گروه مطالعاتی رفاه و تأمین اجتماعی

صندوق بازنشستگی کشوری: تاریخچه و عملکرد

۷۷

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۳۹۹

به نام آنکه جان را فکرت آموخت

صندوق بازنشستگی کشوری: تاریخچه و عملکرد

تهیه کنندگان:
فرهاد بزرافکن
حمید گُماری

گروه مطالعاتی رفاه و تأمین اجتماعی
موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»
۱۳۹۹

صندوق بازنشستگی کشوری: تاریخچه و عملکرد

تهیه‌کنندگان: فرهاد بزرافکن و حمید گُماری
نوبت چاپ: اول ۱۳۹۹
شماره مسلسل: ۷۷
کد گزارش: ۹۹۲۰۳۰۰۴۹
تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۰۲/۱۳

نشانی مؤسسه: تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴، واحد ۱۰۱ کدپستی: ۱۹۳۴۶۱۳۷۸۱ تلفن: ۰۲۱-۲۲۷۰۳۴۶۵ دورنگار: ۰۲۱-۲۲۷۰۲۹۰۳
تارنما: www.saba-psi.ir پست الکترونیک: info@saba-psi.ir

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر برای موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

فهرست

خلاصه یافته‌ها ..... الف

مقدمه ۱

۱. تاریخچهٔ صندوق بازنشستگی تا به امروز ۳

۲. ساختار کنونی صندوق بازنشستگی کشوری ۶

۳. مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری ۶

۴. منابع درآمدی صندوق بازنشستگی کشوری ۷

۵. سازوکار پرداخت حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری ۸

۶. تعهدات و مزایای بلندمدت صندوق بازنشستگی کشوری ۱۱

۷. خدمات اجتماعی و رفاهی صندوق بازنشستگی کشوری ۲۵

۸. سهم صندوق بازنشستگی کشوری از بودجه رفاهی کشور ۲۸

۹. شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری ۲۹

۱۰. سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری ۳۷

جمع‌بندی ۳۹

منابع ۴۲

خلاصه یافته‌ها

صندوق بازنشستگی کشوری پس از سازمان تأمین اجتماعی بزرگ‌ترین صندوق بازنشستگی در ایران است که ۱۱.۳ درصد از بیمه‌شدگان در کشور را شامل می‌شود. این صندوق مختص کارکنان رسمی دولت است و رسالت قانونی در قبال بازنشستگی مشترکان دارد، اگرچه به مرور زمان و بنا به ضرورت‌ها و نیازهای این دست از بیمه‌شدگان وظایفی برای آن تعریف شده است. در ادامه به ویژگی‌های صندوق بازنشستگی کشوری خواهیم پرداخت:

- ساختار سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری به موجب حکم مادهٔ (۱۷) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مانند سایر صندوق‌های بیمه‌ای در ایران است. این صندوق متشکل از ۴ رکن هیئت امنا هیئت‌مدیره، مدیر عامل و هیئت نظارت است. براساس تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۹) صندوق بازنشستگی کشوری، صدور احکام اعضا و رئیس هیئت‌مدیره و مدیر عامل پس از طی مراحل مقرر بر عهدهٔ وزیر رفاه و تأمین اجتماعی (امروزه، تعاون، کار و رفاه اجتماعی) است. همچنین، به موجب بند «الف» قانون اصلاح مادهٔ (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی، عبارت «سازمان تأمین اجتماعی» به وزارت «رفاه و تأمین اجتماعی» اصلاح گردید.
- مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری عبارتند از: مستخدمان رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری؛ مستخدمان رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی

اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی؛ قضات قوه قضائیه و دادگستری مشمول مقررات استخدامی قضات؛ مستخدمین رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه مشمول مقررات استخدامی وزارت امور خارجه؛ مستخدمین ثابت شهرداری‌های سراسر کشور به جز شهرداری تهران؛ مستخدمین پیمانی دستگاه‌های اجرایی؛ خویش‌فرمایان (مستخدمین بازخریدی وزارت راه و ترابری سابق و مادهٔ (۱۴۷) قانون برنامهٔ چهارم توسعه).

- منابع درآمدی صندوق بازنشستگی کشوری عبارتند از: وجوه و دارایی‌های موجود و منافع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق؛ حق بیمه‌های دریافتی و دریافتنی شامل سهم بیمه‌شدگان، سهم کارفرمایان و دولت و مقرری ماه اول؛ وجوه حاصل از خسارات، جرائم و جزاهای نقدی موضوع قوانین و مقررات مربوطه یا احکام قطعی دادگاه‌ها؛ هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخل یا خارج کشور؛ بدهی‌ها، کمک‌ها و تعهدات قانونی دولت به صندوق؛ سایر منابعی که براساس مادهٔ (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و یا قوانین و مقررات مربوط به جذب از سوی صندوق باشد.
- نرخ حق بیمه برای مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری در حال حاضر ۹ درصد حق‌بیمه سهم کارمند و ۱۳.۵ درصد سهم کارفرما است. کارفرما در این صندوق همان دولت است.
- صندوق بازنشستگی کشوری به طور کلی دو دسته مزایا و تعهدات بلندمدت و کوتاه‌مدت ارائه می‌کند. مزایای بلندمدت شامل بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان (فوت) بوده و مزایای کوتاه‌مدت مشتمل بر کمک‌هزینهٔ بارداری و زایمان، کمک‌هزینهٔ ازدواج و کمک هزینهٔ عائله‌مندی است. در کنار این مزایا، صندوق بازنشستگی کشوری خدماتی مانند بیمهٔ تکمیلی، بیمهٔ عمر و حوادث، تورهای سیاحتی و زیارتی، خانه‌های امید، وام و ... به بازنشستگان ارائه می‌کند.

- بیمهٔ تکمیلی از ابتدا جزو وظایف ذاتی صندوق بازنشستگی کشوری نبوده، اما با تغییر اساسنامهٔ صندوق در سال ۱۳۸۷، ارائهٔ بیمهٔ تکمیلی به یکی از وظایف قانونی صندوق بازنشستگی کشوری تبدیل شد. طبق مادهٔ (۳) اساسنامهٔ صندوق بازنشستگی کشوری مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲، ارائهٔ «بیمه‌های تکمیلی و سایر تکالیف مقرر و حمایت‌های قانونی» از جمله موضوع فعالیت‌های صندوق هستند.
- صندوق بازنشستگی کشوری، به دلایل متعددی، در طول بیش از یک دههٔ گذشته، رفته رفته سهم بزرگ و بزرگ‌تری از کیک نظام رفاهی در ایران را به خود اختصاص داده است. این فرایند، در واقع، به معنای تضعیف شدن ماهیت بیمه‌ای صندوق بازنشستگی و وابستگی شدید به بودجهٔ تعریف‌شده تحت عنوان «امور رفاهی» (و در سطح بالاتر، وابستگی به بودجهٔ عمومی کشور) است. رصد این وابستگی در طول سال‌های گذشته به مراتب بیشتر از درصد رشد بودجهٔ امور رفاهی در بودجهٔ عمومی کشور بوده است. از اوایل دههٔ ۹۰، سهم صندوق بازنشستگی کشوری از فصل بودجهٔ امور رفاهی، اگرچه با نوساناتی، رفته رفته افزایش پیدا کرده است، به طوری که در سال ۱۳۸۷ این نسبت ۱۵.۷ درصد بوده و در سال ۱۳۹۸ به بیش از ۳۵ درصد از بودجهٔ امور رفاهی رسیده است.
- در سال ۱۳۵۷، نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری ۱۲.۶ بود که پس از انقلاب سیر نزولی پیدا کرده است. با این همه، در سال ۱۳۷۹ تعداد اعضای شاغل صندوق (کسورپرداز) ۱۵۱۰.۴ هزار نفر و تعداد مستمری‌بگیران اصلی صندوق (اعم از بازنشسته، ازکارافتاده، شاغل متوفی و بازنشسته متوفی)، جمعاً ۴۸۰.۳ هزار نفر می‌رسید؛ 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 منع استخدام در دستگاه‌های دولتی و قوانین

بازنشستگی زودهنگام زنان و مردان، این نسبت به سرعت کاهش یافت و در سال ۱۳۹۵ با اندکی افزایش نسبت به سال قبل از آن به ۰.۹۵ رسید. این نسبت در پایان پاییز سال ۱۳۹۸، به ۰.۷ رسید.

- براساس آخرین محاسبات در سال ۱۳۹۸، مشمولان مستمری‌بگیر صندوق بازنشستگی کشوری ۹۹ درصد حقوق مشمول کسور زمان اشتغال خود را دریافت می‌کنند (نرخ جایگزینی) و میانگین مدت پرداخت مستمری به طور متوسط ۲۷ سال است در صورتی که میانگین پرداخت کسور در زمان اشتغال ۲۹.۱۱ سال است.
- اگرچه کفایت مستمری بازنشستگان در صندوق بازنشستگی کشوری از ابتدای دهۀ ۸۰ همراه با نوساناتی بوده، با این حال، براساس سطح مستمری‌ها، تا سال ۱۳۹۵، روندی صعودی طی کرده است. این در سطح متوسط کشورهای OECD است. اما، سطح معیشت بازنشستگان زمانی آشکارتر می‌شود که وضعیت سطح دستمزد در زمان اشتغال افراد نیز مورد بررسی قرار گیرند. به طور متوسط، دستمزدها ۴۹.۱ درصد از هزینه‌های خانوار شاغلین صندوق بازنشستگی کشوری را پوشش می‌دهند که تفاوت قابل‌توجهی با سطح مستمری‌ها ندارد. این بدین معناست که به دلیل پایین بودن سطح دستمزدها، افراد به میزان کمتری می‌توانند برای دوران سالمندی پس‌انداز کنند و در نتیجه در دوران بازنشستگی، تکیۀ اصلی خانوارها برای تأمین معاش مستمری‌های بازنشستگی است. این در حالی است که بالا بودن سطح دستمزد نسبت به هزینه‌ها باعث می‌شود بخشی از دستمزدها به شیوه‌های مختلف (استفاده از طرح‌های بازنشستگی خصوصی، خرید و فروش سهام و اوراق بهادار، خرید مسکن و ...) پس‌انداز شده و بخشی از هزینه‌های دوران بازنشستگی پوشش داده شود.

مقدمه

صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان قدیمی‌ترین صندوق بازنشستگی در کشور شناخته می‌شود. تبار یا پیشینهٔ صندوق بازنشستگی کشوری را می‌توان مربوط به قانون «وظایف» سال ۱۲۸۷ شمسی دانست. با این حال، در این قانون اشاره‌ای به مقولهٔ بازنشستگی نشده بود بلکه هدف تأمین وراث کارمندان متوفای دولت بود و اساساً از ماهیت بیمه‌ای هم برخوردار نبود، چرا که پایه‌ای‌ترین مبنای شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی، یعنی پرداخت کسور بازنشستگی توسط کارکنان، در آن پیش‌بینی نشده بود. اما صندوق بازنشستگیِ مختص کارکنان دولت از زمان تصویب قانون استخدامی سال ۱۳۰۱ شکل رسمی‌تری به خود گرفت. در این قانون مقرر شده بود که ۵ درصد از مقرری ماهانهٔ مستخدمان دولت و همچنین مقرری ماه اول ورود به خدمت و مبلغ ماه اول اضافه مقرری‌هایی که بعدها به مستخدمان داده می‌شود، به صندوقی تحت عنوان «صندوق تقاعد و وظایف وراث مستخدمان»، تحویل گردد. نکتهٔ قابل‌توجه در این قانون این بود که سن بازنشستگی جباری ۷۰ سال پیش‌بینی شده بود. تا سال ۱۳۴۵ که قانون استخدام کشوری تصویب شد تغییراتی در این قانون نیز به وجود آمد.

امروزه، صندوق بازنشستگی کشوری تعهدات بلندمدت و کوتاه‌مدتی در قبال کارکنان بازنشستهٔ دولت بر عهده دارد. مزایای بازنشستگی، ازکارافتادگی و بازماندگی مزایای اصلی هستند که صندوق به صورت بلندمدت به بازنشستگان عرضه می‌دارد. به دلیل تنوع مشمولان

این صندوق، قوانین در این زمینه نیز مختلف بوده و در این زمینه قواعد یکسانی وجود ندارد که این خود تا حدی منشأ در قدرت چانه‌زنی گروه‌های متفاوت شغلی در زمان اشتغال دارد. اما نرخ حق‌بیمهٔ برای همهٔ گروه‌های شغلی یکسان است. در کنار این مزایای بلندمدت، صندوق مزایای کوتاه‌مدتی از جمله بیمهٔ عمر و حوادث، بیمه‌های تکمیلی، تورهای زیارتی و سیاحتی، خانه‌های امید و ... ارائه می‌کند. به جز بیمهٔ تکمیلیِ پیش‌بینی‌شده در آخرین اساسنامهٔ صندوق بازنشستگی کشوری (ماده ۳) در سال ۱۳۸۷، سایر مزایای کوتاه‌مدت جزو وظایف قانونی این صندوق نبوده و عرضهٔ آن‌ها عمدتاً برحسب ضرورت و یا مطالبات بازنشستگان بوده است.

گزارش پیش‌رو، به طور مختصر، به کارنامهٔ صندوق بازنشستگی کشوری از ابتدای تأسیس تاکنون می‌پردازد. برای این منظور، ابتدا تاریخچه‌ای از شکل‌گیری و تحولات نهادی و سازمانی صندوق بازنشستگی کشوری، و در ادامه، ساختار کنونی سازمانی، مشمولان این صندوق، منابع درآمدی، ساز و کار پرداخت حق بیمه و ارائهٔ مزایای بلندمدت و کوتاه‌مدت و همچنین خدمات اجتماعی و رفاهی ارائه‌شده به بازنشستگان مورد بررسی قرار گرفته است. در پایان، به شاخص‌های اصلی ارزیابی عملکرد صندوق با تأکید بر دو دههٔ گذشته پرداخته شد.

