



## Research Article

Vol. 31, No. 26, Fall-Winter 2024, p. 203-219

## The legal nature of Civil Servants Pension Fund's Assets

M.Ghasemi <sup>1\*</sup>, A.Panjehpour <sup>2</sup>

1-Assistant Professor of Economic Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

(\*-Corresponding Author Email: [Mojtaba\\_ghasemi@sbu.ac.ir](mailto:Mojtaba_ghasemi@sbu.ac.ir))

2-PhD in Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

Received: 17 December 2024  
Revised: 8 January 2025  
Accepted: 4 February 2025  
Available Online: 18 March 2025

**How to cite this article:**

Ghasemi, M & Panjehpour, A. (2024). The Legal Nature of Civil Servants Pension Fund's Assets. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 31(26): 203-219.

(in Persian with English abstract).

<https://doi.org/10.22067/economlaw.2025.87002.1355>

### 1- INTRODUCTION

Two main purposes of pension schemes are consumption smoothing over the lifecycle and covering longevity risk. People enter into these pension schemes by paying payroll taxes. For any pension scheme, two financial features must be clear: how to finance the pension liabilities and how to allocate these pensions to members and their likely legal survivors. Regarding the first feature, we have two options: Paying pension liabilities from current funds from employed members which is called Pay-As-You-Go (PAYG), or paying pension liabilities by principal and returns from accumulated payroll taxes in personal accounts of members which is called Fully Funded (FF). For the second feature, the pension can be either defined by a specific formula which is called defined benefits (DB), or be a function of contributions from the members which is called defined contributions (DC).

The type of CSPF's pension scheme is DB- PAYG. Furthermore, it is an occupational-based pension fund with contributory shares as payroll tax. As mentioned, pensions are mainly financed from payroll taxes paid by employees and employers. In the case of CSPF, the share of employer and employee is 13.5% and 9% of the monthly gross wage.

Regardless of pension scheme, nowadays pension funds have a remarkable role in financing retirement consumption for retirees and their legal survivors in modern economies. The same is true for the economy of Iran. The Civil Servants Pension Fund (CSPF) is one of Iran's first and largest Pension funds. As it is clear from its name, it covers only civil servants as members. In their maturity process, these pension funds, such as CSPF, accumulate assets from collected payrolls of employed members to make them able to cover part of their pension liabilities in the future from the returns of these assets. These assets range from financial assets to real estate and even corporations. Thus, as a remarkable part of its assets, CSPF has many active corporations in various sectors of Iran's economy from petroleum to tourism.

Regarding the bold role of the state in the administration of this pension fund, many (such as courts) believe that corporations belonging to CSPF are state-owned. They extend this hypothesis even to public joint stock companies in which CSPF has the majority share. This belief has significant legal effects on the relationship of these corporations with other persons (either natural or legal) such as the competence of litigation. For instance, if we think that these corporations are state-owned, then going through any litigation by arbitration requires the permission of the Council of Ministers. Therefore, any arbitration award without permission has no legal validity. Indeed, any part of the dispute that the award is against her can ask for its repeal from the competent court.

In contrast, if we believe that these corporations are private then there is no need for any permission for the arbitration and so the arbitration award is legally effective. It brings us to a fundamental question; What is the legal nature of the assets of pension funds such as CSPF? Are they private or state-owned? Do the roles the state plays in pension schemes make it legally eligible to own the accumulated assets in pension funds? Delving into



these questions is both interesting and legally important.

## 2- PURPOSE

This paper purports to investigate the legal nature of pension funds' assets from both legal realist and formalist perspectives. Regarding pension funds' assets coming from the accumulation of payroll taxes, from a realistic point of view, we delve into their nature to shed more light on the main questions of the research. In doing so, the main question becomes to whom these payroll taxes belong. Do different roles played by the state make any claim for it concerning assets accumulated by payroll taxes?

From a formalist perspective, we will try to see the relevant legal body's position in Iran about the legal nature of these assets. However, we believe that reasoning based on a realistic approach is more fundamental and its results are more reliable than the formalist perspective.

## 3- METHODOLOGY

This article will examine and analyze the legal nature of pension funds' assets through an interpretive analytical method. Referring current literature in both foreign and Persian sources such as books, articles, legal bodies, etc. have been tools for gathering information.

## 4- FINDINGS

The findings from both realistic and formalist perspectives are presented here. From a realistic point of view, we first tried to recognize and categorize different roles of the state in pension funds. This categorization helps us to make a better judgment about any state's claim on the pension funds' assets. These roles are as follows:

### A- State as Employer

As mentioned before, CSPF covers civil servants employed by the state. In other words, the state is the employer and according to the pension law, it is required to pay part of payroll taxes as the employer's share. This duty is part of its obligation as the employer and is rooted in the employment contract. In other words, this is part of the employment benefits for the employee (here civil servant). The sum of these shares (employer's share and employee's share) only leads to a claim for the employee in the form of retirement pension, disability pension, or survivor's pension in the case of existence of any legal survivor. It means that undertaking this obligation and paying its share as the employer does not lead to any claim for any employer such as the state on the paid payroll taxes and associated accumulated assets through them.

### B- State as Guarantor

According to Article 100 of the Civil Servants Employment Act, of 1967, in the case of any likely deficits in the pension fund, the state will guarantee to finance the deficit from the public budget. Needless to say, this role cannot create any claim on CSPF's assets.

### C- Regulatory State

Pension funds, as institutional investors, play a vital role in financial markets. Regarding the available complexities in the financial markets due to the asymmetry of information, pension regulation is inevitable. So, states in developed and many developing countries are trying to regulate pension funds nowadays. This is a role rooted in the authority and for the benefit of pension fund members. Playing this role has its agenda and objectives, and does not lead to any claim for pension fund assets.

### D- State as Administrator

In the case of CSPF, the state runs the pension scheme. This administrative role of the state made it suspicious that the pension fund and its associated assets are state-owned. Furthermore, the current stance on the corporate governance of CSPF and the bold role of the state in its administration has strengthened this hypothesis. Rejecting this hypothesis requires that we separate administration from ownership. In fact, from a legal point of view, these two concepts are completely independent. Separation of ownership from management

is a widespread phenomenon nowadays in many entities such as public joint stock companies. So, running the CSPF by the state is not synonymous with ownership of its assets by the state. The main concern here, as with many other cases in which ownership is separated from administration, is the agency problem that supposedly must be resolved in the corporate governance law of these entities. As mentioned before, the corporate governance law in the case of CSPF is very far from international standards. Thus, running the CSPF by the state does not create any property right for the state over the pension fund assets.

In a nutshell, from a realistic point of view, none of the roles played by the state in CSPF would lead to any right for it over the pension fund assets. Considering that the accumulated assets stem from payroll taxes which are part of the employment benefits offered by employers to employees, these assets belong to private members of the pension fund. This means CSPF's assets, such as its corporations, are private.

A formalistic perspective focuses on the legal nature of the pension fund itself (here CSPF) to extract similar results for its assets. Before presenting the results, a legal definition from public enterprises or state-owned enterprises seems to be helpful. According to Iranian Law, any enterprise whose 50% or more share belongs to the state is called a state-owned enterprise. The main findings from this perspective are as follows:

Based on the single Article of the List of Institutes and Non-state Public Organizations Act of 1994, the Social Security Organization (SSO) has been named as a non-state public organization. According to this Article, affiliate institutes of these organizations, such as the Social Security Organization, are similarly Non-state Public. Furthermore, Article 4 of the Articles of Association of this organization (2009) has recognized it as a non-state public organization running under the Ministry of Welfare and Social Security. Now, if we can show that CSPF is an affiliate of SSO, then referring to the abovementioned law, CSPF would be a non-state public institute. Referring to Article 4 of the Articles of Association of the CSPF, it has been recognized as a social insurance institute affiliated with the SSO. Thus, it means that CSPF is a non-state public organization. So, referring to the relevant rules, CSPF's assets are not owned by the state and are private, belonging to the members of the pension fund and their legal survivors.

Even though the legal nature of the CSPF and its associated assets seems clear, some parts of state bodies and courts have had significantly different views. These various views might stem from ignoring realistic analyses presented before formalistic ones. The following paragraphs review some of these legal opinions.

#### □ Legal Deputy of the President

In 2022 in response to an inquiry from the CSPF's CEO about the legal nature of this pension fund, the legal deputy of the president surprisingly referred to the legal definition of state-owned enterprises (the threshold of 50% and more discussed above) and declared that CSPF is an state institute. This opinion continues for corporations owned by CSPF "If more than 50% of the capital of these affiliated companies has been financed by the Fund's capital and not from payroll taxes and like that, these companies are state-owned". This legal opinion is critical from various aspects. First, it has ignored the last Articles of Association of the CSPF. Second, it refers to the capital of CSPF except for payroll taxes which its nature is not clear. Indeed, there isn't such a thing as CSPF's capital rather than payroll taxes.

#### □ Planning and Budget Organization

In 2021 in response to an inquiry from a court concerning the legal nature of a corporation owned by CSPF (either state-owned or private), this organization referred to a domestic budget document about the list of state-owned companies declared that this corporation has been state-owned since 2005. This opinion is vague and misleading because the mentioned company has been privatized since 2005 by transferring it to CSPF in return for its debts. Interestingly, since then this company exited from the list of state-owned companies.

#### □ Case A (owned by CSPF) Vs B

The advocates of A for revoking an arbitration award against A declared that A is a state-owned corporation and arbitration without the approval of the Council of Ministries is not legally valid and its associated award has no legal effect and must be revoked by the court. The court of first instance rejected this

reasoning. So did the appeal court and validated its verdict. The judge of the court of appeal declared that this company (A) has been privatized by the state and is not state-owned anymore.

