونی را با عضویت هفت نفر از وکلا به نام «کمیسیون اقتصادیات» به ریاست تقی‌زاده تشکیل داد که نخستین کار آن تنظیم برنامه درازمدت برای امور راه‌سازی و پیشنهاد مالیات‌های جدید برای انجام این برنامه‌ها بود. دولت این اقدام مجلس را تأیید کرد و در این کمیسیون میلیسپو همراه وزیر مالیه شرکت داشت (میلیسپو، ص ۲۰۹).

پس از میلیسپو در زمان وزارت مالیه تقی‌زاده و داور، تشکیلات وزارت مالیه تغییر کرد و قوانین جدید مالیاتی تصویب شد. در سال ۱۳۰۹ قانون مالیات بر شرکت‌ها و تجارت به تصویب رسید که قانون نخستین قانون اخذ مالیات از درآمدها بود. در سال ۱۳۱۵ قانون تعرفه گمرکی تصویب شد که برای حمایت صنایع داخلی اهمیت بسیاری داشت. در آبان سال ۱۳۱۶ قانون مالیات بر ارث و نقل و انتقالات بلاعوض تصویب شد که نخستین قانون مالیات بر ارث بود که در ایران وضع شد (یکتایی، ۱۳۵۲، ص ۱۸۶).

با آغاز جنگ جهانی دوم، دولت ایران به رغم اعلام رسمی سیاست بی‌طرفی، به توصیه‌های متفقان درباره فاصله گرفتن از سیاست‌های آلمان نازی عمل نکرد. درنتیجه در شهریور ۱۳۲۰ کشور به اشغال نیروهای متفقین درآمد و طومار سلطنت رضاشاه در هم پیچید و به نقطه پایان خود رسید.

۲-۲-۵. اقتصاد سیاسی ایران در دوره ۱۳۳۲- ۱۳۲۰

حضور متفقین در ایران و تبعید رضاشاه، خلأ قدرتی در کشور به وجود آورد. در این فضای جدید احزاب و گروه‌های متعددی شکل گرفتند و با استفاده از ضعف دولت به فعالیت پرداختند. این امر موجب شد تا فضای آشفته سیاسی ایجاد شود؛ زیرا در آن زمان کشور نهادهای جا افتاده سیاسی و سیاست‌گذاری به‌منظور هماهنگی تقاضای متعارض سیاسی با هم بود (پسران، ۱۹۹۷).[1]

1. Pesaran, M. Hashem. 1997. "The Iranian Economy during the Pahlavi Era," in Ehsan Yarshater, Encyclopaedia Iranica, Vol. VIII Fascicle 2, Economy V-Education XX. Costa Mesa, CA: Mazda Publishers: 143-156.

در این بین، جنگ موجب اختلال در تجارت خارجی کشور شد و از این طریق انباشت سرمایه در کشور با اختلال مواجه گردید. تضعیف ارزش پول ملی به دلیل انتشار اسکناس برای رفع نیازهای ریالی نیروهای اشغالگر موجب تورم افسارگسیخته و وخیم‌تر شدن توزیع درآمد در کشور شد و شاخص هزینه زندگی در سال‌های ۱۳۲۰، ۱۳۲۱ و ۱۳۲۲ به ترتیب ۵۰، ۹۵/۵ و ۱۱۰/۷ درصد رشد کرد (خاوری نژاد، ۱۳۸۱، ص ۳۳). در این بین، میزان تولید گندم که در سال ۱۳۱۸ در حدود ۲۳۱ هزار تن بود. در سال‌های ۱۳۲۰ و ۱۳۲۱ به ۱۴۰ هزار تن کاهش یافت. هرچند در سال ۱۳۲۳ به ۲۰۰ هزار تن رسید، تا سال ۱۳۳۰ به سطح سابق خود نرسید (همان‌جا، ص ۵۶). کاهش در تولید قند و شکر نیز در خور توجه بود. تورم بالا و کمبود کالاهای اساسی مورد نیاز مردم آنها را به ورطه فقر و محرومیت انداخته بود.

در این دوره که از قدرت حکومت مرکزی کاسته شده بود، شهرهای بزرگ کشور به کانون فعالیت سیاسی اقشار مختلف مردم تبدیل شد؛ اما روستاها که تحت سیطره بزرگ مالکان اداره می‌شد کم و بیش از این تحولات دور ماند. در این بین، از یک سو مبارزات مردم در ضدیت با دیکتاتوری دربار و در جهت برقراری دموکراسی در کشور و از سوی دیگر در مخالفت با سلطه انگلیس بر منابع نفتی کشور بود. فقر و نکبتی نیز که بر اثر جنگ دامن‌گیر کشور شده بود بر توقعات مردم از دولت برای بهبود وضعیت معیشت آنها می‌افزود.

به‌دنبال مخارج نیروهای متفقین در ایران طی سال‌های جنگ، ذخایر خارجی چشمگیری به‌صورت طلا، نقره و ارز بدست آمده بود. ارزش این اندوخته‌ها به نرخ بین‌المللی وقت به ۵۸۰۰ میلیون ریال یعنی به ۱۸/۵ برابر ذخایر ارزی کشور در سال ۱۳۱۹ بالغ گردید. وجود چنین اندوخته ارزی همزمان با وضع نامطلوب اقتصاد کشور، بار دیگر فکر ترمیم و توسعه اقتصادی و طرح برنامه‌های عمرانی را تقویت کرد (گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم، ۱۳۴۳، ص ۱). استفاده از ذخایر ارزی انباشته شده در کشور، تجدیدنظر در میزان پشتوانه اسکناس و استقراض از بانک جهانی برای تأمین مالی برنامه اول مورد

توجـه دولتمـردان بـود؛ امـا مجموعـه ایـن منابـع نیـز نمی‌توانسـت جوابگـوی گوشـه‌ای از نیازهـای فـراوان کشـور باشـد. دولـت در سـوم آبـان ۱۳۲۵ از طریـق سـفارت ایـران در آمریـکا از بانـک بین‌المللـی ترمیـم و توسـعه مبلـغ ۲۵۰ میلیـون دلار وام درخواسـت کـرد. در پـی ایـن بانـک بـه دولـت ایـران اطـلاع داد کـه در چنیـن مـواردی کشـور متقاضـی وام، بایـد منظـور از تقاضـای وام، نـوع عملیـات، هزینـه بـه ریـال و ارز، ترتیـب زمانـی اسـتفاده از اعتبـار و مـدت اسـتهلاک وام را بـه بانـک گـزارش دهـد. بـرای تهیـه ایـن گـزارش در ۲۶ آذر ۱۳۲۵ قـراردادی میـان دولـت ایـران و شـرکت مشـاور آمریکایـی منعقـد شـد. کارشناسـان ایـن شـرکت پـس از سـفر بـه ایـران و چنـد مـاه بررسـی، بـا اسـتفاده از آمـار و اطلاعاتـی کـه هیئـت عالـی برنامـه جمـع‌آوری کـرده بـود، در مـرداد مـاه ۱۳۲۶ گـزارش خـود را تحـت عنـوان «برنامـه توسـعه و عمـران ایـران» بـه دولـت ایران دادنـد (سـازمان برنامـه و بودجـه، پیشـینه برنامه‌ریـزی در ایـران، ۱۳۷۴، ص ۷).

دولـت در شـهریور۱۳۲۷ (هفتـم اکتبـر۱۹۴۸) پیمانـی بـا شـرکت مشـاوره مـاورای بحـار- کـه از طـرف بانـک بین‌المللـی ترمیـم و توسـعه توصیـه شـده بـود- منعقـد کـرد. هیئـت پنـج نفـره شـرکت مزبـور نیـز پـس از مطالعـه اوضـاع اقتصـادی ایـران و بازدیـد از فعالیت‌هـای اقتصـادی، در دوازدهـم ژانویـه ۱۹۴۹ گـزارش خـود را دربـاره برنامـه هفت‌سـاله بـه دولـت ایـران تقدیـم کـرد (سـازمان مدیریـت و برنامه‌ریـزی، ۱۳۸۲، ص ۲۱ و ۲۲).

در ۱۱ آبـان مـاه همـان سـال، قوام‌السـلطنه دکتـر حسـن مشـرف نفیسـی یکـی از اعضـای هیئـت عالـی برنامـه را مأمـور کـرد تـا بـا سـمت وزیـر مشـاور و معـاون نخسـت‌وزیر، بـا کمـک هیئـت عالـی برنامـه و بـا توجـه بـه گـزارش شـرکت موریسـون نودسـن، برنامـه‌ای قابـل اجـرا تهیـه کنـد. گـزارش مشـرف نفیسـی در دهـم آذر آمـاده و بـه نخسـت‌وزیر ارائـه شـد (گـزارش مشـرف نفیسـی، ۱۳۲۶). در ایـن گـزارش هزینـه اجـرای برنامـه ۲۱ میلیـارد ریـال (در حـدود ۶۵۰ میلیـون دلار) بـرآورد گردیـد کـه پیش‌بینـی شـده بـود بـرای تأمیـن مالـی ۶/۷ میلیـارد ریـال آن (در حـدود ۲۰۰ میلیـون دلار) از بانـک بین‌المللـی ترمیـم و توسـعه وام گرفتـه شـود. در ایـن گـزارش تمـام عایـدات ایـران از محـل نفـت بـه مخـارج عمرانـی تخصیـص داده و بـه دولـت اجـازه داده شـد ۴/۵ میلیـارد ریـال از بانـک ملـی قـرض کنـد. سـرانجام بـر اسـاس ایـن گـزارش

در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷، دولت (کابینه حکیم الملک) لایحه قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور را به مجلس شورای ملی ارائه کرد. فوریت لایحه نیز در همان جلسه تصویب و به کمیسیون مخصوصی ارجاع شد. لایحه مزبور در ۴ شهریور ۱۳۲۷، با اصلاحاتی که از طرف کمیسیون مخصوص مجلس با موافقت دولت در آن به عمل آمده بود به ضمیمه گزارش کمیسیون برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم گردید.

قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ یعنی در زمان کابینه محمد ساعد به تصویب مجلس رسید که به‌موجب آن دولت مکلف شد گزارش شماره ۱ مورخ ۴ شهریور ۱۳۲۷ کمیسیون برنامه را به‌موقع اجرا کند و برنامه عملی هفت‌ساله را در مدت سه ماه به تصویب کمیسیون برنامه برساند. تاریخ شروع این برنامه اول مهرماه ۱۳۲۷ و تاریخ پایان آن آخر شهریور ۱۳۳۴ پیش‌بینی شده بود. این برنامه مشتمل بر مجموعه‌ای از طرح‌ها بود و هدف رشد اقتصادی در آن تعیین نشده بود.

برنامه اول در محیط بسیار متشنج سیاسی ایران تهیه، تصویب و اجرا شد. در مورد بی‌ثباتی سیاسی کشور باید گفت از شهریور ۱۳۲۴ تا بهمن ۱۳۲۷ یعنی دوره‌ای که فکر برنامه‌ریزی در کشور بعد از جنگ جهانی دوم بار دیگر مطرح شد و به تصویب قانون برنامه اول رسید، شش کابینه بر سر کار آمد و وزیر مالیه هشت بار تغییر کرد. در حین اجرای برنامه نیز کشور شاهد تشدید تشنجات سیاسی، ملی شدن صنعت نفت، تحریم خرید نفت ایران و تیره شدن مناسبات دولت ایران با انگلستان و آمریکا و کودتای ۲۸ مرداد بود.

در اوایل سال ۱۳۳۰ بحران نفت و قطع درآمد آن دولت را به مضیقه شدید مالی دچار کرد و نه‌تنها سبب رکود و وقفه در اجرای طرح‌ها شد، قسمت عمده‌ای از وجوه برنامه نیز صرف بودجه مستمر دولت گردید و این وضع تا سال ۱۳۳۳ ادامه یافت (گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم، ۱۳۴۳، ص ۳).

در مدت پنج سال (۱۳۳۴- ۱۳۲۹)، بدهی دولت به بانک ملی و سایر بانک‌ها جمعاً مبلغ ۱۱/۹ میلیارد ریال افزایش یافت که از این مبلغ ۵ میلیارد ریال به افزایش بدهی دولت به بانک ملی مربوط بود (همان‌جا، ص ۳). هرچند این مبلغ بیش از رقم پیش‌بینی شده در

برنامه است، شواهد موجود بیانگر این است که همه این وجوه صرف برنامه عمرانی نشده است.

گفتنی است، بی‌ثباتی سیاسی و اختلافات ایران با قدرت‌های بزرگ آمریکا و انگلیس مانع اعطای وام بانک جهانی به ایران شد. مجموعه شرایط فوق هم سبب شد کل درآمد برنامه در طول دوره به یک سوم رقم پیش‌بینی شده کاهش یابد. بر اساس گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم که سازمان برنامه انتشار داده بود، در دوره ۱۳۳۴- ۱۳۲۸، از ۲۱ میلیارد ریال اعتبارات مصوب فقط ۵/۱ میلیارد ریال پرداخت شد و ۹ میلیارد ریال نیز وجوه معوق به وجود آمد. نسبت تحقق به برنامه اولیه ۶۷ درصد بود؛ اما اگر مبنا را برنامه تجدیدنظر شده در نظر بگیریم کل اعتبار آن ۲۶/۳ میلیارد ریال است که این نسبت به ۵۳/۶ درصد تنزل می‌یابد.

باید توجه داشت که با تحریم نفتی ایران، برنامه هفت‌ساله برای مدت ۳ سال به حالت تعلیق درآمد و سرانجام در شهریور سال ۱۳۳۴ پرونده آن بسته شد. ناکامی برنامه هفت‌ساله اول نه‌تنها تحت تأثیر مضیقه مالی دولت و کمبود منابع مالی بود، بلکه نوپا بودن سازمان برنامه و بی‌سابقه بودن امر برنامه‌ریزی در کشور، آماده نبودن دستگاه‌های دولتی برای پیشبرد برنامه‌های عمرانی و اصلاحی و ناتوانی در مشاوره و پیمانکاری داخلی در کشور نیز مزید بر علت شد. در دوره مورد بررسی به رغم موفق نبودن برنامه اول عملکرد بخش کشاورزی رضایت‌بخش بود. گفتنی است در آن زمان تولیدات کشاورزی سهم زیادی در محصول ناخالص داخلی داشت و بخش مهمی از تولید کشاورزی نیز به غلات مربوط می‌شد. در سال‌های ۱۳۳۴- ۱۳۲۷ تولید گندم از ۱٫۹ میلیون تن به بیش از ۲/۷ میلیون تن، تولید جو از ۶۹۴ هزار تن به یک میلیون تن و تولید برنج شلتوک از ۵۷۴ هزار تن به ۶۵۹ هزار تن در سال ۱۳۳۲ رسید؛ اما دو سال بعد کاهش، و در سال ۱۳۳۴ به ۴۴۳ هزار تن تقلیل یافت (مرکز آمار ایران، بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران، ۱۳۵۳، ص ۱۰۳).

از سوی دیگر، تولید و صادرات نفت ایران برخلاف کشاورزی به‌دلیل ملی شدن نفت

و تحریم نفتی کشور دستخوش نوسانات زیان‌بار شد. تولید نفت ایران که در سال ۱۳۲۹ شمسی (۱۹۵۰ میلادی) در اوج خود بود به ۲۴۲ میلیون بشکه رسید و به‌دنبال ملی شدن نفت در اسفند ۱۳۲۹، در سال ۱۹۵۱ به ۱۲۸ میلیون بشکه کاهش یافت و در طی سه سال متعاقب آن تقریباً متوقف شد؛ یعنی ظرف سه سال (۱۹۵۴- ۱۹۵۱)، میانگین تولید حدود ۱۴ میلیون بشکه بود. تولید نفت در سال ۱۹۵۵ و به دنبال انعقاد قرارداد کنسرسیوم به ۱۲۰ میلیون بشکه افزایش یافت که تقریباً نصف سال ۱۹۵۰ بود (مرکز آمار ایران، بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران ۱۳۵۳، ص ۴۹).

کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت بر موازنه بازرگانی ایران تأثیر منفی گذاشت و مضیقه ارزی مانع از واردات کالاهای سرمایه‌ای و انباشت سرمایه در بخش صنعت شد. در عین حال با کاهش درآمدهای دولت از محل صدور نفت خام منابع مالی دولت برای تأمین مالی برنامه عمرانی دیگر کفایت نمی‌کرد. تحریم اقتصادی ایران نیز مانع از اخذ وام از بانک جهانی شده بود. افول در سطح تولید به‌دلیل کاهش مواد اولیه و افزایش بی‌اطمینانی سیاسی و اقتصادی با افزایش شدید تورم همراه شد که قدرت خرید خانوارها را به‌مرور کاهش داد و تقاضای موجود را به سمت نیروهای اشغالگر منحرف ساخت.

در وضعیت آشفته سیاسی کشور تنها چیزی که به نظر می‌رسد بتوان بخش‌های متفرق جامعه را حول آن متحد ساخت، آرزوی کنترل بر صنعت نفت و دستیابی به سهم قابل قبولی از درآمد آن بود. در گذشته، سهم ناچیزی از ثروت نفت ایران به دولت ایران داده می‌شد: قبل از دهه ۳۰ میلادی، بهره مالکانه‌ای که دارندگان انگلیسی امتیاز نفت تقریباً در تمام ایران به دولت پرداخت می‌کردند از ۸ درصد درآمد نفت ایران تجاوز نمی‌کرد. وقتی‌که در اوایل دهه ۱۹۳۰ مجدداً رضاشاه درباره امتیاز مذکور دولت مذاکره کرد، سهم ایران به ۱۵ درصد ارتقا یافت (آموزگار و فکرت، ص ۲۱)؛[1] اما این قرارداد به نحوی تنظیم نشده بود تا همراه با افزایش قیمت جهانی نفت، سهم ایران افزایش یابد. در نتیجه،

1. Amuzegar, Jahangir, and M. Ali Fekrat. 1971. Iran: Economic Development under Dualistic Conditions. Chicago: University of Chicago Press.

وقتی‌کـه پونـد انگلیـس ارزش خـود را از دسـت داد و پـس از جنـگ جهانـی دوم قیمـت نفـت افزایـش یافـت، سـهم ایـران از درآمـد نفـت کاهـش پیـدا کـرد کـه ایـن امـر تقاضـای ملـی بـرای ملـی کـردن صنعـت نفـت را شـعله‌ور کـرد. ایرانیـان در آن زمـان آگاه بودنـد کـه فرآیندهـای مشـابه در دیگـر نقـاط جهـان بـه قراردادهایـی سـودمندتر بـه حـال کشـور صادرکننـده نفـت منتهـی شـده بـود. جنبـش ملـی شـدن نفـت عاقبـت بـا کودتـای ۲۸ مـرداد سـال ۱۳۳۲کـه آمریـکا و انگلیـس طراحـی، و بـه کمـک آنهـا اجـرا کردنـد، شکسـت خـورد.

در دوره ۱۳۲۰-۱۳۳۲، بـه دلیـل اینکـه نیروهـای متفقیـن ایـران را اشـغال کردنـد، ضعـف دولـت مرکـزی و تقویـت نیروهـای گریـز از مرکـز، بی‌ثباتـی مزمـن سیاسـی و اختـلال در تجـارت خارجـی، افزایـش سـطح عمومـی قیمت‌هـا و بالاخـره تنش‌هـای بین‌المللـی و داخلـی ناشـی از ملـی کـردن نفـت توسـط دکتـر مصـدق و نهضـت ملـی، وضعیـت اقتصـاد و صنعـت کشـور سـیر قهقرایـی پیمـود؛ بـه نحـوی کـه در پایـان ایـن دوره درآمـد سـرانه هـر ایرانـی کمتـر از اواخـر دهه ۱۳۱۰ بـود.

۲-۲-۶. جنبش‌های کارگری و چارچوب‌های قانونی روابط کار و تأمین اجتماعی

بیـن سـال‌های ۱۲۸۵ و ۱۳۰۴ کارگـران ماهـر و کارگـران سـاده، گهگاهـی همبسـتگی خـود را در اعتصابـات کوچـک نشـان می‌دادنـد و در برخـی مـوارد موفـق می‌شـدند شـرایط کار خـود را بهبـود بخشـند. بیـن سـال‌های ۱۳۰۵ و ۱۳۱۴ اعتصاب‌هـا عمومـاً ناموفـق بـود و پـس از تصویـب قانـون مربـوط بـه منـع فعالیـت اتحادیه‌هـای کارگـری در سـال ۱۳۱۵، کارگـران امکانـات محـدودی بـرای طـرح خواسـته‌های خـود داشـتند. در سـال ۱۳۱۹ نخسـتین لایحـه قانونـی بـرای تنظیـم دسـتمزدها بـه تصویـب رسـید و حداکثـر و حداقـل دسـتمزد کارگـران سـاختمانی در تهران تنظیـم، و بـه‌زودی بـرای سـایر صنایـع نیـز قوانیـن مشـابهی وضـع شـد. همـه کارگـران ملـزم بودنـد مـدارک مربـوط بـه طبقه‌بنـدی شـغلی خـود را از میـان ۴۲ گـروه مختلـف دریافـت کننـد (بـاری یـرر، ص ۴۹).

شـایان ذکـر اسـت آیین‌نامـه تشـکیل سـندیکاهای کارگـری ایـران در سـال ۱۳۲۴ بـه تصویـب

دولـت رسـید. در ایـن دوره فدراسـیونی از سـندیکاها و اتحادیه‌هـای مختلـف کارگـری تحـت عنـوان شـورای متحـده مرکـزی کارگـران و زحمتکشـان ایـران تشـکیل گردیـد. در سـال ۱۳۲۶ فدراسـیون جهانـی اتحادیه‌هـای کارگـری دچـار انشـعاب شـد و سـازمان جداگانـه‌ای بـه نـام «کنفدراسـیون بین‌المللـی اتحادیه‌هـای آزاد کارگـری» تشـکیل شـد. در همـان سـال «کنگـره سـندیکاهای آزاد کارگـری ایـران» کـه وابسـته بـه حـزب دموکـرات ایـران (قوام‌السـلطنه) بـود، تشـکیل شـد و بـه کنفدراسـیون بین‌المللـی فـوق پیوسـت.

در سـال‌های ۱۳۲۷- ۱۳۲۵ اعتصابـات کارگـری بسـیاری صـورت گرفـت کـه تعـدادی از آنهـا موفقیت‌آمیـز بـود. از مهم‌تریـن آنهـا اعتصـاب کارگـران نفـت ایـران در تیرمـاه ۱۳۲۵ بـود کـه درنهایـت بـا ۴۷ نفـر کشـته و ۱۷۳نفـر زخمـی بـه پیـروزی رسـید و شـرکت نفـت ایـران و انگلیـس بـه برخـی از خواسـته‌های اعتصابیـون گـردن نهـاد (مصطفـی فاتـح، ص ۴۳۸ تـا ۴۴۴).[۱]

شـایان ذکـر اسـت کـه نخسـتین قانـون بـرای تنظیـم شـرایط اسـتخدام و روابـط کارگـر و کارفرمـا، در سـال ۱۳۲۵ بـرای یـک دوره آزمایشـی بـه تصویـب رسـید. سـپس قانـون کار در سـال ۱۳۲۸ نهایـی شـد. در ایـن قانـون، سـاعات کار هفتگـی (۴۸ سـاعت)، تعطیـلات و ضوابـط خاتمـه خدمـت کارگـران در کارگاه‌هایـی کـه ده نفـر کارگـر و بیشـتر داشـتند، مشـخص شـده بـود. طبـق قانـون مزبـور کار کـودکان ممنـوع و دسـتگاهی بـرای تعییـن حداقـل دسـتمزد و حـل اختلافـات کارگـر و کارفرمـا ایجـاد شـد. البتـه ایـن قانـون، به‌ویـژه در بخـش خصـوص، کارایـی چندانـی نداشـت. بررسـی آمـار کـودکان ۷ تـا ۱۲ سـاله‌ای کـه بـه مدرسـه نمی‌رفتند،نشـان می‌دهـد کـه در آن زمـان کار کـودکان کمـاکان پدیـده‌ای رایـج بـوده اسـت و بـه نظـر می‌رسـد میـزان دسـتمزد به‌صـورت فـردی و نـه دسـته‌جمعی تعییـن می‌شـد و شـرایط کار در بسـیاری از واحدهـای کوچـک صنعتـی هماننـد شـرایط کار در گذشـته بـود. مصوبـات قانونـی مربـوط بـه کارگـران و شـرایط کار آنهـا از اواسـط دهـه ۱۳۳۰ بـه بعـد شـامل قانـون حمایـت صنعتـی در سـال ۱۳۳۴، قانـون بیمه‌هـای اجتماعـی کارگـران در همـان سـال و قانـون سـهیم کـردن کارگـران در سـود کارخانه‌هـا در سـال ۱۳۴۲ می‌شـد کـه همگـی مؤسسـات اقتصـادی بـزرگ را در بـر

۱. فاتح، مصطفی (۱۳۵۸)، پنجاه سال نفت ایران، چاپ دوم، انتشارات علمی.

می‌گرفت؛ اما پیشرفت آنها در زمینه اداری و اجرایی کند بود (باری یر، ص ۴۹ تا ۵۱).

۲-۲-۷. قوانین مربوط به تأمین اجتماعی کارگران

همان‌طور که بیان شد، در این دوره دولت مدرن در ایران تشکیل شد. در این دوره بود که دولت با تأسیس وزارت طرق و شوارع، بنگاه دولتی راه‌آهن و کارخانه‌های دولتی، در جهت عمران و آبادانی کشور گام‌های مهمی. بدیهی است که دولت نمی‌توانست در برابر سرنوشت هزاران نفری که در احداث راه و راه‌آهن و بهره‌برداری از کارخانه‌های ماشینی کشور نقش داشتند بی‌تفاوت باشد، به‌خصوص که الگوی اروپای صنعتی برای تأمین اجتماعی کارگران پیش روی دولتمردان قرار داشت و نمی‌توانست به فشار اتحادیه‌های کارگری نیز بی‌توجه باشد.

در نخستین اقدام، طرح تشکیل «صندوق احتیاط کارگران راه‌آهن» در سال ۱۳۰۹ به تصویب دولت رسید. در این مصوبه، دولت تسهیلات خاصی را برای کارگران ضایعه‌دیده یا فوت‌شده در حین احداث راه‌آهن پیش‌بینی کرد. درواقع، هیئت‌وزیران در ۳۰ اسفند ۱۳۰۹ بنا به پیشنهاد وزارت طرق و شوارع موضوع «کسر روزی یک شاهی از مزد هر یک نفر عمله که در طرق کار می‌کند» و کسر «صدی دو از حقوق تمام روزمزدها و کنتراتی‌هایی که در طرق کار می‌کنند» را به‌منظور تأمین منابع مالی برای پرداخت حوادث ناشی از کار تصویب کرد. برابر این مصوبه، نهادی تحت عنوان «صندوق احتیاط ادارات طرق» تشکیل شد. هیئت‌وزیران در جلسه نهم مرداد ۱۳۱۰ بنا به پیشنهاد وزارت طرق و شوراع در تنظیم تصویب‌نامه قبلی نظام‌نامه صندوق احتیاط ادارات طرق را در ۱۴ ماده تصویب کرد (علی‌اکبری، ۱۳۹۵، ص ۸۸ و ۸۹).

هیئت‌وزیران برحسب پیشنهاد اداره کل صناعت و معادن در ۱۹ مرداد سال ۱۳۱۵، «نظام‌نامه کارخانه‌ها و مؤسسات صنعتی» برای کارگران بخش صنعت را مشتمل بر ۶۹ ماده تصویب کرد. مطابق ماده ۴۸ این نظام‌نامه، صاحب کار موظف شده بود برای تأدیه خسارت حوادث ناشی از کار، از اجرت مزدوران روزمزد (عمله)، روزی ۵ دینار و از اجرت

مـزدوران دیگـر (اعـم از متخصصـان و صنعتگـران کنتراتـی و غیـر کنتراتـی) صـدی ۲ دینار کسـر کنـد و وجـوه مزبـور را بـه نـام «صنـدوق احتیـاط و صرفه‌جویـی» بـه بانـک ملـی ایـران بـه حسـابی کـه بـه نـام «صنـدوق احتیـاط» آن کارخانـه بـاز می‌شـود، بسـپارد (همـان، ص ۸۹ و ۹۰).

در مـاده بیسـتم قانـون متمـم بودجـه یکسـاله سـال۱۳۱۱، تصریـح شـد کـه وزارت مالیـه بایـد بـه «عمـال و مزدورانـی کـه حیـن اشـتغال بـه امـور سـاختمانی و امـور مشـابه آن دچـار خسـارت می‌شـوند، از محـل اعتبـار مربـوط بـه موضـوع اشـتغال آنهـا در وجـه مشـارالیهم و در صـورت فـوت در وجـه ورثـه آنهـا کارسـازی کنـد». در ایـن بیـن، هیئت‌وزیـران در ۲۶ بهمـن ۱۳۱۷، بـر حسـب مقـررات مـاده ۴ قانـون تشـکیل بنـگاه راه‌آهـن دولتـی ایـران، آیین‌نامـه اسـتخدامی کارکنـان راه‌آهـن را تصویـب کـرد. در مـاده ۲۲ ایـن آیین‌نامـه مقـرر شـد کـه از حقـوق تمـام مسـتخدمان و کارکنـان بنـگاه اعـم از خدمت‌گـزاران فنـی یـا دفتـری و کارگـران موقتـی صـدی ۲، بـرای تأسـیس «صنـدوق بهداشـت» کسـر شـود. در بنـد دوم ایـن مـاده تصریـح شـد کـه بنـگاه راه‌آهـن حسـاب مخصوصـی بـرای وجـوه صنـدوق بهداشـت بـاز خواهـد کـرد کـه درآمـد جمع‌آوری‌شـده و منافـع حاصـل از آن معلـوم، و مخـارج آن در حـدود مقـررات پرداخـت شـود. در بنـد چهـارم آن نیـز پـاداش نقـدی خاصـی بـرای پرداخـت بـه کسـانی کـه در اثـر حـوادث ناشـی کار دچـار صدمـه جسـمی می‌شـدند، در نظـر گرفتـه شـده بـود. در ایـن آیین‌نامـه نیـز هماننـد کمیسـیون کارگـران طـرق و کارخانجـات، کمیسـیون خاصـی پیش‌بینـی شـده بـود. «کمیسـیون صنـدوق احتیـاط کارکنـان بنـگاه راه‌آهـن دولتـی ایـران» مرکـب از سـه نفـر از اعضـای بنـگاه بـود کـه مدیـرکل آنهـا را تعییـن می‌کـرد (علی‌اکبـری، ۱۳۹۵، ص ۹۱).

پـس از عـزل رضاشـاه از سـلطنت در شـهریور ۱۳۲۰، دولت‌هـا تحـت تأثیر فضای باز سیاسـی و رواج ایدئولـوژی و احـزاب چـپ ناگزیـر می‌دیدنـد خـود را بـا خواسـته‌های اتحادیه‌هـای کارگـری همسـو نشـان دهنـد. قوانینـی کـه در ایـن دوره بـه تصویـب مجلـس شـورای ملـی رسـید نیـز تحـت تأثیـر همیـن عامـل در محیـط سیاسـی کشـور بـود. در سـال ۱۳۲۲ نخسـتین قانـون بیمـه بیـکاری کارگـران، کارخانجـات و کارگاه‌هـای دولتـی و غیردولتـی بـه تصویـب رسـید. در مـاده اول ایـن قانـون تصریـح شـده بـود:

«در کشـور ایـران تمامـی و مؤسسـات اقتصـادی، بازرگانـی، صنعتـی، معدنـی، باربـری و راه‌آهـن و به‌طورکلـی هـر مؤسسـه‌ای کـه کارگـر در اسـتخدام خـود دارد اعـم از دولتـی یـا غیـر دولتـی و بقیـه، مکلفانـد کارگـران خـود را نـزد شـرکت سـهامی بیمـه ایـران یـا شـرکت بیمـه داخلـی دیگـری کـه دولـت مقتضـی بدانـد در مقابـل فـوت و حوادثـی چـون نقـص عضـو یـا ازکارافتادگـی اعضـای بـدن، همچنیـن هزینـه معالجـه و دسـتمزد کارگـران در مـدت بیمـاری و حـوادث کار،بیمـه کنـد» در مـاده چهـارم هـم آمـده بـود:« کارفرمایـان موظفانـد تمامـی مقرراتـی کـه دولـت بـرای حفـظ و تأمیـن تندرسـتی بهداشـت کارگـران وضـع می‌کنـد، اجـرا کننـد». در مـاده سـوم تصویب‌نامـه هیئت‌وزیـران مصـوب ۱۷ آبـان ۱۳۲۳ تمـام کارخانه‌هـا و مؤسسـات اقتصـادی، بازرگانـی، صنعتـی، معدنـی، ترابـری و راه‌آهـن کـه بیـش از بیسـت نفـر کارگـر داشـته باشـند، موظـف شـدند کارگـران خـود را نـزد شـرکت سـهامی بیمـه ایـران بیمـه کننـد.

گفتنـی اسـت پیـش از تصویـب نخسـتین قانـون کار در اردیبهشـت مـاه سـال ۱۳۲۵، هیئت‌وزیـران هیئتـی بـه نـام «شـورای عالـی کار» را به‌منظـور «تهیـه لایحـه قانـون کار» تشـکیل داد. اولیـن قانـون کار کشـور مشـتمل بـر ۴۸ مـاده بـرای اجـرای آزمایشـی بـه تصویـب رسـید که مطابـق آن کارفرمایـان، عـلاوه بـر اینکـه بـه رعایـت قانـون بیمـه کارگـران مکلـف بودنـد، وظیفـه داشـتند دو صنـدوق را شـامل صنـدوق بهداشـت (بـرای کمـک بـه کارگـر در مـورد بیماری‌هایـی کـه ناشـی از کار نباشـد) و صنـدوق تعـاون (بـرای کمـک در امـور ازدواج، عایله‌منـدی، بیـکاری، ازکارافتادگـی، بازنشسـتگی، حاملگـی و غیـره) در هـر کارگاه تشـکیل دهنـد. پـس از تصویـب نخسـتین قانـون کار و تشـکیل وزارت کار و تبلیغـات، ایـن شـورای موقتـی جـای خـود را بـه شـورای قانونـی پیش‌بینـی شـده در تصویب‌نامـه قانـون کار داد. نخسـتین آیین‌نامـه شـورای عالـی کار بـه سـال ۱۳۲۵ و پـس از تصویـب قانـون کار بـه تصویـب هیئت‌وزیـران رسـید. مطابـق فصـل نخسـت ایـن آیین‌نامـه، وظایـف شـورای عالـی کار بدیـن صـورت بـود:

- تهیه لوایح قانونی مربوط به کار؛
- تهیه آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به قانون کار؛
- نظـارت بـر حسـن اجـرای قانـون کار و آیین‌نامه‌هـای مربـوط بـه آن و قانـون بیمـه

کارگـران و سـایر لوایـح قانونـی مربـوط بـه کار؛

- مطالعـه تمـام امـور مربـوط بـه کار و تهیـه طرح‌هایـی بـرای ایجـاد کار و جلوگیـری از بیـکاری و رفـع بحران‌هـای اقتصـادی؛
- حل اختلافاتی که در مراجع پیش‌بینی شده در قانون کار حل نشده است؛
- تصویب حداقل دستمزد؛
- نظـارت در اداره امـور صنـدوق تعاونـی مرکـزی و صنـدوق بیـکاری و بهداشـت کارگـران کـه از جملـه امـور مربـوط بـه تأمیـن اجتماعـی اسـت.

در سـال ۱۳۲۸، وزارت کار رسـماً تأسـیس شـد و طبـق مـاده ۱۶ قانـون کار مصـوب ۱۷ خـرداد ۱۳۲۸، مقـرر شـد صندوقـی بـه نـام «صنـدوق تعـاون و بیمـه کارگـران» تشـکیل شـود. این صنـدوق به‌منظـور تصـدی امـر بیمـه کارگـران در قبـال مـوارد زیـر بـه وجـود آمـد:

- حوادث و امراض ناشی از کار و غیر آن و خانواده بلافصل کارگر؛
- پیری و ازکارافتادگی؛
- ازدواج و حاملگی و وضع حمل؛
- هزینه کفن و دفن؛
- کمک به بازماندگان قانونی کارگر در موارد عسرت و استیصال.

اساسـنامه ایـن صنـدوق مشـتمل بـر ۲۷ مـاده در جلسـه سـوم خـرداد ۱۳۲۹ بـه تصویـب هیئت‌وزیـران رسـید. برابـر مـاده پنجـم ایـن اساسـنامه، تعییـن هیئت‌مدیـره صنـدوق بـر عهـده شـورای عالـی کار قـرار داده شـد. به‌عـلاوه مطابـق مـاده دوازدهـم، هیئت‌مدیـره موظـف شـده بـود تمـام آیین‌نامه‌هـای داخلـی و آیین‌نامه‌هـای مربـوط بـه صنـدوق را بـه تصویـب شـورای عالـی کار برسـاند. دولـت در دوره نخسـت‌وزیری دکتـر مصـدق در بهمـن سـال ۱۳۳۱، «لایحـه قانونـی بیمه‌هـای اجتماعـی کارگـران» را بـا اسـتفاده از اختیـارات فوق‌العـاده نخسـت‌وزیر تصویـب کـرد. طبـق آن سـازمان مسـتقلی بـه نـام «سـازمان بیمه‌هـای اجتماعـی کارگـران» تأسـیس شـد کـه مکلـف و متعهـد بـود کمک‌هـا و مزایـای مقـرر در لایحـه را در مـورد کارگـران و کارمندانـی کـه بیمـه می‌شـدند، اعمـال کنـد. به‌موجـب ایـن قانـون تمـام کارخانه‌هـا و بنگاه‌هـای

مشمول قانون کار موظف شدند کارگران خود را در قبال حوادث و بیماری‌ها، ازکارافتادگی ناشی از کار و غیر آن، حوادث و بیماری‌های خانواده بلافصل کارگر، ازدواج و حاملگی و وضع حمل، عائله‌مندی، بازنشستگی، کفن و دفن، کمک به بازماندگان کارگر متوفی و بیکاری نزد سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران بیمه کنند. این طرح از اول اردیبهشت ماه سال ۱۳۳۲ اجرا شد و ارکان این سازمان مطابق ماده سوم قانون فوق عبارت بود از شورای سازمان، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت (علی‌اکبری، ۱۳۹۵، ص ۱۰۰ و ۱۰۱).

۲-۲-۸. تأسیس صندوق بازنشستگی کارکنان دولت

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، پس از برقراری حکومت مشروطه در ۱۴ مرداد ۱۲۸۵، موضوع لزوم حمایت سازمان‌یافته از کارکنان دولتی برای نخستین بار به هنگام تصویب قانون «وظایف» در سال ۱۲۸۶ شمسی تجلی پیدا کرد. برابر اسناد و مدارک موجود، برای تصدی‌گری امر وظایف در ساختار وزارت مالیه بخش خاصی تحت عنوان «دایره وظایف» تشکیل شد که از نظر نهادی، وظیفه رسیدگی به امور موظفان را عهده‌دار بود. در اردیبهشت سال ۱۲۸۸ شمسی، متمم «قانون وظایف» وضع شد که برای وراث ارباب حقوق دیوانی یعنی عائله کارمندان متوفای دولت حقوق مشخص کرد. طبق این قانون پدر، مادر، عیال، اولاد و نوادگانی که تحت تکفل مستخدم متوفی بودند، از نصف حقوق ماهانه کارمند استفاده می‌کردند و سهم اناث از حقوق وظیفه معادل نصف سهم ذکور تعیین شده بود. حصر وراث قانونی به‌صورت فوق به صورتی که فقط شامل افراد نفقه‌بگیر خانواده می‌شد و تعیین سهم اناث از وظیفه برابر نصف سهم ذکور نشان می‌دهد که قانون مذکور متأثر از اصول مذهبی بوده است.

با توجه به اینکه در قانون مذکور برای زمان حیات کارمند و دوران سالخوردگی یا ازکارافتادگی او فکری نشده بود و تنها وراث وی از حمایت اجتماعی برخوردار می‌شدند، نمی‌توان آن را قانونی جامع در زمینه تأمین اجتماعی کارکنان دولت دانست؛ زیرا در شرایطی که اصل استخدام و تعیین حقوق زمان اشتغال ضوابط قانونی نداشت و برای

حقـوق بازنشسـتگی و ازکارافتادگـی نیـز پیش‌بینـی لازم بعمـل نیامـده بـود، پرداخـت حقـوق وظیفـه بـه وراث تنهـا قدمـی بـرای تأمیـن کارکنـان دولـت بـود.

شـایان ذکـر اسـت کـه نخسـتین قانون‌گـذاری در زمینـه تأمیـن اجتماعـی کارکنـان دولـت، به‌عنـوان قسـمتی از حقـوق اسـتخدامی و به‌منظـور حمایـت از آنـان و وارث آنـان در مقابـل پیـری و فـوت و ازکارافتادگـی در سـال ۱۳۰۱ بـه تصویـب رسـید. سـاماندهی دولـت مـدرن مسـتلزم اسـتخدام نیـروی کار متخصـص در دسـتگاه‌های دولتـی بـود. وجـود طـرح بازنشسـتگی کارکنـان دولـت نیـز می‌توانسـت جـذب نیـروی انسـانی متخصـص و تحصیل‌کـرده را بـه مشـاغل دولتـی تسـهیل کنـد و موجـب امیـدواری آنـان بـه سرنوشـت خویـش شـود. در حقیقـت می‌تـوان گفـت ۲۲ آذر ۱۳۰۱ روز پیدایـش نظـام بازنشسـتگی در ایـران اسـت. قبـل از آن در روابـط اسـتخدامی دولت و مسـتخدم حالتـی کـه مسـتخدم بـدون انجـام دادن کار از حقـوق یـا مقـرری بهره‌منـد شـود، وجـود نداشـت. در فصـل چهـارم قانـون اسـتخدام کشـوری مصـوب آذر سـال ۱۳۰۱ اصولـی کـه در زمینـه بازنشسـتگی پیش‌بینـی شـده، عبـارت بـود از:

- کارمنـد پـس از مـدت معینـی انجـام خدمـت و رسـیدن بـه سـنی کـه قاعدتـاً توانایـی انجـام کار خـود را از دسـت می‌دهـد، بـدون آنکـه خدمتـی انجـام دهـد از حقـوق بهره‌منـد شـود.
- هرکـس کـه بـه علـت حادثـه‌ای علیـل و ازکارافتـاده شـود و بـه ادامـه خدمـت قـادر نباشـد، بـدون رعایـت خدمـت و سـن از مقـرری خـاص اسـتفاده می‌کنـد.
- هر مستخدم که فوت شود، خانواده او در حمایت کارفرمایش که دولت است قرار گیرد.

در قانـون مذکـور کارمنـد بـا داشـتن ۵۵ سـال سـن و ۲۵ سـال سـابقه خدمـت می‌توانسـت بازنشسـته شـود و امـکان بازنشسـتگی بـرای کسـانی که حداقل دو شـرط مزبـور را نداشـتند،وجود نداشـت و سـن بازنشسـتگی اجبـاری نیـز هفتـاد سـال بـوده اسـت. در سـال ۱۳۰۹ شـرط سـنی حـذف شـد و کارمنـد می‌توانسـت بـا داشـتن ۲۰ سـال سـابقه خدمـت متوالـی یـا ۲۵ سـال خدمـت متنـاوب مشـروط بـه اینکـه ۲۰ سـال آن را متصـدی باشـد، بـدون توجـه بـه سـن بازنشسـته شـود.

گفتنـی اسـت مسـئولیت دولـت در قبـال کارکنـان خـود بـا تصویـب قانـون اسـتخدام کشـوری در ۲۲ آذر ۱۳۰۴ صـورت کامل‌تـری بـه خـود گرفـت. کارکنـان دولـت برابـر ایـن قانـون بـه

طـور مسـاوی و در قبـال پیـری و مـرگ مـورد حمایـت قـرار گرفتنـد. برابـر مـاده ۴۳ قانـون اسـتخدام، عمـوم کارکنـان دولتـی حـق داشـتند بـا رعایـت ضوابـط قانونی،بازنشسـته شـوند و در هنـگام بازنشسـتگی از حقـوق و مزایـای دولتـی اسـتفاده کننـد. اصـل چهـل و سـوم به‌طـور مشـخص مقـرر می‌کـرد کـه «عمـوم مسـتخدمان دولتـی حـق دارنـد پس از سـی سـال خدمـات و شـصت سـال عمـر و ۵۵ سـال عمـر و ۲۵ سـال خدمـت مشـروط، بـر اینکـه بیسـت سـال متصـدی شـغل بـوده باشـند، از حقـوق بازنشسـتگی برخـوردار شـوند». مـاده ۴۴ قانـون تصریـح می‌کنـد هریـک از کارکنـان کـه بازنشسـتگی خـود را تقاضـا کـرد یـا بازنشسـته شـد، حـق دریافـت حقـوق بازنشسـتگی از دولـت خواهـد داشـت. به‌عـلاوه به‌موجـب مـاده ۴۶، تمـام کارکنـان دولـت کـه علیـل یـا بـه واسـطه حادثـه‌ای ناقـص شـده و از کارکـردن بازمانده‌انـد، مادام‌العمـر حقوقـی را برابـر ضوابـط قانونـی دریافـت خواهنـد کـرد. همچنیـن در مـاده ۴۷ قانـون اسـتخدام بیـان شـد کـه وارث تمـام کارکنـان دولـت در صـورت فـوت ایشـان حـق دارنـد حقوقـی را مطابـق ضوابـط قانونـی از دولـت دریافـت کننـد (محمدعلـی اکبـری، ۱۳۹۵، ص ۲۰ و ۲۱). در مـواد چهـل و نهـم و پنجاهـم، نحـوه محاسـبه و پرداخـت حقـوق تقاعـد دقیقـاً معیـن شـده اسـت و ضوابـط و قواعـد خاصـی را بـه طـور عمومـی و عـام بـرای همـه کارکنـان دولـت برقـرار می‌کنـد. مخبـر کمیسـیون مربـوط بـه قانـون اسـتخدام کشـوری، نکاتـی را در توضیـح خـود بـه عـرض مجلـس رسـاند کـه به‌وضـوح مبانـی ارزشـی حمایـت دولـت از مسـتخدمین خـود را بیـان می‌کنـد:

«موافـق ایـن قانـون هرکـس کـه مسـتخدم شـده قبـول کـرده اسـت کـه بایـد آن کسـور را بدهد، اعـم از اینکـه بعـد چیـزی ببـرد یـا نبـرد و کسـانی کـه در سـر خدمـت می‌ماننـد یـا بـه حـد تقاعـد (بازنشسـتگی) می‌رسـند یـا اینکـه جـوان بـوده و مـرده اسـت، از اول در زمـان حیـات وی بـه او می‌گوینـد بـه تـو صـدی پنـج در زمـان تقاعـد می‌دهیـم، ایـن قانـون او را ملـزم کـرده و حقـوق او را صـدی پنـج کسـر قـرار داده اسـت، از اول بـه او می‌گوینـد از او صـدی پنـج کسـر خواهیـم کـرد. اگـر بـه سـن تقاعـد رسـیدی آن وقـت حقـوق تقاعـد بـه تـو خواهیـم داد. همین‌طـور بـرای اینکـه ورثـه‌ات در احتیـاج نباشـد، ثلـث حقـوق تـو را تـا ۲۱ سـال بـه ورثـه‌ات خواهیـم داد. در هـر حـال ایـن صندوقـی اسـت کـه بایـد خـودش را اداره کنـد و نمی‌توانـد تحمیلـی بـه خزانـه دولـت باشـد؛

زیـرا دولـت خـودش علی‌حـده خـرج دارد و از ایـن قبیـل صندوق‌هـا در مملکـت خارجـه زیـاد اسـت و کارگـران بـرای تأمیـن آینـده خودشـان ایـن صنـدوق را تأسـیس می‌کننـد. بـرای اینکـه در موقـع تنگدسـتی و فقـر بـرای آنهـا تأمیـن باشـد. حـالا مـا تـازه می‌خواهیـم یـک صندوقـی بـرای تأمیـن آینـده مسـتخدمین و وراث آنهـا تشـکیل بدهیـم و در سـایر قوانیـن هـم چیـزی بـه ورثـه آنهـا از ایـن پولـی کـه می‌دهنـد، پرداخـت نمی‌شـود. منتهـی بـا در نظـر گرفتـن وضعیـات فعلـی مملکـت مـا ایـن مـاده را وضـع کرده‌ایـم» (روزنامـه رسـمی کشـور، مشـروح مذاکـرات مجلـس دوره دوم، ص ۱۲۷۵ بـه نقـل از محمدعلـی اکبـری، ص ۲۱ و ۲۲).

بـا تصویـب قانـون اسـتخدام کشـوری، مسـئولیت‌های جدیـدی بـه دولـت محـول شـد و دولـت نیـز بـرای تکفـل و تصـدی ایـن مسـئولیت‌ها، بـه توسـعه نهـادی خـود مبـادرت ورزیـد. تأسـیس دایـره تقاعـد در کنـار دایـره وظایـف و پـس از آن تبدیـل دایـره تقاعـد و وظایـف بـه اداره تقاعـد کشـوری (بازنشسـتگی)، از جملـه اقدامـات دیگـری بـود کـه دولـت بـرای تصـدی امـور مربـوط به حـوزه تأمیـن اجتماعـی انجـام داد.

قانـون فـوق یک‌بـار در سـال ۱۳۰۸ و بـار دیگـر در سـال ۱۳۲۴ سـپس در سـال ۱۳۳۷ شمسـی بـا تغییـرات بنیـادی و اساسـی مواجـه شـد و درنهایـت در تاریـخ ۱۳۴۵/۳/۳۱ قانـون اسـتخدام کشـوری فعلـی بـه جـای قانـون گذشـته قـرار گرفـت. فصـل هشـتم قانـون اخیـر نیـز- کـه بـه مقـررات بازنشسـتگی و وظیفـه اختصـاص دارد- از سـال ۱۳۴۵ تاکنـون چنـد بـار دچـار تغییـرات گوناگـون شـده اسـت. اصلاحـات متعـدد ایـن قانـون بیشـتر مـواد آن را از صـورت اولیـه خـارج کـرد و در جهـت تأمیـن آینـده کارکنـان دولـت ارتقـاء داد.[۱]

۲-۲-۹. عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری

برقـراری حقـوق بازنشسـتگی و حقـوق وظیفـه ازکارافتادگـی، همچنین حقـوق وراث مسـتخدمان شـاغل متوفـای مشـترک صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری از سـال ۱۳۰۱ تـا سـال ۱۳۳۲ بـه شـرح نمـودار (۱) و جـدول (۵) گـزارش شـده اسـت. همان‌طـور کـه مشـاهده می‌شـود، جمـع تراکمـی

۱. به نقل از سایت رسمی صندوق بازنشستگی کشوری.

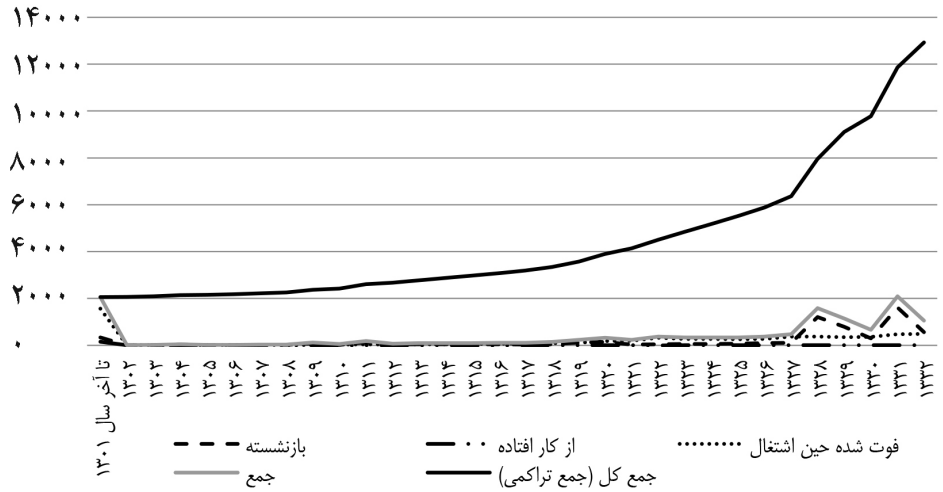
این افراد از ۲ هزار و ۶۰ نفر در سال ۱۳۰۱ به ۱۲ هزار و ۹۲۶ نفر در سال ۱۳۳۲ رسیده بود.

جدول ۵. موارد برقراری حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه ازکارافتادگی و حقوق وراث مستخدمان شاغل متوفای مشترک صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۰۱ تا سال ۱۳۳۲

وضعیت / سال	بازنشسته	ازکارافتاده	فوت شده حین اشتغال	جمع	جمع کل (جمع تراکمی)
تا آخر سال ۱۳۰۱	۳۴۱	۱۵۳	۱۵۶۶	۲۰۶۰	۲۰۶۰
۱۳۱۰	۲۵	۱	۲۹	۵۵	۲۴۲۸
۱۳۲۰	۱۴۱	۲	۱۷۹	۳۲۲	۳۸۹۷
۱۳۳۲	۵۶۸	۷	۴۸۷	۱۰۶۲	۱۲۹۲۶

مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

نمودار ۱: موارد برقراری حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه ازکارافتادگی و حقوق وراث مستخدمان شاغل متوفای مشترک صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۰۱ تا سال ۱۳۳۲ (نفر)



مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

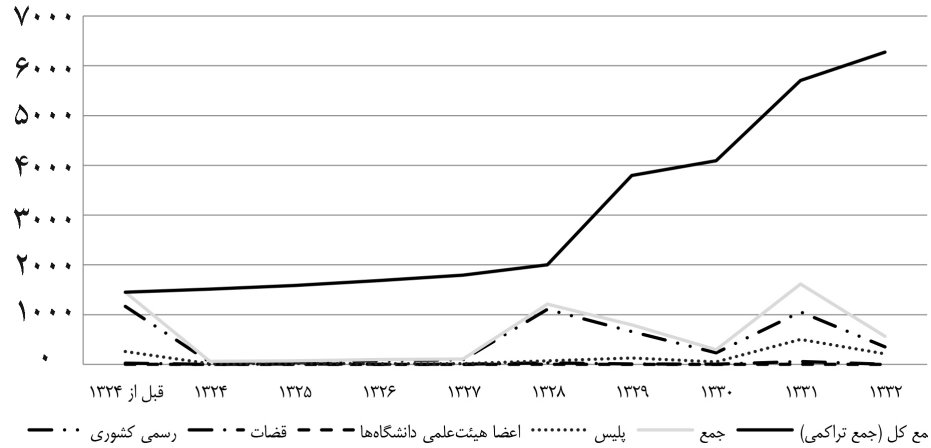
در آن زمان صندوق‌های بازنشستگی متعدد هنوز شکل نگرفته بود و تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشور به تفکیک رسمی کشوری، قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و پلیس (شامل بازنشستگان متوفی)، به شرح جدول و نمودار زیر بود.

جدول ۶. تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۲۴-۱۳۳۲ به تفکیک رسمی کشوری، قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و پلیس (شامل بازنشستگان متوفی)

نوع مستخدمان / سال	رسمی کشوری	قضات	اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها	پلیس	جمع	جمع کل تراکمی
قبل از ۱۳۲۴	۱۱۶۶	۲۵	۲	۲۵۸	۱۴۵۱	۱۴۵۱
۱۳۲۴	۴۸	۱	۰	۱۳	۶۲	۱۵۱۳
۱۳۲۵	۴۳	۸	۰	۲۱	۷۲	۱۵۸۵
۱۳۲۶	۷۹	۳	۰	۱۷	۹۹	۱۶۸۴
۱۳۲۷	۹۱	۳	۰	۱۴	۱۰۸	۱۷۹۲
۱۳۲۸	۱۱۰۷	۳۰	۲	۷۰	۱۲۰۹	۲۰۰۱
۱۳۲۹	۶۶۰	۱۰	۰	۱۲۷	۷۹۷	۳۷۹۸
۱۳۳۰	۲۳۵	۵	۰	۵۳	۲۹۳	۴۰۹۱
۱۳۳۱	۱۰۵۳	۵۸	۲	۵۰۲	۱۶۱۵	۵۷۰۶
۱۳۳۲	۳۵۰	۵	۰	۲۱۳	۵۶۸	۶۲۷۴

مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

نمودار ۲. تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۲۴-۱۳۳۲ به تفکیک رسمی کشوری، قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و پلیس (شامل بازنشستگان متوفی)



مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

تحول میانگین حقوق بازنشستگان در هر سال در دوره ۱۳۲۰-۱۳۳۲ در جدول و نمودار زیر آمده است. شواهد موجود نشان می‌دهد که در دوره اشاره‌شده به دلیل وخامت اوضاع مالی دولت، میانگین حقوق بازنشستگی کارکنان دولت نتوانسته به تناسب تورم افزایش یابد. مبلغ اسمی این میانگین در سال‌های ۱۳۲۲ و ۱۳۲۳ کاهش یافت؛ درحالی که در دو سال متوالی یعنی ۱۳۲۱ و ۱۳۲۲ نرخ تورم در کشور به ترتیب ۹۵.۵ و ۱۱۰.۷ درصد بود.

جدول ۷. میانگین حقوق بازنشستگان در هر سال طی دوره ۱۳۳۲- ۱۳۲۰ (ریال)

سال بازنشستگی	میانگین حقوق بازنشستگی
۱۳۲۰	۲۲۲۰
۱۳۲۱	۲۸۲۴
۱۳۲۲	۱۷۹۵
۱۳۲۳	۱۸۵۲
۱۳۲۴	۳۰۵۸
۱۳۲۵	۳۶۱۴
۱۳۲۶	۳۷۷۲
۱۳۲۷	۳۷۹۶
۱۳۲۸	۴۳۹۲
۱۳۲۹	۴۵۳۱
۱۳۳۰	۳۶۱۴
۱۳۳۱	۳۷۸۹
۱۳۳۲	۴۳۴۲

توضیح: میانگین حقوق هر سال مربوط به بازنشستگان همان سال است.
مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

نمودار ۳. میانگین حقوق بازنشستگی مشترکان صندوق بازنشستگی کشوری در دوره ۱۳۲۰-۱۳۳۲ (ریال)

مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

۲-۲-۱۰. حمایت اجتماعی

با تأسیس دولت به سبک مدرن، نهادهای حمایتی غیردولتی نیز در سطح وزارتخانه‌های مختلف تحت عنوان «صندوق تعاون» و «صندوق امداد» راه‌اندازی شدند. این نهادها عموماً برای کمک و مساعدت به کارکنان کم‌بضاعت و دستگیری از آنان به هنگام بروز حادثه تأسیس شده بود (محمدعلی اکبری، ص ۲۲). افزون بر این، جمعیت شیر و خورشید سرخ به‌عنوان نهاد عمومی وابسته به دولت با عنایت به هدف حمایت اجتماعی در سال ۱۳۰۱ تأسیس شد. در قسمت مقاصد آن آمده است: «شیر و خورشید سرخ ایران برای ارائه خدمت خیریه به نوع بشر و تخفیف مصائب و بهبودی صحت عمومی تأسیس یافته است». همچنین در جای دیگر مقاصد جمعیت را با تصریح بیشتری بیان می‌دارد: «امداد صحیح در موارد بلیات و مصائب عمومی، دستگیری از فقرا و درماندگان، نگهداری و تعلیم و تربیت اطفال یتیم و بی‌بضاعت، تأسیس مطب‌های عمومی مجانی و دواخانه‌ها و مریض‌خانه‌های ثابت و سیار» (همان:۲۳).

بنگاه حمایت از خانواده‌های بینوا و مادران و نوزادان را نیز همسر ولیعهد وقت تشکیل

داد کـه از جملـه اقدامـات حمایتـی بـود کـه متأثـر از فشـار ارزشـی آن زمـان در جامعـه شـکل گرفـت. ایـن بنـگاه در ۲۵ آذر سـال ۱۳۱۹ بـه فرمـان رضاشـاه کار خـود را آغـاز کـرد. بـه عـلاوه مـوادی از قانـون انجمن‌هـای ایالتـی و ولایتـی کـه بـر امـور حمایتـی شـهروندان اشـعار داشـت، نیـز در زمـره تصمیمـات حمایتـی دولـت جـای می‌گرفـت. در قانـون مذکـور وظایفـی بـرای انجمن‌هـای ایلاتـی و ولایتـی در نظـر گرفتـه شـده بـود کـه پـاره‌ای از آن بـه «بیمـاران فقیـر، اداره دارالایتـام، اداره دارالعجـزه ایالتـی و کمـک خـرج تحصیـل شـاگردان بی‌بضاعـت» اختصـاص یافتـه بـود؛ امـا ایـن وظایـف در عمـل جامـع عمـل بـه خـود نگرفـت. گفتنـی اسـت، از مجمـوع تصمیمـات و اقدامـات دولـت در ایـن زمینـه چنیـن مسـتفاد می‌شـود کـه الـزام دولـت بـه حمایـت سـازمان‌یافته از اقشـار آسـیب‌پذیر اجتماعـی، ارزش اجتماعـی مسـلط تلقـی می‌شـده اسـت. البتـه، بایـد اذعـان داشـت کـه تصمیمـات و اقدامـات دولـت در زمینـه حمایـت اجتماعـی در مقایسـه بـا تأمیـن اجتماعـی بسـیار کم‌رنگ‌تـر و کم‌اثرتـر بـوده اسـت.

دولـت طـی سـال‌های ۱۳۳۱ الـی ۱۳۳۵، تصمیماتـی را اتخـاذ کـرد کـه بـر مبنـای آن درصدی از سـهم مالکانـه بـه صنـدوق عمـران و تعـاون ده و دهسـتان و بخـش واریـز می‌شـد و ایـن صنـدوق هزینه‌هایـی را بـرای کمـک و یاری‌رسـاندن بـه اقشـار نیازمنـد روسـتایی و کمـک بـه نگاهـداری عجـزه و پیـران علیـل و بیمـاران بی‌سرپرسـت صـورت مـی‌داد (علی‌اکبـری: ۳۳).

۲-۳. دوره بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تا انقلاب اسلامی

در ایـن قسـمت به‌دلیـل وجـود اطلاعـات آمـاری بهتـر و بیشـتر بررسـی تاریخـی خـود را تحـت سـه عنـوان کلـی زیـر توضیـح می‌دهیـم:

- عوامل محیطی و بسترهای سیاسی؛
- چارچوب‌های قانونی و نحوه طراحی سیستم صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی؛
- عملکرد صندوق‌های بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی.

شـایان ذکـر اسـت کـه در قسـمت‌های پیشـین ایـن فصـل نیـز کـم و بیـش همیـن روش دنبـال شـده اسـت، امـا به‌دلیـل کمبـود اطلاعـات و آمارهـای موثـق، بندهـای دوم و سـوم مذکـور در بـالا

به‌تفصیل مورد نظر تشریح نشده است. همچنین باید توجه داشت که تدابیر و اقدامات دولت در زمینه بازنشستگی کارکنان دولت و تأمین اجتماعی کارگران در ادوار گذشته به‌صورت موردی بوده؛ بنابراین، جمعیت تحت پوشش این تدابیر به بخش کوچکی از کوشندگان بازار کار شهری کشور محدود می‌شده است.

۲-۳-۱. شاخص‌های محیطی و بستر سیاسی

گفتنی است سه دسته از عوامل موجود در محیط بیرونی، بسیاری از ویژگی‌های اساسی نظام بازنشستگی هر کشور را تعیین می‌کنند. این عوامل عبارت‌اند از: کم و کیف جمعیت، وضعیت بازار کار و وضع مالی دولت. عوامل مذکور تأثیر عمیقی بر اهداف برنامه و تا حد زیادی بر نتایج در دسترس نظام بازنشستگی بر جای می‌گذارند. ذکر این نکته مهم است که جهت علیت نیز از سمت طراحی و عملکرد سیستم به سمت محیط بازار کار است؛ برای مثال نرخ مشارکت نیروی کار سالمندان به‌شدت تحت تأثیر نظام بازنشستگی است و عوامل جمعیتی تا حدی نسبت به این سیاست‌ها برون‌زاست. در کشورهای درحال‌توسعه‌ای مانند ایران از آنجا که به‌واسطه رشد اقتصادی و تحولات سیاسی شاهد تحول در نهادهای اقتصادی و سیاسی هستیم، لازم است در بررسی شاخص‌های محیطی به بسترهای اقتصادی و سیاسی نیز توجه کنیم.

پس از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، رژیم سیاسی ایران جنبش‌های کارگری و احزاب چپ و جبهه ملی را از فعالیت بازداشت و انسداد سیاسی در کشور، به‌خصوص بعد از سرکوب جنبش ۱۵ خرداد سال ۱۳۴۲ به رهبری امام خمینی (ره) تشدید شد. بدین ترتیب دولت با پشتیبانی قدرت‌های بزرگ در سطح بین‌المللی و بهره‌گیری از توان ارتش، ساواک و بوروکراسی، راه نوسازی اقتدارگرایانه اقتصاد و جامعه را در پیش گرفت و در غیاب نهادهای مدنی در نقش دولتی پدرسالار به توزیع رانت‌ها و امتیازات اقتصادی میان سرمایه‌داران، نظامیان، تکنوکرات‌ها، کارگران و دهقانان اقدام کرد. در این بین، دولت با اتخاذ رویکرد جایگزینی واردات از اواخر دهه ۱۳۳۰، انگیزه‌های مالی فراوانی در اختیار

سرمایه‌داران صنعتی قرار داد و موقعیت اقتصادی و اجتماعی آنان را تقویت کرد. دولت به بهره‌گیری از درآمدهای نفتی و کمک‌های ایالات‌متحده تعداد نیروهای نظامی را به میزان فراوانی افزایش داد و نیروهای مسلح را با خرید تجهیزات نظامی تقویت کرد. همچنین با انجام اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰، برای نخستین بار در تاریخ ایران نوین اربابان زمین‌دار را طبقه ذی‌نفوذ دانست و عملاً از صحنه اقتصادی و اجتماعی حذف کرد و دهقانان خرده‌پا را مالک اراضی کشاورزی نمود. در همین دوران بود که دولت در برنامه‌های عمرانی خود تأمین بهداشت و درمان، آموزش رایگان، تأمین اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی را به نحو جدی در دستور کار خود قرار داد و بدین ترتیب تعداد کارکنان خود را در شهر و روستا افزایش داد. شاه انتظار داشت با انجام اصلاحات از بالا، مشروعیت سیاسی رژیم خود را- که در جریان سرکوب نهضت ملی و کودتا از دست داده بود- بازیابد؛ ازاین‌رو انجام اصلاحات ارضی و سهیم کردن کارگران در سود کارخانه‌ها از جمله اقداماتی بود که انتظار می‌رفت مِهر شاه را در دل توده‌های زحمتکش زنده کند. اما انقلاب اسلامی نشان داد تقلیل مسائل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه به اکونومیسم تنگ‌نظرانه حلال تناقضات درونی یک رژیم سیاسی اقتدارگرا نیست.

۲-۳-۱-۱. شاخص‌های جمعیتی کشور در دوره ۱۳۵۵- ۱۳۳۵

ترکیب جمعیت هر کشور تابعی است از الگوهای باروری، مرگ و میر و مهاجرت در آن کشور. بیشتر کشورهای جهان، به استثنای آنهایی که به‌شدت تحت تأثیر ویروس ایدز یا درگیر جنگ بوده‌اند، افزایش مداوم متوسط امید به زندگی را تجربه کرده‌اند. در دهه‌های اخیر، بیشتر کشورهای پردرآمد و با درآمد متوسط، با کاهش چشمگیر نرخ باروری مواجه بودند. روند تغییرات این عوامل، توزیع سنی جمعیت در آینده را تعیین خواهد کرد که درواقع عامل اصلی تعیین‌کننده پویایی‌های بلندمدت و پایداری مالی یک نظام بازنشستگی است. اطلاعاتی مانند نرخ‌های باروری، امید به زندگی در زمان تولد و امید به زندگی در سنین بالاتر (سنین ۶۰ و ۶۵ که سن متداول برای استحقاق دریافت مزایای بیمه

بازنشستگی است)، مرتبط‌ترین شاخص‌های تجزیه و تحلیل نظام‌های بازنشستگی است.

گفتنی است، ویژگی‌های جمعیت‌شناسی از خلال تعداد بالقوه بیمه‌شوندگان (پرداخت‌کنندگان) و بازنشستگان (دریافت‌کنندگان)، بر نظام‌های بازنشستگی تأثیر مستقیم می‌گذارد. باروری تأثیر مستقیمی بر تعداد کارگران دارد و تعداد آنها به نوبه خود هم تعداد بیمه شوندگان یا همان پرداخت‌کنندگان به نظام‌های بیمه‌ای در هر مقطعی از زمان و هم تعداد افراد واجد شرایط در آینده برای دریافت حقوق و مزایای بازنشستگی را تعیین می‌کند. افزایش امید به زندگی بدان معنا است که بیمه بازنشستگی برای دوره‌های طولانی‌تری پرداخت خواهد شد. این مسئله در تعیین نسبت پرداخت‌کنندگان حق بیمه به دریافت‌کنندگان حقوق و مزایای بازنشستگی که یکی از نخستین عوامل تعیین‌کننده تعادل‌های مالی داخلی نظام بیمه‌ای می‌باشد، مهم است. مهاجرت نیز بر نظام‌های بیمه‌ای تأثیرگذار است. البته این تأثیر بسته به ساختار سنی و تعداد مهاجران می‌تواند کمتر یا بیشتر باشد.

جمعیت ایران در دوره ۱۳۴۵- ۱۳۳۵ و ۱۳۵۵- ۱۳۴۵ به ترتیب با رشد متوسط سالانه ۳/۱ و ۲/۷ درصد افزایش یافت. به نظر می‌رسد در دوره دوم برنامه‌های کنترل جمعیت و تنظیم خانواده موجب کاهش رشد جمعیت شده باشد. بااین‌حال کاهش نرخ مرگ و میر اطفال و رواج سنت‌های فرهنگی پدرسالارانه، به‌ویژه در مناطق روستایی، نرخ رشد بالای جمعیت را حتی در دوره دوم نیز به ارمغان آورده است. در سال ۱۳۵۵ میزان خام موالید ۴۲/۹ در هزار و میزان خام مرگ و میر ۱۱/۵ در هزار بود. در این سال امید به زندگی در بدو تولد ۵۶ سال بوده است.[۱] جمعیت ایران در دوره مورد نظر به دلیل رشد سریع آن جوان بوده و میانگین سنی آن در دو دوره به ترتیب ۲۲/۲ و ۲۲/۴ سال گزارش شده است (جدول ۸). رشد بالای جمعیت در این دوره، گذار جمعیتی ایران را به تأخیر انداخت و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه را حادتر کرد.

---

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳)، گزارش ربع قرن، ص ۲۷.

جدول ۸. تحول جمعیت ایران در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۳۵

سال	جمعیت (به میلیون نفر)	متوسط رشد سالانه نسبت به دهه قبل (درصد)	میانگین سنی جمعیت (سال)
۱۳۳۵	۱۸/۹۶	۲/۹۶	
۱۳۴۵	۲۵/۷۹	۳/۱	۲۲/۲
۱۳۵۵	۳۳/۷۱	۲/۷	۲۲/۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور ۱۳۷۷، زمستان ۱۳۷۸.

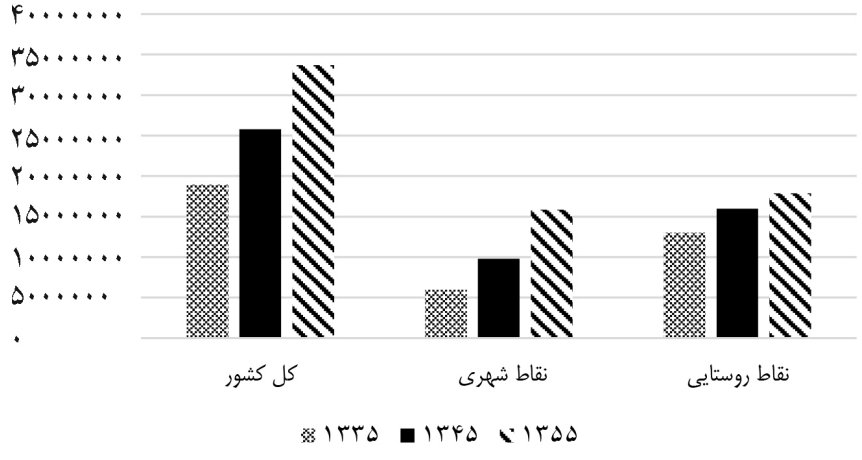
در دوره زمانی ۱۳۵۵-۱۳۳۵ رشد جمعیت شهری سریع‌تر از نرخ رشد کل جمعیت کشور بود. به همین دلیل در انتهای این دوره نزدیک به نیمی از جمعیت کشور در شهرها زندگی می‌کردند (جدول ۹).

جدول ۹. تحول شهرنشینی در ایران (هزار نفر)

شرح	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵
کل جمعیت ایران	۱۸۹۵۵	۲۵۷۸۹	۳۳۷۰۹
میزان رشد سالانه جمعیت	۱/۰	۳/۰	۲/۷
جمعیت شهری طبق سرشماری‌ها	۶۰۰۳	۹۷۹۶	۱۵۸۵۵
میزان شهرنشینی (درصد)	۳۱/۴	۳۸/۰	۴۷/۰
رشد سالانه شهرنشینی	۲/۰	۵/۰	۴/۹

مأخذ: مستخرج از مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن.

نمودار ۴. جمعیت کشور به تفکیک نقاط شهری و روستایی (نفر)



مأخذ: مستخرج از مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن.

۲-۳-۱-۲. رشد درازمدت اقتصادی و عملکرد بازار کار

عملکرد بازار کار هر کشور از یکسو تابعی از تحولات جمعیت در سن کار است که عرضه بالقوه نیروی کار را تعیین می‌کند و از سوی دیگر تحت تأثیر نرخ رشد اقتصادی و ماهیت تحولات فنّاورانه قرار دارد؛ ازاین‌رو در ادامه رشد درازمدت اقتصادی و پس از آن تحولات بازار کار را بررسی می‌کنیم.

- **رشد درازمدت اقتصادی**

پس از کودتای سال ۱۳۳۲ تا انعقاد قرار داد کنسریوم نفتی در سال ۱۳۳۴، هنوز تولید و صادرات نفت چندان افزایش نیافته بود. بعد از این تاریخ شرکت‌های عضو کنسرسیوم، سرمایه‌گذاری‌های جدیدی در بخش بالادستی صنعت نفت آغاز کردند و ایران نیز توانست از عایدات روزافزون نفت بهره‌مند شود. دولت در بقیه سال‌های دهه ۱۳۳۰ برای جبران کسری موازنه تجارت خارجی خود از یکسو به دنبال جذب کمک‌های بلاعوض نظامی و غیرنظامی ایالات‌متحده بود و از سوی دیگر با تصویب قانون جذب سرمایه‌گذاری خارجی در سال ۱۳۳۴، درصدد جلب مشارکت شرکت‌های فراملیتی برای نوسازی صنایع کشور بود. با این همه، نبود سیاست روشن تجاری و صنعتی در سال‌های ۱۳۳۹- ۱۳۳۵ و زیاده‌روی در توسعه واردات ارزان با نرخ ثابت ارز، موجب رکود در صنایع رقیب واردات مانند نساجی شد و به کسری تراز پرداخت‌ها دامن زد. این بحران اقتصادی با روی کار آمدن دولت علی امینی و محدود کردن مخارج نظامی و غیرنظامی دولت به‌تدریج مهار شد.

با افزایش درآمدهای نفتی، دولت رانتیری در ایران شکل گرفت که تمایل داشت با استفاده از این درآمدها شکاف موازنه پرداخت‌های خارجی و نیز شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری را پر کند و با تسهیل انباشت سرمایه در کشور، روند نوسازی اقتصاد و جامعه ایرانی را سرعت بخشد؛ به همین دلیل عزم و اراده سیاسی مقامات بالای نظام، به‌خصوص شاه بر این قرار گرفت که از سازمان برنامه حمایت کند. با توجه به اینکه

این سازمان از حمایت‌های فوق برخوردار بود، می‌توانست در جنگ‌های موضعی بر سر تخصیص منابع با وزارتخانه‌ها در جایگاه بالایی قرار گیرد و درعین‌حال اختلافات خود با وزارت دارایی را به نحو معقولی حل و فصل کند.

همان‌طور که در قسمت قبل توضیح داده شد، برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور پس از پایان جنگ جهانی دوم آغاز شد. در ابتدا با شکل‌گیری شورای عالی برنامه به کمک مشاوران خارجی و همکاری دستگاه‌های دولتی، برنامه اول به‌صورت مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی و اصلاحی تنظیم شد؛ اما این برنامه به‌دلیل بی‌ثباتی مزمن سیاسی و اقتصادی در کشور، دسترسی نداشتن به منابع مالی و عوامل اجرایی مورد نیاز با شکست مواجه شد. بااین‌حال در همین دوره بود که سازمان برنامه تأسیس، و به عنوان دستگاه مستقل و دارای هویت حقوقی عهده‌دار برنامه‌ریزی مرکزی شد. برنامه دوم نیز به همان سیاق برنامه اول به‌صورت مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی و اصلاحی با همکاری سازمان برنامه و وزاتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی تهیه شد. اجرای این برنامه از اول مهر ۱۳۳۴ آغاز شد و تا آخر شهریور ۱۳۴۱ به پایان رسید. این برنامه برخلاف برنامه اول با عواملی که در ادامه بیان می‌شود به موفقیت رسید.

- وجود ثبات سیاسی در داخل؛
- تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و قرار گرفتن ایران در جرگه متحدان غرب؛
- دسترسی دولت به درآمدهای روزافزون نفت و کمک‌های مالی خارجی؛
- بهره‌گیری سازمان برنامه از تجارب ارزنده ابتهاج در سمت مدیریت این سازمان و پشتیبانی شاه از او.

درواقع ابتهاج که تجربه غنی کار در مؤسسات مالی داخلی و بین‌المللی را داشت، توانست با جلب نظر مساعد مؤسسات بین‌المللی کارشناسان فنی و اقتصادی مورد نیاز برنامه‌ریزی را گرد هم آورد و به‌کار گیرد. در این دوره استقلال سازمان تازه‌تأسیس برنامه از دستگاه‌های اداری کشور که تخصص‌های برنامه‌ریزی و ظرفیت‌های اجرایی نداشتند، ضامن پیشبرد سریع طرح‌های عمرانی شد.

در دوران برنامه دوم ظرفیت‌های برنامه‌ریزی سازمان برنامه با کمک گروه اول و دوم کارشناسان هاروارد و فارغ‌التحصیلان ایرانی خارج از کشور- که به استخدام سازمان برنامه درآمدند- افزایش یافت و دفاتر فنی و اقتصادی این سازمان با کمک کارشناسان بانک جهانی و دانشگاه هاروارد فعال شد. در همین دوره بود که با تأسیس سازمان هواشناسی، سازمان نقشه‌برداری و انجام آمارگیری‌های مختلف، آمار و اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزی فراهم گردید؛ اما در دوره برنامه دوم، اختلافات سازمان برنامه با وزارت دارایی و وزارتخانه‌های دیگر افزایش یافت و مشخص شد که نخست‌وزیر تمایلی ندارد سازمان برنامه قوی با استقلال نسبی به‌صورت دولتی در درون دولت فعالیت داشته باشد. ضمناً به دلیل اصلاح نکردن نظام مالیاتی کشور و افزایش هزینه‌های جاری دستگاه‌های اداری و نظامی، وسوسه برای برداشت بخش بیشتری از عایدات نفتی به‌منظور تأمین کسری بودجه جاری دولت روزبه‌روز بیشتر می‌شد. در عمل نیز سهم سازمان برنامه از عایدات نفتی کاهش یافت و این سازمان ناگزیر شد بیش از پیش به سمت تأمین مالی خارجی گام بردارد.

بی‌سبب نیست که در این دوره دو گرایش متضاد شکل گرفت، گرایشی که در آن تنظیم بودجه جاری از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شد و گرایشی که با توجه به آن، با تصویب قانونی در زمان نخست‌وزیری دکتر اقبال مقرر شد رئیس سازمان برنامه به‌صورت معاون نخست‌وزیر و وزیر مشاور فعالیت داشته باشد. همین قانون بود که در سال ۱۳۳۷، به استعفای ابتهاج از سمت خود منجر شد.

یکی دیگر از تجارب ارزنده کسب‌شده در دوران برنامه دوم، این بود که به دلیل ناهماهنگی میان برنامه عمرانی دولت با سیاست‌های مالی، پولی و تجاری، مشکلات عدیده‌ای برای اقتصاد کشور به وجود آمد. سیاست مالی و پولی انبساطی در سال‌های اولیه برنامه دوم به افزایش نرخ تورم و کسری تراز پرداخت‌های خارجی در سال‌های پایانی برنامه انجامید و دولت ناگزیر شد سیاست تثبیت اقتصادی را در پیش گیرد. این موضوع نیز ضرورت برنامه‌ریزی جامع را پیش آورد؛ به همین دلیل برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم قبل از انقلاب به‌صورت برنامه جامع تنظیم شد؛ اما برنامه‌ریزی جامع، به اطلاعات آماری بیشتر

و هماهنگی ارگانیک تصمیمات برنامه‌ای و سیاست‌های دولت نیازمند بود. در عمل ایجاد عقلانیت و هماهنگی بیشتر در نظام تصمیم‌گیری کشور دشوارتر از آن بود که در بدو امر به نظر می‌رسید؛ به همین دلیل با شروع برنامه‌ریزی جامع در کشور -که تا به امروز ادامه دارد- مشکلات جدیدی مطرح شد که هرگز برای آنها راه‌حل‌های مناسبی پیدا نشد.

برنامه عمرانی سوم، نخستین برنامه اقتصادی و اجتماعی جامعی است که در ایران به کمک گروه مشاوران هاروارد و دفتر اقتصای سازمان برنامه در سال ۱۳۳۶ تأسیس شد. هرچند تعدادی از صاحب‌نظران، این برنامه را یکی از موفق‌ترین برنامه‌های عمرانی کشور می‌دانند، اما به نظر می‌رسد در زمان تدوین آن درک روشنی از الزامات برنامه‌ریزی جامع، نحوه تعامل سازمان برنامه و دستگاه‌های دولتی و شیوه‌های سازمانی هماهنگ کردن سیاست‌های اقتصادی با برنامه عمرانی به وجود نیامده بود. درنتیجه، همین کاستی‌ها تا به امروز نیز دامن‌گیر نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است.

چنین به نظر می‌رسد که تداوم این حمایت‌ها تا زمانی بود که دولت ایران به رغم افزایش درآمدهای نفتی با کسری موازنه بازرگانی خارجی و شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری مواجه بود و چاره‌ای جز این نداشت که علاوه بر درآمدهای نفتی به استقراض خارجی و جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دست یابد. در زمان تنگنای مالی دست نامرئی بازار کارساز نبود و نظام برنامه‌ریزی در خدمت تجهیز و تخصیص منابع کمیاب و هماهنگ کردن برنامه‌های بخشی و کلان بود؛ اما با چهار برابر شدن درآمدهای نفتی و رفع تنگنای مالی دولت در دوره برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، سازمان برنامه خود را در مقابل فزون‌طلبی‌های بخش‌هایی از دستگاه‌های دولتی و جاه‌طلبی‌های بی‌حد و حصر شاه بی‌دفاع می‌دید.

گفتنی است، تحمیل نظرات دستگاه‌های دولتی و شخص شاه به سازمان برنامه و تجدیدنظر در برنامه پنجم، آغاز شکست نظام برنامه‌ریزی در ایران بود. در این نزاع سازمان برنامه بدان سبب شکست خورد که نظام سیاسی ایران غیردموکراتیک بود و مجلس در آن نقش مهمی ایفا نمی‌کرد؛ ازاین‌رو کسی یارای مقاومت در برابر نظرات شاه و دستگاه‌های دولتی را نداشت. البته این گفته بدان معنی نیست که لزوماً در صورت وجود مجلسی

دموکراتیک و مستقل، آرایش قوای سیاسی در آن به نحوی می‌بود که از سازمان برنامه به عنوان حافظ منافع بین نسلی و تسهیل‌کننده رشد درازمدت اقتصادی حمایت می‌کرد، بلکه تنها می‌خواهیم به این نکته اشاره کنیم که در آن صورت این احتمال تقویت می‌شد.

درعین‌حال باید اذعان کرد که سازمان برنامه به‌رغم متداول شدن برنامه‌ریزی جامع، هرگز نتوانست در چارچوب برنامه جامع و با استفاده از ابزار شورای اقتصاد، هماهنگی لازم را میان برنامه عمرانی دولت و سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی به وجود آورد. درواقع، در دوره برنامه‌های سوم و چهارم مناسبات مقامات بالای تکنوکراسی ایران با یکدیگر صمیمانه بود و درعین‌حال شاه هنوز سیطره کامل خود را بر حیطه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در شورای اقتصاد برقرار نکرده بود؛ اما در دوره برنامه پنجم نه مدیریت سازمان برنامه صاحب اقتدار ابتهاج و اصفیا بود و نه وزرای اقتصادی کابینه، تکنوکرات‌های صاحب رأی و نفوذ چندانی بودند؛ به همین سبب نظام تصمیم‌گیری اقتصادی به‌شدت آسیب‌پذیر شده بود.

در عرصه اقتصاد نیز تحولاتی در کار بود که سیاست‌های تجاری و اقتصادی دولت را مستقل از اراده سیاسی به سمت و سوی نامناسبی هدایت می‌کرد. درواقع دسترسی دولت رانتیر به درآمدهای ارزی فراوان، موجب تثبیت نرخ اسمی ارز، به رغم بیشتر بودن نرخ تورم داخلی از نرخ تورم در کشورهای پیشرفته طرف تجارت ایران، می‌شد؛ یعنی دلیل غفلت از جهت‌گیری صادراتی تبعیض آشکار علیه صادرات بود. در چنین وضعی روی آوردن به سیاست جانشینی واردات و تسهیل واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای از طریق ارز ارزان چندان تصادفی نبود. این گفته بدان معنی نیست که در مراحل اولیه صنعتی شدن، سیاست جایگزینی واردات نامطلوب است؛ اما این وضع در مورد ایران نشانه بیماری مزمن و درازمدتی بود که دامن کشور را گرفته بود و رهایی از اقتصاد نفتی را موکول به کاهش اهمیت صادرات نفت در تراز بازرگانی کشور می‌کرد. این وضع نه‌تنها رقابت‌پذیری اقتصاد کشور را موکول به محال می‌کرد، بلکه اقتصاد کشور را در معرض شوک‌های ترازهای پرداخت قرار می‌داد و آن را آسیب‌پذیر می‌کرد.

دولت با اتخاذ سیاست جایگزینی، واردات همه صنایع داخلی را بلاتبعیض و برای مدتی

نامحدود از طریق ارز و اعتبارات بانکی ارزان و معافیت‌های مالیاتی برای تمام عمر (نه دوران نوزادی) در کنف حمایت خود قرار داد. این وضع به رانت‌جویی غیرمولد، پیدایش ساختار بازار انحصاری برای بسیاری از کالاهای بادوام در بازار داخلی و تحصیل سودهای انحصاری توسط صاحبان این صنایع انجامید. مهم‌ترین زیان این سیاست، زیان مصرف‌کننده داخلی و کاهش رفاه او نبود، بلکه رخوت فنّاورانه بود که دامن اقتصاد کشور را گرفته بود و رهایی از آن با تداوم این سیاست میسر نبود.

رشد خدمات بازرگانی و مسکن به دلیل تحول قیمت‌های نسبی به نفع این بخش‌ها، یکی از پیامدهای فراوانی ارز و تزریق منابع ارزی به اقتصاد کشور بود. یکی دیگر از خصایص دولت رانتیر رشد بی‌قواره بخش خدمات عمومی بود. دسترسی دولت به منابع مالی حاصل از رانت نفت، زمینه مساعدی برای گسترش غیرمعقول نیروهای نظامی و بوروکراسی اداری و پرداخت مزد و حقوق بالاتر از بهره‌وری نیروی کار به آن را فراهم کرده بود. در غیاب مشروعیت سیاسی نظام دیکتاتوری، همراه با افزایش درآمدهای نفتی، حامی پروری و رشد فساد اداری در بستر اقتصادی مبتنی بر رانت نفتی و توزیع بخشی از آن میان بستگان نزدیک محافل قدرت اعم از دربار، ساواک، سران نظامی، وزرا و بخش خصوصی بزرگ ابعاد روزافزونی پیدا کرد.

گفتنی است رشد سریع جمعیت و عرضه نیروی کار فراوان به بازار کار در کنار ایجاد فرصت‌های شغلی محدود به رغم رشد بالای اقتصادی یکی دیگر از پیامدهای اقتصاد رانتی بود. درواقع هزینه نسبی سرمایه ارزان بود و طرح‌های صنعتی بزرگ مقیاس و سرمایه‌بر نمی‌توانست فرصت‌های شغلی فراوانی به وجود آورد. درعین‌حال مازاد جمعیت روستایی به شهرها سرازیر شده و در این وضعیت، اقتصاد کشور شاهد گسترش بیکاری، فقر و حاشیه‌نشینی و توزیع نابرابر درآمد بود. تمرکز و توجه برنامه‌های عمرانی به قطب‌های صنعتی مستقر در شهرهای بزرگ کشور، بی‌توجهی به توسعه متوازن منطقه‌ای و نداشتن برنامه مدون در زمینه فقرزدایی، موجب افزایش شکاف فقر و به دنبال آن افزایش شکاف دولت و ملت می‌شد.

گسترش شهرنشینی، افزایش سطح سواد و قدرت‌یابی طبقه متوسط شهری خواست جامعه مدنی را برای مشارکت در سرنوشت سیاسی خود و برخورداری از آزادی‌های مدنی

در پی داشت؛ اما انسداد سیاسی و ایجاد نظام تک‌حزبی مانع از بروز این تمایلات در عرصه سیاست رسمی می‌شد. شکست برنامه پنجم و گماردن بازرسی شاهنشاهی برای رسیدگی به مفاسد مالی و سوءمدیریت‌ها بیش از پیش موجب سلب اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری و وجهه سیاسی رژیم شد. بالاخره طنز تاریخ این بود که رژیم پهلوی در اوج توانایی مالی خود و در آستانه ورود به دروازه تمدن بزرگ در جبهه اقتصادی و سیاسی با شکست آشکاری مواجه شد. همچنین در پی طغیان مردم، در حاشیه قرار گرفت و از گردونه سیاست و اقتصاد ملی خارج شد. این به‌منزله پایان کار سازمان برنامه و بودجه بود و تا یک دهه بعد از انقلاب نیز این سازمان نتوانست از پیامدهای این شکست سر بیرون آورد.

عملکرد اقتصاد ایران در دوره برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم با هر مقیاسی در خور توجه بوده است (جدول ۱۰). در برنامه عمرانی پنجم تجدید نظر شده رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه بدون نفت، در حد ۱۵ درصد پیش‌بینی شده بود که در حد ۱۳ درصد در سال تحقق یافت. رشد پیش‌بینی شده ۲۵.۹ درصد به دلیل خوش‌بینی زایدالوصف در مورد بهبود رابطه مبادله خارجی و افزایش تولید و صادرات نفت بوده است که تحقق نیافت.

جدول ۱۰. پیش‌بینی و عملکرد رشد اقتصادی در سه برنامه عمرانی قبل از انقلاب (درصد)

رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل	برنامه سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱	برنامه چهارم ۱۳۵۱-۱۳۴۷	برنامه پنجم ۱۳۵۶-۱۳۵۲	متوسط دوره ۱۳۵۶-۱۳۴۱
پیش‌بینی	۶/۰	۱۰/۰	۲۵/۹	۱۳/۲
عملکرد	۹/۲	۱۳/۰	۷/۸	۹/۹
عملکرد بدون نفت	۷/۷	۱۱/۴	۱۳/۰	۱۰/۵

مأخذ: برنامه‌های عمرانی تجدید نظر شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران، اسفند ۱۳۸۱، جلد دوم.

گفتنی است رشد درآمد سرانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ در دوره برنامه سوم، چهارم و پنجم به ترتیب ۴.۲، ۱۲.۳ و ۱۶.۹ درصد بوده است (مستخرج از بانک مرکزی جمهوری اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۵۹۵). اگر تجارب دوره بعد از انقلاب نبود، می‌توانستیم این استدلال را بپذیریم که وجود درآمدهای نفتی خود عامل اصلی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در اقتصاد

ملـی بـوده اسـت. امـا بی‌تردیـد امـروزه دریافته‌ایـم کـه گرچـه وجـود درآمدهـای نفتـی شـرط لازم بـرای دسـتیابی بـه نرخ‌هـای رشـد بـالا در اقتصـاد ایـران بـوده، امـا در غیـاب ترتیبـات نهـادی مناسـب و نظـام انگیزشـی لازم هرگـز ایـن اسـتعداد از قـوه بـه فعـل درنمی‌آمـد[۱].

بـه طـور خلاصـه، در دوره ۱۳۳۳-۱۳۵۷، دولـت توانسـت بـا حمایـت کشـورهای صنعتـی غـرب، تولیـد نفـت خـام را از سـر گیـرد و بـه بودجـه و برنامه‌هـای عمرانـی خـود سروسـامان دهـد. در این دوره دولـت بـا سـرکوب نیروهـای اپوزیسـیون سیاسـی، انجام اصلاحات ارضی و تشـویق سـرمایه داخلـی و بین‌المللـی بـه ورود بـه بخـش صنعـت کشـور، تـلاش فراگیـری را در راه نوسـازی اقتصاد کشـور بـه عمـل آورد و توانسـت از طریـق تعریـف و تضمیـن حقـوق مالکیـت خصوصـی، سـرکوب اتحادیه‌هـای کارگـری، برقـراری ثبـات اقتصـاد کلان، توسـعه سـرمایه انسـانی و زیرسـاخت‌های فیزیکـی و در پیـش گرفتـن سیاسـت جایگزینـی واردات، بـه ایجـاد قطب‌هـای صنعتـی در کشـور اقـدام کنـد و سـرمایه‌های خصوصـی داخلـی و خارجـی را بـه بخـش صنعـت کشـور جـذب کنـد. رشـد اقتصـادی ایـران در دهـه ۱۳۴۰ و اوایـل دهـه ۱۳۵۰ ، در مقایسـه بـا کشـورهای مشـابه در آن زمـان بی‌همتـا بـود. در پایـان ایـن دوره می‌تـوان گفـت اقتصـاد ایـران قـادر بـه تولیـد محصـولات متنـوع صنعتـی بـود و در زمـره اقتصادهـای بـا درآمـد متوسـط رو بـه بـالا طبقه‌بنـدی می‌شـد. سرنوشـت ایـن الگـوی رشـد کـه از طریـق دولـت مداخله‌گـر اقتدارطلـب شـکل گرفتـه بـود بـه دلیـل نابرابری‌هـای منطقـه‌ای و توزیـع بسـیار نابرابـر درآمدهـا میـان اقشـار مختلـف جامعـه، فسـاد دسـتگاه بوروکراسـی و اختنـاق سیاسـی بـا انقـلاب اسـلامی بـه پایـان رسـید.

۲-۳-۱-۳. شاخص‌های بازار کار ایران

تعـداد نیـروی کار شـاغل، مـواردی چـون پایـه بالقـوه پرداخت‌کننـدگان حـق بیمـه بـه نظـام بازنشسـتگی و گروه‌هـای آینـده منتفع‌شـوندگان از صنـدوق بازنشسـتگی و مسـتمری را تعییـن می‌کنـد. از سـوی دیگـر تعـداد نیـروی کار فعـال نیـز تحـت تأثیـر نظـام بازنشسـتگی قـرار می‌گیـرد. در ایـن بیـن، اساسـی‌ترین معیـار عبـارت اسـت از نـرخ مشـارکت نیـروی کار کـه

---

۱. بـرای دریافـت نـگاه متفـاوت بـه ایـن موضـوع نـگاه کنیـد بـه اقتصـاد سیاسـی ایـران نوشـته دکتـر محمدعلـی کاتوزیـان و کتـاب نفـت، دولـت و توسـعه صنعتـی در ایـران نوشـته مسـعود کارشـناس.

بیانگر سهم جمعیت در سن کاری است که در بازار کار فعال است (یا از طریق کار یا به واسطه جست‌وجوی کار). این معیار، شاخصی از عرضه نیروی کار در دسترس برای اشتغال در تولید کالاها و خدمات را به دست می‌دهد. تقسیم نیروی کار برحسب جنسیت و گروه‌های سنی نیز برشی از توزیع جمعیت فعال یک کشور را به دست می‌دهد.

باید به این نکته توجه داشت که افزایش امید به زندگی توأم با کاهش نرخ مشارکت نیروی کار، موجب افزایش تعداد سال‌هایی شده است که افراد مسن خارج از نیروی کار باقی می‌مانند. اگر این وضع همراه با کاهش نرخ باروری باشد، جایگزینی کارگران مسن‌تر با جوانان را دشوار می‌کند؛ بدین ترتیب نرخ بازنشستگی یا نرخ مشارکت نیروی کار سالمند به مخارج دولت وابسته است.

نظام‌های بازنشستگی مبتنی بر پرداخت حق بیمه، از طریق تأمین مالی مبتنی بر کسورات بازنشستگی، حقوق بازنشستگی را به بازار کار مرتبط می‌کنند.

تحول جمعیت فعال، شاغل و بیکار کشور در دوره ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ به شرح جدول (۱۱) بوده است. طی این دوره رشد عرضه نیروی کار بیش از رشد تقاضای آن بود. به همین سبب شاهد رشد نرخ بیکاری هستیم. علت پایین بودن نرخ بیکاری در سال ۱۳۳۵ تا حدودی ناشی از این امر است که در آمارگیری آن سال برخلاف دو دوره بعد بیکاران فصلی در شمار شاغلان محاسبه شده‌اند. به دلیل سهم بالای اشتغال در کشاورزی و فعالیت‌های ساختمانی می‌توان استدلال کرد که بیکاری فصلی در اقتصاد ایران نسبتاً بالا بوده است. درعین‌حال به دلیل رواج کشاورزی دهقانی و گسترش خدمات عمومی به‌ویژه گسترش دیوان‌سالاری و نیروهای نظامی می‌توان گفت بیکاری پنهان نیز در این دوره بالا بوده است.

در دوره مورد نظر، سهم زنان در نیروی کار شاغل اندک، ولی رو به افزایش بوده است. به دلیل مشارکت اندک زنان در نیروی کار، جوانی جمعیت و افزایش پوشش تحصیلی جوانان ده‌ساله و بیشتر، نرخ مشارکت جمعیت ده‌ساله و بالاتر در نیروی کار تنزل و بار تکفل ناخالص افزایش یافت (جدول ۱۱). تحول اشتغال در سه دوره ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ نکات مهمی را بازگو می‌کند (جدول ۱۱).

- تعداد شاغلان بخش کشاورزی و اهمیت نسبی اشتغال در این بخش در ظرف بیست سال کاهش یافته و از ۵۶/۳ درصد به ۳۴ درصد رسیده است.
- تعداد شاغلان و اهمیت نسبی بخش صنایع و معادن (شامل صنعت، معدن، ساختمان و آب و برق و گاز) بیشتر شده و سهم این گروه از فعالیت‌ها از ۲۰/۱ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۴/۲ درصد در سال ۱۳۵۵ رسیده است.
- تعداد شاغلان گروه خدمات (شامل بازرگانی، رستوران و هتلداری، حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات و سایر خدمات) و اهمیت نسبی آن در کل اشتغال افزایش یافته و سهم این گروه از فعالیت‌های اقتصادی از ۲۳/۶ درصد به ۳۱/۸ درصد رسیده است.
- هرچند به استثنای بخش کشاورزی سایر بخش‌ها در ایجاد فرصت‌های اشتغال جدید سهیم بوده‌اند، اما در این میان سهم بخش صنعت و سایر خدمات بسیار برجسته بوده است.

در دوره ۱۳۴۵– ۱۳۳۵ رشد اشتغال ۱/۵ درصد در سال و در دوره دوم ۲/۵ درصد بوده است.

جدول ۱۱. تحول اشتغال بر حسب فعالیت‌های عمده اقتصادی در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵

فعالیت‌های عمده اقتصادی	۱۳۳۵		۱۳۴۵		۱۳۵۵	
	هزار نفر	سهم (درصد)	هزار نفر	سهم (درصد)	هزار نفر	سهم (درصد)
کشاورزی	۳۳۲۶	۵۶/۳	۳۱۶۸/۵	۴۶/۲	۲۹۹۱/۹	۳۴/۰
استخراج معادن	۲۴/۷	۰/۴	۲۶/۳	۰/۴	۸۹/۹	۱/۰
صنعت	۸۱۵/۷	۱۳/۸	۱۲۶۷/۶	۱۸/۵	۱۶۷۲	۱۹/۰
ساختمان	۳۳۶/۸	۵/۷	۵۰۹/۸	۷/۴	۱۱۸۸/۷	۱۳/۵
برق، گاز و آب	۱۱/۷	۰/۲	۵۲/۹	۰/۸	۶۱/۶	۰/۷
بازرگانی، رستوران و هتلداری	۳۵۵	۶/۰	۵۵۲	۸/۱	۶۶۸/۵	۷/۶
حمل و نقل، انبار داری و ارتباطات	۲۰۸	۳/۵	۲۲۴/۱	۳/۳	۴۳۱/۵	۴/۹
سایر خدمات	۸۳۰/۱	۱۴/۱	۱۰۵۷/۲	۱۵/۴	۱۶۹۵/۳	۱۹/۳
جمع	۵۹۰۸	۱۰۰	۶۸۵۸/۴	۱۰۰	۸۷۹۹/۴	۱۰۰

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵.

بدین ترتیب می‌توان گفت بخش اعظم رشد اقتصادی در دوره سه برنامه جامع عمرانی (۱۳۵۶- ۱۳۴۱)، از طریق رشد بهره‌وری نیروی کار به دست آمده و متوسط رشد تعداد شاغلان در دوره ۱۳۴۵- ۱۳۴۰ و ۱۳۵۵- ۱۳۴۵ در مقایسه با متوسط رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در این مدت اندک بوده است (جدول ۱۲)؛ اما در تبیین علل رشد سریع بهره‌وری نیروی کار می‌توان دلایل زیر را برشمرد:

سرمایه سرانه نیروی کار در این دوره به دلیل سرمایه‌گذاری‌های گسترده زیربنایی دولت و تغییر ساختار تولید به نفع بخش‌هایی که سرمایه‌بر بودند و از صرفه‌های مقیاس بهره می‌بردند افزایش یافت. مکانیزاسیون کشاورزی، ایجاد صنایع تولیدکننده کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای که نیازمند سرمایه سرانه بیشتر است و سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز، برق، ارتباطات و خدمات بانکی را می‌توان به عنوان شاهد مثال آورد.

دوم آنکه نیروی کار شاغل در این دوره به سمت فعالیت‌هایی حرکت کرد که بهره‌وری نیروی کار در آنها بیشتر بود (تغییرات ساختاری).

در دوره مورد نظر شاهد بهبود سرمایه انسانی شاغل بوده‌ایم. در سال ۱۳۴۵ تعداد ۵۳/۲ هزار نفر از جمعیت شاغل کشور یا ۰/۷۸ درصد دارای تحصیلات دانشگاهی بودند. در حالی که این ارقام در سال ۱۳۵۵ به ترتیب ۲۴۴/۵ هزار نفر و ۲/۷۸ درصد شده بود (مستخرج از مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵).

در دوره (۱۳۵۶- ۱۳۴۱) تولید ناخالص داخلی بدون نفت از رشد مستمر و بی‌وقفه برخوردار شد و تولید ناخالص داخلی (با نفت) تنها در سال ۱۳۵۶ به میزان ۲/۳ درصد کاهش یافت؛ یعنی نرخ استفاده از ظرفیت‌ها در کل اقتصاد به میزان در خور توجهی کاهش نیافت تا از این طریق اثر سویی بر بهره‌وری نیروی کار ایجاد شود.

جدول ۱۲. تحول بهره وری نیروی کار در دوره ۱۳۴۵- ۱۳۴۰ و ۱۳۵۵- ۱۳۴۵

گروه فعالیت	میانگین رشد سالانه بهره وری نیروی کار شاغل		نسبت بهره‌وری هر گروه به کل بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد		
	۱۳۴۵-۱۳۴۰	۱۳۵۵-۱۳۴۵	۱۳۴۰	۱۳۴۵	۱۳۵۵
کشاورزی	۲/۹	۷/۱	۰/۵۱	۰/۴۵	۰/۳۳
معدن (باستثنای نفت و گاز)	۱۶/۱	-۱/۵	۰/۹۹	۱/۵۹	۰/۵۱
صنعت	۷/۴	۱۲/۱	۰/۴۱	۰/۴۴	۰/۵۲
ساختمان	۴/۹	۱۰/۱	۰/۸۴	۰/۸۱	۰/۷۹
برق، گاز و آب	۱۴/۵	۱۹/۲	۰/۱۷	۰/۲۶	۰/۵۶
بازرگانی، رستوران و هتلداری	۰	۸/۸	۳/۹	۲/۹۳	۲/۵۳
حمل و نقل، انبارداری و ارتباطات	۵/۷	۷/۴	۲/۷۴	۲/۷۴	۲/۰۹
سایر خدمات	۱۱/۲	۱۰/۸	۱/۷۱	۲/۷۴	۲/۵۵
بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد	۵/۷	۱۰/۴	۱	۱	۱
متوسط رشد سالانه GDP بدون نفت (به قیمت پایه)	۷/۲	۱۳/۲	–	–	–
متوسط رشد سالانه اشتغال	۱/۵۰	۲/۵۲	–	–	–

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های جاری و ثابت، جلد دوم، اسفند ۱۳۸۱.
مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، آبان ماه سال ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵.
توضیح: برای محاسبه اشتغال در سال ۱۳۴۰ در غیاب اطلاعاتِ آماری موثق از روش میان‌یابی آمارهای سال ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ استفاده شده است که چندان دقیق نیست. ضمناً تعداد شاغلان بخش استخراج نفت و گاز در هر سه دوره ۱۳۴۰، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵، از شاغلان بخش معدن کسر شده است.

بهره‌وری نیروی کار در سال ۱۳۵۵ در بخش کشاورزی فقط ۳۳ درصد بهره‌وری کل اقتصاد بود. این وضعیت بیانگر عقب‌ماندگی فنی بخش کشاورزی، کمبود سرمایه سرانه و مقیاس کوچک بهره‌برداری‌های دهقانی در اقتصاد ایران است؛ اما بهره‌وری نیروی کار در بخش خدمات در همان زمان ۲ تا ۲.۵ برابر متوسط بهره‌وری ملی بود. این وضع بیان می‌کرد که دولت رانتیر با اتکا به درآمدهای نفتی می‌توانست سطح حقوق و دستمزد

کارکنـان اداری و نظامـی خـود را بالاتـر از بازدهـی نهایـی آنهـا تعییـن کنـد. درعین‌حـال تـا جایـی کـه بـه بخـش بازرگانـی و حمـل و نقـل مربـوط اسـت، در دوره رونـق نفتـی بـه دلیـل بیمـاری هلنـدی قیمـت نسـبی کالاهـای غیـر قابـل مبادلـه در بـازار جهانـی بـه شـدت افزایـش یافتـه بـود. تحـول وضعیـت شـغلی نیـروی کار در دهـه ۱۳۴۵-۱۳۵۵ نیـز بیانگـر نـکات جالبـی اسـت (جـدول):

- سهم کارکنان مستقل در نیروی کار به‌شدت کاهش یافت.
- سـهم مـزد و حقوق‌بگیـران (مسـتخدمان دولتـی و مـزد و حقوق‌بگیـران خصوصـی افزایـش یافـت.
- به‌دلیـل گسـترش خدمـات اداری، نیروهـای مسـلح و تصدی‌هـای اقتصـادی دولـت، سـهم مسـتخدمان دولـت در نیـروی کار افزایـش یافـت.
- به‌دلیـل محـدود بـودن فرصت‌هـای شـغلی در بخش‌هـای جدیـد بـر تعـداد و سـهم کارکنـان فامیلـی در بخـش کشـاورزی، صنایـع دسـتی و کارگاه‌هـای صنفـی افـزوده شـد.
- مجمـوع تعـداد مسـتخدمان دولتـی و مـزد و حقوق‌بگیـران خصوصـی کـه به‌موجـب قوانیـن آن زمـان می‌توانسـتند بـه عضویـت صندوق‌هـای بازنشسـتگی در آینـد از حـدود ۳/۰ میلیون نفـر در ابتـدای ایـن دوره بـه حـدود ۴/۵ میلیـون نفـر در انتهـای ایـن دوره افزایـش یافت.

جدول ۱۳. وضعیت شغلی شاغلان ۱۵ ساله و بیشتر در سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵

شرح	سال ۱۳۴۵		سال ۱۳۵۵	
	تعداد (نفر)	سهم از کل (درصد)	تعداد (نفر)	سهم از کل (درصد)
جمع	۶۲۱۵۷۳۹	۱۰۰	۸۲۸۷۸۶۶	۱۰۰
کارفرمایان	۱۵۰۸۶۴	۲/۴	۱۸۱۹۰۴	۲/۲
کارکنان مستقل	۲۵۵۳۹۱۵	۴۱/۱	۲۷۸۱۳۵۵	۳۳/۶
مستخدمان دولت	۶۶۲۶۶۴	۱۰/۷	۱۶۷۰۰۵۲	۲۰/۲
مزد و حقوق‌بگیران خصوصی	۲۳۵۱۴۷۳	۳۷/۸	۲۸۵۷۵۹۵	۳۴/۵
کارکنان فامیلی بدون مزد	۴۴۶۷۷۶	۷/۲	۷۵۹۹۳۴	۹/۲
کارآموزان بدون مزد	۱۱۰۰۶	۰/۲		۰/۰
اظهار نشده	۳۹۰۴۱	۰/۶	۳۷۰۲۶	۰/۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵

۲-۳-۱-۴. شاخص‌های مالی

سنجش وضع مالی دولت از آن جهت مهم است که معمولاً دولت‌ها وظیفه دارند بخش مهمی از هزینه مساعدت‌های اجتماعی و هزینه‌های بیمه بازنشستگی و درمانی را بپردازند. همچنین، سیاست مالی دولت‌ها بر سطح فعالیت‌های اقتصادی و اشتغال و عملکرد بازارهای مالی تأثیرگذار است.

- **شاخص‌های مالی دولت**

سهم مخارج دولت در تولید ناخالص داخلی در ادوار مختلف متفاوت بوده است. بررسی منابع مالی دولت در دوران سه برنامه جامع قبل از انقلاب بیانگر آن است که سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه دولت اندک و سهم درآمدهای نفتی در تأمین درآمدهای آن در خور توجه بوده است. به‌دنبال رونق نفتی اوایل دهه ۱۳۵۰، اتکای بودجه دولت به درآمدهای نفت و گاز در برنامه پنجم عمرانی به شدت افزایش یافت (جدول ۱۴). در این مدت دولت رانتیر نیاز جدی به بهبود نظام مالیاتی کشور احساس نمی‌کرد. در دوره برنامه سوم درآمدهای غیرنفتی دولت (از محل مالیات‌ها و سایر منابع) حدود ۴۶ درصد هزینه‌های جاری آن را پوشش می‌داد؛ اما این نسبت در دوره برنامه چهارم بهبود یافت و به ۶۴/۹ درصد رسید. البته این روند در دوره برنامه پنجم ادامه نیافت و سهم درآمدهای غیرنفتی دولت در تأمین مخارج جاری آن به‌شدت کاهش و به ۳۸/۴ درصد تنزل یافت؛ بدین ترتیب درآمدهای حاصل از منبع بین نسلی ثروت ملی بیش از پیش صرف هزینه‌های جاری خدمات عمومی شد.

گفتنی است هزینه‌های بودجه دولت در دوره مورد نظر به‌سرعت افزایش یافت؛ به‌نحوی‌که در برنامه چهارم مصارف دولت ۷۵/۶ درصد بیش از برنامه سوم بود که در برنامه پنجم در همسنجی با برنامه چهارم ۵/۷۶ برابر شد. نکته در خور تأمل این است که آهنگ رشد هزینه‌های جاری در برنامه پنجم از هزینه‌های سرمایه‌گذاری پیشی گرفت (جدول ۱۴). گسترش نیروهای نظامی و اداری، پیامد گسترش امکانات مالی دولت و نقش روز افزون آن در اقتصاد ملی بود.

جدول ۱۴: منابع و مصارف دولت در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی (میلیارد ریال- درصد)

شرح	برنامه سوم ۱۳۴۱-۱۳۴۶		برنامه چهارم ۱۳۴۷-۱۳۵۱		برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶	
	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم
درآمدهای دولت	۴۹۲/۷	۱۰۰	۱۰۰۹/۷	۱۰۰	۷۳۱۲/۰	۱۰۰
درآمد نفت و گاز	۲۴۱/۷	۴۹/۱	۵۵۷/۸	۵۵/۴	۵۶۸۲/۶	۷۷/۷
در آمدهای مالیاتی	۱۶۳/۵	۳۳/۲	۳۶۸/۳	۳۶/۵	۱۳۴۴/۵	۱۸/۴
سایر درآمدها	۸۷/۵	۱۷/۷	۸۳/۶	۸/۱	۲۸۴/۹	۳/۹
هزینه‌ها	۷۵۰/۵	۱۰۰	۱۳۱۸/۱	۱۰۰	۷۵۹۸/۶	۱۰۰
هزینه‌های جاری	۵۴۵/۹	۷۲/۷	۶۹۶/۸	۵۲/۹	۴۲۴۴/۲	۵۵/۸
سرمایه‌گذاری ثابت	۲۰۴/۶	۲۷/۳	۵۷۴/۷	۴۳/۶	۲۵۴۹/۹	۳۳/۶
سایر هزینه‌ها	–	–	۴۶/۶	۳/۵	۸۰۴/۵	۱۰/۶
کسری (-) یا مازاد (+)	-۲۵۷/۸	–	-۲۰۸/۴	–	-۲۸۶/۶	–

مأخذ:

۱. برنامه سوم، برای این دوره آمار کاملی در دست نیست. درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری، از پایگاه داده‌های اقتصادی مرکز تحقیقات اقتصاد ایران دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه استفاده شده است. درآمدهای دولت از محل نفت و گاز در دروه ۱۳۴۲-۱۳۴۶ از زنجانی و سرمایه‌گذاری ثابت معادل مخارج برنامه عمرانی سوم.

۲. برنامه چهارم از بانک مرکزی ایران، گزارش سالانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱، ص ۱۶۴ و ۱۶۵.

۳. برنامه پنجم از بانک مرکزی ایران، گزارش سالانه و ترازنامه سال ۱۳۵۶، ص ۸۰.

گفتنی است که در این دوره سهم ارزش‌افزوده صنعت نفت، برق و آب و گاز و خدمات عمومی که در دست دولت بود از تولید ناخالص داخلی از ۴۷/۶ درصد به ۵۱/۱ درصد افزایش یافت. اگر سهم دولت در صنایع، بازرگانی، خدمات بانکداری و بیمه را بتوان محاسبه کرد و به ارقام فوق افزود، ملاحظه خواهد شد که سهم بخش عمومی در اقتصاد ایران سیر صعودی داشته است.

ترکیب هزینه ناخالص داخلی و تحول آن طی دوره مورد نظر نیز گویای بزرگ شدن اندازه دولت است. در سال ۱۳۴۰ سهم هزینه‌های مصرفی دولت از هزینه ناخالص داخلی ۷/۳ درصد بود که در سال ۱۳۵۶ به ۲۲/۲ درصد رسیده بود. به همین ترتیب سهم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بخش عمومی در هزینه ناخالص داخلی از ۴۴/۴ درصد به ۱۵/۵ درصد رسید.

تمایل به گسترش نقش دولت در اقتصاد بسیار قوی بود و همواره از امکانات مالی دولت فراتر می‌رفت. در دوره برنامه سوم کسری منابع مالی دولت در خور توجه بود و

نسبت کسری به مجموع هزینه‌های دولت به ۳۴/۴ درصد می‌رسید. دولت ناگزیر برای پوشش این کسری متوسل به دریافت وام از خارج و استقراض از بانک مرکزی شد. البته این هر دو در برنامه سوم پیش‌بینی شده بود. در دوره برنامه چهارم نسبت کسری بودجه دولت به کل مصارف آن کاهش یافت و به ۱۵/۸ درصد رسید. پیامد سیاست مالی انبساطی و کسری بودجه در اواخر برنامه چهارم با افزایش نرخ تورم خودنمایی کرد؛ اما هنوز ماجرای اصلی در پیش بود.

گفتنی است، سیاست مالی انبساطی دولت در دوره برنامه پنجم موجب تزریق منابع مالی به اقتصاد به میزانی بیش از توان جذب آن بود و موجب بروز تنگناهای جدی در بازار کار و زیرساخت‌های فیزیکی شد. دولت برای مقابله با این وضعیت ناگزیر شد به وارد کردن نیروی کار متخصص و اعمال سیاست درهای باز اقدام کند. به رغم افزایش بی سابقه واردات، اقتصاد کشور در دوره برنامه پنجم شاهد نرخ‌های تورم دو رقمی بود.

باوجود ادغام بودجه‌ریزی در سازمان برنامه، این سازمان موفق نشد بودجه جاری و عمرانی کشور را به‌منظور نیل به اهداف توسعه ملی سازگار کند. درواقع تمایل درونی بوروکراسی به گسترش خود و میل سیری‌ناپذیر شاه برای تبدیل ایران به قدرت نظامی برتر منطقه، زمام اختیار را از دست برنامه‌ریزان خارج می‌کرد. به‌دلیل ماهیت سیاسی رژیم، مردم در نظارت بر تصمیمات و اعمال دولت نقشی نداشتند. تکنوکرات‌ها نیز با تشدید دیکتاتوری فردی شاه ناگزیر خود را در پیشبرد اهداف ملی در وضعیت دشواری می‌دیدند. نتیجه طبیعی این وضعیت عبارت بود از گسترش بی‌مهار نظامی‌گری و بوروکراسی دولتی. موقعیت منحصربه‌فرد دولت در توزیع رانت مانع از شکل‌گیری بخش خصوصی مستقل و تشکل‌های صنفی مستقل از دولت می‌شد. سرکوب سیاسی و نبود نهادهای مدنی فرصت مناسبی برای رانت‌جویی و فساد مالی در دستگاه‌های دولتی به وجود آورده بود.

- **وضعیت بازارهای مالی**

سازمان‌های بیمه‌ای معمولاً مازاد منابع مالی خود را در بازارهای مالی به کار می‌اندازند

تـا از ایـن طریـق ضمـن حفـظ ارزش دارایی‌هـای نقـد خـود در مقابـل تـورم، از منافـع خالـص آن نیـز بهره‌منـد شـوند. لایحـه مربـوط بـه تأسـیس بـورس اوراق بهـادار تهـران در سـال ۱۳۴۵ بـه تصویـب مجلـس شـورای ملـی رسـید. بـا ورود سـهام بانـک صنعـت و معـدن و نفـت پـارس در بهمـن مـاه سـال ۱۳۴۶، فعالیـت بـورس اوراق بهـادار تهـران آغـاز شـد و متعاقـب آن اوراق قرضـه دولتـی، اسـناد خزانـه و اوراق قرضـه سـازمان گسـترش مالکیـت صنعتـی و اوراق قرضـه عباس‌آبـاد بـه بـورس راه یافـت. طـی یـازده سـال فعالیـت بـورس در دوره قبـل از انقـلاب، تعـداد شـرکت‌های پذیرفته‌شـده در ایـن سـازمان از ۶ بنـگاه اقتصـادی بـا سـرمایه ۶/۲ میلیـارد ریـال بـه ۱۰۵ بنـگاه بـا سـرمایه‌ای بیـش از ۲۳۰ میلیـارد ریـال در سـال ۱۳۵۷، و ارزش مبـادلات در بـورس از ۱۵ میلیـارد ریـال بـه بیـش از ۱۵۰ میلیـارد ریـال در سـال ۱۳۵۷ افزایـش یافـت.

از شـواهد تاریخـی موجـود چنیـن اسـتنباط می‌شـود کـه سـازمان تأمیـن اجتماعـی، صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان دولـت و نیروهـای مسـلح ایـران در دوره پیـش از انقـلاب، بـرای ورود بـه بـازار سـرمایه تلاشـی نکرده‌انـد و اندوخته‌هـای خـود را به‌صـورت سـپرده‌های بانکـی مـدت‌دار نگهـداری می‌کردنـد. سـازمان تأمیـن اجتماعـی در مردادمـاه سـال ۱۳۳۸ بانـک رفـاه کارگـران را به‌عنـوان بـازوی ارائـه خدمـات مالـی خـود تأسـیس کـرد، ایـن بانـک در اجـرای تبصـره مـاده ۳۹ قانـون بودجـه سـال ۱۳۳۸ کشـور و مـاده ۳۸ قانـون سـازمان بیمه‌هـای اجتماعـی، به‌منظـور سـرمایه‌گذاری و بهره‌بـرداری از وجـوه بیمـه کارگـران بـا هـدف کمـک بـه تأمیـن رفـاه و ایجـاد تسـهیلات لازم بـرای رفـع نیازهـای طبقـه کارگـر در ۲۷ مـرداد ۱۳۳۹ بـه ثبـت رسـید و عملیـات خـود را از ششـم فروردیـن ۱۳۴۰ بـا افتتـاح شـعبه مرکـزی در تهـران و شـعبه اصفهـان آغـاز کـرد. سـرمایه اولیـه بانـک ۴۰۰ میلیـون ریـال بـود کـه سـازمان تأمیـن اجتماعـی تأمیـن شـد. بدیهـی اسـت کـه مـازاد منابـع سـازمان نـزد ایـن بانـک نگهـداری می‌شـد.

۲-۳-۱-۵. فقر و نابرابری توزیع درآمدها

یکـی از وظایـف دولت‌هـای مـدرن پشـتیبانی از فقراسـت. درواقـع عملکـرد نظـام بـازار نمی‌توانـد ضامـن عدالـت اجتماعـی باشـد و در ایـن زمینـه بـه نتایـج چشـمگیری از نظـر جامعـه

دست یافته است. به گفته مقامات برنامه‌ریزی کشور، اصلاحات ارضی و سهیم کردن کارگران در سود ویژه کارخانه‌ها، ایجاد سپاه دانش و بهداشت، سپاه آبادانی و ترویج و ملی شدن جنگل‌ها از مهم‌ترین برنامه‌هایی بود که طی برنامه سوم به‌منظور توزیع عادلانه‌تر درآمد اجرا شد. علاوه بر آن، برنامه‌های آموزش و بهداشت و شهرسازی در مناطق تقریباً عقب‌مانده به تأمین این هدف کمک کرد (به نقل از سازمان برنامه، ۱۳۴۷).

توزیع عادلانه‌تر درآمد یکی از اهداف برنامه چهارم عمرانی بود. در گزارش سازمان برنامه وقت تحت عنوان برنامه چهارم کشور می‌خوانیم که وجود اختلاف شدید میزان درآمد بین طبقات مختلف از یک‌طرف و بین شهرنشینان و ده‌نشینان از طرف دیگر نه فقط موجب محدودیت بازار داخلی کشور، بلکه مانع از آن است که از بهترین استعدادهای موجود بین روستاییان و سایر طبقات کم‌درآمد، به نفع ترقی و پیشرفت بیشتر کشور استفاده شود (ص ۴۶). در تعقیب هدف مزبور سیاست برنامه چهارم مبتنی بر این بود که در توزیع خدمات اجتماعی (شامل آموزش ابتدایی و متوسطه و خدمات درمانی و بهداشتی و عملیات عمران ده و شهر)، به مناطقی از کشور که از این نظر عقب مانده‌اند، حق تقدم داده شود و از طریق مطالعات جامع کشاورزی و آبیاری، امکانات رشد و توسعه در مناطق عقب‌مانده ارزیابی‌شده بهره‌برداری شود (همان‌جا).

در گزارش دیگری که سازمان برنامه و بودجه وقت در خرداد سال ۱۳۵۲، تحت عنوان خلاصه برنامه پنجم عمرانی منتشر کرد، در قسمت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی اقتصادی و اجتماعی دولت در زمینه توزیع عادلانه‌تر درآمد سیاست‌های زیر مطرح شده است:

۱. ایجاد اشتغال مولد؛
۲. سرمایه‌گذاری بیشتر دولت در امور اجتماعی؛
۳. بالابردن بازده کشاورزی در واحد سطح؛
۴. تأکید بر ازدیاد قطب‌های کشاورزی، صنعتی و جهانگردی و فرهنگی؛
۵. اتخاذ سیاست عمران نواحی؛
۶. تأکید بر تمرکز نداشتن اداری؛
۷. تأکید بر ارتقای سطح آموزش فنی و حرفه‌ای کارگران و کشاورزان؛
۸. تعیین حداقل دستمزد کارگران؛

۹. ادامه گسترش و فروش سهام مؤسسات تولیدی به کارکنان.

با این همه، حاصل کار توسعه اقتصادی در کشور، یک جامعه بسیار نابرابر بود. مطالعات متعدد بیانگر آن است که در دوره پیش از انقلاب، نابرابری درآمد در مناطق شهری بالا بوده است (جدول ۱۵).

جدول ۱۵. ضریب جینی در مناطق شهری ایران

سال	ضریب جینی	مناطق	نام محقق
۱۳۳۸	۰/۵۴	شهری	بانک جهانی
۱۳۴۷	۰/۵۰		
۱۳۴۸	۰/۶ تا ۰/۷	ایران/درآمدها	اوشیما
۱۳۴۸	۰/۴۱	شهری	هاشم پسران
۱۳۴۹	۰/۴۵		
۱۳۵۰	۰/۴۴		
۱۳۵۱	۰/۴۲		
۱۳۵۲	۰/۴۰ ۰/۳۶	شهری/ هزینه‌های مصرفی روستایی/ هرینه های مصرفی	فرهاد مهران
۱۳۵۱	۰/۴۸۸۹	شهری/ هزینه‌های مصرفی	حمید سهرابی و مدیک سلمانی آقاجام زاده
۱۳۵۲	۰/۴۷۵۷		
۱۳۵۳	۰/۴۶۸۸		
۱۳۵۴	۰/۵۱۳۲		
۱۳۵۵	۰/۴۷۹۴		
۱۳۵۶	۰/۴۵۶۹		

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی، مطالعه تطبیقی وضع درآمدها و هزینه‌ها در مناطق شهری ایران ۱۳۵-۱۳۵۷، حمید سهرابی و مدیک آقاجانیان، فروردین ۱۳۶۰، ص ۵۲.

- Oshima, H. T. Employment and Income Policies for Iran, Icome Distribution, Mission Working Paper, ILO, Geneva, 1973.
- Pesaran, M.H. Income Distribution and Its Major Detrminants in Iran, in Iran past Present and Future, Aspen Institute for Humanistic Studies.Colorado,1976.
- Mehran,F. Income Distribution of Iran, statistic of inequality, ILO, Geneva, 1975.

هرچند نتایج مطالعات فوق مغایرت‌های آشکاری با یکدیگر دارد، اما می‌توان گفت که همه آنها بیانگر نابرابری توزیع درآمد در مناطق شهری ایران است. همچنین نشان

می‌دهد که روند نابرابری در توزیع درآمد حداقل تا سال ۱۳۵۲ رو به کاهش بوده است. از سوی دیگر، بیان می‌کند که در دوره برنامه پنجم تغییر محسوسی به نفع بهبود توزیع درآمد در کشور رخ نداده است.

به‌موجب مطالعه سازمان برنامه که در بالا از آن یاد شده است، در سال ۱۳۵۶ در مناطق شهری، سهم ۲۰ درصد بالای هزینه از هزینه خانوارها ۵۱/۵ درصد بوده است. در همان سال متوسط هزینه ناخالص خانوار شهری بیش از دو برابر خانوار روستایی بود (مستخرج از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، جدول ص ۷۹).