۱. تاریخچهٔ صندوق بازنشستگی تا به امروز

پس از برقراری حکومت مشروطه در ۱۴ مرداد ۱۲۸۵، نخستین بار قانون «وظایف» در ۱۰ ماده در تاریخ ۱۲۸۷/۲/۱ به تصویب رسید. هدف اساسی دولت از تصویب این قانون، تأمین بازماندگانِ کارکنان متوفای دولت بود. طبق این قانون، «وظیفه مرسومی است که به بازماندگان ارباب حقوق دیوانی از هر قبیل داده می‌شود». قانون وظایف دارای مشخصاتی بود که عبارت بودند از:

۱. در این قانون به موضوع بازنشستگی و بازنشستگان مطلقاً توجه نشده بود بلکه هدف تأمین وراث کارمندان متوفای دولت بود؛
۲. هر وزارتخانه مسئول محاسبه و صدور حکم و پرداخت «وظیفه» بازماندگان خود بوده و مرجع دیگری برای کار پیش‌بینی نشده بود؛
۳. «وظیفه» از محل درآمد عمومی پرداخت می‌شد و بابت آن کسوری در زمان اشتغال از مستخدم کسر نمی‌شد؛
۴. وظیفه برابر نصف «مرسوم» متوفی بود؛
۵. وظیفه بدون قید و شرط به وراث متوفی برای مدت ۱۵ سال پرداخت می‌شد؛
۶. وراث قانونی عبارت بودند از: پدر و مادر، عیال، اولاد و نوادگانی که تحت تکفل متوفی بودند، سهم اناث از «وظیفه» نصف سهم ذکور بود (بازیار، ۱۳۸۱).

قانون «وظایف» در سال ۱۲۸۹ مورد تجدیدنظر قرار گرفت و متمم آن از تصویب نمایندگان گذشت و سرانجام در «قانون استخدام کشوری» ۱۳۰۱ به طرز جامع‌تری مورد رسیدگی و تصمیم‌گیری واقع شد. با تصویب قانون «وظایف»، دولت در قبال کارکنان – فارغ از مرتبهٔ اداری و وابستگی‌های خاندانی و اشرافی و موقعیت سیاسی – مسئولیت پیدا کرد. کارکنان دولت، برابر این قانون، به طور یکسان و مساوی در قبال پیری و مرگ مورد حمایت قرار گرفتند (اکبری، ۱۳۹۵: ۲۰). طبق مادهٔ (۳) این قانون، «نصف بلاکسر مرسوم متوفی تا مدت پانزده سال درباره ورثه او برقرار می‌شود ... ». همچنین، طبق این قانون، پدر، مادر،

عیال، اولاد و نوادگانی که تحت تکفل مستخدم متوفی بودند، از نصف حقوق ماهانهٔ کارمند استفاده می‌کردند و سهم اناث از حقوق وظیفه معادل نصف سهم مذکور تعیین شده بود (هادی زنوز، ۱۳۹۶: ۱۱۹).

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 زمینهٔ تأمین اجتماعی کارکنان دولت دانست؛ زیرا در شرایطی که اصل استخدام و تعیین حقوق زمان اشتغال ضوابط قانونی نداشت و برای حقوق بازنشستگی و ازکارافتادگی نیز پیش‌بینی لازم به عمل نیامده بود، پرداخت حقوق وظیفه به وراث تنها قدمی برای تأمین کارکنان دولت بود.

در حقیقت، نخستین قانون‌گذاری در زمینهٔ تأمین اجتماعی کارکنان دولت به عنوان قسمتی از حقوق استخدامی و به منظور حمایت از آنان و وراث آنان در مقابل پیری و فوت و ازکارافتادگی در سال ۱۳۰۱ به تصویب رسید. ساماندهی دولت مدرن مستلزم استخدام نیروی کار متخصص در دستگاه‌های دولتی بود. وجود طرح بازنشستگی کارکنان دولت نیز می‌توانست جذب نیروی انسانی متخصص و تحصیل‌کرده را به مشاغل دولتی تسهیل کند و موجب امیدواری آنان به سرنوشت خویش شود. در حقیقت، می‌توان گفت ۲۲ آذر ۱۳۰۱ روز پیدایش نظام بازنشستگی در ایران است. قبل از آن در روابط استخدامی دولت و مستخدم حالتی که مستخدم بدون انجام دادن کار از حقوق یا مقرری بهره‌مند شود، وجود نداشت (همان، ص۱۲۱).

براساس فصل چهار و پنج «قانون استخدامی» ۱۳۰۱، دایره‌ای با عنوان «دایرهٔ تقاعد» در وزارت مالیهٔ وقت تشکیل و مأمور اجرای وظایف مربوط به بازنشستگی کارکنان دولت شد. این دایره ابتدا بخشی از اداره کل حسابداری وزارت مالیه بود، اما بعدها زیر نظر اداره کل کارگزینی آن وزارتخانه قرار گرفت (عظیمی، ۱۳۹۶: ۲۵). «قانون استخدام کشوری» مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ نقطهٔ عطف شکل‌گیری نظام بازنشستگی کارکنان دولتی است. به موجب مادهٔ (۷۰) این قانون، اداره کل بازنشستگی از وزارت دارایی جدا و تابع سازمان

تازه‌تأسیس «امور اداری و استخدامی کشور» شد. در رخداد بعدی، براساس اصلاحیهٔ مادهٔ «۷۰» قانون استخدام کشوری، از ابتدای سال ۱۳۵۴ سازمان بازنشستگی کشوری به صورت موسسه‌ای مستقل زیر نظر سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل درآمد. در ۱۱ اسفند ۱۳۷۸، زمانی که به منظور تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور، همسوئی نظام‌های مدیریتی با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت، تمرکز وظایف و فعالیت‌های مرتبط و پیوسته و متجانس با یکدیگر در امور برنامه‌ریزی، کاهش تداخل و توازی وظایف سازمان‌های ستادی، سازمان برنامه و بودجه با سازمان امور اداری و استخدامی کشور ادغام و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تشکیل شد، سازمان بازنشستگی کشوری به عنوان یکی از موسسات تابعهٔ آن درآمد؛ و در نهایت به موجب تبصرهٔ «۲» مادهٔ (۱۷) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، صندوق بازنشستگی کشوری (در آن زمان، سازمان) ذیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفت. وزارتخانه رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۹، با وزارتخانه‌های تعاون و کار و امور اجتماعی ادغام و عنوان وزارتخانه «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» نام گرفت.

آن‌چه امروز با عنوان صندوق بازنشستگی کشوری شناخته می‌شود تا سال ۱۳۸۷ عنوان «سازمان» داشت و سازمان بازنشستگی کشوری خوانده می‌شد. در سال ۱۳۵۴، در زمان تشکیل نهادی مستقل برای بازنشستگی کشوری، عنوان «سازمان» را برای آن برگزیدند و اسناد حقوقی (اساسنامه) این نهاد را با عنوان سازمان معرفی کرده بودند؛ اما در سال ۱۳۸۷ و با گذشت ۴ سال از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به استناد تبصرهٔ «۲» مادهٔ (۱۲) قانون یاد شده[۱]، نام رسمی سازمان بازنشستگی کشوری به «صندوق بازنشستگی کشوری» تغییر یافت.

---

۱. تبصرهٔ «۲» مادهٔ (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: «با توجه به ماهیت امور بیمه‌ای کلیهٔ عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام خواهند یافت».

۲. ساختار کنونی صندوق بازنشستگی کشوری

مقصود از ساختار، چارچوب سازمانی و ارکان آن است. ساختار کلی صندوق‌های بیمه‌ای در ایران یکسان است (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۶). علت این همانندی حکم مادهٔ (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است. براساس این ماده، اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای در قسمت ارکان به نحوی است که هر صندوق متشکل از ۴ رکن باشد: الف ۱) شورا یا مجمع و یا هیئت امنا؛ ب) هیئت‌مدیره؛ ج) مدیر عامل؛ د) هیئت نظارت. صندوق بازنشستگی کشوری نیز از چنین ساختاری برخوردار است. براساس تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۹) صندوق بازنشستگی کشوری، صدور احکام و رئیس هیئت‌مدیره و مدیر عامل پس از طی مراحل مقرر در این اساسنامه به عهدهٔ وزیر رفاه و تأمین اجتماعی است. همچنین، به موجب بند «الف» قانون اصلاح مادهٔ (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی، عبارت «سازمان تأمین اجتماعی» به «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» اصلاح گردید.

براساس مادهٔ (۹) اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، «اعضای هیئت‌مدیره صندوق متشکل از پنج نفر خواهد بود که با رعایت بند «ب» مادهٔ (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تبصرهٔ «۱» آن انتخاب می‌شود.

۳. مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی کشوری موسسه‌ای بیمه‌ای است که مسئولیت اداره امور بازنشستگی مستخدمان مشمول مقررات بازنشستگی کشوری را عهده‌دار است. مشمولانی که ذیل این صندوق قرار دارند عبارتند از:

- مستخدمان رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری؛
- مستخدمان رسمی مشمول آیین‌نامهٔ استخدامی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی؛ طبق مادهٔ (۳۴) آیین‌نامه استخدامی هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، «اعضای رسمی هیئت‌علمی دانشگاه و بازماندگان

آن‌ها جز در مواردی که در این آیین‌نامه تصریح گردیده از لحاظ بازنشستگی و وظیفه تابع قوانین و مقررات بازنشستگی و وظیفه مستخدمین رسمی کشوری می‌باشند»؛

- قضات قوهٔ قضائیه و دادگستری مشمول مقررات استخدامی قضات؛
- مستخدمین رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه مشمول مقررات استخدامی وزارت امور خارجه؛
- مستخدمین ثابت شهرداری‌های سراسر کشور به جز شهرداری تهران؛
- مستخدمین پیمانی دستگاه‌های اجرایی؛
- خویش‌فرمایان (مستخدمین بازخریدی وزارت راه و ترابری سابق و مادهٔ (۱۴۷) قانون برنامه چهارم توسعه)

۴. منابع درآمدی صندوق بازنشستگی کشوری

مادهٔ (۱۸) اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۸۷ مقرر می‌دارد: «دارایی‌ها و درآمدهای صندوق عبارتند از:

الف) وجوه و دارایی‌های موجود و منافع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق؛

ب) حق بیمه‌های دریافتی و دریافتنی شامل سهم بیمه‌شدگان، سهم کارفرمایان و دولت و مقرری ماه اول؛

ج) وجوه حاصل از خسارات، جرائم و جزاهای نقدی موضوع قوانین و مقررات مربوطه یا احکام قطعی دادگاه‌ها؛

د) هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخل یا خارج کشور؛

ه) بدهی‌ها، کمک‌ها و تعهدات قانونی دولت به صندوق؛

و) سایر منابعی که براساس مادهٔ (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و یا قوانین و مقررات مربوط قابل جذب توسط صندوق باشد.

مادهٔ (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بر منابعِ حاصل از کمک‌های مردمی، منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها، منابع حاصل از وقف، خمس، زکات و سایر

وجوه شرعی است. تبصرهٔ ماده (۷) اساسنامهٔ سال ۱۳۸۷ صندوق بازنشستگی کشوری عنوان می‌دارد که: «بیش از ۵۰ درصد منابع بودجهٔ سالانهٔ صندوق از طریق منابع غیردولتی تأمین خواهد شد». با این حال، به دلایل متعددی، از سال ۱۳۸۷ حقوق پرداختی به بازنشستگان به بیش از نصف (۵۰ درصد) بودجهٔ سالانهٔ صندوق رسید که از آن سال تاکنون از طریق بودجهٔ دولتی تأمین می‌شود. تأمین بودجه‌ای که براساس مادهٔ (۱۰۰) «قانون استخدام کشوری» سال ۱۳۴۵ انجام می‌شود. این ماده می‌گوید: «در صورت عدم کفایت وجوه صندوق بازنشستگی، دولت مکلف است کمبود آن را در بودجهٔ کل کشور از محل درآمد عمومی تأمین و پرداخت کند».

۵. سازوکار پرداخت حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری

۵-۱- مسئولین پرداخت حق بیمه: بر اساس مفاد مواد (۷۱) و (۷۳) قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵، حق بیمه از مستخدم و دستگاه دولتی مشمول قانون کسر می‌شود. منتها این دستگاه دولتی مزبور است که باید حق بیمهٔ مقرر را از حقوق مستخدم کسر و به همراه سهم خود به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت کند. با این حال، براساس مطالعهٔ عظیمی (۱۳۹۶: ۸۵) علی‌رغم تصریح اساسنامهٔ سازمان بازنشستگی کشوری ۱۳۵۴ بر استقلال آن، حساب‌ها و در واقع منابع آن در خزانه [دولت] باقی ماند و سازمان تنها به صورت دفتری و براساس اسناد بر گردش مالی تسلط داشت. پس از تنظیم صورت‌های مالی در سال ۱۳۷۸، وضعیت مالی صندوق و نسبت آن با دولت و دستگاه‌های دولتی در قالب سندی کارشناسی‌شده آشکار شد. ضمن آن که صندوق متوجه ضرورت سرمایه‌گذاری شده بود؛ امری که نیازمند منابع و تسلط بر گردش نقدینگی داشت. بنابراین، در این مقطع از حیات صندوق، تلاش شد تا حساب‌ها و در واقع تسلط بر منابع مالی صندوق به صندوق منتقل شود. به این ترتیب، پس از قریب ۲۰ سال، صندوق بازنشستگی کشوری توانست بر منابع مالی و گردش نقدینگی کسورات بازنشستگی افراد تحت پوشش خود مسلط شود.

