



نقد اقتصاد سیاسی - نقد بتواریگی - نقد ایدئولوژی

## تنش انباشت - مشروعیت در ساخت دولت مدرن ایرانی

مطالعه‌ی فروپاشی تأمین اجتماعی

علیرضا خیراللهی



آبان 1397

## مقدمه

پیش از این در [مقاله‌ی](#) «ایده‌هایی درباره‌ی دولت مدرن ایرانی و آینده‌ی آن» ادعا کرده بودیم که «با گذار از نظریه‌ی قرن نوزدهمی دولت به مثابه‌ی کمیته‌ی اجرایی طبقه‌ی حاکم (دولت سرمایه‌داران) و تکوین نظریه‌ی استقلال نسبی دولت سرمایه‌داری (دولت سرمایه)، نظریه‌پردازان زیادی در قرن بیستم مدعی‌اند که دولت در نظام‌های سرمایه‌دارانه، دو نقش متضاد دارد: از یک طرف باید تداوم انباشت سرمایه را تضمین و از طرف دیگر باید مشروعیت خود را نزد طبقه‌ی فرودست حفظ کند... جمهوری اسلامی به‌عنوان دولتی مدرن، به‌شکلی بسیار حادث‌تر از سایر دولت‌های مدرن وارث و در معرض این تنش طبقاتی ملی و جهانی است». در مقاله‌ی پیش رو سعی داریم مدعی‌ای فوق را به‌محک تجربه‌ی اضمحلال و فروپاشی تأمین اجتماعی در سال‌های پس از انقلاب بگذاریم. قبل از ورود به‌مباحث اصلی ذکر سه نکته‌ی مقدماتی را ضروری می‌دانیم.

نخست، تنه‌ی اصلی این مقاله چند ماه پیش در جایی دیگر منتشر شد. اما از آن جایی که در حال حاضر دسترسی عمومی به آن نسخه از مقاله مقدور نیست و هم‌چنین به خاطر ضرورت اعمال برخی اصلاحات، و هم‌گام‌سازی آن با مقاله‌ی «ایده‌هایی درباره‌ی...» مجبور به انتشار مجدد آن در جایی این‌بار باثبات‌تر و در هیأتی کم‌اشکال‌تر شدیم.

دوم، گذشته از ریشه‌یابی تاریخی مفهوم *تأمین اجتماعی*<sup>۱</sup> که عموماً به اعصار گذشته و خصوصاً به تصویب *قانون کمک به فقرا*<sup>۲</sup> (سال 1601) و *اصلاحیه‌ی قانون فقر*<sup>۳</sup> (سال 1834) در انگلستان نسبت داده می‌شود، سیر تکوین مفهوم مدرن تأمین اجتماعی در حقیقت به تحولات دهه‌های پایانی قرن نوزدهم تا دهه‌های میانی قرن بیستم باز می‌گردد. مشخصاً مواردی نظیر اقدامات اصلاحی بیسمارک<sup>۴</sup> (سال 1883)، تأسیس *انجمن فابین*<sup>۵</sup> (1884)، استقرار بیمه‌ی بیکاری در بریتانیا<sup>۶</sup> (سال 1911)، تصویب *قانون تأمین اجتماعی*<sup>۷</sup> در ایالات متحده (سال 1935) و انتشار گزارش *بورج*<sup>۸</sup> (1942)، در شکوفایی سیاسی این مفهوم طی نیمه‌ی دوم قرن بیستم بیشترین تأثیر را داشته‌اند. پس از بروز بحران بزرگ دهه‌ی 30 در اقتصاد جهانی، افزایش قدرت کارگران در کشورهای مختلف، شیوع و گسترش انقلاب‌های سوسیالیستی و کمونیستی، استقرار یک نظام سوسیالیستی در قامت ابرقدرتی جهانی، و هم‌چنین بروز دو جنگ جهانی بسیار خون‌بار، تحولی اساسی در نظام‌های توزیعی بیسمارکی و بورجی به وقوع پیوست و نظامات رفاهی مدرن (یا همان دولت‌های رفاه<sup>۹</sup> سوسیال‌دموکراتیک) مابین دهه‌های 50 تا 70 میلادی در کشورهای سرمایه‌داری مرکز محقق شدند. استقرار نظام‌های

1. social security

2. Act for the Relief of the Poor (Old Poor Law)

3. Poor Law Amendment Act (New Poor Law)

4. Otto von Bismarck

5. Fabian Society

6. National Insurance Act

7. Social Security Act

8. Beveridge Report

9. welfare state

رفاهی مبتنی بر ایده‌ی تأمین اجتماعی - در معنای قرن بیستمی آن - حاصل تحمل مشقات 80 سال جنگ و انقلاب و بحران اقتصادی (از کمون پاریس تا پایان جنگ جهانی دوم) از جانب کارگران، و البته واکنش تدافعی سرمایه‌ی جهانی به این وقایع بوده است. در واقع دولت‌های مدرن از اواخر قرن نوزدهم برای حفظ مصالح بلندمدت سرمایه (کلیت نظام اجتماعی سرمایه‌دارانه) علاوه بر پی‌گیری مومنانه‌ی وظیفه‌ی تسهیل‌گری انباشت سرمایه، وظایف اجتماعی محدودی نیز برای تخفیف موقت تنش‌های طبقاتی تقبل کردند که در مرحله‌ی اول در هیأت‌های بیسمارکی-بناپارتیستی متجلی شد و در مرحله‌ی بعدی شکل سیاسی دولت رفاه به خود گرفت. با توجه به نقش و اهمیت بنیادی تأمین اجتماعی در پروژه‌ی مشروعیت‌بخشی به نظام‌های سرمایه‌دارانه می‌توان مدعی بود که تأمین اجتماعی در قرن گذشته یکی از اصلی‌ترین محل‌های نزاع و بسترهای نهادی تنش انباشت-مشروعیت در سیستم‌های سیاسی/اقتصادی موجود بوده است و بنابراین انتخاب آن برای مطالعه‌ی عمیق‌تر مسئله‌ی تضاد انباشت-مشروعیت در دولت مدرن ایرانی، انتخابی دل‌خواهانه نیست.

سوم، اخیراً به کرات در رسانه‌ها از زبان دانشگاهیان و بوروکرات‌های عالی‌رتبه، «بحران» صندوق‌های بازنشستگی در کنار «بحران»‌های زیست‌محیطی، نظام بانکی، اشتغال و مواردی از این دست، یکی از «چالش‌های اصلی یا «آبرچالش‌های پیش روی کشور عنوان می‌شود (صرفاً برای نمونه بنگرید به آبرچالش‌های شش‌گانه‌ی مسعود نیلی، دستیار ویژه‌ی رئیس‌جمهور در امور اقتصادی، خبرگزاری تسنیم، کد خبر: 1528561، تاریخ انتشار: 1396/07/02). البته در این که وضعیت صندوق‌های بازنشستگی به صورت عام و سازمان تأمین اجتماعی به صورت خاص، شکننده و ناپایدار است و هم‌چنین موضوعاتی نظیر محیط‌زیست، بیکاری گسترده و فساد نظام بانکی، موضوعاتی بسیار جدی هستند، جای هیچ شک و شبهه‌ای نیست؛ بحث بر سر مراحل منطقی طی شده برای شناخت و تمایز «بحران‌ها»، «چالش‌ها» و «آبرچالش‌های فراروی کشور از جانب دانشگاهیان و بوروکرات‌های عالی‌رتبه و وارونه‌نمایی دستگاه علی‌بروز بحران اصلی اقتصاد سیاسی کشور است. در این مقاله به همراه ریشه‌یابی مسئله‌ی عام تنش انباشت-مشروعیت، به صورت خاص نشان خواهیم داد که گره‌گاه و علت اصلی مسئله‌ی بیمه‌های اجتماعی در ایران امروز، نمی‌تواند قابل تقلیل به مشکلاتی نظیر «بدهی‌های دولت به صندوق‌ها»، «مسائل پارامتریک و پیر شدن جمعیت»، «بیمه‌گریزی کارگران و کارفرمایان»، «عدم توازن در منابع و مصارف سازمانی»، «مدیریت غلط سازمان‌های بیمه‌گر در برخی مقاطع توسط برخی افراد منتسب به بعضی دولت‌ها»، «کندی رشد اقتصادی»، «بهره‌وری سازمانی ناکافی»، «مدیریت غلط سرمایه‌گذاری‌ها» و مسائلی از این دست باشد. علت اصلی به وجود آمدن مسئله‌ی صندوق‌ها، تضعیف نظام‌مند حقوق کار، سرکوب دستمزدهای کارگران در ادوار طولانی پس از انقلاب، تضاد میان شعارهای عدالت‌خواهانه‌ی حاکمیت پساانقلابی با عملکرد بازارگرایانه‌ی آن و اشتیاق ایدئولوژیک بوروکراسی حاکم برای نتولیرالیزه کردن تمام وجوه و ابعاد حیات جمعی است. در واقع بحران اصلی ریشه در میل افسارگسیخته به انباشت و کم‌رنگ شدن استلزامات حفظ مشروعیت دارد که این نیز خود نهایتاً چیزی جز نمود پدیداری تضاد بنیادین کار و سرمایه در سطح دولت‌های متأخر نیست.

در این مقاله همچنین نشان خواهیم داد که برخی عواملی که در رسانه‌ها، علت اصلی «بحران» قلمداد می‌شوند (مانند مسئله‌ی بدهی‌های دولت)، در واقع نه علت اصلی، که صرفاً میانجی بروز «بحران» اند؛ و بعضی عوامل ادعایی دیگر (مانند کاهش بیمه‌شدگان و سالمندی جمعیت)، خود یا از عوارض مسئله هستند یا اساساً به صورت اغراق شده در تحلیل‌ها جای گرفته‌اند. در واقع این‌ها همگی شاخ و برگ‌های فرعی و علت‌های ثانوی مسئله‌اند، ریشه و ساقه‌ی سترگ مشکلات صندوق‌های بازنشستگی را باید در پی‌گیری سیاست‌های نئولیبرالی بدون در نظر گرفتن عوارض اقتصادی و اجتماعی آن در سال‌های پس از انقلاب، جست‌وجو کرد. در مقام تحلیل باید متوجه بود که بدون در نظر گرفتن منطق ابتدائاً انتزاعی غلبه‌ی نئولیبرالی سرمایه بر کار، اقتصاد بر جامعه، اقلیت بر اکثریت و «میل به انباشت» بر «حفظ مشروعیت»، درک انضمامی بحران واقعی مندرج در کلیت سیستم اقتصادی-اجتماعی موجود، نهایتاً ممکن نخواهد بود. به خاطر همین نقص روش‌شناختی این روزها در سطح کلان همواره عوارض بحران با خود بحران اشتباه گرفته می‌شود.

بر همین مبنا سعی می‌کنیم ابتدا در اولین گام ابعاد تاریخی، حقوقی، بوروکراتیک و همچنین وضعیت آماری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر ایرانی را مورد بررسی قرار دهیم، و پس از آن دلایل مان برای اثبات مدعای اصلی مقاله را بیان کنیم. این‌جا باید متذکر شد که تأکید عمده‌ی ما بر شناسایی وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به عنوان اصلی‌ترین و پرمخاطب‌ترین بیمه‌ی اجتماعی ایرانی است. طبق مواد 148 و 183 «قانون کار» (مجمع تشخیص مصلحت نظام: 1369/08/29) و همچنین بند «الف» ماده‌ی 4 «قانون تأمین اجتماعی» (مجلس شورای ملی: 1354/04/03) تمام کسانی که «به هر عنوان در مقابل مزد یا حقوق کار می‌کنند» باید توسط کارفرمایان نزد سازمان تأمین اجتماعی بیمه شوند. این بدان معناست که رکن اصلی بیمه‌های اجتماعی کشور سازمان تأمین اجتماعی است و سایر صندوق‌ها فرع بر آن هستند. این مسئله در مقایسه آمار و ارقام بیمه‌شدگان سایر صندوق‌ها با بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی نیز نمود دارد (در ادامه بیشتر به این مسئله خواهیم پرداخت). غیر از آن، بررسی وضعیت حداقل 14 سازمان و صندوق صنفی و 3 صندوق عمومی دیگر اولاً در تنگنای این مقاله نمی‌گنجد؛ و در ثانی، به علت فقدان آمار و اسناد مورد نیاز، ممکن نیست. با وجود این، سعی می‌کنیم حتی‌الامکان وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری (به عنوان دومین بیمه‌ی اجتماعی بزرگ کشور) و در بعضی موارد، سایر صندوق‌های عمومی را نیز در تحلیل لحاظ کنیم.

(سه بند ابتدایی این مقاله ممکن است برای مخاطبان کمتر علاقه‌مند به مسئله طولانی و کسالت‌بار باشد. در هر صورت تأمین اجتماعی نهادی تاریخی و به لحاظ بوروکراتیک بسیار پیچیده است. واضح است که بدون بیان مقدمات مفصل نمی‌توان به نتیجه‌گیری‌های دقیق در مورد آن رسید.)

## 1. تاریخچه‌ی مختصر تأمین اجتماعی در ایران

به موازات تغییرات جهانی اواخر قرن نوزدهم تا اواسط قرن بیستم، در ایران نیز سلسله تحولاتی در رابطه با کاربست مفهوم و ایده‌ی مدرن تأمین اجتماعی به وقوع پیوست که شکل کرونولوژیک آن به صورت خلاصه چنین است: در سال 1287

شمسی با تصویب «قانون وظایف» (مجلس شورای ملی: 1287/02/01)، برای نخستین بار پرداخت حقوق کارکنان دولت به ورثه‌ی آنان ممکن شد (مواد 1 و 2) و پس از آن در سال 1301 با تصویب «قانون استخدام کشوری» (مجلس شورای ملی: 1301/09/22)، مفهوم *تقاعد* (بازنشستگی) رسماً به ادبیات بوروکراتیک کشور راه یافت (مواد 43 تا 65). این روند در ادوار بعدی با تأسیس *صندوق احتیاط طرق و شوارع* در سال 1309 و گسترش آن به تمام کارگران ساختمانی دولتی و کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی و معدنی در سال‌های 1311 و 1312، پی گرفته شد (پناهی، 1384: 21). در سال 1315 *نظام‌نامه‌ی کارخانجات و مؤسسات صنعتی* با تمرکز بر تنظیم مقررات ایمنی کار و بیمه‌ی کارگران در قبال حوادث ناشی از کار، به تصویب رسید (عراقی، 1389: 75). در سال 1322 «قانون بیمه‌ی کارگران دولتی و غیردولتی» به عنوان اولین سند حقوقی فراگیر در این حوزه تصویب (مجلس شورای ملی: 1322/08/29) و در آن مقرر شد تا کارگران تمام «مؤسسات» کشور در مقابل حوادث ناشی از کار بیمه شوند (ماده‌ی 1). در سال 1325 *وزارت کار* تشکیل شد و اولین متنی که نام *قانون کار* به خود گرفت در همین سال به تصویب رسید (هیأت وزیران: 1325/02/28). دومین قانون کار کشور نیز در سال 1328 تصویب شد (مجلس شورای ملی: 1328/03/17). در سال 1334 «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» به تصویب رسید (مجلس شورای ملی: 1334/04/24) و *سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران* مطابق با الزامات این قانون تشکیل شد؛ سازمان یادشده موظف به ارائه‌ی خدمات بیمه‌ای به کارگران و کارکنان کلیه‌ی کارخانه‌ها و بنگاه‌های مشمول قانون کار بود. خدمات ارائه شده نیز «حوادث، بیماری‌ها و ازکارافتادگی ناشی از کار؛ حوادث و بیماری‌های خانوادگی بلافصل کارگر؛ بازنشستگی؛ کمک به بازماندگان کارگر متوفی؛ ازدواج؛ حاملگی و عائله‌مندی؛ و کفن و دفن» را دربرمی‌گرفت (ماده‌ی 2). سومین قانون کار در سال 1337 به تصویب رسید (مجلس شورای ملی: 1337/12/26) و دو سال بعد از آن نیز قانون جدید «بیمه‌های اجتماعی کارگران» تصویب شد (مجلس شورای ملی: 1339/02/21). در ماده‌ی دوم این قانون، تقریباً همانند قانون سال 1334، وظیفه‌ی پوشش بیمه‌ای «حوادث ناشی از کار و بیماری‌های حرفه‌ای؛ حوادث و بیماری‌های غیر ناشی از کار؛ حاملگی؛ وضع حمل؛ ازکارافتادگی؛ بازنشستگی؛ فوت و ازدواج» به سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران محول شده بود. در سال 1345 با تصویب «قانون استخدام کشوری» مقررات مربوط به بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی کارکنان دولت به‌روز شد (مجلس شورای ملی: 1345/03/31). با تصویب قانون «بیمه‌های اجتماعی روستاییان» در سال 1348 (مجلس شورای ملی: 1348/02/15) و تأسیس *سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان*، مقرر شد تا روستاییان در مقابل «حوادث ناشی از کار، بیماری‌ها، ازکارافتادگی، فوت و سایر موارد بیمه‌های اجتماعی» بیمه شوند (ماده‌ی 2). در سال 1352 «قانون بیمه‌ی اجباری کارگران ساختمانی» تصویب شد (مجلس شورای ملی: 1352/08/21) و این کارگران نیز مشمول بیمه‌ی حوادث ناشی از کار شدند. با تصویب «قانون تشکیل وزارت رفاه اجتماعی» در سال 1353 (مجلس شورای ملی:

<sup>1</sup>. بنا به ادعای پناهی (1384: 22) متن اولیه این قانون در سال 1331 به تصویب رسیده و سازمان بیمه‌های اجتماعی نیز سال 1332 تشکیل شده است؛ اما در سامانه‌های قوانین کشور چنین متنی نیافتیم.

1353/05/01)، سازمان بیمه‌های اجتماعی و سایر نهادهای بیمه‌گر از وزارت کار و امور اجتماعی و همچنین وزارت بهداشتی منتزع و به وزارت‌خانه‌ی جدید (رفاه اجتماعی) منضم شدند (ماده‌ی 2). یک سال بعد، با تصویب «قانون تأمین اجتماعی» (مجلس شورای ملی: 1354/04/03)، سازمان تأمین اجتماعی با تجمیع تمام بیمه‌های بازنشستگی، ذیل همین وزارت‌خانه تأسیس شد (ماده‌ی 10). سازمان بازنشستگی کشوری نیز در همین سال به صورت مجزا با اصلاح «قانون استخدام کشوری» (مصوب سال 1345) تشکیل شد (بنگرید به اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری، مجلس شورای ملی: 1354/03/08). البته عمر وزارت رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های پیش از انقلاب بسیار کوتاه بود: با تصویب «قانون تشکیل وزارت بهداشتی و بهزیستی» در سال 1355 (مجلس شورای ملی: 1355/04/16) وزارت رفاه اجتماعی منحل و تمام وظایف آن به وزارت بهداشتی محول شد (ماده‌ی 2). ضمناً طبق دو ماده‌ی 6 و 10 قانون اخیر، اداره‌ی امور سازمان تأمین اجتماعی با تغییر نام به صندوق تأمین اجتماعی، به وزارت‌خانه‌ی جدیدالتأسیس واگذار شد.

پس از انقلاب، در سال 1358 با تصویب «لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی» در شورای انقلاب (مورخ: 1358/04/28)، سازمان تأمین اجتماعی با شخصیت حقوقی و اداری مستقل، مجدداً تشکیل و صندوق تأمین اجتماعی وزارت بهداشتی در آن ادغام شد (ماده‌ی 1). در همین سال «اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی» نیز به تصویب هیأت وزیران دولت موقت رسید (مورخ 1358/06/10). به موازات احیای سازمان تأمین اجتماعی، با فرامین رهبر وقت جمهوری اسلامی ایران بنیادها و نهادهایی از جمله کمیته امداد/امام خمینی و بنیاد مستضعفان و جانبازان (در سال 1357)؛ بنیاد شهید (در سال 1358)؛ و بنیاد 15 خرداد (در سال 1360)، برای حمایت از اقشار فرودست تأسیس شدند. با تصویب «لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور» در شورای انقلاب (مورخ 1359/03/24)، سازمان بهزیستی نیز در همین مقطع زمانی تشکیل شد. پس از تحولات پُرشمار 3 سال ابتدایی پیروزی انقلاب، «قانون بیمه بیکاری» در سال 1366 (مجلس شورای اسلامی: 1366/03/24) ابتدا به صورت آزمایشی و پس از آن به صورت دائمی (مجلس شورای اسلامی: 1369/06/26) تصویب شد. نهایتاً تحولات بیمه‌های اجتماعی کشور در دهه‌ی تثبیت حاکمیت جدید با تصویب «قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای الف و ب ماده 3 قانون تأمین اجتماعی» (مجلس شورای اسلامی: 1368/08/21) در سال 1368 و بازگشت مالکیت مراکز و تأسیسات درمانی سازمان تأمین اجتماعی - که تا پیش از آن به موجب ماده‌ی دوم «لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی» در اختیار وزارت بهداشتی باقی مانده بودند - به این سازمان، پایان یافت.