مطالعات حسین عظیمی بیانگر آن است که فقر در ایران در دوره پیش از انقلاب گسترده بوده است. وی در مطالعات خود سه خط فقر را تعیین کرده است:

الف) خانوارهایی که بین ۹۰ تا ۹۹ درصد نیاز کالری خود را تأمین می‌کنند؛

ب) خانوارهایی که بین ۷۵ تا ۹۰ درصد نیاز کالری خورد را تأمین می‌کنند؛

پ) خانوارهایی که کمتر از ۷۵ درصد نیازشان تأمین می‌شود.

عظیمی بر اساس این تقسیم‌بندی نشان داده است که در سال ۱۳۵۱، وضع فقر در شهر و روستا به شرح جدول (۱۶) بوده است.

جدول ۱۶. سوءتغذیه در ایران، ۱۳۵۱ (درصد جمعیت)

شرح	خط الف	خط ب	خط پ	کل
جمعیت شهری	۳۴	۲۸	۲	۶۴
جمعیت روستایی	۱۲	۱۳	۴	۲۹
کل کشور	۲۱	۲۰	۳	۴۴

مأخذ: کاتوزیان، محمدعلی همایون، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، نشر مرکز ۱۳۷۲، ص ۳۱۸.

در بیان علل فقر و نابرابری در اقتصاد ایران آن دوره باید گفت، پس از جنگ جهانی دوم، ایران کشوری عقب مانده بود که بخش عمده جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی آن در مناطق روستایی ساکن بودند. وجود بزرگ مالکی و رعایای صاحب نسق زراعی که سهمی از تولید نصیب آنان می‌شد و روستاییان خوش‌نشینی که به فعالیت‌های صنایع

دستی و غیرکشاورزی کم‌بازده اشتغال داشتند، فقر و نابرابری را در جامعه روستایی به امری مألوف تبدیل کرده بود. در مناطق شهری نیز عده‌ای از مردم در واحدهای صنفی کوچک به کار اشتغال داشتند و بیکاری و فقر بیداد می‌کرد. در آن زمان درآمد سرانه هر ایرانی اندک بود.

باید توجه داشت در دوره‌ای که برنامه‌های عمرانی کشور اجرا شد، درآمد سرانه در کشور به‌سرعت افزایش یافت و شواهد موجود نیز بیانگر آن است که از شدت فقر و نابرابری در کشور کاسته شده است. بااین‌حال ایران در انتهای دوره مورد نظر یکی از نمونه‌های جوامع نابرابر در جهان به شمار می‌رفت. به راستی چرا به رغم آنکه در هر سه برنامه عمرانی جامع قبل از انقلاب برقراری عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمدها مورد توجه برنامه‌ریزان بوده است، در این جهت گام‌های مهمی برداشته نشده و موفقیت نمایانی به دست نیامده است. در این زمینه باید به نکات چندی اشاره شود.

تحولات جمعیتی ایران بیانگر آن است که در دوره ۱۳۵۵- ۱۳۲۵ رشد جمعیت کشور بالا بود. در دهه‌های ۱۳۳۵- ۱۳۲۵، ۱۳۴۵- ۱۳۳۵ و ۱۳۵۵- ۱۳۴۵ به ترتیب رشد متوسط سالانه جمعیت ۲/۶، ۳/۱ و ۲/۷ درصد بود. این افزایش جمعیت موجب عرضه نیروی کار فراوان با تأخیر زمانی در بازار کار شد؛ اما فرصت‌های شغلی کافی برای جذب مازاد نیروی کار در زمان و مکان مناسب به‌وجود نیامد؛ به همین دلیل نرخ بیکاری در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ به رغم رشد سریع اقتصادی افزایش یافت و به ترتیب به ۲/۶، ۹/۳ و ۱۰/۲ درصد رسید. علت ایجاد نشدن فرصت‌های اشتغال جدید به میزان کافی رشد اندک اقتصادی نبود، بلکه بخش کشاورزی ایران در این دوره با مازاد نیروی کار مواجه بود و اقتصاد روستایی ایران با توجه به محدودیت منابع اراضی، کمبود آب، بی‌سوادی دهقانان و کمبود منابع مالی در بسیاری از نقاط کشور، با رشد اندکی مواجه بود و نمی‌توانست فرصت‌های شغلی فراوانی به‌وجود آورد. درواقع در فاصله سال‌های ۱۳۵۵- ۱۳۳۵ از شمار شاغلان بخش کشاورزی کاسته شد؛ از این‌رو در دوره مورد نظر شاهد مهاجرت مازاد نیروی کار روستایی به شهرها بودیم.

گفتنی است بخش صنعت که در دوره فوق یکی از بخش‌های پویای اقتصاد کشور بود، به‌دلیل ارزانی نسبی کالاهای سرمایه‌ای وارداتی (که خود به علت کم بودن نرخ ارز اسمی و تنزل نرخ واقعی ارز در طول زمان بود) و پایین بودن هزینه سرمایه (به دلیل ارائه وام ارزان قیمت توسط بانک‌های تخصصی)، به اخذ فناوری‌های سرمایه‌بر تمایل داشت؛ از این‌رو نمی‌توانست فرصت‌های شغلی فراوانی به وجود آورد. بخش خدمات در این دوره از رشد چشمگیری برخوردار شد و در سایه گسترش بوروکراسی و ارتش، فرصت‌های شغلی فراوانی در بخش خدمات دولتی به وجود آمد. بااین‌حال بخش مهمی از مازاد نیروی کار در اقتصاد شهری ایران به حاشیه رانده شد و نتوانست در بخش‌های نوین به فرصت‌های اشتغال و درآمد دست یابد.

گفتنی است، دوگانگی اقتصادی در ایجاد شکاف درآمدی در شهر و ده مؤثر بود. هرچند رشد بخش کشاورزی در دوره مورد نظر از رشد جمعیت سریع‌تر بود، به‌دلیل کوچک بودن اراضی کشاورزی و عقب‌ماندگی فناوری تولید در این بخش، همچنین وجود موانع ساختاری، رشد بهره‌وری نیروی کار در بخش کشاورزی به مراتب کمتر از رشد بهره‌وری در بقیه اقتصاد بود. به همین دلیل نسبت بهره‌وری کشاورزی به متوسط بهره‌وری اقتصاد کشور از ۵۱ درصد در سال ۱۳۴۰ به ۴۵ درصد در سال ۱۳۴۵ سپس ۳۳ درصد در سال ۱۳۵۵ رسید. این وضعیت همراه با تمرکز تدریجی مالکیت در دوره بعد از اصلاحات ارضی و افزایش تعداد روستاییان بدون زمین، سطح پایین زندگی در روستاهای ایران و توزیع نابرابر آن را در این مناطق رقم زد.

در مناطق شهری نیز وجود توأم پدیده حاشیه‌نشینی، تمرکز سرمایه و مالکیت در بخش بازرگانی و صنایع نوین، بهره‌وری اندک بسیاری از صنایع کوچک و تفاوت حقوق و دستمزد بین رده‌های مختلف کارکنان دولت موجب توزیع نابرابر درآمدها شده بود. در پاسخ به این پرسش که سیاست‌های مالی دولت چه تأثیری بر توزیع درآمد در کشور داشته است، باید مسئله را به دو جزء تقسیم کرد: یکی تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر توزیع ثروت و درآمد، و دیگری تأثیر مخارج دولت بر توزیع درآمدها.

واقعیت این است که هرچند در دوره ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۶ درآمد سرانه رشد سریعی داشت، اما درآمدهای مالیاتی چندان رشد نکرد و سهم آن در تولید ناخالص داخلی در همسنجی با بسیاری از کشورهای غیرنفتی بسیار کم بود. نکته دیگر این است که سهم مالیات‌های مستقیم در مجموع درآمدهای مالیاتی دولت کم بود و در سال ۱۳۵۶ به ۲۱/۷ درصد می‌رسید. از آنجا که مالیات بر درآمد املاک و مستغلات شهری و سود معاملات بازرگانی اندک بود، نمی‌توان گفت که نظام مالیاتی کشور تأثیر باز توزیعی مهمی داشته است. مطالعات مهران در زمینه شمول مالیات بر دهک‌های مختلف هزینه‌ای در دوره ۱۳۵۶- ۱۳۴۲ بیانگر آن است که درصد شمول مالیات برای تمام دهک‌ها معادل ۸/۳ درصد، و این نسبت در میان دهک‌های مختلف کم و بیش یکسان بود؛ بدین ترتیب نمی‌توان از نرخ مالیات تصاعدی در کشور سخن گفت (به نقل از کارشناس، ص ۲۶۵). محاسبات کارشناس نشان می‌دهد اگر دولت در آن زمان تنها ۳ درصد افزایش در نرخ مالیات مؤثر بر ۱۰ درصد ثروتمندترین خانوارها وضع می‌کرد، درآمد حاصل برای تأمین مالی حذف کل مالیات ۶۰ درصد پایین‌ترین خانوارها و هم‌زمان حفظ نرخ پس‌انداز در اقتصاد کفایت می‌کرد (همان‌جا، ص ۲۷۰).

به نظر می‌رسد در دوره مورد نظر، هزینه‌های دولت به علت اندازه بیش از حد آن تأثیر مهم‌تری از مالیات‌گیری در توزیع درآمد داشته است. دولت در معنای دقیق کلمه در اینجا شامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته به دولت، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی است. هزینه‌های دولت را می‌توان به سه دسته هزینه‌های عمرانی، جاری و یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی طبقه‌بندی کرد؛ بدین ترتیب نمی‌توان صرفاً با مرور بودجه عمومی دولت به قضاوت دقیقی از پیامدهای توزیعی مخارج آن پی برد، بلکه با مراجعه به حساب‌های ملی تصویر روشن‌تری به دست می‌آید.

۲-۳-۲ چارچوب‌های قانونی و طراحی سیستم صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی

۲-۳-۲-۱. صندوق بازنشستگی کارکنان دولت

نخستین قانون استخدامی کارکنان دولت که در سال ۱۳۰۱ به تصویب رسیده بود، در

سال ۱۳۴۵ بازنگری شد. در قانون جدید دولت نوع و نحوه برنامه‌های بیمه‌ای و حمایتی خود را در قبال کارکنانش با وضوح بیشتری مطرح کرد. برابر ماده دوم قانون سال ۱۳۴۵، تمام کارکنان دولت به‌جز وزارت دربار شاهنشاهی، سازمان اطلاعات و امنیت کشور، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسات تابع آنها، مستخدمان تابع مقررات قانون استخدام نیروهای مسلح شاهنشاهی، دارندگان رتبه‌های قضایی و استادی و دانشیاری، مستخدمان مجلسین و سازمان بیمه‌های اجتماعی، به طور یکسان مشمول برنامه‌های بیمه‌ای و حمایتی دولت قرار گرفتند. برابر ماده ۷۱ این قانون، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول قانون مکلف شدند هر ماه هشت و نیم درصد از جمع حقوق و تفاوت تطبیق حقوق و مزایای مستمر و فوق‌العاده مستخدمان رسمی و آزمایشی را، به استثنای فوق‌العاده تضمین و اضافه کار و کسر صندوق و مأموریت، کم کرده و بابت سهم مستخدمین، برای برخورداری از خدمات بیمه‌ای، به صندوق بازنشستگی بپردازند. در قانون مذکور و طی مواد ۷۴ الی ۷۹ شرایط بازنشستگی به تفصیل و به طور کاملاً مشخص توضیح داده و درباره حقوق کارکنان به هنگام بازنشستگی بحث شد. همچنین در مواد ۸۰ و ۸۱ درباره حقوق کارکنان به هنگام حادثه منجر به فوت صحبت و در مواد ۸۲ الی۸۵ نیز، به حقوق وظیفه کارکنان توجه شد. در ماده ۸۶ وراث قانونی به تفکیک معین شد و در ماده ۸۷ هم نحوه پرداخت حقوق وظیفه به وراث تعیین گردید.

دولت در سال ۱۳۵۱ «قانون تأمین خدمات درمانی مستخدمان کشور» را به‌منظور ارئه خدمات بیشتر به کارکنان دولتی تصویب کرد. در ماده یک قانون مزبور تصریح شد که «دولت مکلف است خدمات درمانی تمامی کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی اعم از شاغل و بازنشسته و موظف و همسر و فرزندان تحت تکفل آنان، همچنین وراث قانونی کارکنان مذکور را تا زمانی که از حقوق وظیفه استفاده می‌کنند، در نقاطی که موجبات و امکانات آن فراهم می‌گردد، به‌تدریج تأمین نماید».

در سال ۱۳۴۹ قانون دیگری تحت عنوان قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری، ازکارافتادگی و فوت به تصویب رسید. علاوه بر این، دولت در زمینه امور بیمه‌ای و

حمایتی سایر کارکنان دولتی نیز که از قانون استخدام کشوری مستثنا شده بودند اقداماتی به عمل آورد؛ برای مثال در زمینه کارکنان شهرداری‌ها و حقوق بیمه‌ای و حمایتی آنان تصمیمات مشابهی اتخاذ شد، همچنین درباره نظامیان و افزارمندان کارگاه‌ها و کارخانه‌های ارتش نیز تصمیمات لازم گرفته شد (علی‌اکبری، ۱۳۹۵، ص ۳۲).

۲-۳-۲-۲. بیمه اجتماعی کارگران

همان‌طور که در قسمت قبل بیان شد، در اواخر سال ۱۳۳۱ و در دوره نخست وزیری دکتر مصدق، «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» برای اولین بار به تصویب رسید و بر اساس آن، سازمان مستقلی به نام «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» تأسیس شد، این سازمان در سال ۱۳۴۲ با مصوبه هیئت‌وزیران به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» تغییر نام داد تا زیر نظر وزارت کار و امور اجتماعی به فعالیت خود ادامه دهد. ارکان آن نیز عبارت بود از:

- شورای عالی؛
- هیئت‌مدیره؛
- مدیر عامل؛
- هیئت بازرسی.

لوایحی که دولت بایست به تصویب می‌رساند، لازم بود در گام نخست در شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی مطرح شود. سازمان پرداخت نیز حق بیمه کارگران حائز شرایط را در قبال امور زیر بر عهده داشت:

- حوادث، بیماری‌ها و ازکارافتادگی ناشی از کار و غیر آن؛
- حوادث و بیماری‌های خانواده بلافصل کارگران؛
- بازنشستگی؛
- کمک به بازماندگان کارگر متوفی، ازدواج، حاملگی، وضع حمل، عائله‌مندی و کفن و دفن.

تصویب قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی در سال ۱۳۵۲، از جمله اقدامات مهم دیگری است که قبل از انقلاب در این زمینه به عمل آمد. به‌موجب این اقدامات، اقشار مختلفی از جمعیت کشور مشمول خدمات حمایتی یا بیمه‌های اجتماعی قرار گرفتند.

۲-۳-۲-۳. بیمه اجتماعی روستاییان

دولت طی سال‌های ۱۳۳۱ الی ۱۳۳۵ تصمیم‌گیری‌هایی کرد که بر مبنای آن درصدی از سهم مالکانه به صندوق عمران و تعاون ده و دهستان و بخش واریز می‌شد، این صندوق هزینه‌هایی را برای کمک و یاری رساندن به اقشار نیازمند روستایی و کمک به نگهداری عجزه و پیران علیل و بیماران بی‌سرپرست در نظر می‌گرفت. با انجام اصلاحات ارضی، تدابیر حمایتی و بیمه‌ای دولت در سطح روستاها ابعاد گسترده‌تری به خود گرفت. در سال ۱۳۴۸، دولت قانون «بیمه‌های اجتماعی روستاییان» را به تصویب مجلس رساند. در ماده یکم قانون مذکور آمده بود که «به وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی اجازه داده می‌شود به‌منظور تأمین و اجرای بیمه اجتماعی درمورد روستاییان که با اجرای قوانین و مقررات اصلاحات ارضی صاحب نسق‌های زراعتی خود شده یا بشوند، سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان را تأسیس کند». این سازمان موظف بود روستاییان و خانواده تحت تکفل و یا ولایت آنان را در مقابل حوادث ناشی از کار، بیماری‌ها، ازکارافتادگی، فوت و سایر موارد بیمه‌های اجتماعی بیمه کند. کارگران کشاورزی که در خارج از محدوده شهرها در مشاغل کشاورزی فعالیت داشتند نیز مشمول مقررات قانون یادشده گردیدند.

۲-۳-۲-۴. حمایت اجتماعی

بخشی از وظایف حکومت در قبال افراد نیازمند جامعه در قانون شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن پیش‌بینی شده بود؛ برای مثال در قوانین و مقررات شهرداری‌ها، جمع‌آوری و سرپناه دادن به گدایان و کودکان بی‌سرپرست و تهیه مشاغل برای آنها و تأسیس نوانخانه و دارالعجزه و پرورشگاه و شیرخوارگاه از جمله تکالیف شهرداری‌ها محسوب شده است. در این دوره، دولت در زمینه مساعدت‌های اجتماعی تصمیمات متعددی گرفت. تشکیل هیئت تعاون عمومی، کمک دولت به سازمان‌های خیریه عمومی، تشکیل انجمن خدمات اجتماعی و شیر و خورشید سرخ و دیگر نهادهایی که در این دوره تعداد آنها رو به افزایش بود، از دیگر کوشش‌های دولت در زمینه ارائه خدمات

تأمین اجتماعی، رفاهی و توان‌بخشی به اقشار نیازمند جامعه محسوب می‌شود.

تشکیل شورای عالی امور اجتماعی در وزارت کار و امور اجتماعی نیز زمینه انجام برخی خدمات تأمین اجتماعی را در چارچوب دولت، بیش از پیش فراهم کرد؛ زیرا نهاد جدید وظیفه داشت شرایط لازم را برای رسیدگی دولت به اقشار نیازمند فراهم کند. رفاه خانواده و کودکان بی‌سرپرست، روستاییان و ناتوانی گروه‌های خاصی، از جمله تکالیف دولت بود که وزارت کار و امور اجتماعی تحت راهنمایی شورای عالی امور اجتماعی، باید به انجام برساند.

تشکیل انجمن توان‌بخشی به سال ۱۳۴۸ نیز یکی دیگر از تصمیمات دولت در زمینه حمایت اجتماعی بود. بر اساس ماده یک قانون تشکیل انجمن توان‌بخشی، دولت مکلف بود به‌منظور تجدید فعالیت و آموزش حرف و مشاغل مناسب و تقویت روحی کسانی که به علت نقص عضو یا از دست دادن قسمتی از توانایی خود نمی‌توانند کار کنند، خدمات لازم را ارائه کند.

۲-۳-۲-۵. تمرکز امور بیمه‌ای و حمایتی

درعین‌حال باید اذعان کرد که این اقدامات موجب تعدد قوانین و چندپارگی سازمانی در حوزه بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی شد؛ به‌طوری‌که در ابتدای دهه ۱۳۵۰ سازمان‌ها و نهادهای مختلفی (هرکدام وابسته به یک وزارتخانه) عهده‌دار امور تأمین اجتماعی و ارائه خدمات درمانی، بهزیستی یا رفاهی برای اقشار مختلف کشور بودند. باوجوداین، بخش چشمگیری از جمعیت به‌ویژه روستاییان و خویش‌فرمایان در عمل تحت پوشش هیچ برنامه بیمه‌ای یا حمایتی قرار نگرفته بودند.

وجود همپوشانی‌ها و خلأهای جدی در حوزه تأمین اجتماعی کشور در اوایل دهه ۱۳۵۰ دولت وقت را بر آن داشت که تدابیری را برای انسجام حوزه تأمین اجتماعی در نظر بگیرد؛ بر اساس همین ، با تشکیل وزارت رفاه اجتماعی در سال ۱۳۵۳ وظایف و اختیارات مربوط به امور بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌ها و خدمات بهداشتی و رفاهی به

این وزارتخانه واگذار شد؛ اما نظم جدید حتی با تشکیل سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴ و تأسیس سازمان تأمین خدمات درمانی دوام زیادی نیافت. پس از آن، در سال ۱۳۵۵ با ادغام دو وزارتخانه رفاه اجتماعی و بهداری، «وزارت بهداری و بهزیستی» تشکیل شد و تمامی سازمان‌ها، نهادها، مراکز بیمه‌ای، رفاهی، بهداشتی و درمانی به این وزارت منتقل یا وابسته شدند. با این اقدام، گام دیگری برای تمرکز و یکپارچگی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور برداشته شد.[۱]

۲-۳-۳. عملکرد صندوق‌های بازنشستگی

متأسفانه دسترسی به آمارهای سری زمانی برای دوره بلندمدت در کشور ما دشوار است. یکی از دلایل این فقر آماری در کشور فقدان تقاضا از سوی مدیران و کارشناسان دستگاه‌های دولتی و متخصصان و محققان دانشگاهی است. مسئله دیگر، دشواری دسترسی به بانک اطلاعات داده‌های آماری دستگاه‌های دولتی است. خوشبختانه، در دوره قبل از انقلاب تلاش چشمگیری در زمینهٔ گردآوری آمارهای سری زمانی بازنشستگان، از کار افتادگان و مستمری‌بگیران بر اساس پرونده‌های موجود در صندوق بازنشستگی کشوری صورت گرفته که مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا در سال ۱۳۹۵ آنها را مجدداً منتشر کرده است. باید توجه داشت که مشکل این آمارها، مشخص نبودن تعداد کارکنان دولتی بیمه‌پرداز در آن است.

از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی از صندوق بازنشستگی کشوری جوان‌تر است، آمارهای سری زمانی آن از سال ۱۳۴۲ به این‌سو وجود دارد که به همت کارشناسان سازمان مدون شده و در سایت سازمان تأمین اجتماعی در دسترس عموم قرار گرفته است.

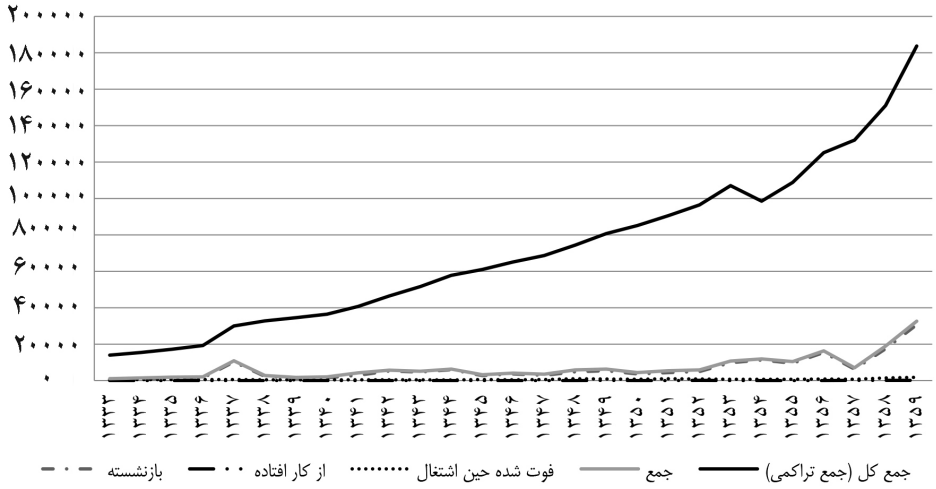
۲-۳-۳-۱. عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری

در دوره ۱۳۳۳-۱۳۵۹ جمع تراکمی تعداد افراد بازنشسته، ازکارافتاده و فوت‌شده حین کار به میزان چشمگیری افزایش یافت و در سال ۱۳۵۹ به ۱۸۳.۷ هزار نفر رسید (نمودار ۵ و جدول ۱۷).

---

۱. گرجی پور، اسماعیل، تجارت فردا، ۲۶ تیرماه ۱۳۹۵ شماره ۱۸۴.

نمودار ۵. موارد برقراری حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه ازکارافتادگی و حقوق وراث مستخدمان شاغل متوفای مشترک صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۳۳ تا سال ۱۳۵۹ (نفر)



مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

جدول ۱۷. موارد برقراری حقوق بازنشستگی و حقوق وظیفه ازکارافتادگی و حقوق وراث مستخدمان شاغل متوفای مشترک صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۳۳ تا سال ۱۳۵۹

وضعیت / سال	بازنشسته	ازکارافتاده	فوت‌شده حین اشتغال	جمع	جمع کل (جمع تراکمی)
۱۳۳۳	۴۹۰	۶	۵۴۸	۱۰۴۴	۱۳۹۷۰
۱۳۴۰	۱۵۳۸	۴	۴۱۳	۱۹۵۵	۳۶۴۲۹
۱۳۵۰	۳۶۲۷	۳۲	۷۴۸	۴۴۰۷	۸۵۱۴۷
۱۳۵۷	۶۲۷۷	۴۷	۶۸۲	۷۰۰۶	۱۳۲۰۹۷
۱۳۵۸	۱۷۴۷۷	۵۱	۱۴۸۰	۱۹۰۰۸	۱۵۱۱۰۵
۱۳۵۹	۳۰۷۱۵	۱۰۰	۱۷۸۵	۳۲۶۰۰	۱۸۳۷۰۵

مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

شمار کل بازنشستگان زنده و از کار افتادگان زنده و فوت‌شدگان مشترک بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۹ به شرح جدول (۱۸) و نمودار (۶) افزایش یافت. در این

مـورد لازم اسـت بـه توضیحـات کارشناسـان مسـئول جمـع‌آوری ایـن آمارهـا از طریـق بررسـی پرونده‌هـا بـه شـرح زیـر توجـه شـود:

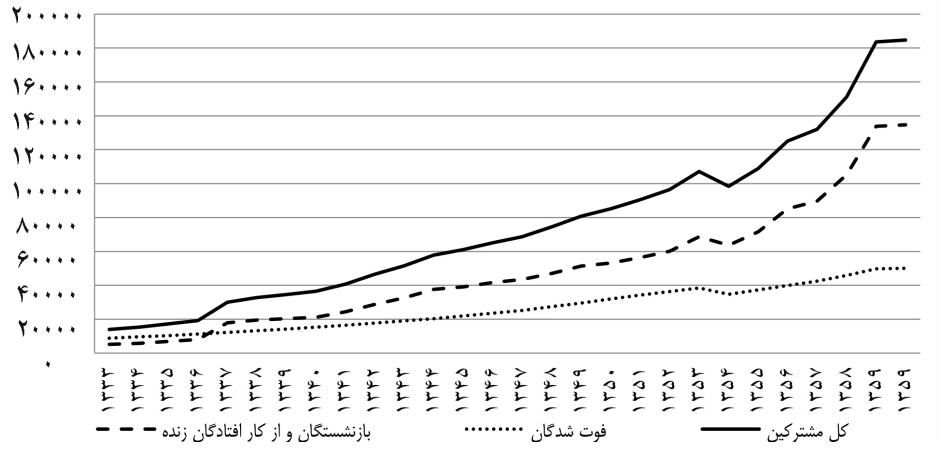
- تعـداد ۱۴۷۶۱ مـورد بازنشسـته و ازکارافتـاده پلیـس و ۵۷۷۰ مـورد فوت‌شـده پلیـس کـه درمجمـوع بالـغ بـر ۲۰۵۳۱ مـورد می‌شـود. بـه دلیـل انتقـال پرونده‌هـای آنهـا بـه شـهربانی از اول ۱۳۵۴ بـه ترتیـب از اعـداد سـتون‌های مربـوط کسـر گردیـده اسـت.
- در سـال ۱۳۵۹ تعـداد هشـتصد پرونـده بازنشسـتگان و از کار افتـادگان و ۲۲۶ پرونـده کارکنـان متوفـی (جمعـاً ۱۰۲۶ مـورد) مربـوط بـه شـهرداری‌ها و سـازمان‌های منحلـه بـه بایگانـی بازنشسـتگان و وظیفه‌بگیـران مشـترک صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری منتقل شـد کـه در سـتون‌های مربـوط اضافـه شـده اسـت.
- در ایـن جـدول و جداولـی کـه بـر اسـاس آن تنظیـم شـده اسـت، پرونده‌هـای راکـد بـه علـت آنکـه تاکنـون دقیقـاً شناسـایی نشـده‌اند از پرونده‌هـای جـاری تفکیـک نگردیده‌انـد.

جدول ۱۸. تعداد کل بازنشستگان و از کار افتادگان زنده و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در هر سال (جمع تراکمی) ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۹

وضعیت / سال	جمع تراکمی		
	بازنشستگان و از کار افتادگان زنده	فوت‌شدگان	کل مشترکین
۱۳۳۳	۵۱۶۳	۸۸۰۷	۱۳۹۷۰
۱۳۴۰	۲۱۱۰۸	۱۵۳۲۱	۳۶۴۲۹
۱۳۵۰	۵۳۱۶۹	۳۱۹۷۸	۸۵۱۴۷
۱۳۵۴	۶۳۶۹۸	۳۴۷۷۹	۹۸۴۷۷
۱۳۵۷	۸۹۶۵۱	۴۲۴۴۶	۱۳۲۰۹۷
۱۳۵۸	۱۰۵۱۷۹	۴۵۹۲۶	۱۵۱۱۰۵
۱۳۵۹	۱۳۳۸۹۴	۴۹۸۱۱	۱۸۳۷۰۵
۱۳۵۹	۱۳۴۶۹۴	۵۰۰۳۷	۱۸۴۷۳۱

مأخـذ: مؤسسـه راهبردهـای بازنشسـتگی صبـا (۱۳۹۵)، خلاصـه اطلاعـات آمـاری مربـوط بـه بازنشسـتگان، ازکارافتـادگان و فوت‌شـدگان مشـترک صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری.

نمودار ۶. تعداد کل بازنشستگان و از کار افتادگان زنده و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در هر سال (جمع تراکمی) ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۹



مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۳ به تفکیک کارکنان رسمی وزارتخانه‌ها، قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و پلیس به ترتیب در جدول (۱۹) درج شده و در نمودار (۷) نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود:

۱. سهم کارکنان رسمی کشوری در این میان با فاصله زیاد از دیگر اعضا بیشتر است.
۲. از سال ۱۳۵۴- همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد پرونده کارکنان بازنشسته پلیس از صندوق بازنشستگی کنار گذاشته شده است.

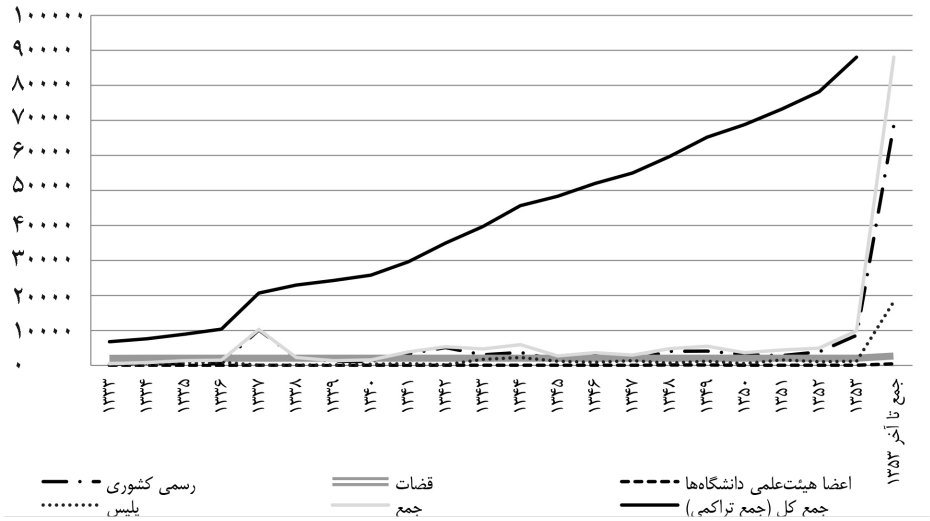
نکته مهم این است که تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در ظرف بیست سال از حدود ۶/۸ هزار نفر به ۸۸/۱ هزار نفر رسیده که این پدیده بیانگر افزایش چشمگیر کارکنان رسمی دولت در دهه‌های ۱۳۱۰ و ۱۳۲۰ است.

جدول ۱۹. تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۵۳- ۱۳۳۳ به تفکیک رسمی کشوری، قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و پلیس (شامل بازنشستگان متوفی)

نوع مستخدمین / سال	رسمی کشوری	قضات	اعضا هیئت‌علمی دانشگاه‌ها	پلیس	جمع	جمع کل (جمع تراکمی)
۱۳۳۳	۲۹۴	۶	۱	۱۸۹	۴۹۰	۶۷۶۴
۱۳۴۰	۱۱۲۸	۳۰	۶	۳۷۴	۱۵۳۸	۲۵۷۸۴
۱۳۵۰	۳۰۸۱	۲۱	۱۷	۵۰۸	۳۶۲۷	۶۸۸۲۴
۱۳۵۳	۸۵۸۹	۶۶	۱۳	۱۲۱۳	۹۸۸۱	۸۸۰۶۳
جمع تا آخر ۱۳۵۳	۶۸۷۰۱	۶۶۱	۴۵۵	۱۸۲۴۶	۸۸۰۶۳	

مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

نمودار ۷. تعداد بازنشستگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۵۳- ۱۳۳۳ به تفکیک رسمی کشوری، قضات، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و پلیس (شامل بازنشستگان متوفی)



مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

• کفایت حقوق بازنشستگی اعضای صندوق بازنشستگی کشوری

میانگین حقوق بازنشستگان هر سال طی دوره ۱۳۳۳-۱۳۵۹ به قیمت اسمی و واقعی به ترتیب در جدول (۲۰) و نمودار (۸) آمده است. باید توجه داشت که در جدول و نمودار

مـورد نظـر، میانگیـن حقـوق هـر سـال بـه بازنشسـتگان همـان سـال مربـوط اسـت کـه با اسـتفاده از شـاخص بهـای کالاهـا و خدمـات مصرفـی بـه قیمـت ثابـت سـال ۱۳۹۰ تبدیـل شـده اسـت. البتـه بـه دلیـل دسترسـی نداشـتن بـه شـاخص‌های قیمـت سـال‌های ۱۳۳۳ تـا ۱۳۳۷، ایـن مقـدار بـرای ایـن سـال‌ها حسـاب نشـده اسـت. همان‌طـور کـه ملاحظـه می‌شـود میانگیـن حقـوق بازنشسـتگی برقـرار شـده در هـر سـال بـرای بازنشسـتگان جدیـد بـه قیمت‌هـای ثابـت سـال ۱۳۹۰، طـی دوره ۱۳۳۸ تـا ۱۳۵۹ نوسـان زیـادی داشـته اسـت (از کمتریـن معـادل ۴۵۲۵ هـزار ریـال در سـال ۱۳۵۱ تـا بیشـترین معـادل ۱۱۵۷۶ هـزار ریـال در سـال ۱۳۵۸). رونـد میانگیـن حقـوق بازنشسـتگان هـر سـال بـه قیمـت ثابـت سـال ۱۳۹۰ طـی دوره ۱۳۳۸-۱۳۵۹ در نمـودار (۸) نشـان داده شـده اسـت.

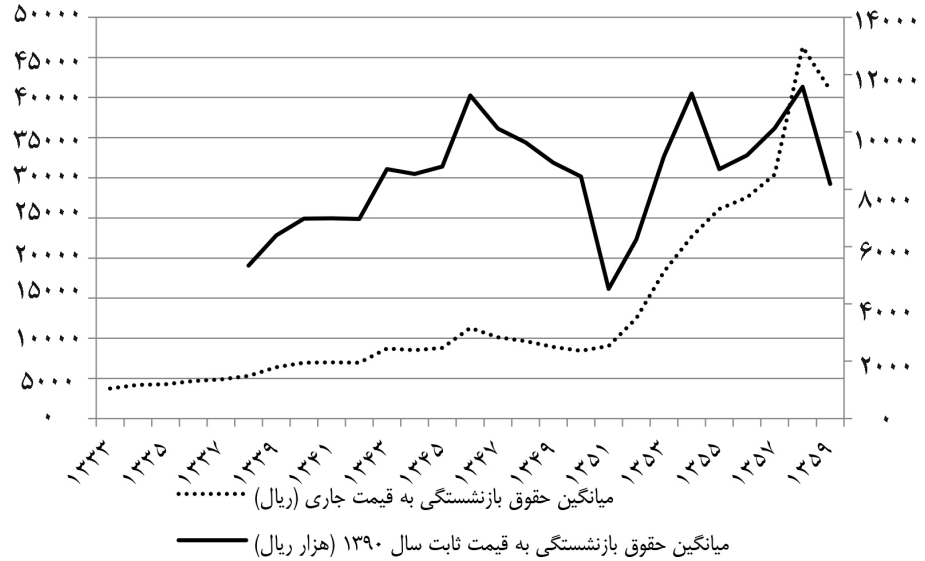
جدول ۲۰. میانگین حقوق ماهانه اسمی و واقعی بازنشستگان هر سال در دوره ۱۳۵۹- ۱۳۳۳

سال بازنشستگی	میانگین حقوق بازنشستگی (ریال)	میانگین حقوق بازنشستگی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (هزار ریال)
۱۳۳۳	۳۷۴۷	---
۱۳۳۴	۴۲۱۱	---
۱۳۳۵	۴۲۹۲	---
۱۳۳۶	۴۶۸۳	---
۱۳۳۷	۴۸۸۷	---
۱۳۳۸	۵۳۳۳	۵۳۳۳
۱۳۳۹	۶۳۹۶	۶۳۹۶
۱۳۴۰	۶۹۷۴	۶۹۷۴
۱۳۴۱	۶۹۸۶	۶۹۸۶
۱۳۴۲	۶۹۶۶	۶۹۶۶
۱۳۴۳	۸۷۰۷	۸۷۰۷
۱۳۴۴	۸۵۳۴	۸۵۳۴
۱۳۴۵	۸۷۹۶	۸۷۹۶
۱۳۴۶	۱۱۲۷۰	۱۱۲۷۰
۱۳۴۷	۱۰۱۱۳	۱۰۱۱۳
۱۳۴۸	۹۶۳۹	۹۶۳۹
۱۳۴۹	۸۹۳۲	۸۹۳۲

سال بازنشستگی	میانگین حقوق بازنشستگی (ریال)	میانگین حقوق بازنشستگی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (هزار ریال)
۱۳۵۰	۸۴۴۳	۸۴۴۳
۱۳۵۱	۹۰۴۹	۴۵۲۵
۱۳۵۲	۱۲۵۰۰	۶۲۵۰
۱۳۵۳	۱۸۳۱۴	۹۱۵۷
۱۳۵۴	۲۲۶۸۶	۱۱۳۴۳
۱۳۵۵	۲۶۱۱۲	۸۷۰۴
۱۳۵۶	۲۷۵۷۰	۹۱۹۰
۱۳۵۷	۳۰۳۸۴	۱۰۱۲۸
۱۳۵۸	۴۶۳۰۴	۱۱۵۷۶
۱۳۵۹	۴۰۹۵۷	۸۱۹۱

توضیح: به دلیل در دسترس نبودن شاخص‌های قیمت سال‌های ۱۳۳۳ تا ۱۳۳۷، این مقدار برای این سال‌ها حساب نشده است.

مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

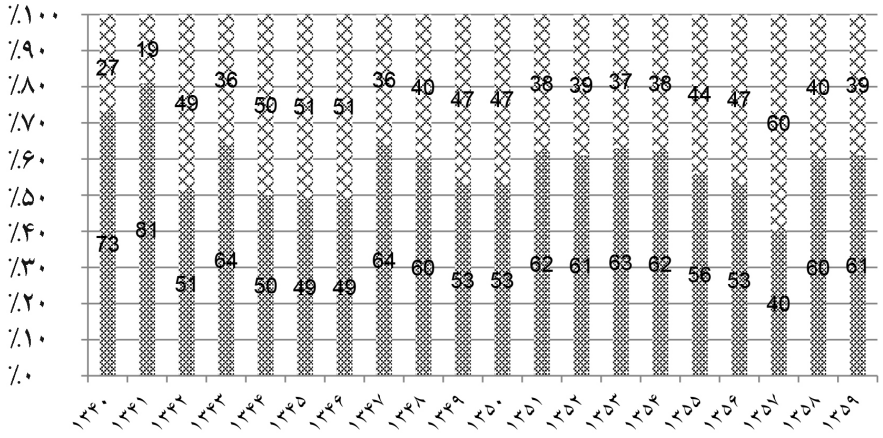


مأخذ: مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، ازکارافتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری.

- **پایداری مالی صندوق بازنشستگی کشوری**

آمارهـای موجـود بیانگـر آن اسـت کـه در دوره زمانـی ۱۳۴۰-۱۳۵۹، دولـت همـواره بخشـی از منابـع مالـی صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان خـود را پرداختـه اسـت و ایـن سـهم پیوسـته در نوسـان بـوده و بیـن حداقـل ۱۹ درصـد و حداکثـر ۶۰ درصـد قـرار داشـته اسـت (نمـودار ۹).

نمودار ۹. سهم کمک دولت و کسورات بازنشستگی از منابع صندوق بازنشستگی کشوری (درصد)



مأخـذ: مؤسسـه راهبردهـای بازنشسـتگی صبـا (۱۳۹۵)، خلاصـه اطلاعـات آمـاری مربـوط بـه بازنشسـتگان، ازکارافتـادگان و فوت‌شـدگان مشـترک صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری.

۲-۳-۳-۲. عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

- **تعداد افراد تحت پوشش سازمان**

تعـداد افـراد تحـت پوشـش سـازمان شـامل بیمه‌شـدگان و مسـتمری‌بگیران اصلـی و تبعـی در مـدت هفـده سـال منتهـی بـه انقـلاب اسـلامی به‌سـرعت افزایـش یافـت و در سـال ۱۳۵۷ بـه ترتیـب بـه ۶/۶ و ۲/۵ میلیـون نفـر رسـید (جـدول ۲۱).

جدول ۲۱: تعداد افراد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷ (نفر)

سال	بیمه‌شدگان			مستمری‌بگیران			تحت پوشش
	اصلی	تبعی	جمع	اصلی	تبعی	جمع	
۱۳۴۰	۳۰۶۱۳۰	۸۹۲۴۵۲	۱۱۹۸۵۸۲	۱۸۹۲۲	۱۵۱۱۸	۳۴۰۴۰	۱۲۳۲۶۲۲
۱۳۵۰	۸۳۳۵۸۴	۲۴۳۶۷۴۸	۳۲۷۰۳۳۲	۶۴۱۶۷	۵۱۱۱۹	۱۱۵۲۸۶	۳۳۸۵۶۱۸
۱۳۵۷	۱۸۱۱۷۳۶	۴۸۳۷۹۶۷	۶۶۴۹۷۰۳	۱۴۴۳۹۵	۱۰۲۴۶۱	۲۴۶۸۵۶	۶۸۹۶۵۵۹

مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

• ضریب پوشش بیمه تأمین اجتماعی

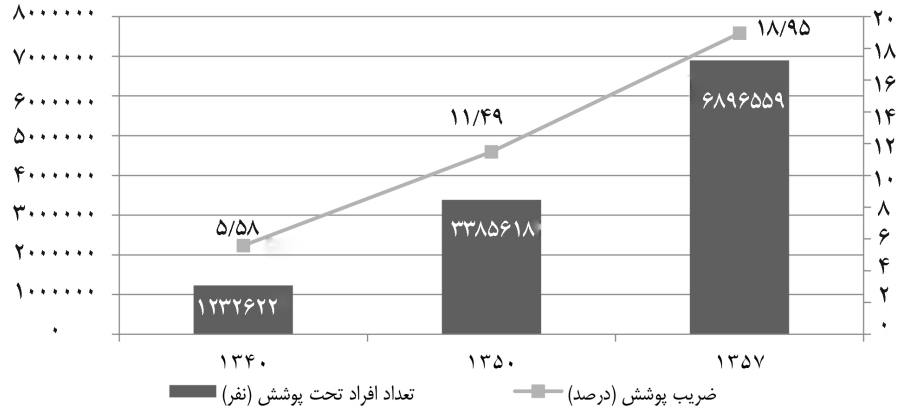
به دلیل رشد سریع تعداد افراد تحت پوشش سازمان در دوره ۱۳۵۷-۱۳۴۰، ضریب پوشش بیمه در کشور بیش از سه برابر شد و در انتهای این دوره به حدود ۱۹ درصد رسید (جدول ۲۲ و نمودار ۱۰).

جدول ۲۲. ضریب پوشش سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷

سال	تعداد افراد تحت پوشش (نفر)	جمعیت کل کشور (نفر)	ضریب پوشش (درصد)
۱۳۴۰	۱۲۳۲۶۲۲	۲۲۰۷۹۰۰۰	۵/۵۸
۱۳۵۰	۳۳۸۵۶۱۸	۲۹۴۶۴۰۰۰	۱۱/۴۹
۱۳۵۷	۶۸۹۶۵۵۹	۳۶۳۸۹۰۰۰	۱۸/۹۵

مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

نمودار ۱۰. ضریب پوشش سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷



مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

- **ضریب نفوذ بیمه‌ای سازمان**

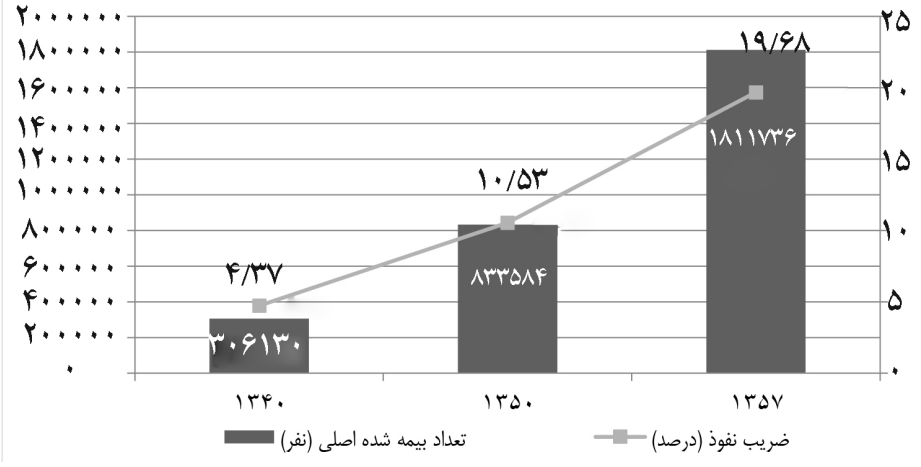
در دوره ۱۳۵۷-۱۳۴۰، ضریب نفوذ بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی نیز همانند ضریب پوشش آن افزایش زیادی داشت (جدول ۲۳ و نمودار ۱۱)؛ یعنی در دوره مورد نظر، تعداد بیمه‌شدگان اصلی از جمعیت شاغل کشور سریع‌تر رشد یافته است.

جدول ۲۳. ضریب نفوذ بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷

سال	تعداد بیمه‌شده اصلی (نفر)	جمعیت شاغل کشور (نفر)	ضریب نفوذ (درصد)
۱۳۴۰	۳۰۶۱۳۰	۶۴۷۷۸۸۷	۴/۷۳
۱۳۵۰	۸۳۳۵۸۴	۷۹۱۴۶۱۱	۱۰/۵۳
۱۳۵۷	۱۸۱۱۷۳۶	۹۲۰۴۱۰۴	۱۹/۶۸

مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

نمودار ۱۱. ضریب نفوذ بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷



مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

- **پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی**

به‌منظور سنجش پایداری مالی سازمان‌های بیمه‌ای از شاخص‌های متنوعی استفاده می‌شود. در اینجا بر اساس داده‌های آماری در دسترس فقط به نسبت پشتیبانی اشاره شده است که این نسبت یکی از شاخص‌های متداول برای ارزیابی پایداری مالی است.

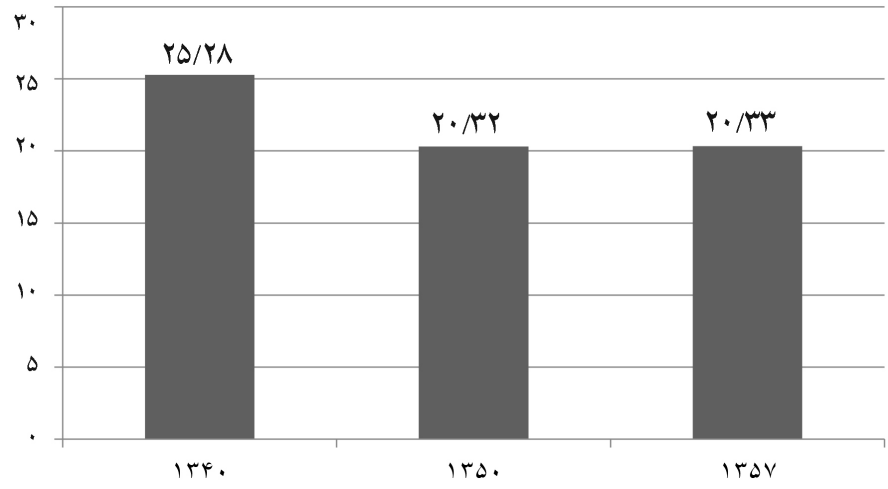
صندوق‌های تأمین اجتماعی در دوره جوانی خود که میزان پوشش و ضریب نفوذ خود را به‌سرعت افزایش می‌دهند، از نسبت بالای پشتیبانی برخوردار می‌شوند؛ اما با گذشت زمان انتظار می‌رود، این نسبت تنزل یابد. همان‌طور که در جدول زیر آمده است نسبت پشتیبانی در بدو تأسیس سازمان بیش از ۲۵ نفر بوده؛ اما در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷ این نسبت کاهش یافته و به حدود ۲۰ نفر رسیده است (جدول ۲۴ و نمودار ۱۲).

جدول ۲۴. نسبت پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷

سال	تعداد بیمه‌شده اصلی (نفر)	مستمری‌بگیران (پرونده)	نسبت پشتیبانی
۱۳۴۰	۳۰۶۱۳۰	۱۲۱۱۱	۲۵/۲۸
۱۳۵۰	۸۳۳۵۸۴	۴۱۰۳۲	۲۰/۳۲
۱۳۵۷	۱۸۱۱۷۳۶	۸۹۱۰۴	۲۰/۳۳

مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

نمودار ۱۲. نسبت پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷



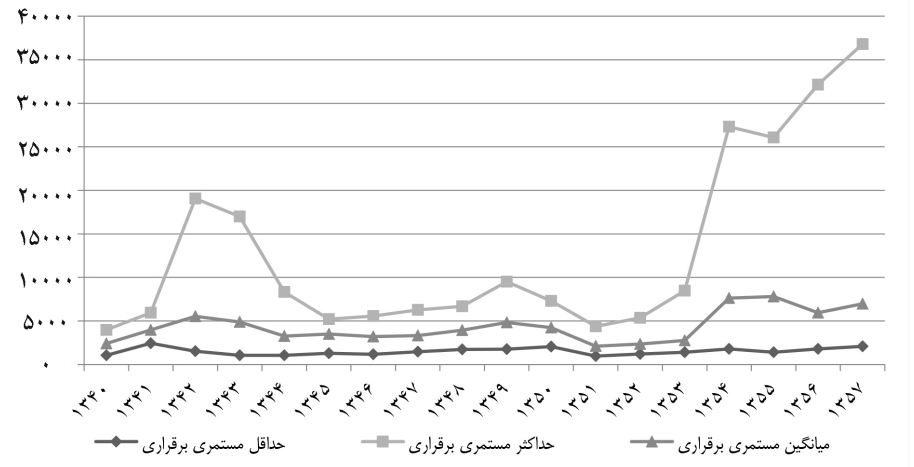
مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

نسبت پشتیبانی بیشتری که در دوره جوانی سازمان وجود داشته، بیانگر پایداری مالی آن در دوره مورد نظر بوده است. باید توجه داشت که آستانه بحرانی این نسبت در حدود ۶ تعیین شده و در آن زمان، سازمان از این آستانه فاصله قابل ملاحظه‌ای داشته است.

• کفایت مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی

به‌منظور اندازه‌گیری میزان حفاظت و پشتیبانی مستمری دریافتی بازنشستگان در مقابل فقر و کاهش استانداردهای زندگی در دوران بازنشستگی از شاخص کفایت استفاده شده است.

نمودار ۱۳. مقایسه میانگین مستمری برقراری بازنشستگان و حداقل و حداکثر مستمری آنها به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ طی سال‌های ۵۷- ۱۳۴۰ (هزار ریال)



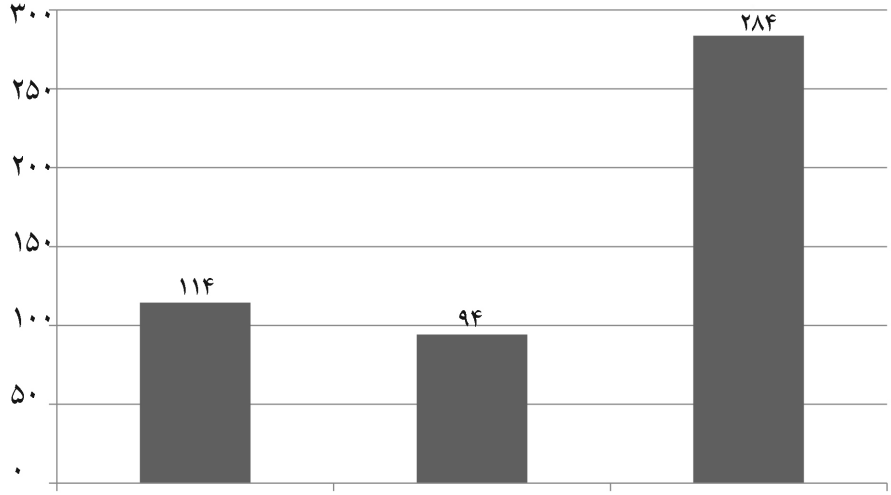
توضیح برای تبدیل به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، از شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی بانک مرکزی ایران استفاده شده است.
مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

همان‌طور که در نمودار ۱۳ آمده، در دوره ۱۸ ساله ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۹ تغییر چندانی در میانگین و حداقل مستمری برقراری به قیمت ثابت صورت نگرفت. بعد از آن تا سال ۱۳۵۳ مقدار این دو شاخص حتی کاهش یافت؛ اما به دنبال افزایش قیمت نفت در بازار جهانی و گشایشی که در وضع مالی دولت رخ داد حداقل متوسط مستمری به قیمت ثابت افزایش یافت. نکته مهم آن است که میزان افزایش حداکثر مستمری‌ها در دوره رونق نفتی بیش از متوسط و حداقل مستمری‌های برقرار شده بود.

• کارایی سازمان تأمین اجتماعی

نسبت بیمه‌شده و مستمری‌بگیران به کارکنان سازمان اجتماعی گویای آن است که در سال ۱۳۴۰ به ازای هر ۱۱۴ نفر بیمه‌شده و مستمری‌بگیر یک نفر در سازمان به کار اشتغال داشته است. این نسبت در سال ۱۳۵۰ کمتر شد؛ اما در سال ۱۳۵۷ به ۲۸۴ نفر افزایش یافت.

نمودار ۱۴. نسبت بیمه‌شده و مستمری‌بگیر به کارکنان بیمه‌ای در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷ (نفر)



مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

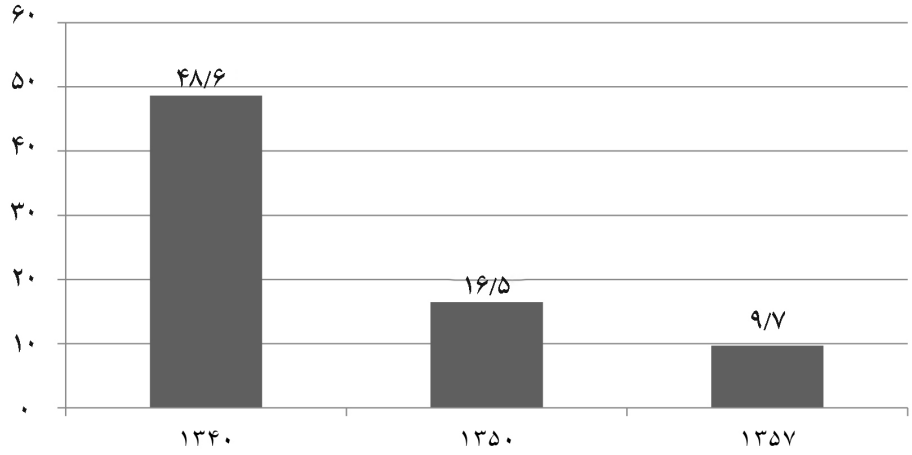
کارایی سازمان در حالی افزایش یافته است که با گذر زمان به‌تدریج کارگاه‌های کوچک‌تر شناسایی، و شاغلان آنها مشمول بیمه اجتماعی شده‌اند (جدول ۲۵ و نمودار ۱۵).

جدول ۲۵. نسبت بیمه‌شدگان اجباری به کارگاه فعال در سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷

سال	بیمه‌شدگان اجباری (نفر)	کارگاه فعال (تعداد)	نسبت بیمه‌شدگان اجباری به کارگاه فعال
۱۳۴۰	۳۰۶۱۳۰	۶۲۹۵	۴۸/۶
۱۳۵۰	۸۳۳۲۱۸	۵۰۶۴۹	۱۶/۵
۱۳۵۷	۱۸۱۰۰۲۱	۱۸۷۰۹۳	۹/۷

مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

نمودار ۱۵. نسبت بیمه‌شدگان اجباری به کارگاه فعال در سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۵۷ (نفر)



مأخذ: آمار پنجاه‌ساله سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۰- ۱۳۴۰.

فهرست منابع فصل دوم

- اشـرف، احمـد (۱۳۵۹)، موانـع تاریخـی رشـد سـرمایه‌داری در ایـران: دوره قاجـار، تهـران، انتشـارات زمینـه.
- اشـرف، احمـد، بنوعزیـزی، علـی (۱۳۸۷) طبقـات اجتماعـی، دولـت و انقـلاب در ایـران، ترجمـه سـهیلا ترابـی فارسـانی، تهـران: انتشـارات نیلوفـر.
- آبراهمیـان، یرواند (۱۳۷۷)، ایـران بیـن دو انقـلاب، ترجمـه احمـد گل‌محمـدی و محمدابراهیـم فتاحـی، تهـران: نشـر نـی.
- بـاری یـر، جولیـان (۱۳۶۳) اقتصـاد ایـران ۱۹۰۰-۱۹۷۰، مؤسسـه حسابرسـی سـازمان صنایـع ملـی و سـازمان برنامـه.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش سالانه و ترازنامه، برای سال‌های مختلف.
- برنامه‌هـای عمرانـی تجدیـد نظـر شـده، بانـک مرکـزی جمهـوری اسـلامی ایـران، حسـاب‌های ملـی ایـران، اسـفند ۱۳۸۱،
- خلعتبری، فیروزه (۱۳۶۸)، ایران؛ کالبد شکافی یک توسعه، دست‌نویس.
- سـهرابی حمیـد و مدیـک آقاجانیـان (فروردیـن ۱۳۶۰)، سـازمان برنامـه و بودجـه، دفتـر برنامه‌ریـزی اجتماعـی و نیـروی انسـانی، مطالعـه تطبیقـی وضـع درآمدهـا و هزینه‌هـا در مناطـق شـهری ایـران -۱۳۵ ۱۳۵۷.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳)، گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران.
- سایت رسمی سازمان بازنشستگی کشوری.
- علامـه حلّـی، حسـن بـن یوسـف (بی‌تـا)، تذکره‌الفقهـاء، ج ۵، ص ۷ – ۸، مؤسسـه آل البیـت (ع)، قـم، چـاپ اول.
- علی‌اکبـری، دکتـر محمـد (۱۳۹۵) رفـاه اجتماعـی در ایـران معاصـر، مؤسسـه عالـی پژوهـش تأمیـن اجتماعـی.
- عیسـوی، چارلـز (۱۳۶۲)، تاریـخ اقتصـادی ایـران (عصـر قاجـار، ۱۲۱۵-۱۳۳۲ ه. ق)، ترجمـه یعقـوب

آژند، تهران، چاپ اول، نشر گستره.
- فاتح، مصطفی (۱۳۵۸)، پنجاه سال نفت ایران، چاپ دوم، تهران: انتشارات علمی.
- فلور، ویلم (۱۳۶۵)، جستارهایی از تاریخ اجتماعی ایران در عصر قاجار، جلد دوم، ترجمه ابوالقاسم سری، انتشارات توس.
- فلور، ویلم (۱۳۷۱)، اتحادیه‌های کارگری و قانون کار در ایران ۱۹۴۱- ۱۹۰۰، ترجمه دکتر ابوالقاسم سری، انتشارات توس.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۷۲)، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.
- کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، انتشارات گام نو.
- گرجی پور، اسماعیل، (تیرماه ۱۳۹۵)، «تجارت فردا»، ۲۶ شماره ۱۸۴.
- لمبتون، آن (۱۳۷۸)، مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران: نشر کتاب.
- لمبتون، آن. ک. س. (۱۳۶۳)، سیری در تاریخ ایران بعد از اسلام، ترجمه یعقوب آژند، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر.
- مرکز آمار ایران (بی‌تا)، بیان آماری تحولات اقتصادی- اجتماعی ایران در دوره پهلوی.
- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن برای سال‌های مختلف.
- مؤسسه راهبردی بازنشستگی صبا (۱۳۹۵)، خلاصه اطلاعات آماری مربوط به بازنشستگان، از کار افتادگان و فوت‌شدگان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری ۱۳۵۹- ۱۳۰۱.
- میلیسپو (۱۳۵۶)، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه دکتر حسین ابوترابیان، تهران، انتشارات پیام.
- ورهرام، غلامرضا (۱۳۶۷)، نظام سیاسی و سازمان‌های اجتماعی ایران در عصر قاجار، تهران: مؤسسه انتشارات معین.
- یکتایی، مجید (۱۳۵۲)، تاریخ دارایی ایران، چاپ سوم، مرکز انتشار کتاب‌فروشی دهخدا.

- Oshima, H. T. Employment and Income Policies for Iran, Icome Distribution, Mission Working Paper, ILO, Geneva, 1973.
- Pesaran, M.H. Income Distribution and Its Major Detrminants in Iran, in Iran past Present and Future, Aspen Institute for Humanistic Studies.Colorado,1976.
- Mehran,F. Income Distribution of Iran, statistic of inequality, ILO, Geneva, 1975.
- Hadi Salehi Esfahani M. Hashem Pesaran (march 2008).Iranian Economy in the Twentieth Century: A Global Perspective. Paper presented in the conference on Iran and Iranian Studies in the 20th Century at the University of Toronto.
- Banani, Amin (1961), The Modernization of Iran, 1921-1941, Stanford University Press.
- Pesaran, M. Hashem. 1997. “The Iranian Economy During the Pahlavi Era,” in Ehsan Yarshater, Encyclopaedia Iranica, Vol. VIII Fascicle 2, Economy V-Education XX. Costa Mesa, CA: Mazda Publishers.
- Amuzegar, Jahangir, and M. Ali Fekrat. 1971. Iran: Economic Development Under Dualistic Conditions. Chicago: University of Chicago Press.

فصل سوم:

نظام تأمین اجتماعی ایران در دوره پس از انقلاب اسلامی

در ایـن قسـمت تحـولات نظـام تأمیـن اجتماعـی در دوره پـس از انقـلاب اسـلامی مطالعـه خواهـد شـد. دامنـه زمانـی ایـن مطالعـه، دوره نسـبتاً طولانـی ۱۳۹۵-۱۳۵۸ را در برمی‌گیـرد و در مـواردی کـه اطلاعـات آمـاری وجـود دارد، مباحـث مـورد بحـث بـا توجـه بـه ایـن داده‌هـا تحلیـل خواهـد شـد؛ امـا دامنـه موضوعـی ایـن بخـش از مطالعـه بـه ارزیابـی عملکـرد سـازمان تأمیـن اجتماعـی و صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری در حـوزه بیمـه بازنشسـتگی و خدمـات درمانـی محـدود خواهـد بـود. بااین‌حـال به‌منظـور نشـان دادن تصویـری جامـع از وضعیـت کشـور در ایـن حـوزه، بـه ارزیابـی نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی در کشـور نیـز توجـه خواهیـم کرد. رویکـرد مـا در ایـن بخـش از مطالعـه، ایـن اسـت کـه موضـوع مـورد بررسـی را از سـه منظـر مـورد تحلیـل قـرار دهیـم:

۱. بستر سیاسی و شاخص‌های محیطی؛
۲. مشخصات نظام رفاه و تأمین اجتماعی در دوره بعد از انقلاب اسلامی؛
۳. ارزیابـی عملکـرد سـازمان تأمیـن اجتماعـی و صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری از دیـد منتفـع شـوندگان از ایـن طرح‌هـا.

تحـت عنـوان بسـتر سیاسـی و شـاخص‌های محیطـی بـه پنـج موضـوع بـه شـرح زیـر پرداخته‌ایـم:

۱. بسـتر سیاسـی: در ایـن مـورد بایـد گفـت انقـلاب اسـلامی ایـران بـا ارجـاع بـه ارزش‌هـای اسـلامی در امـر حکمرانـی و عدالـت اجتماعـی، تحولـی اساسـی در سـاختار قـدرت

سیاسی، نظام اقتصادی و اولویت‌های مربوط به عدالت توزیعی و رفاه اجتماعی به وجود آورد؛ ازاین‌رو لازم است به بازتاب این ارزش‌ها در ساختار سیاسی و برنامه‌های رفاه اجتماعی کشور توجه شود. به نظر می‌رسد، درک نکردن تمایز میان ماهیت طرح‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی، تفرق سازمان‌های بیمه اجتماعی و درمانی و تداخل وظایف سازمان‌ها و نهادهای رفاه و تأمین اجتماعی در این دوره به تلفیق مباحث عدالت اسلامی و وظایف دولت رفاه از یک‌سو و دوگانگی در قدرت سیاسی از سوی دیگر نسبت داده می‌شود.

۲. تحول جمعیت و تأثیر آن بر عرضه نیروی کار: افزایش نرخ باروری و کاهش نرخ مرگ و میر در دهه اول انقلاب، موجب افزایش چشمگیر عرضه نیروی کار در دهه سوم و چهارم بعد از انقلاب شد. گسترش آموزش عالی در کشور نیز بازار کار را با ورود خیل عظیم نیروی کار تحصیل‌کرده مواجه کرد. در این میان افزایش امید به زندگی در میان زنان و مردان، سبب افزایش مصارف سازمان‌های بیمه‌ای و درمانی شد.

۳. رشد اقتصادی و تقاضای نیروی کار: مهم‌ترین عاملی که در محیط اقتصادی بر سرنوشت بازار کار و سازمان‌های بازنشستگی تأثیر گذاشت، عملکرد ضعیف اقتصاد ایران در دوره پس از انقلاب اسلامی و به‌تبع آن کندی افزایش تقاضا برای نیروی کار بود. این عامل سبب شد تا اقتصاد کشور نتواند به نحو مطلوب از پنجره جمعیتی که در این دوره ایجاد شده بود، بهره‌برداری کند. به دلیل عملکرد ضعیف اقتصاد کشور بود که نرخ مشارکت اقتصادی نیروی کار کاهش یافت و نرخ بیکاری به‌ویژه در میان جوانان، زنان و افراد تحصیل‌کرده در مقیاس بی‌سابقه‌ای افزایش یافت. مجموعه این عوامل بر ورودی صندوق‌های بازنشستگی و سطح دستمزدها و به‌تبع آن منابع مالی در دسترس صندوق‌های بازنشستگی اثر نامطلوب گذاشت.

۴. وضع مالی دولت: در همه کشورها وضع مالی دولت یکی از عوامل مهم مؤثر بر اعمال سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی است. واقعیت این است که در دوره پس از انقلاب اسلامی، به‌رغم افزایش وظایف اقتصادی و اجتماعی قوه مجریه، این قوه با مستثنا

کـردن بسـیاری از فعالیت‌هـای اقتصـادی از حـوزه نظـارت و مالیات‌گیـری دولـت، همچنیـن ارتـزاق بسـیاری از نهادهـای مـوازی از بودجـه عمومـی، همـواره دچـار اسـتیصال مالـی و کسـری بودجـه بـوده اسـت. درواقـع پاییـن بـودن نـرخ رشـد اقتصـادی موجـب کاهـش پایه‌هـای مالیاتـی می‌شـد و ضعـف قـدرت مالیات‌سـتانی دولـت بودجـه آن را بـه عایـدات نفتـی پرنوسـان وابسـته می‌کـرد. همیـن عوامـل موجـب اسـتقراض دولـت از بانـک مرکـزی و سیسـتم بانکـی شـد و در طـی سـالیان متمـادی دولـت را از ایفـای به‌موقـع تعهـدات مالـی خـود بـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی بازداشـت. در دوره پـس از انقـلاب قانون‌گـذاران بـا مصوبـات خـود در حـدود ۲۹ مـورد تعهـدات مالـی اضافـی را بـه سـازمان‌های بیمـه‌ای محـول کـرده اسـت کـه جنبـه حمایتـی داشـته و دولـت را بـه تأمیـن مالـی ایـن تعهـدات اضافـی مکلـف کـرده اسـت. در اینجـا عـلاوه بـر توضیـح پیامدهـای منفـی کسـری مزمـن بودجـه دولـت بـر ثبـات اقتصـاد کلان، انباشـت بدهی‌هـای دولـت بـه سـازمان تأمیـن اجتماعـی و صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری بـه تفصیـل و بـه تفکیـک منشـأ قانونـی آن بررسـی شـده اسـت.

۵. ارتبـاط صندوق‌هـای بازنشسـتگی بـا بازارهـای مالـی: صندوق‌هـای بیمـه‌ای کـه بـر ذخیـره مالـی کامـل[1] یـا جزئـی[2] مبتنـی هسـتند، به‌منظـور حفـظ ارزش ذخایـر مالـی خـود و کسـب سـود بـه بازارهـای مالـی وارد می‌شـوند. ایـن مؤسسـات در طرح‌هـای بیمـه انفـرادی در دوره انباشـت سـرمایه نیـز، بـه وکالـت از شـخص بیمه‌گـذار وجـوه پس‌انـداز او را در بازارهـای مالـی سـرمایه‌گذاری می‌کننـد و در آغـاز دوره بازنشسـتگی افـراد، شـرکت‌های بیمـه خصوصـی در ازای دریافـت اصـل و فـرع پس‌انـداز شـخص در دوره قبـل، پرداخـت مسـتمری ثابتـی را تـا پایـان عمـر شـخص بـه او تعهـد می‌کننـد؛ بدیـن ترتیـب میـان بازارهـای مالـی و طرح‌هـای بیمـه بازنشسـتگی رابطـه وثیقـی برقـرار می‌شـود. در ایـن قسـمت، پـس از توضیـح نحـوه عمـل انـواع بازارهـای مالـی و اهمیـت آنهـا بـرای صندوق‌هـای بازنشسـتگی، بـه عقب‌ماندگـی بازارهـای مالـی ایـران پرداخته‌ایـم سـپس رابطـه سـازمان تأمیـن اجتماعـی و صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری را

1. Fully Funded
2. Partially Funded

بـا بازارهـای پـول، بدهـی و سـرمایه توضیـح داده‌ایـم. درواقـع هرچنـد هـر دو سـازمان قبـل از افزایـش بدهی‌هـای دولـت و انتخـاب شـیوه رد دیـون به‌صـورت واگـذاری شـرکت‌های دولتـی، سـرمایه‌گذاری‌هایی را در حوزه‌هـای مختلـف انجـام داده بودنـد، امـا اداره بنگاه‌هـای صنعتـی و معدنـی از سـوی صندوق‌هـای بازنشسـتگی امـری اسـت کـه به‌طـور عمـده بعـد از اتخـاذ ایـن شـیوه بـرای رد دیـون دولـت در صندوق‌هـا تفـوق یافتـه اسـت. در قسـمت دوم ایـن تحقیـق، مشـخصات نظـام رفـاه و تأمیـن اجتماعـی در دوره بعـد از انقـلاب اسـلامی تحـت عناویـن زیـر مـورد مطالعـه قـرار گرفتـه اسـت:

۱. راهبردهـای نظـام تأمیـن اجتماعـی: در ایـن قسـمت راهبردهـای بیمـه‌ای، حمایتی و امـدادی به‌اجمـال تعریـف شـده اسـت.

۲. خدمـات حـوزه تأمیـن اجتماعـی: در اینجـا ابتـدا پوشـش خدمـات بازنشسـتگی صندوق‌هـای اصلـی و اختصاصـی و سـهم آنهـا از بـازار طرح‌هـای بازنشسـتگی تشـریح شـده، سـپس سـازمان‌های متولـی ارائـه بیمـه درمانـی بـا تأکیـد بـر سـازمان بیمـه سـلامت مشـخص شـده اسـت. پـس از ایـن سـازمان‌های متولـی خدمـات حمایتـی و امـدادی احصـاء شـده و درنهایت دربـاره پیامدهـای منفـی تداخـل و تـوازی وظایـف سـازمان‌های مختلـف در حـوزه بازنشسـتگی، درمـان، حمایت‌هـای اجتماعـی و امـدادی بحـث شـده اسـت.

۳. سـاختار حاکمیتـی و سیاسـت‌گذاری: ایـن سـاختارها در امـور رفـاه اجتماعـی، سـازمان تأمیـن اجتماعـی و صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری بـه تفکیـک ارزیابـی شـده اسـت. نتایـج مطالعـه گویـای آن اسـت کـه اجـرای قانـون سـاختار نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی (مصـوب سـال ۱۳۸۳) معطـل مانـده و وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعـی کـه از سـال ۱۳۹۰ متولـی اجـرای ایـن قانـون شـده اسـت، فاقـد سـاختار سـازمانی و اجرایـی مناسـب بـرای بـه ثمـر رسـاندن اهـداف قانـون مذکـور اسـت. شـورای عالـی رفـاه نیـز در دولت‌هـای نهـم و دهـم عمـلاً تشـکیل جلسـه نـداد و در دولـت یازدهـم نیـز به‌عنـوان نهـاد سیاسـت‌گذار، از جایـگاه لازم برخـوردار نبـوده اسـت. در بیـش از دوازده سـالی کـه از تصویـب قانـون سـاختار نظـام جامـع می‌گـذرد، بـه تکالیـف تعییـن شـده در قانـون مبنـی بـر سـاماندهی امـور بیمـه بازنشسـتگی، حمایتـی و امـدادی توجهـی نشـده

است و امروزه نه مقام تنظیم‌گر[1] برای صندوق‌ها و شرکت‌های بیمه بازنشستگی و عمر وجود دارد و نه بر سازمان‌ها و نهادهای دولتی، نهادهای متولی برآمده از انقلاب اسلامی و مؤسسات خیریه خصوصی نظارت مؤثری صورت می‌گیرد.

تا آنجا که به ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری در سازمان تأمین اجتماعی مربوط می‌شود، پس از تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بیشتر اعضای هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و مدیرعامل این سازمان را وزیر انتخاب کرده است. عجیب آنکه به‌موجب قانون این هیئت‌امنای دولتی، به‌مثابه هیئت‌امنای همه صندوق‌های بازنشستگی عمل می‌کند، بدون آنکه نمایندگانی از ذینفعان این صندوق‌ها در آن عضویت داشته باشند.

تا جایی که به ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری صندوق بازنشستگی مربوط می‌شود، باید گفت اداره‌ها و وزارتخانه متولی این صندوق از سال ۱۳۵۳ به این سو، چهار مرتبه تغییر یافته و تنها از سال ۱۳۷۳ محاسبات بیمه‌ای در آن معمول شده است. صندوق بازنشستگی کشوری صندوقی دولتی است که دولت برای سالیان متوالی سهم خود را به عنوان کارفرما به آن پرداخت نکرده و این صندوق از ابتدای تشکیل همواره به کمک‌های مالی دولت وابسته بوده است. امروزه با افزایش کمک‌های دولت به این صندوق و صندوق نیروهای مسلح، دولت با مخمصه مالی جدی مواجه شده است. نکته مهم این است که کارکنان همه وزارتخانه‌ها از خدمات این صندوق استفاده نمی‌کنند؛ مثلاً وزارت دفاع، وزارت نفت و وزارت اطلاعات. کارکنان شرکت‌های مهم دولتی، بانک‌ها و شهرداری تهران نیز هریک صندوق‌های خاص خود را دارند. گفتنی است که در سال ۱۳۹۵ از کل حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، بیش از ۵۷ درصد مربوط به وزارت آموزش و پرورش بوده است. وضعیت مالی این صندوق بیش از آنکه تحت تأثیر تصمیمات مدیریت آن باشد، ناشی از سیاست‌های جمعیتی و استخدامی دهه اول انقلاب اسلامی و قوانین متعددی است که در زمینه مقررات بازنشستگی، استخدامی و سیاست‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت به تصویب رسیده است.

1. Regulator

۴. معماری سیستم و پارامترهای عملیاتی آن: سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، هر دو به‌صورت صندوق‌های با مزایای معین[1] طراحی شده‌اند؛ اما چون تعدیل سالیانه مستمری‌ها در هیچ‌یک از دو صندوق از قواعد معینی تبعیت نمی‌کند، ریسک تحولات اقتصادی بر دوش مستمری‌بگیران قرار می‌گیرد. تمایز سازمان تأمین اجتماعی با صندوق بازنشستگی کشوری در این است که اولی بر اندوخته جزئی مبتنی است؛ اما دومی به‌صورت بدون اندوخته است[2]. با این توضیح که از همان ابتدا ذخایر صندوق بازنشستگی حتی برای اجرای سیستم بدون اندوخته نیز کفایت نمی‌کرده است. دلیل آن نیز عدم پرداخت سهم دولت از حق بیمهٔ بازنشستگی برای سالیان دراز بوده است. پارامترهای عملیاتی سیستم شامل سن استحقاق بازنشستگی، سابقه پرداخت حق بیمه، نرخ حق بیمه و نحوه شاخص‌بندی حقوق بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری متفاوت، و در طول زمان دستخوش تغییر بوده است. نکته مهم این است که این پارامترها نه‌تنها در طول زمان هرگز به تناسب نیازهای محاسبات بیمه‌ای تغییر نکرده است، بلکه در عمل به دلیل حمایت‌های بی‌دریغ دولت و مجلس از گروه‌های خاص بدون توجه به اصول بیمه‌ای رو به وخامت گذاشته است.

در قسمت سوم تحقیق حاضر، به عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از دید ذینفعان پرداخته‌ایم. در این قسمت، انواع خدمات این دو سازمان بیمه‌ای و جمعیت تحت پوشش آنها تحلیل شده است. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که در دوره پس از انقلاب، تعداد بیمه‌شدگان اصلی و تبعی این صندوق‌ها افزایش، و ضریب پوشش و ضریب نفوذ بیمه بازنشستگی آنها بهبود یافته است. همچنین هزینه‌های بیمه سلامت به‌دنبال اجرای طرح تحول نظام سلامت در دوره دولت یازدهم به نحو چشمگیری بیشتر شده است. این مسئله بار مالی بیمه درمانی سازمان تأمین اجتماعی را به‌شدت افزایش داد و مشکلات مالی جدی برای این سازمان به وجود آورد. همچنین افزایش هزینه‌های

1. Defined Benefits
2. Pay as you go

سازمان بیمه سلامت بر بودجه عمومی دولت که با کمبود منابع مواجه است، پیامدهای زیانباری گذاشته است. چنین به نظر می‌رسد که ادامه این طرح در دوره برنامه ششم به روال گذشته مقدور نخواهد بود.

بدیهی است در بررسی عملکرد سازمان‌های بیمه بازنشستگی لازم است شاخص‌های پوشش، پایداری مالی، کفایت مستمری، به برابری و کارایی اقتصادی طرح‌های بازنشستگی نیز توجه قرار گیرد. این مباحث را در بخش بعدی مطالعه در قسمت چالش‌های پیش روی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مطرح خواهیم کرد.

۳-۱. بستر سیاسی و شاخص‌های محیطی

پنج دسته عوامل در محیط بیرونی وجود دارند که بسیاری از ویژگی‌های اساسی نظام بازنشستگی هر کشور را تعیین می‌کنند. این عوامل محیطی عبارت‌اند از: بستر سیاسی، کم و کیف جمعیت، وضعیت بازار کار، وضع مالی دولت و عملکرد بازارهای مالی. این عوامل محیطی تأثیر عمیقی بر اهداف برنامه بازنشستگی و تا حد زیادی بر نتایج قابل دستیابی نظام، بر جای می‌گذارند. تا جایی که به بستر سیاسی جامعه مربوط است باید گفت انقلاب اسلامی ایران بر ارزش‌های اسلامی در امر حکمرانی و عدالت اجتماعی مبتنی بود. بدیهی است بازتاب این ارزش‌ها در ساختار سیاسی و برنامه‌های رفاه اجتماعی مورد توجه قرار گیرد.

تا آنجا که به عوامل جمعیتی و بازار کار مربوط است این نکته اهمیت دارد که جهت علیت از سمت طراحی و عملکرد سیستم به سمت محیط بازار کار است؛ برای مثال نرخ مشارکت نیروی کار سالمندان به شدت تحت تأثیر نظام بازنشستگی است و عوامل جمعیتی تا حدی نسبت به این سیاست‌ها برون‌زاست. باید توجه داشت که در مطالعه تحولات بازار کار، ارزیابی نظام اقتصادی از نظر عملکرد آن در حوزه رشد درازمدت اقتصادی ضرورت دارد. نکته دیگر این است که در کشورهای درحال‌توسعه سرمایه‌داری، وجود بازارهای مالی توسعه‌یافته از نظر تأمین رشد اقتصادی پایدار بسیار مهم است و در کشورهای پیشرفته

تعامل میان صندوق‌های بازنشستگی و این بازارها بدیهی انگاشته می‌شود؛ اما در کشور درحال‌توسعه‌ای مانند ایران، توسعه بازارهای مالی با وقفه زمانی نسبت به شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی رخ داده است و عقب‌ماندگی بازارهای مالی در کنار سیاست‌های سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، لطمه‌های جدی به پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی وارد می‌کند. ازاین‌رو در مطالعه حاضر به تفصیل به این موضوعات خواهیم پرداخت.

۳-۱-۱. تحول نظام سیاسی و پیامدهای آن بر نظام اقتصادی

دهه اول انقلاب را می‌توان دوره تنش‌های سیاسی در داخل و اختلال در مناسبات بین‌المللی دانست. تلاش اصلی مسئولان نظام در این دوره، صرف مبارزه با دشمنان داخلی و خارجی و استقرار قدرت بلامنازع جمهوری اسلامی در درون مرزهای ملی شد. ایجاد یک نظام سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آرمانی بر پایه اصول اسلامی که باید از نظام‌های سرمایه‌داری و سوسیالیستی حاکم در آن زمان متمایز می‌بود، یکی از دغدغه‌های مهم نظریه‌پردازان و سیاستمداران دهه اول انقلاب به شمار می‌آمد؛ ازاین‌رو جای شگفتی نیست که در دهه اول برپایی چارچوب‌های حقوقی نظام جدید، تعریف مجدد نقش دولت و بخش خصوصی در اقتصاد و رویکرد جدید به سیاست‌گذاری اقتصادی، در دستور کار دولتمردان قرار می‌گیرد.

۳-۱-۱-۱. ساختار دوگانه قدرت سیاسی (تلفیق سنت و تجدد در سیاست)

برای درک ماهیت قدرت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی، ابتدا لازم است تحولات مهم نظریه‌های فقه سیاسی شیعه را (حداقل در دوره گذار از سنت به تجدد) به اجمال مرور کنیم.

میان بزرگان اندیشه اسلامی بر سر این نظر اجماع وجود دارد که فقه مهم‌ترین دستاورد فکری مسلمانان در حوزه دانش‌های عملی است که وظیفه عمومی آن استنباط احکام شرعی از ادله تفصیلی شریعت است و در نزد اهل سنت کتاب و سنت تنها منابع استنباط احکام شرعی به شمار می‌رود؛ اما در نزد علمای شیعه، اجتهاد نیز در کنار کتاب

و سنت می‌تواند منبع استنباط احکام شرعی باشد. اعتقاد به عقل مجتهد واجد شرایط در استنباط احکام شرعی، انعطاف‌پذیری فقه شیعه را در مواجهه با امور حادث افزایش می‌دهد.

نکته دیگر این است که هرچند در ظاهر احکام فقهی از حیث استنباط احکام شرعی ظاهراً محدود به زمان و مکان خاصی نیست، اما فقه به اعتبار خاستگاه تاریخی خود، دانشی سنتی است و در زمینه و زمانه‌ای زاده شده که عصر اقتدارها در جهان اسلام بوده است. «سنت فقه سیاسی ما انباشته از ادبیات دولت سنتی و وجوه اقتداری مکنون در آن است»[۱].

گفتنی است پیش از دوران مشروطیت، در میان فقهای شیعه نظریه سلطنت اسلامی رایج بود. به گفته فیرحی نقطه ثقل نظریه سلطنت اسلامی بر تفکیک شرع و عرف از یکسو و رابطه علما و سلطان از سوی دیگر استوار بود. پادشاهان صفوی خود را وارث به‌حق شیخ صفی‌الدین اردبیلی می‌دانستند و به‌این‌ترتیب رابطه نسبی خود را با روحانیت شیعه توجیه می‌کردند. آنان با سرکوب نظرات مخالف و کنترل علما، اقتدار بی‌چون و چرای خود را بر دستگاه روحانیت اعمال می‌کردند؛ اما پادشاهان قاجار به دلیل تبار غیرمذهبی خود و ضعف دولت مرکزی در مقابل نیروهای گریز از مرکز، حداقل در نیمه اول سده نوزدهم چنین جایگاهی در نزد روحانیون نداشتند. در سده نوزده، حضور تعدادی از مجتهدان بزرگ در عتبات عالیات- که در محدوده حکمرانی امپراتوری عثمانی قرار داشت، موجب استقلال بیشتر روحانیت از حکومت قاجار می‌شد. البته پس از جنگ جهانی اول و زوال امپراتوری عثمانی آزادی عمل روحانیان نجف و کربلا بیشتر شد. در آن دوره تعدادی از علما، مشروعیت پادشاهان قاجار را به تأیید خود موکول می‌دانستند. قدرت علما حداقل تا زمان به قدرت رسیدن ناصرالدین‌شاه به سیاق گذشته ادامه داشت. به‌نحوی‌که برخی از آنان به اصرار عباس میرزای ولیعهد و دستور فتحعلی شاه قاجار برای صدور فتوای جهاد علیه روسیه به ایران آمدند و در برانگیختن عوام، نقش مهمی ایفا کردند. همچنین

۱. فیرحی، داود (۱۳۹۴)، فقه و سیاست در ایران معاصر، نشر نی، ص ۱۲.

در برپایی جنگ دوم ایران و روس- که به از دست رفتن بخشی از آذربایجان و انعقاد قرارداد خفت‌بار ترکمانچای (۱۸۲۸ م) انجامید نیز نقش مهمی ایفا کردند. در نیمه دوم سده نوزدهم، بخشی از علما و روحانیون ذی‌نفوذ با برقراری ارتباط نزدیک با تجار و اصناف بازار، جایگاه قدرتمندی در جامعه مدنی به دست آوردند؛ اما موقعیت آنها نزد پادشاه و دربار در مقایسه با نیمه اول سده نوزده میلادی تنزل یافته بود. به‌هرحال در این دوره نیز دستگاه حکومت به‌صورت کج‌دار و مریز با روحانیت برخورد می‌کرد و پادشاهان قاجار برای کسب مشروعیت در نزد مردم خود را «سایه خداوند» روی زمین می‌دانستند. بخشی از علما به عنوان امام‌جمعه و رئیس دستگاه قضاوت شرعی با دولت وقت ارتباط نزدیک داشتند و در توجیه استبداد سلاطین قاجار می‌کوشیدند؛ اما بخش قدرتمندتر علمای شیعه در میان مردم وجهه بالایی داشتند و به‌عنوان واسطه بیان اعتراضات مردم در نزد حکومت عمل می‌کردند.

همان‌طور که در قسمت دوم این تحقیق به تفصیل بیان شد، از نیمه دوم سده نوزدهم میلادی به دنبال گسترش روابط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی میان جامعه و دولت سنتی با تمدن غرب، به‌تدریج ساختار اقتصادی ایران متحول شد، طبقات جدیدی در ایران قدرت گرفت و ایرانیان تحصیل‌کرده با فرهنگ غربی و شیوه حکومت‌داری در غرب آشنا شدند. پادشاهان و دولتمردان قاجار نیز که در طی چند جنگ، سرزمین‌های وسیعی از کشور را به قدرت‌های استعماری روسیه و بریتانیا واگذار کرده بودند و قدرت و انضباط ارتش‌های منظم و مسلح به اسلحه آتشین غرب را از نزدیک حس کرده بودند، به‌منظور چاره‌جویی ضعف مفرط دستگاه دولت، به فکر نوسازی دستگاه‌های اداری، نظامی و آموزشی افتادند. هرچند سابقه این اصلاحات به دوره صدارت امیرکبیر می‌رسد، اما تلاش‌های متعدد برای نوسازی بوروکراسی و مالیه دولت و ایجاد ارتش نوین با شکست مواجه شد. وابستگی دولت قاجار به استعمار روس و انگلیس و ناتوانی آن در درمان فساد، ناامنی و بی‌قانونی حاکم بر کشور، موجب افزایش شکاف میان دولت و مردم شد و اختلاف منافع و دیدگاه‌های بازاریان، اصناف، افراد منورالفکر و بخشی از علما با دربار و دولت اوج

گرفت. این نارضایتی ابتدا در نهضت تنباکو (۱۲۶۹) و بعدها در انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵) به مقابله مستقیم دولت و ملت تحت رهبری روحانیت مبارز ظاهر شد. این تقابل به یک معنی رویارویی نیروهای طرفدار تجدد با نیروهای طرفدار اقتدار سلطانی و استبداد دولت بود. مجتهدان بزرگ در هر دو نهضت نقش فعالی ایفا کردند و در همان حال در حوزه نظری نیز واکنش علمای ترقی‌خواه به خواست مردم به‌صورت در افکندن طرحی نو در فقه سیاسی نمود یافت که بعدها فقه مشروطه نام گرفت.

فقه مشروطه، فقه دموکراسی است و با توجه به نسبتی که با شرع دارد، می‌توان آن را یکی از مدل‌های دموکراسی دینی نامید. تأمل در مختصات فقه مشروطه از آن روی اهمیت دارد که پژوهشگران فقه شیعه را با یکی از بزرگ‌ترین تلاش‌های نوگرایانه‌ای آشنا می‌کند که توسط فقها و به پیشگامی آخوند خراسانی و علامه نائینی، تأسیس و تدوین کرده‌اند. فقه مشروطه تلاش نسبتاً موفقی در پیوند بین سنت و تجدد بود و این دستگاه فقهی، از درون ابواب «وکالت، وقف و حسبه»، راهی به تبیین انتخابات و نمایندگی، حدود اختیارات مجلس ملی، قانون موضوعه و تفکیک قوا گشود. همچنین در برابر انواع استبداد موضع گرفت و نخستین نظریه شیعه از دولت مدرن و مردم‌سالار را عرضه کرد. به گفته فیرحی این دستگاه فقهی البته محدودیت‌های منطقی و لوازم محیطی خاصی نیز دارد که موجب ناکارآمدی تاریخی این نظریه، ناکامی مشروطه و ظهور دولت مطلقه در ایران عصر پهلوی شده است[۱].

در مورد محدودیت‌های فقه مشروطه که بعدها در جمهوری اسلامی نیز اعمال شد باید به دو مسئله مهم اشاره کرد:

- یکی از مهم‌ترین فصل‌های فقه، قضاوت است؛ اما از نظر اغلب فقیهان، تنها حکم قاضی مجتهد معتبر است. در پی برپایی دستگاه مشروطه نهاد عرفی دادگستری بنیاد گذاشته شد و این موضوع همواره با اعتراض روحانیان مواجه بود.
- اگرچه جنبش مشروطیت آغاز عرفی شدن سیاست در ایران شناخته می‌شود، اما

۱. فیرحی، داود (۱۳۹۱)، فقه و سیاست در ایران معاصر؛ فقه سیاسی و فقه مشروطه، تهران نشر نی.

در متمم قانون اساسی مشروطه، مذهب رسمی ایران «اسلام و طریقه حقه اثنی عشری» قید شده که پادشاه ایران باید مروج آن باشد. افزون بر این مجلس شورای ملی به عنوان نهاد قانون‌گذاری موظف بود که «در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیرالانام (پیامبر اسلام) صلی‌الله علیه و آله و سلم نداشته باشد». برای نظارت بر این موضوع نیز هیئتی از پنج نفر مجتهد و فقیه متدین مسئول بررسی «مواد معنونه» هستند تا آن طرح‌ها و لوایح مخالف را با «قواعد مقدسه اسلام» رد کنند[1]. بر اساس این ، نهاد قانون‌گذاری کشور تنها در «منطقه فراغ شرع» یعنی آن دسته از موضوعاتی که شارع حکمی برای آنها تعیین نکرده است، امکان قانون‌گذاری داشت؛ بنابراین دست دولت در قانون‌گذاری تنها در مرزهای شریعت گشوده است.

هرچند در میان محققان تاریخ ایران در مورد علل ناکامی انقلاب مشروطیت اختلاف نظر وجود دارد و بسیاری از آنان برخلاف فیرحی، علت این شکست را به محدودیت‌های نظریه فقه مشروطه مربوط نمی‌دانند، اما در این نکته میان همه آنان اتفاق‌نظر وجود دارد که انقلاب مشروطیت نتوانست به آرمان‌های ضد استعماری و ضد استبدادی خود جامع عمل بپوشاند. به دنبال جنگ جهانی اول با برافتادن سلسله قاجار و برآمدن سلسله پهلوی، نظام سلطنت استبدادی برای یک دوره طولانی بار دیگر بر کشور حاکم شد. تمایز استبداد سنتی قاجار با استبداد جدید در آن بود که سلسله پهلوی به دنبال نوسازی جامعه ایران از بالا به روش قهرآمیز و اقتدارگرایانه بود. به هر حال چرخش در حکومت‌داری دوره مشروطه و برخورد سرکوب‌گرانه رضاشاه با علمای اسلام و نهادهای مذهبی، بی‌توجهی او به آموزه‌های مذهبی و حتی ضدیت آشکار او با این آموزه‌ها، موجب واکنش مجتهدان شیعه به این وضعیت شد؛ اما در آن دوره که حوزه علمیه قم ضعیف و حکومت قوی بود، عبدالکریم حائری، رئیس حوزه علمیه قم با احتیاط عمل می‌کرد. درواقع او مرجعی در کنار مراجع دیگر بود که توانایی مالی بالایی نداشت و از بیم به مخاطره افتادن نهاد

---

۱. متمم قانون اساسی، مصوب ۱۴ ذی‌القعده الحرام ۱۳۲۴، اصل دوم.

روحانیت با حکومت با احتیاط برخورد می‌کرد.

با آغاز جنگ جهانی دوم و عزل رضاشاه از قدرت در شهریور ۱۳۲۰، حوزه‌های علمیه قدرت گرفتند و قدرت حکومت سست شد؛ ازاین‌رو آیت‌الله محمدحسین بروجردی با جسارت بیشتری با شاه برخورد می‌کرد. در این دوره بود که بستر مناسب‌تری برای ظهور تفسیر رادیکال‌تری از اسلام سیاسی فراهم شد و رابطه فقه و حکومت در اندیشه امام خمینی و نظریه او در باب ولایت‌فقیه شکل گرفت.[۱] درواقع فقه حکومت اسلامی، حداقل در روایت رایج و مشهور آن بر مدار ولایت‌فقیه می‌چرخد و بر آن مبتنی است. گفتنی است که قدمت نظریه ولایت‌فقیه در نزد شیعه امامیه به قبل از این دوره بازمی‌گردد؛ اما در این دوره صورت‌بندی کامل‌تری از آن ارائه شد.

البته در همان دوره فقیهان و متفکران مذهبی نواندیش دیگری نیز در حوزه‌های علمیه و خارج از آن بودند که به همزیستی میان سنت و تجدد و به‌عبارت‌دیگر اسلام و دموکراسی اعتقاد داشتند. آیت‌الله سید محمود طالقانی به حکومت شورایی اعتقاد داشت و آیت‌الله سید محمد حسینی بهشتی از نخستین فقیهان عصر جمهوری اسلامی است که به جمع بین ولایت‌فقیه، حاکمیت ملی، حزب و دموکراسی کوشیده است. او با همین دیدگاه به یاری مجتهدان دیگر مجلس خبرگان قانون اساسی، به تدوین قانون اساسی سال ۱۳۵۸ جمهوری اسلامی پرداخت. امروزه در جمهوری اسلامی دو دیدگاه متفاوت در مورد ولایت‌فقیه وجود دارد. تفاوت این دو دیدگاه را می‌توان در نظریه «نصب» و «انتخاب» خلاصه کرد. عده‌ای از روشنفکران دینی و اصلاح‌طلبان تلاش دارند با ارجاع به فقه مشروطه و نظریات آخوند خراسانی و میرزای نائینی، جمع‌پذیری اسلام و دموکراسی را اثبات کنند. در مقابل آنان فقیهان و اصولگرایانی قرار دارند که با ارجاع به نظریه ولایت‌فقیه، طرفدار نظریه نصب‌اند و بر ضدیت با دموکراسی و سکولاریسم (به معنای جدایی دین از سیاست) پای‌فشاری می‌کنند و منشأ مشروعیت دولت را الهی می‌دانند.

با مرور اجمالی سیر تطور اندیشه علما و صاحب‌نظران اسلامی در زمینه رابطه فقه

---

۱. خمینی، روح‌اله (۱۴۲۳ ق)، ولایت‌فقیه، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.

و سیاست می‌توان با بصیرت بیشتری به ارزیابی ارزش‌های دینی و دموکراتیک قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخت. درواقع انقلاب اسلامی واکنش قاطبه مردم ایران به استبداد، استعمار و نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی بود. هرچند احزاب و گروه‌های متعددی در انقلاب شرکت داشتند، اما امام خمینی (ره)، رهبری انقلاب را بر عهده داشت و انقلاب با زعامت او و حمایت مردم و بخشی از روحانیت به پیروزی رسید. با توجه به تحولات فکری در فقه سیاسی شیعه و تحولات تاریخی که شرح آن گذشت، جای شگفتی نیست که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۵۸ با مراجعه به آرای عمومی به تصویب رسید، هم حاوی ارزش‌های دینی و هم در بردارنده ارزش‌های جمهوریت و مردم‌سالاری است.

ارزش‌های دینی قانون اساسی در اصول مختلف آن به‌صراحت بیان شده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

حکومت حق و عدل و قرآن (اصل ۱)، ایمان به اصول دین و مذهب (اصل ۲)، عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام (اصل ۹۶)، اسلامی بودن کلیه قوانین و مقررات (اصل ۴)، ولایت‌فقیه عادل و با تقوی و ... در غیبت ولیعصر (اصل ۵، ۵۷ و ۱۱۰ و ...)، امربه‌معروف و نهی از منکر (اصل ۸)، تعیین دین اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری به عنوان دین و مذهب رسمی کشور (اصل ۱۲).

ارزش‌های جمهوریت و مردم‌سالاری نیز در اصول متعدد قانون اساسی مندرج است. از جمله: آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون (بند ۷ اصل ۳)، مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خویش (بند ۸ اصل ۳)، تساوی همه در مقابل قانون (بند ۱۴ اصل ۳)، اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی از راه انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس، اعضای شوراها و نظایر این‌ها از راه برگزاری انتخابات یا همه‌پرسی (اصل ۶)، حقوق ملت (اصول ۱۹ تا ۲۲).

گفتنی است واضعان قانون اساسی جمهوری اسلامی، با این فرض به تدوین آن پرداختند که میان ارزش‌های دینی و ارزش‌های دموکراتیک تباینی وجود ندارد و به همین دلیل

تلاش کردند میان جمهوریت و اصول بنیادین دینی پیوند عمیقی برقرار کنند و جمهوری اسلامی را بر پا دارند؛ بدین ترتیب آنها میان سنت و تجدد پلی برقرار کردند. باید توجه داشت که در دوره ۵۳ ساله سلطنت پهلوی (۱۳۵۷-۱۳۰۴)، با عرفی کردن آموزش، قضاوت و حکومت تلاش شده بود از قدرت‌گیری مراجع تقلید و دخالت آنان در عرصه سیاسی جلوگیری شود. این بدان معنی بود که از دید آنان بر قرار کردن هم‌زیستی میان مذهب تشیع و مدرنیته غیرممکن بود. گفتنی است که پذیرش رویکرد جدید مبتنی بر آشتی ارزش‌های دینی و ارزش‌های دموکراتیک، مستلزم به‌کارگیری اصول تفسیری است که بتواند هم متون دینی را با چنین دیدگاهی تفسیر کند و هم اصول قانون اساسی را که ملهم از ارزش‌های دینی و دموکراتیک است، در راستای دولت شفاف و پاسخگو و حکمرانی خوب تفسیر و اعمال کند. به‌موجب قانون اساسی، شورای نگهبان وظیفه اخیر را بر عهده داشت؛ اما تجربه سال‌های بعد نشان داد که فقهای شورای نگهبان به استفاده از این شیوه تفسیر علاقه‌مند نیستند. شاید بتوان گفت به دلیل ناکامی شورای نگهبان در انطباق احکام دینی با مقتضیات زمانه بود که مجمع تشخیص مصلحت نظام به دستور رهبر انقلاب تأسیس شد. این مجمع در موارد ضروری بر اساس احکام ثانویه آرای خود را صادر می‌کند.

نکته مهم این است که قانون اساسی و گرایش به آن، یک مفهوم و پدیده اجتماعی و سیاسی مدرن است و دراساس بر پیش‌فرض‌های تاریخی، اخلاقی و سیاسی به‌ویژه ارزش‌های دموکراتیک و آزادی‌خواهانه مبتنی است. دولت قانونمند و پاسخگو مستلزم آن است که نظام سیاسی از نظام ارزشی و هنجاری یگانه، منسجم و یکپارچه و هدفمند و بدون تعارض ساختاری و کارکردی تبعیت نماید و نظام حقوقی آن نیز مشتمل بر سازگاری درونی و هماهنگی بین نُرم‌های فرازین آن و اصول و قواعد فُرودین آن باشد. به گمان برخی از صاحب‌نظران حقوق اساسی، در قانون اساسی ما این تجانس و سازگاری رعایت نشده است و علت آن دوگانگی و ابهام در نظام ارزشی آن و ناسازگاری در روابط درونی و هم‌نشینی هنجارهای دموکراتیک آن با هنجارها و احکام مذهبی است که از قبل فهم

مشترکی بر آن وجود ندارد و در طول زمان نیز چنین فهم مشترکی حاصل نشده است. بر اساس دید این دسته از صاحب‌نظران، در قانون اساسی ما توزیع متناسب و منطقی قدرت سیاسی، تعیین قواعد بازی منصفانه و نظام مؤثر تعامل قوای حکومتی، تعیین نظام پاسخگویی جامع و کارآمد و تعیین شفاف حقوق و آزادی‌های فردی و عمومی و ضمانت اجرای مؤثر آنها به‌درستی رعایت نشده است.

تجربه نزدیک به چهار دهه حکومت‌داری در جمهوری اسلامی گویای آن است که پیوند سنت و تجدد در قانون اساسی به دوگانگی ساختار دولت در جمهوری اسلامی انجامیده است. همین دوگانگی قدرت در چهار دهه اخیر موجب جناح‌بندی‌های درون حاکمیت و تنازع دائمی میان ارکان انتخابی و انتصابی آن شده است. اختلاف نظر این جناح‌ها امروزه حول حدود قدرت قوای حکومت، سیاست خارجی، حدود آزادی‌های مدنی، نحوه تضمین و اجرای اصول قانون اساسی و شیوه اداره کشور دور می‌زند.

این دوگانگی ساختاری در عمل به ایجاد نهادها و سازمان‌های موازی در درون دولت (به معنای مجموعه قوای حاکمیت) انجامیده است که با یکدیگر سر سازگاری ندارند. بدین معنی که:

۱. برگزاری انتخابات مجلس و ریاست جمهوری تحت نظارت و گزینش نامزدهای واجد شرایط از سوی شورای نگهبان صورت می‌گیرد، این شورا دامنه نظارت خود را به مرور زمان در انتخابات مجلس شورای اسلامی گسترش داده است و از سوگیری سیاسی در این زمینه ابایی ندارد.

۲. به‌موازات فعالیت مجلس شورای اسلامی در زمینه قانون‌گذاری، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام حق وِتو یا اصلاح تصمیمات مجلس را در این زمینه دارند و وجود این نهادهای موازی نافی استقلال قوه مقننه است.

۳. ضعف احزاب سیاسی با پشتوانه اجتماعی گسترده، موجب غلبه دیدگاه‌های محلی در مقابل منافع ملی در میان نمایندگان مجلس شده و محدودیت فعالیت تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای مستقل از دولت، مشارکت مردم را در تصمیمات اقتصادی و اجتماعی محدود

کـرده اسـت. محـدود کـردن و انحصـاری کـردن برخـی از رسـانه‌های عمومـی نیـز مانـع از پاسـخگویی و شـفافیت ارکان حاکمیـت در قبـال مـردم گردیـده و ایـن همـه موجـب تضعیـف جامعـه مدنـی شـده اسـت.

۴. نحـوه انتصـاب ریاسـت قـوه قضاییـه، سـایه سـنگین تمایـلات سیاسـی و امنیتـی را در ایـن قوه فراگیـر کـرده اسـت. بازگشـت ایـن قـوه بـه قواعـد فقهـی، موجـب غیرعرفـی و غیرتخصصـی شـدن آن گردیـده اسـت. روشـن نبـودن بسـتر قانونـی و آییـن دادرسـی بـرای محاکمـه متهمان سیاسـی، دسـت نهادهـای اطلاعاتـی را بـرای نیـل بـه اهـداف خـود بازگذاشـته اسـت؛ بدیـن ترتیـب تضمیـن حقـوق شـهروندی و حقـوق مالکیـت تضعیـف شـده، پاسـخگویی و شـفافیت از ایـن قـوه رخـت بـر بسـته اسـت و زمینـه بـرای گسـترش فسـاد در آن ایجـاد شـده اسـت.

۵. قـوه مجریـه به‌موجـب قانـون اساسـی وظایـف سـنگینی را بـر عهـده دارد؛ امـا بـه دلایـل متعـدد تجزیـه و تضعیـف شـده اسـت؛ ازایـن‌رو تـوان انجـام تـوأم بـا کارایـی ایـن وظایـف عمـلاً از آن سـلب شـده اسـت. بـرای نمونـه می‌تـوان بـه مـوارد زیـر اجمـالاً اشـاره کـرد:

- ایـن قـوه عـلاوه بـر پاسـخگویی بـه عامـه مـردم، بخـش خصوصـی و مجلـس شـورای اسـلامی، بایـد بـه نیازهـای تمـام نهادهـای غیرانتخابـی حاکمیـت پاسـخگو باشـد. در مـورد اخیـر قـوه مجریـه نمی‌توانـد برحسـب صلاحدیـد تصمیم‌گیـری کنـد.
- ایجـاد نیروهـای نظامـی مـوازی و الـزام دولـت بـه تأمیـن مالـی آنهـا بـدون نظـارت مالـی مؤثـر بـر ایـن نیروهـا و بـدون ایفـای نقـش اصلـی در تعییـن سیاسـت‌های دفاعـی کشـور، کاربـرد قهـر قانونـی را کـه از وظایـف همـه دولت‌هـای مـدرن اسـت، از رئیـس قـوه مجریـه سـلب کـرده اسـت.
- شـکل‌گیری بنیادهـای اقتصـادی بـزرگ و مسـتقل از دولـت توسـط نهادهـای مختلـف کـه در قبـال دولـت پاسـخگو نیسـتند یـا مالیاتـی بـه آن نمی‌پردازنـد یـا در صـورت پرداخـت مالیـات حسابرسـی مسـتقل بـرای نظـارت بـر فعالیـت آنهـا وجـود نـدارد، ضمـن محـدود کـردن دسترسـی آن بـه درآمدهـای مالیاتـی، نظـارت دولـت بـر عملکـرد اقتصـادی ایـن بنیادهـا را غیرممکـن کـرده و از ایـن طریـق زمینـه فسـاد مالـی را بـه وجـود آورده اسـت.

- قدرت‌گیری مؤسسات موقوفه و مذهبی و گسترش بی‌سابقه فعالیت‌های اقتصادی و مالی آنها خارج از نظارت و قدرت مالیات‌گیری دولت و نامشخص بودن کم و کیف خدمات حمایتی، اجتماعی و فرهنگی آنها، توان مالی دولت را محدود کرده و دست این مؤسسات را در هزینه کردن عایدات خود باز گذاشته است.
- انتقال هزینه حوزه‌های علمیه و مؤسسات آموزشی و پژوهشی آنها به بیت رهبری و بودجه دولت به‌موازات جمع‌آوری و هزینه کردن خمس و زکات توسط آیات عظام، بدون گزارش‌دهی و نظارت دولتی بر آنها، صحت و کارایی نقش باز توزیعی و رفاهی این نهادها را با ابهام مواجه کرده است.

۳-۱-۱-۲. شکل‌گیری نظام اقتصادی در چارچوب ساختار دوگانه قدرت سیاسی

شکل‌گیری نظام اقتصادی تحت تأثیر ساختار قدرت سیاسی و ایدئولوژی رهبران انقلاب در زمان تنظیم قانون اساسی بوده است. بی‌تردید تضعیف استقلال قوای سه‌گانه و نبود سازوکار مناسب نظارت بر این قوا و ایجاد توازن میان آنها به‌منظور تضمین کارکرد بدون اصطکاک و فرسایش آنها، پیامدهای منفی خود را بر شکل‌گیری نظام اقتصادی نیز بر جای گذاشته است. به‌موجب اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی ایران مشتمل بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی است؛ اما به دلیل بدبینی به ساز و کار بازار، محدوده تصدی‌های دولتی در قانون اساسی بسیار فراگیر و بخش خصوصی عملاً به زائده بخش عمومی تبدیل شده است. از محتوای قانون اساسی می‌توان دریافت که از نظر تدوین‌کنندگان آن، حیطه عمل بخش خصوصی حتی‌الامکان باید در مقیاس فعالیت‌های کوچک و متوسط تعیین شود.

به‌واسطه بدبینی به ساز و کار اقتصاد جهانی، در قانون اساسی نیل به خوداتکایی و خودکفایی، سیاست تجاری مطلوب تلقی شده است. درافکندن طرحی برای دولتی کردن و درون‌گرا کردن اقتصاد در آغاز دهه ۱۹۸۰ میلادی که کشورهای جهان به سمت خصوصی‌سازی و مشارکت فعال در تقسیم کار جهانی پیش می‌رفتند، گویای آن است که

دیدگاه‌های اقتصادی دهه ۱۹۶۰ بر اندیشه اقتصادی تدوین‌کنندگان قانون اساسی حاکم بوده است.

وظایف دولت در حوزه رفاه اجتماعی در قانون اساسی با توجه به منابع ارزشی این قانون که خود تلفیقی است از سنت که برگرفته از احکام اسلامی است و تجدد که از وظایف دولت رفاه به تعبیر سوسیال دموکراتیک آن است، گرفته شده است. با توجه به توضیحات فوق، در قانون اساسی جمهوری اسلامی چارچوب‌های حقوقی یک اقتصاد مختلط پی‌ریزی شده که در آن دولت چه از نظر تصدی‌های اقتصادی و چه از نظر تأمین اجتماعی و ارائه خدمات اجتماعی نقش فائقه دارد؛ اما دوگانگی ساختار سیاسی قدرت به شرحی که گذشت موجب شکل‌گیری یک نظام اقتصادی چندپاره شده که به نظام تیول‌داری و ملوک‌الطوایفی دوران قاجار بی‌شباهت نیست. با این تفاوت که در زمان قاجار، دولت حق بهره‌برداری از اراضی کشاورزی را در قبال تعهد سران و خوانین محلی به‌منظور ارائه خدمات نظامی و جمع‌آوری مالیات به آنها می‌داد؛ اما در چهار دهه اخیر بسیاری از بنیادها و نهادهای انقلابی و صندوق‌های بازنشستگی، مالکیت شرکت‌های مختلفی را در اختیار گرفتند و از آنها انتظار می‌رود با استفاده از درآمد خالص این شرکت‌ها تمام یا بخشی از مخارج خود را تأمین کنند. این وضعیت به فساد مالی گسترده و اختلال در انباشت سرمایه در شرکت‌های صنعتی، معدنی، خدماتی و مالی انجامیده است. اجزای تشکیل‌دهنده این نظام در تعامل سازنده با یکدیگر نیستند؛ یعنی نظام اقتصادی کشور بر اجزای ناهمگون و گاه متعارض زیر مشتمل است:

- افزایش شرکت‌های دولتی در دهه اول انقلاب به دلیل مصادره شرکت‌های داخلی و خارجی و ایجاد شرکت‌های نسل دوم و سوم توسط شرکت‌های نسل اول در دهه دوم، نقش دولت را در زمینه تصدی‌های اقتصادی افزایش داد. شرکت‌های دولتی در دوره برنامه سوم (۱۳۸۳- ۱۳۷۹)، در شرکت‌های مادر تخصصی تجمیع شدند و بالاخره مطابق قانون سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ که در بهمن سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید، دولت به خصوصی‌سازی بخش عمده آنها اقدام کرد؛ اما این

خصوصی‌سازی موجب تملک بیشتر شرکت‌های صنعتی و معدنی توسط صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و سازمان تأمین اجتماعی (با هدف رد دیون دولت)، بانک‌ها، بنیادها و نهادهای انقلابی شد و تنها سهم کمی از سهام شرکت‌های دولتی نصیب بخش خصوصی مستقل از قدرت سیاسی و مردم (به‌صورت سهام عدالت) شد.

- واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در اقتصاد ایران در زمانی صورت گرفت که نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دلیل تعریف نامناسب کارکردها، وجود مازاد منابع مالی، دیون دولت و توسعه نداشتن بازارهای مالی در شرایطی بودند که متقاضیان اصلی خرید بنگاه‌های دولتی بودند. گفتنی است فعالیت اقتصادی این نهادها همواره از نظارت دولت خارج بوده و در غیاب شفافیت و پاسخگویی، همواره در معرض سوءاستفاده بوروکراسی عریض و طویل حاکم بر آنها قرار داشته است. این نهادها با اتکا به حمایت سیاسی و اداری و موقعیت شبه انحصاری خود در بازار کالاها و خدمات به رقابت ناسالم با بخش خصوصی داخلی می‌پردازند و از مشارکت سرمایه خصوصی داخلی و خارجی در بخش‌های کلیدی اقتصاد کشور ممانعت می‌کنند. نهادهای عمومی غیردولتی را که در فعالیت‌های اقتصادی گام گذاشته‌اند، می‌توان به چند دسته به شرح زیر طبقه‌بندی کرد :

۱. شرکت‌ها و بانک‌های وابسته به نهادهای نظامی و انتظامی که زیر نظر بنیادهای تعاون نیروهای مسلح قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا وابسته به سپاه قرار دارند.

۲. نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذیل ماده ۵، نهادهای انقلاب اسلامی (بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام و بنیاد شهید)، مؤسسات خیریه و نهادهای وابسته به آستان‌های متبرکه. مکانیسم قانونی در خصوص انتقال اموال و دارایی‌های مجهول‌المالک، مصادره‌ای یا وقف سبب شده تا این نهادها وارد فعالیت‌های اقتصادی در مقیاس بزرگ شوند و با گذشت زمان بر ارزش دارایی‌های خود بیفزایند.

۳. صندوق‌های بازنشستگی به‌خصوص سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح نیز از دو طریق بر ذخایر خود افزوده‌اند. از یکسو به‌واسطه رد دیون دولت به این صندوق‌ها به‌صورت واگذاری شرکت‌های دولتی و از سوی دیگر به‌واسطه سرمایه‌گذاری در شرکت‌های بورسی و غیر بورسی و اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری جدید.

- بخش خصوصی شرکتی که پیش از انقلاب نیز فعالیت داشت و در دوره بعد از جنگ ایران و عراق گسترش یافت. در این بین، سلطه مالی دولت و کسری‌های مزمن بودجه آن که موجب محدودیت اعتبارات بانکی در دسترس برای بخش خصوصی می‌شود، بلاتکلیف بودن قانون کار برای مدتی مدید در دهه اول انقلاب که ساماندهی بازار کار کشور در غیاب آن ممتنع بوده است، مداخله گسترده دولت در قیمت‌گذاری کالاها در زمان جنگ و سال‌های متمادی بعد از آن، محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای تجارت خارجی، رقابت شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی که از موقعیت انحصاری در بازار داخلی برخوردار بوده‌اند، فساد مالی گسترده در دستگاه‌های اداری و به‌طور خلاصه نامساعد بودن محیط کسب و کار در دوره بعد از انقلاب، مانع از رشد و شکوفایی سالم این بخش و مشارکت فعال کارفرمایان خصوصی در اقتصاد کشور شده است.
- برخی اصناف که تعداد پرشماری از صاحبان حرف و مشاغل را شامل می‌شوند و در اتاق اصناف، به‌ویژه در تعیین مالیات اصناف با دولت رابطه برقرار می‌کنند، با بازار پیوند سنتی دارند، از قدرت چانه‌زنی بالایی با دولت برخوردارند و در مواردی منافع صنفی خود را بدون توجه به مصالح عمومی پیش می‌برند.
- بخش غیررسمی اقتصاد که مشتمل بر فعالیت‌های قانونی و غیرقانونی در بخش واقعی و مالی است و بخش قانونی آن (به‌استثنای کشاورزان) از حمایت‌های دولت و مجوزهای رسمی محروم مانده‌اند. این بخش در دوره بعد از انقلاب به‌واسطه موانع کسب و کار و محدودیت اشتغال در بخش‌های رسمی اقتصاد، رشد قارچ‌گونه‌ای

داشته است. شبکه رباخواری گسترده و غیر متشکل، قاچاق نفت، دارو، بنزین، مشروبات الکلی و برخی از کالاهای با دوام و بی‌دوام، بدون نظارت دستگاه قضایی و دولت سود سرشاری نصیب گردانندگان شبکه‌های قاچاق می‌کند؛ اما صاحبان حرف و مشاغل کوچک از حمایت‌های مالی، فنی و بازاریابی دولتی محروم‌اند (نگاه کنید به عرب مازار و همکاران، ۱۳۹۶).

این مجموعه ناهمگون اقتصادی بعد از انقلاب اسلامی ابتدا تحت نظارت شدید دولت به‌صورت الزام به دریافت مجوزهای کسب و کار، قیمت‌گذاری کالاها و خدمات، محدودیت‌های تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای در تجارت خارجی، فعالیت می‌کرد؛ اما از برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۷۳-۱۳۶۸) به‌تدریج از فشار این محدودیت‌ها کاسته شد. با این همه نظام اقتصادی ایران هنوز مختصات یک نظام اقتصادی مبتنی بر بازار را ندارد. در این نظام اقتصادی نزدیکی به حوزه اقتدار سیاسی، نقشی تعیین‌کننده در برخورداری از موقعیت انحصاری و رانت‌های اقتصادی دولت نفتی ایفا می‌کند؛ بنابراین، رقابت منصفانه بر اساس اصول اقتصاد بازار و کارایی اقتصادی در آن جایگاه کمرنگی دارد. درواقع به گفته نهادگرایان در ایران یک دولت با دسترسی محدود شکل گرفته است که برای اجتناب از خشونت گروه‌های ذی‌نفوذ، ناگزیر به توزیع رانت‌های اقتصادی میان جمع محدودی از این گروه‌های صاحب نفوذ سیاسی می‌شود. بدیهی است در یک نظام اقتصادی با مختصات فوق، حرکت در جهت ایجاد فرصت‌های رانت‌جویانه مولد از طریق رقابت در بازار داخلی و خارجی، بهبود کارایی، خلاقیت در فناوری و بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس، نمی‌تواند در شمار اولویت‌های بازیگران اقتصادی باشد. عوامل تداوم حیات این نظام اقتصادی و نحوه استحصال رانت در آن را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- افزایش درآمدهای نفتی و توزیع آن میان صاحبان قدرت سیاسی.
- بازتوزیع درآمد و ثروت به نفع اغنیا و به زیان دستمزد بگیران و تهیدستان از طریق ایجاد تورم‌های دو رقمی توسط دولت به‌واسطه کسری‌های مزمن بودجه.

- کاهش دستمزد واقعی کارکنان بخش دولتی و خصوصی با توجه به بیکاری گسترده به‌ویژه در میان جوانان تحصیل‌کرده و مقررات‌گذاری دستمزدها و شاخص‌بندی ناقص آن با تورم دو رقمی مزمن.
- کاهش ارزش پول ملی به بهانه حفظ توان رقابت اقتصاد کشور که خود در غیاب سیاست‌های مسئولانه مالی و پولی، موجب بازتولید گرایش‌های تورمی در اقتصاد می‌شود و معنای آن کاهش دستمزدهای واقعی است.
- ایجاد نظام مالی ناکارآمد و مبتنی بر رباخواری و رانت‌جویی گسترده که نه در خدمت تولید است و نه در خدمت رفاه آحاد جامعه.
- تجربه بسیاری از کشورهایی که اقتصادهای مشابهی داشته‌اند گویای آن است که چنین نظام‌هایی مانع پیشرفت فناوری، صنعتی شدن شتابان، رشد پایدار اقتصادی و توزیع منصفانه درآمدها در جامعه می‌شوند و درنهایت به دلیل تعارضات درونی خود به بحران‌های اقتصادی و اجتماعی از ادامه حیات به شیوه مألوف بازمی‌مانند.
- در این وضعیت، خانوارهای طبقه متوسط که ستون فقرات بیمه‌های اجتماعی را تشکیل می‌دهند با توجه به ریسک‌های موجود در بازار کار و بازارهای مالی، با تهدید کاهش مزد و حقوق در اثر رشد اندک اقتصادی، بیکاری و تورم و از دست رفتن ارزش ثروت و پس‌اندازهای خود به دلیل افت و خیز بازارهای مالی مواجه می‌شوند و امکان و انگیزه پس‌انداز در میان آنها تضعیف می‌شود، بدین ترتیب از داشتن زندگی مناسب در هنگام بازنشستگی و ازکارافتادگی محروم می‌شوند.

۳-۱-۲. تلفیق عدالت اسلامی با دولت رفاه و تأمین اجتماعی

قانون اساسی ایران نه تنها زمینه تصدی‌های اقتصادی حوزه عمل دولت را گسترش داد، بلکه با الهام از اصول عدل اسلامی و در رقابت آشکار با سیاست تشکل‌های چپ‌گرا در عرصه سیاسی کشور، درصدد برآمد عدالت اجتماعی و اقتصادی را برای مردم تأمین کند؛ بدین ترتیب به برپایی یک جامعه آرمانی اسلامی توأم با عدالت توزیعی در قانون

اساسی توجه شد. با این نگرش پایه‌های حقوقی یک دولت رفاه در ایران بر بستر اقتصاد عقب‌مانده متکی به درآمدهای نفتی با نظام مالیاتی ناکارآمد بنا شد:

- در بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه تصریح شده است.
- در اصل بیست و نهم قانون اساسی «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی، مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره» حقی همگانی تلقی شده است و دولت مکلف گردیده «طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند».
- در اصل سی‌ام قانون اساسی، دولت تأمین آموزش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه پیش‌بینی کرده است.
- دولت به‌موجب اصل بیست و هشتم قانون اساسی، موظف است برای همه افراد امکان اشتغال به کار را فراهم آورد.
- بر اساس اصل سی و یکم قانون اساسی، دولت باید برای تأمین مسکن نیازمندان اقدام کند.

به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود، تحقق این آرمان‌ها- که به شعارهای سوسیالیستی تأمین کار، نان و مسکن شباهت بسیاری داشت- بر عهده دولت گذاشته شد. گفتنی است نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شامل راهبردهای زیر است:

- راهبردهای بیمه‌ای شامل تأمین اجتماعی، صندوق‌های احتیاط و مسئولیت کارفرما؛
- راهبردهای حمایتی شامل مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی؛
- راهبردهای امدادی شامل حوادث و بلایای طبیعی و حوادث و بلایای غیرطبیعی.

اداره دولت رفاه در اقتصاد در حال گذاری مانند ایران که در آن تلاش مالیاتی اندک و

فرهنگ مالیاتی در نزد مردم نازل است، به‌طور ضمنی به معنای استفاده از ثروت بین نسلی نفت در جهت ارتقای سطح زندگی نسل حاضر است. این سیاست در دوره بعد از انقلاب استفاده شد و سیاست مالی دولت و بودجه آن به شدت تحت تأثیر انجام این وظایف انبساطی قرار گرفت. با این همه تجربه چهار دهه گذشته به همه کسانی که به منافع عمومی جامعه توجه داشتند، آموخت که تحقق عدالت توزیعی در غیاب رشد اقتصادی سرابی بیش نیست؛ اما از آنجا که گروه‌های ذی‌نفوذ محدود به شرح مطرح‌شده از این وضعیت منتفع می‌شوند، طبعاً در مقابل تغییر ساختار اقتصاد کشور و نظام انگیزش‌های مالی آن از خود مقاومت نشان می‌دهند و آماده پذیرش این واقعیات آشکارشده نیستند.

باید توجه داشت دوگانگی قدرت سیاسی به شرحی که در بند قبل آمد، موجب از هم گسیختگی درونی نهادها و سازمان‌های مسئول امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در کشور شد و از این طریق دوباره‌کاری و اتلاف منابع در نظام رفاه اجتماعی کشور راه یافت. با نگاهی به وظایف متداخل دستگاه‌های مختلف در این زمینه می‌توان به این نکته پی برد (نگاه کنید به بند ۳-۲ این مطالعه).

در فصل پنجم برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) با عنوان «نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» به موضوع رفع تداخل وظایف و پراکنده‌کاری سازمان‌های بیمه‌ای و اجتماعی توجه شده بود. درواقع، بر اساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه کشور دولت موظف شده بود ساختار سازمانی مناسب رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی را با راهبردهای کلی مانند رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، تأمین پوشش کامل جمعیتی و افزایش کارآمدی و اثربخشی خدمات، تدوین و به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.[۱]

در اجرای مفاد برنامه سوم توسعه در نیمه نخست سال ۱۳۷۹، پیش‌نویس لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پس از تأیید وزارت بهداشت، جمعیت هلال‌احمر، سازمان بهزیستی و سازمان بیمه خدمات درمانی با امضای وزیر وقت بهداشت تقدیم

---

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰)، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۸۳-۱۳۷۹).

رئیس‌جمهور شد. قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور نیز در سال ۱۳۸۳، که به‌منظور تحقق اصول ۲۹، ۳ و ۴۳ و بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم قانون اساسی و برای ایجاد انسجام کلان در سیاست‌های رفاهی که به‌منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن تدوین شد، به تصویب رسید. بر اساس همین قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل و متولی عملیاتی کردن اهداف قانون شد.

در این قانون مواردی مانند بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت، بیکاری، پیری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی ذهنی و روانی، بیمه خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی، حمایت از مادران به‌خصوص در دوره بارداری و حضانت فرزند، حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست، ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سالخورده و خودسرپرست، کاهش نابرابری و فقر و امداد و نجات مد نظر قرار گرفت؛ اما عمر وزارت رفاه مستعجل بود. در دی ماه سال ۱۳۸۹ موضوع ادغام وزارتخانه‌ها در قالب ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسید و به دنبال آن وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در تیرماه سال ۱۳۹۰ منحل و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شد.

شایان ذکر است که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را دولتی منحل کرد که مهرورزی و عدالت‌پروری، و الگوی رشد ایرانی و اسلامی را در صدر برنامه‌های خود قرار داده بود. همین دولت بدون تمایز میان وظایف بیمه‌ای و حمایتی در نظام تأمین اجتماعی و افزودن بر حجم مصارف صندوق‌های بازنشستگی، پایداری مالی این صندوق‌ها را به مخاطره انداخت. درواقع، هیچ‌یک از نهادهایی که از بودجه دولت ارتزاق می‌کردند و مشمول نظارت‌های مندرج در این قانون بودند، به این کار تن ندادند و در پی اعمال‌نفوذ همین نهادها بود که وزارت رفاه منحل و اجرای مفاد قانون فوق معطل ماند.

