

## ماهیت‌شناسی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی ایران

دکتر علی اکبر معصومی<sup>۱</sup>

### چکیده

در نظام تأمین اجتماعی ایران در خصوص ماهیت قانونی برخی صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌های اجرایی از نظر دولتی، خصوصی یا مؤسسه عمومی غیر دولتی بودن ابهام وجود دارد. تشخیص ماهیت قانونی صندوق‌ها در قوانین حاکم بر صندوق، نظارت بر آن و اصلاحات ساختاری تأثیرگذار است، به طوری که این ابهام در برخی موارد به چالش حقوقی و اجرایی تبدیل می‌شود. از این رو، مقاله کنونی با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتابخانه‌ای به بررسی ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی ایران پرداخته است.

یافته‌های این مقاله دلالت بر آن دارد که ابهام در ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی از یک سو به سکوت قوانین و مقررات بازمی‌گردد و از دیگر سو به تعدد قوانین و مقررات مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی و قواعد متفاوت آن‌ها در خصوص موضوع مربوط است. با توجه به وضعیت موجود و در راستای رفع ابهام ماهیت قانونی ضرورت دارد که اساس نامه صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی اصلاح شود. همانا شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی بر اساس ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، اختیار اصلاح اساس نامه همه صندوق‌های بازنشستگی را دارد. در این میان، صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری به منظور تعیین ماهیت قانونی (همانند تعیین ماهیت قانونی صندوق بازنشستگی فولاد از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) نیز می‌تواند راه‌گشا باشد.

**واژگان کلیدی:** مؤسسه دولتی، مؤسسه عمومی غیر دولتی، مؤسسه خصوصی، صندوق بازنشستگی، اساس نامه.

## مقدمه

در حال حاضر، صندوق‌های بازنشستگی متعددی در ایران فعالیت دارند که بیش‌تر آن‌ها صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی هستند. در نظام حقوقی ایران به موجب ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی)، «کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

در حال حاضر، در میان دستگاه‌های اجرایی کشور، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات، صندوق بازنشستگی، وظیفه و از کارافتادگی کارکنان بانک‌ها، صندوق بازنشستگی بانک مرکزی، صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت، مؤسسه صندوق بازنشستگی، ذخیره و رفاه «هما»، صندوق بازنشستگی فولاد ایران، مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران، صندوق بازنشستگی مستخدمین بیمه مرکزی ایران، صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران، صندوق بازنشستگی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتی‌رانی، سازمان بازنشستگی شهرداری تهران، صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز، جزو صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به شمار می‌آیند (در مقابل، صندوق‌های بازنشستگی عمومی شامل سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر که به دستگاه، نهاد یا صنف خاصی اختصاص ندارند).

یکی از مسائل بحث‌برانگیز در مورد صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی دستگاه‌های اجرایی که در دهه اخیر در مجامع علمی و مراجع رسمی ایران مطرح شده، ماهیت قانونی برخی از این صندوق‌هاست؛ به طوری که این موضوع، زمینه‌ساز تدوین لایحه قانونی از سوی دولت در راستای تعیین ماهیت قانونی برخی صندوق‌ها گردیده و در نظام قضایی ایران موجب مطرح شدن این موضوع در هیئت تخصصی اداری و استخدامی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و نیز اظهار نظر کارشناسی برخی مراکز پژوهشی رسمی کشور در مورد این مسئله شده است.

با توجه به اهمیت تشخیص ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی دستگاه‌های اجرایی از منظر نظام‌های تقنینی و قضایی و آثار حقوقی که این موضوع به دنبال دارد، مقاله کنونی با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و بر مبنای مطالعات کتاب‌خانه‌ای به ماهیت‌شناسی صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی ایران خواهد پرداخت. در این راستا، در گفتار نخست در مورد آثار حقوقی تشخیص ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی توضیح داده می‌شود. پس از آن، در گفتار دوم، ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی بررسی خواهد شد. در نهایت، در گفتار سوم، ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به بانک‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی شرح داده می‌شود.

## گفتار نخست. آثار حقوقی تشخیص ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی

تشخیص ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی از جهت دولتی یا غیر دولتی بودن دارای آثار حقوقی متعددی است و بر مسائلی چون قوانین حاکم بر صندوق، نظارت بر صندوق و اصلاح ساختاری نظام بیمه‌های اجتماعی اثر می‌گذارد. در این گفتار، در مورد این سه موضوع توضیح داده می‌شود.

### الف. قوانین حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی

نخستین و مهم‌ترین فایده تشخیص ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی به تعیین قواعد حاکم بر آن‌ها باز می‌گردد؛ زیرا ماهیت حقوقی صندوق‌ها از نظر قوانین حاکم بر آن‌ها در زمان شکل‌گیری، فعالیت و اداره این نهادها مؤثر است. در واقع، اگر صندوق به موجب قوانین و مقررات از نوع دولتی یا غیر دولتی باشد، نظام حقوقی حاکم بر آن تا حد زیادی متفاوت است؛ چون در حال حاضر، در نظام حقوقی ایران، مؤسسه‌ها و وزارت‌خانه‌های دولتی، تابع قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) و قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی) و مؤسسه‌های خصوصی، تابع قانون تجارت هستند. برخی سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و نهادها (مانند سازمان تأمین اجتماعی، بانک مرکزی و نهادهای انقلابی) نیز تابع قوانین خاص خودند. بر این اساس، صندوق‌های بازنشستگی دولتی تحت شمول قانون بخش دولتی و صندوق‌های بازنشستگی غیر دولتی، حسب مورد، تابع قوانین بخش خصوصی یا قوانین حاکم بر مؤسسات عمومی غیر دولتی خواهند بود.<sup>۱</sup>

۱. اسکندری، حمید و همکاران، مطالعه سازوکار صندوق‌های بازنشستگی اختیاری، تهران: بورس اوراق بهادار تهران (مدیریت

علاوه بر تأثیر ماهیت قانونی صندوق های بر قوانین ماهوی حاکم بر آن ها، این موضوع در شمول یافتن یا نیافتن قوانین شکلی بر آن ها نیز اثرگذار است. برای مثال، اگر صندوق بازنشستگی ماهیت دولتی داشته باشد، رسیدگی به دعاوی بیمه شدگان علیه صندوق مشمول ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری است و در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. اگر صندوق بازنشستگی ماهیت خصوصی داشته باشد، شعب دیوان عدالت اداری بر اساس اصل صلاحیت عام مراجع قضایی دادگستری، قرار عدم صلاحیت به صلاحیت و شایستگی دادگاه های عمومی دادگستری صادر می کنند.