روند تصویب قوانین و انجام اقدامات حمایتی در حوزه‌ی رفاه و تأمین اجتماعی از پایان جنگ تا اواخر دهه‌ی 70 شدیداً کند شد؛ اما در سال‌های بعد مجدداً اقدامات حقوقی و اجرایی در دستور کار مجالس و دولت‌های مختلف قرار گرفت: در سال 1376 «قانون بیمه‌ی بازنشستگی، فوت و از کار افتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو» (مجلس شورای اسلامی:

1376/09/11) تصویب شد. در سال 1379 «قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری» (مجلس شورای اسلامی: 1379/02/18)، به تصویب رسید.<sup>1</sup> در سال 1383 «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» (مجلس شورای اسلامی: 1383/02/21)، با هدف ایجاد تحول اساسی در نظام رفاهی کشور و «انسجام سیاست‌های رفاهی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن»، توسط مجلس ششم تصویب شد؛ اما عملاً غیر از تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (ماده‌ی 12) در سال 1383 و تغییر نام سازمان تأمین اجتماعی به صندوق تأمین اجتماعی (تبصره‌ی 2 ماده‌ی 12) در سال 1389، تقریباً به هیچ‌یک از اهداف ادعایی و برنامه‌های مفصل این قانون عمل نشد (البته همان‌طور که خواهیم دید این دو اقدام نیز نهایتاً پایدار نبودند). گذشته از این قانون و تحولات ناشی از آن، در ادامه قانون «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» در سال 1386 به تصویب رسید (مجلس شورای اسلامی: 1386/08/09). در سال 1387 اساسنامه‌ی تازه‌ای برای سازمان تأمین اجتماعی نگاشته شد (هیأت وزیران: 1387/03/26). در سال 1388 «قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار)» (مجلس شورای اسلامی: 1388/06/21) جایگزین قانون سال 1376 شد.<sup>2</sup> در سال 1389 مجدداً اساسنامه‌ای دیگر این بار برای «صندوق» تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران رسید (مورخ: 1389/05/03). در سال 1390 با تصویب «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» (مجلس شورای اسلامی: 1390/04/08)، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی منحل و در دو وزارتخانه‌ی تعاون و کار و امور اجتماعی، ادغام شد. و نهایتاً در سال 1391 نیز با اصلاح اساسنامه‌ی سال 1389 (هیأت وزیران: 1391/05/11)، مجدداً نام صندوق به سازمان تأمین اجتماعی تغییر یافت.

اینجا ذکر دو نکته برای فهم دقیق‌تر روندهای حاکم بر سیر کرونولوژیک وقایع حوزه‌ی تأمین اجتماعی در سال‌های پس از انقلاب، ضروری است: نخست. باید توجه داشت که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مجلس خبرگان: 1358/08/24)، حق برخورداری از تأمین اجتماعی شامل «بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی»، صراحتاً حقی همگانی اعلام شده است (اصل 29)؛ مشخص است که در سال‌های ابتدایی پیروزی انقلاب، حکومت جدید به عنوان پیشنهاددهنده، تصویب‌کننده و مجری این قانون، فوراً نمی‌توانست آن را نادیده بگیرد؛ غیر از آن، در دهه‌ی تثبیت حاکمیت پساانقلابی، تحت تأثیر جنگ،

<sup>1</sup>. طبق ماده واحده‌ی «قانون اصلاح بند ب و تبصره‌ی 3 ماده‌ی 4 قانون تأمین اجتماعی» (مجلس شورای اسلامی: 1365/06/30)، بیمه‌ی صاحبان حرف مشاغل آزاد که در قانون تأمین اجتماعی سال 1354 باید لزوماً تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گرفتند، از حالت اجباری به اختیاری تغییر وضعیت پیدا کرد. به همین خاطر، همان‌طور که می‌بینید در سال‌های بعد قوانین خاصی برای بیمه‌ی اختیاری اقشار مختلف حرف و مشاغل آزاد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است (در ادامه مجدداً به این مسئله خواهیم پرداخت).  
<sup>2</sup>. «قانون بیمه‌ی بازنشستگی، فوت و از کار افتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو» (مصوب سال 1376) در عمل مورد استقبال قالیبافان قرار نگرفت و بنابراین تا سال 1388 عملاً وجه اجرایی مشخصی نیافه بود.

جو عدالت‌خواهانه‌ی جامعه‌ی انقلابی و گفتمان حکومت «مستضعفین»، گرایش به محرومیت‌زدایی نزد انقلابیون محسوس بود؛ مجموعه‌ی این شرایط باعث شد تا علاوه بر احیای سازمان تأمین اجتماعی، سازمان‌ها، بنیادها و نهادهای حمایتی مختلفی در این دهه تشکیل شوند. اما در دهه‌های پس از پایان جنگ، ایدئولوژی حاکم بر اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران به نحوی بنیادین تغییر کرده بود و بازاری کردن تمام ابعاد حیات اجتماعی در دستور کار قرار داشت. در این دهه‌ها خصوصاً کاهش اقدامات حمایتی در صدر برنامه‌ها و سیاست‌های رفاهی کشور جای گرفت و به این ترتیب هیجان عدالت‌خواهانه‌ی نظام رفاهی کشور در دهه‌ی 60، با عقلا نیت بازاری دهه‌ی 70 جایگزین شد.

دوم. همان‌طور که از سیر اقدامات حقوقی و اجرایی، مشخص است در دهه‌های 80 و 90، به شکلی متناقض هم طرح‌هایی برای تحت پوشش قرار دادن اقشار و رسته‌های شغلی گوناگون کارگران در دستور کار مجالس مختلف بوده است و هم طرح‌هایی برای تضعیف بوروکراسی حوزه‌ی رفاه و تأمین اجتماعی و خصوصی‌سازی سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی؛ فی‌المثل تصویب دو قانون «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» و «بیمه‌های اجتماعی قالی‌باغان...» در نیمه‌ی دوم دهه‌ی 80 را مقایسه کنید با انحلال وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال 1390 و یا نگارش اساسنامه‌ی جدید برای سازمان تأمین اجتماعی (با کاهش سهم نمایندگان بیمه‌شدگان در ترکیب هیأت امناء) در همان سال‌ها؛ و از این دو واضح‌تر، ارائه‌ی طرحی به مجلس شورای اسلامی با امضاء 87 نفر از نمایندگان برای خصوصی کردن صندوق‌های عمومی بازنشستگی در شهریور ماه سال 1396 (وب‌سایت خبرآنلاین به نقل از روزنامه شهروند: ۴۷۲۳۵، تاریخ انتشار: 1396/06/09).

در واقع ریشه‌ی تناقضات فوق را باید در شکاف مابین شعارهای عدالت‌خواهانه‌ی انقلابیون، با بازارگرایی عملی حاکمیت پس‌انقلابی در سال‌ها و دهه‌های پس از جنگ جست‌وجو کرد. این شکاف، بازنمایی شکاف بنیادین کار و سرمایه در نظامی سرمایه‌دارانه است که از دل انقلابی عدالت‌خواهانه تکوین یافته است. این‌جا دقیقاً نقطه‌ای است که در سطح حقوقی صرف می‌توان نشانه‌های روشنی برای اثبات ایده‌ی وجود تنش مرکزی انباشت-مشروعیت در ساخت دولت پس‌انقلابی ایران مشاهده کرد. در ادامه‌ی مقاله نشانه‌های عینی‌تری از وجود این تضاد مرکزی را بررسی خواهیم کرد.

در انتهای این بند باید متذکر شد که اگر بخواهیم بر مبنای تفکیک سه‌گانه‌ی رایج در ادبیات آکادمیک حوزه‌ی رفاه، یعنی امور بیمه‌ای (بیمه‌های بازنشستگی و درمانی)، امور حمایتی (سازوکارهای کمک به فقرا) و امور/ملاذی (امدادسانی به افراد درگیر در حوادث و سوانح)، دستگاه‌های دخیل در نظام رفاهی کشور را برشماریم باید بگوییم که: در قلمرو امور بیمه‌ای در حال حاضر غیر از چهار سازمان و صندوق عمومی و اصلی، یعنی سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر، 14 صندوق بازنشستگی صنفی، بخشی یا احیاناً خصوصی شامل: صندوق بانک‌ها؛ صندوق نفت؛ صندوق فولاد؛ صندوق بانک مرکزی؛ صندوق وکلای دادگستری؛ صندوق صد‌اوسیما؛ صندوق هواپیمایی‌ها؛ صندوق شهرداری تهران؛ صندوق آینده‌ساز؛ صندوق بیمه‌ی



ایران؛ صندوق ملی مس؛ صندوق سازمان بنادر و کشتیرانی، صندوق بیمه‌ی مرکزی، صندوق وزارت اطلاعات مشغول به فعالیت هستند (معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، 1396: 13<sup>1</sup>). در قلمرو امور حمایتی، دستگاه‌هایی هم‌چون سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید و ایثارگران، بنیاد مستضعفان، بنیاد 15 خرداد و در کنار آنها صدها مؤسسه خیریه و عام‌المنفعه فعال هستند. در قلمرو امدادی نیز، می‌توان به جمعت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سازمان اورژانس کشور و ستاد حوادث غیرمترقبه اشاره کرد (پناهی، 1384: 51-52).

## 2. ساختار حقوقی و بوروکراتیک تأمین اجتماعی در ایران

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، وظیفه‌ی «تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی» در کشور به لحاظ حقوقی صرف، مشخصاً و منحصرأً به سازمان تأمین اجتماعی محول شده است (ماده‌ی 1 قانون تأمین اجتماعی و ماده‌ی 2 اساسنامه‌ی سال 1389)؛ علاوه بر آن، طبق قانون کار سال 1369، تمام کارگران شاغل در کارگاه‌های کشور باید توسط کارفرمایان، به صورت اجباری نزد سازمان تأمین اجتماعی، بیمه شوند (ماده‌ی 148). این تأکیدات تقنینی جایگاه سازمان تأمین اجتماعی را در میان بیمه‌های اجتماعی ایران مشخص می‌کند. در این بند ویژگی‌های سازمانی، ارکان، مخاطبان، نوع خدمات، منابع و چارت اداری این سازمان را به صورت فشرده بررسی خواهیم کرد و از خلال مباحث مطرح شده سعی می‌کنیم، نسبت میان این سازمان و سایر صندوق‌ها و نهادهای بیمه‌گر را نیز مشخص کنیم.

### الف. ویژگی‌های سازمانی

با تصویب «لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی» توسط شورای انقلاب در سال 1358 و احیای سازمان تأمین اجتماعی در همین سال، اصلاحاتی در ماهیت اداری این سازمان به عمل آمد و به موجب آن سازمان تأمین اجتماعی از لحاظ «حقوقی»، «مالی»، «اداری» و سازمانی، مستقل اعلام شد. البته در همین لایحه عنوان شده است که سازمان تأمین اجتماعی نهایتاً وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی<sup>2</sup> است و باید تحت نظارت آن به فعالیت خود ادامه دهد (ماده‌ی 1 لایحه‌ی شورای انقلاب و ماده‌ی 4 اساسنامه‌ی سال 1389<sup>3</sup>). ضمناً این سازمان، در سلسله مراتب بوروکراتیک کشور، طبق «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی» صراحتاً یک «سازمان عمومی غیردولتی»

<sup>1</sup>. باید توجه داشت که در جدول شماره 2-3 این گزارش (ص 13) در مجموع 16 صندوق فهرست شده است اما در آن هیچ اشاره‌ای به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات نشده است؛ غیر از آن، در بعضی منابع غیررسمی تعداد صندوق‌های صنفی و خصوصی بیشتر از 14 مورد ذکر شده است؛ چنان که یکی از معاونین سابق سازمان تأمین اجتماعی در مصاحبه با خیرگزاری فارس (کد خیر: ۱۳۹۶۰۵۲۳۰۰۱۱۷۶، تاریخ انتشار: 1396/05/23) تعداد صندوق‌های غیرعمومی را 20 مورد اعلام کرده است.

<sup>2</sup>. اینجا آخرین عنوان این وزارتخانه که در متون حقوقی جایگزین عناوین قبلی شده است، مد نظر قرار گرفته است.

<sup>3</sup>. آخرین اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی اساسنامه‌ای که در حال حاضر ملاک عمل قرار دارد. البته در اساسنامه‌های قبلی نیز بر مسئله‌ی استقلال سازمان تأمین اجتماعی تأکید شده است.

محسوب شده است (بند 10، مجلس شورای اسلامی: 1373/04/19)؛ و بر همین مبنا، طبق تعریف «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مجلس شورای اسلامی: 1386/07/08)، لزوماً دارای «استقلال حقوقی» است، وظایف و خدمات اش جنبه عمومی دارد و بودجه‌ی سالانه‌ی آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود (ماده‌ی 3). بنابراین با سازمانی ماهیتاً عمومی، مشارکتی، غیردولتی و عام‌المنفعه مواجه هستیم که هدف آن نهایتاً ایجاد تعادل بین‌نسلی برای بازتولید نیروی کار کشور و جلوگیری از اختلال در روند تولید و انباشت سرمایه‌دارانه، تحت نظارت دولت است. غیر از آن، با توجه به ترکیب ارکان مدیریتی و نظارتی این سازمان در اساسنامه‌ی سال 1358، و نیز با توجه به شراکت دولت، کارفرمایان و کارگران در پرداخت حق بیمه، این سازمان تجسد آرمان سوسیال‌دموکراتیک سه‌جانبه‌گرایی<sup>1</sup> در مناسبات تولیدی ایران مدرن به حساب می‌آید؛ هرچند در عمل و خصوصاً با تصویب اساسنامه‌ی سال 1389 این اصل همواره نادیده گرفته شده است.

## ب. ارکان سازمانی

پیش از پرداختن به ارکان فعلی سازمان تأمین اجتماعی، باید سه نکته را متذکر شد: یک. پیش از انقلاب، ترکیب اعضا، شرح وظایف و اختیارات ارکان سه‌گانه‌ی سازمان تأمین اجتماعی (شامل شورای عالی، هیأت مدیره و حسابرس)، در مواد 15 تا 27 قانون تأمین اجتماعی مشخص شده بود؛ اما با انحلال این سازمان در سال 1355، منطقی‌اً این چنین حقوقی - بوروکراتیک بلااثر شد. بعد از انقلاب نیز با تصویب اصلاحیه‌ی شورای انقلاب (سال 1358) و احیای این سازمان، عملاً مواد 12 تا 27 قانون تأمین اجتماعی (به جز ماده 18) از متن این قانون حذف شدند. دو. طبق ماده‌ی 1 اصلاحیه‌ی شورای انقلاب، امور سازمان تأمین اجتماعی باید منحصرأ مطابق با مقررات اساسنامه‌ای باشد که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید (ماده‌ی 1). در واقع این اساسنامه جایگزین مواد 12 تا 27 قانون تأمین اجتماعی و نیز سایر مواد و تبصره‌هایی است که توسط اصلاحیه شورای انقلاب حذف شده‌اند. سه. اساسنامه‌ی پیش‌بینی شده (همان‌طور که قبلاً نیز اشاره کردیم) طی سه نوبت در سال‌های 1358 (شورای انقلاب)، 1387 (هیأت وزیران) و 1389 (هیأت وزیران) به تصویب رسید و بنابراین هر کدام از این اسناد در مقاطعی، مستقلاً ارکان سازمان را تعیین کرده‌اند. طبیعتاً هم‌اکنون اساسنامه‌ی سال 1389 ملاک عمل قرار دارد.

در حال حاضر ارکان چهارگانه‌ی سازمان تأمین اجتماعی شامل «هیأت امنا»، «هیأت مدیره»، «مدیرعامل» و «هیأت نظارت» است (ماده‌ی 6 اساسنامه‌ی سال 1389). تعیین خط-مشی و راهبردها، تصویب بودجه و نصب و عزل اعضای هیأت مدیره و هیأت نظارت از جمله وظایف هیأت امنا است (ماده‌ی 8 اساسنامه‌ی سال 1389). نصب و عزل مدیرعامل نیز، با پیشنهاد هیأت امنا و تأیید وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انجام می‌شود (ماده‌ی 14 اساسنامه‌ی سال 1389). هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی - که البته هیأت امنای تمام صندوق‌های بازنشستگی کشور نیز به حساب می‌آید<sup>2</sup> - به

<sup>1</sup>. tripartism

<sup>2</sup>. بنگرید به ماده‌ی 7 اصلاح شده‌ی اساسنامه‌ی سال 1389 بر اساس «اصلاح اساسنامه‌ی صندوق تأمین اجتماعی» (هیأت وزیران: 1391/05/11)؛ و همین‌طور بند «الف» ماده واحد «قانون

عنوان کلیدی‌ترین رکن این سازمان، روی کاغذ متشکل از 9 نفر است که 6 نفر آن، به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی انتخاب و 3 نفر باقی‌مانده نیز از میان «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» برگزیده می‌شوند (ماده‌ی 7 اساسنامه‌ی سال 1389<sup>1</sup>). شیوه‌ی انتخاب نمایندگان «خدمت‌گیرندگان» سازمان تأمین اجتماعی (در واقع کارگران و کارفرمایان تحت پوشش سازمان) باید بر اساس آیین‌نامه‌ای باشد که «به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید» و البته در صورت ناموجود بودن تشکلهای رسمی، این 3 نفر نیز باید مانند 6 نماینده قبل به انتخاب وزیر و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی انتخاب شوند (بند الف ماده‌ی 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی). باید متذکر شد که شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور که با قیود فوق، وظیفه‌ی تأیید تقریباً تمام اعضای هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی را دارد، خود متشکل از رئیس جمهور، 9 نفر از اعضای هیأت وزیران و 3 نماینده‌ی مجلس است (ماده‌ی 14 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) و در ترکیب اعضای آن هیچ سهمی برای «خدمت‌گیرندگان» بیمه‌های اجتماعی یا نمایندگان کارگری و کارفرمایی، لحاظ نشده است.

با در نظر داشتن این مسئله که تشکلهای رسمی چه به لحاظ حقوقی صرف، و چه به صورت عملی هیچ‌گاه نتوانسته‌اند و نمی‌توانند نماینده‌ی واقعی کارگران کشور و به تبع «خدمت‌گیرندگان» سازمان تأمین اجتماعی به حساب آیند (بنگرید به ابادری و خیراللهی، 1395: 515-539)؛ و نیز گذشته از این که ظاهراً آیین‌نامه‌ی شیوه‌ی انتخاب نمایندگان «خدمات‌گیرندگان» سازمان هنوز به تصویب نرسیده است (یا لاقلاً جست‌وجوهای ما برای یافتن چنین آیین‌نامه‌ای بی‌ثمر بوده است) و بنابراین 3 نماینده‌ی «خدمت‌گیرندگان» سازمان، احتمالاً درست مانند 6 نماینده‌ی دیگر صرفاً به انتخاب وزیر و تأیید شورای عالی رفاه انتخاب می‌شوند؛ نکته‌ی اصلی این‌جاست که در ترکیب اعضای هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی - به عنوان سازمانی که اساساً متعلق به کارگران و بیمه‌شدگان است، نمایندگان کارگری در اقلیت محض قرار دارند و با توجه به نقش هیأت امنای در نصب و عزل هیأت مدیره و مدیرعامل، می‌توان چنین گفت که دولت عملاً سازمانی را که از لحاظ مالی مستقل از او است، به صورت خودسرانه و بدون اخذ نظرات صاحبان اصلی آن اداره می‌کند. این در حالی است که طبق ماده‌ی 7 اساسنامه‌ی سال 1358 در ترکیب اعضای شورای سازمان تأمین اجتماعی (معادل هیأت امنای سازمان) 6 نفر نماینده‌ی دولت و 5 نفر نماینده‌ی کارفرمایان، 3 نفر نماینده‌ی بیمه‌شدگان پیش‌بینی شده بود. حتی در ماده‌ی 8 اساسنامه‌ی سال 1387 نیز ترکیب شورا یا همان هیأت امنای شامل 8 نماینده‌ی دولت، 4 نماینده‌ی کارفرمایان و 3 نماینده‌ی بیمه‌شدگان می‌شد. این بدان معناست که در اساسنامه‌ی سال 1389 کارگران و بیمه‌شدگان از امتیازات حداقلی سابق نیز محروم شده‌اند.

### ج. مخاطبان و حیطه‌ی شمول

---

اصلاح ماده (113) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی» (مجلس شورای اسلامی: 1388/12/05).<sup>1</sup> با استناد به ماده‌ی 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال 1383.

مشمولین قانون تأمین اجتماعی سال 1354 شامل سه دسته هستند: «الف. افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند؛ ب. صاحبان حرف و مشاغل آزاد؛ ج. دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت» (ماده 4). این سه دسته طبق همان قانون قاعداً باید تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار بگیرند (ماده 1). غیر از این‌ها، کارگران مهاجر (یا به تعبیر قانون‌گذاران: «اتباع بیگانه») نیز با شرایطی که در ماده 5 قانون تأمین اجتماعی آمده است، مشمول این قانون هستند.<sup>1</sup> و البته با تصویب «قانون اصلاح بند ب و تبصره 3 ماده 4 قانون تأمین اجتماعی» (مجلس شورای اسلامی: 1365/06/30)، اتباع ایرانی خارج از کشور نیز به صورت اختیاری می‌توانند تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار گیرند (تبصره 3).