□ Case A (owned by CSPF) Vs C

In this case, the arbitration award was in favor of A and it was C's advocates that tried to revoke it by invoking the reasoning that A is a state-owned corporation and arbitration requires approval of the Council of Ministries. Regarding the absence of this approval, they asked the court of first instance to revoke the award. This dispute for arbitration awards for corporations owned by pension funds such as CSPF is widespread in Iranian courts. The court of first instance objected to C's advocates' claim and validated the arbitration award. The Court of Appeal confirmed the court of first instance's verdict too.

## 5- CONCLUSION

The state has a significant role in the Civil Servants Pension Fund (CSPF). It is not only the employer but also a critical role in the administration of CSPF. These bold roles of the state have led actors to imagine that CSPF and its assets such as corporations owned by it are state-owned. If so, it has important legal implications. Thus, from a legal point of view, it is important to distinguish the legal nature of the assets of the CSPF. This paper purports to delve into this critical question.

Our findings, based on both realistic and formalistic analyses, show that CSPF's assets are private and belong to the members of the CSPF and their legal survivors. From a realistic point of view, the assets of CSPF such as its corporations come from accumulated payroll taxes paid based on the employment of employees who are members of this pension fund. The member and her employment are the main pillars of any pension scheme that is occupational-based and contributory. It means that without members, the pension fund is nothing. Thus, the legal nature of CSPF and its assets are private, not state-owned. Any role played by the state in this kind of pension fund (occupational-based and contributory) does not change this fact.

From a formalistic perspective, Iranian legislators have distinguished that CSPF and other similar pension funds are fundamentally private and have passed the Acts to declare this fact. According to relevant rules and regulations, CSPF is a non-state public organization. Nonetheless, the corporate governance of CSPF has been dominated by the state making its role in running this pension fund so bold that has made commentators believe its legal nature is public and its assets are state-owned. We believe that regarding the private nature of CSPF, the legal body of its corporate governance must be reformed urgently to give more weight to employees and employers in running the pension fund. The findings of this paper can be generalized to any occupational-based contributory pension scheme. We believe that, regardless of any role the state plays in this kind of pension funds, from a legal point of view, they belong to the members which means that they are legally private. This implicitly means that any asset of these pension funds is private too.

**Keywords:** Pension Scheme, Pension Fund, State-owned Enterprise, Private Enterprise, Payroll tax.

مقاله پژوهشی

دوره ۳۱، شماره ۲۶، پاییز و زمستان ۱۴۰۳، ص ۲۱۹-۲۰۳

## ماهیت حقوقی دارایی‌های صندوق بازنشستگی کشوری

مجتبی قاسمی\*<sup>۱</sup>، احمد پنجه‌پور<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۲۷ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۱۶

### چکیده

صندوق‌های مستمری نقشی مهم و حیاتی در تأمین مالی مصرف‌کنندگان دوران بازنشستگی افراد در اقتصاد بازی می‌کنند. این صندوق‌ها در فرایند بلوغ خود از محل کسور بازنشستگی دریافتی از مشترکین خود اقدام به انباشت انواع دارایی می‌کنند تا از محل بازدهی آنها بتوانند بخشی از تعهدات مالی خود به مشترکین را در آینده تأمین مالی کنند. در ایران یکی از قدیمی‌ترین و بزرگترین صندوق‌های مستمری موجود، صندوق بازنشستگی کشوری است که مشترکین آن کارکنان دولت هستند. این صندوق در عرصه بنگاه‌داری در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران فعال بوده و دارای شرکت‌های متعددی در صنایع مختلف است. با توجه به نقش پررنگ دولت در مدیریت صندوق، این تصور در ذهن بسیاری از مخاطبین (از جمله مراجع ذی‌صلاح قضایی) شکل گرفته است که شرکت‌های متعلق به صندوق، از نوع شرکت‌های دولتی هستند. تبیین و واکاوی ماهیت حقوقی این شرکت‌ها با تحلیل‌های واقع‌گرایانه و شکلی در بطن و مرکز این پژوهش قرار دارد. یافته‌های حاصل از تحلیل‌های صورت‌گرفته، فرضیه مذکور را رد و بر خصوصی‌بودن دارایی‌های این صندوق از جمله شرکت‌های متعلق به آن صحنه می‌گذارد؛ یافته‌ای که دارای آثار حقوقی قابل توجهی بر روابط این شرکت‌ها با سایر اشخاص است. این یافته را می‌توان به دارایی‌های متعلق به سایر صندوق‌های مشابه نیز تسری داد.

**کلیدواژه‌ها:** طرح مستمری، صندوق مستمری، شرکت دولتی، شرکت خصوصی، کسور بازنشستگی

<sup>۱</sup> استادیار حقوق و اقتصاد، دپارتمان حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

(نویسنده مسئول [Mojtaba\\_ghasemi@sbu.ac.ir](mailto:Mojtaba_ghasemi@sbu.ac.ir))

<sup>۲</sup> دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

## مقدمه

بنابراین، در اینجا با یک پرسش حقوقی حیاتی و مهم روبه‌رو هستیم؛ ماهیت حقوقی دارایی‌های صندوق، از جمله شرکت‌های متعلق به صندوق بازنشستگی کشوری چیست؟ آیا این شرکت‌ها خصوصی هستند؟ یا آنکه با توجه به نقش پررنگ دولت در مدیریت آنها، با یک شرکت دولتی روبه‌رو هستیم؟ آیا اساساً نقش‌هایی که دولت در طرح‌های مستمری بازی می‌کند می‌تواند منجر به ایجاد مالکیت برای آن و شکل‌گیری شرکت دولتی شود؟ به عبارت دیگر، آیا رابطه مدیریتی به منزله مالکیت دولتی و شکل‌گیری شرکت دولتی خواهد بود؟ این پرسش‌های مهم و کلیدی در بطن و مرکز این پژوهش قرار دارند.

این مقاله در پی آن است تا با به‌کارگیری تحلیل‌های واقع‌گرایانه و شکلی به پرسش‌های اساسی پیش‌گفته پاسخ دهد. ادامه مقاله به‌صورت زیر خواهد بود؛ در قسمت دوم برای آشنایی مخاطبان، به اختصار فلسفه وجودی طرح‌های مستمری و انواع آنها توضیح داده می‌شوند. پس از آن در قسمت سوم، رابطه میان دولت و صندوق تبیین می‌شود. در قسمت چهارم یک تحلیل واقع‌گرایانه از ماهیت شرکت‌های متعلق به صندوق ارائه می‌شود. در ادامه، در قسمت پنجم نیز یک تحلیل شکلی از ماهیت این شرکت‌ها ارائه می‌شود. در قسمت ششم، به رویکرد مراجع حقوقی ذی‌صلاح در مواجهه با دارایی‌های صندوق و نقد آن می‌پردازیم. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نیز در قسمت پایانی مقاله ارائه خواهد شد.

## ۱- فلسفه وجودی و انواع طرح‌های مستمری

دو هدف اصلی و اولیه ایجاد طرح‌های مستمری هموارسازی مصرف<sup>۳</sup> در چرخه زندگی و پوشش ریسک عمر طولانی<sup>۴</sup> مشترکین صندوق و بازمندگان آنها است. به این ترتیب، افراد با مشارکت در این طرح‌ها بخشی از درآمد دوران کاری خود را به صورت پرداخت حق بیمه<sup>۵</sup> (کسور) به دوران بازنشستگی منتقل می‌کنند تا بتوانند در سال‌هایی که توان کارکردن ندارند مخارج زندگی و مصرف دوران پیری خود را تأمین کنند. با توجه به وجود نااطمینانی<sup>۶</sup> در مورد طول عمر افراد، پرداخت مستمری تا زمان مرگ مشترکین ادامه خواهد داشت. پس از آن نیز، در صورت وجود بازمندگان قانونی<sup>۷</sup>، تمام یا بخشی از مستمری

صندوق‌های مستمری<sup>۱</sup> در بسیاری از کشورها نقش مهمی را در تأمین مخارج زندگی سالمندان و سایر مستمری بگیران (از کارافتادگان و بازمندگان) بازی می‌کنند. کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و به‌طورمثال، صندوق‌های مستمری تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری، به‌عنوان بزرگ‌ترین صندوق‌های مستمری در ایران، سالانه مبالغ هنگفتی را صرف پرداخت مستمری به بیمه‌شدگان بازنشسته، از کارافتاده و بازمندگان آنها می‌کنند. علاوه بر این دو صندوق، حدود بیست صندوق مستمری دیگر نیز در ایران وجود دارند که عمده آنها توسط دولت ارائه و مدیریت می‌شوند. صندوق‌های مزبور در چرخه حیات خود و از محل کسور دریافتی از مشترکین اقدام به انباشت انواع دارایی می‌کنند تا از محل بازدهی حاصل از آنها بتوانند بخشی از تعهدات خود (پرداخت انواع مستمری به مشترکین و بازمندگان آنها) را تأمین مالی کنند.

در ایران نیز از اولین تلاش‌ها برای تأسیس صندوق‌های مستمری بیش از یک قرن می‌گذرد. یکی از قدیمی‌ترین این صندوق‌ها، صندوق بازنشستگی کشوری است که کارکنان دولت مشترکین اصلی آن هستند. این صندوق دارای دارایی‌هایی از جمله شرکت‌های فعال در حوزه‌های مختلف اقتصاد (پتروشیمی، گردشگری، فولاد، مالی و ...) است. نقش مرکزی دولت در مدیریت صندوق<sup>۲</sup>، این فرضیه و ذهنیت را در برخی از مخاطبین ایجاد کرده است که شرکت‌های وابسته به صندوق (حتی شرکت‌هایی که عمده سهام آن متعلق به صندوق است)، شرکت‌هایی دولتی هستند. در صورت صحت این فرضیه، آثار حقوقی قابل‌توجهی بر روابط این شرکت‌ها (و در نتیجه، شرکت‌های تابعه آنها) با سایر اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) قابل‌تصور خواهد بود. حال آنکه اگر این شرکت‌ها را خصوصی بدانیم، آثار حقوقی متفاوت دیگری بر روابط این شرکت با سایر اشخاص حقیقی و حقوقی بار خواهد شد.