### ب. نظارت بر صندوق های بازنشستگی

ماهیت صندوق های بازنشستگی از نظر دولتی یا غیر دولتی بودن در نظارت بر آن ها نیز مؤثر است؛ زیرا به طور کلی، در نظام های حقوقی بر نهادهای دولتی نسبت به مؤسسه های عمومی غیر دولتی و مؤسسه های خصوصی، نظارت های سخت گیرانه تر و شدیدتری اعمال می شود. در واقع، در حالی که در مورد اشخاص حقوق خصوصی، اصل آزادی عمل وجود دارد و در مورد مؤسسات عمومی غیر دولتی بر اصل استقلال از دولت تأکید می شود، در مورد دستگاه های دولتی، نظارت های قضایی، مالی و بودجه ای همواره اعمال می شود.<sup>۱</sup>

در نظام حقوقی ایران نیز چنین تفاوت هایی با توجه به ماهیت مؤسسه قابل مشاهده است. در حالی که مؤسسه های خصوصی عمدتاً از شمول نظارت های مالی و بودجه ای دولت و نیز نظارت قضایی خارج هستند، نهادهای نظارتی رسمی کشور هم چون سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و دیوان محاسبات کشور بر مؤسسه های دولتی نظارت مستمر دارند. به همین دلیل، اگر یک صندوق بازنشستگی جزو مؤسسه های دولتی محسوب شود، هر سه نهاد یادشده صلاحیت نظارت بر آن را خواهند داشت، اما اگر در زمره نهادهای عمومی غیر دولتی باشد، ممکن است وضع نظارت بر آن تا حدی متفاوت شود؛ زیرا دیوان محاسبات بر همه نهادهای عمومی غیر دولتی، نظارت بودجه ای ندارد. همانا طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون دیوان محاسبات (مصوب ۱۳۶۱)، این نهاد نظارتی تنها بر نهادهایی نظارت دارد که به

تحقیق و توسعه)، چاپ نخست، ۱۳۹۴، ص ۱۲.

1. R. Mason, Joseph, *Overview and Structure of Financial Supervision and Regulation in the US, European Union*, 2015, p. 9.

نحوی از انجا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند؛ حال آن‌که برخی از مؤسسه‌های عمومی غیر دولتی مانند سازمان تأمین اجتماعی یا شهرداری‌ها، ردیف بودجه‌ای در بودجه‌های سالانه کشور ندارند. از این رو، نظارت دیوان محاسبات فقط به بررسی عملکرد صندوق‌هایی محدود است که در بودجه کل کشور سهم دارند.<sup>۱</sup>

### ج. اصلاحات ساختاری

یکی از مهم‌ترین آثار حقوقی شناخت ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی در اصلاح ساختاری صندوق‌های بازنشستگی از طریق وحدت صندوق‌ها (اعم از ادغام یا تجمیع) پدیدار می‌شود؛ موضوعی که در دهه‌های گذشته از سوی بانک جهانی به عنوان یکی از سازوکارهای تعدیل چالش‌های صندوق‌های بازنشستگی مطرح شده<sup>۲</sup> و در عمل نیز نمونه‌هایی از آن در ایران به وقوع پیوسته است.<sup>۳</sup> بررسی‌ها نشان می‌دهد که اگر همه صندوق‌ها از لحاظ ماهیت قانونی یکسان باشند، مانند زمانی که همگی جزو نهادهای دولتی باشند، ادغام یا تجمیع آن‌ها آسان‌تر از مواردی خواهد بود که برخی از آن‌ها نهاد دولتی و برخی دیگر، نهادهای غیر دولتی (اعم از مؤسسه‌های عمومی غیر دولتی یا خصوصی) هستند. ادغام نهادهای دولتی در یکدیگر در راستای چابک‌سازی یا کوچک‌سازی دولت در قوانین کنونی تجویز شده<sup>۴</sup> و در برخی موارد، حتی به موجب مصوبه شورای عالی اداری نیز امکان‌پذیر است،<sup>۵</sup> ولی ادغام یا تجمیع صندوق‌های بازنشستگی با ماهیت متفاوت در یکدیگر به دلیل تبعیت از قوانین متفاوت، پیچیدگی‌های زیادی دارد.

۱. رستمی، ولی و مجتبی حسینی پور، «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه حقوق، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۸، صص ۲۰۷-۲۰۸.

2. World Bank, The Pension System in Iran: Challenges and Opportunities (Report No. 25174-IR), 2003, p. 76.

۳. معصومی، علی‌اکبر و دیگران، «امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست و دوم، شماره ۶۸، پاییز ۱۳۹۹، صص ۱۳۹-۱۴۰.

۴. بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با موضوع «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور»، بند ۵ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۱۰۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۲).

۵. به موجب ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، دو مورد از وظایف و اختیارات شورای عالی اداری عبارتند از: «اصل اح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آن‌ها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است» (بند ۱) و «بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه» (بند ۵).

تجربه نشان داده است که در نظام تأمین اجتماعی ایران، یکی از دلایل اصلی ناکامی برخی موارد اصلاحات ساختاری ادغام یا تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، ابهام یا تفاوت در ماهیت قانونی صندوق‌های موضوع ادغام یا تجمیع است.<sup>۱</sup> برای مثال، در سال ۱۳۸۸، زمانی که به موجب تصمیم شورای عالی اداری، موضوع ادغام صندوق بازنشستگی نفت در سازمان تأمین اجتماعی، مقرر شد، مدیران این صندوق همانند برخی کارشناسان با این توجیه که ماهیت قانونی آن با ماهیت قانونی سازمان تأمین اجتماعی متفاوت است، ادغام آن‌ها را ناممکن دانستند.<sup>۲</sup> در سال‌های اخیر نیز تفاوت در ماهیت قانونی صندوق‌ها، یکی از دلایل مخالفان ادغام صندوق بازنشستگی هما با صندوق بازنشستگی کشوری (پیش‌بینی شده در بند «ح» تبصره ۱۷ قانون بودجه سال ۱۴۰۱) بوده است.<sup>۳</sup> به همین دلیل، می‌توان گفت امکان‌سنجی ادغام یا تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در درجه نخست در گرو دانستن ماهیت قانونی هر یک از صندوق‌هاست.

## گفتار دوم. ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی وابسته به وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی

در نظام تأمین اجتماعی ایران، برخی وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی و نیز چند شرکت دولتی، صندوق بازنشستگی اختصاصی دارند که عضویت در آن‌ها به کارکنان آن وزارت‌خانه، سازمان یا شرکت اختصاص دارد. چون در خصوص ماهیت برخی از این صندوق‌ها ابهام وجود دارد، در این گفتار، ماهیت صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی هر یک از آن‌ها بررسی می‌شود.

### الف. صندوق‌های بازنشستگی وابسته به وزارت‌خانه‌ها

در میان وزارت‌خانه‌های موجود، سه وزارت‌خانه دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت نفت و وزارت اطلاعات، صندوق بازنشستگی اختصاصی دارند. این صندوق‌ها به ترتیب عبارتند از: سازمان تأمین

۱. معصومی و دیگران، پیشین، صص ۸۷-۸۸.

۲. نک: «شورای عالی اداری در راستای اجرای قانون خدمات کشوری، الحاق صندوق بازنشستگی وزارت نفت به تأمین اجتماعی را تصویب کرد»، ۱۳۸۸، پایگاه اینترنتی شرکت نفت لاوان: [www.lorc.ir](http://www.lorc.ir)، (۲۰۲۴/۰۵/۱۲).

۳. نک: «مؤسسه صندوق بازنشستگی هما را به صندوق بازنشستگی کشور واگذار نکنید»، روزنامه توسعه ایران، شماره ۱۰۵۷، ۱۴۰۱/۲/۶، ص ۸.

اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی، پس انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت و صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات.

## ۱. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح

این صندوق به موجب ماده ۱۷۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور (۱۳۷۹) با ادغام سازمان‌های بیمه و بازنشستگی ارتش، سپاه و نیروی انتظامی در سال ۱۳۸۲ ایجاد شده و به موجب اساس نامه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۸۸ هیئت وزیران)، وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح است.<sup>۲</sup> مشمولان خدمات این صندوق عبارتند از: کارکنان نیروهای مسلح (ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن‌ها اعم از پایور، پیمانی، وظیفه و بسیجی ویژه.<sup>۳</sup>

در خصوص ماهیت حقوقی این صندوق بازنشستگی، ابهام وجود دارد. در راستای رفع این ابهام، دولت در سال ۱۳۸۹، لایحه‌ای با عنوان «لایحه الحاق سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی» تدوین کرد، اما این لایحه تاکنون به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و از آن زمان تاکنون هم چنان مسکوت مانده است.

دولت تلاش کرد این صندوق را جزو مؤسسات عمومی غیر دولتی قرار دهد، اما به نظر می‌رسد وضعیت آن با ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (که به تعریف مؤسسه عمومی غیر دولتی پرداخته است) کاملاً منطبق نباشد؛<sup>۴</sup> چون در میان معیارهای چهارگانه مؤسسه عمومی غیر دولتی

---

۱. ماده ۱۷۴ این قانون مقرر می‌داشت: «پس از کسب مجوز از فرماندهی معظم کل قوا به منظور ایجاد انسجام در نظام تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صرفه جویی در هزینه‌های جاری، از ادغام سازمان بیمه و بازنشستگی ارتش جمهوری اسلامی ایران و سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ایجاد می‌شود».

۲. استوارسنگری، کوروش، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۰، ص ۷۷.

۳. ماده ۳ اساس نامه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۸۸ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی).

۴. این ماده بیان می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی

بودن (یعنی ایجاد به موجب قانون، استقلال حقوقی، ارائه خدمات عمومی، برخورداری از بودجه غیر دولتی به میزان بیش از پنجاه درصد)، معیارهای نخست، دوم و سوم موجود است،<sup>۱</sup> اما معیار چهارم محقق نشده است. صرف نظر از حق بیمه سهم کارفرمایی که دولت (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) به این صندوق می‌پردازد،<sup>۲</sup> آمارهای موجود بیانگر وابستگی شدید این صندوق به بودجه دولت است؛ به طوری که در حال حاضر، بیش از پنجاه درصد بودجه آن از سوی منابع دولتی تأمین می‌شود.<sup>۳</sup> این موضوع موجب شده است برخی حقوق دانان در خصوص وابستگی این صندوق به دولت بیان دارند: «صندوق نیروهای مسلح وابسته به دولت بوده و تعهدات این صندوق در مقابل کارکنان نیروهای مسلح در عداد تعهدات مستقیم دولت است و دولت به منظور تأمین وجوه لازم برای آن باید اعتبارات لازم را پیش‌بینی کند و تخصیص دهد و در عمل، هر سال چنین کاری می‌کند. به همین دلیل، این صندوق، صندوق غیر مستقل دولتی محسوب می‌شود».<sup>۴</sup> در مقابل، وضعیت این صندوق با معیارهای مندرج در ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری انطباق بیش‌تری دارد و آن را می‌توان مؤسسه دولتی دانست. این ماده بیان می‌دارد: «مؤسسه دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد».

سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز به موجب قانون ایجاد شده و دارای استقلال حقوقی بوده<sup>۵</sup> و عهده‌دار تحقق بیمه اجتماعی به عنوان مهم‌ترین حوزه تأمین اجتماعی (که طبق بند ب

---

است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

۱. مجوز قانونی ایجاد این صندوق، ماده ۱۷۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹) است.

۲. در این صندوق، حق بیمه سهم بیمه‌شده ۹ درصد و سهم کارفرما ۱۳/۵ درصد است (به نقل از: امید، رضا و مونا خورشیدی، بیمه‌های اجتماعی، ضرورت توسعه فراگیر؛ آشنایی با سازمان تأمین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها، تهران: مؤسسه عالی پژوهش و تأمین اجتماعی، چاپ نخست، ۱۳۹۵، ص ۳۳).

۳. به نقل از: پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: (۲۰۲۴/۰۳/۱۴)، [www.rc.majlis.ir/fa](http://www.rc.majlis.ir/fa).

۴. نصیری، مرتضی، «اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی»، فصل‌نامه تأمین اجتماعی، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۰، صص ۳۸-۳۹.

۵. ماده ۳ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۸۸ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی) بیان

ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری جزو امور حاکمیتی در زمره وظایف دولت است).  
به نظر می‌رسد نظام قضایی ایران نیز در خصوص ماهیت قانونی این صندوق چنین رویکردی دارد؛  
به طوری که شعب دیوان عدالت اداری در دعاوی علیه این صندوق، آن را جزو مؤسسات عمومی  
غیر دولتی ندانسته‌اند، بلکه در چنین دعوایی، صلاحیت خود را پذیرفته و به آن رسیدگی کرده و  
حکم داده‌اند.<sup>۱</sup>

## ۲. صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت

این صندوق بازنشستگی که در سال ۱۳۲۶ ایجاد شده است، کارمندان صنعت نفت را تحت پوشش  
قرار می‌دهد. در خصوص ماهیت این صندوق بازنشستگی همواره اختلاف نظر وجود دارد؛ به طوری  
که از ماهیت آن چندین مرتبه در هیئت تخصصی اداری و استخدامی و نیز هیئت عمومی دیوان  
عدالت اداری بحث شده است.

در خصوص ماهیت این صندوق، سه دیدگاه مطرح است. دیدگاه نخست که از سوی کارشناسان  
حقوقی و مدیران وزارت نفت مطرح شده است، این صندوق را دارای ماهیت خصوصی می‌داند.  
مهم‌ترین استدلال‌های طرفداران این دیدگاه چنین است:

۱. وضعیت صندوق به گونه‌ای است که نه با شاخص‌های مؤسسه دولتی انطباق دارد و نه با  
شاخص‌های مؤسسه عمومی غیر دولتی؛ زیرا در حالی که ایجاد مؤسسه‌های یادشده باید به  
موجب قانون باشد، این صندوق به موجب قانون ایجاد نشده است.

۲. اموال و دارایی‌های صندوق چنان‌که در ماده ۵ اساس‌نامه آن بیان شده است، متعلق به جامعه  
بیمه‌شدگان است و جزو اموال دولت به شمار نمی‌آید.<sup>۲</sup>

دیدگاه دیگری که در این زمینه وجود دارد، این صندوق را به چند دلیل، مصداق دستگاه‌های  
موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (یعنی مؤسسه عمومی غیر دولتی) می‌داند:

---

می‌دارد که سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است.

۱. نک: رأی وحدت رویه شماره ۳۵۵ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. به نقل از: پایگاه اینترنتی صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت: [www.ojpf.ir/news](http://www.ojpf.ir/news)، (۱۲/۰۵/۲۰۲۴).