در دوره دولت‌های نهم و دهم، مداخله‌های دولت در سیاست بیمه‌ای به‌واسطه شمول قانونی بیمه تأمین اجتماعی به گروه‌هایی مانند قالیبافان و رانندگان تاکسی و ضرورت

تخصیص منابع دولتی به عنوان نقش جایگزین کارفرمایی، سبب ایجاد اختلال بودجه‌ای در نظام بیمه بازنشستگی کشور شد. درواقع، به‌دلیل رشد نکردن سهم بودجه‌ای این بخش متناسب با رشد حداقل دستمزدها و به‌تبع سهم جایگزینی کارفرمایی دولت، انباشت بدهی‌ها و ناکارآمدی پرداخت‌ها را شاهد بودیم.

امروزه مسئله مهمی که بر کارایی و اثربخشی نظام تأمین اجتماعی ایران بسیار تأثیرگذار است، گستردگی زیاد و نبودِ یکپارچگی و هماهنگی سیاستی میان نهادها و برنامه‌های مختلف این نظام است. همچنین ناهماهنگی سیاستی در تمام سطوح نظام حمایت اجتماعی مشاهده می‌شود که این امر به هزینه اداری زیاد، تخصیص منابع پایین‌تر از سطح بهینه، هم‌پوشانی بین برنامه‌ها، نابرابری بین گروه‌های مختلف جمعیتی و ارائه برنامه‌های مختلف در مقابل تقاضاهای مشابه منجر می‌شود. نبودِ چارچوب یکپارچه نظام حمایت اجتماعی، سبب ایجاد ناسازگاری بین برنامه‌های متفاوت و مانع بهره‌برداری و استفاده از ظرفیت‌های مکمل می‌شود. نکته مهم دیگر این است که نظام تأمین اجتماعی کشور با طراحی موجود موجب انحراف بازار کار می‌شود و سطوح فعالیت‌های اقتصادی و اشتغال را در بخش رسمی کاهش می‌دهد. این مشکلات با توجه به کمبودها و کاستی‌ها در ساختار، اداره و مدیریت از طریق پاسخگویی ضعیف به مزایابگیران و دولت، پیچیده‌تر شده است و در بیشتر سازمان‌ها نظام مناسب ارزیابی اجرا و ارزشیابی پیامدهای برنامه‌های مختلف وجود ندارد.

با مروری اجمالی بر عملکرد برنامه‌های کلان درمی‌یابیم که تصمیم‌گیری، به‌ویژه درباره برنامه‌های جدید، تخصیص منابع و انتخاب مزایابگیران، اغلب با تمایل شخصی و به‌صورت خلق‌الساعه صورت می‌گیرد؛ به‌بیان‌دیگر از برنامه‌های رفاهی برای منافع سیاسی استفاده می‌شود. با توجه به نقش رأی مردم در اقتصاد سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران، دولت‌ها و مجالس از ابزارهای گسترش رفاه و توزیع منابع استفاده می‌کنند و این روند در دو دهه گذشته رشد کرده است. درنهایت، فارغ از مسئله ناکارایی در تخصیص منابع بین برنامه‌ها، مشکلاتی در خصوص طراحی داخل برنامه‌ها وجود دارد که موجب انحرافات

اقتصـادی غیرضـروری و کاهـش آثـار مثبـت توزیـع درآمـد می‌شـود (همـان).

در ایـن میـان دولت‌هـای پـس از انقـلاب اسـلامی کـه وظایـف سـنگینی بـر دوش آنهـا گذاشـته شـده بـود، امـا بـه دلیـل وجـود جزایـر مسـتقل فعالیـت اقتصـادی از قـدرت مالیـات سـتانی آنهـا کاسـته شـده بـود، خـود را ناگزیـر می‌دیدنـد بـه منابـع بیـن نسـلی دسـت‌اندازی کننـد:

- مصـرف عایـدات نفـت و گاز، بـرای تأمیـن کسـری بودجـه جـاری دولـت و دسـت‌اندازی بـه منابـع حسـاب ذخیـره ارزی و منابـع صنـدوق توسـعه ملـی.
- اسـتفاده بی‌رویـه دولـت، شـرکت‌های دولتـی، شـهرداری‌ها و کشـاورزان از منابـع طبیعـی تجدیدپذیـر (به‌ویـژه آب)، تحـت عنـوان توسـعه کشـاورزی و تأمیـن اراضـی لازم بـرای احـداث شـهرها و توسـعه محـدوده قانونـی شـهرها.
- دسـت‌اندازی بـه منابـع صندوق‌هـای بیـن نسـلی بازنشسـتگی در زمـان جنـگ و تحمیـل قوانیـن حمایتـی هزینـه‌زا بـرای ایـن صندوق‌هـا در دهـه اخیـر.

ایـن اقدامـات چنـان گسـترده بـود کـه گویـی اسـتفاده بی‌قاعـده از همـه ایـن منابـع بـه زیـان نسـل‌های آتـی مجـاز اسـت. در چنیـن شـرایطی سـخن گفتـن از رفـاه آحـاد مـردم، توسـعه پایـدار و عدالـت بیـن نسـلی فقـط ممکـن اسـت در بهتریـن حالـت بیانگـر حسـن نیـت مسـئولان امـر باشـد امـا ریشـه در فهـم نادرسـت از مسـئله دارد. در قسـمت‌های بعـدی ایـن تحقیـق، برخـی از مصادیق ایـن رفتـار دولت‌هـا در قبـال صندوق‌هـای بازنشسـتگی بـه تفصیـل بیشـتر واکاوی خواهـد شـد.

۳-۱-۳. تحولات جمعیتی و تأثیر آن بر عرضه نیروی کار و کهن‌سالی جمعیت

در کادر (۱) روند اصلی شاخص‌های جمعیتی و بازار نیروی کار در جهان ترسیم شده است.

کادر ۱. روند اصلی شاخص‌های جمعیتی و بازار نیروی کار

- جمعیت سالمند در سراسر جهان به‌طور روزافزون در حال افزایش است.
- نرخ باروری کاهش یافته و امید به زندگی تقریباً در همه کشورها در حال افزایش است.
- نرخ مشارکت نیروی کار یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده پایه بالقوه پرداخت‌کنندگان به نظام‌های بازنشستگی اجباری است.
- کشورهایی با بازار کار غیر رسمی بزرگ، پوشش بیمه بازنشستگی کمتری دارند و به‌تبع آن، پوشش فعالیت‌های اقتصادی که تمایل کمتری به رسمی شدن دارند، دشوارتر است. معمولاً در کشورهای درحال‌توسعه، پوشش بیمه بازنشستگی برای خود اشتغالان و کشاورزان پایین است. از سوی دیگر مشارکت بخش عمومی در اقتصاد، با پوشش تأمین اجتماعی اجباری در کشورها رابطه مثبت دارد.
- برنامه‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی در طول سالیان بر نرخ مشارکت نیروی کار افراد سالمند تأثیر گذاشته است. سالمندان کشورهای توسعه‌یافته و پردرآمد عضو OECD، پایین‌ترین نرخ مشارکت را دارند. در کشورهایی که پوشش بیمه بالاست، نرخ مشارکت نیروی کار سالمندان پایین‌تر است.

Source: Pallares-Miralles et al., 2012.

ترکیب جمعیت هر کشور تابعی از الگوهای باروری، مرگ و میر و مهاجرت است. در بیشتر کشورهای جهان، به استثنای آنهایی که به شدت تحت تأثیر ویروس ایدز یا درگیر جنگ بوده‌اند، افزایش مداوم متوسط امید به زندگی وجود دارد. در دهه‌های اخیر اغلب کشورهای پردرآمد و با درآمد متوسط، با کاهش چشمگیر در نرخ باروری مواجه بوده‌اند. روند تغییرات این عوامل توزیع سنی جمعیت در آینده را تعیین خواهد کرد که درواقع عامل اصلی تعیین‌کننده پویایی‌های بلندمدت و پایداری مالی نظام بازنشستگی است. اطلاعاتی مانند نرخ‌های باروری، امید به زندگی در زمان تولد و امید به زندگی

در سنین بالاتر (سنین ۶۰ و ۶۵ سال که سن متداول برای استحقاق دریافت مزایای بیمه بازنشستگی است) مرتبط‌ترین شاخص‌های تجزیه و تحلیل نظام‌های بازنشستگی‌اند.

ویژگی‌های جمعیت‌شناسی، از خلال تعداد بالقوه بیمه‌شوندگان (پرداخت‌کنندگان) و بازنشستگان (دریافت‌کنندگان) بر نظام‌های بازنشستگی تأثیر مستقیم می‌گذارد. گفتنی است باروری تأثیر مستقیمی بر تعداد کارگران دارد و تعداد کارگران تعداد بیمه‌شوندگان یا همان پرداخت‌کنندگان به نظام‌های بیمه‌ای در هر مقطعی از زمان و تعداد افراد واجد شرایط را در آینده برای دریافت حقوق و مزایای بازنشستگی تعیین می‌کند. افزایش امید به زندگی بدان معناست که بیمه بازنشستگی برای دوره‌های طولانی‌تری پرداخت خواهد شد. این مسئله در تعیین نسبت پرداخت‌کنندگان حق بیمه به دریافت‌کنندگان حقوق و مزایای بازنشستگی که یکی از نخستین عوامل تعیین‌کننده تعادل‌های مالی داخلی نظام بیمه‌ای است، مهم است. مهاجرت نیز بر نظام‌های بیمه‌ای تأثیرگذار است که البته این تأثیر با توجه به ساختار سنی و تعداد مهاجران ممکن است کمتر یا بیشتر باشد.

۳-۱-۳-۱- تحول باروری در کشور

در دوره پس از انقلاب اسلامی، میزان باروری به دلیل عمومیت و کاهش سن ازدواج، همچنین برچیده شدن برنامه کنترل زاد و ولد در کشور به شدت افزایش یافت. این عامل همراه با کاهش درخور توجه مرگ و میر کودکان، موجب افزایش سریع جمعیت کشور در دوره ۱۳۶۵-۱۳۵۵ شد؛ اما پس از جنگ ایران و عراق به دلایل مختلف از جمله نبود فرصت‌های اشتغال و درآمد کافی برای جوانان، همچنین رواج تحصیلات دانشگاهی زنان و مردان، سن ازدواج افزایش یافت و از عمومیت آن کاسته شد و خانوارهای جوان زمان فرزنددار شدن خود را به دلایل اقتصادی به تأخیر انداختند. در این دوره دولت نیز بیش از پیش متوجه عواقب ناگوار رشد مهارنشده جمعیت شد و برنامه‌های تنظیم خانواده را از سر گرفت. به دلایل فوق در این دوره شاهد کاهش تدریجی میزان باروری جمعیت بوده‌ایم (نمودار ۱۶).

از اواخر دهه هشتاد تعدادی از دولت‌مردان و جمعیت‌شناسان به خطرات پیری و کاهش

قدر مطلق جمعیت کشور در آینده توجه کردند و سیاست رسمی کشور بار دیگر به سمت افزایش زاد و ولد و عمومیت ازدواج سوق یافت. در پرتو این سیاست‌ها مرکز آمار ایران پیش‌بینی می‌کند که میزان زاد و ولد از ۱.۸۰ در سال ۱۳۹۰ به حدود ۲.۱۶ در سال ۱۴۲۰ افزایش یابد و بدین ترتیب میزان زاد و ولد اندکی بالاتر از آنچه برای جایگزینی جمعیت موجود لازم است، افزایش یابد (نمودار ۱۶).

نمودار ۱۶. نرخ باروری کل کشور طی دوره ۹۹- ۱۳۵۱ (تعداد فرزندان به ازای زنان واقع در گروه سنی ۱۵ تا ۴۹ سال)

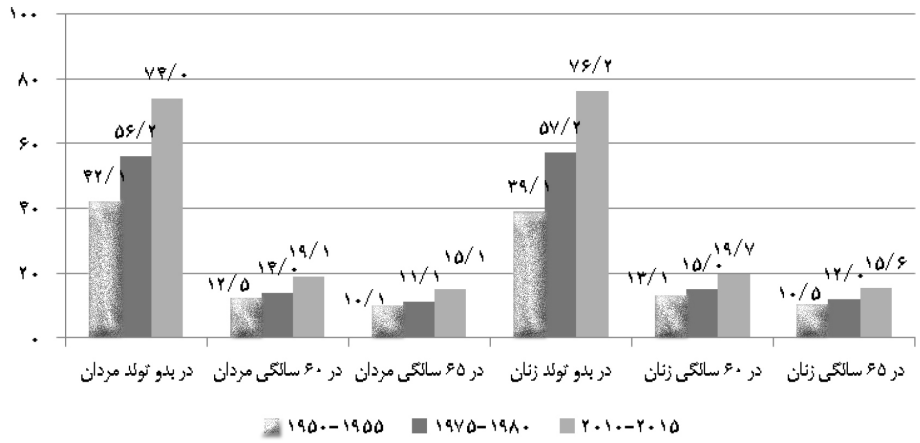
Source: Abbasi-Shavazi, Mohammad Jalal (2015), An assessment of recent Iranian fertility trends using parity progression ratios. (http://www.demographic-research.org/Vol32/58).

۳-۱-۳-۲. افزایش امید به زندگی

یکی از دستاوردهای مهم جمهوری اسلامی، افزایش امید به زندگی در بدو تولد نزد زنان و مردان است (نمودار ۱۷). کاهش چشمگیر مرگ و میر زنان باردار هنگام تولد فرزند، نتیجه ایجاد مراکز بهداشتی و درمانی در اقصی نقاط کشور و احداث راه‌های روستایی بوده است. کاهش مرگ و میر کودکان از بدو تولد تا پنج‌سالگی در کشور نیز مرهون پیشرفت واکسیناسیون گسترده اطفال در مناطق شهری و روستایی در دوره پس از انقلاب اسلامی است. افزون بر این، پرداخت یارانه کالاهای اساسی مورد نیاز عموم

مـردم، تأمیـن بـرق و گاز در سراسـر کشـور و افزایـش نـرخ باسـوادی جمعیـت و مراقبت‌هـای بهداشـتی و درمانـی هـر یـک سـهم بسـزایی در افزایـش امیـد بـه زندگـی در کشـور داشـته اسـت.

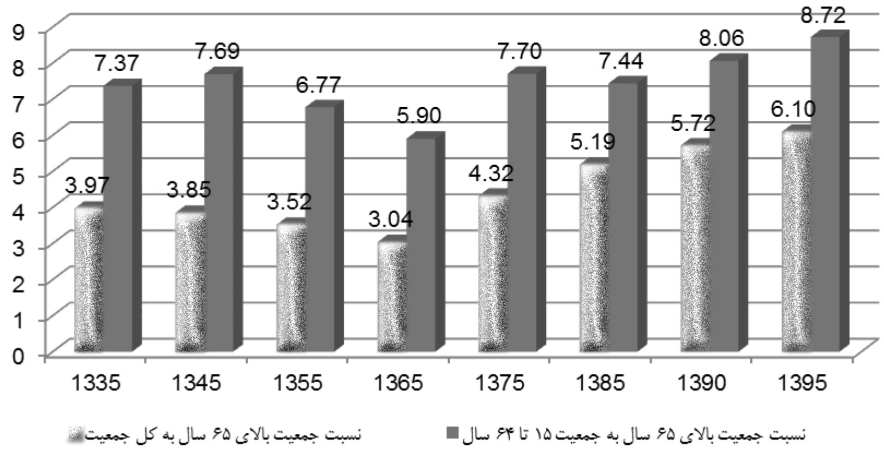
نمودار ۱۷. امید به زندگی مردان و زنان کشور در بدو تولد، ۶۰ سالگی و ۶۵ سالگی



Source: United Nation, 2015, World Population Prospects: The 2015 Revision, Department of Economic and Social Affairs.

افزایـش امیـد بـه زندگـی زنـان و مـردان کشـور در ۶۰ سـالگی بیانگـر آن اسـت کـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی بایـد مـدت بیشـتری حقـوق بازنشسـتگی و مسـتمری بپردازنـد کـه ایـن مسـئله بـار سـنگینی بـر دوش ایـن صندوق‌هـا قـرار می‌دهـد. ایـن وضعیـت در کشـور مـا کـه میانگیـن بازنشسـتگی مـردان و زنـان در صندوق‌هـا کمتـر از ۶۰ سـال اسـت، به‌صـورت حادتـری خودنمایـی می‌کنـد. تأثیـرات تـوأم کاهـش میـزان بـاروری جمعیـت و افزایـش امیـد بـه زندگـی در کشـور، موجـب افزایـش تعـداد جمعیـت ۶۵ سـاله و بیشـتر کشـور و در نتیجـه نـرخ وابسـتگی سـالمندان کشـور شـده اسـت (نمـودار ۱۸).

نمودار ۱۸. نرخ وابستگی سالمندان کشور (درصد)



مأخذ: مستخرج از نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن مرکز آمار ایران.

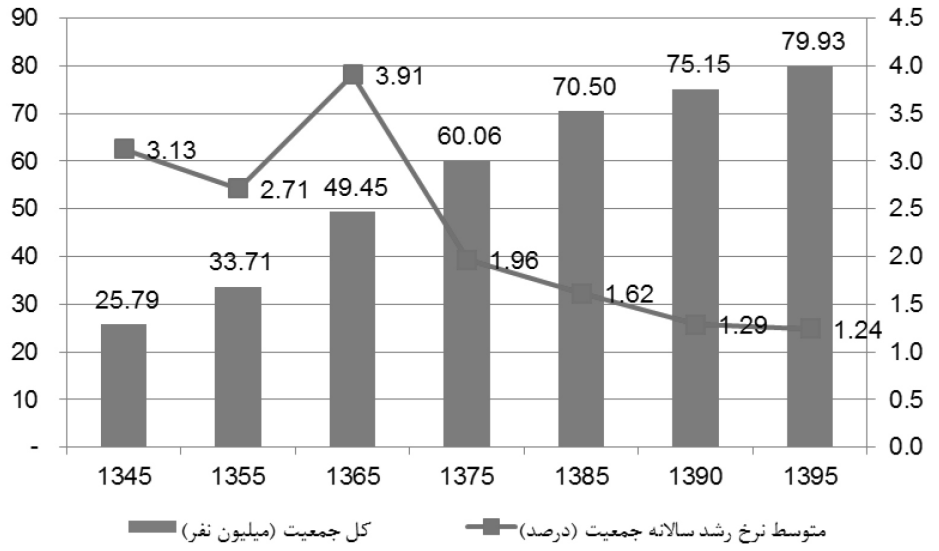
نمودار فوق گویای آن است که کشور ما هنوز گرفتار مشکل حاد کهولت جمعیت نیست. به هر حال پیش‌بینی کارشناسان بانک جهانی گویای آن است که در درازمدت سهم جمعیت ۶۵ سال و بیشتر در کل جمعیت کشور از حدود ۵ درصد در سال ۲۰۱۵ به بیش از ۱۸ درصد در سال ۲۰۵۰ افزایش خواهد یافت و نسبت جمعیت ۶۵ ساله و بیشتر به جمعیت در سن کار نیز به‌موازات آن نزدیک به ۴ برابر خواهد شد. آمارهای جمعیتی ایران گویای آن است که نباید نگرانی اصلی بیمه‌های بازنشستگی در ایران را در یک افق زمانی ده‌ساله در ترکیب سنی جمعیت آن دید، بلکه باید در عملکرد بازار کار و نحوه تعیین عوامل پارامتریک در طراحی نظام بازنشستگی جست‌وجو کرد.

۳-۱-۳-۳. رشد جمعیت کشور

جمعیت ایران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵ یعنی در مدت ۴۰ سال اخیر ۲.۴ برابر شد و در این مدت از ۳۳.۷ میلیون نفر به ۷۹.۹ میلیون نفر افزایش یافت (نمودار ۱۹). رشد جمعیت در دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵ به بالاترین مقدار خود در ۶۰ سال اخیر رسید و معادل ۳.۹۱ درصد در سال شد؛ اما از آن پس سیر نزولی پیدا کرد و در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ نرخ رشد سالانه

جمعیت به ۱/۲۴ درصد تنزل یافت (نمودار ۱۹).این در حالی است که در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵ تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ تنها ۱/۵ برابر شده است؛ یعنی سطح تولید سرانه در این دوره کاهش یافته و هر فرد ایرانی درآمد کمتری به دست آورده است. رشد بالای جمعیت زمانی که با رشد اندک اقتصادی همراه می‌شود، قطعاً پیامدهای منفی بر بازار کار، سطح دستمزدها و سطح پس‌انداز خانوارها بر جای می‌گذارد. بدیهی است در این وضعیت شاهد افزایش فقر و بیکاری در مقیاس گسترده خواهیم بود و کارفرمایان خصوصی و دولت‌ها نمی‌توانند شرکایی اجتماعی باشند که به وظایف خود در زمینه تأمین اجتماعی عمل کنند. در همین فصل این مباحث را به تفصیل بیشتر مطرح خواهیم کرد.

نمودار ۱۹. تحول جمعیت کشور ۱۳۹۵-۱۳۳۵



مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن

نکته مهم این است که افزایش نرخ رشد جمعیت در دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵، با وقفه زمانی ۶ ساله بر جمعیت واجب‌التعلیم کشور اثر گذاشت و این موج جمعیت اضافی با وقفه هجده‌ساله بر جمعیت آماده برای ورود به تحصیلات عالی کشور تأثیر گذاشت. بدیهی

است واکنش دولت در دوره جنگ ایران و عراق، افزایش کارکنان آموزش و پرورش بود؛ زیرا در بازه‌ای زمانی تعداد دانش‌آموزان کشور به مرز ۱۸.۵ میلیون نفر رسید؛ اما از آن پس شاهد کاهش تعداد دانش‌آموزان بوده‌ایم. جای شگفتی نیست که در سال ۱۳۹۵ مشاهده می‌شود در حدود ۵۷/۸ درصد کل حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری به وزارت آموزش و پرورش، و ۱۳/۸ درصد این حقوق‌بگیران به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مربوط است. درواقع، دولت به‌موجب قانون اساسی موظف است آموزش و درمان مردم را تأمین کند.

از سوی دیگر، اکنون که تعداد دانش آموزان کشور به حدود ۱۲ میلیون نفر کاهش یافته، به‌رغم بازنشستگی تعدادی از معلمان و کارکنان اداری آموزش و پرورش، این وزارتخانه درمجموع با مازاد کارکنان مواجه است؛ کارکنانی که تا زمان بازنشستگی باید حقوق و مزایای آنها از محل بودجه عمومی دولت تأمین شود و در زمان بازنشستگی نیز به دلیل ناتوانی مالی صندوق بازنشستگی کشوری، عملاً پرداخت حقوق و مستمری آنها بر دوش دولت خواهد بود. اکنون با نگاه به پیامدهای رشد بی‌رویه جمعیت، نبود فرصت‌های اشتغال جدید برای جوانان و تخریب گسترده منابع طبیعی و محیط‌زیست، نادرستی سیاست ترغیب رشد جمعیت آشکارتر از هر زمان دیگری پیش روی ما قرار دارد و جالب آن است که هرچند خانوارها با کاهش باروری به این معضل پاسخ مناسب داده‌اند؛ اما دولتمردان همچنان بر طبل افزایش جمعیت می‌کوبند.

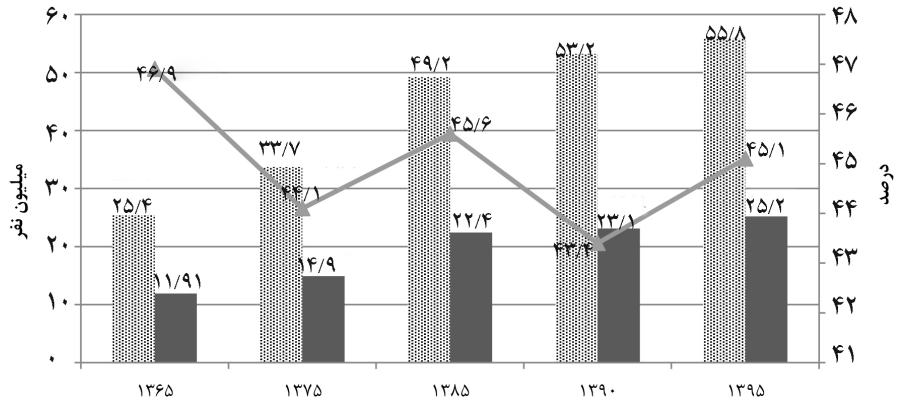
۳-۱-۳-۴. نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت و عرضه نیروی کار

منابع و مصارف سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی هر کشور، با نسبت و هرم جمعیتی آن کشور ارتباطی مستقیم دارد؛ زیرا جمعیت جوان کشور نیروی مولد محسوب می‌شود و در صورت اشتغال به کار، توانایی پرداخت حق بیمه را خواهد داشت؛ به‌این‌ترتیب هرچقدر تعداد بیمه‌پردازان صندوق بازنشستگی بیشتر از تعداد مستمری‌بگیران آن باشند، به‌اصطلاح ضریب پشتیبانی بالاتر خواهد شد و صندوق در

وضعیت پایداری‌تری به سر خواهد برد.

جمعیت در سن کار در سی سال گذشته (۱۳۹۵- ۱۳۶۵)، با ۱۱۹/۷ درصد رشد، از ۲۵/۴ میلیون نفر به ۵۵/۸ میلیون نفر افزایش یافت (نمودار ۲۰) و در همین مدت جمعیت فعال کشور با نرخ کمتر ۱۱۱/۶ درصد رشد کرد؛ به همین دلیل نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت با ۱/۸ واحد درصد کاهش مواجه شد (نمودار ۲۰).

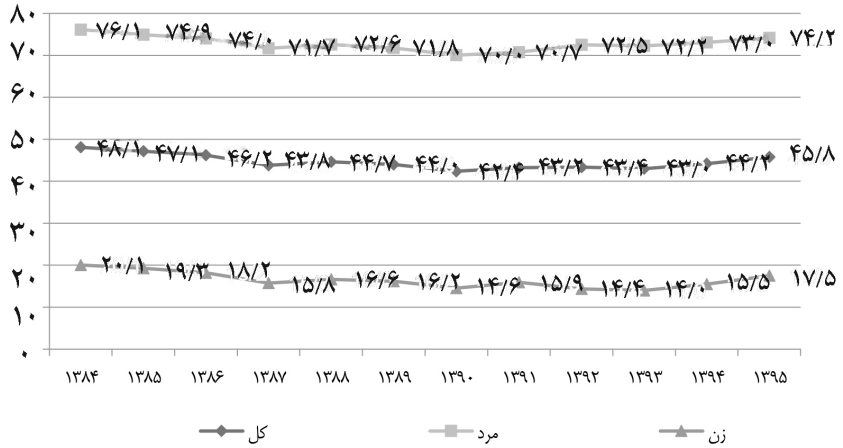
نمودار ۲۰. عرضه نیروی کار جمعیت ۱۵ تا ۶۴ ساله در دوره ۱۳۹۵-۱۳۶۵(میلیون نفر- درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن در سال‌های مختلف.

دلیل اصلی کاهش نرخ مشارکت در ایران در مقایسه با متوسط جهانی، مشارکت اندک زنان در فعالیت‌های اقتصادی است. این مشارکت اندک را نمی‌توان به نداشتن تحصیلات و تخصص زنان یا تمایل نداشتن آنان به کار در خارج از خانه تعبیر کرد؛ زیرا نرخ بیکاری در میان زنان تحصیل‌کرده بسیار بالاست؛ بنابراین می‌توان گفت محیط تبعیض‌آمیز قانونی، شرعی و عرفی و نبود تقاضای کافی در بازار کار، موجب نومیدی زنان از یافتن کار و خانه‌نشینی آنها شده و نتایج نمونه‌گیری مرکز آمار ایران از بازار کار کشور مؤید مشارکت اندک زنان در اقتصاد ایران است (نمودار ۲۱).

نمودار ۲۱. نرخ مشارکت جمعیت ۱۵ تا ۶۴ سال طی سال‌های ۹۵- ۱۳۸۴ (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری نیروی کار، سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵

کم بودن نرخ مشارکت زنان در نیروی کار از یک‌سو به معنای استفاده نکردن کامل از توان بالقوه نیمی از جمعیت کشور است؛ از سوی دیگر این نرخ در میان خانواده‌های فقیر موجب نابرابری بیشتر توزیع درآمد میان خانوارها می‌شود. با توجه به کاهش عمومیت ازدواج در کشور در درازمدت شاهد زنان کهن‌سال مجردی خواهیم بود که حمایت‌های اجتماعی به‌صورت مستمری بازنشستگی ندارند. این مسئله به‌موازات کاهش حمایت‌های خانوادگی که در گذشته مرسوم بود، به معضل اجتماعی بزرگی تبدیل خواهد شد که دولت نمی‌تواند به آن بی‌تفاوت باشد.

تا آنجا که به عرضه بالقوه نیروی کار در کشور مربوط است باید گفت نظر به اینکه در سال ۱۳۹۵ در حدود ۷۰ درصد جمعیت در سنین ۱۵ تا ۶۴ سال قرار داشته‌اند، کشور ما در وضعیت پنجره جمعیتی قرار گرفته است و این پنجره جمعیتی در صورتی که شرایط رشد پایدار اقتصادی در کشور مهیا می‌بود، می‌توانست دوران طلایی را برای صندوق‌های بیمه‌ای رقم زند.

پیش‌بینی جمعیت‌شناسان گویای آن است که سهم جمعیت در سن کار (۱۵ تا ۶۴ سال) تا سال ۲۰۴۰ همچنان در حال افزایش خواهد بود. این گذار جمعیتی موجب بدتر شدن

نسبت‌های پشتیبانی جمعیت که بیانگر سلامت مالی طرح‌های بازنشستگی است می‌شود. در سال ۱۳۹۵ به‌طور میانگین ۱۶/۶ میلیون بیمه‌پرداز در کشور وجود داشت که با توجه به جمعیت در سن کار در همان سال، تنها ۲۹/۷ درصد جمعیت در سن کار بیمه‌پرداز طرح‌های بیمه اجتماعی بوده‌اند. کاهش سطح پوشش نتیجه نرخ‌های بالای جمعیت غیرفعال اقتصادی و افزایش نرخ بیکاری است. در مقایسه با جمعیت ۶/۸ میلیونی سالمندان، ۴/۳ میلیون نفر مزایا دریافت می‌کنند؛ اما نکته مهم این است که به‌طور متوسط ۶۰ درصد این مستمری‌بگیران از ۶۰ سال جوان‌ترند؛ بدین ترتیب می‌توان گفت تنها ۲۵ درصد سالمندان از طرح مشارکتی به‌عنوان یک بیمه‌پرداز قبلی یا بازماندگان مستمری دریافت می‌کنند.

۳-۱-۴. رشد اقتصادی و تأثیر آن بر تقاضای نیروی کار و ورودی صندوق‌ها

رشد اقتصادی بر تقاضای نیروی کار تأثیری تعیین‌کننده دارد. هرچند بهبود بهره‌وری نیروی کار بر اثر پیشرفت فنی و افزایش سرمایه سرانه نیروی کار موجب کاهش تقاضای نیروی کار به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی می‌شود، همین عامل- به دلایلی که در ادامه بیان می‌شود- پیامدهای مثبتی بر رشد اقتصادی بر جای می‌گذارد که خود موجد تقاضای بیشتر برای نیروی کار است:

۱. به‌واسطه افزایش توان رقابتی اقتصاد کشور در بازار جهانی، در صورت برقراری شرایط مناسب برای تجارت و تعیین نرخ حقیقی مناسب برای ارز، موجب افزایش تقاضای کشورهای دیگر برای محصولات داخلی شود.

۲. به‌موازات پیشرفت فناوری و بهبود بهره‌وری نیروی کار و دستمزدها به‌تبع آن، مزیت نسبی کشور از تولید کالاهای کاربر به سمت کالاهای سرمایه‌بر و فنّاوری‌بر تغییر می‌یابد و ساختار تولید در سایه این تحولات متحول می‌شود.

۳. به دنبال افزایش دستمزدهای واقعی بر اثر بهبود بهره‌وری نیروی کار، بازار داخلی برای تولیدات کشور بیشتر می‌شود.

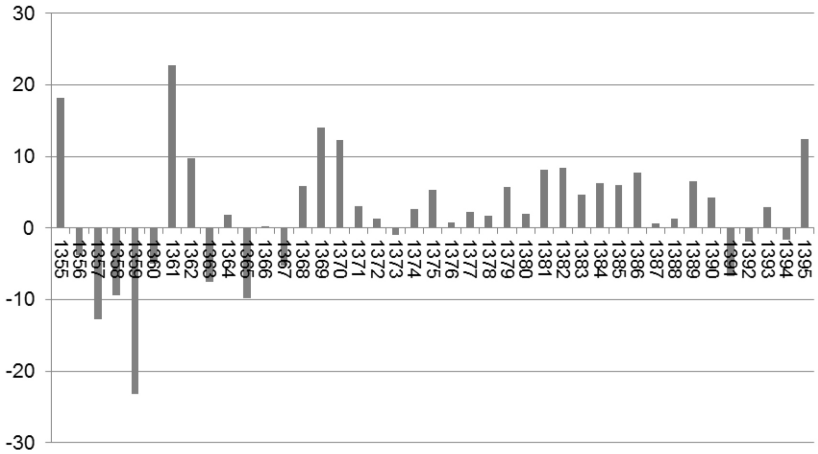
در ادامه ضمن ارزیابی رشد اقتصادی درازمدت کشور در سه دوره تاریخی، تلاش

می‌شود که موانع رشد پایدار در هر دوره مشخص، و رابطه رشد تولید با رشد تقاضا برای نیروی کار برجسته شود.

۳-۱-۴-۱. رشد اقتصادی در دوره پس از انقلاب اسلامی

رؤیای مردمی که انقلاب کردند این بود که در سایه تغییر رژیم دیکتاتوری، به حکومتی مردم‌سالار، اقتصاد پیشرفته و مستقل همراه با رفاه و عدالت اجتماعی بیشتر دست یابند؛ اما به رغم سپری شدن نزدیک به چهل سال از انقلاب اسلامی، هنوز این رؤیاها تحقق نیافته است. سرنوشت دولت رفاه و صندوق‌های بازنشستگی کشور نیز تفاوت ماهوی با سرنوشت اقتصاد و جامعه ایرانی در این دوره پرتلاطم از تاریخ کشور ما ندارد؛ به همین دلیل در اینجا این مسئله را در حد اجمال توضیح خواهیم داد. متأسفانه رشد اقتصاد ایران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵ کمتر از رشد جمعیت کشور بوده است و به همین دلیل تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمت ثابت در انتهای این دوره کمتر از ابتدای آن بود. پیش از هر تحلیلی در مورد علل این روند درازمدت لازم است به تحولات سالانه نرخ رشد در این دوره ۴۰ ساله توجهی داشته باشیم (نمودار ۲۲).

نمودار ۲۲. رشد اقتصادی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵ (٪)



توضیح: نرخ‌های رشد سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ است.
مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ۱۳۹۳۱۳۳۸ و نماگرهای اقتصادی شماره ۸۷.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، رشد منفی اقتصاد ایران به‌دنبال کاهش درآمدهای نفتی کشور در سال ۱۳۵۶ آغاز شد و اقتصاد ایران در اغلب سال‌های پرتنش انقلاب و جنگ (۱۳۶۷-۱۳۵۷) با رشد منفی مواجه بود. در این دوره فقط در دو سال به‌دلیل شوک مثبت قیمت نفت در بازار جهانی، وضعیت رشد اقتصادی بهبود یافت. درواقع، در سال پایانی جنگ تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت ثابت به ۶۰/۲ درصد سال ۱۳۵۵ تنزل یافته بود.[۱] مدت‌زمان لازم برای بازگشت تولید ناخالص داخلی به سطح قبل دوازده سال بود؛ یعنی تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۷۹ (پایان اولین سال برنامه سوم) به سطح سال ۱۳۵۵ رسید؛ در حالی که در دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵ اقتصاد کشور با بالاترین نرخ رشد جمعیت در تاریخ خود مواجه شد (۳/۹ درصد در سال) و جمعیت ایران در دهه بعد ۱۳۷۵-۱۳۶۵ با نرخ رشد سالانه ۱/۶ درصدی افزایش یافته بود. با برآورد جمعیت کشور برای سال ۱۳۷۹ به میزان ۶۴ میلیون نفر می‌توان نتیجه گرفت تولید ناخالص سرانه کشور در این سال معادل ۵۳/۳ درصد سال ۱۳۵۵ بود. جنگ ویرانگر عراق و هم‌پیمانان آن علیه ایران که در دو سال اول برای ایران جنبه دفاعی داشت، بعد از پیروزی ایران در بازپس‌گیری خرمشهر جنبه تهاجمی به خود گرفت. زیان‌های این جنگ طولانی هشت‌ساله از نظر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی با عدد و رقم برآوردشدنی نیست. در این جنگ ظرفیت‌های تولیدی کشور از بین رفت و همه منابع انسانی و مالی کشور برای اهداف جنگی بسیج شد. خسارات مالی مستقیم ناشی از جنگ به‌طور دقیق روشن نیست. بر اساس اطلاعات ارائه‌شده مقامات رسمی کشور، در این جنگ بیش از ۲۱۳ هزار نفر به شهادت رسیدند و حدود سه برابر این تعداد مجروح شدند. بر اساس آمارهای بین‌المللی، جنگ عراق و ایران ۶۲۷ میلیارد دلار هزینه برای دولت ایران و ۵۶۱ میلیارد دلار هزینه برای دولت عراق به همراه داشت. همچنین هزینه بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ برای ایران ۶۴۴ و برای عراق ۴۵۲ میلیارد دلار برآورد شده است.۲ گفتنی است رشد منفی اقتصاد ایران در اوایل دهه ۱۳۹۰ از پیامدهای سیاست‌های نادرست دولت‌های نهم و دهم و تشدید تحریم‌های بین‌المللی ناشی بود.

---

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری زمانی حساب‌های ملی ایران به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳.

2. Rajaee, Farhang, (1997), Iranian Perspectives on the Iran-Iraq War, University Press of Florida.

گفتنی است سازمان بهره‌وری آسیایی عملکرد رشد اقتصادی ایران و منابع رشد را از ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۴ محاسبه کرده است (جدول ۲۶)، این محاسبات نکات مهمی را آشکار می‌کند:

- رشد اقتصادی ایران در این دوره ۴۴ ساله با نوسان بسیاری همراه بوده و متوسط رشد اقتصادی سالانه ۳/۶ درصد است.
- ۳ واحد درصد یا بیش از ۸۳/۳ درصد از این رشد ناشی از انباشت سرمایه فیزیکی (غیر فناوری اطلاعات) بوده است.
- سهم نیروی انسانی در رشد اقتصادی نیز اندک و در حد ۰/۶ واحد درصد گزارش شده؛ یعنی حدود ۱۷ درصد رشد ناشی از افزایش نیروی کار بوده است.
- سهم سرمایه‌گذاری در IT در رشد اقتصادی این دوره بسیار ناچیز و فقط ۰/۱ واحد درصد بوده که با سهم منفی بهره‌وری کل عوامل تولید با قدر مطلق مشابه خنثی شده است. این وضعیت نشان می‌دهد که اقتصاد ایران در ۴۴ سال از پیشرفت فناورانه محروم مانده است.

جدول ۲۶. رشد اقتصادی ایران (درصد) و سهم منابع رشد (واحد درصد) در دوره (۱۹۷۰-۲۰۱۴)

دوره	رشد ستانده	نیروی کار		سرمایه				بهره‌وری کل عوامل تولید	
				IT		غیر IT			
		رشد	سهم	رشد	سهم	رشد	سهم	رشد	سهم
۱۹۷۰ -۱۹۷۵	۹/۵	۰/۴	۵	۰/۱	۱	۶/۰	۶۳	۳/۰	۳۱
۱۹۷۵ -۱۹۸۰	-۲/۸	۱/۰	-۳۶	۰/۱	-۲	۷/۱	-۲۴۸	-۱۱/۰	۳۸۶
۱۹۸۰ -۱۹۸۵	۳/۸	۰/۸	۲۱	۰/۰	۱	۲/۸	۷۳	۰/۲	۴
۱۹۸۵ -۱۹۹۰	۱/۳	۰/۸	۶۲	۰/۱	۴	۰/۳	۲۵	۰/۱	۹
۱۹۹۰ -۱۹۹۵	۳/۷	۰/۵	۱۵	۰/۱	۲	۱/۰	۲۸	۲/۰	۵۵
۱۹۹۵ -۲۰۰۰	۴/۱	۰/۸	۲۰	۰/۱	۳	۱/۳	۳۱	۱/۹	۴۷
۲۰۰۰ -۲۰۰۵	۶/۹	۰/۸	۱۱	۰/۲	۳	۲/۸	۴۱	۳/۰	۴۴
۲۰۰۵ -۲۰۱۰	۵/۰	۰/۰	-۱	۰/۲	۳	۳/۴	۶۸	۱/۴	۲۹
۲۰۱۰ -۲۰۱۴	۰/۱	۰/۲	۱۹۱	۰/۱	۱۰۱	۱/۹	---	-۲/۱	---
۱۹۷۰ -۲۰۱۴	۳/۶	۰/۶	۱۷	۰/۱	۳	۳/۰	۸۳	-۰/۱	-۳

Source: Asian Productivity Organization (APO), databook, 2016, p 82

شایان ذکر است ذات این الگوی رشد ناپایدار است و تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که هرچند در مراحل اولیه رشد اقتصادی، سرمایه فیزیکی و بهره‌برداری بیشتر از منابع طبیعی نقش مهمی در رشد تولید ملی دارد، این پیشرفت در گذار به اقتصاد متنوع صنعتی فنی است که سهم عمده‌تری در رشد اقتصادی پیدا می‌کند. انزوای سیاسی ایران در دوره پس از انقلاب موجب محرومیت آن از مشارکت فعال در تقسیم کار جهانی به‌صورت تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی شده است. در ضمن منابع طبیعی و محیط‌زیست کشور دچار آسیب‌های جدی و جبران‌ناپذیری شده است.

رشد تولید ناخالص سرانه در درازمدت، ابعاد دیگری از تشدید عقب‌ماندگی اقتصادی کشور را در مقایسه با کشورهای موفق آسیایی و ترکیه نشان می‌دهد. در نظریه اقتصادی این تئوری پذیرفته شده است که تولید سرانه کشورها در درازمدت همگرا می‌شود؛[۱] این مطلب بدان معنی است که انتظار می‌رود کشورهای عقب‌مانده از نظر فناوری از طریق یادگیری و انتقال فناوری از کشورهای صنعتی پیشرفته با سرعت بیشتری رشد یابند. این موضوع را گروشنگرون مزایای عقب‌ماندگی نامیده است. برای نشان دادن صحت این پیش‌بینی، سازمان بهره‌وری آسیایی کشورها را از نظر شکاف تولید سرانه با ایالات‌متحده در وضعیت اولیه در چهار گروه دسته‌بندی کرده است و نرخ همگرایی آنها را در درازمدت نیز در چهار گروه آورده است (جدول ۲۷).

۱. ویلیام. جی. بامول، رشد بهره‌وری، همگرایی و رفاه: داده‌های آماری درازمدت بیانگر چیست، ترجمه بهروز هادی زنوز، نشریه پژوهش‌های اقتصادی ایران، پاییز ۱۳۷۵، شماره ۲.

جدول ۲۷. گروه کشورها بر اساس سطح اولیه اقتصاد و جایگاه آنها از نظر پر کردن شکاف درآمدی سطح تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی و رشد سالانه آن به قیمت بازار با استفاده از برابری قدرت خرید ارزها در سال ۲۰۱۱ میلادی

سطح اولیه تولید ناخالص داخلی سرانه نسبت به ایالات‌متحده	نرخ سالانه نزدیک شدن به ایالات‌متحده			
	بیش از ۳ درصد	بین ۱ تا ۳ درصد	بین ۰ تا ۱ درصد	کمتر از ۰ درصد
بیش از ۶۰ درصد			ژاپن، عمان	استرالیا، بحرین، برونئی، پانزده عضو اتحادیه اروپا،* کویت، قطر، عربستان سعودی، امارات
بین ۲۰ تا ۶۰ درصد		هنگ‌کنگ، سنگاپور	ترکیه	ایران
بین ۸ تا ۲۰ درصد	جمهوری چین	مالزی، مغولستان، سریلانکا، تایلند	فیلیپین	فیجی
کمتر از ۸ درصد	کلمبیا، چین	بوتان، هند، اندونزی، لائوس، میانمار، ویتنام	بنگلادش، نپال، پاکستان	

* پانزده کشور اروپایی عبارت‌اند از: اتریش، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، پرتغال، اسپانیا، سوئد و انگلستان

Source: Asian Productivity Organization (APO), databook, 2016, p 37

این نمودار گویای آن است که:

۱. کره جنوبی و چین با سرعتی بیش از ۳ درصد در سال در حال پر کردن شکاف GDP سرانه خود بوده‌اند. گفتنی است رتبه این دو کشور در وضعیت اولیه از نظر شکاف GDP سرانه در مقایسه با آمریکا در گروه سوم و چهارم قرار دارد.

۲. ترکیه که از نظر طبقه‌بندی تولید سرانه در گذشته وضعیت بهتری از دو کشور فوق داشته ، با سرعت کمتر از یک درصد در سال به سمت تولید سرانه ایالات‌متحده حرکت کرده است.

۳. متأسفانه شکاف تولید سرانه ایران و آمریکا در درازمدت برخلاف انتظار نظریه اقتصادی رو به افزایش بوده است.

گفتنی است، این عملکرد ضعیف اقتصاد ایران را علاوه بر شوک‌های بیرونی حاصل از نوسانات قیمت نفت خام در بازار جهانی، تحریم‌های اقتصادی و جنگ، می‌توان به

ساختارها، نهادها و سیاست‌های نادرست اتخاذشده در درازمدت نسبت داد[۱]. عملکرد ضعیف بازار کار کشور، بازتابی از عملکرد ضعیف اقتصاد کشور از نظر رشد اقتصادی است. درواقع، پیشی گرفتن رشد جمعیت از رشد اقتصادی یکی از دلایل اصلی گسترش بیکاری پیدا و پنهان در اقتصاد کشور و کاهش تولید ناخالص سرانه (بدون احتساب نفت) از سال ۱۳۵۵ تا سال ۱۳۹۴ بوده است. در این دوره طولانی اقتصاد ایران به دلایل مختلف از رشد پایدار اقتصادی محروم بوده است (کادر ۲).

کادر ۲. علل رشد اندک و پرنوسان اقتصاد ایران در دوره بعد از انقلاب اسلامی

- انقلاب، جنگ و تحریم‌های اقتصادی هرچند در این عملکرد ضعیف دخیل بوده‌اند، تنها عامل این وضعیت نیستند.
- نبود ترتیبات نهادی مناسب برای برپایی اقتصاد بازار و شکل‌گیری جزایری از منافع متعارض به‌صورت شرکت‌های دولتی، شرکت‌های وابسته به نهادهای نظامی و مذهبی، بخش خصوصی رسمی و غیر رسمی و نامساعد بودن محیط کسب و کار، از عوامل اصلی عقب‌ماندگی اقتصادی کشور بوده است. در این خصوص در ابتدای این گزارش توضیحات تفصیلی ارائه شده است و نیازی به بازگویی آن نیست.
- پیامدهای منفی وابستگی اقتصاد کشور به نفت شامل رانت‌جویی غیرمولد، تضعیف نهادهای پشتیبان توسعه و فساد مالی و پیامدهای بی‌ثبات‌کننده نوسانات درآمدهای نفتی نیز یکی دیگر از عوامل مؤثر در عملکرد ضعیف اقتصاد کشور به شمار می‌رود.
- در این دوره طولانی، استمرار بی‌ثباتی اقتصاد کلان موجب اختلال در قیمت‌های نسبی و پیش‌بینی‌ناپذیری جهت حرکت قیمت‌ها و تقاضای آتی شده و ریسک سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور را به‌شدت افزایش داده است. این استمرار به‌صورت تورم‌های دو رقمی و مزمن بدهی‌های انباشته دولت و وابستگی موازنه بازرگانی کشور به نوسانات قیمت نفت و اصرار دولت‌ها بر پیگیری سیاست‌های مالی و پولی غیرمسئولانه خودنمایی می‌کند.
- نبود بازارهای مالی قوی و هدایت منابع مالی تجهیزشده به فعالیت‌های سوداگرانه در غیاب نقش سازنده نهادهای تنظیم‌گر پشتیبان توسعه اقتصادی، در راه انباشت سرمایه در بخش‌های دارای اولویت اقتصاد ملی اختلال ایجاد کرده است.

---

۱. برای توضیح مفصل‌تر این موضوع نگاه کنید به: هادی زنوز، بهروز (۱۳۹۵) موانع ساختاری و نهادی رشد پایدار درازمدت در اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۳-۱-۴-۲. رابطه رشد اقتصادی و تقاضای نیروی کار در اقتصاد ایران

تا آنجا که به تقاضای نیروی کار در اقتصاد بازار مربوط می‌شود، استدلال می‌شود که در نظریه اقتصادی تقاضای نیروی کار با مزد واقعی رابطه معکوس دارد و هر بنگاه تا جایی به استخدام نیروی کار ادامه می‌دهد که بهره‌وری نهایی نیروی کار با سطح دستمزد واقعی آخرین فردی که استخدام می‌شود، برابر باشد. در ضمن در هر سطحی از دستمزدها:

- اگر سرمایه سرانه نیروی کار افزایش یابد، برای هر واحد تولید به نیروی کار کمتری نیاز خواهد بود و عامل سرمایه جانشین نیروی کار خواهد شد. در این وضعیت بهره‌وری سرانه نیروی کار به کمک عامل سرمایه افزایش می‌یابد.
- اگر بهره‌وری کل عوامل تولید بر اثر پیشرفت فنی یا استفاده از صرفه‌های مقیاس افزایش یابد؛ یعنی به ازای مقدار معینی کار و سرمایه بتواند تولید بیشتری به دست آورد، تقاضا برای نیروی کار کاهش خواهد یافت. در این وضعیت نیز بهره‌وری سرانه نیروی کار بیشتر می‌شود.
- اگر سرمایه انسانی بهبود یابد (برای مثال سال‌های متوسط تحصیل نیروی کار شاغل افزایش یابد)، بهره‌وری نیروی کار افزایش خواهد یافت و ساعات کمتری برای تولید هر واحد محصول باید صرف شود.

به دلایل فوق معمولاً کشش تقاضای نیروی کار نسبت به تولید، کمتر از واحد و معمولاً مثبت است. در شرایط خاصی می‌توان شاهد رشد بدون اشتغال بود؛ اما معمولاً انتظار می‌رود با رشد اقتصادی، شاهد رشد تقاضا برای نیروی کار باشیم. ناگفته پیداست که در درازمدت به‌دلیل تغییر سهم بخش‌های مختلف از تولید ملی و دگرگونی ساختار تولید به‌علت شدت سرمایه‌بری و سطح فناوری متفاوت بخش‌ها، شاهد تغییر کشش تقاضای نیروی کار نسبت به تولید باشیم. همچنین در اقتصادهایی که قانون کار موانعی در راه تعدیل نیروی کار بنگاه‌ها قرار می‌دهد و هزینه آن را برای بنگاه‌ها بیشتر می‌کند، به رغم کاهش مقدار تولید در بنگاه‌ها شاهد حفظ افراد شاغل مازاد و کاهش بهره‌وری نیروی کار بوده‌ایم.

در بخش دولتی نیز (اعم از دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی) گاه دولتمردان و

سیاستمداران بنا بر ملاحظات اجتماعی و سیاسی، صرف‌نظر از نیاز واقعی به نیروی کار تمایل دارند که از بیکار کردن افراد شاغل مازاد خود اجتناب کنند (مانند دوره جنگ ایران و عراق) و حتی در مواردی عامدانه نیروی کار مازاد استخدام می‌کنند (مانند رویکرد دولت‌های نهم و دهم به استخدام نیروی کار غیرضروری در وزارت نفت و سایر وزارتخانه‌ها). باید توجه داشت که در بخش عمومی، استخدام رسمی کارکنان دولت در عمل دست دولت‌ها را در زمینه تعدیل نیروی انسانی می‌بندد؛ برای مثال به‌دلیل کاهش تعداد دانش‌آموزان، بخشی از کارکنان آموزشی و دفتری وزارت آموزش و پرورش مازاد بر نیاز این وزارتخانه است؛ اما به‌دلیل تعهدات درازمدت ناشی از استخدام رسمی و پیامدهای اجتماعی اخراج کارکنان، دولت از این کار اجتناب می‌کند. در کشاورزی دهقانی و کارگاه‌های کوچک صنفی و خانوادگی نیز قاعده استخدام تا زمان تساوی بهره‌وری نیروی کار با سطح مزد واقعی رعایت نمی‌شود؛ بنابراین شاهد بیکاری پنهان در بخش غیر رسمی اقتصاد هستیم.

مجموعه این عوامل سبب انحراف از تعادل در بازار کار می‌شود. این مسائل در اقتصاد ایران در برخی موارد موجب افزایش اشتغال به رغم کاهش تولید شده است (دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵) و هم‌گرایی رشد اقتصادی و رشد تقاضای نیروی کار از دست رفته است. در ادامه برای سنجش این مسئله، رشد تولید ناخالص داخلی (بدون نفت) را به قیمت ثابت با رشد اشتغال در چند دهه گذشته ارزیابی خواهیم کرد. تحول تعداد شاغلان و بیکاران در اقتصاد کشور در درازمدت به شرح جدول (۲۸) بوده است.

جدول ۲۸. تعداد افراد شاغل و بیکاران ۱۵ تا ۶۴ ساله در اقتصاد ایران (میلیون نفر- درصد)

شرح	۱۳۵۵*	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۵**
تعداد شاغلان	۸/۸۰	۱۰/۳۶	۱۳/۶۰	۱۹/۵۱	۲۱/۹۹
تعداد بیکاران	۱/۰	۱/۵۵	۱/۲۷	۲/۸۹	۳/۱۹
جمعیت فعال از نظر اقتصادی	۹/۸۰	۱۱/۹۱	۱۴/۸۷	۲۲/۴۰	۲۵/۱۸
نرخ بیکاری (درصد)	۱۰/۲	۱۳/۰۱	۸/۵۴	۱۲/۹	۱۲/۶۷
رشد ده‌ساله شاغلان (درصد)	۲۳/۶۵	۱۷/۷۳	۳۱/۲۷	۴۳/۴۶	۱۲/۷۱
رشد ده‌ساله تولید ناخالص داخلی بدون نفت (به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳)	۲۷۹/۱	-۰/۰۶	۳۳/۲	۷۶/۲	۲۹/۱
کشش تقاضای نیروی کار	۰/۰۸۵	-	۰/۹۴۲	۰/۵۷۰	۰/۴۳۷
بهره‌وری نیروی کار (هزار ریال)	۶۸۵۰۰	۵۸۱۵۰	۵۸۹۸۲	۷۲۴۵۴	۸۳۰۰۱
رشد ده‌ساله بهره‌وری (درصد)	۲۰۶/۶	-۱۵/۱	۱/۴	۲۲/۸	۱۴/۶

* ارقام این ستون جمعیت شاغل و بیکار ده‌ساله و بیشتر را نشان می‌دهد. همچنین در سرشماری سال ۱۳۵۵ برخلاف سال‌های بعد از انقلاب بیکاران فصلی در شمار بیکاران آمده است؛ ازاین‌رو نرخ بیکاری در این سال بالاتر از واقع است و با ارقام مشابه سال‌های بعد قابل مقایسه نیست.
** تعداد شاغلان و بیکاران سال ۱۳۹۵ بر اساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ارائه شده است.

از مطالعه جدول فوق می‌توان نتایج زیر را استنباط کرد:

- در دهه ۱۳۵۵-۱۳۴۵، اقتصاد کشور نرخ رشد بالای تولید و رشد اندک اشتغال را تجربه کرد و در همان حال بهره‌وری سرانه نیروی کار تقریباً ۳ برابر شد. در این دوره کشش اشتغال نسبت به تولید ناخالص داخلی ناچیز بود (جدول ۲۸).
- در انتهای دهه ۱۳۶۵-۱۳۵۵ به دلیل شوک انقلاب و جنگ، تولید ناخالص بدون نفت تقریباً معادل ابتدای این دوره ثابت باقی ماند؛ اما به رغم رکود اقتصادی ظرف این دهه در حدود ۱۵۶۰ هزار نفر بر تعداد شاغلان افزوده شد. افزایش تعداد نیروهای مسلح به دلیل جنگ، گسترش بوروکراسی به رغم تصفیه‌های وسیع کارکنان اداری، آموزشی و قضایی و تلاش دولت برای حفظ مشاغل موجود در شرکت‌های بزرگ تحت پوشش خود، از جمله عوامل مؤثر در این افزایش بود؛ به همین دلیل بهره‌وری نیروی کار در پایان این دهه ۱۵.۱ درصد کمتر از آغاز آن بود. به رغم همه مساعی دولت در این دوره اقتصاد کشور شاهد افزایش نرخ بیکاری بود.

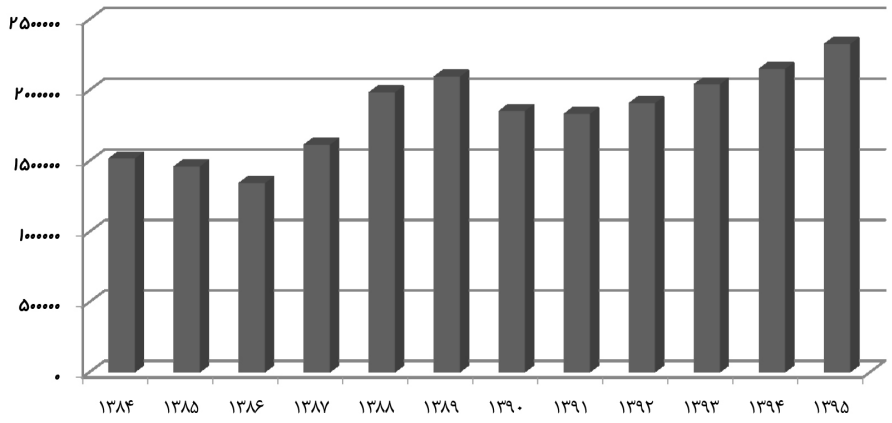
- دوره ۱۳۷۵- ۱۳۶۵ مقارن با پایان جنگ (در سال ۱۳۶۷) و آغاز برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۷۳-۱۳۶۸) بود. در این دوره اقتصاد ایران شاهد سازندگی خرابی‌های ناشی از جنگ، از سرگیری پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام و بهبود استفاده از ظرفیت‌های تولید در بخش صنعت بود؛ به همین دلیل در این دوره اشتغال با رشد خوبی مواجه شد؛ اما بهره‌وری نیروی کار رشد چندانی نداشت؛ به همین دلیل نرخ بیکاری کاهش یافت و در این دوره کشش اشتغال نسبت به تولید بسیار بالا و در حد ۰.۹۴۲ بود.
- دوره ۱۳۸۵-۱۳۷۵ را می‌توان بهترین دهه اقتصاد ایران از نظر رشد اقتصادی، تکوین فرصت‌های شغلی جدید در اقتصاد و بهبود بهره‌وری نیروی کار تلقی کرد. با آنکه در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) دولت با بدهی‌های خارجی در حد ۲۹ میلیارد دلار مواجه بود و عایدات نفتی کشور تنزل یافته بود، اصلاحات اقتصادی دولت در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) به رشد بالای اقتصاد کشور انجامید. دو سال پایانی این دهه نیز با افزایش عایدات نفتی کشور و رونق ناشی از آن همراه شد. در این اشتغال و بهره‌وری نیروی کار رشد یافت و به همین دلیل کشش اشتغال به تولید در مقایسه با دوره قبل کاهش یافت و به ۰.۵۷ رسید.
- عملکرد اقتصاد کشور در دهه منتهی به سال ۱۳۹۵ چندان رضایت‌بخش نبود؛ زیرا در این دوره بی‌انضباطی دولت دهم در هزینه کردن عایدات نفتی به بیماری هلندی، کاهش نرخ رشد اقتصادی و افزایش گرایش‌های تورمی در اقتصاد منجر شده بود. تشدید تحریم‌های بین‌المللی در اوایل دهه ۱۳۹۰، تولید و صادرات نفتی را به‌شدت کاهش داد و اقتصاد کشور به‌دلیل مضیقه ارزی و اختلال در تجارت خارجی با کاهش سرمایه‌گذاری و نرخ استفاده از ظرفیت‌های تولید در بخش صنعت مواجه شد. در همین دوره بود که حباب مسکن در بازار دارایی‌ها شکست و بخش ساخت و ساز خصوصی دچار رکود عمیق و طولانی شد. در این دوره تقاضای کل از ناحیه کاهش مصرف خانوارها، کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی آسیب دید و

همین امر به تداوم رکود اقتصادی بعد از رفع تحریم‌ها انجامید. در این دهه رشد اقتصادی در هم‌سنجی با دهه قبل بسیار کمتر بود و کمتر از هر دوره دیگر در اقتصاد کشور شاهد افزایش تعداد شاغلان بودیم. اگرچه در سال ۱۳۹۵ به دلیل رشد مثبت اقتصادی شاهد بهبود بهره‌وری نیروی کار نسبت به ابتدای این دهه بودیم، اما این رشد در مقایسه با دهه قبل بسیار کمتر بود. در این دوره به دلیل ارزان شدن هزینه سرمایه و نیز رکود بخش ساختمان، رشد فعالیت‌های سرمایه‌بر بیشتر از رشد فعالیت‌های کاربر بود و به همین دلیل کشش تقاضای نیروی کار نسبت به تولید به کمترین مقدار خود یعنی ۰/۴۳۷ رسید.

۳-۱-۴-۳. اشتغال ناقص و بیکاری در اقتصاد ایران

مسئله دیگر در بازار کار کشور، اشتغال ناقص زمانی نیروی کار است. افراد دارای این اشتغال شامل تمام شاغلانی هستند که در هفته مرجع، حاضر در سرکار یا غایب موقت از محل کار بودند و به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری، پیدا نکردن کار با ساعت کار بیشتر، قرار داشتن در فصل غیرکاری و غیره کمتر از ۴۴ ساعت کار کردند و خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. بر اساس نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران، در فاصله زمانی ۱۳۹۵-۱۳۸۴ اشتغال ناقص نیروی کار برحسب اوضاع و احوال اقتصادی در نوسان بوده؛ اما از ۱.۵ میلیون نفر در ابتدای دوره به بیش از ۲/۳ میلیون نفر در انتهای دوره رسیده است. گفتنی است کسانی که به این نوع مشاغل روی می‌آورند، معمولاً تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار نمی‌گیرند.

نمودار ۲۳. تحول اشتغال ناقص جمعیت ده‌ساله و بیشتر کشور طی دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۴



مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری نیروی کار، سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵

شایان ذکر است که در دوره ۱۳۹۵-۱۳۶۵ شمار بیکاران بیش از دو برابر شد و از ۱.۶ میلیون نفر به ۳.۲ میلیون نفر افزایش یافت. نرخ بیکاری نیز که در آغاز این دوره ۱۳ درصد بود، تنها به ۱۲.۷ درصد در انتهای این دوره تقلیل پیدا کرد (جدول ۲۹). افزایش نرخ بیکاری پس از سال ۱۳۷۵، اساساً از ورود خیل عظیم جوانانی به بازار کار ناشی بود که در دوره رونق بچه‌داری در دهه اول انقلاب به دنیا آمدند. در دو سال اخیر نیز به‌واسطه افزایش نرخ مشارکت نیروی کار، ابعاد این مسئله افزایش یافته است.

نتایج آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۵ (جدول ۲۹) گویای آن است که نرخ بیکاری زنان تقریباً دو برابر مردان است. در ضمن نرخ بیکاری در میان جوانان کشور به نحو نگران‌کننده‌ای بالاست؛ در حالی که بعد از جنگ ایران و عراق منابع مالی و انسانی عظیمی در راه آموزش عالی در کشور صرف شده است و بسیاری از جوانان جویای کار تحصیلات دانشگاهی دارند.

جدول ۲۹. شاخص‌های عمده نیروی کار در سال ۱۳۹۵ برحسب جنسیت

شاخص‌های نیروی کار	واحد	کل	مرد	زن
مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر	نرخ	۳۹,۴	۶۴,۱	۱۴,۹
	تعداد	۲۵۷۹۱۴۵۰	۲۰۸۹۸۸۱۶	۴۸۹۲۶۳۴
بیکاری جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر	نرخ	۱۲,۴	۱۰,۵	۲۰,۷
	تعداد	۳۲۰۳۳۹۸	۲۱۹۱۵۶۸	۱۰۱۱۸۳۰
بیکاری جوانان ۲۴- ۱۵ ساله	نرخ	۲۹,۲	۲۵,۴	۴۴,۲
	تعداد	۸۶۹۵۳۱	۶۰۴۸۳۴	۲۶۴۶۹۷
بیکاری جوانان ۲۹-۱۵ ساله	نرخ	۲۵,۹	۲۱,۴	۴۲,۳
	تعداد	۱۸۲۷۵۲۵	۱۱۸۲۲۱۲	۶۴۵۳۱۲
نسبت اشتغال	نرخ	۳۴,۵	۵۷,۴	۱۱,۸
	تعداد	۲۲۵۸۸۰۵۲	۱۸۷۰۷۲۴۷	۳۸۸۰۸۰۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، سال ۱۳۹۵.

گفتنی است دولت‌ها به‌منظور کاهش بحران بیکاری با اجرای سیاست‌هایی چون طرح ضربتی اشتغال و کمک‌های مالی و اعتباری به طرح‌های زودبازده سعی کردند که از لشکر بیکاران بکاهند؛ اما ازآنجاکه این مشاغل پایدار و دائمی نیستند، نمی‌توانند آثار بلندمدتی بر روی منابع سازمان تأمین اجتماعی داشته باشند.

۳-۱-۴-۴. تحول مزد و حقوق و سهم آن در درآمد ملی

واقعیت این است که در ایران حساب‌های ملی به روش درآمد عوامل تولید محاسبه نمی‌شود تا بتوان بر اساس وضعیت شغلی نیروی کار به آمار سری زمانی دستمزدهای اسمی و واقعی دست یافت. تنها سری زمانی معتبر در این مورد، به حداقل دستمزدهای اسمی مربوط است که مطابق قانون کار همه‌ساله محاسبه و با توافق دولت، نمایندگان تشکل‌های کارگری و کارفرمایی تصویب می‌شود. برای محاسبه مبلغ دقیق حداقل دستمزدی که کارگران در عمل دریافت می‌کنند، باید دو ماه حقوق و پاداش آخر سال، و پرداخت بابت اضافه‌کاری و سایر پرداختی‌ها به نیروی کار نیز به این مبلغ اضافه شود. در سال ۱۳۵۸ حداقل دستمزد ۱۷ هزار ریال بود. در دوره زمانی ۱۳۶۸-۱۳۵۸ دستمزد

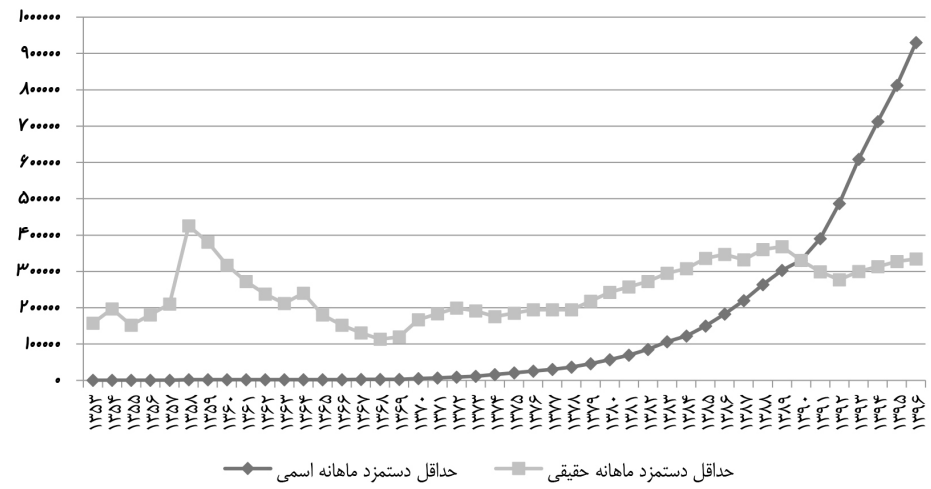
اسـمی تقریبـاً ثابـت مانـد و حداقـل دسـتمزد تغییـر محسوسـی نکـرد؛ امـا بلافاصلـه بعـد از جنـگ دسـتمزدها افزایـش یافـت؛ به‌طـوری کـه در سـال ۱۳۷۸ سـطح حداقـل دسـتمزدها بـه ۳۶۰ هـزار ریـال، در سـال ۱۳۸۴ بـه ۱۲۲۰ هـزار ریـال، در سـال ۱۳۹۰ بـه ۳۳۰۳ هـزار ریـال و در سـال ۱۳۹۵ بـه ۹۳۱۰ هـزار ریـال رسـید. در جـدول (۳۰) و نمـودار (۲۴)، رشـد سـالانه دسـتمزدهای اسـمی و واقعـی در درازمـدت نمایـش داده شـده اسـت.

جدول ۳۰. تحول دستمزد اسمی و حقیقی در دوره (۱۳۸۹-۱۳۴۸)

شرح	۱۳۵۷-۱۳۴۸	۱۳۶۸-۱۳۵۸	۱۳۸۹-۱۳۶۸	۱۳۹۵-۱۳۹۳
رشد سالانه حداقل مزد اسمی	۱/۱۶	۳/۹	۲۶	۲۳
رشد سالانه حداقل مزد واقعی ۱۳۷۶=۱۰۰	۴/۴	-۱۳	۶	-۰/۱۶

مأخـذ: سـه سـتون اول از طایـی، حسـن، خانـدوزی، احسـان و ذبیحـی، زهـرا (۱۳۹۴)، محاسـبه سـهم بـری عوامـل کار و سـرمایه در فعالیت‌هـای اقتصـادی بـا اسـتفاده از جـداول داده- سـتانده و ماتریـس حسـابداری اجتماعـی. ستون آخر محاسبات محقق.

نمودار ۲۴. تحول حداقل دستمزد اسمی و حقیقی به قیمت سال ۱۳۹۰ (تومان)



مأخذ: مستخرج از داده‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

هرچنـد در دوره بعـد از جنـگ ایـران و عـراق سـطح حداقـل دسـتمزد حقیقـی افزایش یافـت، هرگز بـه سـطح سـال ۱۳۵۸ نرسـید؛ امـا آنچـه در کشـور مـا چالـش اساسـی در رابطـه بـا درآمدهـای

کاری به شمار می‌آید، سهم نیروی کار از تولید ناخالص داخلی است که کمتر از عدد مشابه در کشورهای پیشرفته و نوظهور جهان است. واقعیت این است که تا دهه ۱۹۸۰ در مباحث رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته صنعتی، ثبات سهم نیروی کار از آمد ملی اصلی پذیرفته شده بود؛ اما از آن پس این تصویر دگرگون شد و سهم نیروی کار در تولید ملی کاهش یافت. مطالعات OECD بیانگر آن است که در دوره زمانی ۲۰۰۹- ۱۹۹۰ سهم نیروی کار از درآمد ملی در میان ۳۰ کشور پیشرفته جهان، در ۲۶ کشور از ۶۸/۱ درصد به ۶۱/۷ درصد کاهش یافته است. مطالعاتی در مورد کشورهای درحال‌توسعه نیز بیانگر کاهش سهم نیروی کار از درآمد ملی است.[1]

طایی و همکاران با استفاده از ماتریس حسابداری اجتماعی نشان دادند که در دهه ۱۳۸۰ در ایران سهم دستمزدها در اقتصاد کشور رو به افول بوده است (جدول ۳۱). با نگاهی دقیق‌تر به این جدول، ملاحظه می‌شود تغییرات ستون اول اندک است و می‌توان آن را به اشتباهات آماری نسبت داد؛ اما تغییرات ستون‌های سوم و چهارم معنی‌دار و درخور توجه است.

جدول ۳۱. تغییرات سهم عوامل تولید از ارزش‌افزوده در دهه ۱۳۸۰

سال	سهم نیروی کار از ارزش‌افزوده			سهم سرمایه از ارزش‌افزوده	جمع
	سهم نیروی کارمزد و حقوق‌بگیر از ارزش‌افزوده	سهم نیروی کار خویش‌فرما از ارزش‌افزوده	جمع		
۱۳۸۰	۲۱/۲۳	۳۱/۵۷	۵۲/۸	۴۷/۲	۱۰۰
۱۳۸۵	۱۸/۶۷	۲۴/۲	۴۲/۸۶	۵۷/۱۴	۱۰۰
۱۳۹۰	۱۹/۴۶	۲۵/۶۹	۴۵/۱۵	۵۴/۸۵	۱۰۰

مأخذ: طایی، حسن، خاندوزی، احسان و ذبیحی، زهرا (۱۳۹۴)، محاسبه سهم‌بری عوامل کار و سرمایه در فعالیت‌های اقتصادی با استفاده از جداول داده- ستانده و ماتریس حسابداری اجتماعی.

1. Organisation for Economic Co-operation and Development with contributions from International Monetary Fund and World Bank Group و The Labour Share in G20 Economies, International Labour Organization, Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya, Turkey, 26-27 February 2015,p3.

تـا آنجـا کـه بـه تحـول سـهم نیـروی کار از تولیـد ملـی در سـال ۱۳۹۵ در مقایسـه بـا سـال ۱۳۹۰ مربـوط اسـت، اطلاعـات دقیقـی در اختیـار نداریـم و تنهـا می‌دانیـم کـه در ایـن ۵ سـال:

- رشـد تولیـد ناخالـص داخلـی بـا نفـت و بـدون نفـت بـه ترتیـب ۵/۱ درصـد و ۸/۶ درصـد بـوده اسـت.[۱]
- رشـد تعـداد شـاغلان در اقتصـاد کشـور ۱۸/۶ درصـد بـوده و از رشـد اقتصـادی پیشـی گرفتـه اسـت.
- بهـره‌وری نیـروی کار بـا نفـت و بـدون نفـت بـه ترتیـب ۱۱/۲ درصـد و ۹/۲ درصـد کاهش یافته اسـت.
- حداقل دستمزدهای حقیقی تقریباً ثابت باقی مانده است.
- بـر اسـاس شـواهد فـوق و فـرض اینکـه رشـد میانگیـن دسـتمزدهای حقیقـی در کشـور هماننـد رشـد حداقـل دسـتمزد صفـر بـوده اسـت، شـاید بتـوان نتیجـه گرفـت کـه سـهم دسـتمزدها در تولیـد ناخالـص داخلـی در سـال ۱۳۹۵ در هم‌سـنجی بـا سـال ۱۳۹۰ افزایـش یافتـه اسـت؛ امـا ایـن نتیجه‌گیـری چـون بـه وجـود همبسـتگی بـالا میـان رفتـار مزدهـای حقیقـی و حداقـل دسـتمزدها مشـروط اسـت و مـا از صحـت و سـقم ایـن فـرض اطـلاع موثقـی نداریـم، چنـدان مطمئـن نیسـت.

۳-۱-۴-۵. ریسک‌های بازار کار و پیامد آن بر پس‌انداز و بازنشستگی

مطالعـه مـا از تحـول جمعیـت و بـازار کار در دوره پـس از انقـلاب و شـواهد موجـود گویای آن اسـت کـه ریسـک‌های بـازار کار در دوره پـس از انقـلاب به‌شـدت افزایـش یافتـه اسـت (کادر ۳):

---

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، سه‌ماهه چهارم سال ۱۳۹۵ شماره ۸۷.

کادر ۳. افزایش ریسک‌های بازار کار و پیامدهای آن بر صندوق‌های بازنشستگی

● بـه دلیـل رشـد سـریع جمعیـت و رشـد کنـد اقتصـاد کشـور، عرضـه نیـروی کار بـر تقاضـای آن پیشـی گرفتـه اسـت. اسـتمرار نـرخ بیـکاری بـالا، اشـتغال ناقـص زمانـی نیروی کار شـاغل، بیـکاری پنهـان و کاهش نرخ مشـارکت نیـروی کار بیانگـر بحـران مزمـن در بـازار کار ایران اسـت.
● اسـتخدام‌های بی‌رویـه در دسـتگاه‌های اداری، نظامـی و غیـره و تسـهیلات ارائه‌شـده دولـت به‌منظـور اجـرای طرح‌هـای زودبـازده و اشـتغال‌زا نتوانسـته اسـت بـر التیام بحران بیـکاری کمک مؤثـری کند.
● در ایـن دوره تشـکل‌های کارگـری مسـتقل صنفـی کارگـران بـه دلیـل نبـود پشـتوانه قانونـی و بی‌میلـی دولتمـردان شـکل نگرفتـه یـا در صـورت شـکل‌گیری فعالیـت آنهـا بـا انـواع موانـع مواجه شـده اسـت. ایـن موضـوع البته بـه تحقیق مسـتقلی نیازمنـد اسـت کـه مـا بـه آن نپرداخته‌ایـم.
● شـواهد آمـاری موجـود بیانگـر آن اسـت که دسـتمزد واقعـی کارگـران و کارمنـدان در بخش عمومـی و خصوصـی در این دوره طولانـی هرچنـد بـا تغییـرات زیـادی همـراه بوده اسـت، در سـال ۱۳۹۵ در مقایسـه بـا سـال ۱۳۵۸ کاهش یافته اسـت.
● بـه نظـر می‌رسـد در دهـه ۱۳۸۰، سـهم نیـروی کار در درآمـد ملـی تنـزل یافتـه باشـد. معلـوم نیسـت بهبـودی احتمالـی ایـن سـهم در ۵ سـال اول دهـه ۱۳۹۰، آیـا کاهـش دوره ۱۵ سـاله را جبـران کـرده اسـت یـا خیـر.
● در ایـن وضعیـت، مـزد و حقوق‌بگیـران بـرای پس‌انـداز بخشـی از درآمـد خـود بـرای تأمیـن آینـده از طریـق خریـد واحـد مسـکونی، سـپرده‌گذاری در بانک‌هـا، خریـد اوراق بهـادار و شـرکت در طرح‌هـای انفـرادی مکمـل بازنشسـتگی دچـار مشـکل می‌شـوند.
● صندوق‌هـای بازنشسـتگی نیـز بـه دلیـل ورودی انـدک نیـروی کار و پرداخـت سـهم بیمـه‌ای سـرانه کمتـر بـه قیمـت واقعـی دچـار مشـکلات ناپایـداری مالـی می‌شـوند. پوشـش بیمه‌هـای اجتماعـی تنهـا ۲۹ درصـد جمعیـت در سـن کار اسـت. مشـارکت پاییـن جمعیـت در سـن کار در فعالیت‌هـای اقتصـادی و بـالا بـودن نـرخ بیـکاری مانـع اصلـی افزایـش ورودی صندوق‌هـای بازنشسـتگی اسـت.
● چنان‌کـه در مباحـث بعـدی ایـن فصـل مطـرح خواهـد شـد، هم‌زمانـی بی‌ثباتـی و ریسـک‌های بـالا در بـازار کار و بازارهـای مالـی، صندوق‌هـای بازنشسـتگی را در وضعیـت مالـی دشـواری قـرار می‌دهـد.

۳-۱-۵. وضع مالی دولت و تأثیرات آن بر صندوق‌های بازنشستگی

سـنجش وضـع مالـی دولـت بـه ایـن دلیـل مهـم اسـت کـه معمـولاً دولت‌هـا وظیفـه دارنـد بخـش مهمـی از هزینـه مسـاعدت‌های اجتماعـی و هزینه‌هـای بیمـه بازنشسـتگی و درمانـی را

بپردازنـد. همچنیـن سیاسـت مالـی دولت‌هـا بـر سـطح فعالیت‌هـای اقتصـادی و اشـتغال و بـر عملکـرد بازارهـای مالـی تأثیرگـذار اسـت.

در ارزیابـی وضـع مالـی دولـت بایـد بـه عملکـرد دولـت عمومـی توجـه شـود. بـر اسـاس چارچـوب ارائـه شـده صنـدوق بین‌المللـی پـول بـرای آمارهـای مالـی دولـت، دولـت عمومـی[1] شـامل مؤسسـات زیـر اسـت:

۱. دولت مرکزی، استانی و محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها)؛

۲. همـه صندوق‌هـای تأمیـن اجتماعـی کـه واحدهـای دولتـی منـدرج در بنـد اول بـه وجـود آورده‌انـد یـا تحـت کنتـرل آنهـا قـرار دارنـد.

۳. همه مؤسسات غیرانتفاعی که در کنترل واحدهای دولتی قرار دارند.

۴. دولـت عمومـی شـرکت‌های مالـی و غیرمالـی دولتـی را در برنمی‌گیـرد؛ امـا همـه بنگاه‌هایـی را کـه در شـمار دو گـروه فـوق نیسـتند و بـه ثبـت نرسـیده‌اند شـامل می‌شـود.

هـدف از تدویـن چارچـوب آمـاری بـرای عملیـات مالـی دولـت ایـن اسـت کـه آمارهایـی ارائـه شـود تـا سیاسـت‌گذاران و تحلیلگـران بتواننـد عملیـات مالـی دولـت و وضعیـت مالـی آن را مطالعـه کننـد. همچنیـن GFS ایـن امـکان را فراهـم می‌کنـد کـه ارزیابـی روشـنی از نقدشـوندگی و پایـداری مالـی دولـت عمومـی و بخـش عمومـی[2] بـه روش سـازگار و نظام‌منـد بـه عمـل آیـد؛ امـا در دوره بعـد از انقـلاب اسـلامی در ایـران بنیادهـای انقلابـی ماننـد اوقـاف، سـتاد اجرایـی فرمـان امـام، بنیـاد شـهید، بنیـاد مسـتضعفان، کمیتـه امـداد امـام و شـهرداری‌ها، مطابـق قوانیـن مصـوب جدیـد تحـت عنـوان «بخـش عمومـی غیردولتـی» طبقه‌بنـدی شـدند. جالـب اسـت کـه همـه یـا بخـش اعظـم ایـن مؤسسـات بـه رغـم اشـتغال بـه فعالیت‌هـای اقتصـادی انتفاعـی، از بودجـه دولـت کمـک دریافـت می‌کننـد؛ امـا بـه دولـت مالیاتـی نمی‌پردازنـد. درواقـع سـاختار سیاسـی دوگانـه در کشـور بـه ایجـاد نهادهـای مـوازی انجامیـده اسـت کـه در بسـیاری از مـوارد وظایفـی مشـابه نهادهـای غیرانتفاعـی دولتـی دارنـد؛ ولـی مسـتقل از دولـت عمـل می‌کننـد و بـه شـفافیت

1.General Government
2. Public Sector

مالی و پاسخگویی پایبند نیستند. با توجه به نکات یادشده، بودجه عمومی دولت در ایران به دلایل زیر تصویر جامعی از عملکرد مالی دولت عمومی را به دست نمی‌دهد:

- آمار بودجه مصوب و عملکرد بودجه شهرداری‌های کشور جدا از بودجه دولت ارائه می‌شود. علاوه بر آن اطلاعات دقیقی در مورد دارایی‌ها و بدهی‌های شهرداری‌ها در دست نیست.
- به منابع و مصارف و دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی تحت نظارت دولت، یعنی سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و خالص تعهدات درازمدت آنها در بررسی وضعیت مالی دولت توجهی نمی‌شود و تنها میزان کمک دولت به این صندوق‌ها در بودجه دولت مشخص می‌شود.
- از آنجا که خزانه واحدی در کشور وجود ندارد، کل عایدات دولت در بودجه عمومی بازتاب نمی‌یابد؛ برای مثال هم‌اکنون دولت موظف است ۱۴.۵ درصد عایدات نفتی را به‌طور مستقیم به شرکت ملی نفت ایران، و ۳۲ درصد عایدات نفتی را به صندوق توسعه ملی بپردازد. این بخش از منابع و مصارف در جداول بودجه عمومی دولت بازتاب پیدا نمی‌کند.
- دولت برای تأمین کسری بودجه معمولاً در تبصره‌های تکلیفی قانون بودجه هرسال، تعهداتی را برای بانک‌ها و صندوق توسعه مالی از بابت پرداخت تسهیلات ریالی و ارزی پیش‌بینی می‌کند که معمولاً در جداول بودجه انعکاس نمی‌یابد.
- به دلیل پرداخت یارانه پنهان به حامل‌های انرژی، اندازه مخارج دولت کمتر از واقع گزارش می‌شود. یعنی مابه‌التفاوت قیمت مرزی حامل‌های انرژی و قیمت داخلی آنها به مصرف‌کنندگان این حامل‌ها تعلق می‌گیرد؛ اما در بودجه به‌صراحت به این موضوع اشاره‌ای نمی‌شود.

با توجه به نارسایی‌های فوق و نبود چارچوب آماری جامع نمی‌توان تصویر روشن و دقیقی از وضعیت مالی دولت عمومی، دریافت‌ها و پرداخت‌های آن و پیامدهای اقتصاد

کلان بودجه به دست داد. گفتنی است قبل از دولت یازدهم، حتی میزان دقیق بدهی‌های دولت به بانک‌ها، بانک مرکزی، صندوق‌های بازنشستگی و مشاوران و پیمانکاران و غیره مشخص نبود. در کشور ما دولت در طول زمان، تعهدات مالی بزرگی را در قبال سازمان تأمین اجتماعی بر عهده گرفت که از ایفای آن فرو ماند. نحوه برخورد دولت در آینده با این بدهی‌ها تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر سرنوشت سازمان تأمین اجتماعی خواهد داشت. اگرچه دولت به‌موجب احکام قانون برنامه ششم موظف شده تا پایان این برنامه به پرداخت بدهی‌های خود به صندوق‌های بازنشستگی اقدام کند، هنوز وفاقی در مورد میزان دقیق بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و صندوق‌ها وجود ندارد.

وابستگی بودجه دولت به نفت هم به آن خصلت چرخه‌ای داده که موجب تشدید نوسانات اقتصادی می‌شود و پیگیری سیاست تجاری و صنعتی سازگار با رشد پایدار را ممتنع کرده است؛ بدین ترتیب در کوتاه‌مدت و درازمدت پیامدهای منفی بر تقاضای نیروی کار دارد.[۱] تا جایی که به تأثیر دولت بر رشد اقتصادی و ثبات اقتصاد کلان مربوط است باید گفت که در دوره بعد از انقلاب اسلامی:

۱. میزان مداخلات غیر بودجه‌ای دولت در امور اقتصادی بر اساس «شاخص آزادی اقتصادی» گسترده بوده است.

۲. در اوایل انقلاب، تصدی‌های دولتی به دلیل بدبینی دولتمردان به سازوکار بازار و شرایط حاکم بر اقتصاد کشور افزایش یافته است.

۳. واگذاری گسترده شرکت‌های دولتی در دوره برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم به دلیل اختصاص بخش عمده سهام شرکت‌های دولتی برای رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی و سایر نهادها، توزیع سهام عدالت میان مردم و تبعیض علیه بخش خصوصی در واگذاری‌ها و در نظر گرفتن منافع هولدینگ‌های وابسته به نهادهای نظامی و غیرنظامی

---

۱. در این مورد نگاه کنید به هادی زنوز، بهروز (۱۳۹۴)، موانع ساختاری و نهادی رشد درازمدت اقتصادی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نزدیک به قدرت سیاسی، به تقویت بخش خصوصی نینجامید. به رغم این واگذاری‌ها، هنوز جایگاه دولت به‌عنوان یک کارفرمای بزرگ، در موضع بنگاه‌داری و در چارچوب عملیات شرکت‌ها و مؤسسات دولتی قوی است.

۴. وابستگی اقتصاد کشور به نفت و تمایل دولت‌ها برای مصرف تمام درآمدهای نفتی در بودجه، موجب سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی، استفاده از لنگر نرخ اسمی ارز برای کنترل تورم و هم‌سو شدن بودجه با چرخه‌های اقتصادی شده است. ایجاد حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم هرچند تأثیرپذیری اقتصاد کشور را از نوسانات درآمدهای نفتی در بودجه کاست؛ اما عمر آن مستعجل بود.

۵. هرچند دولت بر اساس مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در برنامه پنجم به ایجاد صندوق توسعه ملی اقدام کرد، نتوانست از جایگاه مقام حافظ منافع نسل‌های حاضر و آینده، به نمایندگی از جانب حکومت نقش سازنده‌ای ایفا کند. درواقع، در هیئت‌مدیره صندوق توسعه نمایندگان دولت دارای اکثریت بودند و به‌موجب تبصره‌های بودجه، دولت بر نحوه مصرف ذخایر صندوق تأثیرگذار است. به صندوق توسعه ملی دو نقش متعارض محول شده است؛ بدین صورت که هم باید در نقش بانک توسعه‌ای در جهت تقویت بخش خصوصی فعالیت کند و هم در نقش حافظ منافع بین نسلی مدیریت مالی وجوه واریزی به آن را انجام دهد. متأسفانه صندوق تا امروز نتوانسته است هیچ‌یک از این نقش‌ها را به‌درستی ایفا کند.

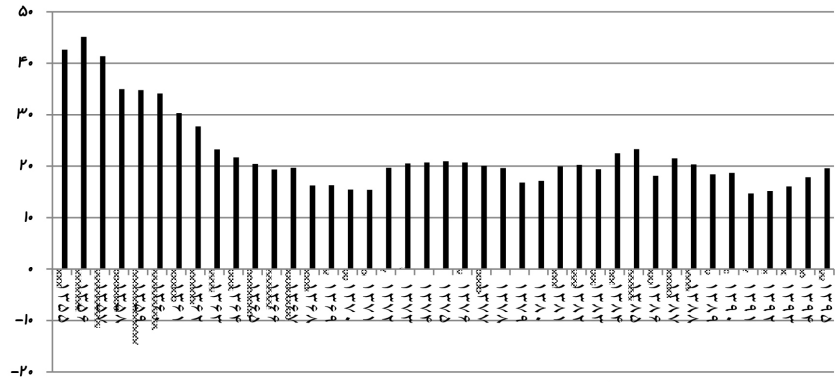
۳-۱-۵-۱. سهم بودجه دولت و کسری آن نسبت به تولید ناخالص ملی

ارقام رسمی به دلایل مختلف، سهم بودجه دولت را در تولید ناخالص داخلی کمتر از واقع نشان می‌دهد. پرداخت یارانه پنهان انرژی در چهل سال گذشته، وجود خزانه‌های متعدد در کشور به‌جای خزانه‌داری کل، انعکاس نیافتن بسیاری از تعهدات مالی دولت در تبصره‌های بودجه‌های سنواتی در ردیف‌های هزینه‌ای بودجه، تنها چند مورد از این دلایل است. از این‌رو در تفسیر ارقام رسمی عملکرد بودجه عمومی دولت باید محتاط بود. سهم مخارج

دولت در تولید ناخالص داخلی در ادوار مختلف متفاوت بوده است (نمودار ۲۵):

۱. در سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۵۵ این سهم بیش از ۴۰ درصد بود. این دوره با بالا بودن درآمدهای نفتی دولت و تزریق آن به اقتصاد کشور مشخص می‌شود.
۲. در سال‌های ۱۳۶۱-۱۳۵۸ به‌واسطه کاهش سطح تولید ملی و افزایش مخارج جنگ، این سهم کمتر از ۴۰ درصد؛ ولی بیشتر از ۳۰ درصد بود. در این دوره سهم کسری بودجه از تولید ناخالص داخلی بیش از هر زمان دیگر در دوره بعد از انقلاب اسلامی بود.
۳. در دوره ۱۳۶۷-۱۳۶۲ به جز یک سال، این سهم بین ۲۰ تا ۳۰ درصد بود.
۴. از آن پس خصلت چرخه‌ای مخارج بودجه عمومی دولت، به‌موازات نوسانات قیمت نفت در بازار جهانی، تحریم‌های اقتصادی و نوسانات نرخ ارز موجب افت و خیز سهم بودجه عمومی دولت از تولید ناخالص داخلی بوده است؛ اما عموماً این سهم کمتر از ۲۰ درصد بوده است.
۵. افزایش کسری‌های بودجه دولت در دوره جنگ طبیعی بود؛ اما با کمال شگفتی این افزایش در دوره رونق نفتی دهه ۱۳۸۰ نیز بار دیگر آشکار شد که ناشی از اتخاذ سیاست‌های مالی غیرمسئولانه در این دوره است.

نمودار ۲۵. نسبت پرداخت‌ها و کسری بودجه دولت به GDP کشور طی دوره ۹۵-۱۳۵۵ (%)



توضیح: پرداخت‌های دولت مجموع هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت است.
مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی و نماگر اقتصادی شماره ۸۶

۶. ناتوانی دولت در برقراری توازن بودجه، گواه بر وجود فشارهای سنگین سیاسی قانون‌گذار و محافل ذی‌نفوذ سیاسی و نظامی در تحمیل مخارج پروژه‌های عمرانی مازاد بر ظرفیت مالی دولت و تحمیل مخارج جاری خارج از توان پرداخت دولت است. واقعیت این است که در دوره بعد از انقلاب به‌موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی، وظایف اجتماعی و اقتصادی سنگینی بر عهده دولت گذاشته شد که با ظرفیت‌های اجرایی و مالی آن چندان سازگاری نداشت. در این دوره تعداد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و کارکنان آنها به نحو بارزی افزایش یافت. علاوه بر این نهادهای انقلابی و مذهبی که از کمک‌های دولت برخوردار می‌شدند، به‌تدریج افزایش یافتند و سهم آنها در کمک‌های دولت در خور توجه شد؛ اما در عین حال فعالیت‌های اقتصادی بنیادها، نهادهای انقلابی و مذهبی از نظارت مالی دولت خارج شد و قدرت مالیات ستانی دولت از آنها تضعیف شد. کسری فزاینده دو صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری نیز بار سنگین مالی بر دوش دولت قرار داده است که گریز از آن متصور نیست.

۳-۱-۵-۲. منابع بودجه دولت

بودجه دولت در ایران در دوره پس از انقلاب، همچون دهه ۱۳۵۰ به‌طور عمده از محل منابع بین نسلی نفت تأمین شده است؛ اما در دوره بعد از انقلاب به دلیل افزایش هزینه‌های جاری دولت، این منبع درآمد بین نسلی سهم بزرگ‌تری در پوشش کسری عملیاتی بودجه داشته است. با توجه به پرنوسان بودن درآمدهای نفتی دولت -که اساساً ناشی از کاهش عایدات نفتی به دلیل کاهش صادرات نفت (به دلیل جنگ و یا تحریم‌های بین‌المللی) یا کاهش قیمت نفت خام در بازار جهانی (مانند چند سال اخیر) به وجود می‌آید- و به دلیل عدم انعطاف هزینه‌های جاری و مستمر دولت به سمت کاهش، همواره شاهد ایجاد ادوار اقتصادی به‌صورت رونق و رکود در اقتصاد ایران بوده‌ایم.

سهم درآمدهای مالیاتی دولت در منابع بودجه عمومی دولت هرگز کفاف هزینه‌های

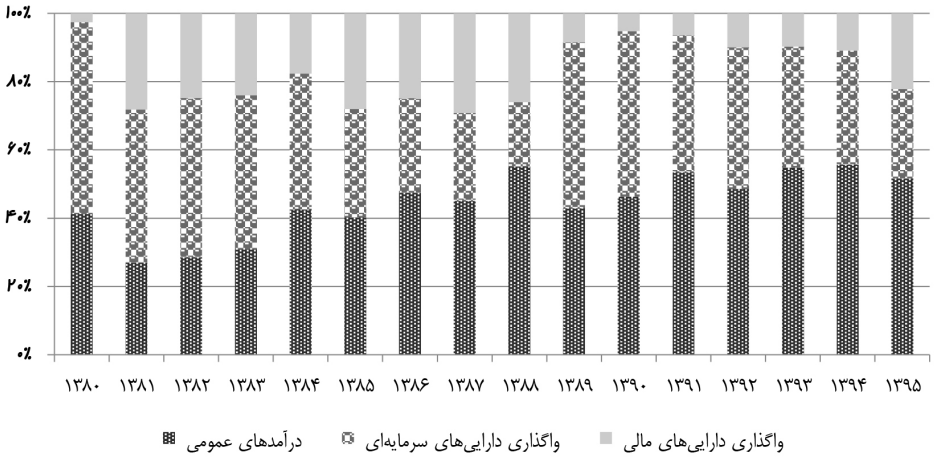
جـاری آن را نمـی‌داده اسـت. در دوره مـورد بررسـی دو اصـلاح مهـم در قوانیـن مالیاتـی بـه عمـل آمـد. اصلاحیـه قانـون مالیات‌هـای مسـتقیم در سـال ۱۳۸۱ کـه بـه وضـع نـرخ مالیـات ثابـت ۲۵ درصـدی بـر سـود شـرکت‌ها منجـر شـد و تصویـب قانـون مالیـات بـر ارزش افـزوده در اردیبهشـت سـال ۱۳۸۷. متأسـفانه نبـود مالیـات بـر مجمـوع درآمـد خانوارهـا، معافیت‌هـای مالیاتـی گسـترده و ناکارآمـدی دسـتگاه تشـخیص و وصـول مالیـات در کشـور سـبب شـده اسـت نظـام مالیاتـی کشـور عقب‌مانـده باشـد. سـهم مالیات‌هـای دولـت مرکـزی در تولیـد ناخالـص داخلـی در دوره پـس از انقـلاب هرگـز از حـدود ۷ درصـد فراتـر نرفتـه اسـت.

منابـع بودجـه عمومـی دولـت در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۰ در نمـودار زیـر ارائـه شـده اسـت. همان‌طـور کـه ملاحظـه می‌شـود:

- در چهـار سـال پایانـی برنامـه سـوم (۱۳۸۳-۱۳۸۰)، بودجـه دولـت بیـش از همـه از محـل واگـذاری دارایی‌هـای مالـی (فـروش نفـت و میعانـات گازی و فـروش امـوال منقـول و غیرمنقـول دولتـی) تأمیـن شـد و سـهم درآمدهـای عمومـی شـامل درآمدهـای مالیاتـی و سـایر درآمدهـای دولـت سـهم کمتـری در تأمیـن مالـی بودجـه داشـت. در سـه سـال پایانـی برنامه سـوم کسـری بودجـه دولـت در خـور توجـه بـود. ایـن نکتـه بـا افزایـش سـهم واگـذاری دارایی‌هـای مالـی دولـت در تأمیـن بودجـه مشـخص می‌شـود؛ امـا در عیـن حـال بایـد توجـه داشـت کـه در ایـن دوره بـا ایجـاد حسـاب ذخیـره ارزی دولـت حـدود ۲۰ میلیـارد دلار در ایـن حسـاب انباشـته کـرد.
- در دوره برنامـه چهـارم (۱۳۸۹-۱۳۸۴) دولـت درآمدهـای عمومـی را افزایـش داد و بـا بهره‌گیـری از حسـاب ذخیـره ارزی و عایـدات روزافـزون حاصـل از صـادرات نفـت و میعانـات گازی توانسـت مخـارج خـود را به‌شـدت افزایـش دهـد. بـا ایـن همـه ایـن درآمدهـا اشـتهای سـیری‌ناپذیر دولـت بـرای افزایـش مخـارج را کـم نکـرد و بی‌انضباطـی مالـی دولـت موجـب توسـل آن بـه اسـتقراض بیشـتر از بانـک مرکـزی و بانک‌هـا شـد.
- در دوره برنامـه پنجـم توسـعه (۱۳۹۵-۱۳۹۰) دولـت از یک‌سـو بـا تشـدید تحریم‌هـای بین‌المللـی و از سـوی دیگـر بـا شـوک حاصـل از کاهـش قیمـت نفـت در بـازار جهانـی مواجـه شـد. در ایـن دوره دولـت بـا اتخـاذ سیاسـت انضبـاط مالـی تـلاش کـرد بـا مضیقـه ارزی و ریالـی مقابلـه و

تـورم را مهـار کنـد. بـه هـر حـال کاهـش ارزش ریـال در ایـن دوره یکـی از منابـع تأمیـن مالـی بودجـه بـود. بالاخـره در سـال پایانـی دولـت یازدهـم، کسـری بودجـه بـار دیگـر در تأمیـن مالی بودجـه عمومـی اهمیـت پیـدا کـرد. در سـال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ اسـتقراض از بانـک مرکـزی و بانک‌هـا دوبـاره بـه ناگزیـر در دسـتور کار دولـت قـرار گرفـت.

نمودار ۲۶. منابع بودجه عمومی دولت (۱۳۹۵-۱۳۸۰) (سهم به درصد)



مأخذ: مستخرج از سری‌های زمانی بانک مرکزی

۳-۱-۵-۳. مصارف بودجه دولت

ترکیب مصارف بودجه عمومی دولت در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۰ گویای آن است که:

- در دوره‌هـای رونـق و رکـود نفتـی همـواره سـهم مصـارف هزینـه‌ای بودجـه دولـت از کل مصـارف آن بیـن ۶۴ تـا ۸۴ درصـد نوسـان داشـته اسـت. در دوره‌هـای رکـود نفتـی ماننـد سـال‌های ۱۳۹۱ تـا ۱۳۹۴، سـهم مصـارف هزینـه‌ای در بودجـه بـه دلیـل کاهـش هزینه‌هـای سـرمایه‌ای، افزایـش نمایانـی داشـته اسـت.
- کاهـش سـهم مخـارج سـرمایه‌ای دولـت در دوره تشـدید تحریم‌هـای بین‌المللـی و کاهـش قیمـت نفـت از سـال ۱۳۹۱ بـه بعـد بسـیار نگران‌کننـده اسـت و قطعـاً آثـار نامطلوبـی بـر رشـد درازمـدت اقتصـاد خواهـد داشـت.

- بازپرداخت بدهی‌های دولت شامل اصل اوراق مشارکت، تسهیلات بانکی، وام‌های خارجی و نیز تعهدات پرداخت‌نشده سال‌های قبل، در سه سال آخر برنامه سوم و سال ۱۳۸۶ درمجموع در حدود ده درصد مصارف بودجه را به خود اختصاص داد.

نمودار ۲۷. مصارف هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه عمومی دولت (۱۳۹۵-۱۳۸۰) (سهم به درصد)

مأخذ: مستخرج از سری‌های زمانی بانک مرکزی

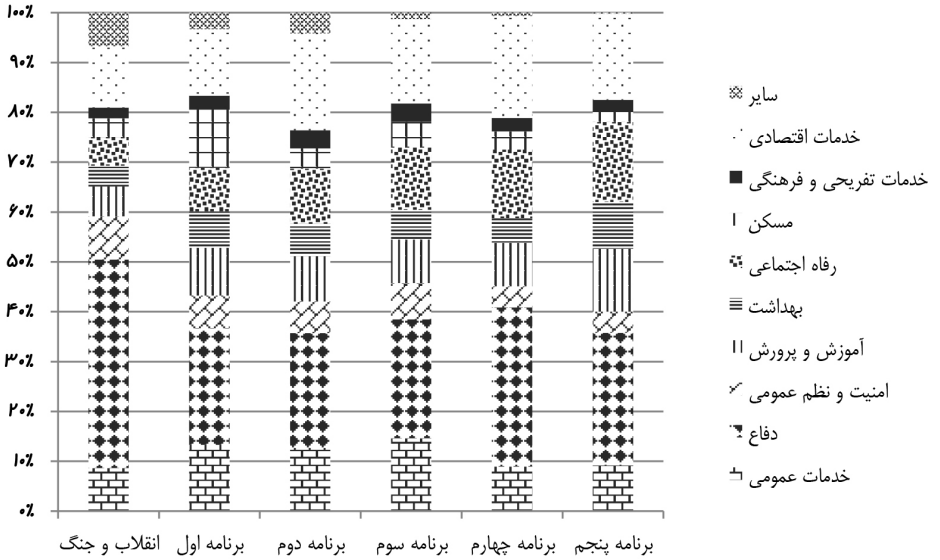
ترکیب مصرف نهایی وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته بیانگر اولویت‌های دولت در تخصیص بودجه هزینه‌ای خود است. در نمودار (۲۸) این ترکیب نشان داده شده است. باید توجه داشت که برای انجام محاسبات این نمودار سال ۱۳۷۳ را با دوره برنامه اول تجمیع کرده‌ایم و دوره برنامه پنجم به دلیل نبود داده‌ها تا ۱۳۹۴ محاسبه شده است. این مطلب که آیا این تخصیص‌ها برحسب خواسته‌های رأی‌دهندگان صورت گرفته یا خیر و آیا بازده اجتماعی آنها درخور توجه بوده یا نه، موضوعات مهمی است که می‌توان آن را بیشتر بررسی کرد. به هر حال ترکیب مصارف نهایی دولت برحسب وظایف به قیمت ثابت گویای نکات مهمی است (نمودار ۲۷):

- در دوره پس از انقلاب، دفاع ملی و حفظ نظم و امنیت داخلی بیشترین سهم را در مصرف نهایی دولت مرکزی داشته است، این سهم در دوره جنگ بیش از هر زمان شد و به ۵۰/۶

درصد رسید. در دوره برنامه اول، دوم، سوم و پنجم سهم دفاع و نظم و امنیت داخلی به‌شدت کاهش یافت و از ۳۱.۱ درصد فراتر نرفت؛ اما در دوره برنامه چهارم که با دوره رونق نفتی مقارن بود، به طرز بی‌سابقه‌ای افزایش یافت و به ۳۶.۲ درصد رسید.

- پس از مصارف نظامی، امنیتی و انتظامی، سهم خدمات اقتصادی دولت از مصارف عمومی در مقام دوم قرار دارد. سهم این بخش از مصارف نهایی دولت در دوره برنامه چهارم به حداکثر رسید و معادل ۲۰.۴ درصد مصارف نهایی دولت شد.
- درمجموع، سهم آموزش و پرورش، و بهداشت و درمان که در ارتقای سرمایه انسانی نقش مهمی دارد، در مقام سوم قرار گرفته است. این سهم در برنامه اول بیشتر از دوره‌های دیگر بود و به ۱۷.۰ رسید.
- سهم رفاه اجتماعی در دوره پس از انقلاب همواره سیر صعودی داشته و در برنامه پنجم به ۱۶.۱ درصد رسیده است. واقعیت این است که بخش مهمی از مصارف رفاه اجتماعی صرف کمک بلاعوض دولت به دو صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح شده است.

نمودار ۲۸. ترکیب مصرف نهایی وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته برحسب وظایف به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ (درصد)



مأخذ: مستخرج از حساب‌های ملی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۳-۱-۵-۴. نحوه تأمین مالی کسری‌های مزمن بودجه دولت

وابستگی بودجه دولت به عایدات پرنوسان درآمدهای نفتی، عقب‌ماندگی نظام مالیاتی کشور و عدم انعطاف هزینه‌های مستمر دولت، عوامل عمده مؤثر بر وجود کسری بودجه مزمن در دوره پس از انقلاب بوده است. دولت حسب موقعیت تلاش کرده است این کسری‌های مزمن را به صور مختلف تأمین کند؛ اما نکته اینجاست که شیوه‌های اتخاذ شده برای تأمین مالی کسری بودجه، عموماً پیامدهای مالی و اقتصادی زیانباری برای اقتصاد کشور و بازارهای مالی و پولی داشته است:

۱. یکی از متداول‌ترین روش‌ها، تأمین کسری بودجه از طریق کاهش هزینه‌های بودجه عمرانی دولت بوده است. درواقع، دولت به دلیل فشار نمایندگان مجلس در لوایح بودجه اعتبارات عمرانی را بیش از واقع برآورد می‌کند؛ ولی در عمل هنگام مواجهه با کسری بودجه، تخصیص بودجه طرح‌های عمرانی را در حد پیش‌بینی‌شده انجام نمی‌دهد؛ برای نمونه هزینه طرح‌های عمرانی ناتمام سال‌های گذشته در پایان دولت دهم به قیمت جاری ۴۰۰ هزار میلیارد تومان بود.

۲. استقراض از بانک مرکزی یکی دیگر از روش‌های تأمین مالی کسری بودجه است. این موضوع در دوره جنگ ایران و عراق به امری رایج تبدیل شد که البته با ممنوعیت آن، دست‌اندازی دولت به منابع بانک مرکزی محدود گردید؛ اما هرگز متوقف نشد. در این بین بدهی دولت، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی در سال ۱۳۹۵ به ترتیب در حدود ۲۷۳ و ۳۰۲ هزار میلیارد ریال بود.[۱]

۳. دولت به دلیل استیصال مالی بخشی از هزینه‌های مورد نظر خود را از طریق تبصره‌های تکلیفی بانک‌ها و بخش دیگر آن را از طریق استقراض از بانک‌ها انجام داد؛ برای مثال در پایان سال ۱۳۹۵ بدهی دولت و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک‌ها به ترتیب ۱۵۸۴ و ۳۷ هزار میلیارد ریال بود (همان) که با پرداخت نکردن بدهی‌های دولت به بانک‌ها آنها ناگزیر شدند از بانک مرکزی استقراض کنند و بر نقدینگی بیفزایند.

---

۱. نماگر اقتصادی بانک مرکزی، شماره ۸۷.

۴. در دولت دهم، وخامت وضع مالی دولت به جایی رسید که از پرداخت بدهی‌های خود به پیمانکاران و مشاوران و شرکت‌های خصوصی طرف قرارداد خود سر باز زد.

۵. در دولت یازدهم، دولت برای مقابله با بحران مالی ناگزیر شد علاوه بر مراجعه به بانک مرکزی اقدام به انتشار اوراق بدهی در بازار سرمایه کند. گفتنی است هرچند انتشار اوراق بدهی از سوی دولت‌ها امری رایج است، در زمانی که بانک‌های کشور به دلیل بحران ترازنامه خود درگیر رقابت سختی برای جذب سپرده‌ها هستند و در این راه بدون توجه به تدابیر شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی سطح نرخ بهره سپرده‌ها را به ۲۰ تا ۲۲ درصد رسانده‌اند، بخش خصوصی نیز برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های خود به دلیل تنگنای مالی بانک‌ها به بازار اولیه سهام و اوراق بدهی سوق داده می‌شود، ورود دولت به بازار بدهی دو پیامد منفی خواهد داشت. اول آنکه بازپرداخت اوراق قرضه دولتی با نرخ‌های بهره بالا بار مالی بودجه دولت را در سال‌های آتی سنگین‌تر خواهد کرد و حتی می‌تواند به انباشته شدن بدهی‌های بیشتر دولتی منجر شود. دوم آنکه با رقابت بازار سرمایه و بازار پول بر سر جذب منابع مالی، نرخ بهره اسمی سپرده‌ها همچنان در سطوح بالا باقی خواهد ماند که عاقبتی جز ورشکستگی بانک‌ها و تشدید رکود اقتصادی نخواهد داشت.

۶. واگذاری شرکت‌های دولتی نیز در دولت‌های نهم، دهم و یازدهم به یکی از ابزارهای تأمین کسری بودجه دولت‌ها تبدیل شده است. این واگذاری‌ها در عمل به تقویت بخش خصوصی در اقتصاد کشور نینجامیده است، بلکه بخش عمده ارزش دارایی این شرکت‌ها به صندوق‌های بازنشستگی، نهادهای نظامی و انقلابی یا به‌صورت سهام عدالت به عموم مردم واگذار شده است.

باید توجه داشت که این وضعیت اسفبار مالی به دلایل زیر برای دولت به وجود آمده است:

۱. قانون اساسی وظایف مهمی را در حوزه اقتصادی و رفاه و تأمین اجتماعی برای دولت تعیین کرده است.
۲. رشد بی‌قاعده جمعیت در دهه اول انقلاب، بار هزینه‌های آموزشی و بهداشتی و درمانی و حمایتی دولت را بسیار سنگین کرده است.
۳. بار مالی جنگ، بازسازی خرابی‌های ناشی از آن و حمایت اجتماعی از خانواده شهدا و جانبازان در طول دهه‌های اخیر بر دوش دولت سنگینی کرده است.
۴. در همان حال، متولیان اماکن متبرکه و اوقاف، نهادهای انقلابی و بنیادهای مختلف، صدا و سیمای جمهوری اسلامی و حوزه‌های علمیه ضمن برخورداری از منابع عظیم درآمدی و دارایی‌های مختلف، جملگی بدون شفافیت و پاسخگویی و بعضاً بدون تولید خدمات عمومی مورد نیاز مردم از محل بودجه عمومی ارتزاق می‌کنند.
۵. در این میان نقش ناکارآمدی دولت در اداره امور کشور و فساد مالی گسترده را نیز در آن نباید در اتلاف منابع عمومی نادیده گرفت.
۶. نکته اینجاست که اتلاف منابع عمومی از یک‌سو به قیمت صرف منابع بین نسلی نفت به نفع نسل حاضر و از سوی دیگر به تخریب منابع طبیعی و محیط‌زیست کشور تمام شده است. در مورد اخیر صرف منابع هنگفت برای احداث سدها بیش از ظرفیت حوزه‌های آبریز کشور، یکی از نمونه‌های بارز است.

کسری مالی مزمن دولت و شیوه‌های تأمین این کسری‌ها عملاً موجب خنثی شدن اثر سیاست‌های پولی و پیدایش و استمرار تورم‌های دو رقمی در اقتصاد کشور شده و انباشته شدن بدهی‌های دولت به میزان ۷۵۰ هزار میلیارد تومان نیز از پیامدهای همین کسری‌های مزمن بودجه است. در این وضعیت می‌توان گفت دولت فرمان هدایت اقتصاد کلان کشور از طریق اعمال سیاست‌های مالی، پولی و ارزی را از کف داده است و تسلیم فشارهای سیاسی گروه‌های ذی‌نفوذ در مجلس، دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی و مطالبات مردم شده است.

کادر ۴. تعارض افق کوتاه‌مدت سیاست‌گذاری با سیاست‌های رفاه اجتماعی

- با توجه به مطالب مطرح‌شده، پرسش اصلی این است که دولتی که برای ایفای وظایف خود به هر وسیله‌ای متوسل می‌شود و منابع متعلق به نسل آینده را پیش‌خور می‌کند، چگونه می‌تواند شرایط لازم را برای رشد پایدار اقتصادی، توزیع عادلانه‌تر درآمد و بهبود رفاه و بهروزی نسل‌های آتی کشور را از طریق اعمال سیاست‌های رفاه اجتماعی فراهم آورد.
- چنین دولتی که از عهده پرداخت بدهی‌های انباشته خود به صندوق‌های بازنشستگی برنمی‌آید، چگونه می‌تواند ضامن پرداخت بدهی‌های آتی شود که به دنبال ناپایداری مالی صندوق‌های تحت نظارت آن در درازمدت به وجود خواهد آمد.

۳-۱-۵-۵. بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

در دوره دولت‌های نهم و دهم (۱۳۹۱-۱۳۸۴)، بدهی‌های معوق دولت به سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح به نحو بی‌سابقه‌ای افزایش یافت. در مورد میزان این بدهی‌ها و نحوه محاسبه جرائم تأخیر دیرکرد آن، بین صندوق‌های بازنشستگی و وزارت امور اقتصادی و دارایی اختلاف نظر وجود دارد؛ برای مثال میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۵ از نظر این سازمان ۱۲۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده که معادل ۹/۴ درصد تولید ناخالص داخلی همان سال است؛ اما به ادعای وزارت امور اقتصادی و دارایی این بدهی در حدود ۳۰.۲ هزار میلیارد تومان یا ۲.۴ درصد تولید ناخالص داخلی است. وضعیت این بدهی‌ها بر اساس برآورد صندوق‌های بازنشستگی به شرح جدول (۳۲) است.

جدول ۳۲. برآورد بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی

نام صندوق	سال	مبلغ (میلیارد تومان)	سهم در تولید ناخالص داخلی سال برآورد
تأمین اجتماعی	۱۳۹۵	۱۲۰۰۰۰	۹/۴
بازنشستگی کشوری	۱۳۹۵	۳۶۷۸	۰/۲۹
بازنشستگی کارکنان فولاد	۱۳۹۲	۱۹۷۴۶	۰/۲۰
تأمین اجتماعی نیروی‌های مسلح	۱۳۹۲	۱۵۵۴۰	۱/۵۸
جمع	–	۱۵۸۹۶۴	–

مأخذ: ۱. نشریه ثمر شماره ۳۱۹، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۶، ص ۱۳.
۲. گزارش بانک جهانی (۲۰۱۷)، ارزیابی نظام بازنشستگی در ایران، ترجمه مجید حسن‌زاده.
۳. سالنامه آماری ۱۳۹۵ صندوق بازنشستگی کشوری، ص ۸۰.

در ادامه به موضوع بدهی‌های دولت به دو صندوق بازنشستگی اصلی کشور یعنی صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری خواهیم پرداخت.

- **بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی**

دولت و مجلس شورای اسلامی اساساً تمایزی میان منابع صندوق‌های بازنشستگی و منابع مالی خود قائل نبوده‌اند. گواه این مدعا این است که پس از انقلاب:

۱. دولت بانک رفاه کارگران را که عمده سهام آن به صندوق تأمین اجتماعی متعلق بود در ابتدای انقلاب ملی کرد و بعد از گذشت سال‌ها سهام سازمان تأمین اجتماعی در این بانک را به آن برگرداند.
۲. در دوره جنگ هشت‌ساله ایران و عراق برخلاف قانون، به دارایی‌های نقدی برخی از صندوق‌ها دست انداخت.
۳. بخشنامه‌هایی به بانک‌ها صادر کرد تا از پرداخت سود به سپرده‌های صندوق تأمین اجتماعی اجتناب کنند.
۴. سهم قانونی کسورات بازنشستگی مربوط به خود را به صندوق‌ها نپرداخت.
۵. مجلس شورای اسلامی با قوانین متعددی تعهدات مالی جدیدی برای صندوق‌ها ایجاد کرد که به رغم پیش‌بینی تأمین مالی آن از طریق بودجه دولت، اعتبارات

لازم برای پرداخت این تعهدات مالی در بودجه‌های سنواتی دولت منظور و پرداخت نشد. دولت به‌موجب این قوانین متعهد شده است پرداخت حق بیمه‌هایی را که از کارگران و کارفرمایان در گروه‌های خاص شغلی تقبل کرده و تعهدات ناشی از مزایایی را که سازمان تأمین اجتماعی صرفاً به‌عنوان کارگزار پرداخت آنهاست، بپردازد.

بدین ترتیب اصل و فرع تعهدات مالی دولت به‌مرور ایام انباشته شد و کار به مرحله بحرانی رسید. آخرین برآوردهای کارشناسی در دوره دولت یازدهم گویای آن است که کل بدهی‌های انباشته دولت به بانک‌ها، صندوق‌های بازنشستگی و دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی به ۷۵۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد. در این بین، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تنها ناشی از سهم ۳ درصدی حق بیمه نیست. منشأ اصلی بدهی‌های دولت را به‌صورت ساده می‌توان بیمه‌شدگان یارانه‌ای دانست که دولت پذیرفته از محل منابع دولتی، هزینه بیمه آنها را بپردازد؛ اما این پرداخت‌ها به تأخیر افتاده است. هم‌اکنون نزدیک به ۳/۵ میلیون نفر بیمه‌شده در سازمان وجود دارد که دولت نقش کارفرمایی آنها را نیز بر عهده دارد. یعنی علاوه بر ۳ درصد سهم دولت، ۲۳ درصد سهم کارفرما را هم دولت باید بپردازد. این سبب شده است که بدهی دولت رشد تصاعدی داشته باشد. منشأ قانونی بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و برآورد تأثیر انباشته آنها بر بدهی‌های دولت به این سازمان تا پایان سال ۱۳۹۲ حدود ۶۳۱۲۳۹ میلیارد ریال بوده است (معاونت رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی). در جدول (۳۳) فقط اقلام تعهدات دولت در دو سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ برآورد شده است.

جدول ۳۳. برآورد اقلام تعهدات قانونی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

ردیف	منشأ تعهدات	مستندات قانونی	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷
۱	سه درصد حق بیمه سهم دولت	تبصره ۲ بند ۶ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی	۷۷۵۳۳	۹۱۴۸۹
۲	معافیت از سهم بیمه کارفرما (در کارگاه‌های حداکثر ۵ نفر کارکن)	ماده واحده قانون معافیت از پرداخت سهم کارفرمایانی که حداکثر ۵ نفر کارگر دارند و تبصره ۶ آن	۲۱۵۲۴	۲۵۳۹۸
۳	دو درصد قانون حرف و مشاغل آزاد	تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون حرف و مشاغل آزاد مصوب ۱۳۶۶/۷/۲۹ هیئت وزیران	۱۹۲۲	۲۲۶۷
۴	حق بیمه بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو	قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۱/۹/۷۶ و آیین نامه اجرایی آن	۱۱۵۳۸	۱۳۶۱۵
۵	تخفیف در میزان حق بیمه سهم کارفرما در ازای اشتغال جدید	ماده ۴۹ قانون برنامه سوم تنفیذشده در ماده ۱۰۳ قانون برنامه چهارم توسعه	۳۵۰۱	۴۱۳۱
۶	۵۰ حق بیمه تا بازنشستگی	ماده ۱۰ تنظیم بخشی از مقررات نوسازی صنایع کشور	۴۶	۴۶
۷	مستمری سنوات ارفاقی تا احراز شرایط قانونی ماده ۶۵ قانون نوسازی صنایع	قانون اصلاح مواد ۹ و ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده ۱۱۳ قانون برنامه سوم توسعه و تبصره آن	۲۰۹	۲۰۹
۸	ایام اسارت آزادگان و مزایای گروه تشویقی همکار فرزند شهید	قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳/۹/۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی	۱۰۵	۱۲۴
۹	حق بیمه کارکنان جانباز سهم بیمه شده و سهم کارفرما	قانون الحاق یک تبصره به ماده ۹۹ قانون برنامه چهارم توسعه در اجزای بند ج ماده ۳۷ قانون برنامه شوم	۹۹۱۱	۱۱۶۹۵
۱۰	۲۳ درصد حق دوران سربازی و حضور داوطلبانه در جبهه	ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره ۱۴ قانون کار و الحاق یک تبصره به آن	۱۰۷۵۲	۱۲۶۸۷
۱۱	حق بیمه رانندگان، خادمان مساجد و باربران		۹۵۱۱	۱۱۲۲۳

ردیف	منشأ تعهدات	مستندات قانونی	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷
۱۲	احتساب ایام بیکاری به‌عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان آور		۵۲۶۳	۵۷۸۹
۱۳	هم‌سان‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی		۱۳۰۰۰	۱۳۰۰۰
۱۴	حق بیمه کارگزاران مخابرات روستایی	بند ۹۹ قانون بودجه کل کشور سال ۱۳۹۰ و موافق نامه شماره ۸۷۹۲۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۰ فی مابین تأمین اجتماعی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور	۵۲۶۳	۵۷۸۹
۱۵	تعهد دولت بابت اقشار خاص		۱۱۴۱۱	۱۳۴۶۵
۱۶	حق بیمه و مستمری پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امام (ره)	مصوبه شماره ۷۸۱۸۰/ت ۴۲۶۸۲ هـ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ هیأ وزیران و نامه شماره ۱۷۸۹/۸۲۰/۴۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۰ معاونت ریاست جمهوری	۴۷۸	۴۷۸
۱۷	برخورداری فرزندان ایثارگران و شهدا از تمام امتیازات مقرر جهت جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر	(بند خ ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه)	۱	۱.۲
۱۸	افزایش مدت مرخصی ایام بارداری		۳۵۰۲	۴۱۳۲
۱۹	همسان‌سازی	بند «ب» ماده ۱۲ قانون برنامه ششم توسعه		۷۲۰۰۰
۲۰	سنوات ارفاقی کارکنان دولت	بند «ت» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه	–	۳۶۲۱
۲۱	معافیت از پرداخت حق بیمه کارفرمایی	ماده ۷۱ قانون برنامه ششم توسعه	–	۲۹۰۰۰
۲۲	بازنشستگی رانندگان	تبصره ماده ۸۲ قانون برنامه ششم توسعه	–	۶۵
۲۳	سنوات ارفاقی برای فرزندان و همسران شهدا	بند «خ» ماده ۸۷ قانون برنامه ششم توسعه	–	۳.۴
	جمع کل		۱۸۲۶۰۴	۳۱۶۸۳۸

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اجتماعی- فرهنگی (آبان ۱۳۹۶)، بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (علل و اقدامات فوری مورد نیاز).

در نمودار (۲۹) سهم هر یک از منابع بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی مشخص شده است.

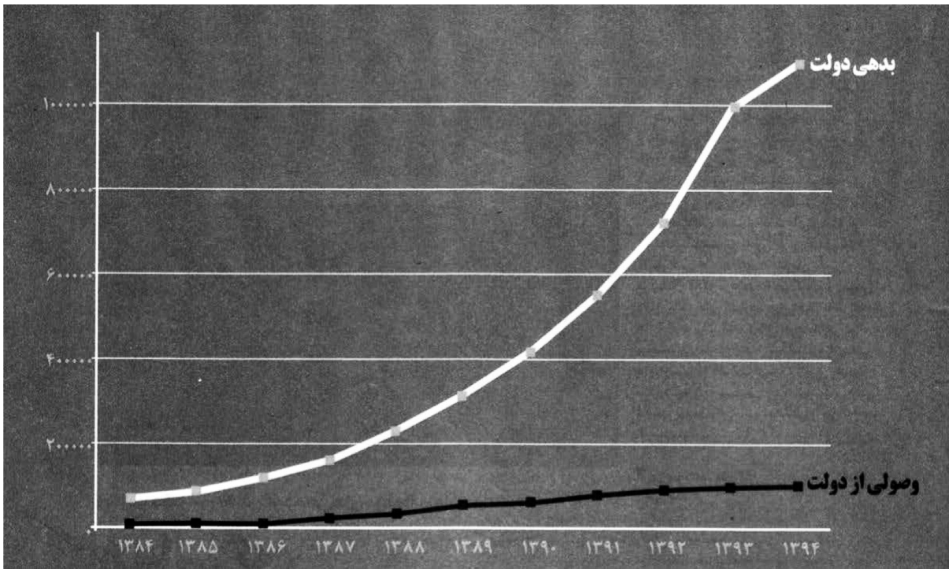
نمودار ۲۹. منشأ بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی

مأخذ: ماهنامه قلمرو رفاه، ۱۳۹۴، ص ۸

در سال ۱۳۸۴ و آغاز دولت نهم، بدهی تجمیعی نهاد دولت به سازمان تأمین اجتماعی معادل ۴ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومان بوده که این بدهی به ۳۰ سال یعنی از سال ۵۴ تا ۸۴ مربوط بوده است؛ اما طی ۸ سال بعد از آن یعنی تا سال ۱۳۹۲ این بدهی به ۶۳ هزار میلیارد تومان رسید. از دلایل اصلی این افزایش، تبدیل تعهدات دولت از ۳ مورد به ۲۱ مورد است. بر اساس قوانین و مصوباتی که طی این ۸ سال تصویب شد، دولت تعهدات جدیدی را تقبل کرد.