Pension Funds<sup>۱</sup>

عنوان صندوق‌های مستمری برای صندوق بازنشستگی کشوری که در مرکز مطالعه این پژوهش قرار دارد، عنوان دقیق‌تر و مناسب‌تری است. زیرا مستمری بازنشستگی فقط یکی از انواع مستمری‌های پرداختی توسط این صندوق است. البته در ادبیات مربوطه در ایران، عنوان صندوق بازنشستگی کاربرد بیشتری دارد. در این پژوهش واژه‌های صندوق مستمری و صندوق بازنشستگی معادل یکدیگر در نظر گرفته شده و به کار می‌روند.

<sup>۲</sup> در ادامه مقاله گاهی برای سادگی به جای "صندوق بازنشستگی کشوری" از واژه "صندوق" استفاده خواهد شد.

<sup>۳</sup> Consumption Smoothing

<sup>۴</sup> Longevity Risk Covering

<sup>۵</sup> Payroll Tax

<sup>۶</sup> Uncertainty

<sup>۷</sup> Legal Survivors

مستمری برای تأمین مالی هزینه‌های خود، که بخش عمده آن پرداخت مستمری به مشترکین بازنشسته یا بازماندگان قانونی آن‌ها است، دو راه پیش‌رو دارند<sup>۷</sup>: طرح‌های اندوخته‌گذاری کامل<sup>۸</sup> و طرح‌های غیراندوخته‌گذاری<sup>۹</sup> که در ادبیات مربوطه به سیستم PAYG شهرت یافته است. در سیستم اول به ازای هر مشترک یک حساب جداگانه ایجاد شده و حق بیمه‌های دریافتی بابت هر مشترک سرمایه‌گذاری می‌شوند تا از محل انباشت حق بیمه‌ها و درآمد حاصل از بازگشت<sup>۱۰</sup> سرمایه‌گذاری‌های صورت‌گرفته، مستمری پرداختی به مشترک موردنظر در دوران بازنشستگی تأمین مالی گردد. در طرح‌های غیراندوخته‌گذاری هر مشترکی به‌طور جداگانه حساب انفرادی نداشته و مستمری پرداختی به مشترکین مستمری‌بگیر از محل منابع حاصل از حق بیمه‌های (کسور) دریافتی از مشترکین شاغل تأمین می‌شود. در اینجا یک ارتباط بین‌نسلی<sup>۱۱</sup> بین مشترکین صندوق و در واقع یک قرارداد اجتماعی ضمنی<sup>۱۲</sup> وجود دارد، مبنی بر اینکه نسل شاغل آینده نیز در قبال مستمری پرداختی به نسل شاغل فعلی (بازنشستگان آینده) مسئول خواهد بود. در طرح‌های غیراندوخته‌گذاری، که بیشتر توسط بخش عمومی اداره می‌شوند، در سال‌های ابتدایی تأسیس صندوق با توجه به نبود یا تعداد بسیار کم مشترکین مستمری‌بگیر، بخش قابل‌توجهی از منابع مالی در اختیار صندوق خواهد بود که با سرمایه‌گذاری این مبالغ و انباشت دارایی انتظار می‌رود در آینده بخشی از هزینه‌های صندوق (پرداخت مستمری) از محل بازگشت حاصل از این سرمایه‌گذاری‌ها تأمین مالی شود<sup>۱۳</sup>.

در نهایت، با توجه به مؤلفه دوم، که پیش‌تر نیز به آن اشاره شد، میزان مستمری پرداختی به مشترکین بازنشسته یا ازکارافتاده بر مبنای مزایای معین<sup>۱۴</sup> (DB) و یا مشارکت معین<sup>۱۵</sup> (DC)

تعلق‌گرفته به مشترک (بیمه‌شده) اصلی به آن‌ها پرداخت خواهد شد. به این ترتیب، یکی از مهم‌ترین کارکردهای طرح‌های مستمری انتقال مصرف و هموارسازی آن در چرخه حیات<sup>۱</sup> افراد است؛ کارکردی که خود افراد به‌دلیل وجود پدیده نزدیک‌بینی<sup>۲</sup> ممکن است آن را به خوبی انجام ندهند. در واقع، یکی دیگر از کارکردهای مهم طرح‌های مستمری، پوشش ریسک عمر طولانی افراد است؛ آنها با مشارکت در طرح‌های مستمری ریسک عمر طولانی یکدیگر را به اشتراک گذاشته و به این ترتیب بهینه‌یابی مصرف چرخه حیات از دستور کار آن‌ها خارج خواهد شد.

در کنار اهداف اصلی پیش‌گفته، که امروزه در لایه دوم سیستم‌های مستمری چندلایه<sup>۳</sup> به‌صورت طرح‌های مشارکت اجباری قابل‌تصور هستند، اهداف دیگری، از جمله کاهش فقر<sup>۴</sup> در میان گروه‌هایی که به‌صورت دائمی یا موقت توان کارکردن و پس‌انداز را ندارند و اهداف توزیعی<sup>۵</sup>، نیز جزء اهداف فرعی طرح‌های مستمری طبقه‌بندی می‌شوند. هدف کاهش فقر می‌تواند تمام سالمندان یا صرفاً افرادی که در طرح مستمری مشارکت داشته‌اند را دربرگیرد. علاوه بر این، گروه‌های هدف در سیاست‌های بازتوزیعی طرح‌های مستمری می‌توانند افراد فقیر، زنان سرپرست خانوار و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر نیز باشند که می‌توان آن‌ها را، در کنار هدف کاهش فقر، در لایه اول سیستم مستمری چندلایه جای داد که برخلاف لایه‌های دوم و سوم، غیرمشارکتی<sup>۶</sup> بوده و منابع آن نیز توسط دولت از محل منابع عمومی از جمله مالیات‌ها تأمین مالی می‌شود. افزون بر این، طرح‌های مستمری افراد و بازماندگان آن‌ها را در مقابل ازکارافتادگی، فوت پیش از بازنشستگی و معلولیت نیز بیمه می‌کنند (Barr & Diamond 2006: 10-12).

طرح‌های مستمری را با توجه به دو مؤلفه اصلی دسته‌بندی می‌کنند: نحوه تأمین مالی مستمری پرداختی به مشترکین مستمری‌بگیر و، دوم، نحوه ارتباط میان میزان مشارکت در طرح و برخورداری از مزایای مستمری. در ادامه انواع طرح‌های مستمری با توجه به این دو مؤلفه توضیح داده می‌شوند. با در نظر گرفتن مؤلفه اول می‌توان گفت که طرح‌های

<sup>۷</sup> این دو راه، دو سر طیف تأمین مالی مستمری هستند. طرح‌های اندوخته‌گذاری جزئی نیز وجود دارند که به‌صورت ترکیبی از این دو راه حدی هستند و در واقع در میان آن‌ها قرار می‌گیرند. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به بار و دایموند (۲۰۰۶).

<sup>۸</sup> Fully Funded

<sup>۹</sup> Pay-As-You-Go (PAYG)

<sup>۱۰</sup> Return

<sup>۱۱</sup> Intergenerational

<sup>۱۲</sup> Implicit Social Contract

<sup>۱۳</sup> شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) نیز برای سامان‌دهی به همین منابع مالی دریافتی از مشترکین بود که در دهه ۱۳۶۰ تأسیس شد.

<sup>۱۴</sup> Defined Benefits

<sup>۱۵</sup> Defined Contributions

<sup>۱</sup> Life-Cycle

<sup>۲</sup> Myopia

<sup>۳</sup> Multi-Pillar Pension Systems

<sup>۴</sup> Poverty Relief

<sup>۵</sup> Distributional Objectives

<sup>۶</sup> Non-Contributory

مجموع آن‌ها حساب سرمایه‌ صوری<sup>۶</sup> نامیده می‌شود) و امید به زندگی وی، تبدیل به مستمری ماهانه<sup>۷</sup> شده و به فرد بازنشسته پرداخت می‌شود. به این ترتیب، به فرض ثابت بودن سایر شرایط، تأثیر افزایش امید به زندگی با افزایش دوره پرداخت مستمری در محاسبات لحاظ و در نتیجه کاهش میزان مستمری دریافتی توسط مشترکین صندوق خودبه‌خود و بدون تغییر در سن بازنشستگی قابل تعدیل خواهد بود. در این نوع سیستم، مشابه سیستم غیرانداخته‌گذاری (PAYG)، مستمری پرداختی به مشترکین بازنشسته از محل کسور دریافتی از مشترکین شاغل تأمین مالی خواهد شد. در واقع، این سیستم مستمری ترکیبی از سیستم PAYG و مزایای با مشارکت معین است (DC- PAYG)، با این تفاوت که حساب‌های ایجاد شده برای افراد و نرخ بازدهی تعلق گرفته به مشارکت صورت گرفته توسط آن‌ها صوری، و نه واقعی، هستند. حساب‌های انفرادی ایجاد شده در این نوع طرح‌های مستمری صرفاً جهت ثبت میزان مشارکت مشترکین در طرح بوده و منابع مالی حاصل از مشارکت برخلاف طرح‌های با مشارکت معین هیچ‌گاه در بازارهای واقعی سرمایه‌گذاری نمی‌شوند و بخش قابل توجهی از آن صرف پرداخت مستمری به نسل بازنشسته می‌شود. سیاست‌های بازتوزیعی در این نوع طرح مستمری نیز به صورت تضمین حداقل مستمری یا پرداخت حق بیمه توسط دولت برای افرادی که به صورت موقتی از بازار کار خارج می‌شوند تعریف شده است.<sup>۸</sup>