**نخست** آن که استقلال حقوقی این صندوق به صراحت در ماده ۵ اساس نامه این صندوق شناسایی شده است.

**دوم** آن که علاوه بر پیش بینی تشکیل صندوق بازنشستگی نفت در قوانین اساس نامه شرکت ملی نفت و قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، زمانی که هیئت وزیران، اساس نامه سازمانی را به تصویب برساند، مأذون از طرف مجلس بوده و در حکم تصویب از سوی مجلس است.

**سوم** آن که در خصوص بودجه، اموال صندوق جزو اموال عمومی است، اما بودجه آن، بودجه دولتی محسوب نمی شود. در نتیجه، معیار بودجه ای نیز وجود دارد.

**چهارم** آن که صندوق، عهده دار انجام وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.<sup>۱</sup>

این دیدگاه از سوی برخی شعب دیوان عدالت اداری نیز پذیرفته شده است؛ به طوری که در دعوای علیه صندوق بازنشستگی نفت، با این استدلال که این صندوق بازنشستگی بر پایه اساس نامه آن دارای شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل است و اموال و دارایی های آن متعلق به جامعه بیمه شدگان است، ماهیت آن را غیر دولتی دانسته و قرار عدم صلاحیت صادر کرده اند.<sup>۲</sup>

در نهایت، دیدگاه سوم، قائل به دولتی بودن این صندوق است و این صندوق را دارای اوصاف مؤسسه دولتی (موضوع ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری) می داند. این دیدگاه از سوی بسیاری از شعب دیوان عدالت اداری نیز پذیرفته شده است؛ به طوری که در دعوای علیه صندوق بازنشستگی نفت، صلاحیت خود را پذیرفته و رأی داده اند.<sup>۳</sup>

به نظر می رسد در میان دیدگاه های سه گانه، برخی استدلال های بیان شده از سوی طرفداران دیدگاه های نخست و دوم ایراد دارد و دیدگاه سوم به چند دلیل با موازین حقوقی سازگارتر باشد: ۱. در مورد این که ایجاد صندوق بازنشستگی نفت به موجب قانون نبوده است، باید گفت اگرچه تأسیس این صندوق به موجب قانون نبوده و این صندوق در سال ۱۳۲۶ به موجب مصوبه مرجع

۱. پژوهشگاه قوه قضاییه، «ماهیت حقوقی صندوق های بازنشستگی، پس انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت»، پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضایی، ۱۴۰۱، صص ۱۸-۱۹.

۲. دادنامه شماره ۹۷۸۰، مورخ ۱۴۰۰/۹/۸ شعبه ۲۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

۳. دادنامه شماره ۷۶۸۹۲۲۳، مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۲ شعبه ۳۶ بدوی دیوان عدالت اداری.

صلاحیت‌دار در وزارت نفت ایجاد شده است، اما موجودیت آن در قوانین بعدی از جمله قانون اساسی نامه شرکت ملی نفت ایران (مصوب ۱۳۳۹ با اصلاحات بعدی) و قانون اساسی نامه صندوق بازنشستگی نفت (مصوب ۱۳۵۶ با اصلاحات بعدی) شناسایی شده است.

۲. در مورد تعلق اموال صندوق بازنشستگی نفت به جامعه بیمه‌شدگان و استقلال این صندوق باید گفت در نظام حقوقی ایران، این دو وصف را نمی‌توان معیاری برای تشخیص ماهیت قانونی یک صندوق دانست؛ زیرا از یک سو، بند «د» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های همه صندوق‌های بازنشستگی را در حکم اموال عمومی و تحت مالکیت مشاع جامعه بیمه‌شدگان می‌داند. از دیگر سو، به موجب بند «ل» ماده ۶ این قانون، همه صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای نظام دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری هستند و اساس نامه همه صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران (از جمله صندوق‌های بازنشستگی دولتی) نیز بر استقلال آن‌ها تأکید دارند.<sup>۱</sup> در نتیجه، تعلق اموال صندوق به جامعه بیمه‌شدگان و استقلال صندوق به صندوق بازنشستگی خاصی اختصاص ندارد تا مبنایی برای تفکیک ماهیت یک صندوق از دیگر صندوق‌ها باشد.

۳. در خصوص معیار بودجه‌ای، برخلاف دیدگاه گروه دوم که بودجه صندوق را بودجه دولتی نمی‌داند، باید گفت بخشی از منابع مالی این صندوق از سوی دولت در قالب حق بیمه سهم کارفرمایی تأمین می‌شود.<sup>۲</sup> امروزه حق بیمه از یک سو، مهم‌ترین منبع درآمدی صندوق‌های بازنشستگی است<sup>۳</sup> و از دیگر سو، حق بیمه‌ای که دستگاه دولتی به عنوان سهم کارفرمایی به صندوق بازنشستگی می‌پردازد، جزو بودجه عمومی دولت است. این موضوع از برخی قوانین نیز قابل استنباط است. برای مثال، قانون برنامه پنجم توسعه کشور (مصوب ۱۳۸۹) بر «کاهش وابستگی این صندوق‌ها به

۱. برای مثال، اساس نامه صندوق بازنشستگی کشوری (مصوب ۱۳۸۷ هیئت وزیران) بیان می‌دارد: «صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌باشد».

در حال حاضر، حق بیمه سهم بیمه‌شده این صندوق، ۶ درصد و شرکت نفت به عنوان کارفرما، ۱۹ درصد (در مجموع، ۲۵ درصد) است.

۳. رستمی، مرتضی، الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۷، ص ۳۸.

کمک از محل بودجه عمومی دولت به استثنای سهم قانونی دولت در حق بیمه» تأکید کرده است.<sup>۱</sup> در واقع، بر اساس قواعد و اصول فقه، مستثنی و مستثنی منه باید از یک جنس باشند. قانون‌گذار هم حق بیمه سهم کارفرمایی دولت را از جنس بودجه عمومی دولت دانسته و آن را از بودجه عمومی دولت مستثنی کرده است.

علاوه بر این، میزان استفاده از بودجه دولت را نمی‌توان معیاری برای دولتی بودن یک سازمان یا صندوق دانست؛ زیرا صرف نظر از این‌که قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف «مؤسسه دولتی» (برخلاف مؤسسه عمومی غیر دولتی)، استفاده از بودجه دولت را معیار قرار نداده، در نظام حقوقی ایران، در قوانین و مقررات موجود، میزان استفاده از بودجه دولتی به صراحت جزو معیارهای دولتی بودن قرار نگرفته است.