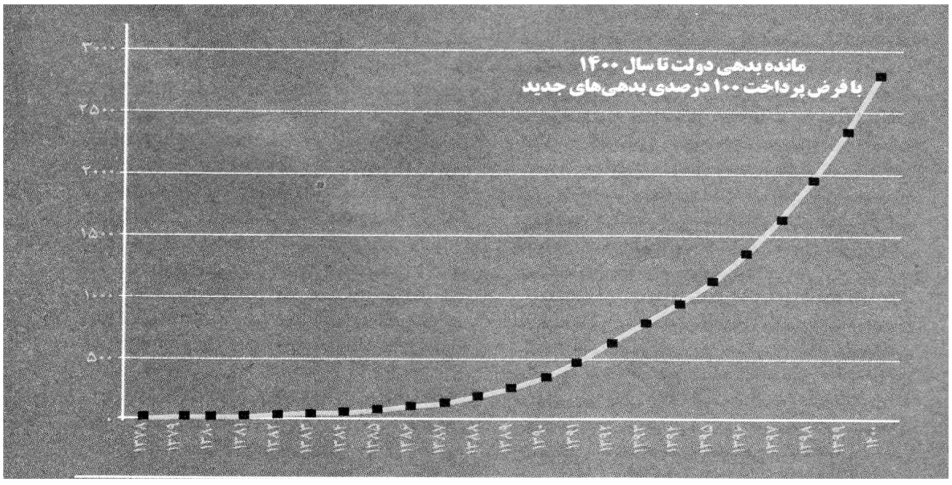
طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت باید بر اساس نرخ سود اوراق مشارکت سود ناشی از تأخیر را نیز پرداخت کند که این مورد سبب می‌شود بدهی‌های دولت به سازمان هرلحظه بیشتر و بیشتر شود (نمودار ۳۰). در این بین، سازمان برای محاسبه مانده بدهی‌های معوق دولت از نرخ بهره مرکب استفاده می‌کند؛ در حالی که وزارت امور اقتصادی و دارایی نرخ‌های بهره ساده را به کار می‌برد.

نمودار ۳۰. روند افزایش بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: ماهنامه قلمرو رفاه، ۱۳۹۴، ص ۹

نمودار ۳۱. پیش‌بینی مانده بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تا سال ۱۴۰۰



مأخذ: ماهنامه قلمرو رفاه، ۱۳۹۴، ص ۹

بیش از ۷۰ درصد ذخایر سازمان تأمین اجتماعی را بدهی‌های دولت تشکیل می‌دهد. از نظر محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری) ارزش حال تعهدات درازمدت سازمان ۵۰۰ هزار میلیارد تومان است. اگر سازمان شرکت‌های بورسی و غیربورسی خود را بفروشد، ارزش این دارایی‌های مولد فقط ۱۵۰ هزار میلیارد تومان می‌شود.[۱]

- **بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری**

بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۵ معادل ۳ هزار و ۶۷۸ میلیارد تومان برآورد می‌شود (جدول ۳۲). تعهدات منشأ بدهی‌های دولت اساساً دو عامل بوده است. یکی پرداخت نکردن سهم دولت بابت کسور بازنشستگی به صندوق و دیگری تعهدات مالی که دولت در سنوات گذشته بر اساس قوانین حمایتی مجلس شورای اسلامی بر دوش گرفته است. موارد زیر از آن جمله است:

- به‌موجب بند «الف» قانون اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۵ کلمه «خالص» از متن ماده (۱) قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ حذف شد.
- در اجرای بند «ب» قانون اصلاح قوانین و مقررات... مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۵ مقرر شد تا در محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه علاوه بر حقوق و فوق‌العاده شغل و تفاوت تطبیق حقوق در سه سال آخر اشتغال خدمت، سایر فوق‌العاده‌های مشمول برداشت کسور نیز محاسبه شود.
- به‌موجب تبصره‌های (۴) و (۵) و (۶) موضوع بند «ث» قانون مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۵، تعیین حقوق بازنشستگی و وظیفه مشترکان صندوق بازنشستگی کشوری «ضریب» سال بازنشستگی مبنای محاسبه قرار گرفت.
- رأی وحدت رویه موضوع دادنامه شماره ۷۱-۷۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه به‌موجب تبصره (۶) ذیل بند «ث» قانون مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۵، حقوق بازنشستگی قضات دادگستری بدون محاسبه معدل حقوق و مزایا

---

۱. مشیری، حسین، ۱۳۹۴، ص ۱۱.

سه سال آخر اشتغال خدمت و صرفاً بر اساس «آخرین» حقوق و مزایای مشمول پرداخت کسور محاسبه شود.

- به‌موجب قانون اصلاح نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولان عادی و شاغلان مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۲، بازنشستگی جانبازان بدون الزام به رعایت ۵۰ سال شرط سنی و با آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های مشمول برداشت کسور ممکن شد.
- بر اساس قانون اصلاح ماده (۹) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۸۵/۸/۳۰، حقوق بازنشستگی مشمولان تبصره ۲ ماده ۱۳۳ قانون استخدام کشور (مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی) بدون نیاز به هم‌ترازی شورای امور اداری و استخدامی کشور و بر اساس حقوق و مزایای دریافتی مشمول پرداخت کسور محاسبه می‌شود.
- استمرار نداشتن تأمین بار مالی هماهنگ‌سازی حقوق بازنشستگان حاصل از اجرای مواد ۱۰۹ و ۱۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ (اجرای ماده ۱۰۹) و ۱۳۸۶/۱/۱ (اجرای ماده ۱۱۰) سپس اجرای مستمر آن برای تمام کارکنانی که از سال ۱۳۸۶ به بعد بازنشسته و ازکارافتاده یا فوت شده‌اند، بنا به حکم بند (ج) ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه.
- تغییر نظام پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و آموزش عالی بر اساس آیین‌نامه‌های استخدامی که در اجرای بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، هیئت‌های امناء آنها به تصویب رسانده‌اند. با اجرای آیین‌نامه‌های یادشده حقوق و دستمزد کارکنان مزبور در مقایسه با فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری افزایش چشمگیری داشته که به‌صورت قهری تأثیر قابل توجهی بر حقوق بازنشستگی یا وظیفه آنان داشته است.
- ادغام صندوق بازنشستگی کارکنان جهاد کشاورزی در صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۱ مجلس شورای اسلامی و تحمیل یکباره صندوق کاملاً

ورشکسته با بیش از ۱۵ هزار نفر حقوق‌بگیر و ۷۰ هزار نفر پرسنل شاغل.

بار مالی ناشی از قوانین و مقررات تحمیل‌شده در سنوات اخیر برای صندوق بازنشستگی سنگین بوده است (جدول ۳۴). البته باید توجه داشت رقم مندرج در جدول زیر به دلیل پرداخت بخشی از دیون دولت، با مانده بدهی دولت به صندوق تفاوت دارد.

جدول ۳۴. بار مالی قوانین و مقررات تحمیل‌شده به صندوق بازنشستگی کشوری در سنوات اخیر تا پایان سال ۱۳۹۴

موضوع قوانین	میلیارد ریال
قانون مدیریت خدمات کشوری برای بازنشستگان قبل و بعد از سال ۱۳۸۶	۲۳۶۰۲۸
ماده ۱۰ قانون مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ موضوع احتساب میانگین دو سال به‌جای سه سال در تعیین حقوق	۶۸۸۳۳
هماهنگی موضوع بند (ل) تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ برای بازنشستگان	۱۰۶۱۴
قانون نظام هماهنگ سال ۱۳۷۴	۳۴۹۳۲
بند (و) و بند (ی) تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۸	۴۴۰۹۶۴
احتساب ۲,۵ درصد به ازای خدمات مازاد بر سی سال ماده ۱۰۴ قانون مدیریت خدمات کشوری	۷۸۸۸
معافیت کسور سهم کارمند خدمات مازاد بر سی سال موضوع تبصره ۲ ماده ۳ قانون مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳	۱۳۰۸
مواد ۱۵ و ۱۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳	۱۱۴۶
جمع	۸۰۴۸۲۲

مأخذ: معاونت رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

کادر ۵. احتمال ضعیف پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق‌ها در میان‌مدت

● ابتدا لازم است میان وزارت امور اقتصادی و دارایی، و صندوق های بازنشستگی که از دولت طلب دارند، بر سر نحوه محاسبه هزینه دیرکرد پرداخت جریمه تفاهم حاصل شود و میزان دقیق مطالبات صندوق‌ها مشخص گردد.
● مجلس شورای اسلامی لازم است بر اجرای مقررات قانون برنامه ششم در مورد بازپرداخت بدهی‌های دولت به صندوق‌ها نظارت داشته باشد؛ یعنی در زمان ارائه لوایح بودجه در دوره این برنامه توسعه، دولت موظف شود برنامه زمان‌بندی‌شده بازپرداخت بدهی‌های خود را اعلام کند و ملزم به پیش‌بینی ارقام هرسال در بودجه شود. مجلس می‌تواند گزارشات شش ماهه منظم از صندوق‌های ذیربط در این خصوص دریافت دارد.
● با این همه و به رغم آن که دولت یازدهم در صدد برآمده از طریق انتشار اوراق بدهی در بازار سرمایه، نسبت به پرداخت بدهی‌های معوق خود به صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌ها، پیمانکاران و غیره اقدام نماید، اما با توجه به فقدان زیرساخت‌های لازم در بازار سرمایه و محدودیت ظرفیت بازار اولیه و بالا بودن نرخ‌های بهره رایج در بازار، اقدامات دولت در میان‌مدت به ثمر نخواهد رسید.
● با توجه به کاهش قیمت نفت در بازار جهانی و احتمال زیاد تداوم این وضعیت در میان‌مدت و درازمدت، بعید است دولت از طریق فروش اوراق بدهی قادر به پرداخت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی و دیگر صندوق‌های بازنشستگی باشد. درواقع، باید اصل و فرع اوراق بدهی دولت روزی از محل عایدات نفتی یا افزایش مالیات‌ها بازپرداخت شود.
● همچنین تصفیه این حجم عظیم بدهی در قالب واگذاری سهام و شرکت‌ها تقریباً بعید به نظر می‌رسد. از این‌رو پیش بینی می‌شود مانده بدهی‌های دولت به سازمان تا پایان برنامه ششم، همچنان سیر صعودی داشته باشد.
● اگر این نکته پذیرفته شود که دولت هرگز قادر به پرداخت کلیه بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بانشستگی نخواهد بود، لااقل باید معین شود که چه مقدار از بدهی‌ها به صندوق‌ها طی دوره ده‌ساله پرداخت شود. در این صورت تکلیف صندوق‌های بازنشستگی از نظر محاسبات بیمه‌ای و انجام اصلاحات لازم در نظام پرداخت‌هایشان روشن خواهد شد.

۳-۱-۶. تحول بازارهای مالی در ایران و نحوه مدیریت ذخایر صندوق‌های بازنشستگی

در سه دهه اخیر، تحولات عظیمی در بازارهای مالی جهان از نظر نهادها، ابزارها و مقررات و حجم معاملات صورت گرفته است. متأسفانه به‌دلیل انزوای سیاسی و اقتصادی

ایـران در جهـان و بازگشـت بـه معیارهـای اقتصـاد سـنتی به‌جـای هم‌پـا شـدن بـا ابداعـات مالـی اخیـر در جهـان، بازارهـای مالـی ایـران از ایـن ابداعـات عقـب مانـده اسـت. به‌دلیـل بی‌اطلاعـی از کارکـرد انـواع بازارهـای مالـی، عمومـاً انتظـارات کارشناسـان و مدیـران داخلـی از نحـوه تعامـل صندوق‌هـای بازنشسـتگی بـا ایـن بازارهـا واقع‌بینانـه نیسـت. بـرای ایـن منظـور در اینجـا ابتـدا بـه کارکـرد و انـواع بازارهـای مالـی در جهـان خواهیـم پرداخـت سـپس نوبـت بـه مسـائل سـاختاری و نهـادی بازارهـای مالـی در ایـران می‌رسـد. بالاخـره در بخـش پایانـی ایـن بنـد بـه ارزیابـی تحـول رابطـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی بـا بازارهـای مالـی ایـران خواهیـم پرداخـت.

۳-۱-۶-۱. انواع بازارهای مالی در جهان

بازارهـای مالـی اشـکال بسـیار گوناگونـی بـه خـود می‌گیرنـد و بـه روش‌هـای متنوعـی عمـل می‌کننـد؛ امـا همـه آنهـا خـواه بسـیار سـازمان‌یافته باشـند (ماننـد بـورس اوراق بهـادار تهـران) و خـواه غیـر رسـمی (ماننـد صرافـان بـدون مجـوزی کـه در خیابان‌هـا و پاسـاژها کار می‌کننـد)، همگی در خدمـت کارکردهـای اصلـی قیمت‌گـذاری، ارزش‌گـذاری دارایی‌هـا، آربیتـراژ، تجهیـز سـرمایه، انجـام مبـادلات تجـاری، سـرمایه‌گذاری و مدیریـت ریسـک[1] قـرار دارنـد. امـروزه می‌تـوان بازارهـای مالـی را از نظـر کارکـرد و ابزارهایـی کـه در آنهـا بـه کار مـی‌رود به‌صـورت زیـر طبقه‌بنـدی کـرد:[2]

۱. **بازارهـای ارز**، کـه مسـتقیماً بـر الگـوی تجـارت خارجـی هـر کشـور تأثیـر می‌گذارنـد، جریـان سـرمایه‌گذاری بین‌المللـی را هدایـت می‌کننـد و بـر نـرخ تـورم در کشـور تأثیـر می‌گذارنـد. بازارهـای ارزهـای خارجـی مشـتمل بـر چهـار نـوع بـازار متفـاوت لحظـه‌ای،[3] آتـی، اختیـار و بازار مشـتقات مالـی اسـت. مشـارکت‌کنندگان ایـن بـازار عبارت‌انـد از واردکننـدگان و صادرکننـدگان، سـرمایه‌گذاران، سـوداگران ارز و دولت‌هـا.

۲. **بازارهـای پـول** بـه شـبکه‌ای از شـرکت‌ها، نهادهـای مالـی، سـرمایه‌گذاران و دولت‌هـا اشـاره دارد کـه بـا جریـان سـرمایه کوتاه‌مـدت سـر و کار دارنـد. در چنـد دهـه اخیـر در جهـان،

1. Levinson, Mark (2014), Guide to Financial Markets, Sixth Edition, The Economist,pp. 2and 3.
2. Ibid, Different Chapters.
3. Spot Market

به‌واسطه مقررات‌زدایی مالی و امکان نقل و انتقال الکترونیکی پول، سهم بانک‌های تجاری از این بازار کاهش یافته است. سرمایه‌گذاران در بازارهای پول عموماً ریسک‌گریزند و برای پرهیز از ریسک‌های بالا حاضرند از سرمایه‌گذاری‌های پربازده‌تری که ریسک بالاتری دارند، صرف‌نظر کنند.

۳. **بازارهای اوراق بدهی** که امروزه بیش از هر ابزار مالی دیگر در جهان رواج دارد. اوراق قرضه را دولت‌ها و بخش خصوصی انتشار می‌دهند. دولت‌ها در زمان جنگ و در دوره‌های رکود اقتصادی برای تأمین کسری بودجه مالی خود اقدام به انتشار اوراق بدهی می‌کنند. معمولاً نرخ‌های بهره پایین موجب ترغیب انتشاردهندگان اوراق بدهی می‌شود. خریداران اوراق قرضه، سود اوراق را در فواصل زمانی معین و اصل پول خود را در انتهای دوره دریافت می‌کنند.

۴. **بازارهایی که اوراق بهادار را به پشتوانه وام‌های پرداختی مؤسسات مالی منتشر می‌کنند.**[1] به این کار تبدیل دارایی مؤسسات مالی (که ناشی از مطالبات آنها از وام‌گیرندگان است) به اوراق بهادار می‌گویند (مانند ایجاد بازار ثانویه بدهی‌های رهنی مردم و شرکت‌ها به بانک مسکن). به‌طور سنتی سرمایه‌گذاران در بازارهای مالی خرید اوراق خزانه و اوراق بدهی دولت را که بدون ریسک است، ترجیح می‌دادند؛ اما با انتشار اوراق بهادار مبتنی بر دارایی‌های مالی[2] توسط بانک‌ها دیگر چنین تضمینی وجود ندارد. درواقع بانک‌ها با ادعای قابلیت اندازه‌گیری ریسک انواع دارایی‌های مالی، بسته‌هایی از اوراق مبتنی بر دارایی‌ها با ریسک‌های متفاوت انتشار دادند؛ اما در عمل معلوم شد که این ادعاها گزافه‌گویی است، همچنین یکی از علل اصلی بحران بانکی در ایالات‌متحده در بحران مالی ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ افزایش بی‌قاعده وام‌های رهنی مسکن بانک‌ها و انتشار اوراق بهادار به پشتوانه این نوع وام‌ها توسط مؤسسات مالی بود.

۵. **بازارهای مالی بین‌المللی با درآمد ثابت.** در گذشته اغلب فعالیت‌های بازارهای مالی

---

1. Securitization Markets
2. Asset –Backed Securities

درون مرزهـای ملـی هـر کشـور و به‌طـور عمـده بـا اسـتفاده از پـول ملـی انجـام مـی شـد؛ امـا امـروزه بـه دلیـل آنکـه عـده‌ای وجـوه خـود را بـا انگیـزه کسـب بـازده بیشـتر بـرای سـرمایه‌های خـود در بـازار بین‌المللـی بـه پول‌هـای دیگـر کشـورها تبدیـل می‌کننـد و عـده‌ای دیگـر بـه امیـد یافتـن منابـع مالـی ارزان‌تـر بـه ایـن بازارهـا مراجعـه می‌کننـد، ایـن تصویـر سـنتی به‌سـرعت در حـال دگرگونـی اسـت. ایـن بـازار بین‌المللـی بـرای پـول را می‌تـوان بـه دو بخـش تقسـیم کـرد. در مـواردی سـرمایه‌گذاران و دریافت‌کننـدگان وام، نقـل و انتقـالات مالـی را در کشـور خارجـی و بـا اسـتفاده از پـول آن کشـورها انجـام می‌دهنـد. در مـوارد دیگـر نقـل و انتقـال مالـی در کشـور خـودی امـا بـا اسـتفاده از پـول کشـور دیگـر انجـام می‌شـود. به‌تدریـج تمایـز بیـن ایـن دو نـوع معاملـه کم‌رنگ‌تـر می‌گـردد. اوراق بدهـی بین‌المللـی و اوراق سـهامی کـه در سـطح بین‌المللـی مبادلـه می‌شـوند، در میـان مبـادلات بین‌المللـی مهـم هسـتند. مؤسسـات مالـی، دولت‌هـا، شـرکت‌های فراملیتـی و سـازمان‌های بین‌المللـی ماننـد بانـک جهانـی و بانـک سـرمایه‌گذاری اروپایـی نقـش مهمـی در انتشـار اوراق بدهـی بین‌المللـی دارنـد. انـواع ابزارهایـی کـه در بازارهـای بین‌المللـی مبادلـه می‌شـوند، مشـابه ابزارهایـی اسـت کـه در کشـورهای دارای بـازار مالـی پیشـرفته‌اند: اوراق قرضـه بـا نـرخ ثابـت کـه دو سـوم اوراق بدهـی منتشرشـده را در سـطح بین‌المللـی بـه خـود اختصـاص می‌دهنـد، اوراق بدهـی بـا نـرخ متغیـر کـه عمومـاً مؤسسـات مالـی منتشـر می‌کننـد و سـهم آنهـا در بـازار بدهـی بین‌المللـی حـدود ۳۰ درصـد اسـت و بالاخـره اوراق بدهـی تبدیل‌شـدنی بـه اوراق سـهام کـه سـهم ناچیـزی در بـازار بین‌المللـی دارنـد.

۶. **بازارهـای سـهام**. بـه گفتـه کینـز اقتصـاددان انگلیسـی، مزیـت بازارهـای سـهام ایـن اسـت کـه بهتریـن شـیوه بـرای نزدیـک کـردن و معاملـه افـرادی کـه پـول دارنـد بـا افـرادی کـه می‌تواننـد پـول آنهـا را بـه فعالیـت مولـد اختصـاص دهنـد، بـه شـمار می‌رونـد. هـر برگـه سـهام بیانگـر مالکیـت دارنـده آن بـر بخشـی از مؤسسـه کسـب و کار معیـن اسـت. هرچنـد سـابقه شـرکت‌های سـهامی بـه قرون‌وسـطی بازمی‌گـردد، تجهیـز سـرمایه از دیربـاز تنهـا کارکـرد اصلـی بـازار سـهام بـوده اسـت. بنگاه‌هـا پیـش از مراجعـه بـه بـازار سـهام بـرای تأمیـن مالـی، تحلیـل تفصیلـی از روش‌هـای بـرآوردن نیـاز مالـی خـود بـه عمـل می‌آورنـد. اسـتقراض روش اصلـی تأمیـن

مالـی بـرای شـرکت‌هایی اسـت کـه دسـت بـه انتشـار سـهام نزده‌انـد؛ امـا وام‌هـای بانکـی معمـولاً پرهزینه‌انـد و بانک‌هـا می‌تواننـد فقـط مبلـغ محـدودی بـه هـر شـرکت وام دهنـد؛ امـا سـهام برخـلاف اشـکال دیگـر تأمیـن مالـی، بیانگـر سـرمایه‌گذاری مالـک در بنـگاه اسـت. هرقـدر سـرمایه سـهامی یـک شـرکت بیشـتر باشـد، بانک‌هـا و سـرمایه‌گذاران در اوراق بدهـی بـا رغبـت بیشـتری بـه آن شـرکت وام خواهنـد داد؛ زیـرا سـرمایه سـهامی نشـان می‌دهـد کـه مالـکان شـرکت قبـل از مراجعـه بـه بازارهـای مالـی، سـرمایه خـود را در معـرض ریسـک کسـب و کار قـرار داده‌انـد. نداشـتن مزیـت انتشـار اوراق سـهام ایـن اسـت کـه سـود بنـگاه بایـد میـان تعـداد سـهامداران بیشـتری توزیـع شـود. همچنیـن در ایـن وضعیـت مدیـران و سـرمایه‌گذاران اولیـه ناگزیـر می‌شـوند به‌جـای اولویـت دادن بـه راهبردهـای درازمـدت کسـب و کار خـود، بـه علاقـه سـرمایه‌گذاران سـهامی بـه بهبـود درآمـد کوتاه‌مـدت، توجـه بیشـتر نشـان دهنـد؛ زیـرا هـر شـیوه تأمیـن مالـی مزایـا و معایبـی دارد و بنگاه‌هـا بـه طـرق مختلـف اقـدام بـه تجهیـز سـرمایه می‌کننـد. گفتنـی اسـت انـواع سـهام وجـود دارد کـه از آن جملـه سـهام عـادی و سـهام ویـژه اسـت.

۷. بازارهـای آتـی و اختیـار.[1] مدیریـت ریسـک یکـی از اصلی‌تریـن نقش‌هـای بازارهـای مالـی، و یکـی از بزرگ‌تریـن ایـن ریسـک‌ها زمـان اسـت. اتمـام هـر مبادلـه کسـب و کار نیازمنـد زمـان اسـت؛ امـا اگـر در خـلال ایـن مـدت قیمت‌هـا تغییـر یابنـد یـک معاملـه بالقـوه سـودآور می‌توانـد بـه اشـتباه بـزرگ پرهزینـه تبدیـل شـود. هـدف بازارهـای آتـی و اختیـار کمـک بـه حمایـت در مقابل ریسـک‌های ذاتـی محیطـی اسـت کـه قیمت‌هـا در آن تغییـر می‌یابنـد. سـاز و کار کاربـردی بـرای کسـب ایـن حمایـت عبـارت اسـت از قراردادهـای آتـی و اختیـار، اینهـا قراردادهایـی هسـتند بـرای خریـد و فـروش دارایی‌هـا بـه قیمـت معیـن تحـت شـرایط خـاص. ایـن بازارهـا محصـول مقابلـه بـا تغییـرات قیمـت کالاهـا در بـازار اسـت. قراردادهـای آتـی و اختیـار برخـلاف اوراق بدهـی و سـهام بیانگـر سـرمایه‌گذاری درازمـدت بـا سـود بالقـوه نیسـتند و برعکـس آن دو، قراردادهـای آتـی و اختیـار را نمی‌تـوان بـرای دریافـت سـود بـه کار بـرد. کسـانی کـه وارد ایـن قراردادهـا می‌شـوند

1. Futures and Options Markets

یکی از دو هدف سوداگری یا کسب حمایت برای مقابله با تغییر قیمت‌ها[1] را دنبال می‌کنند

۸. بازارهای ابزارهای مالی مشتقه.[2] سریع‌الرشدترین بخش‌های بازارهای مالی در دهه اخیر بازار معاملات مستقیم مشتقات مالی است؛ مشتقاتی که از طریق مذاکره رودررو و خصوصی میان دو طرف معامله می‌شوند. این معاملات بدون مداخله واسطه‌های مالی انجام می‌شوند. برطور معمول یکی از طرف‌های معامله (dealer) مانند بانک یا بانک سرمایه‌گذاری است و طرف دیگر استفاده‌کننده است؛ مانند شرکت‌های غیرمالی، صندوق سرمایه‌گذاری، مؤسسه دولتی یا شرکت بیمه. واژه مشتقات به تعداد زیادی از بازارهای مالی اشاره دارد که ارزش آنها مبتنی بر قیمت یا مشتق از قیمت اوراق بهادار، کالاها، پول یا دیگر متغیرهای بیرونی است. این مشتقات به‌صورت صدها گونه مختلف هستند؛ اما به رغم تنوعشان به دو دسته اصلی طبقه‌بندی می‌شوند:

- قراردادهای آتی که قیمت چیزی را تعیین می‌کنند که قرار است در آینده تحویل شود.
- قراردادهای اختیار که قراردادهایی هستند که به یک طرف یا طرف دیگر اجازه می‌دهند، منافع معینی را تحت شرایط معین کسب کنند. در محاسبه ارزش یک قرارداد اختیار باید این احتمال در نظر گرفته شود که این اختیار اعمال خواهد شد.

قراردادهای خصوصی دو طرفه این حسن را دارند که در آن نیازهای سرمایه‌گذار در نظر گرفته می‌شوند. این امر موجب انعطاف‌پذیری زمان انقضا و حجم معامله می‌شود. این مزیت در دیگر مبادلات بازارهای مالی وجود ندارد.

۳-۱-۶-۲. عقب‌ماندگی بازارهای مالی در ایران

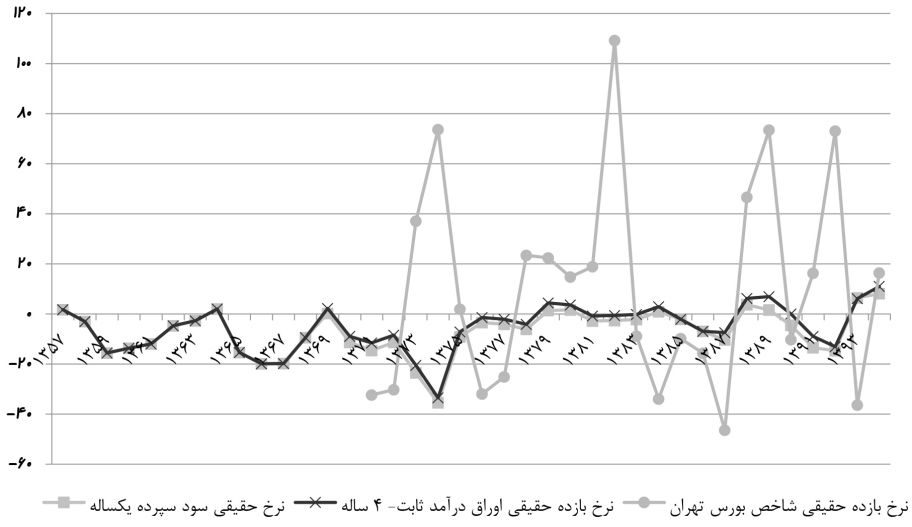
اولین بانک ایرانی در سال ۱۳۰۴ تأسیس شد و قبل از انقلاب علاوه بر بانک‌های تجاری تعدادی بانک تخصصی و توسعه‌ای در حوزه کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن تشکیل گردید و بورس اوراق بهادار تهران در سال ۱۳۴۶ تأسیس شد؛ اما توسعه بازارهای مالی در دوره بعد از انقلاب هم‌پای توسعه بازارهای مالی در جهان ادامه نیافت و به همین

1. Hedging
2. Derivatives Makets

دلیل امروزه شاهد عقب‌ماندگی نظام مالی کشور هستیم. در اوایل انقلاب همه بانک‌های خصوصی در کشور ملی شدند و فعالیت‌های بورس اوراق بهادار کشور به‌دلیل ملی کردن بسیاری از صنایع و خروج شرکت‌های صنعتی و معدنی بسیار از بورس در آستانه تعطیلی قرار گرفت. بدبینی به کارکردهای نظام بازار و وخامت صنعت بانکداری و صنایع بزرگ کشور موجب ملی کردن بانک‌ها و صنایع بزرگ شد. البته این موضوع در اصل ۴۴ قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده بود.

بازگشت به نظریه حرمت ربا در فقه اسلامی و عدم تمایز میان رباخواری[1] و بهره بانکی[2] به تصویب قانون بانکداری بدون ربا در سال ۱۳۶۲ منجر شد. از آن پس نیز دولت‌ها به دلایل مختلف تلاش کردند نرخ سود سپرده‌های بانکی و عقود اسلامی مربوط به اعطای تسهیلات را به‌صورت دستوری تعیین کنند. سرکوب مالی به رغم تورم بالا در اقتصاد ایران موجب منفی شدن نرخ سود سپرده‌های بانکی در بخش اعظم سال‌های بعد از انقلاب شد (نمودار ۳۲).

نمودار ۳۲. نرخ سود اسمی و حقیقی سپرده‌های یک‌ساله، بازده اوراق درآمد ثابت ۴ ساله و نرخ بازده شاخص بورس تهران (درصد)



1. Usury
2. Intrest Rate

همچنین به دلیل حرمت ربا، جبران تأخیر در تأدیه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی و اشخاص حقیقی و حقوقی به یکدیگر محل تردید قرار گرفت. به‌موجب نظریه حرمت ربا، انتشار اوراق قرضه دولتی و خصوصی و شکل‌گیری بازار بدهی در اقتصاد کشور به تعویق افتاد. بالاخره دولت یازدهم به دلیل فشار مضیقه مالی از سال ۱۳۹۴ نقش فعالی در انتشار اوراق بدهی در بورس کشور بر عهده گرفت. البته برای این منظور عقود اسلامی مجاز مورد استفاده در بازار بدهی را دولت و مجلس تصویب کردند.

در دوره بعد از انقلاب اسلامی به دلیل سهمیه‌بندی اعتبارات بانکی و خودداری بانک‌ها از اعطای تسهیلات به خانوارها و صنایع کوچک، بازار غیر رسمی پول که قبل از انقلاب در ایران رونق فراوان داشت، هم به شکل سنتی و هم به شکل سازمان‌یافته در قالب شرکت‌های مضاربه‌ای و بعدها به‌صورت مؤسسات اعتباری غیر بانکی بدون مجوز قانونی رواج بسیاری یافت. خصوصی کردن بانک‌ها و اعطای مجوز به بانک‌های خصوصی جدید از برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، در شرایط کنترل نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات بانکی، موجب ورود بانک‌ها به عرصه بنگاه‌داری و عدم رعایت کفایت سرمایه و محدود کردن اعتبارات اعطایی به شرکت‌های بزرگ دولتی و خصوصی شد.[۱]

نقش نهادهای مالی در اقتصاد ایران در مطالعه مهدویان به‌دقت ارائه‌شده است که در کادر زیر خلاصه‌ای از آن ارائه می‌شود.

---

۱. برای تحلیل تفصیلی سیاست‌های پولی بانک مرکزی و عملکرد نظام بانکی نگاه کنید به:
هادی زنوز، بهروز و برمکی، افشین (۱۳۹۵)، ارزیابی سیاست‌های پولی و نظام بانکی در ایران (چرا نظام بانکی ایران در خدمت توسعه صنعتی و اقتصادی نیست)، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان خراسان رضوی.

کادر ۶. عقب‌ماندگی بازارهای مالی در ایران

● نظام مالی کشورها از پنج مؤلفه عمده نظام بانکی، بورس اوراق بهادار، نظام بیمه‌ای، نظام پرداخت و تسویه و سایر نهادهای مالی بازار تشکیل شده است. این ساختار و اجزا و عناصر آن از نظر مأموریت، ساختار، تنظیم و مقررات، نظارت و پایش و نقش موردنظر هریک از اجزا در زمینه تجهیز و تخصیص منابع، انتخاب و غربالگری پروژه‌ها، مدیریت ریسک و حاکمیت شرکتی، آن‌چنان مهم است که هرگونه شکاف و گسست در این مجموعه یا مقررات نامناسب در زمینه آن می‌تواند آثار و پیامدهای گرانبار برای بخش حقیقی اقتصاد به‌دنبال داشته باشد. اغراق نیست اگر گفته شود که نظام مالی ایران در زمینه مأموریت اصلی آنکه تأمین مالی بخش تولید است، در نظام بانکی خلاصه می‌شود. متأسفانه نظام بانکی نیز در دوره پس از انقلاب با گسترش بانکداری مشارکتی، اصرار بر مشارکتی کردن فعالیت بانک‌ها و ضعف مفرط عملکرد اقتصاد کلان کشور، درمانده و زمین‌گیر شده است.

● گفتنی است، نهادهای مالی غیربانکی نظام تأمین مالی در بازار اولیه، در بازارهای مالی ایران هیچ‌گاه به نحو مؤثر و ساختارمند تعریف نشد و شکل نگرفت. صرف نظر از نظام بانکی، سه نهاد عمده دیگر یعنی مؤسسات بیمه (شرکت‌ها و مؤسسات بیمه عمر و غیر آن)، صندوق‌های بازنشستگی و صندوق‌های آتی[1] از مؤسسات غیرپولی در بازارهای مالی هستند که با ظرفیت و قابلیت مالی فراوانی، امکان تأمین مالی در بازارهای اولیه را دارند. سایر مؤسسات بازارهای مالی و سرمایه (نظیر صندوق‌های مشترک و سرمایه‌گذاری و امثال آن) را می‌توان به‌گونه‌ای بازیگران دست دوم بازار با استفاده از منابع مالی این نهادها به حساب آورد.

● منابع مالی مجموعه نهادهای مالی غیربانکی فعال در بازار سرمایه، معمولاً از دو طریق رشد پایه یا نوآوری در فعالیت و ابداع و معرفی ابزارهای جدید، توسعه و گسترش پیدا می‌کنند. رشد منابع مالی نهادهای مالی غیربانکی از طریق رشد پایه به دلیل توسعه و گسترش فعالیت‌ها در بخش واقعی اقتصاد کشور و به‌تبع آن افزایش پوشش فعالیت نهادهای بیمه‌ای، بازنشستگی و صندوق‌های آتی به لحاظ رشد تولید و اشتغال حاصل می‌شود. راهکار دیگر رشد منابع مالی نهادهای غیربانکی به دلیل نوآوری، ابداع و معرفی ابزارهای نوین، همچنین انباشت سود و بازدهی سرمایه‌گذاری‌های این نهادها محقق می‌شود. کُندی فعالیت‌های اقتصادی در بخش حقیقی، تغییر ترکیب هرم سنی جمعیت و استوانه‌ای شدن آن و افزایش تعهدات پرداخت و خروجی منابع این نهادها به دلیل مسن شدن جمعیت هم‌زمان با کند شدن ورودی منابع از جمله دلایل عمده کاهش نقش نهادهای غیر بانکی تأمین مالی اولیه در بازار سرمایه است.

1. Provident Funder

● رکـود فعالیت‌هـا در بخـش حقیقـی از طریـق کاهـش رشـد منابـع در اختیـار ایـن نهادهـا و نیـز ضعـف در سیاسـت‌گذاری‌های معطـوف بـه تثبیـت وضعیـت کلان اقتصـاد کـه عامـل عمـده ترغیـب جمعیـت تحـت پوشـش بـه پس‌انـداز بیشـتر اسـت و نیـز عـدم ابـداع و نـوآوری در ابزارهـای نویـن تأمیـن آتـی، از جملـه چالش‌هـای اساسـی سیاسـت‌گذاری کلان کشـور در حـوزه فعالیـت ایـن نهادهـا بـه حسـاب می‌آیـد. می‌تـوان گفـت کـه در ایـران از مجمـوع چهـار نهـاد مالـی بـا ظرفیـت فعالیـت چشـمگیر در تأمیـن مالـی اولیـه و بـازار سـرمایه (بیمـه، بازنشسـتگی، صندوق‌هـای آتـی و بیمه‌هـای اعتبـاری)، فقـط ظرفیت‌هـای بسـیار محـدودی درزمینـه صنعـت بیمـه و صندوق‌هـای بازنشسـتگی فعـال بـوده و مورداسـتفاده واقـع شـده اسـت. در حـوزه فعالیت‌هـای بیمـه‌ای فقـط بیمـه غیر عمـر و تأمین اجتماعـی و آن هـم در حـد بیمه‌هـای اجبـاری در کشـور رایـج شـده اسـت کـه آن هـم بـه دلیـل کسـرت وقایـع و حـوادث، مداخلـه دولـت درزمینـه نرخ‌هـای بیمـه و اسـتفاده غیـر بیمـه‌ای از صـرف (حاشـیه) منابـع مالـی فعالیـت و نیـز عـدم تعمیـق ایـن فعالیـت در اقتصـاد کشـور، منابـع مالـی مـازاد قابل‌توجهـی ایجـاد نکـرده اسـت. سـایر انـواع فعالیت‌هـای بیمـه‌ای در کشـور یـا غایـب اسـت و یـا انباشـت منابـع و ارزش‌افـزوده قابل‌توجهـی جهـت اسـتفاده در بازارهـای مالـی ایجـاد نمی‌کنـد. همیـن تعبیـر در مـورد صندوق‌هـای بازنشسـتگی از بابـت محدودیت‌هـای ناظـر بـر مأموریت‌هـای آن و عـدم تسـری ایـن مأموریت‌هـا بـه حوزه‌هـای اقتصـادی و قـراردادی نیـز صـادق اسـت. بیمه‌هـای اعتبـاری بـه معنـای واقعـی کلمـه هنـوز در کشـور بـه نحـو مطلوبـی تبییـن نشـده اسـت.

مأخـذ: مهدویـان، محمدهـادی (۱۳۹۳)، مشـکلات بخـش مالـی و بانکـی در اقتصـاد ایـران، اولیـن اجـلاس اقتصـاد ایـران، ۱۴ و ۱۵ دی‌مـاه ۱۳۹۳

شـاخص‌های توسـعه بازارهـای مالـی در ایـران نیـز مؤیـد عقب‌ماندگـی ایـن بازارهـا در کشـور ماسـت (جـدول ۳۵).

جدول ۳۵. وضعیت شاخص‌های توسعه بازار مالی ایران در سال ۲۰۱۷- ۲۰۱۶ در میان ۱۳۸ کشور

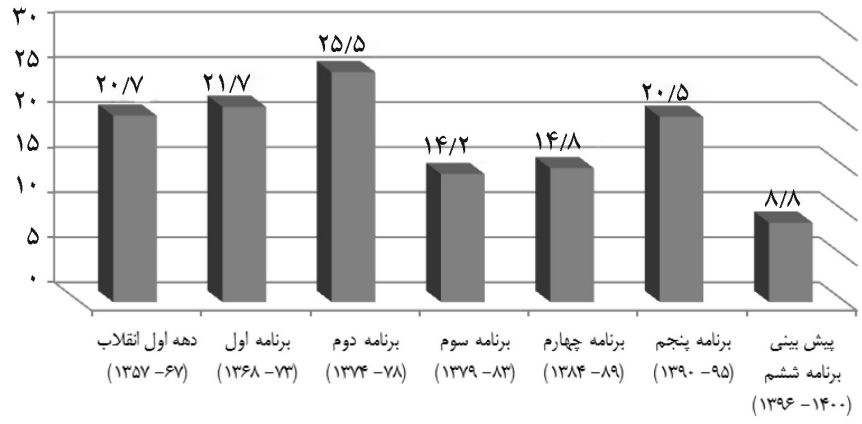
شاخص‌ها	رتبه
دسترسی‌پذیری خدمات مالی	۱۱۷
قیمت خدمات مالی	۱۰۸
تأمین مالی از طریق بازار سرمایه	۱۰۶
سهولت دسترسی به وام	۱۲۴
دسترسی‌پذیری سرمایه‌گذاری خطرپذیر	۱۱۰

شاخص‌ها	رتبه
امنیت بانک‌ها	۱۲۲
مقررات بورس سهام	۱۲۸
شاخص حقوق قانونی	۱۰۸
توسعه بازارهای مالی	۱۳۱

مأخذ: گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۷- ۲۰۱۶)، ص ۲۰۷

علاوه بر نگرش سنتی دولتمردان و قانون‌گذاران ایران به نظام بانکی و بازار سرمایه و بدهی کشور، همان‌طور که در تحلیل مهدویان تأکید شده است، رشد اندک اقتصاد کشور و بی‌ثباتی اقتصاد کلان نیز در عقب‌ماندگی نظام مالی کشور سهم داشته است. در مورد رشد اندک و پرنوسان اقتصاد کشور قبلاً توضیحات لازم ارائه شد؛ اما درمورد بی‌ثباتی اقتصاد کشور در اینجا به تورم مزمن و بالای اقتصاد در دوره بعد از انقلاب اشاره می‌شود (نمودار ۳۳).

نمودار ۳۳. میانگین ساده نرخ تورم در دوره بعد از انقلاب (درصد)



مأخذ: مستخرج از شاخص قیمت خرده‌فروشی بانک مرکزی تا سال ۱۳۹۵و قانون برنامه ششم توسعه برای پیش‌بینی دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۶.

وجود تورم‌های بالا در اقتصاد کشور بیانگر آن است که سیاست‌های پولی بانک مرکزی در مهار تورم، به‌دلیل سلطه سیاست‌های مالی بر آن و فقدان ابزارهای سیاست‌گذاری

مؤثر نبوده است. با توجه به کاهش قیمت نفت در بازار جهانی و تداوم این وضعیت در دوره برنامه ششم، بدهی‌های انباشته دولت و کسری‌های بودجه مزمن آنکه برای برنامه ششم پیش‌بینی می‌شود، به نظر نمی‌رسد دستیابی به اهداف برنامه در مورد تورم تک‌رقمی امکان‌پذیر باشد. در سال ۱۳۹۶ یعنی اولین سال اجرای برنامه ششم، همه قراین و شواهد حاکی از افزایش نرخ تورم و دو رقمی شدن آن است. نرخ‌های تورم در اغلب کشورهای جهان از دهه ۱۹۸۰ به این سو روندی کاهشی را طی کرده است و ایران جزو معدود کشورهایی است که هنوز با تورم دو رقمی مواجه است. گفتنی است توسعه سریع بازارهای مالی هم‌زمان با کاهش نرخ تورم در کشورهای پیشرفته صنعتی سپس در اقتصادهای نوظهور صورت گرفت.

تحریم‌های بین‌المللی و انزوای اقتصادی و سیاسی ایران طی دهه‌های بعد از انقلاب موجب گسست روابط میان بازارهای مالی ایران و جهان شده است. عدم پایبندی ایران به مقررات بازل یک، دو و سه، عدم اعمال مقررات بین‌المللی پول‌شویی، عدم پایبندی مؤسسات مالی و شرکت‌های غیرمالی ایران به استانداردهای حسابداری و حسابرسی، نبود نظام معتبر سنجش ارزش اعتباری مؤسسات مختلف و وضعیت ترازنامه بانک‌های ایرانی، موانع بزرگی در راه برقراری ارتباط میان بانک‌ها، مؤسسات مالی غیربانکی و شرکت‌های غیرمالی ایران با بازارهای مالی جهان و جذب سرمایه خارجی به کشور و گشایش اعتبارات اسنادی برای مبادلات تجاری از طریق نظام بانکی ایجاد کرده است.

عامل مهم دیگری که اساساً از شکل‌گیری بازار بدهی در ایران جلوگیری کرده، حرام بودن ربا در فقه است؛ به همین دلیل نام نرخ بهره در بانکداری مشارکتی که تحت عنوان بانکداری اسلامی از آن یاد می‌شود، به نرخ سود سپرده‌ها تبدیل شد و در قانون بانکداری بدون ربا، نام اعتبارات بانکی تحت عقود اسلامی مجاز به تسهیلات بانکی تغییر یافت. بالاخره به‌جای انتشار اوراق قرضه، «اوراق مشارکت» انتشار می‌یافت که عملاً اوراق قرضه کوپن‌دار با بازدهی ثابت بود؛ اما شگفت آنکه در برخی از سال‌ها بانک مرکزی نیز برای اعمال سیاست پولی از ابزار فروش اوراق مشارکت برای کنترل نقدینگی استفاده می‌کرد؛

در حالی که بانک مرکزی در بازار کالاها مداخله‌ای نداشت تا سود حاصل از مشارکت آن در فعالیت‌های اقتصادی میان خریداران اوراق مشارکت توزیع شود. شایان توضیح است که در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) و برنامه‌های بعدی، اصلاح بازارهای مالی همواره مورد توجه سیاست‌گذار بوده و در عمل نیز تحولات مهمی در این بازارها رخ داده است؛ اما با گذشت سالیان طولانی این بازارها هنوز با کاستی‌های جدی مواجه‌اند (کادر ۷).

کادر ۷. اهم چالش‌های بازار سرمایه در سند برنامه ششم توسعه

- عدم هماهنگی بین بازارهای مالی،
- کندی روند بین‌المللی شدن بازار سرمایه کشور،
- ضعف فرایندهای نظارتی در بازار سرمایه کشور،
- اجرای ناقص ماده ۹۹ برنامه پنجم توسعه،
- به روز نبودن قانون تجارت،
- نبود بازار و ابزارهای مناسب برای پوشش ریسک نوسان نرخ ارز،
- پایین بودن نسبی عمق بازار و محدود بودن امکان اثرگذاری سرمایه‌گذاران بر روند معاملات بازار سرمایه،
- کم بودن حجم تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک) در بازار سرمایه،
- ضعف برخی قوانین و مقررات در بخش‌های مختلف اقتصادی به‌ویژه قوانین حمایت از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، ابهام در وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت.

مأخذ: سند برنامه ششم، ۱۳۹۴، ص ۷۰.

۳-۱-۶-۳. اهمیت بازارهای مالی برای صندوق‌های بازنشستگی

صندوق‌های بازنشستگی حسب مورد می‌توانند با یک یا چند بازار مالی سرو کار داشته باشند. نکته مهم این است که در گذشته دور (دهه ۱۹۹۰ و حتی در برخی از کشورها قبل از آن) در بسیاری از کشورها تحول مهمی در سیاست‌های بازنشستگی اتفاق افتاد. در سال‌های دهه ۱۹۳۰ و حتی قبل از آن، در برخی از کشورها طرح‌های بازنشستگی بدون اندوخته[1] برای تأمین درآمد بازنشستگان اجرا شد؛ مانند طرح پرداخت حقوق

1. Pay-as-you-go Schemes

بازنشستگی بریتانیا و برنامه تأمین اجتماعی ایالات‌متحده. در این بین، از کارگران شاغل مالیات اخذ می‌شد تا به بازنشستگان همان دوره مستمری پرداخت شود و بدین ترتیب هیچ پس‌انداز و سرمایه‌گذاری مطرح نبود؛ اما تحولات جمعیتی و الگوهای کار موجب شد از تعداد تازه‌واردان به بازار کار کاسته شود و استفاده از روش بازنشستگی بدون اندوخته برای دولت‌های کشورهای پیشرفته گران تمام شود. این مسئله موجب افزایش علاقه به طرح‌های فردی بازنشستگی شد که از قبل تأمین مالی شده بودند. در این طرح‌ها هر فرد شاغل حسابی داشت که پول خود را در آن پس‌انداز می‌کرد؛ بنابراین، این اندوخته‌ها تا زمان بازنشستگی فرد در بازار سرمایه، سرمایه‌گذاری می‌شد. هرچند این برنامه‌های بازنشستگی فردی تا حدودی جایگزین طرح‌های خصوصی بازنشستگی شرکت‌ها برای کارکنان خود می‌شد، در کشورهایی که قبلاً طرح‌های فردی بازنشستگی سابقه نداشت، به انباشت عظیم دارایی‌های مالی انجامید؛[1] از این‌رو طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر اندوخته[2] کامل یا جزئی یکی از عوامل مهم در توسعه بازارهای مالی غرب بوده است.

امروزه صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز تعداد کثیری از کارگران را برای دوره بازنشستگی تجمیع می‌کنند. در غرب صندوق‌های بازنشستگی را کارفرمایی معین، گروهی از کارفرمایان یا اتحادیه‌های کارگری اداره می‌کنند. برخلاف حساب‌های فردی بازنشستگی، در صندوق‌های بازنشستگی حق نظارت مستقیم فردی بر نحوه سرمایه‌گذاری پس‌اندازها به اعضا داده نمی‌شود؛ اما معمولاً منافع تضمین‌شده‌ای (DB)[3] برای سن بازنشستگی آنها در اختیار افراد قرار می‌گیرد. در سال ۲۰۰۹ ارزش دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای عضو OECD به ۱۶ هزار میلیارد دلار می‌رسید که بخش عمده آن به صندوق‌های بازنشستگی آمریکای شمالی، ژاپن و بریتانیا متعلق بود. هرچند صندوق‌های بازنشستگی بزرگ هستند، با گسترش طرح‌های بازنشستگی فردی در غرب از اهمیت آنها در بازارهای مالی به‌تدریج کاسته می‌شود (همان: ۱۲).

1. Levinson, Mark (2014), Guide to Financial Markets, Sixth Edition, The Economist,pp 7 and 8.
2. Founded Schemes
3. Defined Benefit

باید توجه داشت که شرکت‌های بیمه عمده‌ترین مؤسسات سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه هستند که یک سوم همه دارایی‌های مالی مؤسسات سرمایه‌گذاری را در اختیار دارند. در گذشته بخش عمده این دارایی‌ها برای پشتیبانی از سیاست‌های بیمه عمر مورد نیاز بود؛ اما در دهه ۲۰۱۰ سهم روزافزونی از کسب و کار بیمه‌گران به سمت تضمین پرداخت عایدات سالانه منظم[1] به دارندگان وجوه برای طول زندگی آنها تا زمان مرگ اختصاص یافته است. باید توجه داشت که رشد طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر اندوخته به نفع شرکت‌های بیمه بوده است؛ زیرا در زمان بازنشستگی اغلب کارگران پس‌اندازهای بازنشستگی انباشته‌شده خود را به خرید طرح‌های با عایدات معین برای بقیه عمر اختصاص می‌دهند (همان: ۱۲).

شناخت ابزارهای مالی و راهبردهای سرمایه‌گذاری لازم برای موفقیت نظام‌های بازنشستگی مبتنی بر اندوخته به‌منظور ارائه مستمری مناسب برای بازنشستگان در کشورهای پیشرفته درس‌هایی را برای کشور درحال‌توسعه‌ای همچون ایران در بردارد. در این نوع طرح‌ها درک تمایز میان مرحله انباشت و مرحله توزیع مهم است. در مرحله توزیع نیز مقابله با ریسک‌های تورم و مرگ و میر برای شرکت‌های بیمه عمر اهمیت فراوانی دارد. دولت می‌تواند با معرفی اوراق قرضه شاخص‌بندی شده و اوراق قرضه بازماندگان، برای مقابله با این ریسک‌ها به این شرکت‌ها کمک کند.

باید توجه داشت سرمایه‌گذاری طرح‌هایی با منافع معین (DB) راهبرد مناسب در مرحله انباشت، درواقع همان طرح‌های با پرداخت معین (DC) است که با استفاده از فنون مدیریت دارایی- بدهی به نحوی مدیریت می‌شوند که منافع معینی را در دوره بازنشستگی ایجاد کنند. برحسب اینکه طرح مورد نظر DB یا DC باشد، عملکرد سرمایه‌گذاری به ترتیب بر هزینه‌های خالص صندوق مسئول بازنشستگی مبتنی بر DB و بر منافع بازنشستگی عضو طرح DC تأثیر خواهد گذاشت. تجربه نشان داده است که در بریتانیا و سایر کشورهای پیشرفته عملکرد متوسط صندوق‌های بازنشستگی در زمینه سرمایه‌گذاری چندان درخشان نبوده و کمتر از

1. Annuities

متوسط عملکرد بازار سرمایه بوده است. مطالعات انجام‌شده گویای آن است که صندوق‌های کوچک‌تر در بازار سرمایه بهتر از صندوق‌های بزرگ‌تر عمل کرده‌اند. همچنین پیروی از سیاست فعال سرمایه‌گذاری لزوماً به منافع بیشتر از سیاست غیرفعال نینجامیده است. ضمناً روش‌های فعال هزینه‌های مدیریتی بالاتری را نسبت به روش‌های غیرفعال سرمایه‌گذاری می‌طلبد. اگر دولت‌ها بخواهند موجب ترغیب مدیریت کارآمدتر سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی شوند، باید انگیزه‌های مناسبی را همچون ایجاد شفافیت بیشتر در داده‌های گزارش‌های عملکرد منتشر کنند و معرفی شارژ هزینه‌های مدیریت به‌تناسب عملکرد را در دستور کار خود قرار دهند. در مطالعه‌ای که منبع مطالب مطرح‌شده در بالاست، چنین نتیجه گرفته شده که انتخاب ابزارها و راهبردهای مناسب سرمایه‌گذاری از ساختار بازارهای مالی یا ماهیت مؤسسات مالی درگیر در ارائه طرح‌های بازنشستگی بخش خصوصی مهم‌تر است.[1]

در مطالعه‌ای که در مورد پرتفوی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای منتخب برای سال ۲۰۱۵ انجام گرفته است کشورها از این نظر به سه گروه تقسیم شده‌اند (OECD, ۲۰۱۷):

- در گروه اول کشورهایی قرار دارند که بالاترین سهم از سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی خود را به اوراق سهام اختصاص داده‌اند. در این گروه ایالات‌متحده با ۴۴ درصد در رتبه اول و فنلاند با ۳۸.۸ درصد در مقام دوم قرار گرفته است. کشور هلند نیز با ۳۸ درصد در رتبه سوم قرار دارد.
- در گروه دوم کشورهایی قرار دارند که بالاترین سهم از سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی خود را به «اسناد خزانه و اوراق قرضه» اختصاص داده‌اند. در این گروه جمهوری چک با حدود ۸۹ درصد دارایی‌ها در رتبه اول و مجارستان با ۸۲ درصد در رتبه دوم قرار دارد. کشورهای اسلونی و یونان نیز به ترتیب با ۷۶ و ۷۱ درصد در رتبه‌های سوم و چهارم جای دارند.

---

1. Blake, David (2003), Financial System Requirements for Successful Pension Reform, Pension Institute, Brikbeck College University of London.

- در گروه سوم کشورهایی قرار دارند که بالاترین سهم از سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی خود را در قالب «وجه نقد و سپرده» حفظ کرده‌اند. در این گروه کره جنوبی با ۵۳ درصد در رتبه اول قرار گرفته است.
- عقب‌ماندگی و ریسک زیاد بازارهای مالی در ایران با پیامدهای منفی بر پس‌انداز خانوارها و بازدهی طرح‌های بازنشستگی مواجه بوده است (کادر ۸).

کادر ۸. عقب‌ماندگی و ریسک زیاد بازارهای مالی در ایران و پیامد آن بر پس‌انداز و طرح‌های بازنشستگی

- با سرکوب مالی، مردم ترجیح می‌دهند به‌جای نگهداری پول خود به‌صورت سپرده بانکی آن را به‌صورت دارایی‌های غیرمالی همچون مستغلات، ارز و طلا نگهداری کنند. این گرایش در اغلب سال‌های بعد از انقلاب وجود داشته است.
- نرخ بهره اوراق خزانه در وضعیت تعادلی بازار، پایه تعیین انواع نرخ‌های بهره دیگر در اقتصاد است و خود نرخ بهره بر ارزش همه دارایی‌های مالی که در بازار مبادله می‌شوند تأثیر می‌گذارد. با تنزل شدید نرخ بهره واقعی ارزش دارایی‌های مالی و واقعی به‌شدت افزایش می‌یابد و حباب قیمتی در این بازارها شکل می‌گیرد. برعکس افزایش نرخ بهره واقعی موجب کاهش ارزش دارایی‌ها می‌شود.
- در غیاب نرخ بهره تعادلی، بازار بدهی که یکی از ارکان مهم بازارهای مالی است شکل نمی‌گیرد و دولت، بانک مرکزی و بخش خصوصی از این ابزار محروم می‌مانند.
- به دلیل بی‌ثباتی اقتصاد کلان (نرخ‌های بالای تورم، تغییرات نرخ ارز، شوک‌های ناشی از تغییر قیمت نفت در بازار جهانی و تحریم‌های اقتصادی) بازدهی واقعی بازار سرمایه پر نوسان است و درنتیجه با ریسک بسیار بالا همراه می‌شود (نگاه کنید به نمودار ۳۲).
- با افزایش ریسک بازارهای مالی و محدود بودن ابزارهای مالی، پس‌انداز خانوارها دستخوش ریسک مالی بالا می‌شود.
- در این وضعیت پر ریسک اطمینان از بازدهی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی نیز به‌شدت کاهش می‌یابد و بدین ترتیب تأمین مالی مستمری‌هایی که برای هزینه زندگی مناسب در ایام پیری و ازکارافتادگی کافی باشد، غیرممکن می‌شود.

۳-۱-۶-۴. رابطه صندوق‌های بازنشستگی ایران با بازار پول

در دوره ۱۳۰۴ تا ۱۳۴۵ یعنی پیش از شکل‌گیری بورس اوراق بهادار در ایران، بازار مالی متشکل ایران صرفاً در اختیار نظام بانکی بود. بی‌سبب نیست که در آن دوره هم‌زمان با شکل‌گیری صندوق بازنشستگی قشون و صندوق بازنشستگی کارگران، دو بانک با استفاده از منابع مالی این دو صندوق شکل گرفتند و هم‌زمان با اداره منابع مالی صندوق‌های مزبور، اقدام به عملیات بانکداری تجاری کردند. همان‌طور که در قسمت دوم تحقیق حاضر بیان شد، در کشور ما به دنبال شکل‌گیری صندوق بازنشستگی قشون، بانکی به نام قشون در سال ۱۳۰۴ تأسیس شد که بعدها نام آن به بانک سپه تغییر یافت.

در این بین، بانک رفاه کارگران در اجرای تبصره ماده ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۳۸ کشور و ماده ۳۸ قانون سازمان بیمه‌های اجتماعی به‌منظور سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از وجوه بیمه کارگران با هدف کمک به تأمین رفاه و ایجاد تسهیلات لازم برای رفع نیازمندی‌های طبقه کارگر در تاریخ ۱۳۳۹/۵/۲۷ تشکیل شد و به ثبت رسید و فعالیت خود را از ششم فروردین ۱۳۴۰ آغاز کرد. اعضای شورای پول و اعتبار در آخرین جلسه سال ۱۳۹۵، اصلاح اساسنامه بانک رفاه کارگران را مطابق با اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیردولتی در ۱۴۷ ماده و ۲۲ تبصره تصویب کرد. همچنین مقرر شد سازمان تأمین اجتماعی با توجه به محدودیت مقرر در ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، طی یک برنامه زمان‌بندی معین حداکثر ظرف مدت یک سال، برای واگذاری مازاد حدود تملک سهام بانک رفاه کارگران، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم، تا سقف ۹۰ درصد به بخش غیردولتی و کاملاً مستقل از سازمان یادشده اقدام کند.

دو نمونه فوق گویای آن است که قانون‌گذار از دیرباز تشخیص داده که اداره منابع صندوق‌های بازنشستگی بر عهده مؤسسات مالی بوده است. در گزارشی که منصور کاشانیان در ۱۲ اردیبهشت سال ۱۳۵۶ تحت عنوان «ویژگی‌های سیستم بازنشستگی خودکفا» تهیه و به دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی وقت ارائه کرده بود، پیشنهاد تأسیس بانک بازنشستگی برای اداره وجوه بازنشستگی کارکنان دولت نیز مطرح شده

بـود کـه در عمـل ایـن ایـده اجرایـی نشـد. گفتنـی اسـت صندوق‌هـای بازنشسـتگی در دوره بعـد از انقـلاب نیـز ماننـد دوره قبـل از انقـلاب، بخشـی از منابـع مالـی خـود را به‌صـورت سـپرده بانکـی نگهـداری می‌کردنـد؛ امـا نکتـه اینجاسـت کـه بـه دلیـل سـرکوب مالـی، نـرخ بهـره واقعـی سـپرده‌ها در دهـه اول انقـلاب و بسـیاری از سـال‌های بعـد از جنـگ ایـران و عـراق منفـی بـود. بدیـن ترتیـب صندوق‌هـا نمی‌توانسـتند از ایـن طریـق ارزش اسـمی منابـع مالـی خـود را حداقـل به‌تناسـب تـورم افزایـش دهنـد.

بایـد توجـه داشـت کـه در زمـان جنـگ، نه‌تنهـا بانک‌هـا سـودی بـه سـپرده‌های سـازمان تأمیـن اجتماعـی نمی‌پرداختنـد، بلکـه بابـت نگهـداری وجـوه سـازمان کارمـزد طلـب می‌کردنـد. همیـن عامل انگیـزه‌ای شـد بـرای سـرمایه‌گذاری منابـع سـازمان در خریـد برخـی از شـرکت‌ها و دارایی‌هـای بانک‌هـا. از زمـان تشـکیل سـازمان تأمیـن اجتماعـی تـا سـال ۱۳۵۷ یعنـی بـه مـدت ۲۵ سـال، امـکان سـرمایه‌گذاری منابـع ایـن سـازمان وجـود نداشـته اسـت؛ امـا در دوره بعـد از انقـلاب تـا قبـل از دهـه ۱۳۷۰، بیـش از ۸۵ درصـد سـرمایه‌گذاری‌های سـازمان به‌صـورت سـپرده ثابـت بلندمـدت (بـا سـود کمتـر از نـرخ تـورم) بـوده اسـت. پـس از انقـلاب اسـلامی، شـبهه‌دار بـودن بیمـه از نظـر شـرعی مطـرح شـد؛ بـه همیـن دلیـل در شـورای انقـلاب نـرخ جریمـه تأخیـر در پرداخـت حـق بیمـه قطـع شـد و سـازمان تأمیـن اجتماعـی دیگـر ابـزاری بـرای وصـول جرائـم تأخیر در دسـت نداشـت.

وجـود دیدگاه‌هـای متفـاوت بـه سـازمان تأمیـن اجتماعـی، میـان وزارت کار و وزارت بهـداری وقـت، مخـل سیاسـت‌گذاری بـرای سـرمایه‌گذاری بلندمـدت منابـع ایـن سـازمان بـوده اسـت. افـزون بـر ایـن، دولـت بـرای تأمیـن کسـری‌های مالـی خـود، چشـم بـه منابـع سـازمان تأمیـن اجتماعـی داشـت. بخشـی از ایـن منابـع کـه در بانـک رفـاه کارگـران سـپرده‌گذاری می‌شـد، به‌موجـب بخشـنامه دولـت مشـمول سـود انـدک و به‌مراتـب کمتـر از میـزان تـورم آن زمـان بـود؛ بدیـن ترتیـب در زمـان جنـگ عمـلاً ارزش منابـع سـازمان تأمیـن اجتماعـی بـه قیمـت واقعـی کاهـش یافـت و سـازمان فرصـت سـرمایه‌گذاری منابـع مـازاد خـود را پیـدا نکـرد. در دوره ۵ سـاله (۱۳۹۴-۱۳۹۰) میانگیـن سـالانه سـود دریافتـی سـازمان بازنشسـتگی از محل سـپرده‌های بانکـی و نگهـداری اوراق مشـارکت در حـدود ۱۰۴۴ میلیـارد ریـال بـوده اسـت (سـالنامه ۱۳۹۴: ۷۱).

۳-۱-۶-۵. رابطه صندوق‌های بازنشستگی ایران با بازار بدهی

صندوق‌های بازنشستگی در دنیا بخشی از منابع خود را به‌صورت اوراق قرضه دولتی و خصوصی نگهداری می‌کنند. امروزه برخی از این صندوق‌ها با دسترسی آسان به بازارهای مالی جهانی به خرید اوراق خزانه کشورهای پیشرفته صنعتی اقدام می‌کنند. این نوع دارایی‌ها به‌رغم بازده مالی اندک به دلیل نقدشوندگی سریع و بدون ریسک بودن برای نگهداری بخشی از دارایی‌های صندوق‌ها بسیار مناسب است. در دوره بعد از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۹۴، اوراق قرضه دولتی منتشر نمی‌شد و تنها برخی از شرکت‌های دولتی و بانک مرکزی اوراق مشارکت را انتشار می‌دادند، این اوراق نیز به دلیل بازده ثابت بالاتر از سپرده‌های بانکی مدت‌دار، قابلیت نقدشوندگی سریع و بدون ریسک بودن می‌توانست برای صندوق‌ها پرجاذبه باشد؛ اما از دهه ۱۳۸۰ به دلیل پرداخت نشدن بدهی دولت به صندوق‌ها و افزایش مصارف آنها، به‌تدریج صندوق‌های بازنشستگی دچار مضیقه مالی شدند و منابع مازاد فراوانی برای خرید اوراق مشارکت نداشتند.

در دولت یازدهم بستر قانونی انتشار اوراق بدهی از طریق بورس اوراق بهادار فراهم شد و دولت به‌منظور پرداخت بخشی از بدهی‌های معوق خود در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵، حجم چشمگیری از اوراق خزانه را منتشر کرد و به‌موجب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نیز مجوز لازم برای انتشار اوراق بدهی به میزان ۳۴۵ هزار میلیارد ریال را یافت؛ اما به دلایلی که پیشتر توضیح داده شد، مبالغ مصوب در بودجه‌های دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶ هر گز به‌طور کامل محقق نشد.

۳-۱-۶-۶. رابطه صندوق‌های بازنشستگی ایران با بازار سرمایه

با افزایش بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی کارگران و کارمندان کشوری و لشکری در دهه‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰، به‌ویژه به دنبال تصویب قانون اجرایی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۶، دولت نهم و دهم به فکر رد دیون خود به این صندوق‌ها از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی به آنها افتاد. بخشی از شرکت‌های واگذارشده به دلیل منفی بودن ارزش ویژه آنها اساساً در بازار سرمایه عرضه نمی‌شدند؛ اما برخی دیگر از شرکت‌ها به بازار بورس وارد شدند. هرچند تصدی شرکت‌هایی که بیشتر سهام آنها به صندوق‌ها

تعلق داشت قبل از این زمان نیز متداول بود؛ به‌جرئت می‌توان گفت که رد دیون دولت به این شیوه عملاً شرکت‌داری را به صندوق‌ها تحمیل کرد. سهام شرکت‌های دولتی در ۱۶ سال اخیر (تیرماه ۱۳۹۶-۱۳۸۰) ۳۱۵/۵ هزار میلیارد ریال دارایی تحت عنوان رد دیون از سوی دولت به طلبکاران آن انتقال یافته است که ۲۲۰ هزار میلیارد یا ۶۹/۷ درصد آن فقط در ظرف سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ صورت گرفته است. گفتنی است در این مدت سازمان خصوصی‌سازی ۲۰۵ هزار میلیارد (معادل ۱۴ درصد ارزش سهام مشمول خصوصی‌سازی) را بابت بدهی‌های خود به صندوق‌های بازنشستگی منتقل کرده است.

به‌موجب ماده ۵ قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صندوق‌های بازنشستگی مجاز به بنگاهداری نیستند؛ به همین دلیل قانون‌گذار در برنامه ششم، این صندوق‌ها را به واگذاری سهام کنترلی خود در شرکت‌های تحت پوشش ملزم کرده است؛ برای مثال سازمان تأمین اجتماعی ملزم شده است سهام بانک رفاه را در بورس عرضه کند، این شیوه پرداخت دیون به دلایل حقوقی و الزامات سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی از سوی کارشناسان فن محل ایراد بوده است؛ یعنی از نظر حقوقی، جز در شرایط استثنایی اصل بر این است که «عین بدهی» به بستانکار مسترد شود و در شرایطی که بدهی به‌صورت پولی است، اغلب اثر زمان بر کاهش ارزش پول (تورم) و هزینه فرصت پول (به‌صورت بازدهی واقعی ازدست‌رفته) در محاسبه اصل و فرع بدهی در نظر گرفته و بالاخره در زمان ایجاد بدهی نحوه بازپرداخت و زمان‌بندی آن بین بدهکار و بستانکار مشخص شود.

همان‌طور که بیان شد، منشأ بدهی‌های دولت این بوده است که دولت نه به‌عنوان کارفرما و نه به‌عنوان یکی از شرکای اجتماعی صندوق‌های بازنشستگی به پرداخت سهم خود از حق بیمه اقدام نکرده است. همچنین در موضع حکمرانی نیز به تعهدات مالی خود در قبال صندوق‌ها که بر طبق قوانین مصوب مجلس پذیرفته عمل نکرده است؛ بدین ترتیب در سه زمینه زیر کوتاهی کرده است:

- بدهی‌های خود را به‌صورت نقد در هرسال به صندوق‌ها نپرداخته است.
- بر سر نحوه محاسبه ارزش زمانی پول با صندوق‌ها به تفاهم کامل نرسیده است.

- بر سر یک برنامه زمان‌بندی‌شده برای بازپرداخت دیون معوق خود به صندوق‌ها توافق نکرده است.

کادر ۹. حکمرانی ضعیف و انباشت بدهی‌های دولت به صندوق‌ها

منشأ اصلی نابسامانی صندوق‌های بازنشستگی تحمیل‌شده که عامل آن قوه مجریه و مقننه هستند ناشی از عوامل زیر است:

- درک نکردن صحیح دولت و مجلس از ماهیت بین نسلی منابع صندوق‌ها و نحوه مدیریت آنها.
- پایبند نبودن دولت به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی درمورد ایفای تعهدات مالی آن به صندوق‌ها بر اثر نبود نظارت بر حسن اجرای قوانین از سوی مجلس.
- نبود شفافیت و پاسخگویی دولت و صندوق‌ها در قبال ذی‌نفعان صندوق‌ها شامل کارگران و کارمندان (و خانواده آنان) و کارفرمایان.
- تضعیف نقش تشکل‌های کارفرمایی و کارگری در اداره امور صندوق‌های بازنشستگی و انتصاب مدیران دولتی برای مدیریت عامل صندوق‌ها و هیئت‌های مدیره آنها.
- انتخاب شیوه رد دیون دولت از طریق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بدون مشورت با هیئت‌مدیره صندوق‌ها.

پرسش دیگری که در زمینه انتخاب شیوه رد دیون مطرح می‌شود این است که آیا بنگاه‌داری که به‌طور عمده از این طریق به صندوق‌ها تحمیل‌شده با سیاست درازمدت سرمایه‌گذاری صندوق‌ها سازگاری دارد یا خیر. در پاسخ باید گفت هرچند در تعدادی از کشورها صندوق‌های بازنشستگی نقش مهمی در تحقق برنامه خصوصی‌سازی دولت‌ها ایفا کرده‌اند، باید به خاطر داشت که آنها تلاش کرده‌اند بازدهی منابع خود را با توجه به محدودیت‌های زیر حداکثر کنند:

۱. ریسک سرمایه‌گذاری، یعنی خطراتی که کسب بازده مورد انتظار را تهدید می‌کند.
۲. نقدشوندگی، یعنی میزان قابلیت و سرعتی که در تبدیل مجدد سرمایه به پول لازم است.
۳. زمان‌های دریافت سود، یعنی دریافت اولین سود حاصل از سرمایه‌گذاری و فواصل زمانی دریافت سودهای بعدی.

بدین ترتیب اگر صندوق‌ها اختیار داشته باشند، به انتخاب و خرید سهام آن دسته از

شـرکت‌ها و دارایی‌هـا در بـازار سـهام اقـدام می‌کننـد (به‌عبارت‌دیگـر پرتفـوی خـود را چنـان شـکل می‌دهنـد) کـه بـا معیارهـای سـه‌گانه بازدهـی، ریسـک و نقدشـوندگی مـورد نظـر آنهـا هم‌خوانـی داشـته باشـد. نکتـه مهـم ایـن اسـت کـه پرتفـوی بهینـه بـرای صندوق‌هـا بسـته بـه اینکـه در مرحلـه انباشـت منابـع مالـی باشـند یـا در مرحلـه افزایـش مصـارف بازنشسـتگی، قطعـاً متفـاوت خواهـد بـود؛ بـه همیـن دلیـل اسـت کـه داشـتن راهبـرد درازمـدت سـرمایه‌گذاری بـرای صندوق‌هـا ضـرورت پیـدا می‌کنـد؛ امـا تجربـه ایـران گویـای آن اسـت کـه:

- تعـدادی از شـرکت‌های واگذارشـده بـه صندوق‌هـا زیـان‌ده بوده‌انـد. البتـه در ایـن مـورد میـان سـازمان خصوصی‌سـازی و صندوق‌هـای بازنشسـتگی اختـلاف نظـر وجـود دارد.[۱]
- بـه دلیـل عمـق کـم بـازار سـرمایه، نقدپذیـری سـهام واگذارشـده بـه صندوق‌هـا چنـدان زیـاد نیسـت؛ از ایـن‌رو صندوق‌هـا نمی‌تواننـد در مواقـع ضـروری بخشـی از دارایـی خـود را بـه نقـد تبدیـل کننـد.
- در بسـیاری از مـوارد صندوق‌هـا از ایـن طریـق مالـک بیشـتر سـهام شـرکت‌ها شـده‌اند و ناگزیـر اداره مسـتقیم ایـن شـرکت‌ها را بـر عهـده گرفته‌انـد. تجربـه نشـان داده اسـت در دوره‌هـای مختلـف، کیفیـت اداره ایـن شـرکت‌ها متفـاوت بـوده و سـودآوری آنهـا از ایـن طریـق تحـت تأثیـر قـرار گرفتـه اسـت.
- در سـال‌های اخیـر، بـه دلیـل تحریم‌هـای اقتصـادی، بی‌ثباتـی اقتصـاد کلان و ریسـک‌های اقتصـادی و سیاسـی، بـازار سـهام ایـران دسـتخوش نوسـانات بسـیار بـوده و ریسـک بازدهـی ایـن سـرمایه‌گذاری‌ها افزایـش یافتـه اسـت.
- در ادوار گذشـته، دسـتگاه‌های دولتـی بـرای تحقـق برنامه‌هـای خـود حداقـل بخشـی از سـرمایه‌گذاری‌های مسـتقل صندوق‌هـا را بـه سـمت فعالیت‌هـای مـورد نظـر خـود سـوق داده‌انـد و اکنـون بـا واگـذاری شـرکت‌هایی کـه از نظـر آنهـا حفـظ مالکیتشـان در بخـش عمومـی ضـروری اسـت، مخالفـت می‌کننـد.

بـر اسـاس گـزارش صنـدوق بین‌المللـی پـول (۲۰۱۷)، در سـال ۱۳۹۵ ارزش پرتفـوی یکپارچـه

---

۱. نـگاه کنیـد بـه مصاحبـه حجت‌الـه میرزایـی معـاون سـابق امـور اقتصـادی و برنامه‌ریـزی وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعـی و علی‌اشـرف عبـدالله پـوری حسـینی، رئیـس سـازمان خصوصی‌سـازی بـا تجـارت فـردا، ۱۷ مهـر ۱۳۹۵.

سازمان تأمین اجتماعی در حدود ۵۶۰ هزار میلیارد ریال و درمورد صندوق بازنشستگی کشوری در حدود ۱۶۰ هزار میلیارد ریال بود. در هر دو طرح بیش از ۹۵ درصد پرتفو شامل سهام شرکت‌های تحت مالکیت است. برخی از این شرکت‌ها در بورس اوراق بهادار فهرست شده و برخی از آنها وارد بورس نشده‌اند؛ بنابراین ارزش پرتفو این دو صندوق در مواردی به قیمت بازاری و در موارد دیگر به قیمت دفتری گزارش شده است. بقیه پرتفو این دو صندوق نیز در قالب سپرده‌های بانکی، وام‌های اعطایی، مستغلات و سایر دارایی‌هاست. گفتنی است ۳۵ تا ۴۰ درصد شرکت‌ها به‌طور کامل یا با بیشتر سهام در مالکیت این دو صندوق قرار دارند.

شایان ذکر است که سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، علاوه بر شرکت‌هایی که در ازای مطالبات خود از دولت دریافت می‌کنند، خریداران فعال دارایی‌های خصوصی نیز به شمار می‌روند. دولت در هفده سال گذشته، سهام به ارزش ۱۱۳ هزار میلیارد ریال (معادل ۷/۹ درصد کل دارایی‌های خصوصی‌سازی) را به طرح‌های بازنشستگی فروخته است. این معاملات یا از طریق بازار بورس یا فرایند رقابتی مزایده صورت گرفته‌اند. همچنین صندوق‌های بازنشستگی شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای مالی با مالکیت دولت (نظیر شرکت‌های بیمه و بانک‌ها) را نیز خریداری می‌کنند؛ به شرط آنکه فروش آنها توسط مالک اصلی جهت احراز شرایط محدودیت‌های تمرکز مالکیت لازم باشد. با توجه به ترکیب هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری -که شامل وزرا از جمله مقامات مسئول اجرای راهبرد خصوصی‌سازی کشورند- استقلال تصمیمات سرمایه‌گذاری سازمان و صندوق محل تردید است. با توجه به نکات کلی فوق، اکنون می‌توان در مورد سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی به‌تفصیل بیشتر سخن گفت.

- **شرکت‌های تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی**

برخلاف تصور رایج، همه شرکت‌های تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی در شمار شرکت‌های شستا قرار ندارند. شستا تنها یکی از شرکت‌های تابعه سازمان به شمار

می‌رود. در ادامه و در جدول (۳۶) وضعیت مالی مهم‌ترین شرکت‌های تابعه سازمان تأمین اجتماعی آمده است.

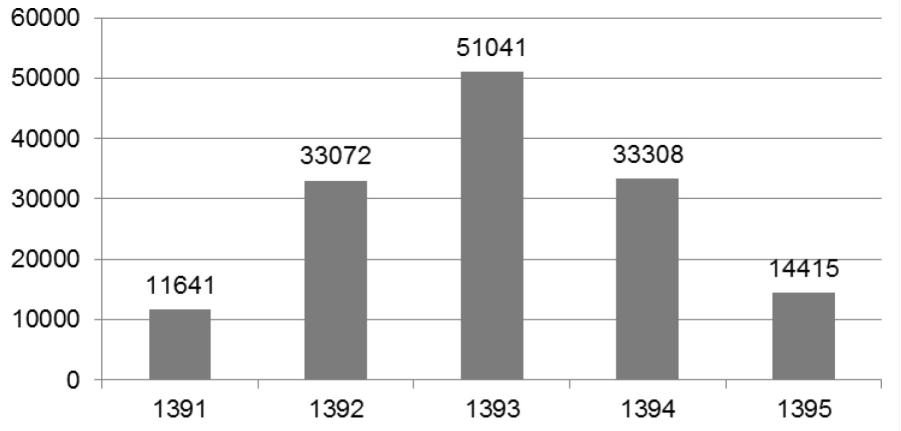
جدول ۳۶. وضعیت مالی برخی از مهم‌ترین شرکت‌های تابعه سازمان تأمین اجتماعی (میلیارد ریال)

نام شرکت	سرمایه	دارایی	تعداد کارکنان	حقوق صاحبان سهام
شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) ۹۵/۳/۳۱	۳۹۰۰۰	۱۵۳۲۴۳	۸۰	۹۰۷۶۶
شرکت سرمایه‌گذاری خانه‌سازی ایران (۱۳۹۵/۲/۳۱)	۱۲۷۱	۲۴۶۶	۱۰۶	۱۴۷۸
مؤسسه املاک و مستغلات (۱۳۹۴/۱۲/۲۹)	۰.۵	۱۰۸	۱۵۳	۶
بانک رفاه کارگران (۱۳۹۴/۱۲/۲۹)	۲۳۳۲۶	۴۵۷۷۶۷	۱۰۰۱۰	۴۱۰۸۹

مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی.

هرچند ارزیابی جزییات عملکرد سازمان در حوزه فعالیت‌های مختلف انتفاعی کاری خارج از حوصله این مطالعه است، اطلاعات انتشاریافته در سالنامه‌های آماری سازمان نیز در حدی نیست که حتی تصویری کلی از وضعیت سرمایه‌گذاری‌ها به دست دهد. سود فعالیت‌های اقتصادی سازمان در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۱ به شرح زیر بوده است.

نمودار ۳۴. سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی سازمان تأمین اجتماعی در دوره (۱۳۹۵-۱۳۹۱) به میلیارد ریال



مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی، ص ۱۳۸.

سهم سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی از کل منابع سازمان تأمین اجتماعی در جدول (۳۷) ارائه شده است. باید توجه داشت که سهم درآمد سرمایه‌گذاری‌ها در اینجا به فعالیت‌های شستا منحصر نیست. عایدات سرمایه‌گذاری‌ها و دارایی‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی در صورت‌های مالی سازمان به‌صورت سود سهام، سود یا زیان فروش سهام، سود سپرده‌های بانکی و اوراق بدهی نگهداری شده، درآمد اجاره، سود تسهیلات مالی اعطایی (به کارگران عضو صندوق بازنشستگی سازمان و کارکنان سازمان) و درآمد حاصل از وجوه اداره شده انعکاس می‌یابد.

جدول ۳۷. سهم درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در کل درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی (درصد)

دوره زمانی	میانگین سهم سالانه (درصد)	توضیحات
۱۳۴۰ -۵۸	۰	از سال تشکیل سازمان (۱۳۳۲) تا سال ۱۳۵۷ به مدت ۲۵ سال امکان سرمایه‌گذاری وجود نداشته است. تا قبل از دهه ۱۳۷۰ بیش از ۸۵ درصد سرمایه‌گذاری‌های سازمان به شکل سپرده ثابت بلندمدت با سود کمتر از نرخ تورم بوده است. طی دو دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰، سرمایه‌گذاری مستقیم در شرکت‌ها و املاک و مستغلات، موجب شده است که ارزش دارایی‌های سازمان در مقایسه با تورم به نحوه چشمگیری افزایش یابد. بالاترین سهم درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری در منابع سازمان مربوط به سال ۱۳۸۳ (معادل ۱۵.۸ درصد) و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۸۴ با ۱.۸ درصد است.
۱۳۶۰ -۶۴	۸	
۱۳۶۵ -۶۹	۵/۹	
۱۳۷۰ -۷۴	۵/۵	
۱۳۷۵ -۷۹	۹/۲	
۱۳۸۰ -۸۴	۶/۲	
۱۳۸۵ -۸۹	۷/۴	
۱۳۹۰	۸/۲	
۱۳۹۱-۱۳۹۵	۴/۶	

مآخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی (زمستان ۱۳۹۴)، وضعیت موجود و پیش روی صندوق‌های بازنشستگی در ایران و اصلاحات پیشنهادی.
سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ مستخرج از سالنامه ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی.

در گزارش اخیر کارشناسان بانک جهانی که وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری را در سال ۲۰۱۷ بررسی کرده‌اند آمده است که «سازمان تأمین اجتماعی نتوانست آمارهای مورد نظر را برای کل پرتفوی خود ارائه کند؛ اما هریک از اجزای بزرگ آن (یعنی شستا و پالایشگاه‌ها) به‌طور متوسط بازده منفی واقعی از ۶ درصد تا ۱۵ درصد را طی پنج سال نشان می‌دهند.

- **تشکیل شستا و بزرگ شدن آن با واگذاری شرکت‌های دولتی**

شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی (شستا) در سال ۱۳۶۵ برای سرمایه‌گذاری و مشارکت از محل ذخایر سازمان تأمین اجتماعی (پرداخت حق بیمه کارگران و مشمولان) و ایجاد منابع جدید در قالب بازده سرمایه‌گذاری تأسیس شد. نکته مهم این است که در نیمه اول دهه هفتاد سرمایه‌گذاری‌هایی که سازمان تأمین اجتماعی به‌طور مستقیم (در زیرمجموعه معاونت اقتصادی آن سازمان) ایجاد کرد، تقریباً دو برابر دارایی‌های شستا می‌شد که به‌عنوان بازوی تخصصی سازمان تأسیس شده بود. در این بین، با تلاش‌های مدیریت وقت سازمان تأمین اجتماعی، برای نخستین بار در قانون بودجه سال ۱۳۷۱ مقرر شد که دولت مجاز است بدهی خود را به سازمان تأمین اجتماعی از طریق اموال و سهام تحت پوشش خود پرداخت کند. در همان سال، تفاهمی میان سازمان تأمین اجتماعی و وزارت صنایع وقت صورت گرفت که به‌موجب آن مالکیت تعداد ۱۴ شرکت صنعتی در ازای پرداخت ۵۰ درصد ارزش به‌صورت نقدی و ۵۰ درصد ارزش به‌صورت رد دیون دولت، به شرکت شستا انتقال یافت.

از اواسط دهه ۱۳۸۰، به دنبال مصوبات متعدد مجلس شورای اسلامی، تعهدات سازمان تأمین اجتماعی در زمینه تحت پوشش قرار دادن روستاییان، صاحبان مشاغل و حرف، قالیبافان، خادمان مساجد، باربران و غیره، تعهدات مالی دولت در قبال سازمان افزایش یافت. در دهه‌های بعد، دولت که ناتوان از پرداخت دیون خود به سازمان بود، با رونق خصوصی‌سازی ناگزیر بخشی از سهام شرکت‌های دولتی را به‌عنوان رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی (شستا) واگذار کرد. واگذاری سهام مربوط به سازمان تأمین اجتماعی به شستا و بازپرداخت دیون دولت در قالب تبصره‌های قانون بودجه، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی را در دهه ۱۳۸۰ به یکی از قطب‌های سرمایه‌گذاری کشور تبدیل کرد.

اطلاعات و گزارش‌هایی که در سایت رسمی شرکت شستا منتشر شده است نشان می‌دهد که هم‌اکنون هلدینگ شستا ۹ زیرمجموعه بزرگ فعالیتی دارد که ۷ گروه آن در بازار سرمایه فعال هستند. مهم‌ترین گروه سرمایه‌گذاری شرکت شستا، تاپیکو است.

گروه‌هـای اقتصـادی مختلـف مجموعـه‌ای از شـرکت‌های سـرمایه‌پذیر را در اختیـار دارنـد کـه یـا به‌صـورت مسـتقیم یـا غیرمسـتقیم بـر مدیریـت و کنتـرل شـرکت‌ها تسـلط دارنـد. در برخـی از مـوارد، مالکیـت و به‌تبـع آن مدیریـت شـرکت به‌صـورت متقاطـع زیـر نظـر شسـتا اسـت کـه می‌تـوان بـا توجـه بـه حاکمیـت شـرکتی نیـز ایـن نـوع از مالکیـت و مدیریـت را تحلیـل کـرد.

جدول ۳۸. نام هلدینگ های شستا و تعداد شرکت‌های سرمایه‌پذیر هر هلدینگ به تفکیک

نام هلدینگ	تعداد شرکت‌های سرمایه پذیر	
	۱۳۹۴/۳/۳۱	۱۳۹۳/۳/۳۱
شرکت سرمایه‌گذاری دارویی تأمین (تیپیکو)	۳۱	۳۱
شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین	۳۶	۳۶
شرکت سرمایه‌گذاری صبا تأمین	۳۶	۱۴
شرکت سرمایه‌گذاری صدر تأمین	۲۰	۲۰
شرکت سرمایه‌گذاری صنایع عمومی تأمین	۲۱	۲۱
شرکت سرمایه‌گذاری عمران و حمل و نقل تأمین	۱۶	۱۶
شرکت سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی تأمین (تاپیکو)	۳۰	۳۲
شرکت سرمایه‌گذاری انرژی تأمین	۵	۵
شرکت سرمایه‌گذاری شمس تأمین	۱	۱

مأخذ: سالنامه تأمین اجتماعی، سال ۱۳۹۴

گفتنـی اسـت کـه همـه شـرکت‌های متعلـق بـه شسـتا عضـو بـورس اوراق بهـادار نیسـتند (جـدول ۳۹).

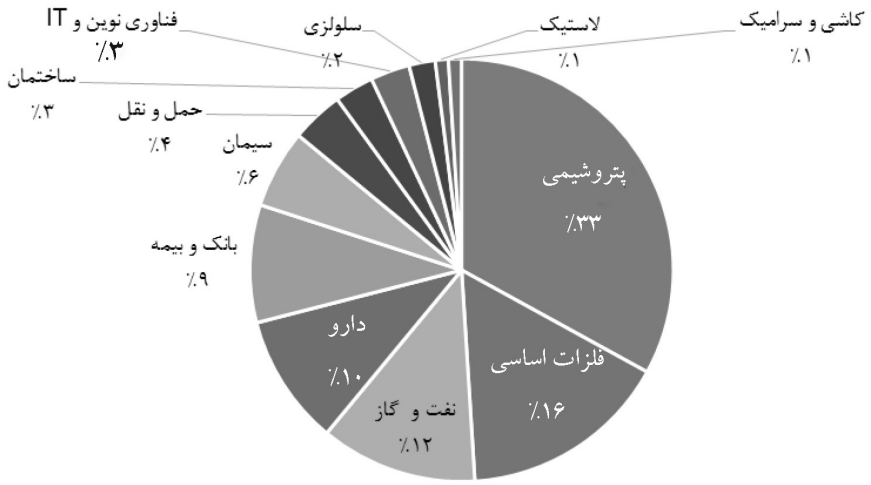
جدول ۳۹. تعداد شرکت‌های بورسی و غیربورسی شستا در خرداد ۱۳۹۴

درصد تملک	بورسی		غیر بورسی	
	تعداد	درصد	تعداد	درصد
جمع	۱۸۹	۱۰۰	۱۳۸	۱۰۰
زیر ۱۰ درصد	۱۴۲	۷۵.۲	۲۹	۲۱
۱۰ تا ۵۰ درصد	۲۴	۱۲.۷	۵۳	۳۸.۴
۵۰ تا ۹۹ درصد	۲۳	۱۲.۱	۳۶	۲۶.۲
۱۰۰ درصد	۰	۰	۲۰	۱۴.۴

مأخذ: سالنامه تأمین اجتماعی، سال ۱۳۹۴.

نمودار (۳۵) گویای تنوع فعالیت‌هایی است که شرکت‌های زیرمجموعه شستا در آن زمینه فعالیت می‌کنند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم سرمایه‌گذاری‌های صنایع پتروشیمی تقریباً یک سوم دارایی‌های شستا را به خود اختصاص داده است. پس از آن صنایع فلزات اساسی، نفت و گاز، دارو و بانکداری به ترتیب در مقام‌های دوم تا پنجم قرار دارند. در حدود ۲۰ درصد دیگر دارایی‌های شستا مربوط به ۸ فعالیت دیگر است. نکته مهم این است که سودآوری صنایع پتروشیمی، نفت و گاز و فلزات اساسی -که جمعاً ۶۱ درصد دارایی‌های شستا را شامل می‌شود- به‌شدت از قیمت جهانی منابع هیدروکربوری و سیاست‌های دولت در قبال قیمت‌گذاری خوراک پتروشیمی‌ها متأثر است. نظر به اینکه در دهه پیش رو رونق نفتی دهه قبل تکرار نخواهد شد و دولت نیز با مضیقه مالی شدید مواجه خواهد بود، کاهش سودآوری این صنایع از طریق کاهش قیمت جهانی محصولات آنها و افزایش هزینه حامل‌های انرژی و خوراک پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها بسیار محتمل است و بدین ترتیب نمی‌توان انتظار داشت عملکرد شرکت‌های تحت پوشش در سال‌های آتی چندان نویدبخش باشد.

نمودار ۳۵. تخصیص دارایی‌ها در هلدینگ شستا



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵، ص ۳

تـا جایـی کـه بـه نقـش شسـتا در تأمیـن مالـی مصـارف سـازمان تأمیـن اجتماعـی مربـوط اسـت، زمانـی کـه منابـع حاصـل از وصـول حـق بیمـه سـهم کارگـران، کارفرمایـان و دولـت کفـاف مصـارف جـاری سـازمان را بـرای ایفـای تعهـدات بیمـه‌ای و درمانـی و بالاسـری آن بدهـد، سـازمان بـه دسـت‌یازی بـه سـود حاصـل از فعالیت‌هـای اقتصـادی شسـتا نیـازی نخواهـد داشـت و سـودهای انباشـته سـازمان بـرای انجـام سـرمایه‌گذاری‌های جدیـد بـه کار مـی‌رود. درواقـع، چنیـن وضعیتـی بـرای هـر سـازمان بیمـه‌ای ایـده‌آل خواهـد بـود؛ امـا بـا بلـوغ ایـن سـازمان‌ها میـزان مصـارف بـر منابـع آنهـا پیشـی می‌گیـرد و در چنیـن وضعیتـی اسـتفاده از سـود سـرمایه‌گذاری‌ها لاجـرم ضـرورت پیـدا می‌کنـد.

به‌دلیـل عـدم پرداخـت بـه موقع تعهـدات مالی دولت بـه سـازمان تأمین اجتماعـی، فـرار کارفرمایان از پرداخـت سـهم بیمـه کارفرمـا و در مـوارد بسـیار محاسـبه حـق بیمـه بر اسـاس حداقل دسـتمزدها، همچنیـن و بـالا بـودن هزینه‌هـای بالاسـری سـازمان تأمیـن اجتماعـی، همـواره تعـادل لازم میـان منابـع و مصـارف سـازمان برقـرار نبـوده و در برخـی از سـال‌ها سـازمان بـه ناگزیـر بخشـی از نیازهـای مالـی خـود را از طریـق منابـع شـرکت شسـتا و اسـتقراض از نظام بانکـی تأمین کرده اسـت.

- **راهبرد مناسب برای سرمایه‌گذاری و مدیریت ریسک در شستا**

درواقـع مهـم ایـن اسـت کـه سـازمان‌های بیمـه‌ای چنـان راهبـردی بـرای سـرمایه‌گذاری‌های خـود برگزیننـد کـه:

- ارزش سـرمایه‌گذاری‌ها حداقـل به‌تناسـب تـورم افزایـش یابـد. در ایـن مـورد بایـد گفـت کـه شسـتا به‌دلیـل دریافـت سـهام شـرکت‌های دولتـی به‌منظـور رد دیـون دولـت، همـواره قـدرت انتخـاب نـوع سـرمایه‌گذاری‌های خـود را نداشـته اسـت.
- سـود واقعـی حاصـل از سـرمایه‌گذاری‌ها بیشـتر از نـرخ بهـره تعادلـی سـپرده‌گذاری در بانک‌هـا بـه قیمـت واقعـی باشـد. عملکـرد گذشـته شسـتا گویـای اتخـاذ راهبـردی آگاهانـه بـرای خریـد و فـروش سـهام در اختیـار به‌منظـور بهینه‌سـازی مجمـوع شـرکت‌های تحـت پوشـش نبـوده اسـت.
- سـبد سـرمایه‌گذاری‌های سـازمان بـه نحـوی انتخـاب شـود کـه سـازمان در معـرض ریسـک‌های بـالای ناشـی از نوسـانات اقتصـادی و نـرخ ارز قـرار نگیـرد. سـازمان‌های

بیمه‌ای عموماً ریسک‌گریزند؛ اما در شستا به مدیریت ریسک و بهینه‌سازی سبد دارایی‌ها کمتر توجه شده است.

- حداقل بخشی از سرمایه‌گذاری‌ها نقدپذیری بالایی داشته باشند تا در مواقع اضطراری بتوان آنها را به پول نقد تبدیل کرد. لازمه رعایت این اصل دسترسی به ابزارهای متنوع مالی در بازار سرمایه و عدم سرکوب مالی در بازار پول است. متأسفانه تاکنون این شرایط در اقتصاد ایران فراهم نبوده است.

در سال ۱۳۹۳، نسبت بازدهی بیشتر شرکت‌های شستا به سرمایه سهامی آنها (ROE)[1] از نرخ سود بانکی و متوسط بازدهی بازار بورس بالاتر بوده است. در این میان بالاترین بازدهی در پتروشیمی‌ها مشاهده می‌شود و کمترین بازدهی مربوط به شرکت‌های حوزه معدنی (لعابیران و خاک چینی ایران) است (جدول ۴۰).

جدول ۴۰. شرکت‌های تحت تملک شستا و ROE آنها در پایان سال ۱۳۹۳

نام شرکت	ROE	نام شرکت	ROE	نام شرکت	ROE
شرکت پتروشیمی نوری	۹۲،۵۴	سرمایه‌گذاری دارویی تأمین	۴۴،۶۳	کاشی سعدی	۱۵.۵۳
مجتمع پتروشیمی خارک	۹۲،۳۳	داروسازی فارابی	۳۸،۸۹	بیمه ملت	۱۴.۵۸
شرکت پتروشیمی مارون	۸۰،۹۷	پشم شیشه ایران	۳۷،۵۶	داروسازی اکسیر	۱۴.۲۳
پارس دارو	۷۲،۱۶	شرکت سرمایه‌گذاری شاهرود	۳۵،۸۳	کشتیرانی ج. ا. ا.	۱۳.۶۳
داروسازی زهراوی	۶۷،۴۶	شرکت پتروشیمی شیراز	۳۵،۰۴	صنایع مس شهید باهنر	۱۲.۷۶
شرکت سیمان قائن	۶۵،۵۷	کارخانه‌های داروپخش	۳۴،۴۴	بیمه البرز	۱۱
معدنی املاح ایران	۶۴،۹۷	شیمی دارویی دارو پخش	۳۳،۹۶	بانک تجارت	۸.۴۶
پتروشیمی شازند	۶۳،۱۹	شرکت سیمان سوفیان	۳۳،۱۹	بیمه میهن	۷.۸۵
فرآورده‌های نسوز ایران	۵۷،۰۱	شرکت کارتن ایران	۲۸،۴	بیمه دانا	۶.۹
دارو پخش	۵۶،۶۴	شرکت سیمان فارس و خوزستان	۲۵،۷۶	ذوب‌آهن اصفهان	۳.۳۱
داروسازی ابوریحان	۵۶،۳۶	بانک ملت	۲۵،۱	پارس الکتریک	۳.۲۵
صنایع کاغذسازی کاوه	۵۶	بانک کارآفرین	۲۴،۶۷	خاک چینی ایران	-۴،۰۴
تولید موارد اولیه داروپخش	۵۳،۶۸	شرکت نیرو کلر	۲۱،۰۲	لعابیران	-۵،۴۳
نفت و گاز پتروشیمی تأمین	۵۲،۹۶	مجتمع‌های توریستی آبادگران	۲۰،۱۹		
شرکت سیمان ارومیه	۴۸،۳۹	کاشی الوند	۱۸،۵۶		

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵، ص ۸

1. Return On Equity

در کشورهای پیشرفته صنعتی و کشورهای نوظهور، سازمان‌های تأمین اجتماعی معمولاً مالکیت کنترلی سهام شرکت‌ها را در اختیار ندارند و به شرکت‌داری نمی‌پردازند. در این کشورها به‌جای مالکیت کنترلی سهام، سازمان‌های تأمین اجتماعی به سپرده‌گذاری در بانک‌ها، خرید سهام و اوراق قرضه دولتی و خصوصی در بازار سرمایه اقدام، و پورتفوی خود را بر اساس ریسک متوسط یا کم و بازدهی متوسط اداره می‌کنند. مقایسه عملکرد شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی با صندوق‌های بازنشستگی کشورهای پیشرفته و درحال‌توسعه تفاوت ماهوی میان آنها را به‌وضوح آشکار می‌کند.

وجود شستا در کنار سازمان تأمین اجتماعی، موجب سوءاستفاده سیاستمداران و مدیران برای کسب موقعیت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه و از این طریق پرداخت حقوق و پاداش‌های غیرمتعارف به مدیران می‌شود؛ بدین ترتیب این‌گونه شرکت‌ها که با مالکیت تودرتو و هلدینگ‌های فرعی اداره می‌شوند، به‌طور قطع در معرض فساد مالی قرار دارند.

در گزارش کارشناسان بانک جهانی (۲۰۱۷، ص ۱۸) ادعا شده است که:

۱. به دلیل آنکه ساختار دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی، نتیجه بدهی‌های دولت و انتقال شرکت‌هاست، این ساختار منعکس‌کننده اولویت‌ها یا توانمندی‌های اصلی سازمان نیست. نه سازمان تأمین اجتماعی و نه شستا تخصص و مهارت بالا و منابع انسانی مناسب را برای مدیریت شرکت‌های تحت نظارت و کنترل خود ندارند. این موضوع به‌ویژه درصورتی‌که سازمان تأمین اجتماعی تسلط و مالکیت کامل بر صنایع را از دست دهد مشکل‌آفرین خواهد شد.

۲. از نظر کنترل‌های مؤثر، رابطه بین سازمان تأمین اجتماعی، شرکت سرمایه‌گذاری و هریک از هلدینگ‌ها، مبهم و غیرشفاف است. شرکت‌ها و دارایی‌های به شکل سهام در ذخایر سازمان تأمین اجتماعی به‌رغم اینکه به‌صورت هلدینگ سازمان یافته‌اند، به ساختار غیردولتی یعنی سازمان تأمین اجتماعی گزارش می‌دهند و در شرکت کاملاً تحت مالکیت سازمان (شستا) فعالیت دارند؛ اما دارایی دولت محسوب می‌شوند. همچنین این شرکت‌ها کارفرمایان بزرگی هستند که دولت علاوه بر تضمین اینکه جهت‌گیری‌های سیاست کلی اقتصادی آن محقق

شود به دنبال سیاست اجتماعی و ملاحظات بازار کار نیز هست. به نظر می‌رسد شستا از نظر تصمیم‌گیری‌های خود و استفاده از درآمدهای محقق‌شده، برخی آزادی‌ها و استقلال عمل از سازمان مادر یعنی سازمان تأمین اجتماعی دارد. این تصمیم‌گیری‌ها در حالی که لزوماً در راستای اولویت‌های سازمان تأمین اجتماعی نیستند، احتمالاً فارغ از منافع مالی سازمان به‌صورت پنهانی از دولت پشتیبانی می‌کنند (برای مثال انطباق دارایی -تعهدات یا حرکت به وضعیت ریسک- بازدهی متناسب با کارکردهای سازمان تأمین اجتماعی).

- **مسائل ناشی از رد بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری در قالب انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی**

بر اساس اولین صورت‌های مالی صادرشده از سوی صندوق برای سال ۱۳۷۷ -که بازه زمانی ابتدای تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۷ را در برمی‌گیرد- بدهی‌های دولت به صندوق بازنشستگی کشوری معادل ۶۸ درصد دارایی‌های آن بود؛ اما این نسبت در پایان سال ۱۳۹۱ به ۲۲/۵ درصد تنزل یافت و مانده بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۲ حدود ۲۹ هزار میلیارد ریال بود. دولت بر اساس مفاد بودجه‌های مصوب، به تصفیه آن از طریق واگذاری سهام شرکت‌ها و اموال دولتی مکلف بوده است. ضمناً بر اساس مفاد اساسنامه قانونی صندوق، در صورت تصفیه نکردن بدهی‌های فوق مکلف است هزینه پرداخت نکردن آن را واریز کند.

با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، سهام ۲۸ شرکت به مبلغ ۱۸ هزار و ۳۰۰ میلیارد ریال بابت بدهی مستقیم دولت به بازنشستگان به صندوق بازنشستگی کشوری واگذار شد تا صندوق از طریق فروش یا تملیک آنها و فروش سایر دارایی‌های خود نسبت به تصفیه بدهی‌های خود به بازنشستگان اقدام کند؛ اما صندوق بازنشستگی در این کار با مشکلاتی مواجه شد:

۱. صندوق به اعمال حقوق مالکانه در مورد ۷ هزار و ۶۷ میلیارد ریال آنها قادر نبوده است. در مورد آن دسته از سهامی که صندوق قادر به اعمال حقوق مالکانه در ارتباط با آنها نیست مسئله همچنان مسکوت است.

۲. بخشی از سهام به میزان ۷ هزار و ۳۱۲ میلیارد ریال را -که بازده مناسب دارد- سازمان خصوصی‌سازی فروخته بود (یا قبلاً فروش رفته و به دلیل انتقال وجه، پیش‌پرداخت آن به وکالت از صندوق تلقی شد) که چک‌های فروش مذکور به‌استثنای ۷۰۷ میلیارد ریال سهم سررسید آتی آنها وصول شد.

۳. درنهایت تعدادی از شرکت‌های زیانده باقی ماند که بعضاً حتی پس از چند بار آگهی فروش، متقاضی خرید نداشتند و درواقع ارزش ویژه این گروه از شرکت‌ها منفی بوده است.

بر اساس قانون برنامه ششم، انجام هرگونه فعالیت بنگاه‌داری جدید برای صندوق‌های دولتی ممنوع است، همچنین موارد قبلی و موجود و سهام مدیریتی که در ازای مطالبات به صندوق‌ها واگذار می‌شود، باید طی برنامه زمان‌بندی‌شده‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، تا پایان اجرای برنامه با رعایت مقررات به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شود. اگرچه خروج از بنگاه‌داری به‌ویژه برای سازمان‌های بیمه‌ای به‌موجب قانون برنامه ششم الزام قانونی دارد، این کار با محدودیت‌های اساسی مواجه است:

- ناگزیر بودن مدیریت ارشد صندوق بازنشستگی کشوری به پذیرش اموال و سهام شرکت‌های دولتی بابت رد دیون دولت، به‌دلیل ارائه نکردن گزینه و امکان دیگری در این ارتباط.
- ممکن نبودن فروش بخشی از سهام فوق در بازار سرمایه (به‌دلیل اینکه قبل از آنکه خالص دارایی تلقی شوند، خالص بدهی بوده‌اند). درواقع تعدادی از شرکت‌های فوق زیان انباشته دارند و بدون متقاضی خریدند.
- ممکن نبودن فروش بخشی از شرکت‌های صندوق به‌دلیل ماهیت راهبردی آنها (از قبیل شرکت ملی نفتکش برای حوزه وزارت نفت یا شرکت کشتیرانی برای حوزه وزارت بازرگانی) که در این ارتباط می‌توان به انتقال ندادن برخی از شرکت‌های مصوبه اسفندماه ۱۳۹۰ همانند ۶۷ درصد سهام شرکت پترو پارس اشاره کرد که به‌دلیل عدم تمایل مسئولان وزارت نفت اساساً تحقق نیافته است؛ از این‌رو مدیران ارشد صندوق ناگزیر از تعامل با وزارتخانه‌های متبوع آنها برای نهایی کردن فروش یا اخذ دارایی‌های دیگر (تهاتر) هستند.

- تحقق نیافتن کامل تغییر کارکرد دارایی‌های برخی از شرکت‌های کم‌بازده از قبیل پروژه نیمه‌کاره تأسیس بانک امیرکبیر از طریق بخشی از دارایی‌های کفش ملی از نظر الزامات اجرایی و قانونی صندوق در چارچوب دستورات اداری مسئولان وقت. همچنین ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است.[۱]

- **سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری**

ارزش کل ذخایر صندوق تقریباً ۱۵۸ هزار میلیارد ریال و نزدیک به ۶۰ درصد مصارف مزایای سالانه صندوق است. بخشی از این ذخایر تحت مدیریت صندوق و بخش دیگر آن تحت مدیریت شرکت سرمایه‌گذاری صندوق اداره می‌شود. این شرکت به‌طور کامل در مالکیت صندوق است. ذخایر صندوق نیز عبارت‌اند از شرکت‌هایی با مالکیت کامل یا حداکثری صندوق (که همه آنها در فهرست بازار بورس قرار ندارند)، سهام شرکت‌های با مالکیت حداقلی، ذخایر نقدی، سپرده‌ها بانکی و اوراق خزانه (بانک جهانی، ۲۰۱۷، ص ۲۱). امروزه سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری شامل حدود ۱۱۷ شرکت، در هفت هلدینگ به شرح جدول زیر سازمان‌دهی شده است.

جدول ۴۱. مجموعه شرکت‌های سرمایه‌پذیر صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۴

نام هلدینگ	تعداد شرکت فرعی	تعداد شرکت وابسته	سایر شرکت‌ها	تعداد کل
هلدینگ صنایع و معادن	۹	۱۰	۱۳	۳۲
هلدینگ مالی	۲	۱	۲۲	۲۵
هلدینگ انرژی	۴	۵	۷	۱۶
هلدینگ صنایع غذایی و دارویی	۲	۴	۳	۹
هلدینگ گردشگری	۷	۲		۹
هلدینگ عمران و ساختمان	۱			۱
شرکت‌های زیرمجموعه صندوق	۲	۳	۲۰	۲۵
جمع	۲۷	۲۵	۶۵	۱۱۷

مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۹۴، صندوق بازنشستگی کشوری.

۱. نشریه ثمر شماره ۳۱۹، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۶، ص ۱۴

مهم‌ترین شرکت‌های پرتفوی صندوق بازنشستگی کشوری به شرح جدول زیر است.

جدول ۴۲. مهم‌ترین شرکت‌ها در پرتفوی صندوق بازنشستگی کشوری به تفکیک هلدینگ‌های تخصصی

نام هلدینگ	نام شرکت	درصد مالکیت مجموعه صندوق
هلدینگ نفت، گاز، پتروشیمی و نیروگاه (انرژی)	پتروشیمی جم	۴۶/۱۱
	پتروشیمی امیرکبیر	۱۶/۵۹۱
	نفت ایرانول	۴۰/۳۹
	نفت پاسارگاد	۴۴/۳۶
	نیرو آتیه صبا	۱۰۰
	لوله‌سازی اهواز	۵۵/۵
	صبا فولاد خلیج‌فارس	۱۰۰
هلدینگ صنایع و معدن	گروه صنعتی ملی	۹۶/۵۸
	آپادانا سرام	۷۱/۶۷
	سیمان یاسوج	۴۷/۶۵
	شرکت بین‌المللی تأمین قطعات آتیه صبا	۱۰۰
هلدینگ بورس، بانک، بیمه و امور سهام (مالی)	کارگزاری صبا جهاد	۹۶
	سرمایه‌گذاری و خدمات مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری	۱۰۰
	تأمین سرمایه امین	۱۴/۳
هلدینگ غذایی، دارویی و کشاورزی	صنایع شیر ایران (پگاه)	۶۵/۷۵
	فرآورده‌های تزریقی ایران	۱۳/۴۳
	داروسازی ثامن	۲۶/۳۲
هلدینگ حمل و نقل و گردشگری	ایران‌گردی و جهانگردی	۵۰
	توسعه آب‌درمانی محلات	۱۰۰
	شرکت ملی نفت‌کش ایران	۳۳
	خدمات هوایی کشور (آسمان)	۹۹/۹۹
	انبارهای عمومی و خدمات گمرکی	۱۰۰
	گلف اجنسی	۶۰
هلدینگ عمران و ساختمان	سرمایه‌گذاری تراز پی‌ریز	۱۰۰
	صبا آرمه	۱۰۰
	محراب عمران تهران	۱۰۰

مأخذ: سایت رسمی صندوق بازنشستگی کشوری، سرمایه‌گذاری‌ها.

سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی سازمان بازنشستگی کشوری در دوره پنج‌ساله اخیر به شرح جدول زیر است. مبلغ اسمی سود فعالیت‌های اقتصادی در چهار سال اول فزاینده و در سال ۱۳۹۴ کاهنده بوده است؛ اما سهم سود سرمایه‌گذاری‌ها در منابع (مصارف) سازمان بازنشستگی همواره کمتر از ده درصد بوده است. نکته مهم دیگر این است که در هرسال سرمایه‌گذاری سالانه در فعالیت‌های اقتصادی به‌مراتب بیش از سود سالانه این فعالیت‌ها بوده و بدین ترتیب اثر خالص این فعالیت‌ها روی تعادل منابع- مصارف نقدی سازمان منفی بوده است. درواقع به این ترتیب صندوق از محل بخشی از کمک‌های مالی دولت در حال انباشت سرمایه است.

جدول ۴۳. سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی صندوق بازنشستگی کشوری طی سال‌های ۱۳۹۵- ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
سود سهام شرکت سرمایه‌گذاری صندوق	۱۶۷۸	۱۸۹۳	۷۵۳۷	۹۹۱۰	۷۵۵۲	۱۰۸۷۱
سود سهام شرکت‌های فرعی و وابسته (غیر بورس)	۱۰۸۰	۱۴۹۲	۱۸۹۲	۴۱۳۶	۷۸۷۰	۱۳۰۴
سود سهام سایر شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس	۲۴۱۶	۴۳۶۷	۶۴۹۸	۷۴۲۷	۶۵۰۲	۵۲۵۲
سود حاصل از فروش سهام	۳۹۴	۲۸۸	۱۶۰	۱۲۳۷	۲۷۰	۴۰۷
سود سپرده بانکی و اوراق مشارکت	۹۹۵	۱۱۵۲	۸۰۹	۱۰۴۲	۱۲۲۰	۲۴۷۰
سود حاصل از تسهیلات وجوه اداره شده	۴۴۱	۸۰۰	۲۹۹۳	۴۳۷	۳۶۸	۳۴۷
سایر درآمدها	(۴۸۴)	۵۵۹	۴۰۰	۱۵۹۶	۶۱	۲۵۷
جمع	۶۵۲۰	۱۵۵۱	۲۰۲۸۹	۲۵۷۸۵	۲۳۸۴۳	۲۰۹۰۸
سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی	۵۸۸۳۴	۵۵۸۱۶	۶۰۳۸۵	۶۵۱۸۷	۶۸۷۱۰	۸۴۴۹۹
سهم سود در منابع صندوق برای سرمایه‌گذاری (درصد)	۱۱.۱	۲.۸	۳۳.۵	۳۹.۶	۳۴.۷	۲۴.۷

مأخذ: مستخرج از سالنامه آماری ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ صندوق بازنشستگی کشوری.

همان‌طور که در جدول فوق مشخص است سرمایه‌گذاری صندوق در فعالیت‌های اقتصادی به‌مراتب بیشتر از سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی آن است. این امر بیانگر تناقض آشکاری درمورد کسری مالی طرح بازنشستگی هم‌زمان با رشد ذخایر آن است. مشخص است که صندوق برای تأمین مالی کسری خود ذخایر خود را به نقد تبدیل

نمی‌کند. هرچند این امر به نفع صندوق است، بر بودجه دولت تأثیر منفی دارد.

۳-۲. نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران در دوره پس از انقلاب

اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی، رفاه اجتماعی را این‌گونه تعریف می‌کند: نظامی که به‌منظور خدمت و کمک به افراد به وجود می‌آید تا سلامت، زندگی بهتر و موجبات روابط مناسب‌تری را برای پیشرفت استعدادها، قابلیت‌ها و توانایی‌های انسان فراهم کند.

مفهوم نوین رفاه اجتماعی بر مسئولیت جامعه در برابر آحاد مردم متکی است، به‌ویژه کسانی که در فرایند تولید و توزیع کالاها و خدمات خود در بازار از مزیت‌های جامعه برخوردار شده‌اند، لازم است پیامدهای منفی ناشی از تولید خود را نیز پوشش دهند و هزینه‌های آن را بپردازند. البته چگونگی توزیع درآمد بین اقشار مختلف جامعه نیز نمادی از این پیامدهای منفی است. تاریخ تحولات اقتصادی و اجتماعی اروپا -که در بخش اول این تحقیق به‌اجمال درباره آن مطالعه شد- نحوه انتقال وظایف کلیسا به دولت مدرن را در زمینه رسیدگی به اقشار آسیب‌پذیر به‌روشنی نشان می‌دهد.

تأمین اجتماعی از ابزارهای اساسی در تأمین حقوق انسانی، حاکمیت ملی و برقراری امنیت، عدالت و ثبات اجتماعی است. توسعه پایدار اقتصادی، سیاسی و اجتماعی رابطه مستقیمی با کم و کیف نظام تأمین اجتماعی دارد. تأمین اجتماعی در معنای عام آن مقوله‌هایی نظیر رفاه اجتماعی، بهزیستی، کیفیت زندگی و بیمه‌های اجتماعی را دربرمی‌گیرد و در معنای خاص آن صرفاً شامل بیمه‌های اجتماعی است. بر اساس مقاوله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار[1] تأمین اجتماعی به معنای هرگونه طرح و برنامه‌ای است که به‌منظور حمایت از اعضای جامعه در برابر شرایط اضطراری و خطرات اجتماعی و اقتصادی ارائه می‌شود. این شرایط و خطرات ممکن است به‌واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، ازکارافتادگی، سالمندی، فوت و افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانوار (عائله‌مندی) پدید آمده باشد. بر اساس این تعریف، تحقق عدالت اجتماعی

---

1. International Labor Organization (ILO)

بدون تأمین اجتماعی میسر نخواهد بود. تأمین رفاه اجتماعی در اصول و بندهای مختلف در قانون اساسی ایران نیز مد نظر قرار گرفته است (نگاه کنید به بند ۳-۱ این مطالعه).

۳-۲-۱. راهبردهای نظام تأمین اجتماعی

می‌توان راهبردهای مختلفی را برای تأمین اجتماعی در نظر گرفت. بیمه اجتماعی و مساعدت اجتماعی دو راهبرد رایج و فراگیر در نظام تأمین اجتماعی است؛ اما راهبردهای دیگری نیز در این زمینه وجود دارد که طرح‌های مستمر ملی، صندوق‌های احتیاط، طرح‌های مبتنی بر مسئولیت کارفرما، حساب پس‌انداز انفرادی و بیمه‌های تکمیلی از جمله مهم‌ترین آنها به شمار می‌روند. کشورهای مختلف به‌منظور استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، بر اساس شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و بر پایه نیازهای افراد جامعه، سه گروه از راهبردها را به کار می‌گیرند:

گروه اول راهبرد بیمه‌ای است که بر اشتغال افراد جامعه مبتنی بوده و شامل بیمه‌های اجتماعی،[1] صندوق‌های احتیاط[2] و مسئولیت کارفرما[3] است. این نظام بر مشارکت مالی بیمه‌شده، کارفرما و کمک دولت استوار است و نیروی شاغل جامعه را تحت پوشش دارد. صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی خاص دستگاه‌های مختلف در ایران به لحاظ راهبردی در این گروه قرار دارند.

گروه دوم راهبردهای حمایتی است که بر تابعیت یا اقامت شهروندان به‌صورت همگانی مبتنی است و مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی را شامل می‌شود. این نظام عمدتاً به اعتبارات دولتی (بودجه عمومی) وابسته بوده و دایره وسعت آن شامل اقشار آسیب‌پذیر جامعه (به دلیل ناتوانی در کسب درآمد)، معلولان و ازکارافتادگان جسمی و ذهنی، کودکان بی‌سرپرست، خانواده زندانیان و ... است. در کشور ما سازمان بهزیستی،

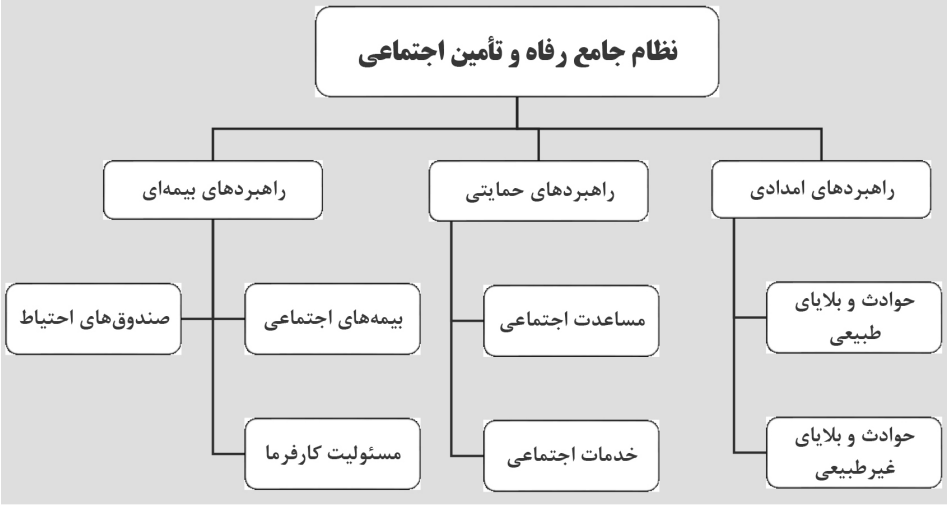
1. Social Insurance
2. Provident Funds
3. Liability of Employers

کمیتـه امـداد امـام خمینـی و خیریه‌هـا در ایـن سـطح فعالیـت دارنـد.

گـروه سـوم راهبردهـای امـدادی اسـت کـه کمک‌هـای دولتـی، مردمـی و گاه بین‌المللـی را در ارتبـاط بـا حـوادث و بلایـای طبیعـی و قهـری ماننـد سـیل، زلزلـه، آتش‌سـوزی‌های وسـیع و جنـگ به‌صـورت مقطعـی شـامل می‌شـود. ایـن نظـام، عـلاوه بـر اعتبـارات دولتـی (بودجـه عمومـی)، بـه کمک‌هـا و مشـارکت‌های داوطلبانـه مردمـی (خیریـه) نیـز وابسـته بـوده و دایـره وسـعت آن، افـراد آسـیب‌دیده از بلایـای طبیعـی و غیرطبیعـی را در داخـل و خـارج از کشـور در برمی‌گیـرد. گفتنـی اسـت نظـام امـدادی بـر اسـاس تعاریـف دفتـر بین‌المللـی کار و انجمـن بین‌المللـی تأمیـن اجتماعـی از اجـزای نظـام تأمیـن اجتماعـی نیسـت؛ ولـی حسـب نیـاز هریـک از کشـورها یکـی از راهبردهـای نظـام تأمیـن اجتماعـی محسـوب می‌شـود؛

بدیـن ترتیـب راهبرهـای اصلـی نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی عمدتـاً شـامل مـواردی بـه شـرح نمـودار (۳۶) اسـت:

نمودار ۳۶. راهبردهای اصلی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی[۱]



۱. بـرای مطالعـه در خصـوص زیرشـاخه‌های هـر یـک از راهبردهـای سـه‌گانه، بـه کتـاب «نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی (خلاصـه گـزارش)»، موسسـه عالـی پژوهـش تأمیـن اجتماعـی (۱۳۷۸) مراجعـه کنیـد.

۳-۲-۲. خدمات حوزه تأمین اجتماعی

پس از انحلال وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شد و مسئولیت‌های زیر را در راستای تحقق وظایف مندرج در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بر عهده گرفت:

۱. برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای قوانین مرتبط با ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛
۲. برنامه‌ریزی به‌منظور ساماندهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی در جهت نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛
۳. سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور تأمین حداقل زندگی برای آحاد جامعه با اولویت خانواده‌های کم‌درآمد و معلولان جسمی و روانی در چارچوب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛
۴. برنامه‌ریزی برای برقراری و بسط نظام تأمین اجتماعی چندلایه؛
۵. سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر نحوه جذب منابع مالی و کمک‌های داوطلبانه مردمی و نهادهای عمومی غیردولتی.

بهزیستی و تأمین اجتماعی دربرگیرنده خدماتی نظیر بازنشستگی، بیمه درمان، ارائه خدمات درمانی، توان‌بخشی معلولان و آسیب‌دیدگان، حمایت از نیازمندان، سالمندان و کودکان و زنان بی‌سرپرست، و پرداخت مستمری به آنهاست. وظیفه انجام هریک از این موضوعات به عهده دستگاه‌ها و نهادهای متعددی در کشور است که در ادامه و در جدول (۴۸) به این موضوعات و دستگاه‌های درگیر در هریک از آنها پرداخته‌ایم.

۳-۲-۲-۱. بازنشستگی

مسئولیت اداره امور و برقراری حقوق بازنشستگی اقشار مختلف جامعه به عهده دستگاه‌ها و نهادهای متعددی است که هر یک عهده‌دار امور بازنشستگی اقشار تحت پوشش خود هستند. مشخصات کلی ۴ سازمان و صندوق اصلی و ۱۴ صندوق اختصاصی فعال در کشور در جدول زیر آمده است:

۱. سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری با ۸۵.۷ درصد جمعیت زیر پوشش، عمده‌ترین طرح‌های بیمه اجتماعی کشور به شمار می‌آیند.

۲. نسبت پشتیبانی تنها در صندوق تازه تأسیس و جوان بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر و صندوق حمایت وکلا خوب است، اما این نسبت در سازمان تأمین اجتماعی در مرز بحران قرار دارد و در سایر صندوق‌ها با وضعیت بحرانی مواجه است.

جدول ۴۴. مشخصات کلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی (هزار نفر- درصد)

سازمان/صندوق	سال	تعداد بیمه‌شده اصلی	تعداد مستمری‌بگیر اصلی	کل جمعیت زیر پوشش		نسبت پشتیبانی
				تعداد	درصد از کل	
سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۹۵	۱۳۷۸۰	۳۲۳۷	۱۷۰۱۷	۷۴/۳۵	۴/۲۶
صندوق بازنشستگی کشوری	۱۳۹۵	۱۲۶۲/۳	۱۳۴۲	۲۶۷۹	۱۱/۳۸	۰/۹۴
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر	۱۳۹۵	۱۳۱۵/۱	۳۵/۰	۱۳۵۰/۱	۵/۹۰	۳۷/۵۷
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۳۹۳	۵۸۰	۶۴۷/۰	۱۲۲۷/۷	۵/۳۶	۰/۹۰
صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت نفت	۱۳۹۳	۹۳/۸	۷۳/۹	۱۶۷/۷	۰/۷۳	۱/۲۷
صندوق حمایت کارکنان فولاد	۱۳۹۳	۱۱/۶	۷۴/۶	۸۶/۲	۰/۳۸	۰/۱۶
صندوق بازنشستگی بانک‌ها	۱۳۹۳	۱۶۳/۸	۱۰۲/۳	۲۶۶/۱	۱/۱۶	۱/۶۰
صندوق کارکنان بندرها و دریانوردی	۱۳۹۳	۱/۳	۲/۱	۳/۴	۱/۱۶	۰/۶۲
صندوق حمایت وکلا	۱۳۹۳	۳۰	۰/۷۸	۳۰/۷۸	۰/۷۳	۳۸/۵
صندوق آینده‌ساز	۱۳۹۳	۱۰/۹	۰/۴۲	۱۱/۳۲	۰/۰۷	۲/۶۰
سایر صندوق‌های اختصاصی (شامل ۸ صندوق)	۱۳۹۳	۶۳/۱	۵۶/۵	۱۱۹/۶	۰/۵۲	۱/۱۲
جمع کل		۱۷۳۱۱/۹۲	۵۵۷۵/۳۸	۲۲۸۸۷	۱۰۰	۳/۱۱

توضیح: سایر صندوق‌های مندرج در جدول عبارت‌اند از صندوق بانک مرکزی، بیمه مرکزی، سازمان بنادر و کشتیرانی، شهرداری تهران، وکلای دادگستری، آینده‌ساز، بیمه ایران، صدا و سیما، هواپیمایی هما و صنایع ملی مس.

مأخذ:

- دو سطر اول، مستخرج از سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۵.
- سطر سوم از مأخذ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۶، گزیده‌های آماری شماره بیست و پنجم- زمستان ۱۳۹۵، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.
- سایر سطرها از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

شاخص‌های مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی در سال ۱۳۹۳ در جدول (۴۵) آمده است. مندرجات این جدول نیز بیانگر ناپایداری مالی اکثر صندوق‌های

بازنشستگی در کشور است:

۱. نسبت مصارف به منابع در دو صندوق دولتی بازنشستگی کشوری و لشکری در وضعیت بحرانی قرار دارد و بخش مهمی از بودجه آنها از بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود.

۲. فاصله سن بازنشستگی زنان و مردان با امید به زندگی به‌دلیل بازنشستگی‌های پیش از موعد و در سنین پایین، به‌استثنای صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر بسیار بالاست و این امر موجب تعهدات مالی سنگینی برای صندوق‌ها شده است.

۳. نسبت ارزش ذخایر به مصارف سالانه در سازمان تأمین اجتماعی ۴ سال، در صندوق بازنشستگی کشوری ۵ ماه و صندوق نیروهای مسلح یک سال است. این نسبت نیز بیانگر بحرانی بودن وضع مالی اغلب صندوق‌هاست.

