

کارکرد رفاهی صندوق‌های بازنشستگی در پرتو نظریه عدالت بین نسلی (با تأکید بر بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی)

هادی نعمتی هابیل^۱، بیژن عباسی^۲

چکیده

بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به حاکمیت نظریه عدالت بین نسلی بر صندوق‌های بازنشستگی اختصاص یافته است. این نظریه به رعایت حقوق نسل‌های آینده در بهره‌برداری از هرگونه منابع طبیعی مانند محیط زیست و غیرطبیعی نظیر منابع صندوق‌های بازنشستگی اشاره دارد. اساساً این صندوق‌ها با جمع‌آوری کسورات بازنشستگی و سرمایه‌گذاری آن‌ها در امور سودآور، حقوق بازنشستگی را می‌پردازند.

دو نکته از این مطلب به دست می‌آید. نخست آن‌که ماهیت صندوق‌های بازنشستگی صرف نظر از عناوینی که قانون‌گذار برای آن‌ها انتخاب کرده، شرکت بوده و اصل بنیادین هر شرکتی، رعایت نفع تمام سرمایه‌گذاران است. دوم آن‌که این صندوق‌ها در برابر دو دسته از اشخاص متعهدند: یکی مستمری‌بگیران و دیگری کسورات‌پردازان که ما از آن‌ها به نسل آتی صندوق تعبیر می‌کنیم.

با عنایت به نظریه عدالت بین نسلی و هدف و ماهیت صندوق‌های بازنشستگی، آیا اساساً آن‌ها تکلیفی به پرداخت مبلغی فراتر از حقوق بازنشستگی دارند که از آن به کارکرد رفاهی تعبیر می‌شود؟ اگر کارکرد رفاهی را نیز در شمار تکالیف صندوق بدانیم، محدودیت مدیران صندوق در وضع مصوبات رفاهی چیست؟

در این نوشتار با استفاده از منابع کتاب‌خانه‌ای و روش تحلیلی و توصیفی در پی پاسخ به سؤال‌های یادشده هستیم. حاصل سخن آن است که صندوق با عنایت به ماهیت و فلسفه شکل‌گیری آن اساساً تکلیفی به پرداخت مبلغی فراتر از حقوق بازنشستگی ندارد. با این حال، اگر کارکرد رفاهی را نیز جزو تکالیف صندوق بدانیم، این امر باید با رعایت حقوق نسل‌های آتی صندوق صورت پذیرد.

واژگان کلیدی: حقوق بازنشستگی، سیاست‌های کلی، صندوق بازنشستگی، عدالت بین نسلی، کارکرد رفاهی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، hadi.nemati71@yahoo.com

۲. استاد و عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، (نویسنده مسئول)، bizhan_abbasy@yahoo.com

مقدمه

پیشینه تاریخی شکل‌گیری نظام بازنشستگی حکایت از آن دارد که این نظام ابتدا جنبه حمایتی داشت و سپس جنبه تشویقی پیدا کرد. دولت‌ها ابتدا از باب وظیفه‌ای که برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر برای خود متصور بودند، برای حمایت از کسانی که به سبب کهولت سن یا بیماری، توان لازم برای کار کردن و به تبع آن، تأمین معیشت خود و خانواده‌شان را نداشتند، مقرری در نظر می‌گرفتند. در ادامه، دولت‌ها علاوه بر حمایت‌های حداقلی که برای همگان یکسان بود، برای کسانی که خواهان مزایایی افزون بر حمایت‌های حداقلی بودند، نهادی به نام «صندوق بازنشستگی» ایجاد کردند. این صندوق‌ها با جمع‌آوری کسورات بازنشستگی و سرمایه‌گذاری آن در امور سودآور، حقوق بازنشستگی را می‌پردازند. بنابراین، گردانندگان صندوق‌های بازنشستگی باید توجه کنند هدف از ایجاد آن‌ها، پرداخت حقوق بازنشستگی به اشخاصی است که کسورات پرداخته‌اند. رفته رفته، این صندوق‌ها به ویژه در ایران به دلایل مختلف از جمله دور شدن از هدف یادشده و مدیریت ناصحیح منابع دچار بحران شدند و بعد از بحران مربوط به آب، بزرگ‌ترین بحرانی است که کشور ما با آن مواجه است.^۱ برای جلوگیری از تعمیق بیش‌تر بحران، گردانندگان صندوق باید از هر امری خودداری کنند که آن‌ها را از عمل به اصل تکلیف خود باز می‌دارد.

همان‌طور که گفته شد، هدف صندوق، پرداخت حقوق بازنشستگی بوده و منابع صندوق برای پرداخت این حقوق، سرمایه‌ای است که نسل آتی صندوق برای سرمایه‌گذاری تحت عنوان کسورات بازنشستگی در اختیار گردانندگان قرار می‌دهند. پس این صندوق‌ها در مقابل دو دسته از افراد تعهد دارند. نخست، اشخاصی که به سن بازنشستگی رسیده‌اند و صندوق به آن‌ها، حقوق بازنشستگی^۲ می‌پردازد. دوم، اشخاصی که اکنون مشغول پرداخت کسورات بازنشستگی هستند، تا در آینده، حقوق بازنشستگی دریافت کنند. پس عقلانی است هر تصمیمی که مسئولان این صندوق‌ها می‌گیرند، با در نظر گرفتن منافع همه ذی‌نفعان باشد.

۱. جعفری، هدی، «آثار کلان اصلاحات ساختاری در نظام بازنشستگی ایران»، فصل‌نامه مدل‌سازی اقتصادی، سال دوازدهم، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۰، ص ۲۶.

۲. در این نوشتار، عبارت «حقوق بازنشستگی» به نیابت از حقوق وظیفه از کارافتادگی و حقوق وظیفه وارث نیز به کار می‌رود.

هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۹۱۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۳ بدون توجه به منافع همه ذی‌نفعان، مصوبه‌ای را که اعطای وام با کارمزد پایین‌تر از سیستم بانکی و بخشودگی متمه وام در صورت فوت وام‌گیرنده تجویز کرده بود، به صرف این‌که ماده ۲ اساس‌نامه صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت مصوب سال ۱۳۹۸، هدف این صندوق بازنشستگی را تأمین رفاه وفق مقررات عنوان کرده است، قابل ابطال ندانست. شاید بعد از چنین تصمیم‌گیری‌های متعدد و ناسنجیده و نیز عواقب ناشی از آن بود که سیاست‌گذار در بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در راستای حمایت از تعهدات صندوق نسبت به بیمه‌پردازان فعلی برآمد و مسئولان مربوط را به رعایت تعهدات بین نسلی و پرهیز از تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی مکلف کرد.