بنابراین تقریباً تمام نیروی کار شاغل در کشور، می‌بایست به صورت اجباری تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار داشته باشند؛ اما واضح است که در تمام سال‌های پس از تصویب این قانون، هیچ‌گاه تمام اقشار نیروی کار، آن هم به صورت اجباری تحت پوشش این سازمان نبوده‌اند چراکه: یک. طبق «اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری» (مجلس شورای ملی: 1354/03/08) کارمندان و مستخدمین دولتی مشمول قوانین استخدامی کشوری هستند و بنابراین بیمه بازنشستگی آنها بر عهده سازمان بازنشستگی کشوری قرار دارد (ماده 3<sup>2</sup>). البته در حال حاضر طبق ماده 101 «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب سال 1386) کارمندان رسمی دولت می‌توانند به اختیار خود، مشمول قانون تأمین اجتماعی یا قوانین بازنشستگی دستگاه متبوع باشند. دو. مشمولین قوانین استخدامی نیروهای مسلح از شمول قانون تأمین اجتماعی مستثناء هستند (تبصره 2 ماده 4 قانون تأمین اجتماعی). سه. با تصویب «قانون اصلاح بند ب و تبصره 3 ماده 4 قانون تأمین اجتماعی» (سال 1365)، بند «ب» ماده 4 قانون تأمین اجتماعی حذف و متعاقباً وضعیت بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد از حالت «اجباری» اولیه، به حالت «اختیاری» تغییر یافت. دلیل تصویب قوانین مجزا برای بیمه اختیاری بعضی اقشار نظیر رانندگان در دهه‌های بعد همین مسئله بوده است. چهار. طبق پیش‌بینی ماده 6 قانون تأمین اجتماعی، روستاییان و عشایر، مشمول بیمه اجتماعی وعده داده شده در ماده 3 «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» (مصوب سال 1383) هستند.<sup>3</sup> پنج. غیر از کارکنان کشوری، لشکری و هم‌چنین روستاییان و عشایر که هر کدام صندوق‌های عمومی و مستقل خود را دارند، چندین صندوق غیر عمومی و البته کوچک‌تر، به صورت مستقل از سازمان تأمین اجتماعی، در صنایع و سازمان‌های مختلف مشغول به فعالیت هستند. مشروعیت حقوقی و فعالیت

---

<sup>1</sup>. در ماده 120 قانون کار جمهوری اسلامی ایران، اتباع بیگانه فقط در صورتی می‌توانند در ایران مشغول به کار شوند که دارای روادید و پروانه کار باشند.  
<sup>2</sup>. غیر از آن بنگرید به تبصره اول ماده 4 قانون تأمین اجتماعی و همچنین قانون استخدام کشوری (مجلس شورای ملی: 1345/03/31) و اساسنامه جدید سازمان بازنشستگی کشوری (هیأت وزیران: 1382/05/22).  
<sup>3</sup>. هم‌چنین بنگرید به ماده 2 «آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر» (هیأت وزیران: 1383/11/11).

مستقل این صندوق‌ها - علی‌رغم صراحت قانون تأمین اجتماعی - عموماً با استناد به مقررات استخدامی خاص شرکت‌ها و نهادهایی نظیر شهرداری‌ها، صداوسیما، صنعت نفت و غیره، حاصل شده است.

با در نظر داشتن موارد فوق، در حال حاضر در کنار بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی که طبیعتاً تحت پوشش این سازمان قرار دارند، تمام مشمولین قانون کار (یعنی همه‌ی کارگران غیر از کارگران غیررسمی شاغل در اقتصاد کشور و هم‌چنین کارگران رسمی‌ای که در سال‌های پس از تصویب قانون کار، به طرق گوناگون از شمول این قانون مستثناء شده‌اند)<sup>1</sup>؛ قسمتی از کارمندان دولت که سازمان تأمین اجتماعی را به عنوان سازمان بیمه‌گر خود برگزیده‌اند؛ کارگران مهاجر دارای مجوز کار؛ شاغلین ایرانی خارج از کشور؛ صاحبان حرف و مشاغل آزاد؛ رانندگان؛ کارگران ساختمانی؛ و کارگران قالی‌باف (که هر یک به طریقی مشمول قانون تأمین اجتماعی هستند)<sup>2</sup>، باید یا به صورت اجباری تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار بگیرند، یا به صورت اختیاری امکان دسترسی به خدمات بیمه‌ای این سازمان را داشته باشند.

بر همین مبنا، بوروکراسی سازمان تأمین اجتماعی، عملاً بیمه‌شدگان را به دو دسته‌ی «اجباری» و «خاص» تقسیم کرده است. طبق تعریف آخرین سالنامه‌ی آماری این سازمان، بیمه‌شده‌ی اجباری «فردی است که به دستور کارفرما در محلی به نام کارگاه کار می‌کند و مزد و حقوق دریافت می‌کند» و بیمه‌شده‌ی خاص «فردی است که مشمول بیمه‌ی اجباری نبوده و با میل و اراده‌ی خود تحت پوشش مقررات تأمین اجتماعی قرار دارد» (1396: 5). بیمه‌شدگان خاص، خود شامل حرف و مشاغل آزاد، بافندگان، رانندگان، اختیاری، کارگران ساختمانی، باربران، خادمین مساجد، کارفرمایان صنفی، زنبورداران و صیادان هستند (همان: 18).

## د. انواع خدمات سازمان تأمین اجتماعی

مشمولین قانون تأمین اجتماعی باید در برابر «الف. حوادث و بیماری‌ها؛ ب. بارداری؛ ج. غرامت دستمزد؛ د. ازکارافتادگی؛ ه. بازنشستگی؛ و. مرگ» توسط سازمان تأمین اجتماعی بیمه شوند (ماده‌ی 3 قانون تأمین اجتماعی). با تصویب قانون بیمه‌ی بیکاری در سال 1369 (مجلس شورای اسلامی)، بیمه‌ی بیکاری نیز به فهرست «حمایت‌های سازمان تأمین اجتماعی» افزوده شده است (ماده‌ی 3). در حال حاضر سازمان تأمین اجتماعی، بزرگ‌ترین ارائه‌کننده‌ی خدمات بیمه‌ی بازنشستگی

<sup>1</sup>. قشرهای بسیار بزرگی از طبقه‌ی کارگر نظیر کارگران کارگاه‌های خانوادگی، کارگران شاغل در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و کارگران شاغل در برخی نهادهای حاکمیتی و ایدئولوژیک، در دهه‌های پس از جنگ با ترفندهای حقوقی گوناگون از شمول قانون کار مستثناء شده‌اند و به همین دلیل الزامی برای پوشش تأمین اجتماعی در مورد آنها وجود ندارد.

<sup>2</sup>. ظاهراً روحانیون و خادمین مساجد نیز طی توافقاتی که با سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های 1383 و 1386 صورت گرفته است، می‌توانند به عنوان صاحبان حرف و مشاغل آزاد تحت پوشش این سازمان قرار بگیرند (بنگرید به پرتال خدمات حوزه‌های علمیه، کد خبر: 10854، تاریخ انتشار: 1396/03/16 و خبرگزاری مهر، کد خبر: 548247، تاریخ انتشار: 1386/06/17).

کشور، دومین ارائه‌کننده خدمات بهداشتی و درمانی و بزرگترین خریدار خدمات درمانی به حساب می‌آید (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1396: 5).

## ه. منابع مالی

طبق ماده‌ی 28 قانون تأمین اجتماعی درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی شامل «1. حق بیمه؛ 2. درآمد حاصل از وجوه و ذخایر و اموال سازمان؛ 3. وجوه حاصل از خسارات و جریمه‌های نقدی؛ 4. کمک و هدایا» است. در اساسنامه سال 1389 نیز «دارایی‌ها و منابع درآمدی» سازمان شامل موارد زیر است: «الف. وجوه و دارایی‌های موجود و منافع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق؛ ب. حق بیمه‌های دریافتی و دریافتنی شامل سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت؛ پ. وجوه حاصل از خسارات، جرایم و جزاهای نقدی؛ ت. هدایا و کمک‌های اشخاص؛ ث. بدهی‌ها، کمک‌ها و تعهدات قانونی دولت به صندوق؛ ج. سایر منابع؛ چ. مابه‌التفاوت سهم درمان مشمولان قانون تأمین اجتماعی» (ماده‌ی 19).

در رابطه با مقررات مالی حوزه‌ی تأمین اجتماعی چند نکته‌ی پراکنده اما بسیار مهم وجود دارد: یک. «حق بیمه» به عنوان اصلی‌ترین منبع درآمد سازمان تأمین اجتماعی، در مجموع معادل 30 درصد مزد یا حقوق بیمه‌شده است که سهم کارفرما معادل 20 درصد مزد، سهم بیمه‌شده معادل 7 درصد مزد و سهم دولت معادل 3 درصد مزد است (تبصره 1 ماده 28 قانون تأمین اجتماعی). در مشاغل سخت و زیان‌آور 4 درصد هم اضافه بر این مبالغ از کارفرمایان اخذ می‌شود<sup>1</sup>. دو. در ماده‌ی 5 «قانون بیمه‌ی بیکاری» (مصوب سال 1369) تصریح شده است که اضافه بر مبالغ فوق، معادل 3 درصد از مزد کارگر نیز به عنوان حق بیمه‌ی بیکاری منحصراً توسط کارفرما به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت شود. البته طبق ماده‌ی 10 همین قانون، «سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حساب‌های درآمد حق بیمه بیکاری و پرداخت مقرری بیمه بیکاری را جداگانه نگهداری و در صورت‌های مالی خود منعکس نماید». سه. در موارد بسیار زیادی، قسمتی از حق بیمه‌ی دریافتی با تصویب قوانینی در سال‌های پس از انقلاب، بخشیده شده است؛ برای مثال بنگرید به قوانین تصویب شده در مورد بخشودگی حق بیمه‌ی کارگاه‌های صنفی کوچک یا کارگاه‌های دارای کمتر از 5 نفر در دهه‌ی 60؛ یا قوانین مربوط به حمایت از جانبازان و ایثارگران؛ یا تضمین پرداخت سهم حق بیمه‌ی کارفرما توسط دولت در کارگاه‌هایی که در سال‌های اجرای برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه، از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار، اقدام به استخدام نیروی جدید کرده باشند و غیره. چهار. دولت مکلف است سهم حق بیمه‌ی خود را به طور یک‌جا در بودجه‌ی سالانه کل کشور محاسبه و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند (تبصره‌ی 2 ماده‌ی 28 قانون تأمین اجتماعی). پنج. سازمان موظف است 9 درصد از مجموع حق بیمه‌ی اخذ شده از طرفین را به حوادث، بیماری‌ها و بارداری (امور درمانی) بیمه‌شدگان اختصاص دهد

<sup>1</sup>. بنگرید به مورد 4 از بند «ب» قانون «اصلاح تبصره (2) الحاقی ماده (76) قانون اصلاح مواد (72) و (77) و تبصره ماده (76) قانون تأمین اجتماعی مصوب 1354 و الحاق دو تبصره به ماده (76) مصوب 1371» (مجمع تشخیص مصلحت نظام: 1380/07/14).

(ماده‌ی 29 قانون تأمین اجتماعی)، و مابقی را نیز صرف سایر تعهدات (پرداخت مستمری بازنشستگان، غرامت دستمزد و غیره) و هم‌چنین سرمایه‌گذاری‌ها کند.

## و. چارت سازمانی

مرکز سازمان تأمین اجتماعی در تهران مستقر است و این سازمان می‌تواند «شعب» و «نماینده‌گی‌ها» و «کارگزاری‌ها»یی در تهران و سایر مناطق کشور و احیاناً خارج از کشور تأسیس کند (ماده‌ی 5 اساسنامه‌ی سال 1389). در حال حاضر 7 معاونت تحت عناوین «اداری و مالی»، «امور درمان»، «بیمه‌ای»، «امور استان‌ها»، «حقوقی و امور مجلس»، «امور فرهنگی و اجتماعی» و «اقتصادی و برنامه‌ریزی»، زیر نظر مدیرعامل در ستاد مرکزی این سازمان مشغول به فعالیت هستند (وبسایت رسمی سازمان تأمین اجتماعی، نمودار سازمانی تاریخ بازبایی: 1396/11/21). این سازمان غیر از ستاد مرکزی، شعب، کارگزاری‌ها و نمایندگی‌ها، 18 شرکت و مؤسسه‌ی تابعه دارد<sup>1</sup>. از جمله مهم‌ترین این مؤسسات می‌توان به «شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)»، «بانک رفاه کارگران»، «هلدینگ گردشگری تأمین اجتماعی»، «شرکت کار و تأمین»، «مؤسسه فرهنگی هنری آتیه»، «مؤسسه‌ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی»، «مؤسسه خدمات بهداشتی، درمانی میلاد سلامت تهران» اشاره کرد (وبسایت رسمی سازمان تأمین اجتماعی، فهرست شرکت‌ها و مؤسسات تابعه، تاریخ بازبایی: 1396/11/19). ضمناً نباید از نظر دور داشت که بسیاری از این شرکت‌ها، خصوصاً «شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)»، خود مالک شرکت‌ها و مؤسسات بزرگ و پرتعدادی هستند و فعالیت‌های بسیار وسیعی در سطح اقتصاد ملی دارند.

با در نظر گرفتن تمام مواردی که در این بند بررسی کردیم، می‌توان در جمع‌بندی ویژگی‌های حقوقی و بوروکراتیک نظام بیمه‌ای کشور چنین گفت: **یک**. رکن اساسی بیمه‌های اجتماعی کشور سازمان تأمین اجتماعی است و قانون‌گذار مشخصاً وظیفه‌ی بیمه‌ی اجباری طبقه‌ی کارگر و از آن بیشتر، تمام جمعیت فعال اقتصادی کشور را بر عهده‌ی این سازمان نهاده است؛ اما در ادامه با تصویب قوانینی مجزا و تأسیس صندوق‌هایی مستقل، اولاً قسمت‌هایی از مخاطبان ادعایی این سازمان را از شمول قانون تأمین اجتماعی مستثناء کرده است و در ثانی وضعیت «اجباری» بیمه‌ی اجتماعی این سازمان را نیز تا حد زیادی «اختیاری» کرده است. البته با وجود این تحولات، سازمان تأمین اجتماعی هنوز بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر کشور

<sup>1</sup>. شرکت‌ها و مؤسسات تابعه‌ی سازمان تأمین اجتماعی شامل موارد زیر هستند: «هلدینگ گردشگری تأمین اجتماعی»، «مؤسسه‌ی عالی پژوهش تأمین اجتماعی»، «شرکت‌ها و مؤسسات گروه تأمین»، «شرکت بازرگانی بین‌المللی تأمین اجتماعی»، «شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)»، «بانک رفاه کارگران»، «مؤسسه خدمات بهداشتی، درمانی میلاد سلامت تهران»، «مؤسسه حسابرسی تأمین اجتماعی»، «شرکت گروه پزشکی همت»، «شرکت مشاور مدیریت و خدمات ماشینی تأمین»، «شرکت سرمایه‌گذاری خانه‌سازی ایران»، «شرکت رفاه گستر تأمین اجتماعی»، «مؤسسه املاک و مستغلات تأمین اجتماعی»، «انتشارات علمی و فرهنگی»، «شرکت میلاد سلامت تأمین اجتماعی (هلدینگ درمانی سازمان)»، «شرکت کار و تأمین»، «مؤسسه فرهنگی هنری آتیه»، «مؤسسه خدمات درمانی البرز کرج» (وبسایت رسمی سازمان تأمین اجتماعی، فهرست شرکت‌ها و مؤسسات تابعه، تاریخ بازبایی: 1396/11/19).

است. دو. این سازمان ماهیتاً غیردولتی و متعلق به بیمه‌شدگان است؛ به گونه‌ای که سهمی از بودجه‌ی عمومی کشور ندارد و دولت صرفاً باید بر اداره‌ی امور آن نظارت کند. سه. سازمان تأمین اجتماعی نماد آرمان «سه‌جانبه‌گرایی» است اما هیچ وقت سهم نمایندگان کارگری در اداره‌ی آن به اندازه سایر «شرکا» نبوده است و در حال حاضر عملاً نمایندگان واقعی بیمه‌شدگان در هیچ یک از ارکان آن جایی ندارند. به نحوی که می‌توان ادعا کرد که سازمان تأمین اجتماعی ایران، در حال حاضر کاریکاتوری از مفهوم ماهیتاً پارادوکسیکال «سه‌جانبه‌گرایی» در نظام‌های اقتصادی مبتنی بر استخراج ارزش اضافی<sup>۱</sup> از فرایند کار و انباشت سرمایه، است. چهار. با توجه به جمعیت عظیم بیمه‌شدگان اجباری و اختیاری سازمان تأمین اجتماعی، مجموعه‌ی مقررات و قوانین حول آن بسیار زیاد و پیچیده هستند؛ هم‌چنین تشکیلات بوروکراتیک این سازمان بسیار عریض و طویل است و بنابراین درک کلیت اقتصادی، سیاسی، حقوقی و اجرایی این سازمان نیازمند پژوهش‌های دامنه‌دار و مفصل است. در ادامه، ابتدا وضعیت آماری بیمه‌های اجتماعی را بررسی می‌کنیم و پس از آن با ارائه‌ی روایت بوروکراتیک از «بحران» تأمین اجتماعی، نشان خواهیم داد که به چه دلایلی این روایت مخدوش است.

### 3. وضعیت آماری تأمین اجتماعی در ایران

در این بند، قصد داریم با استفاده از اسناد موجود و در دسترس، وضعیت آماری بیمه‌های اجتماعی را با تمرکز بر گستره‌ی پوشش بیمه‌های اجتماعی در میان جمعیت و نیروی کار، نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران، وضعیت مالی صندوق‌ها و وضعیت معیشتی مستمری‌بگیران، مورد بررسی قرار دهیم.

#### الف. گستره‌ی پوششی بیمه‌های اجتماعی

در سال 1395 سازمان تأمین اجتماعی 13779620 نفر بیمه‌شده و 2526372 مستمری‌بگیر<sup>۲</sup> و در مجموع 41433151 نفر از جمعیت کشور را تحت پوشش داشته است (سازمان تأمین اجتماعی، 1396: صفحات 10 و 33). صندوق بازنشستگی کشوری نیز در همین زمان، 1262300 نفر بیمه‌شده و 1325386 مستمری‌بگیر (در مجموع 2587686 نفر) تحت پوشش داشته است (صندوق بازنشستگی کشوری، 1396: 18)؛ که با در نظر گرفتن ابعاد 3.3 نفری خانوار در سال 1395 (چکیده گزیده نتایج سرشماری سال 1395: 20)، می‌توان جمعیت کلی تحت پوشش این صندوق را معادل 8539363 نفر تخمین زد. یعنی در مجموع در حدود 49972514 (معادل 62 درصد) از جمعیت 79926270 نفری ایران در سال 1395 (مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری سال 1395)، تحت پوشش این دو بیمه‌ی اجتماعی عمومی بوده‌اند<sup>۳</sup>. هم‌چنین با در نظر داشتن جمعیت 25754400 نفری نیروی کار در بهار سال 1395

<sup>۱</sup>. surplus value

<sup>۲</sup>. جمع کل پرونده‌ها شامل بازنشستگان، از کار افتاده‌ها و فوت شده‌ها را مبنای قرار داده‌ایم.

<sup>۳</sup>. وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی با تخمین جمعیت تحت پوشش تمام صندوق‌های موجود، در گزارشی مدعی شده است که 75 درصد مردم ایران در سال 1395، تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار داشته‌اند و این در حالی است که در کشورهای نظیر بریتانیا، کانادا،



(مرکز آمار ایران، 1395: 5)، می‌توان مدعی شد که در همین زمان 58 درصد نیروی کار کشور نیز تحت پوشش این دو نهاد بیمه‌گر قرار داشته‌اند.

### ب. سالمندی جمعیت و نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران

با نگاهی به نتایج سرشماری‌های نفوس و مسکن چند دهه‌ی گذشته، روند پیر شدن جمعیت ایران به وضوح قابل مشاهده است. در سال‌های 1385، 1390 و 1395 افراد مسن بالای 60 سال، به ترتیب 7.3، 8.2 و 9.3 درصد از کل جمعیت کشور را به خود اختصاص داده‌اند (گزیده‌ی نتایج سرشماری عمومی سال 1390 و نتایج تفصیلی سرشماری سال 1395). شاخص سالمندی (نسبت تعداد سالمندان بالای 60 سال به ازای هر 100 فرد زیر 15 سال در جامعه) نیز که از سال 1325 تا 1365 سیری تقریباً نزولی داشته است، از سال 1365 روند صعودی پیدا کرده است. مقدار این شاخص برای سال‌های 1365، 1375 و 1385 به ترتیب 12، 17 و 29 درصد است (میرزایی و قهفرخی، 1386). سازمان ملل متحد در سال 2002 نسبت جمعیت بالای 60 سال ایرانی را برای سال‌های 2025 و 2050 به ترتیب 10.5 و 21.7 درصد و شاخص سالمندی را برای این دو سال به ترتیب 41.8 و 107.8 درصد پیش‌بینی کرده است (2002: 274). این سازمان همچنین در سال 2015 با اصلاح برآوردهای قبلی خود، نسبت جمعیت بالای 60 ساله را به کل جمعیت در سال‌های 2030 و 2050 به ترتیب 14.4 و 31.2 درصد پیش‌بینی کرده است (2015: 123). روند جمعیت‌شناختی فوق، در آمار و ارقام مربوط به بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی کشور نیز متبلور است؛ به گونه‌ای که نشانه‌های آغاز سالمندی صندوق‌های بازنشستگی، با افزایش تعداد مستمری‌بگیران دو بیمه‌گر اصلی حوزه‌ی بازنشستگی کشور، کاملاً مشهود است.