۴. نظام حقوقی حاکم بر مدیریت صندوق بازنشستگی نفت به گونه‌ای است که وزنه را به سمت دولتی بودن آن سنگین‌تر می‌کند؛ زیرا به موجب اساس‌نامه این صندوق، اعضای هیئت امنای آن تقریباً همه دولتی هستند و اعضای هیئت رئیسه (به عنوان رکن اجرایی صندوق) باید از بین کارکنان یا بازنشستگان صنعت نفت انتخاب شوند که مستخدم دولت به شمار می‌آیند. علاوه بر این، همه مصوبات هیئت رئیسه باید به تأیید وزیر نفت برسد تا لازم‌الاجرا باشد.<sup>۲</sup>

صرف نظر از این‌که این میزان از حضور مؤثر و دخالت مقامات دولتی در هیچ یک از صندوق‌های بازنشستگی غیر دولتی ایران مشاهده نمی‌شود، با استنباط از برخی قوانین موجود می‌توان گفت قانون‌گذار در برخی موارد، میزان دخالت دولت در انتصاب مدیران را معیار دولتی بودن قرار داده است. برای مثال، تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶) در مورد صندوق توسعه ملی بیان می‌دارد: «بنگاه‌های اقتصادی که صرف نظر از نوع مالکیت، بیش از بیست درصد اعضای هیئت مدیره آن‌ها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند، از نظر این ماده، دولتی محسوب می‌گردند و پرداخت از منابع صندوق به آن‌ها ممنوع است».

۱. بند ۱ قسمت الف ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (مصوب ۱۳۸۹).

۲. مواد ۸ و تبصره ماده ۱۵ اساس‌نامه صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت (مصوب ۱۳۹۸ هیئت وزیران).

هیئت ریسه صندوق بازنشستگی نفت همانند هیئت مدیره در بنگاه‌های اقتصادی، رکن اجرایی صندوق است و به موجب اساس‌نامه این صندوق، همه اعضای آن (بیش از بیست درصد اعضای هیئت ریسه که در حکم هیئت مدیره صندوق است)، توسط وزیر نفت منصوب می‌شوند.<sup>۱</sup> پس این صندوق بازنشستگی را بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور باید دولتی دانست.

به نظر می‌رسد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به پذیرش این دیدگاه گرایش دارد؛ زیرا در یکی از آرا (در رد ادعای کارشناسان صندوق بازنشستگی نفت مبنی بر غیر دولتی بودن این صندوق) اعلام داشته است: «ماهیت اداره صندوق بازنشستگی نفت، برگرفته از ماهیت شرکت ملی نفت است...».<sup>۲</sup> در نتیجه، همانند شرکت ملی نفت که یک شرکت دولتی است، یک صندوق دولتی به شمار می‌آید.

### ۳. صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات

این صندوق که بر اساس ماده ۸۷ «قانون استخدامی وزارت اطلاعات» (مصوب ۱۳۷۴) ایجاد شده است، توسط وزارت اطلاعات اداره می‌شود و کارکنان این وزارت‌خانه را پوشش می‌دهد. در این صندوق، حق بیمه سهم مستخدم، ۱۰ درصد و سهم وزارت‌خانه به عنوان کارفرما، ۱۵ درصد (در مجموع، ۳۵ درصد) است.<sup>۳</sup> به موجب ماده ۲ اساس‌نامه صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات (مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران)، «صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به وزارت می‌باشد و کلیه وجوه مربوط به کسور بازنشستگی (اعم از سهم کارمند و کارفرما و وجوه موضوع بخش چهارم قانون) و درآمدهای حاصل و کلیه اموال و دارایی‌ها در آن تمرکز می‌یابد».

با توجه به این اوصاف، ماهیت قانونی این صندوق با مؤسسه دولتی منطبق است؛ زیرا این صندوق به موجب قانون ایجاد شده و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایفی را انجام می‌دهد که وزارت اطلاعات در برابر کارکنان خود (در زمینه بازنشستگی) دارد.

۱. ماده ۱۱ اساس‌نامه این صندوق مقرر می‌دارد: «کلیه اعضای هیئت ریسه از بین کارکنان و بازنشستگان صنعت نفت و در صورت لزوم، متخصصین خارج از صنعت نفت توسط هیئت امنای انتخاب و با حکم وزیر نفت منصوب می‌شوند».

۲. دادنامه شماره ۱۰۲۵، مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. مواد ۳۸ و ۴۰ «قانون استخدامی وزارت اطلاعات» (مصوب ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی).

## ب. صندوق‌های بازنشستگی وابسته به سازمان‌های دولتی

در نظام تأمین اجتماعی ایران، چند صندوق، وابسته به سازمان‌های دولتی هستند. این صندوق‌ها که در این قسمت در مورد ماهیت قانونی هر یک از آن‌ها به تفکیک توضیح داده می‌شود، به ترتیب عبارتند از: صندوق بازنشستگی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتی‌رانی و صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز.

### ۱. صندوق بازنشستگی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران

این صندوق از بدو تأسیس (در سال ۱۳۳۷) به صورت یک حساب بانکی بوده و سپس در سال ۱۳۶۱ به صندوق بازنشستگی تغییر یافته است. هدف از تأسیس این صندوق، تأمین و پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه کارکنان رسمی سازمان (در تهران و دیگر استان‌ها) است. این صندوق تحت مدیریت و نظارت مجمع عمومی سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران است. هم‌چنین سهم کارمند از کسور حق بیمه، ۸ درصد و سهم سازمان، دو برابر سهم کارمند (یعنی ۱۶ درصد) است.<sup>۱</sup>

به موجب اساس‌نامه صندوق بازنشستگی صدا و سیما، صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل است. در هیچ یک از قوانین و مقررات موجود به ماهیت این صندوق اشاره نشده است. با این حال، چون وضعیت این صندوق از نظر منشأ پیدایش، استقلال مالی نسبت به بودجه دولت و نیز ارائه خدمت عمومی بیمه اجتماعی با ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری منطبق است، به نظر می‌رسد باید آن را جزو مؤسسه‌های عمومی غیر دولتی محسوب کرد.

### ۲. صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتی‌رانی

این صندوق که مبنای قانونی تشکیل و فعالیت آن، آیین‌نامه استخدامی سازمان بنادر و کشتی‌رانی (مصوب ۱۳۴۹) و اساس‌نامه (مصوب ۱۳۵۴ شورای عالی سازمان بنادر و کشتی‌رانی) است، زیر نظر شورای صندوق به ریاست مدیر عامل سازمان بنادر و کشتی‌رانی اداره می‌گردد.<sup>۲</sup> نرخ کسور

۱. نک: آیین‌نامه بازنشستگی در صدا و سیما، زیر نظر صندوق بازنشستگی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، تابستان ۱۳۸۷، صص ۱۳-۱۴.

۲. به نقل از: پایگاه اطلاع‌رسانی صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و دریانوردی: [www.pmo-rf.ir/](http://www.pmo-rf.ir/) (۲۰۲۴/۰۲/۱۲).

بازنشستگی در این صندوق بازنشستگی به موجب ماده ۱۲ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان (۱۳۷۹)، ۹ درصد مربوط به مستخدمان و معادل یک برابر و نیم آن (یعنی ۱۳/۵ درصد)، سهم سازمان به عنوان کارفرماست.

این صندوق از یک سو، دارای شخصیت حقوقی مستقل از سازمان بنادر و کشتی‌رانی است و از دیگر سو، سهم دولت در بودجه سالانه آن، تنها محدود به حق بیمه سهم کارفرمایی است که کم‌تر از پنجاه درصد است. از این رو، می‌توان آن را جزو مؤسسات عمومی غیر دولتی دانست.