عدالت بین نسلی نسبت به دیگر مفاهیم مرتبط با عدالت که قدمتی به اندازه تمدنی بشری دارد، مفهومی تازه و بسیار بدیع است. این نظریه ابتدا در حوزه محیط زیست و بهره‌برداری از منابع طبیعی مطرح شد و بنیان آن چنین استدلال کردند که محیط زیست و منابع آن صرفاً متعلق به یک نسل نیست. پس در بهره‌برداری از آن‌ها باید حقوق نسل‌های آتی را نیز در نظر گرفت. در واقع، این نظریه درباره آن‌چه ما به آینده مدیونیم، بحث می‌کند.^۱ نخستین سؤال این است که آیا منابع صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان جزو منابع متعلق به چند نسل دانست و سپس عدالت بین نسلی را بر آن حاکم کرد؟ با این استدلال که منابع صندوق‌های بازنشستگی نیز مانند منابع طبیعی صرفاً متعلق به یک نسل نیست، به نظر می‌رسد نظریه عدالت بین نسلی بر صندوق‌های بازنشستگی نیز قابل اطلاق باشد.

سؤال‌های دیگر این است که با توجه به نظریه عدالت بین نسلی و درج آن در بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز ماهیت و هدف شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی آیا این صندوق‌ها تکلیفی به پرداخت مزایای رفاهی افزون بر حقوق بازنشستگی اشخاص دارند یا خیر؟ اگر پرداخت مزایای رفاهی را جزو تکالیف صندوق و به تبع آن، اختیارات گردانندگانش بدانیم، آیا این اختیار می‌تواند به طور مطلق و بدون توجه به حقوق آیندگان اعمال شود؟ برای مثال، در فرضی که

۱. ناجی میدانی، علی‌اکبر، «نقد و بررسی عدالت بین نسلی لیبرال»، دو فصل‌نامه علمی و پژوهشی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال نهم، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۲، ص ۵۲.

اعضای هیئت مدیره، اختیار اعطای تسهیلات را داشته باشند، می‌توانند قسمت اعظم منابع را به نرخ سود پایین‌تر از بهره بانکی به مشمولان بپردازند؟

پاسخ‌گویی به این سؤال‌ها مستلزم این است که ماهیت صندوق‌های بازنشستگی را بدانیم و دریابیم چه کسانی از تصمیمات گردانندگان این صندوق‌ها منتفع یا متضرر می‌شوند. برای نمونه، اگر آن‌ها را شرکت بدانیم، گردانندگان آن‌ها، نماینده تمامی ذی‌نفعان خواهند بود. پس باید در هر اعمال اختیاری، نفع همگی را در نظر بگیرند. اگر آن‌ها را مؤسسات دولتی بدانیم، گردانندگان علاوه بر نفع ذی‌نفعان باید به مسائلی دیگری از جمله مصالح مملکتی و سیاست‌ورزی‌هایی از این دست نیز توجه کنند.

به نظر می‌رسد که نمی‌توان پرداخت مزایای رفاهی به مشمولان را که از آن به کارکرد رفاهی تعبیر کردیم، جزو تکالیف و وظایف ذاتی صندوق دانست. اگر به فرض، قرار بر پرداخت مزایای رفاهی به مشمولان باشد، چون ماهیت صندوق‌های بازنشستگی، شرکت است، این امر باید با در نظر گرفتن تعهدات صندوق نسبت به نسل‌های آتی باشد.

در این پژوهش با روش توصیفی و تحلیلی و مبتنی بر مطالعات کتاب‌خانه‌ای به دنبال یافتن پاسخی درخور به پرسش‌های یادشده هستیم. از این رهگذر، ابتدا مفاهیم و کلیات را بیان خواهیم کرد. سپس در گفتار دوم، جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در نظام حقوقی و مفهوم عدالت بین نسلی را بررسی می‌کنیم. در گفتار سوم نیز حدود اختیارات گردانندگان صندوق‌های بازنشستگی را در اعطای مزایای رفاهی به مشمولان خواهیم کاوید.

در خصوص موضوع حاکمیت عدالت بین نسلی در پرداخت مزایای رفاهی از سوی صندوق‌های بازنشستگی، تاکنون پژوهشی صورت نگرفته و نوشتار حاضر از این نظر، اولین در نوع خود است. از نتایج حاصل از این پژوهش می‌توان در صندوق‌های بازنشستگی، دیوان عدالت اداری و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بهره گرفت.

گفتار اول. مفاهیم و کلیات

بند اول. رفاه

ابتدا مفهوم لغوی «رفاه» و سپس انواع رفاه را بررسی می‌کنیم و از میان آن‌ها، مفهوم مورد نظر خود را برمی‌گزینیم.

الف. «رفاه» در لغت

در فرهنگ لغت عمید، «رفاه» به معنای فراخ شدن و آسان شدن زندگی آمده است. دهخدا، آن را به معنی آسودگی و راحتی، ناز و نعمت، فراخی عیش و تن آسانی دانسته است. در فرهنگ فارسی معین نیز «رفاه» به معنای آسودگی و تن آسانی است. هم‌چنین در فرهنگ لغت انگلیسی مریام وبستر، رفاه یا همان "Welfare" به معنای کمک به افراد نیازمند در قالب پول یا مایحتاج ضروری تعریف شده است. واژه "Welfare" به حالتی از سلامت، شادی، سعادت، خوب بودن و مساعدتی به ویژه به صورت پول، غذا و دیگر مایحتاج ضروری اشاره دارد که به نیازمندان ارائه می‌شود. این کلمه ابتدا به صورت مصدر "To well fare" به کار می‌رفت که به معنای خوب بودن و خوش گذراندن بوده است.^۱ این مقوله همواره با تعاریف متعددی روبه‌روست. جرمی بنتام و دیوید هیوم، رفاه را مترادف با بهره‌مندی یا مطلوبیت و به منزله خیر و خوش بختی تعریف کردند. پیگوآن را مقوله کمی قابل اندازه‌گیری با پول و مرتبط با آمال و آرزوهای فرد در نظر گرفت و سولر بر ترجیحات و تمایلات فرد تأکید کرد. جان راولز هم رفاه را عادلانه بودن توزیع منابع می‌داند.^۲

ب. انواع رفاه

مقوله «رفاه»، خارج از معنای صرف لغوی آن دارای معانی اصطلاحی و دسته‌بندی‌هایی است. مهم‌ترین دسته‌بندی که در خصوص رفاه ارائه می‌شود، تقسیم آن به دو مقوله رفاه شخصی و

۱. یجلی، جیمز، رفاه اجتماعی در جهان، ترجمه: محمدتقی جغتایی، تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۴.

۲. فیتز پتریک، تونی، نظریه رفاه (سیاست اجتماعی چیست؟)، ترجمه: هرمز همایون پور، تهران: گام نو، چاپ دوم، ۱۳۸۳، صص ۳۵-۳۱.

