

تحلیل اقتصادی قوانین حاکم بر صندوق‌های مستمری

مجتبی قاسمی^۱

۱- مقدمه



دو هدف اصلی ایجاد سیستم‌های مستمری هموارکردن مصرف و پوشش ریسک عمر طولانی مشترکین و افراد خانواده آنها است. قوانین حوزه مستمری نیز باید

در همین راستا تدوین گردند تا بتوانند پایداری سیستم را تضمین کنند. این گزارش به معرفی تحلیل اقتصادی قوانین مستمری پرداخته و به طور خاص قانون مستمری حمایت از فرزندان اناث را به طور خاص مورد تحلیل قرار می‌دهد. ادامه گزارش به صورت زیر خواهد بود: بخش دوم به معرفی مختصر تحلیل اقتصادی حقوق می‌پردازد. بخش سوم مختصراً به معرفی صندوق بازنشستگی کشوری می‌پردازد. بخش چهارم تحلیل اقتصادی حقوق را در حوزه قوانین مستمری به کار می‌گیرد و به طور خاص قانون حمایت از فرزندان اناث را مورد موشکافی قرار می‌دهد. بخش نهایی نیز به جمع‌بندی می‌پردازد.

۲- تحلیل اقتصادی حقوق

دانش حقوق به طور سنتی به شناخت قواعد رسمی حاکم بر روابط افراد و سازمان‌ها و تعیین حقوق و تکالیف افراد اطلاق می‌شود. توجه به رابطه‌ی بین اقتصاد و حقوق از دو قرن پیش مورد توجه و مطالعه دانشمندان علم اقتصاد قرار گرفته است. این مطالعات در نیمه دوم قرن بیستم دچار تحول عمده‌ای شده و عملاً به صورت یک رشته مطالعه‌ای جدید در بین اقتصاددانان و حقوقدانان مطرح شده است. "حقوق و اقتصاد"^۲ در واقع ریشه در خاستگاه فکری مکتب واقع‌گرایی^۳ در حقوق دارد که در مقابل مکتب شکل‌گرایی^۴ شکل گرفته است.^۵ هر چند به باور اکسبوری^۶ (۱۹۹۵) حقوق و اقتصاد را نباید زاده مستقیم مکتب واقع‌گرایی در آمریکا تلقی کرد. وی معتقد است هر

^۱ استادیار "حقوق و اقتصاد" دانشگاه شهید بهشتی

^۲ Law and Economics

^۳ Legal Realism

^۴ Legal Formalism

^۵ برای جزئیات بیشتر در مورد مبانی نظری تحلیل اقتصادی حقوق نگاه کنید به بابایی (۱۳۸۶).

^۶ Duxbury

موسسه حسابرسی صندوق

چند مکتب واقع‌گرایی در حقوق معتقد به بکارگیری سایر علوم اجتماعی و مطالعات تجربی برای درک بهتر قواعد حقوقی است اما پژوهشگران حوزه "حقوق و اقتصاد" عملگراتر بوده و به طور مشخص علم اقتصاد را به عنوان ابزار اصلی برای رسیدن به این هدف انتخاب کرده‌اند. "حقوق و اقتصاد" یا به عبارت دقیق‌تر "تحلیل اقتصادی حقوق"^۷ در حال حاضر یکی از شناخته‌شده‌ترین و کاربردی‌ترین مطالعات میان رشته‌ای است که روز به روز جایگاهش در محافل آکادمیک و سیاستگذاری پررنگ‌تر می‌شود که حاکی از اهمیت و جایگاه آن در تدوین قوانین کاراتر و در نهایت افزایش رفاه جوامع است. "حقوق و اقتصاد" مدرن قدمتی بیش از ۷۰ سال در دنیا نداشته و مهد آن کشور آمریکا و به طور خاص دانشگاه‌های شیکاگو^۸ و یل^۹ بوده است. امروزه اقتصاددانان و حقوقدانان در کشورهای مختلف در سرتاسر جهان بخش قابل توجهی از زمان و انرژی خود را به پژوهش در این شاخه علمی و توسعه آن اختصاص می‌دهند. تحلیل اقتصادی حقوق در واقع کاربرد تئوری‌های علم اقتصاد، به ویژه اقتصاد خرد^{۱۰} و اقتصاد رفاه^{۱۱}، و روش‌های اقتصادسنجی به منظور بررسی و تحلیل شکل‌گیری نهادها و قواعد حقوقی و تأثیرات آنها بر جامعه است. جریان اصلی در تحلیل اقتصادی حقوق بر مبنای تئوری انتخاب عقلایی^{۱۲} واقع شده است که در آن افراد بر اساس اصل حداکثرسازی به مکانیسم‌های انگیزشی حاصل از قواعد حقوقی پاسخ می‌دهند. البته در جریان تکامل تحلیل اقتصادی حقوق و با الهام از نقدهای صورت گرفته به تئوری انتخاب عقلایی، رویکردهای دیگری از جمله "تحلیل رفتاری حقوق و اقتصاد"^{۱۳} که در واقع به کارگیری تئوری "اقتصاد رفتاری"^{۱۴} در تحلیل قواعد حقوقی است نیز در این مطالعه میان رشته‌ای شکل گرفته است.