### ۳. صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز

این صندوق با موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور (در مجوز ۴۱۱۸، مورخ ۱۳۵۴/۱۱/۲۶) و شورای عالی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و نیز تصویب شورای عالی تأمین اجتماعی تشکیل شد و از سال ۱۳۵۵، فعالیت خود را به منظور تحت پوشش قرار دادن کارکنان سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌ها و واحدهای تابعه این سازمان (هم‌چون ایران خودرو، سایپا و تراکتورسازی تبریز) آغاز کرد. در این صندوق، کسور بازنشستگی سهم کارکنان، ۷ درصد و کسور بازنشستگی سهم سازمان به عنوان کارفرما، ۱۴ درصد است.<sup>۱</sup>

در خصوص ماهیت این صندوق، ابهام وجود دارد؛ چون به موجب ماده ۳ اساس‌نامه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز (مصوب ۱۳۹۸ شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی)، «صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌باشد و به صورت مؤسسه غیر دولتی، طبق مقررات این اساس‌نامه و قوانین و مقررات مربوطه، تحت نظارت و راهبری کلان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اداره خواهد شد.» برخی از شعب دیوان عدالت اداری نیز با استناد به غیر دولتی بودن این صندوق، شکایات مطرح‌شده علیه آن را رد کرده‌اند. برای مثال، یکی از شعب دیوان عدالت اداری در شکایتی که علیه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز مطرح شد، چنین تصمیم گرفت: «صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز، مؤسسه‌ای است غیر دولتی که به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده، فاقد ردیف بودجه می‌باشد. از کمک و اعتبارات دولتی استفاده نمی‌نماید و توسط

۱. نک: مواد ۲ و ۳ آیین‌نامه بازنشستگی صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز (مصوب ۱۳۶۸ شورای عالی عادی صندوق با اصلاحات بعدی).

دولت اداره نمی‌گردد و وابسته یا تابع هیچ وزارت خانه‌ای نبوده و توسط وزیر وزارت خانه یا منصوبین دولتی اداره نمی‌گردد، بلکه اداره آن را شورایی متشکل از نمایندگان اعضا و مدیران شرکت های تحت پوشش، هیئت امنای منتخب شورا و رییس کل عهده دار می‌باشند و فاقد سهام یا سهام دار دولتی می‌باشد. در نهایت، با توجه به این که طرف شکایت دولتی یا وابسته به دولت نمی‌باشد، رسیدگی به موضوع مذکور، خارج از حدود و صلاحیت های قانونی دیوان عدالت اداری می‌باشد.<sup>۱</sup>

هم چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای صادر شده بیان داشت: «صندوق حمایت و بازنشستگی آینده ساز که در جهت رفاه و تأمین حقوق ایام بازنشستگی و از کارافتادگی کارکنان عضو و هم چنین تأمین رفاه و حقوق ماهانه بازماندگان آنان تشکیل شده است، کلیه دارایی های آن به هر مبلغ و به هر صورت و کیفیت متعلق به اعضای آن می‌باشد. با عنایت به مقررات مربوط به ویژه اساس نامه، صندوق در زمره واحدهای دولتی قرار ندارد».<sup>۲</sup> با این حال، در خصوص این موضوع که این صندوق در میان مؤسسات غیر دولتی از کدام نوع است (مؤسسه عمومی غیر دولتی یا مؤسسه خصوصی)، ابهام وجود دارد.

در این خصوص، برخی نویسندگان بر این عقیده اند که این صندوق، یک مؤسسه خصوصی است؛ زیرا تشکیل این صندوق به موجب قانون مصوب مجلس نبوده است. در نتیجه، نمی‌توان این نهاد را یک مؤسسه عمومی غیر دولتی (منطبق با ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) دانست، بلکه باید آن را جزو «مؤسسات خصوصی ارائه دهنده خدمات عمومی» محسوب کرد.<sup>۳</sup>

در رد این دیدگاه باید گفت در مقایسه این صندوق با برخی صندوق های بازنشستگی خصوصی مانند صندوق حمایت از وکلا و کارگشایان دادگستری مشاهده می‌شود رکن اصلی تصمیم گیرنده صندوق بازنشستگی آینده ساز طبق ماده ۸ اساس نامه، هیئت امناست که حداقل ۶ عضو از ۹ عضو آن باید دولتی باشند. این در حالی است که طبق ماده ۵ اساس نامه صندوق کانون وکلا، در میان اعضای رکن تصمیم گیرنده صندوق یعنی مجمع عمومی، از ۹ عضو، دولت، ۳ نماینده دارد که می‌توانند مستخدم هم دولت نباشند. هم چنین برخلاف این صندوق، کانون وکلا به هیچ عنوان از

۱. دادنامه شماره ۵۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۳ صادره از شعبه بیست و سوم دیوان عدالت اداری. هم چنین برای دیدن رأی مشابه نک: دادنامه شماره ۱۶۴۲، مورخ ۱۳۸۴/۹/۲۱، صادره از شعبه ششم دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۸۳۱، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. رستمی، پیشین، ص ۳۲.

بودجه دولتی، حتی در زمینه حق بیمه استفاده نمی‌کند. بنابراین، صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز دارای اوصاف متفاوتی از صندوق‌های بازنشستگی خصوصی است.

به نظر می‌رسد این صندوق را به چند دلیل باید یک مؤسسه عمومی غیر دولتی دانست:

**نخست.** ماده ۱ اساس‌نامه صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز مقرر می‌دارد: «این صندوق با استناد به ماده ۲ قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ماده ۴ قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری و از کارافتادگی و فوت (مصوب ۱۳۴۹) و بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت بهداشتی و بهزیستی (مصوب ۱۳۵۵) تشکیل شده است». به همین دلیل، نخستین وصف از اوصاف مؤسسات عمومی غیر دولتی یعنی ایجاد به موجب قانون را دارد.

**دوم.** به موجب ماده ۳ اساس‌نامه، صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل است. در نتیجه، وصف دوم از اوصاف مؤسسات عمومی غیر دولتی را نیز داراست.

**سوم.** اگرچه این صندوق از بودجه دولتی استفاده می‌کند و ماده ۱۸ اساس‌نامه صندوق و تبصره ۱ این ماده به استفاده از بودجه دولت اعم از حق بیمه و کمک دولت تصریح دارند، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌شود.

**چهارم.** همانند همه صندوق‌های بازنشستگی، عهده‌دار وظایف و خدمات بیمه اجتماعی است که جنبه عمومی دارد. بنابراین، باید این صندوق را از نوع مؤسسه عمومی غیر دولتی دانست.

علاوه بر این موارد، اصل عدم تمرکز فنی، مقتضی آن است صندوق را جزو مؤسسات عمومی غیر دولتی بدانیم؛ زیرا از منظر حقوق عمومی، نظام اداری حاکم بر صندوق‌ها، نظام عدم تمرکز فنی است، در مقابل عدم تمرکز محلی (مثل شوراهای اسلامی). عدم تمرکز فنی به معنی واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک مؤسسه برای اداره یک یا چند امر فنی و تخصصی از امور عمومی همراه با نظارت دولت است. در مورد صندوق‌های بازنشستگی چون صندوق‌های بازنشستگی ارائه‌دهنده خدمات عمومی (بیمه اجتماعی) هستند، قانون‌گذار، نظام عدم تمرکز فنی را در مورد آن‌ها تجویز کرده است. این موضوع که صندوق‌ها بر اساس اصل عدم تمرکز فنی اداره می‌شوند، از اساس‌نامه بیش‌تر صندوق‌ها به آسانی قابل فهم است؛ چون در اساس‌نامه همه صندوق‌های بازنشستگی به اعمال شاخص‌های عدم تمرکز فنی استقلال، اختیار تصمیم‌گیری صندوق و نظارت دولت اشاره شده است.