اجتماعی است. رفاه شخصی^۱ که شاید آن را بتوان منبعث از اندیشه اندیشمندانی چون اپیکور، دیوید هیوم، جرمی بنتام و حتی جان استوارت میل دانست، تا حدود بسیار زیادی مبتنی بر نظریه اصالت سود و فایده است، با این توضیح که شخص هر چه بیش‌تر از لذایذ زندگی بهره‌مند باشد یا هر چه کم‌تر درد بکشد، دارای سطح رفاه بالاتری است و به دلیل شخصی بودن تجربه لذت و درد نمی‌توان حد مشخصی برای رفاه در نظر گرفت. فیتز پاتریک، رفاه اجتماعی را در معنایی بسیار وسیع در نظر می‌گیرد و آن را «شادکامی، تأمین ترجیحات و نیازها، رهایی و مقایسه‌های نسبی که یک فرد از نظر رفاه خود با دیگران دارد»، تعریف می‌کند.^۲ مفهوم و محتوای رفاه اجتماعی در طول چند دهه اخیر بسیار دگرگون گشته است. در دهه ۱۹۷۰ گفته می‌شد که رفاه اجتماعی، مجموعه قوانین، برنامه‌ها و خدماتی سازمان‌یافته است که هدف آن، تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد جمعیت کشور است.^۳

ج. مزایای رفاهی از منظر قانون‌گذار و مقررگذاران

با رجوع به قانون نحوه ایجاد تسهیلات رفاهی برای کارکنان دولت مصوب ۱۳۶۸/۰۱/۲۸ و آیین‌نامه اجرایی آن، ضوابط اجرایی بودجه سال‌های مختلف و نیز دستورالعمل پرداخت کمک‌های رفاهی به کارکنان دولت، ماده ۴۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۱۸ و هم‌چنین اساس‌نامه صندوق‌های بازنشستگی می‌بینیم که هیچ تعریفی از مقوله رفاه وجود ندارد. به جای آن، قانون‌گذار، مصادیق کمک‌های رفاهی شامل کمک هزینه ایاب و ذهاب، کمک هزینه غذا، کمک هزینه مهدکودک فرزندان، اعطای مبالغ نقدی، واگذاری زمین، اعطای وام، کمک هزینه مسکن، بن کالا و خدمات و به طور کلی، هر گونه هزینه‌ای فراتر از حقوق ایام اشتغال یا حقوق بازنشستگی را به عنوان «رفاهیات» یا «مزایای رفاهی» در نظر گرفته است.

هدف ما در این مقاله از طرح اصطلاح «رفاه»، نه معنی لغوی آن و نه «رفاه» در معنی رفاه اجتماعی است، بلکه مراد، همین مصادیق مورد نظر قانون‌گذار است. به عبارتی دیگر، مراد ما از این کلمه،

۱. Personal welfare

۲. فیتز پتریک، پیشین.

۳. زاهدی اصل، محمدرضا، مفاهیم رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی (جلد ۲)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۱۰۰.

پرداخت هر گونه وجه یا تسهیلات یا هر عنوان دیگری به مشمولان صندوق‌های بازنشستگی افزون بر حقوق بازنشستگی آنان است که باعث تحمیل هزینه مالی به صندوق می‌شود و در ادبیات کارمندی به آن «رفاهیات» می‌گویند.

بند دوم. ماهیت صندوق‌های بازنشستگی

صندوق‌های بازنشستگی در بیش‌تر کشورهای دنیا، نهادهایی هستند که با جمع‌آوری وجوه بازنشستگی و سرمایه‌گذاری آن در فعالیت‌های سودآور تلاش می‌کنند وجوه لازم برای پرداخت حقوق بازنشستگی مشمولان خود را فراهم کنند. این صندوق‌ها را ممکن است بخش دولتی^۱ یا خصوصی^۲ ایجاد کنند.^۳ صندوق‌های بازنشستگی عمومی و دولتی، صندوق‌هایی هستند که تابع قوانین و مقررات دولتی اند و دولت بر آن‌ها نظارتی سخت‌گیرانه می‌کند. در مقابل، صندوق‌های بازنشستگی خصوصی، تابع قرارداد و اراده طرفین است و دولت‌ها صرفاً مقررات حداقلی برای نظارت بر آنان وضع می‌کنند.^۴

همان‌طور که اشاره شد، صندوق‌های بازنشستگی صرف‌نظر از عمومی یا خصوصی بودن آن‌ها، شرکت‌هایی هستند که مانند همه شرکت‌های دیگر به دنبال سودآوری هستند و در بسیاری از کشورهای دنیا در شمار بزرگ‌ترین نهادهای سرمایه‌گذاری قرار می‌گیرند و به اصطلاح برای کسب سود، از شیر مرغ تا جان آدمی‌زاد را معامله می‌کنند.^۵ بنابراین، در بیش‌تر کشورهای دنیا از جمله آمریکا، کانادا، هلند و فرانسه، صندوق‌های بازنشستگی، ماهیت شرکتی دارند و هدف از ایجاد آن‌ها، کسب سود برای پرداخت حقوق بازنشستگی مشمولان است.

در ایران، وضع تا حدودی متفاوت از دیگر نقاط دنیاست؛ یعنی به طور دقیق نمی‌توان گفت که یک صندوق بازنشستگی، دولتی یا خصوصی است. افزون بر آن، علاوه بر دو نوع صندوق دولتی و خصوصی، انواع دیگر صندوق‌ها وجود دارند که دارای ماهیت شتر گاو پلنگی هستند که از آن‌ها به صندوق‌های با ماهیت خاص و مؤسسه عمومی غیر دولتی تعبیر می‌کنیم.

1. Public pension fund.

2. Private pension fund.

3. www.investopedia.com/articles/investing-strategy/090916/how-do-pension-funds-work.asp.

4. Employee Retirement Income Security Act of 1974.

5. OECD, OECD guidelines pension fund governance, pp. 4–10: www.oecd.org/finance/private-pensions/34799965.pdf.

با اگماض، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد (به موجب دادنامه شماره ۲۴۶۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۸ بر ماهیت دولتی آن تأکید شده است) در شمار صندوق‌های دولتی هستند و صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری نیز مثالی از صندوق‌های خصوصی است. نوع سوم صندوق‌های بازنشستگی موجود در ایران، مؤسسه عمومی غیر دولتی است و صندوق تأمین اجتماعی در شمار این دسته قرار می‌گیرد. نوع چهارمی از صندوق‌های بازنشستگی در ایران وجود دارد که مدیران آن توسط بخش دولتی تعیین می‌شوند و دولت از نظر مقررگذاری و نظارت بر امور آن سیطره کامل دارد. پس دولتی است. از این نظر هم که دارایی صندوق و نهاد اداره‌کننده آن مستقل از دولت است، غیر دولتی است. از طرف دیگر، قانون‌گذار نیز از به کار بردن الفاظ مؤسسه عمومی غیر دولتی یا مؤسسه دولتی در خصوص آن‌ها خودداری می‌کند و ما به ناچار از آن‌ها به مؤسسه با ماهیت حقوقی خاص تعبیر می‌کنیم. صندوق بازنشستگی، پس انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت در این دسته جای می‌گیرد.