تحلیل اقتصادی حقوق همان طور که پیشتر نیز اشاره شد کاربرد تئوری‌های علم اقتصاد به ویژه اقتصاد خرد و اقتصاد رفاه در تحلیل قواعد حقوقی است. تحلیل اقتصادی حقوق به طور خاص به دنبال پاسخگویی به سوالات زیر است: قواعد حقوقی با مکانیسم انگیزشی که ایجاد می‌کنند چه تأثیری بر رفتار افراد و بنگاه‌ها خواهند داشت؟ تحلیل صورت گرفته برای پاسخ به این سوال مشخصاً تئوری‌های اقتصاد خرد را به کار می‌گیرد تا به تبیین رفتار

^۷ Economic Analysis of Law^۸ University of Chicago^۹ Yale University^{۱۰} Microeconomics^{۱۱} Welfare Economics^{۱۲} Rational Choice^{۱۳} Behavioral Law and Economics^{۱۴} Behavioral Economics

افراد و بنگاهها در مواجهه با مکانیسم‌های انگیزشی حاصل از قواعد حقوقی پردازد. آیا پاسخ داده شده توسط افراد و بنگاهها در مواجهه با یک قاعده حقوقی خاص^{۱۵} به لحاظ اجتماعی مطلوب است؟ در اینجا تئوری‌های اقتصاد رفاه به کار گرفته می‌شوند تا به بررسی و تبیین تأثیرات اجتماعی حاصل از یک قاعده حقوقی خاص^{۱۶} پردازند. تحلیل هزینه-فایده^{۱۷} ابزار اصلی در این راستا خواهد بود.

- چه قواعد حقوقی باید در یک جامعه حکمفرما باشند؟ آیا قوانین موجود از کارایی کافی برخوردار هستند؟ در صورت منفی بودن پاسخ، قانون و یا قوانین مورد نظر چگونه باید اصلاح گردند؟ پاسخ به این سوال که از برآیند پاسخ به دو سوال قبلی حاصل می‌شود، چالش برانگیزترین بخش از تحلیل اقتصادی حقوق است. در صورت وجود و تدوام یک قانون ناکارآمد، از ادبیات اقتصاد سیاسی^{۱۸} بهره گرفته می‌شود تا با شناسایی گروه‌های ذینفع و قدرت چانه زنی آنها به بررسی و تبیین وجود و تدوام آن پرداخته شود.

پاسخ به دو سوال نخست در حوزه اقتصاد اثباتی^{۱۹} هستند، حال آنکه پاسخ به سوال سوم در حوزه اقتصاد هنجاری^{۲۰} قرار می‌گیرد که قضاوت‌های ارزشی در آن نقش بسزایی دارند. همان طور که از سوالات بالا پیداست "مکانیسم انگیزشی" و "کارایی" کلیدواژه‌های تحلیل اقتصادی حقوق هستند. به طور خلاصه تحلیل اقتصادی حقوق به کارگیری روشها و تئوریهای علم اقتصاد، عمدتاً اقتصاد خرد، اقتصاد رفاه، اقتصاد سیاسی و مطالعات تجربی حقوق^{۲۱} با کمک روشهای اقتصادسنجی است تا بتواند پاسخی برای سوالات بالا ارائه دهد. این شیوه تفکر قابل کاربرد در مورد تمام قواعد حقوقی در زمینه‌های مختلف از جمله "حقوق قراردادها"^{۲۲}، "قوانین جزایی"^{۲۳}،