## ج. صندوق‌های بازنشستگی وابسته به شرکت‌های دولتی

در نظام حقوقی ایران، چهار شرکت دولتی دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی هستند که در این قسمت در مورد ماهیت قانونی هر یک از این صندوق‌ها توضیح داده می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۱. صندوق بازنشستگی فولاد ایران

این صندوق در سال ۱۳۵۳ بر اساس مصوبه دولت تأسیس شد و تا سال ۱۳۹۰، منابع مورد نیاز این صندوق از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تأمین می‌گردید. این صندوق، بازنشستگان شرکت‌های ذوب آهن اصفهان، فولاد خوزستان، کرمان و چند استان دیگر را پوشش می‌دهد.<sup>۲</sup> در این صندوق، حق بیمه سهم مستخدم، ۱۰ درصد و سازمان، ۲۰ درصد (در مجموع ۳۰ درصد) است.<sup>۳</sup>

در مورد ماهیت این صندوق بازنشستگی ابهام وجود داشت؛ به طوری که برخی آن را غیر دولتی و عده‌ای دیگر آن را دولتی می‌دانستند تا آن‌که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۴۶۵، مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۸ این صندوق را یک صندوق دولتی محسوب کرد.

### ۲. صندوق بازنشستگی مستخدمین بیمه مرکزی ایران

مبنای قانونی این صندوق، ماده ۹ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری (مصوب ۱۳۵۰) و آیین‌نامه استخدامی بیمه مرکزی ایران (مصوب ۱۳۵۴) است. این صندوق که تحت مدیریت شرکت بیمه مرکزی ایران قرار دارد، دارای اعضای معدودی است که همان شاغلان و بازنشستگان بیمه

---

۱. «صندوق بازنشستگی و وظیفه کارکنان هما» به عنوان صندوق اختصاصی شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران که به موجب ماده ۷ اساس‌نامه این صندوق، دارای ماهیت خصوصی بوده و در تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ به صورت مؤسسه غیر دولتی و غیر تجاری در اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی تهران به ثبت رسیده بود، به موجب بند «ح» تبصره ۱۷ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور با کلیه وظایف، اختیارات، تعهدات و دارایی‌ها به صندوق بازنشستگی کشوری منتقل گردید. در نتیجه این ادغام، در حال حاضر، شخصیت حقوقی مستقل ندارد. چون شرکت ملی صنایع مس ایران در راستای اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش خصوصی واگذار شده است و جزو شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی نیست، صندوق بازنشستگی وابسته به آن نیز از شمول بحث این مقاله خارج است.

۲. به نقل از: پایگاه اطلاع‌رسانی صندوق بازنشستگی فولاد ایران: [www.irsbfbf.ir](http://www.irsbfbf.ir) (۲۰۱۷/۰۲/۱۵).

۳. بادینی، حسن و مرتضی رستمی، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ نخست، ۱۴۰۰، ص ۸۳.

مرکزی ایران هستند. در این صندوق بازنشستگی، کسور سهم شاغلان، ۹ درصد و سهم شرکت بیمه مرکزی، ۱۸ درصد (در مجموع، ۲۷ درصد) است.<sup>۱</sup>

در قوانین و مقررات موجود، تصریحی در مورد ماهیت این صندوق وجود ندارد، اما با توجه به این که صندوق به صورت یک حساب جاری بوده و به صورت یکی از اداره‌های زیرمجموعه بیمه مرکزی ایران است، ماهیت آن، اداره دولتی وابسته به بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

### ۳. صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران

این صندوق که از سال ۱۳۱۴ تاکنون فعالیت دارد، بر اساس آیین‌نامه مصوب مجمع عمومی شرکت بیمه ایران فعالیت می‌کند و بخشی از کارکنان این شرکت را پوشش می‌دهد. بخش دیگری از کارکنان این شرکت نیز تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی هستند.<sup>۲</sup> در این صندوق، کسورات سهم مستخدم، ۹ درصد و سهم شرکت بیمه ایران به عنوان کارفرما، ۱۸ درصد (در مجموع، ۲۷ درصد) است.<sup>۳</sup>

به نظر می‌رسد صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران از نوع مؤسسه دولتی باشد؛ زیرا با آن که به موجب قانون، ایجاد شده و از استقلال حقوقی برخوردار است، به لحاظ مالی وابسته به بودجه دولت است. طبق مقررات موجود، در صورت کسری بودجه این صندوق، تأمین کسری (به طور نامحدود) بر عهده شرکت بیمه ایران خواهد بود.<sup>۴</sup> در عمل نیز این صندوق بیش از پنجاه درصد بودجه خود را به طور مستقیم از طریق شرکت بیمه ایران (و در واقع، به طور غیر مستقیم از بودجه دولت) تأمین می‌کند. علاوه بر این، سیاست‌گذاری، تصویب مقررات، ساختار اجرایی و تصمیمات اجرایی این صندوق به شدت وابسته به تصمیمات مدیرانی است که عزل و نصب آن‌ها در اختیار مقامات دولتی است.

۱. همان، ص ۸۳.

۲. نک: ماده ۹۶ آیین‌نامه استخدامی مشترک شرکت‌های بیمه و بیمه مرکزی ایران (مصوب ۱۳۶۸).

۳. استوارسنگری، پیشین، ص ۷۸.

۴. نک: ماده ۱۴۶ آیین‌نامه استخدامی مشترک شرکت‌های بیمه و بیمه مرکزی ایران (مصوب ۱۳۶۸).

## گفتار سوم. ماهیت قانونی صندوق های بازنشستگی وابسته به بانک ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

در ایران، بانک ها و برخی از مؤسسات عمومی غیر دولتی دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی هستند. با توجه به این که برخی از بانک های کشور دولتی است و مانند مؤسسات عمومی غیر دولتی جزو دستگاه های اجرایی به شمار می آیند، در این قسمت در مورد ماهیت قانونی صندوق های بازنشستگی مربوط به هر یک توضیح داده می شود.

### الف. صندوق بازنشستگی بانک ها

در ایران، دو صندوق بازنشستگی بانک مرکزی و صندوق بازنشستگی، وظیفه و از کارافتادگی کارکنان بانک ها، صندوق های اختصاصی مربوط به بانک ها هستند.