جدول ۴۵. مقایسه شاخص‌های مؤثر بر پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی ایران در سال ۱۳۹۵

شاخص	سازمان تأمین اجتماعی	صندوق بازنشستگی کشوری	صندوق کشاورزان، روستاییان و عشایر	نیروهای مسلح	فولاد	سایر صندوق‌ها
نسبت پشتیبانی	۵/۵	۰/۹	۵۸/۲	۰/۹	۰/۱۷	۱/۵۱
نرخ جایگزینی	۰/۸۳	۰/۸۷	۰/۶۵	۰/۹۸	۰/۵۷	۰/۹۱
فاصله سن بازنشستگی با امید به زندگی مردان (سال)	۱۷	۲۰/۰۸	۱۱/۲	۲۶/۱	۲۲	۲۱
فاصله سن بازنشستگی با امید به زندگی زنان (سال)	۲۲	۲۴/۵	۱۲/۸	۳۳/۶	۲۵	۲۴

توضیحات: امید به زندگی مردان ۷۲ سال و زنان ۷۶ سال
مأخذ: سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۶) خلاصه سند برنامه راهبردی بخش رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۷۵.

صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به استناد بند «د» و تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، با تصویب هیئت‌وزیران تشکیل شده و

مأموریت اصلی آن اجرا، تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی در بین روستاییان و عشایر کشور است. تعهدات اصلی این صندوق شامل مستمری پیری، ازکارافتادگی کلی و فوت (بیمه بازماندگان) است. کلیه افرادی که به‌طور ثابت در نقاط روستایی و عشایری ساکن باشند و مزد و حقوق‌بگیر نباشند، می‌توانند زیر پوشش این صندوق قرار گیرند.

جدول ۴۶. تعداد خانوارهای بیمه‌شده صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در پایان شهریور ۱۳۹۶

نوع بیمه	تعداد (هزارخانوار)
خانوارهای بیمه‌شده عادی (روستاییان و عشایر)	۱۳۸۴/۴
خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی	۱۴۲/۳
خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی	۵۱/۷
جمع خانوارهای بیمه‌شده	۱۵۷۸/۴
تعداد خانوار مستمری‌بگیر	۵۴/۹

مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۶، گزیده‌های آماری شماره سی و یکم- تابستان ۱۳۹۶، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.

به‌واسطه قدمت اندک این صندوق، نسبت پشتیبانی در آن برای سال ۱۳۹۵ در حدود ۳۷.۶ گزارش شده که بالاترین رقم در میان طرح‌های بازنشستگی است (جدول ۴۴)؛ اما به دلایل زیر وضعیت پایداری مالی این صندوق نیز در آینده مشابه صندوق‌های دیگر نامساعد است:

- به دلیل سطح درآمد نقدی پایین‌تر روستاییان، به‌ویژه کشاورزان خویش‌فرما مبنای پرداخت حق بیمه در طرح بیمه روستاییان پایین‌تر است؛ یعنی کف درآمد مشمول حق بیمه معادل یک سوم حداقل دستمزد و سقف درآمد مشمول معادل حداقل دستمزد است. مشارکت‌کنندگان دستمزد مبنای کسر حق بیمه را بدون توجه به سطح درآمد واقعی و میزان دارایی کشاورزی خود انتخاب می‌کنند. بدیهی است پایین بودن مبنای حق بیمه محدودیتی بر کفایت مزایای ارائه شده در این طرح محسوب می‌شود؛ اما باید توجه داشت که پایداری مالی طرح موضوع دیگری است.
- حق بیمه تعیین‌شده برای عضویت در این صندوق پایین‌تر از سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، و معادل ۱۵ درصد درآمد مقطوع نقاط روستایی است که

۵ واحد درصد آن بر عهده بیمه‌شده و ۱۰ واحد درصد باقی‌مانده بر عهده دولت است. انتظار می‌رود با افزایش اعضای این طرح در سال‌های آتی بار تعهدات مالی دولت نیز افزایش یابد. اگر دولت مشابه سال‌های گذشته تعهدات خود را به‌موقع انجام ندهد، این طرح نیز پس از مدتی با کاهش نسبت پشتیبانی دچار کسری مالی خواهد شد.

- حداقل سابقه لازم برای احراز مزایا در این صندوق ۱۵ سال است، با این سابقه فرد استحقاق دریافت حق مستمری تضمین‌شده معادل دو سوم آخرین دستمزد مبنای کسر حق بیمه را به دست میاورد.
- ساز و کار فوق بدین معنی است که برای ۱۵ سال نخست سابقه عضو نرخ تعلق مستمری بابت هرسال ۴/۴ درصد است و از سال شانزدهم تا بیستم این نرخ کاهش می‌یابد و به صفر می‌رسد. برای سال‌های بیست و یکم تا سی‌ام، اعضا یک نرخ جایگزینی نهایی ۳/۳ درصد در هر سال را کسب می‌کنند که مشابه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری است. سوابق نیز بیش از سی سال احتساب نمی‌شود.
- به‌طوری که ملاحظه می‌شود این طرح سخاوتمندانه‌تر از طرح سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری است.

مهم‌ترین چالش این صندوق، علاوه بر وابستگی به بودجه دولت، اختیاری بودن عضویت در آن و نبود ساز و کاری مؤثر برای توسعه پوشش جمعیتی آن است. از سوی دیگر، بیمه زنان سرپرست خانوار که با معرفی و توافق نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی) به عضویت این صندوق درآمده‌اند، با مشکل جدی مواجه شده و به‌دلیل پرداخت نکردن حق بیمه در چند سال اخیر عملاً متوقف بوده است. تعدادی صندوق مستقل بازنشستگی کارکنان برخی از شرکت‌ها و نهادها فعالیت دارند. البته در برخی موارد هم بیمه‌های بازنشستگی اختصاصی نه در قالب صندوق بلکه به‌صورت اداره در زیرمجموعه دستگاه اجرایی ذی‌ربط فعالیت می‌کنند. هرچند که اغلب صندوق‌های اختصاصی، اطلاعات شاخص‌های وضعیتی خود را منتشر نمی‌کنند، بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که چالش اصلی صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها، کوچک بودن جامعه هدف آنهاست که صندوق را در برابر تحولات اقتصادی و

تغییرات جمعیتی به‌شدت آسیب‌پذیر می‌کند و هرگونه عدم تعادل جمعیتی موجب برهم خوردن تعادل منابع و مصارف آن می‌شود. اغلب صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی با چالش‌های مشابهی روبه‌رو هستند (میدری، احمد، ۱۳۹۳، ص ۲۴-۲۱).

علاوه بر سازمان‌ها و صندوق‌هایی که در بالا به آنها اشاره شد، دو طرح دیگر در کشور فعال است:

۱. کمیته امداد امام خمینی (ره) (پرداخت مستمری به سالمندان روستایی در قالب طرح شهید رجایی)،
۲. بنیاد شهید و امور ایثارگران،

۳-۲-۲-۲. بیمه درمان

در حال حاضر ۴ سازمان اصلی به شرح زیر مسئول پوشش اقشار مختلف جامعه در زمینه بیمه درمان هستند:

۱. سازمان تأمین اجتماعی: مسئول بیمه درمان کارگران و مشاغل آزاد،
۲. سازمان بیمه سلامت ایران: مسئول بیمه درمان کارکنان دولت، روستاییان و سایر اقشار (شامل ایثارگران، خانواده شهدا و نهادها)،
۳. سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح،
۴. کمیته امداد امام خمینی (ره): مسئول اجرای بیمه درمان اقشار آسیب‌پذیر.

علاوه بر موارد فوق بیش از ۱۰ صندوق بیمه دیگر نیز در سطح پایه در زمینه بیمه درمان ارائه خدمت می‌کنند.[۱] سازمان بیمه سلامت ایران به‌موجب بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه با تغییر نام سازمان بیمه خدمات درمانی از سال ۱۳۹۱ آغاز به کار کرد و مقرر شد بخش بیمه درمانی از سایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای در این سازمان ادغام شود. این سازمان، علاوه بر کارکنان دولت -که از قبل به‌صورت اجباری بیمه بوده‌اند- توانسته است با اجرای طرح‌های مختلف طی سال‌های گذشته بخش قابل توجهی از جامعه هدف را زیر پوشش قرار دهد (جدول ۴۷).

---

۱. اسامی این صندوق‌ها عبارت است از: صنعت نفت، کارکنان فولاد، آینده‌ساز، صداوسیما، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و امور ایثارگران، شرکت مخابرات، شهرداری تهران، صندوق بازنشستگی، ذخیره و رفاه کارکنان هما، بنیاد شهید و امور ایثارگران

جدول ۴۷. ترکیب جمعیتی بیمه‌شدگان زیر پوشش سازمان بیمه سلامت در پایان آذر ۱۳۹۴

جامعه هدف	کارکنان دولت	سایر اقشار[۲]	روستاییان و عشایر	بیمه ایرانیان و خویش‌فرمایان	بیمه سلامت همگانی	جمع
تعداد (هزار نفر)	۵/۸۱۹	۱/۶۵۶	۲۱/۶۴۸	۱۵۶	۸/۷۶۸	۳۸/۰۴۶
سهم (درصد)	۱۵/۳	۴/۴	۵۶/۹	۰/۴	۲۳/۰	۱۰۰

مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۵، گزیده‌های آماری شماره بیست و پنجم- زمستان ۱۳۹۴، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.

مهم‌ترین چالش سازمان بیمه سلامت، وابستگی بیش از حد آن به بودجه دولت و اجباری نبودن پوشش برای حدود ۸۰ درصد از اعضای آن است. در مورد روستاییان و عشایر ۱۰۰ درصد حق بیمه و در مورد بیمه ایرانیان ۵۰ درصد حق بیمه بر عهده دولت است و درمورد سایر اقشار هم دولت به‌تناسب سهمی بین ۵۰ تا ۸۰ درصد دارد. حتی در مورد کارکنان دولت که به‌طور کامل تابع ساز و کارهای بیمه‌ای هستند، چون کارفرمای آنها دولت (دستگاه‌های اجرایی) است، حق بیمه مربوط به آنان از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شود؛ به همین دلیل در غالب اوقات این سازمان از ناحیه تخصیص بودجه برای پرداخت بدهی‌های خود به ارائه‌کنندگان خدمات با مشکل مواجه است؛ از این‌رو مدیرعامل سازمان بیمه سلامت اعلام کرد بیمه‌شدگان همگانی از ابتدای مرداد ۱۳۹۶ خدمات درمانی لازم را صرفاً از مراکز دولتی دریافت می‌کنند (خبرگزاری ایسنا ۳۱ تیرماه ۱۳۹۶)

۳-۲-۲-۳. امداد

دستگاه اصلی متولی امور امداد در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی، همچنین پیشگیری از آنها، جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران است لیکن کمیته امداد و شهرداری‌ها نیز در زمینه امداد حوادث طبیعی وظایف مصوب دارند. به‌علاوه وزارت کشور و نهاد ریاست جمهوری نیز در زمینه رسیدگی به امور حوادث غیرمترقبه فعالیت می‌کنند. با استناد به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۲۵ دی‌ماه ۱۳۸۶، این سازمان به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در

۲. سایر اقشار شامل جانبازان، آزادگان، خانواده شهدا، روحانیون و طلاب، دانشجویان و افراد نیازمند است.

زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم له، برای بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی‌نشده تشکیل شد. در جلسه ۷ تیر ۱۳۸۸ هیئت‌وزیران به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور هماهنگی اجرایی کلیه دستگاه‌ها اعمال مدیریت عالی مؤثر بحران در هنگام وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را به تصویب رساند. ریاست این ستاد برعهده معاون اول رئیس‌جمهور بوده و وزرای کشور، مسکن، دفاع، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رؤسای هلال‌احمر، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و صداوسیما و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس، اعضای اصلی هستند.

۳-۲-۲-۴. توان‌بخشی معلولان

در تقسیم‌بندی وظایف دولت، مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی، ارائه خدمات و رسیدگی به امور توان‌بخشی معلولان جسمی و روانی بر عهده سازمان بهزیستی کشور است. درعین حال در شرح وظایف مصوب سازمان آموزش و پرورش استثنایی، جمعیت هلال‌احمر و شهرداری‌ها نیز وظایفی در زمینه توان‌بخشی و حمایت از معلولان پیش‌بینی شده است.

۳-۲-۲-۵. حمایت و پرداخت مستمری به نیازمندان

در زمینه حمایت، پرداخت مستمری و کمک‌هزینه به نیازمندان و محرومان، دستگاه‌های زیر وظایف مصوب و قانونی دارند:

۱. کمیته امداد: این کمیته در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۱۷ هزار نفر از زنان سرپرست خانوارهای

شهری زیر ۵۰ سال، حدود ۹۵ هزار نفر از مشمولان بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و نزدیک به ۹۹ هزار نفر از مشمولان طرح‌های اشتغال را زیر چتر بیمه‌های اجتماعی قرار داد (مرکز آمار ایران، آمارهای خدمات اجتماعی و حمایتی).

۲. سازمان بهزیستی کشور: این سازمان در سال ۱۳۹۴ جمعاً ۳۴۱ هزار خانوار مستمری‌بگیر داشت (همان‌جا).

۳. بنیاد شهید و امور ایثارگران: این بنیاد در سال ۱۳۹۴، ۷۴.۳ هزار خانوار شاهد حقوق‌بگیر و ۱۱۱.۲ هزار خانوار شاهد مستمری‌بگیر داشت (همان‌جا).

۳-۲-۲-۶. حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست و سالمندان

در زمینه حمایت و نگهداری کودکان، زنان بی‌سرپرست و سالمندان، دستگاه‌های زیر وظایف مصوب و قانونی دارند:

۱. سازمان بهزیستی کشور؛

۲. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛

۳. شهرداری‌ها.

۳-۲-۲-۷. حمایت از دانش‌آموزان و دانشجویان

در شرح وظایف کمیته امداد امام خمینی (ره) به‌طور مشخص اعطای وام تحصیلی به خانواده‌های محروم پیش‌بینی شده است. در سال ۱۳۹۴ حدود ۳۴۴ هزار دانش‌آموز و حدود ۷۹ هزار دانشجو از خدمات تحصیلی و فرهنگی این بنیاد بهره‌مند بودند (همان‌جا). وظایف حمایتی و بیمه‌ای مشابه محول‌شده به دستگاه‌های مختلف که در بالا اجمالاً اشاره شد مشخص می‌شود که تداخل وظایف در میان این دستگاه‌ها بسیار درخور توجه است. این موضوع به نظر ما خود از دوگانگی قدرت سیاسی متأثر است. هریک از اجزای متعارض ساختار قدرت سیاسی منافع متفاوتی را دنبال می‌کنند و برای پیشبرد اهداف خاص خود ایجاد دستگاه‌های موازی را در دستور کار خود قرار می‌دهند. تداخل وظایف قانونی دستگاه‌های مسئول حمایتی، تأمین اجتماعی و امدادی در جدول (۴۸) به‌وضوح در معرض قضاوت خواننده قرار گرفته است.

جدول ۴۸. دستگاه‌هایی که در بخش تأمین اجتماعی نظام رفاه اجتماعی دارای وظایف قانونی هستند

ردیف	موضوع رفاه	عنوان دستگاه‌های مسئول	وظایف قانونی و مصوب
۱	بهزیستی	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	– تدوین سیاست‌ها، تعیین خط‌مشی‌ها و برنامه‌ریزی برای خدمات بهزیستی و تأمین اجتماعی.
		سازمان بهزیستی کشور	– برنامه‌ریزی، نظارت و تعیین استانداردها و توسعه دامنه اجرای برنامه‌های بهزیستی.
۲	بازنشستگی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	– اداره امور بازنشستگان و وظیفه کارکنان دولت و نظارت بر صندوق بازنشستگی کارکنان شرکت‌های دولتی.
		صندوق بازنشستگی کشوری	– اداره امور بازنشستگی و وظیفه، ازکارافتادگی و وظیفه وراث مستخدمان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری و کارکنان شرکت‌های دولتی و شهرداری کشور. – حفظ حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران و متناسب ساختن دریافتی آنان با افزایش هزینه‌های زندگی.
		سازمان تأمین اجتماعی	– اجرا و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی. – جمع‌آوری و تمرکز کلیه وجوه موضوع حق بیمه مشمولان قانون تأمین اجتماعی.
		وزارت دفاع (سازمان بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح)	–انجام امور بیمه و بازنشستگی، وظیفه و مستمری کارکنان نیروهای نظامی وابسته به وزارت و سازمان‌های تابعه.
		کمیته امداد امام خمینی (ره)	– اجرای طرح شهید رجایی (پرداخت مستمری به سالمندان روستایی).
		بنیاد شهید و امور ایثارگران	– پرداخت مستمری به خانواده شهدا، جانبازان و ایثارگران.
		صندوق‌های بازنشستگی کارکنان: ۱. آینده‌ساز، ۲. بیمه ایران، ۳. بیمه مرکزی ایران، ۴. صداوسیما، ۵. شرکت ملی فولاد، ۶. صنایع مس، ۷. بانک مرکزی، ۸. مشترک بانک‌ها، ۹. شرکت ملی نفت، ۱۰. شرکت هواپیمایی ملی ایران، ۱۱. سازمان بنادر و کشتیرانی، ۱۲. شهرداری تهران، ۱۳. شرکت مخابرات.	– پرداخت مستمری و انجام امور بازنشستگی کارکنان تحت پوشش.
		صندوق بیمه روستاییان و عشایر	پرداخت مستمری و انجام امور بازنشستگی روستاییان و عشایر تحت پوشش.

ردیف	موضوع رفاه	عنوان دستگاه‌های مسئول	وظایف قانونی و مصوب
۳	بیمه درمان	سازمان تأمین اجتماعی	– اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی. – انجام تعهدات موضوع قانون تأمین اجتماعی. – جمع‌آوری و تمرکز کلیه وجوه حق بیمه مشمولان قانون تأمین اجتماعی.
		سازمان بیمه سلامت ایران	– تأمین موجبات و امکانات بیمه خدمات درمانی کارکنان دولت و افراد نیازمند، روستاییان و سایر گروه‌های اجتماعی در سطح کشور.
		وزارت دفاع (سازمان بیمه بازنشستگی نیروهای مسلح)	– انجام امور بیمه و بازنشستگی کارکنان نیروهای مسلح.
		کمیته امداد امام خمینی (ره)	– اجرای برنامه بیمه درمان اقشار آسیب‌پذیر.
		– صندوق‌های بیمه پایه کارکنان (نظیر ۱. صنعت نفت،۲. کارکنان فولاد،۳. آینده‌ساز و ....)	– انجام بیمه پایه کارکنان تحت پوشش
۴	امداد	جمعیت هلال‌احمر	– ارائه خدمات امدادی و کمک‌های اولیه در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی.
		کمیته امداد خمینی (ره)	– آمادگی برای جبران نارسایی‌ها و رویدادهای طبیعی در مناطق مختلف کشور.
		شهرداری‌ها	– اتخاذ تدابیر لازم برای شهر از خطر سیل، حریق و...
		سازمان مدیریت بحران	– ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده

ردیف	موضوع رفاه	عنوان دستگاه‌های مسئول	وظایف قانونی و مصوب
۵	توان‌بخشی معلولین	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	– تأمین و ارائه خدمات لازم به معلولان جسمی، ذهنی و اجتماعی قابل توان‌بخشی در حدود امکانات. – تعیین ضوابط و استانداردهای هزینه خدمات، تجهیزات، صدور مجوز و ارزیابی امور توان‌بخشی.
		سازمان بهزیستی کشور	– تشویق و ترغیب افراد خیر و مؤسسات خصوصی به‌منظور اقدامات حمایتی برای معلولان جسمی و ذهنی. – برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزشیابی و تعیین استانداردها و توسعه دامنه اجرای برنامه‌های بهزیستی در زمینه پیشگیری.
		سازمان آموزش‌وپرورش استثنایی	– ارائه خدمات به معلولان قابل توان‌بخشی و نگهداری و مراقبت معلولان غیرقابل توان‌بخشی و توان‌بخشی معلولان جسمی و روانی و جلب مشارکت مردم در این زمینه. – طرح سیستم آموزش‌وپرورش و توان‌بخشی به‌نحوی که ناتوانی‌های ذهنی و جسمی کودکان و دانش‌آموزان استثنایی جبران گردد.
		جمعیت هلال‌احمر	– کمک به پیشگیری از بروز ناتوانی‌های جسمی و ذهنی قبل از تولد، هنگام تولد و بعد از تولد از طریق بالا بردن سطح آگاهی عمومی در زمینه بروز معلولیت‌ها. – کمک در امر توان‌بخشی
		شهرداری‌ها	– تأسیس بیمارستان روانی
۶	حمایت از نیازمندان و پرداخت مستمری	سازمان بهزیستی کشور	– هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر. – توسعه دامنه اجرای برنامه‌های بهزیستی در زمینه حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند و جلب مشارکت گروه‌های داوطلب و مؤسسات غیردولتی در این زمینه.
		کمیته امداد امام خمینی (ره)	– تأمین هزینه زندگی گروه‌های نیازمند زیر خط فقر با اولویت کودکان و زنان. – بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی افراد و خانواده‌های محروم و اقدام به نفع آنها در حد آنان. – پرداخت مستمری، کمک‌های نقدی و جنسی به محرومان و فراهم آوردن امکانات لازم برای خودکفا کردن افراد محروم و مستمند در حد توان. –اعطای وام به خانواده‌های محروم برای خودکفا شدن، درمان، کمک به تعمیر و تهیه مسکن، تحصیل، ازدواج و جهیزیه.
		سازمان تأمین اجتماعی	–پرداخت بیمه بیکاری به کارگران بیکارشده تابع قانون کار.

ردیف	موضوع رفاه	عنوان دستگاه‌های مسئول	وظایف قانونی و مصوب
۷	حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست و سالمندان	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	– تشویق و ترغیب افراد خیر و مؤسسات برای کودکان، سالمندان‌و افراد بی‌سرپرست،
		سازمان بهزیستی کشور	– حمایت از خانواده‌های بی‌سرپرست. – نگهداری کودکان بی‌سرپرست، معلولان غیرقابل توان‌بخشی و سالمندان نیازمند و تأمین موجبات مشارکت بخش دولتی.
		شهرداری‌ها	– تأسیس پرورشگاه و شیرخوارگاه. – نگهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.
۸	حمایت از دانش‌آموزان و دانشجویان	کمیته امداد امام خمینی (ره)	– اعطای وام تحصیل به خانواده‌های محروم.

مأخذ: پژوهشکده عالی تأمین اجتماعی (۱۳۹۵)، آشنایی با تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی.

کادر ۱۰. پیامدهای تداخل وظایف مشابه میان دستگاه‌های مسئول

- با بررسی وظایف قانونی دستگاه‌های متولی امور رفاه اجتماعی مشخص می‌شود که دستگاه‌ها و نهادهای متعددی در بخش‌های مختلف رفاه اجتماعی دارای وظایف، اختیارات و مسئولیت‌اند. بدیهی است توازی وظایف و فعالیت‌ها بین دستگاه‌ها در زمینه‌هایی که به لحاظ موضوع و اقشار تحت پوشش مشابه همدیگرند، مانع از ارائه خدمات مناسب، و موجب اتلاف منابع مالی و انسانی کشور به‌ویژه در بخش رفاه اجتماعی می‌شود.
- چهار سازمان اصلی (سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه سلامت، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و کمیته امداد امام خمینی (ره) مسئول تحت پوشش قرار دادن اقشار مختلف جامعه هستند و حداقل ۱۰ صندوق دیگر برای بیمه درمان کارکنان دستگاه‌های خاص ایجاد شده‌اند.
- اگرچه وجود صندوق‌های متعدد بیمه درمانی در سطح بیمه تکمیلی توصیه می‌شود، تجارب نظری و عملی گویای آن است که بیمه پایه درمان باید در یک صندوق ملی انجام شود.
- توزیع ریسک، رفع تبعیض میان شهروندان و پوشش همگانی از محاسن ایجاد صندوق واحد بیمه پایه درمان است.

مأخذ: مستخرج از: سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵) نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

۳-۲-۳. ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری

۳-۲-۳-۱. ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی

با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مسئولیت امور حاکمیتی نظام تأمین اجتماعی کشور و ساماندهی نهادهای بیمه‌ای و حمایتی را بر عهده گرفت. این وزارتخانه در سال ۱۳۹۰ با دو وزارتخانه تعاون و کار و امور اجتماعی ادغام شد و وزارتخانه جدیدی به نام «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» شکل گرفت. در حال حاضر مسئولیت‌های وزارت رفاه و تأمین اجتماعی سابق در زیرمجموعه این وزارتخانه بر عهده معاونت رفاه اجتماعی قرار دارد. از سوی دیگر شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت هشت وزیر، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) و سه نفر نماینده مجلس شورای اسلامی، عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است. مهم‌ترین وظایف این شورا عبارت است از:

- هماهنگی سیاست‌های اجتماعی کشور؛
- تعامل با شورای اقتصاد و سایر شوراهای فرابخشی برای حل مسائل اجتماعی؛
- بررسی، اصلاح و تأیید سیاست‌های رفاهی و تأمین اجتماعی و پیشنهاد آن به هیئت‌وزیران با رعایت سیاست‌های کلی نظام؛
- بررسی، اصلاح و تأیید بودجه سالانه رفاه و تأمین اجتماعی و پیشنهاد آن به هیئت‌وزیران با رعایت سیاست‌های کلی نظام؛
- پیشنهاد ضوابط کلی نحوه مدیریت وجوه و ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی... در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی با تصویب هیئت‌وزیران؛

با وجود این، به دلیل تشکیل نشدن جلسات شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی در دولت نهم و دهم و برگزاری بسیار محدود این جلسات در دولت یازدهم، وظایف این شورا بر زمین مانده است. مشکلات سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی در کشور اساساً به اجرا نکردن قانون مصوب در این زمینه و انحلال وزارت رفاه اجتماعی مربوط است. به گفته دکتر شریف‌زادگان، نخستین وزیر رفاه و تأمین اجتماعی این مشکلات را می‌توان به شرح کادر زیر برشمرد:

کادر ۱۱. دلایل اجرا نکردن قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی[۱]

- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نتوانسته است در عمل بر روی سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی که در سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۲ پراکنده و در دستگاه‌های مختلف قرار گرفته است تمرکز کرده و اهداف قانونی ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی را اجرا کند.
- سیاست‌گذاری عمده‌ای روی سیاست‌های اجتماعی و رفاهی به غیر از سیاست پوشش کامل خدمات درمانی صورت نمی‌پذیرد.
- سیاست‌گذاری یارانه‌ها خارج از نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به شکل بسیار ناکارآمدی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌شود و هنوز هزاران میلیارد تومان به نام یارانه همگانی تلف می‌شود.
- هماهنگی لازم از نظر سیاستی و تخصیص منابع بین نهادهای غیردولتی حمایتی و کمک بگیر از خزانه، نظیر کمیته امداد و سازمان‌های دولتی مسئول امور حمایتی نظیر سازمان امور بهزیستی برقرار نشده است.
- بعضی از سیاست‌های اجتماعی نظیر سیاست‌های سلامت، با وجود کارایی آن در ارتباط با سایر بخش‌های رفاه اجتماعی قرار دارد؛ ولی در چارچوب چتر ایمنی رفاه اجتماعی کشور عملی نمی‌شود.
- تشکیلات مسئول رفاه اجتماعی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه اختیارات و امکانات محدودی فعالیت می‌کند که تناسبی با مسئولیت اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه اجتماعی ندارد.
- هماهنگی لازم در حوزه امدادی بین نهادهای سیاست‌گذار و مجری نظیر هلال‌احمر و سازمان‌های مسئول دیگر در چارچوب قانون ساختار جامع نظام رفاه اجتماعی صورت نمی‌گیرد.
- سیاست‌های پیشگیری و ارتقایی برای همه اقشار اجتماعی (همان‌طور که در مصوبه چتر ایمنی اجتماعی پیش‌بینی شده است) بر اساس سیاست‌گذاری معین و برنامه‌ریزی‌شده صورت نمی‌گیرد.

بر اساس پیشنهادهای معاون رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در هنگام تهیه برنامه ششم، علاوه بر ضرورت برگزاری جلسات شورا لازم است:

- ترکیب اعضای شورای عالی به نحوی تعیین شود که فرصت حضور منظم در جلسات آن را داشته باشند.
- هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر بالاترین مرجع سیاست‌گذاری در حوزه بیمه‌ای است که به‌طور هم‌زمان هیئت‌امنای صندوق‌های بیمه‌ای فعال در قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی نیز محسوب می‌شود؛ اما مبانی قانونی تشکیل هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی هم با ابهامات و ایراداتی مواجه است که این

۱. ویژه‌نامه اقتصادی روزنامه شرق، اسفند ۱۳۹۳.

ایرادهـا بایـد در جهـت کارآمدتـر شـدن هیئت‌امنـا برطـرف شـود.

- همچنیـن، نهادهـای حمایتـی فعـال در قلمـرو رفـاه و تأمیـن اجتماعـی نیـز بایـد هیئت‌امنـا، شـورا یـا مجمـع خـاص خـود را طبـق ترتیبـات مـاده ۱۷ قانـون سـاختار نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی داشـته باشـند؛ امـا ایـن بخـش از قانـون مذکـور تاکنـون اجـرا نشـده اسـت.

مسـائل مهـم دیگـری را کـه از دیـد سیاسـت‌گذاران بخـش عمومـی مغفـول مانـده اسـت در کادر زیـر برشـمرده‌ایم:

کادر ۱۲. چند پیشنهاد برای بهبود شفافیت و پاسخگویی برخی از نهادهای متولی رفاه اجتماعی

- اداره اوقـاف برحسـب ماهیـت وظایـف آن عمـلاً بایـد از محـل عایـدات خـود انجـام بخشـی از وظایف رفـاه اجتماعی را عهـده‌دار شـود و برنامه‌هـای خـود را در ایـن حـوزه بـه تصویـب شـورای عالـی رفـاه و تأمیـن اجتماعـی برسـاند. ضمنـاً حسابرسـان دیـوان محاسـبات می‌تواننـد بـا بررسـی دفاتـر دسـتگاه‌های تحـت پوشـش ایـن سـازمان بـر منابـع و مصـارف آنهـا نظـارت داشـته باشـند. در غیـر ایـن صـورت، متولیـان اوقـاف و دسـتگاه‌های عریـض و طویلـی کـه عهـده‌دار اداره موقوفـات هسـتند منابـع عظیمـی را حیـف و میـل خواهنـد کـرد. بـدون آنکـه اقشـار آسـیب‌پذیر از مسـاعدت‌های اجتماعـی آنهـا بهـره کافـی ببرنـد. گفتنـی اسـت کـه در بنـد ۷ مـاده ۷ قانـون سـاختار نظـام جامـع رفاه و تأمیـن اجتماعـی اسـتفاده از منابـع حاصـل از وقـف در قلمروهـای نظـام تأمیـن اجتماعـی پیش‌بینـی شـده اسـت.
- دیـوان محاسـبات بایـد کلیـه سـازمان‌های حمایتـی و امـدادی را کـه از بودجـه دولـت اسـتفاده می‌کننـد، تحـت نظارت و حسابرسـی خـود داشـته باشـد. در غیـاب چنیـن نظارتـی احتمـال راه یافتـن فسـاد در ایـن سـازمان‌ها و سوءاسـتفاده افـرادی کـه اسـتحقاق آنهـا بـرای برخـورداری از حمایت‌هـای اجتماعـی بـه اثبـات نرسـیده اسـت افزایـش می‌یابـد.
- نظـارت سـازمان امـور مالیاتـی بـر فعالیـت سـازمان‌های خیریـه غیردولتـی و مؤسسـات ظاهـراً غیرانتفاعـی ضـروری اسـت. قرایـن و نشـانه‌های فراوانـی –چـه در دنیـا و چـه در ایـران– وجـود دارد کـه بخشـی از ایـن سـازمان‌ها تحـت پوشـش خیـر عمومـی، بـه فعالیت‌هـای سـودجویانه‌ای می‌پردازنـد کـه بـرای هیئت‌هـای مدیـره آنهـا درآمـد معـاف از مالیـات تأمیـن می‌کننـد.
- در اینکـه مجتهـدان واجـد شـرایط بـه جمـع‌آوری خمـس و زکات و دیگـر وجـوه شـرعی از مؤمنـان می‌پردازنـد تردیـدی نیسـت؛ امـا در غیـاب شـفافیت و پاسـخگویی، احتمـال فسـاد مالـی و جمـع‌آوری ثـروت غیرمشـروع از محـل وجوه شـرعیه را نمی‌تـوان نادیـده گرفـت؛ از ایـن‌رو پیشـنهاد می‌شـود دفاتـر آنهـا ملـزم شـوند صورت‌هـای دخـل و خـرج خـود را بـه سـازمان امـور مالیاتـی گـزارش کننـد. ضمنـاً در قانون سـاختار نظام جامـع رفاه و تأمیـن اجتماعی، اسـتفاده از منابـع حاصل از خمـس و زکات و سـایر وجـوه شـرعی در قلمروهـای نظـام تأمیـن اجتماعـی بـه مجـوز مراجـع تقلید پیش‌بینی شـده اسـت.
- ضمنـاً بـا توجـه بـه منابـع مالـی بزرگی کـه مجتهـدان جمـع‌آوری می‌کننـد، دلیلـی نـدارد کـه بخشـی از هزینه‌های مـدارس علمیـه و مؤسسـات تحقیقاتـی و آمـوزش عالـی حوزه‌هـا از محـل منابـع بودجـه عمومـی تأمین مالی شـود.

دوگانگی قدرت سیاسی که در آغاز این بخش از مطالعه به آن اشاره شد، لاجرم به جزیره‌ای شدن حکمرانی در حوزه رفاه و کاهش شدید درآمدهای مالیاتی دولت انجامیده است؛ اما کمتر مقام دولتی جسارت طرح این مسائل و یافتن راه‌حل‌هایی را که امروزه در دنیا پذیرفته شده و به آن عمل می‌شود پیدا می‌کند.

۳-۲-۳-۲. ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری در سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴)، به‌موجب تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به صندوق تأمین اجتماعی تغییر نام یافت. با توجه به ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی این صندوق مبتنی بر «راهبرد بیمه‌های اجتماعی» طراحی شده و مقرر است از محل وجوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی به‌ویژه حق بیمه‌های وصولی از شرکای اجتماعی خود یعنی کارفرمایان، بیمه‌شدگان و دولت برای تأمین و پرداخت هزینه‌های تعهدات قانونی اقدام کند.

تأکید بر ماهیت بیمه اجتماعی سازمان در قانون بدین مفهوم است که بر اساس اصول حاکم بر این راهبرد، مصارف سازمان باید از محل منابع تعریف‌شده در قانون تأمین شود؛ به همین دلیل ضرورت دارد سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به‌گونه‌ای باشد که همواره تعادل مالی در ساختار مربوطه حفظ شود. در غیر این صورت به مداخله دولت در تأمین هزینه‌ها نیازمند هستیم که به علت روند تصاعدی مصارف در این قلمرو بی‌شک شاهد آثار مخرب آن بر ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه خواهیم بود.

ماهیت بیمه اجتماعی سازمان (صندوق) یک‌بار دیگر در ماده (۲) اساسنامه صندوق (مصوب سال ۱۳۸۹) تأکید شده است. در این ماده آمده است که هدف صندوق تأمین اجتماعی که در این اساسنامه به‌اختصار صندوق نامیده می‌شود، اجرا، تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و درمانی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با اهداف نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی با

به‌کارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه و رعایت اصول بنگاه‌داری و اقتصادی در حوزه سرمایه‌گذاری با بهره‌گیری از وجوه و ذخایر در اختیار صندوق است.

در ماده (۳) اساسنامه، موضوع فعالیت صندوق در راستای تحقق اهداف بیمه‌ای مقرر در قوانین و مقررات مربوط از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قانون تأمین اجتماعی همچون بازنشستگی، بیکاری، حوادث و بیماری‌ها، غرامت دستمزد، مستمری ازکارافتادگی و بازماندگان، همچنین خدمات درمانی و تشکیل، اداره و نظارت بر بخش‌های بیمه‌های اجتماعی و درمانی و فعالیت‌های اقتصادی (شرکت‌های سرمایه‌گذاری تحت پوشش) مربوط است.

صندوق به‌موجب ماده (۴) اساسنامه آن «دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی» است و به‌صورت «مؤسسه عمومی غیردولتی» زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی اداره می‌شود. بدیهی است قسمت اخیر این ماده با «شخصیت حقوقی و استقلال مالی صندوق» که به‌صورت «مؤسسه عمومی غیردولتی» اداره می‌شود، مغایرت آشکار دارد.

ارکان صندوق در اساسنامه آن به این شرح معین شده است: هیئت‌امنا، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت؛ اما نکته مهم آن است که به‌موجب ماده ۷ اساسنامه، بیشتر هیئت‌امنا به‌جای آنکه در اختیار شرکای اجتماعی اصلی صندوق (یعنی کارگران و کارفرمایان) باشند، در اختیار دولت هستند. درواقع تعداد اعضای هیئت‌امنای صندوق بر اساس قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی (مصوب ۱۳۸۸) نه نفر تعیین شده است که شش نفر آنان با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، و سه نفر مطابق جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، از نمایندگان خدمات‌گیرندگان تعیین می‌شوند. حکم انتصاب رئیس و اعضای هیئت‌امنا را وزیر رفاه و تأمین اجتماعی صادر می‌کند. وظایف و اختیارات هیئت‌امنا در ماده ۸ اساسنامه به شرح زیر مشخص شده است:

۱. تصویب خط‌مشی و راهبردهای کلان صندوق؛

۲. تصویب برنامه و بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق؛

۳. نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره و هیئت نظارت. گفتنی است که نصب و عزل مدیرعامل صندوق با پیشنهاد هیئت‌امنا و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد.

۴. تعیین حقوق و مزایا و پاداش اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و حق‌الزحمه هیئت نظارت در حدودی که شورای حقوق و دستمزد (با رعایت ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری) تعیین می‌نماید.

۵. تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز صندوق؛

۶. تصویب شاخص‌های عملکرد بر اساس اهداف و راهبردهایی که هیئت‌مدیره تدوین و پیشنهاد می‌کند.

۷. بررسی و تصویب تشکیلات کلان صندوق به پیشنهاد هیئت‌مدیره؛

۸. پیشنهاد اصلاح اساسنامه به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی جهت بررسی و در صورت تأیید، ارسال آن جهت تصویب نهایی در هیئت‌وزیران، بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص سایر مواردی که بنا به پیشنهاد هیئت‌مدیره صندوق در هیئت‌امنا مطرح می‌شود.

۹. پیشنهاد تغییر یا اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی (ازجمله نرخ حق بیمه و سن بازنشستگی) بر اساس شاخص‌های جمعیتی امید به زندگی و محاسبات بیمه‌ای برای تصویب در هیئت‌وزیران و سیر مراحل قانونی.

واقعیت این است که علت اصلی عدول سازمان تأمین اجتماعی از اصول بیمه‌ای ترکیب هیئت‌امنای آن است (کادر ۱۳).

کادر ۱۳. عامل اصلی انحراف صندوق تأمین اجتماعی از اصول بیمه‌ای

- تعیین مدیرعامل و اعضای هیئت‌امنای صندوق توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی ناقض ماده (۴) اساسنامه آن است؛ یعنی صندوق مؤسسه عمومی غیردولتی است که استقلال حقوقی و مالی ندارد؛ بنابراین اگر ملاحظه می‌شود که هیئت‌امنای صندوق آن دسته از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات هیئت دولت را که ناقض اداره صندوق با رعایت اصول بیمه‌ای است، بی‌چون و چرا پذیرفته‌اند و اجرا می‌کنند، جای شگفتی نیست.
- در عمل وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی نه‌تنها مدیرعامل و بیشتر اعضای هیئت‌امنای صندوق را تعیین می‌کند، بلکه بر تعیین مدیران عامل شستا و اعضای هیئت‌مدیره هلدینگ‌های آن و شرکت‌های مهم تحت پوشش آنها نظارت کامل دارد. با توجه به فشارهای سیاسی سنگینی که نمایندگان مجلس بر وزیر وارد می‌کنند، اگر ادعا شود که لااقل بخشی از انتصاب‌های او ممکن است بر اساس شایسته‌سالاری نباشد و بنا بر ملاحظات سیاسی صورت گیرد، سخن گزافی نخواهد بود.
- با توجه به ترکیب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و هیئت‌امنای صندوق تأمین اجتماعی، راه برای تحمیل سیاست‌های نادرستی که بر اساس جلب رضایت پایگاه سیاسی رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس اتخاذ می‌شود، هموار گردیده است. در این میان به دلیل ضعف تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و عدم نمایندگی کافی آنها در عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی، بدیهی است که صدای آنها شنیده نمی‌شود.

بر اساس ماده ۱۶ اساسنامه صندوق «اعضای هیئت نظارت مرکب از سه نفر دارای تخصص‌ها و تجارب مختلف مورد نیاز، از سوی هیئت‌امنا برای مدت چهار سال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع است». به‌موجب تبصره (۴) همین ماده، انتخاب رئیس هیئت نظارت از بین اعضای هیئت نظارت، به عهده رئیس هیئت‌امنای صندوق است. ضمناً به‌موجب تبصره (۵) ماده ۱۶، «صدور احکام اعضاء و رئیس هیئت نظارت به عهده وزیر تعاون، کار و رفاه و تأمین اجتماعی است»؛ بدین ترتیب با توجه به ترکیب دولتی هیئت‌امنا و ضرورت صدور احکام هیئت نظارت توسط وزیر، این هیئت نمی‌تواند مستقل از منویات نماینده عالی دولت در وزارتخانه وظایف خود را انجام دهد.

۳-۲-۳-۳- ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری در صندوق بازنشستگی کشوری

اداره کل بازنشستگی پس از تصویب قانون استخدام کشوری در خرداد سال ۱۳۴۵ به‌موجب ماده ۷۰ قانون مزبور، با کلیه دارایی و موجودی صندوق بازنشستگی و اسناد و اوراق و بودجه و تعهدات خود از وزارت دارایی منتزع و تابع سازمان امور اداری و استخدامی کشور شد و بر اساس اصلاحیه ماده مذکور از اول سال ۱۳۵۴ صندوق بازنشستگی کشوری به‌صورت مؤسسه‌ای مستقل وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل گردید. از آن زمان تا سال ۱۳۷۲ کسورات کارکنان به صندوق پرداخت نمی‌شد. در سال ۱۳۷۳ صندوق سامان پیدا کرد و محاسبات مالی در آن آغاز شد.[۱] با ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه در اسفند سال ۱۳۷۸ و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صندوق بازنشستگی کشوری نیز یکی از مؤسسات تابعه این سازمان شد.

با تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در فروردین سال ۱۳۸۳ و به‌موجب تبصره ۲ ماده ۱۷ این قانون، صندوق بازنشستگی کشوری از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منتزع و تابع وزارت رفاه و تأمین اجتماعی شد. بالاخره پس از انحلال وزارت رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۹، صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۰ به‌صورت یکی از مؤسسات تابعه وزارت جدیدالتاسیس تعاون، کار و رفاه اجتماعی درآمد.

به استناد اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، این سازمان مؤسسه‌ای بیمه‌ای، دارای شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که مسئولیت اداره امور صندوق بازنشستگی مستخدمان مشمول مقررات بازنشستگی کشوری را با رعایت مقررات استخدامی مربوط بر عهده دارد. به‌موجب ماده ۳ اصلاحی اساسنامه (مصوب تیرماه ۱۳۸۳)، سازمان بازنشستگی کشوری اداره امور صندوق بازنشستگی مستخدمان مشمول مقررات بازنشستگی کشوری را با رعایت مقررات استخدامی مربوط

---

۱. ویژه‌نامه اقتصادی شرق، اسفند ۱۳۹۳، مصاحبه با مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشوری

عهده‌دار است. می‌دانیم که همه وزارتخانه‌ها مشمول مقررات استخدام کشوری نیستند و به همین دلیل و ملاحظات دیگر برای پوشش وزارتخانه‌های مختلف سازمان‌های بیمه‌ای خاص به وجود آمده است؛ برای مثال از دهه ۱۳۰۰ هجری شمسی صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح جدا از صندوق بازنشستگی کارکنان کشوری دولت شکل گرفت. امروزه نیز سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح بعد از سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بزرگ‌ترین طرح بیمه‌ای کشور محسوب می‌شود.

وزارت نفت از ابتدای تشکیل آن تعداد کارکنان اندکی داشته و بخش عمده کارکنان صنعت نفت کشور در شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز و سایر شرکت‌های وابسته به صنعت نفت به کار اشتغال داشته‌اند. ضمناً این شرکت‌ها تابع قانون استخدام کشوری نبوده‌اند و به همین دلیل صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت نفت شکل گرفته است؛ به‌عنوان مثال باید گفت کارکنان وزارت اطلاعات به دلایل امنیتی طرح بیمه‌ای جداگانه‌ای دارند که آمارهای آن نیز محرمانه است. چون مقررات متفاوتی بر استخدام و بازنشستگی شرکت‌ها و بانک‌های دولتی حاکم بوده است، این مؤسسات انتفاعی نیز به فراخور حال خود به تأسیس صندوق‌های مستقل اقدام کرده‌اند. بدیهی است پراکندگی مقررات استخدامی در بخش عمومی منشأ نارضایتی کارکنان دولت و شکل‌گیری صندوق‌های متعدد بوده که بعضاً به دلیل کوچک بودن پایداری مالی آنها از بدو تشکیل محل تردید بوده است.

ارکان صندوق مطابق اساسنامه آن عبارت‌اند از شورا، رئیس سازمان و حسابرس. ترکیب اعضای شورای سازمان و نحوه انتخاب ریاست سازمان بیانگر آن است که این سازمان بیمه‌ای اساساً سازمانی دولتی است و چون هیچ‌گونه تشکل صنفی برای کارکنان دولتی در کشور وجود ندارد، بدیهی است که نماینده دی‌نفعان در شورای سازمان حضور نداشته باشند.

بر مبنای قوانین موجود، هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی به‌طور هم‌زمان هیئت‌امنای سایر صندوق‌های وابسته نیز هست. درحالی‌که به دلیل تفاوت در ماهیت و مأموریت صندوق‌ها، وظایف هیئت‌امنای آنها نیز قاعدتاً باید متفاوت باشد. در وضع

موجـود، یکـی بـودن هیئت‌امنـا موجـب تمرکـز نداشـتن بـر مسـائل تخصصـی و کمرنـگ شـدن وظایـف سیاسـت‌گذاری و نظارتـی آن شـده اسـت.

مطابـق مـاده ۱۲ قانـون اصـلاح پـاره‌ای مقـررات مربـوط بـه حقـوق بازنشسـتگی، بانـوان شـاغل و خانـواده سـایر کارکنـان (مصـوب سـال ۱۳۷۹)، بـه دولـت اجـازه داده شـد نـرخ کسـور بازنشسـتگی کلیـه کارکنـان بخـش دولتـی اعـم از کشـوری و لشـکری را به‌صـورت یکسـان و حداکثـر تـا ۹ درصـد سـهم کارکنـان و یـک و نیـم برابـر آن (معـادل ۱۳/۵ درصـد) سـهم دولـت تصویـب و اجـرا کنـد؛ بدیـن ترتیـب منابـع اصلـی صنـدوق از محـل ۲۲/۵ درصـد کسـور بازنشسـتگی و سـهم دولـت تأمیـن می‌شـود.

موضـوع مهـم دیگـر ایـن اسـت کـه مطابـق قانـون اصـلاح مقـررات بازنشسـتگی و وظیفـه قانـون اسـتخدام کشـوری مصـوب اسـفند ۱۳۶۸، مسـتخدمان رسـمی یـا ثابـت مشـمول ایـن قانـون می‌تواننـد بـا دارا بـودن ۲۵ سـال سـابقه خدمـت بازنشسـته شـوند. شـرط سـنی بـرای بازنشسـتگی مـردان و زنـان بـه ترتیـب ۵۰ و ۴۵ سـال تعییـن شـده بـود؛ امـا بـا تصویـب قانـون مدیریـت خدمـات کشـوری در سـال ۱۳۸۶ ایـن مسـئله حـل شـد.

تـورم مزمـن نیـز عامـل مهمـی در ناپایـداری مالـی صنـدوق بازنشسـتگی و سـایر صندوق‌هـا بـه شـمار مـی‌رود. در حالـی کـه میانگیـن نـرخ تـورم در کشـور از اواسـط دهـه ۱۳۵۰، دو رقمـی بـوده و مـزد و حقـوق اسـمی ولـو به‌طـور ناقـص بـا تـورم شـاخص‌بندی شـده اسـت و صنـدوق بازنشسـتگی ملـزم می‌شـود حقـوق بازنشسـتگی را بـر اسـاس حقـوق دریافتـی مسـتخدم در دو سـال آخـر اشـتغال او محاسـبه کنـد. بدیهـی اسـت پرداختـی سـالانه بـه هـر فـرد بازنشسـته هیـچ تناسـبی بـا کسـورات سـالانه دوران خدمـت او نخواهـد داشـت. بـا محاسـبات اکچوئـری می‌تـوان نشـان داد کـه چنیـن صندوقـی حتـی در غیـاب هـر عامـل اختـلال‌زای دیگـر نمی‌توانـد از نظـر مالـی پایـدار باشـد.

چـون اولیـن احـکام بازنشسـتگی کارکنـان دولـت در سـال ۱۳۰۴؛ یعنـی فقـط سـه سـال بعـد از تشـکیل صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان کشـوری دولـت صـادر شـده اسـت، می‌تـوان گفـت هرگـز منابـع سـازمان کفـاف مصـارف آن را نمـی‌داده و قبـل از انقـلاب نیـز ایـن سـازمان بخشـی از

منابع مورد نیاز خود را از محل کمک‌های بودجه دولت تأمین می‌کرده است (نگاه کنید به بخش دوم این مطالعه)؛ اما در دوره بعد از انقلاب بازنشستگی‌های پیش از موعد، محدودیت استخدام‌های جدید در دستگاه‌های دولتی (کاهش شدید ورودی‌های جدید به صندوق)، جابه‌جایی سوابق بیمه‌شدگان به سایر صندوق‌ها، افزایش شدید حقوق بازنشستگان با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب سال ۱۳۸۶) و...، موجب شده که این صندوق تا حد زیادی به بودجه دولت وابسته شود. درواقع از ابتدای بنیان‌گذاری این صندوق ظاهراً دولت بنا نداشته است یک سازمان بیمه‌ای خودکفا برای کارکنان خود ایجاد کند. بعد از انقلاب نیز به دلایلی که مطرح شد، عدم تعادل میان منابع و مصارف صندوق تشدید شده است. این وضعیت درمورد صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح نیز پیش آمده است (جدول ۴۹).

جدول ۴۹. کمک‌های دولت به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (میلیارد ریال)

سال	صندوق بازنشستگی	سازمان نیروهای مسلح
۱۳۹۰	۶۹/۶۳۲	۶۳/۴۸۷
۱۳۹۱	۸۲۳۵۳	۷۸۴۹۲
۱۳۹۲	۱۲۱۹۳۸	۱۰۳/۲۱۴
۱۳۹۳	۱۴۸/۵۰۰	۱۲۴/۵۵۳
۱۳۹۴	۱۸۰/۵۰۰	۱۴۷/۰۱۵
۱۳۹۵	۲۱۹/۹۱۰	۱۷۴/۳۴۸
(مصوب)۱۳۹۶	۲۱۹/۷۵۵	۱۸۵/۱۹۵

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، امور رفاه اجتماعی

سهم کمک بلاعوض به این دو صندوق از بودجه امور رفاهی کشور در سنوات اخیر پیوسته در حال افزایش بوده است (جدول ۵۰). اگر امروزه پرداخت کمک به این دو صندوق بار مالی سنگینی برای دولت ایجاد کرده است، بی‌تردید می‌توان گفت این وضعیت از یکسو محصول طراحی نادرست این صندوق‌های بیمه‌ای و از سوی دیگر

محصول تصویب قوانین حمایتی از سوی مجلس و تحمیل آن به سازمان‌های بیمه‌ای است.

جدول ۵۰. سهم بودجه صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح از بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی (درصد)

صندوق / سازمان	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
بازنشستگی کشوری	۱۵/۷	۱۸/۴	۲۷/۶	۲۷/۱	۲۶/۴	۲۹/۳	۲۹/۹	۳۱/۳
بازنشستگان نیروهای مسلح	۲۰/۹	۲۱/۱	۲۴/۳	۲۴/۲	۲۵/۱	۲۴/۷	۲۵/۱	۲۶/۹
جمع دو صندوق / سازمان	۳۶/۶	۳۹/۵	۵۱/۹	۵۱/۴	۵۱/۶	۵۴	۵۵/۱	۵۸/۱

مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی

گرچه کیفیت حکمرانی شرکتی در این سازمان‌ها یکی از عوامل مؤثر بر بخشی از معضلات این صندوق‌هاست، استدلال ما این است که با توجه به بسترهای قانونی و نهادی موجود، عوامل بیرونی نقش عمده‌ای را در عدم تعادل مالی این صندوق‌ها داشته است. یک دلیل محرز، استخدام معلمان جدید در مقیاس بزرگ به دلیل رشد جمعیت واجب‌التعلیم در دو دهه اول انقلاب است که امروزه پیامدهای آن به‌صورت افزایش سهم فرهنگیان حقوق‌بگیر صندوق بازنشستگی بروز یافته است. در سال ۱۳۹۵ از ۱۳۲۵ هزار نفر حقوق‌بگیر صندوق بازنشستگی کشوری، ۷۶۶ هزار نفر یا ۵۷/۸ درصد مربوط به وزارت آموزش و پرورش بوده است.[۱] بدتر آنکه موج عظیم بازنشستگی کارکنان این وزارتخانه در آینده قابل پیش‌بینی همچنان ادامه خواهد داشت؛ اما به دلیل تغییر ترکیب سنی جمعیت، تقاضای نیروی کار در این وزارتخانه (که تعیین‌کننده منابع مالی ورودی صندوق است) در آینده کمتر و کمتر خواهد شد.

۳- ۲- ۴. طراحی سیستم و پارامترهای عملیاتی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

۳-۲-۴-۱. معماری کلی سیستم

ساز و کار محاسبه مستمری در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

۱. سالنامه آماری ۱۳۹۵ صندوق بازنشستگی کشوری، جدول ۶-۱.

مبتنـی بـر مزایـای معیـن (DB)[1] اسـت. در ایـن روش فرمـول محاسـبه مسـتمری و درنتیجـه میـزان مزایـا کـه بـر اسـاس همـان فرمـول اسـت، از ابتـدا در قانـون تعریـف می‌شـود. درواقـع در ایـن نظام‌هـا سـطح معینـی از مزایـا کـه متناسـب بـا میـزان دسـتمزدهای مشـمول حـق بیمـه در یـک بـازه زمانـی معیـن و سـابقه پرداخـت حـق بیمـه اسـت از قبـل بـرای بیمه‌شـده تعهـد می‌شـود و بیـن میـزان حـق بیمـه و مزایـای دریافتـی ارتبـاط مسـتقیمی وجـود نـدارد. نکتـه قابل‌توجـه در ایـن سـازوکار توجـه بـه انتقـالات درون و بیـن نسـلی و شـکل‌گیری نظـام بازتوزیعـی افقـی و عمـودی اسـت، ضمـن آنکـه بـا توزیـع خطـر میـان جامعـه تحـت پوشـش، از شـکل‌گیری بحران‌هـای فـردی اجتنـاب می‌شـود؛ به‌عبارت‌دیگـر می‌تـوان گفـت در ایـن روش عدالـت اجتماعـی پررنگ‌تـر از عدالـت فـردی دیـده شـده اسـت.

نکتـه درخـور توجـه ایـن اسـت کـه در قوانیـن موجـود نحـوه تعدیـل سـالیانه حقـوق و مسـتمری‌های پرداختـی بـه اعضـا مشـخص نشـده اسـت و ایـن کار مبتنـی بـر تشـخیص انجـام می‌شـود. نظـر بـه اینکـه نـرخ تـورم در کشـور در اغلـب سـال‌های چهـار دهـه اخیـر دو رقمـی بـوده اسـت و حقـوق و دسـتمزد کارکنـان شـاغل و حقـوق و مسـتمری بازنشسـتگان و از کار افتـادگان و خانـواده بازنشسـتگان فوت‌شـده برحسـب تـورم دقیقـاً شـاخص‌بندی نمی‌شـود، همیـن عامـل بـه سـهم خـود بـر مبلـغ حـق بیمـه پرداختـی و کفایـت حقـوق بازنشسـتگی تأثیـر منفـی می‌گـذارد و در عمـل سـازمان تأمیـن اجتماعـی و صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری از وضعیـت مزایـای معیـن فاصلـه می‌گیرنـد و بـه وضعیـت پرداخـت حـق بیمـه معیـن (DC) نزدیـک می‌شـوند. درواقـع هـدف از تعبیـه روش DB انتقـال ریسـک‌های محیطـی بـر دوش سـازمان یـا صنـدوق بازنشسـتگی اسـت؛ در حالـی کـه در عمـل ایـن ریسـک‌ها متوجـه اعضـای بازنشسـته و ازکارافتـاده صنـدوق قـرار می‌گیـرد.

نظـام مالـی سـازمان بـر روش اندوخته‌گـذاری جزئـی[2] مبتنـی اسـت. در ایـن روش میـزان نـرخ حـق بیمـه بـر چگونگـی شـکل‌گیری میـزان ذخایـر طـرح بسـیار مؤثـر اسـت. ایـن ذخایـر به‌منظـور

1. Defined Benefit
2. Partially Funded

حفظ تعادل مالی و اجتناب از نوسانات نرخ حق بیمه، سرمایه‌گذاری بلندمدت می‌شوند. در طرح‌های مبتنی بر روش‌های تأمین مالی جزئی معمولاً دو نوع ذخیره فنی در راستای ایفای تعهدات بلندمدت و ذخیره احتیاط جهت جبران کسری‌های ناشی از بروز اتفاقات غیرمترقبه وجود دارد که با توجه به ماهیت بلندمدت ذخایر فنی، عمدتاً در زمینه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت استفاده می‌شوند. درمورد سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی قبلاً توضیحات تفصیلی ارائه شده است. واقعیت این است که بخشی از این سرمایه‌گذاری‌ها ناشی از تصمیم مدیران سازمان به انجام فعالیت اقتصادی بوده؛ اما بخش بزرگ‌تری از آن، از شیوه رد دیون دولت به سازمان گرفته شده است.

نظام مالی صندوق بازنشستگی کشوری از ابتدای تشکیل آن به‌صورت بدون اندوخته بوده است. درواقع از بدو تأسیس صندوق، مصارف آن بیش از منابع آن بوده است. حتی از سال ۱۳۵۴ تا ۱۳۷۲ کسور بازنشستگی کارکنان به حساب صندوق بازنشستگی واریز نمی‌شده است. محاسبات مالی در صندوق از سال ۱۳۷۳ آغاز شده است. ایفا نکردن تعهدات قانونی دولت در دو دهه اخیر نیز موجب انباشته شدن دیون دولت به صندوق شده است که دولت از بابت رد دیون، تعدادی از شرکت‌های خود را به صندوق واگذار کرده و بدین ترتیب اداره این دارایی‌ها ناخواسته به صندوق تحمیل شده است.

نوع دیگر نظام رایج در کشورهای جهان، مبتنی بر حق بیمه معین (DC)[1] است. در این نظام بازنشستگی، حقوق بازنشسته با توجه به حق بیمه بازنشستگی که از طرف وی پرداخت شده است محاسبه می‌شود و در زمان بازنشستگی به میزان مشارکت فرد در ذخایر صندوق و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها که اندوخته مشترک صندوق را تشکیل می‌دهد و می‌تواند در بازار سهام سرمایه‌گذاری شود، ملاک محاسبه حقوق بازنشستگی خواهند بود. در زمان بازنشستگی اصل و فرع سرمایه‌گذاری‌های اندوخته شده در حساب را می‌توان به خرید یک مستمری سالیانه[2] اختصاص داد. در این روش ریسک‌های جمعیتی و اقتصادی به بیمه‌شده منتقل می‌شود.

1. Defined Contributions
2. Annuity

۳-۲-۴-۲. پارامترهای عملیاتی سیستم

این پارامترها در سازمان تأمین اجتماعی ایران به شرح جدول زیر است.

جدول ۵۱. پارامترهای عملیاتی سیستم در سازمان تأمین اجتماعی

پارامتر	شرح
سنین استحقاق بازنشستگی	سن قانون بازنشستگی: زنان ۵۵ سال و مردان ۶۰ سال کمترین سن بازنشستگی: زنان ۴۵ سال و مردان ۵۰ سال
سابقه پرداخت حق بیمه	حداقل ۱۰ سال و رسیدن به سن قانونی بازنشستگی حداکثر ۳۰ سال و در نظر گرفتن کمترین سن بازنشستگی ۳۵ سال و بدون در نظر گرفتن سن بازنشستگی زنان کارگر با ۲۰ سال پرداخت و حداقل ۴۲ سال سن
نرخ حق بیمه	کارگر: ۷ درصد کارفرما: ۲۰ درصد دولت: ۳ درصد
فرمول‌های برخورداری از مزایا	پایه حقوق بازنشستگی: تعداد سال‌های نهایی (۲ سال) میزان مستمری: پایه حقوق ضرب در نسبت سال‌های بیمه پردازی تقسیم بر ۳۰ مشروط به آنکه سال‌های بیمه پردازی بیشتر از ۳۵-۳۰ سال نباشد.
نحوه شاخص بندی حقوق بازنشستگی و مستمری	بر اساس صلاحدید (به‌جای شاخص‌بندی بر اساس تورم یا مزدها) الزام سازمان تأمین اجتماعی به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران

مأخذ: قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی آن

با توجه به تنوع و تکثر قوانین بازنشستگی توجه به جدول زیر در این مورد راهگشا خواهد بود:

جدول ۵۲. قوانین بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی به تفکیک نوع بازنشستگی

نوع بازنشستگی	شرط سن		شرط سابقه		توضیحات	وضعیت اجرا
	مردان	زنان	مردان	زنان		
عادی	۶۰	۵۵	پلکانی		از تاریخ ۱۳۸۰/۷/۱۴ با اجرای قانون اصلاح تبصره الحاقی به ماده ۷۶ حداقل سابقه مورد نیاز جهت برقراری مستمری به ازای هرسال پس از اولین سال اجرا به‌صورت پلکانی افزایش یافت (الزام اجرای ماده ۱۱۱)	در حال اجرا
عادی	۶۰	۵۵	۱۰	۱۰	با پیش‌بینی موضوع بازنشستگی افراد با سوابق معادل و کمتر از ۱۰ سال در بودجه هر سال و از سال ۹۲ تحت عنوان «قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی» بدون لحاظ ماده ۱۱۱ انجام می‌گیرد.	در حال اجرا
عادی (تبصره ۱ ماده ۷۶)	۵۰	۴۵	۳۰	۳۰		در حال اجرا
عادی (تبصره ۳ ماده ۷۶)	بدون شرط سنی		۳۵	۳۵		در حال اجرا
عادی (تبصره ۴ ماده ۷۶)	–	۴۲	–	۲۰	طبق تبصره ۴ ماده ۷۶ قانون زنان کارگر با دارا بودن سن ۴۲ سال و سابقه ۲۰ سال می‌توانند با ۲۰ روز حقوق بازنشسته شوند (مشمول ماده ۱۱۱)	در حال اجرا
پیش از موعد (اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۷۶)	بدون شرط سنی		بیست سال متوالی و ۲۵ سال متناوب		با تصویب قانون اصلاح تبصره الحاقی به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ در صورت احراز شرایط مندرج در اصلاحیه مذکور بدون شرط سنی می‌توانند بازنشسته گردند.	در حال اجرا

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی (۱۳۹۴)، ارزش فعلی مزایای بازنشستگی بر اساس استاندارد شماره ۲۷ در سال ۱۳۹۳، ص ۲۷.

در خصوص جدول فوق و قوانین و مقررات مربوط به بازنشستگان ذکر چند نکته ضروری است:

۱. پرداخت مستمری به متقاضیان دارای سابقه ۴۰ سال و کمتر، مطابق با قانون بودجه کل کشور از سال ۱۳۸۶ تا پایان سال ۱۳۹۱ اجرا شد و از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ با عنوان «قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی» جنبه کاملاً رسمی به خود گرفت. ضمناً ماده ۱۱۱ قانون در خصوص این گروه بازنشستگان اجرا نمی‌شود.
۲. نحوه محاسبه مستمری درخصوص بازنشستگان عادی مطابق با ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی عبارت است از یک سی‌ام متوسط مزد یا حقوق دو سال آخر بیمه‌شده ضرب در سنوات پرداخت بیمه مشروط بر آنکه از ۳۵.۳ متوسط مزد یا حقوق تجاوز نکند.

مقررات و شرایط احراز مستمری بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی آسان است. سن استاندارد بازنشستگی ۶۰ سال برای مردان و ۵۵ سال برای زنان با حداقل سابقه مورد نیاز ۱۰ سال است. افراد با سابقه کمتر می‌توانند تا ده سال سابقه را خریداری کنند و مبلغ مقطوعی معادل حق بیمه‌های خود دریافت دارند. بازنشستگی پیش از این سن بابت سوابق طولانی بیمه‌پرداز مهیا است و مردان با سن ۵۰ سال و زنان با سن ۴۵ سال می‌توانند با ۳۰ سال سابقه بازنشسته شوند. همچنین افرادی که ۳۵ سال سابقه دارند می‌توانند بدون رعایت شرط سنی بازنشسته شوند.

شرایط احراز مستمری‌های ازکارافتادگی و بازماندگان نیز نسبتاً سخاوتمندانه است. مزایای ازکارافتادگی جزئی به‌صورت مبلغ مقطوع برای ازکارافتادگی کمتر از ۳۳ درصد و مزایا به‌صورت مستمری برای درجه ازکارافتادگی بالاتر از ۳۳ درصد فراهم است. شرایط دریافت مستمری ازکارافتادگی کامل برای افراد با درجه ازکارافتادگی حداقل ۶۶ درصد مهیاست. مقررات احراز مستمری بازماندگان نیز با تجارب جهانی متفاوت است.

گزارش جامع مستمری‌بگیران تا پایان سال ۱۳۹۴ گویای آن است که در سازمان تأمین اجتماعی، میانگین سن برقراری بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت به ترتیب ۵۶/۵، ۴۳/۶ و ۵۵/۱ سال بوده است. در سال ۱۳۹۳ فاصله سن بازنشستگی با امید به زندگی در نزد مردان و زنان به ترتیب ۱۷/۵ و ۲۱/۹ سال گزارش شده است (جدول ۴۵). پایین بودن میانگین سن بازنشستگی و افزایش امید به زندگی بزرگ‌ترین چالش مالی سازمان تأمین

اجتماعی محسوب می‌شود.

عوامل قانونی اختلال زا در پارامترهای عملیاتی سیستم در ایران بسیار زیاد است که بر اثر تصمیمات قانون‌گذار بر دولت و سازمان تأمین اجتماعی تحمیل شده است.

پارامترهای عملیاتی در صندوق بازنشستگی کشوری به شرح جدول زیر است:

جدول ۵۳. پارامترهای عملیاتی سیستم در صندوق بازنشستگی کشوری

پارامتر	شرح
سنین استحقاق بازنشستگی	حداقل ۳۰ سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و ۳۵ سال برای مشاغل تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر به درخواست کارمند برای سنوات بالاتر از ۳۰ سال. حداقل ۶۰ سال سن و حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت با ۲۵ روز حقوق سابقه مذکور در بندهای فوق برای متصدیان مشاغل سخت و زیان‌آور، جانبازان و معلولان تا ۵ سال کمتر است و شرط سنی برای زنان منظور نمی‌شود.
نرخ حق بیمه	کارمند: ۹ درصد دولت: ۱۳/۵
فرمول‌های برخورداری از مزایا	حقوق و مزایای مستمر ۲ سال نهایی خدمت برای کارمندانی که بیش از ۳۰ سال خدمت کرده‌اند، به ازای هر سال ۲.۵ درصد رقم تعیین شده حقوق بازنشستگی علاوه بر حقوق تعیین شده محاسبه و پرداخت می‌شود.
نحوه شاخص‌بندی حقوق بازنشستگی و مستمری	بر اساس صلاحدید (به‌جای شاخص‌بندی بر اساس تورم یا مزدها) الزام صندوق به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران

از میان ۲۸ تصمیم اتخاذشده در سه دهه گذشته، تعداد ۹ تصمیم بیشترین اثرگذاری مالی بر حجم تکالیف صندوق بازنشستگی کشور را دارد. این موارد پیش از این در قسمت بررسی بدهی‌های دولت به صندوق بازنشستگی کشوری اجمالاً با ذکر بار مالی آنها بیان شده است.

در صندوق بازنشستگی کشوری مقررات مربوط به شرایط بازنشستگی سخت‌تر از سازمان تأمین اجتماعی است؛ اما امکان اعمال صلاحدید کارفرما در این صندوق بیشتر است. اعضای دارای ۲۵ و ۲۰ سال سابقه (به ترتیب برای مردان و زنان) و کارفرمایان آنها می‌توانند درخواست بازنشستگی داشته باشند؛ اما این درخواست باید مورد موافقت

بیمه‌شده قرار گرفته باشد. هنگامی‌که کارمند ۳۰ سال سابقه خدمت یا بیشتر داشته باشد، کارفرما می‌تواند به‌طور یک جانبه و بدون توجه به سن کارمند او را بازنشسته کند. ۶۵ سالگی سن اجباری بازنشستگی است. مقررات مذکور بیانگر این است که یک کارمند نمی‌تواند قبل از ۶۵ سالگی بدون موافقت کارفرما بازنشسته شود؛ بنابراین کم بودن سن مؤثر بازنشستگی بیانگر خط مشی دولت در اشتغال بخش عمومی و وابستگی کمتر به تصمیمات کارمندان در زمینه بازنشستگی است. این درواقع تمایز مهم نسبت به مقررات و قواعد حاکم در سازمان تأمین اجتماعی است.

سن مؤثر بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری بسیار پایین است و به‌طور عمده موجب بروز ناپایداری مالی طرح می‌شود. میانگین سن در زمان بازنشستگی در سال ۱۳۹۵ ۵۱/۵ سال و میانگین سال‌های بیمه پردازی ۲۸/۶ سال است. در سال ۱۳۹۳، فاصله سن بازنشستگی با امید به زندگی در صندوق بازنشستگی کشوری برای مردان ۲۰/۱ و برای زنان ۲۴/۵ سال گزارش شده است(جدول ۴۵).

شرایط آسان بازنشستگی و افزایش امید به زندگی موجب افزایش فاصله سن بازنشستگی و امید به زندگی مردان و زنان شده است. تعهدات مالی سنگین این وضعیت چالش بزرگی را برای پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری ایجاد کرده است. باید میانگین سن بازنشستگی در هر دو صندوق به ۶۰ سال ارتقا یابد تا مصارف آتی صندوق‌ها کاهش یابد. لازمه این کار بازنگری در شرایط بازنشستگی و بازنشستگی پیش از موعد کارگران و کارمندان است. در صورت اجرای این پیشنهاد، میانگین سال‌های دریافت حق بیمه نیز افزایش خواهد یافت و این امر موجب افزایش منابع ورودی صندوق‌ها خواهد شد.

۳-۳. عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

در این قسمت به عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از دید ذی‌نفعان پرداخته‌ایم. برای این منظور ابتدا به گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی در

دوره بعد از انقلاب و سهم این دو سازمان در بازار بیمه بازنشستگی پرداخته‌ایم. آنگاه در هر یک از دو سازمان، انواع خدمات و جمعیت تحت پوشش آنها مطالعه شده است. افزون بر موارد فوق، درباره ارائه خدمات بیمه درمانی سازمان تأمین اجتماعی و خدمات رفاهی صندوق بازنشستگی کشوری نیز بحث شده است.

در بررسی عملکرد سازمان‌های بیمه بازنشستگی علاوه بر موارد یادشده لازم است شاخص‌های پایداری مالی، کارایی اقتصادی و کارایی اداری نیز مورد توجه قرار گیرد. این مباحث در بخش بعدی مطالعه که چالش‌های پیش روی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بررسی می‌شود، مطرح خواهد شد.

از آنجا که دو صندوق تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری، مجموعاً حدود ۸۵ درصد بیمه‌شدگان و حدود ۷۰ درصد مستمری‌بگیران کشور را زیر پوشش دارند، بررسی شاخص‌های این دو صندوق تا حد زیادی بیانگر وضعیت نظام بیمه اجتماعی کشور است.

متأسفانه دسترسی به سری‌های زمانی داده‌های لازم برای دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۷ از طریق سایت‌های رسمی یا نشریات آماری این دو مؤسسه وجود ندارد. آمارهای انتشاریافته دو سازمان نیز از استاندارد یکسانی پیروی نمی‌کند. به دلیل نبود شفافیت مالی، آمارهای مالی معمولاً به‌طور منظم و تفصیلی انتشار نمی‌یابد. بدیهی است این کاستی‌ها مانع بزرگی در مقابل محقق قرار می‌دهد.

۳-۳-۱. عوامل مؤثر بر عملکرد صندوق‌های بازنشستگی در ایران

خانوارهای کشور را از نظر سطح درآمد می‌توان به سه گروه تقسیم کرد:

- گروه اول خانوارهایی هستند که زیر خط فقر زندگی می‌کنند. این گروه به حمایت‌های اجتماعی نیازمندند. تأمین مالی این حمایت‌ها به‌طور عمده وظیفه دولت است؛ اما نهادهای مذهبی و مؤسسات خیریه مردمی نیز در این کار مشارکت می‌کنند. بدیهی است اگر سهم این گروه از خانوارها در کشور بالا باشد، دولت منابع کافی برای تأمین حمایت‌های اجتماعی نخواهد داشت.

- گروه دوم خانوارهایی هستند که درآمد آنها در سطح میانی است. درآمد این خانوارها به‌طور عمده از محل فروش نیروی کار تأمین می‌شود. کارگران صنعتی و کارمندان بخش خصوصی و دولتی و بخشی از دارندگان مشاغل آزاد در این گروه قرار می‌گیرند. این گروه از خانوارها در جوامع پیشرفته صنعتی امکان پس‌انداز بخشی از درآمد خود را برای تأمین درآمد دوران بازنشستگی دارند.
- گروه سوم خانوارهای هستند که درآمد و ثروت درخور توجهی دارند. منبع اصلی درآمد این گروه از محل انباشت سرمایه تأمین می‌شود. سود سرمایه‌گذاری‌های تجاری، صنعتی، مستغلاتی و سرمایه‌های مالی (شامل سود پس‌اندازها، اوراق بدهی و سهام خریداری‌شده) برای این گروه نه‌تنها برای تأمین نیازهای نسل موجود بلکه برای نسل‌های آتی این خانوارها کفایت می‌کند. بدیهی است این گروه از خانوارها نه نیازمند کمک‌های بلاعوض دولت و نه نیازمند طرح‌های بازنشستگی هستند.

مسئله اصلی طراحی نظام بازنشستگی این است که معماری این طرح‌ها و کمیت‌های پارامتریک آن باید چگونه باشد که خانوارهای گروه دوم بتوانند در زمان بازنشستگی از محل کسورات بیمه‌ای در دوران اشتغال، درآمد کافی تضمین‌شده تا پایان عمر خود داشته باشند. بدین ترتیب اصل اساسی در این طرح‌ها خودکفایی مالی آنها است. اما برای تحقق موفقیت‌آمیز طرح‌های بازنشستگی شرایط متعددی لازم است که دستیابی به آن معمولاً امری است دشوار.

شرط اول وجود یک بازار کار رو به گسترش است که در آن بهره‌وری سرانه نیروی کار رو به افزایش باشد و به‌تبع آن سطح دستمزدهای واقعی در درازمدت رو به رشد باشد. اما برای برخورداری از بازار کاری که واجد چنین خصوصیاتی است، رشد پایدار اقتصادی ضرورت دارد. اما نتایج مطالعه ما در این فصل گویای آن است که رشد تولید ناخالص سرانه در دوره ۱۳۹۵-۱۳۵۵ منفی بوده، رشد بهره‌وری سرانه نیروی کار اندک و پرنوسان بوده و نرخ بیکاری همواره دو رقمی بوده است. در این وضعیت سطح مزدهای واقعی می‌تواند نزولی باشد و منابع مالی تجهیز شده از محل کسورات بازنشستگی رشد بالایی نداشته باشد.

شرط دوم این است که بازارهای مالی پیشرفته‌ای وجود داشته باشد که بتوان مازاد منابع صندوق‌های بازنشستگی را در آن سرمایه‌گذاری کرد و با اطمینان قابل قبولی بازده مناسبی به دست آورد. اما مطالعه ما در این فصل گویای آن است که بازارهای مالی ایران عقب مانده است و بازده واقعی بازار پس‌انداز بانکی در اغلب سال‌های گذشته منفی بوده است و بازده بازار سهام نیز از زمانی که فعال شده است پر نوسان یا به‌عبارت‌دیگر پر ریسک بوده است.

شرط سوم این است که سازمان یا صندوق بازنشستگی بر اساس اصل سه‌جانبه گرایی اداره شود و به اصول حکمرانی خوب پایبند باشد؛ اما مطالعه ما گویای آن است که هر دو صندوق مورد مطالعه به‌شدت تحت تأثیر تصمیمات سیاسی دولت و مجلس‌اند و اصول حکمرانی خوب یعنی شفافیت، پاسخگویی، تعریف روشن وظایف و مسئولیت‌ها، مدیریت تضاد منافع و کنترل فساد و بالاخره استقلال از فرایندهای سیاسی در آنها مورد عمل نیست.

شرط چهارم آن است که صندوق بر اساس اصل منافع تعریف‌شده اداره شود و ریسک فعالیت‌های آن متوجه بازنشستگان نشود. در این صورت پارامترهای بیمه‌ای چنان تعریف خواهد شد که تعادل درازمدت میان منابع و مصارف صندوق برآورده شود و صندوق خود را موظف خواهد دید راهبرد سرمایه‌گذاری داشته باشد که بازدهی مطلوب سرمایه‌گذاری‌های آن تا حد زیادی قابل پیش‌بینی باشد؛ اما این قواعد بیشتر در طرح‌های انفرادی بازنشستگی رعایت می‌شود. ضمناً در ایران تحمیل وظایف حمایتی به صندوق‌ها، پرداخت نکردن به‌موقع بدهی‌های دولت به صندوق‌ها و تغییر پارامترهای سیستم بازنشستگی به‌واسطه تحمیل نظر سیاستمداران به صندوق‌ها موجب شده است اعضای صندوق‌های بازنشستگی تمام ریسک‌های سیاسی و اقتصادی را بر دوش کشند.

شرط پنجم این است که دولت به قانون پایبند باشد و تاجایی که به صندوق‌های بازنشستگی مربوط است، اولاً یک سیستم نظارتی و تنظیمی[1] مؤثر را طراحی و اجرا، و

1. Regulatory

اجـرای مؤثـر قوانیـن بیمـه‌ای را از سـوی کارگـران، کارفرمایـان و صندوق‌هـای بازنشسـتگی تضمیـن کنـد. در حالـی کـه در ایـران هیـچ سـازمان تنظیم‌گـر مسـتقلی ایجـاد نشـده و انعقـاد قراردادهـای موقـت و گـزارش کمتـر از واقـع حقـوق و دسـتمزد از سـوی کارفرمایـان امـری متـداول اسـت. انـواع تقلبـات دیگـر نیـز وجـود دارد کـه ذکـر مـورد بـه مـورد آن از حوصلـه ایـن بحـث خـارج اسـت. از همـه بدتـر اینکـه دولـت درمـورد پرداخـت سـهم خـود بـه صنـدوق بازنشسـتگی بـه مـدت ۲۳ سـال کوتاهـی کـرده و در پرداخـت تعهـدات مالـی کـه به‌موجـب قانـون ملـزم بـوده نیـز قصـور داشـته اسـت.

تجربـه جهانـی گویـای آن اسـت کـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی حتـی بـا رعایـت همـه شـرایط فـوق امـکان دارد بـه دلیـل پیـر شـدن جمعیـت و پیشـرفت فناوری‌هـای جایگزیـن نیـروی کار و تحـولات سـاختاری در اقتصـاد دچـار مشـکلات مالـی شـوند و نتواننـد بـه اهـداف خـود برسـند. هرچنـد تجربـه انباشـته فراوانـی بـرای مواجهـه بـا ایـن چالش‌هـا وجـود دارد، مشـکلات صندوق‌هـای بازنشسـتگی ایـران به‌طـور عمـده ناشـی از شـرایطی اسـت کـه در بـالا بـه آن اشـاره کردیـم. ماحصـل بحـث درمـورد عملکـرد ایـن دو صنـدوق ایـن اسـت کـه بـا توجـه بـه مباحثـی کـه در ایـن فصـل مطـرح شـد نمی‌تـوان انتظـار داشـت کـه:

۱. سـازمان تأمیـن اجتماعـی بـدون کاهـش ارزش واقعـی مسـتمری پرداختـی بـه اعضـای خـود، بـه گسـترش پوشـش خدمـات خـود اقـدام کـرده باشـد.
۲. صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان کشـوری دولـت، بـدون افزایـش کمک‌هـای بلاعـوض دولـت مسـتمری لازم را بـرای تأمیـن زندگـی قابـل قبـول بـرای بازنشسـتگان و از کار افتـادگان و بازمانـدگان فراهـم آورد.

۳-۳-۲. گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی در کشور بعد از انقلاب اسلامی

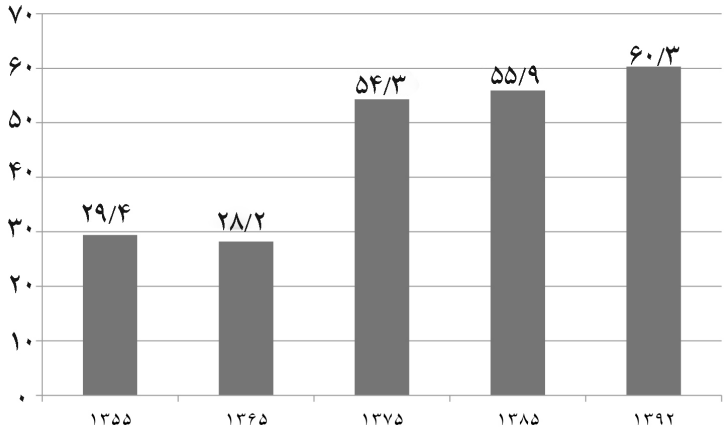
پـس از انقـلاب اسـلامی، پوشـش بیمه‌هـای اجتماعـی در کشـور به‌سـرعت افزایـش یافـت و از ۲۹ درصـد جمعیـت در سـال ۱۳۵۵ بـه ۷۰ درصـد در سـال ۱۳۹۴رسـید؛ بدیـن ترتیـب تنهـا ۳۰ درصـد از جمعیـت کشـور تحـت پوشـش بیمه‌هـای اجتماعـی قـرار ندارنـد کـه عمدتـاً روسـتاییانی

هستند که علی‌الاصول باید مشمول صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان باشند که به دلیل اختیاری بودن پوشش بیمه‌ای این صندوق یا کمی درآمد تحت پوشش قرار ندارند. بخش عمده دیگری از غیر بیمه‌شدگان در کشور شاغلان بخش غیررسمی اقتصاد هستند که به دلیل دریافت مزد و حقوق پایین‌تر از حداقل دستمزد اعلامی سالانه، نمی‌توانند تحت پوشش بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی قرار گیرند.[۱]

به‌موجب سند برنامه ششم، هدف تعیین‌شده برای ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی در پایان برنامه ۷۵ درصد است. با توجه به اینکه در سال ۱۳۹۰ ۲۳.۲ درصد شاغلان کشور در بخش غیررسمی (از جمله بخش کشاورزی) به کار اشتغال داشته‌اند و تعداد زیادی از خانوارها که تحت پوشش سازمان‌های حمایتی هستند، می‌توان نتیجه گرفت که نیل به هدف فوق موکول به خروج بخشی از جمعیت زیر خط فقر در دوران برنامه ششم خواهد بود.

پس از انقلاب، پوشش جمعیت سالمند کشور (جمعیت بالاتر از ۶۰ سال) نیز بهبودی نمایانی داشته است (نمودار ۳۷).

نمودار ۳۷. جمعیت سالمند تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی در ایران (میلیون نفر)



مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، ۱۳۹۴

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴، خلاصه سند برنامه راهبردی بخش رفاه و تأمین اجتماعی، ص ۲۹۸.

گفتنی است گزارش‌های رسمی تصویر خوش‌بینانه‌ای از وضعیت پوشش جمعیت کشور به دست می‌دهد؛ اما واقعیت این است که در سال ۱۳۹۵، تعداد شاغلان بیمه‌پرداز (بدون در نظر گرفتن بیمه روستاییان و عشایر) حدود ۱۶ میلیون نفر بوده است (جدول ۴۴). با توجه به نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران می‌توان گفت فقط ۲۸/۶ درصد جمعیت در سن کار کشور (۱۵ تا ۶۴ سال) زیر پوشش بیمه بازنشستگی قرار دارند. این نسبت برای جمعیت شاغل ۷۲ درصد است. پوشش پایین جمعیت در سن کار را می‌توان به نرخ مشارکت پایین جمعیت در سن کار و بالا بودن نرخ بیکاری در کشور نسبت داد. در مقایسه با جمعیت ۶/۸ میلیون نفری افراد ۶۰ ساله و بیشتر ۴/۳ میلیون نفر مستمری‌بگیر وجود دارد؛ اما سن ۶۰ درصد مستمری‌بگیران کمتر از ۶۰ سال است. درنتیجه تنها ۲۵ درصد افراد کهن‌سال به‌عنوان شاغلان قبلی یا بازماندگان آنها مستمری دریافت می‌کنند (IMF, p.۶).

در سال ۱۳۹۵ تعداد بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران اصلی صندوق‌های بازنشستگی کشوری بدون محاسبه صندوق تازه تأسیس بیمه روستاییان و عشایر در حدود ۲۱/۵ میلیون نفر بوده است که ۱۷/۱ میلیون نفر آنان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی و ۲/۷ میلیون نفر آنها تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری قرار داشتند و سهم این دو صندوق بزرگ بازنشستگی از کل بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران اصلی تحت پوشش صندوق‌ها به ترتیب ۷۹/۴ و ۱۲/۵ درصد بود. بدین ترتیب جمعاً ۹۱/۹ درصد بیمه‌شدگان اصلی زیر پوشش این دو صندوق قرار داشته‌اند (مستخرج از جدول ۴۴).

۳-۳-۳. عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

در این قسمت عملکرد سازمان تأمین اجتماعی از نظر خدمات ارائه‌شده، ضریب نفوذ و میزان کفایت مستمری‌های آن ارزیابی می‌شود.

۳-۳-۳-۱. انواع خدمات سازمان تأمین اجتماعی

خدمات این سازمان را سازمان بین‌المللی کار و سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی برابر استانداردهای تعیین‌شده تنظیم کرده و بالاترین حد این استانداردها را در نظر گرفته‌اند.

چگونگی تحقق این تعهدات و ارائه خدمات در این سازمان را قانون معین کرده است. تعهدات سازمان به بیمه‌شدگان به تعهدات کوتاه‌مدت و درازمدت تقسیم می‌شود. تعهدات کوتاه‌مدت سازمان عبارت‌اند از :

۱. حمایت‌های درمانی در موارد بیماری، بارداری، حوادث و...؛

۲. غرامت دستمزد ایام بیماری؛

۳. غرامت دستمزد ایام بارداری؛

۴. هزینه سفر و اقامت بیمار و همراه؛

۵. پروتز و اورتز (تأمین هزینه وسایل کمک پزشکی)؛

۶. غرامت نقص عضو مقطوع؛

۷. کمک‌هزینه ازدواج؛

۸. هزینه کفن و دفن؛

۹. مقرری بیمه بیکاری.

مجموعه حمایت‌هایی که سازمان درخصوص بیمه‌شدگان در قالب تعهدات بلندمدت انجام می‌دهد به شرح زیر است:

۱. مستمری بازنشستگی؛

۲. مستمری ازکارافتادگی کلی؛

۳. مستمری ازکارافتادگی جزئی؛

۴. مستمری بازماندگان.

بر اساس قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای الف و ب ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی، حمایت در برابر حوادث و بیماری‌ها و بارداری از تعهدات سازمان و اجرای آن به عهده معاونت درمان سازمان است. درنتیجه تدوین خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و نظارت و هماهنگی در انجام تعهدات درمانی در ستاد مرکزی، توسط معاونت امور درمان و مدیریت‌های تابعه مربوطه (اداره کل درمان مستقیم، اداره کل درمان غیرمستقیم، اداره کل پشتیبانی درمان) انجام می‌گیرد و در استان‌ها اجرای برنامه‌ها

و تعهدات درمانی به عهده مدیریت‌های درمان استان‌ها و واحدهای تابعه مربوط (بیمارستان‌ها، دی کلینیک‌ها و ....) است. به‌طورکلی حمایت‌های سازمان فرد بیمه‌شده را از روز تولد تا زمان مرگ در برمی‌گیرد.

در سال ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی با ارائه بالغ بر ۲۰ حمایت شامل انواع مستمری‌ها، خدمات درمانی، مقرری بیکاری و حمایت‌های کوتاه‌مدت به حدود ۵۱/۷ درصد از جمعیت کشور به‌عنوان بزرگ‌ترین ساختار ارائه‌دهنده حمایت‌های تأمین اجتماعی در قالب راهبرد بیمه اجتماعی، پهناورترین چتر حمایتی را بر اقشار مختلف اعم از کارگران، کارمندان، معلمین، دانشگاهیان و روحانیون، اصناف، قالیبافان، بسیجیان و ... گسترده است.

علاوه بر این سازمان بزرگ‌ترین خریدار و دومین تولیدکننده خدمات درمانی در کشور و یکی از بزرگ‌ترین بازیگران بازار سرمایه در کشور و حامی نیروی کار است که نقش انکارشدنی در توسعه کشور و فراهم کردن محیطی امن و توأم با آرامش در جامعه ایفا می‌کند؛ به همین دلیل انتظار می‌رود به‌عنوان یک ظرفیت بزرگ برای توزیع مجدد درآمدها در جامعه و وسیله‌ای برای استقرار عدالت اجتماعی استفاده شود. بی‌تردید هرگونه اختلال در ساختار مالی آن و درنتیجه ناتوانی این سازمان ملی در پاسخگویی به مطالبات اعضای خود با توجه به دامنه گسترده پوشش آن پیامدهای ناخوشایندی را به همراه دارد.

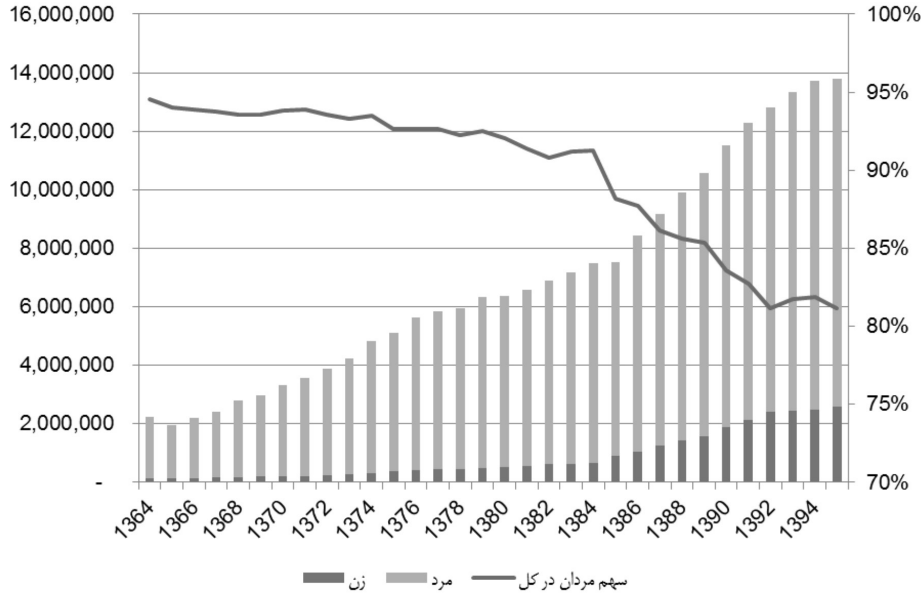
۳-۳-۳-۲. پوشش بیمه‌ای مشمولان قانون تأمین اجتماعی

این سازمان عهده‌دار پوشش بیمه‌ای مشمولان قانون تأمین اجتماعی است. بخش عمده این افراد، مزد و حقوق‌بگیران بخش خصوصی، کارکنان قراردادی بخش دولتی و مشمولان قانون کار هستند که به‌طور اجباری بیمه شده‌اند. علاوه بر این، کارگران ساختمانی، رانندگان، قالی‌بافان و صاحبان صنایع دستی شناسه‌دار قوانین بیمه‌ای خاص خود را دارند.

در نمودار زیر تحول تعداد بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی به تفکیک زن و مرد در دوره زمانی ۱۳۹۴-۱۳۶۴ درج شده است. به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود در یک دوره زمانی

۳۰ ساله این تعداد ۷ برابر شده و از رشد بالایی برخوردار بوده است.

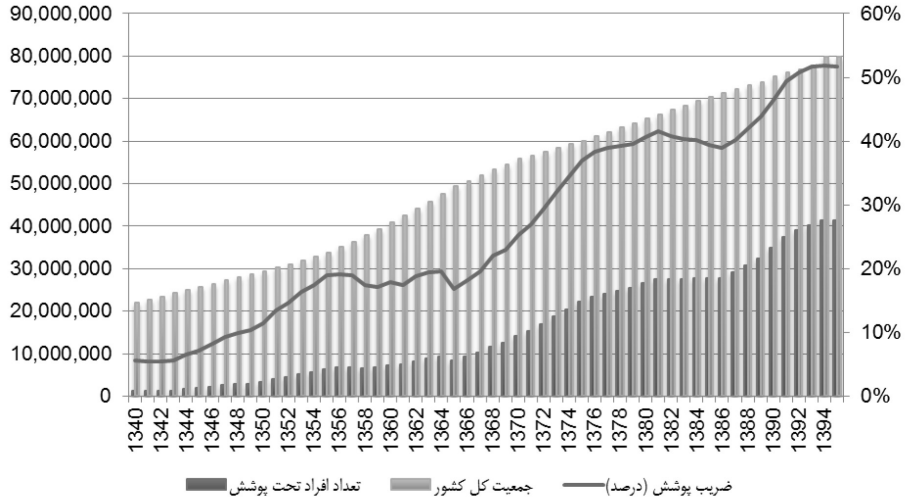
نمودار ۳۸. تعداد بیمه‌شدگان اصلی سازمان تأمین اجتماعی به تفکیک جنسیت (۱۳۹۵-۱۳۶۴)



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی آمار پنجاه‌ساله ۱۳۹۰-۱۳۴۰ و سالنامه آماری ۱۳۹۵

ضریب پوشش سازمان تأمین اجتماعی که نسبت مجموع بیمه‌شدگان اصلی و تبعی این سازمان به کل جمعیت کشور است، از سال ۱۳۴۰ تا سال ۱۳۵۶ از ۵/۱ درصد به ۱۹/۶ درصد رسید؛ اما پس از انقلاب (در یک دوره ۳۸ ساله) به‌رغم افت و خیز موردی سیر صعودی داشت و به حدود ۵۲ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافت (نمودار ۳۹).

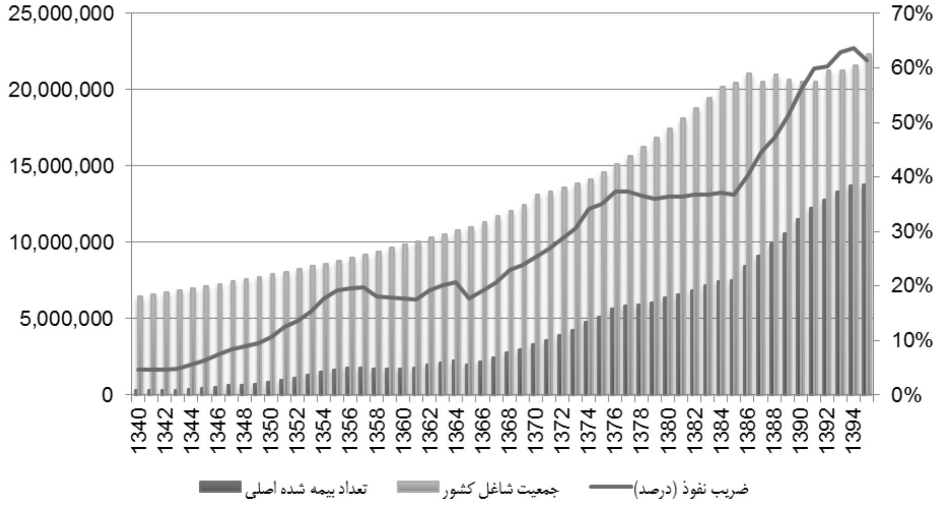
نمودار ۳۹. ضریب پوشش سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۹۵-۱۳۴۰



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، آمار پنجاه‌ساله ۱۳۹۰-۱۳۴۰ و آمارنامه سال ۱۳۹۵

ضریب نفوذ سازمان تأمین اجتماعی که نسبت جمعیت بیمه‌شده اصلی را به جمعیت شاغل نشان می‌دهد، از ۴/۷ درصد در سال ۱۳۴۰ به ۱۹/۶ درصد در سال ۱۳۵۶ افزایش یافت و با افزایش سریع در دوره بعد از انقلاب به ۶۱/۵ درصد در سال ۱۳۹۵ رسید (نمودار ۴۰).

نمودار ۴۰. ضریب نفوذ سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۵-۱۳۴۰)



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، آمار پنجاه‌ساله ۱۳۹۰-۱۳۴۰ و آمارنامه سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵

نکته مهم این است که هرچند ضریب نفوذ سازمان تأمین اجتماعی در کشور بالاست، نسبت بیمه‌شدگان به جمعیت در سن کار به دلیل پایین بودن نرخ مشارکت نیروی کار و نیز بالا بودن نرخ بیکاری در کشور پایین است.

وضعیت جمعیت زیر پوشش سازمان تأمین اجتماعی تا پایان سال ۱۳۹۵ به شرح جدول (۵۴) است. با مطالعه این جدول می‌توان به چند نکته مهم پی برد:

اول آنکه کل بیمه‌شدگان اصلی تحت پوشش سازمان ۱۳۷۸۰ هزار نفرند که فقط ۶۸/۳ درصد آنها افراد شاغلی هستند که قانوناً مشمول بیمه اجباری‌اند و در حدود ۳۱/۷ درصد بیمه‌شدگان اصلی سازمان به‌طور عمده بر اساس مصوبات مجلس در دوره بعد از انقلاب به این جمع پیوسته‌اند. این مصوبات بدون توجه به محاسبات بیمه‌ای و پارامترهای مناسب طرح‌های بیمه‌ای صورت گرفته و مقرر بوده است دولت بار مالی این تعهدات جدید را بپذیرد.

دوم آنکه تعداد مستمری‌بگیران اصلی سازمان اعم از بازنشسته، ازکارافتاده و فوت‌شده ۳۲۳۷ هزار نفرند؛ بدین ترتیب نسبت پشتیبانی سازمان در پایان سال ۱۳۹۵ حدود ۴/۳ نفر بوده و این وضعیت حاکی از ناپایداری مالی سازمان است.

سوم آنکه متوسط تعداد اعضای تحت تکفل بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران اصلی در سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۲/۶ و ۱/۸ نفر بوده است. در حالی که به‌موجب نتایج آخرین سرشماری نفوس و مسکن، میانگین بعد خانوار در سال ۱۳۹۵ در کشور ۳/۵ نفر بوده است.

جدول ۵۴. آمار جمعیت زیرپوشش سازمان تأمین اجتماعی در پایان سال ۱۳۹۵(هزار نفر/درصد)

شرح	نوع بیمه	اصلی		تبعی		جمع اصلی و تبعی
		تعداد	سهم	تعداد	سهم	
بیمه‌شدگان	۱. اجباری	۹۴۰۸	۶۸/۲۷	۱۳۹۸۴	۶۳/۷۶	۲۳۳۹۲
	۲. خاص	۴۰۲۱	۲۹/۱۸	۷۳۱۸	۳۳/۳۶	۱۱۳۳۹
	- حرف و مشاغل آزاد	(۸۶۲)	(۶/۲۶)	–	–	–
	- بافندگان	(۳۶۸)	(۲/۶۷)	–	–	–
	- رانندگان	(۹۷۷)	(۷/۰۹)	–	–	–
	- اختیاری	(۷۰۵)	(۵/۱۲)	–	–	–
	- کارگران ساختمانی	(۹۸۸)	(۷/۱۷)	–	–	–
	- باربران	(۵۰)	(۰/۳۶)	–	–	–
	- خادمان مساجد	(۳۲)	(۰/۲۳)	–	–	–
	- کارفرمایان صنفی	(۳۶)	(۰/۲۶)	–	–	–
	- سایر	(۳)	(۰/۰۲)	–	–	–
	۳. مقرری‌بگیران بیمه بیکاری	۲۰۵	۱/۴۹	۳۴۸	۱/۵۹	۵۵۳
	۴. توافقی	۱۴۶	۱/۰۶	۲۸۴	۱/۳۰	۴۳۰
	- طلاب و روحانیون فعال	(۱۰۷)	(۰/۷۸)	–	–	–
	- رزمندگان و بسیجیان فعال	(۱۱)	(۰/۰۸)	–	–	–
	- سایر	(۲۸)	(۰/۲)	–	–	–
	جمع بیمه‌شدگان	۱۳۷۸۰	۱۰۰/۰۰	۲۱۹۳۴	۱۰۰/۰۱	۳۵۷۱۴
مستمری‌بگیران	۱- بازنشسته	۱۶۳۱	۵۰/۳۹	۲۲۷۴	۹۱/۵۸	۳۹۰۵
	۲- ازکارافتاده (کلی و جزئی)	۱۳۴	۴/۱۴	۲۰۹	۸/۴۲	۳۴۳
	۳- بازماندگان	۱۴۷۲	۴۵/۴۷	–	۰/۰۰	۱۴۷۲
	جمع مستمری‌بگیران	۳۲۳۷	۱۰۰/۰۰	۲۴۸۳	۱۰۰	۵۷۲۰
جمع	کل جمعیت تحت پوشش	۱۷۰۱۷	–	۲۴۴۱۷	–	۴۱۴۳۴

مأخذ: مستخرج از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی(۱۳۹۶)، سالنامه آماری ۱۳۹۵

۳-۳-۳-۳. ارائه خدمات درمانی سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۶۹ هجری شمسی با تصویب قانون الزام، عهده‌دار این شد که خدمات درمانی بیمه تأمین اجتماعی را به‌صورت مستقیم به بیمه‌شدگان ارائه کند و درعین‌حال مجاز شد خدمات درمانی بیمه تأمین اجتماعی یا خود تأمین را به بیمه‌شدگان ارائه کند، یا از بخش‌های دولتی و خصوصی بیمه را تأمین کند. تعهدات درمانی سازمان تأمین اجتماعی در قبال بیمه‌شدگان بیمه تأمین اجتماعی شامل موارد زیر است:

۱. ارائه تمامی خدمات کلینیکی، پاراکلینیکی و بیمارستانی به بیمه‌شدگان؛
۲. ارائه خدمات توان‌بخشی برای بیمه‌شدگان آسیب‌دیده بیمه تأمین اجتماعی؛
۳. تحویل وسایل و لوازم کمک پزشکی برای اعاده سلامت، جبران نقص جسمانی یا تقویت حواس بیمه‌شده.

خدمات درمانی سازمان تأمین اجتماعی از طریق دفترچه‌های خدمات درمانی بیمه تأمین اجتماعی به بیمه‌شدگان تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی و افراد تحت تکفل آنان ارائه می‌شود. بیمه‌شده و خانواده وی می‌توانند با این دفترچه‌ها به مراکز درمانی و بیمارستانی اختصاصی سازمان تأمین اجتماعی مراجعه و به‌طور رایگان از خدمات درمانی بیمه تأمین اجتماعی استفاده کنند.

درمان مستقیم و درمان غیرمستقیم بیمه‌شده دو شیوه ارائه خدمات درمانی به بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی است. درمان مستقیم شیوه‌ای از درمان بیمه تأمین اجتماعی است که در آن بیمه‌شده‌ای که دفترچه درمانی بیمه تأمین اجتماعی معتبر دارد با داشتن آن به یکی از بیمارستان‌ها یا مراکز بهداشتی - درمانی متعلق به سازمان تأمین اجتماعی مراجعه می‌کند و خدمات درمانی و پزشکی مورد نیاز را به‌صورت رایگان با دفترچه بیمه تأمین اجتماعی دریافت می‌نماید.

جدول ۵۵. تعداد مراکز درمانی ملکی سازمان تأمین اجتماعی (پایان سال ۱۳۹۵)

شرح	تعداد
بیمارستان*	۷۲
دی‌کلینیک**	۷
جمع درمانگاه‌های عمومی و تخصصی	۲۸۴
جمع کل	۳۶۳

* تعداد بیمارستان‌های تهران بدون احتساب بیمارستان‌های میلاد، صدر، البرز، هدایت و امیرکبیر است.
** از مجموع ۷ دی کلینیک تنها ۵ مرکز بخش بستری فعال دارد.
مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، سال نامه آماری ۱۳۹۵

درمان غیرمستقیم نیز شیوه‌ای است که در آن بیمه‌شده سازمان تأمین اجتماعی از خدمات درمانی بیمارستان‌ها و مراکز درمانی طرف قرارداد و غیر آن در بخش دولتی و خصوصی استفاده می‌نماید. اگر بیمه‌شده به مراکز درمانی طرف قرارداد بیمه تأمین اجتماعی مراجعه کند، تنها فرانشیز هزینه‌های درمانی را خواهد پرداخت؛ اما در مراجعه به مراکز غیر طرف قرارداد با سازمان تأمین اجتماعی، باید کل هزینه‌های درمانی را خود پرداخت کنند و دفاتر اسناد پزشکی سازمان تأمین اجتماعی، طبق تعرفه‌های مصوب هیئت‌وزیران درخصوص خدمات پزشکی، بخشی از هزینه‌های درمانی چنین بیمه‌شده‌ای را به او بازمی‌گردانند.

جدول ۵۶. تعداد مراکز درمانی طرف قرارداد سازمان تأمین اجتماعی (پایان سال۱۳۹۵)

شرح	تعداد
بیمارستان	۸۲۰
درمانگاه و پلی‌کلینیک	۱۷۷۶
دی‌کلینیک	۱۲۲
مراکز بهداشتی و درمانی	۳۰۹۵
جمع کل	۵۸۱۳

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، سال نامه آماری سال ۱۳۹۵.

مشمولان استفاده از حمایت‌های درمانی سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیرند:

- بیمه‌شدگان اصلی شاغل در کارگاه‌های مشمول قانون بیمه تأمین اجتماعی؛

- بیمه‌شدگان اختیاری و حرف و مشاغل آزاد؛
- مستمری‌بگیران و مقرری‌بگیران بیمه بیکاری تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی؛
- همسر بیمه‌شده یا مستمری‌بگیر سازمان تأمین اجتماعی؛
- پدر و مادر تحت تکفل بیمه‌شده؛
- فرزندان پسر بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران تا سن ۱۹سالگی یا تا پایان مدت تحصیل؛
- فرزندان دختر بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران تا قبل از ازدواج؛
- کارگران مشمول بیمه اجباری کارگران ساختمانی (در صورت بروز حوادث ناشی از کار).

سازمان تأمین اجتماعی نخستین خریدار و دومین تولیدکننده خدمات درمانی است و بیش از نیمی از جمعیت کشور زیر پوشش آن قرار دارند؛ اما نقش سازمان در سیاست‌گذاری‌های حوزه سلامت متناسب با جمعیت زیر این پوشش قرار ندارد.

۳-۳-۳-۴. تشکیل سازمان بیمه سلامت و پیامد آن برای سازمان تأمین اجتماعی

اصل بیست و نهم قانون اساسی، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی را جز مصادیق «تأمین اجتماعی» برشمرده آن را حق همگانی و تکلیف دولت می‌داند؛ اما تحقق این هدف مهم قانون اساسی در عمل به دلایل مختلف با تأخیر مواجه شده است.

با آنکه بیمه درمان اقشار مزدبگیر جامعه (از قبیل کارگران و کارمندان دولت) از سال‌ها قبل اجرا شده بود، دو قشر بزرگ و نسبتاً پرجمعیت کشور، یعنی روستاییان و خویش‌فرمایان تا زمان اجرای قانون بیمه همگانی خدمات درمانی (۱۳۷۴) پوشش بیمه‌ای نداشتند. متأسفانه به‌رغم تصویب قانون مذکور موانع فراروی این هدف، از جمله دشوار بودن دریافت حق بیمه از این دو قشر جمعیت، اختیاری بودن بیمه، کمبود منابع مالی و ... مانع از تحقق کامل آن بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، ص ۲).

در قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹، احکام متعددی برای ساماندهی بیمه سلامت کشور وضع شد. موضوع محوری این احکام بند «ب» ماده ۳۸ این قانون بر

ادغـام بیمه‌هـای درمانـی مختلـف در سـازمان بیمـه خدمـات درمانـی و تغییـر نـام آن بـه سـازمان سـلامت مبنـی اسـت. بـر اسـاس ابـلاغ اساسـنامه تشـکیل سـازمان در تاریـخ ۹۱/۵/۲۲ و مـاده ۳۸ قانـون برنامـه پنجـم توسـعه بـا تجمیـع سـازمان‌های بیمه‌گـر کشـور، سـازمان بیمـه سـلامت ایـران در تاریـخ اول مهرمـاه سـال ۹۱ تشـکیل شـد تـا خدمـات پایـه سـلامت به‌طـور یکسـان بـه تمامـی مـردم در قالـب سـازمان ارائـه شـود.

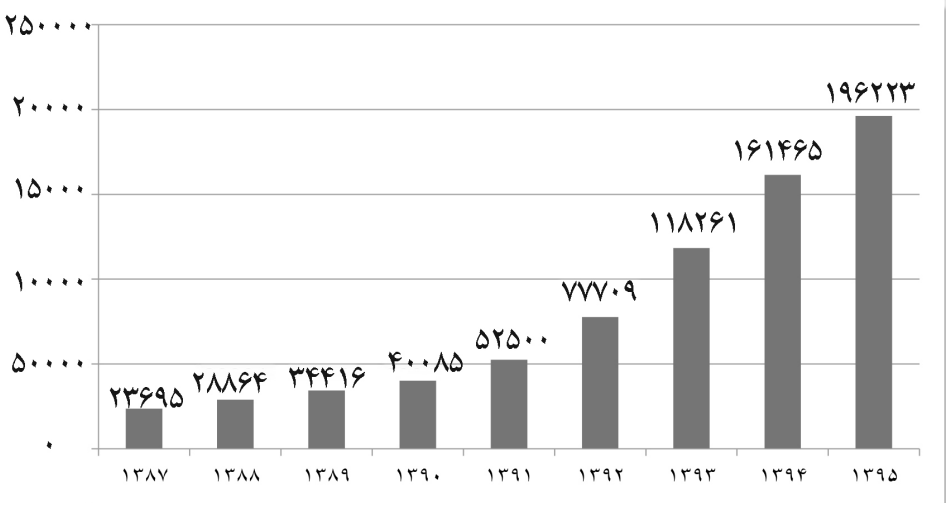
سـازمان بیمـه سـلامت ایـران مأموریـت یافـت اقدامـات لازم را به‌منظـور تمرکـز تمـام امـور بیمـه سـلامت در سـازمان صـورت دهـد و ایـن کار بـا تجمیـع سـریع بخش‌هـای بیمه‌هـای درمانـی تمـام صندوق‌هـای موضـوع مـاده ۵ قانـون مدیریـت خدمـات کشـوری و مـاده ۵ قانـون محاسـبات عمومـی کشـور بـا رعایـت مفـاد مـاده ۳۸ قانـون برنامـه پنجـم توسـعه و اساسـنامه سـازمان انجـام داد تـا بـه ایـن ترتیـب اهـداف عالیـه مدنظـر قانون‌گـذار از جملـه تجمیـع منابـع مالـی سـلامت، رفـع هم‌پوشـانی بیمه‌هـای درمانـی، برقـراری عدالـت اجتماعـی در بخـش سـلامت، تأمیـن پوشـش کامـل بیمـه سـلامت، یکسان‌سـازی سیاسـت‌ها و روش‌هـای اجرایـی حـوزه بیمـه سـلامت، تشـکیل امـور مراکـز طـرف قـرارداد، تشـکیل پرونـده سـلامت، فعال‌سـازی نظـام ارجـاع و پزشـک خانـواده و کاهـش سـهم مـردم از هزینه‌هـای درمـان بـه ۳۰ درصـد محقـق شـود.

در احـکام قانونـی برنامـه پنجـم تـا جایـی کـه بـه ادغـام بیمه‌هـای درمانـی در سـازمان بیمـه سـلامت مربـوط اسـت، اسـتثناهایی بـرای صنـدوق تأمیـن اجتماعـی در نظـر گرفتـه شـده کـه تمامـی امکانـات و خدمـات مربـوط بـه درمـان مسـتقیم (تبصـره ۲ بنـد ب) و همچنیـن تمـام دارایی‌هـا، تعهـدات، امـوال منقـول و غیرمنقـول، منابـع انسـانی، مالـی و اعتبـاری، امکانـات، سـاختمان و تجهیـزات مربـوط بـه بخـش بیمه‌هـای درمانـی (تبصـره ۴) را در بـر می‌گیـرد. درواقـع درمـورد ایـن سـازمان هیـچ چیـز بـرای واگـذاری باقـی نمی‌مانـد. بـا وجـود ایـن اگـر بخواهیـم ادغـام بیمـه درمانـی سـازمان تأمیـن اجتماعـی را در سـازمان بیمـه سـلامت بپذیریـم، می‌تـوان گفـت کـه ایـن ادغـام صرفـاً ادغـام وظایـف خریـد خدمـات درمانـی بـدون انتقـال منابـع اسـت. در ایـن صـورت سـازمان بیمـه سـلامت، خدمـات مـورد نیـاز خـود و بیمه‌شـدگان تأمیـن اجتماعـی را خریـداری و تأمیـن می‌کنـد و سـازمان تأمیـن اجتماعـی نیـز بـر اسـاس عملکـرد در

قبال ارائه خدمات (مطابق تبصره ۴ بند ب ماده ۳۸) هزینه‌های آن را می‌پردازد.

با توجه به سیاست‌گذاری وزارت بهداشت و درمان در بیمه سلامت، به‌رغم ادغام نشدن خدمات درمانی سازمان تأمین اجتماعی در سازمان بیمه سلامت، این سازمان متکفل سهم بیشتری از هزینه‌های خدمات درمانی افراد بیمه‌شده تحت پوشش خود خواهد شد. بار اضافی مالی ناشی از این سیاست‌ها در آینده برای سازمان بسیار سنگین و کمرشکن است؛ از این‌رو اصرار بر جدایی خدمات درمانی سازمان تأمین اجتماعی از سازمان بیمه سلامت در حالی که وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی سیاست‌گذاری بیمه سلامت همگانی را در اختیار دارد، وجاهت منطقی خود را از دست می‌دهد. درواقع، از زمان اجرای طرح بیمه سلامت هزینه‌های درمان سازمان تأمین اجتماعی به سرعت افزایش یافته است (نمودار ۴۱). گفتنی است بار مالی هزینه‌های بیمه سلامت برای دولت نیز کمرشکن بوده است؛ به همین دلیل دولت به‌دلیل مضیقه مالی از مرداد ماه سال ۱۳۹۶ مقرر کرد دارندگان دفترچه بیمه سلامت از این پس فقط می‌توانند به بیمارستان‌های دولتی مراجعه کنند.

نمودار ۴۱. میزان هزینه‌های درمان سازمان تأمین اجتماعی (۹۳-۱۳۸۹) ارقام به میلیارد ریال



مأخذ: سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی سال ۱۳۹۳

از مزایای ایجاد صندوق واحد بیمه درمان می‌توان به توزیع ریسک، رفع تبعیض میان شهروندان و پوشش همگانی آن اشاره کرد.

۳-۳-۴. عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری

در این قسمت عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری از نظر انواع خدمات ارائه‌شده، تعداد افراد تحت پوشش، ضریب نفوذ و میزان کفایت مستمری‌های آن ارزیابی می‌شود.

۳-۳-۴-۱. مشمولان مقررات بازنشستگی کشوری

به استناد اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، این صندوق مؤسسه‌ای بیمه‌ای است که مسئولیت اداره امور صندوق بازنشستگی مستخدمان مشمول مقررات بازنشستگی کشوری را عهده‌دار است. عمده مشمولان مقررات بازنشستگی کشوری عبارت‌اند از:

۱. مستخدمان رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری؛
۲. مستخدمان رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی؛
۳. قضات قوه قضائیه و دادگستری مشمول مقررات استخدامی قضات؛
۴. مستخدمان رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه مشمول مقررات استخدامی وزارت امور خارجه؛
۵. مستخدمان ثابت شهرداری‌های سراسر کشور به استثنای شهرداری تهران؛
۶. مستخدمان پیمانی دستگاه‌های اجرایی (متقاضی استفاده از مقررات بازنشستگی و وظیفه بازنشستگی کشوری)؛
۷. خویش‌فرمایان.

صندوق بازنشستگی کشوری مأموریت دارد برای ارائه و گسترش خدمات بیمه‌های اجتماعی در امور بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت با اهتمام به افزایش مشترکان و گسترش فعالیت‌های بیمه‌ای (عمر، حوادث و درمان تکمیلی) فعالیت کند.

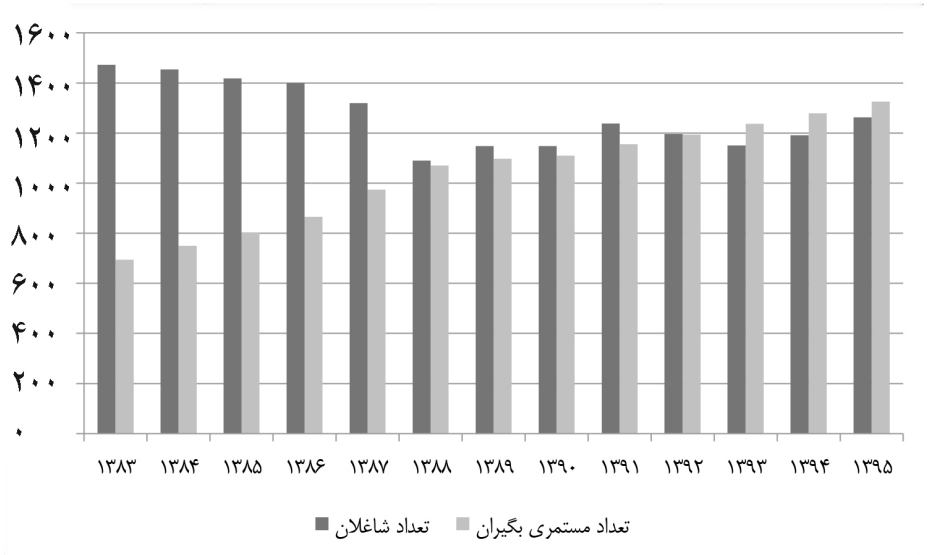
۳-۳-۴-۲. تعداد افراد تحت پوشش صندوق

در آستانه انقلاب، تعداد حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در مقایسه با امروز اندک بود و در سال ۱۳۵۷ به حدود ۱۳۲ هزار نفر می‌رسید. در سه سال اول انقلاب تعدادی از مستخدمان دولت به دلایل مختلف مشمول بازنشستگی شدند و درنتیجه آن تعداد حقوق‌بگیران صندوق در سال ۱۳۶۰ با ۴۰ درصد افزایش، به حدود ۱۸۵ هزار نفر رسید. این تعداد در ظرف ۲۰ سال به ۵۳۶ هزار نفر در سال ۱۳۸۰ رسید. بعد از آن فقط ۱۵ سال زمان لازم بود تا شمار حقوق‌بگیران صندوق در سال ۱۳۹۵ به ۱۳۲۵ هزار نفر برسد.

تعداد اعضای کسورپرداز و مستمری‌بگیر صندوق بازنشستگی کشوری در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۳ در نمودار زیر آمده است. گفتنی است که شمار این دو گروه در سال ۱۳۹۲ تقریباً برابر شد و نسبت پشتیبانی صندوق به یک رسید و از آن پس کمتر از یک شد. گفتنی است که در سال ۱۳۵۵، به ازای هر حقوق‌بگیر ۹ نفر شاغل به صندوق بازنشستگی کشوری کسور می‌پرداختند. به هر حال نسبت پشتیبانی درمورد صندوق بازنشستگی کشوری شاخص مناسبی برای سنجش پایداری مالی آن نیست؛ زیرا صندوق بازنشستگی کشوری از بدو تشکیل آن نیازمند کمک‌های مالی دولت بوده است. ضمناً این صندوق به مدت ۲۴ سال واحدی در سازمان امور استخدامی کشوری بوده که کسورات حقوق کارکنان برای دوران بازنشستگی را به آن پرداخت نمی‌کرد. از سال ۱۳۷۳ صندوق سامان جدیدی به خود گرفت و محاسبات مالی در آن آغاز شد.[۱]

۱. به نقل از رئیس صندوق بازنشستگی کشوری در ضمیمه اقتصادی شرق، اسفند ۱۳۹۳

نمودار ۴۲. تعداد شاغلان و حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری(۱۳۹۵-۱۳۸۳) (هزار نفر)



مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه

در پایان اسفند سال ۱۳۹۵، تعداد حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در حدود ۱۳۲۵ هزار نفر بودند. از این تعداد ۱۰۷۶ هزار نفر یا ۸۱/۲ درصد بازنشسته، ۱۷۴ هزار نفر یا ۱۳/۳ درصد بازنشسته متوفی و بقیه آنها ازکارافتاده یا شاغل متوفی بوده‌اند (جدول ۵۷).

جدول ۵۷. تعداد حقوق‌بگیران و مشترکان صندوق بازنشستگی کشوری در پایان اسفند ۱۳۹۵

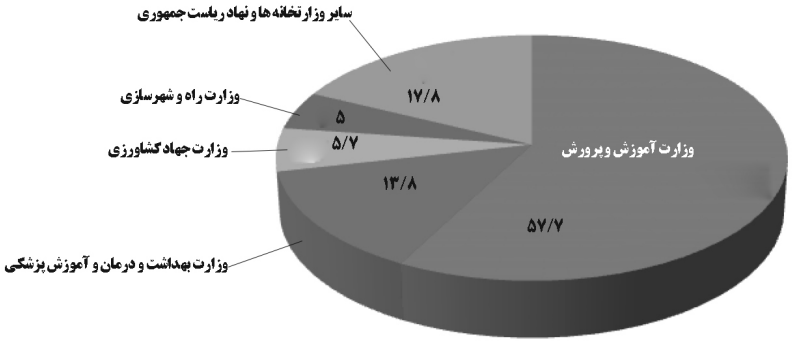
شرح	تعداد (نفر)	سهم (درصد)
جمع کل حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی	۱۳۲۵۳۸۶	۱۰۰
بازنشسته	۱۰۷۵۷۹۷	۸۱/۲
ازکارافتاده	۱۲۴۴۷	۰/۹
شاغل متوفی	۶۰۸۰۹	۴/۶
بازنشسته متوفی	۱۷۶۳۳۳	۱۳/۳
مشترکان شاغل	۱۲۶۲۳۰۰	---

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه آماری ۱۳۹۵ صندوق بازنشستگی کشوری

بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش، و وزارت بهداشت و درمان بالاترین سهم را در میان حقوق‌بگیران صندوق دارند (نمودار ۴۳). با توجه به شمار کنونی شاغلان کسورپرداز

این دو وزارتخانه، در سال‌های آینده انتظار می‌رود سهم بالای این دو وزارتخانه همچنان حفظ شود.

نمودار ۴۳. سهم وزارتخانه‌های اصلی از حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۹۵



مأخذ: مستخرج از سالنامه آماری سال ۱۳۹۵ صندوق بازنشستگی کشوری

ضریب نفوذ صندوق در سال ۱۳۷۵، ۱۴/۱۰ درصد بوده است؛ به‌عبارت‌دیگر ۱۴/۱۰ درصد شاغلان کشور تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری بوده‌اند که این نسبت در سال ۱۳۹۵ به ۱۱/۸ درصد رسیده است؛ در حالی که بخشی از جامعه هدف بالقوه از جمله کارکنان پیمانی و قراردادی دولتی نمی‌توانند صندوق بازنشستگی کشوری را صندوق بازنشستگی خود انتخاب کنند.

۳-۳-۴-۳. شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری

طی سال‌های گذشته، وضع قوانین جدید اثرگذار بر بازنشستگی کارکنان دولت، از جمله بازنشستگی‌های پیش از موعد، محدودیت استخدام‌های جدید (کاهش شدید ورودی جدید به صندوق)، جابه‌جایی سوابق بیمه‌شدگان به سایر صندوق‌ها، افزایش شدید حقوق بازنشستگان با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و...، موجب شده که این صندوق تا حد چشمگیری به بودجه دولت وابسته شود؛ به نحوی که در سال ۱۳۹۲، حدود ۷۵ درصد هزینه‌های آن از محل کمک‌های دولت (بودجه عمومی) تأمین شده است.

تشدید وابستگی صندوق بازنشستگی کشوری به بودجه عمومی، یکی از چالش‌های جدی نظام رفاه و تأمین اجتماعی است.

شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری در جدول (۵۸) آمده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود میانگین مدت پرداخت حقوق در این صندوق بیشتر از میانگین مدت پرداخت کسور از زمان اشتغال است. ضمناً پوشش حمایتی صندوق کمتر از یک است. با توجه به این دو شاخص و بالا بودن شاخص نرخ جایگزینی، بخش مهمی از علل ناپایداری مالی صندوق کاملاً واضح می‌شود. قطعاً با کاهش تعداد بازنشستگی‌های زودهنگام و اصلاح سن بازنشستگی می‌توان به بخشی از این مشکل فائق آمد.

جدول ۵۸. شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۵

شاخص	واحد	مقدار
متوسط حقوق پرداختی ماهانه (میانگین حقوق حقوق‌بگیران)	ریال	۱۵۱۱۹۳۷۰
میانگین مدت پرداخت حقوق		
(میانگین دریافت حقوق از تاریخ بازنشستگی تا قطع رابطه مالی)	سال	۲۷/۰
میانگین مدت خدمت (میانگین مدت پرداخت کسور از زمان اشتغال)	سال	۲۸/۷۹
پوشش حمایتی (نسبت تعداد شاغلان کسورپرداز به تعداد حقوق‌بگیران)		۰/۹۵
نرخ جایگزینی (میانگین حقوق حقوق‌بگیران به میانگین حقوق شاغلان)	درصد	۹۲
نرخ نفوذ خدمات (تعداد خدمات گیرندگان صندوق به کل جمعیت کشور)	درصد	۴/۲۹
میانگین سن بازنشستگی (سن بازنشسته در تاریخ بازنشستگی)	سال	۵۰/۷۸
میانگین سن فعلی بازنشستگان (در پایان اسفند ۱۳۹۵)	سال	۶۲/۵۱

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه

۳-۳-۴-۴. خدمات رفاهی و حمایتی صندوق بازنشستگی کشوری

تمـام کارکنـان دولـت مشـمول بیمه سـلامت هسـتند و صنـدوق بازنشسـتگی برخلاف سـازمان تأمیـن اجتماعـی بـه بیمـه درمانـی اعضـای شـاغل و بازنشسـته خـود اقـدام نمی‌کنـد؛ بـه همیـن دلیـل سـهم بیمـه کارمنـد و دولـت در صنـدوق از سـازمان تأمیـن اجتماعـی کمتـر اسـت؛ امـا صنـدوق بـه بیمـه تکمیلـی درمـان بازنشسـتگان و وظیفه‌بگیـران و بیمـه عمـر و حـوادث برخـی از افـراد تحـت پوشـش خـود اقـدام می‌کنـد و بخشـی از هزینـه آن را می‌پـردازد. خدمـات رفاهـی صنـدوق در جـدول زیـر برحسـب نـوع خدمـات و تعـداد هـر یـک نشـان داده شـده اسـت.