با توجه به مباحث مطروحه، طرح مستمری که در صندوق بازنشستگی کشوری در جریان است، از نوع DB-PAYG است. به این ترتیب، یک ارتباط بین نسلی میان مشترکین آن برقرار بوده و مزایای مستمری نیز به صورت متوسط حقوق و

محاسبه می‌شود. در حالت اول، مستمری پرداختی از قبل با رابطه مشخصی تعریف و تعیین شده است. در این حالت، مستمری مستقیماً بر مبنای انباشت حق بیمه‌های پرداخت شده توسط مشترک محاسبه نمی‌شود، بلکه به سابقه دستمزد و سال‌های خدمت وی بستگی دارد. به عنوان مثال، مستمری پرداختی به صورت درصدی از متوسط دستمزد سال‌های پایانی دوران اشتغال (مثلاً ۲ یا ۵ سال) محاسبه می‌شود که درصد مورد نظر خود تابعی از سال‌های خدمت (پرداخت حق بیمه) و شرایط قانونی احراز بازنشستگی است. در حالت دوم، مستمری پرداختی مستقیماً به میزان مشارکت افراد به صورت پرداخت حق بیمه در طرح بازنشستگی بستگی خواهد داشت. طرح‌های مستمری که بر مبنای DC و DB تعریف می‌شوند از نظر توزیع ریسک تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند. به طور معمول تأمین مالی طرح‌های مستمری که بر مبنای DB تعریف می‌شوند از نوع PAYG هستند و طرح‌های مستمری که بر مبنای مشارکت معین تعریف شده‌اند از نوع اندوخته‌گذاری هستند.<sup>۱</sup>

نوع دیگری از طرح‌های مستمری، که در ابتدای قرن بیست و یکم به عنوان یک راهبردی برای اصلاح طرح‌های مستمری DB-PAYG مطرح شد، سیستم‌های با مشارکت معین صوری<sup>۲</sup> (NDC) است. این راهبردی باور طرفداران آن راه سوم و بینایی برای اصلاحات مستمری است که میان اصلاحات پارامتریک<sup>۳</sup> و اصلاحات ساختاری<sup>۴</sup> قرار می‌گیرد. در این نوع سیستم مستمری گویی به ازای هر مشترک یک حساب صوری ایجاد و بر اساس مشارکت وی در سیستم و یک نرخ بازدهی صوری، که توسط دولت تعیین می‌گردد (نه توسط بازارهای مالی)، مزایای مستمری محاسبه و به وی پرداخت می‌شود. لذا زمانی که فرد به سن بازنشستگی می‌رسد، حق بیمه‌های انباشته شده توسط وی به همراه یک نرخ بازدهی اسمی<sup>۵</sup> (که

<sup>۱</sup> Notional Capital

<sup>۲</sup> Annuity

<sup>۳</sup> برای مطالعه بیشتر در این زمینه رک به:

Holzmann R., E. Palmer and D. Robalino (eds.) (2013). NDC Pension Schemes: Progress and Changing Pension World Volume 2 - Frontiers in a Gender, Politics and Financial Stability. World Bank: Washington DC

Holzmann R., E. Palmer (eds.) (2006). Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes, World Bank.

Palmer, E. (2000). The Swedish Pension Reform: Framework and Issues (*World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 0012).

<sup>۱</sup> برای مطالعه بیشتر در مورد انواع سیستم‌های مستمری و ویژگی‌های آن‌ها رک به:

Blake, D. (2006). Pension Economics. The United States: John Wiley & sons Ltd. And Blake, D. (2006). Pension Finance. The United States: John Wiley & sons Ltd.

<sup>۲</sup> Notional Defined Contributions

<sup>۳</sup> Parametric Reform

<sup>۴</sup> Structural Reform

<sup>۵</sup> به طور مثال، نرخ بازدهی مزبور می‌تواند نرخ افزایش در متوسط دستمزدها باشد.



سه‌م دولت نیز ۱.۵ برابر آن تعیین گردید<sup>۳</sup>. به این ترتیب، سه‌م دولت به عنوان کارفرما از کسور پرداختی به صندوق بازنشستگی کشوری به ۱۳.۵ درصد حقوق و مزایای مستمر دریافتی کارکنان افزایش یافت که در حال حاضر نیز همین میزان در کسور پرداختی دولت به صندوق بازنشستگی کشوری اعمال می‌شود.

### ۲-۲-۳- دولت ضامن

در مورد صندوق بازنشستگی کشوری که دولت نقش کارفرما را دارد و در قسمت قبلی درباره آن بحث شد، دولت یک نقش حمایتی به عنوان ضامن تعهدات صندوق در قبال مشترکان را نیز ایفا می‌کند. طبق ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، در صورت عدم کفایت وجوه و منابع صندوق بازنشستگی جهت ایفای تعهداتش در قبال مشترکین، دولت مکلف خواهد بود آن را از محل منابع عمومی تأمین و پرداخت کند<sup>۴</sup>. در حال حاضر بیش از ۹۰ درصد از منابع صندوق بازنشستگی کشوری از محل کمک‌های دولتی و با استناد به همین ماده قانونی تأمین می‌گردد<sup>۵</sup>.

### ۳-۳-۳- دولت تنظیم‌گر

<sup>۳</sup> ماده ۱۲ - به دولت اجازه داده می‌شود نرخ کسور بازنشستگی کلیه کارکنان بخش دولتی اعم از کشوری و لشکری را به صورت یکسان و حداکثر تا نه درصد (۹٪) سهم کارکنان و یک و نیم برابر آن سهم دولت تصویب و اجراء نماید و عدم تصویب آن مانع اجرای این قانون نخواهد بود.

<sup>۴</sup> ماده ۱۰۰ - در صورت عدم کفایت وجوه صندوق بازنشستگی دولت مکلف است کمبود آن را در بودجه کل کشور از محل درآمد عمومی تأمین و پرداخت کند.

<sup>۵</sup> برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش‌های آماری موجود در وبگاه صندوق بازنشستگی کشوری. ممکن است این نقد وارد باشد که ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری در چارچوب مفاد این قانون قابل دفاع و اجرا بوده است. به عبارت دیگر، مقنن این نقش ضامن را برای دولت در چارچوب رعایت مفاد سایر مواد آن در نظر گرفته است. حال که سایر مفاد آن (از جمله دامنه پوشش و میزان پرداختی به بازماندگان) تغییر کرده است، آیا کماکان می‌توان به این نقش دولت به عنوان ضامن تعهدات صندوق بازنشستگی کشوری در این قانون استناد کرد؟ نقدی که البته پرداختن به آن خارج از محدوده این پژوهش است و در هر حال تغییری در نتیجه این پژوهش در خصوص ماهیت دارایی‌های صندوق بازنشستگی کشوری نخواهد داشت.

دستمزد مستمر در دو سال پایانی اشتغال تعریف می‌شود که طبق قانون از پرداخت مالیات نیز معاف است.

### ۲- صندوق بازنشستگی کشوری و دولت

قبل از ورود به بحث اصلی مقاله و به منظور فراهم کردن بستر بحث، ضروری است تا ارتباط میان صندوق بازنشستگی کشوری و دولت تبیین گردد. این قسمت از مقاله، انواع نقش‌هایی را که دولت در این صندوق بازی می‌کند تبیین می‌نماید.

### ۳-۱- دولت کارفرما

همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد، مشترکین صندوق کارکنان دولت هستند که یک رابطه استخدامی آنها را به دولت به عنوان کارفرما مرتبط می‌کند. در اینجا، دولت مانند هر کارفرمایی در قبال نیروی کاری که به استخدام خود درمی‌آورد، تعهداتی قانونی را عهده‌دار می‌شود که یکی از مهمترین آنها پرداخت سهم کارفرمایی بابت اشتراک کارکنان مزبور در طرح‌های مستمری (شامل بازنشستگی، ازکارافتادگی و حمایت از بازماندگان در صورت فوت مشترک اصلی) است. این تعهد قانونی دولت مبنی بر پرداخت کسور به عنوان کارفرما در ماده ۷۳ "قانون استخدام کشوری" مصوب ۱۳۴۵ تبلور یافته است<sup>۱</sup>. در ابتدا سهم دولت به عنوان کارفرما برابر با سهم خود مستخدمین و به میزان ۸.۵ درصد حقوق دریافتی آنها پیش‌بینی شده بود که در ادامه با توجه به اصلاح مقررات بازنشستگی در سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۷۹ این میزان افزایش یافت. در سال ۱۳۶۸ در ماده ۷ "قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری" سهم دولت به عنوان کارفرما در کسور پرداختی به صندوق بازنشستگی به ۱.۵ برابر سهم مستخدم افزایش یافت<sup>۲</sup>. در سال ۱۳۷۹ نیز در ماده ۱۲ "قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان" سهم کارکنان دولت به ۹ درصد و

<sup>۱</sup> ماده ۷۳ - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون مکلفند علاوه بر کسور موضوع ماده ۷۱ هر ماه مبلغی برابر هشت و نیم درصد حقوق مستخدمین رسمی و مستخدمین آزمایشی خود را به صندوق بازنشستگی کشوری بپردازند.