۵-۲- مأخذ حق بیمه در صندوق بازنشستگی کشوری: در این زمینه، تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۷۱) قانون استخدام کشوری عنوان می‌دارد: در مورد مستخدمین رسمی که در موسسات موضوع بند «ب» مادهٔ (۱۱) این قانون به خدمت دولت مشغول‌اند ۸.۵[۱] درصد مذکور در این ماده از جمع حقوق و مزایای ایشان به استثنای فوق‌العاده‌های تضمین و اضافه‌کار و کسر صندوق و روزانه کم شده، به صندوق بازنشستگی کشوری تحویل می‌شود». در این خصوص مادهٔ (۱۰۶) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز دارای حکم خاصی است: «مبنای محاسبهٔ کسور بازنشستگی و برای محاسبهٔ حقوق بازنشستگی کارمندان مشمول این قانون، حقوق ثابت به اضافه فوق‌العاده‌های مستمر و فوق‌العاده بند «۱۰» ماده (۶۸) این قانون می‌باشد».[۲]

۵-۳- نرخ حق بیمه: مطابق مادهٔ (۱۲) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی و مصوبه ۵۵۸۸۰/ت۲۳۳۵۸ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۷ هیئت وزیران، سهم حق بیمهٔ کارمند ۹ درصد و سهم دولت ۱۳.۵ درصد است. البته این حکم در مورد کارکنان رسمی نهادهای دولتی است و در خصوص برخی مشاغل باید به قوانین خاص مراجعه کرد.[۳]

۵-۴- نحوهٔ محاسبهٔ حقوق بازنشستگی کارکنان دولت: میزان حقوق بازنشستگی مطابق قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ در بدایت امر «مساوی با یک‌شصتم حد وسط مقرری سه سال اخیر خدمت ضرب در عدد سنوات خدمت بود»، ولی این میزان به موجب قانون ۲۲ شهریور

---

۱. این درصد بعدها با ۹ و ۱۳.۵ درصد تغییر پیدا کرد.

۲. بند «۱۰» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری: فوق‌العاده ویژه در موارد خاص با توجه به عواملی از قبیل بازار کار داخلی و بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت‌وزیران امتیاز ویژه‌ای برای حداکثر (۲۵ درصد) از مشاغل، در برخی از دستگاه‌های اجرائی تا (۵۰ درصد) سقف امتیاز حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در این فصل در نظر گرفته خواهد شد.

۳. برای نمونه در مورد کارکنان ثابت و رسمی شهرداری‌ها (به غیر از شهرداری تهران) باید به ماده ۴۸ آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۸۱ مراجعه کرد: «شهرداری مکلف است از تاریخ تطبیق وضع مستخدمان خود با این آیین‌نامه هر ماه مطابق قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت کسورات قانونی بازنشستگی مستخدم را کسر نموده و پس از افزودن سهم شهرداری با توجه به قوانین یادشده مجموع آن را به صندوق بازنشستگی و وظیفه مربوط پرداخت نماید».

۱۳۲۲ برای مستخدمینی که تقاضای بازنشستگی می‌کردند به یک‌چهلم حد وسط مقرری در سه سال اخیر خدمت ضرب در عدد سنوات خدمت ارتقا پیدا کرد و بر طبق قانون ۱۸ فروردین ۱۳۲۸ برای اشخاصی که بر طبق این قانون بازنشسته می‌شدند یک‌سی‌ام آخرین حقوق و کمک‌های دریافتی ضرب در سنین خدمت بود که در هر حال از جمع آخرین حقوق و کمک دریافتی نباید تجاوز می‌کرد (بازیار، ۱۳۸۱).

مطابق مادهٔ (۶) «قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان» ۱۳۷۹/۲/۱۳، «عبارت دو سوم مندرج در مادهٔ (۱) و «بند ج» و تبصرهٔ «۲» مادهٔ (۲) قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳۷۳/۶/۲۳ و محدودیت حداکثر پرداخت در حقوق بازنشستگی و وظیفه حذف می‌گردد و در هر حالت معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی که ملاک کسور بازنشستگی است در دو سال آخر خدمت با اعمال آخرین ضریب حقوق سال بازنشستگی مبنای تعیین حقوق بازنشستگی یا وظیفه خواهد بود».

میزان مستمری بازنشستگی مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق شهرداری‌ها برابر است با:

میزان حقوق بازنشستگی = $\frac{۱}{۳۰}$ + معدل حقوق و مزایا + سنوات خدمت قابل قبول (حداکثر ۳۰ سال)	
معدل حقوق و مزایا =	معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی که ملاک کسور بازنشستگی است در ۲ سال آخر خدمت با اِعمال آخرین ضریب حقوق
سنوات خدمت قابل قبول =	سنوات خدمتی که جهت تعیین حقوق ملاک محاسبه قرار می‌گیرد

با این حال، طبق مادهٔ (۱۰۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، نحوهٔ محاسبهٔ حقوق بازنشستگی کارمندانِ دارای بیش از سی سال سابقه و کمتر از آن متفاوت است. طبق این ماده: «در هنگام تعیین حقوق بازنشستگی به کارمندانی که بیش از سی سال خدمت دارند به ازاء هر سال خدمت مازاد بر سی سال، دو و نیم درصد رقم تعیین‌شده حقوق بازنشستگی

علاوه بر حقوق تعیین‌شده محاسبه و پرداخت خواهد گردید». همچنین، برای کسانی که کمتر از سی سال سابقه خدمت دارند، مطابق تبصرهٔ «۳» مادهٔ (۲) قانون اصلاح مقررات بازنشستگی وظیفه استخدام کشوری، «میزان حقوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین مشمول تبصره «۱» این ماده و نیز مستخدمینی که بر اساس بند «الف» مادهٔ (۷۴) و مواد (۷۷) و (۷۹) قانون استخدام کشوری با کمتر از سی سال سابقه خدمت بازنشسته یا ازکارافتاده می‌شوند، پس از محاسبه براساس مفاد مادهٔ (۱) این قانون نتیجه یک سی‌ام در سنوات خدمت قابل‌قبول آن‌ها ضرب می‌شود».

همچنین، در مورد حقوق بازنشستگی بانوانی که به صورت نیمه‌وقت کار می‌کنند باید به «قانون نحوهٔ اجرای قانون مربوط به خدمت نیمه‌وقت بانوان» ۱۳۶۴ مراجعه کرد. طبق مادهٔ (۷) این قانون، «سنوات خدمت نیمه‌وقت بانوان از لحاظ سابقه خدمتِ لازم برای بازنشستگی و استفاده از حقوق وظیفه یا مستمری به طور کامل محسوب خواهد شد؛ لیکن در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه یا مستمری و نیز دریافت پایه این گونه کارمندان (علاوه بر مدت خدمت تمام‌وقت) نصف مدت خدمت نیمه‌وقت منظور و محسوب خواهد شد. کسور بازنشستگی یا حق بیمه مربوط به سهم کارمندان مزبور به نسبت حقوق و مزایایی که براساس این قانون به آنان تعلق می‌گیرد، کسر و به صندوق مربوط واریز خواهد شد». تبصره: «سنوات خدمت نیمه‌وقت بانوان به شرط پرداخت کسور بازنشستگی و حق بیمه به نسبت تمام حقوق گروه و پایه یا حقوق ثابت و فوق‌العاده شغل و یا عناوین مشابه تا سه سال از لحاظ حقوق بازنشستگی در حکم خدمت تمام وقت محسوب می‌شود».

۶. تعهدات و مزایای بلندمدت صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق‌های بازنشستگی اغلب دارای دو نوع تعهدات و مزایای بلندمدت و کوتاه‌مدت هستند. صندوق بازنشستگی کشوری نیز چنین است. این صندوق دارای سه نوع مزایای بلندمدت بازنشستگی (سالمندی)، ازکارافتادگی و فوت؛ و مزایای کوتاه‌مدت کمک‌بارداری و زایمان، کمک‌هزینهٔ ازدواج و کمک عائله‌مندی است. هر کدام از این تعهدات یا مزایا دارای جزئیات

مفصلی است. علاوه بر این تعهدات، صندوق بازنشستگی کشوری خدمات کوتاه‌مدتی مانند بیمهٔ تکمیلی، کارت منزلت، کمک‌های بلاعوض، وام، تورهای سیاحتی- زیارتی و ساخت خانه‌های امید و ... برای بازنشستگان ارائه می‌کند.

۶-۱- بازنشستگی بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، مشمولان اصلی صندوق بازنشستگی کشوری شامل کارکنان دولت، کارکنان ثابت شهرداری‌ها به غیر از شهرداری تهران، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌های دولتی و قضات هستند که تفاوت‌هایی در شرایط بازنشستگی هر کدام از آن‌ها وجود دارد. مطابق بند «ح» مادهٔ (۱۲۴) قانون استخدام کشوری، «حال بازنشستگی و آن وضع مستخدمی است که طبق قانون به موجب حکم رسمی مراجع صلاحیت‌دار از حقوق بازنشستگی استفاده می‌کند».

۶-۱-۱- بازنشستگی عادی: این نوع بازنشستگی در برابر بازنشستگی پیش از موعد قرار دارد. بازنشستگی عادی خود به دو دسته اختیاری و اجباری تقسیم می‌شود. ملاک این تقسیم‌بندی اختیار و اجبار دستگاه مستخدم است.

الف) بازنشستگی اختیاری کارکنان دولت دو حالت دارد: الف) حداقل سی سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و سی و پنج سال برای مشاغل تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر با درخواست کارمند برای سنوات بالاتر از ۳۰ سال؛ ب) حداقل ۶۰ سال سن و حداقل ۲۵ سال سابقه خدمت با ۲۵ روز حقوق.

ب) بازنشستگی اجباری کارکنان دولت: این دسته خود بر دو نوع قابل تقسیم است: الف) طبق تبصرهٔ «۲» مادهٔ (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند کارمندانی که دارای ۳۰ سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و ۶۰ سال و همچنین کارمندانی که دارای ۳۵ سال سابقه خدمت برای مشاغل غیرتخصصی و ۶۵ سال را بازنشسته نمایند». ب) طبق تبصرهٔ «۳» همان ماده: «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند کارمندانی را که دارای ۶۵ سال سن و حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت می‌باشند را بازنشسته کنند. سقف سنی برای متصدیان مشاغل تخصصی هفتاد سال است. کارمندان تخصصی فوق‌الذکر

که سابقه خدمت آن‌ها کمتر از بیست و پنج سال است، در صورتی که بیش از بیست سال سابقه خدمت داشته باشند می‌توانند تا رسیدن به بیست و پنج سال سابقه، ادامه خدمت دهند و در غیر این صورت بازخرید می‌شوند».

۶-۱-۲- بازنشستگی پیش از موعد: مقررات مربوط به بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت دارای اقسام متفاوتی است:

۶-۱-۲-۱- بازنشستگی موضوع قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت: مطابق مادۀ واحده قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵: «به دولت اجازه داده می‌شود از تاریخ تصویب «این قانون» ظرف مدت سه سال (بعدها این مدت تمدید شد) کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی وزارت‌خانه‌ها و موسسات دولتی را که حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمات قابل قبول داشته باشند با حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی بدون شرط سنی در صورت تقاضای کارکنان و موافقت دستگاه متبوع خود بازنشسته نماید». همچنین براساس مادۀ (۲) آیین‌نامۀ اجرایی همان قانون مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶: «کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی وزارت‌خانه‌ها و موسسات دولتی در صورت دارا بودن حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت قابل قبول (بدون رعایت شرط سنی) می‌توانند در مهلت پیش‌بینی‌شده در قانون با ارائه درخواست کتبی مبنی بر بازنشستگی پیش از موعد و موافقت دستگاه متبوع با استفاده از حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی تا سقف سی سال بازنشسته شوند. تبصرۀ «۱»: بانوان شاغل که فاقد شرط سابقه خدمت مقرر در این ماده می‌باشند، به شرط داشتن حداقل بیست سال سنواتِ خدمت قابل‌قبول می‌توانند با ارائۀ درخواست کتبی و موافقت دستگاه متبوع با استفاده از حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی بازنشسته شوند ...».

بازنشستگی عادی کارکنان دولت منوط به داشتن سن معینی شده است (مادۀ (۱۰۳) ق.م.خ.ک)، ولی در قانون بازنشستگی پیش از موعد اولاً شرط سنی حذف شده است و ثانیاً هر مستخدمی با داشتن بیست و پنج سال سابقه بیمه‌پردازی می‌تواند از مزایای این قانون استفاده کند. البته بانوان با داشتن بیست سال سابقه نیز می‌توانند از این امتیاز استفاده

کنند. همچنین به موجب قانون بودجهٔ ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ کل کشور، بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت بدون سنوات ارفاقی مجاز شناخته شده است (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۶: ۲۱۵).

۶-۱-۲-۲- بازنشستگی معلولان، جانبازان و مشاغل سخت و زیان‌آور: مطابق ماده واحدهٔ قانون نحوهٔ بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور (مصوب ۱۳۶۷/۹/۱)، جانبازان با بیست سال خدمت می‌توانند درخواست بازنشستگی دهند. در این «قانون» شرط سنی پیش‌بینی نشده، اما براساس تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۲) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۶۸ و آیین‌نامه اجرایی آن شرط سنی ۴۵ و ۵۰ سال برای بازنشستگی این گروه پیش‌بینی شده است که براساس رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شرط سنی مقرر در آیین‌نامه اجرایی قانون سال ۱۳۶۷ ابطال گردیده است. ضمناً به موجب تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، جانبازان، معلولان و متصدیان مشاغل سخت و زیان‌آور در مشاغل غیرتخصصی با ۲۵ سال سابقه خدمت و در مشاغل تخصصی با ۳۰ سال خدمت و یا با داشتن ۵۵ سال سن و ۲۵ سال سابقه امکان بازنشستگی دارند.