^{۱۵} Cost-Benefit Analysis

^{۱۶} Political Economy

^{۱۷} Positive Economics

^{۱۸} Normative Economics

^{۱۹} Empirical Legal Studies

^{۲۰} Contract Law

^{۲۱} Criminal Law

قوانین اجرایی^{۲۲} و است^{۲۳}.

۳- صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی کشوری با بیش از ۱.۱ میلیون نفر مشترک شاغل و نزدیک به ۱.۳ میلیون نفر مشترک مستمری بگیر (بازنشسته، از کار افتاده و بازنمانده) در سال ۱۳۹۴ پس از صندوق تامین اجتماعی بزرگترین صندوق مستمری در کشور است که اکثر اعضاء آن کارکنان آموزش و پرورش هستند. کارکنان برخی از دستگاه های دولتی، اعضاء هیئت علمی و قضات نیز مشترک این صندوق هستند. سیستم صندوق نیز از نوع DB-PAYG^{۲۴} است که در آن مزایای مستمری بر اساس متوسط حقوق سال های پایانی اشتغال محاسبه شده و مزایای پرداختی به مستمری بگیران از محل کسورات دریافتی از شاغلین و درآمدهای حاصل از سرمایه گذاری های صورت گرفته یا دارایی های صندوق تامین مالی گردد. بنابراین یک ارتباط بین نسلی در این صندوق وجود دارد.

همان طور که مشخص است نسبت پشتیبانی صندوق که به صورت نسبت تعداد مشترکین شاغل به تعداد مشترکین مستمری بگیر تعریف می شود کمتر از یک بوده که به معنای وضعیت بسیار بحرانی در این صندوق است (نگاه کنید به شکل ۱). در واقع این صندوق عملاً ورشکسته بوده و بخش عمده ای از منابع مالی خود را از طریق اعتبارات دریافتی از دولت تامین می کند. جدول ۱ خلاصه ای از وضعیت هزینه ها و درآمدهای صندوق را طی سالهای ۹۴-۱۳۸۶ نشان می دهد. همان طور که مشاهده می شود وابستگی صندوق به کمک های دولت از ۴۲ درصد در سال ۱۳۸۶ به حدود ۷۵ درصد در سال ۱۳۹۴ رسیده است. با توجه به بسته بودن صندوق (ورود تعداد بسیار کمی از مشترکین شاغل جدید به صندوق) و افزایش تعداد بازتشتگان در سال های پیش رو انتظار می رود روند افزایش وابستگی به کمک های دولت در سال های آتی نیز ادامه داشته باشد. شکل ۲ روند میزان اعتبارات دریافتی از دولت توسط صندوق را نشان می دهد. شکل ۳ نیز نحوه تامین مالی هزینه های صندوق را طی