<sup>۲</sup> ماده ۷ - وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی مشمول قانون استخدام کشوری، شهرداری‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی خارج از شمول قانون مزبور که مستخدمین آنها مشترک صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند و همچنین مؤسسات موضوع تبصره ۱ ماده ۷۱ و تبصره ۲ ماده ۷۳ مکلفند علاوه بر کسور بازنشستگی موضوع ماده ۷۱ قانون مزبور هر ماه معادل ۱.۵ برابر آن را به عنوان سهم کارفرما از بودجه خود به صندوق بازنشستگی کشوری واریز نمایند.

### ۳- تحلیل واقع‌گرایانه

در این قسمت، با توجه به نقش‌های تعریف شده برای دولت در صندوق، در یک تحلیل واقع‌گرایانه، به تاثیر این نقش‌ها در ایجاد حق مالکیت دولت بر دارایی‌های صندوق و امکان دولتی-شدن شرکت‌های متعلق به صندوق می‌پردازیم. اولین پرسش اساسی که در ارتباط با موضوع این پژوهش به ذهن می‌رسد آن است که آیا نقش دولت به عنوان کارفرما و پرداخت‌کننده کسور قانونی متناظر با آن منجر به ایجاد حق مالکیت برای دولت بر دارایی‌های صندوق (از جمله شرکت‌های متعلق به آن) خواهد شد؟ می‌توان این پرسش مهم را به صورت کلی‌تری نیز بیان کرد: آیا تعهدات قانونی کارفرما (از جمله دولت) در قبال مستخدمین خود به صورت پرداخت کسور سهم کارفرمایی به صندوق‌های مستمری منجر به ایجاد حقوقی (از جمله مالکیت) برای آن کارفرما از دارایی‌های انباشته‌شده در این صندوق‌ها خواهد شد؟ براساس فلسفه وجودی طرح‌های مستمری که توضیح آن در قسمت‌های پیشین آمد، پاسخ به این پرسش منفی است. به عبارت دقیق‌تر، کسور قانونی مربوط به بازنشستگی که توسط دولت پرداخت می‌شود، یکی از مزایای<sup>۱</sup> اشتغال است که صرفاً منجر به ایجاد حق (حق بازنشستگی، از کارافتادگی، مستمری بازنندگان) برای مستخدم یا بازمندگان قانونی وی می‌شود. به این ترتیب، دولت یا هر کارفرمای خصوصی دیگری در ازای پرداخت کسور قانونی مربوط به بازنشستگی مستخدمین خود (که بخشی از تعهدات قانونی آنهاست)، هیچ حقی از جمله مالکیت بر دارایی‌های انباشته‌شده در این صندوق‌ها را کسب نخواهند کرد. بنابراین، مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان مستخدمین دولتی (که برخی از آنها بازنشسته شده و برخی دیگر هنوز شاغل هستند)، مالکین اصلی دارایی‌های انباشته‌شده از محل کسور قانونی واریزی به صندوق بازنشستگی کشوری هستند. با توجه به این که مشترکین مزبور (اعم از بازنشسته، بازمانده، از کارافتاده و شاغل) اشخاص حقیقی و خصوصی هستند، مالکیت دارایی‌های انباشته‌شده در شرکت‌های متعلق به صندوق نیز به طریق اولی خصوصی هستند.

مهم‌ترین نقشی که دولت در لایه‌های بیمه‌ای نظام‌های مستمری چندلایه<sup>۱</sup> در کشورهای توسعه‌یافته بازی می‌کند، نقش تنظیم‌گری است. صندوق‌های مستمری به‌عنوان سرمایه‌گذاران نهادی<sup>۲</sup> نقش مهم و غیرقابل‌انکاری را در بازارهای مالی و تأمین سرمایه ایفا می‌کنند؛ به دلیل پیچیدگی‌های<sup>۳</sup> فراوانی که بازارهای مالی دارند و عدم تقارن اطلاعاتی<sup>۴</sup> شدیدی که در آنها جریان دارد، تنظیم‌گری بهینه‌ی این بازار نقش مهمی در عملکرد این صندوق‌ها خواهد داشت. در همین چارچوب است که دولت تنظیم‌گر به منصف ظهور می‌رسد. در اینجا، مهمترین هدف دولت تنظیم‌گری رفتار سرمایه‌گذاری مدیران صندوق‌های مستمری است تا با جلوگیری از رفتارهای سرمایه‌گذاری پرخطر آنها، منافع ذی‌نفعان اصلی این صندوق‌ها (که همان مشترکین این صندوق‌ها هستند) تأمین گردد. به‌عنوان مثال، در برخی از کشورهای صندوق‌های مستمری از ورود به برخی از بازارها به‌طور کلی منع شده‌اند یا برای حجم سرمایه‌گذاری آنها سقف تعیین شده است. به‌طور کلی هدف دولت تنظیم‌گر ایجاد اطمینان خاطر از پایداری مالی صندوق‌های مستمری است.<sup>۵</sup> در حقوق ایران نیز در بندهای (ز)، (ح) و (ط) ماده ۳ "قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی" مصوب ۱۳۸۳ به این نقش دولت در قبال صندوق‌های مستمری اشاره شده است.<sup>۶</sup> بند (ب) ماده ۷ همین قانون نیز بر نظارت مالی دولت بر صندوق‌های بیمه‌ای تأکید کرده است.<sup>۷</sup>

#### Multi-Pillar Pension Schemes<sup>۱</sup> Institutional Investors<sup>۲</sup> Complexities<sup>۳</sup> Information Asymmetry<sup>۴</sup>

<sup>۵</sup> برای مطالعه بیشتر در زمینه پایداری مالی طرح‌های مستمری ر.ک به:

Ramaswamy, S. (2012). The Sustainability of Pension Schemes (*BIS Working Paper, No 368*).

<sup>۶</sup> ماده ۳ - اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای به شرح زیر می‌باشد:

...

ز - نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای.

ح - پیگیری اصلاح اساسنامه‌های شرکتها و صندوق‌های بیمه‌ای به نحوی که اصل نگاه‌داری برای شرکتها و صندوق‌های بیمه‌ای لحاظ شود.

ط - نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای.

<sup>۷</sup> ماده ۷ - اصول و سیاست‌های مالی نظام جامع تأمین اجتماعی به شرح

زیرمی‌باشد:

ب - نظارت مالی بر منابع تمام دستگاه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، نهادها و صندوق‌های فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، در حد استفاده از

منابع و تسهیلات نظام تأمین اجتماعی تحت نظارت دولت در چارچوب این قانون قرار می‌گیرند.

<sup>۸</sup> Benefit

بود؟ درک ماهیت حقوقی صندوق منجر به درک بهتر از ماهیت دارایی‌های آن (از جمله شرکت‌های متعلق به آن) خواهد شد. در بادی امر، به نظر می‌رسد ارائه تعریفی از شرکت دولتی بتواند رهگشا باشد. بر اساس ماده ۴ "قانون محاسبات عمومی کشور" مصوب ۱۳۶۶، شرکت دولتی با مجوز قانون به صورت ایجاد شرکت تأسیس می‌شود یا به حکم قانون و دادگاه صالح ملی شده یا مصادره می‌شود و همواره بیش از ۵۰ درصد آن متعلق به دولت است. شرکت‌هایی که خود براساس سرمایه-گذاری شرکت‌های دولتی نیز ایجاد می‌شوند، مادامی که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت باشد، شرکت دولتی محسوب می‌شوند.<sup>۲</sup> تعریف کم‌وبیش مشابهی از شرکت دولتی با تأکید بر مالکیت بیش از ۵۰ درصدی سهام نیز در ماده ۴ "قانون مدیریت خدمات کشوری" مصوب ۱۳۸۶ ارائه شده است.<sup>۳</sup> در ادامه قانون‌گذار در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را نیز به این شرح تعریف می‌کند: "واحدهای سازمانی مشخصی که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند." در تبصره همین ماده نیز جهت رفع ابهام مقرر می‌گردد که فهرست این قبیل موسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. سرانجام پس از وقفه‌ای حدوداً ۷ ساله، قانون‌گذار "قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی" را در قالب یک ماده واحد در سال ۱۳۷۳ مصوب می‌کند. در بند (۱۰) این ماده واحد، نام سازمان تأمین اجتماعی نیز آمده است. در متن ماده واحد مذکور آمده است که

<sup>۲</sup> ماده ۴ - شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

<sup>۳</sup> ماده ۴ - شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

در ادامه این پرسش به ذهن متبادر می‌شود که آیا ایفای نقش حمایتی و تضمین مستمری، منجر به مالکیت دولت بر دارایی-های انباشته شده در صندوق می‌گردد؟ پاسخ به این پرسش اساسی مستلزم توجه به ماهیت کمک‌های دولت به این صندوق است. نکته مهمی که باید بدان توجه کرد آن است که انواع کمک‌های دولتی به صندوق که در قانون پیش‌بینی شده است، از نظر ماهوی پرداخت‌های بلاعوض بوده و ایفای آنها منجر به ایجاد حقوقی برای دولت، از جمله حق مالکیت بر دارایی‌های این صندوق‌ها، نخواهد شد.<sup>۱</sup> به این ترتیب، این تصور که به دلیل تأمین کسری قابل توجه منابع صندوق توسط دولت از محل منابع عمومی، دارایی‌های این صندوق (از جمله شرکت‌های متعلق به آن) دولتی است از اساس اشتباه است. تأمین کسری مالی صندوق بازنشستگی کشوری یا صندوق‌های بازنشستگی مشابه، فارغ از غلط یا درست بودن آن، یک تکلیف قانونی برای دولت است که مابه‌ازای آن آورده یا حقی برای دولت به صورت مالکیت بر دارایی‌های این صندوق‌ها در پی نخواهد داشت. بنابراین، ایفای این نقش هم منجر به دولتی شدن شرکت‌های متعلق به صندوق نخواهد شد. در نهایت آنکه در مقایسه با نقش-های کارفرما و حامی (ضامن)، دولت تنظیم‌گر شبهه کمتری در خصوص ایجاد حق مالکیت بر دارایی‌های صندوق ایجاد می‌کند. در اینجا، دولت با به کارگیری ابزارهای حاکمیتی خود صرفاً به دنبال تأمین منافع مشترکین صندوق‌هاست. به این ترتیب، دولت تنظیم‌گر نیز مانند دولت کارفرما و دولت ضامن حقی بر مالکیت دارایی‌های صندوق نخواهد داشت. همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد، مالکین اصلی دارایی‌های صندوق، مشترکین آن و بازماندگان‌شان هستند که همگی اشخاص حقیقی و خصوصی هستند که به معنای خصوصی بودن دارایی‌های صندوق است.