جدول ۵۹. خدمات رفاهی و حمایتی صندوق بازنشستگی کشوری به تفکیک سال

سال	تعداد کمک‌هزینه افراد در تورها	تعداد وام	تعداد کمک بلاعوض	تعداد افراد تحت پوشش بیمه تکمیلی	تعداد افراد تحت پوشش بیمه عمر و حوادث	تعداد غرامت‌های پرداختی بیمه عمر و حوادث	کارت منزلت
۱۳۹۰	۱۱۹۵۳۵	۴۲۱۸۷	۳۴۱	۲۳۰۰۰۰۰	۱۰۱۲۴۶۶	۶۵۹۰	۳۳۵۶۰
۱۳۹۱	۱۴۲۳۴۲	۶۲۱۲۰	۳۱۴	۲۲۰۰۰۰۰	۱۰۰۳۰۰۰	۶۲۰۲	۳۰۴۰۰
۱۳۹۲	۱۵۱۸۱۵	۶۴۱۱۶	۱۶۲	۲۰۵۸۰۱۵	۱۰۴۱۱۵۵	۶۳۸۹	۴۵۱۶۰
۱۳۹۳	۴۶۹۲۷	۱۹۶۴۵۰	۲۳۲	۲۰۱۰۰۰۰	۱۰۳۴۶۱۳	۶۳۶۲	۲۸۰۰۰
۱۳۹۴	۴۷۱۸۴	۲۱۳۰۹۰	۱۴۵	۲۰۰۰۰۰۰	۱۰۲۲۹۳۷	۶۳۰۸	۲۸۹۴۵
۱۳۹۵	۷۲۲۵۷	۲۱۳۵۹۸	۰/۰	۱۹۵۲۰۵۲	۹۸۸۷۱۳	۵۲۹۰	۱۷۱۲۲

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۶)، سالنامه ۱۳۹۵

فهرست منابع فصل سوم

- ادغـام صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان جهـاد کشـاورزی در صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری مصـوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۱.
- اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶هیئت‌وزیران.
- اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، مصوب ۲۰/ ۴ /۱۳۸۹ هیئت‌وزیران.
- بانک جهانی (۲۰۱۷)، ارزیابی نظام بازنشستگی در ایران، ترجمه مجید حسن‌زاده.
- بانک جهانی، گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۷– ۲۰۱۶).
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ۹۳–۱۳۳۸.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری زمانی شاخص قیمت بهای کالاها و خدمات مصرفی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی شماره ۸۷.
- پژوهشکده عالی تأمین اجتماعی (۱۳۹۵)، آشنایی با تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی.
- خمینی، روح‌اله (۱۴۲۳ق)، ولایت فقیه، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- روزنامه دنیای اقتصاد، ضمیمه روزنامه دنیای اقتصاد، باد ما را خواهد برد، ۱۷ مهر ۱۳۹۵.
- سازمان تأمین اجتماعی، سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، سال ۱۳۹۴.
- سازمان تأمین اجتماعی، ماهنامه قلمرو رفاه، ۱۳۹۴.
- سـازمان تأمیـن اجتماعـی، معاونـت اقتصـادی و برنامه‌ریـزی (اسـفند ۱۳۹۵)، گـزارش توصیفـی جامـع مسـتمری‌بگیران تـا پایـان سـال ۱۳۹۴.
- سازمان خصوصی‌سازی، گزارش عملکرد تفصیلی سازمان خصوصی‌سازی.
- سـازمان مدیریـت و برنامه‌ریـزی کشـور (۱۳۸۰)، برنامـه سـوم توسـعه اقتصـادی، اجتماعـی و فرهنگی جمهوری اسـلامی (۱۳۸۳–۱۳۷۹).
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴)، سند برنامه ششم.
- سـازمان مدیریـت و برنامه‌ریـزی کشـور (۱۳۹۴) خلاصـه سـند برنامـه راهبـردی بخـش رفـاه و تأمیـن اجتماعی.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴) مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵)، نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۶)، نشریه آماری صندوق بازنشستگی کشوری، زمستان ۱۳۹۵
- صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه آماری ۱۳۹۴.
- صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه آماری ۱۳۹۵.
- صندوق بازنشستگی کشوری، نشریه ثمر شماره ۳۱۹ فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۶.
- طایی، حسن، خاندوزی، احسان و ذبیحی، زهرا (۱۳۹۴)، محاسبه سهم بری عوامل کار و سرمایه در فعالیت‌های اقتصادی با استفاده از جداول داده-ستانده و ماتریس حسابداری اجتماعی.
- عرب مازار یزدی، علی و همکاران (۱۳۹۵)، اقتصاد غیررسمی در ایران، اتاق بازرگانی، صنایع ، معادن و کشاورزی تهران.
- فیرحی، داود (۱۳۹۴)، فقه و سیاست در ایران معاصر؛ تحول حکومت‌داری و فقه حکومت اسلامی، تهران نشر نی.
- فیرحی، داود(۱۳۹۱)، فقه و سیاست در ایران معاصر؛ فقه سیاسی و فقه مشروطه، تهران نشر نی.
- قانون اصلاح پاره‌ای مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی بانوان شاغل و خانواده سایر کارکنان، مصوب ۱۳۷۹.
- قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی، مصوب سال ۱۳۸۸.
- قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۶۸.
- قانون برنامه پنجم توسعه کشور، مصوب سال ۱۳۸۹.
- قانون برنامه سوم توسعه کشور، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۷۹.
- قانون برنامه ششم توسعه کشور، مصوب ۶ اسفند ۹۵.

- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۸۳.
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶
- قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه مصوب سال ۱۳۷۳.
- گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۷- ۲۰۱۶).
- گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۷- ۲۰۱۶).
- گزیده‌های آماری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی۱۳۹۶، شماره ۲۹.
- متمم قانون اساسی، مصوب ۱۴ ذی‌القعده ۱۳۲۴.
- مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵.
- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن در سال‌های مختلف.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، نگاهی به جایگاه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) در بازار سرمایه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اجتماعی- فرهنگی (آبان ۱۳۹۶)، بررسی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی و ضرورت اصلاحات بنیادی در آن (علل و اقدامات فوری مورد نیاز).
- مشیری، حسین، ۱۳۹۴، بحران بدهی‌های دولت، ماهنامه قلمرو رفاه، شماره سوم.
- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۷۸)، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- مهدویان، محمدهادی (۱۳۹۳)، مشکلات بخش مالی و بانکی در اقتصاد ایران، اولین اجلاس اقتصاد ایران، ۱۴ و ۱۵ دی‌ماه ۱۳۹۳.
- نشریه ثمر شماره ۳۱۹ فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۶.
- وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی، معاونت حقوقی و امور مجلس، دفتر قوانین و مقررات (۱۳۹۳)، مجموعه قانون تأمین اجتماعی و آیین‌نامه‌های آن.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۵)، گزیده‌های آماری شماره بیست و پنجم- زمستان ۱۳۹۵، مرکز آمار و اطلاعات راهبردی.

- وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعـی، معاونـت رفـاه اجتماعـی زمسـتان ۱۳۹۴، وضعیـت موجـود صندوق‌هـای بازنشسـتگی.
- ویژه‌نامه اقتصادی روزنامه شرق، اسفند ۱۳۹۳.
- ویلیام.جـی. بامـول، رشـد بهـره‌وری، همگرایـی و رفـاه: داده‌هـای آمـاری درازمـدت بیانگـر چیسـت، ترجمـه بهـروز هـادی زنوزریـال نشـریه پژوهش‌هـای اقتصـادی ایـران، پاییـز ۱۳۷۵، شـماره ۲.
- هـادی زنـوز، بهـروز (۱۳۹۴)، موانـع نهـادی و سـاختاری رشـد پایـدار اقتصـادی در ایـران، مرکـز پژوهش‌هـای مجلـس شـورای اسـلامی.
- هـادی زنـوز، بهـروز و برمکـی افشـین (۱۳۹۵)، ارزیابـی سیاسـت‌های پولـی و نظـام بانکـی در ایـران (چـرا نظـام بانکـی ایـران در خدمـت توسـعه صنعتـی و اقتصـادی نیسـت)، اتـاق بازرگانـی، صنایـع، معـادن و کشـاورزی اسـتان خراسـان رضـوی.
- Asian Productivity Organization (APO), databook, 2016.
- Blake, David(2003), Financial System Requirements for Successful Pension Reform, Pension Institute, Brikbeck College University of London.
- IMF (2017) Technical Assisstance Report, IRI, Pension System assessment.
- Levinson, Mark (2014), Guide to Financial Markets, Sixth Edition, the Economist.
- Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi (2015), An assessment of recent Iranian fertility trends using parity progression ratios. (http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol32/58).
- OECD with contributions from IMF and World Bank Group، *The Labour Share in G20 Economies*, ILO, Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya, Turkey, 26-27 February 2015
- Pallares-Miralles et al (2012 .)International Patterns of Pension Provision II. A Worldwide Overview of Facts and Figures, The World Bank. Social Protection and Labor. Discussion paper.
- Rajaee, Farhang, (1997), Iranian Perspectives on the Iran-Iraq War, University Press of Florida.
- United Nation, 2015, World Population Prospects: The 2015 Revision, Department of Economic and Social Affairs.
- OECD(2017), Pension Funds in Figures.

فصل چهارم:

چالش‌های پیش روی صندوق‌های بازنشستگی در آینده دور (درازمدت)

یکی از اهداف مهم این مطالعه عبارت است از شناخت چالش‌های پیش روی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به‌منظور تسهیل سیاست‌گذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی. شناخت علمی تاریخ تحول نهادها و چالش‌های پیش روی آنها، مستلزم در اختیار داشتن نظریه پایه و مطالعه روشمند آن نهادها با ارجاع به آن چارچوب نظری است.

چارچوب نظری این مطالعه بر اساس رویکرد اقتصاد سیاسی بنا شده است. درواقع، نتایج تحلیل تاریخی- که در فصل دوم صورت گرفت- بیانگر آن است که این دو طرح بازنشستگی را دولت مدرن و در پاسخ به نیازهای جامعه در حال گذار ایران بنیاد نهاده است. درواقع، با پایه‌گذاری دولت نوین در کشور و گسترش دستگاه‌های دولتی جدید، ضرورت ایجاد طرح بازنشستگی کارکنان کشوری و لشکری پیش آمد و به دنبال نوسازی اقتصاد ملی و پیدایش طبقه کارگر جدید از طریق ایجاد صنعت ماشینی و اجرای پروژه‌های عمرانی در حوزه راه و راه‌آهن، دولت ضرورت ایجاد طرح بازنشستگی کارگران را مطرح کرد. بدیهی است سیاست‌هایی که قانون‌گذاران و دولت‌ها در هر دوره اتخاذ می‌کنند، بر اساس ایدئولوژی حاکم در آن دوره و با توجه به خواسته‌های جامعه مدنی و محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی پیش روی دولت‌ها شکل می‌گیرند؛ از این‌رو می‌توان استدلال کرد که انتخاب این چارچوب نظری با آگاهی بر ساز و کار سیاست‌گذاری عمومی صورت گرفته است.

در توضیح این رویکرد باید گفت که اقتصاد سیاسی، نتایج سیاسی و اقتصادی هر سیاستی را با بررسی عوامل اقتصادی از یکسو و مشوق‌ها و محدودیت‌های سیاسی از سوی دیگر توضیح می‌دهد. در اقتصاد سیاسی این پرسش مطرح می‌شود که چگونه محدودیت‌های سیاسی بر انتخاب سیاست‌ها در بخش عمومی و خروجی‌های آن (به‌صورت پیامدهای اقتصادی و اجتماعی) تأثیر می‌گذارد.

دلیل دیگر برای انتخاب چارچوب نظری اقتصاد سیاسی این است که اصلاح نهادهای رفاهی و بازنشستگی مربوط به حوزه بازتوزیع درآمدهاست. در اینجا با توزیع بین نسلی پس‌اندازهای نسل کنونی در میان نسل آینده سر و کار داریم؛ بنابراین ماهیت تصمیماتی که در هر دوره در حوزه اصلاح نظام رفاه و تأمین اجتماعی اتخاذ می‌شود، خصلت سیاسی دارد. واقعیت این است که در اینجا با سیاست بهینه پارتویی سر و کار نداریم؛ زیرا افزایش رفاه هر نسل مستلزم کاهش رفاه نسل دیگر است و رفاه کلی جامعه را افزایش نمی‌دهد؛ از این‌رو اصلاح نظام بازنشستگی مستلزم درک عمیق از اولویت‌های ذینفعان و محیط سیاسی است که در آن چنین اقدامی انجام می‌شود.[1]

در فصول دوم و سوم با عنایت به چارچوب نظری فوق عوامل زیر در مرکز توجه قرار گرفت:

۱. شناخت عوامل محیطی در هر دوره ، شامل تحلیل بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛
۲. نحوه طراحی نظام رفاه و تأمین اجتماعی در هر دوره با تأکید بر ساختار حاکمیتی و سیاست‌گذاری در هر دو نهاد؛
۳. نحوه معماری کلی سیستم بازنشستگی و پارامترهای عملیاتی آن در این نهادها؛
۴. ارزیابی عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری با تأکید بر نوع خدمات و پوشش جمعیت و نیروی کار توسط این دو طرح.

---

۱. در این مورد نگاه کنید به: پامپ، اولیور (۲۰۱۵)، اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی، مترجم علی‌رضا اشرفی احمدآباد، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران ۱۳۹۵.

بدیهی است شاخص‌های ارزیابی عملکرد صندوق‌های بازنشستگی فراتر از موارد یادشده در بند ۴ فوق است و مواردی مانند پوشش افراد در سن کار و شاغل، پایداری مالی، کفایت مستمری‌ها، عدالت و برابری، امنیت مزایا در برابر انواع ریسک‌ها و نداشتن قطعیت‌ها و کارایی اقتصادی را نیز شامل می‌شود. ارزیابی این شاخص‌ها در این مرحله انجام خواهد گرفت. به اعتقاد ما بی‌توجهی به اصول بیمه‌ای در مقررات‌گذاری و اجرا در حوزه‌های فوق موجب بروز چالش‌های عمده در نظام بازنشستگی کشور شده است.

در این فصل، علاوه بر ارزیابی شاخص‌های فوق، چشم‌انداز تحول شاخص‌های محیطی و بستر سیاسی با توجه به عوامل زیر ترسیم خواهد شد تا بتوان تصویر روشن‌تری از کم و کیف چالش‌های پیش روی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در افق آینده به دست داد:

- تحول نظام سیاسی و ضرورت تغییر نگاه مسئولان به نظام رفاه اجتماعی در ایران؛
- پیش‌بینی تحولات جمعیتی و تأثیر آن بر عرضه نیروی کار و کهن‌سالی جمعیت؛
- محدودیت‌های رشد اقتصادی و تأثیر آن بر تقاضای نیروی کار و ورودی صندوق‌ها؛
- تحول بازارهای مالی و پیامدهای آن بر استفاده از ذخایر صندوق‌های بازنشستگی.

به نظر ما بدون پیش‌بینی شاخص‌های محیطی نمی‌توان پیشنهادهایی ارائه داد که با توجه به محدودیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اجرا شود.

۴-۱. پوشش بیمه‌ای جمعیت در سن کار، فعال و شاغل

در سال ۱۳۹۵ سن جمعیت در کار در ایران (افراد واقع در سنین ۱۵ تا ۶۴ سال) ۵۵/۸ میلیون نفر و نرخ مشارکت اقتصادی این افراد ۴۵/۱ درصد بود؛ بدین ترتیب جمعیت فعال کشور ۲۵/۲ میلیون نفر بوده است. از این تعداد در حدود ۳/۲ میلیون نفر بیکار و حدود ۲۲ میلیون نفر شاغل بوده‌اند.[۱] در همان سال تعداد افراد شاغل بیمه‌شده در صندوق‌های

۱. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ و نتایج طرح آمارگیری نیروی انسانی، گزارش سال ۱۳۹۵.

بازنشستگی به استثنای صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر حدود ۱۶ میلیون نفر و با در نظر گرفتن آن حدود ۱۷.۳ میلیون نفر بوده است (جدول ۴۴ فصل ۳)؛ بدین ترتیب می‌توان گفت در سال ۱۳۹۵ وضعیت پوشش بیمه‌های اجتماعی در ایران به شرح جدول (۶۰) است.

جدول ۶۰. پوشش بیمه‌ای جمعیت در سن کار، فعال و شاغل کشور در سال ۱۳۹۵

شرح	واحد	بدون محاسبه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر	با محاسبه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر
جمعیت شاغل تحت پوشش	میلیون نفر	۱۶/۰	۱۷/۳
پوشش جمعیت در سن کار (۱۵ تا ۶۴ سال)	درصد	۲۸/۶	۳۱/۰
پوشش جمعیت فعال (۱۵ تا ۶۴ سال)	درصد	۶۳/۴	۶۸/۷
پوشش جمعیت شاغل (۱۵ تا ۶۴ سال)	درصد	۷۲/۷	۷۸/۶

مستخرج از نتایج طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران (۱۳۹۵) و جدول شماره ۴۴ همین گزارش

به‌طوری که ملاحظه می‌شود پوشش جمعیت در سن کار در کشور پایین است. علل آن نیز همان‌طور که در فصل سوم به‌تفصیل توضیح داده شد، عبارت است از:

۱. پایین بودن نرخ مشارکت اقتصادی نیروی کار که به‌طور عمده ناشی از مشارکت اندک زنان در فعالیت‌های اقتصادی است؛

۲. بیکاری ۳/۲ میلیون نفری نیروی کار و اشتغال ناقص زمانی ۱۰/۳ درصد شاغلان؛

۳. گسترده بودن فعالیت‌های غیررسمی و خوداشتغالی در کشور؛

با توجه به تحلیل فوق در درازمدت ممکن است بخش کمتری از افراد سالخورده کشور از مزایای مستمری بازنشستگی برخوردار شوند.

پوشش جمعیت فعال کشور بیش از دو برابر پوشش جمعیت در سن کار آن است؛ اما باید توجه داشت پوشش بیمه بیکاری در کشور ناچیز است. بالاخره پوشش جمعیت شاغل بدون محاسبه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر ۷۲/۷ درصد و با محاسبه آن ۷۸/۶ درصد است.

افزایش پوشش بیمه بازنشستگی در دوره برنامه ششم به دلیل رشد اندک اقتصادی، سهم بالای جمعیت زیر خط فقر -که باید تحت برنامه‌های حمایتی قرار گیرند- و مشکلات اجرای طرح بیمه روستاییان و عشایر کند خواهد بود.

۴-۲. ارزیابی پایداری مالی در صندوق‌های بازنشستگی ایران

صندوق‌های بازنشستگی در کشور ما از نوع مزایای معین هستند.[1] بخش عمده این صندوق‌ها با اندوخته‌گذاری جزئی[2] فعالیت می‌کنند و برخی از آنها بدون اندوخته‌اند.[3] در صندوق‌های مبتنی بر مزایای معین، تعهدات طرح در قبال افراد بازنشسته به تناسب افزایش سال‌های اشتغال افزایش می‌یابد و ارتباط مستقیمی میان پرداخت‌ها و دریافت‌های هر فرد وجود ندارد. طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر مزایای معین عموماً تحت نظر و ضمانت دولت فعالیت می‌کنند، کارکرد بازتوزیعی (در ترازهای افقی و عمودی) دارند و حمایت بین نسلی را فراهم می‌کنند؛ یعنی به توزیع درآمد میان نسل‌های متوالی می‌پردازند. تجربه کشورهای پیشرفته نشان می‌دهد که چشم اسفندیار این طرح‌ها حساسیت توازن مالی آنها به تحولات جمعیتی است.

از آنجا که در صندوق‌های بازنشستگی ایران منابع اصلی مالی از طریق دریافت حق بیمه اجباری تأمین می‌شود و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها سهم بزرگی در تأمین منابع مالی صندوق‌ها ندارد، این صندوق‌ها به‌شدت تحت تأثیر تغییرات اعضای شاغل اصلی (ورودی) و تعداد مستمری‌بگیران (خروجی) قرار دارند. بدیهی است در وضعیتی که نسبت پشتیبانی در این صندوق‌ها کاهش می‌یابد، تغییر نرخ حق بیمه، افزایش سن بازنشستگی یا کاهش مزایای بازنشستگی باید در دستور کار قرار گیرد. افزایش نرخ حق بیمه به زیان کارکنان جوان‌تر شاغل و به نفع مستمری‌بگیران است و کاهش مزایای بازنشستگی به زیان مستمری‌بگیران است؛ بنابراین اصلاحات بازنشستگی بازندگان و برندگانی دارد؛ اما

1. Defined Benefit (DB)
2. Partial Funded
3. Pay As You Go

دولت و مجلس در ایران با توجه به افق زمانی محدود خود، مشروعیت سیاسی خود را در کوتاه‌مدت و میان‌مدت تعریف می‌کنند و به عواقب اقتصادی و اجتماعی تصمیمات خود درمورد صندوق‌های بازنشستگی توجهی ندارند. در فصل سوم نشان داده شد که تصمیمات دولت در موارد زیر چه تأثیرات منفی را بر تعادل مالی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری گذاشته است:

- سیاست افزایش جمعیت در دهه اول انقلاب (۱۳۶۷-۱۳۵۸) با یک وقفه زمانی ۲۰ ساله تأثیر مهمی بر افزایش جمعیت در سن کار و جمعیت فعال گذاشت. درواقع خیل عظیم متولدین این دوره در سال‌های (۱۳۸۷-۱۳۷۸) به‌تدریج در سن کار قرار گرفته‌اند و بخشی از آنها وارد بازار کار شدند.
- سیاست گسترش سریع و بی‌سابقه آموزش عالی، بدون توجه به نیازهای بازار کار به‌طور عمده به‌مثابه ضربه‌گیر بازار کار عمل کرد؛ اما در اینجا نیز با یک وقفه زمانی شاهد سرریز جمعیت جوان تحصیل‌کرده به بازار کار بوده‌ایم. در دوران برنامه ششم نیز ورود این گروه از جوانان به بازار کار در مقیاس بی‌سابقه استمرار خواهد داشت.
- دولت‌های پس از انقلاب نتوانستند از طریق تعریف درست چارچوب مالکیت خصوصی و تضمین اجرای آن، اتخاذ سیاست همزیستی مسالمت‌آمیز را در مناسبات بین‌المللی و بهبود محیط کسب و کار، زمینه مساعدی برای پی‌ریزی بنیان‌های لازم برای رشد پایدار اقتصادی فراهم کنند؛ به همین دلیل رشد اقتصادی کشور پس از انقلاب بسیار کند و پرنوسان بود و همین عامل موجب کاهش تقاضای نیروی کار، افزایش نرخ بیکاری و کاهش نرخ مشارکت اقتصادی نیروی کار در کشور شد؛ بدین ترتیب ورودی سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی کاهش یافت.
- متکی بودن رشد اقتصادی در کشور به انباشت سرمایه و نداشتن پیشرفت فنی موجب سهم ناچیز نیروی کار در درآمدها شده و مبلغ کسورات بازنشستگی

کارمندان و کارگران نیز به‌تبع آن درخور توجه نیست. این عامل نیز بر وخامت وضع مالی صندوق‌های بازنشستگی می‌افزاید.

- دولت و مجلس با اتخاذ سیاست‌های نادرست درصدد برآمدند با تسهیل بازنشستگی زودهنگام افراد مشمول طرح‌های بیمه بازنشستگی، فرصت‌های شغلی بیشتری برای جوانان جویای کار فراهم آورند؛ اما برخلاف انتظار، با بازگشت مجدد بازنشستگان به بازار کار مواجه شدند. این تصمیمات با افزایش خروجی طرح‌های بازنشستگی بر بار مالی صندوق‌ها افزود.
- دولت و مجلس پا را از این هم فراتر نهادند و با نادیده گرفتن قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی تمایز میان حمایت‌های اجتماعی را با حمایت‌های بیمه‌ای نادیده گرفتند؛ بدین معنی که ورود افراد مسن را به صندوق‌ها تسهیل کردند و خروج آنها را از صندوق‌ها به‌رغم سابقه اندک پرداخت حق بیمه مجاز دانستند. این نیز ضربه مهلکی به صندوق‌های بازنشستگی به‌ویژه بزرگ‌ترین آنها یعنی سازمان تأمین اجتماعی بود.
- تعهدات مالی اضافی قانون‌گذار برای بازنشستگی‌های زودهنگام و امتیازات حمایتی که بر عهده دولت گذاشته بود، به‌موقع پرداخت نشد و همین امر بر وخامت وضع مالی صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری و سازمان تأمین اجتماعی افزود.
- درواقع دولت به استقلال نسبی طرح‌های بازنشستگی بی‌توجه شد و محاسبات بیمه‌ای جدی برای شناسایی بدهی‌های ضمنی آن در حوزه طرح‌های بازنشستگی تحت حمایت آن عملاً نادیده گرفته شد. طبعاً در این وضعیت موضوع اصلاحات بیمه‌ای از دستور کار دولت‌ها خارج ماند.
- گفتنی است خلأ ناشی از نبود سازمانی نظارتی (رگولاتوری) که بر اساس محاسبات بیمه‌ای چارچوب‌های مشخصی برای فعالیت صندوق‌های بازنشستگی تنظیم کند و از تغییرات خودسرانه دولت و قانون‌گذار درمورد نرخ حق بیمه و میزان مستمری‌ها، شرایط ورود به صندوق‌ها، مدت پرداخت حق بیمه و قواعد

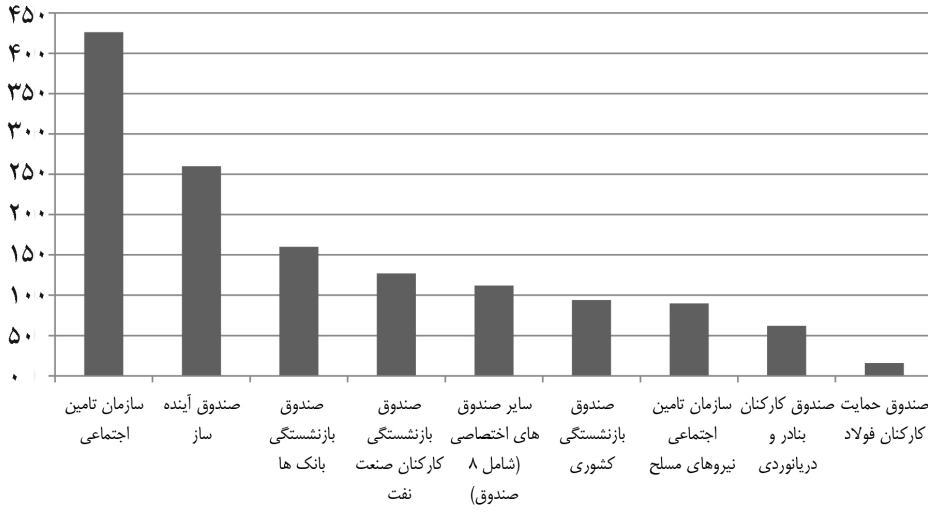
ناظر بر بازنشستگی و برخورداری از مزایای بازنشستگی جلوگیری کند، عرصه را برای یکه‌تازی دولت و مجلس در این حوزه بازگذاشت.

- نبود تشکل‌های قوی کارگری و کارفرمایی و ساختار مدیریتی و حاکمیتی سازمان تأمین اجتماعی، همچنین صندوق بازنشستگی کشوری نیز سبب شد مأموران دولتی در رأس این دو نهاد و هیئت‌مدیره آنها قرار گیرند و منویات دولت را در این سازمان‌ها پیش ببرند.
- به‌طور خلاصه می‌توان گفت ناپایداری مالی در سازمان تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری و بازنشستگی لشکری، که انتظار می‌رفت در درازمدت به دلیل تحولات جمعیتی در پیش روی این صندوق‌ها قرار گیرد، با اتخاذ سیاست‌های نادرست تسریع شد و پیش از موعد قابل پیش‌بینی به مرحله حاد خود رسید. گفتنی است تعداد بازنشستگان در سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۸۴ سه برابر شد. افزایش تعداد بازنشستگان در کنار تغییر نکردن زیاد تعداد شاغلان در این دوره سبب کاهش درخور توجه نسبت پشتیبانی شد؛ به نحوی که این نسبت در صندوق‌های بازنشستگی از ۶ به ۳ تنزل یافت.

امروزه بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی بزرگ ایران در مرحله بلوغ یا پس از آن قرار دارند. در این مرحله نسبت پشتیبانی به‌دلیل کاهش ورودی و افزایش خروجی صندوق، همچنین افزایش امید به زندگی کاهش می‌یابد و خالص ارزش حال دارایی‌ها و منابع درآمد مورد انتظار آتی صندوق کمتر از ارزش حال تعهدات درازمدت آن می‌شود و همین امر ناترازی مزمن مالی را در صندوق‌های بازنشستگی به وجود می‌آورد. در ایران این چالش ذاتی با تسهیل بازنشستگی‌های زودهنگام و تحمیل تعهدات حمایتی به صندوق‌هایی که ماهیت بیمه‌ای دارند توأم شده و ناپایداری مالی صندوق‌ها را تسریع و تشدید کرده است. امروزه نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری نیروهای مسلح و فولاد کمتر از یک است (نمودار ۴۴). باید توجه داشت که هر سه این صندوق‌ها برای تأمین مالی پرداخت مستمری‌ها از بودجه عمومی کشور کمک دریافت می‌دارند. این

نسبت در سایر صندوق‌ها نیز چندان رضایت‌بخش نیست.

نمودار ۴۴. نسبت پشتیبانی در طرح‌های بازنشستگی منتخب (۱۳۹۵) به ازای هر ۱۰۰ نفر مستمری‌بگیر در صندوق‌های بازنشستگی



مأخذ مستخرج از جدول ۴۴ فصل سوم

با مطالعه این نمودار نکات مهمی درمورد وضعیت ناپایدار مالی صندوق‌های بازنشستگی کشور مشخص می‌شود:

- تنها صندوق دولتی که وضعیت مالی مناسبی دارد، صندوق بازنشستگی کشاورزان، روستاییان و عشایر است؛ اما باید به‌خاطر داشت که این صندوق فعالیت خود را از سال ۱۳۹۱ آغاز کرده و بسیار جوان است. به نظر می‌رسد با گذشت زمان و افزایش مستمری‌بگیران این صندوق و ناتوانی دولت در پرداخت تعهدات قانونی خود به آن، وضعیت مالی آن به‌سرعت به وضعیت بحرانی سایر صندوق‌ها نزدیک خواهد شد.
- صندوق تازه تأسیس حمایت وکلا نیز از وضعیت مناسبی برخوردار است. اما باید توجه داشت که این صندوق کوچک است و در سال ۱۳۹۳ تنها ۳۰ هزار عضو بیمه

پرداز داشته است.

- بعد از دو صندوق تازه تأسیس فوق، چنین به نظر می‌رسد که وضعیت مالی سازمان تأمین اجتماعی در میان سایر صندوق‌ها بهتر است؛ اما با توجه به تحلیلی که در این فصل ارائه می‌شود، می‌توان نتیجه گرفت این سازمان در مرز ناپایداری مالی قرار دارد و وضعیت مالی آن در آینده وخیم خواهد شد.
- نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح و صندوق کارکنان فولاد از یک کمتر، و در هر سه صندوق مصارف بر منابع پیشی گرفته است. همان‌طور که در فصل سوم توضیح داده شد، این صندوق‌ها به‌شدت به کمک‌های مالی دولت وابسته‌اند. در آینده نیز به دلیل آنکه ممکن است ورودی اعضای شاغل به این صندوق‌ها کاهش و خروجی (مستمری‌بگیران) آنها افزایش یابد، این کسری‌ها تشدید خواهد شد و این مسئله بار گران و تحمل‌نشدنی را بر بودجه عمومی دولت تحمیل خواهد کرد.
- وضعیت مالی تعداد زیادی از صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی نیز وخیم است؛ یعنی نسبت پشتیبانی در این صندوق‌ها اندک، نسبت مصارف به منابع نزدیک به یک و نرخ جایگزینی در آنها بالاست؛ برای مثال در سال ۱۳۹۳ نسبت پشتیبانی در صندوق صنایع ملی مس ایران ۰/۰۵، کارکنان فولاد ۰/۱۶، بانک مرکزی ۰/۶۱، سازمان بنادر و کشتیرانی ۰/۶۲ و صدا و سیما ۰/۹۸ بوده است.[۱] این نسبت در صندوق بازنشستگی صنعت نفت، هواپیمایی هما، بیمه مرکزی و شهرداری تهران کمتر از ۱/۵ است و این رقم نیز بیانگر ناپایداری مالی این صندوق‌هاست. کوچک بودن اغلب این صندوق‌ها آنها را در مقابل ریسک‌های محیطی آسیب‌پذیرتر کرده است؛ اما برخی از این صندوق‌ها دارایی‌های ارزشمندی دارند که ارزش حال آنها تکافوی ارزش حال مخارج آتی این صندوق‌ها را تا مدت مدیدی می‌دهد. درواقع، واگذاری برخی از شرکت‌های وابسته به بانک‌ها و هولدینگ‌های بزرگ صنعتی و

۱. تجارت فردا، ۱۷ مهر ۱۳۹۵ ، صص ۴۶ و ۴۷.

معدنی به صندوق‌های بازنشستگی به قیمتی کمتر از ارزش بازار آنها، گویای آن است که دولت در زمانی که سهامدار اصلی بانک‌ها و شرکت‌هایی بوده که در دهه ۱۳۸۰ خصوصی شده‌اند، یارانه پنهان زیادی از بیت‌المال به این صندوق‌ها پرداخته است.

سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح کشور که بزرگ‌ترین طرح‌های بازنشستگی عمومی کشور را تشکیل می‌دهند، از پرداخت تعهدات مالی خود ناتوان‌اند؛ یعنی تفاضل ارزش حال کسورات آنها و تعهدات مستمری‌شان کمتر از ارزش دارایی‌های آنهاست. درضمن، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح با مشکل نقدینگی نیز مواجهند؛ یعنی قادر به پرداخت مستمری‌های جاری خود نیستند و به دریافت کمک از بودجه دولت نیازمندند. ممکن است ذخایر سازمان تأمین اجتماعی نیز تا سال ۱۴۰۶ به پایان برسد و در آن زمان این سازمان محتاج کمک دولت خواهد شد(IMF, ۲۰۱۷, P.۶).

محاسبات بیمه‌ای صندوق بین‌المللی پول گویای آن است که در افق زمانی ۲۰۸۰-۲۰۱۷، ارزش کنونی تعهدات مالی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به‌مراتب بیش از ارزش حال دارایی‌ها و کسورات بازنشستگی در دوره فوق می‌شود. تعهدات مالی بدون پشتوانه صندوق بازنشستگی کشوری در دوره زمانی فوق در حدود ۱۸۷ درصد GDP کنونی کشور است. همین شاخص برای سازمان تأمین اجتماعی ۲۲۰ درصد است. البته باید توجه داشت که اعضای طرح اخیر در حدود ده برابر طرح بازنشستگی کشوری است.[1]

در دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ نه‌تنها هیچ سیاستی در جهت اصلاحات پارامتریک و غیرپارامتریک به‌منظور بهبود وضعیت مالی صندوق‌ها اتخاذ نشده است، بلکه قانون‌گذار با تصویب قوانینی که ماهیت غیر بیمه‌ای داشته، بر تعهدات مالی صندوق‌های دولتی

1. IMF (2017), Technical Assistance Report, Islamic Republic of Iran, Pension System Assessment.p.35.

افـزوده و ایـن تعهـدات را بـر دوش دولـت انداختـه اسـت؛ امـا ناتوانـی مالـی دولـت موجـب افزایـش مطالبـات صندوق‌هـا از دولـت شـده اسـت. ایـن غفلـت بیانگـر ضعـف حکمرانـی بخـش عمومـی در حـوزه اداره سـازمان تأمیـن اجتماعـی، صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری و لشـکری اسـت؛ به‌طورکلـی در ایـران، ۱۸ صنـدوق بازنشسـتگی بـا مقـررات و شـاخص‌های جمعیتـی متفـاوت وجـود دارنـد. طرح‌هـا آزادنـد تـا مقـررات خـود را تنظیـم کننـد. بـه لحـاظ تاریخـی نـه پایـش تنظیـم مقـررات و نـه نظـارت از سـوی نهادهـای دولتـی وجـود نداشـته اسـت. بـا وجـود ایـن به‌تازگـی اقداماتـی بـرای نظـارت دقیق‌تـر بـر ایـن طرح‌هـا در وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعـی آغـاز شـده اسـت و در گام نخسـت، وزیـر کار، رئیـس رسـمی بیرونـی هیئت‌مدیـره ایـن طرح‌هـا شـده و دولـت در تنظیـم مقـررات بازنشسـتگی ذینفـع شـده اسـت.

۵ صنـدوق از صندوق‌هـای بـزرگ بازنشسـتگی کشـور ۹۹ درصـد بیمه‌شـدگان و ۹۵ درصـد مسـتمری‌بگیران را تحـت پوشـش دارنـد. اصـول و قواعـد طـرح، سـاختار جمعیتـی و وضعیـت مالـی ۱۳ طـرح کوچک‌تـر و همچنیـن شـکل و انـدازه‌ای کـه ایـن طرح‌هـا از بودجـه دولـت بهره‌منـد می‌شـوند، به‌طـور چشـمگیری بـا هـم متفاوت‌انـد. تعهـدات صنـدوق بازنشسـتگی فـولاد، از هنـگام خصوصی‌سـازی صنعـت به‌تدریـج از محـل بودجـه تأمیـن می‌شـود. صنـدوق روسـتاییان حـق بیمـه‌ای معـادل دو برابـر درآمـد حـق بیمـه خـود را از دولـت دریافـت می‌کنـد و کسـری‌های صنـدوق بازنشسـتگی نفـت از طریـق شـرکت ملـی نفـت تأمیـن می‌شـود. گفتنـی اسـت مـوارد اندکـی از ایـن روابـط مالـی در آمارهـای مالـی دولـت منعکـس می‌شـود و هیچ‌گونـه گزارش‌دهـی دربـاره مصـارف مسـتمری عمومـی کل وجـود نـدارد کـه تمـام مخـارج مالـی پشـتیبان پرداخـت تعهـدات مسـتمری کنونـی و آتـی را پوشـش دهـد.[۱]

۴-۲-۱. پایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و عوامل مؤثر بر آن

در ایـن سـازمان گزارش‌دهـی مالـی ضعیـف اسـت؛ یعنـی گـزارش منابـع و مصـارف سـالانه بـه تفکیـک اجـزای اصلـی آن منتشـر نمی‌شـود. محاسـبات بیمـه‌ای در فواصـل زمانـی منظـم

۱. صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۷)، ارزیابی نظام بازنشستگی ایران، گزارش کمک فنی، ترجمه مجید حسن‌زاده.

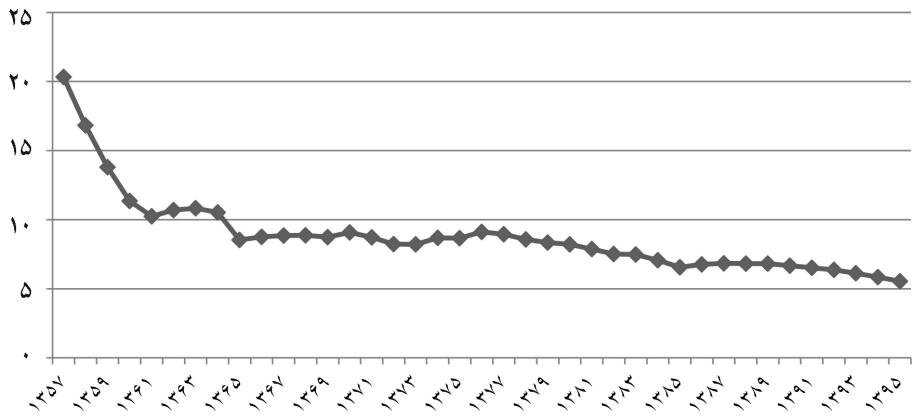
سالانه و با استفاده از استانداردهای پذیرفته‌شده ملی و بین‌المللی انجام نمی‌شود و در صورت انجام، گزارش‌های تفصیلی این محاسبات برای انجام اصلاحات بیمه‌ای و اطلاع ذینفعان منتشر نمی‌شود. با این همه، از قرائن و شواهد موجود می‌توان دریافت که وضعیت مالی این سازمان سال به سال رو به وخامت گراییده و تا پایان برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰، به دلیل انباشته شدن بدهی‌های دولت، کاهش نسبت پشتیبانی و افزایش مخارج ناشی از اجرای سیاست‌های بیمه سلامت با بحران مالی مواجه خواهد شد. کسری مالی درازمدت این سازمان نیز همان‌طور که در بند قبلی مطرح شد درخور توجه است.

۴-۲-۱-۱. کاهش نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی

نسبت پشتیبانی سازمان تأمین اجتماعی (نسبت بیمه‌شدگان اصلی به مستمری‌بگیران اصلی) از سال ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۷ با شیب آهسته از ۲۵/۳ نفر به ۲۰/۳ نفر کاهش یافت. این رقم در سال ۱۳۶۱ تقریباً نصف شد و به ۱۰/۳ نفر رسید. این کاهش بدان سبب رخ داد که در این فاصله زمانی کوتاه، تعداد بیمه‌شدگان اصلی به میزان ۲/۹ درصد کاهش یافت و در همان حال بر تعداد مستمری‌بگیران به میزان ۹۲/۶ درصد افزوده شد. این تحول نامساعد را می‌توان به پیامدهای منفی انقلاب و جنگ نسبت داد.

از آن پس این نسبت تا سال ۱۳۶۴ تقریباً ثابت باقی ماند. در دوره زمانی ۱۳۸۰-۱۳۶۵ نسبت پشتیبانی بین ۸ تا ۹ نفر در نوسان بود؛ اما از آن زمان کاهش درازمدت نسبت پشتیبانی با نوساناتی ادامه یافت و در سال ۱۳۹۵ به ۵/۵ نفر رسید. درواقع، در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۰ شمار بیمه‌شدگان اصلی سازمان با رشد درخور توجه ۲/۲ برابر شد و از حدود ۶۳۵۸ هزار نفر به ۱۳۷۳۷ هزار نفر رسید؛ اما در همین دوره شمار مستمری‌بگیران اصلی از آن سبقت گرفت و ۳/۲ برابر شد؛ یعنی از ۷۷۵ هزار نفر به ۲۴۸۰ هزار نفر رسید. تحولات نسبت پشتیبانی در سازمان در دوره بعد از انقلاب در نمودار (۴۵) ترسیم شده است.

نمودار ۴۵. نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۵-۱۳۵۷)



مأخذ: محاسبات محقق بر اساس سری زمانی پنجاه‌ساله و آمارنامه‌های سالانه سازمان تأمین اجتماعی

کاهش درخور توجه این نسبت در پانزده سال اخیر را باید در تصویب و اجرای بازنشستگی‌های زودهنگام درمورد زنان و کارهای سخت و زیان‌آور دانست در سال ۱۳۹۴ در حدود ۲۵/۴ درصد بازنشستگی‌های تأمین اجتماعی به بازنشستگی‌های زودتر از موعد مربوط بود (جدول ۶۱). به گفته سید محمدعلی جنانی، مدیرکل امور فنی مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی، ۷۸ درصد بازنشستگی‌های زودتر از موعد، به بازنشستگی‌های زودتر از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور مربوط است. به گفته او سهم اصلی کاهش نسبت پشتیبانی در سازمان، به بازنشستگی‌های پیش از موعد بازمی‌گردد.

جدول ۶۱. توزیع فراوانی و میانگین شاخص‌های مهم بیمه‌ای بازنشستگان به تفکیک نوع بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۴)

نوع بازنشستگی	تعداد (نفر)	سهم (درصد)	مستمری ماهانه (هزار ریال)	سابقه اصلی (سال)	سن برقراری (سال)	سن فعلی (سال)
عادی	۱۱۰۸۶۹۳	۷۴/۵	۹۷۲۸	۲۲/۰	۵۹/۱	۶۶/۴
پیش از موعد	۳۷۷۹۱۹	۲۵/۴	۱۵۶۵۶	۲۶/۲	۴۹/۰	۵۵/۹
نامشخص	۱۹۷۱	۰/۱	۴۴۴۱	۱۲/۸	۶۲/۵	۶۶/۶

مأخذ: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی (۱۳۹۵)، گزارش جامع مستمری‌بگیران تا سال ۱۳۹۴

قوانین ازکارافتادگی صندوق تأمین اجتماعی بازنشستگی زودهنگام را امکان‌پذیر کرده است (جدول ۶۲).

جدول ۶۲. قوانین ازکارافتادگی مشمولان سازمان تأمین اجتماعی

نوع ازکارافتادگی	شرط سابقه	توضیحات
ازکارافتادگی کلی ناشی از کار	بدون در نظر گرفتن مدت پرداخت حق بیمه	در اثر حادثه ناشی از کار یا بیماری حرفه‌ای ازکارافتاده کلی شناخته می‌شود.
ازکارافتادگی جزئی	بدون در نظر گرفتن مدت پرداخت حق بیمه	در اثر حادثه ناشی از کار یا بیماری حرفه‌ای ازکارافتاده جزئی شناخته می‌شود.
غرامت نقص عضو	بدون در نظر گرفتن مدت پرداخت حق بیمه	در اثر حادثه ناشی از کار و از دست دادن توانایی فرد بین ۱۰ تا ۳۳ درصد
ازکارافتادگی کلی غیر ناشی از کار	ظرف ده سال قبل از وقوع حادثه یا ابتلا به بیماری حداقل یک سال سابقه و نود روز سابقه ظرف یک سال قبل از وقوع حادثه	حادثه‌ای که ناشی از کار یا ابتلا به بیماری عادی نیست

به گفته جنانی، پیش از این به‌موجب قانون کارگران حوزه سخت و زیان‌آور باید ۲۰ سال متوالی یا ۲۵ سال غیرمتوالی به کار سخت و زیان‌آور می‌پرداختند تا مشمول این قانون شوند. این قانون شرط سنی هم داشت که آن هم لغو شد؛ از این‌رو در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ نزدیک ۲۱۸ هزار نفر با استفاده از این قانون خود را بازنشسته کردند. بعد

از آن نیز بر اساس استفساریه، هرسال کار زیان‌آور و سخت را یک سال و نیم محسوب کردند. از این مجرا نیز ۱۳۸ هزار نفر بازنشسته شدند. درواقع دایره مشاغل سخت و زیان‌آور در کشور ما بسیار گسترده‌تر از کشورهای دیگر است که این نیز مشکلاتی را ایجاد کرده است. به عقیده وی برای پرهیز از این مشکلات لازم است کار سخت و زیان‌آور به‌دقت تعریف شود. از نظر او باید ابتدا مخاطرات محیط کار را برای سلامت کارگران کاهش دهیم. بعد با انجام مراقبت‌های پزشکی و معاینات منظم سلامت کارگران را تحت نظر داشته باشیم و در صورت نیاز اقدامات درمانی لازم را انجام دهیم. بالاخره در مرحله نهایی کارگران را از کارهای سخت و زیان‌آور دور کنیم. در کشور ما دو مرحله اول و دوم به دست فراموشی سپرده شده و مستقیماً به سراغ بازنشستگی پیش از موعد رفته‌ایم.[۱]

سازمان تأمین اجتماعی در کارهای سخت و زیان‌آور ۹ سال زودتر از موعد خدمات بازنشستگی می‌دهد؛ بنابراین کارگر به همین مدت کسورات بازنشستگی نمی‌پردازد. از سوی دیگر کارگر ۵۳۰ هزار تومان نیز مستمری بیشتر دریافت می‌کند، همچنین این افراد ۱۱ سال سن پایین‌تر از بازنشستگان عادی دارند و در این مدت اضافی نیز مستمری دریافت می‌کنند. بدیهی است همه این عوامل منابع سازمان را تهدید می‌کند. علاوه بر کارهای سخت و زیان‌آور، مردان در ۶۰ سالگی و زنان در ۵۵ سالگی، اگر ۱۰ سال حق بیمه پرداخته باشند، می‌توانند طبق قانون از سازمان تأمین اجتماعی مستمری دریافت کنند. این افراد نیز بر منابع سازمان فشار وارد می‌آورند.

از آنجا که نسبت پشتیبانی دو جزء «تعداد بیمه‌شده اصلی» و «تعداد مستمری‌بگیر» دارد، هر عاملی که اثر افزاینده یا کاهنده بر هریک از این دو جزء داشته باشد، بر مقدار این شاخص تأثیرگذار خواهد بود. عوامل اثرگذار بر نسبت پشتیبانی عبارت است از:

- نرخ رشد اشتغال، دوره پایداری مشاغل و دوره بیکاری؛
- سهم اشتغال رسمی در بازار کار (میزان مشاغل غیررسمی، پاره‌وقت، اشتغال پنهان و ...)؛

---

۱. نشریه آتیه نو، ویژه تشکل‌ها، اول مرداد ۱۳۹۶ شماره ۱۱۲.

- سن ورود به بازار کار، متوسط دوره اشتغال و ساعات کار رسمی؛
- سن قانونی بازنشستگی (بازنشستگی عادی، پیش از موعد، سخت و زیان‌آور و ...)؛
- نرخ وقوع حوادث و بیماری‌های منجر به معلولیت و ازکارافتادگی یا فوت؛
- شرایط قانونی برقراری مستمری و مزایای ازکارافتادگی و بازماندگان؛
- دوره زمانی برخورداری بازماندگان از مزایای بیمه‌ای.

با توجه به نرخ مشارکت پایین نیروی کار، تداوم نرخ بالای بیکاری، رواج اشتغال ناقص زمانی و بزرگ بودن بخش غیررسمی در اقتصاد کشور، ورودی‌های سازمان کاهش یافته است. از سوی دیگر به دلیل محدودیت قانونی بازرسی از کارگاه‌ها و سهولت قوانین ازکارافتادگی و پرداخت مستمری به افراد مسنی که سوابق بیمه‌ای کافی ندارند، خروجی‌های سازمان افزایش یافته و درنتیجه نسبت پشتیبانی صندوق به‌شدت کاهش یافته است.

تا جایی که به پیامدهای کاهش نسبت پشتیبانی بر تراز مالی سازمان مربوط است، در وضعیتی که پرداخت بخشی از کسورات بیمه‌ای اعضای شاغل این سازمان بر عهده دولت گذاشته شده و دولت نمی‌تواند این کسورات را بپردازد، این نسبت به‌تنهایی شاخص کاملی برای ارزیابی وضعیت پایداری مالی سازمان نیست.

۴-۲-۱-۲. منابع و مصارف فعالیت‌های اقتصادی سازمان تأمین اجتماعی در دوره (۱۳۹۵-۱۳۹۱)

مصارف سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۱ در جدول (۶۳) آمده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در دوره پنج‌ساله فوق بخش عمده سرمایه‌گذاری‌های سازمان به ترتیب در شرکت‌های فرعی، وابسته و سایر شرکت‌ها صورت گرفته است.

جدول ۶۳. وضعیت مصارف سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی در دوره ۱۳۹۵- ۱۳۹۱ (میلیارد ریال)

مصارف سرمایه‌گذاری	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
جمع سرمایه‌گذاری	۶۹۱۵۷	۷۱۲۹۵	۸۶۹۴۱	۱۰۵۸۵۲	۱۲۹۷۸۱
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های فرعی	۵۵۸۱۸	۶۰۵۶۱	۷۵۴۹۴	۸۰۰۶۲	۹۱۱۰۳
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های وابسته	۱۹۲۸	۱۵۱۷	۵۳۷	۱۳۶۷	۶۳۷۳
سرمایه‌گذاری در سایر شرکت‌ها	۸۶۹۵	۶۴۵۳	۶۴۵۱	۱۶۷۶۲	۲۳۹۲۹
تسهیلات اعطایی	۱۰۴۰	۹۸۰	۲۱۳۹	۵۳۹۲	۶۴۵۵
سپرده‌های بانکی	۱۳۳۴	۱۴۱۴	۱۶۱۱	۱۵۲۹	۱۴۴۷
وجوه اداره شده	۳۴۳	۳۷۱	۷۰۹	۷۴۰	۴۷۴

توضیح: آمار مربوط به سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ حسابرسی نشده و ارقام مندرج در جداول بر اساس ارزش دفتری و مطابق صورت‌های مالی سازمان است.
مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی

در جدول (۶۴) برخلاف عنوان جدول به‌جای گزارش منابع تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های سازمان، تنها سود ناشی از فعالیت‌های اقتصادی آن درج شده است. از آنجا که «درآمد سرمایه‌گذاری‌های سازمان» به‌مراتب کمتر از مصارف آن است، لابد بخشی از مصارف سرمایه‌گذاری آن باید علاوه بر سود فعالیت‌های اقتصادی، از محل فروش سهام، انتشار اوراق بدهی، دریافت تسهیلات بانکی و استفاده از ذخایر استهلاک و سود انباشته و غیره تأمین شده باشد؛ اما در سالنامه سال ۱۳۹۵ سازمان مطلبی در این مورد مطرح نشده است.

جدول ۶۴. وضعیت منابع(درآمد) سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی در دوره ۱۳۹۵- ۱۳۹۱ (میلیارد ریال)

مصارف سرمایه‌گذاری	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
جمع درآمدها	۱۱۶۴۱	۳۳۰۷۲	۵۱۰۴۱	۳۳۳۰۸	۱۴۴۱۵
سود سهام	۱۰۹۹۴	۲۹۹۰۲	۴۷۸۷۹	۳۲۴۰۷	۱۳۵۰۹
سود تسهیلات مالی اعطایی	۱۱۵	۱۰۹	۲۰۶	۲۱۹	۴۲۴
سود سپرده بانکی و اوراق مشارکت	۴۷۰	۸۳۷	۸۳۶	۵۰۳	۳۲۹
سود (زیان) فروش سهام	۰/۷۷۵	۲۱۳۰	۲۰۴۶	۷۱	۴۳
درآمد حاصل از وجوه اداره شده	۳۵	۵۴	۲۹	۳۹	۳۴
درآمد اجاره	۲۶	۳۹	۴۵	۷۰	۷۶

توضیح: آمار مربوط به سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ حسابرسی نشده و ارقام مندرج در جداول بر اساس ارزش دفتری و مطابق صورت‌های مالی سازمان است.
مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۹۵ سازمان تأمین اجتماعی

در گزارش شستا به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی (به تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۶) منابع و مصارف این شرکت مادر از اول تیرماه سال ۱۳۹۰ تا ۲۵ خردادماه ۱۳۹۶ ارائه شده است. بر اساس این گزارش می‌توان نکات مهمی را دریافت:

- جمع منابع (یا مصارف) شستا در دوره فوق ۱۸۰۰۶۷ میلیارد ریال بوده است.
- ۱۵۴۲۹۵ میلیارد ریال یا ۸۵/۷ درصد منابع شستا به سود سرمایه‌گذاری‌ها و منافع فروش سهام مربوط بوده است.
- ۲۴۱۴۰ میلیارد ریال یا ۱۳/۴ درصد منابع مالی شستا از محل دریافت تسهیلات تأمین شده است.
- ۱۰۹۰۶۸ میلیارد ریال از مصارف مالی شستا یا ۶۰/۶ درصد آن به پرداخت سود شستا به سازمان تأمین اجتماعی مربوط بوده است.
- یکی دیگر از اقلام عمده مصارف شستا در این دوره به مشارکت در افزایش سرمایه بانک رفاه در سه مرحله مربوط بوده است. شستا برای این منظور ۳۰۰۷۹ میلیارد ریال پرداخت کرده است که ۱۶/۷ درصد مصارف آن را در دوره مورد بررسی تشکیل می‌دهد.
- بقیه مصارف شستا به ترتیب اهمیت مربوط به سرمایه‌گذاری آن در ذوب‌آهن اصفهان (۷/۶ درصد)، هلدینگ صنایع نوین یا رایتل (۴/۴ درصد)، تسویه اصل و سود تسهیلات (۳/۸ درصد) و تملک سهام شرکت ملی مس (۱/۳ درصد) بوده است.

۴-۲-۱-۳. درآمدها و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۷

در جدول (۶۵) درآمدها و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی برای دوره زمانی ۹ ساله با قید جزییات در دسترس نشان داده شده است. نکته اینجاست که در این جدول درآمدهای سازمان یکبار با منظور کردن «درآمدهای نقدی و تعهدی» بار دیگر تنها با محاسبه «درآمدهای نقدی» درج شده است. همان‌طور که می‌دانیم در سال‌های متمادی، دولت و برخی از کارفرمایان به‌موقع سهم حق بیمه قانونی خود به سازمان را پرداخت نکرده‌اند

و اصل و فرع بدهی‌های دولت در دهه ۱۳۹۵-۱۳۸۴ انباشته شده و به ارقام بزرگی رسیده است؛ از این‌رو تفاوت فاحشی میان درآمدهای نقدی و مجموع درآمدهای نقدی و تعهدی سازمان وجود دارد.

گفتنی است در دوره نه ساله ۱۳۹۵-۱۳۸۷، ۹۳/۷ درصد درآمدهای نقدی و تعهدی سازمان از محل حق بیمه تأمین شده است. با مطالعه هزینه‌های سازمان در دوره ۹ ساله فوق، ملاحظه می‌شود که:

- ۶۵/۵ درصد هزینه‌های سازمان صرف پرداخت حقوق و سایر مزایای بازنشستگی اعضا شده و در این دوره طولانی سهم اجزای این هزینه از ثبات نسبی برخوردار بوده است؛ یعنی از کل هزینه‌های حقوق و سایر مزایای بازنشستگی که در این دوره ۹ ساله پرداخت شده، سهم مستمری بازنشستگی ۶۰/۶ درصد، سهم مستمری بازماندگان ۱۹/۸ درصد و سهم از کار افتادگان و غرامت نقص عضو ۳/۳ درصد بوده است.
- در این دوره به‌طور متوسط ۲۸/۷ درصد هزینه‌های سازمان صرف درمان شده است. این سهم در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ از میانگین دوره ۹ ساله بالاتر بوده است. این مشاهده احتمالاً از تأثیر طرح بیمه سلامت بر هزینه‌های درمان سازمان تأمین اجتماعی ناشی است.
- ۵/۵ درصد هزینه‌های سازمان در این دوره مربوط به اداره طرح و درصد ناچیزی از آن برای سایر هزینه‌ها صرف شده است.

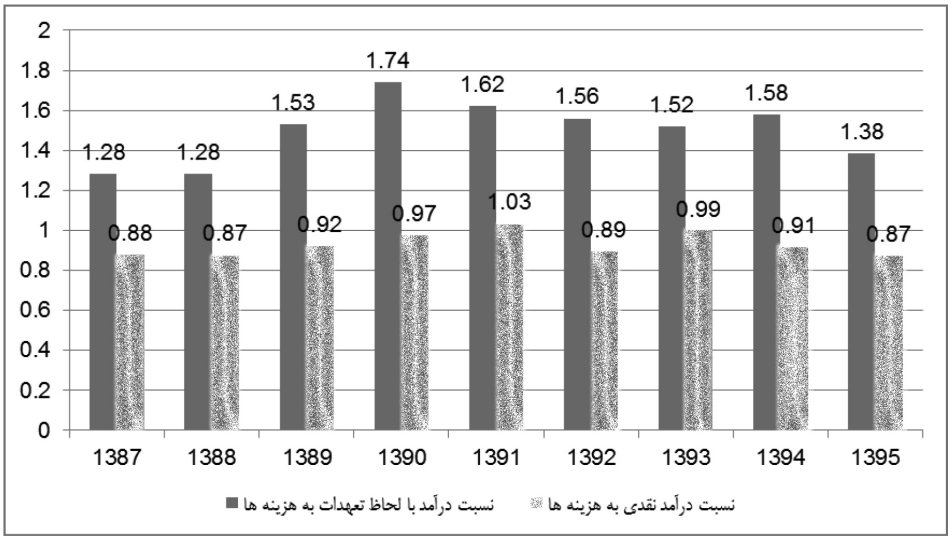
جدول ۶۵. درآمدها و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی در دوره ۱۳۹۵- ۱۳۸۷ (میلیارد ریال)

عنوان / سال	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	جمع دوره
درآمدها										
۱. درآمد حق بیمه	۱۰۴۵۰۶	۱۳۴۰۵۷	۱۹۶۹۷۸	۲۴۹۵۸۷	۳۲۴۲۹۰	۴۰۷۱۱۵	۵۵۳۵۱۸	۷۶۷۳۱۰	۸۵۴۷۷۷	۳۵۹۲۱۳۸
۲. حق بیمه انتقالی از سایر طرح‌ها	۱۱۳	۱۵۴	۲۱۵	۲۷۵	۳۷۸	۴۵۸	۵۶۳	۶۹۸	۹۱۲	۳۷۶۶
۳. درآمد حاصل از کمک‌های بلاعوض	۹۷	۶۰	۱۶۷	۲۲۰	۴۱۴	۶۲۱۶	۶۷۳۱	۹۴۴۵	۷۹	۲۳۴۲۹
۴. سایر درآمدهای طرح	۱۶۰۰	۲۱۵۳	۳۰۲۸	۴۰۶۲	۴۵۰۸	۵۴۸۲	۷۳۹۲	۱۰۱۳۷	۱۰۶۶۳	۴۹۰۲۵
مازاد درآمد بر هزینه	۱۰۳۰۰	۱۱۳۵۶	۱۰۰۰۶	۲۳۲۹۲	۱۲۳۴۰	۲۳۴۱۳	۴۷۷۱۶	۲۹۳۹۴	-۶۷۴	۱۶۷۱۴۳
جمع در آمدهای نقدی و تعهدی سازمان	۱۱۶۶۱۶	۱۴۷۷۸۰	۲۱۰۳۹۴	۲۷۷۴۳۶	۳۴۱۹۳۰	۴۴۲۶۸۴	۶۱۵۹۲۰	۸۱۶۹۸۴	۸۶۵۷۵۷	۳۸۳۵۵۰۱
جمع درآمدهای نقدی سازمان	۸۰۱۰۱	۱۰۱۲۸۹	۱۲۶۹۱۰	۱۵۰۹۱	۲۱۸۱۸۳	۲۵۹۰۳۱	۴۰۲۷۰۰	۴۷۳۷۹۷	۵۴۵۲۲۳	۲۳۶۲۳۲۵
هزینه‌ها										
۱. حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	۶۰۷۹۵	۸۰۶۶۰	۹۵۴۳۳	۱۱۱۱۴۱	۱۴۶۶۴۰	۱۹۵۰۶۹	۲۶۳۰۴۰	۳۲۵۳۲۵	۳۹۶۵۸۹	۱۶۷۴۶۹۲
۲. هزینه‌های درمان	۲۳۶۹۵	۲۸۶۸۴	۳۴۴۱۷	۴۰۰۸۵	۵۲۵۰۰	۷۷۷۰۹	۱۱۸۲۶۱	۱۶۱۴۶۴	۱۹۶۲۲۳	۷۳۳۰۳۸
۳. حق بیمه انتقالی به سایر طرح‌ها	۹۳	۱۶۸	۲۵۲	۳۳۳	۶۵۱	۸۰۲	۱۶۹۵	۱۴۹۶	۱۳۴۶	۶۸۳۶
۴. هزینه اداره طرح	۶۸۴۱	۶۲۹۸	۷۸۰۹	۷۸۶۷	۱۱۷۰۹	۱۶۵۳۴	۲۱۸۸۲	۲۹۸۷۴	۳۱۶۵۲	۱۴۰۴۶۶
جمع هزینه‌ها	۹۱۴۲۴	۱۱۵۸۱۰	۱۳۷۹۱۱	۱۵۹۴۲۶	۲۱۱۵۰۰	۲۹۰۱۱۴	۴۰۴۸۷۸	۵۱۸۱۵۹	۶۲۵۸۱۰	۲۵۵۵۰۳۲
نسبت درآمد با لحاظ تعهدات به هزینه‌ها	۱/۲۸	۱/۲۸	۱/۵۳	۱/۷۴	۱/۶۲	۱/۵۶	۱/۵۲	۱/۵۸	۱/۳۸	۱/۵۰
نسبت درآمد نقدی به هزینه‌ها	۰/۸۸	۰/۸۷	۰/۹۲	۰/۹۷	۱/۰۳	۰/۸۹	۰/۹۹	۰/۹۱	۰/۸۷	۰/۹۲

مأخذ: مستخرج از سالنامه‌های آماری ۱۳۹۵، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۱ سازمان تأمین اجتماعی

نسبت «درآمدهای نقدی و تعهدی سازمان» به هزینه‌های آن نشان می‌دهد که اگر دولت و کارفرمایان به‌موقع به تعهدات قانونی خود عمل می‌کردند، سازمان در دوره بررسی شده با مشکل مالی مواجه نمی‌شد؛ اما نتیجه محاسبه نسبت درآمدهای نقدی به هزینه‌ها در این دوره جز در یک سال، کوچک‌تر از یک بوده است و این بیانگر وجود مشکل مالی در سازمان است (نمودار ۴۶). درواقع، نسبت اخیر برای کل دوره نه‌ساله معادل ۰/۹۲ است.

نمودار ۴۶. نسبت درآمد نقدی به هزینه‌ها و نسبت درآمد با لحاظ تعهدات به هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی



مأخذ: جدول شماره ۶۵

مهم‌ترین علت کسری نقدینگی سازمان، افزایش بی‌رویه تعهدات قانونی دولت ناشی از قوانین حمایتی و پرداخت نکردن اصل و فرع بدهی‌های ناشی از آن است. در مرحله بعد، بدهی‌های معوقه کارفرمایان غالباً به دلیل تصویب قوانین بخشودگی جرائم، تأثیر زیادی بر کسری نقدینگی سازمان داشته است. سه چالش اصلی سازمان تأمین اجتماعی در حوزه قانون‌گذاری عبارت‌اند از:

۱. تعهدات قانونی دولت: حجم این بدهی‌ها طی ده سال اخیر حدود ۱۸ برابر شده

است. با روند کنونی، هر سال حدود ۳۲ درصد به بدهی‌های معوقه دولت اضافه می‌شود؛

۲. بازنشستگی‌های زودهنگام؛

۳. بخشودگی جرائم دیرکرد پرداخت حق بیمه توسط کارفرمایان.

۴-۲-۱- ۴. بازدهی دارایی‌های سازمان و نقد شوندگی آن

پیش از این در جدول (۶۳) آمار درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان در دوره ۵ ساله ۱۳۹۵-۱۳۹۱ به دست آمده است؛ اما از ارزش دارایی‌های سازمان در این سال‌ها اطلاعات موثقی در دست نداریم تا با مقایسه آن با درآمدها، بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها را محاسبه کنیم.

براساس داده‌های مالی ارائه‌شده در گزارش محاسبات بیمه‌ای سال ۱۳۹۳ سازمان که در سال ۱۳۹۴ منتشر شده استترکیب دارایی‌های سازمان در سال ۱۳۹۳ و میانگین بازدهی آنها در دوره ۱۳۹۳-۱۳۸۴ به شرح جدول زیر بوده است.

جدول ۶۶. ارزش دارایی‌های سازمان در سال ۱۳۹۳ و محاسبه بازدهی آنها بر اساس عملکرد دوره ۱۳۹۳-۱۳۸۴

ردیف	شرح دارایی	ارزش دوره (میلیارد ریال)	سهم از کل (درصد)	بازده دارایی (درصد)	بازده از کل دارایی (درصد)
۱	سرمایه‌گذاری به ارزش روز	۳۷۴۷۲۷	۲۷/۶۴	۲۲/۶۳	۶/۲۶
۲	بدهی دولت	۸۵۷۸۰۴	۶۳/۲۸	۱۷/۹۰	۱۱/۳۳
۳	سپرده بانکی	۱۶۱۱	۰/۱۲	۲۲	۰/۰۳
۴	املاک	۱۰۹۱۷	۰/۸۱	۱۷/۵۳	۰/۱۴
۵	حق بیمه قطعی	۴۰۲۶۲	۲/۹۷	۲۴	۰/۷۱
۶	سایر	۷۰۲۸۶	۵/۱۸	۲۴	۱/۲۴

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی (۱۳۹۴)، ارزش فعلی مزایای بازنشستگی مبتنی بر اکچوئری بر اساس استاندارد شماره ۲۷ در سال ۱۳۹۳

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۳ بدهی دولت به سازمان بیش از ۶۳ درصد دارایی‌های آن بوده است. به گفته دکتر نوربخش، مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، تا سال ۱۳۸۴ حجم این بدهی‌ها فقط ۴۲۰۰ میلیارد تومان بوده که در دولت نهم و دهم به ۶۰ هزار میلیارد تومان رسیده است.[۱] به گفته وی، مهم‌ترین علت ایجاد این بدهی‌ها تعهدات بدون منبع در دولت‌های نهم و دهم بوده است. مدیرعامل سازمان در ۱۸ آبان سال ۱۳۹۵ میزان بدهی‌های دولت به سازمان را ۱۱۰ هزار میلیارد تومان اعلام کرد.[۲] در گزارش کارشناسان بانک جهانی که در سال ۲۰۱۷ انتشار یافته میزان این بدهی‌ها ۱۲۰ هزار میلیارد تومان قید شده است.

بازده این بخش از دارایی‌ها در جدول فوق به استناد بند ۵ ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، معادل میانگین نرخ بازده اوراق مشارکت در دوره ۱۳۹۳-۱۳۸۴ در نظر گرفته شده؛ اما واقعیت این است که وزارت امور اقتصادی و دارایی با نحوه محاسبه بدهی‌های معوق بر اساس نرخ مرکب مخالف است؛ بنابراین میزان بدهی دولت به سازمان را به‌مراتب کمتر از این مبلغ می‌داند، همچنین حتی اگر برآورد سازمان تأمین اجتماعی از اصل و فرع بدهی‌های معوق مورد پذیرش دولت باشد، امروزه با توجه به وضعیت مالی دولت می‌توان گفت حداقل بخشی از این دارایی باید در شمار مطالبات مشکوک‌الوصول طبقه‌بندی شود. درواقع، محاسبه سود مجازی آن و درج اصل و فرع این مطالبات در صورت‌های مالی سازمان، کارگران، کارفرمایان و احیاناً دولت و مجلس و سیاست‌گذاران تأمین اجتماعی را دچار توهم مالی می‌کند.

گفتنی است دولت به‌موجب قانون برنامه ششم موظف شده است با انتشار اوراق بدهی، بدهی‌های معوق خود را به سازمان تأمین اجتماعی بازپرداخت کند؛ اما بالا بودن نرخ بهره اسمی در بازار بدهی و عمق کم بازار اولیه سرمایه در ایران، دست دولت را برای انتشار اوراق بدهی در مقیاس وسیع می‌بندد. از این گذشته در صورت انتشار

---

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان تأمین اجتماعی ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۶.
۲. سایت خبری تابناک ۱۸ آبان ۱۳۹۵.

چنین اوراقی، بدهی انباشته دولت در طول زمان به‌سرعت افزایش خواهد یافت و تنها راه بازپرداخت آن تن دادن به تورم‌های دو رقمی خواهد بود.

درواقع شیوه سازمان تأمین اجتماعی در تنظیم صورت‌های مالی آن، به رویه بانک‌های کشور در برخورد با مطالبات معوق آنها شبیه است. به نظر می‌رسد با کاهش قیمت نفت و افزایش سرسام‌آور هزینه‌های جاری دولت، امکان وصول اصل و فرع این مطالبات در دوره برنامه ششم امکان‌پذیر نخواهد بود.

بعد از بدهی‌های دولت مهم‌ترین قلم دارایی سازمان به سرمایه‌گذاری‌های آن مربوط است که سهم آن در کل دارایی‌ها در پایان سال ۱۳۹۳ معادل۲۷/۶۴ درصد گزارش شده است. بخشی از ارزش روز این دارایی‌ها به دلیل عرضه سهام برخی از شرکت‌های شستا در بورس اوراق بهادار به‌دقت قابل تقویم بوده؛ اما بقیه این دارایی‌ها به قیمت دفتری ارزیابی شده است. نکته مهم این است که این بخش از دارایی‌های سازمان نیز به‌سادگی قابلیت نقدشوندگی ندارد.

میانگین نرخ بازده اسمی دارایی‌های آن دسته از شرکت‌های سازمان که در بورس اوراق بهادار عرضه شده است، در دوره ۱۳۹۳-۱۳۸۴ حدود ۲۲/۶۳ و میانگین نرخ تورم در کشور ۱۸/۱ درصد بوده است؛ بنابراین نرخ بازده واقعی دارایی‌های بورسی سازمان ۴/۵ درصد بوده است؛ اما با دقت در روند زمانی این نرخ بازده ملاحظه می‌شود تنزل شدید ارزش ریال در برابر ارزهای خارجی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ منشأ اصلی این بازدهی بالا بوده است. در این دو سال نرخ بازده اسمی سهام سازمان به ترتیب ۴۰ و ۸۱/۳ درصد شد. در حالی که نرخ تورم در این دو سال به ترتیب ۳۰/۵ و ۳۴/۵ درصد بود. دامنه بزرگ نوسانات بازدهی سهام در این دوره نشان‌دهنده ریسک بالای بورس اوراق بهادار برای پرتفوی دارایی‌های بورسی سازمان است.

۴-۲-۱-۵. خالص ارزش حال تعهدات درازمدت سازمان در پایان سال ۱۳۹۳

نتایج محاسبات بیمه‌ای سازمان برای سال مالی منتهی به پایان اسفند ۱۳۹۳ گویای آن

است که ارزش فعلی تعهدات درازمدت سازمان تأمین اجتماعی ۱۶۵۵۵ هزار میلیارد ریال است (جدول ۶۷). از این مبلغ فقط ۳۹۲۲ هزار میلیارد ریال یا ۲۳/۷ درصد به تعهدات مستمری‌بگیران سازمان در سال محاسبه مربوط بوده است و ۱۲۶۳۳ هزار میلیارد ریال از این مبلغ یا ۷۶/۳ درصد آن به تعهدات درازمدت سازمان در قبال اعضای شاغل کنونی مربوط است.

جدول ۶۷. ارزش فعلی مزایای بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی بر اساس اکچوئری در پایان سال ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)

شرح	ارزش فعلی مزایای بازنشستگی
تعهدات جاری مربوط به بازماندگان	۷۰۳۲۳۴
تعهدات جاری مربوط به بازنشستگان	۲۹۸۸۹۸۹۹
تعهدات جاری مربوط به از کار افتادگان	۲۲۸۶۷۴
مجموع تعهدات جاری کل مستمری‌بگیران	۳۹۲۱۸۹۶
مجموع تعهدات بیمه‌شدگان	۱۲۶۳۲۷۲۶
جمع کل (۲+۱)	۱۶۵۵۴۶۲۲

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی (۱۳۹۴)، ارزش فعلی مزایای بازنشستگی مبتنی بر اکچوئری بر اساس استاندارد شماره ۲۷ در سال ۱۳۹۳

با مطالعه مفروضات اقتصادی به‌کاررفته در محاسبات بیمه‌ای سال ۱۳۹۳ ملاحظه می‌شود که تحول نرخ تورم، دستمزدها و مستمری‌های اسمی از نگاه کارشناسان مالی سازمان در درازمدت همانند دوره زمانی ۱۳۹۳-۱۳۸۴ خواهد بود. بدیهی است چنین مفروضاتی به‌شدت غیرواقعی است. در ضمن با تفاضل‌گیری از نرخ تنزیل و نرخ تورم می‌توان دریافت که فرض شده است نرخ واقعی بازده دارایی‌های سازمان در درازمدت کمتر از یک (۰/۷۴) خواهد شد که این نیز یک فرض نادرست است. بر اساس

این مفروضات ممکن است نرخ رشد انواع دستمزدهای اسمی در درازمدت بین ۱۷ تا ۲۴ درصد و نرخ اسمی انواع مستمری‌ها بین ۱۷ تا ۱۹ درصد افزایش یابد.

بر اساس این محاسبات، دارایی‌های سازمان (که بیش از ۶۳ درصد آن را بدهی‌های دولت تشکیل می‌دهد)، برای پرداخت ۴ سال از تعهدات درازمدت آن کفایت می‌کند؛ بدین ترتیب بی‌پایه بودن این برآورد با توجه به بی‌اعتبار بودن مفروضات اقتصادی محاسبات بیمه‌ای مشخص می‌شود.

نکته مهم این است که اساساً در این گزارش، ارزش حال پرداخت‌های شاغلان فعلی و آتی عضو صندوق سازمان محاسبه نشده است تا از این طریق با در دست داشتن این رقم و ارزش دارایی‌های سازمان در سال ۱۳۹۳ و ارزش فعلی تعهدات درازمدت، بتوان کسری مالی سازمان را برآورد کرد.

۴-۲-۱- ۶. کاهش میانگین کسورات سرانه اعضای شاغل سازمان به قیمت ثابت

یکی از عوامل مؤثر در وخامت مالی سازمان تأمین اجتماعی، کاهش پرداختی سرانه اعضای شاغل صندوق تأمین اجتماعی است. بر اساس آمار سازمان تأمین اجتماعی ۷۰ درصد افراد تحت پوشش این سازمان در سال ۱۳۹۳، بر مبنای حداقل دستمزد حق بیمه پرداخت می‌کردند. حدود ۲۰ درصد مزدها متوسط و فقط حدود ۱۰ درصد دستمزدها مناسب طبقه‌بندی شده است. علل این وضعیت را می‌توان به عوامل چندی نسبت داد؛ اما تعیین سهم هریک از این عوامل با اطلاعات موجود امکان‌پذیر نیست:

۱. به دلیل رکود اقتصادی اوایل دهه ۱۳۹۰ و نامساعد بودن وضعیت بازار کار، دستمزدهای واقعی از ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است.[۱]

۲. کارفرمایان برای کاهش هزینه‌های دستمزدی خود، آمار دستمزدهای پرداختی را کمتر از واقع نشان می‌دهند. کارگران نیز از ترس اخراج به این عمل غیرقانونی اعتراض نمی‌کنند.

---

۱. سری زمانی داده‌های اقتصادی ایران، بانک مرکزی، شاخص دستمزدهای تعدیل شده به قیمت سال ۱۳۹۰ برای دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۰.

۳. مأموران وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی در نظارت خود بر نحوه اجرای مقررات کار و تأمین اجتماعی برای بیمه‌شدگان اجباری کوتاهی می‌کنند.

۴. از آنجا که میزان مستمری در بدو بازنشستگی فقط به حقوق دو سال آخر بیمه پرداز و نه طول دوره کار او مربوط می‌شود، کارگران نیز از کم‌گویی مزد و حقوق خود در دیگر سال‌ها زیان نمی‌بینند.

عملکرد گذشته بازار کار در دوره ۱۳۹۳-۱۳۸۴ گویای آن است که میانگین نرخ رشد سالانه حداقل دستمزد، حداکثر دستمزد و سایر دستمزدها به ترتیب ۱۹/۰، ۲۳/۹ و ۱۷ درصد بوده و در همین دوره میانگین نرخ تورم به حدود ۱۹/۰ درصد رسیده است؛ بدین ترتیب دستمزد حداقل واقعی که ۷۰ درصد کسورات بیمه‌ای بر اساس آن انجام می‌شود، در این دوره تغییر نکرده است. از ارزش واقعی سایر دستمزدها سالانه ۲ درصد کاسته شده و بر ارزش واقعی دستمزدهای حداکثر به میزان ۴/۹ درصد افزوده شده است؛ بدین ترتیب می‌توان گفت با توجه به سهم کسورات بیمه‌ای از انواع دستمزدها، در این دوره سازمان تأمین اجتماعی از نظر درآمد کسورات بازنشستگی بابت تورم زیان‌کار نبوده است.

محاسبات ما درمورد ارزش حداقل دستمزد به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ گویای آن است که هرچند این دستمزدها در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ در هر سال به میزان ۴/۵ درصد افزایش یافته، اما مبلغ حداقل دستمزدهای واقعی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰) در سال ۱۳۹۵ اندکی کمتر از سال ۱۳۹۰ بوده است.

۴-۲-۱- ۷.کارایی اداری سازمان تأمین اجتماعی

بررسی کارایی اداری سازمان‌ها و نهادها خود مبحث مفصلی است که به تحقیق جداگانه‌ای نیازمند است. در اینجا تنها چند شاخص برای سنجش کارایی اداری قسمت بیمه‌ای و درمانی سازمان تأمین اجتماعی محاسبه و استفاده می‌شود.

نسبت مجموع بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران اصلی سازمان تأمین اجتماعی در هر

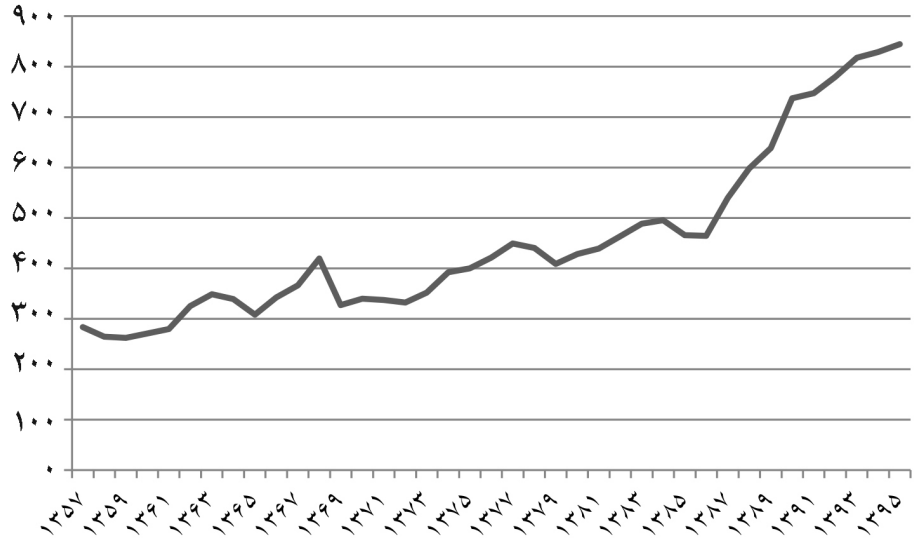
سال، به تعداد کارکنان بیمه‌ای سازمان در همان سال یکی از این شاخص‌هاست. این نسبت درواقع بیانگر آن است که یک نفر کارمند بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی پاسخگوی چند نفر بیمه‌شده و مستمری‌بگیر اصلی سازمان است. نتایج این محاسبه در نمودار (۴۷) گویای آن است که این نسبت در دوره بعد از انقلاب افزایش یافته است. اگر در سال ۱۳۵۷ هر نفر از کارکنان بیمه‌ای سازمان پاسخگوی ۲۸۴ نفر از بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران اصلی بوده، این عدد در سال ۱۳۹۵ به ۸۰۵ نفر رسیده است. افزایش کارایی سازمان را در این دوره طولانی می‌توان به عوامل زیر نسبت داد:

۱. صرفه‌های مقیاس: با افزایش شمار بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران اصلی سازمان، تعداد افراد لازم برای پاسخگویی به آنان به همان نسبت افزایش نیافته است.

۲. مهم‌تر از عامل اول، انقلاب اطلاعاتی و ارتباطی در سه دهه اخیر است؛ یعنی سازمان با بهره‌گیری از نرم‌افزارهای کامپیوتری برای نگهداری سوابق اعضا و فرآوری داده‌ها و بهره‌گیری از ارتباطات اینترنتی توانسته است کارایی خود را افزایش دهد.

۳. کاهش سهم بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران اصلی اجباری سازمان و افزایش سهم سایر بیمه‌شدگانی که دولت پرداخت سهم بیمه‌ای آنها را بر عهده گرفته است. درواقع حجم کار لازم برای رسیدگی به وضعیت کارگاه‌هایی که مشمول بیمه اجباری‌اند، بیشتر از زمان لازم برای رسیدگی به بیمه‌شدگان انفرادی و داوطلبانه و غیره است.

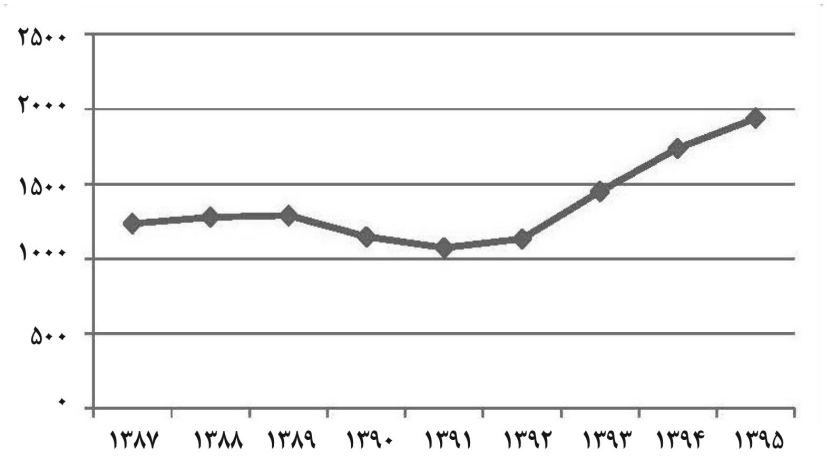
نمودار ۴۷. نسبت تعداد بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران اصلی به تعداد کارکنان بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۵۷-۱۳۹۵)



مأخذ: محاسبات محقق بر اساس داده‌های سازمان تأمین اجتماعی

شاخص معتبر دیگر عبارت است از هزینه سرانه اداره اعضای اصلی صندوق (بیمه پردازان اصلی و مستمری‌بگیران اصلی) به قیمت ثابت. نتایج محاسبه این شاخص در نمودار زیر نشان داده شده است. میانگین هزینه اداره طرح به قیمت ثابت به ازای هر عضو سازمان (بیمه‌شدگان اصلی و مستمری‌بگیران اصلی) عبارت است از ۷۳۷ هزار ریال. در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ این رقم از میانگین دوره کمتر و در بقیه سال‌ها بیشتر از آن بوده است. در اینجا کاهش هزینه سرانه اداره طرح به‌منزله افزایش کارایی اداری امور بیمه‌ای سازمان است.

نمودار ۴۸. هزینه سرانه اداره طرح طی دوره ۱۳۹۵- ۱۳۸۷ (هزار ریال)

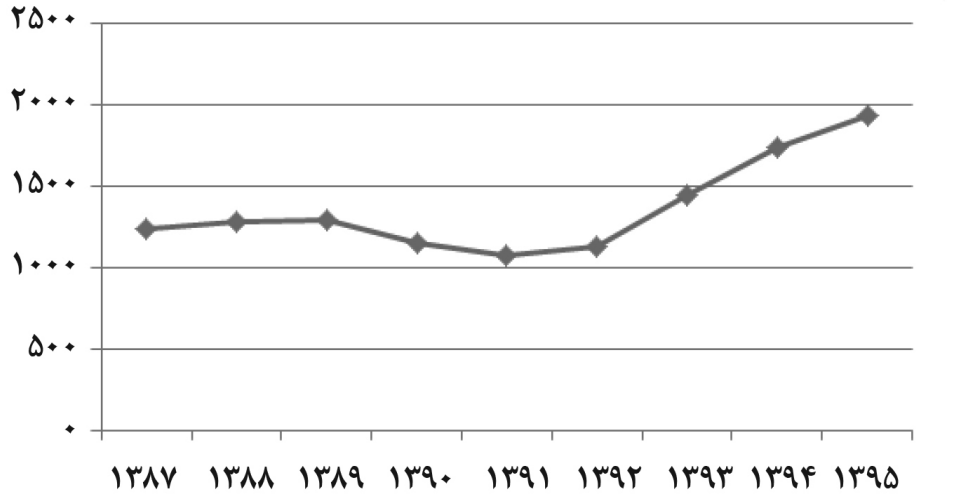


مأخذ: محاسبات محقق بر اساس داده‌های سازمان تأمین اجتماعی

تا جایی که به هزینه درمان مربوط است باید گفت:

- میانگین نسبت هزینه درمان به کل هزینه‌های سازمان به قیمت جاری در دوره ۹ ساله ۲۸/۷ درصد بوده است.
- این نسبت در دوره ۱۳۹۲- ۱۳۸۸ تقریباً ثابت و کمتر از میانگین، اما در دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ بیشتر از آن بوده است.
- میانگین هزینه سرانه درمان هر نفر بیمه‌شده تحت پوشش درمان سازمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ در طول دوره مورد بررسی ۱۳۸۲ هزار ریال بوده است. این رقم در سه سال آخر به‌شدت افزایش یافته و بیشتر از میانگین بوده است. این مشاهده از افزایش هزینه اجرای طرح سلامت در سازمان ناشی است (نمودار ۴۹).
- در صورت ادامه اجرای طرح سلامت به شیوه کنونی، بار مالی اضافی ناشی از آن بر پایداری مالی سازمان تأثیر منفی می‌گذارد.

نمودار ۴۹. هزینه سرانه درمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ طی دوره ۱۳۹۵- ۱۳۸۷ (هزار ریال)



مأخذ: محاسبات محقق بر اساس داده‌های سازمان تأمین اجتماعی

۴-۲-۳. پایداری مالی صندوق بازنشستگی کشوری

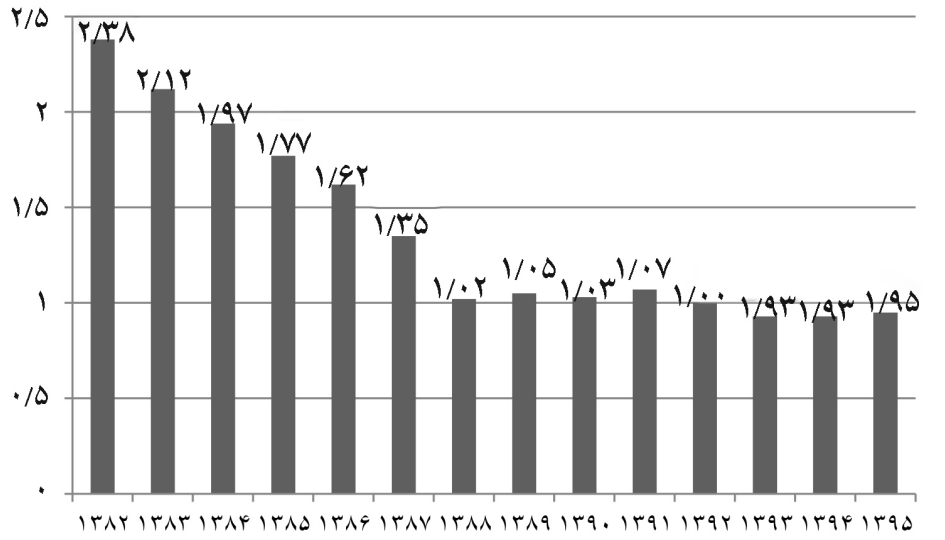
در این قسمت ابتدا به تحول شاخص نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی اشاره می‌شود و سپس تأثیر قوانین مصوب بر ناپایداری مالی این صندوق مشخص خواهد شد. در پایان نیز تعهدات درازمدت صندوق بازنشستگی را بر اساس محاسبات بیمه‌ای تشریح می‌شود.

۴-۲-۳-۱. کاهش نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری

نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۵۷، ۱۲/۶ بود که پس از انقلاب سیر نزولی داشت. با این همه در سال ۱۳۷۹ تعداد اعضای شاغل صندوق (کسورپرداز) ۱۵۱۰/۴ هزار نفر و تعداد مستمری‌بگیران اصلی صندوق (اعم بازنشسته، ازکارافتاده، شاغل متوفی و بازنشسته متوفی)، جمعاً ۴۸۰/۳ هزار نفر می‌شد؛ بدین ترتیب نسبت پشتیبانی در صندوق به ۳/۱ نفر می‌رسید. از آن پس، از تعداد اعضای شاغل صندوق کاسته و به اعضای حقوق‌بگیر آن افزوده شد. با تصویب و اجرای سیاست‌های

منـع اسـتخدام در دسـتگاه‌های دولتـی و قوانیـن بازنشسـتگی زودهنـگام زنـان و مـردان، ایـن نسـبت به‌سـرعت کاهـش یافـت و در سـال ۱۳۹۵ بـا اندکـی افزایـش نسـبت بـه سـال قبـل از آن بـه ۰/۹۵ رسـید (نمـودار ۵۰).

نمودار ۵۰. نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۲ (نفر)



مأخذ مستخرج از آمار صندوق بازنشستگی کشوری

علـل اصلـی کاهـش نسـبت پشـتیبانی در صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری را می‌تـوان اجـرای مصوبـات قانونـی زیـر دانسـت. ایـن مصوبـات موجـب شـده اسـت کـه از یکسـو خروجـی جمعیـت از ایـن صنـدوق تسـریع شـود و از سـوی دیگـر ورودی‌هـای آن به‌شـدت کاهـش یابـد:

- اجـرای قوانیـن بازنشسـتگی پیـش از موعـد (بـا ارفـاق پنـج سـال سـنوات) بـرای مدتـی طولانـی؛
- محدودیت استخدام‌های دولتی (کاهش ورود اعضای جدید به صندوق)؛
- مجاز دانستن کارکنان دولت به انتخاب صندوق خود در بدو خدمت.

همان‌طـور کـه در فصـل سـوم اشـاره شـد، پـس از انقـلاب چنـد اتفـاق در دسـتگاه‌های دولتـی رخ داد کـه بـر ورودی و خروجی‌هـای صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری تأثیرگـذار بـود:

۱. رشد بالای جمعیت در دهه اول انقلاب، پس از ۶ سال بر جمعیت در سن تحصیل افزود. این موج ورودی به مدارس و دبیرستان‌ها تا اواخر دهه ۱۳۷۰ ادامه یافت. در این مدت استخدام در آموزش و پرورش کشور به‌منظور تعلیم و تربیت دانش آموزان افزایش یافت. اگرچه همه استخدام‌ها در آموزش و پرورش به‌صورت رسمی نبود، این موج جمعیت دانش‌آموزان موجب افزایش ورودی به صندوق شد.

۲. در دهه‌های بعد با گذشت زمان، از رشد جمعیت به‌شدت کاسته و آموزش و پرورش با مازاد نیروی کار مواجه شد؛ به این ترتیب نه‌تنها استخدام در آموزش و پرورش محدود شد، دولت انگیزه پیدا کرد تا کارکنان مازاد آموزش و پرورش را زودتر از موعد بازنشسته کند.

۳. مسئله دیگر اخراج بخشی از کارکنان دستگاه‌های اجرایی و خروج داوطلبانه برخی از مدیران از این دستگاه‌ها در دهه اول انقلاب بود. در آن زمان بحث تعهد در مقابل تخصص اولویت یافته و در مرکز توجه دولت بود. این جابجایی نه‌تنها بر کیفیت نیروی انسانی در بخش عمومی تأثیر گذاشت، بلکه صندوق بازنشستگی کارکنان دولت را نیز متأثر کرد.

۴-۲-۳-۲. منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری در دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۰

منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری در دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۰ به شرح جدول زیر گزارش شده است (جدول ۶۸).

جدول ۶۸. منابع صندوق بازنشستگی کشوری در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ (میلیارد ریال)

شرح منابع	منابع	شرح مصارف	مصارف
حق بیمه دریافتی	۲۵۳۹۱۷	حقوق و سایر مزایای بازنشستگی	۹۹۵۵۶۲
فعالیت‌های اقتصادی	۱۰۷۸۹۶	حق بیمه انتقالی به سایر صندوق‌ها	۲۱۹۶۰
کمک دولت بابت پرداخت حقوق	۶۵۷۴۱۲	هزینه‌های کارکنانی و اداری	۲۵۵۱
بدهی دولت	۱۸۹۲۹۵	سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی	۳۸۷۹۰۱
حق بیمه انتقالی از سایر صندوق‌ها	۶۶۶۵۲	سایر	۲۵۸۰۶
دارایی ثابت صندوق	۵۸۶۲	–	–
جریمه ماده ۱۱	۳۱۳۳	–	–
سایر	۱۴۹۶۱۳	–	–
جمع	۱۴۳۳۷۸۰	جمع	۱۴۳۳۷۸۰

مأخذ: مستخرج از سالنامه ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵صندوق بازنشستگی کشوری

در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰، جریان خالص ناشی از فعالیت‌های سرمایه‌گذاری صندوق منفی بوده؛ یعنی عایدات صندوق از محل سود فعالیت‌های اقتصادی آن در این مدت جمعاً ۱۰۸ هزار میلیارد ریال بوده است. در حالی که سرمایه‌گذاری‌های صندوق در همان دوره جمعاً معادل ۳۸۸ هزار میلیارد ریال است. درواقع، صندوق بیش از عایدات فعالیت‌های اقتصادی در این فعالیت‌ها سرمایه‌گذاری کرده است؛ بنابراین از محل خالص جریان نقدی این فعالیت‌ها نه‌تنها کمکی برای تأمین مالی فعالیت‌های جاری صندوق نشده، این فعالیت‌ها موجب جذب بخش مهمی از منابع مالی تجهیز شده به سرمایه‌گذاری و سپرده‌گذاری و اعطای وام شده است.[۱] اثر خالص این فعالیت‌ها بر جدول منابع و

۱. نگاه کنید به جداول منابع و مصارف سرمایه‌گذاری در بخش مالی سالنامه ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ صندوق بازنشستگی کشور.

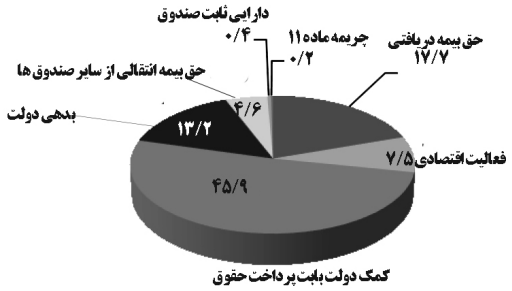
مصارف صندوق منهای ۲۸۰ هزار میلیارد ریال بوده است. این مطلب گویای آن است که صندوق بازنشستگی طی ۶ سال گذشته تعهدات خود را علاوه بر سود فعالیت‌های اقتصادی و دریافت بخشی از مطالبات خود از دولت از کمک‌های بلاعوض دریافتی از دولت تأمین مالی کرده است. این وضعیت با توجه به اینکه در همین دوره صندوق مبلغ ۶۵۷ هزار میلیارد ریال از دولت بابت پرداخت مستمری‌ها کمک بلاعوض دریافت داشته است، شگفت‌انگیز است. واقعیت این است که مطابق استانداردهای مالی، لازم است صندوق تمام دارایی‌های خود را به‌تدریج بفروشد و صرف پرداخت کسری مستمری‌های خود کند. در این صورت تأمین کسری‌های صندوق از طریق بودجه عمومی دولت از منطق اقتصادی برخوردار می‌شود.

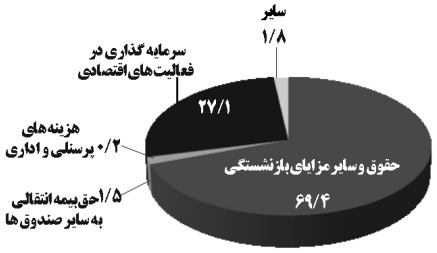
سهم اقلام مختلف منابع و مصارف صندوق بازنشستگی در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰ به شرح نمودار زیر محاسبه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سمت منابع:

- عمده‌ترین منبع مالی صندوق کمک‌های دولت با ۴۵/۹ درصد کل منابع آن است. این مبلغ از حدود ۵۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ به حدود ۱۵۸ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. باید توجه داشت که عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵ گویای آن است که از محل بودجه عمومی مبلغ ۲۱۹۹۱۰ میلیارد ریال به صندوق پرداخت شده و در بودجه مصوب سال ۱۳۹۶ نیز پرداخت ۲۱۹۷۷۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. تفکیک وجوه پرداختی دولت به صندوق بابت پرداخت حقوق و سایر مزایای بازنشستگی و یا بازپرداخت بخشی از بدهی آن به صندوق برای این دو سال در دسترس نیست. در هر حال تناقض آمارهای سازمان برنامه و بودجه و صندوق در این زمینه درخور توجه است.
- حق بیمه دریافتی صندوق فقط ۱۷/۷ درصد منابع آن را تأمین می‌کند. مبلغ حق بیمه دریافتی صندوق در ظرف ۶ سال جمعاً ۲۵۴ هزار میلیارد ریال بوده است و سازمان از این طریق می‌توانست تنها ۲۵/۵ درصد مزایای بازنشستگی را پوشش دهد.
- منابع حاصل از سود فعالیت‌های اقتصادی سازمان تنها ۷/۵ درصد مصارف

سازمان را پوشش می‌دهد. البته همان‌طور که قبلاً گفته شده و در نمودار زیر نیز آمده است بار مالی مصارف سرمایه‌گذاری سازمان به‌مراتب بیشتر از سهم سود فعالیت‌های اقتصادی آن و معادل ۲۷/۱ درصد مصارف آن است.

نمودار ۵۱. سهم اقلام منابع و مصارف مالی صندوق بازنشستگی کشوری در دوره (۱۳۹۵-۱۳۹۰)





مأخذ: جدول شماره ۶۸

این مطالعه اجمالی به‌وضوح گویای آن است که صندوق در دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۰ همواره با کسری فراوان منابع مالی مواجه بوده است. مطالعات ما در فصل دوم تحقیق نیز بیانگر آن است که این صندوق از بدو تأسیس کسری مزمن مالی داشته و هرگز پایداری مالی لازم را نداشته است. البته باید اذعان کرد که در دوره قبل از انقلاب که نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی بالا بوده، کسری‌های صندوق ناشی از پرداخت نکردن به‌موقع

سهم دولت بابت بیمه کارکنان خود به‌صورت ماهانه بوده است. درواقع، استقلال مالی صندوق از دولت از سال ۱۳۷۳ شکل گرفت؛ یعنی زمانی که محاسبات بیمه‌ای در صندوق مطرح شد.

۴-۲-۳-۳. تأثیر قوانین مصوب بر پایداری مالی صندوق بازنشستگی کشوری و برآورد بدهی دولت از این محل

افزایش امید به زندگی و تغییر قوانین موجود از عوامل مهم مؤثر بر ناپایداری صندوق بازنشستگی کشوری است. میانگین سن بازنشستگی کشوری برای مردان و زنان در صندوق امروزه به ترتیب ۵۲/۵ و ۴۹/۴ سال است که فاصله زیادی با سن مطلوب بازنشستگی یعنی ۶۰ یا ۶۵ سال دارد. همان‌طور که در جدول زیر نشان داده شده، متوسط پرداخت کسور شاغلان مرد و زن به ترتیب ۳۰ و ۲۸ سال، اما متوسط سال‌های دریافت مستمری برای بازنشستگان مرد (با احتساب دریافت مستمری توسط وراث) و زن برابر ۳۶ و ۲۸ سال است که این دو هیچ رابطه منطقی با یکدیگر ندارند.

جدول ۶۹. متوسط مدت پرداخت کسور در مقابل متوسط مدت‌زمان دریافت مستمری در صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۳

شرح	مرد	زن
متوسط سابقه جهت احراز شرایط بازنشستگی (سال)	۳۰	۲۸
متوسط سن در زمان بازنشستگی (سال)	۵۲/۵۴	۴۹/۳۷
مدت احتمالی دریافت بازنشستگی فرد شاغل	۲۵	۲۸
مدت احتمالی دریافت مستمری همسر	۱۱	–
برآورد کل مدت پرداخت مستمری	۳۶	۲۸

مأخذ: نشریه آماری صندوق بازنشستگی کشوری، سال ۱۳۹۴

با توجه به این پارامترها قطعاً ناپایداری مالی به صندوق بازنشستگی تزریق شده است. در گزارشی که در تیرماه سال ۱۳۹۴ منتشر شده،[۱] ارزش روز مطالبات این صندوق

۱. سازمان بازنشستگی کشوری (تیرماه ۱۳۹۴)، گزارش تعیین مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری از دولت.

از دولت به روش زیر محاسبه شده است.

- از ۲۸ قانون اثرگذار بر وضع مالی صندوق ، ۱۵ قانون مهم بررسی شده است.
- از طرف دیگر برابر گزارش تأییدشده اداره کل مالی صندوق، دولت به‌منظور تسویه بدهی‌های خود به صندوق در اجرای قوانین بودجه ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۲ و مصوبات هیئت‌وزیران وقت، نسبت به انتقال تعدادی از سهام، اموال و وجوه دولتی به صندوق مجموعاً به ارزش ۲۲۶۸۰/۸ میلیارد ریال اقدام کرده بود که ارزش روز آنها مانند بدهی‌های دولت به صندوق و با همان استاندارد سود اوراق مشارکت به قیمت روز محاسبه شد.
- در این محاسبات، پرداخت‌های دولت به صندوق با توجه به مندرجات بند ۵ از ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع معادل نرخ سود اوراق مشارکت به میزان ۱۷ درصد محاسبه شده است.

این بار مالی برای ۱۵ قانون اثرگذار به قیمت اول سال ۱۳۹۴ به بیش از ۵۰۷۰/۴ هزار میلیارد ریال می‌رسید (جدول ۷۰). در این جدول برای رعایت اختصار فقط به قوانینی اشاره شده که بیشترین تأثیر مالی را بر تعهدات صندوق داشته است.

جدول ۷۰. بار مالی ۱۵ قانون اثرگذار بر صندوق بازنشستگی کشوری به ارزش ۱/۱/۱۳۹۴ (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان قانون	بار مالی به ارزش سال ۱۳۹۴ (با احتساب سود سرمایه‌گذاری ۱۷ درصد)	سهم از کل بار مالی (درصد)
۱	اجرای قانون نظام هماهنگ سال ۱۳۷۴ برای تمام بازنشستگان و ازکارافتادگان اعم از زنده و متوفی، و زن و مرد	۳۴۹۸۵۵۸	۶۹/۰
۲	مواد ۱۵ و ۱۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳	۹۰۶۱۰۰	۱۷/۹
۳	اجرای ماده ۱۰ قانون مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ و احتساب میانگین دو سال به جای سه سال در تعیین حقوق بازنشستگی برای تمام بازنشستگان اعم از زنده و متوفی، و مرد و زن	۳۷۹۴۰۷	۷/۵
۴	اجرای قانون خدمات کشوری برای تمام بازنشستگان بعد از سال ۱۳۸۶ شامل بازنشستگان و ازکارافتادگان زنده و متوفی، و زن و مرد	۱۰۳۷۶۹	۲/۱
۵	اجرای هماهنگی سال ۱۳۸۱ برای تمام بازنشستگان اعم از زنده و متوفی، و زن و مرد	۷۸۹۸۶	۱/۶
۶	بار مالی ده قانون دیگر	۱۰۳۵۵۸	۲/۰
جمع		۵۰۷۰۳۷۸	۱۰۰

مأخذ: سازمان بازنشستگی کشوری (تیرماه ۱۳۹۴)، گزارش تعیین مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری از دولت

همان‌طور که ملاحظه می‌شود سه مصوبه قانونی بیشترین تأثیر منفی را بر وضع مالی صندوق داشته است. گفتنی است در گزارش اشاره‌شده، ارزش حال بدهی‌های دولت اندکی متفاوت و معادل ۵۰۲۲/۸ هزار میلیارد ریال درج شده که در مقایسه با رقم مندرج در جدول فوق ۴۷/۶ هزار میلیارد ریال کمتر از آن است؛ از این‌رو در محاسبه مانده بدهی دولت به این رقم استناد شده است.

ارزش روز تصفیه بخشی از دیون دولت به صندوق بازنشستگی کشوری (به‌صورت ارزش روز سهام، اموال و وجوه دولتی)، طبق صورت‌های مالی در اجرای قوانین بودجه سال‌های ۱۳۶۹ تا پایان سال ۱۳۹۴ و مصوبات هیئت‌وزیران وقت، معادل ۱۴۶/۸ هزار

میلیارد ریال محاسبه شده است. از طرف دیگر وجوه و اعتبارات دریافتی از دولت در قالب کمک دولت به صندوق نیز به ارزش روز بر اساس نرخ سود ۱۷ درصد معادل ۷۴۴/۴ هزار میلیارد ریال محاسبه شده؛ بدین ترتیب مانده بدهی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری به میزان ۴۱۳۱/۶ هزار میلیارد ریال شده است.

۴-۲-۳-۴. نتایج گزارش محاسبات بیمه‌ای صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۹۲

ارزیابی محاسبات بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی، توانایی مالی صندوق‌ها را برای پرداخت تعهدات بلندمدت بررسی می‌کند. در اینجا مسئله اصلی سنجش پایداری مالی طرح بازنشستگی است. برای این منظور لازم است ارزش حال تعهدات درازمدت صندوق با ارزش حال دارایی‌ها و کسورات بازنشستگی اعضای شاغل در آینده مقایسه شود. در پایان سال ۱۳۹۲ ترکیب سرمایه‌گذاری‌های صندوق به شرح جدول زیر بوده است.

جدول ۷۱. ترکیب سرمایه‌گذاری صندوق و ارزش خالص دارایی‌ها در پایان سال ۱۳۹۲

سرمایه‌گذاری	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم (درصد)
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های بورسی	۹۸۳۸۲	۵۶/۶
سرمایه‌گذاری در شرکت‌های غیربورسی	۶۶۶۰۸	۳۸/۳
سرمایه‌گذاری در املاک	۴۹۳۲	۲/۸
سهام دریافتی از دولت مصوبه ۱۳۹۰/۱۲/۲۳	۳۸۶۶	۲/۲
جمع کل	۱۷۳۷۸۸	۱۰۰

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری (اردیبهشت ۱۳۹۴)، گزارش اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری جهت پایان سال ۱۳۹۲

سیستم صندوق بازنشستگی از منظر نحوه هزینه‌کرد درآمدها یا نحوه پرداخت مزایا، بر اساس روش مزایای معین(DB) عمل می‌کند؛ یعنی هیچ رابطه تعریف‌شده‌ای میان حقوق و مزایای بازنشستگی با درآمدهای صندوق وجود ندارد و صندوق از قبل تضمین کرده است که در صورت احراز شرایط استفاده از مزایا را با فرمول زیر مزایا به افراد پرداخت کند.

حقوق بازنشستگی= (معدل حقوق و مزایای مشمول کسور بازنشستگی دو سال آخر خدمت با اعمال ضریب سال بازنشستگی × سابقه خدمت به روز) / ۱۰۸۰۰ روز

همچنین برای ازکارافتادگی و فوت ناشی از کار، باید عین آخرین حقوق و مزایای مشمول کسور پرداخت شود. از آنجا که صندوق بازنشستگی بخشی از منابع خود را سرمایه‌گذاری می‌کند، می‌توان سیستم بازنشستگی صندوق را سیستم مزایای معین دانست که با ذخیره جزئی کار می‌کند. در این سیستم به‌طور طبیعی بحث ارزیابی تعهدات بدون پشتوانه اهمیت مضاعف می‌یابد؛ زیرا به هیچ بهانه‌ای نمی‌توان مزایا را کاهش داد. همچنین در این سیستم تأمین مالی، خروج زودهنگام اعضا از سیستم و نبود سیاست‌های سرمایه‌گذاری مناسب توأمان وضعیت مالی طرح را با مشکل مواجه خواهد کرد. برای محاسبات بیمه‌ای از اطلاعات پایان سال ۱۳۹۲ به شرح جدول زیر استفاده شده است (جدول ۷۲).

جدول ۷۲. اطلاعات پایه مورد استفاده در محاسبات اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری

ردیف	شرح	تاریخ ۱۳۹۳/۱/۱
۱	تعداد شاغلان تحت پوشش (نفر)	۱۱۳۵۰۰۰
۲	میانگین حقوق و مزایای مشمول کسور (ریال)	۱۴۹۶۷۷۴۲
۳	تعداد بازنشستگان و ازکارافتادگان (نفر)	۹۹۶۲۴۴
۴	تعداد فوتی (نفر)	۲۱۶۳۹۵
۵	میانگین حقوق بازنشستگان (ریال)	۱۱۳۴۴۴۹۹
۶	میانگین مستمری ازکارافتادگان و فوتی (ریال)	۸۸۴۰۷۹۱
۷	نسبت اعضای شاغل به تعداد مستمری‌بگیران	۰/۹۴

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری (اردیبهشت ۱۳۹۴)، گزارش اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری جهت پایان سال ۱۳۹۲

سایر اطلاعات جمعیتی و مقرراتی منظورشده در محاسبات بیمه‌ای به شرح زیر است:

۱. جدول مرگ‌ومیر TD88-90 .

۲. برای پوشش هزینه‌های جانبی اعم از عیدی و سایر پرداخت‌ها به مستمری‌بگیران (علاوه بر پرداخت‌های مستمر ماهانه) پرداخت‌های سالانه صندوق بر پایه ۱۳ماه در سال در نظر گرفته شده است.

۳. تأثیرات بازنشستگی پیش از موعد از طریق منظور کردن متوسط سال‌های خدمت مربوط به سال‌های قبل در محاسبات در نظر گرفته شده است؛ یعنی متوسط سابقه خدمت برای بازنشستگی مردان و زنان به ترتیب برابر ۳۰ و ۲۸ سال در نظر گرفته شده است.

۴. اختلاف سن مردان و زنان (زوجین) ۵ سال در نظر گرفته شده است.

۵. برای محاسبه مستمری بازماندگان فرض شده است که همسر بازمانده تا پایان عمر مستمری دریافت می‌کند.

۶. محاسبات احتمالی به روش آخرین بازمانده و با در نظر گرفتن مستمری مشترک شوهر و همسر (joint annuity) انجام شده است.

۷. در سناریو اصلی محاسبات بیمه‌ای نرخ بازده سرمایه‌گذاری ۱۷ درصد، افزایش حقوق ۱۵ درصد و افزایش مستمری ۱۳ درصد در سال برآورد شده است.

نتایج محاسبات بیمه‌ای بر اساس سناریو پایه به شرح جدول زیر گزارش شده است.

جدول ۷۳. نتیجه محاسبات بیمه‌ای صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۹۲ بر اساس نرخ‌های سرمایه‌گذاری ۱۷ درصد، افزایش حقوق ۱۵ درصد و افزایش مستمری ۱۳ درصد

شرح				تعهدات آتی به میلیارد ریال	دارایی‌های آتی به میلیارد ریال
تعهدات و دارایی‌های آتی	شاغلان	مرد	ناشی از بازنشستگی	۱۴۶۱۸۷۷	۲۰۸۰۳۵
			ناشی از فوت	۷۱۳۷۵	
		زن	ناشی از بازنشستگی	۱۰۴۹۳۵۷	۲۱۱۹۰۲
	مجموع			۲۵۸۲۶۰۹	۴۱۹۹۳۷
	بازنشستگان و ازکارافتادگان	مرد		۱۴۲۱۰۱۳	
		زن		۵۷۲۰۷۳	
	مجموع			۱۹۹۳۰۸۶	
	وظیفه‌بگیران	همسران وظیفه‌بگیر		۱۹۰۱۸۱	
		پسران وظیفه‌بگیر		۹۱۱۴	
		دختران وظیفه‌بگیر		۵۶۸۳۳	
		سایر وظیفه‌بگیران		۱۹۶۴	
	مجموع			۲۵۸۰۹۲	

ارزش بازار دارایی‌ها در زمان ارزیابی		۱۷۰۰۰۰
جمع کل	۴۸۳۳۷۸۸	۵۸۹۹۳۷
مازاد (کسری)		(۴۲۴۳۸۵۱)

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری (اردیبهشت ۱۳۹۴)، گزارش اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری برای پایان سال ۱۳۹۲

خلاصه نتایج محاسبات بیمه‌ای در سناریوهای مختلف به شرح جدول زیر است. به طوری که ملاحظه می‌شود در هر سه سناریو، ارزش حال کسری درازمدت صندوق (بدهی ضمنی دولت) مهم است.

جدول ۷۴. کسری درازمدت ارزش حال خالص دارایی‌ها و بدهی‌های درازمدت صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۹۲ بر اساس محاسبات بیمه‌ای

سناریو	نرخ بازده سرمایه‌گذاری (درصد)	نرخ افزایش حقوق (درصد)	نرخ افزایش مستمری	مازاد (کسری) (میلیارد ریال)
۱	۱۷	۲۱/۸	۲۱/۶	(۲۰۷۴۰۵۹۴)
۲	۱۸	۱۴	۱۲	(۳۱۵۵۵۲۷)
۳	۱۷	۱۵	۱۳	(۴۲۴۳۸۵۱)

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری (اردیبهشت ۱۳۹۴)، گزارش اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری برای پایان سال ۱۳۹۲

۴-۳. برابری و کفایت مستمری‌ها

۴-۳-۱. برابری

محاسبه مستمری بر مبنای میانگین دستمزدهای آخر دوران اشتغال بسیار پرهزینه و نابرابر است و انگیزه‌های افزایش دستمزد پیش از بازنشستگی را ایجاد می‌کند. بر اساس مقررات موجود تمام سوابق دستمزدی افراد در محاسبات منظور نمی‌شود، بلکه تنها میانگین دستمزد دو سال آخر پیش از بازنشستگی تعیین می‌شود. این ساز و کار به سود کسانی است که در اواخر دوران اشتغال رشد دستمزدی داشته‌اند و به زیان افرادی است که دستمزد یکنواختی داشته‌اند. در مشاغل دولتی این روش موجب تشویق افراد به تحصیل دیرهنگام و ارتقای موقعیت شغلی و افزایش حقوق آخرین سال‌های خدمت می‌شود. بدون آنکه لزوماً رشته تحصیلی انتخاب‌شده افراد با مهارت‌های مورد نیاز شغلی آنها مطابقت داشته باشد.

طولانی‌تر شدن دوره مبنای محاسبه مستمری، یعنی منظور کردن دوران اشتغال فرد در بهترین حالت یا در نظر گرفتن حقوق مشمول بازنشستگی فرد در ۲۰ سال آخر دوران اشتغال، نه‌تنها مصارف و هزینه‌های مستمری را کاهش می‌دهد، رفتاری سازگار با عملکرد بیمه‌پردازی افراد (بدون توجه به شکل پروفایل سن- درآمد آنها) ایجاد می‌کند.

سطح حداقل مستمری مشارکتی (بیمه اجتماعی) تضمین‌شده در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری برابر حداقل دستمزد است. قضاوت درمورد بالا یا پایین بودن این مبلغ به این بستگی دارد که آیا حداقل دستمزد در سطح خط فقر تعیین شده است یا خیر. در کشور ما به دلیل بی‌ثباتی اقتصادی، تورم‌های دو رقمی و تنزل ادواری ارزش پول ملی، قضاوت در این مورد دشوار است. به‌طورکلی کارکرد حداقل مستمری‌های مشارکتی دوگانه است:

۱. تضمین برای افرادی که معیار سابقه در طرح را احراز کرده‌اند، اما درآمدشان پایین بوده است و برای حمایت از آنان در برابر فقر کفایت نمی‌کند.
۲. حداقل مستمری در نظام بیمه مشارکتی افرادی را که بیمه‌پردازی می‌کنند و آنهایی را که بیمه نمی‌پردازند، متمایز می‌کند.

سطح حداقل مستمری لازم است به‌اندازه‌ای کم باشد که انگیزه اشتغال و کار طولانی‌تر را برای افراد ایجاد و توزیع داخلی را محدود کند و درعین‌حال به‌اندازه‌ای زیاد باشد که فضای لازم را برای ایجاد تمایز بین حداقل نظام بیمه‌ای و کمک‌های نظام غیر مشارکتی مانند مساعدت‌های اجتماعی ایجاد کند.

۴-۳-۲. قابلیت پیش‌بینی

مقررات مربوط به ترمیم مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، امکان اعمال صلاحدید سیاست‌گذاران را فراهم، و درخصوص ارزش واقعی مورد انتظار مستمری‌ها بی‌اطمینانی ایجاد می‌کند. در اصول و مقررات کنونی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، ترمیم مستمری بر اساس شاخص قیمت مصرف‌کننده تصریح شده است، اما الزام روشنی بر شاخص‌بندی کامل مستمری‌ها با توجه به تورم وجود ندارد. نبود چنین الزامی این امکان را فراهم کرده که در سال‌هایی که نرخ تورم بالا بوده، ترمیم مزایا به‌طور چشمگیری از تورم کمتر باشد و درعین‌حال ترمیم مستمری برای حمایت از مستمری‌بگیران کم‌درآمد صورت پذیرد. این انعطاف

درعین‌حال که امکان انجام تعدیل مالی و افزایش فارغ از حقوق مکتسبه و حمایت بیشتر از فقرا را فراهم می‌کند، اعمال سیاست‌های غیرمسئولانه مالی را نیز تسهیل می‌بخشد؛ در حالی که امروزه شاخص‌بندی مستمری‌ها در بسیاری از کشورهای جهان امری متداول است. با این کار می‌توان از زایل شدن قدرت خرید مستمری‌بگیران جلوگیری کرد و قدرت خرید مستمری‌ها را در طول زمان تضمین نمود. با این اقدام می‌توان درآمد بازنشستگی را پیش‌بینی کرد.

۴-۳-۳. کفایت مستمری

نرخ‌های تعلق مستمری بسیار سخاوتمندانه است. نرخ تعلق ۳/۳ درصد به ازای هر سال سابقه کار بیش از دو برابر نرخ مشاهده‌شده در اقتصادهای در حال گذار اروپایی است و نتیجه آن نرخ جایگزینی نزدیک به ۱۰۰ درصد آخرین دستمزد مبنای کسر حق بیمه در فرمول محاسبه مستمری یا حتی فراتر از آن است. نرخ مؤثر تعلق مستمری برای مستمری‌بگیران حداقل (که حدود ۶۰ درصد بازنشستگان جدید را شامل می‌شود)، حتی به ۵ درصد هم می‌رسد. نرخ جایگزینی بالا همچنین انگیزه‌های ماندن طولانی‌تر در بازار کار را کاهش می‌دهد و عامل مهمی در بروز کسری طرح‌های مستمری است.

مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان بازنشستگی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد برحسب صلاحدید تعدیل می‌شود؛ یعنی در برخی سال‌ها بیش از تورم و در برخی از سال‌ها کمتر از نرخ تورم مورد تعدیل قرار می‌گیرد؛ برای مثال میزان افزایش مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ کمتر از نرخ تورم و در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ بیشتر از نرخ تورم افزایش یافته است. در گزارش بانک جهانی آمده است که مستمری دریافتی ۷۷ درصد بازنشستگان سازمان تأمین اجتماعی و ۳۵ درصد بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری زیر خط فقر قرار دارد.[۱]

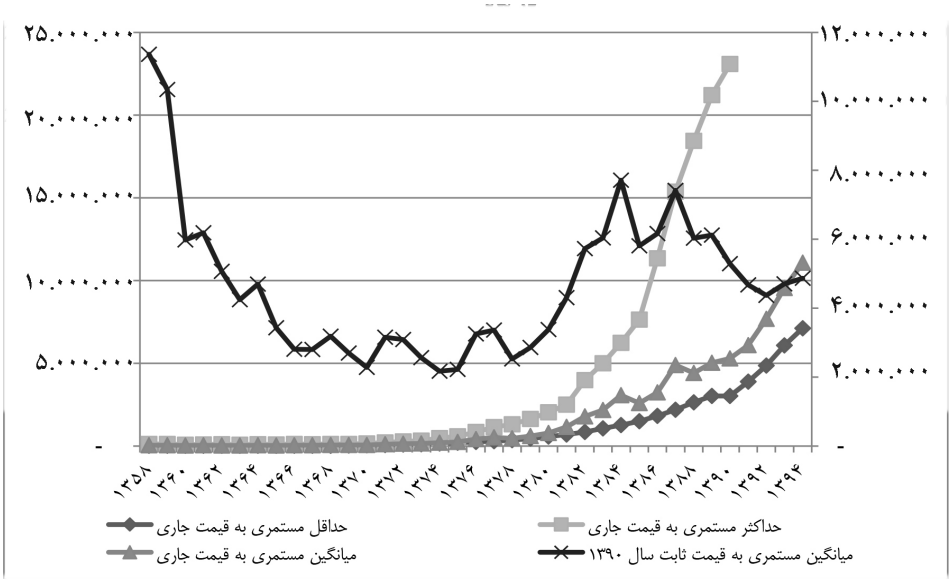
---

۱. بانک جهانی (بهار ۱۳۹۶)، ناظر اقتصادی ایران (بهبود نفت محور)، ص ۱۷.

۴-۳-۳-۱. کفایت مستمری‌ها در سازمان تأمین اجتماعی

نمودار زیر ارزش اسمی و واقعی مستمری پرداختی ماهانه را به اعضای مستمری‌بگیر سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد.

نمودار ۵۲. مستمری ماهانه سازمان تأمین اجتماعی به قیمت جاری و ثابت (۱۳۹۵-۱۳۵۸) به ریال در ماه



مأخذ: مستخرج سازمان تأمین اجتماعی، آمار پنجاه‌ساله سازمان، ۱۳۹۰-۱۳۴۰ و سالنامه‌های آماری سازمان

این نمودار گویای موارد زیر است:

۱. حداقل، حداکثر و میانگین مستمری پرداختی سازمان به قیمت اسمی، پیوسته روندی صعودی داشته و سرعت افزایش آن بعد از سال ۱۳۸۰ بیشتر از گذشته بوده است.
۲. فاصله اندک میانگین مستمری پرداختی با حداقل مستمری به قیمت اسمی گویای آن است که در دوره مورد بررسی، دریافتی ماهانه بیشتر مستمری‌بگیران، به حداقل مستمری نزدیک بوده است.
۳. فاصله مهم حداکثر مستمری پرداختی با میانگین مستمری به قیمت اسمی بیانگر آن است که در دهه اخیر، دریافتی ماهانه درصد کمی از مستمری‌بگیران به‌مراتب بیش از میانگین آن بوده است.

تحـول میانگیـن مسـتمری پرداختـی ماهانـه بـه قیمـت ثابـت نیـز نـکات جالبـی را روشـن می‌کنـد؛ یعنـی:

۱. افزایـش حقـوق و دسـتمزد کارگـران در دو سـال آخـر رژیـم گذشـته موجـب شـد مسـتمری‌بگیران دو سـال اول انقـلاب بـه قیمـت ثابـت سـال ۱۳۹۰ بیـش از ۱۰ میلیـون ریـال در مـاه دریافتـی داشـته باشـند.

۲. در دوره جنـگ مبلـغ فـوق به‌طـور مسـتمر کاهـش یافـت و در سـال ۱۳۶۷ بـه ۲/۸ میلیـون ریـال رسـید. ایـن رقـم در مقایسـه بـا سـال ۱۳۵۸، کاهـش عظیمـی بـه میـزان ۷۵/۴ درصد را نشـان می‌دهـد. جنـگ هشت‌سـاله (۱۳۶۷-۱۳۵۹) موجـب رکـود اقتصـادی، تـورم دو رقمـی مزمـن در اقتصـاد و افزایـش بیـکاری در جامعـه شـد و مجموعـه ایـن عوامـل تأثیـر منفـی بـر سـطح دسـتمزدهای واقعـی و مسـتمری کارگـران گذاشـت. کارگـران بازنشسـته و بازمانـدگان آنهـا بزرگ‌تریـن لطمـه را از جنـگ دیدنـد. گفتنـی اسـت در ایـن دوره به‌واسـطه محیـط اقتصـادی و سیاسـی نامسـاعد، تشـکل‌های کارگـری نیـز ضعیـف شـدند.