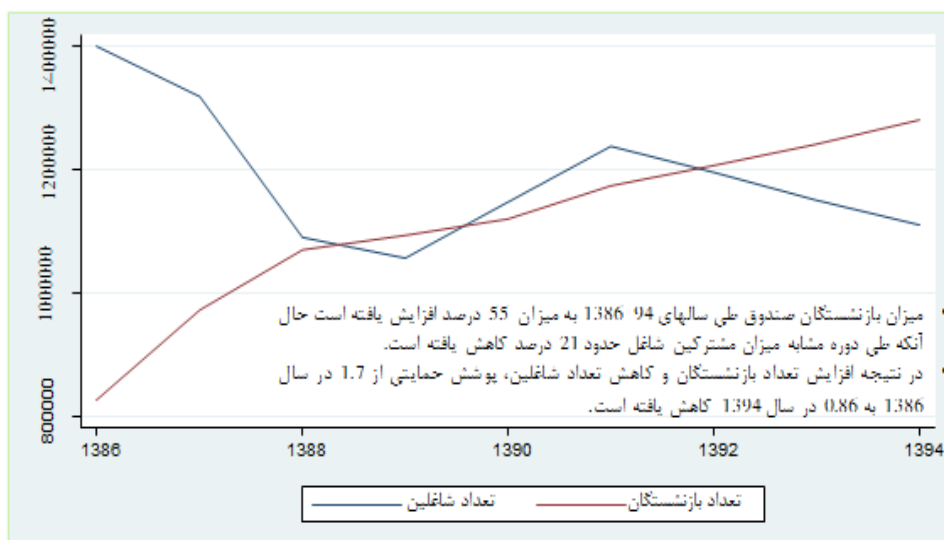
^{۲۲} Administrative Law

^{۲۳} برای جزئیات بیشتر در مورد تحلیل اقتصادی حقوق برای مثال نگاه کنید به کوتر و یولن (۲۰۰۶) و فریدمن (۲۰۰۲).

^{۲۴} Defined Benefits (DB) - Pay AS You Go (PAYG).

پاییز ۱۳۹۴

سالهای ۹۴-۱۳۸۶ نشان می دهد.

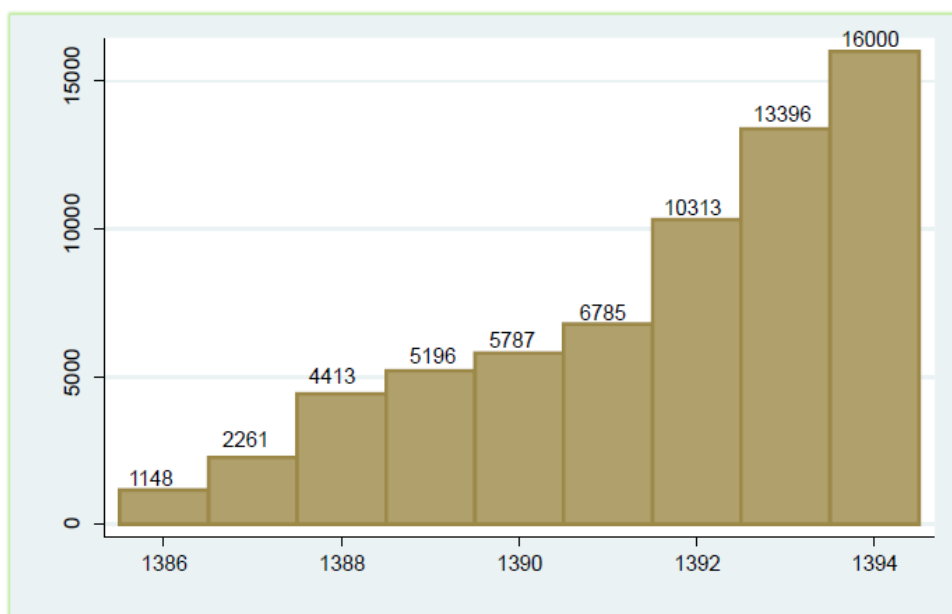


شکل ۱- روند تعداد بازنشستگان و شاغلین صندوق بازنشستگی کشوری طی سالهای ۹۴-۱۳۸۶

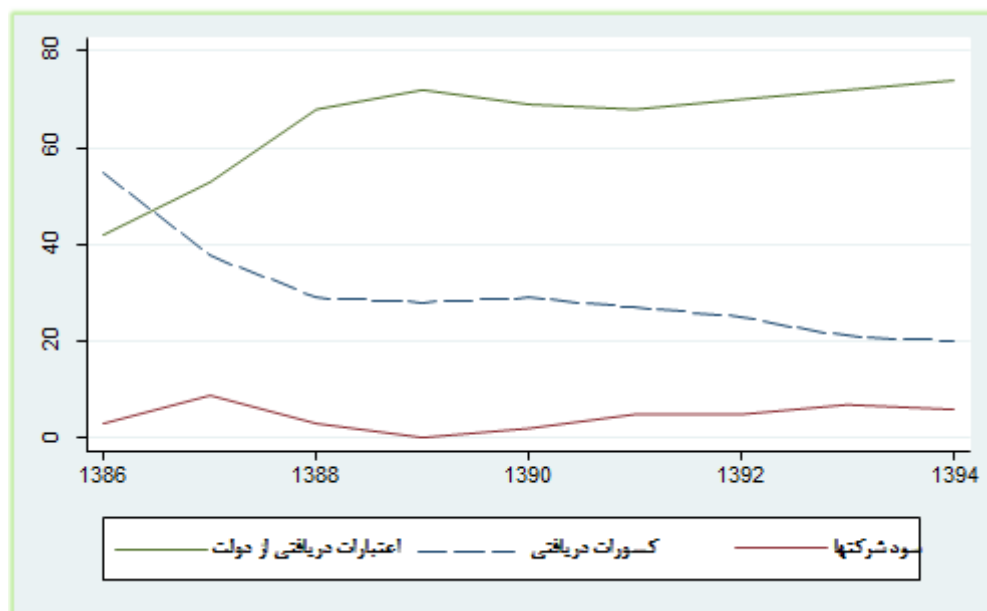
جدول ۱- خلاصه ای از وضعیت درآمدها و هزینه های صندوق طی سال های ۹۴-۱۳۸۶ (میلیارد تومان)