#### ۴- تحلیل شکل‌گرایانه

در این قسمت با استناد به حقوق موضوعه در ایران به واکاوی ماهیت حقوقی صندوق‌های مستمری (بازنشستگی) خواهیم پرداخت تا از این رهگذر بتوانیم به تبیین ماهیت حقوقی دارایی-های صندوق بازنشستگی کشوری بپردازیم. آیا در حقوق موضوعه، این صندوق ماهیتی عمومی و دولتی دارد؟ اگر پاسخ به این پرسش منفی باشد، آنگاه ماهیت حقوقی آن چه خواهد

<sup>۱</sup> این پرسش مهم و تأمل‌برانگیز که آیا این کمک‌های دولتی از نظر عدالت توزیعی و تخصیصی قابل دفاع هستند، از دامنه پژوهش حاضر خارج است. در عین حال، هر پاسخی به این پرسش اساسی تأثیری در نتیجه و یافته‌های این پژوهش نیز ندارد.

ماده از اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری، و طبق ماده واحده "قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی" مصوب ۱۳۷۳، صندوق بازنشستگی به عنوان یک موسسه بیمه‌ای وابسته به سازمان تأمین اجتماعی، یک موسسه غیردولتی خواهد بود. از این رو، دارایی‌های این صندوق از جمله شرکت‌های متعلق به آن نیز غیردولتی هستند.

#### ۵- رویکرد مراجع ذی صلاح حقوقی

در این قسمت با استناد به حقوق موضوعه که در قسمت قبلی آمد، به نقد و واکاوی برخی از استعلامات حقوقی و آرای صادره در خصوص ماهیت حقوقی یکی از شرکت‌های وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری می‌پردازیم.<sup>۳</sup> براساس اطلاعات رسمی موجود، حدود ۴۵ درصد سهام این شرکت، در تملک شرکت‌های وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری است. حدود ۵ درصد آن نیز در تملک موسسه صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر است. علاوه بر این، حدود ۱۷ درصد سهام این شرکت نیز در تملک شرکت سرمایه‌گذاری نفت، گاز و پتروشیمی تأمین از زیرمجموعه‌های سازمان تأمین اجتماعی است. بنابراین، عمده سهام این شرکت در تملک صندوق‌های مستمری با نوع DB-PAYG است. این شرکت نمادی از دارایی‌های صندوق‌های مستمری است و استعلامات و تحلیل‌های صورت‌گرفته را می‌توان به سایر شرکت‌های مشابه نیز تسری داد.

#### ۶-۱- استعلامات از مراجع ذی صلاح

در این قسمت به بررسی و نقد استعلامات صورت‌گرفته از مراجع ذی‌صلاح در خصوص دولتی یا خصوصی بودن این شرکت و شرکت‌های تابعه آن می‌پردازیم.

#### الف- معاونت حقوقی ریاست جمهوری

در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۶، این معاونت در پاسخ به استعلام صورت‌گرفته توسط مدیرعامل وقت صندوق بازنشستگی کشوری در خصوص ماهیت حقوقی شرکت مزبور و شرکت‌های تابعه آن، اشعار می‌دارد:

"مستند قانونی مبنی بر تغییر ماهیت صندوق بازنشستگی کشوری وجود نداشته، فلذا صندوق مذکور کماکان موسسه دولتی تلقی می‌شود. با استناد به ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ و همچنین ماده ۴ قانون مدیریت

موسسات وابسته به این واحدهای سازمانی (از جمله سازمان تأمین اجتماعی) نیز موسسه و نهادهای عمومی غیردولتی خواهند بود. طبق تبصره یک ماده واحده نیز، "موسسه وابسته واحد سازمانی مشخصی است که به‌صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجاری و غیرانتفاعی توسط یک یا چند نهاد و موسسه عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و مالکیت آن نیز به این موسسات و نهادها تعلق دارد". علاوه بر این، در ماده ۴ "اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی" مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۰ هیئت وزیران، این صندوق یک موسسه عمومی غیردولتی زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی معرفی شده است.

نتیجه مهمی که از منطوق دو قانون پیش‌گفته و آخرین اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی گرفته می‌شود آن است که این صندوق یک موسسه عمومی غیردولتی است. همچنین موسسات و نهادهای وابسته به سازمان تأمین اجتماعی نیز طبق تبصره ماده واحده پیش‌گفته در حکم موسسه و نهادهای عمومی غیردولتی خواهند بود. بنابراین، اگر بتوان با استناد به قوانین جاری نشان داد که صندوق بازنشستگی کشوری از موسسات وابسته به سازمان تأمین اجتماعی است، آنگاه آنها نیز در حکم موسسات عمومی غیردولتی خواهند بود. برای این امر ناگزیر هستیم به قوانین موضوعه و اساسنامه‌ی این صندوق مراجعه کنیم.

آخرین اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری با استناد به ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳<sup>۱</sup> و ماده ۱۱۳<sup>۲</sup> قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶<sup>۳</sup> در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ توسط هیات وزیران مصوب شده است. طبق ماده ۴ این اساسنامه، صندوق بازنشستگی کشوری به عنوان یک موسسه بیمه اجتماعی وابسته به سازمان تأمین اجتماعی معرفی شده است. به این ترتیب، با توجه به صراحت این

<sup>۱</sup> ماده ۱۷ - وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاهها، صندوق‌ها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود. ....

<sup>۲</sup> ماده ۱۱۳ - دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد.

<sup>۳</sup> به دلیل حفظ محرمانگی از آوردن نام شرکت خودداری شده است.

شرکت‌های متعلق به آن، مشترکین صندوق هستند که اشخاص حقیقی خصوصی هستند. بنابراین، نظریه مزبور در هر دو بُعد واقع‌گرایانه و شکلی دارای اشکالاتی اساسی است که منجر به نتیجه‌گیری نادرست توسط این معاونت شده است.

در پاسخ به استعلام دیگری در خصوص شمول یکی از شرکت‌های متعلق به صندوق ذیل *"ابین‌نامه ساماندهی حق الوکاله و حق‌المشاوره خدمات وکلای دادگستری و مشاوران حقوقی دستگاه‌های اجرایی"* مصوب ۱۳۹۷، در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۷ این معاونت با استناد به استعلامات خود از سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی اشعار می‌دارد که "شرکت مزبور و شرکت‌های زیرمجموعه آن غیردولتی محسوب می‌شود و بر این مبنا از شمول آیین‌نامه پیش‌گفته خروج موضوعی دارد". نگاهی به استعلام صورت‌گرفته این معاونت از وزارت امور اقتصادی و دارایی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۸ که مبنای پاسخ معاونت مزبور است، حاکی از استناد دفتر حقوقی این وزارت‌خانه به ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ در تعریف شرکت دولتی و نیز ماده ۴ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۸۷ در رد دولتی بودن شرکت مزبور است.

#### ب- سازمان برنامه و بودجه کشور

این سازمان در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸ در پاسخ به استعلام صورت‌گرفته توسط شعبه ۳۹ دادگاه عمومی مجتمع قضایی شهید صدر در خصوص دولتی یا خصوصی بودن یکی از شرکت‌های صندوق اشعار می‌دارد که "شرکت .... از سال ۸۴-۱۳۸۳ با شماره طبقه‌بندی ۲۹۴۴۲۰ در فهرست شرکت‌های دولتی پیوست قوانین بودجه سنواتی درج شده است."

پاسخ مذکور بسیار شکلی، سطحی و صرفاً ارجاع به فهرست شرکت‌های دولتی پیوست قوانین بودجه سنواتی بوده است و به نظر می‌رسد به جای حرف اضافه "در" سال ۸۴-۱۳۸۳، اشتهاً "از" درج شده است و این ابهام را ایجاد کرده است که کماکان نیز این شرکت در فهرست مذکور جای دارد. حال آنکه سوابق واگذاری شرکت مزبور حاکی از آن است که این شرکت از سال ۸۴ از شمول فهرست شرکت‌های دولتی خارج شده است.

#### ج- دیوان محاسبات کشور

دیوان محاسبات کشور، در تاریخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ در پاسخ به استعلام صورت‌گرفته توسط مدیر عامل وقت یکی از شرکت-

خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که در آنها تعریف شرکت دولتی آمده است، در صورتی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه شرکت‌های تابعه صندوق بازنشستگی کشوری از "سرمایه صندوق" و "نه از محل کسور بیمه، بازنشستگی و امثالهم" تأمین شده باشد، دولتی محسوب می‌شود."