جدول شماره‌ی 1: نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی<sup>1</sup>

سال	بیمه‌شدگان اصلی	بازنشستگان	جمع کل مستمری‌بگیران (پرونده)	نسبت بیمه‌شدگان به کل مستمری‌بگیران <sup>2</sup>
1381	6578249	463404	835474	7.8
1382	6888154	521424	917569	7.5
1383	7161867	558008	957053	7.5
1384	7474726	629591	1058853	7

فرانسه، و سوئد چیزی نزدیک به 100 درصد جمعیت تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی بوده‌اند (1396: 21). البته مأخذ ادعاهای این گزارش در متن و منابع مشخص نشده است.<sup>1</sup>  
<sup>1</sup>. آمار و ارقام مربوط به تعداد بیمه‌شدگان، تعداد بازنشستگان و تعداد مستمری‌بگیران در این جدول از سه سند: سازمان تأمین اجتماعی از نگاه آمار؛ 1340-1390 و سالنامه‌ی آماری سال‌های 1394 و 1395 سازمان تأمین اجتماعی اخذ شده‌اند.  
<sup>2</sup>. محاسبات محقق

سال	بیمه‌شدگان اصلی	بازنشستگان	جمع کل مستمری‌بگیران (پرونده)	نسبت بیمه‌شدگان به کل مستمری‌بگیران <sup>۲</sup>
1385	7512024	685735	1144582	6.5
1386	8442492	759898	1247091	6.7
1387	9152243	826600	1340444	6.8
1388	9917542	916062	1455166	6.8
1389	10573705	999146	1552096	6.8
1390	11497089	1073939	1726457	6.6
1391 <sup>۱</sup>	12286683	1187631	1883142	6.5
1392	12808047	1276314	2013984	6.3
1393	13344498	1394479	2179572	6.1
1394	13711726	1508094	2350088	5.8
1395	13779620	1630951	2526372	5.4

نسبت بیمه‌شدگان به کل مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی (همان چیزی که در ادبیات متعارف حوزه‌ی صندوق‌های بازنشستگی «نسبت پشتیبانی<sup>۱</sup>» خوانده می‌شود)، در سال پیروزی انقلاب 20 بوده است اما در سال 1364 به نصف این میزان کاهش یافته است؛ این نسبت از آن پس تا سال 1380 بین 8 و 9 در نوسان بوده و در دهه‌های 80 و 90 همان‌طور که در جدول شماره‌ی یک مشخص است، روند کاهشی محسوسی داشته است. میانگین رشد سالانه‌ی بیمه‌شدگان اصلی این سازمان از سال 1357 تا سال 1390، 6.4 درصد و میانگین رشد سالانه‌ی تعداد بازنشستگان در همین بازه‌ی زمانی 9.7 درصد بوده است. این در حالی است که با تسریع روند پیر شدن جمعیت، بدون در نظر گرفتن سایر عوامل تأثیرگذار، در دهه‌های آتی یقیناً روند کاهشی نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران، سرعت بیشتری خواهد یافت. ظاهراً وضعیت صندوق بازنشستگی کشوری از این لحاظ هم‌اکنون وخیم است؛ در حال حاضر تعداد مستمری‌بگیران این صندوق از تعداد بیمه‌شدگان اش بیشتر است.

<sup>1</sup>. آمارهای سال‌های دهه‌ی 90 از سالنامه‌ی آماری 1394 سازمان تأمین اجتماعی اخذ شده‌اند.

<sup>2</sup>. support ratio

جدول شماره ی 2: نسبت بیمه شدگان به مستمری بگیران صندوق بازنشستگی کشوری<sup>1</sup>

سال	شاغلین (کسورپرداز) <sup>2</sup>	حقوق بگیران بازنشسته و متوفی	نسبت بیمه شدگان به مستمری بگیران <sup>3</sup>
1381	1562164	580449	2.7
1382	1522939	638596	2.4
1383	1472316	694130	2.1
1384	1453974	750150	1.9
1385	1417877	802062	1.7
1386 <sup>4</sup>	1403000	865652	1.6
1387	1212381	972877	1.2
1388 <sup>5</sup>	-----	1070015	----
1389	-----	1094688	----
1390 <sup>6</sup>	1147500	1110386	1
1391	1238000	1154885	1
1392	1195750	1193985	1
1393	1150000	1237125	0.9
1394	1191100	1278176	0.9
1395	1262300	1325386	0.9

<sup>1</sup>. داده های جدول شماره ی 2 تا سال 1389 از گزارشات سالیانه ی منتشرشده در وبسایت رسمی صندوق بازنشستگی کشوری، و از سال 1390 تا سال 1394 از سالنامه ی آماری 1394 و آمارنامه ی سال 1395 صندوق بازنشستگی کشوری، اخذ شده اند.

<sup>2</sup>. صندوق بازنشستگی کشوری، در اسناد آماری خود، «بیمه شدگان» را «شاغلین» یا «کسورپردازان»، و «مستمری بگیران» را «حقوق بگیران بازنشسته» نامیده است.

<sup>3</sup>. محاسبات محقق

<sup>4</sup>. داده های گزارش سال 1386 با داده های گزارش سال 1387 صندوق بازنشستگی کشوری انطباق ندارند.

<sup>5</sup>. در وبسایت صندوق بازنشستگی کشوری داده ای برای شاغلین کسورپرداز در دو سال 1387 و 1388 وجود ندارد.

<sup>6</sup>. داده های سالنامه ی آماری 1394 و گزارش سالانه ی سال 1390، در مورد تعداد بازنشستگان در سال 1390 تفاوت دارند. من داده های سالنامه ی آماری 1394 را مد نظر قرار دادم.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در «گزارش جامع صندوق‌های بیمه‌ی بازنشستگی»، میانگین نسبت کل بیمه‌شدگان به کل مستمری‌بگیران کشور را در سال 1393، 3.65 تخمین زده است. البته میانگین فوق - که خود میانگین پایینی برای این شاخص به حساب می‌آید- با توجه به سهم 75 درصدی سازمان تأمین اجتماعی از کل جمعیت مخاطب بیمه‌های اجتماعی کشور حاصل آمده است؛ وگرنه نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران برای اکثر صندوق‌ها (غیر از صندوق وکلا و صندوق روستاییان و عشایر)، همانند صندوق بازنشستگی کشوری بسیار ناچیز است (1396: 79-81)<sup>1</sup>.

### ج. وضعیت مالی صندوق‌ها

همان‌طور که در بند قبل دیدیم، دولت از یک طرف موظف است که 3 درصد سهم خود از حق بیمه‌ی بیمه‌شدگان را سالانه به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز کند؛ و از طرف دیگر طی دهه‌های گذشته، قسمت عمده‌ای از حق بیمه‌ی تعداد زیادی از بیمه‌شدگان این سازمان را متقبل شده است. مواردی که دولت در آنها پرداخت بیش از 3 درصد سهم حق بیمه‌ی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی را بر عهده گرفته است عمدتاً عبارت‌اند از: الف. تمام معافیت‌های بیمه‌ای تصویب شده از ابتدای انقلاب تا کنون؛ ب. حمایت‌های بیمه‌ای از اقشار خاص (نظیر ایثارگران)؛ و ج. تحت پوشش قرار دادن گروه‌های جدید بیمه‌ای (هم‌چون قالی‌بافان، رانندگان و کارگران ساختمانی)<sup>2</sup>. اما دولت با وجود تعهدات حقوقی فوق، در تمام این سال‌ها اغلب از پرداخت مطالبات سازمان تأمین اجتماعی شانه خالی کرده است، که این خود از یک سمت باعث انباشت حجم عظیم مطالبات سازمان تأمین اجتماعی و بدهکاری دولت به آن شده و از سمت دیگر سازمان را با کسری نقدینگی مواجه کرده است. این مسئله در میانه‌های دهه‌ی 80 شمسی به تدریج عیناً خود را نشان داد و از ابتدای دهه‌ی 90 عملاً سازمان تأمین اجتماعی را وارد دوران کسری بودجه و کمبود نقدینگی کرد؛ به این معنا که سازمان تأمین اجتماعی دیگر نمی‌توانست برای پرداخت مستمری‌های بازنشستگان صرفاً به درآمدهای محقق‌شده‌ی خود اکتفا کند و به همین دلیل نیز مجبور به استقراض از بانک‌های دولتی و فروش دارایی‌های اش شد. جالب این‌جاست که در سال‌های اخیر راهکار دولت برای مواجهه با این وضعیت، تهاتر بدهی‌ها با واگذاری شرکت‌های عمدتاً زیان‌ده (تحت لوای خصوصی‌سازی) به سازمان تأمین اجتماعی بوده است که به صورت وارونه باعث تعمیق مشکلات مالی این سازمان شده است؛ چراکه اولاً سازمان تأمین اجتماعی در حال حاضر به پول نقد نیاز دارد و در ثانی بازده سرمایه‌گذاری‌های این سازمان ناچیزتر از آن است که بتواند کسری نقدینگی آن را رفع کند.

<sup>1</sup>. البته باید توجه داشت که نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی در گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (1396: 80 و 81)، نه تنها با محاسبات ما هم‌خوانی ندارد، که حتی با گزارش‌های آماری سازمان تأمین اجتماعی نیز مغایر است (بنگرید به سازمان تأمین اجتماعی، 1391: 13).

<sup>2</sup>. برای ملاحظه‌ی فهرست برخی از قوانینی که موجب تعهدات فوق شده‌اند مراجعه کنید به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1396: 23 و 24.

تحولات مالی فوق در آمار و ارقام مربوط به وضعیت مالی سازمان تأمین اجتماعی نیز کاملاً متبلور هستند: دولت در سال 1384 چیزی در حدود 6 هزار میلیارد تومان به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار بود. این مبلغ در سال 1392 به 63 هزار میلیارد تومان رسید و در سال 1395 با بیش از دو برابر رشد، به رقم بسیار هنگفت 141 هزار میلیارد تومان افزایش یافت<sup>1</sup> (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر اساس گزارش اخذ شده از سازمان تأمین اجتماعی، 1396: 27). برای فهم میزان بزرگ بودن عدد فوق فقط کافی است بدانیم وزارت اقتصاد و دارایی در گزارشی ارزش کل دارایی‌های سازمان تأمین اجتماعی را 107 هزار میلیارد تومان تخمین زده است (به نقل از گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، 1396: 22). این بدهی عظیم در ادامه باعث کسری نقدینگی سازمان (شکاف بین درآمدهای محقق شده و مصارف، بدون در نظر گرفتن منابع تعهدی یا همان مطالبات از دولت) شد؛ به نحوی که مابین سال‌های 1384 تا 1394 کسری نقدینگی سالانه‌ی سازمان تأمین اجتماعی از 212 میلیارد تومان به 9 هزار و 156 میلیارد تومان افزایش یافته است که جهش عمده‌ی آن مجدداً مربوط به سال 1392 و بعد از آن است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1396: 13). قاعدتاً در ادامه‌ی این روند دومینویی، بالارفتن میزان تسهیلات دریافتی سازمان تأمین اجتماعی نیز برای جبران کسری نقدینگی قابل پیش‌بینی است. حجم استقراض این سازمان از بانک‌ها در نیمه‌ی دهه‌ی نود از 9 هزار میلیارد تومان گذشت و این در حالی است که در دهه‌های قبل، مبلغ استقراض این سازمان عموماً نزدیک به صفر بوده است (همان: 16). یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی اخیراً مدعی شده است که مجموع مبلغ بدهی‌های سازمان تأمین اجتماعی به بانک‌های دولتی 30 هزار میلیارد تومان است (صدا و سیما، بخش خبری بیست و سی، مورخ: 1396/10/21). باید توجه داشت که تداوم روند اخذ تسهیلات از نظام بانکی توسط سازمان تأمین اجتماعی در میان‌مدت ناممکن است. چرا که در آینده سازمان قادر نخواهد بود اصل و بهره‌ی بدهی‌های خود را به نظام بانکی بازگرداند و این خود مستقیماً باعث وارد آمدن ضربات مهلکی به نظام بانکی خواهد شد.

وضعیت سایر صندوق‌ها نیز از نظر انباشت بدهی‌های دولت مناسب نیست: طبق برآوردهای وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، بدهی‌های دولت به صندوق بیمه‌ی اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر تا سال 1396 به 638 میلیارد تومان خواهد رسید؛ بدهی‌های دولت به صندوق فولاد در همین سال 24 هزار و 600 میلیارد تومان است و صندوق بازنشستگی کشوری نیز در سال 1392 بین 6 تا 7 هزار میلیارد تومان از دولت طلب داشته است (1396: 299-301). باید توجه داشت که این صندوق‌ها حتی با در نظر گرفتن بدهی‌ها و تعهدات دولت نیز عموماً نمی‌توانند به صورت سر به سر حقوق مستمری‌بگیران خود را با حق بیمه‌های دریافتی از بیمه‌شدگان‌شان پرداخت کنند؛ چراکه برخلاف سازمان تأمین اجتماعی، تعداد بیمه‌پردازان این صندوق‌ها از تعداد حقوق‌بگیران آنها کمتر است. در واقع مشکل سازمان تأمین اجتماعی

<sup>1</sup> البته ظاهراً توافقی بر سر مبلغ بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی نیز وجود ندارد. در حالی که این سازمان مدعی است در سال 1394، 118 هزار میلیارد تومان از دولت طلب داشته است، دولت (وزارت اقتصاد) بدهی خود را 30 هزار میلیارد تومان اعلام کرده است و دیوان محاسبات آن را 62 هزار میلیارد تومان دانسته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1396: 28).

کسری بودجه به واسطه‌ی وصول نشدن بدهی‌های دولت است اما مشکل این صندوق‌ها ورشکستگی رسمی آنهاست. بنابراین دولت مجبور است مبالغ هنگفتی به عنوان کمک به این صندوق‌ها در بودجه عمومی تخصیص دهد. فی‌المثل صندوق بازنشستگی کشوری که در میانه‌ی دهه‌ی 80 تنها 19 درصد از هزینه‌های خود را با کمک دولت تأمین می‌کرد، در سال 1392، 63 درصد از هزینه‌های خود را با کمک منابع دولتی پوشش داده است. بر مبنای پیش‌بینی‌های موجود، در سال 1400، حداقل 28 درصد از بودجه‌ی عمومی کشور تنها به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح اختصاص خواهد یافت (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، 1396: 123). کسری نقدی سازمان تأمین اجتماعی نیز طبق تخمین‌ها تا سال 1400 به 39 هزار میلیارد تومان و در سال 1404 به 118 هزار میلیارد تومان خواهد رسید (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1396: 14) و این یعنی این که با توجه به ناممکن بودن تداوم استقراض این مبالغ از شبکه بانکی، به زودی سازمان تأمین اجتماعی نیز بدون دخالت مستقیم دولت قادر به ادامه‌ی فعالیت نخواهد بود.

هم‌زمان با افزایش سرسام‌آور بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی، بازده سرمایه‌گذاری‌های این صندوق‌ها نیز همواره بسیار ناچیز بوده است. بر اساس صورت‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی منابع حاصل از سرمایه‌گذاری‌های این سازمان مابین سال‌های 1383 تا 1392 از حدود 30 درصد به 16 درصد کاهش یافته است. میانگین سهم درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌های سازمان در این بازه‌ی زمانی 11 درصد بوده است و این در حالی است که میانگین درآمدهای ناشی از حق بیمه در این سال‌ها بیش از 86 درصد بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1396: 27). بر اساس آخرین گزارش‌های سازمان تأمین اجتماعی، 59 درصد از ارزش سرمایه‌گذاری‌های شستا حاصل واگذاری‌های دولت برای تأدیه‌ی بدهی‌ها و 41 درصد حاصل سرمایه‌گذاری مستقل سازمان است؛ اما به صورت معکوس 74 درصد از سود شستا از سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و تنها 26 درصد از سود شرکت‌های واگذار شده حاصل آمده است (همان: 33). مشخص است که دولت به جای تأدیه‌ی بدهی با سازمان تأمین اجتماعی، به این سازمان بحران صادر کرده است. غیر از آن، بازدهی خالص سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی در 30 سال گذشته (با احتساب نرخ تورم) تنها 0.3 درصد بوده است (همان: 35) و این نرخ بازده اندک سرمایه‌گذاری برای سایر صندوق‌ها عمومی و صنفی نیز قابل تعمیم است (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: 1396).

#### **د. وضعیت معیشتی مستمری‌بگیران**

میانگین مستمری‌های پرداخت شده توسط سازمان تأمین اجتماعی در سال‌های پس از انقلاب از مبلغ 6822 ریال در سال 1357 به 11535904 ریال در سال 1394 افزایش یافته است<sup>1</sup>. البته با در نظر گرفتن میانگین نرخ تورم 19.2

<sup>1</sup>. میانگین مستمری‌ها را به شیوه‌ی زیر محاسبه کرده‌ایم: تعهدات بلندمدت سالیانه سازمان تأمین اجتماعی (مندرج در آمار 50 ساله و سالنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی)، تقسیم بر تعداد مستمری‌بگیران (پرونده)، تقسیم بر عدد 12.

درصدی سال‌های پس از انقلاب، تصویر جهش 1691 برابری مستمری‌های اسمی تا حد زیادی تعدیل می‌شود. از سوی دیگر با لحاظ کردن شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی<sup>1</sup>، می‌توان مدعی شد که میانگین مستمری‌های پرداخت شده طی 38 سال مورد بحث، تنها حدود 153 درصد افزایش یافته است. میانگین مستمری‌ها بر پایه‌ی قیمت‌های ثابت سال 1390، از 2006348 ریال در سال 1357، به 5071618 ریال در سال 1394 ارتقاء یافته است و این یعنی افزوده شدن مبلغی نزدیک به 300 هزار تومان (با قیمت‌های ثابت سال 1390) به میانگین مستمری‌های پرداخت شده به بازنشستگان در سال‌های پس از انقلاب اسلامی. طبق پژوهشی که مؤسسه‌ی راهبردی بازنشستگی صبا در سال 1396 انجام داده است: طی 16 سال منتهی به سال 1394<sup>2</sup> ارزش میانگین مستمری‌های سالانه‌ی صندوق بازنشستگی کشوری به قیمت سال 1390 از 36 میلیون ریال در سال 1379 به 62 میلیون ریال در سال 1392 افزایش پیدا کرده است (1396: 15-16).

اگر بخواهیم در مورد کفایت معیشتی این میانگین‌ها ادعایی داشته باشیم باید لزوماً آنها را با هنجار مصرفی جامعه بسنجیم: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران در سال 1356، متوسط هزینه‌های خانوار شهری 6.4 برابر بیشتر از میانگین مستمری‌های پرداخت‌شده توسط سازمان تأمین اجتماعی به بازنشستگان بوده است؛ این فاصله در سال 1394 به حدود 1.9 برابر کاهش پیدا کرده است. اگر بخواهیم فراز و فرود شکاف میان هزینه‌ی ماهانه‌ی خانوارهای شهری با میانگین مستمری‌های پرداخت شده توسط سازمان تأمین اجتماعی را به عنوان شاخص ارزیابی وضعیت معیشتی بازنشستگان طی سال‌های پس از انقلاب در نظر بگیریم، با تحولات و روندهای زیر مواجه می‌شویم: **نخست**. در دو سال اول پس از انقلاب اسلامی، به صورتی کاملاً استثنایی با افزایش میانگین مستمری‌ها بیش از نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، شکاف میان درآمد و هزینه‌ی بازنشستگان به نحو قابل توجهی پر می‌شود. به گونه‌ای که شکاف معیشتی از منفی 542 درصد در سال 1356 به منفی 176 درصد در سال 1359 می‌رسد. **دوم**. در دهه‌ی 60، با رشد عموماً منفی مستمری‌های واقعی و متعاقب آن افزایش شکاف میان مستمری‌های ماهانه و هزینه متوسط خانوار شهری، دامنه شکاف معیشتی بین منفی 249 تا منفی 419 در نوسان بوده است. **سوم**. در دهه‌ی 70، شکاف هزینه و درآمد بازنشستگان در بازه‌ی 259 تا 197 درصد در نوسان بوده است. در نیمه اول این دهه، شکاف معیشتی در فاصله منفی 222 تا منفی 274 قرار داشته است اما در نیمه دوم این دهه، شکاف کمتر شده است. به گونه‌ای که در پایان دهه، به منفی 201 درصد رسیده است. **چهارم**. در دهه‌ی 80 شکاف هزینه و درآمد بازنشستگان روندی کاملاً کاهشی داشته است، به گونه‌ای که در پایان دهه این شکاف دو رقمی شد. اما مجدداً در سال 1390 به بالای منفی 100 درصد رسید. **پنجم**. در دو سال 1391 و 1392 شکاف معیشتی اندکی افزایش داشته است اما در سالهای 93 و 94 این شکاف مجدداً عددی دو رقمی شده است.

<sup>1</sup>. consumer price index (CPI)

<sup>2</sup>. میانگین مستمری‌های صندوق بازنشستگی کشوری برای سال‌های پیش از 1379، در دسترس محققین قرار ندارد.

جدول شماره 3: شکاف معیشتی میانگین مستمری‌های سازمان تأمین اجتماعی بر مبنای داده‌های مرکز آمار (سال‌های 1356 تا 1394)

سال	میانگین مستمری‌ها (ریال) <sup>۱</sup>	نرخ رشد مستمری‌ها (درصد)	هزینه ماهانه‌ی خانوار شهری (ریال) <sup>۲</sup>	نرخ رشد هزینه‌های خانوار (درصد) <sup>۳</sup>	نرخ جبران شکاف معیشتی (درصد) <sup>۴</sup>	شکاف معیشتی مستمری‌ها (درصد) <sup>۵</sup>
1356	5685	-----	36517	----- <sup>۶</sup>	----	-542
1357	6822	20	----	----	----	----
1358	8855	29.8	44017	20.5 <sup>۷</sup>	35.3 <sup>۸</sup>	-397
1359	16444	85.7	45462	3.3	82.4	-176
1360	22424	36.4	-----	-----	-----	---
1361	21071	-6	73622	61.9 <sup>۹</sup>	-33.8 <sup>۱۰</sup>	-249
1362	21244	0.8	92759	26	-25.2	-337
1363	21551	1.4	103374	11.4	-10	-380

1. محاسبات محقق: تعهدات بلندمدت سالیانه سازمان تأمین اجتماعی (مندرج در آمار 50 ساله و سالنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی)، تقسیم بر تعداد مستمری‌بگیران (پرونده)، تقسیم بر عدد 12.
2. مقدار هزینه‌های متوسط ماهانه‌ی یک خانوار شهری در سال‌های مختلف، با مراجعه به فصول «هزینه و درآمد خانوار» در سالنامه‌های آماری کشور (پایگاه اینترنتی اطلاعات و نشریات مرکز آمار ایران، تاریخ بازبایی: 1396/01/25) به روش محاسباتی زیر حاصل آمده‌اند: جمع هزینه‌های متوسط غیرخوراکی، خوراکی و دخانی خانوارهای شهری در هر سال و تقسیم آن بر عدد 12.
3. محاسبات محقق.
4. داده‌های این ستون با تفریق نرخ افزایش هزینه‌ی خانوار شهری از نرخ افزایش سالانه‌ی میانگین مستمری‌ها حاصل آمده‌اند.
5. اختلاف هزینه‌ی متوسط خانوارهای شهری از میانگین مستمری‌های بازنشستگی به درصد (محاسبه‌ی محقق).
6. مرکز آمار ایران هزینه‌ی خانوار شهری را برای سال‌های 1353، 1354 و 1355 اعلام کرده است؛ بنابراین امکان محاسبه‌ی نرخ افزایش هزینه‌ی خانوار شهری نسبت به سال 1355 وجود ندارد.
7. نسبت به سال 1356.
8. نرخ جبران شکاف معیشتی سال 1358 را با کسر نرخ رشد هزینه‌های خانوار شهری مابین سال‌های 1356 تا 1358 از نرخ‌های رشد مستمری‌ها در این 3 سال (55.7 درصد) محاسبه کردیم.
9. نسبت به سال 1359.
10. نرخ جبران شکاف معیشتی سال 1361 را با کسر نرخ رشد هزینه‌های خانوار شهری مابین سال‌های 1359 تا 1361 از نرخ‌های رشد مستمری‌ها در این 3 سال (28.1) محاسبه کردیم.