سال	اعتبار مصوب از دولت (مرحله اول)	اعتبار مصوب از دولت (مرحله دوم)	جمع کل اعتبارات دریافتی از دولت	درآمد حاصل از کسورات دریافتی از مشترکین شاغل	درآمد حاصل از سود سهام شرکتها	مجموع منابع داخلی صندوق (کسورات+سود شرکتها)	مجموع هزینه های صندوق	سهم درآمد حاصل از کسورات در تامین هزینه ها (درصد)	سهم درآمد حاصل از سود شرکتها در تامین هزینه ها (درصد)	سهم کمک های دولت در تامین هزینه ها (درصد)
۱۳۸۶	۶۸۷	۴۶۱	۱۱۴۸	۱۵۲۰	۹۳/۵	۱۶۱۳	۲۷۶۱	۵۵	۳	۴۲
۱۳۸۷	۱۲۹۷	۹۶۳	۲۲۶۱	۱۶۳۵	۳۸۹	۲۰۲۴	۴۲۸۵	۳۸	۹	۵۳
۱۳۸۸	۴۱۵۸	۲۵۵۰	۴۴۱۳	۱۸۳۷	۱۷۲	۲۰۰۹	۶۴۲۲	۲۹	۳	۶۸
۱۳۸۹	۴۹۱۵	۲۸۰۸	۵۱۹۶	۲۰۲۹	۷/۳	۲۰۳۷	۷۲۳۲	۲۸	۰	۷۲
۱۳۹۰	۵۶۷۳	۱۱۳	۵۷۸۷	۲۴۳۷	۱۴۷	۲۵۸۴	۸۳۷۱	۲۹	۲	۶۹
۱۳۹۱	۶۷۵۴	۳۰	۶۷۸۵	۲۶۹۹	۴۸۱	۳۱۸۰	۹۹۶۵	۲۷	۵	۶۸
۱۳۹۲	۹۸۲۴	۴۹۰	۱۰۳۱۳	۳۶۴۲	۸۰۵	۴۴۴۷	۱۴۷۶۱	۲۵	۵	۷۰
۱۳۹۳	۱۱۲۲۶	۲۱۷۰	۱۳۳۹۶	۳۹۹۹	۱۲۶۴	۵۲۶۴	۱۸۶۶۰	۲۱	۷	۷۲
۱۳۹۴	۱۳۰۰۰	۳۰۰۰	۱۶۰۰۰	۴۳۵۰	۱۲۰۰	۵۵۵۰	۲۱۵۵۰	۲۰	۶	۷۴

موسسه حسابرسی صندوق



شکل ۲- روند اعتبارات دریافتی از دولت توسط صندوق طی سالهای ۹۴-۱۳۸۶ (میلیارد تومان)