در مجموع، علیرغم آنکه به دلیل به کارگیری واژه نامفهوم "سرمایه صندوق"، استعلام مزبور مبهم است، اما به نظر می‌رسد که درنهایت به نظر معاونت حقوقی وقت ریاست جمهوری، صندوق بازنشستگی کشوری ماهیتی دولتی داشته و بنابراین شرکت‌های تابعه آن نیز دولتی خواهند بود.

این نظر از چند جنبه به طور جدی قابل نقد است؛ نخست آنکه که حقوق موضوعه در ایران از جمله اساسنامه خود صندوق بازنشستگی کشوری آن را موسسه‌ای بیمه‌ای وابسته به سازمان تأمین اجتماعی معرفی کرده است که به منزله آن است که این صندوق نیز یک موسسه عمومی غیردولتی است و مشخص نیست چرا این معاونت در نظر خود به این اساسنامه اشاره‌ای نداشته است. دوم آنکه، این معاونت از واژه‌ای مبهم تحت عنوان "سرمایه صندوق" استفاده می‌کند که به نظر ایشان متفاوت از "کسور پرداختی توسط مشترکین" آن است. به نظر می‌رسد این تمایز نادرست ناشی از درک نادرست معاونت مزبور از نحوه تأمین مالی صندوق‌های مستمری (بازنشستگی) است که در قسمت دوم مقاله به آن پرداختیم. بنابراین، استناد به "سرمایه صندوق" که متمایز از کسور باشد محلی از اعراب نداشته و استدلال این معاونت در توجیه دولتی‌بودن شرکت متعلق به صندوق بازنشستگی کشوری به این واسطه نادرست است.

البته ممکن است منظور از "سرمایه صندوق" کمک‌های مالی دولت جهت جبران کسری صندوق در انجام تعهدات قانونی خود به استناد ماده ۱۰۰ قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ باشد. اگر فرض کنیم منظور معاونت مزبور این بوده است، آنگاه در نقد آن دو نکته قابل توجه است: نخست آنکه مبالغ پرداختی در این راستا باید در ردیف بودجه مشخص خود که همان جبران کسری پرداخت مستمری به مشترکین صندوق است هزینه گردد و امکان سرمایه‌گذاری در شرکتی جدید از این محل برای صندوق وجود ندارد. دوم آنکه ماهیت پرداخت‌های صورت‌گرفته از سوی دولت، تکلیفی بلاعوض بوده و هیچگونه حقی برای دولت از جمله حق مالکیت بر دارایی‌های صندوق ایجاد نخواهد کرد. همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد، مالک اصلی دارایی‌های صندوق بازنشستگی کشوری، از جمله

## الف- دعوی شرکت الف (وابسته به صندوق) علیه شرکت ب

وکلائی شرکت الف در بخشی از خواسته خود خواهان ابطال رای داور صادره به نفع شرکت ب به استناد اصل ۱۳۹ قانون اساسی<sup>۲</sup> و بند (۷) ماده ۴۸۹ آیین دادرسی مدنی<sup>۳</sup> شده بودند. خلاصه‌ی استنادهای صورت‌گرفته آن است که با توجه به دولتی بودن شرکت الف، ارجاع اختلاف به امر داور بی‌اعتبار بوده و رای داور باید باطل اعلام شود.

شعبه ۷ دادگاه عمومی-حقوقی مجتمع شهید بهشتی تهران، آن بخش از خواسته شرکت الف مبنی بر ابطال رای داور با استناد به مواد پیش‌گفته را رد کرده و با خصوصی قلمداد کردن شرکت متعلق به صندوق آن را از شمول اصل ۱۳۹ قانون اساسی خارج دانسته است. شعبه ۱۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران نیز رای صادره توسط دادگاه بدوی را تایید و در بخشی از حکم صادره اشعار می‌دارد:

"..... در خصوص رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی لازم به توضیح است که سهامداران بودن صندوق بازنشستگی به اعتبار خصوصی بودن شرکت اساساً مشمول اصل استنادی نبوده و به همین اعتبار دولت در جهت خصوصی‌سازی با واگذاری سهام شرکت‌ها به صندوق بازنشستگی و تأمین اجتماعی مدعی غیردولتی بودن شرکت‌های زیرمجموعه می‌باشد، علاوه بر آن عمومی بودن صندوق موجب شمول اصل ۱۳۹ قانون اساسی بر دعاوی آن نبوده و شرکت تجدیدنظرخواه (شرکت الف) نمی‌تواند به عنوان یک شرکت خصوصی فرعی وابسته مدعی شمول اصل ۱۳۹ به دعاوی مطروحه خود باشد زیرا مجرای اتخاذ تصمیم هیات وزیران و در موارد ضروری اطلاع مجلس محترم شورای اسلامی وجود نداشته به‌ویژه آنکه اصل مذکور ناظر بر اموال عمومی و دولتی است نه عمومی غیردولتی. بنابراین، ایراد مطروحه بنا به استدلال فوق و لحاظ قاعده فقهی «من له الغنم فعلیه العزم» که تجزیه بلامرجح نفع و ضرر بر حسب مصلحت را مذموم دانسته است، مرتفع، منتفی و مردود است....."

های وابسته به صندوق درخصوص ماهیت دولتی یا خصوصی این شرکت اشعار می‌دارد که "با توجه به آنکه بیشتر سهام شرکت مزبور در تملک صندوق بازنشستگی کشوری است و با استناد به نظریه شماره ۱۱۲۶۷/۵۸۳۵۴ ه/ب مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۴ رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت ماده ۴ اساسنامه صندوق بازنشستگی مصوب ۱۳۸۷، صندوق بازنشستگی کشوری دولتی بوده و به تبع آن شرکت مزبور نیز دولتی است". در ادامه نیز این دیوان با استناد به بند (د) ماده ۷ قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>، تأکید می‌کند که "صرفاً در صورتی که سهام شرکت ..... از محل منابع غیردولتی صندوق بازنشستگی کشوری تشکیل شده باشد می‌توان آن را غیردولتی تلقی نمود".

این نظر نیز از چند جنبه قابل نقد است: نخست آنکه استناد این دیوان به نظر "هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت یا قوانین" زمانی صحیح است که رای مزبور تشریفات قانونی را طی و در روزنامه رسمی منتشر شده باشد. امری که به نظر می‌رسد واقع نشده است. دوم آنکه مشخص نیست که چگونه از بند (د) ماده ۷ "قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی" می‌توان استدلال کرد که شرکت وابسته به صندوق بازنشستگی کشوری دولتی است. برخلاف استدلال دیوان، بند مزبور صرفاً بر جنبه عمومی بودن (نه دولتی بودن) و بین‌نسلی بودن منابع و ذخایر صندوق‌های بیمه اجتماعی تأکید دارد و از قضا تصرف دولت در این دارایی‌ها را نیز منوط به قوانین و مقررات مورد عمل صندوق‌ها (از جمله اساسنامه آنها) کرده است.

## ۶-۲- رویه قضایی

در این قسمت به بررسی و نقد آرای صادره از محاکم قضایی می‌پردازیم که در بخش‌هایی از جریان رسیدگی و احکام صادره در خصوص ماهیت صندوق بازنشستگی کشوری و دارایی‌های آن از جمله شرکت‌های وابسته به آن توسط مراجع قضایی اظهاراتی صورت گرفته است.

<sup>۱</sup> ماده ۷ - اصول و سیاستهای مالی نظام جامع تأمین اجتماعی به شرح زیرمی‌باشد:

.....

د - وجوه، اموال، ذخائر و دارائی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی درحکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است، هرگونه تصرف دولت در این اموال و رابطه مالی دولت با صندوق‌های موصوف درچارچوب قوانین و مقررات مورد عمل صندوقها خواهد بود.

<sup>۲</sup> صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داور در هر مورد، موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.

<sup>۳</sup> ماده ۴۸۹ - رأی داور در موارد زیر باطل است و قابلیت اجرایی ندارد:

.....

۷- قرارداد رجوع به داور بی‌اعتبار بوده باشد.

در زمره شرکت‌های دولتی قرار داده و قرار رد شکایت را صادر می‌کند. شعبه ۵ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری با استناد به این که شرکت الف در فرایند واگذاری خصوصی شده و دیگر دولتی نیست، قرار صادره توسط شعبه ۴ را خلاف استدلال یاد شده تشخیص داده و آن را نقض می‌کند.

### ج- تجدیدنظرخواهی شرکت د علیه شرکت الف (وابسته به صندوق)

ظاهراً در دادگاه بدوی خواسته شرکت الف به ابطال رای داوری با استناد به دولتی بودن این شرکت تأیید و حکم به نفع شرکت مذکور صادر شده است که با اعتراض خوانده دعوی نخستین (شرکت د)، پرونده به شعبه ۱۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران ارجاع می‌شود. این دادگاه نیز با استناد به اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۴۵۷ قانون دادرسی مدنی با تأکید بر عمومی بودن اموال شرکت الف، ارجاع به امر داوری در خصوص اختلافات این شرکت را مستلزم مصوبه هیات وزیران دانسته و همانند دادگاه بدوی حکم به ابطال رای داوری داده است.

تفسیر این شعبه از صفت "عمومی" در مواد قانونی پیش-گفته خالی از اشکال نیست. در واقع، برخلاف استدلال این دادگاه، اموال صندوق بازنشستگی کشوری از جمله شرکت الف عمومی نیست بلکه صرفاً متعلق به مشترکین این صندوق است که رابطه استخدامی با دولت به عنوان کارفرما دارند یا داشته‌اند و در طول دوران اشتغال خود به این صندوق کسور بیمه پرداخته‌اند. درک نادرست از ماهیت صندوق‌های بازنشستگی به خوبی در این استدلال و رای صادره توسط دادگاه تبلور یافته است.