مطابق مادهٔ (۲۴) قانون جامع ایثارگران مصوب ۱۳۹۱، «همسران شاهد، همسران جانبازان پنجاه درصد و بالاتر، شیمیایی و اعصاب و روان (متوفی یا در قید حیات) و همسران آزادگان با سابقه اسارت پنج سال و بالاتر که قبل از اسارت با آنان ازدواج نموده‌اند، در صورت شاغل بودن می‌توانند با پنج سال سنوات ارفاقی از امتیاز بازنشستگی پیش از موعد با دریافت حقوق و مزایای کامل بهره‌مند گردند».

- تبصرهٔ «۱»: همسران شاغل جانبازان زیر پنجاه درصد (۵۰٪) و آزادگان با سنوات اسارت کمتر از پنج سال براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد بنیاد به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از یک تا پنج سال سنوات ارفاقی بازنشستگی بهره‌مند می‌گردد.
- تبصرهٔ «۳»: رعایت شرط سنی مقرر در قوانین و مقررات بازنشستگی زودتر از موعد جانبازان الزامی نمی‌باشد.

- براساس مادهٔ (۲۷) قانون جامع ایثارگران: مدت خدمت داوطلبانه جانبازان، آزادگان و شهدا در جبهه قبل از استخدام و اشتغال در صورت تمایل جزء سنوات قابل قبول از لحاظ بیمه و بازنشستگی به مأخذ مشاغل سخت و زیان‌آور (یک به یک و نیم) محسوب می‌گردد.
- براساس تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۲) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۶۸، دستگاه‌ها می‌توانند در صورت درخواست مستخدمِ دارای بیست و پنج سال سابقه خدمت را که دارای پنجاه سال (برای آقایان) و چهل و پنج سال سن (برای خانم‌ها) باشد بازنشسته کنند.
- طبق تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۱۰۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، زنان بدون شرط سنی و با بیست و پنج سال سابقه خدمات امکان بازنشستگی دارند.

۶-۱-۳- بازنشستگی کارکنان ثابت شهرداری‌ها: براساس مادهٔ (۵۰) آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور مصوب ۱۳۸۱، «مستخدمان شهرداری می‌توانند با داشتن این شرایط تقاضای بازنشستگی نمایند: داشتن ۶۰ سال سن و داشتن ۲۵ سال سابقه خدمت و پنجاه سال سن». اما شهرداری در پذیرفتن آن مخیر است. مطابق مادهٔ (۵۳) این آیین‌نامه، شهرداری می‌تواند مستخدم را در صورت رسیدن به سابقه خاصی با هر اندازه سن، بازنشسته نماید. گذشته از آن، در مادهٔ (۵۴) شهرداری مکلف شده است که مستخدمان با ۶۵ سال سن را بازنشسته نماید. در خصوص میزان مستمری بازنشستگی این بازنشستگان، مادهٔ (۵۲) همین آیین‌نامه عنوان می‌دارد: «حقوق بازنشستگی و وظیفه ازکارافتادگی و وظیفه وراث مستخدمان شهرداری عبارت از معدل تمامی حقوق و مزایای دریافتی آن‌ها که ملاک کسور بازنشستگی است در دو سال آخر خدمت مشروط به آن‌که حقوق بازنشستگی آن‌ها از بالاترین حقوق بازنشستگی مقرر در این قوانین و مقررات مربوط تجاوز ننماید».

۶-۱-۴- بازنشستگی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه: بازنشستگی اعضای هیئت‌علمی دانشگاه بر دو نوع اجباری و اختیاری و یا پیش از موعد قابل تقسیم است. نوع اختیاری و

پیش از موعد در مادۀ (۳۵) آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی آمده است: «استادان، دانشیاران و پزشکان بیمارستانی که قبل از رسیدن به سن ۶۵ سالگی تقاضای بازنشستگی نمایند، یا دانشگاه ایشان را به علت حذف ماده تدریس یا انحلال یک رشته بازنشسته نماید، هرگاه سابقه خدمت آنان به سی سال نرسد، حداکثر تا پنج سال از دوران تحصیلات عالی آنان جزء خدمت رسمی محسوب می‌شود». طبق این ماده، تقاضای بازنشستگی دانشیاران و استادان تا قبل از شصت و پنج سالگی منوط به داشتن سی سال سابقه خدمت و یا احتساب حداکثر تا پنج سال از ایام تحصیلات عالی جزو سنوات خدمت می‌باشد. این مورد از جمله موارد بازنشستگی اختیاری و در عین حال پیش از موعد است (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۶: ۲۲۰).

بازنشستگی از نوع اجباری نیز در مادۀ (۳۶) آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت‌علمی آمده است: «دانشگاه مکلف است هر یک از اعضای هیئت‌علمی را که به سن ۶۵ سال تمام رسیده باشند بازنشسته کند. رئیس دانشگاه می‌تواند استثنائاً در مواردی که استفاده از خدمات علمی هر یک از اعضای هیئت‌علمی ضروری باشد تا هفتاد سالگی از خدمات آن‌ها استفاده نماید. تبصره: در موارد استثنایی که نیاز به ادامه خدمت عضو هیئت‌علمی بعد از سن هفتاد سالگی باشد، در صورت تمایل عضو و با پیشنهاد رئیس دانشگاه و موافقت وزیر [علوم، تحقیقات و فناوری] ... در این مورد اقدام خواهد شد».

در خصوص محاسبۀ حقوق بازنشستگی و وظیفۀ اعضای هیئت‌علمی باید اشاره کرد که طبق تبصرۀ «۱» مادۀ (۱) قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه، معدل خالص حقوق و فوق‌العاده شغل سه سال آخر خدمت آنان و سنوات خدمت مربوط ملاک عمل قرار می‌گرفت. اما پس از شکایت ۴ نفر از اعضای هیئت‌علمی در دیوان عدالت اداری، این قانون نسخ گردید. براساس آراء شماره ۲۱۶ تا ۲۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، «... حکم مقرر در تبصره یک ماده یک قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه مصوب ۱۳۷۳/۶/۲۳ به موجب مادۀ (۱۰) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ نسخ گردیده و براساس حکم مقرر در مادۀ (۶)

قانون اخیرالذکر، حقوق بازنشستگی و وظیفه اعضاء هیئت‌علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی می‌بایست بر مبنای میانگین تمامی حقوق و مزایای مشمول کسور بازنشستگی در دو سال آخر خدمت با اعمال آخرین ضریب حقوق سال بازنشستگی محاسبه و تعیین گردد ...».

۶-۱-۵- بازنشستگی قضات: با عنایت به بند «ج» و تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۲) قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) مبنی بر این‌که در هر مورد که برای تعیین تکلیف استخدامی قضات، قانونی وجود نداشته باشد یا طبق قوانین مربوط تابع احکام عمومی قوانین استخدام کشوری شده باشند مشمول مقررات قانون استخدام کشوری می‌باشند و نظر به این‌که در مورد بازنشستگی قضات قانون خاصی وجود ندارد (مگر بعضی از ترتیبات خاص)، لذا آن‌ها مشمول مقررات بازنشستگی قانون استخدام کشوری می‌باشند.[1]

البته برای بازنشستگی قضات مستندات قانونی متعددی وجود دارد که هر کدام از آن‌ها نوع خاصی از بازنشستگی را با شرایط ویژه‌ای پیش‌بینی کرده است که عبارتند از: ۱) بازنشستگی قضات به موجب مادهٔ (۲) قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳؛ ۲) بازنشستگی قضات جانباز و معلول موضوع ماده واحده «قانون» نحوهٔ بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷ اصلاحی ۱۳۸۳؛ ۳) بازنشستگی به استناد قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶؛ ۴) بازنشستگی به موجب بند «۱۰» مادهٔ (۱۳) قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰.

نحوهٔ محاسبهٔ حقوق بازنشستگی قضات: براساس مادهٔ (۶) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳، حقوق بازنشستگی و وظیفه با رعایت معدل حقوق و فوق‌العاده‌های قانونی دو سال آخر خدمت که مبنای کسر کسور واقع می‌شود محاسبه خواهد شد و ماده (۱۰) قانون مزبور این قانون را به کلیه بازنشستگانی که قبلاً بازنشسته شده‌اند تسری داده و کلیهٔ قوانین و مقررات مغایر را

1. https://www.cspf.ir/Salary.aspx#C3

لغو نموده است. تبصره‌های «۴»، «۵» و «۶» قانون اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی و وظیفه ۱۳۷۴/۱۱/۲۵ از درجه اعتبار ساقط شده و به حکم مادۀ (۶) قانون پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ حقوق بازنشستگی افرادی که از تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱ به بعد بازنشسته می‌شوند بر مبنای معدل حقوق و فوق‌العاده‌های قانون دو سال آخر خدمت آنان محاسبه می‌شود.

با وجود صراحت مادۀ (۶) قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ که فی‌نفسه ناظر بر کلیۀ مشترکین صندوق می‌باشد، قضاتی که بعد از ۱۳۷۹/۱/۱ بازنشسته شده‌اند به دیوان عدالت اداری شکایت بردند. حسب ادعای ایشان تبصرۀ «۶» قانون اصلاح قوانین و مقررات ... مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۵ کمابیش معتبر بوده و حقوق بازنشستگی آنان می‌باید براساس آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های قانونی محاسبه و پرداخت شود و شعب دیوان عدالت اداری علی‌رغم صراحت مادۀ (۶) و (۱۰) قانون مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳ رأی به خواسته شاکیان صادر نمودند (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۶: ۲۲۸-۲۲۷).

با این حال، طبق آخرین موازین قانونی و رویۀ صندوق بازنشستگی کشوری، حقوق بازنشستگی قضات، آخرین حقوق دریافتی آن‌ها می‌باشد و نه معدل دریافتی دو سال آخر.

۶-۱-۶- بازنشستگی کادر(رسته) سیاسی وزارت امور خارجه: وزارت امور خارجه مکلف است کارمندان رستۀ سیاسی را که بیش از سه برابر حداقل توقف لازم در یک مقام داشته و به علت عدم موفقیت در دوره آموزشی تکمیلی یا عالی موضوع مادۀ (۳۵) مقررات تشکیلات استخدامی و انضباطی به مقام بالاتر نائل نشده یا نشوند و رسمی آن‌ها بیش از ۲۵ سال باشد بازنشسته نماید؛ کارمندان رستۀ سیاسی وزارت امور خارجه که تا ۵۰ سالگی به مقام دبیر اولی و یا ۶۰ سالگی به مقام رایزنی درجه یک نایل نشوند بازنشسته می‌شوند.

۶-۲- ازکارافتادگی بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری

مطابق مادۀ (۴۶) قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱، «مستخدمینی که علیل یا به واسطۀ حادثه

ناقص شده و از کار کردن باز بمانند بدون رعایت مدت خدمت ثلث بلاکسر مقرری آخرین خدمت خود را مادام‌العمر به طور وظیفه دریافت می‌دارند ولی هرگاه حادثه مذکور در نتیجهٔ ایفاء وظیفه یا برای نجات شخصی از مهلکه روی دهد دو ثلث بلاکسر مقرری مزبور در حق آن شخص برقرار خواهد شد»

حمایت‌های مربوط به ازکارافتادگی مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری در ماده (۷۹) قانون استخدام کشوری آمده است: «هرگاه مستخدم رسمی علیل یا به علت حادثه‌ای ناقص شود به نحوی که از کار کردن باز بماند حقوق وظیفه‌ای برابر با یک سی‌امِ متوسط حقوق ضرب‌در سنوات خدمتِ دریافت خواهد کرد مشروط به این‌که از متوسط حقوق او تجاوز نکند».

تبصرهٔ «۱»: در صورتی که سنوات خدمت مستخدم موضوع این ماده از پانزده سال کمتر باشد، مدت خدمت او پانزده سال منظور خواهد گردید. مفاد این ماده ناظر به ازکارافتادگی غیر ناشی از کار است.

همچنین، حمایت‌های مربوط به ازکارافتادگی ناشی از کار در مادهٔ (۸۰) قانون استخدام کشوری عبارت است از: «هرگاه مستخدم رسمی به علت حادثهٔ ناشی از کار یا به سبب انجام وظیفه علیل یا ناقص شود به نحوی که از کار کردن باز بماند تمام حقوق و تفاوت تطبیق و فوق‌العاده شغل او به عنوان حقوق وظیفه در مورد وی برقرار می‌گردد». تشخیص این نوع از ازکارافتادگی بر عهدهٔ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی است.[۱]

۶-۲-۱- ازکارافتادگی مستخدمین ثابت شهرداری‌ها (غیر از شهرداری تهران): مطابق مادهٔ (۶۸) «آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور: «ازکارافتادگی در این آیین‌نامه عبارت است از عدم توانایی کامل و دائمی مستخدم به انجام کار». در این آیین‌نامه، ازکارافتادگی جزئی پیش‌بینی نشده است. ازکارافتادگی این دسته بیمه‌شدگان شامل دو نوع

۱. براساس ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی برای انجام وظایفی چون بررسی و تصویب احراز رشته‌های شغلی و نحوهٔ تخصیص آن‌ها به طبقات جداول حقوق، بررسی و تصویب دستورالعمل‌ها و هماهنگی در اظهارنظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرائی، ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون و اتخاذ تصمیم در خصوص ازکارافتادگی و فوت به سبب انجام وظیفه و سایر امور مربوط برای کارمندانی که تابع صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند تشکیل می‌شود.