ملاک این تقسیم‌بندی در واقع، نحوه اداره صندوق‌ها، در نظر گرفتن منابع دولتی برای اداره آن‌ها و نیز رویه قضایی است. در پایان، صرف نظر از عنوان‌هایی که در اساس‌نامه یا قوانین و مقررات یا آرای قضایی برای آن‌ها در نظر گرفته شده است، از این نظر که این صندوق‌ها، سرمایه‌های ذی‌نفعان را دریافت (کسورات بازنشستگی) و آن را در امور سودآور سرمایه‌گذاری (سرمایه‌گذاری در بازار سهام و دیگر بازارها) و سود حاصل از آن را بین سرمایه‌گذاران به نسبت آورده (به میزانی که کسورات می‌پردازند) تقسیم می‌کنند (حقوق بازنشستگی)، با اگماض می‌توانیم لفظ «شرکت» را بر همه آن‌ها (شرکت دولتی یا خصوصی یا با ماهیت خاص) بار کنیم.

بند سوم. ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی

در فرهنگ لغت فارسی معین، «ذی‌نفع» به معنای نفع داشتن در کاری آمده است. از نظر ادوارد فریدمن، «ذی‌نفع»، افراد و گروه‌هایی هستند که به نوعی در موفقیت یا شکست یک کسب و کار سهیم هستند.^۱ هم‌چنین هیت و آیرلند، ذی‌نفعان را افراد و گروه‌ها و سازمان‌هایی می‌دانند که می‌توانند روی چشم‌انداز و مأموریت یک بنگاه اقتصادی اثر بگذارند و دستاوردها و خروجی‌های استراتژیک بنگاه روی آن‌ها اثر می‌گذارد.^۲

1. Friedman, Strategic Management (A stakeholder approach), London, Pitman, 2010, p. 45.

۲. ای هیت، مایکل، مفاهیم مدیریت استراتژیک، ترجمه: نستر سیماران اصل و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر

پس از این تعاریف مقدماتی، از واژه «ذی نفع» و پیش از ورود به بحث ذی نفعان صندوق‌های بازنشستگی باید به دو نکته توجه کرد. نخست آن‌که اساساً هدف از ایجاد این صندوق‌ها، پرداخت حقوق بازنشستگی به اشخاصی است که در طول دوران خدمت خود به این صندوق کسورات پرداخته‌اند. نکته دوم، تفاوت میان دو مفهوم «مشمول» صندوق و «ذی نفع» آن است. با عنایت به هدف ایجاد صندوق، «مشمول» آن، هر شخصی است که حقوق بازنشستگی یا از کارافتادگی دریافت می‌کند؛ چون رابطه میان شخص و صندوق که از آن به «بازنشستگی» تعبیر می‌شود، از زمان صدور حکم بازنشستگی توسط صندوق مربوط آغاز می‌گردد. اشخاص مشمول هم شامل شخص بازنشسته می‌شود و هم شامل ورثه‌ای که مورث آن‌ها فوت کرده است و ایشان به واسطه رابطه وراثت و به موجب تسهیلاتی که در ماده ۸۱ قانون استخدام کشوری و ماده ۴۸ قانون حمایت از خانواده و دیگر قوانین و مقررات آمده است، از حقوق بازنشستگی مورث خود بهره‌مند می‌شوند.

در خصوص مفهوم «ذی نفع» با سکوت و ابهام قانونی مواجهیم، ولی با عنایت به تعاریف این مفهوم می‌توان گفت که «ذی نفع» دارای مفهوم موسع‌تری نسبت به «مشمول» است و علاوه بر مشمولان شامل اشخاصی نیز می‌شود که هم اکنون در حال پرداخت کسورات بازنشستگی به این صندوق‌ها هستند. به نوعی می‌توان از آن‌ها به نسل آتی صندوق یاد کرد که تصمیمات اداره‌کنندگان صندوق‌ها در فاصله بین پرداخت کسورات تا صدور حکم بازنشستگی می‌تواند بر زندگی پس‌بازنشستگی آنان اثر بگذارد. علت تفاوت قائل شدن بین مفهوم «مشمول» و «ذی نفع» در این مقاله، حمایت از حقوق بخشی از ذی نفعان صندوق‌هاست که ما از آن‌ها به «مشمولان آتی» تعبیر می‌کنیم.

گفتار دوم. جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در نظام حقوقی کشور

در این قسمت ابتدا به واکاوی مفهوم سیاست‌های کلی می‌پردازیم. سپس جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را در نظام حقوقی کشور بررسی می‌کنیم. در نهایت به بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و واکاوی مفهوم حقوق نسل‌های آتی یا به تعبیر دیگر، عدالت بین نسلی خواهیم پرداخت.

بند اول. سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی نظام حاوی چارچوب و مبانی جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌های حکومتی است که از سوی مقام رهبری به موجب بند اول از اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین می‌شود. این سیاست‌ها به عنوان حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می‌کنند. هدف اصلی این سیاست‌ها، ایجاد انضباط در کشور معرفی شده است که مشخص‌کننده هندسه کلی نظام نیز خواهد بود.^۱

سیاست‌گذاری که از آن با عنوان تنظیم خط‌مشی عمومی نیز یاد می‌شود، از جمله مفاهیم میان‌رشته‌ای است که بیش‌تر در علم مدیریت و گاهی در علوم سیاسی به آن پرداخته می‌شود. صاحب‌نظران این رشته، تعاریفی از سیاست‌های کلی یا به تعبیر دیگر، خط‌مشی عمومی ارائه داده‌اند. «خط‌مشی عمومی، اصولی هستند که به وسیله مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را رهبری می‌کنند.»^۲ یا «سیاست‌های کلی، مجموعه‌ای هماهنگ از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص می‌باشند».^۳

با عنایت به این تعاریف، این نکته مشخص می‌شود که در علم مدیریت، خط‌مشی عمومی، مفهوم و دامنه بسیار گسترده‌ای نسبت به سیاست کلی نظام دارد که هم شامل یک اداره کوچک دولتی می‌شود و هم درباره نهادهای حکومتی صدق می‌کند، حال آن‌که که این سیاست‌ها در علم حقوق فقط شامل آن دسته از سیاست‌هایی است که بیان‌کننده جهت‌گیری‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گوناگون باشد. از این نظر، حقوق‌دانان، سیاست‌گذاری در امر کشورداری را تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی دانسته‌اند که در آن، مقتضیات کلی دولت اِعمال و مصالح جمعی ملت رعایت شود.^۴

۱. غلامی، علی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، بهار ۱۳۹۲، شماره ۱، ص ۵۱.

۲. الوانی، سید مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: سمت، چاپ نهم، ۱۳۹۰، ص ۲۲.