شکل ۳- روند نحوه تامین مالی هزینه های صندوق بازنشستگی کشوری طی سالهای ۹۴-۱۳۸۶

۴- تحلیل اقتصادی قوانین حوزه مستمری: قانون حمایت از فرزندان اناث

همان طور که اشاره شد، تحلیل اقتصادی قانون با بررسی مکانیسم انگیزشی ایجاد شده توسط یک قانون مشخص و پاسخ عوامل اقتصادی مربوطه به این قانون (در اینجا فرزندان اناث) به بررسی پیامدهای اقتصادی و اجتماعی یک قانون می‌پردازد. در نهایت این پیامدها از منظر کارایی مورد واکاوی قرار می‌گیرند. دغدغه دیگر در تحلیل اقتصادی اثرات توزیعی یک قانون مشخص است. در نهایت، چالش برانگیزترین بخش تحلیل اقتصادی حقوق، تحلیل هنجاری است که حکم به ادامه و یا اصلاح یک قانون مشخص می‌دهد. دو هدف اصلی سیستم-های مستمری هموارسازی مصرف^{۲۵} و پوشش ریسک عمر طولانی^{۲۶} برای مشترکین و اعضاء خانواده‌های آنها است. قوانین مستمری نیز باید در راستای تامین این اهداف اصلی تدوین گردند. در تمام کشورهای جهان حمایت از فرزندان اناث تا سن مشخصی صورت می‌گیرد تا اطمینان حاصل شود که فرد توانایی تامین هزینه‌های خود را از طریق کار کردن یا ازدواج داراست. طبق بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل سیزدهم مربوط به تامین اجتماعی) مصوب سال ۱۳۸۶، فرزندان اناث مشروط بر آن که ورثه قانونی باشند، در صورت نداشتن **شغل یا شوهر** می‌توانند به صورت **مادام‌العمر** از کمک هزینه اولاد، بیمه و یا مستمری والدین خود استفاده کنند^{۲۷}. حال آنکه فرزندان ذکور مشروط بر آنکه ورثه قانونی باشند تا بیست سالگی و در صورت اشتغال به تحصیلات دانشگاهی تا بیست و پنج سالگی می‌توانند از مزایای فوق‌الذکر استفاده کنند. در حال حاضر این قانون در صندوق بازنشستگی کشوری اعمال می‌شود. هدف این گزارش کوتاه تحلیل اقتصادی قانون مذکور جهت تبیین جنبه‌های مختلف آن است تا به دست‌اندرکاران و قانونگذاران کمک کند جهت اصلاح این قانون تصمیم‌گیری کنند.

همان طور که اشاره شد، فرزندان اناث مشروط بر ورثه قانونی بودن، در صورت نداشتن شغل یا شوهر می‌توانند مادام‌العمر از مستمری والدین خود استفاده کنند. این قانون در حال حاضر در صندوق بازنشستگی کشوری اعمال می‌شود. فرزندان اناث در گروه‌های مختلف سنی می‌توانند واکنش‌های متفاوتی به این قانون داشته باشند. دختران

^{۲۵} Consumption Smoothing

^{۲۶} Longevity Risk Coverage

^{۲۷} به نظر می‌رسد در اصل متن قانون به طرز ناشیانه‌ای از *یا* به جای *و* استفاده شده است. در این حالت حتی دخترانی که شوهر دارند ولی شغل ندارند نیز می‌توانند از مستمری والدین خود استفاده کنند. خوشبختانه در عمل در صورت نداشتن شغل و شوهر اعمال می‌شود.

موسسه حسابرسی صندوق

مشمول جوان که در سن کار و ازدواج قرار دارند، می‌دانند که یافتن شغل یا شوهر آنها را از مستمری محروم خواهد کرد و بنابراین در تلاش‌های خود برای یافتن شغل یا ازدواج تجدید نظر خواهند کرد و در صورت تمایل به داشتن شغل یا شوهر به بازارهای غیررسمی رو خواهند آورد. دختران مشمولی که شغل یا شوهر دارند، در تصمیم خود برای رها کردن شغل یا جدایی از همسرشان دغدغه کمتری خواهند داشت. در این مورد با کاهش هزینه‌های طلاق و بیکاری، احتمال طلاق و بیکاری برای این گروه نیز افزایش خواهد یافت. می‌توان دختران مشمولی را نیز تصور کرد که طی یک بازی برد-برد طلاق صوری با شوهرانشان سعی خواهند کرد از این امتیاز حداکثر استفاده را ببرند. بنابراین به نظر می‌رسد که مکانیسم انگیزشی ایجاد شده توسط این بند قانونی در جهتی عمل خواهد کرد که هزینه‌های اجتماعی به صورت افزایش طلاق، افزایش بیکاری و یا افزایش بازارهای غیررسمی کار و ازدواج را به همراه خواهد داشت. گروهی دیگر از مشمولین نیز وجود دارند که به دلیل سن بالا در معرض هیچ یک از پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی فوق‌الذکر قرار ندارند. از قضا درصد بالایی از دخترانی که امروزه از این قانون بهره‌مند هستند در این گروه سوم جای می‌گیرند. علاوه بر هزینه‌های اجتماعی که در بالا اشاره شد، نکته مهم در این جا این است که مستمری پرداخت شده به این دختران از کدام محل تامین مالی می‌شود و آیا با عدالت اقتصادی و اجتماعی سازگاری دارد؟