ازکارافتادگی ناشی و غیر ناشی از کار است. ازکارافتادگی غیر ناشی از کار در مادۀ (۶۰) آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور آمده است: «در صورتی که مستخدمان شهرداری به علل غیر ناشی از کار، ازکارافتاده شوند براساس مقررات قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن حقوق وظیفه ازکارافتادگی دریافت می‌نمایند و در صورتی که سنوات پرداخت کسور بازنشستگی مستخدم از پانزده سال کمتر باشد پانزده سال تمام محسوب می‌شود».

مادۀ (۶۱) همین این آیین‌نامه دربارۀ ازکارافتادگی ناشی از کار عنوان می‌دارد: «در صورتی که مستخدمِ ثابت در حین انجام وظیفه به علت ناشی از کار، ازکارافتاده شود، بدون رعایت سنوات پرداخت کسور بازنشستگی مستخدم در زمان ازکارافتادگی در مورد او برقرار می‌شود مشروط به آن که از حداکثر حقوق بازنشستگی مقرر در این آیین‌نامه تجاوز ننماید». در مقررات فوق، به ازکارافتادگی ناشی از بیماری حرفه‌ای اشاره نشده است. در این خصوص دو احتمال قابل طرح است: ۱) قانون‌گذار چنین فرض کرده است که کارفرمای بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری از نهادهای دولتی یا عمومی‌اند و بنابراین موازین علمی و فنی را رعایت می‌کنند. ۲) قانون‌گذار در مقام بیان نبوده است و در این خصوص باید به مقررات دیگر مراجعه کرد. نظر دوم درست‌تر به نظر می‌رسد و متضمن حمایت بیشتری از بیمه‌شده می‌باشد (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۶: ۲۷۸).

مرجع تشخیص ازکارافتادگی و نوع آن، طبق مادۀ (۶۹) آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور، بر عهدۀ هیئت‌مدیرۀ صندوق بازنشستگی شهرداری تهران یا سازمان (امروزه، صندوق) بازنشستگی کشوری است، و در صورت اختلاف، در مورد شهرداری تهران از نظر شورای شهر تهران و در مورد سایر شهرداری‌ها نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور لازم‌الاجراست.

۶-۳- مستمری بازماندگان

عنوان مستمری «بازماندگان» در صندوق بازنشستگی کشوری تعریف نشده است بلکه از عنوان «حقوق وظیفۀ وراث» استفاده می‌شود. به‌کار بردن این اصطلاح قابل انتقاد است؛ زیرا ممکن است شخصی از لحاظ قانونی جزو ورثۀ نباشد، ولی جزو بازماندگان تلقی شود. همچنان که ممکن

است شخصی جزو ورثه باشد، ولی بازمانده تلقی نشود (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۶: ۳۰۴). براساس مواد (۸۶) قانون استخدام کشوری و مادۀ (۴۸) قانون حمایت خانواده ۱۳۹۱، وراث قانونی وظیفه‌بگیر عبارتند از: فرزندان و زوج یا زوجه دائمی و مادر و پدری که در کفالت متوفی هستند؛ همچنین نوادگانی که پدر و مادرشان فوت شده و در کفالت متوفی می‌باشند، البته با دارا بودن این شرایط: ۱) فرزندان و نوادگان ذکور از ۲۰ سال کمتر باشند مگر این‌که به موجب مدارک مورد تأیید در یکی از دانشگاه‌ها یا موسسات آموزشی رسمی عالی مشغول به تحصیل باشند یا این‌که به تعبیر مادۀ (۴۸) قانون حمایت خانواده معلولِ ازکارافتاده نیازمند باشند. ۲) فرزندان و نوادگان اناث تا زمان ازدواج یا اشتغال. البته این در بند «۲» مادۀ (۱۱۱) قانون مدیریت خدمات کشوری اصلاح شده است. بر این اساس: «فرزندان اناث مشروط بر آن‌که ورثه قانونی باشند، در صورت نداشتن شغل یا شوهر و فرزندان ذکور مشروط بر آن‌که ورثه قانونی باشند تا بیست سالگی و در صورت اشتغال به تحصیلات دانشگاهی تا بیست و پنج سالگی از کمک‌هزینۀ اولاد، بیمه و یا مستمری والدین خود برخوردار می‌گردند». همچنین، باید توجه داشت که فرزندان و نوادگان معلول و ناقص‌العضو برای همیشه از این حمایت برخوردار می‌شوند. ۳) مادر متوفی به شرط نداشتن شوهر. ۴) عیال دائمی متوفی (اعم از این‌که مجدداً ازدواج کرده یا نکرده باشد. ۵) شوهر در صورتی که علیل و ازکارافتاده و تحت کفالت عیالِ متوفای خود بوده باشد.

۶-۳-۱- سبب برخورداری و میزان حمایت‌ها: در رابطه با کارکنان رسمی دولت، در این صندوق، مانند بسیاری از صندوق‌ها، بین فوت ناشی از کار یا به سبب انجام وظیفه با فوت عادی تفاوت وجود دارد. طبق مادۀ (۸۰) قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵، چنان‌چه علت فوت ناشی از کار بوده یا مرگ مستخدم به سبب انجام وظیفه باشد، تمام حقوق وی به عنوان حقوق وظیفه (مستمری بازماندگان) پرداخت می‌شود؛ ولی چنان‌چه فوت وی از نوع عادی باشد، در تاریخ فوت بازنشسته محسوب می‌شود و به بازماندگان وی، حقوق وظیفه به عنوان حقوق بازنشستگی پرداخت می‌گردد؛ که مبلغ مستمری بازنشستگی علی‌الاصول کمتر از حقوق ماهیانه است.

براساس مادۀ (۸۱): «هرگاه مستخدم رسمی فوت شود خواه به حد بازنشستگی رسیده یا

نرسیده باشد در تاریخ فوت بازنشسته محسوب و تمام حقوق بازنشستگی او به وراث قانونی وی پرداخت خواهد شد. تبصره: در صورتی که سنوات خدمت مستخدم موضوع این ماده از پانزده سال کمتر باشد، مدت خدمت او پانزده سال محسوب خواهد شد». طبق مادهٔ (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، مرجع تشخیص نوع فوت ناشی یا غیر ناشی از کار بر عهدهٔ شورای توسعه مدیریت و منابع انسانی است.

همچنین، حسب قانون استخدام کشوری، حقوق وظیفه وراث باید به ورثه واجد شرایط تعلق گیرد. طبق مادهٔ (۸۲) این قانون، «هرگاه مستخدم بازنشسته فوت شود تمام حقوق وظیفه یا حقوق بازنشستگی او به عنوان حقوق وظیفه طبق مقررات این قانون به وراث قانونی وی پرداخت خواهد شد».

۶-۳-۲- میزان حقوق وظیفه و سهم وراث از حقوق وظیفه: طبق مادهٔ (۸۷) قانون استخدام کشوری: «حقوق وظیفه به تساوی بین وراث قانونی تقسیم می‌شود و سهم هر یک از وراث قانونی که قطع می‌شود به تساوی به سهم بقیه وراث افزوده می‌شود. حکم این ماده از تاریخ قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵/۳/۳۱) قابل اجراست ...).

مطابق تبصرهٔ «۳» مادهٔ (۱) قانون اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی ۱۳۶۸: «میزان حقوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین مشمول تبصره «۱» این ماده و نیز مستخدمینی که براساس بند الف مادهٔ (۷۴) و مواد (۷۷) و (۷۹) قانون استخدام کشوری[۱] با کمتر از سی سال سابقه خدمت بازنشسته یا ازکارافتاده می‌شوند، پس از محاسبه براساس مفاد مادهٔ (۱) این قانون نتیجه یک سی‌ام در سنوات خدمت قابل قبول آنان ضرب می‌شود».

مطابق مادهٔ (۶) قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری

۱. ماده (۷۹) قانون استخدام کشوری: «هرگاه مستخدم رسمی علیل یا به علت حادثه‌ای ناقص شود به نحوی که از کار کردن باز بماند حقوق وظیفه‌ای برابر یک سی‌ام متوسط حقوق ضربدر سنوات خدمت دریافت خواهد کرد مشروط بر این‌که از متوسط حقوق او تجاوز نکند.

تبصره ۱: در صورتی که سنوات خدمت مستخدمِ موضوع این ماده از پانزده سال کمتر باشد مدت خدمت از پانزده سال منظور خواهد گردید.

تبصره ۲: در صورتی که مستخدم مذکور در این ماده فوت شود چهارپنجم حقوق وظیفه او با رعایت شرایط قانونی به وراث وی تعلق می‌گیرد».

مصوب ۱۳۶۸: «میزان حقوق وظیفه سهم وراث قانونی موضوع مادهٔ (۸۶) قانون استخدام کشوری در مورد افراد وظیفه‌بگیر به شرح زیر تعیین و پرداخت می‌شود: الف) در مواردی که تعداد ورثه یک نفر باشد، چهارپنجم حقوق بازنشستگی مشروط به این‌که از یک‌دوم حقوق بازنشستگی تجاوز نکند؛ ب) چنان‌چه تعداد وراث دو یا سه و یا چهار نفر باشند، به ترتیب یک‌بیستم و دوبیستم و سه‌بیستم حقوق بازنشستگی به حقوق وظیفه موضوع بند (الف) اضافه می‌شود. در مواردی که وراث دو نفر باشند مجموع حقوق وظیفه آن‌ها از دو سوم حداکثر حقوق بازنشستگی تجاوز نخواهد کرد؛ ج) اگر تعداد وراث پنج نفر و یا بیشتر باشند، تمام حقوق بازنشستگی به آن‌ها پرداخت خواهد شد.

تبصرهٔ «۱»: میزان مجموع حقوق وظیفه وراث در هر حال از حداقل مقرر تعیین‌شده مطابق مقررات کمتر نخواهد بود.

تبصرهٔ «۲»: هرگاه سهم یکی از وراث قطع شود، به تساوی به سهام بقیهٔ وراث اضافه خواهد شد و با توجه به تعداد وراث سهم آنان هیچ‌گاه از نسبت‌های مقرر در این ماده و اضافات مربوط تجاوز نخواهد کرد.

تبصرهٔ «۳»: حقوق وظیفه فرزندان اناث کماکان براساس مادهٔ (۹) قانون تعدیل نیروی انسانی و تبصرهٔ آن تعیین و پرداخت خواهد شد».

۶-۳-۳- حقوق وظیفهٔ بازماندگان کارکنان رسمی و ثابت شهرداری‌های کشور (غیر از شهرداری تهران)

۶-۳-۱-۱- ورثهٔ وظیفه‌بگیر در آیین‌نامهٔ استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور: براساس مادهٔ (۶۳) آیین‌نامهٔ استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور: «وراث قانونی در این آیین‌نامه عبارتند از: الف) زوجهٔ دائمی. تبصره: در صورتی که متوفی دارای چند زوجه باشد این سهم به تساوی بین آن‌ها تقسیم می‌شود. ب) زوج، در صورتی که علیل، ازکارافتاده و تحت تکفل زوجه متوفای خود بوده باشد. پ) فرزندان ذکور متوفی تا پایان بیست سالگی و در صورت ادامه تحصیل در یکی از دانشگاه‌ها یا موسسات آموزش عالی رسمی کشور تا پایان

بیست و پنج سالگی. ت) فرزندان اناث تا زمان اختیار شوهر. ث) فرزندان علیل یا ناقص‌العضو مستخدم متوفی که ازکارافتادهٔ مادام‌العمر باشند. ج) والدین مستخدم متوفی مشروط بر این‌که تحت تکفل متوفی بوده و پدر حداقل شصت سال و مادر حداقل پنجاه و پنج سال داشته یا ازکارافتاده باشند. چ) نوادگانی که پدرشان فوت شده و در کفالت مستخدم متوفی بوده‌اند با دارا بودن شرایط بندهای «پ» و «ث» این ماده. ح) دختران متوفی که مطلقه شده‌اند». همچنین، شوهر مستخدم زن در صورتی جزو وظیفه‌بگیران است که دو شرط علیل یا ازکارافتادگی را به همراه تحت‌الکفاله بودن تواماً داشته باشد.

براساس مادهٔ (۶۵) این آیین‌نامه: «در صورتی که مستخدم قبل از برقراری حقوق بازنشستگی یا وظیفه ازکارافتادگی موضوع مادهٔ (۵۲) این آیین‌نامه فوت شود، حقوق وظیفه بازماندگان از بر مبنای حقوق بازنشستگی استحقاقی مستخدم متوفی به ترتیب مقرر در مادهٔ (۶۴) این آیین‌نامه برقرار است. در این مورد، سنوات پرداخت کسور بازنشستگی مستخدم در صورتی که از پانزده سال کمتر باشد پانزده سال تمام منظور می‌شود».

۶-۳-۱-۲- میزان حقوق ورثه: براساس تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۵۰) آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور: «هرگاه مستخدمان مشمول این آیین‌نامه قبل از رسیدن به سن بازنشستگی یا بعد از آن فوت شوند از تاریخ فوت، بازنشسته محسوب و تمامی بازنشستگی و اصلاحات بعدی آن به ورثه قانونی آن‌ها پرداخت می‌شود». این تبصره ناظر به حقوق وظیفه مستخدمی است که به طور عادی فوت می‌کند؛ یعنی مرگ او در حین انجام وظیفه یا به سبب آن نبوده است. مستمری مستخدمی که بر اثر حادثهٔ ناشی از کار یا در حین آن فوت می‌نماید، در تبصرهٔ «۱» مادهٔ (۶۱) آمده است: «هرگاه مستخدم موضوع این ماده به علت حادثه فوت شود، حقوق ازکارافتادگی او به عنوان حقوق وظیفه به وراث قانونی وی پرداخت می‌شود».