۳. پایـان جنـگ و آغـاز دوران سـازندگی در دوره برنامه اول نیز نتوانسـت بهبود چشـمگیری در وضعیـت مسـتمری‌بگیران ایجـاد کنـد؛ یعنـی در سـال ۱۳۷۲ رقـم مسـتمری ماهانـه پرداختـی سـازمان تأمیـن اجتماعـی، بـه قیمـت ثابـت سـال ۱۳۹۰ معـادل ۳/۲ میلیـون ریال بـود. ایـن رقـم هرچنـد در مقایسـه بـا رقـم مشـابه سـال ۱۳۶۷ افزایشـی در حـدود ۱۴/۳ درصـد را نشـان مـی‌داد، به‌هیچ‌وجـه کاهـش مسـتمر دوران جنـگ را به‌طـور کامـل جبـران نمی‌کـرد.

۴. در سـال‌های ۱۳۷۳ تـا ۱۳۷۵، مقـارن بـا کاهـش درآمدهـای نفتـی، تـورم بـالا و رشـد اقتصـاد انـدک بـود. دریافتـی مسـتمری‌بگیران بـه قیمـت واقعـی بـار دیگـر تنـزل پیـدا کـرد و در پایـان ایـن دوره بـه ۲/۲ میلیـون ریـال رسـید. گفتنـی اسـت ایـن رقـم ۲۱/۴ درصـد از دریافتـی مسـتمری‌بگیران در سـال آخـر جنـگ کمتـر بـود. تنـزل ارزش پـول ملـی، نرخ‌هـای تـورم بـالا و رشـد انـدک اقتصـادی و ضعـف تشـکل‌های کارگـری

مسبب این وضعیت بود. در سال ۱۳۷۵ مستمری‌بگیران در قعر چاهی افتاده بودند که اقتصاددانان لیبرال ایرانی از ابتدای برنامه اول توسعه برای آنان کنده بودند.

۵. دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۷۶ را می‌توان دوران بهبود قدرت خرید مستمری‌ها نامید؛ زیرا در این دوره مبلغ مستمری ماهانه، به‌جز در یک سال به قیمت ثابت افزایش یافت و در انتهای این دوره به ۷/۷ میلیون ریال رسید. در این دوره، نرخ تورم کمتر و نرخ رشد اقتصادی بسیار بیشتر از دوره قبل بود. این دوره همچنین با دولت اصلاحات و سال اول دولت نهم مقارن بود که رئیس آن با شعار مهرورزی و فقرزدایی به میدان سیاست پا گذاشته بود.

۶. دوره ۱۳۹۴-۱۳۸۵ دوره تورم‌های بالا و نرخ رشد اقتصادی پرنوسان و اندک بود. در این دوره هرچند به‌صورت موردی مبلغ مستمری پرداختی به کارگران و خانواده آنان افزایش می‌یافت، این افزایش‌ها دوامی نداشت. بالاخره در سال‌های پایانی این دهه، اقتصاد کشور با تشدید تحریم‌های بین‌المللی، رکود اقتصادی، بحران بانکی و بحران صندوق‌های بازنشستگی مواجه بود. به همین دلیل کلید رئیس دولت یازدهم نیز نتوانست گره از کار فرو بسته مستمری‌بگیران بگشاید و در سال ۱۳۹۴ میانگین مبلغ مستمری دریافتی هر خانواده در ماه به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰به رقم ۴/۹ میلیون ریال تنزل یافت. گفتنی است این رقم، ۳۶/۴ درصد کمتر از رقم پرداختی به آنها در سال ۱۳۸۴ بود: به طوری که ملاحظه می‌شود میزان مستمری واقعی دریافتی مستمری‌بگیران به‌شدت تحت تأثیر محیط سیاسی و اقتصادی است که سازمان تأمین اجتماعی در چارچوب آن فعالیت می‌کند:

۱. همان‌طور که در مباحث قبلی این فصل به‌تفصیل تشریح شد، کشور بعد از انقلاب با رشد منفی سرانه تولید ناخالص داخلی و رشد ناچیز بهره‌وری سرانه نیروی کار و نرخ‌های بالای بیکاری مواجه بود؛ از این‌رو افزایش دستمزدهای واقعی و به‌تبع آن کسورات بازنشستگی به ازای هر کارگر نمی‌توانست چندان درخورتوجه باشد.

۲. میانگین تورم در سراسر بعد از انقلاب دو رقمی بوده است و دولت به موازت گسترش افراد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، کارگران شاغل، بازنشسته و ازکارافتاده را مشمول مالیات تورمی بالایی کرده است.

۳. درواقع با توجه به این تحولات می‌توان نتیجه گرفت که گسترش ضریب پوشش و نفوذ سازمان تأمین اجتماعی بعد از انقلاب عملاً به هزینه کارگران تحت پوشش سازمان اتفاق افتاده است.

برای بررسی کفایت مستمری‌های پرداختی برای تأمین زندگی پذیرفته و آبرومندانه بازنشستگان، افراد ازکا افتاده و خانواده افراد فوت‌شده در اینجا فقط به دو نکته اشاره می‌شود:

۱. در سال ۱۳۹۴، میانگین مستمری ماهانه پرداختی به قیمت جاری در حدود ۱۱/۱ میلیون ریال بود که در مقایسه با میانگین هزینه خانوار شهری در همان سال فقط معادل ۵۰/۷ درصد آن می‌شد.

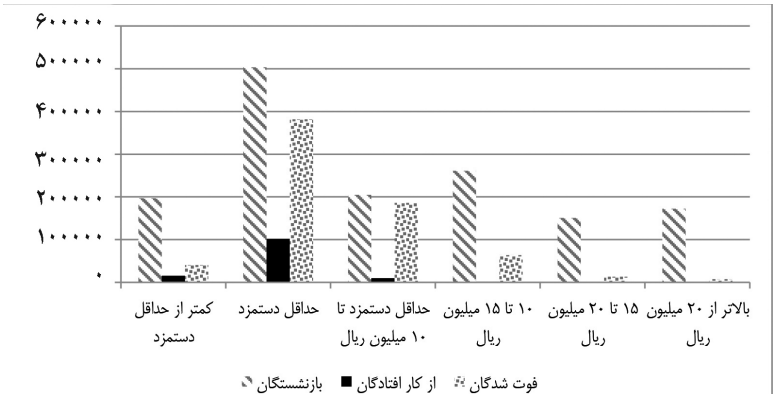
۲. در گزارش جامع سازمان تأمین اجتماعی درمورد مستمری‌بگیران، توزیع فراوانی مستمری‌ها به تفکیک بازنشستگان، از کار افتادگان و فوت‌شدگان برای سال ۱۳۹۴ آمده است (جدول ۷۵). همان‌طور که در این جدول ملاحظه می‌شود ۴۷ درصد بازنشستگان، ۹۱ درصد از کار افتادگان و ۶۱ درصد پرونده‌های فوت‌شدگان کمتر از حداقل دستمزد سال ۱۳۹۴ دریافت داشته‌اند (جدول ۷۵ و نمودار ۵۳). گفتنی است که مبلغ حداقل دستمزد برای سال ۱۳۹۴، بر اساس گزارش یادشده ۷/۱ میلیون ریال بوده است. اگر بپذیریم که با حداقل دستمزد تعیین شده برای سال ۱۳۹۴ نمی‌توان زندگی با حداقل استاندارد برای یک خانواده ۲ نفره را تأمین کرد، مشخص می‌شود که بیش از ۵۰ درصد مستمری‌بگیرانی که منزل مسکونی ملکی یا سایر منابع درآمدی ندارند،در زیر خط فقر زندگی می‌کنند. البته باید گفت نتیجه‌گیری مشروط فوق بیانگر ضرورت مطالعات کارشناسی جدی‌تر در این زمینه است. در جدول (۷۵) مبالغ دریافتی هر یک از انواع مستمری‌بگیران، گروه‌بندی، و ارائه شده است.

جدول ۷۵. توزیع فراوانی انواع مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی به تفکیک رده‌های مستمری در سال ۱۳۹۴

مبلغ مستمری	بازنشستگان			از کار افتادگان			فوت‌شدگان		
	فراوانی	درصد	درصد تجمعی	فراوانی	درصد	درصد تجمعی	فراوانی	درصد	درصد تجمعی
کمتر از حداقل دستمزد	۱۹۶۷۹۰	۱۳/۲	۱۳/۲	۱۵۳۹۵	۱۲/۰	۱۲/۰	۴۰۵۵۷	۵/۹	۵/۹
حداقل دستمزد	۵۰۳۱۹۶	۳۳/۸	۴۷	۱۰۱۸۴۱	۷۹/۲	۹۱/۲	۳۸۱۶۴۸	۵۵/۱	۶۰/۹
حداقل دستمزد تا ۱۰ میلیون ریال	۲۰۴۶۰۲	۱۳/۷	۶۰/۸	۹۷۱۵	۷/۶	۹۸/۷	۱۸۵۹۱۴	۲۶/۸	۸۷/۸
۱۰ تا ۱۵ میلیون ریال	۲۶۰۹۳۸	۱۷/۵	۷۸/۳	۱۳۸۰	۱/۱	۹۹/۸	۶۳۶۶۸	۹/۲	۹۷/۰
۱۵ تا ۲۰ میلیون ریال	۱۵۰۶۴۳	۱۰/۱	۸۸/۴	۱۷۱	۰/۱	۹۹/۹	۱۳۳۱۴	۱/۹	۹۸/۹
بالاتر از ۲۰ میلیون ریال	۱۷۲۴۱۴	۱۱/۶	۱۰۰	۸۳	۰/۱	۱۰۰	۷۷۰۴	۱/۱	۱۰۰
کل	۱۴۸۸۵۸۳	۱۰۰	–	۱۲۸۵۸۵	۱۰۰	–	۶۹۲۸۰۵	۱۰۰	–

مبلغ حداقل دستمزد در سال ۱۳۹۴ معادل ۷۱۲۴۲۵۰ ریال است.

نمودار ۵۳. تعداد مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی به تفکیک رده‌های مستمری در سال ۱۳۹۴



مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی(۱۳۹۵)، گزارش جامع مستمری‌بگیران تا پایان سال ۱۳۹۴

۴-۳-۳-۲. کفایت حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران در صندوق بازنشستگی کشوری

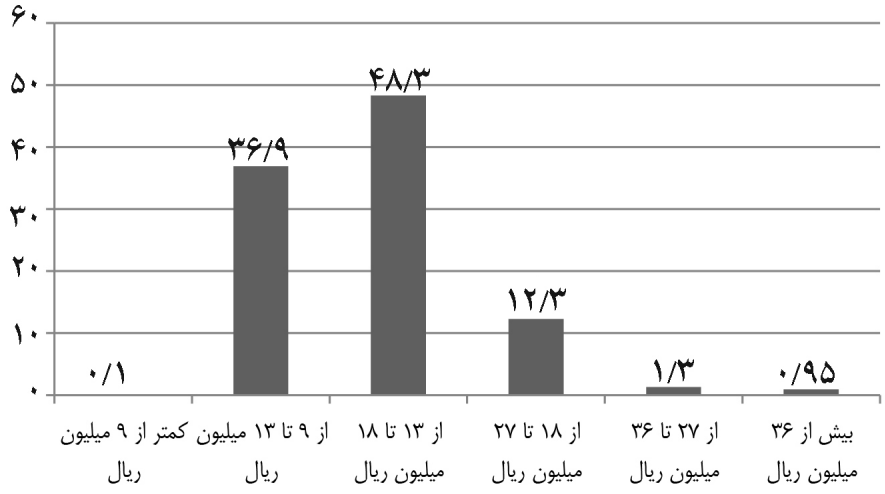
نسبت جایگزینی نشانگر نسبت متوسط حقوق بازنشستگان و موظفان به متوسط حقوق مشترکان است. در سال ۱۳۷۰ این نسبت ۴۴ درصد بوده، اما با گذشت زمان به‌مرور با افزوده شدن موارد مشمول کسر کسور بازنشستگی دچار نوسانات بالایی شده است؛ به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۸۷ این نسبت حتی به بالاتر از یک نیز رسیده است. نسبت جایگزینی در آغاز برنامه چهارم توسعه ۶۹ درصد بود که در سال بعد (۱۳۸۵) به دلیل افزایش ۷۰ درصدی حداقل حقوق بازنشستگان و موظفان (از مبلغ ۱۱۷۰۰۰۰ ریال به ۲۰۰۰۰۰۰ ریال) این نسبت افزایش یافت. در سال ۱۳۸۷، اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) موجب رشد ۲۱ درصدی و ۶۷ درصدی حقوق بازنشستگان و موظفان و درنتیجه افزایش نرخ جایگزینی به بالاترین رقم خود یعنی ۱/۰۱ شد. در کل سال‌های برنامه چهارم توسعه در صندوق بازنشستگی کشوری، سال‌های افزایش بی‌رویه مزایای بازنشستگی و تعهدات صندوق بدون در نظر گرفتن بار مالی آنها در سنوات آتی بوده است. به‌گونه‌ای که حقوق بازنشستگان و موظفان طی برنامه چهارم توسعه ۲۳۹ درصد رشد داشته است؛ در حالی که حقوق مشمول کسر کسور مشترکان با ۱۴۹ درصد رشد مواجه بوده است. در سال آغاز برنامه پنجم توسعه، نسبت جایگزینی ۰/۹۸ بوده است. در سال ۱۳۹۲، برقراری فوق‌العاده شغل موضوع بند ۵ ماده ۸۶ قانون استخدام کشوری، موجب رشد حقوق شاغلین و نتیجتاً کاهش نسبت جایگزینی گردید. این نسبت در سال ۱۳۹۳ درمورد این صندوق به ۸۷ درصد، درمورد صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح ۹۸ درصد و سایر صندوق‌ها ۹۱ درصد می‌رسید.[۱]

توزیع فراوانی حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۵ گویای این واقعیت است که ۸۵/۲ درصد حقوق‌بگیران بین ۹ تا ۱۸ میلیون ریال در ماه دریافت می‌کنند (نمودار ۵۴).

---

۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۴)، خلاصه سند راهبردی رفاه و تأمین اجتماعی، صص ۷۱ و ۷۳.

نمودار ۵۴. توزیع فراوانی حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در پایان اسفند سال ۱۳۹۵



مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه

پاسخ به این پرسش که آیا حقوق پرداختی توسط صندوق کفاف مخارج بازنشستگان را می‌دهد یا خیر در غیاب داده‌های تکمیلی زیر دشوار است:

۱. تعداد اعضای خانوار در هر گروه درآمدی؛
۲. وضع مالکیت مسکن در هر گروه درآمدی؛
۳. سایر منابع درآمدی فرد بازنشسته.

واقعیت این است که طبقه متوسط مرفه در شهرها در زمان کار، بخش مهمی از پس‌انداز دوره کاری خود را صرف تهیه مسکن ملکی می‌کنند تا هنگام بازنشستگی دچار استیصال مالی نشوند. در سال ۱۳۹۵ نیز ۵۴/۵ درصد خانوارهای شهری کشور مالک مسکن مورد استفاده خود بوده‌اند (نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، سال ۱۳۹۵).

نکته مهم دیگر این است که تعداد اعضای خانوارهایی که از حقوق بازنشستگی استفاده می‌کنند، به‌دلیل ترک منزل توسط فرزندان بالغ، کمتر از میانگین وسعت خانوار در مناطق شهری است. در سرشماری جمعیت در سال ۱۳۹۵، وسعت خانوار ۳/۵ نفر گزارش شده است.

۴-۳-۴. کارایی اقتصادی

چالش دیگر نظام بازنشستگی فعلی چندپارگی آن است. به‌ویژه اختلاف میان بخش‌های خصوصی و دولتی مسئله مهم سیاست‌گذاری است؛ زیرا مانع تحرک نیروی کار در داخل یک بخش و میان بخش‌ها می‌شود، هزینه‌های اداری را بالا می‌برد و سبب رفتار نابرابر با گروه‌های مختلف کارگران می‌شود. رویکرد کشورهای جهان به نحو روزافزونی به‌سوی ادغام طرح‌های بازنشستگی می‌رود، اما این کار چندان ساده نیست.

مقررات متنوع طرح‌ها و اصول حاکم بر نقل و انتقال بین طرح‌ها مانع جابه‌جایی نیروی کار می‌شود. مقرراتی با تنوع بیش از ۳۰۰ حالت برای هر ترکیب و حرکتی جهت تغییر صندوق وجود دارد. سوابق بیمه پردازی به طرح جدید منتقل می‌شود و در عوض طرح قبلی (یا گاهی خود فرد) مبالغ مربوط ناشی از اختلاف نرخ‌های حق بیمه را به طرح جدید پرداخت می‌کند. تعهدات مستمری به‌طور کامل و فارغ از اینکه چگونه دارایی‌ها و تعهدات منتقل‌شده مقایسه شود بر عهده طرح جدید قرار می‌گیرد. زمانی که فرد تغییر صندوق می‌دهد سوابق بیمه‌ای وی از سوی طرح جدید بر اساس اصول حاکم در آن پذیرفته می‌شود، این سازوکار به‌دلیل آنکه الزام به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ حق بیمه دارد و دارایی منتقل شده به طرح جدید هیچ رابطه‌ای با تعهدات متقبل شده ندارد، برخلاف اصول جابه‌جایی نیروی کار است.

۴-۴. مدیریت ذخایر[1]

سازمان‌های بازنشستگی به‌واسطه ذخایر خود بخش مهمی از اقتصاد ایران را در مالکیت دارند. ذخایر سازمان تأمین اجتماعی تقریباً ۵۶۰ هزار میلیارد ریال (۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی) و صندوق بازنشستگی کشوری ۱۶۰ هزار میلیارد ریال (۱/۶ درصد تولید ناخالص داخلی) است. این دو طرح روی هم حدود ۴۰۰ شرکت دارند و در صنایع متعددی سهم بزرگی از بازار را به خود اختصاص می‌دهند. سازمان تأمین اجتماعی مالک بیش از ۲۰۰ شرکت است که سهام حدود ۳۵ درصد آنها در بورس اوراق بهادار فهرست شده‌اند.

---

1. IMF (2017). Technical Assistance Report, Evaluation of Pension system in Iran.

صندوق بازنشستگی نیز مالک حدود ۱۸۰ شرکت است که ۴۰ درصد آنها در بورس فهرست شده است. مالکیت مشترک شرکت‌ها بین طرح‌های بازنشستگی (یا دیگر صاحبان سهام) نیز رایج است. به‌موجب سیاست‌های اتخاذشده، طرح‌های بازنشستگی ملزم شده‌اند سهام خود را در صنایع مختلف حداکثر به ۴۰ درصد کاهش دهند، اما با توجه به وضعیت کنونی توسعه بازار سرمایه مشخص نیست تا چه حد این سیاست در میان‌مدت عملی شود.

در حالی که عمدتاً شرکت‌های فعال سرمایه‌گذاری مدیریت ذخایر طرح‌های بازنشستگی را بر عهده دارند، این طرح‌ها سرمایه‌گذاران مهمی در بازار بورس به شمار می‌روند. سرمایه‌گذاری طرح‌های بازنشستگی شبیه عملکردهای صندوق سهام خصوصی است؛ به همین دلیل با وظایف امانت‌داری، تخصص و ساختار سررسید تعهدات در طرح‌های بازنشستگی انطباقی ندارد. طرح‌های بازنشستگی صاحب ۷۷۵ هزار میلیارد ریال ارزش سهام فهرست شده‌اند که از این مبلغ ۴۰۰ هزار میلیارد ریال به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مربوط است. بدین ترتیب ۲۴ درصد سرمایه بازار بورس تهران در اختیار این طرح‌هاست. درعین‌حال صندوق‌های بازنشستگی در بورس اوراق بهادار، سرمایه‌گذاران فعالی به شمار نمی‌روند. آنها عموماً سهام خود را معامله نمی‌کنند و اغلب اسناد سهام را خریداری و نگهداری می‌کنند.

ساختار کنونی ذخایر منعکس‌کننده اولویت‌ها و محدودیت‌های دولت است. درواقع، هم سازمان تأمین اجتماعی و هم صندوق بازنشستگی کشوری بخش عمده پورتفوی خود را به‌عنوان رد دیون از دولت دریافت کرده‌اند. سازمان خصوصی‌سازی بین سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۵، سهامی به ارزش ۲۰۵ هزار میلیارد ریال (معادل ۱۴ درصد ارزش دارایی‌های خصوصی‌سازی شده) را به جای بدهی‌های خود به طرح‌های بازنشستگی منتقل کرده است. پورتفوهای منتقل‌شده شامل شرکت‌های سودده و زیان‌ده بوده است. این معاملات یا از طریق بازار بورس یا فرایند رقابتی مزایده صورت گرفته است. برخی از شرکت‌های که به روش دوم عرضه شده بعداً در بورس فهرست قرار گرفته‌اند. همچنین صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های زیرمجموعه نهادهای مالی با مالکیت دولتی (نظیر شرکت‌های

بیمه یا بانک‌ها) را نیز خریداری می‌کنند؛ به شرط آنکه فروش آنها توسط مالک اصلی برای احراز شرایط محدودیت‌های تمرکز مالکیت لازم باشد.

تصمیمات طرح‌های بازنشستگی درخصوص مدیریت شرکت‌ها به اولویت‌های دولت محدود است؛ برای مثال بازسازی شرکت نباید موجب کاهش نیروی کار شود. در برخی از موارد، طرح‌های بازنشستگی تلاش می‌کنند هلدینگ‌های خود را با فروش به سرمایه‌گذاران، به نقد تبدیل کنند و توافقاتی با نهادهای خصوصی‌سازی برای دریافت مساعدت برای بازاریابی و انعقاد قرارداد صورت دهند. به‌تازگی سازمان تأمین اجتماعی تلاش دارد برای بهبود سودآوری پورتفوی خود، از همکاری واسطه‌های مالی (شرکت‌های کارگزاری داخلی، بانک‌های سرمایه‌گذاری) در شرکت‌های خود بهره گیرد.

با توجه به ترکیب هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری- که شامل وزرای کابینه از جمله مقامات مسئول اجرای راهبرد خصوصی‌سازی کشورند- استقلال تصمیمات سرمایه‌گذاری طرح‌های بازنشستگی مسئله‌برانگیز شده است.

همان‌طورکه در فصل سوم توضیح داده شد، ذخایر مستمری از طریق نهادهای مختلفی سرمایه‌گذاری می‌شوند. سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری سرمایه‌گذاری‌های خود را با ساختارهای قانونی مختلفی انجام می‌دهند. بخشی از پورتفوی آنها به‌طور مستقیم تحت مالکیت خود طرح‌ها و بخش غالب دیگر تحت کنترل شرکت‌های سرمایه‌گذاری تابعه است که زیرمجموعه‌هایی با مالکیت کامل آنها هستند. هلدینگ‌های تخصصی با شخصیت قانونی مجزایی که برای بخش‌های صنعتی ایجاد شده‌اند قرار دارند. در موارد متعدد مالکیت مشترک صندوق‌های بازنشستگی و شرکت سرمایه‌گذاری آن بدون هیچ منطق شفاف برای چنین سازوکاری مشاهده می‌شود. مالکیت موازی یا مشترک شرکت‌ها و چندگانگی سازمان مدیریت سرمایه‌گذاری، مسائل مربوط به گزارش دهی شفاف را به همراه دارد. واقعیت این است که هم در سازمان تأمین اجتماعی و هم در صندوق بازنشستگی کشوری، نهادهایی که برای سرمایه‌گذاری ذخایر این صندوق‌ها به وجود آمده‌اند، عملاً فارغ از نیاز صندوق‌ها به نقدینگی، سرمایه‌گذاری می‌کنند و به اهداف

هیئت‌های مدیره خود در مقایسه با اهداف هیئت‌مدیره صندوق‌ها اولویت بیشتری می‌دهند.

از سال ۱۳۹۳، مقررات داخلی سازمان تأمین اجتماعی سقف ۴۰ درصد را بر سهم مالکیت هر شرکت اعمال کرد و در برنامه راهبردی اخیر سازمان حفظ فقط ۲۰ درصد سهم مالکیت در هر شرکت و فروش مابقی سهام بالاتر از این حد پیش‌بینی شد. مدیریت کنونی سازمان تأمین اجتماعی آن را مؤسسه‌ای مالی می‌داند که باید سرمایه‌گذاری مستقیم خود را در شرکت‌ها محدود کند. سازمان با اجرای این برنامه‌ها، درعین‌حال نگران ناتوانی خود در مدیریت ریسک پرتفوی خود است. صندوق بازنشستگی کشوری راهبرد متفاوتی را دنبال کرده است و ریسک‌های مربوط به تصمیمات سرمایه‌گذاری آنها درنهایت از سوی مالیات‌دهندگان تحمل می‌شود. دولت هیچ اعتراضی به سرمایه‌گذاری‌های آنها ندارد و حتی ایرادی نیز به این مسئله ندارد که درواقع این صندوق در حال سرمایه‌گذاری بخشی از کمک‌های دولتی است.

باید توجه داشت که مقررات نظارت بازار گسسته و ناقص، و بانک مرکزی مسئول تنظیم مقررات بانکی است. سازمان بورس اوراق بهادار مؤسسات مالی غیربانکی (نظیر شرکت‌های کارگزاری بورس، بانک‌ها و مشاوران سرمایه‌گذاری، صندوق‌های متقابل و غیره) را تنظیم می‌کند و بیمه مرکزی ایران مسئول تنظیم مقررات مربوط به شرکت‌های بیمه است. طرح‌های مستمری نهاد تنظیمی و نظارتی ندارند و صرفاً تحت حکمرانی و نظارت مقررات و اصولی هستند که هیئت‌مدیره آنها را تعیین کرده است. اغلب اعضای هیئت‌مدیره صندوق‌ها نمایندگان دولت هستند.

۴-۵. ضعف حکمرانی و امنیت مزایا در مقابل انواع ریسک‌ها و نداشتن قطعیت در صندوق‌های بازنشستگی تحت نظر دولت

در طرح‌های بازنشستگی که تحت نظر دولت اداره می‌شوند، شناخت ریسک‌های ناشی از دخالت دولت که متوجه ذینفعان صندوق بازنشستگی است، ضرورت دارد. این ریسک‌ها را می‌توان به چهار گروه طبقه‌بندی کرد:

۱. شکست دولت در عمل به وعده‌های بازنشستگی؛
۲. استفاده (یا سوءاستفاده) دولت از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان، برای دستیابی به

اهداف اجتماعی به جای تلاش برای تحقق وعده تأمین درآمد بازنشستگی؛

۳. عملکرد ضعیف صندوق به‌دلیل استفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان برای اعطای وام‌های مستقیم یا به‌عنوان منبع ذخیره مالی برای دولت؛

۴. از دست رفتن وجوه صندوق به دلیل فساد یا ضعف مدیریت.

ریسک‌های فوق به ضعف حکمرانی بخش عمومی در حوزه اداره صندوق‌های بازنشستگی عمومی مربوط است. بی‌تردید می‌توان ضعف‌های فوق را در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری ملاحظه کرد. قانون‌گذار با نادیده گرفتن قواعد بیمه‌ای و تبدیل سازمان تأمین اجتماعی به سازمان حمایتی در دهه ۱۳۸۰، تصویب قوانینی را که بر اساس اراده قانون‌گذار، دولت تعهدات مالی آنها را بر عهده گرفته اما در عمل از ایفای این تعهدات باز مانده است. اعمال نفوذ در سرمایه‌گذاری‌های شستا و صندوق بازنشستگی کشوری برای اجرای پروژه‌های دارای اولویت دولتی، گماردن افراد ناشایست و بدون تخصص به پست‌های کلیدی در هیئت‌مدیره شرکت‌های فرعی و وابسته و حتی پست ریاست سازمان تأمین اجتماعی در دولت نهم و دهم و اعمال نفوذ نمایندگان مجلس در تعیین هیئت‌مدیره شرکت‌های تحت پوشش، همه از نشانه‌های ضعف حکمرانی در بخش عمومی است.

حاکمیت یک‌جانبه دولت به جای رعایت اصل سه‌جانبه گرایی به دلیل ضعف تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، پایبند نبودن دولت به اجرای نص صریح قوانین مصوب در این زمینه، عدم التزام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به شفافیت و پاسخگویی زمینه این کج‌روی‌ها را فراهم کرده است.

حکمرانی خوب در صندوق‌ها مستلزم

- تعریف واضح مسئولیت‌ها و تعهدات؛
- انتخاب ساختار و سازمانی که مستقل از فرایندهای سیاسی باشد؛
- نظام‌های مدیریت تضاد منافع و کنترل فساد؛
- به مورد اجرا گذاشتن اصول شفافیت و پاسخگویی است.

متأسفانه هیچ‌یک از قواعد فوق در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی کشور رعایت نمی‌شود. چالش‌های مهم مدیریتی در صندوق‌های بازنشستگی ایران[۱] را می‌توان به شرح کادر زیر برشمرد:

کادر ۱۴. چالش‌های حاکمیتی و مدیریتی صندوق‌های بازنشستگی در ایران

- هیئت‌مدیره و مدیریت صندوق‌ها از مداخله سیاسی مصون نیستند. فشار سیاسی دولت و مجلس برای تحمیل وظایف حمایتی به صندوق‌های بیمه‌ای بدون پرداخت هزینه‌های اضافی مترتب بر این سیاست‌ها از سوی دولت. تضاد بین علایق دولت و علایق اعضای طرح، فقط منحصر به مورد فوق نیست. انتقال شرکت‌های ورشکسته به صندوق‌ها به‌منظور رد بدهی دولت نیز از جمله موارد دیگر است که نباید نادیده گرفته شود.
- ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیئت‌امنا، هیئت‌مدیره و مدیرعامل صندوق‌ها در قانون به نحوی تعیین نشده است که پایبندی دقیق آنها را به قانون، الزام آنها را به گزارش دهی به اعضای طرح و مطلع کردن آنها درمورد وظایف و حقوق آنها تضمین کند.
- مدیران عامل باید فهمی از بازارهای مالی، مدیریت ریسک و اصول محاسبات بیمه‌ای داشته باشند، اما عملکرد گذشته وزارتخانه درمورد مدیران عامل گویای آن است که به این موضوع توجه لازم نشده است..
- برای ارزیابی عملکرد و نحوه مدیریت مدیرعامل و هیئت‌مدیره صندوق‌ها بر پایه اهداف روشن تصریح شده قرار ندارد.
- هیچ قاعده‌ای برای سرمایه‌گذاری ذخایر و مدیریت پرتفو در هیچ‌یک از این دو صندوق تدوین نشده است. هیچ‌کدام از این صندوق‌ها سیاست‌های روشنی درخصوص پورتفوی پذیرفته و نرخ‌های مورد انتظار ندارند که راهبردهای سرمایه‌گذاری را هدایت کنند. درباره سیاست‌های سرمایه‌گذاری بدون هرگونه ملاحظاتی درخصوص نقدینگی آتی مورد نیاز و ساختار بدهی‌های مستمری تصمیم‌گیری می‌شود. ضمن آنکه سازوکار بازار برای ارزش‌گذاری دارایی‌ها و نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری‌ها وجود ندارد.
- پاسخگویی بسیار ضعیف و مبهم صندوق‌ها به اعضای طرح. درواقع صندوق‌های بازنشستگی هیچ‌گونه گزارش شفاف سالیانه‌ای را برای اطلاع ذینفعان منتشر نمی‌کنند. هیچ‌یک از این دو سازمان گزارش‌های اکچوئری دوره‌ای را به‌طور مرتب انجام نمی‌دهند و یا در صورت انجام جزییات نتایج آن را منتشر نمی‌کنند.

---

۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی زمستان ۱۳۹۴، وضعیت موجود صندوق‌های بازنشستگی.

ساختار معیوب هیئت‌امنای سازمان و صندوق و نامشخص بودن وظایف و اختیارات هیئت‌های مدیره و مدیرعامل نیز مسائل جدی را در جهت اداره سازمان‌های بیمه‌ای ایجاد کرده است:[۱]

۱. **تعیین مدیرعامل و اعضای هیئت‌امنای صندوق توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی**: ناقض ماده (۴) اساسنامه آن است؛ یعنی صندوق مؤسسه‌ای عمومی غیردولتی است که استقلال حقوقی و مالی از دولت ندارد؛ بنابراین اگر ملاحظه می‌شود هیئت‌امنای صندوق، آن دسته از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات هیئت دولت را که ناقض اداره صندوق با رعایت اصول بیمه‌ای است، بی چون و چرا پذیرفته و اجرا می‌کنند، جای شگفتی نیست. گفتنی است که مطابق قوانین موجود هیئت‌امنای صندوق بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی، هیئت‌امنای صندوق بازنشستگی کشوری نیز است.

۲. **تعیین مدیران عامل شستا و اعضای هیئت‌مدیره هولدینگ‌های آن و شرکت‌های مهم تحت پوشش آنها در عمل وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی**: با توجه به فشارهای سیاسی سنگینی که نمایندگان مجلس بر وزیر وارد می‌کنند، اگر ادعا شود که لااقل بخشی از انتصاب‌های وزیر ممکن است بر اساس شایسته‌سالاری نباشد و بنا بر ملاحظات سیاسی صورت گیرد، سخن گزافی نخواهد بود.

۳. **تحمیل سیاست‌های نادرست**: با توجه به ترکیب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و هیئت‌امنای صندوق تأمین اجتماعی، راه برای تحمیل سیاست‌های نادرستی که بر اساس جلب رضایت پایگاه سیاسی رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس اتخاذ می‌شود، هموار گردیده است. در این میان به دلیل ضعف تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و عدم نمایندگی کافی آنها در عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی، بدیهی است که صدای آنها شنیده نمی‌شود.

۴. **ناکارآمدی در نقش هیئت‌مدیره صندوق‌ها**: در قانون تأکید شده که اعضای

---

۱. سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵)، همان، صص ۵۴ و ۵۵.

هیئت‌مدیره به‌صورت موظف و بدون پذیرش مسئولیت اجرایی انتخاب شوند. در این صورت، با وجود وظایفی که در اساسنامه‌ها برای هیئت‌مدیره پیش‌بینی شده، ساز و کار اجرای این وظایف مشخص نیست.؛ به همین دلیل در برخی دوره‌ها، هیئت‌مدیره بخش عمده وظایف خود را به مدیرعامل تفویض می‌کرد تا قابلیت اجرا پیدا کند. درواقع، کارآمدی هیئت‌مدیره به توانایی اعضای آن بستگی دارد ، نه جایگاه قانونی آن.

۵. **تخصصی نبودن اعضای هیئت‌مدیره**: هرچند که شرایط تحصیلی و تجربی ارکان صندوق‌های بازنشستگی در قانون مشخص شده است؛ اما این صلاحیت‌ها عام هستند و جنبه تخصصی ندارند. درحالی که هیئت‌مدیره عملاً «رکن اجرایی» صندوق محسوب می‌شود و اعضای آن نیز باید از صلاحیت‌های تخصصی و تجربی مرتبط با همان صندوق برخوردار باشند که در قانون از این نکته مهم غفلت شده است.

۶. **شفاف نبودن رابطه اداری بین هیئت‌مدیره و مدیرعامل**: ابهام در وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره از یک‌سو و گستردگی دامنه مسئولیت‌ها و وظایف مدیرعامل از سوی دیگر، موجب شده است در همه دوره‌های مدیریتی پس از اجرای این قانون تاکنون، عملاً مسیر قانونی انتخاب ارکان صندوق‌ها رعایت نشود و برخلاف قانون، ابتدا مدیرعامل و پس از آن اعضای هیئت مدیره تعیین شوند با این هدف که اعضای هیئت مدیره با مدیرعامل هماهنگ باشند؛ در حالی که قانون‌گذار عکس این وضعیت را در نظر داشته است.

۷. **عدم تناسب اختیارات و مسئولیت‌های مدیرعامل**: تا پیش از اجرای قوانین موجود، مدیرعامل به‌عنوان رئیس هیئت مدیره از اختیارات متناسب با مسئولیت‌هایش برخوردار بود و وزیر متبوع نیز جز از مسیر شورای عالی یا مجمع در امور سازمان‌ها مداخله‌ای نداشت؛ اما در وضع موجود، مدیرعامل برای ایفای مسئولیت‌هایش نیازمند تفویض اختیار از طرف وزیر یا هیئت مدیره است

که این امر با «استقلال اداری و مالی صندوق» که در قوانین تصریح شده، منافات دارد.

۴-۶. چشم‌انداز تحول شاخص‌های محیطی و بستر سیاسی و چالش‌های ناشی از آن

در این قسمت چشم‌انداز شاخص‌های سیاسی و اقتصادی ایران در میان‌مدت و چشم‌انداز تحول ساختار سنی جمعیت در درازمدت ترسیم خواهد شد. اهمیت این مبحث در آن است که محدودیت‌های سیاسی، اقتصادی و جمعیتی حاکم بر اصلاحات طرح‌های بازنشستگی دولتی در کشور را نشان می‌دهد. درواقع بر اساس تجارب داخلی و بین‌المللی و چالش‌های نظام بازنشستگی در کشور، اکنون می‌توان اصلاحات پارامتریک و ساختاری در این نظام را طراحی نمود؛ اما بدون توجه به تحولات در حوزه اقتصاد سیاسی کشور نمی‌توان اجرایی بودن آن را تضمین کرد.

۴-۶-۱. تحول نظام سیاسی و ضرورت تغییر نگاه مسئولان به نظام رفاه اجتماعی در ایران

در فصل سوم این مسئله اساسی به‌تفصیل مورد بحث قرار گرفت که در دوره بعد از انقلاب اسلامی، تلفیق ارزش‌های سنت و تجدد در تنظیم قانون اساسی و شیوه حکومت‌داری در ایران موجب دوگانگی ساخت قدرت سیاسی و تشدید مجادلات و کشمکش‌های سیاسی میان جناح‌های مختلف حاکمیت شده است. پیامد این وضعیت در حوزه سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی به بروز مسائل جدی زیر انجامیده است:

- ایجاد نهادهای حمایتی موازی بدون پاسخگویی و شفافیت این نهادها و تغذیه آنها از بودجه عمومی دولت:
- با بررسی وظایف قانونی دستگاه‌های متولی امور رفاه اجتماعی مشخص می‌شود که دستگاه‌ها و نهادهای متعددی در بخش‌های مختلف رفاه اجتماعی دارای وظایف، اختیارات و مسئولیت‌اند. بدیهی است که توازی وظایف و فعالیت‌ها بین دستگاه‌ها در زمینه‌هایی که به لحاظ موضوع و به لحاظ اقشار تحت پوشش، مشابه یکدیگرند، مانع از ارائه خدمات مناسب شده و موجب اتلاف منابع مالی و

انسانی کشور به‌ویژه در بخش رفاه اجتماعی می‌شود.

- چهار سازمان اصلی (سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه سلامت، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و کمیته امداد امام خمینی (ره) مسئول تحت پوشش قرار دادن اقشار مختلف جامعه در زمینه بیمه خدمات درمانی‌اند و حداقل ۱۰ صندوق دیگر برای بیمه درمان کارکنان دستگاه‌های خاص ایجاد شده‌اند.
- اگرچه وجود صندوق‌های متعدد بیمه درمانی در سطح بیمه تکمیلی توصیه می‌شو ، تجارب نظری و عملی گویای آن است که بیمه پایه درمان را باید صندوق ملی انجام دهد. توزیع ریسک، رفع تبعیض میان شهروندان و پوشش همگانی از محاسن ایجاد صندوق واحد بیمه پایه درمان است.
- محدود کردن منابع مالیاتی دولت از طریق ایجاد مؤسسات اقتصادی عمومی که تحت نظارت و شمول قوانین مالیاتی نیستند؛ اما تعدادی از آنها از بودجه دولت تغذیه می‌کنند.
- دست‌اندازی دولت به منابع صندوق‌ها برای پیشبرد اهداف سرمایه‌گذاری خود.
- ایجاد بسترهای قانونی برای تبدیل صندوق‌های بازنشستگی تحت نظر دولت به سازمان‌های حمایتی که ظاهراً و قانوناً مقرر شده، دولت تکفل هزینه‌های اضافی این حمایت‌ها را بر عهده گیرد.
- عدم ایفای تعهدات مالی دولت به صندوق‌ها و افزایش بدهی‌های آن به صندوق‌های بازنشستگی تحت نظارت دولت.
- عدم اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و انحلال وزارت رفاه به‌واسطه اعمال نفوذ مراکز ذینفع و قدرتمند در نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور.

در ضرورت اصلاح مسائل فوق تردیدی نیست. اما نکته درخور توجه این است که بدون حل تعارضات عمده در سطح ساختار سیاسی و اقتصادی کشور، امکان برون‌رفت از چنبر معضلات پیچیده کنونی وجود نخواهد داشت. حل این تعارضات در گرو تغییر موزانه قوا به نفع جناح‌هایی از حکومت است که به دنبال مشارکت بیشتر جامعه مدنی

در ساختار قدرت‌اند. به‌طور مشخص برای برون‌رفت از پیامدهای منفی ساختار دوگانه قدرت بر حوزه رفاه اجتماعی اصلاحاتی به شرح زیر ضروری است. اما تحقق این اصلاحات از عهده تکنوکرات‌ها و قوه اجرایی به‌تنهایی خارج است:

- اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و ادغام کلیه نهادهای موازی حمایتی در سازمان واحد رفاه اجتماعی، و یکپارچه‌سازی نظام پایه بازنشستگی بیمه‌ای مشارکتی که با مقاومت سازمان‌هایی که از وضع موجود بهره‌مند می‌شوند مواجه خواهد شد.
- انجام اصلاحات ساختاری و پارامتریک در طرح‌های بازنشستگی که با مقاومت شاغلان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی مواجه خواهد شد.
- اصلاح قانون کار و حمایت قانونی از شکل‌گیری و فعالیت تشکل‌های کارگری مستقل مطابق کنوانسیون‌های سازمان بین‌المللی کار. از این طریق می‌توان به رعایت حداقل استانداردهای ایمنی و شرایط کار، تعیین حداقل دستمزدها بر پایه معیار تکافوی نیازهای خانوارهای شاغلان و جلوگیری از انعقاد قراردادهای موقت کار دست یافت. این وضع بر افزایش درآمدهای کارگران و سازمان تأمین اجتماعی و کاهش بازنشستگی‌های زودهنگام به دلیل ازکارافتادگی کمک خواهد کرد. اما تجارب گذشته بیانگر آن است که این قانون مورد حمایت کارفرمایان و نمایندگان مجلس و دولت نخواهد بود.

بهبود بسترهای نهادی و انگیزشی کشور به‌منظور تسریع رشد پایدار درازمدت و افزایش تقاضای نیروی کار به‌موازات افزایش عرضه آن برای حفظ مشروعیت اجتماعی دولت در نزد آحاد جامعه نیز برای تقویت طرح‌های بازنشستگی امری حیاتی اما دشوار است :

- ایجاد احزاب سیاسی قوی با پایگاه اجتماعی گسترده و تسهیل حضور نمایندگان این احزاب در مجلس. به نحوی که مصوبات قانونی مجلس بازتاب اراده ملی باشد و نیازهای اقتصادی و اجتماعی در سطح ملی بر خواست‌های قومی و محلی و موردی اولویت پیدا کند. مجلس باید به جای کانون فشار برای افزایش مخارج

دولـت، پشـتیبان سیاسـت‌های مالـی تـوأم بـا انضبـاط دولـت باشـد. بـا توجـه بـه انسـداد سیاسـی موجـود موافقـت بـا شـکل‌گیری احـزاب مسـتقل بعیـد بـه نظـر می‌رسـد.

- کاهـش تبعـات دوگانگـی قـدرت سیاسـی بـر حـوزه اقتصـاد و سیاسـت‌های رفـاه و تأمیـن اجتماعـی. ایـن امـر بـه دلیـل مخالفـت ذینفعـان و بازیگـران قـوی امـری دشـوار بـه نظـر می‌رسـد.
- کاهـش تنـش در مناسـبات بین‌المللـی بـرای همـوار کـردن راه بـرای جـذب سـرمایه‌گذاری خارجـی و اتخـاذ رویکـرد صادراتـی در اقتصـاد کشـور و خـروج از دور باطـل فقـر و بهبـود رشـد درازمـدت اقتصـادی. ایـن موضـوع نیـز بـا توجـه بـه سیاسـت‌های خصمانـه دولـت امریـکا، وخامـت روابـط ایـران بـا کشـورهای عربـی منطقـه و تحـولات سیاسـی عـراق و سـوریه در میان‌مـدت محتمـل بـه نظـر نمی‌رسـد.
- بهبـود فضـای کسـب و کار از طریـق کاهـش مقـررات و تنظیمـات مزاحـم دولـت و تسـهیل دسترسـی بخـش خصوصـی بـه اعتبـارات بانکـی. در ایـن زمینـه بایـد گفـت تجربـه کشـورهای دیگـر گویـای آن اسـت کـه تسـهیل مقـررات حتـی در کوتاه‌مـدت نیـز در صـورت وجـود اراده سیاسـی امکان‌پذیـر اسـت. امـا حـل بحـران بانکـی و ایجـاد زمینـه دسترسـی منصفانـه صاحبـان کسـب و کار بـه اعتبـارات بانکـی در میان‌مـدت مقـدور نیسـت.
- مبـارزه بـا فسـاد و رانـت جویـی غیـر مولـد در اقتصـاد کشـور. چنیـن مبـارزه‌ای بـدون دسـتگاه قضایـی مسـتقل، کارآمـد و پایبنـد بـه قانـون بـا شکسـت مواجـه خواهـد شـد.
- اصـلاح نظـام مالیاتـی کشـور از طریـق کاهـش معافیـت نهادهـای خـاص از پرداخـت مالیـات، اخـذ مالیـات تصاعـدی بـر کل درآمـد و سـود سـهام توزیـع شـده و پرداخـت کمک‌هـای بلاعـوض هدفمنـد بـه فقـرا. ایـن امـر تحقـق سیاسـت‌های بـاز توزیعـی را بـا هـدف کاهـش فقـر در کشـور امکان‌پذیـر می‌سـازد.

امـا اگـر بـا واقع‌بینـی نگرش‌هـای دولتمـردان، قانون‌گـذاران و مسـئولان کشـور را در مـوارد فـوق ارزیابـی کنیـم، احتمـال ایجـاد تحـول اساسـی در عرصه‌هـای فـوق لااقـل در دوره برنامـه

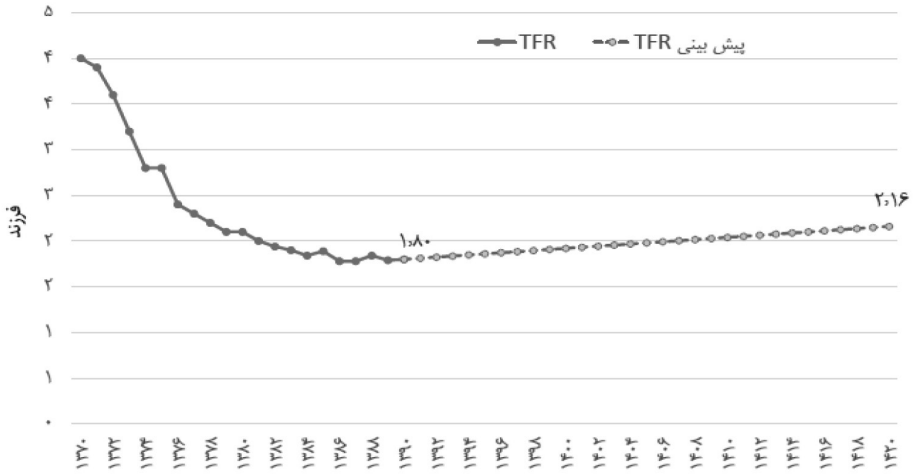
ششم، اندک خواهد بود. شاهد این ادعا آن است که در قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بسیاری از سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مرتبط با اصلاحات فوق مسکوت مانده است.

مطلبی که در نزد تحلیل گران عرصه رفاه اجتماعی مفقود مانده است، رفاه اجتماعی محصول دوران تجدد است. در دوران معاصر، در بسیاری از کشورها، عزل و نصب دولتمردان با رأی جمهور مردم صورت می‌گیرد. به همین دلیل دولت‌ها در قبال اقدامات خود در برابر مردم پاسخگویند. تنها در این صورت است که در عرصه رفاه اجتماعی بدون عوام‌گرایی و وعده‌های فریبنده با همکاری شرکای اجتماعی وفاقی بر سر عدالت اجتماعی صورت می‌گیرد و به عمل در میاید. بدیهی است که در غیر این صورت، شاهد شکل‌گیری وعده‌های پوپولیستی غیر قابل اجرا از سوی دولت‌ها، شیوع فساد مالی در دستگاه‌های دولتی و صندوق‌های بازنشستگی و سازمان‌های حمایتی خواهیم بود که نتیجه محتوم آن به مخاطره افتادن منافع درازمدت شاغلان و بازنشستگان خواهد بود.

۴-۶-۲- پیش‌بینی تحولات جمعیتی و تأثیر آن بر عرضه نیروی کار و کهن‌سالی جمعیت

مطابق پیش‌بینی مرکز آمار ایران، نرخ باروری جمعیت در آینده افزایش خواهد یافت و پیش‌بینی می‌شود در ۱۴۲۰ به حدود ۲.۱۶ فرزند برسد که بیش از نرخ جایگزینی جمعیت است (نمودار ۵۵).

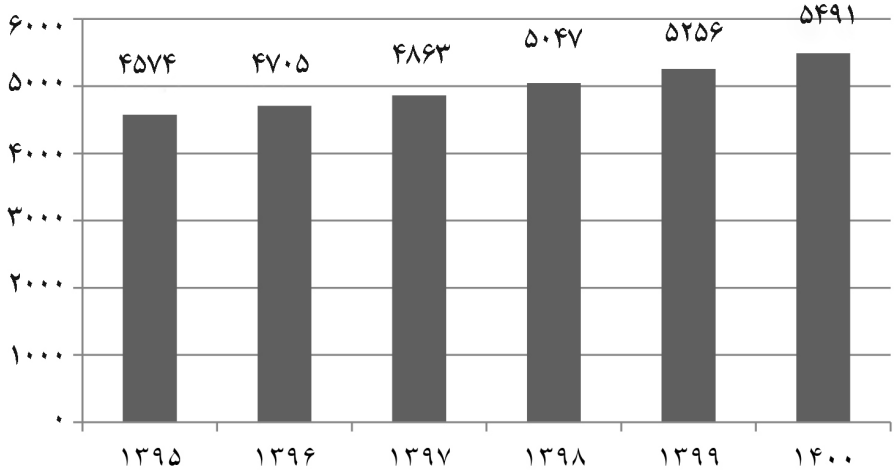
نمودار ۵۵: برآورد نرخ باروری کل کشور ۱۳۷۰-۱۴۲۰



مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۹۴، شورای برنامه‌ریزی جمعیت در برنامه ششم، ص ۳۴.

همچنین انتظار می‌رود در میان‌مدت قدر مطلق جمعیت بالای ۶۵ سال کشور افزایش یابد و در پایان برنامه ششم به حدود ۵/۵ میلیون نفر برسد (نمودار ۵۶).

نمودار ۵۶: پیش‌بینی جمعیت ۶۵ ساله و بیشتر کشور (هزار نفر)

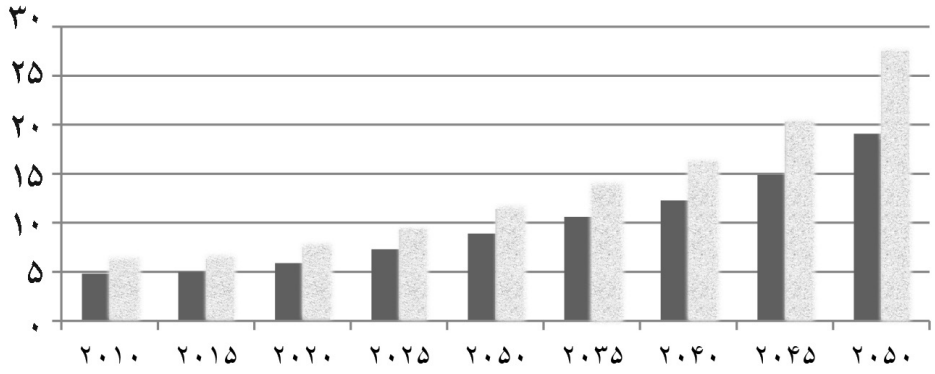


مأخذ: مرکز آمار ایران (۱۳۹۴)، برنامه ششم توسعه و آمارهای جمعیتی، شورای برنامه‌ریزی جمعیت در برنامه ششم، ص ۳۴.

در درازمدت نسبت جمعیت بالای ۶۵ سال به کل جمعیت و جمعیت در سن کار به میزان درخور توجهی افزایش خواهد یافت. بدین ترتیب افزایش نرخ وابستگی سالمندان در آینده دور به احتمال زیاد یکی از چالش‌های بزرگ طرح‌های بازنشستگی کشور خواهد بود.

تجربه کشورهای پیشرفته که با کهولت جمعیت دست بگریبانند، گویای آن است که صندوق‌های بازنشستگی فاقد ذخیره، نمی‌توانند جوابگوی مستمری بازنشستگان شوند و با بحران مواجه خواهند شد. در کشور ما در دهه اخیر کاهش نرخ رشد جمعیت شاغل و بازنشستگی‌های پیش از موعد به‌موازات عدم پرداخت به‌موقع بدهی‌های دولت از هم‌اکنون برای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی مسئله‌ساز شده است. بدیهی است که اگر در آینده نرخ وابستگی جمعیت با این سرعت افزایش یابد، اما نرخ رشد جمعیت شاغل کندتر از آن باشد، حتی در صورت ایفای تعهدات دولت در زمینه پرداخت بدهی‌های خود به صندوق‌ها نیز طرح‌های بازنشستگی با بحران مالی مواجه خواهند شد. بدیهی است که در صورت عدم انجام اصلاحات ساختاری و پارامتریک با افزایش امید به زندگی این بحران جدی‌تر خواهد شد.

نمودار ۵۷: پیش‌بینی وابستگی سالمندان



Source: Pallares-Miralles, Montserrat. Et al, 2012, p 102

۴-۶-۳- محدودیت‌های رشد اقتصادی و تأثیر آن بر تقاضای نیروی کار و ورودی صندوق‌ها

در فصل سوم، این موضوع مطرح شد که عملکرد رشد اقتصادی کشور در دوره بعد از انقلاب درمجموع ضعیف بوده است. بدین معنی که میانگین رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت در دوره ۴۰ ساله (۱۳۹۵-۱۳۵۵) با نفت و بدون نفت به ترتیب ۱/۵۴ و ۲/۸۵ درصد بوده است. اما با توجه به اینکه در این مدت میانگین رشد سالانه جمعیت ۲/۱۸ درصد بوده است، میانگین رشد سالانه تولید ناخالص داخلی سرانه ایران با نفت و بدون نفت به ترتیب ۰/۶۳- و ۰/۶۶+ درصد بوده است. در فصل سوم مستنداتی ارائه شد که نشان می‌داد اقتصاد ایران در درازمدت به جای پر کردن شکاف درآمدی خود با بزرگ‌ترین قدرت اقتصادی جهان در حال فاصله گرفتن از آن بوده است.

ناتوانی دولت در ایجاد نهادهای مناسب برای رشد پایدار درازمدت اقتصادی، افزایش ریسک‌های اقتصادی و سیاسی کشور و کاهش سرمایه‌گذاری‌های مناسب توسط بخش خصوصی داخلی و خارجی به محدود شدن رشد اقتصادی و به‌تبع آن تقاضا برای نیروی کار انجامیده است و ضعف رشد درازمدت اقتصادی به موازت سیاست افزایش جمعیت در دهه اول انقلاب به افزایش ریسک‌های بازار کار منجر شده است. کاهش فرصت‌های درآمد و اشتغال، افزایش نرخ بیکاری و کاهش نرخ مشارکت نیروی کار و گسترش بخش غیررسمی اقتصاد، مانع از افزایش ورودی صندوق‌های بازنشستگی شده است.

در فصل سوم، علل رشد اقتصادی اندک و پرنوسان اقتصاد ایران را به ترتیب زیر برشمردیم:

۱. انقلاب، جنگ و تحریم‌های اقتصادی هرچند در این عملکرد ضعیف دخیل بوده‌اند، اما تنها عامل این وضعیت نیستند.
۲. فقدان ترتیبات نهادی مناسب برای برپایی اقتصاد بازار و شکل‌گیری جزایری از منافع متعارض به‌صورت شرکت‌های دولتی، شرکت‌های وابسته به نهادهای نظامی و مذهبی، بخش خصوصی رسمی و غیررسمی و نامساعد بودن محیط کسب و کار، از عوامل اصلی عقب‌ماندگی اقتصادی کشور بوده است.

۳. پیامدهـای منفـی وابسـتگی اقتصـاد کشـور بـه نفـت شـامل رانت‌جویـی غیـر مولـد، تضعیـف نهادهـای پشـتیبان توسـعه و فسـاد مالـی و اثـرات بی‌ثبـات کننـده نوسـانات درآمدهـای نفتـی نیـز یکـی دیگـر از عوامـل مؤثـر در عملکـرد ضعیـف اقتصـاد کشـور بـه شـمار مـی‌رود.

۴. در ایـن دوره طولانـی، اسـتمرار بی‌ثباتـی اقتصـاد کلان کـه به‌صـورت تورم‌هـای دو رقمـی و مزمـن، بدهی‌هـای انباشـته دولـت و وابسـتگی موازنـه بازرگانـی کشـور بـه نوسـانات قیمـت نفـت و اصـرار دولت‌هـا بـر پیگیـری سیاسـت‌های مالـی و پولـی غیرمسـئولانه خودنمایـی می‌کنـد، موجـب اختـلال در قیمت‌هـای نسـبی و پیش‌بینی‌ناپذیـری جهـت حرکـت قیمت‌هـا و تقاضـای آتـی شـده و ریسـک سـرمایه‌گذاری در اقتصـاد کشـور را به‌شـدت افزایـش داده اسـت.

۵. فقـدان بازارهـای مالـی قـوی و هدایـت منابـع مالـی تجهیـز شـده بـه فعالیت‌هـای سـوداگرانه در غیـاب نقـش سـازنده نهادهـای تنظیم‌گـر پشـتیبان توسـعه اقتصـادی، در راه انباشـت سـرمایه در بخش‌هـای دارای اولویـت اقتصـاد ملـی اختـلال ایجـاد کـرده اسـت.

هرچنـد در برنامه‌هـای متعـدد رفـع برخـی از موانـع سـاختاری و نهـادی رشـد پایـدار اقتصـادی مـورد توجـه برنامـه ریـزان قـرار گرفتـه اسـت، امـا در عمـل بسـیاری از این سیاسـت‌ها عقیـم مانده اسـت. علـت ایـن مسـئله نیـز آن اسـت کـه به‌رغـم آنکـه سیاسـت‌ها بـر اسـاس عقلانیـت اقتصـادی مطـرح و بـه تصویـب رسـیده‌اند، امـا سیاسـتگزاران بـه پیامـد سیاسـت‌ها بـر گروه‌هایـی کـه از آن منتفـع یـا متضـر می‌شـوند و موقعیـت آنهـا در سـاختار قـدرت سیاسـی بی‌توجـه بوده‌انـد.

در برنامـه ششـم توسـعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) میانگیـن رشـد اقتصـادی کشـور ۸ درصـد و میانگیـن رشـد تولیـد سـرانه بـه قیمـت ثابـت ۶/۷ درصـد پیش‌بینـی شـده اسـت. در حـدود یک‌سـوم رشـد اقتصـادی برنامـه ششـم از طریـق رشـد بهـره‌وری کل عوامـل تولیـد بـه میـزان متوسـط ۲/۸ درصـد در سـال بـه دسـت خواهـد آمـد و برنامه‌ریـزان وعـده داده‌انـد کـه در صـورت تحقـق ایـن نرخ‌هـای رشـد در سـال پایانـی برنامـه نـرخ بیـکاری بـه ۷ درصـد کاهـش خواهـد یافـت.

دولتمـردان و قانون‌گـذاران مـا بهتـر از هرکسـی می‌داننـد کـه بـا توجـه بـه کاهـش قیمـت نفـت در بـازار جهانـی، تنـش در مناسـبات بین‌المللـی، خشکسـالی درازمـدت، بدهی‌هـای سـنگین دولـت، بحـران در نظـام بانکـی و بحـران صندوق‌هـای بازنشسـتگی، امـکان تحقـق اهـداف بلنـد پروازانـه اقتصـادی برنامـه ششـم وجـود نـدارد. امـا چـون نیـک می‌داننـد کـه در صـورت عـدم تحقـق ایـن اهـداف جامعـه دچـار فقـر و نابرابـری بیشـتر و بیـکاری گسـترده‌تر خواهـد شـد، پیامدهـای رشـد انـدک و پرنوسـان را بازگـو نمی‌کننـد. احتمـالاً افـق کوتـاه دوران وزارت و وکالـت آنـان نیـز دسـت آنهـا را بـرای دادن وعده‌هـای شـیرین بـه مـردم و کسـب محبوبیـت موقـت بـاز می‌گـذارد. پیش‌بینـی صنـدوق بین‌المللـی پـول درمـورد چشـم‌انداز عملکـرد اقتصـادی ایـران در دوره ۲۰۱۸ تـا ۲۰۲۱ گویـای آن اسـت کـه در ایـن دوره میانگیـن سـالانه رشـد اقتصـادی ایـران در حـدود ۳.۹ درصـد خواهـد بـود (IMF, (۲۰۱۷) World Economic Outlook).

نکتـه حائـز اهمیـت در ایـن اسـت کـه بـا اتـکای صـرف بـه رشـد عوامـل تولیـد (کار و سـرمایه) در غیـاب رشـد بهـره‌وری، نمی‌تـوان بـه رشـدهای بـالا و پایـدار اقتصـادی دسـت یافـت. درعین‌حالـدر عیـن حـال بـه فـرض تحقـق رشـد بالاتـر از ۴ درصـد نیـز بـه احتمـال زیـاد نـرخ بیـکاری در اقتصـاد ایـران افزایـش خواهـد یافـت. امینـی و فرهـادی کیـا (۱۳۹۴)، بـا مطالعـه رابطـه تولیـد و اشـتغال، تحـول رشـد اقتصـادی و اشـتغال را در برنامـه ششـم توسـعه بـر اسـاس سـه سـناریو بـه شـرح جـدول زیـر بـرآورد کرده‌انـد. آنهـا افزایـش سـالانه عرضـه نیـروی کار را کـه توسـط کارشناسـان سـازمان برنامـه ۶۵۵ هـزار نفـر اسـت در پیش‌بینـی نـرخ بیـکاری دوره برنامـه ششـم پذیرفته‌انـد.

جدول ۷۶: رشد اقتصادی و اشتغال در برنامه ششم توسعه در سه سناریو

شرح	سناریو اول (افزایش نرخ بیکاری)	سناریو دوم (افزایش نرخ بیکاری)	سناریو سوم (کاهش نرخ بیکاری)
رشد سالانه اقتصادی (درصد)	۵/۳	۶/۱	۸/۱
متوسط رشد سالانه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی (درصد)	۷/۴	۹/۶	۱۵/۲
متوسط رشد بهره‌وری کل عوامل تولید معادل یک‌سوم نرخ رشد سالانه (درصد)	۱/۸	۲/۰	۲/۷
متوسط رشد سالانه بهره‌وری نیروی کار (درصد)	۳		
متوسط سالانه خالص ایجاد اشتغال در برنامه ششم (هزار نفر)	۴۹۵/۲	۶۵۵/۸	۱۰۵۳/۸
نرخ بیکاری (درصد)	۱۹/۵	۱۶/۷	۹/۹

مأخذ: امینی و فرهادی کیا (بهار ۱۳۹۴)، تحلیل رابطه تولید با اشتغال در بخش‌های اقتصادی ایران با نگاهی به برنامه ششم توسعه، مجموعه مستندات اولین اجلاس اقتصاد ایران، موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سناریو اول و دوم که متضمن رشد بالاتر از ۴ درصد است، نرخ بیکاری در دوره برنامه ششم افزایش خواهد یافت. ضمناً با توجه به پیش‌بینی قیمت جهانی نفت در دوره برنامه ششم به ازای هر بشکه بین ۵۰ تا ۶۰ دلار که موجب تنگنای ارزی در اقتصاد و مضیقه مالی در بودجه دولت خواهد شد امکان دستیابی به رشد سالانه سرمایه‌گذاری به میزان ۱۵/۲ درصد در سال در سناریو سوم محتمل نیست. از این‌رو نیل به نرخ رشد اقتصادی ۸ درصد در دوران برنامه ششم قابل تحقق نخواهد بود. گذشته از این در برنامه ششم توسعه، تمهیداتی برای بهبود بسترهای نهادی اقتصاد ایران در نظر گرفته نشده است و سیاست‌های اتخاذشده در برنامه ششم نمی‌تواند موانع ساختاری و نهادی اقتصاد کشور را از پیش پای اقتصاد ایران بردارد. در گزارشی که برای مرکز پژوهش‌های مجلس

تهیه شده، بر این نکته کلیدی تأکید شده است، که به دلیل عقب‌ماندگی بازار سرمایه، بحران عمیقی که دامن‌گیر اقتصاد ایران است و مشکلاتی که در عرصه جهانی کشور با آن مواجه است، تجهیز منابع مالی لازم برای نیل به اهداف برنامه ششم امکان‌پذیر نخواهد بود.[۱]

واقعیت این است که سناریو سوم یا سناریو برنامه ششم همان سناریو منتخب در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه بوده که جامع عمل به خود نپوشیده است. با توجه به تجربه رشد درازمدت ایران، به نظر می‌رسد احتمال وقوع سناریو اول بیشتر از دو سناریو دیگر است. در این وضعیت شاهد تشدید بحران بیکاری در جامعه به‌واسطه ورود خیل عظیم مردان و زنان جوان و تحصیل‌کرده به بازار کار خواهیم بود. افزایش نرخ بیکاری پیامدهای وخیمی بر بازار کار و صندوق‌های بازنشستگی خواهد داشت:

- موجب کاهش سطح دستمزد کارگران به سطح حداقل معیشت خواهد شد.
- پرداخت حقوق ایام بیکاری به جوانانی که تازه به بازار کار وارد می‌شوند از نظر قانونی و بار مالی عظیم آن امکان‌پذیر نخواهد بود.
- در این صورت احتمال افزایش فقر و نابرابری اقتصادی در جامعه زیاد خواهد بود و دولت ناگزیر باید چتر حمایت‌های اجتماعی خود را گسترش دهد. اما این کار مستلزم گشایش در وضع مالی دولت است.
- اگر نیمی از تازه‌واردان به بازار کار تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی قرار گیرند، ورودی این صندوق‌ها سالانه بیش از ۲۰۰ هزار نفر خواهد شد. اما درآمد حاصل از حق بیمه آنها به‌واسطه فشار بر سطح دستمزدها درخور توجه نخواهد بود.
- صرف‌نظر از آثار نه‌چندان مطلوب تحقق این سناریو بر صندوق‌های بازنشستگی، پرسش مهم این است که آیا این نرخ بیکاری از نظر جامعه قابل‌تحمل خواهد بود.
- نکات فوق گویای این واقعیت است که نتیجه‌گیری ما در فصل گذشته مبنی بر

---

۱. هادی زنوز، بهروز (۱۳۹۵)، ارزیابی نحوه تأمین مالی برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.

افزایش ریسک‌های بازار کار در دوره برنامه ششم نیز مصداق خواهد داشت.

- به دلیل رشد سریع جمعیت و رشد بطئی اقتصاد کشور، عرضه نیروی کار بر تقاضای آن پیشی خواهد گرفت. استمرار نرخ بیکاری بالا، اشتغال ناقص زمانی نیروی کار شاغل و بیکاری پنهان و کاهش نرخ مشارکت نیروی کار، بیانگر بحران مزمن در بازار کار ایران است. این بحران در دوره برنامه ششم نیز ادامه خواهد داشت.
- استخدام‌های بی‌رویه در دستگاه‌های اداری، نظامی و غیره و تسهیلات ارائه شده از سوی دولت به‌منظور اجرای طرح‌های زودبازده و اشتغال‌زا نتوانسته است کمک مؤثری بر التیام بحران بیکاری بنماید. به‌رغم این تجربه یک‌بار دیگر شاهد سیاست‌گذاری‌های مشابه در این حوزه توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هستیم.
- تشکل‌های کارگری مستقل صنفی کارگران به دلیل فقدان پشتوانه قانونی و بی‌میلی دولتمردان شکل نگرفته و یا در صورت شکل‌گیری فعالیت آنها با انواع موانع مواجه شده است. شواهد آماری موجود بیانگر آن است که دستمزد واقعی کارگران و کارمندان در بخش عمومی و خصوصی در این دوره طولانی هرچند با تغییرات زیادی همراه بوده است، اما در سال ۱۳۹۵ در مقایسه با سال ۱۳۵۸، کاهش یافته است. این وضعیت در دوران برنامه ششم نیز به دلیل افزایش نرخ بیکاری و کسری بودجه مزمن دولت ادامه خواهد داشت.
- همچنین به نظر می‌رسد در دهه ۱۳۸۰، سهم نیروی کار در درآمد ملی تنزل یافته باشد. معلوم نیست که بهبود اندک این سهم در ۵ سال اول دهه ۱۳۹۰، آیا کاهش دوره ۱۵ ساله را جبران کرده است یا خیر.
- در این وضعیت، مزد و حقوق‌بگیران برای پس‌انداز بخشی از درآمد خود برای تأمین آینده از طریق خرید واحد مسکونی، سپرده‌گذاری در بانک‌ها، خرید اوراق بهادار و شرکت در طرح‌های انفرادی مکمل بازنشستگی دچار مشکل می‌شوند.

- صندوق‌های بازنشستگی نیز به دلیل ورودی اندک نیروی کار و پرداخت سهم بیمه‌ای سرانه کمتر به قیمت واقعی دچار مشکلات ناپایداری مالی می‌شوند. هم‌زمانی بی‌ثباتی و ریسک‌های بالا در بازار کار و بازارهای مالی، صندوق‌های بازنشستگی را در وضعیت مالی دشواری قرار می‌دهد.

۴-۶-۴- تحول بازارهای مالی و پیامدهای آن بر صندوق‌های بازنشستگی

همان‌طور که در فصل سوم به‌تفصیل مطرح شد، بازارهای مالی ایران (اعم از نظام بانکی، بورس اوراق بهادار و بیمه‌ها) عقب مانده است و از عمق مالی لازم برخوردار نیست. این بازارها به‌شدت تحت تأثیر بی‌ثباتی اقتصادی و تنش‌های سیاسی در روابط بین‌المللی و شوک‌های منفی قیمت نفت و گاز در بازار جهانی است. از این‌رو ریسک این بازارها به‌واسطه نوسانات شدید قیمت سهام در بازار بورس بالا است (در این مورد نگاه کنید به نمودار ۳۲ فصل سوم). در این وضعیت پر ریسک، اطمینان از بازدهی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در اوراق سهام نیز به‌شدت کاهش می‌یابد و بدین ترتیب تأمین مالی مستمری‌هایی که برای هزینه زندگی مناسب در ایام پیری و ازکارافتادگی کافی باشد، غیرممکن می‌شود. افزون بر این بحران در نظام بانکی ایران نیز اخذ تسهیلات بانکی برای تأمین مالی سرمایه در گردش برای شرکت‌های متعلق به صندوق‌های بازنشستگی را دشوار ساخته است.

صندوق بازنشستگی کشوری و شرکت سرمایه‌گذاری سازمان تأمین اجتماعی (شستا) به دلیل شرکت داری و نفوذ دولت در هیئت‌های مدیره این صندوق‌ها، دچار ناکارآمدی و انعطاف‌ناپذیری در واکنش به نوسانات بازار سهام‌اند و فاقد راهبردهای مشخص سرمایه گذاری‌اند. علاوه بر معضل فوق، دولت تلاش می‌کند برخی از پروژه‌های دارای اولویت خود را از طریق این صندوق‌ها اجرا کند و به همین دلیل دست صندوق‌ها در واگذاری سهام این نوع شرکت‌ها به بخش خصوصی باز نیست. همچنین تعدادی از اعضای هیئت مدیره شرکت‌های تحت مالکیت این دو صندوق از طریق اعمال نفوذ مقامات دولتی و نمایندگان مجلس، انتخاب می‌شوند. شرکت‌ها و هولدینگ های این صندوق‌ها فاقد شفافیت

مالی‌انـد.

هرچنـد در برنامـه ششـم بـرای خـروج بانک‌هـا از وضعیـت بحرانـی و عمـق بخشـیدن بـه بازارهـای مالـی و ایجـاد تنـوع در ابزارهـای مالـی تمهیداتـی اندیشـیده شـده اسـت، پیشـرفت در ایـن زمینـه در غیـاب حمایـت از سـرمایه‌گذاران در ایـن بازارهـا و در حضـور قانـون بانکـداری بـدون ربـا و عـدم رعایـت اسـتانداردهای پاسـخگویی و شـفافیت از سـوی شـرکت‌های عضـو بـازار سـهام و گردانندگان بـازار اوراق بهـادار به‌کنـدی صـورت خواهـد گرفـت. در اینجـا نیـز ماننـد بـازار کار نااطمینانـی هـا، کـم و بیـش ادامـه خواهـد یافـت:

- بحـران بانکـی و تـداوم آن موجـب بـالا رفتـن نـرخ سـود سـپرده‌ها و تسـهیلات بانکـی در سـال‌های اخیـر شـده اسـت. تمهیـدات بانـک مرکـزی بـرای پاییـن آوردن نـرخ سـود بانک‌هـا نیـز تاکنـون اثربخشـی اندکـی داشـته اسـت.
- در برنامـه ششـم بـا روی آوردن دولـت بـه بـازار بدهـی و انتشـار اوراق اسـلامی و اسـناد خزانـه، بخشـی از سـپرده‌گذاران بانکـی ترجیـح خواهنـد داد سـپرده‌های خـود را از بانک‌هـا خـارج و در بـازار بدهـی سـرمایه‌گذاری کننـد. ایـن امـر موجـب وخیم‌تـر شـدن بحـران بانکـی خواهـد شـد. درعین‌حـال بـا پرداخـت نرخ‌هـای بهـره بـالا بـه اوراق قرضـه دولتـی، دولـت در ظـرف چنـد سـال آتـی بـه سـمت ناپایـداری مالـی بیشـتر پیـش خواهـد رفـت.
- در گذشـته بـه دلیـل بی‌ثباتـی اقتصـاد کلان (نرخ‌هـای بـالای تـورم، تغییـرات نـرخ ارز، شـوک‌های ناشـی از تغییـر قیمـت نفـت در بـازار جهانـی و تحریم‌هـای اقتصـادی) بازدهـی واقعـی بـازار سـرمایه پـر نوسـان و درنتیجـه بـا ریسـک بسـیار بـالا همـراه بـوده اسـت (نـگاه کنیـد بـه نمـودار ۳۲ فصـل سـوم). بـا دو رقمـی شـدن تـورم در سـال ۱۳۹۶، نوسـانان در بـازار ارز و خطـر افزایـش سـرعت گـردش پـول، نوسـان‌پذیری بـازار سـرمایه‌بر اثـر بی‌ثباتـی اقتصـاد کلان در دوره برنامـه ششـم نیـز اسـتمرار خواهـد داشـت.
- بـا افزایـش ریسـک بازارهـای مالـی و محـدود بـودن ابزارهـای مالـی، پس‌انـداز خانوارهـا

دستخوش ریسک مالی بالا می‌شود.

در این وضعیت پرریسک، اطمینان از بازدهی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی نیز به‌شدت کاهش می‌یابد و بدین ترتیب تأمین مالی مستمری‌هایی که برای هزینه زندگی مناسب در ایام پیری و ازکارافتادگی کافی باشد، غیرممکن می‌شود.

البته ذکر این نکته ضروری است که هرچند بهبود مدیریت ذخایر صندوق‌های بازنشستگی ضرورت دارد، اما از این طریق نمی‌توان ناپایداری مالی صندوق‌ها را برطرف کرد.

۴-۶-۵. کسری مزمن بودجه دولت و افزایش بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های بیمه و بازنشستگی

در فصل سوم اجمالاً به کسری مزمن بودجه دولت اشاره شد. واقعیت این است که منابع اصلی بودجه عمومی دولت عبارت‌اند از درآمد نفت و گاز و درآمدهای مالیاتی. اما در دوره برنامه ششم افزایش درآمد نفت تنها موکول به افزایش تولید آن خواهد بود. بعد از برجام وزارت نفت تلاش‌های مهم و پرثمری در جهت افزایش تولید و صادرات نفت انجام داد و امروزه تلاش آن در جهت جذب سرمایه و فناوری‌های جدید به این صنعت ولو به‌کندی در حال به ثمر رسیدن است. در مدت کوتاهی بعد از توافق برجام، وزارت نفت موفق شد با پیشبرد سریع فازهای مختلف استخراج گاز از میدان‌ها پارس جنوبی تولید و صادرات گاز را افزایش دهد. بر اساس نظرات کارشناسی پیش‌بینی شده است صادرات نفت و میعانات نفتی در سال ۱۳۹۶ به ۲/۵ میلیون بشکه در روز افزایش یابد. در حوزه پالایش نفت و گاز و توسعه صنایع بالادست پتروشیمی نیز سرمایه‌گذاری‌های سنگینی انجام شده است که در برنامه ششم شاهد بهره‌برداری از آنها خواهیم بود. اما تغییر بنیانی در صنایع انرژی جهان از جمله استخراج نفت شیل و روی‌آوری کارخانه‌ها خودروسازی به تولید اتومبیل‌های برقی و همچنین سرمایه‌گذاری‌های سنگین بسیاری از کشورهای پیشرفته و درحال‌توسعه در حوزه تولید انرژی‌های پاک، گویای آن است که در آینده قیمت‌های بالای نفت و گاز به رؤیای غیر قابل تحقق تبدیل خواهد شد. این مسئله

ضـرورت کاهـش وابسـتگی بودجـه دولـت و تجـارت خارجـی ایـران بـه نفـت و گاز را یکبـار دیگـر مطـرح می‌کنـد.

تـا جایـی کـه بـه درآمدهـای مالیاتـی دولـت مربـوط اسـت بایـد گفـت نظـام مالیاتـی کشـور به‌رغـم تلاش‌هـای چنـدی بـرای بهبـود آن عقـب مانـده اسـت. بدیـن معنـی کـه سیسـتم تشـخیص و وصـول آن ضعیـف اسـت و فـرار مالیاتـی در ایـران بـالا اسـت. معافیت‌هـای مالیاتـی، کـه برخـی از آنهـا به‌واسـطه کمـک دولـت بـه توسـعه بخش‌هـای دارای اولویـت اتخاذشـده و برخـی دیگـر از آنهـا ناشـی از دوگانگـی قـدرت سیاسـی در کشـور اسـت، بسـیار گسـترده اسـت. ضمنـاً مالیـات بـر سـود سـهام و کل درآمـد خانوارهـا در ایـران معمـول نیسـت. هرچنـد درآمـد دولـت از محـل مالیـات بـر ارزش افـزوده در حـال افزایـش اسـت، درآمـد دولـت از محـل مالیـات بـر قراردادهـای شـرکت‌های مشـاور و پیمانـکار بـه دلیـل رکـود فعالیت‌هـای عمرانـی دولـت محدودتـر شـده اسـت.

امـا در سـمت مخـارج بایـد گفـت هزینه‌هـای بودجـه جـاری در دهـه اخیـر سـیر صعـودی داشـته اسـت و در دوران برنامـه ششـم نیـز ایـن وضعیـت ادامـه خواهـد داشـت. انتظـار مـی‌رود بـار مالـی بودجـه رفـاه عمومـی و بودجـه نظامـی کشـور در دوران برنامـه ششـم افزایـش درخـور توجهـی داشـته باشـد. میـزان کمـک دولـت بـه صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان لشـکری و کشـوری در دوران برنامـه افزایـش خواهـد یافـت و در ضـرورت افزایـش بودجـه دفاعـی کشـور بـه دلیـل تحـولات سیاسـی منطقـه خاورمیانـه تردیـدی وجـود نـدارد. تعـداد زیـاد پروژه‌هـای عمرانـی نیمه‌تمـام بـرای دولـت دردسـر بزرگـی محسـوب می‌شـود. نکتـه دیگـری کـه بایـد در نظـر داشـت ضـرورت سـاماندهی بدهی‌هـای نکـول شـده دولـت در برنامـه ششـم اسـت. بیـش از یـک پنجـم ایـن بدهی‌هـا مربـوط بـه بدهـی دولـت بـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی و سـازمان تأمیـن اجتماعـی اسـت.

همان‌طـور کـه در فصـل سـوم توضیـح داده شـد، دولت‌هـا در گذشـته بـا مراجعـه بـه بانـک مرکـزی، اسـتقراض از بانک‌هـا، انتشـار اوراق بدهـی و بـه تعویـق انداختـن مطالبـات صندوق‌هـای بازنشسـتگی و فـروش شـرکت‌ها و دارایی‌هـای خـود تـلاش کرده‌انـد بـر مشـکل مضیقـه مالـی

خـود فائـق آینـد. ظاهـراً دولـت دوازدهـم درصـدد برآمـده بـرای مقابلـه بـا کسـری بودجـه و بازپرداخـت اصـل و فـرع بدهی‌هـای معـوق خـود، ایـن بـار بـه فتـح بـازار بدهـی نائـل آیـد و از طریـق انـواع اوراق بدهـی در بـازار بـورس اقـدام بـه پرداخـت دیـون معـوق خـود نمایـد. بـه نظـر مـا ظرفیـت ایـن بـازار محدودتـر از آن اسـت کـه جوابگـوی نیازهـای دولـت باشـد.

از ایـن گذشـته بایـد دلایـل انباشـت بدهی‌هـای دولـت بـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی مجـدداً مـرور شـود و دولـت و مجلـس اکیـداً از توسـل بـه شـیوه‌های گذشـته خـود دسـت بردارنـد. در فصـل سـوم دربـاره دلایـل انباشـت بدهی‌هـای دولـت بـه صندوق‌هـا توضیحاتـی ارائـه شـد. در آینـده نیـز ایـن مخاطـرات همچنـان پابرجـا خواهـد بـود. همان‌طـور کـه در فصـل سـوم مطـرح شـد، منشـأ اصلـی نابسـامانی کـه از سـوی قـوه مجریـه و مقننـه بـر صندوق‌هـای بازنشسـتگی تحمیل‌شـده ناشـی از عوامـل زیـر اسـت:

- عـدم درک درسـت دولـت و مجلـس از ماهیـت بیـن نسـلی منابـع صندوق‌هـا و نحـوه مدیریـت آنهـا.
- عـدم پایبنـدی دولـت بـه قوانیـن مصـوب مجلس شـورای اسـلامی درمـورد ایفـای تعهدات مالـی آن بـه صندوق‌هـا بـر اثـر نبـود نظـارت بـر حسـن اجـرای قوانیـن از سـوی مجلـس.
- انتخـاب شـیوه رد دیـون توسـط دولـت از طریـق واگـذاری سـهام شـرکت‌های دولتـی بـدون مشـورت بـا هیئـت مدیـره صندوق‌هـا.

بـا توجـه بـه نـکات فـوق احتمـال پرداخـت همـه بدهی‌هـای دولـت بـه صندوق‌هـا و سـازمان تأمیـن اجتماعـی در برنامـه ششـم ضعیـف اسـت. هرچنـد دولـت درصـدد اسـت از طریـق انتشـار اوراق بدهـی در بـازار سـرمایه، نسـبت بـه پرداخـت بدهی‌هـای معـوق خـود بـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی، بانک‌هـا، پیمانـکاران و غیـره اقـدام نمایـد، امـا بـا توجـه بـه فقـدان زیرسـاخت‌های لازم در بـازار سـرمایه و محدودیـت ظرفیـت بـازار اولیـه و همچنیـن بـالا بـودن نرخ‌هـای بهـره رایـج در بـازار، اقدامـات دولـت در کوتاه‌مـدت و میان‌مـدت بـه ثمـر نخواهـد نشسـت. همچنیـن تصفیـه ایـن حجـم عظیـم بدهـی در قالـب واگـذاری سـهام و شـرکت‌ها تقریبـاً بعیـد بـه نظـر می‌رسـد. از ایـن‌رو پیش‌بینـی می‌شـود مانـده بدهی‌هـای دولـت بـه سـازمان تأمیـن اجتماعـی

تـا پایـان برنامـه ششـم، همچنـان سـیر صعـودی داشـته باشـد.

۴-۶-۶. تداوم ناپایداری مالی صندوق‌ها و تشدید وابستگی مالی آنها به بودجه دولت در آینده

مطالعه ما در این فصل گویای آن بود که:

- نسـبت پشـتیبانی در سـازمان تأمیـن اجتماعـی در سـال ۱۳۹۵ بـه مـرز هشـدار رسـیده اسـت. ایـن نسـبت در صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری بسـیار پاییـن و کمتـر از یـک اسـت. تحـول منابـع و مصـارف جـاری سـازمان تأمیـن اجتماعـی در دهـه اخیـر گویای آن اسـت کـه مصـارف سـازمان بـر منابـع آن پیشـی گرفتـه اسـت.
- بـا توجـه وضعیـت نامسـاعد بـازار کار در سـال‌های پیـش رو انتظـار نمـی‌رود وضعیـت سـازمان تأمیـن اجتماعـی از ایـن نظـر بهبـود یابـد. پوشـش گروه‌هـای جمعیتـی جدیـد بـا میانگیـن سـنی بـالا و تسـهیل در مقـررات بازنشسـتگی پیـش از موعـد، دو آفـت بزرگـی اسـت کـه بـه ایـن وضعیـت دامـن می‌زنـد. تعهـدات جدیـدی کـه مجلـس در برنامـه ششـم بـرای دولـت از نظـر بـر عهـده گرفتـن پرداخت‌هـای بیمـه‌ای ایجـاد کـرده اسـت و مـا قبـلاً در فصـل سـوم بـه آن اشـاره کردیـم نیـز مزیـد بـر علـت خواهـد شـد.
- به‌موجـب گـزارش اخیـر کارشناسـان صنـدوق بین‌المللـی پـول اگـر هیـچ اصلاحـی در سـازمان تأمیـن اجتماعـی صـورت نگیـرد و ایـن سـازمان ناتـرازی مسـتمری‌های خـود را از محـل فـروض دارایی‌هـای خـود تأمیـن کنـد، بالاخـره بعـد از ده سـال یعنـی در سـال ۱۴۰۶ نیازمنـد کمـک دولـت خواهـد شـد. امـا بـا ترکیبـی از اصلاحـات به‌صـورت افزایـش سـن بازنشسـتگی، کاهـش نـرخ جایگزینـی و سـخت‌تر کـردن شـرایط احـراز مسـتمری، می‌تـوان ایـن مشـکل را تـا سـال ۱۴۲۵ بـه تعویـق انداخـت. (وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعـی، ۱۳۹۶، ص ۱۱).
- وضـع صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری نیـز از نظـر ورودی اعضـای جدیـد بـه صنـدوق بـا توجـه بـه تحـول سـاختاری در جمعیـت در سـن تحصیـل و کاهـش نیـاز آمـوزش و پـرورش بـه اسـتخدام معلـم در سـال‌های پیـش رو و تـورم بیـش از حـد نیـروی

انسانی در سایر دستگاه‌های دولتی، در سال‌های پیش رو بهبود نخواهد یافت. مطالعه وضع منابع و مصارف صندوق بازنشستگی کشوری گویای آن است که در دوران برنامه ششم نیز همانند سال‌های اخیر، بخش عمده حقوق مستمری و سایر مزایای بازنشستگی این صندوق از محل کمک دولت پرداخت خواهد شد.

- به‌موجب گزارش اخیر صندوق بین‌المللی پول، اگر همه اصلاحات پارامتریک در صندوق بازنشستگی کشوری به‌طور هم‌زمان رخ دهد، باز هم این صندوق از کمک‌های مالی دولت بی‌نیاز نخواهد بود و فقط از بار مالی آن تا حدودی کاسته خواهد شد (همان‌جا، ص ۱۱).
- مطالعات ما درمورد تأثیر سرمایه‌گذاری‌های شستا و صندوق بازنشستگی کشوری گویای آن است که مصارف سرمایه‌گذاری این سازمان‌ها بیش از سود سالیانه آنها است. از این‌رو بر تأثیر خالص آنها بر تعادل منابع و مصارف مالی این مؤسسات منفی است.
- نتایج محاسبات بیمه‌ای درمورد سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری گویای آن است که خالص ارزش حال دریافت‌ها و پرداخت‌های درازمدت این صندوق‌ها منفی است و چون این صندوق‌ها تحت نظر دولت اداره می‌شوند، می‌توان نتیجه گرفت که این به‌منزله انباشته شدن بدهی‌های ضمنی دولت است که در محاسبه حجم بدهی‌های دولت نادیده گرفته می‌شود. با توجه به نکاتی که درمورد نسبت پشتیبانی در آینده مطرح شد، افزایش این بدهی‌ها در آینده قطعی است.
- با توجه به تحلیل انجام شده درمورد مضیقه مالی دولت، به دلیل انباشته شدن بدهی‌های معوق دولت به سازمان تأمین اجتماعی و ناتوانی دولت برای پرداخت بدهی‌های معوق خود به این سازمان و سایر صندوق‌ها، این خطر وجود دارد که در برنامه ششم بدهی‌های دولت تصفیه نشود و بار بدهی ضمنی دولت نیز افزوده شود. این بدان معنا است که سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی

کشوری در نقطه عطف تاریخ حیات خود قرار دارند. این سؤال محتوم در این وضعیت به ذهن خطور می‌کند که آیا نظام بازنشستگی ایران در خطر اضمحلال قرار گرفته است.

- این نکته مطرح شد که امید به زندگی در کشور افزایش یافته و نسبت وابستگی جمعیت پیر بر جمعیت در سن کار در حال افزایش است. اما به‌رغم این تحولات نه‌تنها تلاش نظام‌مندی برای انجام اصلاحات پارامتریک و ساختاری در صندوق‌ها به عمل نیامده است، بلکه قانون‌گذار با تسهیل پذیرش افراد با سن بالا به عضویت سازمان تأمین اجتماعی و تسهیل بازنشستگی‌های زودهنگام بر وخامت وضع مالی صندوق‌ها می‌افزاید.
- نکته درخور توجه این است که اگر صندوق‌های بازنشستگی دولتی با رعایت اصول بیمه‌ای به دور از فساد اداری و ناکارآمدی اداری اداره می‌شدند و قانون‌گذار نیز در تصویب قوانین مربوط به صندوق‌های بازنشستگی گشاده‌دستی نمی‌کرد، قطعاً پایداری مالی صندوق‌های تحت نظر دولت بسیار بهتر از این می‌بود و چه‌بسا دچار مشکلات مالی در ابعاد موجود نمی‌بودند.
- اما حتی با مفروضات فوق که بیشتر شبیه اصلاح مسیر طی شده است و به همین جهت از نظر منطقی غیرممکن است، باز هم تهدیدهای موجود در بازار کار و بازارهای مالی گریبان گیر صندوق‌ها بود.
- اگر همه چالش‌هایی که در بالا گفته شد در میان نمی‌بود، بر اساس تجربه کشورهای دیگر می‌توان استدلال کرد در آینده دور به دلیل تغییر ساختار سنی جمعیت و افزایش وابستگی جمعیت کهن‌سال به جمعیت در سن کار، صندوق‌های بازنشستگی دچار مضیقه مالی و ناپایداری مالی می‌شدند.
- با توجه به پیش‌بینی‌های نه‌چندان خوش بینانه فوق، ضرورت انجام اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی از نان شب واجب‌تر به نظر می‌رسد و نپرداختن به این مسئله مبرم اجتماعی مخاطرات بزرگی را در آینده متوجه دولت و جایگاه مردمی

آن خواهد کرد.

- در غیاب چنین اصلاحاتی به‌تدریج با کاهش ارزش واقعی مستمری‌ها مواجه خواهیم بود و چراغی که خانه افراد پیر و نیازمند را روشن می‌کرد به‌تدریج کم‌فروغ‌تر خواهد شد و احتمالاً رو به خاموشی خواهد گذاشت.

فهرست منابع فصل چهارم

- امینی و فرهادی کیا (بهار ۱۳۹۴)، تحلیل رابطه تولید با اشتغال در بخش‌های اقتصادی ایران با نگاهی به برنامه ششم توسعه، مجموعه مستندات اولین اجلاس اقتصاد ایران، موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- بانک جهانی (بهار ۱۳۹۶)، ناظر اقتصادی ایران (بهبود نفت محور).
- پامپ، اولیور (۲۰۱۵)، اسناد سیاسی اصلاحات بازنشستگی، مترجم علی‌رضا اشرفی احمدآباد، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران ۱۳۹۵.
- پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان تأمین اجتماعی ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۶.
- خلاصه سند برنامه راهبردی بخش رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۹۴، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سازمان بازنشستگی کشوری (تیرماه ۱۳۹۴)، گزارش تعیین مطالبات صندوق بازنشستگی کشوری از دولت.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۴)، خلاصه سند راهبردی رفاه و تأمین اجتماعی.
- سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۳)، بررسی شاخص‌های پایداری سازمان تأمین اجتماعی و راهکارهای پیشگیری از بحران، بهمن ۱۳۹۳.
- سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۵)، گزارش توصیفی- تحلیلی شاخص‌های کلیدی جمعیتی- بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۳- ۱۳۸۶، خرداد ۱۳۹۵.
- سازمان تأمین اجتماعی، آمار پنجاه‌ساله سازمان، ۱۳۹۰-۱۳۴۰
- سازمان تأمین اجتماعی، سالنامه‌های آماری۱۳۹۱، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵.
- سازمان تأمین اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی (۱۳۹۴)، ارزش فعلی مزایای بازنشستگی مبتنی بر اکچوئری بر اساس استاندارد شماره ۲۷ در سال ۱۳۹۳.
- سایت خبری تابناک ۱۸ آبان ۱۳۹۵.
- سبحانیان، سید محمدهادی (۱۳۹۵)، نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- سری زمانی پنجاه‌ساله و آمارنامه‌های سالانه سازمان تأمین اجتماعی.
- سری زمانی داده‌های اقتصادی ایران، بانک مرکزی، شاخص دستمزدهای تعدیل شده به قیمت سال ۱۳۹۰ برای دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۰.
- صندوق بازنشستگی کشوری (اردیبهشت ۱۳۹۴)، گزارش اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری جهت پایان سال ۱۳۹۲.
- صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه آماری سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵.
- صندوق بازنشستگی کشوری، نشریه آماری سال ۱۳۹۴.
- صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۷)، ارزیابی نظام بازنشستگی ایران، گزارش کمک فنی، ترجمه مجید حسن‌زاده.
- گزارش توصیفی- تحلیلی شاخص‌های کلیدی جمعیتی- بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های ۱۳۹۳- ۱۳۸۶، خرداد ۱۳۹۵.
- محاسبات اکچوئری صندوق بازنشستگی کشوری برای سال ۱۳۹۲.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۴)، برنامه ششم توسعه و آمارهای جمعیتی، شورای برنامه‌ریزی جمعیت در برنامه ششم.
- مرکز آمار ایران، نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، گزارش سال ۱۳۹۵.
- مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵
- نشریه آتیه نو، ویژه تشکل‌ها اول مرداد ۱۳۹۶ شماره ۱۱۲.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی معاونت رفاه تیرماه ۱۳۹۵.
- صندوق بین‌المللی پول (۱۳۹۶) ، ارزیابی نظام بازنشستگی جمهوری اسلامی ایران ، ترجمه مجید حسن‌زاده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت اجتماعی.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی (۱۳۹۵)، گزارش جامع مستمری‌بگیران سال ۱۳۹۴.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی زمستان ۱۳۹۴، وضعیت موجود صندوق‌های بازنشستگی.

- هـادی زنـوز، بهـروز (۱۳۹۵)، ارزیابـی نحـوه تأمیـن مالـی برنامـه ششـم توسـعه، مرکـز پژوهش‌هـای مجلـس شـورای اسـلامی ایـران.
- هفته‌نامه تجارت فردا، ۱۷ مهر ۱۳۹۵.

- IMF (2017). Technical Assistance Report, Evaluation of Pension system in Iran.
- IMF (2017), World Economic Outlook.
- Pallares-Miralles et al (2012(. International Patterns of Pension Provision II. A Worldwide Overview of Facts and Figures, The World Bank. Social Protection and Labor. Discussion paper.

فصل پنجم:

راهبردهای اصلاحی برای نظام بازنشستگی ایران با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

مقدمه

در فصل اول این موضوع تبیین شد که با گذر از سنت به مدرنیته در اروپا، نظریه و سیاست اجتماعی به‌تدریج تکوین یافت؛ یعنی به‌دنبال پیروزی سرمایه‌داری صنعتی، هزینه‌های انقلاب صنعتی افزایش یافت و این امر موجب اعتراضات گسترده کارگری در جوامع صنعتی شد. در اواخر سده نوزده میلادی، دولت بیسمارک به‌منظور تضعیف جنبش سوسیالیستی در آلمان قوانین متعددی را تصویب کرد که قانون بیمه پیری و ازکارافتادگی در سال ۱۸۹۱ میلادی مهم‌ترین آن محسوب می‌شود. در مدل بیسمارکی، شاغلان از طریق مالیات بر دستمزد به‌صورت اجباری در بیمه اجتماعی مشارکت می‌کنند. گفتنی است امروزه در بسیاری از کشورها از جمله در ایران همین مدل استفاده می‌شود.

در همان‌جا بر این موضوع تأکید شد که به‌دنبال گزارش تأثیرگذار بوریج در سال ۱۹۴۲، بعد از جنگ جهانی دوم در بریتانیا سپس در برخی از کشورهای دیگر، زمینه برای حرکت به سمت طرح‌های پیشرفته تأمین اجتماعی با هدف تضمین حداقل معیشت برای افراد جامعه فراهم شد. در این مدل بخش عمده تأمین مالی بیمه‌های اجتماعی از محل مالیات‌های عمومی دولت تأمین می‌شود.

در فصل دوم این مطلب مطرح شد که از نیمه دوم سده نوزده میلادی، تجارت خارجی ایران گسترش یافت و در ربع آخر این سده و دو دهه اول سده بیستم، به‌تدریج صنایع ماشینی در مقیاس محدود در کشور ایجاد شد. این تحولات موجب ظهور طبقات اجتماعی

جدید در ایران شد. در این بین، انقلاب مشروطیت (۱۹۰۹- ۱۹۰۶) بر ضد این زمینه‌های کلی اقتصادی- اجتماعی و در پاسخ به ناتوانی دولت سنتی قاجار در حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی شکل گرفت. بعد از جنگ جهانی اول، نخستین قانون‌گذاری در زمینه تأمین اجتماعی کارکنان دولت به‌عنوان قسمتی از حقوق استخدامی و به‌منظور حمایت از آنان و وارثشان در مقابل پیری، فوت و ازکارافتادگی در سال ۱۳۰۱ شمسی تصویب شد. در اوایل دهه ۱۳۰۰ مقرراتی برای بازنشستگی کارکنان نیروهای مسلح وضع و اجرا شد. درواقع ساماندهی دولت مدرن مستلزم استخدام نیروی کار متخصص در دستگاه‌های دولتی اعم از کشوری و لشکری بود.

گفتنی است وجود طرح بازنشستگی کارکنان دولت جذب نیروی انسانی متخصص و تحصیل‌کرده را به مشاغل دولتی تسهیل کرد و موجب امیدواری آنان به سرنوشت خویش شد. در همین دوره و در سال ۱۳۰۹ دولت، طرح تشکیل «صندوق احتیاط کارگران راه‌آهن» را تصویب کرد که در آن تسهیلات خاصی برای کارگران ضایعه‌دیده یا فوت‌شده در حین احداث راه‌آهن پیش‌بینی شده بود.

بعد از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران از سوی متفقین، نهضت کارگری در کشور از سر گرفته شد و بر اساس موازنه جدید در قدرت سیاسی، قوانین کار و تأمین اجتماعی به تصویب رسید. در اواخر سال ۱۳۳۱، «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» برای اولین بار تصویب، و بر اساس آن، سازمان مستقلی به نام «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» تأسیس شد که در سال ۱۳۴۲ با مصوبه هیئت‌وزیران به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» تغییر نام یافت. همان‌طور که اشاره شد، قانون استخدامی کارکنان دولت نیز در سال ۱۳۴۵ بازنگری شد. در قانون جدید، دولت نوع و نحوه برنامه‌های بیمه‌ای و حمایتی خود را در قبال کارکنانش با وضوح بیشتری مطرح کرد. دوره ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۶ را می‌توان دوره رشد سریع اقتصادی و صنعتی و دوران شکوفایی سازمان تأمین اجتماعی نامید.

پس از انقلاب، به‌دلیل افزایش کارکنان اداری و نظامی دولت و توجه به رفاه و تأمین

اجتماعی، پوشش طرح‌های حمایتی و بیمه بازنشستگی به‌سرعت افزایش یافت. پس از جنگ ایران و عراق نیز تعداد صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی افزایش پیدا کرد؛ اما با گذشت دو دهه از این توسعه به‌تدریج آثار سوء رشد اقتصادی بر ورودی صندوق‌ها ظاهر شد و این پدیده همراه با افزایش خروجی صندوق‌ها، نسبت پشتیبانی را در آنها کاهش داد. امروزه به دلیل تحولاتی که در فصل سوم و چهارم به‌تفصیل به آنها پرداخته شد، صندوق بازنشستگی کشوری به‌شدت به کمک‌های مالی دولت وابسته، و سازمان تأمین اجتماعی با کمبود نقدینگی مواجه است. در قسمت اول این فصل بیان کردیم که در صورت ادامه وضع موجود یعنی در غیاب اتخاذ هرگونه سیاست اصلاحی، سازمان تأمین اجتماعی در معرض ورشکستگی قرار خواهد گرفت؛ به همین دلیل در این فصل اصلاحات بازنشستگی را در دو صندوق بزرگ بازنشستگی کشور در دستور کار قرار داده‌ایم.

در قسمت دوم این فصل چارچوب مفهومی اصلاحات بازنشستگی و تجارب کشورها را در این زمینه به‌اجمال تشریح کرده‌ایم. در اینجا هدف ما علاوه بر ارائه چارچوب مفهومی، تأکید بر این است که نمی‌توان فارغ از ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، توصیه‌های اصلاحی یکسانی برای همه کشورها تجویز کرد.

در فصل سوم و چهارم این تحقیق یکی از عوامل اصلی بحران‌زا را درمورد سازمان تأمین اجتماعی، یعنی نبود تمایز قانون‌گذار میان اقدامات حمایتی و بیمه‌ای بیان کردیم. بدیهی است نخستین گام اصلاحی، تفکیک این دو موضع از یکدیگر است؛ یعنی اقشار محروم و افراد ناتوان جسمی و قابلیتی باید بدون مشارکت و صرفاً از محل کمک‌های بلاعوض دولت، مشمول بیمه اجتماعی شوند. خوشبختانه به این موضوع در نظام تأمین اجتماعی چندلایه توجه شده است و ما آن را در قسمت سوم این فصل به‌تفصیل مطرح کرده‌ایم.

در پنج بند متوالی دربارهٔ اصلاحات ساختاری در نظام رفاه و تأمین اجتماعی بحث شده است. این اصلاحات به ترتیب عبارت‌اند از:

- تفکیک میان وظایف سازمان‌های حمایتی و صندوق‌های بازنشستگی و نحوه لایه‌بندی طرح‌های حمایتی در اسناد سیاستی موجود؛

- ایجاد نظام بازنشستگی چندلایه شامل لایه اجتماعی پایه و بیمه تکمیلی؛
- لایه‌بندی بیمه سلامت در اسناد سیاستی و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در نظام سلامت؛
- ادغام کامل یا جزئی صندوق‌های بازنشستگی و تعیین رابطه دولت با صندوق‌ها بر اساس توصیه‌های مندرج در گزارش صندوق بین‌المللی پول؛
- ایجاد سازمان رگولاتور مستقل برای طرح‌های بازنشستگی.

در بند (۵-۸) دربارهٔ اصلاحات پارامتریک در صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بحث شده و نتایج این اصلاحات با استناد به گزارش کارشناسان صندوق بین‌المللی پول ارائه شده است. در این قسمت نشان دادیم که در صورت انجام اصلاحات پارامتریک، مسئله کمبود نقدینگی سازمان تأمین اجتماعی در میان‌مدت حل خواهد شد؛ ولی در درازمدت این سازمان ناگزیر باید از کمک‌های بودجه دولت استفاده کند. در مورد صندوق بازنشستگی کشوری نیز انجام این اصلاحات فقط بر اندازه کمک‌های دولت به این صندوق خواهد کاست.

در بند (۵-۹) سایر اصلاحات نظام بازنشستگی به شرح زیر مطرح شده است:

- بهبود مدیریت ذخایر صندوق‌ها؛
- ایجاد پایگاه یکپارچه اطلاعات، برای صندوق‌های بازنشستگی و طرح‌های حمایتی؛
- پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛
- بهبود پوشش بیمه‌های بازنشستگی.

گفتنی است اسناد و گزارش‌های متعددی در کشور در زمینه اصلاحات نظام تأمین اجتماعی وجود دارد که از آن میان در این فصل به اسناد و گزارش‌های مهم زیر توجه کرده‌ایم:

۱. اسناد قانونی به‌ویژه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قانون برنامه ششم توسعه؛
۲. اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور که در سال ۱۳۹۵ به کوشش

اسماعیل گرجی‌پور تدوین و توسط معاونت رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتشار یافته است.

۳. گزارش کارشناسان صندوق بین‌المللی پول که به دعوت دولت ایران به کشور آمدند و در سال ۱۳۹۶ نتایج مطالعات خود را به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تحویل دادند. گفتنی است نسخه انگلیسی و فارسی گزارش موجود است.

نکته در خور توجه این است که این اسناد و گزارش‌ها لزوماً در همه توصیه‌های سیاستی و الزامات قانونی یکدست نیستند و بعضاً تناقضات آشکاری میان آنها وجود دارد؛به هر حال وجود اسناد و گزارش‌های فوق بیانگر عزم دولت در سطح کارشناسی به اصلاح نظام رفاه و تأمین اجتماعی در کشور است؛ اما در کشور ما میان مباحث سیاستی مطرح در سطح کارشناسی و حتی احکام قانونی با سیاست پیش گرفته در عمل، معمولاً شکاف بزرگی مشاهده می‌شود. درگیری دولت با مسائل عدیده نهادی و ساختاری در جامعه امروزی کشور و ملاحظات سیاسی و پراکندگی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری و توان کارشناسی ضعیف بدنه دولت و مجلس همه و همه دست به دست هم می‌دهند و انجام اصلاحات را به تأخیر می‌اندازند و در عین حال از مسیر اولیه منحرف می‌کنند؛ از این‌رو می‌توان گفت عدم قطعیت در اجرای سیاست‌ها بسیار بالا است.

۵-۱- تعمیق بحران ناپایداری مالی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در صورت ادامه وضع موجود

مطالعات ما در فصول سوم و چهارم این مطالعه بیانگر آن است که:

- پس از انقلاب اعضای تحت پوشش هر دو صندوق به‌سرعت افزایش یافت؛ اما به دلیل پایین بودن رشد اقتصادی و رشد اندک تقاضا برای نیروی کار، نسبت پشتیبانی در صندوق تأمین اجتماعی به مرز بحران رسید و این نسبت در صندوق بازنشستگی کشوری کمتر از یک شد. در همان حال در ۱۵ سال اخیر، کاهش تقاضا برای خدمات آموزش عمومی به‌دلیل تغییر ترکیب سنی جمعیت و تصمیم دولت به محدود کردن استخدام‌های رسمی خود، موجب کاهش شدید ورودی صندوق

بازنشستگی کشوری شده است.

- وضع قوانین متعدد در مورد بیمه اختیاری و مکلف کردن دولت به پرداخت تعهدات بیمه‌ای این گروه از اعضای جدید سازمان تأمین اجتماعی و وضع مقررات سخاوتمندانه در مورد بازنشستگی‌های زودهنگام، تعهدات مالی بزرگی بر عهده سازمان تأمین اجتماعی قرار داد و این سازمان نتوانست مطالبات قانونی خود را به‌موقع از دولت دریافت کند. تجربه دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ نشان داد که پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در دوره رونق و رکود نفتی در شمار اولویت‌های دولت نبوده است. به‌رغم وظیفه قانونی دولت در برنامه ششم برای ایفای تعهدات خود به صندوق‌ها، انتظار نمی‌رود این بدهی‌ها تا پایان برنامه به‌صورت مرضی‌الطرفین پرداخت شود.
- پایین بودن سن بازنشستگی به‌رغم افزایش امید به زندگی در دوره بعد از انقلاب، محاسبه مستمری بازنشستگی بر اساس حقوق و دستمزد دو سال پایانی خدمت و تعیین نرخ سخاوتمندانه جایگزینی برای مستمری‌ها، عملاً رابطه کسورات بیمه‌ای و مزایای دریافتی اعضا را ازهم‌گسیخته و خود منشأ اصلی بی‌تعادلی مالی هم در صندوق تأمین اجتماعی و هم در صندوق بازنشستگی کشوری بوده است.
- عقب‌ماندگی بازارهای مالی و سرکوب نرخ بهره بانکی برای دوره طولانی و واگذاری شرکت‌های دولتی برای رد دیون، هر دو صندوق را به بنگاه‌داری سوق داده است. به دلیل سوءمدیریت و اعمال نفوذ دولت در تصمیمات سرمایه‌گذاری‌ها، شرکت‌ها و هولدینگ‌های تحت پوشش این دو سازمان بیمه‌ای، بازدهی مالی بالایی نداشته‌اند. حتی در صندوق بازنشستگی کشوری بخشی از سرمایه‌گذاری‌ها از محل کمک‌های مالی دولت صورت گرفته است.

تا جایی که به تحول عوامل محیطی مربوط است مطالعات ما در فصل چهارم نشان می‌دهد که:

- ممکن است در میان‌مدت قدر مطلق جمعیت بالای ۶۵ سال کشور افزایش یابد و در پایان برنامه ششم به حدود ۵/۵ میلیون نفر برسد. در درازمدت نسبت جمعیت بالای ۶۵ سال به کل جمعیت و جمعیت در سن کار به میزان زیادی افزایش خواهد یافت؛ بدین ترتیب افزایش نرخ وابستگی سالمندان در آینده دور، به‌احتمال زیاد یکی از چالش‌های بزرگ طرح‌های بازنشستگی کشور خواهد بود.
- پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول در مورد چشم‌انداز عملکرد اقتصادی ایران در دوره ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۱ گویای آن است که در این دوره میانگین سالانه رشد اقتصادی ایران در حدود ۳/۹ درصد خواهد بود.[1]
- نکته حائز اهمیت در این است که با اتکای صرف به رشد عوامل تولید (کار و سرمایه) در غیاب رشد بهره‌وری، نمی‌توان به رشدهای بالا و پایدار اقتصادی دست یافت. در عین حال به فرض تحقق رشد بالاتر از ۴ درصد نیز به احتمال زیاد نرخ بیکاری در اقتصاد ایران افزایش خواهد یافت.
- به‌دلیل رشد سریع جمعیت و رشد بطیء اقتصاد کشور، عرضه نیروی کار بر تقاضای آن پیشی خواهد گرفت. استمرار نرخ بیکاری بالا، اشتغال ناقص زمانی نیروی کار شاغل و بیکاری پنهان و کاهش نرخ مشارکت نیروی کار، بیانگر بحران مزمن در بازار کار ایران است که در دوره برنامه ششم نیز ادامه خواهد داشت.
- تجربه اصلاحات اقتصادی دولت یازدهم و دوازدهم تا سال ۱۳۹۶ گویای آن است که این دولت نتوانسته است ثبات اقتصاد کلان را به‌صورت پایدار حفظ کند؛ یعنی نرخ تورم بار دیگر دورقمی شده و نرخ ارز به آستانه هر دلار ۵۰۰۰ تومان رسیده است. دولت نیز برای کنترل کسری تراز پرداخت‌ها به محدودیت‌های مقداری واردات و افزایش تعرفه‌های گمرکی اقدام کرده و در مقابله با بحران بانکی موفقیت چندانی نداشته است. در این وضعیت ریسک بازارهای مالی افزایش می‌یابد و انباشت سرمایه دچار اختلال می‌شود.

1. IMF (2017), World Economic Outlook

- کسری مزمن بودجه دولت در طول برنامه ششم نیز ادامه خواهد یافت و بار مالی کمک دولت به صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری و صندوق بازنشستگان فولاد بر بودجه دولت سنگینی خواهد کرد.

در محاسبات بیمه‌ای عموماً از مفروضاتی در مورد تحول عوامل محیطی و پارامتریک برای پیش‌بینی استفاده می‌شود. تا جایی که به عوامل پارامتریک مربوط است، صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۲۰۱۷ خود، ادامه وضعیت پایه را در پیش‌بینی خود در قالب سناریو بدون هرگونه تغییر در سیاست‌ها در نظر گرفته؛ اما مفروضات جمعیتی آن به استناد داده‌های دورنمای جمعیت جهانی سازمان ملل (۲۰۱۵) اتخاذ شده است. برای پیش‌بینی متغیرهای کلان اقتصادی از برآوردهای صندوق بین‌المللی پول استفاده شده و در خصوص تورم، یک نرخ ۱۰ درصدی برای کل افق پیش‌بینی در نظر گرفته شده است. فرض شده است که رشد دستمزدها به قیمت واقعی تا سال ۲۰۲۲ حدود ۳ درصد باشد و پس از آن مطابق با سری زمانی بهره‌وری کار و رشد دستمزدهای گذشته، به‌تدریج کاهش یابد و به ۲ درصد برسد. چنین فرض شده است که رشد تولید ناخالص داخلی (GDP) در بلندمدت معادل مجموع رشد دستمزد و اشتغال خواهد بود. به‌علاوه کاهش تدریجی در تولیدات نفتی تا پایان افق پیش‌بینی در سال ۲۱۰۰ در نظر گرفته شده است. نرخ بازده واقعی ذخایر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری و نرخ تنزیل ۳ درصد در نظر گرفته شده است. نتایج این پیش‌بینی‌ها به شرح زیر است:[۱]

- انتظار می‌رود ترکیب مصارف سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از ۵ درصد GDP در سال ۲۰۱۵ (۱۳۹۴ شمسی) به ۱۱ درصد در سال ۲۰۴۰ (۱۴۱۹ شمسی) برسد و از آن پس روند رشد ادامه پیدا کند. از این افزایش، مصارف مزایای سازمان تأمین اجتماعی از ۳ درصد GDP به ۷ درصد می‌رسد؛ در حالی که پیش‌بینی می‌شود مصارف صندوق بازنشستگی از ۲ درصد به ۴ درصد بالغ

---

۱. صندوق بین‌المللی پول (۱۳۹۶)، ارزیابی نظام بازنشستگی، ترجمه مجید حسن‌زاده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دبیرخانه هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، ص ۳۵.

شود. رشد مصارف ناشی از تغییرات جمعیتی است. بر اثر این تحولات جمعیتی سهم افراد سالمند (۶۰ سال و بالاتر) از ۸ درصد کل جمعیت به ۲۰ درصد در سال ۲۰۴۰ می‌رسد. انتظار می‌رود مجموع کسری دو طرح رشد داشته باشد و در سال ۲۰۴۰ به ۷ درصد GDP برسد.

- از نظر ذخایر، فرض بر این است که ذخایر سازمان تأمین اجتماعی پیش از درخواست منظم تأمین کسری از بودجه، تهی شود. در حالی که زمان‌بندی تهی شدن صندوق بازنشستگی کشوری به محدودیت‌های جذب بازار محدود است. پیش‌بینی می‌شود سازمان تأمین اجتماعی تا سال ۲۰۲۶ (۱۴۰۵ شمسی) تا حدودی به دلیل نقد کردن ذخایر خود از آغاز سال ۲۰۱۸ (۱۳۹۷ شمسی) به نقدینگی برسد. موقعیت مالی صندوق بازنشستگی کشوری سخت‌تر است و پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که برای کاهش کسری که از محل خزانه‌داری تأمین مالی می‌شود، ذخایر آن باید بلافاصله نقد شوند. از منظر سختگیرانه تأمین منابع، این صندوق باید تمام ذخایر خود را فوراً نقد کند (بازهم برای تأمین کمبود منابع حق بیمه در یک سال واحد کفایت نمی‌کند)، با این حال وضعیت توسعه‌یافتگی بخش مالی به‌گونه‌ای است که این اقدام تنها با قیمت‌گذاری به‌شدت نازل دارایی‌ها اجرایی می‌شود؛ بنابراین فرض بر این خواهد بود که صندوق بازنشستگی کشوری به‌صورت مرحله‌ای تحت تأثیر ظرفیت جذب بازاری و نیازهای خود تهی می‌شود.
- به‌موجب پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، ذخایر هر دو طرح در سال ۲۰۲۷ (۱۴۰۶ شمسی) تهی خواهد شد. برداشت تدریجی ذخایر کمک خواهد کرد تا تأمین کسری از محل بودجه دولت محدود شود؛ بنابراین سازمان تأمین اجتماعی برای پرداخت تعهدات خود با فرض اینکه بدهی‌های دولت پرداخت شده باشند، برای نخستین بار در سال ۲۰۲۷ به کمک دولت نیاز پیدا خواهد کرد. صندوق بازنشستگی کشوری نیز همچنان عمده تعهدات خود را از محل کمک بودجه تأمین مالی خواهد کرد که به میزان اندکی به دلیل برداشت از ذخایر صندوق این کمک کاهش خواهد یافت.

جدول ۸۱. مصارف مستمری در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در وضعیت پایه

(برحسب درصدی از GDP)

وضعیت پایه	۱۳۹۴	۱۳۹۹	۱۴۰۹	۱۴۱۹	۱۴۵۹
جمع مصارف دو صندوق	۵/۳	۶/۱	۶/۷	۱۱/۲	۱۹/۶
سازمان تأمین اجتماعی	۳/۱	۳/۸	۴/۹	۷/۲	۱۲/۹
صندوق بازنشستگی کشوری	۲/۱	۲/۳	۲/۷	۴/۰	۶/۸

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول (۱۳۹۶)، ارزیابی نظام بازنشستگی، ترجمه مجید حسن‌زاده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، ص ۱۰.

پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول بیانگر آن است که اگر اقتصاد ایران در ۲۲ سال آینده دستخوش جنگ و ازسرگیری تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی نباشد و رشد متوسط پایدار داشته باشد، مجموع کسری سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی که باید از سوی دولت مرکزی تأمین مالی شود معادل ۷ درصد GDP کشور خواهد بود. بدیهی است پرداخت این میزان کسری بدون اصلاحات بنیادی در نظام مالیاتی کشور مقدور نخواهد بود. این اصلاحات عمیق همچنان‌که در فصل سوم بر آن تأکید شد، باید شامل مالیات‌دهی تمام نهادهای انقلابی و مذهبی باشد که در فعالیت‌های اقتصادی مشارکت دارند. افزون بر این، ملاحظات اجتماعی حکم می‌کند که در هزینه‌های دولت صرفه‌جویی شود و اولویت‌های تخصیص منابع در بودجه کشور به نفع رفاه و تأمین اجتماعی تغییر یابد. بدیهی است در غیاب چنین اصلاحاتی، نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور در معرض فروپاشی قرار خواهد گرفت. گفتنی است انجام اصلاحات پارامتریک- چنان‌که در این فصل درباره آن بحث می‌شود- می‌تواند این بحران را به تعویق اندازد؛ اما همه مشکلات نظام تأمین اجتماعی کشور را حل نخواهد کرد.

۵-۲- چارچوب اصلاحات بازنشستگی[۱]

پیش از ارائه گزینه‌های اصلاحی برای نظام بازنشستگی کشور، در این قسمت چارچوبی برای هدایت مباحث سیاست‌گذاری ارائه می‌شود. ابتدا ضابطه منطقی مداخله دولت در طراحی و اجرای نظام بازنشستگی عمومی و اهداف اجتماعی آن مطرح، سپس گونه شناسی از ساز و کارهایی که تحقق این اهداف را تضمین می‌کند، پیشنهاد می‌شود.

اصلاحات مستمری در قالب سه گروه وسیع دسته‌بندی می‌شوند: تغییرات پارامتریک، ساختاری و پارادایمی. در اصلاحات پارامتریک اهداف نظام و ابزارهای اصلی حفظ؛ اما برخی پارامترها نظیر سن بازنشستگی، قواعد محاسبه مزایا، ترمیم آن و... تعدیل می‌شوند. در اصلاحات ساختاری اهداف نظام (پوشش مورد نظر، اهمیت کاهش فقر و ...) بدون تغییر حفظ می‌شوند. اما مسیرهای اصلی دستیابی به آنها از طریق تغییر مسئولیت‌ها بین دولت، بخش خصوصی و فرد بیمه‌شده یا اصلاح ماهیت عناصر تشکیل‌دهنده نظام (مانند معرفی طرح‌های مستمری اجباری اندوخته گذاری و سوق دادن کارکرد کاهش فقر به یک طرح مجزا) اصلاح می‌شوند. در اصلاحات پارادایمی اهداف اساسی نظام تغییر می‌کند. معرفی پوشش همگانی، ایجاد یک‌لایه کاهش فقر در نظامی که هدف آن برابری افقی است یا اساساً بازنگری در اندازه تعهد توزیع بین نسلی و بین فردی در این نوع اصلاحات توجه می‌شود.

۵-۲-۱- اهداف نظام بازنشستگی عمومی، هزینه‌ها و ساز و کارهای اجرایی آن

این پرسش که ضابطه منطقی مداخله دولت در حوزه بازنشستگی چیست، اهمیت محوری برای بحث اصلاح نظام بازنشستگی دارد؛ به عبارت دیگر باید به این پرسش پاسخ قانع‌کننده‌ای بدهیم که چرا ایجاد نظام بازنشستگی از سوی دولت بهتر از آن است که بگذاریم مردم از طریق ساز و کارهای رسمی (مثلاً باز کردن حساب پس‌انداز) و ساز

---

۱. بخش عمده مطالب این قسمت از گزارش زیر برگرفته است:
World Bank (2003), Islamic Republic of Iran, The Pension System in Iran: challenges and opportunities, Main Report, Volume 1, pp. 47 -54.

و کارهـای غیـر رسـمی (حمایـت خانوادگـی یـا جامعـه محلـی) بـرای دوران بازنشسـتگی خـود برنامه‌ریـزی کننـد. حداقـل سـه دلیـل می‌تـوان در ایـن زمینـه ارائـه کـرد:

۱. برخـی افـراد بـه دلیـل سـطح پاییـن درآمـد یـا بیکاری‌هـای مکـرر اساسـاً نمی‌تواننـد پس‌انـداز کننـد. ایـن گـروه از افـراد بایـد در سـنین پیـری مشـمول برنامه‌هـای حمایتـی دولـت قـرار گیرنـد و از محـل عایـدات مالیاتـی دولـت کمک‌هـای بلاعـوض دریافـت کننـد.

۲. افـراد امـکان دارد دوراندیـش نباشـند و در نتیجـه زمانـی کـه جـوان هسـتند، بیـش از حـد مصـرف کننـد. در اینجـا مسـئله هموارسـازی مصـرف از دوران کار تـا کهن‌سـالی یعنـی در طـی چرخـه عمـر مطـرح می‌شـود. بـا گـذار از جامعـه سـنتی بـه مـدرن و توسـعه شهرنشـینی نظـام حمایـت غیـر رسـمی در جامعـه ضعیـف می‌شـود. در همـان حـال افـراد بـه دلیـل نزدیک‌بینـی، درآمدهـای آینـده را بـا نرخ‌هـای بـالا تنزیـل می‌کننـد و تمایـل بـه مصـرف بیشـتر دارنـد. ضمنـاً آنهـا بـه اطلاعـات لازم در مـورد درآمدهـای آتـی و امیـد بـه زندگـی دسترسـی ندارنـد و از نحـوه پـردازش ایـن اطلاعـات نیـز آگاه نیسـتند. از ایـن‌رو به‌راحتـی نمی‌تواننـد بـا پس‌انـداز کافـی بـا نبـود درآمـد ایـام کهن‌سـالی خـود و اعضـای خانـواده مقابلـه کننـد.

۳. حتـی آن دسـته از افـرادی کـه تـوان پس‌انـداز دارنـد و مایل‌انـد ایـن کار را انجـام دهنـد، ممکـن اسـت در مـورد مدیریـت ریسـک سـرمایه‌گذاری‌های خـود مشـکل داشـته باشـند. شـواهد چندانـی در مـورد قابلیـت افـراد بـرای برنامه‌ریـزی و مدیریـت مؤثـر تصمیمـات پس‌انـداز و مصـرف در طـی چرخـه عمـر وجـود نـدارد. بازارهـا نیـز بـدون دخالـت دولـت از عهـده انجـام ایـن کار برنمی‌آینـد.[۱]

سیاسـت‌گذاران و جامعـه مدنـی قبـل از تصمیم‌گیـری در مـورد گزینه‌هـای اصلاحـات، بایـد دریافـت روشـنی در مـورد اهدافـی کـه از طریـق اصـلاح نظـام بازنشسـتگی عمومـی درصـدد دسـتیابی بـه آن هسـتند، داشـته باشـند. بـه دلایلـی کـه آمـد اسـتدلال می‌شـود کـه اصـلاح نظـام

---

۱. بوینبـرگ، لانـس و دیگـران (۱۳۹۶)، آینـده طرح‌هـای بازنشسـتگی چندلایـه، مترجـم رضـا غـزال، موسسـه عالـی پژوهـش تأمیـن اجتماعـی، ص ۷۳ و ۷۴.

بازنشستگی باید با توجه به سه هدف زیر انجام شود:

۱. تضمین حداقل مستمری زمان بازنشستگی برای افرادی که امکان پس‌انداز کافی نداشته‌اند؛

۲. ترغیب افراد به پس‌انداز برای دوران بازنشستگی؛

۳. کمک به افراد برای مدیریت ریسک‌های سرمایه‌گذاری‌شان.

بدیهی است ساز و کارهای بازنشستگی که موجب تحقق این اهداف می‌شوند، هزینه‌زا هستند. اولین هزینه آن است که تضمین درآمد حداقل برای افراد کم‌درآمد مستلزم پرداخت‌های بلاعوض به این گروه است که از محل مالیات‌ها تأمین می‌شود و مالیات‌ها موجب انحراف در تخصیص منابع در اقتصاد می‌شوند. چنین تضمین‌هایی همچنین موجب کاهش انگیزه کار نزد این گروه از افراد می‌شود و برای دولت بار سنگینی در پی دارد. دوم آنکه با اجباری کردن پس‌انداز اگر سهم بیمه افراد خیلی بالا تعیین شود، می‌تواند آثار منفی داشته باشد (فرار از پرداخت سهم بیمه، رفاه اجتماعی پایین‌تر و انحرافات بیش از حد در بازار کار). سوم آنکه اگر دولت ریسک‌های مالی اضافی را بپذیرد، ثبات اقتصاد کلان و رفاه نسل‌های آتی به مخاطره می‌افتد؛ از این‌رو زمانی که در مورد اصلاح نظام بازنشستگی تصمیم‌گیری می‌شود، این تصمیمات باید با توجه به چهار نکته زیر اتخاذ شود:

- سهم پس‌انداز و نرخ جایگزینی هدف باید چه مقدار باشد؟
- چه مقدار بازتوزیع درآمد مقدور است؟
- توزیع ریسک‌های مالی میان دولت، افراد و بیمه‌گران خصوصی باید چگونه باشد؟
- چه کسی باید مدیریت سرمایه‌گذاری را بر عهده داشته باشد و چه مقامی باید تنظیم مقررات این کار را بپذیرد؟

هدف برنامه اصلاح نظام بازنشستگی باید حداکثرسازی اهداف اجتماعی همزمان با حداقل کردن انحرافات در سطوح خرد و کلان باشد. تعداد زیادی از ساز و کارهای بازنشستگی را که در تحقق اهداف اجتماعی موفق‌اند، می‌توان برحسب برخورد با چهار عنصر زیر مشخص کرد:

۱. مزایا چگونه محاسبه می‌شود؟
۲. طرح بازنشستگی چگونه تأمین مالی می‌شود؟
۳. چه کسی طرح را مدیریت می‌کند؟
۴. چه کسی ریسک‌های مالی را متحمل می‌شود؟

مزایا را می‌توان به یکی از سه صورت زیر محاسبه کرد: بر اساس سابقه کار و دستمزد (طرح‌های با مزایای معین)، یا بر اساس کل کسورات بیمه‌ای انباشته شده، بازده دریافت‌شده از سرمایه‌گذاری آنها و امید به زندگی (نظام‌های مبتنی بر حق بیمه معین) یا ترکیبی از دو حالت قبل.