در سیستم‌های مستمری PAYG به دلیل وجود ارتباط بین‌النسلی مستمری پرداخت شده بر دوش نسل جوان است. در واقع یک قرارداد ضمنی اجتماعی بین‌النسلی وجود دارد که در آن نسل جوان فردا نیز همین پشتیبانی را از نسل پیر فردا (نسل جوان امروز) انجام خواهد داد. نکته مهم آن است که از نظر فنی صرف پرداخت ۳۰ سال حق بیمه توسط پدر یا مادر یک دختر به این معنا نیست که بتوان مادام‌العمر به فرزند دختر آنها مستمری پرداخت کرد. در واقع پدر یا مادر این دختر به ازای پرداخت مثلاً ۳۰ سال حق بیمه به اندازه‌ای برابر و یا حتی بیشتر به صورت مستمری بازنشستگی از سیستم در زمان حیات خود منابع دریافت کرده‌اند و پرداختی بیش از این به معنای باری اضافی بر دوش نسل جوان امروز است. در حال حاضر در صندوق بازنشستگی کشوری پرونده‌هایی را می‌توان یافت که در ازای مثلاً ۲۵ سال پرداخت حق بیمه بیش از ۴۰ سال است که در حال دریافت مستمری هستند که به معنای باری اضافی و غیرمنصفانه بر دوش نسل جوان است. در مورد صندوق بازنشستگی کشوری با توجه به این که ۷۵ درصد منابع صندوق از محل اعتبارات دولتی تامین می‌شود این پرداخت‌ها را می‌توان باری اضافی

بر دوش تمام کسانی دانست که از بودجه دولت سهمی دارند. البته ممکن است بیان شود که دولت در حال بازپرداخت بدهی گذشته خود به صندوق است (در واقع دولت بزرگترین کارفرما است که باید به صندوق حق بیمه پرداخت کند)، در این صورت این بار اضافی باز هم بر دوش نسل جوان خواهد بود و در اصل مسئله که این پرداخت ها باری اضافی است تغییری حاصل نمی شود و فقط توزیع آن متفاوت خواهد بود.

در واقع هیچ تفاوت بنیادی بین خانم ۷۰ ساله ی بدون شغل و شوهر که بر اساس این بند قانونی در حال حاضر مثلاً ماهی ۳ میلیون تومان مستمری دریافت می کند و خانم دیگری که با شرایط دقیقاً مشابه چیزی دریافت نمی کند وجود ندارد. پدر خانم اول زمانی مشترک صندوق بوده، حق بیمه پرداخت کرده و در زمان حیات خود به اندازه ای برابر و یا حتی بیشتر از پرداخت های خود، مستمری از صندوق دریافت کرده است. در واقع این پرداخت ها که در حال حاضر از محل بودجه عمومی صورت می گیرد نقض عدالت اقتصادی و اجتماعی است که این قانون به صورت رانت در اختیار گروه خاصی قرار داده است. تعداد پرونده هایی که به این ترتیب در صندوق بازنشستگی کشوری برای فرزندان اناث تک ورثه^{۲۸} برقرار است در سال ۱۳۸۲ نزدیک به ۱۹۰۰۰ بود که فقط ۹۰۵ پرونده (نزدیک به ۵ درصد) مربوط به دختران کمتر از ۲۵ سال (مورد معمول در کشورهای جهان) بوده است. تعداد این پرونده ها در سال ۱۳۹۴ به مرز ۳۷۰۰۰ پرونده رسیده است که حاکی از انتشار اطلاعات و آگاهی ذینفعان از این قانون بوده است که انتظار می رود این روند ادامه نیز داشته باشد که به معنای هزینه های اقتصادی و اجتماعی بیشتر برای این بند قانونی است. برآوردها حاکی از آن است که این بند قانونی صرف نظر از هزینه های اجتماعی آن، در حدود ۴۲۰ میلیارد تومان بار مالی در سال ۱۳۹۴ داشته باشد که تنها درصد کمی از آن هدفمند و سازگار با اهداف سیستم مستمری بوده است. اجرای این قانون از سال ۱۳۸۲ تا پایان سال ۱۳۹۳ بار مالی در حدود ۳۶۰۰ میلیارد تومان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۳ برای صندوق داشته است (البته بدون احتساب هزینه فرصت این پول). نکته اسف بار دیگر آن که امکان استفاده همزمان از مستمری هم پدر و هم مادر برای دختر مشمول نیز وجود