البته طبق مادهٔ (۴۵) این آیین‌نامه ممکن است غیر از حقوق وظیفه وجوه دیگری نیز به ورثه پرداخت شود: «چنان‌چه مستخدم فوت شود و مرخصی استحقاقی ذخیره‌شده داشته

باشد، حقوق و فوق‌العاده شغل و فوق‌العاده‌های مستمر او بابت مرخصی‌های ذخیره‌شده به وراث قانونی وی پرداخت می‌شود».

۶-۳-۱-۳- سهم ورثه مستمری‌بگیر: طبق مادهٔ (۶۴) آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور: «مجموع حقوق وظیفه بازماندگان معادل حقوق بازنشستگی یا حقوق وظیفه ازکارافتادگی مستخدم متوفی است که به تساوی بین بازماندگان واجد شرایط تقسیم می‌شود؛ در صورت قطع سهم هر یک از بازماندگان سهم قطع‌شده به تساوی بین سهم سایر بازماندگان افزوده خواهد شد. هرگاه بازمانده واجد شرایط مستخدم متوفی منحصر به فرد باشد کل حقوق وظیفه به وی پرداخت می‌شود».

۷. خدمات اجتماعی و رفاهی صندوق بازنشستگی کشوری

۷-۱- شورای رفاه بازنشستگان کشوری

به لحاظ تاریخی، «شورای رفاه بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری» نخستین رخداد رسمی پیرامون امور رفاهی بازنشستگان کشوری بود که متعاقبِ آیین‌نامه اجرایی هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۵۵/۸/۱۰ به تصویب رسید. این آیین‌نامه ذیل تبصرهٔ «۶۹» قانون بودجهٔ سال ۱۳۵۵ تعریف شد. در مادهٔ دوم این تصویب‌نامه، موارد مصرف بودجه تخصصی برابر تبصرهٔ «۶۱» قانون بودجهٔ سال ۱۳۵۵ با تشخیص شورای رفاه بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری، به شرح ذیل تعیین شد:

۱. کمک به تأمین مسکن بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری و وراث قانونی آن‌ها که از صندوق بازنشستگی کشوری حقوق وظیفه دریافت می‌کنند، در صورتی که خود و همسر و فرزندان تحت تکفل آن‌ها فاقد خانه‌های شخص باشند، از طریق پرداخت قسمتی از مال‌الاجاره منزل یا پرداخت قسمتی از بهرهٔ وامی که برای تأمین مسکن از طرف سازمان‌های دولتی و بانک‌ها به بازنشستگان مذکور داده می‌شود؛

۲. تقویت بنیهٔ مالی شرکت‌های تعاونی اعتبار و مصرف و مسکن و بازنشستگان و وظیفه‌بگیران که تشکیل شده یا بشوند؛

۳. پرداخت هزینه‌های ضروری و اضطراری بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری یا وراث قانونی آن‌ها به پیشنهاد کانون بازنشستگان؛

۴. ایجاد و اداره باشگاه و مراکز تفریحات سالم برای بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری و خانوادهٔ آن‌ها و یا کمک به هزینه‌های توسعه و ادارهٔ باشگاه‌های موجود.

مطابق مادهٔ چهارم مصوبهٔ هیئت وزیران، اعضای شورای رفاه بازنشستگان و وظیفه‌بگیران – به عنوان یکی دیگر از نهادهای تصمیم‌گیر در حوزهٔ رفاه و تأمین اجتماعی – بدین ترتیب تعیین شدند: وزیر بهداری و بهزیستی (ریاست شورا)، دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و رئیس کانون بازنشستگان کشوری. شورای رفاه بازنشستگان و وظیفه‌بگیران دارای پنج وظیفهٔ اصلی بود: تصویب برنامه و حساب عملکرد سالانه؛ تعیین شرایط و ضوابط مذکور در مادهٔ (۲) آیین‌نامه؛ بررسی و اظهارنظر در مورد پیشنهاداتی که راجع به افزایش منابع حساب رفاه بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری در شورا مطرح می‌شود؛ بررسی و اظهارنظر نسبت به سایر موضوعاتی که در زمینهٔ رفاه بازنشستگان و وظیفه‌بگیران کشوری به شورا ارائه شود؛ انجام سایر وظایفی که به موجب این آیین‌نامه به عهدهٔ شورای محول است (اکبری، ۱۳۹۵: ۱۱۹).

۷-۲- خدمات رفاهی بازنشستگان

صندوق بازنشستگی کشوری یکی از صندوق‌هایی است که تعهدی در قبال حمایت‌های درمانی ندارد و مشترکین شاغل و بازنشستهٔ این صندوق از طریق سازمان بیمه سلامت ایران[۱] خدمت دریافت می‌کنند. به همین دلیل، سهم بیمهٔ کارمند و دولت در صندوق از سازمان تأمین اجتماعی کمتر است؛ اما صندوق به بیمهٔ تکمیلی درمان بازنشستگان و وظیفه‌بگیران و بیمهٔ عمر و حوادث برخی از افراد تحت پوشش خود اقدام می‌کند و بخشی از هزینهٔ آن‌ها را می‌پردازد. براساس مطالعهٔ عظیمی (۱۳۹۶)، پیشینهٔ ارائهٔ بیمهٔ تکمیلی

۱. در قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور سال ۱۳۷۳، این سازمان، سازمان بیمه خدمات درمانی نام داشت، تا این‌که در قانون برنامه پنجم توسعه به سازمان بیمه سلامت ایران تغییر یافت و طبق بند «الف» ماده (۸۷) برنامه ششم توسعه، این سازمان از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منتقل شد.

به شورایی به نام «شورای رفاه بازنشستگان» برمی‌گردد که در نیمهٔ دوم دههٔ ۱۳۶۰ در صندوق تشکیل شده بود. با این حال، اگرچه تا سال ۱۳۸۷ ارائهٔ بیمهٔ تکمیلی جزو وظایف ذاتی صندوق بازنشستگی کشوری نبوده، اما با تغییر اساسنامهٔ صندوق در سال ۱۳۸۷، ارائهٔ بیمهٔ تکمیلی به یکی از وظایف قانونی صندوق بازنشستگی کشوری تبدیل شد. طبق مادهٔ (۳) اساسنامهٔ صندوق بازنشستگی کشوری مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲، ارائهٔ «بیمه‌های تکمیلی و سایر تکالیف مقرر و حمایت‌های قانونی» از جمله موضوعات فعالیتهای صندوق هستند. مشمولان حمایت‌های سازمان بیمه سلامت ایران در وهلهٔ اول مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری هستند. کارمندان رسمی و ثابت دولت اعم از قضات و اعضای هیئت‌علمی دانشگاه، کارمندان دستگاه‌های دولتی و ... .[۱]

جدول شماره ۱- خدمات رفاهی و حمایتی صندوق بازنشستگی کشوری به تفکیک سال

سال	تعداد کمک هزینه افراد در تورها	تعداد وام	تعداد افراد تحت پوشش بیمه تکمیلی	تعداد افراد تحت پوشش بیمه عمر و حوادث	تعداد غرامت‌های پرداختی بیمه عمر و حوادث	کارت منزلت
۱۳۹۰	۱۱۹,۵۳۵	۴۲,۱۸۷	۲,۳۰۰,۰۰۰	۱,۰۱۲,۴۶۶	۶,۵۹۰	۳۳,۵۶۰
۱۳۹۱	۱۴۲,۳۴۲	۶۲,۱۲۰	۲۲۰,۰۰۰۰	۱,۰۰۳,۰۰۰	۶,۲۰۲	۳۰,۴۰۰
۱۳۹۲	۱۵۱,۸۱۵	۶۴,۱۱۶	۲,۰۵۸,۰۱۵	۱,۰۴۱,۱۵۵	۶,۳۸۹	۴۵,۱۶۰
۱۳۹۳	۴۶,۹۲۷	۱۹۶,۴۵۰	۲,۰۱۰,۰۰۰	۱,۰۳۴,۶۱۳	۶,۳۶۲	۲۸,۰۰۰
۱۳۹۴	۴۷,۱۸۴	۲۱۳,۰۹۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۲۲,۹۳۷	۶,۳۰۸	۲۸,۹۴۵
۱۳۹۵	۷۲,۲۵۷	۲۱۳,۵۹۸	۱,۹۵۲,۰۵۲	۹۸۸,۷۱۳	۵,۲۹۰	۱۷,۱۲۲
۱۳۹۶	۱۰۶,۵۰۲	۲۷۹,۷۳۶	۱,۹۸۲,۸۳۳	۱,۰۲۱,۵۳۲	۶,۵۱۱	
۱۳۹۷	۱۵۸,۵۶۸	۳۲۳,۱۱۱	۱,۹۸۶,۲۵۰	۱,۰۱۹,۹۴۸	۵,۶۵۲	

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه‌های آماری ۱۳۹۷-۱۳۹۰

در کنار این خدمات، صندوق بازنشستگی کشوری از اواخر دههٔ ۸۰ جهت رفاه حال بازنشستگان، خدمات دیگری مانند عصا، عینک، سمعک، کمک به بیماران خاص تحت پوشش

۱. البته گروهای دیگری نیز از این سازمان خدمت دریافت می‌کنند.

و خانه‌های امید/مهر تأسیس کرد. براساس آمار سال ۱۳۹۷، تعداد ۴۴ خانه امید در سراسر کشور تأسیس شد. هدف اصلی از تأسیس این خانه‌ها آن بود که در پارک‌های مراکز شهرها خانه‌هایی مانند فرهنگسراها اما در ابعاد کوچکتر برپا شوند. این خانه‌ها دارای سالن، نمازخانه، کافی‌شاپ، سالن کامپیوتر، حتی جای کوچکی برای ارائه صنایع‌دستی بازنشستگان باشند.

۸. سهم صندوق بازنشستگی کشوری از بودجه رفاهی کشور

نظام بازنشستگی، به دلایل متعددی، در طول بیش از یک دهۀ گذشته، رفته رفته سهم بزرگ و بزرگ‌تری از کیک نظام رفاهی در ایران را به خود اختصاص داده است. این فرایند، در واقع، به معنای تضعیف شدن ماهیت بیمه‌ای صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی شدید به بودجۀ تعریف‌شده تحت عنوان «امور رفاهی» (و در سطح بالاتر، وابستگی به بودجۀ عمومی کشور) است. جالب این است که درصد این وابستگی در طول سال‌های گذشته به مراتب بیشتر از درصد رشد بودجۀ امور رفاهی در بودجۀ عمومی کشور بوده است.

جدول شماره ۲- سهم دریافتی صندوق ازنشستگی کشوری از بودجه عمومی (میلیارد ریال)

سال	صندوق بازنشستگی کشوری	سال	صندوق بازنشستگی کشوری
۱۳۹۰	۶۵,۵۳۲	۱۳۹۵	۱۹۷,۶۴۶
۱۳۹۱	۸۰,۰۴۰	۱۳۹۶	۲۱۹,۷۷۴
۱۳۹۲	۱۱۵,۰۳۸	۱۳۹۷	۳۰۲,۳۴۰
۱۳۹۳	۱۳۵,۰۰۰	۱۳۹۸	۴۰۵,۳۶۰
۱۳۹۴	۱۵۵,۰۰۰		

جدول شماره ۳- سهم بودجه صندوق بازنشستگی کشوری از بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی (درصد)

سال	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
درصد	۱۵.۷	۱۸.۴	۲۷.۶	۲۷.۱	۲۶.۴	۲۹.۳	۲۹.۹	۳۱.۳	۳۱.۷	۲۸	۳۱.۱	۳۵.۷

۹. شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری

شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری در جدول پایین آمده است. یکی از این شاخص‌ها نرخ جایگزینی است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی کشوری ۹۹ درصد است. محاسبات این صندوق حاکی از آن است که در نه ماهۀ اول سال ۱۳۹۸، به طور متوسط ۹۹ درصد حقوق مشمول کسور زمان اشتغال مشترکین به عنوان حقوق بازنشستگی ایشان پرداخت شده است. میانگین مدت پرداخت مستمری به طور متوسط نزدیک به میانگین مدت پرداخت کسور در زمان اشتغال است: به ترتیب ۲۹.۱۱ و ۲۸ سال. در این مقوله باید دقت کرد که ۲۲.۵ درصد از حقوق دوران اشتغال کارمند به صندوق بازنشستگی کشوری واریز می‌شود. همین دو شاخص به تنهایی نشان می‌دهند که صندوق بازنشستگی کشوری از لحاظ مالی بسیار ناپایدار است. براساس آخرین آمار صندوق بازنشستگی کشوری، نسبت پشتیبانی در این صندوق ۰.۷ است که نشان می‌دهد به ازای هر بازنشسته در صندوق، کمتر از ۱ نفر کسورپرداز وجود دارد. براساس آخرین برآوردها، ضریب نفوذ صندوق ۴ درصد است که به این معناست که ۴ درصد از شاغلان کشور تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشور قرار دارند. همین‌طور، میانگین سن بازنشستگی در این صندوق ۵۱.۵۱ سال است.