سال	میانگین مستمری‌ها (ریال) <sup>۱</sup>	نرخ رشد مستمری‌ها (درصد)	هزینه ماهانه‌ی خانوار شهری (ریال) <sup>۲</sup>	نرخ رشد هزینه‌های خانوار (درصد) <sup>۳</sup>	نرخ جبران شکاف معیشتی (درصد) <sup>۴</sup>	شکاف مستمری‌ها (درصد) <sup>۵</sup>
1364	25074	16.3	106663	3.2	13.1	-325
1365	26048	3.9	109548	2.7	1.2	-321
1366	28922	11	150027	37	-26	-419
1367	36621	26.6	----	----	---	---
1368	38980	6.4	----	----	---	---
1369	44147	13.2	191148	27.4 <sup>۱</sup>	25.2 <sup>۲</sup>	-333
1370	60111	36.1	254890	33.3	2.8	-324
1371	88210	46.7	316312	24.1	22.6	-259
1372	119322	35.3	384394	21.5	13.8	-222
1373	150495	26.1	520205	35.3	-9.2	-246
1374	197824	31.4	739969	42.2	-10.8	-274
1375	276253	39.6	921722	24.5	15.1	-234
1376	357151	29.3	1112155	20.7	8.6	-211
1377	452137	26.6	1389136	24.9	1.7	-207
1378	544109	20.3	1725240	24.2	-3.9	-217
1379	668705	22.9	2014609	16.8	6.1	-201
1380	785256	17.4	2335029	15.9	1.5	-197
1381	964017	22.7	2914221	24.8	-2.1	-202
1382	1207782	25.3	3415773	17.2	8.1	-183

<sup>۱</sup>. نسبت به سال 1366.

<sup>۲</sup>. نرخ جبران شکاف معیشتی سال 1369 را با کسر نرخ رشد هزینه‌های خانوار شهری مابین سال‌های 1366 تا 1369 از نرخ‌های رشد مستمری‌ها در همین مدت زمان (52.6) محاسبه کردیم.

سال	میانگین مستمری‌ها (ریال) <sup>۱</sup>	نرخ رشد مستمری‌ها (درصد)	هزینه ماهانه‌ی خانوار شهری (ریال) <sup>۲</sup>	نرخ رشد هزینه‌های خانوار (درصد) <sup>۳</sup>	نرخ جبران شکاف معیشتی مستمری‌ها (درصد) <sup>۴</sup>	شکاف معیشتی مستمری‌ها (درصد) <sup>۵</sup>
1383	1647450	36.4	4289910	25.6	10.8	-160
1384	2059658	25	4936868	15.1	9.9	-140
1385	2518152	22.2	5607168	13.6	8.6	-123
1386	3091971	22.8	6774094	20.8	2	-119
1387	3779504	22.2	7851175	15.9	6.3	-108
1388	4619150	22.2	8265944	5.3	16.9	-79
1389	5123889	10.9	9473125	14.6	-3.7	-85
1390	5364589	4.7	11059674	16.7	-12	-106
1391	6489140	21	13690083	23.8	-2.8	-111
1392	8071446	24.4	17165166	25.4	-1	-113
1393	10057006	24.6	19572083	14	10.6	-95
1394	11535904	14.7	21866416	11.7	3	-90

اگر شکاف معیشتی هزینه و درآمد بازنشستگان را با داده‌های هزینه‌ی خانوار شهری اعلام شده توسط بانک مرکزی نیز محاسبه کنیم، مجدداً با همان الگوی قبل مواجه خواهیم بود. تنها تفاوتی که این‌جا وجود دارد عمیق‌تر بودن شکاف هزینه و درآمد حاصل از داده‌های بانک مرکزی، نسبت به شکاف حاصل از داده‌های مرکز آمار در تمام سال‌های مورد بحث است. با داده‌های بانک مرکزی هزینه‌های متوسط خانوار شهری در سال‌های دهه‌ی هفتاد شمسی عموماً بین 3.7 تا 4.9 برابر بیشتر از درآمد بازنشستگان است و در دهه‌ی 80 این فاصله کمتر شده است و به 1.5 تا 3 برابر کاهش یافته است. این‌جا نیز در دهه‌ی نود شمسی مجدداً شکاف درآمد و هزینه‌های بازنشستگان با شیب ملایم روندی افزایشی پیدا می‌کند و در سال‌های 1393 و 1394، به محدوده‌ی 2.7 و 2.5 برابر می‌رسد.

مؤسسه‌ی راهبردهای بازنشستگی صبا نیز در مطالعه‌ی خود پیرامون کفایت مستمری‌های صندوق بازنشستگی کشوری (با استفاده از داده‌های بانک مرکزی) چنین نتیجه گرفته است که در سال 1379 فقط حدود 26 درصد از هزینه‌های خانوار

توسط مستمری بازنشستگی این صندوق پوشش داده شده است؛ اما در سال‌های بعد از آن تا سال 1386، شاخص کفایت روندی صعودی داشته است به نحوی که در این سال مستمری‌های پرداختی توسط صندوق بازنشستگی 50 درصد از هزینه سالانه‌ی خانوار شهری را پوشش می‌داده است. اما از سال 1386، خصوصاً از سال 1390 به بعد، روند این شاخص مجدداً کاهش یافته و در سال 1392 به 38 درصد تقلیل یافته است (1396: 21).

#### 4. روایت بوروکراتیک از وضع موجود و «راهکار»های مواجهه با آن

بوروکرات‌ها و آکادمیسین‌های حوزه‌ی تأمین اجتماعی با در دست داشتن داده‌های بند سوم (و چه بسا با داده‌های کم‌تر و ناقص‌تر از آن)، بدون هیچ تعللی به روایت ثابت و همیشگی خود از «بحران» بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی در ایران می‌رسند و پس از آن نیز فوراً راهکارهای ازپیش‌آماده‌ی خود را برای مقابله با این «بحران» روی می‌گذارند: آنها مدعی‌اند که اولاً با توجه به روند سالمند شدن جمعیت، نسبت بیمه‌شدگان به مستمری‌بگیران کاهش یافته است و همین خود باعث در تنگنا قرارگرفتن منابع مالی سازمان شده است؛ ثانیاً، علت اصلی بحران مالی سازمان تأمین اجتماعی عملکرد ضعیف دولت و پرداخت نشدن مطالبات سازمان‌های بیمه‌گر است؛ ثالثاً میانگین سن بازنشستگی در ایران بسیار پایین است و همین خود باعث فشار مضاعف بر منابع سازمان‌های بیمه‌گر شده است؛ و رابعاً میزان مستمری‌ها در ایران بر اساس شاخص کفایت (که معادل 70 درصد از آخرین دستمزد فرد در زمان اشتغال است) بسیار بالاتر از سطح جهانی است. در ادامه آنها با استناد به این «واقعیت‌های غیرقابل انکار»، تنها راه برون‌رفت از وضعیت فعلی را پیروی از دستورالعمل‌های بین‌المللی نظیر حرکت از شیوه‌ی بیمه‌گری مزایای معین<sup>1</sup> به شیوه‌ی مشارکت معین<sup>2</sup> (اسم رمز خصوصی‌سازی صندوق‌ها) و همزمان با آن، اصلاح پارامتریک، بالا بردن سن بازنشستگی، کاهش مستمری‌ها و لغو حمایت‌های بیمه‌ای از اقشار ضعیف‌تر، می‌دانند. با کمی دقت مشخص می‌شود که این روایت هیچ‌گاه از سطح پدیداری و توصیف ساده‌انگارانه‌ی وضعیت مرئی، فراتر نمی‌رود و قادر به توضیح ریشه‌های واقعی مسئله نیست.

در ادامه برای روشن شدن بحث، صرفاً به چند مورد از اظهارات بوروکرات‌های عالی‌رتبه در خصوصی علل و راهکارهای مواجهه با بحران تأمین اجتماعی اشاره می‌کنیم: رئیس سابق صندوق بازنشستگی کشوری - با مشاوره مؤسسه‌ی بین‌المللی «مکنزی»<sup>3</sup> - تمام مشکلات صندوق‌ها را در پایین بودن سن بازنشستگی نسبت به میانگین جهانی، بازنشستگی‌های پیش از موعد، و مصوبات حمایتی مجالس گذشته و برنامه‌های دولت‌های نهم و دهم خلاصه کرده است (خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، کد خبر: ندارد، تاریخ انتشار: 1396/08/19). معاون اقتصادی وزارت کار هم با ادعاهای رئیس سابق صندوق بازنشستگی کشوری هم‌نظر و معتقد است باید سنوات بازنشستگی به بیش از 30 سال و سن بازنشستگی را به 65 سال افزایش یابد (وبسایت اقتصاد آنلاین، کد خبر: 242520، تاریخ انتشار: 1396/10/15). یکی از مدیران ارشد سازمان

<sup>1</sup>. defined benefit (DB) pension plan

<sup>2</sup>. defined contribution (DC) pension plan

<sup>3</sup>. McKinsey & Co

تأمین اجتماعی «افزایش امید به زندگی را از جمله چالش‌های صندوق تأمین اجتماعی» ذکر کرده است (وبسایت خبرآنلاین، کد خبر: 35223، تاریخ انتشار: 1396/10/28). رئیس اداره کل تأمین اجتماعی غرب تهران کاهش زاد و ولد و پیری جمعیت را باعث «به صدا درآمدن زنگ خطر بحران» در تأمین اجتماعی می‌داند (خبرگزاری ایلنا، کد خبر: 588805، تاریخ انتشار: 1396/11/11). معاون پیشین سازمان تأمین اجتماعی تعدیل سیاست‌های بیمه‌ای و رفاهی مانند تغییر شاخص‌های سن و سابقه بیمه‌شوندگان، افزایش حق بیمه و کاهش سطح پرداخت‌ها را به عنوان راهکارهای مواجهه به بحران برشمرده است (پایگاه خبری روزنامه قانون، کد خبر: 68722، تاریخ انتشار: 1396/11/18). یکی از نمایندگان مجلس نیز راهکار را در عبور از شیوهی مزایای معین به شیوهی مشارکت معین و خصوصی‌سازی صندوق‌ها دانسته است (خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، کد خبر: ندارد، تاریخ انتشار: 1396/08/19). و از همه‌ی این‌ها مهم‌تر به تازگی، در نشست با حضور مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشور، معاون رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیران صندوق‌های بازنشستگی و برخی کارشناسان بین‌المللی، بر ضرورت اصلاح توامان سیستم فعلی تأمین مالی نظام بازنشستگی کشور و برخی از مؤلفه‌های نظام بازنشستگی مانند سن بازنشستگی، دسته‌بندی پرداخت‌ها و میزان مزایا، تأکید شده است. در همین نشست/دوایر وایت هاوس، کارشناس ارشد حمایت‌های اجتماعی بانک جهانی<sup>1</sup>، کاهش مزایا، افزایش سن بازنشستگی و کاهش مستمری‌ها و حرکت از سیستم مزایای معین به مشارکت معین را راهکار مواجهه با بحران بیمه‌های اجتماعی در ایران قلمداد کرده است (روزنامه دنیای اقتصاد، شماره: 4141، تاریخ انتشار: 1396/06/29، صفحه‌ی اول).

ضروری است پیش از بیان انتقادات مان نسبت به نحوه‌ی بازنمایی «بحران» توسط بوروکرات‌ها و دانشگاهیان، لحظه‌ای در مورد خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی درنگ کنیم؛ قبل از هر چیزی باید تفاوت دو شیوهی مزایا و مشارکت معین را بدانیم: در شیوهی مزایای معین، صندوق‌های بازنشستگی عمومی با برداشت سهم مشخصی از مزد بیمه‌شدگان طی سالیان اشتغال افراد، ارائه‌ی خدمات معینی به آنها را در دوران بازنشستگی تضمین می‌کنند. در حالی که در شیوهی مشارکت معین، میزان خدمات دریافتی بازنشستگان متناسب با میزان سود اندوخته‌ی دوره‌ی بیمه‌پردازی آنها است (سازمان بین‌المللی کار، 2009). به این معنا که برای هر فرد حسابی انفرادی باز می‌شود و با سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی سود سهام آنها تا دوران بازنشستگی محاسبه و مزایای پرداختی تعیین می‌شود. بدیهی است که با بروز یک بحران مالی در بازارهای جهانی ممکن است تمام اندوخته‌های بیمه‌شدگان نزد مؤسسات بیمه‌گر یک شبه از بین برود. در واقع در شیوهی مزایای معین پرداخت‌ها به شکلی عمومی و سوسیال تضمین شده‌اند اما در شیوهی مشارکت معین با ادبیاتی کاملاً نئولیبرال، دریافت مستمری بازنشستگی افراد به بخت و اقبال آنها در بازار واگذاشته می‌شود.

در دو دهه‌ی پایانی قرن گذشته، یعنی در دوران همه‌گیری شیوهی جدید اقتصادسیاسی جهانی، صندوق‌های بازنشستگی دولتی (عمومی) که عمدتاً با نظام مزایای معین و «پرداخت از محل دریافتی‌های جاری»<sup>2</sup> اداره می‌شدند، یکی از بزرگ‌ترین

<sup>1</sup>. World Bank

<sup>2</sup>. pay-as-you-go (PAYG)

قربانیان تغییر فاز سرمایه‌دارای جهانی بودند. این صندوق‌ها در چند دهه‌ی گذشته عموماً با اتهاماتی نظیر بی‌ثباتی وضعیت منابع و مصارف و هم‌چنین بحرانی شدن وضعیت مالی به علت سالمندی جمعیت (فون‌وایت‌سیکر، 1995)، مواجه بودند و به همین دلیل (یا بهانه) بازنگری در ساختار (یا همان خصوصی‌سازی) آنها به ضرورتی انکارناپذیر نزد سیاست‌گذاران اجتماعی و اقتصادی تبدیل شد (بنگرید به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، 2009؛ و اورنستاین، 2011). این در حالی است که مطالعات انجام‌شده در کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا نشان می‌دهد که بسط صندوق‌های خصوصی در دهه‌های اخیر باعث تعمیق نابرابری‌های درآمدی و فقر در میان جمعیت مسن این کشورها شده است (آزرا، 2008؛ بین و دیگران، 2016). از طرف دیگر، خصوصی شدن صندوق‌های بازنشستگی در ایالات متحده، مشارکت اقتصادی شاغلان با درآمد پایین در صندوق‌های بازنشستگی این کشور را طی دهه‌های اخیر به طرز معناداری کاهش داده است (کارامشوا و سنزناخر، 2010؛ کنفرانس ملی صندوق‌های بازنشستگی عمومی، 2014). شیلی پینوشه اولین کشوری است که بیمه‌های اجتماعی خود را خصوصی کرد. تا کنون در مجموع 23 کشور نظام بازنشستگی خود را خصوصی کرده‌اند؛ که البته اکثر این خصوصی‌سازی‌ها با شکست مواجه شده‌اند (مسالاگو، 1395).

## 5. علت اصلی «بحران» تأمین اجتماعی: تنش انباشت-مشروعیت

در روایت غالب، بعضی نکات تعمداً حذف شده‌اند و بعضی مسائل هم وارونه توضیح داده می‌شوند تا نهایتاً تحلیلی همان‌گویانه حاصل شود. تحلیلی که بر «بحرانی» بودن وضعیت صندوق‌های بازنشستگی تأکید می‌کند اما به ریشه‌ها دست نمی‌برد؛ یعنی در سطح عمل می‌کند و شهادت (یا صداقت) کاویدن اعماق را ندارد. با گفتن این‌که «بدهی‌های دولت به تأمین اجتماعی زیاد است و همین عامل بروز بحران مالی تأمین اجتماعی است» یا «تعداد بیمه‌شدگان کم است و این باعث بحران تأمین اجتماعی شده است» در واقع هیچ چیزی را توضیح نداده‌ایم، تحلیل واقعی از آن‌جایی آغاز می‌شود که با سوالات واقعی دست و پنجه نرم کنیم: فی‌المثل پرسیم چرا در حالی که دولت از لحاظ مالی نمی‌تواند تعهدات جدید متقبل شود، روز به روز بر تعداد بیمه‌شدگان حمایت‌شده می‌افزاید؟ یا چرا تعداد بیمه‌شدگان واقعی در ایران کم شده است؟ در ادامه سعی می‌کنیم برای این سوالات پاسخ‌هایی بیابیم.

### نخست. تحولات جمعیتی: مهم اما فعلاً نه‌چندان اثرگذار

می‌توان هم‌نوا یا جریان اصلی پژوهشگران و سیاست‌گذاران حوزه‌ی تأمین اجتماعی چنین گفت که پیر شدن جمعیت، فارغ از مسائل اقتصادی و سیاسی، خود مستقلاً صندوق‌های بازنشستگی کشور را تحت فشار قرار داده است. این گزاره تا حد زیادی صحیح است اما تمام حقیقت را به ما نمی‌گوید: در سال 2015، 23.9 درصد از جمعیت اروپا و 20.7 درصد از جمعیت ایالات متحده بالای 60 سال سن داشته‌اند. این در حالی است که تنها 8.2 درصد از جمعیت ایران در همین سال بالای 60 سال داشته‌اند؛ و غیر از آن، جمعیت بالای 60 سال کشور طبق تخمین‌های سازمان ملل تا سال 2050 تقریباً همواره کم‌تر از جمعیت بالای 60 سال کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی خواهد بود (سازمان ملل، 2015: 122-125). کشورهای مرکز، در مرحله‌ای از سالمندی جمعیت قرار دارند که ما هنوز با آن وضعیت فاصله داریم. البته این بدان

معنا نیست که روند سریع سالمند شدن جمعیت هیچ مشکلی برای بیمه‌های اجتماعی ایران به وجود نخواهد آورد، مسئله قطعاً در آینده بسیار جدی خواهد بود؛ اما در حال حاضر به هیچ وجه نمی‌توان سالمندی جمعیت را در میان علل اصلی و درجه یک مشکلات فعلی صندوق‌ها دسته‌بندی کنیم. در روایت غالب، روند پیرشدن جمعیت به گونه‌ای اغراق شده مسئله‌ای فوری و حاد جا زده می‌شود، در حالی که اتفاقاً از لحاظ جمعیتی در حال حاضر باید دوران شکوفایی و سلامت مالی صندوق‌های بازنشستگی را از سر می‌گذرانیم، نه «بحرانی» شدن وضعیت آنها را. خیل عظیم جمعیت جوان ما به سادگی می‌توانست با بیمه‌پردازی از پس مستمری‌ها و مخارج جمعیت سالمند بریاید. اما چرا این گونه نیست؟ برای یافتن پاسخ این سوال باید مسائل دیگری نیز روشن شود.

### دوم. کاهش بیمه‌شدگان اجباری: پروژه‌ی بی‌ثبات‌سازی موقعیت‌های شغلی (تضمین انباشت)

گذشته از این که کشورهای سرمایه‌داری مرکزی توانایی انتقال بحران‌های مالی خود به کشورهای اصطلاحاً در حال توسعه و عقب‌مانده را دارند و به همین خاطر مشکل صندوق‌ها در این کشورها اساساً نمی‌تواند به خطری اجتماعی بدل شود، نهاد تأمین اجتماعی در این کشورها به صورت تاریخی تثبیت شده است و از نسلی به نسل دیگر تداوم می‌یابد؛ به این معنا که در حال حاضر جمعیت جوان و میان‌سال در مشاغل رسمی، با پرداخت حق بیمه به صندوق‌های بازنشستگی، به جای یک‌سوم جمعیت پیر جامعه کار می‌کنند. در ایران وضعیت به کلی متفاوت است و پدیده‌های «شغل رسمی» و «بیمه‌ی اجباری» برای متولدین سه‌دهه‌ی اخیر به حدی دور از دسترس هستند که طبیعتاً در تأمین منابع مالی مورد نیاز برای پرداخت مستمری بازنشستگان نسل‌های قبل صندوق‌های بازنشستگی که اتفاقاً نسبت جمعیتی چندان بالایی هم ندارند، مشکل جدی به وجود آورده است. در زمانی که 64.2 درصد روابط کاری در کشورهای سرمایه‌داری مرکز، دائمی بودند (سازمان بین‌المللی کار، 2015: 31)، بیش از 93 درصد قراردادهای کاری در ایران موقتی گزارش شده‌اند (گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، روزنامه‌ی کار و کارگر، شماره‌ی 6733، مورخ 1393/06/12) و نیز طبق گفته‌ی وزیر تعاون کار و رفاه اجتماعی تقریباً در همین زمان 9 میلیون شغل غیررسمی (بدون بیمه) در اقتصاد کشور وجود داشته است (خبرگزاری ایلنا، کُد خبر: 327634، تاریخ انتشار: 1394/09/15). با وجود هیاهو در مورد مسئله‌ی سالمندی جمعیت، کم‌تر کسی در مورد جذب نشدن متولدین پرشمار دهه‌های 60 و 70 در بازار کار رسمی و باثبات (یعنی مشاغلی که امنیت شغلی مناسبی دارند و طبیعتاً بیمه‌ی آنها اجباری است) و تأثیر مستقیم آن بر ثبات بین‌نسلی منابع مالی صندوق‌های بیمه‌گر، سخنی به میان می‌آورد.