۳. انصاری، مجید، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران»، در: مجموعه مقالات همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۵.

۴. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۶۷.

این سیاست‌ها در واقع، حد وسط بین اهداف و آرمان‌های نظام و صحنه عمل و کاربرد و در واقع، نوعی مدل‌سازی است. این سیاست‌ها باید کلی باشند و انتظام ایجاد کنند و جزئی نگر نباشند؛ یعنی باید به طور کلی نشان دهند که بخش خاصی از حکومت چه باید بکند. افزون بر آن، باید سیاست باشند؛ یعنی راهبردی باشند و اگرچه از اهداف صحبت می‌کنند، اما ناظر به اجرا و کاربرد باشند. هم‌چنین باید موقت و مقید به زمان باشند.^۱ این سیاست‌ها ممکن است عرصه‌ها و موضوعات مختلفی را در بر بگیرد. به همین دلیل، برخی از صاحب‌نظران، این سیاست‌ها را به سه دسته عمده سیاست‌های تقنینی، اجرایی و قضایی تقسیم‌بندی کرده‌اند. البته مجمع تشخیص مصلحت نظام در تقسیم‌بندی سیاست‌های کلی نظام، آن‌ها را به سیاست‌های کلی و اجرایی تقسیم کرده است.^۲

بند دوم. جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از نوع نوشته است. پس قواعد مصوب دارای سلسله مراتبی هستند که بر حسب واضع آن به ترتیب از بالا به پایین شامل قانون اساسی (مصوب قوه مؤسس)، قانون عادی (مصوب مجلس شورای اسلامی) و مقررات (مصوب قوه مجریه) است. سؤالی که در خصوص سیاست‌های کلی نظام به ذهن خطور می‌کند، این است که آیا این سیاست‌ها در دسته قواعد حقوقی جای می‌گیرند؟ اگر در دسته قواعد حقوقی جای می‌گیرند، جایگاه آن‌ها در نظم حقوقی داخلی کجاست؟ آیا هم‌ردیف قانون اساسی هستند یا این که در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قانون عادی قرار می‌گیرند؟

در پاسخ به این سؤالات باید ابراز داشت که درباره جایگاه سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران، نظرهای مختلفی ارائه شده است. عده‌ای، آن را بالاتر از قانون اساسی می‌شمارند و بعضی، آن را هم‌ردیف قانون اساسی می‌دانند. برخی نیز سیاست‌ها را در حکم قانون اساسی می‌خوانند. گروهی هم آن را مابین قانون اساسی و عادی قرار می‌دهند. در این میان، گروهی نیز سیاست‌های کلی را قانون به معنای عام یا خاص آن نمی‌دانند. صرف نظر از همه این دیدگاه‌ها، در صورتی می‌توان

۱. شریعت باقری، محمد جواد، پیش‌گفتاری بر مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، تهران: دفتر گسترش تولید علم،

سال ۱۳۸۹، ص ۱۷.

۲. الوانی، پیشین، ص ۲۶.

عنوان قانون به مفهوم عام را در خصوص سیاست‌های کلی به کار برد و به تبع آن، آن‌ها را در چارچوب سلسله مراتب قوانین و مقررات جای داد که اوصاف یک قانون را دارا باشند.

از جمله مواردی که حقوق دانان به عنوان صفات ذاتی قانون برشمرده‌اند، جزئی بودن، قطعی بودن، دارای ضمانت اجرا بودن، مقبولیت داشتن، تصویب توسط نهاد صلاحیت دار و الزام‌آوری است. با عنایت به این اوصاف به نظر می‌رسد که نمی‌توان سیاست‌های کلی را جزء نظام حقوقی کشور دانست؛ چون اوصافی را ندارند که پیش از این برای یک قانون برشمردیم. بنابراین، سیاست‌های کلی نه به لحاظ صوری و نه از جهت ماهوی، داخل در مفهوم قانون قرار نمی‌گیرند.^۱ برای نمونه، قانون به معنای اخص آن، قواعدی است که با رعایت تشریفات معین از طرف قوه مقننه وضع می‌گردد، حال آن‌که سیاست‌های کلی، مصوب قوه قانون‌گذاری نیستند.^۲

در خصوص میزان الزام‌آوری این سیاست‌ها نیز تفاوت اساسی بین آن‌ها و قانون مشاهده می‌شود؛ چون قانون به طور عام برای همه افراد یک ملت الزام ایجاد می‌کند، ولی این سیاست‌ها صرفاً برای قوای سه‌گانه و گاهی دیگر نهادهای خارج از این قوا در راستای عمل به وظایف خود تکلیف می‌آفریند. بنابراین، به نظر می‌رسد سیاست‌های کلی بیش از این‌که قانون باشد و بتوان آن را در سلسله مراتب قوانین قرار داد، یک نقشه راه باشد که افق پیش رو را برای دولت، مجلس و قوه قضاییه به عنوان نهادهایی ترسیم می‌کند که در تدوین، تصویب و اجرای قانون نقش اساسی ایفا می‌کنند. مؤید این امر، قسمت صدر سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است که از این سیاست‌ها به عنوان یک سند بالادستی تعبیر می‌کند و تحقق آن را به تغییرات اساسی در قوانین و مقررات جاری کشور وابسته می‌داند. چون جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در نظام حقوقی عیناً مشابه جایگاه سیاست‌های کلی است، این توضیحات در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در نظام حقوقی نیز صادق است.

۱. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، سال پنجم، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۶۳.

۲. مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: اطلاعات، چاپ سوم، ۱۳۸۸، ص ۶۸.

بند سوم. تعهدات بین نسلی

در بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام رهبری بر رعایت تعهدات بین نسلی و تحمیل نشدن طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی تصریح شده است که شاید بتوان آن را مهم‌ترین عامل در تحقق توسعه پایدار دانست.^۱ سؤالی که در این خصوص به ذهن می‌رسد، این است که اساساً مراد از تعهدات بین نسلی چیست؟

پیش از پاسخ به این سؤال باید به طور مختصر، مفهوم عدالت واکاوی گردد و سپس عدالت بین نسلی یا به تعبیر دیگر، عدالت فرانسلی بررسی شود. حقیقت آن است که بحث از عدالت، قدمتی به اندازه تاریخ تمدن بشری دارد و هر اندیشمندی تلاش کرده است از دریچه نگاه خود، تعریفی از این واژه پرطمطراق ارائه کند. در اهمیت عدالت همین بس که آگوستین قدیس، دولت بدون عدالت را گروهی بزرگ از راه‌زنان دانسته است.^۲ ارسطو، عدالت را امری می‌داند که انسان عادل به آن فکر می‌کند. برتراند راسل در تعریف عدالت می‌گوید: «عدالت عبارت از هر چیزی است که اکثریت مردم آن را عادلانه بدانند یا عبارت از نظامی است که آن چه را که به تصدیق عموم، زمینه‌هایی برای نارضایتی مردم فراهم می‌کند، به حداقل برساند.»^۳ برخی، عدالت را به دو قسم صوری و ماهوی تقسیم‌بندی می‌کنند. عدالت صوری عبارت است از قاعده‌ای که به همه موقعیت‌ها و اشخاصی که در موضوع آن قرار می‌گیرند، یکسان حکومت کند و تبعیض روا ندارد، اما عدالت ماهوی عبارت است از این که به مضمون و محتوای قاعده نیز توجه شود.^۴