^{۲۸} در واقع ممکن است که حالتی وجود داشته باشد که دو خواهر به طور همزمان از این قانون بهره مند شوند که در این حالت مستمری پرداختی بین آنها به طور مساوی تقسیم می گردد.

موسسه حسابرسی صندوق

دارد. به عنوان مثال در سال ۱۳۸۸ تعداد ۵۰۹ پرونده وجود داشت که دختران تک ورثه همزمان مستمری پدر و مادر خود را دریافت می کردند.

۵- جمع بندی

با توجه به هزینه های اجتماعی و اقتصادی که این بند قانونی بر جامعه تحمیل می کند و با توجه به روند افزایشی قابل توجه در تعداد پرونده هایی که با این بند قانونی برقرار می شوند که به معنای افزایش هزینه های مذکور است، اصلاح این قانون یک ضرورت اجتناب ناپذیر است. اگر دولت قصد حمایت از دختران بدون شغل و شوهر را دارد (هر چند چنین حمایتی با توجه به مکانیسم انگیزشی آن هزینه های اجتماعی و اقتصادی بر جامعه تحمیل می کند و اصل چنین حمایتی به نظر نمی رسد توجیه اقتصادی داشته باشد)، اولاً این حمایت باید تمام دختران ایرانی مشمول را در برگیرد و ثانیاً از محل درآمدهای عمومی و در قالب سازمانی دیگر نه صندوق بازنشستگی کشوری انجام شود. این حمایت تبعیض آمیز از برخی از این دختران از کانال صندوق بازنشستگی کشوری، نه تنها هزینه های اقتصادی و اجتماعی بر جامعه تحمیل می کند، بلکه عدالت اقتصادی و اجتماعی را نیز مختل می کند. در تمام کشورهای جهان حمایت از فرزندان اناث تا سن مشخصی صورت می گیرد تا آنها بتوانند شرایط تامین مالی خود را از طریق کار یا ازدواج کسب نمایند. جدول ۱ نحوه حمایت از فرزندان اناث را در کشورهای منتخب نشان می دهد. همان طور که مشاهده می شود نه تنها تا سقف سنی مشخصی از دختران مشمول حمایت صورت می گیرد بلکه فقط بخشی از مستمری به مشمولین پرداخت می شود نه تمام آن. در اکثر کشورها تمام مستمری نیز به بازمانده دختر پرداخت نمی شود و فقط حدود ۵۰ تا ۷۰ درصد مستمری به بازمانده تعلق می گیرد در واقع حمایتی فراتر از این در راستای اهداف هیچ صندوق مستمری نیست. بنابراین پیشنهاد می گردد فقط از دختران تا سن مشخصی مثلاً حداکثر ۳۰ سال حمایت صورت گرفته و تنها بخشی از این مستمری به مشمولین تعلق گیرد نه تمام آن. با توجه به شرایط خاص صندوق، حتی اصلاح دامنه پوشش این قانون (گذاشتن سقف سنی برای دختران) و پرداخت ۱۰۰ درصد مستمری به فرزند اناث را می توان گامی مهم در کارا کردن صندوق مستمری و اجرای عدالت اقتصادی و اجتماعی قلمداد کرد.