بدون در نظر داشتن نرخ پایین مشارکت اقتصادی در کشور (حدود 39 درصد)، می‌توان چنین پنداشت که نرخ 62 درصدی پوشش دو بیمه‌ی اجتماعی بزرگ کشور، در نسبت با کل جمعیت و هم‌چنین پوشش 58 درصدی آنها بر نیروی کار کشور، چندان هم نامعقول نیست. اما نباید به همین گزاره اکتفا کرد. طبق آخرین گزارش‌های سازمان بین‌المللی کار، در کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی 70 درصد از جمعیت بین 15 تا 65 سال به صورت اجباری بیمه هستند (2017: 79). در مورد ایران اما نمی‌توان چنین رقمی را برای بیمه‌شدگان اجباری در نسبت با کل جمعیت 15 تا 65 ساله متصور بود؛ اگر با اغماض مجموع بیمه‌شدگان اجباری سازمان تأمین اجتماعی و تمام بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری را جمعیت

بیمه‌شدگان اجباری در سن 15 تا 65 سال کشور فرض کنیم (10670319 نفر) و آن را در نسبت با کل جمعیت بین 15 تا 65 سال (55862087 نفر) (نتایج تفصیلی سرشماری سال 1395) قرار دهیم، آنگاه می‌توان چنین گفت که تنها در حدود 19 درصد از جمعیت بین 15 تا 65 سال کشور به صورت اجباری بیمه هستند که حتی از میانگین جهانی این شاخص (حدود 40 درصد) هم بسیار کم‌تر است.

با رجوع به آمارهای سازمان تأمین اجتماعی مشخص می‌شود که تا قبل از سال 1365 (سال اختیاری شدن بیمه‌ی حرف و مشاغل آزاد)، نرخ رشد بیمه‌شدگان اجباری (مشاغل رسمی و واقعی) با نرخ رشد کل بیمه‌شدگان برابر است. از سال 1365 تا سال 1370 نرخ رشد بیمه‌شدگان اجباری یک دهم درصد عقب می‌افتد و در دهه‌های بعد شاهد روندی کاملاً متفاوت و معنادار هستیم؛ در حالی که میانگین نرخ رشد کل بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی در دو دهه‌ی 70 و 80 تنها با اندکی کاهش از 6.9 درصد به 6.4 درصد رسیده است؛ نرخ رشد بیمه‌شدگان اجباری از 5.6 در دهه‌ی 70 به 4.9 در دهه‌ی 80 کاهش یافته است (سازمان تأمین اجتماعی، 1391: 38-42) این مسئله نشان از آن دارد که تعداد بیمه‌شدگان اجباری در سه دهه‌ی اخیر به صورت نامتوازی کم‌تر از کل بیمه‌شدگان، افزایش یافته است. معمولاً در ادبیات بوروکراتیک و رسانه‌ای تأمین اجتماعی چنین وانمود می‌شود که بیمه‌گریزی مسئله‌ای مربوط به کارفرمایان است، اما واقعیت آن است که علت اصلی بیمه‌گریزی، نادیده گرفتن نص صریح قانون تأمین اجتماعی توسط دولت است. در این قانون تصریح شده است که تمام جمعیت نیروی کار کشور باید تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار بگیرند. اما در تمام سال‌های پس از جنگ، پروژه‌ی بی‌ثبات‌سازی و غیررسمی‌سازی نیروی کار با شدت و حدتی مثال‌زدنی توسط دولت‌های مختلف در جریان بوده است و بازار کار دائمی، رسمی و باثبات ایران در دهه‌ی 60 را به یک بازار کار فوق‌العاده بی‌ثبات و موقتی و غیررسمی تبدیل کرده است؛ آیا نمی‌توان رد این استراتژی کلان اقتصادی-سیاسی را در «بحران» امروز تأمین اجتماعی مشاهده کرد؟ آیا نمی‌توان انعطاف بازار کار و تشکیل ارتش گسترده‌ی ذخیره‌ی کار (جمعیت بیکاران مستأصل) به منظور تضمین روند انباشت را یکی از اصلی‌ترین عوامل «بحرانی» شدن وضعیت مالی صندوق‌ها دانست؟

#### **سوم. تعدیل نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت: ورشکستگی صندوق بازنشستگی کشوری (تضمین انباشت)**

با رجوع به آمارهای موجود می‌توان مدعی بود که رشد تعداد کارکنان دولت در سال‌های پس از انقلاب، به طرز معناداری متناسب با رشد جمعیت و اقتصاد ایران نبوده است؛ آهنگ رشد تعداد کارکنان دولت ایران از زمان انقلاب اسلامی تا مقطع اصلاحات بر اساس آمار منتشر شده توسط مرکز آمار، نسبتاً قابل قبول و منطقی است؛ مطابق با این آمار، تعداد کارکنان دولت مابین سال‌های 1358 تا 1368، از 849 هزار نفر به 994 هزار نفر و پس از آن در سال 1376 به 2 میلیون و 129 هزار نفر رسیده است (وبسایت رسمی مرکز آمار، آمار کارکنان تابع قانون استخدام کشوری و سایر مقررات استخدامی، تاریخ بازیابی: 1395/12/13)؛ اما نکته‌ی جالب توجه این‌جاست که از سال 1376 تا سال 1393 این رشد منطقی، در آمارهای مرکز آمار، کاملاً متوقف می‌شود؛ به نحوی که در تمام این سال‌ها، تعداد کارکنان دولت در بازه‌ی 2 میلیون تا 2 میلیون و 250 هزار نفر ثابت می‌ماند (مرکز آمار ایران، 1394: 206)؛ این در حالی است که اقتصاد و جمعیت ایران در این سال‌ها عموماً در حال رشد بوده است. بنابراین منطقی‌اً این‌جا گرهی وجود دارد که به نظر می‌رسد

گشودن آن، تنها به واسطه‌ی لحاظ کردن خصوصی‌سازی‌های عنان‌گسیخته (واگذاری اموال عمومی به بخش خصوصی خودساخته، انحصاری و شبه‌دولتی<sup>۱</sup>) و همچنین پروژه‌ی تعدیل نیروی انسانی و واگذاری امور استخدامی دولت به شرکت‌های تأمین نیروی انسانی<sup>۲</sup>، ممکن است. در این سال‌ها قطعاً استخدام دولتی متوقف نشده است و بنابراین حجم نیروی انسانی بدنه‌ی دولت افزایش یافته است، اما در آمارهای رسمی به علت کسر مداوم آمار کارکنان شاغل در واحدهای تولیدی و خدماتی که در ظاهر خصوصی شده‌اند (یا استخدام نیروهای مورد نیاز آنها به شرکت‌های پیمان‌کاری تأمین نیروی انسانی سپرده شده است)، و همچنین کسر جمعیت کارگران تعدیل شده از آمارهای دولتی، جمعیت نیروهای شاغل در بدنه‌ی دولت، در آمارهای رسمی ثابت مانده است.<sup>۳</sup>

با دانستن نکات فوق، می‌توان مدعی شد که علت اصلی مشکلات مالی صندوق بازنشستگی کشوری که عمدتاً کارکنان دولت را تحت پوشش دارد، گذشته از ساختار و نحوه‌ی مدیریت این صندوق، بیشتر به سیاست‌های کوچک‌سازی و تعدیل نیروی انسانی بدنه‌ی دولت، مربوط است. دولت در دهه‌های گذشته، علاوه بر این که تمایلی به تأمین نیروی انسانی مورد نیاز خود از طریق استخدام رسمی نداشته است، بخش‌هایی از نیروی انسانی بلافصل خود (نظیر مشاغل خدماتی و پشتیبانی) را نیز با برون‌سپاری پست‌های سازمانی مربوطه، تعدیل کرده است؛ بنابراین می‌توان چنین استدلال کرد که ثابت ماندن تعداد کارکنان دولت در دو دهه‌ی گذشته بر کاهش بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری و ورشکستگی عیان آن تأثیر مستقیم داشته است. البته بعضی دانشگاهیان و بوروکرات‌ها، در مواردی به ارتباط میان متوقف شدن استخدام‌های دولتی و ورشکستگی صندوق بازنشستگی کشوری اشاره می‌کنند، اما در مورد دلیل توقف استخدام‌ها در دولت چیزی نمی‌گویند؛ آنها عموماً این مسئله را طبیعی و بدیهی فرض می‌کنند و هیچ‌گاه از ارتباط میان توقف رشد کارکنان دولت با سیاست‌های خصوصی‌سازی و تعدیل نیروی انسانی به عنوان سیاست‌های مورد علاقه‌ی خودشان، پرده بر نمی‌دارند (بنگرید به سخنان مسعود نیلی در این مورد: روزنامه دنیای اقتصاد، شماره: 4143، تاریخ انتشار: 1396/06/22).

#### چهارم. بدهی‌های دولت: حفظ مشروعیت به هزینه‌ی خود کارگران

همان‌طور که نشان دادیم، انباشت سرسام‌آور بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی خصوصاً سازمان تأمین اجتماعی، باعث بروز مشکلات مالی بسیار زیادی برای این صندوق‌ها شده است. این مسئله در نگاه نخست، معلول بحران ساختاری بیمه‌های اجتماعی است اما در این میان کم‌تر کسی به اصل ماجرا توجه می‌کند: فارغ از 3 درصد حق بیمه‌ی سهم دولت به

<sup>۱</sup>. بنگرید به مقاله‌ی رامین معتمد نژاد با عنوان *انحصارها بر اقتصاد ایران چیره شده‌اند؛ اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری ایران*، در *لموند دیپلماتیک* (تاریخ انتشار: 2012/02/27).

<sup>۲</sup>. بنگرید به فصل چهارم کتاب «کارگران بی‌طبقه؛ توان چانه‌زنی کارگران در ایران پس از انقلاب»، انتشارات آگاه: 1397.

<sup>۳</sup>. برای اثبات این مدعا بنگرید به پانویس سوم از صفحه 205 سالنامه‌ی آماری سال 1393 مرکز آمار ایران؛ جایی که علت کاهش کارکنان دولت در سال 1389 نسبت به سال قبل از آن، اجرای اصل 44 قانون اساسی در وزارت اقتصاد و دارایی و همچنین وزارت ارتباطات ذکر شده است. همچنین اظهارات لطف‌الله فروزنده، معاون توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی دولت دهم، مبنی بر «خروج 600 هزار نفر از سیستم» و کاهش 24 درصدی نیروهای رسمی و پیمانی در زمان تصدی دولت‌های نهم و دهم (خبرگزاری تسنیم، کد خبر: 435835، تاریخ انتشار: 1393/04/28)، خود شاهد دیگری بر مدعی فوق است.



عنوان مطالبه‌ی قانونی سازمان تأمین اجتماعی، قسمت عمده‌ای از بدهی‌های دولت به این سازمان حاصل تقبل سهم حق بیمه‌ی کارفرمایان در قالب معافیت‌های گسترده‌ی بیمه‌ای برای آنان در ادوار مختلف، و هم‌چنین بسط بیمه‌های اختیاری حرف و مشاغل آزاد با تقبل سهم عمده‌ای از حق بیمه‌ی این مشاغل است؛ از طرف دیگر تحت پوشش قراردادان ایثارگران، روحانیون، خادمین مساجد و غیره با حق بیمه‌ی بسیار اندک، خود مزید بر علت شده است. مشخص است که بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی در واقع حاصل بذل و بخشش رانت و امتیازات بیمه‌ای به کارفرمایان (یا به تعبیر گویاتر: کارآفرینان) و هزینه‌های بیمه‌ای برای بازتولید سازوبرگ ایدئولوژیک دولت بوده است و نه بحران ساختاری و واقعی سازمان تأمین اجتماعی. نرخ رشد بیمه‌شدگان عادی مابین سال‌های 1385 تا 1392، 3.8 درصد و نرخ رشد بیمه‌شدگانی که سهم کارفرمایی آنها توسط دولت تقبل شده است 21.6 درصد است (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، 1396: 87). آیا این آمار خود به اندازه‌ی کافی گویا نیست؟ دولت می‌توانست به سادگی برای جلوگیری از انباشت بدهی‌ها در دهه‌های گذشته طیف‌های وسیعی از کارفرمایان را از پرداخت حق بیمه معاف نکند یا اگر حتماً باید این کار را می‌کرد، لااقل سهم حق بیمه‌ی آنها را از خزانه پرداخت نکند. اما از آنجایی که دولت‌های مختلف در جمهوری اسلامی ایران، همواره به صورت توأمان هم خواهان بسط پوشش بیمه‌ای به اقشار «مستضعف» و هم حمایت از «روحیه‌ی کارآفرینی» هستند، مجبورند پرداخت سهم حق بیمه‌ی کارفرمایان را از بودجه‌ی عمومی کشور تضمین کنند و نهایتاً به دلیل ناتوانی دولت، بر میزان بدهی‌ها بیافزایند. این یعنی این که پیش آمدن بحران مالی صندوق‌ها حاصل عملکرد متناقض خود دولت سرمایه‌دارای تحت تأثیر تضاد انباشت-مشورعیت بوده است و نه کژکارکرد بودن و وجود بحران ساختاری در سازوکار تأمین اجتماعی ایران.

در مورد کمک‌های عظیم دولت به صندوق‌های ورشکسته‌ای نظیر صندوق بازنشستگی کشوری نیز نکته‌ای ظریف وجود دارد: مشخص است که با تعدیل نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت، به وجود آمدن بحران پارامتریک و جمعیتی در این صندوق ناگزیر بوده است. بنابراین پرداخت کمک‌های هنگفت از جیب تمام مردم به این صندوق مستقیماً حاصل پیگیری سیاست‌های نئولیبرالی کوچک‌سازی دولت است و نه مشکل ساختاری صندوق. ضمناً نباید فراموش کرد که حجم بزرگ‌تری از کمک‌های مالی دولت در سال‌های گذشته همواره به بیمه‌های بازنشستگی لشکری (سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) اختصاص یافته است (بنگرید به گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، 1396: 31).

### پنجم. مستمری‌بگیران فقیر: «جایی برای پیرمردها نیست» (تضمین انباشت)

در ادبیات آکادمیک حوزه‌ی بیمه‌های اجتماعی از مفهوم نرخ جایگزینی<sup>1</sup> به عنوان شاخص اصلی کفایت مستمری‌ها استفاده می‌شود؛ نرخ جایگزینی به معنای نسبت میانگین دستمزد شاغلان جامعه به میانگین مستمری‌هاست. عموماً چنین عنوان می‌شود که اگر این نسبت در حدود 70 درصد باشد، مستمری‌ها در حد کفایت قرار دارند (هومن و دیگران، 2007). البته واضح است که این شاخص نمی‌تواند معیار دقیقی برای قضاوت در مورد کافی بودن مستمری‌ها باشد. این مسئله خصوصاً در مورد کشورهایی مانند ایران، که سطح دستمزدها در آنها شدیداً نازل است، برجسته‌تر است؛ وقتی آخرین دستمزدی که

<sup>1</sup>. replacement rate

فرد در دوران فعالیت اقتصادی دریافت کرده است زیر خط فقر و متوسط هزینه‌های جامعه قرار دارد، اختصاص تنها 70 درصد آن به عنوان معیار برقراری مستمری، نمی‌تواند چندان قانع‌کننده باشد. در صورتی که بخواهیم نرخ جایگزینی 70 درصدی را به عنوان معیار و شاخص کفایت مستمری‌ها لحاظ کنیم، با رجوع به آمارهای منتشر شده از میانگین مستمری‌های پرداخت شده توسط سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در سال 1394، به ترتیب با ارقام یک میلیون و 107 هزار تومان و یک میلیون و 291 هزار تومان مواجه خواهیم بود (سازمان تأمین اجتماعی 1395 و مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا، 1396)؛ این در حالی است که میانگین دستمزد بیمه‌پردازان سازمان تأمین اجتماعی در همین سال 924 هزار تومان گزارش شده است (سازمان تأمین اجتماعی، 1395: 21). بنابراین میانگین نرخ جایگزینی به عنوان شاخص کفایت مستمری‌ها در سال 1394، بسیار بیشتر از 70 درصد بوده است و به این ترتیب باید وضعیت مستمری‌بگیران را در سال‌های اخیر مطلوب فرض کنیم؛ که البته این موضوع با استناد به اطلاعات حاصل از بررسی وضعیت معیشتی مستمری‌بگیران در بند قبل کاملاً غلط است. با استناد به همین پیش‌فرض بی‌معنا، کسانی مدعی‌اند که باید میانگین مستمری‌های پرداختی را کاهش داد تا با نرمال شدن نرخ جایگزینی، وضعیت مالی صندوق‌ها نیز بهبود یابد! این‌جا دو مسئله وجود دارد: یکی این‌که بازنشستگان با مستمری‌های فعلی نیز تنها در حدود 40 تا 50 درصد میانگین جامعه مصرف می‌کنند و اگر قرار باشد کم‌تر از این مصرف کنند، این وضعیت خود به «بحران» نهادهای امدادی و حمایتی دامن خواهد زد، چراکه در صورت کاهش مستمری‌ها اکثر مستمری‌بگیران به کمک نهادهایی مانند بهزیستی و کمیته‌ی امداد محتاج خواهند شد. و دوم هم آن‌که ساده‌انگاری است اگر فکر کنیم با کاهش سطح مستمری‌ها «بحران» ادعایی صندوق‌های بازنشستگی رفع خواهد شد.

#### ششم. میانگین سن بازنشستگی: منطق رانتهای بیمه‌ای (پروژه‌ی حفظ مشروعیت به هزینه‌ی کارگران)

میانگین سن بازنشستگی در ایران 8 سال از میانگین جهانی پایین‌تر است (بنگرید به آمارهای معاون اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: وبسایت اقتصاد آنلاین، کد خبر: 242520، تاریخ انتشار: 1396/10/15). عموماً با اتکا بر همین داده‌ی خام، چنین گفته می‌شود که: با پایین آمدن سن بازنشستگی در سال‌های اخیر و افزایش امید به زندگی بازنشستگان، سال‌های اشتغال و بیمه‌پردازی بیمه‌شدگان کاهش یافته و بر سال‌های مستمری‌بگیری آنها افزوده شده است و این خود یکی از اصلی‌ترین عوامل بحرانی شدن وضعیت صندوق‌های بازنشستگی است! بنابراین بهتر است سن بازنشستگی را با افزایش سال‌های کار (فی‌المثل از 30 به 35 سال) اصلاح کنیم. نکته‌ای که در این‌گونه تحلیل‌ها عموماً مغفول می‌ماند این است که کاهش میانگین سن بازنشستگی نه به علت ناکافی بودن هنجار کار 30 ساله برای بازنشستگی، که به دلیل شیوع بازنشستگی‌های پیش از موعد و تقبل بار مالی آن توسط دولت است. دولت در حالی که برای بازنشستگی پیش از موعد مشاغل سخت و زیان‌آور بیشترین سخت‌گیری‌ها را می‌کند، در بازنشستگی پیش از موعد کارمندان و بعضی اقشار خاص بسیار دست و دل‌بازانه عمل کرده است. طبق ادعاهای معاون اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی میانگین سن بازنشستگی در ایران به صورت کلی 52 سال و میانگین سن بازنشستگان کشوری و لشکری 47 سال است (همان). این آمار خود مشخص می‌کند که احتمالاً عامل اصلی پایین بودن سن بازنشستگی خود دولت بوده

است. حال سوال این جاست: آیا تاوان پایین بودن میانگین سن بازنشستگی به خاطر بذل و بخشش‌های پوپولیستی دولت برای حفظ مشروعیت اجتماعی و هژمونی سیاسی، را باید کارگران کشور با اضافه‌کاری 5 ساله بپردازند؟ به نظر می‌رسد عملکرد دولت‌های مختلف جمهوری اسلامی در بازنشسته کردن رده‌های مختلف کارمندان وابسته به خود، درست مثل توزیع رانت‌های بیمه‌ای در میان کارفرمایان، نمی‌تواند دلیل موجهی برای اصلاحات پارامتریک نئولیبرالی در حوزه‌ی بیمه‌های اجتماعی باشد.

#### هفتم. حداقل دستمزد: اصلی‌ترین علت بروز مشکلات (تضمین انباشت)

در سال اول پیروزی انقلاب اسلامی، حداقل دستمزد<sup>1</sup> با جهشی تقریباً 2.5 برابری، 170 درصد نسبت به سال قبل از آن افزایش می‌یابد؛ اما از سال 1359 تا سال 1366، تقریباً ثابت و بدون تغییر باقی می‌ماند. از سال 1366 تا 1369 شاهد افزایش ناچیزی در سطح حداقل دستمزدها هستیم. در سال 1370، ناگهان 67 درصد بر میزان حداقل دستمزد افزوده می‌شود و از این سال به بعد (تا سال 1396)، حداقل دستمزد همواره با نرخ تقریباً بین 15 تا 30 درصد، روندی رو به افزایش داشته است<sup>2</sup>. میانگین نرخ افزایش سالانه‌ی حداقل دستمزد در 40 سال مابین 1357 تا 1396، 22.4 درصد است و میانگین نرخ تورم سال قبل همین دوره 19.1 درصد بوده است. این در حالی است که میانگین نرخ افزایش حداقل دستمزد از سال 1359 تا سال 1396 (یعنی با در نظر نگرفتن افزایش 170 درصدی حداقل دستمزد در سال بعد از پیروزی انقلاب)، 18.7 درصد است و میانگین نرخ تورم سال قبل در همین دوره 19.2 درصد؛ بنابراین می‌توان چنین گفت که در چهار دهه‌ی پس از انقلاب، حداقل دستمزد رسمی، به صورت کلی تقریباً هماهنگ با نرخ تورم سال قبل افزایش یافته است.