بعد از این بحث مقدماتی در خصوص موضوع عدالت به سراغ مباحث نسبتاً جدید در حوزه عدالت می‌رویم که از آن به عدالت بین نسلی تعبیر می‌شود. شاید نخستین کسی که به نوعی بتوان دغدغه نسل‌های آینده را در کلام او یافت، مالتوس است. وی با طرح این که رشد روزافزون جمعیت، نسل‌های آینده را با خطر کمبود منابع و گرسنگی روبه‌رو می‌سازد، نظریه خود را در واکنش

۱. فراهانی راد، سعید، «عدالت بین نسلی در بهره‌برداری از منابع طبیعی»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال هفتم، ۱۳۸۶، شماره ۲۵، ص ۱۲۸.

۲. هارت، هربرت، مفهوم قانون، ترجمه: محمد راسخ، تهران: نی، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۲۴۶.

۳. حکیمی، محمد رضا، «حقوق و عدالت»، نقد و نظر، شماره ۲ و ۳، بهار و تابستان ۱۳۷۶، ص ۴۴.

۴. بختیاری، صادق، تحلیلی از توزیع درآمد با استفاده از روش پارامتریک، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۲، ص ۴۴.

به کتاب شخصی به نام گادوین نوشت. وی در این کتاب گفته بود: «زمین به اندازه کافی بخشنده است و می‌تواند همه فرزندان بشر را در ناز و نعمت سیر کند».^۱ از نظر راولز، عدالت بین نسل‌ها عبارت است از وظایفی که شهروندان به جانشینان خود می‌یونند.^۲ عده‌ای دیگر معتقدند که عدالت بین نسلی در خصوص تکالیفی است که شهروندان به جوانان و نسل‌های متولد نشده می‌یونند.^۳ به همین سبب، برخی از افراد عدالت بین نسلی را عدالت معطوف به نسل‌های آینده می‌دانند؛^۴ چون از نظر ایشان، نسل حاضر نمی‌توانسته است حقی از گذشتگان را در زمان حیاتشان نقض کند. حتی اگر وظیفه‌ای در قبال گذشتگان وجود داشته باشد، به واسطه امکان نداشتن جبران نسل‌های گذشته، بررسی این ارتباط در عمل بی‌معنی خواهد بود.^۵ در تعریفی دیگر، جامعه‌ای از نظر بین نسلی عادلانه خواهد بود که در آن، هر نسل، سهمی منصفانه از منابع را برای پی‌گیری اهداف و ارزش‌های خود و ارضای نیازها داشته باشد و بتواند خود را از مخاطرات حفظ کند و فرصت بهره‌مندی از مواهب زندگی را نیز داشته باشد.^۶

در سال‌های اخیر، با توجه به تشدید مشکلات زیست‌محیطی در اثر رشد اقتصادی و برداشت بی‌رویه منابع طبیعی، اندیشمندان این حوزه به مسئله عدالت بین نسلی و حمایت از حقوق نسل‌های آینده بیش از پیش توجه کردند. اصولاً مسئله عدالت بین نسلی در حوزه‌هایی قابل طرح است که چند نسل بتوانند از یک سرمایه یا منبع اعم از طبیعی و غیر طبیعی استفاده کنند. موضوع سرمایه صندوق‌های بازنشستگی نیز از این دست از منابع است. به همین دلیل، رهبری، بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را به مسئله عدالت فرائسلی و لزوم رعایت حقوق نسل‌های آینده اختصاص داد و همان طور که پیش‌تر گفته شد، مراد از نسل‌های آینده صندوق‌های بازنشستگی، بیمه‌پردازان فعلی هستند. تصمیم‌گیران صندوق‌ها باید به رعایت منافع این نسل بر مبنای بند سوم سیاست‌ها توجه کنند.

۱. قدیری اصلی، باقر، *سیر اندیشه اقتصادی*، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳.

2. Rawls, J., *A Theory of Justice, Revised Edn.* Belknap, Cambridge, 1999, p. 22.

3. Thompson, J., *Intergenerational Justice: Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity*, Routledge, 2009, p. 2.

۴. فایر، سیسل، *عدالت در جهان متحول*، ترجمه: رستم فلاح، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰، ص ۷۳.

5. Meyer, L. H., & Sanklecha, P., *Philosophy of Justice: Extending Liberal Justice in Space and Time*. In *Handbook of Social Justice Theory and Research*, Springer New York, 2016, pp. 15-35.

6. Thompson, J., *What is Intergenerational Justice?*, Sidney: Future Leader, 2010, p. 1-2.

گفتار سوم. محدودیت‌های گردانندگان صندوق‌های بازنشستگی در وضع مقررات رفاهی برای بازنشستگان

همان طور که در قسمت‌های پیشین این نوشتار بیان شد، هدف از ایجاد صندوق بازنشستگی، سرمایه‌گذاری منابع دریافتی از ذی‌نفعان برای کسب سود و پرداخت حقوق بازنشستگی به آنان است. هر گونه اختیاری که برای عوامل تصمیم‌گیرنده صندوق به موجب اساس‌نامه یا دیگر قوانین و مقررات در نظر گرفته می‌شود، صرفاً در راستای جامه عمل پوشاندن به این هدف است.^۱ اختیارات اداره‌کنندگان صندوق‌های بازنشستگی به طور معمول در اساس‌نامه پیش‌بینی می‌شود. برای یافتن محدودیت این مقامات در وضع مقررات رفاهی برای مشمولان ابتدا باید به اساس‌نامه مراجعه کرد. این محدودیت‌ها صرفاً محدود به اساس‌نامه نیست و افزون بر آن، مقامات صندوق‌ها با محدودیت‌های فرااساس‌نامه‌ای نیز مواجهند.