از نظر تأمین مالی، مستمری بازنشستگی را می‌توان از محل کسورات بیمه (مورد سیستم پرداخت از محل عایدات جاری)؛ از محل پس‌اندازهای انباشته‌شده (سیستم مبتنی بر اندوخته گذاری کامل) یا تلفیقی از دو حالت فوق پرداخت کرد.

مدیریت صندوق‌ها می‌تواند عمومی یا خصوصی و با سهم پس‌انداز اجباری و اختیاری متفاوت باشد، مقررات متفاوتی برای سرمایه‌گذاری ذخایر صندوق وجود داشته باشد (مثلاً مدیریت متمرکز یا غیرمتمرکز) و ساز و کارهای متفاوتی برای جمع‌آوری کسورات بیمه‌ای، نگهداری سوابق بیمه‌ای افراد و گزارش‌دهی به کار رود.

بالاخره، ریسک‌های مالی را می‌توان به شیوه‌های مختلفی میان دولت، بیمه‌گران خصوصی و اعضای صندوق توزیع کرد؛

به‌طوری که ملاحظه می‌شود، حالت‌های بسیار متنوعی برای استقرار ساز و کارهای بازنشستگی وجود دارد که می‌توان با انتخاب از میان اجزای هر یک از چهار عنصر بالا آن را طراحی کرد. این مطلب که هریک از این انتخاب‌ها تا چه حد در دستیابی به اهداف اجتماعی هم‌زمان با حداقل کردن انحراف قیمت‌ها در بازار کارآمدند، بعداً واکاوی خواهد شد.

* **هدف اجتماعی اول: حمایت از فقرای کهن‌سال**

در اینجا لازم است میان بازتوزیع به نفع فقرای کهن‌سالی که معمولاً خارج از نظام

مشـارکتی قـرار می‌گیرنـد و بازتوزیـع میـان اعضـای صنـدوق بازنشسـتگی (از کارگـران بـا درآمـد بـالا بـه کارگـران بـا درآمـد پاییـن) تمایـز قائـل شـویم.

بازتوزیـع بـه نفـع فقـرای کهن‌سـال، مسـتلزم برنامه‌هـای حمایتـی به‌صـورت پرداخت‌هـای انتقالـی نقـدی و جنسـی اسـت کـه بایـد مسـتقیماً از محـل بودجـه دولـت تأمیـن مالـی شـود. فقـرای کهن‌سـال و افـرادی کـه احتمـال دارد در ایـام پیـری فقیـر شـوند، معمـولاً خـارج از نظـام مشـارکتی قـرار دارنـد. ایـن افـراد بـا محدودیـت نقدینگـی و ریسـک‌های کوتاه‌مـدت مواجه‌انـد کـه مهم‌تـر از ریسـک امیـد بـه زندگـی اسـت. بـرای ایـن افـراد پیوسـتن بـه یـک نظـام مشـارکتی موجـب کاهـش رفـاه خواهـد شـد؛ بنابرایـن اسـتقرار نظام‌هـای مسـاعدت اجتماعـی بـرای حمایـت آنـان ضـرورت دارد. نکتـه اینجاسـت کـه چنیـن تدابیـری نبایـد موجـب کاهـش انگیـزه کار در افراد و مشـارکت آنهـا در صندوق‌هـای بازنشسـتگی شـود.

اغلـب کشـورها نـوع دیگـری از نظـام بازتوزیعـی را از کارگـران بـا درآمـد بـالا بـه کارگـران بـا درآمـد پاییـن در چارچـوب نظـام مشـارکتی تعقیـب می‌کننـد کـه معمـولاً به‌صـورت مزایـای معیـن و تـوازن پرداخـت اسـت؛ امـا هزینه‌هـای ایـن سـازوکار بازتوزیعـی ممکـن اسـت بیشـتر از منافـع آن باشـد. ایـن مطلـب کـه بازتوزیـع از دارنـدگان درآمـد بالاتـر بـه دارنـدگان درآمـد پایین‌تـر مطلـوب اسـت یـا خیـر بـه ترجیحـات اجتماعـی بسـتگی دارد. در صورتـی کـه از نظـر اجتماعـی چنیـن کاری مرجـح باشـد، سیاسـت‌گذاران بایـد از سـازوکارهایی اسـتفاده کننـد کـه بـا انحرافـات قیمتـی کمتـری همـراه اسـت. دسـتیابی بـه بازتوزیـع درآمـد از طریـق نظام بازنشسـتگی مسـتلزم مالیـات بسـتن بـه نیـروی کار اسـت و بـه همیـن دلیـل بازارهـای کار را دسـتخوش انحـراف می‌کنـد. گزینـه دیگـر ایـن اسـت کـه پرداخت‌هـای انتقالـی (یعنـی تضمیـن حداقـل مسـتمری بازنشسـتگی) مسـتقیماً از بودجـه دولـت تأمیـن شـوند. در اسـترالیا، شـیلی و نیوزیلنـد رویکـرد اخیـر بـه کار بسـته شـده اسـت.

عـلاوه بـر ایـن در نظـام «مزایـای معیـن- تـوازن پرداخـت»، پرداخت‌هـای انتقالـی می‌توانـد نزولـی باشـد؛ یعنـی افـراد بـا درآمـد کمتـر در مقایسـه بـا افـراد بـا درآمـد بالاتـر بـازده کمتـری دریافـت می‌کننـد. نسـل‌های آتـی نیـز بازدهـی کمتـری از نسـل جـاری می‌گیرنـد. درواقـع

بازدهی سرمایه‌گذاری هر فرد در صندوق بازنشستگی که به‌صورت مزایای معین و توازن پرداخت اداره می‌شود به دو عامل اصلی بستگی دارد: میانگین رشد مزد حقیقی و امید زندگی فرد. افرادی که مزد آنها سریع‌تر رشد می‌کند و طول عمر بیشتری دارند، مستمری دوران بازنشستگی خود را برای دوره طولانی‌تری دریافت، و بازدهی بالاتری کسب می‌کنند. این افراد عموماً تحصیل‌کرده و سالم‌اند و به احتمال زیاد به خانواده‌های با درآمد متوسط و بالا متعلق هستند. هرچند می‌توان سیستم را طوری طراحی کرد که بازدهی افراد با درآمد پایین‌تر افزایش یابد، اما تصاعدی بودن، ذاتی نظام «مزایای معین- توازن پرداخت» نیست. خصیصه دیگر نظام «مزایای معین- توازن پرداخت» آن است که در طول زمان بازدهی پایداری که سیستم می‌تواند بپردازد به‌تدریج کاهش می‌یابد. پیامد این وضعیت آن است که نسل‌های جدید در مقایسه با نسل‌های قدیمی‌تر بازدهی کمتری دریافت می‌کنند؛ بدین ترتیب انتقالی ضمنی از نسل جوان به افراد کهن‌سال وجود دارد. حتی اگر این نظام به نحوی طراحی شود که درجه‌ای از تصاعدی بودن بین نسلی در آن تعبیه شود، باز هم اعضای با درآمد بالای نسل قدیمی‌تر، انتقالات ضمنی از اعضای با درآمد پایین نسل جوان‌تر دریافت خواهند داشت. در اهمیت نکات فوق برای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی که هر دو بر اساس «مزایای معین- توازن پرداخت» اداره می‌شوند، نمی‌توان تردید داشت.

* هدف اجتماعی دوم: تشویق افراد به پس‌انداز

چالش سیاست‌گذار این است که نظام بازنشستگی‌ای طراحی کند که در آن توازن میان پس‌انداز اجباری و اختیاری برقرار شود. هر نوعی از ساز و کار بازنشستگی از طریق تعیین سهم مشارکت بیمه‌شده برای افزایش پس‌انداز اجباری عمل می‌کند؛ اما اگر نرخ مشارکت و نرخ‌های بازدهی به‌درستی تعیین نشوند، آن الزام اثر معکوس خواهد داشت. اگر سهم بیمه‌شده بیش از حد بالا باشد، یعنی از افراد خواسته شود بیش از نرخ‌های بهینه‌شان پس‌انداز کنند (که فرض می‌شود برای آنها نامشخص است)، اجبار به‌جای

افزایش رفاه اجتماعی آن را کاهش خواهد داد. سهم بالای بیمه همراه با بازدهی مورد انتظار پایین (که برای مثال می‌تواند ناشی از بی‌اطمینانی سیاسی باشد) می‌تواند موجب گریز از پرداخت و کمتر از واقع اعلام کردن دستمزد شود؛ بدین ترتیب میزان پوشش و پایداری مالی کاهش می‌یابد. اعلام کمتر از واقع دستمزدها، ساز و کار دیگری برای فرار از پرداخت سهم اجباری به‌منظور کسب بازدهی مورد انتظار بالاتر برای پس‌اندازها یا تخصیص بهتر درآمد میان مصرف و دارایی‌هاست. زمانی که ارتباطی بین بخشی از مزایای دریافتی با میزان حق بیمه پرداختی توسط عضو وجود نداشته باشد، احتمال اعلام کمتر از واقع دستمزدها بیشتر می‌شود؛ برای مثال در روش مزایای معین، در صورتی که مزایای بازنشستگی تنها بر اساس دستمزدهای آخرین سنوات خدمت فرد محاسبه شود، اعلام دستمزد واقعی در دوره‌های قبل از دو سال آخر تأثیری بر دریافتی مستمری فرد نخواهد داشت. به طور کلی تعیین سهم بیمه مطلوب برای بیشتر اعضای صندوق بازنشستگی کاری بس دشوار است.

ساز و کار جایگزین برای پس‌انداز اجباری، تأمین انگیزه‌های لازم برای ترغیب افراد به پس‌انداز است. ابزارهای مرسوم برای تشویق افراد به پس‌انداز برای درازمدت عبارت‌اند از معافیت مالیاتی برای عایدات بهره و نرخ‌های بهره ترجیحی. اگر این ابزارها به‌درستی استفاده شود، بازدهی نسبی پس‌انداز درازمدت افراد افزایش می‌یابد. معذالک این ابزارها به خودی خود کفایت نمی‌کنند. شرط لازم برای افزایش پس‌انداز داوطلبانه آن است که خانوارها به ثبات اقتصاد کلان در آینده باور داشته باشند و به نظام مالی اعتماد کنند. در اقتصادهای با تورم بالا، نرخ‌های ارز پرنوسان، فرصت‌های محدودشده سرمایه‌گذاری و بانک‌هایی که به‌خوبی تحت نظارت مقررات مناسب قرار نگرفته‌اند، پس‌اندازهای داوطلبانه احتمال توسعه چندانی نخواهند داشت؛ از این‌رو قبل از توجه به ابزارهایی که موجب افزایش بازدهی مورد انتظار در بازار برای پس‌اندازهای درازمدت می‌شوند، دولت‌ها باید چنان محیط اقتصاد کلانی ایجاد کنند و چنان نهادهای تنظیم‌گری را به وجود آورند که نرخ بازدهی مورد انتظار در بازار را افزایش دهند.

❋ هدف اجتماعی سوم: کمک به افراد برای مدیریت ریسک‌های سرمایه‌گذاری

تخصیص ریسک میان افراد، بیمه‌گران خصوصی و دولت به نحوه محاسبه مزایا و نوع تضمین‌هایی که مسئول طرح ارائه می‌کند، بستگی دارد.

در جایی که بازارهای مالی توسعه نیافته باشند، دولت دلیل محکم‌تری برای ارائه طرح‌های بازنشستگی دارد. در این حالت، افراد به ابزارهای لازم برای انتقال درآمد به آینده به‌منظور مدیریت ریسک طول عمر خود (یعنی بازارهای بیمه عمری که پرداخت‌های منظم دوره بازنشستگی را تأمین می‌کند) دسترسی ندارند. حتی اگر این ابزارها موجود باشند، چارچوب نامناسب تنظیمی و سرپرستی می‌تواند ریسک این ابزارها را بیش از حد افزایش دهد. افرادی که در آینده نزدیک بازنشسته خواهند شد، در مقایسه با کاهش شاخص‌های بازارهای مالی به‌شدت آسیب‌پذیر خواهند بود. دولت‌ها می‌توانند این اثرات منفی را از طریق تضمین حداقل مستمری بازنشستگی محدود کنند. این کاری است که در شیلی انجام می‌شود؛ اما هزینه‌های این تضمین‌ها می‌تواند درخور توجه باشد. روش «مزایای معین- توازن پرداخت» به نظر می‌رسد ساز و کار مناسبی برای هموارسازی مصرف در طول زمان باشد و در عین حال افراد را در مقابل ریسک‌های مالی و ریسک طول عمر محافظت کند.

با این همه، روش‌های «مزایای معین- توازن پرداخت» ریسک‌های بیش‌ازحدی را به دولت و در نتیجه به نسل‌های بعدی منتقل می‌کند. در سیستم‌های «مزایای معین- توازن پرداخت» از آنجا که نرخ بازدهی دریافتی فرد به نرخ رشد مزدهای حقیقی و امید به زندگی بستگی دارد، از قبل معین نیست. در غیاب شاخص‌بندی مناسب، افراد با ریسک تورم که ارزش حقیقی مستمری را زایل می‌کند نیز مواجهند. به هر حال دولت بخش بزرگی از ریسک مالی را تحمل می‌کند. اگر بدهی‌های ضمنی دولت بیش از حد باشد، ثبات بودجه‌ای و ثبات اقتصاد کلان به مخاطره می‌افتد و همراه با آن رفاه نسل‌های آتی نیز در معرض آسیب قرار می‌گیرد.

تخصیص بهتر ریسک میان دولت و افراد را می‌توان از طریق تلفیق سیستم‌های مزایای

معین با سیستم‌های پرداخت معین به دست آورد. دولت از طریق مرتبط کردن بخشی از مزایای مستمری به حق بیمه پرداختی افراد و تحولات اقتصاد کلان و تحولات جمعیتی می‌تواند سهم خود را از ریسک‌های مالی به طور ضمنی کاهش دهد؛ برای مثال در سیستم حق بیمه معین اسمی[1]، مزایای مستمری دریافتی تابعی از انباشت حق بیمه‌های پرداختی با نرخ بهره برابر با رشد اقتصادی است. ضمانت دولت را در این حالت نیز می‌توان اجرا کرد و بدین ترتیب مستمری حداقل در پایان عمر کاری عادی عاید فرد می‌شود.

۵-۲-۲- تجربه جهانی در زمینه اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و نبود رویه واحد جهانی در این زمینه

مرور تجارب جهانی اصلاح نظام‌های بازنشستگی گویای آن است که این اصلاحات اساساً ماهیت متفاوتی دارند و یکسان نیستند. عملاً در اصلاح نظام بازنشستگی یکی از دو مسیر زیر دنبال می‌شود:

۱. اصلاحات غیر سیستمی یا تغییرات پارامتریک، به اصلاحاتی از قبیل تغییر سن بازنشستگی، نرخ جایگزینی، تغییر طول دوره مبنای محاسبه مزایا و سخت کردن شرایط احراز مستمری بازماندگان اطلاق می‌شود.

۲. اصلاحات سیستمی پیچیده‌تر است و نوعاً نحوه مدیریت و تأمین مالی نظام بازنشستگی یا روش تعیین مزایا را متأثر می‌کند. در جهان سه نوع اصلی اصلاحات سیستمی تجربه شده که عبارت است از:

۱. انتقال جزئی یا کلی از سیستم «مزایای معین- توازن پرداخت» به سیستم «مزایای معین- اندوخته‌گذاری کامل» که وجوه در حساب‌های سرمایه‌گذاری شخصی افراد نگهداری می‌شود و توسط بخش خصوصی اداره می‌شود.

۲. انتقال از سیستم «اندوخته‌گذاری و مزایای معین» به سیستم «توازن

1. Nominal Defined Contribution

پرداخت با مزایای معین» که بخش عمومی آن را اداره می‌کند (یعنی دقیقاً برعکس اصلاحات قبلی).

۳. معرفی حساب‌های حق بیمه معین صوری.[1]

۷۰ درصد اصلاحاتی که تا اوایل سده بیست و یکم انجام شده بود، به اصلاحات پارامتریک مربوط بود و بقیه در شمار اصلاحات سیستمیک قرار داشت. روش «حساب‌های فردی با اندوخته‌گذاری» در اغلب کشورهای آمریکای لاتین که اصلاحات بازنشستگی انجام داده‌اند، اتخاذ شده است (برای مثال در آرژانتین، بولیوی، شیلی، کلمبیا، کوستاریکا، السالوادور، پرو و اوروگوئه). استرالیا و بریتانیا نیز از این رویکرد پیروی کرده‌اند. در حساب‌های فردی اندوخته‌گذاری، حق بیمه در حساب سرمایه‌گذاری فرد انباشته می‌شود و به آن نرخ بهره بازار تعلق می‌گیرد. در زمان بازنشستگی سرمایه موجود در حساب به یک پرداخت منظم ماهانه تبدیل می‌شود (یعنی مزایای بازنشستگی که تا پایان عمر شخص به او تعلق می‌گیرد). هرچند رویکرد معکوس (یعنی انتقال از سیستم اندوخته‌گذاری کامل با مزایای معین به طرح توازن پرداخت- مزایای معین) کمتر معمول بوده، اما در برخی از کشورهای جنوب صحرای آفریقا مانند نیجریه انجام شده که با شکست مواجه گردیده است. سومین رویکرد اصلاحات سیستمی (یعنی حساب‌های صوری با پرداخت معین)، حداقل در شکل کنونی آن روش نسبتاً جدیدی بود. در این رویکرد اصلاحی، روش مورد استفاده در محاسبه مزایای بازنشستگی (از فرمول کلاسیک مزایای معین به فرمولی بر اساس حق بیمه معین) تغییر می‌یابد. بدون آنکه طرح پرداخت از محل عایدات جاری تغییر یابد. این روش در کشورهای لیتوانی، سوئد، لهستان و مغولستان استفاده شده است. در مورد سه کشور اروپایی این فهرست باید گفت حق بیمه معین صوری با حساب‌های فردی اندوخته‌گذاری تکمیل شده است تا موجب تقویت توسعه بازارهای مالی شود و نرخ‌های جایگزینی بالاتری را عاید کند.

این رویکردهای کلی به اصلاحات، تفاوت‌های بارزی دارند؛ برای مثال برحسب برنامه

1. Notional Defined Contributions

زمان‌بندی اصلاحات، روش‌های تأمین مالی انتقال از یک روش به روش دیگر و اینکه آیا اصلاحات بازنشستگی به‌صورت جداگانه انجام می‌شود یا به‌صورت یک سیستم چندلایه.

در پاسخ به این پرسش که کدام اصلاحات موفقیت‌آمیزتر بوده‌اند، باید گفت اصلاحات بازنشستگی هزینه- منفعت سیاسی و اقتصادی در بردارد. مشکل سیاست‌گذار این است که هزینه‌ها در کوتاه‌مدت رخ می‌دهند، اما منافع در درازمدت تحقق می‌یابند.

- اصلاحات پارامتریک نوعاً با مقاومت سیاسی کمتری مواجه می‌شود و در کوتاه‌مدت پیامدهای مالی کمتری دارد؛ اما بسیاری از مسائل ساختاری را لاینحل می‌گذارد. اصلاحات پارامتریک معمولاً:
  - ✓ انحرافات عرضه نیروی کار، تصمیمات افراد در مورد پس‌اندازها و زمان بازنشستگی را کاهش می‌دهد.
  - ✓ تفاوت در بازدهی‌های اقتصادی پس‌انداز اعضا را از میان می‌برد.
  - ✓ پایداری مالی درازمدت سیستم را تضمین می‌کنند؛ زیرا هیچ ساز و کار خودکاری برای تعدیل پارامترهای سیستم در واکنش به تحولات اقتصادی و جمعیتی وجود ندارد.
  - ✓ این اصلاحات ممکن است در میان نسل جوان به‌راحتی پذیرفته نشود؛ زیرا انتظارات بدبینانه را در مورد قابلیت سیستم در زمینه برآورده کردن وعده‌های آن مطرح می‌کند (که می‌تواند موجب افزایش گریز از پرداخت حق بیمه شود و عملاً همین انتظارات بدبینانه را محقق کند).
  - ✓ اصلاحات پارامتریک اثرات سرریزی را که نظام اندوخته‌گذاری از طریق کمک به ارتقای توسعه بخش مالی برای اقتصاد ایجاد می‌کند، استفاده نمی‌کند.
- از سوی دیگر معرفی حساب‌های فردی (Funded)، پیچیده و از نظر منطقی و اداری پرچالش است. این تدابیر معمولاً با مقاومت سیاسی بیشتری مواجه می‌شود، هزینه‌های کوتاه‌مدت بالایی در بردارد و ریسک‌های جدید به مشارکت‌کنندگان

در سیستم تحمیل می‌کند. این حساب‌ها را تنها زمانی می‌توان معرفی کرد که پیش‌شرط‌های اساسی آن ایجاد شود:

- ✓ ابتدا باید کشوری که این شیوه را به کار می‌بندد، در وضعیت مالی خوبی باشد تا بتواند هزینه انتقال به روش جدید را تأمین مالی کند.
- ✓ کشور مورد نظر باید ظرفیت کافی تنظیمی و نظام بانکی سالمی داشته باشد. عرضه محدود ابزارهای مالی (یعنی اوراق قرضه شرکت‌ها و سهام)، نبود بازار ثانویه برای اوراق بدهی دولت و سرمایه انسانی محدود در حوزه مدیریت صندوق بازنشستگی عواملی هستند که مانع از معرفی حساب‌های فردی اندوخته‌گذاری اجباری می‌شوند.

- **جایگزین کردن سیستم‌های مزایای معین با حق بیمه معین صوری (NDCs)**. در حالی که سیستم‌های حق بیمه معین صوری عموماً بدون اندوخته‌اند (یعنی بر پایه توازن پرداخت و احتمالاً منابع سرمایه‌گذاری که برای مواجهه با تحولات جمعیتی درازمدت عمل می‌کنند)، این سیستم‌ها بالقوه برخی از منافع حساب‌های فردی دارای اندوخته را ارائه می‌دهند. حساب‌های با حق بیمه معین صوری از طریق برقراری ارتباط شفاف‌تر میان پرداخت‌های حق بیمه و مزایای بازنشستگی موجب کاهش گزارش کمتر از واقع درآمدها یا انصراف کامل از نظام بازنشستگی می‌شود. حساب‌های حق بیمه معین صوری همچنین می‌توانند پایداری سیستم را از راه‌های زیر بهبود بخشند:
  - ✓ از طریق رساندن بازدهی پرداختی در سیستم به سطح پایدار آن،
  - ✓ با وارد کردن ساز و کارهای خودکار به حساب‌ها برای تغییرات غیرمنتظره در امید به زندگی، شوک‌های اقتصاد کلان و تغییر ترجیحات افراد برای کار، فراغت و مصرف.

از جمله مزایای دیگر حساب‌های با حق بیمه معین صوری آن است که قابلیت جابه‌جایی از یک صندوق به صندوق دیگر و انجام اصلاحات اساسی را برای پرداخت

مستمری‌های ازکارافتادگی و بازماندگان تسهیل می‌کند. معرفی این روش همچنین با حفظ حساب‌های فردی اجباری اندوخته‌گذاری مغایرتی ندارد. از دیدگاه نظری، فرمول‌های روش مزایای معین را می‌توان به نحوی تغییر داد که نتایج حاصل از روش حق بیمه معین صوری را به دست دهد و بدین ترتیب بازدهی‌های همگن و پایداری را ایجاد کند. بدیهی است فرمول مزایای معینی که این نتایج را به دست می‌دهد، پیچیده‌تر از فرمول‌های موجود محاسبه مزایای معین است. در فرمول مزایای معین برقرار کردن ارتباط میان مزایای دریافتی و حق بیمه پرداختی برای یک کارگر متوسط دشوارتر است. اگر در کشور صندوق‌های مختلف از فرمول‌های متفاوتی برای محاسبه مزایای معین استفاده کنند، انتقال منافع از یک صندوق به صندوق دیگر پیچیده‌تر از وضعیتی خواهد بود که در آن از روش حق بیمه معین صوری استفاده می‌شود.

این مرور اجمالی در مورد تجارب جهانی بیانگر عدم تجانس نظام‌های بازنشستگی و پیچیدگی طراحی برنامه اصلاحی است. پیام اصلی تجارب جهانی این است که سیاست‌گذاران باید آگاه باشند که انتخاب‌های مختلف آنها چه تأثیراتی بر تحقق اهداف اجتماعی نظام بازنشستگی و کارایی نظام اقتصادی دارد. نرخ حق بیمه، نرخ جایگزینی مستمری‌ها با حقوق و دستمزدها، نحوه محاسبه مزایا و تأمین مالی آن، ساز و کارهای به‌کاررفته در زمینه سرمایه‌گذاری مدیریت‌شده و مبتنی بر قاعده و توزیع ریسک‌های مالی، همگی بر تحقق اهداف اجتماعی طرح‌های بازنشستگی و کارآمدی نظام اقتصادی تأثیر می‌گذارند.

۵-۳ تفکیک میان وظایف سازمان‌های حمایتی و صندوق‌های بازنشستگی و لایه‌بندی طرح‌های حمایتی دولت

در فصل سوم گفتیم که در تقسیم‌بندی وظایف دولت، مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی، ارائه خدمات و رسیدگی به امور توان‌بخشی معلولان جسمی و ذهنی بر عهده سازمان بهزیستی کشور است. در عین حال در شرح وظایف مصوب سازمان آموزش و پرورش استثنایی، جمعیت هلال‌احمر و شهرداری‌ها نیز وظایفی در زمینه توان‌بخشی و حمایت از

معلـولان پیش‌بینـی شـده اسـت. در زمینـه حمایـت اجتماعـی و پرداخـت مسـتمری و کمک‌هزینـه بـه نیازمنـدان و محرومـان کمیتـه امـداد، سـازمان بهزیسـتی کشـور، بنیـاد شـهید و امـور ایثارگـران وظایـف قانونـی دارنـد. در همان‌جـا بـر ایـن نکتـه تأکیـد کردیـم کـه تداخـل وظایـف در میـان ایـن دسـتگاه‌ها بسـیار درخـور توجـه اسـت. ایـن موضـوع بـه نظـر مـا از دوگانگـی قـدرت سیاسـی متأثـر اسـت. هریـک از اجـزای متعـارض سـاختار قـدرت سیاسـی منافـع متفاوتـی را دنبـال می‌کننـد و بـرای پیشـبرد اهـداف خـاص خـود ایجـاد دسـتگاه‌های مـوازی را در دسـتور کار خـود قـرار می‌دهنـد.

سـاماندهی وظایـف حمایتـی دولـت بـا رعایـت اصـول ۴۳ و ۲۹ قانـون اساسـی و مـاده ۴ قانون سـاختار نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی (مصـوب سـال ۱۳۸۳) ضـرورت دارد. ایـن موضوع در تنظیـم اسـناد سیاسـتی نظـام اجتماعـی چندلایـه مـورد توجـه قـرار گرفتـه اسـت.[۱] در ایـن سـند لایـه مسـاعدت اجتماعـی بـه دو سـطح حمایتـی کامـل و نسـبی بـه شـرح زیـر تفکیک شـده اسـت:

- **سـطح حمایتـی کامـل بـرای افـراد غیـر قابـل توانمندسـازی**: سـطح حمایـت کامـل درواقـع سـطح زیریـن لایـه مسـاعدت اجتماعـی خواهـد بـود؛ از ایـن‌رو افـرادی کـه بـه لحـاظ محدودیت‌هـای جسـمی، ذهنـی و حرکتـی قابلیـت توانمنـدی ندارنـد، در طـول دوران حیـات بـرای تأمیـن نیازهـای اساسـی در سـطح حداقـل ضـروری (از جملـه هزینـه معیشـت، درمـان و توانبخشـی) حمایـت می‌شـوند (همـان، ص ۶۳).
- **سـطح حمایتی نسـبی بـرای افـراد قابـل توانمندسـازی**: در این سـطح از لایه مسـاعدت اجتماعـی، افـراد و خانوارهایـی کـه امکان توانمند شـدن در قالـب برنامه‌های توانمندسـازی را داشـته باشـند، بـه لحـاظ سـطح‌بندی خدمـات به‌صـورت زمان‌بندی‌شـده و موقـت، تحـت پوشـش قـرار می‌گیرنـد و حمایـت می‌شـوند. افـراد تحـت پوشـش، مهارت‌هـای مـورد نیـاز را کسـب می‌کننـد سـپس بـا اشـتغال بـه شـغل مناسـب به‌صـورت تدریجـی از چرخـه حمایـت ایـن لایـه خـارج و بـه لایـه بیمـه اجتماعـی پایـه هدایـت می‌شـوند؛

---

۱. گرجـی پـور، اسـماعیل، (۱۳۹۵)، اسـناد سیاسـتی نظـام تأمیـن اجتماعـی چندلایـه کشـور، مؤسسـه عالـی پژوهـش تأمیـن اجتماعـی، سـند ۲.

بنابرایـن افـرادی کـه در لایـه مسـاعدت در فراینـد برنامـه توانمندسـازی، توانمنـد شـده و می‌تواننـد شـغل و کسـب درآمـد داشـته باشـند، بـه حـوزه بیمـه‌ای وارد می‌شـوند تـا بتواننـد بـا مشـارکت خـود تحـت پوشـش ایـن لایـه قـرار گیرنـد؛ بدیـن ترتیـب به‌واسـطه سـهمی کـه ایـن افـراد پرداخـت می‌کننـد بـار تکفـل دولـت کاهـش می‌یابـد (همـان).

متأسـفانه در اسـناد سیاسـتی نظـام تأمیـن اجتماعـی چندلایـه ادغـام سـازمان‌های حمایتـی متعـددی کـه وظایـف مشـابه انجـام می‌دهنـد، روشـن نشـده اسـت؛ در حالـی کـه بـه نظـر مـا اتخـاذ تدابیـر زیـر در ایـن زمینـه ضـرورت دارد:

- ادغام کمیته امداد امام (ره) در سازمان بهزیستی؛
- انحلال بنیاد جانبازان و ایثارگران و واگذاری وظایف آن به سازمان بهزیستی؛
- انحـلال بنیـاد مسـتضعفان و واگـذاری فعالیت‌هـای اقتصـادی آن بـه بخـش خصوصـی و انتقـال وظایـف حمایتـی آن بـه سـازمان بهزیسـتی؛
- تنظیـم قوانیـن نظارتـی دقیـق و روشـن بـر کـم و کیـف انجـام وظایـف بنیادهـای خیریـه خصوصـی و عمومـی؛
- مکلـف کـردن اوقـاف، آسـتان‌های متبرکـه و آیـات عظـام بـه گـزارش دهـی در مـورد فعالیت‌هـای حمایتـی ایـن نهادهـا و هماهنگ‌سـازی فعالیت‌هـای حمایتـی آنهـا بـر اسـاس برنامـه جامـع حمایـت اجتماعـی؛
- وصـول مالیـات از کلیـه فعالیت‌هـای اقتصـادی بنیادهـا و نهادهـای فـوق و تخصیـص آن بـه امـور حمایتـی.

نکتـه مهـم ایـن اسـت کـه بـه دلیـل عملکـرد ضعیـف اقتصـاد ایـران در چهـار دهـه اخیـر و رشـد بـالای جمعیـت در دهـه اول انقـلاب، بسـیاری از زنـان و مـردان تحصیل‌کـرده کشـور از یافتن شـغل مناسـب بازمانده‌انـد. پاییـن بـودن نـرخ مشـارکت نیـروی کار در فعالیت‌هـای اقتصـادی، وجـود نرخ بـالای بیـکاری در کشـور و افزایـش سـهم افـراد شـاغلی کـه به‌طـور پاره‌وقـت بـه کار اشـتغال دارنـد، حاصـل ایـن عملکـرد ضعیـف اسـت. در ایـن وضعیـت کارکـرد نظام اقتصـادی موجـب بهبود رفـاه آحـاد جامعـه نیسـت. ضمنـاً نبـود تشـکل‌های کارگـری مسـتقل و حمایت‌هـای قانونـی موجـب

می‌شود در وضعیت مازاد عرضه نیروی کار در مقایسه با تقاضای آن در تمام سطوح تحصیلی، توزیع درآمدها به زیان نیروی کار تغییر کند. در این وضعیت احتمال زیادی برای فروافتادن افراد و خانوارها به دام فقر وجود دارد. در این وضعیت بار مالی دولت برای تأمین حمایت‌های اجتماعی در دو سطح فوق از توان مالی آن بسیار فراتر خواهد بود.

بر اساس محاسبات به‌عمل‌آمده ۳/۲ میلیون خانوار (۱۰/۲ میلیون نفر یا حدود ۱۳ درصد خانوارهای کشور) کمتر از حداقل حقوق قانون کار دستمزد می‌گیرند. اگر حداقل دستمزد را معیار خط فقر در نظر بگیریم، این افراد باید تحت حمایت سازمان‌های حمایتی قرار بگیرند؛ در حالی که در سال ۱۳۹۴ حدود ۴/۳ میلیون نفر مستمری‌بگیر تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور قرار داشتند (همان، ص ۸۲). گفتنی است تعیین حداقل هزینه خانوارهای شهری و روستایی در هر سال برای شناسایی استحقاق افراد و خانوارهای فقیر ضرورت دارد وگرنه معیار حداقل دستمزد ملاک مناسبی برای ارزیابی وسع خانوارهای فقیر نیست. همچنین استفاده از حداقل هزینه خانوارها برای تعیین مستمری خانوارهایی که عضو معلول جسمی و ذهنی دارند نیز ضرورت دارد.

با دقت در اهداف و شاخص‌های حوزه حمایت و تأمین اجتماعی قانون برنامه ششم و مواد مندرج در این قانون می‌توان به ابعاد و حجم وظایف سنگین دولت در این حوزه پی برد. با توجه به پیش‌بینی رشد اقتصادی اندک کشور در دوران برنامه ششم و مضیقه مالی دولت می‌توان گفت دستیابی به اهداف مندرج در قانون برنامه برای حوزه حمایت اجتماعی قابل تحقق نخواهد بود.

نکته آخر این است که اگر نظام اقتصادی و اجتماعی به دلیل نهادها و سیاست‌های معیوب نتواند از سرمایه‌های انسانی، مالی و ثروت طبیعی کشور در جهت ایجاد فرصت‌های اشتغال و درآمد عمل کند، در درازمدت دامنه و عمق فقر چندبعدی چنان ابعاد بزرگی به خود می‌گیرد که دولت از عهده تأمین مخارج حمایت اجتماعی برنمی‌آید؛ از این‌رو شرط ضرور کاهش فقر و نابرابری در جامعه راه انداختن چرخ‌های رشد درازمدت اقتصادی در جامعه از یک‌سو و برپایی نظام مالیاتی کارآمد برای تأمین مالی هزینه‌های حمایت

اجتماعی از سوی دیگر است.

مسئله دیگر ضرورت توجه به روش‌های پیشگیری از انواع معلولیت‌های جسمی و ذهنی و بیماری‌های خاص در جامعه است؛ برای مثال اگر به دلیل آلودگی هوای کلان‌شهرها بیماری سرطان در این شهرها افزایش یابد، علاوه بر مخاطرات جانی و کاهش رفاه شهروندان هزینه‌های دولت برای درمان سرطان به‌عنوان بیماری خاص افزایش خواهد یافت. همین مسئله در مورد ازدواج‌های فامیلی که به معلولیت‌های ذهنی منجر می‌شود نیز مطرح است. بی‌توجهی به ایمنی و سلامت کارگران در محیط کار هم ممکن است موجب ازکارافتادگی زودهنگام نیروی کار و تحمیل هزینه‌های بیشتر به طرح‌های بیمه درمانی و بازنشستگی می‌شود.

۵-۴- ایجاد نظام بازنشستگی چندلایه

نظام تأمین اجتماعی چندلایه یکی از رویکردهای رایج در اصلاح نظام‌های تأمین اجتماعی است که مدل‌های مختلفی برای آن ارائه شده است. بر اساس قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (و با توجه به انتزاع حوزه امدادی از شمول این قانون)، این نظام دو حوزه حمایتی و بیمه‌ای دارد. ما قبلاً در مورد نحوه لایه‌بندی حوزه حمایتی در بند (۳-۵) توضیحات لازم را ارائه داده‌ایم.

حوزه بیمه‌ای خود شامل بیمه‌های اجتماعی (بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت، بیکاری و مانند آن) و بیمه درمانی است که از طریق سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای ارائه می‌شود. در مورد لایه‌بندی بیمه درمانی نیز در بند (۵-۵) این گزارش به‌تفصیل مطالبی ارائه خواهد شد؛ بنابراین در اینجا صرفاً به لایه‌بندی بیمه‌های اجتماعی بر اساس اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه خواهیم پرداخت.

در بیان ضرورت و اهداف این لایه‌بندی باید گفت:

- صندوق‌های بیمه و بازنشستگی در دو دهه اخیر برای تأمین منابع مالی خود با مشکلات جدی مواجه بوده‌اند. یکی از اهداف لایه‌بندی بیمه‌های اجتماعی نجات

صندوق‌هـای بیمـه‌ای از بحـران مالـی اسـت.

- مهم‌تریـن خـلأ و نارسـایی وضـع موجـود، نبـود سیسـتم بیمه‌ای مناسـب و مسـتمر نبودن پوشـش بیمـه‌ای بـرای شـاغلان غیرمـزد و حقوق‌بگیـر اسـت. ضمنـاً بخـش عمـده‌ای از حـق بیمـه گروه‌هـای جدیـدی کـه بـا تصویـب قوانیـن خـاص بـه عضویـت سـازمان تأمیـن اجتماعـی درآمده‌انـد، بـه عهـده دولـت اسـت کـه بنـا بـر تجربـه بـه دلیـل مضیقـه مالـی دولـت یـا اولویت‌هـای هزینه‌هـای دیگـر، وصول‌شـدنی نیسـت؛ به‌عنوان‌مثـال در مـورد باربـران، خادمـان مسـاجد، بافندگان فـرش و صاحبـان صنایع‌دسـتی شناسـه‌دار، سـهم دولـت از حـق بیمـه حـدود ۷۴ درصـد اسـت و عمدتـاً پرداخـت نمی‌شـود (گرجـی پـور، ۱۳۹۵، همـان، ص ۴۹). تعییـن تکلیـف ایـن لایه‌هـای غیرمـزد و حقوق‌بگیـر و تفکیـک بیمه‌هـای اجبـاری کارگـران از بیمه‌هـای اختیـاری یکـی دیگـر از اهـداف ایـن لایه‌بنـدی اسـت.

در اسـناد سیاسـتی نظـام تأمیـن اجتماعـی چندلایـه کشـور بیمه‌هـای اجتماعـی به‌صـورت زیـر لایه‌بنـدی شـده اسـت:

۱. لایـه بیمـه اجتماعـی پایـه کـه خـود بـه دو سـطح فراگیـر (همگانـی) و اجبـاری تفکیـک می‌شـود.
۲. لایه بیمه تکمیلی.

در زیر هر یک از این لایه‌بندی‌ها تشریح خواهد شد.

۵-۴-۱- لایه بیمه اجتماعی پایه

لایـه بیمه‌هـای اجتماعـی بخشـی از جامعـه را در برمی‌گیـرد کـه شـغل و درآمـد مسـتمر دارنـد و می‌تواننـد حـق بیمـه بپردازنـد. بیمـه اجتماعـی معمـولاً بـا مشـارکت سـه‌جانبه بیمه‌شـده، کارفرمـا و دولـت تأمیـن مالـی می‌شـود و پوشـش آن مبتنـی بـر دوره اشـتغال اسـت؛ بنابرایـن هر عاملـی کـه موجـب شـود فـرد بـه طـور موقـت یـا دائـم امـکان کارکـردن را از دسـت دهـد (ماننـد بیمـاری، بیـکاری، ازکارافتادگـی، سـالمندی و فـوت)، از طریـق بیمه‌هـای اجتماعـی پوشـش داده

می‌شود. حداقل تعهدات بیمه‌های اجتماعی شامل بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت است؛ ولی در مواردی بیکاری‌های موردی چندروزه (غرامت) و بیکاری‌های موقت غیرارادی را نیز شامل می‌شود. از نظر سطح مزایا سعی می‌شود بخش مهمی از سطح زندگی دوران اشتغال فرد در دوره مستمری‌بگیری‌اش نیز چنان حفظ شود که خانواده وی دچار فقر مطلق نشود.

الگوی غالب بیمه‌های اجتماعی در جهان بر ساز و کار بین نسلی و نقش بازتوزیعی مبتنی است و حقوق مستمری‌بگیران از محل درآمد شاغلان فعلی تأمین می‌شود. منابع مالی بیمه‌های اجتماعی از طریق حق بیمه (سهم بیمه‌شده، کارفرما و دولت) تأمین می‌شود و سعی بر این است که دولت کمترین مشارکت مالی را داشته باشد. همچنین اداره امور بیمه‌های اجتماعی معمولاً به‌صورت سه‌جانبه با مشارکت نمایندگان کارفرمایان، بیمه‌شدگان و دولت انجام می‌شود (گرجی پور، ۱۳۹۵، همان، ص ۶۳).

- **بیمه‌های اجتماعی فراگیر**

افراد و خانوارهای غیرمزد و حقوق‌بگیر که مشمول بیمه‌های اجتماعی اجباری نیستند و شرایط بیمه شدن از طریق صندوق‌های بازنشستگی پایه موجود را ندارند، در این سطح بیمه می‌شوند. در بخش درمان و سلامت نیز افراد کم‌درآمد و غیر مزد و حقوق‌بگیر با پرداخت حداقلی، تحت پوشش بیمه سلامت ایرانیان قرار می‌گیرند.

- **بیمه‌های اجتماعی اجباری**

افراد شاغل دارای کارفرما (مزد و حقوق‌بگیر بخش عمومی و خصوصی) که مشمول قوانین بیمه و بازنشستگی هستند، در این سطح به روال گذشته بیمه می‌شوند. اصلاح قوانین و مقررات در این سطح به‌منظور پایداری صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر و کاهش وابستگی آنها به اعتبارات دولتی اولویت دارد. هم‌اکنون بیمه اجباری کارگران از وظایف سازمان تأمین اجتماعی، بیمه کارکنان کشوری وظیفه صندوق بازنشستگی کشوری و بیمه نیروهای مسلح وظیفه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح در شمار بیمه‌های

اجبـاری مـزد و حقوق‌بگیـر قـرار دارنـد.

بـا توجـه بـه نـکات مطرح‌شـده در بـالا سـه صنـدوق بازنشسـتگی عمـده کشـور بـه همـراه بیمـه اجتماعـی فراگیـر، همـه افـراد شـاغل اعـم از مـزد و حقوق‌بگیـر و غیـر مـزد و حقوق‌بگیـررا در بـر خواهنـد گرفـت. لازمـه ایـن کار ایـن اسـت کـه:

- معافیت کارگاه‌های ۵ نفر کارکن و کمتر از پرداخت حق بیمه حذف شود.
- کلیـه کارکنانـی کـه در شـمار مـزد و حقوق‌بگیـر قـرار ندارنـد، امـا مطابـق قوانیـن لاحـق بـه قانـون تأمیـن اجتماعـی بـه عضویـت صنـدوق ایـن سـازمان درآمده‌انـد، از سـازمان تأمیـن اجتماعـی بـه طـرح بیمـه فراگیـر انتقـال یابنـد.
- بیمـه اجتماعـی فراگیـر، طـرح بیمـه روسـتاییان و عشـایر را نیـز از نظـر قانونـی در خـود ادغـام نمایـد.
- تفکیـک لایـه حمایتـی از بیمـه‌ای بـه ترتیبـی کـه شـرح آن قبـلاً مطـرح شـد به‌دقـت انجـام شو د.

۵-۴-۲- لایه بیمه تکمیلی

لایـه بیمه‌هـای تکمیلـی نظـام تأمیـن اجتماعـی، خدماتـی را ارائـه می‌دهـد کـه از سـطح تعهـدات بیمـه اجتماعـی پایـه بالاتـر اسـت و کسـانی را پوشـش می‌دهـد کـه بـدون کمـک دولـت قادرنـد حـق بیمـه بالاتـری را بـرای خدمـات تکمیلـی بپردازنـد. اصـل بـر ایـن اسـت کـه همـه خدماتـی کـه در محـدوده نیازهـای اساسـی و ضـروری قـرار می‌گیرنـد، در تعهـد بیمه‌هـای اجتماعـی و حمایت‌هـای اجتماعـی قـرار گیرنـد و فقـط خدماتـی کـه جنبـه «انتخابـی، رفاهـی و غیرضـروری» دارنـد، بـه وسـیله بیمه‌هـای تکمیلـی ارائـه شـوند. لایـه تکمیلـی در نظـام تأمیـن اجتماعـی چندلایـه، عـلاوه بـر تأمیـن نیازهـای رفاهـی و انتخابـی بخشـی از جامعـه، نقـش جـذب و هدایـت بخشـی از پرداخت‌هـای رفاهـی مـردم را نیـز ایفـا می‌کنـد. در نبـود لایـه تکمیلـی، ایـن پرداخت‌هـا می‌توانـد بـرای بیمه‌هـای پایـه نقـش مخـرب یـا حداقـل مزاحـم داشـته باشـد. چنیـن وضعیتـی در کشـور در خصـوص بیمه‌هـای سـلامت کامـلاً محسـوس اسـت (گرجـی پـور، ۱۳۹۵، همـان، ص ۶۴).

تـا جایـی کـه بـه بیمـه تکمیلـی مربـوط اسـت بایـد گفـت از اوایـل دهـه ۱۳۹۰، شـاهد رشـد سـریع بیمه‌هـای عمـر بوده‌ایـم؛ یعنـی سـهم بیمه‌هـای زندگـی از کل بـازار از ۷/۸ درصـد در سـال ۹۱ بـه ۱۳/۴ درصـد تـا اواخـر سـال ۱۳۹۶ رسـیده اسـت. بخشـی از ایـن رشـد مسـتمر بـه تحـولات عرضـه بـازار بیمـه و بخشـی نیـز بـه تقاضـای صنعـت بیمـه مربـوط اسـت. بـه گفتـه رئیـس کل بیمـه مرکـزی، طـی سـال‌های اخیـر در عرضـه بیمه‌هـای زندگـی اتفاقـات مهمـی رخ داده اسـت کـه یکـی از آنهـا توسـعه کمـی و کیفـی سـازمان فـروش بیمه‌هـای زندگـی اسـت. در سـال ۱۳۹۰، تنهـا ۱۶ درصـد نماینـدگان بیمـه در حـوزه بیمـه عمـر فعـال بودنـد؛ امـا در سـال ۹۶ سـهم نماینـدگان بیمـه عمـر حـدود ۲۵ درصـد افزایـش یافـت کـه ۵ واحـد از ایـن افزایـش، مربـوط بـه سـال ۹۵ و ۹۶ اسـت. در حـال حاضـر در ۱۰ شـرکت بیمـه، سـهم بیمه‌هـای زندگـی بالاتـر از ۲۰ درصـد اسـت کـه در ۴ مـورد از آنهـا ایـن سـهم بـه بـالای ۵۰ درصـد رسـیده اسـت.

طـی سـال‌های اخیـر، شـرکت‌های بیمـه نیـز همـگام بـا سیاسـت‌های کلان صنعـت بیمـه، دو تغییـر جهـت اساسـی در سیاسـت‌های کاری خـود اعمـال کرده‌انـد کـه یکـی تقویـت سـازمان‌دهی شـبکه فـروش بیمه‌هـای عمـر و توجـه بـه امـر آمـوزش و نظـارت بـر آن و دیگـری تغییـر شـیوه پرداخـت کارمـزد بـه نماینـدگان بیمـه عمـر اسـت.

در ایـن مـدت تغییـرات مهمـی در ایـن حـوزه بـه وقـوع پیوسـته کـه یکـی از آنها کاهش چشـمگیر نـرخ تـورم در اقتصـاد ایـران به‌خصـوص در بـازار دارایی‌هـای واقعـی اسـت؛ زیـرا بـا کاهـش تـورم، از یکسـو جذابیـت دارایی‌هـای واقعـی بـرای تأمیـن آتیـه و سـرمایه‌گذاری نـزد بخش‌هایـی از مـردم کاهـش می‌یابـد و از سـوی دیگـر از اهمیـت سـرمایه‌گذاری‌هایی کـه بـا هـدف حفـظ ارزش دارایی‌هـا از سـوی مـردم انجـام می‌شـود، کاسـته می‌شـود؛ بنابرایـن مـردم بـه سـرمایه‌گذاری در گزینه‌هـای سـالم و مولـد چـون بیمه‌هـای عمـر گرایـش بیشـتری پیـدا کردنـد.

عامـل دیگـر رشـد بیمه‌هـای عمـر، اثـرات فزاینـده و جانبـی رشـد پرتفـوی ایـن رشـته بیمـه‌ای اسـت. در حـال حاضـر حـدود ۱۴ میلیـون و ۲۰۰ هـزار نفـر بیمـه عمـر دارنـد کـه فقـط ۲/۵ میلیون نفـر از آنهـا در سـال ۹۵ تحـت پوشـش بیمـه عمـر قـرار گرفته‌انـد. بسـیاری از کسـانی کـه بیمـه عمـر خریـداری می‌کننـد، در سـال‌های بعـدی حـق بیمـه خـود را افزایـش می‌دهنـد تـا از

تسهیلات و مزایای بیشتری برخوردار شوند. این پدیده در حال حاضر خود عاملی فزاینده برای رشد بیمه‌های عمر است.

در مورد اثرگذاری سیاست‌های بیمه مرکزی در افزایش رشد بیمه عمر باید گفت که بیمه مرکزی طی بخشنامه‌ای به شرکت‌های بیمه اعلام کرد به دلایل فنی و اقتصادی و به‌منظور کنترل کژمنشی‌ها در بازار بیمه کشور، دیگر مجوز تأسیس شرکت بیمه عمومی جدید صادر نخواهد کرد و صرفاً تقاضای تأسیس شرکت‌های بیمه تخصصی عمر را بررسی خواهد کرد. در همین راستا اولین شرکت بیمه تخصصی عمر، فعالیت خود را در اواخر سال ۹۵ آغاز کرد. همچنین در اقدامی دیگر بیمه مرکزی برای اولین بار به یکی از شرکت‌های بیمه کشور اجازه داد تا با یکی از شرکت‌های بیمه اتکایی بزرگ دنیا قرارداد واگذاری اتکایی در زمینه بیمه‌های عمر منعقد کند که این نشانه عزم جدی بیمه مرکزی برای توسعه بیمه‌های عمر بود که طبعاً پیام مثبتی برای صنعت بیمه کشور و طرف‌های خارجی آن داشت.

به‌موجب قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر توسعه بیمه‌های زندگی باید در پایان برنامه سهم بیمه‌های زندگی تا ۵۰ درصد افزایش یابد، این هم پیام دیگری برای صنعت بیمه کشور بود که دولت و مجلس مصمم به توسعه بیمه‌های عمر هستند. اخیراً شورای عالی بیمه، تأسیس شرکت‌های تخصصی بیمه عمر توسط شرکت‌های بیمه را مجاز اعلام کرد که حاکی از تلاش و عزم بیمه مرکزی و شورای عالی برای توسعه بیمه‌های عمر در کشور است.

در حال حاضر تنها ۱۸ درصد مردم ایران بیمه عمر دارند و سهم بیمه‌های زندگی در پوتفوی صنعت بیمه کشور ۱۳/۴ درصد است. این نسبت در دنیا ۵۵ الی ۶۰ درصد و در منطقه ما حدود ۲۵ درصد است که این نشانه وجود پتانسیل بالا برای رشد بیمه‌های عمر است.

گفتنی است پایداری روند صعودی فعلی بیمه‌های عمر عمدتاً به دو عامل وابسته است. یکی نحوه ایفای تعهدات از سوی صنعت بیمه و دیگری وضعیت تورم در اقتصاد

ایـران به‌ویـژه در بـازار دارایی‌هـای واقعـی؛ بنابرایـن اگـر تـورم را کنـار بگذاریـم، دوام رشـد بیمه‌هـای عمـر بـه نحـوه عملکـرد صنعـت بیمـه وابسـته اسـت و اگـر شـرکت‌های بیمـه بـه نحـو مطلـوب بـه تعهـدات خـود در قبـال بیمه‌گـذاران عمـل کننـد، طبعـاً پایـداری توسـعه بیمه‌هـای عمـر تـا حـد زیـادی قابـل تحقـق اسـت و بـرای ایـن منظـور شـرکت‌های بیمـه بایـد به‌خصـوص در امـر ارزیابـی ریسـک و محاسـبه حـق بیمـه، ذخیره‌گیـری و سـرمایه‌گذاری ذخایـر بیمه‌هـای عمـر حرفـه‌ای و منصفانـه عمـل کننـد. طبعـاً بیمـه مرکـزی نیـز کـه متقاضـی و مشـوق توسـعه بیمه‌هـای عمـر و حافـظ منافـع بیمه‌شـدگان اسـت بـا همـکاری شـرکت‌های بیمـه، تـلاش و نظـارت خواهـد کـرد تـا ایـن الزامـات از سـوی مؤسسـات بیمـه رعایـت شـود.

موانـع رشـد بیمه‌هـای زندگـی در ایـران متعددنـد: دسـته‌ای از موانـع رشـد بیمه‌هـای عمـر بـه بیـرون صنعـت بیمـه و دسـته‌ای دیگـر بـه درون ایـن صنعـت مربـوط اسـت. عمده‌تریـن موانـع بـرون‌زا بـرای توسـعه بیمه‌هـای عمـر در کشـور، فضـای کسـب و کار نامسـاعد و هزینه‌هـای مبادلـه بـالا در اقتصـاد ایـران و همچنیـن تورم‌هـای دورقمـی اسـت. یکـی از موانـع درونـی بیمـه عمـر در کشـور نبـود نظـارت بـر بیمـه عمـر اسـت. بـه گفتـه دکتـر همتـی در تشـکیلات جدیـد بیمه مرکـزی اداره کل نظـارت بـر بیمه‌هـای زندگـی به‌زودی فعالیـت خـود را بـرای نظـارت مؤثـر بـر تعهـدات، ذخایـر و سـرمایه‌گذاری بیمه‌هـای عمـر آغـاز خواهـد کـرد.[۱]

۵-۵- بیمه سلامت در نظام تأمین اجتماعی چندلایه و جایگاه سازمان تأمین اجتماعی در آن

در فصـل سـوم گفتیـم افزایـش هزینه‌هـای سـازمان بیمـه سـلامت بـر بودجـه عمومـی دولـت کـه بـا کمبـود منابـع مواجـه اسـت، اثـرات زیانبـاری گذاشـته اسـت. چنیـن بـه نظـر می‌رسـد کـه ادامـه ایـن طـرح در دوره برنامـه ششـم بـه روال گذشـته مقـدور نخواهـد بـود (ص ۱۲۳). همچنیـن بـر ایـن نکتـه تأکیـد شـد کـه اصـرار بـر جدایـی خدمـات درمانـی سـازمان تأمیـن اجتماعـی از سـازمان بیمـه سـلامت، در حالـی کـه وزارت بهداشـت و درمان و آموزش پزشـکی سیاسـت‌گذاری بیمـه سـلامت همگانـی را در اختیـار دارد، وجاهـت منطقـی خـود را از دسـت می‌دهـد. درواقـع،

---

۱. به نقل از سخنان دکتر همتی رئیس کل بیمه مرکزی در همایش بیمه پاسارگاد، سه‌شنبه ۲۶ دی‌ماه ۱۳۹۶.

از زمـان اجـرای طـرح بیمـه سـلامت، هزینه‌هـای درمـان سـازمان تأمیـن اجتماعـی به‌سـرعت افزایـش یافتـه اسـت (نمـودار ۴۱). گفتنـی اسـت بـار مالـی هزینه‌هـای بیمـه سـلامت بـرای دولـت نیـز کمرشـکن بـوده اسـت؛ بـه همیـن دلیـل دولـت به‌دلیـل مضیقـه مالـی از مردادمـاه سـال ۱۳۹۶ مقـرر کـرد دارنـدگان دفترچـه بیمـه سـلامت از ایـن پـس فقـط می‌تواننـد بـه بیمارسـتان‌های دولتـی مراجعـه کننـد (ص، ۱۹۳).

۵-۵-۱- جایگاه بیمه سلامت در اسناد فرادست

به‌موجـب مـاده ۳ قانـون سـاختار نظـام جامـع رفـاه و تأمیـن اجتماعـی (مصـوب سـال ۱۳۸۳)، حـوزه بیمـه‌ای شـامل دو سـطح همگانـی و تکمیلـی اسـت. در سـطح بیمه‌هـای همگانـی (پایـه) بایـد همـه افـراد جامعـه به‌ویـژه مزدبگیـران، صاحبـان حـرف و مشـاغل آزاد، خویش‌فرمایـان و شـاغلان غیـر دائـم، روسـتاییان، عشـایر، زنـان بیـوه و سـالخورده و خودسرپرسـت و کـودکان، تحـت پوشـش قـرار بگیرنـد؛ در حالـی کـه سـطح تکمیلـی به‌صـورت اختیـاری بـا مشـارکت بیمه‌شـده و بخـش خصوصـی اجـرا می‌شـود. در بنـد ۹ سیاسـت‌های کلـی سـلامت، توسـعه کمـی و کیفـی بیمه‌هـای بهداشـتی و درمانـی بـا اهـداف زیـر پیش‌بینـی شـده اسـت:

۱. همگانی ساختن بیمه پایه درمانی؛
۲. پوشـش کامـل نیازهـای پایـه درمـان توسـط بیمه‌هـا بـرای آحـاد جامعـه و کاهـش سـهم مـردم از هزینه‌هـای درمـان تـا آنجـا کـه بیمـار جـز رنـج بیمـاری دغدغـه و رنـج دیگـری نداشـته باشد.
۳. ارائـه خدمـات فراتـر از بیمـه پایـه از سـوی بیمـه تکمیلـی در چارچـوب دسـتورالعمل‌های قانونـی و شـفاف؛ به‌گونـه‌ای کـه کیفیـت ارائـه خدمـات پایـه درمانـی همـواره از مطلوبیـت لازم برخـوردار باشـد.
۴. تعییـن بسـته خدمـات جامـع بهداشـتی و درمانـی در سـطح بیمه‌هـای پایـه و تکمیلـی از سـوی وزارت بهداشـت و درمـان و خریـد آن‌هـا توسـط نظـام بیمـه‌ای و نظـارت مؤثـر تولیـت بـر اجـرای دقیـق بسـته‌ها بـا حـذف اقدامـات زائـد و هزینه‌هـای غیرضـروری در

چرخه معاینه، تشخیص بیماری تا درمان؛

۵. تقویت بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی؛

۶. تدوین تعرفه خدمات و مراقبت‌های سلامتی مبتنی بر شواهد و بر اساس ارزش‌افزوده با حق فنی واقعی یکسان برای بخش دولتی و غیردولتی؛

۷. اصلاح نظام پرداخت مبتنی بر کیفیت عملکرد افزایش کارایی ایجاد درآمد عادلانه و ترغیب انگیزه‌های مثبت ارائه‌کنندگان خدمات و توجه خاص به فعالیت‌های ارتقا سلامت و پیگیری در مناطق محروم.

به طوری که ملاحظه می‌شود، در بند چهار فوق سطح‌بندی بیمه سلامت به سطح پایه و تکمیلی در نظر گرفته شده است.

به‌موجب ماده ۷۰ قانون برنامه ششم، دولت مکلف است به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی سلامت، تأمین منابع مالی پایدار برای بخش سلامت، توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت و مدیریت منابع سلامت از طریق نظام بیمه با محوریت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تا پایان سال اول اجرای برنامه اقدامات زیر را بر اساس سیاست‌های کلی سلامت به‌عمل آورد:

- پوشش بیمه سلامت برای تمامی آحاد جمعیت کشور اجباری است و برخورداری از یارانه دولت برای حق سرانه بیمه از طریق ارزیابی وسع و ضوابط ذیل و بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. این حق‌بیمه شامل سرپرست خانوار و کلیه افراد تحت تکفل آن است.
- حق بیمه پایه سلامت خانوار به شرح ذیل، سهمی از درآمد سرپرست خانوار خواهد بود:

۱. خانواده روستاییان، عشایر و اقشار نیازمند تحت پوشش نهادهای حمایتی معادل هفت درصد حداقل حقوق و دستمزد مشمولان قانون کار. صد درصد حق بیمه این گروه‌های اجتماعی توسط دولت در قالب بودجه سنواتی تأمین می‌شود.

۲. کارکنان دستگاه‌های اجرایی معادل هفت درصد حقوق و مزایای مستمر آنان.

بخشی از حق بیمه مشمولان این جزء از محل بودجه عمومی دولت در قالب بودجه سنواتی تأمین خواهد شد.

۳. مشمولان تأمین اجتماعی کسر حق بیمه مطابق قانون تأمین اجتماعی

۴. سهم خانوارهای سایر اقشار، متناسب با گروه‌های درآمدی معادل هفت درصد درآمد، حداکثر معادل سقف درآمد کارکنان دولت.

- دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند حق بیمه پایه سلامت سهم بیمه‌شده و دستگاه اجرایی را حداکثر ظرف مدت سه ماه به حساب سازمان بیمه‌گر پایه مربوط واریز کنند. در صورت واریز نکردن با اعلام سازمان بیمه‌گر و تشخیص و توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از ردیف مربوطه و حساب جاری دستگاه اجرائی ذی‌ربط برداشت و به حساب سازمان بیمه‌گر پایه واریز می‌شود.
- عقد قرارداد و هرگونه پرداخت مازاد بر تعرفه تعیین‌شده برای خدمات تشخیصی، بهداشتی و درمانی مشمول بسته بیمه پایه سلامت از سوی شرکت‌های بیمه تجاری و صندوق‌های بیمه پایه با اشخاص حقیقی و حقوقی تحت هر عنوان ممنوع است.
- تمام پزشکان و پیراپزشکان، مؤسسات و مراکز ارائه‌دهنده خدمت، دارو و کالاهای سلامت در کشور اعم از دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، خصوصی و خیریه موظف‌اند ضمن رعایت تعرفه‌های مصوب دولت از خط‌مشی‌های مصوب وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تبعیت کنند. دریافت هرگونه وجه مازاد بر تعرفه مصوب دولت توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات و مراکز ارائه‌دهنده خدمت، دارو و کالاهای سلامت، حسب مورد مشمول مجازات قانونی خواهد بود.
- بسته خدمات (شمول و سطح خدمات) مورد تعهد صندوق‌های بیمه پایه سلامت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تعیین و ابلاغ می‌شود. از ابتدای سال دوم اجرای قانون برنامه خرید خدمت توسط سازمان بیمه‌گر درمانی صرفاً مطابق این بسته صورت می‌پذیرد.
- پایگاه اطلاعات برخط بیمه‌شدگان درمان کشور در سال اول اجرای قانون برنامه

در سازمان بیمه سلامت تشکیل می‌شود. از ابتدای سال دوم اجرای قانون برنامه، نحوه دریافت خدمات بیمه‌شدگان از مراکز بهداشتی، تشخیصی، درمانی و دارویی به‌صورت واحد و یکسان توسط سازمان بیمه سلامت طراحی و اجرا می‌شود.

- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه برای ایجاد وحدت رویه بین بیمه‌های درمانی صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای در چهارچوب قانون اقدام کند.

به‌موجب ماده ۷۲ قانون برنامه ششم:

- تولیت نظام سلامت از جمله بیمه سلامت شامل سیاست‌گذاری اجرایی، برنامه‌ریزی‌های راهبردی، ارزشیابی، اعتبارسنجی و نظارت در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی متمرکز می‌شود. تمام اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی، از جمله ارائه‌کنندگان خدمات سلامت، سازمان‌ها و شرکت‌های بیمه پایه و تکمیلی موظف‌اند از خط‌مشی و سیاست‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، با تأکید بر خرید راهبردی خدمات و واگذاری امور تصدی‌گری با رعایت ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و سطح‌بندی خدمات تبعیت کنند.
- از زمان ابلاغ این قانون، سازمان بیمه سلامت از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتزع و با حفظ شخصیت حقوقی و استقلال مالی و تمام امکانات بر اساس اساسنامه‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، وابسته به وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی اداره می‌شود. اساسنامه این سازمان مطابق با قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور مصوب سال ۱۳۷۸ و در قالب شرکت دولتی به پیشنهاد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

به موجب ماده ۷۴ قانون برنامه ششم:

- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با هدف ارائه خدمات الکترونیکی سلامت مکلف است ظرف دو سال اول اجرای قانون برنامه به استقرار سامانه پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان و سامانه‌های اطلاعاتی مراکز سلامت با هماهنگی پایگاه

ملی آمار ایران و سازمان ثبت احوال کشور با حفظ حریم خصوصی و منوط به اذن آنها و محرمانه بودن داده‌ها و با اولویت شروع برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع اقدام کند.

- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است با همکاری سازمان‌ها و مراکز خدمات سلامت و بیمه سلامت حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از استقرار کامل سامانه فوق، خدمات بیمه سلامت را به‌صورت یکپارچه و مبتنی بر فناوری اطلاعات در تعامل با سامانه «پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان» ساماندهی کند. تمام مراکز سلامت و واحدهای ذی‌ربط اعم از دولتی و غیردولتی به همکاری در این زمینه موظف هستند.
- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است تقاضای تخصیص نیروهای پزشکی طرح نیروی انسانی مورد نیاز سازمان تأمین اجتماعی را بر اساس تفاهم و همکاری متقابل با اولویت مناطق محروم بررسی و تأمین کند.

۵-۵-۲- لایه‌بندی بیمه سلامت در اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی

در اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، ارائه خدمات سلامت در سه لایه مساعدتی، پایه و تکمیلی به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

- **لایه اول: لایه مساعدتی سلامت**

در این لایه خدمات در دو سطح حاکمیتی و حمایتی ارائه می‌شود:

- **خدمات سطح حاکمیتی سلامت:** این سطح،خدمات سلامتی پایه را شامل می‌شود که بر طبق قانون اساسی توسط دولت به‌تمامی مردم به‌صورت رایگان ارائه می‌شود. خدمات حاکمیتی سلامت نیز به‌صورت کامل از سوی وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی و مراکز و مؤسسات وابسته به آنها، جمعیت هلال‌احمر، سازمان بهزیستی کشور، سازمان انتقال خون، انستیتو پاستور، موسسه سرم‌سازی رازی و کلیه سازمان‌ها

و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با آن‌ها ارائه می‌شود.

- **خدمات سطح حمایتی سلامت:** خدمات سطح حمایتی سلامت تمام خدمات موجود در فهرست خدمات بیمه پایه سلامت جمهوری اسلامی را شامل می‌شود. به عبارت دقیق‌تر این خدمات شامل موارد زیر است:

۱. هزینه ویزیت و خدمات تشخیصی- درمانی سرپایی ارائه‌شده در درمانگاه‌ها و کلینیک‌های ویژه بخش دولتی، خدمات پارکلینیک بخش دولتی (آزمایشگاه، رادیولوژی، توان‌بخشی و باز توانی) و داروهای ژنریک ارائه‌شده در مراکز و مؤسسات ارائه دهند خدمات بهداشتی-درمانی بخش دولتی بر مبنای تعرفه‌های مصوب بخش دولتی و ارزش نسبی خدمات جمهوری اسلامی ایران.

۲. هزینه‌های خدمات تشخیصی-درمانی و توان‌بخشی مربوط به ایام بستری بیمار در بیمارستان‌های دولتی و عمومی غیردولتی بر مبنای تعرفه‌های مصوب بخش دولتی و ارزش نسبی خدمات در کشور.

۳. صد درصد هزینه مخاطرات سلامتی ناشی از حوادث ترافیکی از زمان وقوع حادثه تا بهبودی کامل یا نسبی مصدوم.

۴. صد درصد هزینه‌های دارویی و خدمات بیماران خاص.

۵. صد درصد هزینه غربالگری بیماری‌ها بر اساس اولویت‌ها و استانداردهای اعلامی از سوی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی.

- **لایه دوم: لایه بیمه اجتماعی پایه سلامت**

- تمام خدمات موجود در فهرست خدمات بیمه سلامت پایه جمهوری اسلامی ایران در لایه بیمه سلامت پایه ارائه می‌شود. این خدمات عبارت‌اند از:

۱. هزینه ویزیت و خدمات تشخیصی-درمانی سرپایی ارائه‌شده در درمانگاه‌ها و کلینیک‌های ویژه بخش دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی، خدمات پارکلینیک بخش دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی طرف قرارداد بیمه سلامت پایه و

داروهـای تجویزشـده توسـط پزشـکان خانـواده شـاغل در برنامـه پزشـک خانـواده، پزشـکان عمومـی، متخصـص فلوشـیپ و فـوق تخصـص طرف قـرارداد بیمـه اجتماعی پایـه سـلامت ارائـه شـده در مراکـز و مؤسسـات ارائه‌دهنـده خدمـات بهداشـتی- درمانـی بخـش دولتـی بـر مبنـای نـرخ نـوع ژنریـک داروهـا، تعرفه‌هـای مصـوب و ارزش نسـبی خدمـات سـلامت جمهـوری اسـلامی ایـران.

۲. هزینه‌هـای خدمـات تشـخیصی- درمانـی ایـام بسـتری بیمـار در بیمارسـتان‌های دولتـی و عمومـی غیردولتـی و خصوصـی طـرف قـرارداد بیمـه اجتماعـی پایـه سـلامت بـر اسـاس تعرفه‌هـای مصـوب و ارزش نسـبی خدمـات (به‌جـز مـوارد خـارج از تعهـدات بیمـه سـلامت پایـه) یـا پرداخـت کلـی بیمـار به‌صـورت فرانشـیز ثابـت.

۳. صـد درصـد هزینه‌هـای تشـخیصی- درمانـی ناشـی از حـوادث ترافیکـی در بیمارسـتان‌های‌دولتـی،غیردولتـی‌وخصوصـی‌طـرف‌قـرارداد‌بیمـه‌اجتماعـی‌پایـه.

۴. صددرصـد هزینه‌هـای غربالگـری بیماری‌هـا بـر اسـاس اولویت‌هـای کشـور حسـب اعـلام وزارت بهداشـت، درمـان و آموزش پزشـکی.

۵. صددرصـد هزینه‌هـای دارویـی و خدمـات بیمـاران خـاص (هموفیلـی، تالاسـمی، نارسـایی مزمـن کلیـه (دیالیـز و پیونـد کلیـه)، بیمـاران مبتـلا بـه ام اس و سـایر بیماری‌هـای صعب‌العـلاج بـر اسـاس اعـلام وزارت بهداشـت، درمـان و آمـوزش پزشـکی) و درمان‌هـای سـرپایی و بسـتری، شـیمی‌درمانی و رادیوتراپـی بیمـاران سـرطانی در تمـام مراکـز و مؤسسـات ارائه‌دهنـده خدمـات و مراقبت‌هـای سـلامت در بخـش دولتـی و عمومـی غیردولتـی.

۶. هزینه‌هـای دندانپزشـکی کـودکان تـا سـن ۶ سـالگی بـر مبنـای تعرفه‌هـای مصـوب بخـش دولتـی و ارزش‌هـای نسـبی خدمـات دندانپزشـکی در تمـام مراکـز دندانپزشـکی بخـش دولتـی، عمومـی غیردولتـی و خصوصـی طـرف قـرارداد بیمـه سـلامت پایـه.

۷. هزینه‌هـای دندانپزشـکی تمـام بیمه‌شـدگان بـالای ۶ سـال (بـه جـز خدماتـی کـه منحصـراً جنبـه زیبایـی دارنـد) بـر مبنـای تعرفه‌هـای مصـوب بخـش دولتـی و

ارزش‌هـای نسـبی خدمـات دندانپزشـکی در کلیـه مراکـز دندانپزشـکی بخـش دولتـی و خصوصـی طـرف قـرارداد بیمـه سـلامت پایـه.

- جمعیت هـدف ایـن لایـه عبارت‌انـد از: کارکنـان دولـت و عائلـه تحـت تکفـل آنهـا، کارکنـان نیروهـای مسـلح و عائلـه تحـت تکفـل آنهـا، تمـام بازنشسـتگان صندوق‌هـای بازنشسـتگی و عائلـه تحـت تکفـل آنهـا، تمـام روسـتاییان و عشـایر شـاغل کـه درآمـدی معـادل حداقـل حقـوق و دسـتمزد مشـمولان قانـون کار و تأمیـن اجتماعـی دارنـد و عائلـه تحـت تکفـل آنهـا و شـاغلان مشـاغل آزاد و بخـش غیردولتـی کـه درآمـدی معـادل حداقـل حقـوق و دسـتمزد مشـمولان قانـون کار و تأمیـن اجتماعـی دارنـد و عائلـه تحـت تکفـل آنهـا.
- منابع مالی لایه بیمه پایه سلامت به این شرح تعیین می‌شود:

۱. بـرای خانوارهـای روسـتاییان و عشـایر معـادل ۷ درصـد حداقـل حقـوق و دسـتمزد مشـمولان قانـون کار؛

۲. بـرای سـایر بیمه‌شـدگان در تمـام صندوق‌هـا معـادل ۷ درصـد حقـوق و مزایـای مسـتمر؛

۳. برای مشمولان تأمین اجتماعی مطابق قانون تأمین اجتماعی؛

۴. بـرای خویش‌فرمایـان و افـراد تبعـی آنهـا معـادل ۷ درصـد حداقـل حقـوق و دسـتمزد مشـمولان قانـون کار؛

۵. حق بیمه سایر اقشار متناسب با گروه‌های درآمدی؛

۶. بـرای اقشـار نیازمنـد (شـامل سـهم بیمـه شـده و سـهم کارفرمایـی دولـت) توسـط دولـت تأمیـن می‌شـود (ایـن موضـوع نیازمنـد وضـع قانـون اسـت).

- الزامـات اجرایـی لایـه بیمـه سـلامت پایـه در مجموعـه اسـناد سیاسـتی نظـام تأمیـن اجتماعـی چندلایـه کشـور تعییـن شـده اسـت (همـان، ص ۱۸۲).

- **لایه سوم: بیمه تکمیلی سلامت**

- تمـام خدمـات تشـخیصی- درمانـی کـه در لایـه حمایتـی و بیمـه سـلامت پایـه ارائـه و

تعریف نمی‌شوند در لایه تکمیلی سلامت قابل ارائه‌اند. در این لایه پرداخت صد درصد هزینه خدمات اضافه بر لایه بیمه اجتماعی پایه سلامت بر عهده فرد بیمه شده، کارفرمایان غیردولتی یا هر دو ست.

- همه افرادی که توانایی پرداخت حق بیمه سلامت تکمیلی را دارند، مشمول این نوع از بیمه سلامت‌اند.
- همه بیمارستان‌ها، درمانگاه‌ها، مطب‌ها و کلینیک‌های ویژه اعم از دولتی، غیردولتی و بخش خصوصی می‌توانند خدمات بیمه تکمیلی سلامت را ارائه کنند.

با توجه به لایه‌بندی فوق، خدمات درمانی سازمان تأمین اجتماعی همچون گذشته در خدمت تأمین بیمه پایه سلامت به اعضای این سازمان قرار خواهد داشت. مزیت این لایه‌بندی برای سازمان این است که نوع خدمات درمانی ارائه‌شده به خدماتی محدود خواهد شد که در نظام چندلایه سلامت تعریف شده است.

با این حال در افق زمانی میان‌مدت و درازمدت که انتظار می‌رود نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی کاهش یابد، عایدات حاصل از سهم بیمه پرداختی به سازمان بابت خدمات درمانی، تکافوی نیازهای مالی خدمات درمانی سازمان را به اعضای شاغل، بازنشسته و خانواده آنها را نخواهد کرد. درست است که در آن زمان دولت موظف خواهد بود کسری‌های سازمان تأمین اجتماعی را بابت خدمات بیمه بازنشستگی، ازکارافتادگی و درمان را تأمین کند ولی انتقال خدمات درمانی سازمان به سازمان بیمه سلامت از هم‌اکنون این مزیت را دارد که بار مالی دولت را در آینده کاهش خواهد داد و تقبل پرداخت‌های انتقالی به سازمان را برای دولت در آینده قابل تحمل‌تر خواهد کرد.

بدیهی است در صورتی که سازمان تأمین اجتماعی به هر دلیل اصرار بر حفظ خدمات بیمه درمانی داشته باشد، افزایش کارایی فنی و مالی درمانگاه‌ها، بیمارستان‌ها، آزمایشگاه‌ها و تمام تأسیسات پاراکلینکی آن می‌بایست در دستور کار قرار گیرد. برای این منظور محاسبه شاخص‌های کارایی فنی و ایجاد نظام قیمت تمام‌شده انواع خدمات تشخیصی، درمانی و دارویی و هزینه‌های بالاسری این دستگاه‌ها به تفکیک مناطق

جغرافیایی و حوزه‌های تخصصی و مقایسه شاخص‌های فنی و مالی درمانگاه‌ها و بیمارستان‌های سازمان با بخش خصوصی و بیمارستان‌های دولتی باید در دستور کار قرار بگیرد.

از موانع جدی اجرای سیستم چندلایه درمان در کشور، علاوه بر وجود تورم بالا و دورقمی، نوسانات بالای نرخ ارز است که قیمت‌گذاری دارو و درمان را دشوار می‌کند. همچنین اعمال نفوذ پزشکان از طریق سازمان نظام پزشکی از دیگر موانع است. درواقع ذوحیاتین بودن پزشکانی که در وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی کار می‌کنند، به‌رغم نهی قانون نیز در بی‌ثباتی هر نظم نوین مؤثر بوده و عاقبت دولت و مردم باید با بار گران هزینه بیمه‌های حمایتی و پایه سلامت دست و پنجه نرم کنند.

تأخیر وزارت بهداشت و درمان در پرداخت هزینه داروخانه‌ها، بیمارستان‌ها، درمانگاه‌ها و مراکز پاراکلینکی نیز در این میان مزید علت می‌شود و بسیاری از مراکز درمانی خصوصی؛ به همین دلیل رغبت چندانی به‌منظور انعقاد قرارداد با بیمه‌های حمایتی و پایه پیدا نمی‌کنند.

۵-۶- ادغام صندوق‌های بازنشستگی متعدد

در گزارش صندوق بین‌المللی پول (۱۳۹۶) با آنکه تغییرات پارامتریک در مرکز توجه بود است، اجمالاً به اصلاحات پارادایمی و ساختاری در حد اصلاحات و بهبودهایی در زمینه هماهنگ‌سازی نهادی و مقرراتی و شفافیت نظام پرداخت اشاره شده است. در این گزارش دو گزینه سیاستی در قبال اصلاحات ساختاری پیشنهاد شده است که در زیر توضیح داده خواهند شد.

۵-۶-۱- راهکار اول: ایجاد طرح بازنشستگی یکپارچه ملی

نخستین و بهترین رویکرد از نظر کارشناسان صندوق بین‌المللی پول به شرح زیر است:

۱. یک طرح بیمه بازنشستگی ملی یکپارچه پوشش‌دهنده مزایای بلندمدت، شامل

مزایـای بازنشسـتگی ازکارافتادگـی و بازمانـدگان جایگزیـن ۱۸ طـرح بازنشسـتگی فعـال کنونـی شـود،

۲. مقـررات و قواعـد اصلاح‌شـده سـازمان تأمیـن اجتماعـی شـامل نرخ‌هـا و مبنـای کسـر حـق بیمـه، معیارهـای مربـوط بـه شـرایط احـراز و فرمـول مزایـا بـرای تمـام اعضـا از زمـان یکپارچـه شـدن نظـام عملیاتـی شـود،

۳. شـاخه‌های مجـزای بیمـه‌ای (بـا شـخصیت حقوقـی، منابـع و دارایی‌هـای تفکیـک شـده)، بـا ارائـه مزایـا و انجـام فعالیت‌هـای غیـر مربـوط بـه مسـتمری‌ها (یعنـی بیمـه درمانـی، بیمـه بیـکاری، ایـام بیمـاری و بـارداری و ...) فعالیت‌هـای خـود را ادامـه دهنـد.

بـه عقیـده مـا ایـن پیشـنهاد بـه لحـاظ سیاسـی عملـی نیسـت. ضمنـاً در ایـن میـان بـا یکپارچه‌سـازی صندوق‌هـا، مـازاد منابـع صندوق‌هایـی کـه در وضـع مالـی مناسـب‌تری هسـتند، صـرف تأمیـن مالـی کسـری صندوق‌هایـی خواهـد شـد کـه دچـار مشـکلات مالی‌انـد. هرچنـد در ایـن صـورت دولـت کسـری‌ها را در آینـده پرداخـت خواهـد کـرد، بـا توجـه بـه مضیقـه مالـی دولـت، احتمـال دارد کـه تأمیـن مالـی صنـدوق بیمـه‌ای یکپارچـه بـا مشـکل مواجـه شـود.

ضمنـاً ایجـاد یـک صنـدوق بیمـه‌ای یکپارچـه سـبب می‌شـود، بی‌عدالتـی در پرداخـت مسـتمری بـه گروه‌هـای مختلـف کارکنـان دولـت و بخـش خصوصـی از جملـه صندوق‌هـای بازنشسـتگی بانک‌هـا، وزارت نفـت و آینده‌سـازان بیـش از پیـش برجسـته شـود و فشـار اعضـای صنـدوق بـرای یکسان‌سـازی مزایـا مسـائل لاینحـل سیاسـی ایجـاد کنـد.

۵-۶-۲- راهکار جایگزین: یکپارچه‌سازی جزیی

از دیـد کارشناسـان صنـدوق بین‌المللـی پـول راهـکار جایگزیـن یکپارچه‌سـازی کامـل می‌توانـد بـه شـرح زیـر باشـد:

۱. یکپارچه‌سـازی جزئـی در پیـش گرفتـه شـود کـه بـر اسـاس آن سـازمان تأمیـن اجتماعی، صنـدوق بازنشسـتگی کشـوری و تمـام طرح‌هایـی کـه بـه طـور منظـم مبالغـی از بودجـه یـا بـه طـور وسـیع‌تر از بخـش عمومـی دریافـت می‌دارنـد (ماننـد صنـدوق کارکنـان

فولاد، طرح بیمه روستاییان، کشاورزان و عشایر، طرح بازنشستگی صنعت نفت و طرح بازنشستگی نیروهای مسلح) را در برگیرد.

۲. از طرح‌های بازنشستگی خارج از طرح بیمه بازنشستگی یکپارچه خواسته شود که:
   - ✓ تا پیش از پایان سال مالی ارزیابی اکچوئری انجام دهند،
   - ✓ یک چارچوب قانونی یکسان الزام‌آور را در زمینه‌های ذیل مدنظر قرار دهند:
     - ○ اندوخته‌گذاری کامل پیوسته که از دو سال پس از اعمال اصلاحات آغاز گردد،
     - ○ حداقل الزامات یکسان در خصوص سن بازنشستگی و اصول‌ترمیم مزایا مشابه شرایط حاکم در طرح یکپارچه بازنشستگی اتخاذ کنند،
     - ○ متعهد یا متعهدان دارای مسئولیت در قبال منابع یا کسری اندوخته‌گذاری شناسایی شوند.

۳. طرح‌های بازنشستگی که نتوانند الزامات اندوخته‌گذاری کامل را در بیش از دو سال برآورده کنند، برچیده می‌شوند و دارایی‌ها و تعهدات آنها توسط طرح بیمه بازنشستگی یکپارچه تقبل می‌شود و متعهد آن طرح موظف است معادل کسری اندوخته گذاری را به خزانه‌داری پرداخت کند.

۴. مقررات طرح بیمه بازنشستگی ملی این امکان را برای همگان فراهم می‌کند که فارغ از عضویت فعلی به طرح ملی بیمه بازنشستگی بپیوندند.

به نظر ما اصلاحات جایگزین لازم است به‌صورت زیر انجام شود:

۱. سازمان تأمین اجتماعی فقط متکفل بازنشستگی کارگران مزد و حقوق‌بگیر بخش دولتی و خصوصی باشد.

۲. بقیه اعضای سازمان و بازنشستگان به عضویت بیمه فراگیر درآیند.

۳. صندوق بیمه روستاییان و عشایر در طرح بیمه فراگیر ادغام شود.

۴. هویت مستقل صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری حفظ شود؛ اما دارایی آنها

به دولت منتقل شود و این صندوق‌ها از سرمایه‌گذاری منع شوند.

۵. از طرح‌های بازنشستگی خارج از طرح بیمه فراگیر خواسته شود به شرح مندرج در بند ۲ پیشنهاد دوم صندوق بین‌المللی پول عمل کنند.

۵-۶-۳- سایر توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول

به نظر ما اجرای سایر توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول صرف‌نظر از پذیرفتن یا نپذیرفتن یکپارچه‌سازی کامل و جزئی مفید خواهد بود. این توصیه‌ها به شرح زیرند:

۱. طرح‌های مستمری مورد ضمانت دولت، تعریف و به‌مثابه بخشی از دولت عمومی با شخصیت و ساختار حکمرانی مجزا به مجلس گزارش شود. این طرح‌ها به جمع‌آوری منابع، پرداخت مزایا ادامه خواهند داد؛ اما این اقلام به‌عنوان بخشی از دولت عمومی گزارش‌شده و در شاخص‌های مالی بودجه‌ای منظور می‌شوند.

۲. مزایای طرح بیمه بازنشستگی ملی از محل بودجه تضمین شده‌اند. این تضمین به طور شفاف متعهد نهایی ریسک را دولت قرار می‌دهد.

۳. دارایی‌های نگهداری شده به‌صورت ذخایر در طرح‌ها، در طرح بیمه بازنشستگی ملی ادغام شده و به دولت منتقل می‌شوند. با وجود ضمانت دولت، منطقی نیست نهادها یا مراکز مجزایی با دیدگاه‌های متفاوت، عهده‌دار مدیریت ذخایر دولتی باشند یا به بخش خصوصی واگذار یا فروخته شوند. هنگامی‌که طرح‌های بازنشستگی بخشی از دولت عمومی می‌شوند، انتقال دارایی تأثیری بر گردش نقدی یا چشم‌انداز ترازنامه نخواهد داشت. در عین حال تخصص کسب‌شده شستا و نهاد سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری حفظ شده و احتمالاً به مدیریت دارایی دولتی منتقل می‌شود.

۴. اصول انتقال عضویت بین طرح‌ها و صندوق‌ها به شکل ذیل اصلاح می‌شود: از منظر شرایط احراز، کل سابقه خدمت که بیمه شده طی آن حق بیمه پرداخته است از سوی تمام طرح‌ها به رسمیت شناخته می‌شود، مستمری‌های جزئی مربوط

به هر طرح بر اساس اصول محاسبه مزایا حاکم و به نسبت سابقه مکتسبه بیمه پردازی پرداخت می‌شود.

۵-۷- ایجاد سازمان رگولاتور مستقل برای طرح‌های بازنشستگی

در ماده ۳ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب خرداد سال ۱۳۸۳، مفاهیم پایه بیمه اجتماعی مانند غیردولتی بودن صندوق‌ها، مشاع و بین نسلی بودن منابع صندوق‌ها، غیر قابل ادغام بودن منابع و دارایی‌های صندوق‌ها و مسئولیت و ضمانت دولت برای اجرا و تداوم خدمات بیمه‌های اجتماعی برای نخستین بار به‌روشنی بیان شده است؛ اما رفتار دولت و مجلس در دوره بعد از تصویب و ابلاغ این قانون مغایرت اساسی با اصول فوق داشته است. یکی از دلایل عمده مشکلات سازمان تأمین اجتماعی همین رفتار غیرمسئولانه دولت و نمایندگان مردم در مجلس بوده است. باید راهی برای حفظ استقلال قانونی صندوق‌های بیمه‌ای تحت حمایت دولت پیدا کرد. رفتار دولت با سازمان تأمین اجتماعی مشابه رفتار آن با بانک‌های دولتی و غیردولتی در بودجه‌های سنواتی است. درواقع نه بانک‌ها و نه صندوق‌های بازنشستگی عمومی مصون از دست‌اندازی مالی دولت‌ها نبوده‌اند. ضمناً در دهه ۱۳۸۰ مجلس با تصویب قوانینی مبنی بر عضویت غیر مزد و حقوق‌بگیران در سازمان تأمین اجتماعی و ایجاد تعهدات مالی برای دولت به این وضعیت آشفته دامن زد.

برای اجتناب از دست‌اندازی دولت به منابع صندوق‌ها و به‌منظور جلوگیری از تصویب مقرراتی که ماهیت غیر بیمه‌ای دارند؛ اما دامنگیر صندوق‌های تحت تضمین دولت قرار می‌گیرند و نیز برای استقرار حاکمیت شرکتی در همه صندوق‌های بازنشستگی، تمام طرح‌های مستمری باید توسط یک نهاد مستقل فارغ از اینکه طرح به طور خصوصی یا عمومی اداره و تضمین می‌شود، نظارت و تنظیم مقررات شوند. رگولاتورها و ناظران بخش‌های مختلف بازار باید کار خود را هماهنگ سازند و استانداردهای مشابهی را به کاربندند. نظارت مشترک نهادهای گوناگون توسط یک هلدینگ مالی توصیه می‌شود.

رگولاتورها باید از یک فهرست مشترک حسابرسان و اکچوئری‌ها استفاده کنند و آن دسته از اعضای هیئت‌مدیره و مدیرانی را که بالقوه دارای تعارض منافع‌اند کنار بگذارند.

در صورتی که در آینده مدیریت بخشی از دارایی صندوق بازنشستگی به مدیران حرفه‌ای دارایی بیرون از صندوق سپرده شود، نظارت بر فعالیت آنها مستلزم هماهنگی میان صندوق‌ها و ناظر بازار مالی خواهد بود.

۵-۸- انجام اصلاحات پارامتریک در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

در ۲۰ سال گذشته بسیاری از کشورهای جهان به انجام اصلاحات اساسی در صندوق‌های بازنشستگی ناگزیر شده‌اند. ۷۴ کشور نرخ حق بیمه را افزایش داده‌اند. سن بازنشستگی در ۵۰ کشور افزایش یافته و ۶۳ کشور مستمری و مزایای بازنشستگی را کاهش داده‌اند. واقعیت‌های تلخ و اجتناب‌ناپذیری دولت‌ها را به چنین اصلاحاتی وادار کرده که مورد رضایت مردم نبوده است.

از مشکلات مهم سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری انجام ندادن اصلاحات پارامتریک در چند دهه اخیر است. در این مدت حتی با وضع قوانینی بازنشستگی زودهنگام افراد شاغل تسهیل شده است. امروزه یکی از مشکلات سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری آن است که رابطه مناسبی بین کسورات بیمه‌ای و مزایای مستمری در این دو صندوق وجود ندارد؛ یعنی:

- در سال ۱۳۹۵ سن بازنشستگی مردان در ایران ۵۲/۵ سال و زنان ۴۹/۳ سال بوده است و امید به زندگی برای آنان به ترتیب ۷۲ سال و ۷۶ سال گزارش شده است؛ بدین ترتیب تفاوت سن بازنشستگی و امید به زندگی در ایران برای مردان و زنان به ترتیب ۱۹/۵ و ۲۶/۷ سال بوده است؛ در حالی که این فاصله برای مردان در کشورهای نروژ، آلمان، بریتانیا، تونس و عربستان ۱۳ سال و کمتر و برای زنان در انگلستان ۱۲/۲ سال، در عربستان ۱۳/۵ سال و در تونس و آلمان ۱۸ سال گزارش

شده است.[۱]

- در ایران تنها ۲ سال آخر اشتغال فرد مبنای محاسبه حقوق مستمری قرار می‌گیرد. این مسئله از دو جهت نظام بیمه بازنشستگی کشور را تهدید می‌کند. نخست آنکه شاغلان به میزان بیمه پرداختی خود به‌ویژه توسط کارفرمایان دقت و حساسیت لازم را به خرج نمی‌دهند؛ بنابراین بیمه‌پردازان با هدف کاهش هزینه خود کمتر از اندازه حقیقی بیمه پرداخت می‌کنند. از سوی دیگر در دو سال آخر خدمات به طور ناگهانی میزان حقوق دریافتی اعلام شده آنها افزایش می‌یابد که تعهد پرداخت مستمری بالا را برای صندوق‌ها ایجاد می‌کند. روش است که این رویکرد با کوچک کردن منابع و بزرگ کردن مصارف صندوق‌ها نتیجه‌ای جز تهی شدن صندوق‌ها ندارد.
- مقررات مربوط به شرایط احراز مزایا در صندوق تأمین اجتماعی بسیار سخاوتمندانه است. نرخ تعلق مستمری یا ضریب محاسبه مستمری ۳/۳ درصد بابت هر سال سابقه بیمه پردازی است که در مورد سابقه کامل ۳۰ سال منجر به نرخ جایگزینی ۱۰۰ درصد می‌شود.
- اصول محاسبه مزایا در صندوق بازنشستگی کشوری سخاوتمندانه‌تر از سازمان تأمین اجتماعی است. همانند سازمان تأمین اجتماعی، نرخ تعلق مستمری ۳/۳ درصد بابت هر سال سابقه کار بر مبنای میانگین دستمزد دو سال آخر اشتغال است. در عین حال ساختار پرداخت غرامت یا جبران درآمد میان کارکنان بخش عمومی به‌گونه‌ای است که فضای بیشتری برای افزایش دستمزدهای مبنای تعیین مستمری پیش از بازنشستگی وجود دارد.

در گزارش معاونت رفاه تحت عنوان بحران صندوق‌های بازنشستگی (۱۳۹۶)، اصلاحات پارامتریک زیر در سازمان تأمین اجتماعی توصیه شده است:

---

۱. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی (۱۳۹۶)، بحران صندوق‌های بازنشستگی، علت وضوع موجود و ضرورت اصلاح آن، جدول شماره ۱، ص ۹.

- اصلاح قانون معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی تا میزان ۵ کارگر؛
- افزایش سن بازنشستگی مردان و زنان؛
- افزایش سنوات مؤثر در محاسبه میانگین مستمری از ۲ سال به کل دوران بیمه پردازی به‌صورت تدریجی و با به‌روزرسانی دستمزدهای سنوات قبل متناسب با نرخ افزایش حداقل دستمزد سالانه؛
- کاهش نرخ تعلق مستمری یا به عبارت دیگر افزایش مخرج کسر فرمول محاسبه مستمری بازنشستگی از ۳۰ به ۳۵؛
- اعمال حداقل شرایط سنی برای بازنشستگان در مشاغل سخت و زیان‌آور؛
- تعیین حداقل مستمری قابل پرداخت متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه؛
- افزایش ۲ درصد نرخ حق بیمه شده در مقابل کاهش حداقل سابقه لازم برای دریافت مستمری ازکارافتادگی و فوت در اثر حوادث غیر ناشی از کار از یک سال به شش ماه و نیز پرداخت مستمری ازکارافتادگی کلی در صورت دارا بودن حداقل ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه با رعایت ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی؛
- افزایش حداقل سابقه لازم از ۱۰ سال و حذف امکان پرداخت حق بیمه سنوات کمتر از ۱۵ سال (خرید سابقه).

این اصلاحات کم و بیش در راستای اصلاحات پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول است. در گزارش صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۷) اصلاحات پارامتریک زیر در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری پیشنهاد شده است:

- افزایش تدریجی سن بازنشستگی مجاز به ۶۰ سال؛
- افزایش سن بازنشستگی عادی در سازمان تأمین اجتماعی؛
- جریمه بازنشستگی بیش از موعد به میزان ۰/۳ درصد بابت هر ماه بازنشستگی زودهنگام به‌منظور ایجاد انگیزه بیشتر برای ادامه کار و فعالیت؛
- قانون‌گذاری در مورد افزایش خودکار سن بازنشستگی پس از موج اول افزایش سن بازنشستگی به ۶۵ سال با توجه به افزایش امید به زندگی؛

- کاهش نرخ تعلق مستمری به ۲ درصد بابت هر سال همراستا با تجارب جهانی؛
- افزایش تدریجی دوره مبنای محاسبه مزایای مستمری به ۲۰ سال؛
- حذف معیار حداقل سابقه مورد نیاز به‌گونه‌ای که با سابقه کوتاه‌تر برای فرد یک تامین درآمدی فراهم شود؛
- کاهش حداقل مستمری با دوره سابقه کامل به ۰/۶ حداقل دستمزد تا حدودی به دلایل مالی و البته به‌منظور بهبود انگیزه کار؛
- پیوند دادن صریح ترمیم مزایا با شاخص قیمت مصرف‌کننده و از بین بردن فرصت اعمال صلاحدید دولت یا تصمیمات هیئت‌مدیره طرح. افزایش منظم مستمری‌ها (ترمیم) باید با توجه به شاخص قیمت مصرف‌کننده باشد؛
- سخت‌تر کردن تدریجی شرایط احراز برای دریافت مستمری بازماندگان.

کارشناسان صندوق بین‌المللی پول تغییر مصارف مستمری سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری را به‌واسطه انجام اصلاحات پارامتریک (به‌صورت افزایش سن بازنشستگی، کاهش نرخ جایگزینی، افزایش طول دوره مبنای محاسبه مزایا و سخت کردن شرایط احراز مستمری بازماندگان) به‌صورت درصدی از GDP برآورد کرده‌اند. نتایج برآوردهای آنان گویای آن است که تغییر دو پارامتر اول بیشترین تأثیر را بر کاهش مصارف خواهد داشت. تأثیر ترکیبی کل تدابیر بر کاهش مصارف در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۸۲. تغییر مصارف مستمری به‌واسطه انجام تدابیر و اقدامات اصلاحی نسبت به GDP(درصد)

وضعیت پایه	۱۳۹۴	۱۳۹۹	۱۴۰۹	۱۴۱۹	۱۴۵۹
جمع مصارف دو صندوق	۰/۰	۰/۰	-۲/۲	-۴/۸	-۸/۶
سازمان تأمین اجتماعی	۰/۰	۰/۰	-۱/۴	-۳/۰	-۵/۸
صندوق بازنشستگی کشوری	۰/۰	۰/۰	-۰/۸	-۱/۸	۲/۸

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، (۱۳۹۶)، همان، ص ۱۰.

گفتنی است اجرای تمام اصلاحات پارامتریک باعث به تعویق افتادن زمان ایجاد کسری در سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۴۰۶ شمسی (۲۰۲۷ میلادی) به سال ۱۴۲۵ شمسی (۲۰۴۶ میلادی) می‌شود. این تغییرات هر چند در وابستگی مالی صندوق بازنشستگی به بودجه دولت تأثیری نخواهد داشت؛ اما از بار مالی کمک‌های دولت به این صندوق خواهد کاست.

در هر حال در وضعیت کنونی کشور بعید است دولت دوازدهم لایحه اصلاحات پارامتریک را تهیه و به مجلس ارائه کند. حتی در این صورت نیز بعید است مجلس چنین لایحه‌ای را تصویب کند. علت این امر آن است که مزایای اعضای صندوق‌ها به این ترتیب کاهش خواهد یافت و این موضوع با مخالفت کارمندان و کارگران مواجه خواهد شد؛ بدین ترتیب احتمال می‌رود دولت انجام این وظیفه نامطلوب سیاسی را بر دوش دولت بعدی قرار دهد؛ اما در این صورت بر وخامت وضع مالی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری افزوده خواهد شد.

نکته دیگر این است که اصلاحات پارامتریک تنها نمی‌تواند شامل حال این دو صندوق باشد، بلکه لازم است همه صندوق‌های بازنشستگی به‌صورت هم‌زمان مشمول این اصلاحات قرار گیرند. در این صورت حداقل باید صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح، کارکنان فولاد و روستاییان و عشایر که دولت پرداخت تعهدات آنها را به طور ضمنی پذیرفته است، مشمول چنین اصلاحاتی قرار گیرند.

۵-۹- سایر اصلاحات پیشنهادی برای بهبود مدیریت صندوق‌های بازنشستگی

اصلاحاتی که در به‌تفصیل مورد اشاره قرار نگرفته‌اند عبارت‌اند از:

۱. بهبود مدیریت ذخایر صندوق‌ها؛
۲. ایجاد پایگاه یکپارچه اطلاعات، برای صندوق‌های بازنشستگی و طرح‌های حمایتی؛
۳. پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛
۴. بهبود پوشش بیمه‌های بازنشستگی.

۵-۹-۱- بهبود مدیریت ذخایر صندوق‌ها

پیام اصلی مطالعات متعددی که در سطح جهانی در این زمینه صورت گرفته آن است که در عین حال که محیط اقتصاد کلان محدودیت‌هایی را بر عملکرد بالقوه صندوق‌های بازنشستگی ایجاد می‌کند؛ اما ساختار حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی عامل اصلی در دستیابی به این پتانسیل محسوب می‌شود. حکمرانی به «شیوه اعمال قدرت مدیریت برای انجام وظایف و تعهدات در قبال ذی‌نفعان» اشاره دارد.

مرور تجربه جهانی گویای آن است که عموماً صندوق‌های بازنشستگی عمومی در تحصیل بازدهی مناسب برای سرمایه‌گذاری‌های خود ناتوان بوده‌اند. مطالعات آماری انجام شده بیانگر آن است که رابطه قوی میان کیفیت حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی و بازده سرمایه‌گذاری‌ها وجود دارد.

در فصل سوم، تحول بازارهای مالی در ایران و نحوه مدیریت ذخایر صندوق‌های بازنشستگی به‌تفصیل مورد بحث قرار گرفت. در آن فصل عقب‌ماندگی بازارهای مالی ایران و تحول روابط صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری با بانک‌ها، بازار بدهی و بازار سهام ارزیابی شد. در فصل چهارم نیز به کیفیت پایین مدیریت ذخایر بازنشستگی در صندوق‌ها اشاره و بر نکات زیر تأکید شد:

۱. به دلیل آنکه ساختار دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی، عمدتاً حاصل رد دیون دولت از طریق واگذاری شرکت‌هاست، منعکس‌کننده اولویت‌ها یا توانمندی‌های اصلی سازمان نیست. نه سازمان تأمین اجتماعی و نه شستا صاحب تخصص و مهارت بالا و منابع انسانی مناسب برای مدیریت شرکت‌های تحت نظارت و کنترل خود نیستند. این موضوع به‌ویژه در صورتی که سازمان تأمین اجتماعی تسلط و مالکیت کامل بر صنایع را از دست دهد، مشکل‌آفرین خواهد شد.
۲. از دیدگاه کنترل‌های مؤثر، رابطه بین سازمان تأمین اجتماعی، شرکت سرمایه‌گذاری و هر یک از هولدینگ‌ها مبهم و غیرشفاف است. شرکت‌ها و دارایی‌های سهامی آنها در ذخایر سازمان تأمین اجتماعی به رغم اینکه به‌صورت هولدینگ سازمان‌یافته و

به یک ساختار غیردولتی یعنی سازمان تأمین اجتماعی گزارش می‌دهند و در یک شرکت کاملاً تحت مالکیت سازمان (شستا) فعالیت دارند، اما دارایی دولت محسوب می‌شوند. این شرکت‌ها همچنین کارفرمایان بزرگی هستند که دولت مایل است ضمن تعقیب جهت‌گیری‌های سیاست کلی اقتصادی خود در آنها، سیاست‌های اجتماعی و ملاحظات بازار کار را نیز در آنها دنبال کند. به نظر می‌رسد شستا از نظر تصمیم‌گیری و استفاده از درآمدهای محقق شده، آزادی و استقلال عمل نسبی از سازمان مادر یعنی سازمان تأمین اجتماعی دارد. این تصمیم‌گیری‌ها در حالی که لزوماً در راستای اولویت‌های سازمان تأمین اجتماعی نیستند، احتمالاً پشتیبانی پنهان دولت را فارغ از منافع مالی سازمان دارند (برای مثال انطباق دارایی- تعهدات یا حرکت به سمت وضعیت ریسک-بازدهی متناسب با کارکردهای سازمان تأمین اجتماعی).

۳. تا جایی که به عملکرد صندوق بازنشستگی کشوری مربوط می‌شود (در فصل سوم به این نکته مهم اشاره شد) به رغم دریافت کمک مالی سالانه این صندوق از دولت، سرمایه‌گذاری‌های صندوق بیش از عایدی ناشی از سود فعالیت‌های اقتصادی آن است. این امر بیانگر تناقض آشکاری در مورد کسری مالی طرح بازنشستگی هم‌زمان با رشد ذخایر آن است. مشخص است که صندوق برای تأمین مالی کسری خود ذخایر خود را تبدیل به نقد نمی‌کند. هرچند این امر به نفع صندوق است اما بر بودجه دولت تأثیر منفی دارد.

۴. با توجه به ترکیب هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری که شامل وزرای کابینه از جمله مقامات مسئول اجرای راهبرد خصوصی‌سازی کشورند، استقلال تصمیمات سرمایه‌گذاری طرح‌های بازنشستگی مسئله برانگیز شده است.

نکته در خور توجه این است که ذی‌نفعانی که به حفظ وضع موجود مدیریت ذخایر صندوق‌ها علاقه‌مند هستند قدرت سیاسی بالایی دارند. درواقع تعدادی از وزرا، برخی از

نمایندگان مجلس، همه اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌ها و هلدینگ‌های وابسته به صندوق‌ها از ادامه وضع موجود منتفع می‌شوند؛ اما ذی‌نفعان اصلی صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری یعنی خیل عظیم کارگران و کارمندان عضو صندوق‌ها از ادامه این وضعیت نابسامان زیان می‌بینند. با توجه به تشکل بالای مدیران دولتی و سیاستمداران و عدم تشکل کارگران و کارمندان عضو صندوق‌ها، بی‌تردید کفه ترازو به نفع صاحبان منافع مستقر می‌چربد و همین امر به‌صورت مانع بزرگ تحول مدیریت ذخایر است. در تأیید این ادعا باید گفت کارشناسان بانک جهانی در گزارش مفصلی که در سپتامبر سال ۲۰۰۳ به دولت ایران ارائه دادند، خواستار تحول در نظام بازنشستگی از جمله مدیریت ذخایر صندوق‌های مورد حمایت دولت شدند. اما در ۱۵ سالی که از تهیه گزارش مذکور می‌گذرد، تحول محسوس و معنی‌داری در کیفیت حکمرانی در این حوزه صورت نگرفته است.

صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۱۳۹۶ خود توصیه‌های زیر را برای مدیریت بهتر ذخایر بازنشستگی ارائه کرده است:

- **نیاز مبرمی برای وضع استانداردهای یکسان در زمینه قواعد طرح بازنشستگی، حکمرانی و مدیریت ذخایر وجود دارد.** این مقررات حداقل باید استانداردهای ارزشیابی و حسابداری را در حد استانداردهای بین‌المللی گزارش‌گری مالی مستقر سازد (IFRS[1]) و ضوابط گزارش‌دهی، مدیریت عملکرد، نیازهای افشای عمومی اطلاعات، قواعد اندوخته‌گذاری، انتقالات و پرداخت‌ها را معین کند.
- **طرح‌های بازنشستگی باید راهبردهای تخصیص دارایی‌های خود را در راستای توصیه‌های ISSA[2] و بهترین روش‌های بین‌المللی مشخص و اعلام کنند.** پرتفوها باید بر طبق اصول تخصیص راهبردی دارایی‌ها

1. International Financial Report Standards
2. International Social Security Association

و مدیریت تعهد دارایی‌ها مدیریت شوند. این نیز به‌نوبه خود باید مبتنی بر ساختار دوره‌ای تعهدات طرح‌ها که منعکس‌کننده گزینه‌های سرمایه‌گذاری برحسب سر رسید و وضعیت ریسک- بازده است، باشد.

- **تنها هدف طرح‌های بازنشستگی این است که در خدمت منافع اعضا باشد و این هدف باید در سیاست‌های مدیریت ذخایر ملحوظ شود.** هیچ هدف توسعه اجتماعی و اقتصادی دیگری نباید در تصمیمات سرمایه‌گذاری دخالت داده شود یا آن را محدود کند. دستیابی به این امر مستلزم کاهش و حتی حذف انتصاب وزرا به هیئت‌مدیره صندوق‌ها و جایگزین کردن آنها با متخصصان سرمایه‌گذاری از جمله مدیران غیر اجرایی بیرونی است. حتی اگر اولویت‌های دولت به‌جای مداخله شخصی در حوزه‌هایی که مقررات ضعیفی دارند، در قوانین تصریح شود شفافیت عملیات طرح‌های بازنشستگی بهبود خواهد یافت.
- **از سهامداری اکثریتی در شرکت‌ها باید اجتناب شود.** باید سرمایه‌گذاران راهبردی با میزان مالکیت کنترل‌کننده پیدا شوند و سهام اکثریتی صندوق‌ها به آنها فروخته شود. در غیر این صورت این سهام باید به‌منظور مدیریت یا خصوصی‌سازی به دولت بازگردانده شود. صندوق‌ها به‌جای داشتن سهام کنترلی می‌توانند سهام اقلیتی داشته باشند و یک برنامه زمان‌بندی‌شده برای انتقال به بهترین روش‌های عمل تنظیم شود. بدین معنی که در انتهای دوره نباید بیش از ۵ درصد سهام هر شرکت در مالکیت یک طرح بازنشستگی باشد و بیش از ۵ درصد دارایی‌های هر طرح بازنشستگی نباید در یک شرکت سرمایه‌گذاری شود.
- **فعالیت‌های سرمایه‌گذاری هر طرح بازنشستگی باید در یک هویت حقوقی واحد متمرکز شود.** اگر همه فعالیت‌های سرمایه‌گذاری در زیر یک سقف (یک شرکت تخصصی سرمایه‌گذاری، که مستقیماً در صندوق

بازنشستگی یا سازمان بیرونی فعالیت کند) متمرکز شود، می‌توان از تعدد کارکنان کاست و تخصیص راهبردی دارایی‌ها را با سهولت بیشتری انجام داد. همچنین در مقایسه با وضع موجود که به دست آوردن تصویر کلی از عملیات سرمایه‌گذاری دشوار است، شفافیت افزایش خواهد یافت. البته باید تأکید شود که متمرکز کردن فعالیت‌های سرمایه‌گذاری با استفاده از شرکت‌های مدیریت دارایی منافات ندارد.

- **سرمایه‌گذاری صندوق‌ها در سطح بین‌المللی باید به‌تدریج مجاز شود.** در ایران ذخایر طرح‌های بازنشستگی از داشتن تنوع جغرافیایی در سطح بین‌المللی منع شده‌اند و بازده و ریسک آنها تماماً به عملکرد اقتصاد ایران و تصمیمات سیاستی دولت وابسته شده است. این به نفع اعضای طرح‌ها و دولت است که پورتفوی سرمایه‌گذاری برای اجتناب از ریسک‌های تک صادرکننده متنوع شوند. بازگشت آهسته سرمایه‌گذاران خارجی به کشور آغاز شده و در عین حال می‌توان یک رویکرد تدریجی برای اعطای مجوز سرمایه‌گذاری توسط صندوق‌ها در خارج از کشور اتخاذ کرد. لازم است با همکاری صنعت خدمات مالی، یک سند راهبردی تهیه شود که در آن مسائل مدیریت ارز، ارزش‌گذاری شرکت‌ها و حل اختلافات مشخص شود. این سند راهبردی باید حاوی یک برنامه زمان‌بندی برای آزادسازی سرمایه‌گذاری در خارج داشته باشد و منتشر شود. در این صورت سرمایه‌گذاران نهادی می‌توانند برای تغییر دادن پرتفوی خود آماده شوند.

۵-۹-۲- ایجاد پایگاه یکپارچه اطلاعات، برای صندوق‌های بازنشستگی و طرح‌های حمایتی

به موجب ماده ۸۱ قانون برنامه ششم، دولت مکلف است در اجرای بند (۴۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم، نسبت به تدوین برنامه، برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع

رفـاه و تأمیـن اجتماعـی چندلایـه مشـتمل بـر حـوزه امـدادی، حمایتـی و بیمه‌هـای اجتماعـی به‌جـز سـلامت بـا رعایـت سـطح‌بندی خدمـات در سـطوح پایـه، مـازاد و مکمـل بـر اسـاس غربالگـری اجتماعـی و آزمـون وسـع و نیازمندیابـی فعـال و مبتنـی بـر سـطح دسـتمزد و یـا درآمـد افـراد و خانـواده اقـدام و پـس از طـی مراحـل قانونـی مطابـق بودجـه سـنواتی بـه اجـرا درآورد و به‌منظـور سـاماندهی منابـع و مصـارف مربـوط بـه یارانه‌هـای اجتماعـی، رفـع هم‌پوشـانی‌ها، دسترسـی عادلانـه بـه خدمـات، اجـرای ایـن نظـام از طریـق ایجـاد پایـگاه اطلاعـات، سـامانه و پنجـره واحـد خدمـات رفـاه و تأمیـن اجتماعـی و مبتنـی بـر شـکل‌گیری پرونـده الکترونیـک رفـاه و تأمیـن اجتماعـی بـا تبعیـت از پرونـده الکترونیـک سـلامت ایرانیـان موضـوع مـاده (۸۴) ایـن قانـون بـرای تمامـی آحـاد جامعـه صـورت می‌پذیـرد و کلیـه سـازمان‌ها، صندوق‌هـا، نهادهـا و دسـتگاه‌های اجرائـی فعـال در حـوزه رفـاه و تأمیـن اجتماعـی کـه بـه هـر نحـوی از انحـاء از بودجـه دولتـی و عمومـی اسـتفاده می‌کننـد و یـا از دولـت مجـوز فعالیـت دریافـت می‌نماینـد مکلفانـد طبـق ضوابـط قانونـی از ایـن نظـام تبعیـت کننـد.

در گـزارش اسـناد سیاسـتی نظـام تأمیـن اجتماعـی چندلایـه کشـور ایجـاد بانـک اطلاعاتـی متمرکـز به‌منظـور امـکان شناسـایی، گزارش‌گیـری و تعییـن وضعیـت پوشـش افـراد و خانوارهـای جامعـه در لایه‌هـای مختلـف نظـام جامـع تأمیـن اجتماعـی توصیـه شـده اسـت. در گـزارش مزبـور اسـتدلال شـده اسـت کـه ایجـاد ایـن پایـگاه اطلاعاتـی بـرای تأمیـن اهـداف زیـر ضـرورت دارد:

- ایجاد زیرساخت برای اجرای بهینه بسیاری از قوانین؛
- شناسایی اقشار نیازمند آسیب‌پذیر و گروه‌بندی آنان؛
- رفع همپوشانی پایگاه‌های داده بیمه‌ای و حمایتی؛
- تخصیص بهینه منابع بیمه‌ای؛
- افزایش بهره‌وری فعالیت‌های بیمه‌ای و حمایتی؛
- ارائه شناسه رفاه و تأمین اجتماعی به آحاد جمعیت.

۵-۹-۳- پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی.

در فصل سوم توضیح داده شد که در سال ۱۳۹۵ بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به ترتیب ۱۲۰ و ۳/۷ هزار میلیارد تومان بوده است (جدول ۳۲). در آن فصل توضیح دادیم که بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی فقط ناشی از سهم ۳ درصدی حق بیمه نیست. منشأ اصلی بدهی‌های دولت را به‌صورت ساده می‌توان بیمه‌شدگان یارانه‌ای دانست که دولت پذیرفته از محل منابع دولتی، هزینه بیمه آن‌ها را بپردازد، اما این پرداخت‌ها به تأخیر افتاده است. هم‌اکنون نزدیک به ۳/۵ میلیون نفر بیمه شده در سازمان وجود دارد که دولت نقش کارفرمایی آن‌ها را نیز بر عهده دارد. یعنی علاوه بر ۳ درصد سهم دولت، ۲۳ درصد سهم کارفرما را هم دولت باید بپردازد. این باعث شده است که بدهی دولت رشد تصاعدی داشته باشد (همان، ۱۷۱).

طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت باید طبق نرخ سود اوراق مشارکت، سود ناشی از تأخیر را نیز پرداخت کند و این مورد نیز باعث می‌شود که بدهی‌های دولت به سازمان هر لحظه بزرگ و بزرگ‌تر شود (نمودار ۳۰). سازمان برای محاسبه مانده بدهی‌های معوق دولت از نرخ بهره مرکب استفاده می‌کند. در حالی که وزارت امور اقتصادی و دارایی از نرخ‌های بهره ساده استفاده می‌کند (همان، ۱۷۵).

به موجب بند الف ماده ۱۲ قانون برنامه ششم توسعه، «دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی‌شده خود به سازمان تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، املاک مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرائی، تأدیه نقدی در بودجه سنواتی، اوراق بهادار قانونی و امتیازات مورد توافق اقدام کند» بر اساس تبصره این بند دولت موظف شده است سالانه حداقل ده درصد بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی را تسویه کند و هرگونه تعهد جدید برای سازمان تأمین اجتماعی باید در قانون بودجه همان سال پیش‌بینی و تأمین شود.

با توجه به مضیقه مالی دولت و افزایش حجم بدهی‌های آن به سازمان تأمین اجتماعی،

احتمال تحقق این الزامات قانونی اندک است. نحوه حل اختلاف‌نظر دولت و سازمان تأمین اجتماعی در محاسبه جرائم بدهی‌های دولت نیز تأثیر تعیین‌کننده بر دریافتی سازمان تأمین اجتماعی از این محل خواهد داشت. بدیهی است اگر دولت مطابق قانون صراحتاً پرداخت کسری‌های سازمان تأمین اجتماعی را بر عهده گیرد دیگر ضرورتی به پرداخت بدهی‌های آن به صندوق وجود نخواهد داشت.

در مورد سازمان بازنشستگی کشوری، وضعیت متفاوت است. بدین معنی که هم‌اکنون بخش عمده تعهدات مالی این سازمان از طریق بودجه دولت تأمین مالی می‌شود. در عین حال سازمان از محل این کمک‌ها اقدام به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی کرده است؛ بنابراین با توجه به تضمین پرداخت تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری، لازم است سهام صندوق در شرکت‌های تحت پوشش آن به دولت واگذار شود و سازمان تمام فعالیت‌های اقتصادی خود را متوقف کند و دولت تعهدی به پرداخت بدهی‌های انباشته خود به این صندوق نداشته باشد. این اصلاحات نیازمند وضع قانون جدید نیست.

۵-۹-۴- بهبود پوشش بیمه‌های بازنشستگی

در سال ۱۳۹۵، ۱۶ صندوق بازنشستگی دارای ۱۶/۱ میلیون بیمه پرداز، ۴/۴ میلیون مستمری‌بگیر بوده است و مجموع خدمات گیرندگان این صندوق‌ها حدود ۲۵ میلیون نفر گزارش شده است. با احتساب خانوار به میزان ۳/۲۶ نفر می‌توان گفت در حدود ۶۰/۲ میلیون نفر از جمعیت کشور یا ۷۵/۲ درصد جمعیت تحت پوشش بیمه‌های بازنشستگی بوده‌اند[۱]. بخش مهمی از این دستاورد مرهون آن است که ۹۵ درصد مزد و حقوق‌بگیران تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار دارند.

بدین ترتیب حدود ۲۵ درصد جمعیت کشور تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار ندارند. درواقع ۵۰ درصد شاغلان غیر مزد و حقوق‌بگیر همچنان پوشش بیمه‌ای ندارند. این جمعیت ۵/۲ میلیون نفری عمدتاً در بخش کشاورزی و مابقی در بخش‌های غیر

---

۱. مستخرج از: معاونت رفاه اجتماعی (۱۳۹۶)، بحران صندوق‌های بازنشستگی، علت وضع موجود و ضرورت اصلاح، جدول شماره ص ۱۶.

رسمی اقتصاد، واحدهای کوچک صنفی یا به‌صورت کارفرمایی و خویش فرمایی‌اند که ویژگی‌های شغلی آنان با ضوابط بیمه‌های اجباری و اختیاری منطبق نیست (همان‌جا، ص ۱۵ و ۱۶).

به هر حال باید اذعان کرد که میزان پوشش بیمه‌های اجتماعی در ایران با توجه به سطح درآمد سرانه آن در مقایسه با کشورهای مشابه بالا است. هرچند افزایش رشد اقتصادی و کاهش بیکاری و فقر اقتصادی و اصلاح نظام بازنشستگی می‌تواند در افزایش پوشش بیمه‌ای تأثیرگذار باشد؛ اما نباید از نقش برنامه‌های حمایتی دولت از افراد تهیدست کهن‌سال در تضمین درآمد کافی در دوران پیری و ناتوانی غفلت شود.

تحقیقات موجود گویای آن است که دو جنبه از کسورات بیمه‌ای بر پوشش بیمه بازنشستگی تأثیرگذار است: الف) نرخ کسورات بیمه‌ای ب) تخصیص آن به طرح‌های مزیای معین و حق بیمه معین. نرخ بالای کسورات حق بیمه در هرگونه طرح بازنشستگی اثر منفی بر پوشش بیمه‌ای خواهد داشت. این پدیده نه‌تنها بدان سبب رخ می‌دهد که با افزایش کسورات بیمه‌ای، بازدهی آن کاهش می‌یابد، بلکه وقتی‌که نرخ پس‌انداز اجباری در مقایسه با ترجیحات فردی بیش از حد بالا باشد، رفاه این دسته از افراد با عضویت در صندوق بازنشستگی کاهش می‌یابد. بالاخره برخی از افراد با محدودیت نقدینگی مواجه می‌شوند و نمی‌توانند حق بیمه خود را بپردازند. همچنین شواهدی وجود دارد که به ازای نرخ معینی از کسور بازنشستگی و نرخ بازدهی، با حرکت از طرح‌های مزایای معین به حق بیمه معین احتمال مشارکت در طرح بازنشستگی افزایش می‌یابد. این بدان معنی است که انتظارات افراد در مورد نرخ‌های بازده سیستم حق بیمه معین، بالاتر است. دلیل این امر می‌تواند ناشی از ارتباط شفاف کسورات بیمه‌پرداز و مزایای مستمری و عدم قطعیت سیاسی کمتر این سیستم باشد.

در مورد ایران باید گفت با کاهش نرخ کسورات و اجرای برنامه اصلاحات بازنشستگی که توازن بهتری میان طرح‌های اجباری و اختیاری برقرار می‌کند، می‌توان به پوشش بالاتری دست یافت. اگر سیستم مزیای معین حفظ شود، محاسبه مستمری بازنشستگی بر

اساس دستمزد دوران کار نیز انگیزه گریز از پرداخت کسورات را کاهش خواهد داد.

در آینده چالش اصلی عبارت خواهد بود از کاهش نرخ بیکاری و کاهش اندازه بخش غیر رسمی اقتصاد. مطابق پیش‌بینی برنامه ششم توسعه، جمعیت ایران در سال ۱۴۰۰ به ۸۵/۳ میلیون نفر افزایش خواهد یافت. که حدود ۵۸/۹ میلیون نفر آن یا ۶۹/۲ درصد در سن کار (۱۵ تا ۶۴ سال) خواهد بود. در این مدت مطابق مفروضات برنامه ششم، جمعیت فعال کشور حدود ۴/۷ میلیون نفر افزایش خواهد یافت. مطالعات ما بیانگر آن است که نرخ رشد اقتصادی ۸ درصد در سال در برنامه ششم محقق نخواهد شد. با فرض تحقق رشد اقتصادی ۵/۵ درصد در سال و کشش اشتغال به میزان ۰/۴۹، انتظار می‌رود نرخ بیکاری به حدود ۱۵/۶ درصد افزایش یابد[۱]. گفتنی است که در این سناریو هرچند نرخ مشارکت نیروی کار افزایش خواهد یافت، اما در مقایسه با متوسط جهانی همچنان بسیار پایین‌تر خواهد بود و بدین ترتیب نسبت وابستگی جمعیت به نیروی کار شاغل افزایش خواهد یافت.

نکته دیگر این است که با مشارکت اندک زنان در نیروی کار و کاهش عمومیت ازدواج و بالا رفتن نرخ طلاق، انتظار می‌رود سهم زنان سرپرست خانوار در کل جمعیت افزایش یابد. این افراد به دلیل نداشتن اشتغال مشمول بیمه‌های اجتماعی نخواهند شد.

---

۱. هادی زنوز، بهروز و برمکی افشین (۱۳۹۶)؛ مطالعه بازار کار ایران، جلد اول، مطالعه اشتغال و بیکاری در ایران به منظور تسهیل سیاست‌گذاری در حوزه تأمین اجتماعی و بازار کار، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (گزارش در دست چاپ).

فهرست منابع فصل پنجم

- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
- قانون برنامه ششم توسعه
- گرجی پور، اسماعیل (۱۳۹۵)، اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی (۱۳۹۶)، بحران صندوق‌های بازنشستگی، علت وضوع موجود و ضرورت اصلاح آن،
- هادی زنوز، بهروز و برمکی، افشین (۱۳۹۶)، مطالعه بازار کار ایران، جلد اول، مطالعه اشتغال و بیکاری در ایران به‌منظور تسهیل سیاست‌گذاری در حوزه تأمین اجتماعی و بازار کار، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (گزارش در دست چاپ).

A Study On Pension Funds in Iran; With Reference to Social Security Organization and Civil Servants Pension Fund

Behrooz Hadi Zonooz

Tarh-e-naghd

2018

طرح نقد

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین نهادهای موجود در نظام بیمه‌های اجتماعی کشورند. موضوع اصلی این کتاب، مطالعه نحوه شکل‌گیری و تحول این دو صندوق از بدو تأسیس تا سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی تحول وضعیت آنها در آینده با توجه به چالش‌های موجود و پیش روی این صندوق‌ها و محاسبات بیمه‌ای انجام‌شده در مورد این دو صندوق است. در کشور ما آشنایی با تمدن صنعتی، با تأخیر و در نیمه دوم سده نوزدهم میلادی رخ داد. اما پس از افت و خیزهای فراوان، پس از جنگ جهانی دوم و با تقویت اتحادیه‌های کارگری، دولت قوانین کار و تأمین اجتماعی کارگران را وضع کرد و درنهایت در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، تلاش‌های دولت در زمینه تأمین اجتماعی و توجه به رفاه اجتماعی، شکلی نظام‌مند و متمرکز به خود گرفت.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن‌ماه ۱۳۵۷ و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، توجه به رفاه اجتماعی و فقرزدایی از جامعه به دغدغه اصلی دولتمردان جدید تبدیل شد. گفتنی است به‌رغم نیت خیر مسئولان امر در راستای گسترش خدمات تأمین اجتماعی به وسیع‌ترین بخش‌های جامعه، به دلایل مختلف این صندوق‌ها دچار بی‌تعادلی در منابع و مصارف خود شدند؛ به‌نحوی‌که امروزه دیگر ادامه حیات آنها در چارچوب سیاست‌های گذشته متصور نیست.

امروزه یکی از مشغله‌های مهم دولت و مدیران سازمان‌های بیمه‌ای کشور، یافتن راه‌حل‌هایی برای خروج از دام تنگنای مالی صندوق‌هاست. هرچند دولت و مجلس در برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، سیاست‌هایی را در راستای حل این معضل پیچیده ملی اتخاذ کرده‌اند، به شفای عاجل بیماری این نهادها که به سنین کهن‌سالی پای گذاشته‌اند، چندان امیدی نیست؛ از این‌رو در این کتاب و در پرتو تجارب ملی و جهانی به ارائه راهبردهای دیگری برای اصلاح صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و سازمان تأمین اجتماعی اشاره شده است.

978-600-8582-18-2