با مینا قرار دادن قیمت‌های سال 1395، حداقل دستمزد واقعی در سال‌های پس از انقلاب (1357 تا 1394)، به صورت میانگین، سالانه تنها 3.7 درصد رشد داشته است؛ که البته با حذف اثر جهش دستمزدها در سال 1358، میانگین افزایش دستمزدهای واقعی در ایران پس از انقلاب (1359 تا 1394) منفی شانزده صدم درصد می‌شود. بین سال‌های 1357 تا 1368 میانگین افزایش حداقل دستمزد واقعی 3.2 درصد بوده است (البته با حذف دو سال 1357 و 1358، می‌بینیم که دستمزد واقعی در این دوره به صورت میانگین سالانه 10.9 درصد کم‌تر شده است). در فاصله‌ی مابین سال‌های 1369 تا 1376 افزایش سالانه‌ی حداقل دستمزد واقعی 6.3 درصد بوده است و این عدد برای دوره‌ی مابین سال‌های 1377 تا 1384 نیز عیناً تکرار می‌شود؛ مابین سال‌های 1385 تا 1392 دستمزد واقعی به صورت سالانه 1.3 درصد کاهش یافته است؛ و نهایتاً در سال‌های 1393 و 1394 نیز حداقل دستمزد واقعی به میزان 8.2 و 4.5 درصد افزایش یافته است.

#### جدول شماره‌ی 4: حداقل دستمزد واقعی بر مبنای قیمت‌های سال 1395 (سال‌های 1357 تا 1395)

<sup>1</sup>. حداقل دستمزد سال‌های 1357 تا 1388 از جدول شماره‌ی 1 مقاله‌ی «حداقل دستمزد در ایران» (مجله‌ی گفتگو: یزدانی، 1389: 163-165) اخذ شده‌اند. اطلاعات مربوط به سال‌های 1389 تا 1396 نیز با رجوع به بخشنامه‌های تعیین حداقل دستمزد سالانه (شورای عالی کار)، حاصل آمده‌اند.  
<sup>2</sup>. البته در 3 سال، حداقل دستمزد بالاتر از 30 درصد و در یک سال پایین‌تر از 15 درصد رشد داشته است.

سال	حداقل دستمزد اسمی (ریال)	نرخ افزایش سالانه دستمزد اسمی (درصد)	شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی <sup>۱</sup>	دستمزد واقعی بر مبنای قیمت‌های سال 1395 (ریال) <sup>۲</sup>	نرخ افزایش حداقل دستمزد واقعی (درصد) <sup>۳</sup>
1357	6300	16.7	0.34	4595479	6.3
1358	17010	170	0.38	11101711	141.6
1359	19050	12	0.47	10052320	-9.5
1360	19050	0	0.58	8145846	-19
1361	19050	0	0.69	6847233	-15.9
1362	19050	0	0.79	5980494	-12.7
1363	19050	0	0.88	5368853	-10.2
1364	21600	13.4	0.94	5698953	6.1
1365	21600	0	1.16	4618117	-19
1366	22800	5.5	1.48	3820695	-17.3
1367	24900	9.2	1.91	3233219	-14.4
1368	30000	20.5	2.24	3321562	2.7
1369	30000	0	2.44	3049303	-8.2
1370	50010	66.7	2.95	4788795	57
1371	68010	36	3.67	4595956	-4
1372	89820	32	4.5	4950280	7.7
1373	116820	30	6.09	4757394	-3.9
1374	160000	37	9.09	4365413	-8.2
1375	207210	29.5	11.21	4584313	5

<sup>۱</sup>. داده‌های این ستون از مرکز داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، تاریخ بازبینی: 1396/02/12) اخذ شده‌اند.

<sup>۲</sup>. حداقل دستمزد واقعی برای سال‌های مختلف در این ستون به شیوه‌ی زیر محاسبه شده است: ضرب دستمزد اسمی هر سال در شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی سال 1395 و تقسیم عدد به دست آمده بر شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی سال مورد نظر.

<sup>۳</sup>. محاسبات محقق.

سال	حداقل دستمزد اسمی (ریال)	نرخ افزایش سالانه دستمزد اسمی (درصد)	شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی <sup>۱</sup>	دستمزد واقعی بر مبنای قیمت‌های سال 1395 (ریال) <sup>۲</sup>	نرخ افزایش حداقل دستمزد واقعی (درصد) <sup>۳</sup>
1376	254460	22.8	13.14	4802787	4.8
1377	301530	18.5	15.52	4818457	0.3
1378	361830	20	18.64	4814241	-0.1
1379	458010	26.5	20.99	5411675	12.4
1380	567900	24	23.38	6024161	11.3
1381	698460	23	27.07	6399153	6.2
1382	853380	22.1	31.31	6759718	5.6
1383	1066020	24.9	36.07	7329737	8.4
1384	1225923	15	39.08	7779968	6.1
1385	1500000	22.3	44.53	8354256	7.4
1386	1830000	22	52.74	8605580	3
1387	2196000	20	66.12	8236993	-4.3
1388	2635200	20	73.23	8924702	8.3
1389	3030000	15	82.31	9129757	2.3
1390	3303000	9	100.0	8191770	-10.3
1391	3897000	18	130.54	7403822	-9.6
1392	4871250	25	175.88	6868994	-7.2
1393	6089000	25	203.24	7430294	8.2
1394	7124250	17	227.46	7767894	4.5
1395	8121660	14	248.01	-----	-----

با عنایت به جداول شماره‌ی 4، می‌توان چند نکته‌ی مهم در مورد دستمزدهای اسمی و واقعی در سال‌های پس از انقلاب بیان داشت: یک، در تقریباً نیمی از سال‌های پس از انقلاب (خصوصاً سال‌های جنگ و سال‌های ابتدایی دهه‌ی 90

شمسی)، رشد حداقل دستمزد اسمی کم‌تر از رشد شاخص نرخ تورم سال قبل بوده است که این خود مستقیماً نقض قانون کار به حساب می‌آید؛ ضمناً در 17 سال از دوره‌ی مورد بحث نیز رشد دستمزد واقعی، عملاً منفی بوده است که این به معنای عقب ماندن دستمزد کارگران از رشد بهای کالاها و خدمات مصرفی است. **دو.** در چند سال متوالی از دهه‌ی شصت، شورای عالی کار هیچ افزایشی در حداقل دستمزد اسمی اعمال نکرده است تا به این ترتیب اثر افزایش 170 درصدی حداقل دستمزد اسمی (یا افزایش 141 درصدی حداقل دستمزد واقعی) در سال 1358 خنثی شود و معادلات مزدی مجدداً به دوران پیش از انقلاب بازگردد. **سه.** سطح دستمزد واقعی کارگران در سال‌های پایانی دهه‌ی 60 و آغاز دهه‌ی 70، عملاً به پایین‌تر از دستمزد واقعی کارگران در سال وقوع انقلاب سقوط کرده است. **چهار.** با شرایط به‌وجودآمده در دهه‌ی 60 و بروز تورم افسارگسیخته در ابتدای دهه‌ی هفتاد، شورای عالی کار در دولت‌های پنجم و ششم، عملاً مجبور به افزایش نسبتاً زیاد حداقل دستمزد اسمی (در نسبت با دهه‌های قبل و بعد از آن) شده است؛ با وجود این، طی دوره مورد بحث (سال‌های 1370 تا 1378) شاهد ثابت ماندن دستمزد واقعی کارگران در حد دستمزدهای واقعی در سال وقوع انقلاب اسلامی، هستیم. به نظر می‌رسد که می‌توان مطابق با قانون آهنگ دستمزدها، افزایش حداقل دستمزد اسمی در این سال‌ها را صرفاً تلاش دولت برای تثبیت معیشت کارگران در سطح حداقلی (یا اصطلاحاً بخور و نمیر) تلقی کرد. **پنج.** تراز افزایش حداقل دستمزدهای اسمی در قیاس با افزایش نرخ تورم، از دوران اصلاحات تا زمان حاضر با اختلاف اندکی مثبت بوده است و غیر از آن، در این دوران کم‌تر با جهش‌های خیره‌کننده‌ی مثبت یا منفی در روند تحولات حداقل دستمزد اسمی مواجه بوده‌ایم؛ به تبع این مسئله، در دو دهه‌ی اخیر، شاهد افزایش‌های اندکی در دستمزدهای واقعی -البته با شیئی بسیار ملایم و تقریباً ناچیز- (خصوصاً در سال‌های انتهایی دهه‌ی 70 و میانی دهه‌ی 80) نیز بوده‌ایم اما در قسمت اعظم این دوران گرایش دستمزدهای واقعی به سمت ثبات در همان سطح حداقلی بوده است. **شش.** اگر بخواهیم دستمزد واقعی کارگران در سال‌های پس از انقلاب را با دستمزد واقعی آنها در سال 1358 مقایسه کنیم، خواهیم دید که در مقاطعی قدرت خرید کارگران تا 70 درصد کاهش یافته است، در سال‌های زیادی کارگران، تنها نیمی از قدرت خرید سال 1358 را داشته‌اند و در بهترین شرایط نیز طی چهار دهه‌ی اخیر، هیچ‌گاه دستمزدهای واقعی آنها به حد دستمزدهای سال 1358 نرسیده است. **هفت.** با وقوع انقلاب و افزایش بیش از 2.5 برابری حداقل دستمزد در سال 1358، از عمق شکاف معیشتی مابین درآمد کارگران و هزینه‌های متوسط آنان، به طور مقطعی تا حدودی کاسته شد. اما با فریز دستمزدها طی سالیان بعد، در پایان دهه‌ی 60، مجدداً دره‌ای ژرف میان درآمد و هزینه‌ی متوسط خانوار (با اختلافی 540 درصدی) ایجاد می‌شود. به طوری که با وجود میانگین افزایش 24.8 درصدی حداقل دستمزد مابین سال‌های 1370 تا 1394 (در برابر میانگین افزایش 21.1 درصدی در هزینه‌های متوسط خانوار شهری)، عملاً تا سال 1394، شکاف حداقل دستمزد و هزینه‌ها تنها از 6.3 برابر به 3 برابر تقلیل یافته است و هنوز هم خانوارهای کارگری حداقل‌بگیر تنها مجاز به مصرف یک سوم از نیازهای خود هستند. البته اگر در محاسبات خود از داده‌های بانک مرکزی استفاده کنیم، می‌بینیم که اختلاف تقریباً 6.5 برابری حداقل دستمزد با هزینه‌های متوسط خانوار شهری در ابتدای دهه‌ی 70، در میانه‌ی دهه‌ی نود تنها به 4.5 برابر تقلیل یافته است و نه کم‌تر از آن.

از نکات فوق چنین برمی آید که در ادوار مختلف بعد از انقلاب اراده‌ای مستحکم برای پایین نگه داشتن حداقل دستمزد کارگران وجود داشته است. این مسئله احتمالاً دلایل فراوانی دارد اما به نظر می‌رسد علت اصلی پایین بودن شدید و آزاردهنده‌ی دستمزدها را باید در بازارگرایی حاکمیت پسانقلابی و تلاش برای تقویت «روحیه‌ی کارآفرینی» (تضمین روند انباشت) در جامعه جست‌وجو کرد. حال ارتباط موضوع فوق با مسئله‌ی این مقاله چیست؟ براساس آمارهای سازمان تأمین اجتماعی، 70 درصد از بیمه‌شدگان این سازمان در سال 1394 در گروه دستمزدی 712 هزار تومان (حداقل دستمزد آن سال) تا 1 میلیون تومان قرار داشته‌اند و تنها 8 درصد از بیمه‌شدگان این سازمان دستمزدی بالاتر از 2 میلیون تومان در آن سال دریافت کرده‌اند؛ میانگین دستمزد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی در همین سال 949 هزار تومان اعلام شده است (سازمان تأمین اجتماعی، 1395: 21)؛ وقتی نزدیک به 94 درصد از درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی در همان سال از محل اخذ حق بیمه از بیمه‌شدگان تأمین می‌شود (سازمان تأمین اجتماعی، 1395: 57)، آیا نمی‌توان مدعی شد که: دستمزدهای نازل و قراردادهای عموماً بی‌ثبات کارگران (بیمه‌شدگان)، و به تبع آن کاهش مستمر حق بیمه‌ی دریافتی از آنان در کنار رشد ناکافی تعداد بیمه‌شدگان اجباری به علت اعمال سیاست‌های نئولیبرالی در بازار کار، اصلی‌ترین علت به وجود آمدن مشکلات و بحران‌های مالی سازمان تأمین اجتماعی است؟

ضمناً تعمیق شکاف معیشتی کارگران و فقر عمومی ناشی از آن، خود باعث بروز مسائل دیگری نیز شده است؛ کارگرانی که از پس هزینه‌های معیشت خود و خانواده‌هایشان بر نمی‌آیند، مجبور به افزایش ساعات کار روزانه‌ی خود در قالب اضافه‌کاری و اشتغال در موقعیت‌های شغلی دوم - حتی سوم - هستند؛ مطابق با داده‌های مرکز آمار، در سال 1395، سهم شاغلان با زمان کار بالای 49 ساعت در هفته، 38.4 درصد از کل شاغلان کشور (25 میلیون و 791 هزار نفر) بوده است (مرکز آمار، 1395: 4)<sup>1</sup>. این مسئله خود، احتمالاً یکی از اصلی‌ترین دلایل نرخ بالای بیکاری در اقتصاد کشور است؛ با اشغال شدن بیش از یک سوم از موقعیت‌های شغلی موجود، توسط کارگران چندشغله، تعداد بیشتری از جمعیت کارگران کشور به ارتش ذخیره‌ی کار اضافه می‌شوند. مشخص است که برندگان مطلق این معادله، کارفرمایان و دولت (در مجموع: دولت سرمایه) هستند، چرا که به این ترتیب، عملاً زمان ارزش‌آفرینی از نیروی کار خود را به بیش از 8 ساعت در روز ارتقا می‌دهند بدون آن که با هزینه‌های اقتصادی و حقوقی ناشی از استخدام نیروی جدید مواجه شوند<sup>2</sup>. و هم‌چنین در

<sup>1</sup>. وزیر تعاون کار و رفاه اجتماعی در مصاحبه با رسانه‌ها اظهار داشته است که 70 درصد از جمعیت شاغلان کشور بیش از 44 ساعت متعارف در هفته کار می‌کنند (خبرگزاری ایلنا، کد خبر: 490763، تاریخ انتشار: 1396/02/27)؛ دبیرکل کانون عالی انجمن‌های صنفی کارگران ایران (غلامرضا عباسی) نیز در مصاحبه با رسانه‌ها اعلام کرده است که 60 درصد از کارگران کشور دو شغله هستند (خبرگزاری مهر، کد خبر: 3607942، تاریخ انتشار: 1395/02/7). هم‌چنین در رابطه با مسئله‌ی اضافه‌کاری و چند شغله بودن کارگران بنگرید به: خبرگزاری مهر، به نقل از مرکز آمار و اطلاعات راهبردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، کد خبر: 2848531، تاریخ انتشار: 1394/04/12.

<sup>2</sup>. در حال حاضر کار 12 ساعته‌ی روزانه به عُرف روابط کاری در ایران (خصوصاً در بخش خصوصی و با تأکید بیشتر در بازار کار اصطلاحاً شرکتی) بدل شده است. در سال‌های اخیر مکرراً با کارگرانی مواجه شده‌ام که شرط 4 ساعت اضافه‌کاری اجباری در روز را به عنوان یکی از بندهای قرارداد موقت خود پذیرفته‌اند؛ به نظر می‌رسد که آرمان قرن نوزدهمی 8 ساعت کار روزانه، در ایران قرن بیست و یکم به تدریج، به فراموشی سپرده می‌شود.

این نیز شکی نیست که بازنده‌ی اصلی این مسئله غیر از کارگران و خانواده‌های آنها، صندوق‌های بازنشستگی هستند. دولت می‌تواند با بالابردن سطح دستمزدها، هم شکاف معیشتی کارگران را جبران کند و هم موقعیت‌های شغلی دوم و سوم آنها را به بازار کار تزریق نماید؛ به این ترتیب، صندوق‌های بازنشستگی نیز با افزایش قابل توجه منابع درآمدی و تعداد بیمه‌شدگان مواجه خواهند شد. آیا واقعاً به این طریق نمی‌توان بر «بحران» مالی و جمعیت‌شناختی صندوق‌ها فائق آمد؟ این سناریو، نه هیچ‌گاه بر زبان آکادمیسین‌های حوزه‌ی تأمین اجتماعی جاری می‌شود و نه از مخیله‌ی دولتیان و بوروکرات‌ها می‌گذرد؛ چرا که ایدئولوژی نئولیبرال و میل به انباشتِ حداکثری، آنها را محکوم کرده است که همیشه زهر را به جای پادزهر، با زهر بیشتر درمان کنند.

### جمع‌بندی مباحث

در مقام جمع‌بندی مباحث باید ادعا کنیم که فروپاشی نظام تأمین اجتماعی موجود طی چند سال آینده به سه دلیل بسیار محتمل است: **یک**، کسری نقدینگی رعب‌انگیز صندوق‌ها و ناتوانی دولت در پرداخت مطالبات و کمک‌های لازم به آنها؛ **دو**، وارونه جلوه دادن علت بروز مسئله صندوق‌ها یا به تعبیر رایج «بحران صندوق‌ها» توسط آکادمیسین‌ها و بوروکرات‌ها و هژمونیک بودن ادبیات نئولیبرالی در این حوزه؛ **سه**، بی‌صدایی مطلق کارگران و بیمه‌شدگان به عنوان صاحبان اصلی بیمه‌های اجتماعی کشور. تضعیف حقوق کار و سرکوب مزدها از یک سمت، و تعارض عینی شعارهای عدالت‌خواهانه با عملکرد بازارگرایانه حاکمیت از سوی دیگر، فروپاشی نظام تأمین اجتماعی کشور را کاملاً محتمل کرده است. این شرایط با ایده‌ی مبنایی این مقاله در زمینه‌ی وجود تنش انباشت-مشروعیت در ساخت دولت مدرن ایرانی انطباق کامل دارد.

تا پیش از پایان جنگ، کفه‌ی ترازوی مشروعیت به صورت نسبی و حداقلی در تعادل با کفه‌ی انباشت بود؛ پس از جنگ این تعادل به نفع انباشت از بین رفت. البته باید توجه داشت که تعادل دوران جنگ، تعادلی شکننده، اجباری و بی‌ثبات بود و اساساً تعادل دو کفه‌ی انباشت و مشروعیت به علت تمایل ذاتی سرمایه به حداکثرسازی نرخ سود، هیچ وقت نمی‌تواند برای دورانی طولانی حفظ شود (مصادق بارز این مسئله در سطح جهانی فروپاشی دولت‌های رفاه در بازه‌ی 20 ساله است). در دوره‌ی پس از جنگ تنش انباشت-مشروعیت در ساخت دولت مدرن ایرانی به کلی از بین نرفت و دولت‌های مختلف هم‌چنان مجبور بودند اقداماتی برای حفظ مشروعیت خود به عمل آورند. این اقدامات عموماً صوری و در تناقض با مصالح بلندمدت سیستم و البته به هزینه‌ی خود کارگران، فرودستان و مطرودان بود. همان‌طور که دیدیم عملکرد دولت در حوزه‌ی تأمین اجتماعی در زمینه‌ی تحت پوشش قرار دادن اقشار مختلف طبقه‌ی کارگر با وعده‌ی پرداخت حق بیمه‌ی آنها، یا حمایت از کارمندان، ایثارگران و کارفرمایان در قالب معافیت‌های بیمه‌ای، تنها باعث فروپاشی قریب‌الوقوع این نهاد شده است. باید توجه داشت دولت نئولیبرال ایرانی در تمام این ادوار نمی‌توانست بدون این ظاهرسازی‌ها موجودیت سیاسی‌اش را تداوم ببخشد. برای سرمایه‌داری معاصر و به تبع آن دولت جمهوری اسلامی، مسئله‌ی مهم این است که مشروعیت به هر شکل ممکن (ولو کاذب، موقت و حداقلی) و با هر ابزاری (تبلیغات رسانه‌ای، استفاده از قوای قهریه و انجام تحرکات هم‌زمان ایدئولوژی و پوپولیستی در حوزه‌ی رفاه) حفظ شود؛ تا بتواند پروژه‌ی اصلی یعنی به‌قدرکافی سنگین نگاه‌داشتن کفه‌ی انباشت را پی‌گیری نمایند.



اکثر دولت‌های مدرن در عصر ما با تکیه بر هژمونی همه‌جانبه‌ی سرمایه و ضعف قدرت طبقاتی کارگران، نیاز چندانی به دادن باج‌های واقعی (نظیر دولت‌های رفاه) برای حفظ مشروعیت ندارند. در مواردی هم که نیاز دارند (نظیر دولت ایران) عموماً باج‌هایشان را از حساب خود کارگران می‌پردازند. این که عاقبت تنش انباشت-مشروعیت با شکل غالب انباشت به هر شکل ممکن و کسب مشروعیت با به تعویق انداختن بحران و پرداخت هزینه‌ها از جیب جامعه (کارگران)، چه خواهد شد، جواب دقیقی ندارد. این مسئله در مورد ایران غامض‌تر است. ممکن است سرمایه مجدداً مجبور به بازسازی نهادهای مشروعیت‌بخش‌اش نظیر تأمین اجتماعی شود؛ اما با توجه به شرایط تاریخی و بی‌رقیب بودن سرمایه‌داری، محتمل‌تر است که وضعیت فعلی به فاجعه‌ای تمام عیار ختم شود. ایستادن بر آستانه‌ی انواع فجایع اجتماعی و ارتزاق از آنها تا زمانی که یا فاجعه سیستم را بیلعد و یا قطب کار (جامعه) بتواند بر قطب سرمایه لگام بزند، خصیصه‌ی تاریخی دولت نئولیبرال است.