در ایران، ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد. به ناگزیر، تنها اساس‌نامه صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح را بررسی می‌کنیم که بیش‌ترین تعداد بازنشستگان را دارند و به صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری نیز به عنوان نمونه یک صندوق خصوصی می‌پردازیم. با مراجعه به اساس‌نامه این صندوق‌ها مشخص است که پرداخت مزایای رفاهی به مشمولان به صراحت جزو تکالیف صندوق و وظایف تصمیم‌گیرندگان قرار نگرفته است. شاید علت این امر همان طور که پیش‌تر گفته شد، این است که صندوق اساساً ملزم به پرداخت مبلغی فراتر از حقوق بازنشستگی مشمول به موجب قراردادی نیست که بین مشمول و صندوق منعقد شده است. مؤید این امر، ماده ۲۵ اساس‌نامه صندوق حمایت وکلا و کارگشایان دادگستری است که هزینه‌های صندوق را صرفاً مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان و هم‌چنین هزینه‌های پرسنلی کارکنان صندوق برشمرده و افزون بر آن، هزینه‌ای را پیش‌بینی نکرده است. ممکن است چنین استدلال شود که اصولاً پرداخت مزایای رفاهی به مشمولان به تصریح در اساس‌نامه نیاز ندارد. در پاسخ باید گفت هر پرداختی فراتر از حقوق بازنشستگی به مشمولان با فلسفه شکل‌گیری صندوق‌ها و ماهیت آن‌ها هم‌خوانی ندارد. با این حال، به فرض این‌که پرداخت هزینه‌های رفاهی نیز در شمار

1. OECD (2009). OECD guidelines pension fund governance, p. 2: www.oecd.org/finance/private-pensions/34799965.pdf.

وظایف گردانندگان صندوق‌ها باشد، سؤال این است که آیا صرف در نظر گرفته شدن چنین وظیفه‌ای برای افراد موصوف به معنای اختیار تام آنان در وضع پرداخت مزایای رفاهی برای مشمولان است؟

در پاسخ به این سؤال باید گفت که اداره‌کنندگان صندوق‌ها با محدودیت‌های فراسازمانی مواجهند و در این خصوص، اختیارات تام ندارند و باید اسناد فراسازمانی را در نظر بگیرند. یکی از این موارد، با عنایت به جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به عنوان یک سند بالادستی، بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و رعایت عدالت بین نسلی و حقوق نسل‌های آتی است. جالب است که هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۹۱۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۰۳، مصوبه‌ای را که اعطای وام با کارمزد پایین‌تر از سیستم بانکی و بخشودگی تهمه وام در صورت فوت وام‌گیرنده را تجویز کرده بود، به صرف این‌که ماده ۲ اساس‌نامه صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت مصوب سال ۹۸، هدف این صندوق بازنشستگی را تأمین رفاه دانسته است، قابل ابطال ندانست.

حال آن‌که بر هیچ کس پوشیده نیست که پرداخت وام با سود بانکی نیز با توجه به تورم موجود در جامعه نمی‌تواند به نفع ذی‌نفعان صندوق باشد، چه رسد به حاتم‌بخشی‌هایی از این دست. اساساً اگر پرداخت این نوع از وام‌ها را سرمایه‌گذاری بدانیم، باید این سرمایه‌گذاری به نحوی باشد که حداقل به اندازه نرخ تورم موجود در جامعه، سودده باشد که ارزش منابع صندوق حفظ شود.^۱ پس شایسته بود هیئت صرف نظر از این‌که در زمان صدور دادنامه موصوف، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغ نشده بود، با عنایت به ماده ۲ اساس‌نامه صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت که هدف صندوق را حفظ و افزایش ارزش وجوه صندوق عنوان کرده و نیز توجه به ماهیت و هدف صندوق و این‌که این وجوه، متعلق به ذی‌نفعان صندوق است، با این‌که اعطای تسهیلات در صلاحیت اعضای هیئت مدیره بوده است، آن مصوبه را ابطال می‌کرد. همان‌طور که گفته شد، با عنایت به اختلاف بهره بانکی با نرخ تورم موجود در جامعه، اعطای وام با نرخ بهره بانکی نیز منجر به حفظ ارزش پول نمی‌شود، چه رسد به اعطای وام با نرخ بهره پایین‌تر از نظام بانکی. بنابراین، مغایرت مصوبه با بند ۲ اساس‌نامه صندوق و نیز حقوق نسل‌های آتی آن واضح است.

1. U.S. Government Publishing Office, Public Law No: 93-406: Employee Retirement Income Security Act of 1974, p. 877: www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg829.pdf.

نتیجه‌گیری

بر هیچ کس پوشیده نیست که امروزه بیش‌تر صندوق‌های بازنشستگی با چالش‌های جدی روبه‌رویند که به حدّ بحران رسیده است. یکی از دلایل ایجاد بحران‌های موجود در صندوق‌های بازنشستگی که امروزه نمود آن را در قالب اعتراض‌های گاه و بی‌گاه بازنشستگان می‌بینیم، مدیریت ناصواب در حوزه بهره‌برداری از منابع صندوق‌هاست. همان‌طور که در این مقاله بیان گردید، صرف نظر از عناوینی که قانون‌گذار و مقررگذار برای توصیف وضعیت حقوقی صندوق‌ها به کار برده و گاه این عناوین در مغایرت با ماهیت صندوق‌های بازنشستگی است، با بررسی فلسفه شکل‌گیری و نحوه اداره آن‌ها می‌توان از لفظ «شرکت» برای بیش‌تر آن‌ها استفاده کرد.

صندوق‌های بازنشستگی مانند شرکت‌ها با گردآوری سرمایه و سرمایه‌گذاری آن در امور سودآور، سود حاصل از آن را در قالب حقوق بازنشستگی به نسبت کسورات یا همان آورده بین ذی‌نفعان تقسیم می‌کنند. حال که ماهیت صندوق‌های بازنشستگی با یک شرکت بیش‌ترین وجه اشتراک را دارد، اداره‌کنندگان آن باید در تصمیم‌گیری و اعمال اختیارات خود، به اصل بنیادین هرگونه مشارکتی عمل کنند که همان رعایت نفع تمام ذی‌نفعان است؛ چه آنان که هم اکنون حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند و چه آنان که در آینده حقوق بازنشستگی خواهند گرفت.

پس از بررسی اساس‌نامه بیش‌تر صندوق‌های بازنشستگی و نیز با عنایت به فلسفه شکل‌گیری این صندوق‌ها دو نکته مشخص شد:

یک. پرداخت مزایای رفاهی به مشمولان جزو تکالیف صندوق نیست و صندوق‌ها صرفاً مکلف به پرداخت حقوق بازنشستگی بر مبنای قرارداد خود با بیمه‌پرداز هستند.

دو. به فرض این‌که پرداخت مزایای رفاهی را نیز جزو تکالیف صندوق و به تبع آن، اختیارات گردانندگان صندوق‌های بازنشستگی بدانیم، این اختیار مطلق نیست و هرگونه پرداختی تحت عنوان مزایای رفاهی باید با در نظر گرفتن حقوق نسل آتی صندوق صورت بگیرد؛ چون وجوه صندوق جزو سرمایه‌ها و منابعی است که متعلق به چندین نسل است. پس از این طریق و به لحاظ عقلی باید نظریه عدالت بین نسلی را که راولز از آن به وظایف شهروندان فعلی در قبال آیندگان یاد می‌کند، بر پرداخت مزایای رفاهی حاکم بدانیم.