جدول شماره ۴- شاخص‌های اصلی صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۸

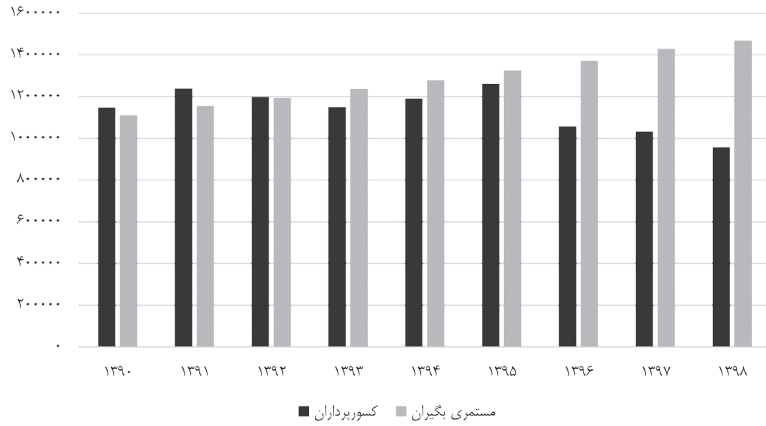
شاخص‌ها	واحد	مقدار
میانگین آخرین حقوق اشتغال	ریال	۳۷,۱۸۰,۶۶۷
میانگین اولین حقوق بازنشستگی	ریال	۳۷,۲۵۳,۸۰۱
متوسط حقوق پرداختی ماهانه (میانگین حقوق حقوق‌بگیران)	ریال	۲۹,۰۰۰,۸۴۶
میانگین دریافت حقوق از تاریخ بازنشستگی تا قطع رابطه مالی	سال	۲۸
میانگین مدت خدمت (میانگین مدت پرداخت کسور از زمان اشتغال)	سال	۲۹.۱۱
نسبت پشتیبانی (میانگین حقوق حقوق‌بگیران به میانگین حقوق شاغلان)		۰.۷
نرخ جایگزینی (میانگین حقوق حقوق‌بگیران به میانگین حقوق شاغلان)	درصد	۹۹
نرخ نفوذ خدمت (تعداد خدمات‌گیرندگان صندوق به کل جمعیت کشور)	درصد	۴
میانگین سن بازنشستگی (سن بازنشسته در تاریخ بازنشستگی)	سال	۵۱.۵۱
میانگین سن بازنشستگان	سال	۶۳.۵۸

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۸)، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه سیستم‌ها

۹-۱- تعداد افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری

تعداد بازنشستگان از ۲,۰۶۰ نفر در سال ۱۳۰۱ به ۱۱۴,۸۳۴ نفر در سال ۱۳۵۴ رسید. در سال ۱۳۵۷، تعداد مستمری‌بگیران به حدود ۱۳۲ هزار نفر رسید. در سه سال اول بعد از انقلاب، تعدادی از مستخدمان دولت به دلایل متعددی مشمول بازنشستگی شدند و در نتیجه تعداد حقوق‌بگیران صندوق در سال ۱۳۶۰ به ۴۰ درصد افزایش، به حدود ۱۸۵ هزار نفر رسید. این تعداد در ظرف ۲۰ سال به ۵۳۶ هزار نفر در سال ۱۳۸۰ رسید (هادی زنوز، ۱۳۹۶: ۳۴۷). بعد از تنها ۱۰ سال، این تعداد در سال ۱۳۹۰ به ۱,۱۱۰,۳۸۶ نفر رسید.

نمودار شماره ۱- تعداد کسورپردازان و مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۸-۱۳۹۰)



مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه‌های آماری ۱۳۹۸-۱۳۹۰

تعداد اعضای کسورپرداز و مستمری‌بگیر صندوق بازنشستگی کشوری در نمودار بالا آمده است. باید اشاره کرد که آمار کسورپردازان و مستمری‌بگیران در سال ۱۳۹۸ در نمودار بالا تا پایان پاییز این سال است. تعداد مستمری‌بگیران در پایان پاییز این سال، ۱,۴۶۷,۸۳۰ نفر است. از این تعداد، ۸۱.۶۴ درصد بازنشسته، ۰.۹ درصد ازکارافتاده، ۴.۱ درصد شاغل متوفی و ۱۳.۲۸ درصد از آن‌ها بازنشسته متوفی بودند.

در پایان پاییز ۱۳۹۸، تعداد کسورپردازان و مستمری‌بگیران ۲,۴۲۳,۶۸۴ نفر است. در مجموع، صندوق بازنشستگی کشوری حدوداً ۱۱.۳ درصد از بیمه‌شدگان در کل کشور و ۴ درصد از کل جمعیت کشور را شامل می‌شود.

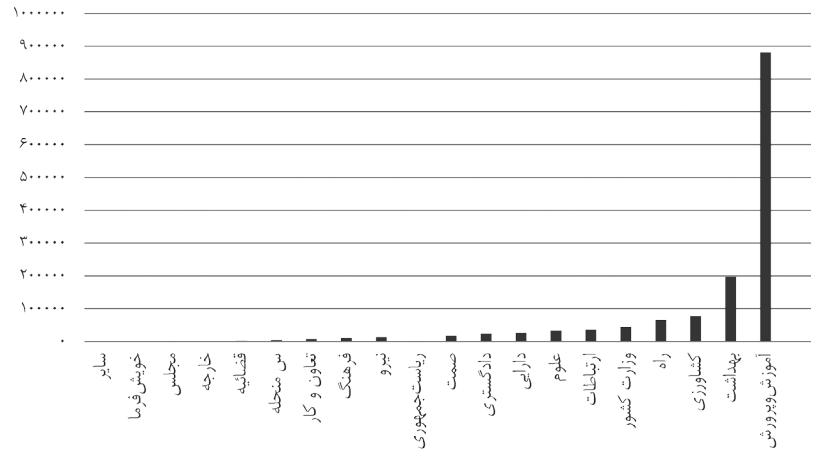
جدول شماره ۵- تعداد مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در پایان پاییز ۱۳۹۸

شرح	تعداد (نفر)	نسبت (درصد)
بازنشسته	۱,۱۹۸,۴۱۸	۸۱.۶۴
ازکارافتاده	۲۳,۲۵۵	۰.۹
شاغل متوفی	۶۱,۱۳۱	۴.۱
بازنشسته‌متوفی	۱۹۵,۰۲۶	۱۳.۲۸
جمع کل حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری	۱,۴۶۷,۸۳۰	۱۰۰

مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، مجله آماری ۱۳۹۸، پایان آذرماه

بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش با ۶۰.۰۸ درصد و وزارت بهداشت و درمان با ۱۳.۳۹ درصد بالاترین سهم را در میان مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری دارند. به نظر می‌رسد سهم این دو وزارتخانه در سال‌های آینده همچنان بالا باشد.

نمودار شماره ۲- مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری به تفکیک ارگان‌ها

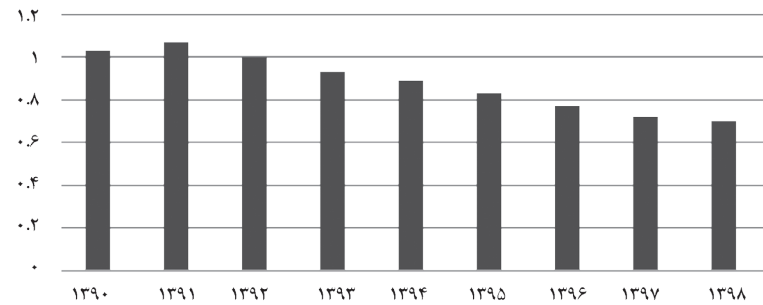


مأخذ: صندوق بازنشستگی کشوری، مجله آماری ۱۳۹۸، پایان آذرماه.

۹-۲- نسبت پشتیبانی

نسبت پشتیبانی عبارت است از نسبت تعداد شاغلین (کسورپردازان) به تعداد مستمری‌بگیران. در سال ۱۳۵۷، نسبت پشتیبانی در صندوق بازنشستگی کشوری ۱۲.۶ بود که پس از انقلاب سیر نزولی پیدا کرده است. با این همه، در سال ۱۳۷۹ تعداد اعضای شاغل صندوق (کسورپرداز) ۱۵۱۰.۴ هزار نفر و تعداد مستمری‌بگیران اصلی صندوق (اعم از بازنشسته، ازکارافتاده، شاغل متوفی و بازنشسته متوفی)، جمعاً ۴۸۰.۳ هزار نفر می‌رسید؛ 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 منع استخدام در دستگاه‌های دولتی و قوانین بازنشستگی زودهنگام زنان و مردان، این نسبت به سرعت کاهش یافت و در سال ۱۳۹۵ با اندکی افزایش نسبت به سال قبل از آن به ۰.۹۵ رسید.

نمودار شماره ۳- روند نسبت پشتیبانی صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۸-۱۳۹۰)



مأخذ: مستخرج از سالنامه‌های ۹۰ تا ۹۸ صندوق بازنشستگی کشوری

علل اصلی کاهش نسبت پشتیبانی در صندق بازنشستگی کشوری را می‌توان اجرای مصوبات زیر دانست. این مصوبات موجب شده است که، از یک سو، ورودی‌های کسورپرداز به صندوق کم شده و از سوی دیگر تعداد مستمری‌بگیران افزایش پیدا کند:

۱. اجرای قوانین بازنشستگی پیش از موعد (با ارفاق پنج سال سنوات) برای مدتی طولانی؛
۲. محدودیت استخدام‌های دولتی (کاهش ورود اعضای جدید به صندوق)؛
۳. مجاز دانستن کارکنان دولت به انتخاب صندوق خود در بدو خدمت.

پس از انقلاب ۵۷، چند اتفاق در دستگاه‌های دولتی رخ داد که بر ورودی و خروجی‌های صندوق بازنشستگی کشوری اثرگذار بود:

۱. رشد بالای جمعیت در دهه اول انقلاب، پس از ۶ سال بر جمعیت در سن تحصیل افزود. این موج به مدارس و دبیرستان‌ها تا اواخر دهۀ ۱۳۷۰ ادامه یافت. در این مدت استخدام آموزش و پرورش کشور به منظور تعلیم و تربیت دانش‌آموزان افزایش یافت. اگرچه سهم همۀ استخدام‌ها در آموزش و پرورش به صورت رسمی نبود، این موج جمعیت دانش‌آموزان موجب افزایش ورودی به صندوق شد.
۲. در دهه‌های بعد با گذشت زمان، از رشد جمعیت به شدت کاسته و آموزش و پرورش با مازاد نیروی کار مواجه شد؛ به این ترتیب، نه تنها استخدام در آموزش و پرورش محدود شد، بلکه دولت انگیزه پیدا کرد تا کارکنان مازاد آموزش و پرورش را زودتر از موعد بازنشسته کند.
۳. مسئلۀ دیگر اخراج بخشی از کارکنان دستگاه‌های اجرایی و خروج داوطلبانۀ برخی از مدیران از این دستگاه‌ها در دهۀ اول انقلاب بود. در آن زمان بحث تعهد در مقابل تخصص اولویت یافته و در مرکز توجه دولت بود. این جابجایی نه تنها بر کیفیت نیروی انسانی در بخش عمومی تأثیر گذاشت، بلکه صندوق بازنشستگی کارکنان دولت را نیز متأثر کرد (هادی زنوز، ۱۳۹۶: ۲۹۲).

۹-۳- کفایت مستمری‌ها

شاخص کفایت در پی حصول اطمینان از حفاظت و پشتیبانی مستمری دریافتی بازنشستگان – از کانال حق بیمه پرداختی – در مقابل فقر و افت شدید استانداردهای زندگی در دوران بازنشستگی است که می‌تواند به شیوه‌های گوناگونی مانند نسبت مستمری بازنشستگی به متوسط دستمزدها، سطوح فقر یا آخرین درآمد دوران اشتغال (نرخ جایگزینی) محاسبه شود.

این شاخص علاوه بر تأثیرپذیری از تغییر و تحولات شاخص‌های کلان اقتصادی مانند تورم، از وقوع پیامدهای پس از بازنشستگی و سن افراد نیز تأثیر می‌پذیرد.

میزان کفایت مستمری پرداختی به بازنشستگان را می‌توان از طریق شاخص نسبت میانگین مستمری بر متوسط هزینهٔ خانوار به دست آورد. در محاسبهٔ این شاخص استفاده از مقادیر جاری و ثابت مستمری‌ها و هزینه‌ها تفاوتی ندارد و از تقسیم مقادیر جاری یا مقادیر ثابت آن‌ها به یکدیگر نسبت‌های یکسانی برای کفایت مستمری به دست می‌آید.

جدول شماره ۶- درصد کفایت مستمری بازنشستگی

سال	نسبت مستمری بازنشستگی به متوسط هزینه کل خانوار (کفایت مستمری)	سال	نسبت مستمری بازنشستگی به متوسط هزینه کل خانوار (کفایت مستمری)
۱۳۷۹	۲۷	۱۳۸۸	۴۹
۱۳۸۰	۲۸	۱۳۸۹	۴۷
۱۳۸۱	۳۰	۱۳۹۰	۴۳
۱۳۸۲	۳۱	۱۳۹۱	۴۰
۱۳۸۳	۳۰	۱۳۹۲	۳۸
۱۳۸۴	۳۱	۱۳۹۳	۴۱
۱۳۸۵	۳۶	۱۳۹۴	۴۴
۱۳۸۶	۵۰	۱۳۹۵	۴۶.۱
۱۳۸۷	۴۹		

(مأخذ: موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۶، شماره ۴)

بر اساس جدول فوق چنین برمی‌آید که در سال‌های ابتدایی دوره تنها حدود ۲۷ درصد از هزینه‌های خانوار از طریق مستمری‌های بازنشستگی پوشش داده می‌شد. این شاخص در سال‌های بعد از یک روند افزایشی برخوردار بوده که در سال ۱۳۸۶ به حداکثر میزان خود یعنی ۵۰ درصد می‌رسد. از آن سال به بعد به دلیل افزایش قابل‌توجه نرخ تورم، کفایت مستمری سیر نزولی به خود گرفته و در سال ۱۳۹۲ تا سطح ۳۸ درصد کاهش می‌یابد. در نهایت، طی دو سال پایانی دوره (۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) به دلیل کنترل فشار تورم و پیش گرفتن

نرخ رشد مستمری‌های بازنشستگی از نرخ تورم، شاخص مذکور دوباره روند افزایشی به خود گرفته و در سال ۱۳۹۵ به ۴۶.۱ درصد رسیده است (موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۶، شماره ۴)، که در این سال در سطح متوسط کشورهای OECD است.