نهایتاً باید تأکید کرد که «بحران»ها و «برچالش»های مد نظر بوروکرات‌ها و آکادمیسین‌ها این روزها چیزی بیش از وسیله‌ی ارباب همگانی برای تن سپردن هرچه بیشتر به برنامه‌های نئولیبرالی نیستند. همه‌ی این اصطلاحاً «بحران»ها صرفاً نمود و پدیدار بحران اصلی هستند. علت‌العلل تمام مشکلات موجود، تنش طبقاتی کار و سرمایه در بستر تعارضات اجتماعی میان حاکمیت و جامعه است؛ حاکمیت برای حفظ مشروعیت دست به اعمال متناقضی می‌زند اما در عمل تضمین و حراست از روند انباشت، قطب‌نمای حرکت آن است. به احتمال بسیار زیاد می‌توان سایر معضلات اجتماعی و اقتصادی از «بحران» زیست‌محیطی و آب گرفته تا مشکلات شهرداری‌های شهرهای بزرگ، مسکن، سیستم بهداشت و درمان، نظام بانکی و غیره را با همین منطق تبیین کرد؛ و نهایتاً به بحران واقعی و بزرگ اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران رسید. در مسئله‌ی آب، نقش مخرب سدها و طرح‌هایی آب‌رسانی که ظاهراً برای تأمین آب شرب مناطق محروم احداث شده‌اند، اما در عمل بیشتر معطوف به اهداف صنعتی و کشاورزی در مناطق برخوردار بوده‌اند؛ در موضوع شهرداری‌های بزرگ اخذ عوارض گوناگون از شهروندان و فروش فضاهای حیاتی شهرها به ثروتمندان (همان بخش خصوصی) به منظور صرف مخارج کلان در امور ایدئولوژیک؛ در مسئله‌ی مسکن، فربه شدن روزافزون بورژوازی املاک و مستغلات در برابر پروژه‌هایی نظیر مسکن مهر و مسکن اجتماعی؛ در نظام بانکداری، تعلق تقریباً تمام تسهیلات بانکی به چند درصد ثروتمند جامعه، در برابر پی‌گیری آرمان‌هایی نظیر بانک‌داری اسلامی (که ظاهراً نظام بانکی را عادلانه‌تر می‌کند)؛ و در مسئله‌ی بهداشت و درمان، درج شدن پزشکان در بورژوازی و خصوصی شدن روزافزون خدمات درمانی در کنار پی‌گیری هم‌زمان طرح‌های اجتماعی‌ای مانند نظام جامع سلامت، و دیگر مسائل کلانی که این گونه عملکردها و فکت‌های ظاهراً متناقض در آنها به چشم می‌خورد، قاعدتاً نخ تسبیح و منطق مشترکی باید وجود داشته باشد. بدون شناسایی این منطق، درک کلیت انضمامی مسئله ناممکن خواهد بود. ما مدعی هستیم که در تمام این موارد اگر حواشی زوده شود و پرده‌های حائل کنار روند، الگوی تضاد بنیادین کار و سرمایه در سطح دولت‌های متأخر یعنی تنش انباشت-مشروعیت به چشم خواهد آمد. مختصات و ویژگی‌های تاریخی و اجتماعی ایران اسلامی- نئولیبرال باعث شده است که مشاهده و فهم این تضاد بنیادین با دستگاه‌های تحلیلی رایج، ناممکن باشد.

## منابع

- اباذری، یوسف؛ خیراللهی، علیرضا (1395). قدرت سازمانی کارگران ایرانی در سال‌های پس از انقلاب، *مجله مطالعات جامعه‌شناختی*، دوره‌ی 23، شماره‌ی 2، صفحات: 515-539.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (1396). مرکز داده‌های اینترنتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، تاریخ بازیابی: 1396/01/29: [http://www.cbi.ir/Inflation/Inflation\\_FA.aspx](http://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_FA.aspx).
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (سال‌های مختلف). نتایج بررسی بودجه‌ی خانوار در مناطق شهری ایران، اداره‌ی آمار اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی، سال‌های 1371 تا 1394.
- پایگاه خبری روزنامه قانون (1396). تلاش دارند بحران صندوق‌ها را مخفی کنند، کد خبر: 68722، تاریخ انتشار: 1396/11/18.
- پرتال خدمات حوزه‌های علمیه (1396). تعهدات و خدمات سازمان تأمین اجتماعی نسبت به طلاب و روحانیون، کد خبر: 10854، تاریخ انتشار: 1396/03/16.
- پناهی، بهرام (1384). کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- خبرگزاری ایلنا (1394). وزیر کار خبر داد: سیستم جامع اطلاعات بازار کار ظرف ۶ ماه آینده راه‌اندازی می‌شود، کد خبر: 327634، تاریخ انتشار: 1394/09/15.
- خبرگزاری ایلنا (1396). گسترش بحران صندوق‌ها، امنیت اجتماعی را به خطر می‌اندازد، کد خبر: 588805، تاریخ انتشار: 1396/11/11.
- خبرگزاری ایلنا (1396). گفت‌وگو با علی‌اصغر بادبان: تأمین اجتماعی در حال ورشکستگی است هرکس جز این بگوید، لاپوشانی می‌کند/وزارت بهداشت حتی یک بار صورت‌حساب درمان خود را نداده و نخواهد داد، کد خبر: 585567، تاریخ انتشار: 1396/11/03.
- خبرگزاری ایلنا (1396). وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی: شاهد افزایش امنیت اقتصادی و معیشتی در کشور هستیم/ جامعه به ساعات کار استاندارد نزدیک‌تر شده است...، کد خبر: 490763، تاریخ انتشار: 1396/02/27.
- خبرگزاری تسنیم (1393). معاون پارلمانی رئیس‌جمهور سابق در گفت‌وگوی تفصیلی با تسنیم: نسبت به احیای دوباره شرکت‌های تأمین منابع انسانی و تکرار رویه غلط کارگزاران هشدار می‌دهم، کد خبر: 435835، تاریخ انتشار: 1393/04/28.
- خبرگزاری تسنیم (1396). دستیار ویژه رئیس‌جمهور در امور اقتصادی مطرح کرد: 6 ابرچالش اقتصاد ایران/ رفاه مبتنی بر اضمحلال منابع نمی‌خواهیم، کد خبر: 1528561، تاریخ انتشار: 1396/07/02.
- خبرگزاری فارس (1396). همه ۲۴ صندوق بازنشستگی کشور ورشکسته هستند، کد خبر: ۱۳۹۶۰۵۲۳۰۰۱۱۷۶، تاریخ انتشار: 1396/05/23.
- خبرگزاری مجلس شورای اسلامی (1396)، سلامیان: مصوبات مجلس صندوق بازنشستگی را به ورشکستگی کشانده / خضری: نظارت بر صندوق‌ها صوری است / قوامی: مدیران دولتی صندوق‌ها را به انحراف بردند، کد خبر: ندارد، تاریخ انتشار: 1396/08/19.

- خبرگزاری مهر (1395). شکاف هزینه و درآمد عمیق‌تر شد؛ ۶۰ درصد کارگران دو شغله‌اند، کد خبر: 3607942، تاریخ انتشار: 1395/02/7.
- خبرگزاری مهر (1386). میزان و نحوه پرداخت حق بیمه خادمین ثابت مساجد اعلام شد، کد خبر: 548247، تاریخ انتشار: 1386/06/17.
- روزنامه دنیای اقتصاد (1396). پله فرار صندوق‌ها از بحران، شماره: 4141، تاریخ انتشار: 1396/06/29، صفحه‌ی اول.
- روزنامه دنیای اقتصاد (1396). روایت مسعود نیلی از چگونگی پیدایش و رشد ابرچالش‌های اقتصاد ایران، شماره: 4143، تاریخ انتشار: 1396/06/22، صفحه اول.
- روزنامه کار و کارگر (1393). گزارش ویژه وزارت کار از امنیت شغلی کارگران، شماره‌ی 6733، صفحه سوم، تاریخ انتشار: 1393/06/12.
- سازمان تأمین اجتماعی (1391). سازمان تأمین اجتماعی از نگاه آمار: 1340-1390، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی.
- سازمان تأمین اجتماعی (1394). گزارش توصیفی جامع مستمری‌بگیران تا پایان سال 1393، دفتر آمار و محاسبات اجتماعی و اقتصادی.
- سازمان تأمین اجتماعی (1395). توزیع سن، سابقه، دستمزد بیمه‌شدگان فعال سال 1394، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی.
- سازمان تأمین اجتماعی (1395). سال‌نامه‌ی آماری سال 1394، دفتر محاسبات اقتصادی و اجتماعی.
- سازمان تأمین اجتماعی (1395). گزارش توصیفی جامع مستمری‌بگیران تا پایان سال 1394، دفتر آمار و محاسبات اجتماعی و اقتصادی.
- سازمان تأمین اجتماعی (1396). سال‌نامه‌ی آماری سازمان تأمین اجتماعی سال 1395، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی، دفتر آمار و محاسبات اقتصادی و اجتماعی.
- شورای انقلاب (1359). لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور، مورخ: 1359/03/24.
- صندوق بازنشستگی کشوری (1395). سال‌نامه‌ی آماری 1394، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه‌ی سیستم‌ها.
- صندوق بازنشستگی کشوری (1396). آمارنامه‌ی صندوق بازنشستگی کشوری-سال 1396، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه‌ی سیستم‌ها.
- عراقی، عزت‌الله (1389). حقوق کار (جلد اول)، تهران: انتشارات سمت.
- مجلس شورای اسلامی (1383). قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مورخ 1383/02/21.
- مجلس خبرگان (1358). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تاریخ تصویب در مجلس خبرگان: 1358/08/24، تاریخ همه‌پرسی 1358/09/11.
- مجلس شورای اسلامی (1365). قانون اصلاح بند ب و تبصره‌ی 3 ماده‌ی 4 قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه 1354، شماره: 2/978، مورخ: 1365/06/30.
- مجلس شورای اسلامی (1366). قانون بیمه بیکاری، شماره: 2/1033، مورخ: 1366/03/24.
- مجلس شورای اسلامی (1368). قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری، به شماره‌ی 3/1422، مورخ 1368/12/13.
- مجلس شورای اسلامی (1368). قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای الف و ب ماده 3 قانون تأمین اجتماعی، شماره: 3/1403، مورخ: 1368/08/21.

- مجلس شورای اسلامی (1369). قانون بیمه بیکاری، شمار: 3/1455، مورخ: 1369/06/26.
- مجلس شورای اسلامی (1371). قانون اصلاح مواد 72 و 77 و تبصره ماده 76 قانون تأمین اجتماعی مصوب 1354 و الحاق دو تبصره به ماده 76، به شماره ی 4/1663، مورخ 1371/12/16.
- مجلس شورای اسلامی (1373). قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، شماره: ندارد، مورخ: 1373/04/19.
- مجلس شورای اسلامی (1376). قانون بیمه ی بازنشستگی، فوت و از کار افتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو، شماره: 5/2429، مورخ: 1376/09/11.
- مجلس شورای اسلامی (1379). قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری، شماره: 1601، مورخ: 1379/02/18.
- مجلس شورای اسلامی (1386). قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی، مورخ 1386/08/09.
- مجلس شورای اسلامی (1386). قانون مدیریت خدمات کشوری، شماره: ندارد، مورخ: 1386/07/08.
- مجلس شورای اسلامی (1388). قانون اصلاح ماده (113) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق های بازنشستگی و بیمه های درمانی، شماره: ندارد، مورخ: 1388/12/05.
- مجلس شورای اسلامی (1388). قانون بیمه های اجتماعی قالی بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه دار (کددار)، به شماره ی 28875/265، مورخ 1388/06/21.
- مجلس شورای اسلامی (1390). قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت، شماره: 23921/550، مورخ: 1390/04/08.
- مجلس شورای ملی (1287). قانون وظایف، 1287/02/01.
- مجلس شورای ملی (1301). قانون استخدام کشوری، مورخ: 1301/09/22.
- مجلس شورای ملی (1322). قانون بیمه ی کارگران دولتی و غیردولتی، مورخ: 1322/08/29.
- مجلس شورای ملی (1328). قانون اجازه ی اجرای گزارش کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی مربوط به کارگران و کارفرمایان (قانون کار)، مورخ 1328/03/17، شماره ی گزارش کمیسیون: 4.1 (تاریخ تصویب گزارش در کمیسیون 1327/12/11).
- مجلس شورای ملی (1334). لایحه قانونی بیمه های اجتماعی کارگران، مورخ: 1334/04/24.
- مجلس شورای ملی (1337). قانون کار، شماره پرونده 35/402، مورخ 1337/12/26.
- مجلس شورای ملی (1339). قانون بیمه های اجتماعی کارگران، شماره پرونده: 56/423، مورخ: 1339/02/21.
- مجلس شورای ملی (1345). قانون استخدام کشور، شماره: 121/1269، مورخ: 1345/03/31.
- مجلس شورای ملی (1348). قانون بیمه های اجتماعی روستاییان، شماره: 95/82/16، مورخ: 1348/02/15.
- مجلس شورای ملی (1352). قانون بیمه ی اجباری کارگران ساختمانی، شماره: 2267، مورخ: 1352/08/21.
- مجلس شورای ملی (1353). قانون تشکیل وزارت رفاه اجتماعی، شماره: 2435، 1353/05/01.
- مجلس شورای ملی (1354). اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری، شماره: 8878، مورخ: 1354/03/08.
- مجلس شورای ملی (1354). قانون تأمین اجتماعی، شماره: 2609، مورخ: 1354/04/03.
- مجلس شورای ملی (1355). قانون تشکیل وزارت بهداشتی و بهزیستی، شماره: 2738، مورخ: 1355/04/16.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (1369). قانون کار جمهوری اسلامی ایران، شماره ی 8840/267، مورخ 1369/08/29.

- مجمع تشخیص مصلحت نظام (1380). قانون اصلاح تبصره (2) الحاقی ماده (76) قانون اصلاح مواد (72) و (77) و تبصره ماده (76) قانون تأمین اجتماعی مصوب 1354 و الحاق دو تبصره به ماده (76) مصوب 1371، شماره: ندارد، مورخ: 1380/07/14.
- مرکز آمار ایران (1394). سالنامه‌ی آماری کشور 1393، ریاست جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز آمار ایران.
- مرکز آمار ایران (1395). چکیده‌ی نتایج طرح آمارگیری نیروی کار بهار سال 1395، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری.
- مرکز آمار ایران (1395). چکیده‌ی نتایج طرح آمارگیری نیروی کار سال 1395، دفتر جمعیت، نیروی کار و سرشماری.
- مرکز آمار ایران (1396). پایگاه اینترنتی اطلاعات و نشریات مرکز آمار ایران، سالنامه‌های آماری کشور (سال‌های 1356 تا 1393)، فصول هزینه و درآمد خانوار، تاریخ بازیابی 1396/01/25: (<https://amar.sci.org.ir>).
- مرکز آمار ایران (1396). گزیده‌ی نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال 1395، شهریور 1396.
- مرکز آمار ایران (1396). نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵، تاریخ بازیابی: 1396/05/11: ([www.amar.org.ir](http://www.amar.org.ir)).
- مرکز آمار ایران (بی‌تا). گزیده‌ی نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال 1390.
- مسالگو، کارلو (1395). برگشت از خصوصی‌سازی نظام بازنشستگی (تجربه آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان)، سازمان بین‌المللی کار، ترجمه: گروه بیمه‌های اجتماعی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، نرگس اکبرپور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش‌های تأمین اجتماعی.
- مسعودی اصل، ایروان؛ اخوان بهبهانی، علی؛ زارع، حسین (1388). نظام رفاه اجتماعی در جهان: مطالعه‌ی تطبیقی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (1396). گزارش بررسی وضعیت مالی، بیمه‌ای و اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی (گروه تدوین: زهرا رجبی؛ اصغر گرامی؛ ناظر: حجت‌الله میرزایی).
- معتمدنژاد، رامین (1390). انحصارها بر اقتصاد ایران چیره شده‌اند؛ اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری ایران، لموند دیپلماتیک، ترجمه: وب‌سایت دوستان لموند دیپلماتیک، تاریخ انتشار: 1390/12/8 (2012/02/27).
- مؤسسه راهبردی بازنشستگی صبا (1396). مروری بر کفایت مستمری‌ها در صندوق بازنشستگی کشوری، گروه اقتصاد کلان و سیاست‌گذاری اقتصادی.
- میرزایی، محمد؛ شمس قهفرخی؛ مهری (1386). جمعیت‌شناسی سالمندان در ایران بر اساس سرشماری‌های 1325 تا 1385، مجله‌ی سالمند (مجلدی سالمندی ایران)، شماره‌ی پنجم، صفحات 326 تا 331.
- وب‌سایت اقتصاد آنلاین (1396). بحران صندوق‌های بازنشستگی، کد خبر: 242520، تاریخ انتشار: 1396/10/15.
- وب‌سایت خبرآنلاین (1396). هشدار مقام سازمان تأمین اجتماعی: به مرز بحران نزدیک می‌شویم، کد خبر: 35223، تاریخ انتشار: 1396/10/28.
- وب‌سایت خبرآنلاین به نقل از روزنامه شهروند (1396). صدای شکستن استخوان‌های بازنشستگی / صندوق بیمه ۴۳ درصد افراد مسن را در قالب افراد بیمه شده پوشش می‌دهد، کد خبر: ۴۷۲۳۵، تاریخ انتشار: 1396/06/09.
- وب‌سایت رسمی سازمان تأمین اجتماعی (1396). درباره‌ی سازمان: فهرست شرکت‌ها و مؤسسات تابعه، تاریخ بازیابی: 1396/11/19.
- وب‌سایت رسمی سازمان تأمین اجتماعی (1396). درباره‌ی سازمان: نمودار سازمانی، تاریخ بازیابی: 1396/11/19.

- وبسایت رسمی صندوق بازنشستگی کشوری (1396). گزارشات سالانه (سالهای 1381 تا 1389)، تاریخ بازبینی: <http://www.cspf.ir/Reports.aspx>: 1396/05/10.
- هیأت وزیران (1382). اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری، شماره: 25819ت/26952هـ مورخ: 1382/05/22.
- هیأت وزیران (1383). آیین نامه بیمه‌ی اجتماعی روستاییان و عشایر، شماره: ندارد، مورخ: 1383/11/11.
- هیأت وزیران (1387). اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، مورخ: 1387/03/26.
- هیأت وزیران (1389). اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، شماره: 97863ت/42496هـ، مورخ: 1389/05/03.
- هیأت وزیران (1391). اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، شماره: 96692ت/42496هـ مورخ: 1391/05/11.
- هیأت وزیران (1391). اصلاح اساسنامه‌ی صندوق تأمین اجتماعی، شماره: 96692ت/42496هـ مورخ: 1391/05/11.
- هیأت وزیران دولت موقت (1358). اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، مورخ: 1358/06/10.
- یزدانی، فرشید (1389). حداقل دستمزد در ایران، مجله‌ی گفتگو، شماره‌ی 55، صفحات 155 تا 170.
- Arza, C. (2008), "Changing European Welfare: The New Distributional Principles of Pension Policy", in C. Arza and M. Kohli, eds., *'Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes'*, Routledge, New York, 109–31.
- Been, J. and Caminada, K. and Goudswaard, K. and van Vliet, O. (2016). *'Public/Private Pension Mix, Income Inequality and Poverty among the Elderly in Europe: An Empirical Analysis Using New and Revised OECD Data'*, Social Policy & Administration.
- Haveman, R., Holden, K., Romanov, A. and Wolfe, B. (2007). 'Assessing the maintenance of savings sufficiency over the first decade of retirement', *International Tax and Public Finance*, No. 14, 4, pp. 481-502.
- ILO (2009). 'Pensions and the Crisis in Deatails', Retrieved from ILO Website: 19/02/2018.
- ILO (2015). *'World Employment and Social Outlook 2015 (WESO)'*, Geneva.
- ILO (2017). *'World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals'*, Geneva.
- International Social Security Association (ISSA) (2015). *'Retirement benefit provision: Measuring multivariable adequacy and the implications for social security institutions'*.
- Karamcheva, N. and Sanzenbacher, G. (2010). 'Is Pensions Inequality Growing?' *Center for Retirement Research at Boston College*, No. 10-1.
- National Conference on Public Employee Retirement Systems (2014). *'Income Inequality: Hidden Economic Cost of Prevailing Approaches to Pension Reforms'*.
- OECD (2009), *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

- Orenstein, M. A. (2011), 'Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend?' *International Social Security Review*, No. 64 (3), pp. 65–80.
- Pensions Policy Institute (2011). '*The implications of Government policy for future levels of pensioner poverty*', Published by the Pensions Policy Institute.
- Saunders, P. and Hill, T. (2008), 'A consistent poverty approach to assessing the sensitivity of income poverty measures and trends', *Australian Economic Review*, No. 41(4), pp. 371-388.
- UN (2002). '*World Population Ageing 1950-2050*', Published by the United Nations, New York.
- UN (2015). '*World Population Ageing 2015*', Published by the United Nations, New York.
- Von Weizsacker, R. K. (1995). 'Public pension reform, demographics, and inequality', *Journal of Population Economics*, No. 8, pp. 205-221.

لینک کوتاه شده در سایت «نقد»: <https://wp.me/p9vUft-z6>