از سویی دیگر، رعایت حقوق نسل‌های آتی در پرداخت مزایای رفاهی به مشمولان با عنایت به درج آن در بند سوم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز با توجه به قسمت صدر سیاست‌های یادشده که رعایت الزامات این سیاست‌ها را حتی در سطح مقررات لازم دانسته، بر تصمیم‌گیرندگان صندوق فرض است. در صورت رعایت نشدن حقوق نسل‌های آتی در پرداخت مزایای رفاهی، دیوان عدالت اداری برخلاف رویه پیشین خود می‌تواند مصوباتی را که در آن، عدالت بین نسلی رعایت نشده است، به پشتوانه این استنادها باطل کند:

یک. این صندوق‌ها ماهیت شرکتی دارند؛

دو. مطابق اصل عقلی؛

سه. ماده‌ای که در آن، صندوق ملزم به رعایت منافع ذی‌نفعان خود شده است (به طور معمول، در اساس‌نامه هر صندوقی، یک ماده به رعایت منافع ذی‌نفعان یا حفظ و افزایش ارزش وجوه صندوق اختصاص می‌یابد)؛

چهار. حاکمیت روح سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به عنوان یک سند بالادستی بر قوانین و مقررات فرودستی.

در پایان، دولت اگر قصد اعطای کمک‌های رفاهی به بازنشستگان به عنوان یک قشر نیازمند کمک را دارد، نمی‌تواند منابع لازم برای انجام کارکرد رفاهی خود را از وجوه مربوط به کسورات بازنشستگی کارکنان فعلی تأمین کند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ای هیت، مایکل، **مفاهیم مدیریت استراتژیک**، ترجمه: نسترن سیماران اصل و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۴.
۲. بختیاری، صادق، **تحلیلی از توزیع درآمد با استفاده از روش پارامتریک**، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۲.
۳. زاهدی اصل، محمدرضا، **مفاهیم رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی (جلد ۲)**، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۴. شریعت باقری، محمدجواد، **پیش‌گفتاری بر مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام**، تهران: دفتر گسترش تولید علم، ۱۳۸۹.
۵. فابر، سیسل، **عدالت در جهان متحول**، ترجمه: رستم فلاح، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰.
۶. فیتز پتریک، تونی، **نظریه رفاه (سیاست اجتماعی چیست؟)**، ترجمه: هرمز همایون‌پور، تهران: گام نو، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۷. قدیری اصلی، باقر، **سیر اندیشه اقتصادی**، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.
۸. مهرپور، حسین، **دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی**، تهران: اطلاعات، چاپ سوم، ۱۳۸۸.
۹. الوانی، سید مهدی، **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**، تهران: سمت، چاپ نهم، ۱۳۹۰.
۱۰. هارت، هربرت، **مفهوم قانون**، ترجمه: محمد راسخ، تهران: نی، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۱. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)**، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۱۲. بجلی، جیمز، **رفاه اجتماعی در جهان**، ترجمه: محمدتقی جغتایی، تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، چاپ اول، ۱۳۷۸.

ب) مقاله

۱. انصاری، مجید، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون گذاری ایران»، در: مجموعه مقالات همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲. جعفری، هدی، «آثار کلان اصلاحات ساختاری در نظام بازنشستگی ایران»، فصل‌نامه مدل‌سازی اقتصادی، سال دوازدهم، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۰.

۳. حکیمی، محمدرضا، «حقوق و عدالت»، نقد و نظر، شماره ۲ و ۳، بهار و تابستان ۱۳۷۶.
۴. غلامی، علی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، بهار ۱۳۹۲، شماره ۱.
۵. فراهانی راد، سعید، «عدالت بین نسلی در بهره‌برداری از منابع طبیعی»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی اقتصاد اسلامی، سال هفتم ۱۳۸۶، شماره ۲۵.
۶. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، سال پنجم، تابستان ۱۳۸۷، شماره ۱۷.
۷. ناجی میدانی، علی‌اکبر، «نقد و بررسی عدالت بین نسلی لیبرال»، دو فصل‌نامه علمی و پژوهشی مطالعات اقتصاد اسلامی، سال نهم، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۲.

2. Latin Source

1. Friedman, E., Strategic Management (A stakeholder approach), London: Pitman, 2010.
2. Meyer, L. H., & Sanklecha, P., Philosophy of Justice: Extending Liberal Justice in Space and Time. In Handbook of Social Justice Theory and Research, Springer New York, 2016.
3. Rawls, J., A Theory of Justice, Revised End. Belknap, Cambridge, 1999.
4. Thompson, J., Intergenerational Justice: Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity, Routledge, 2009.
5. Thompson, J., What is Intergenerational Justice, Sidney: Future Leader, 2010.

۳. وبگاه

1. U.S. Government Publishing Office, Public Law No: 93-406: Employee Retirement Income Security Act of 1974, p 877: www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg829.pdf. (last visited on 16/09/ 2022).
2. Whiteside, E., How Do Pension Funds Work: www.investopedia.com/articles/investing-strategy/090916/how-do-pension-funds-work.asp. (last visited on 24/09/ 2022)
3. Working Party on Private Pensions OECD, OECD guidelines pension fund governance, 2009: www.oecd.org/finance/private-pensions/34799965.pdf.

The welfare function of pension funds in the light of the theory of intergenerational justice (with emphasis on the third paragraph of general social security policies)

Hadi Nemati Habil¹

Bizhan Abbasi²

Abstract

The third paragraph of the general social security policies is dedicated to the rule of intergenerational justice theory on pension funds. The mentioned theory refers to respecting the rights of future generations in exploiting any resources, whether natural, such as the environment, or unnatural, such as the resources of pension funds. Basically, the aforementioned funds pay pensions by collecting pension deductions and investing them in profitable affairs. Two points emerge from the last article, the first is that; The nature of pension funds, regardless of the titles chosen by the legislator, is a company, and the fundamental principle of any company is to respect the interests of all investors. Second, that; these funds are committed to two categories of people, one is the pensioners and the other is the Retirement deductions, which we interpret as the future generation of the fund. Now, the question that comes to mind is that, considering the theory of intergenerational justice and the purpose and nature of pension funds, do they basically have an obligation to pay an amount beyond the pension that we interpret as a welfare function or not. If we consider the welfare function as one of the tasks of the fund, what are the limitations of the fund managers in making welfare approvals. In this article, using library sources and analytical-descriptive method, we have sought answers to the mentioned questions, and the result is that; Basically, the fund does not have an obligation to pay an amount beyond the pension, but in the case that we consider the welfare function as one of the fund's obligations, this should be done by respecting the rights of the future generations of the fund.

KeyWords: general policies, intergenerational justice, pension, pension fund, welfare function.

1. PhD student in public law, Tehran University, hadi.nemati71@yahoo.com

2. Professor and faculty member of the Department of Law, Faculty of Law and Political Sciences, Tehran University, (Corresponding Author), bizhan_abbasy@yahoo.com