علاوه بر سطح مستمری، برای بررسی کفایت مزایای بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری باید وضعیت سطح دستمزد در زمان اشتغال را نیز لحاظ کرد. بدیهی است هرچه دستمزدها سطح بالاتری از مزایا را پوشش دهند، امکان پس‌انداز برای خانوارها و در نتیجه تأمین بخشی از مخارج سالمندی از محل پس‌اندازها بیشتر فراهم خواهد شد. در سال ۱۳۹۵، دستمزدها به طور متوسط ۴۹.۲ درصد از مخارج یک خانوار را پوشش می‌هند که تفاوت قابل‌توجهی با سطح مستمری‌ها ندارند. این بدین معناست که به دلیل پایین بودن سطح دستمزدها در ایران، افراد به میزان کمتری می‌توانند برای دوران سالمندی پس‌انداز کرد و در نتیجه در دوران بازنشستگی تکیهٔ اصلی خانوارها برای تأمین معاش، مستمری‌های بازنشستگی است. این در حالی است که بالا بودن سطح دستمزد نسبت به هزینه‌ها باعث می‌شود بخشی از دستمزدها به شیوه‌های مختلف (استفاده از طرح‌های بازنشستگی خصوصی، خرید و فروش سهام و اوراق بهادار، خرید مسکن و ...) پس‌انداز شده و بخشی از هزینه‌های دوران بازنشستگی پوشش داده شود (موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، ۱۳۹۸، شماره ۶۳). از این رو، گرچه نسبت به متوسط جهانی، سخاوتمندی مزایا در صندوق بازنشستگی بالاست (برای مثال، طبق معیار نرخ جایگزینی ۹۹ درصد است)، با این حال، سخاوتمندی مزایا الزاماً به معنای سطح رفاهی بازنشستگان در این صندوق نیست. گرچه پیرامون سال‌های پس از ۱۳۹۵ یافته‌ای در دسترس نیست، براساس شاخص‌های کلان اقتصادی و رفع تنش‌ها در سیاست خارجی و کاهش تحریم‌ها تا سال ۱۳۹۶، به نظر می‌رسد این روند رو به بهبود بوده باشد. اما تورم بالا و افت شاخص‌های کلان اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ حکایت از آن دارد که نسبت مستمری بازنشستگی به متوسط هزینهٔ کل خانوار از وضعیت مطلوبی برخوردار نبوده است.

۱۰. سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری

صندوق بازنشستگی کشوری، به دلایلی، تا سال‌های پس از جنگ و تا استقرار دولت سازندگی (ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی) نتوانست وارد این حوزهٔ کلیدی و تعیین‌کننده شود. در نیمهٔ دوم دههٔ ۱۳۶۰، صندوق بازنشستگی توانست اقداماتی را به ثمر برساند که این اقدامات به نوبهٔ خود زمینه‌ساز شکل‌گیری سرمایه‌گذاری در صندوق بودند. نخستین این اقدامات، بدهکار کردن دولت بود که اولین بار در زمان آقای کربلایی تفتی (سال ۱۳۶۷) مدیر عامل وقت صندوق اتفاق افتاد (عظیمی، ۱۳۹۶: ۷۰). در کنار آن، براساس روایت ایشان، تلاش‌ها منجر به تبصره‌ای در قانون بودجه شد که به موجب آن از اموال تبصرهٔ «۸۲» به صندوق بازنشستگی کشوری بدهند. با اجرا شدن تبصرهٔ بودجه مبنی بر واگذاری برخی از دارایی‌های دولت برای تسویهٔ بخشی از مطالبات، صندوق با دارایی‌هایی مواجه شد که نیازمند مدیریت و اتخاذ تصمیم دربارهٔ چگونگی اداره آن‌ها بود.

تنوع اقلامی که در مسیر تسویهٔ مطالبات از دولت در اختیار صندوق قرار می‌گرفت زیاد بود و امکان اتخاذ سیاست یکسان برای همهٔ آن‌ها نبود. باید اشاره کرد که در سال‌های پایانی دههٔ ۱۳۶۰، صندوق برای ورود به حوزهٔ سرمایه‌گذاری آماده نبود و سازمان نیروی لازم را نداشت. این حجم و تنوع از دارایی‌ها سبب شد تا صندوق «شرکت سرمایه‌گذاری» را تأسیس کند تا این شرکت دارایی‌های جدید صندوق را به صورت حرفه‌ای و تخصصی اداره کند. این شرکت در سال ۱۳۶۷ تحت عنوان «شرکت سرمایه‌گذاری سازمان بازنشستگی کشوری» تأسیس شد.

امروزه، کلیهٔ فعالیت‌های مربوط به سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری در شش هلدینگ تخصصی انجام می‌شوند، که بیش از ۱۰۰ شرکت را در سال ۱۳۹۷ تحت پوشش داشتند. گرچه صندوق بازنشستگی کشوری مالکیت تمام همهٔ این شرکت‌ها را در اختیار ندارد. ۴۴ درصد از ترکیب سرمایه‌گذاری‌ها، در سال ۱۳۹۷، سهام مدیریتی و ۵۶ درصد سهام کنترلی بود. همچنین، ۴۲ درصد ترکیب سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری در بورس فعالیت داشته و ۵۸ درصد غیربورسی هستند.

جدول شماره ۷- هلدینگ‌های تخصصی صندوق بازنشستگی کشوری و تعداد شرکت‌های زیرمجموعه هر یک از آن‌ها – سال ۱۳۹۷

نام هلدینگ	کل شرکت‌های زیرمجموعه
هلدینگ صنایع و معادن (شرکت سرمایه‌گذاری آتیه صبا)	۴۲
هلدینگ مالی (شرکت گروه مدیریت ارزش سرمایهٔ صندوق بازنشستگی کشوری)	۲۳
هلدینگ انرژی (شرکت سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری)	۱۷
هلدینگ صنایع غذایی و دارویی (هلدینگ سرمایه‌گذاری صبا جهاد)	۹
هلدینگ حمل‌ونقل و گردشگری (شرکت سرمایه‌گذاری ایران‌گردی و جهان‌گردی)	۹
هلدینگ عمران و ساختمان (شرکت عمران و ساختمان پی‌ریز)	۱
کل شرکت‌های زیرمجموعه هلدینگ‌ها	**۱۰۱**

سود کل حاصل از فعالیت‌های اقتصادی صندوق بازنشستگی کشوری به تفکیک نوع سرمایه‌گذاری در سال ۱۳۹۷ به شرح زیر است.

جدول شماره ۸- سود حاصل از سرمایه‌گذاری صندوق بازنشستگی کشوری – سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

نوع سرمایه‌گذاری	سود (زیان)	سهم از سود سرمایه‌گذاری
اوراق سهام	۱۵,۳۰۱	٪ ۷۰
تسهیلات مالی اعطائی	۳۶۴	٪ ۱.۷
سپردهٔ بانکی و اوراق مشارکت	۵,۵۸۲	٪ ۲۵.۵
فروش سهام	۵۱۰	٪ ۲.۳
سایر درآمدها و هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی	۹۸	٪ ۰.۴
درآمد اجاره	۳۹	٪ ۰.۲
جمع	**۲۱,۸۹۴**	**٪ ۱۰۰**

جمع‌بندی

این گزارش توصیفی از وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری از شکل‌گیری تا به امروز است. قانون «وظایف» سال ۱۲۸۷ در دورهٔ اول مجلس شورای ملی آغازی برای نهادی که بعدها «صندوق بازنشستگی کشوری» نام گرفت بود. با این حال، این قانون صرفاً راجع به بازماندگان کارکنان دولت بود و در آن مستمری بازنشستگی و همچنین پرداخت حق‌بیمه توسط کارکنان پیش‌بینی نشده بود. نخستین قانون‌گذاری در زمینهٔ تأمین اجتماعی کارکنان دولت به عنوان قسمتی از حقوق استخدامی و به منظور حمایت از آنان و وراث آنان در مقابل پیری و فوت و ازکارافتادگی در سال ۱۳۰۱ به تصویب رسید. قانون استخدام کشوری» مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ نقطهٔ عطف شکل‌گیری نظام بازنشستگی کارکنان دولتی است. به موجب مادهٔ (۷۰) این قانون، اداره کل بازنشستگی از وزارت دارایی جدا و تابع سازمان تازه‌تأسیس «امور اداری و استخدامی کشور» شد. در رخداد بعدی، براساس اصلاحیهٔ مادهٔ (۷۰) قانون استخدام کشوری، از ابتدای سال ۱۳۵۴ سازمان بازنشستگی کشوری به صورت موسسه‌ای مستقل زیر نظر سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل شد. به موجب تبصرهٔ «۲» مادهٔ (۱۷) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، صندوق (در آن زمان، سازمان) بازنشستگی کشوری تابع وزارت رفاه و تأمین اجتماعی شد. در سال ۱۳۸۷ به استناد مادهٔ (۱۷) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نام سازمان بازنشستگی کشوری به «صندوق بازنشستگی کشوری» تغییر یافت.

امروزه صندوق بازنشستگی کشوری دومین صندوق در کشور با پوشش ۱۱.۳ درصدی بیمه‌شدگان است که تنها کارکنان رسمی دولت را تحت پوشش قرار می‌دهد. این صندوق دو دسته مزایای بلندمدت مانند بازنشستگی، ازکارافتادگی و بازماندگی و کوتاه‌مدت مشتمل بر کمک‌هزینهٔ بارداری و زایمان، کمک هزینهٔ ازدواج و عائله‌مندی ارائه می‌کند. در کنار این تعهدات، برخی خدمات مانند بیمه‌های عمر و حوادث، تورهای سیاحتی و زیارتی و ... بعدها بر عهدهٔ صندوق بازنشستگی، بنا به ضرورت یا به دلایل دیگر، واگذار شد که تاکنون چنین خدماتی عرضه می‌کند.

به طور طبیعی، صندوق بازنشستگی کشوری در چارچوب نظام بازنشستگی ایران تعریف می‌شود که دارای چالش‌های فراوانی است. براساس شواهد می‌توان گفت که بخش مهمی از چالش‌های این نظام بازنشستگی مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری است؛ چالش‌هایی که عموماً ناشی از قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری هستند که خارج از ارادهٔ صندوق بوده است. تاریخ مربوط به بازنشستگی کارکنان دولت نشان می‌دهد که تلقی سیاست‌گذار و قانون‌گذار از امور بازنشستگی این دسته از کارکنان با تعریف از بازنشستگیِ متعارف (که دارای قاعده و اصول محاسباتی و بیمه‌ای خود است)، فاصلهٔ بسیاری داشته و همچنان این نگاه نسبت به این صندوق وجود دارد. همین تلقی باعث شده است که امروزه صندوق بازنشستگی کشوری در کنار صندوق بازنشستگی لشکری به عنوان چالشی‌ترین صندوق بازنشستگی در کشور شناخته شود؛ تا جایی که این صندوق حدوداً ۳۵ درصد از بودجهٔ «امور رفاهی» سال ۱۳۹۸ را به خود اختصاص داده است. با توجه به منع قوانین استخدامی و کاهش هرچه بیشتر ورودی به صندوق، انتظار بر این است که در سال‌های آینده وابستگی صندوق به بودجهٔ عمومی بیشتر شود. علاوه بر این شاخص، نسبت پشتیبانی در طی سال‌های گذشته، حکایت از بحرانی بودن این صندوق دارد، به گونه‌ای که براساس آخرین محاسبات در پایان پاییز ۱۳۹۸ نسبت پشتیبانی به ۰.۷ رسید.

منابع

– اکبری، محمدعلی (۱۳۹۵)، رفاه اجتماعی در ایران معاصر، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

– بازیار، منوچهر (۱۳۸۱)، نظام بازنشستگی مستخدمان رسمی دولت و سازمان اجرایی آن از آغاز تا امروز، مجله مجلس و پژوهش، سال هشتم، شماره ۳۳.

– عظیمی، میکائیل (۱۳۹۶)، سرگذشت یک صندوق: صندوق بازنشستگی کشوری در آینه تجارب مدیران، تهران: موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا و نشر کویر.

– صندوق بازنشستگی کشوری، نشریه آماری سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸.

– صندوق بازنشستگی کشوری، سالنامه‌های آماری، سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸.

– موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا (۱۳۹۶)، مروری بر کفایت مستمری‌ها در صندوق بازنشستگی کشوری، شماره ۴.

– نعیمی، عمران و پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۶)، حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه بیمه‌ای، تهران: انتشارات سمت.

– هادی زنوز، هادی (۱۳۹۶)، صندوق‌های بازنشستگی ایران در گذر زمان، با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، تهران: موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا و طرح نقد.
- (https://www.cspf.ir/Salary.aspx#C3).

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴، واحد ۱۰۱

دورنگار: ۲۲۷۰۲۹۰۳ -۰۲۱	تلفن: ۲۲۷۰۳۴۶۵ -۰۲۱
www.saba-psi.ir	info@saba-psi.ir