### نتیجه‌گیری

دولت نقش مرکزی و کلیدی در مدیریت صندوق بازنشستگی کشوری دارد به طوری که این ذهنیت و فرضیه را در برخی از مخاطبین ایجاد کرده است که شرکت‌های متعلق به این صندوق دولتی هستند. یک پرسش اساسی در رابطه با نسبت دولت با این صندوق آن است که آیا اساساً نقشی که دولت در طرح مستمری حاکم بر این صندوق بازی می‌کند (نقش کارفرما، حامی، تنظیم‌گر و مدیریتی) می‌تواند منجر به ایجاد حق مالکیت دولت بر اموال و دارایی‌های این صندوق گردد؟ پاسخ به این پرسش اساسی زیربنای تبیین ماهیت حقوقی شرکت‌های متعلق به این صندوق است.

### ب- دعوی شرکت الف (وابسته به صندوق) با شرکت ج

ظاهراً در توافقنامه‌ای میان شرکت الف و شرکت ج طرفین توافق می‌کنند که سازمان حسابرسی به عنوان داور مرضی-طرفین به اختلافات مالی موجود میان این دو شرکت رسیدگی کند. پس از آنکه گزارش سازمان حسابرسی تکمیل و رای بر مبنای آن صادر می‌شود، شرکت ج با استناد به اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۱۴۵۷ آیین دادرسی مدنی خواهان ابطال رای (سند) صادره توسط سازمان حسابرسی می‌شود. شرکت الف نیز در یک دعوای متقابل خواهان اجرای رای مذکور با استناد به مواد ۱۰ قانون مدنی و مواد ۲۴۵۴، ۲۴۵۵ و ۴۷۲۴ قانون آیین دادرسی مدنی می‌شود. شعبه ۳۹ دادگاه عمومی-حقوقی مجتمع قضایی شهید صدر تهران با استناد به استعلامات صورت گرفته از سازمان برنامه و بودجه با غیردولتی قلمداد کردن شرکت الف حکم به بی‌حقی شرکت ج و اجرای رای داوری به نفع شرکت الف می‌دهد. شعبه ۳۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران نیز رای دادگاه بدوی را تأیید می‌کند.

### پ- شکایت شرکت الف (وابسته به صندوق) از سازمان تعزیرات حکومتی

در این پرونده، شرکت الف به طرفیت سازمان تعزیرات حکومتی در دیوان عدالت اداری طرح دعوی می‌کند. شعبه ۴ دیوان عدالت اداری با استناد به ترکیب سهامداران شرکت الف و احراز اینکه سهامداران بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت، صندوق بازنشستگی کشوری و شرکت‌های دولتی هستند، شرکت الف را

۱ ماده ۴۵۷ - ارجاع دعوای راجع به اموال عمومی و دولتی به داوری پس از تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. در مواردی که طرف دعوا خارجی و یا موضوع دعوا از موضوعاتی باشد که قانون آن را مهم تشخیص داده، تصویب مجلس شورای اسلامی نیز ضروری است.

۲ ماده ۴۵۴ - کلیه اشخاصی که اهلیت اقامه دعوا دارند می‌توانند با تراضی یکدیگر منازعه و اختلاف خود را خواه در دادگاهها طرح شده یا نشده باشد و در صورت طرح در هر مرحله‌ای از رسیدگی باشد، به داوری یک یا چند نفر ارجاع دهند.

۳ ماده ۴۵۵ - متعاملین می‌توانند ضمن معامله ملزم شوند و یا به موجب قرارداد جداگانه تراضی نمایند که در صورت بروز اختلاف بین آنان به داوری مراجعه کنند و نیز می‌توانند داور یا داوران خود را قبل یا بعد از بروز اختلاف تعیین نمایند.

تبصره - در کلیه موارد رجوع به داور، طرفین می‌توانند انتخاب داور یا داوران را به شخص ثالث یا دادگاه واگذار کنند.

۴ ماده ۴۷۲ - بعد از تعیین داور یا داوران، طرفین حق عزل آنان را ندارند مگر با تراضی.

دولت بر اموال و دارایی‌های اصیل<sup>۳</sup> (در اینجا صندوق یا به‌طور دقیق‌تر مشترکین و بازماندگان قانونی آنها) باشد. درواقع، با اصلاح حاکمیت شرکتی صندوق‌های مستمری و بروزرسانی آن با استانداردهای بین‌المللی، چه بسا بتوان این نقش دولت را در جهت اصلاح و بهبود پایداری مالی این صندوق‌ها کاهش داد. به‌این‌ترتیب، تحلیل‌های واقع‌گرایانه به این امر صحنه می‌گذارند که دارایی‌ها و اموال صندوق متعلق به اصیل (مشترکین و بازماندگان قانونی آنها) است که اشخاصی حقیقی و خصوصی هستند.

تحلیل‌های شکلی نیز اگر چه از نظر اهمیت درمقایسه با تحلیل‌های واقع‌گرایانه، در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرند، اما واکاوی در حقوق موضوعه در ایران حاکی از آن است که قانونگذار ایرانی نیز به درستی این صندوق را موسسه عمومی غیردولتی قلمداد کرده است که به مفهوم غیردولتی بودن اموال و دارایی‌های آنها و در نتیجه غیردولتی بودن شرکت‌های متعلق به آن است.

تحلیل‌های صورت‌گرفته در این پژوهش و یافته‌های حاصله حاکی از آن است که با هر دو رویکرد متفاوت تحلیلی واقع-گرایانه (که به نظر بنیادی‌تر و زیربنایی و در نتیجه مهم‌تر است) و تحلیل شکل‌گرایانه (که به‌طور نسبی روئینایی‌تر است و عمدتاً با استناد به حقوق موضوعه صورت می‌گیرد)، شرکت‌های وابسته به صندوق، متعلق به اشخاص حقیقی خصوصی هستند نه دولت و در نتیجه خصوصی هستند. درواقع، از یک سو، دارایی‌های انباشت‌شده در صندوق‌های مستمری از محل کسور پرداختی به این صندوق‌ها تأمین مالی شده‌اند که خود ذاتاً و در اصل ناشی از اشتغال مشترکین صندوق و بخشی از مزایای اشتغال و جبران خدمت آنها بوده است. تعهدات قانونی کارفرما (اعم از دولتی یا خصوصی) به صورت پرداخت کسور هیچ حقی مبنی بر مالکیت وی بر اموال و دارایی‌های این صندوق‌ها ایجاد نخواهد کرد. بنابراین، نقش کارفرمایی دولت در صندوق بازنشستگی کشوری نمی‌تواند دلیلی بر مالکیت دولت بر اموال و دارایی‌های صندوق بازنشستگی کشوری، از جمله شرکت‌های وابسته به آن باشد. به‌طور مشابه، سایر نقش‌هایی که دولت در صندوق بازی می‌کند نیز هیچ حقی مبنی بر مالکیت وی بر اموال و دارایی‌های این صندوق‌ها ایجاد نخواهد کرد. نقش حمایتی (ضامن) دولت در قبال تعهدات صندوق، با توجه به این که ماهیت این حمایت‌ها بلاعوض هستند نمی‌تواند مبنایی برای دولتی قلمدادکردن دارایی‌های صندوق قرار گیرد. اما دولت محق است و می‌تواند بر اساس مقتضیات خود و با ملاحظاتی سطح این کمک‌ها را با اصلاحات قانونی کاهش یا حتی افزایش دهد. در هر صورت، فارغ از نوع و میزان این کمک‌ها، به دلیل ماهیت بلاعوض بودن آنها، هیچ حقی برای دولت به‌صورت مالکیت بر اموال و دارایی‌های صندوق قابل‌تصور نیست. نقش تنظیم‌گری دولت نیز یک نقش حاکمیتی بوده و اساساً نمی‌تواند مبنایی برای مالکیت دولت بر اموال و دارایی‌های تنظیم‌شوندگان (در اینجا صندوق) قرار گیرد. درنهایت، نقش پررنگ دولت در مدیریت صندوق‌های مستمری در ایران که خود ریشه در ضعف حاکمیت شرکتی این صندوق‌ها داشته و منجر به آسیب‌های فراوانی نیز به پایداری مالی این صندوق‌ها شده است<sup>۱</sup>، با توجه به این که دولت صرفاً نقش کارگزار<sup>۲</sup> را دارد، نمی‌تواند مستمسکی برای ادعای مالکیت

<sup>۱</sup> برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک به:

قاسمی، مجتبی و جوهری، حسن (۱۴۰۲). بربادرفته: نقدی بر حاکمیت شرکتی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری. فصلنامه پژوهش‌های حقوق عمومی.



## References

- [1] Barr, N. & Diamond, P. (2006). the Economics of Pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (1). 15-39.
- [2] Blake, D. (2006). *Pension Economics*. The United States: John Wiley & sons Ltd.
- [3] Blake, D. (2006). *Pension Finance*. The United States: John Wiley & sons Ltd.
- [4] Ghasemi, M. Johari, H. (2024). Gone with the Wind: A Critique of Corporate Governance in the Social Security Organization and Civil Servants Pension Fund. *Public Law Research*. 26 (83)113-142. (In Persian).
- [5] Holzmann R., E. Palmer and D. Robalino (eds.) (2013). NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World Volume 2 - Gender, Politics and Financial Stability. World Bank: Washington DC.
- [6] Holzmann R., E. Palmer (eds.) (2006). Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes, World Bank.
- [8] Palmer, E. (2000). The Swedish Pension Reform: Framework and Issues (*World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 0012).
- [9] Ramaswamy, S. (2012). The Sustainability of Pension Schemes (*BIS Working Paper*, No 368).