#### ۱. صندوق بازنشستگی بانک مرکزی

این صندوق به دنبال تشکیل بانک مرکزی و با انتقال تعدادی از کارکنان بانک ملی به بانک مرکزی در سال ۱۳۴۱ به وجود آمد. مرجع تصمیم گیری در مورد این صندوق، شورای پول و اعتبار است. صندوق بازنشستگی بانک مرکزی به عنوان یک حساب جاری عمل می کند و در یک اداره متمرکز است. در این صندوق، کسور حق بیمه، سهم بانک، ۱۷ درصد و سهم کارمند، ۸/۵ درصد (در مجموع، ۲۵/۵ درصد) است.<sup>۱</sup>

در مورد ماهیت قانونی صندوق بازنشستگی بانک مرکزی، تصریحی در قوانین موجود به چشم نمی خورد. این صندوق در قالب یک حساب جاری عمل می کند و شخصیت حقوقی مستقل از بانک مرکزی ندارد. در نتیجه، از نظر ماهیت قانونی باید آن را یک اداره دولتی وابسته به بانک مرکزی دانست.

#### ۲. صندوق بازنشستگی، وظیفه و از کارافتادگی کارکنان بانک ها

به موجب ماده ۱ اساس نامه این صندوق، «صندوق بازنشستگی، وظیفه، از کارافتادگی و پس انداز کارکنان بانک های ملی و ادغام شده بر اساس لایحه قانونی تشکیل و تأسیس صندوق بازنشستگی، وظیفه، از کارافتادگی و پس انداز کارکنان بانک های ملی و ادغام شده مصوب جلسه مورخ

۱. روغنی زاده، مصطفی، تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق های

یادشده، قم: صفی، چاپ نخست، ۱۳۸۴، ص ۸۸.

۱۳۵۹/۴/۲۵ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران تشکیل که از این پس، «صندوق بازنشستگی بانک‌ها» و در این اساس نامه به اختصار، «صندوق» نامیده می‌شود. این صندوق که به «صندوق مشترک بانک‌ها» نیز موسوم است، در حال حاضر، بر اساس آیین نامه استخدامی مشترک بانک‌ها (مصوب ۱۳۶۰/۶/۳ مجمع عمومی بانک‌ها)، پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، از کارافتادگان و وظیفه‌بگیران شاغلان نظام بانکی کشور اعم از مستخدمان ثابت، قراردادی و روزمزد را تا زمانی بر عهده دارد که در بانک اشتغال دارند.<sup>۱</sup> در این صندوق، حق بیمه سهم مستخدم، ۹ درصد و سهم سازمان، ۲۱ درصد (در مجموع، ۳۰ درصد) است.<sup>۲</sup>

در مورد ماهیت قانونی این صندوق، تصریحی در قوانین و مقررات وجود ندارد، اما با استنباط از ماده ۲ اساس نامه آن می‌توان گفت که صندوق دارای ماهیت خصوصی است. این ماده مقرر می‌دارد: «صندوق دارای شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل می‌باشد که طبق مفاد این اساس نامه و در موارد مسکوت، وفق قانون تجارت و اصلاحات بعدی آن اداره می‌شود.» علاوه بر این، بررسی‌ها نشان می‌دهد منابع دولتی جزو منابع مالی این صندوق نیست.<sup>۳</sup>

### ب. صندوق‌های بازنشستگی وابسته به مؤسسات عمومی غیر دولتی

در میان مؤسسات عمومی غیر دولتی، تنها مؤسسه‌ای که صندوق بازنشستگی مستقل دارد، شهرداری تهران است. این صندوق در سال ۱۳۵۳ و بر اساس تبصره ماده ۵۸ قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴) و ماده ۴۷ آیین نامه استخدامی شهرداری تهران (مصوب ۱۳۴۵ هیئت وزیران) ایجاد شد. صندوق بازنشستگی و وظیفه شهرداری تهران، کارکنان ثابت شهرداری تهران، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن را پوشش می‌دهد. البته به موجب قوانین یادشده، کارکنان شهرداری در صورت تمایل می‌توانند به جای این صندوق تحت شمول صندوق بازنشستگی کشوری یا تأمین اجتماعی باشند. در صندوق بازنشستگی و وظیفه شهرداری تهران، کسور سهم کارمند، ۷ درصد و شهرداری، ۱۴ درصد (در مجموع، ۲۱ درصد) است.<sup>۴</sup>

۱. نک: دادنامه شماره ۵۵، مورخ ۱۳۸۶/۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. امیدی و خورشیدی، پیشین، ص ۳۳.

۳. به نقل از: پایگاه اینترنتی صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها: [www.sbbiran.ir/resources-and-uses](http://www.sbbiran.ir/resources-and-uses)، (۲۰۱۷/۰۲/۱۵).

۴. نک: بازنگری و اصلاح نظام بازنشستگی شهرداری تهران با هدف خودکفایی، زیر نظر: کمیته پژوهشی امور مالی و

در خصوص ماهیت قانونی این صندوق باید گفت در قوانین و مقررات، تصریحی در این زمینه وجود ندارد، اما با استنباط از قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی (مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات بعدی) باید این صندوق را جزو مؤسسه های عمومی غیر دولتی دانست؛ زیرا این قانون مقرر می دارد: «واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آن ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) می باشند: ۱- شهرداری ها و شرکت های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری ها باشد...».

بررسی ها نشان می دهد شعب دیوان عدالت اداری در دعای علیه این صندوق با این پیش فرض که این صندوق جزو مؤسسه های عمومی غیر دولتی است، صلاحیت خود را پذیرفته و رأی داده اند.<sup>۱</sup>

### نتیجه گیری

در نظام تأمین اجتماعی ایران، برخی دستگاه های اجرایی دارای صندوق بازنشستگی اختصاصی هستند که تنها کارکنان آن دستگاه و افراد تحت تکفلشان را پوشش می دهند. در ماهیت قانونی برخی صندوق های اختصاصی از نظر دولتی، خصوصی یا مؤسسه عمومی غیر دولتی بودن ابهام وجود دارد. تشخیص ماهیت قانونی صندوق ها در قوانین حاکم بر صندوق، نظارت بر آن و اصلاحات ساختاری اثر می گذارد، به طوری که این موضوع در برخی موارد به چالش حقوقی و اجرایی تبدیل شده است.

یافته های این مقاله دلالت بر آن دارد که ابهام در ماهیت قانونی صندوق های بازنشستگی از یک سو، به سکوت قوانین و مقررات بازمی گردد و از دیگر سو، به تعدد قوانین و مقررات مرتبط با صندوق های بازنشستگی و قواعد متفاوت آن ها در خصوص موضوع مربوط است. در مواردی که در ماهیت قانونی صندوقی ابهام باشد و بر اساس قوانین و مقررات موجود، تشخیص ماهیت آن دشوار باشد، قرار دادن آن در زمره مؤسسه عمومی غیر دولتی با موازین حقوقی سازگارتر است؛ زیرا صندوق های بازنشستگی بر اساس اسناد بین المللی از جمله اسناد سازمان بین المللی کار از نظر

۱. سرمایه گذاری شهرداری تهران، ۱۳۹۲، ص ۲.

۲. دادنامه شماره ۷۶۷، مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۳ شعبه ۳۳ دیوان عدالت اداری.

مالی و اداری به عنوان نهادهای مستقل از دولت و ارائه‌دهنده خدمات عمومی تعریف شده‌اند و این شاخص‌ها با شاخص‌های مؤسسات عمومی غیر دولتی، نزدیکی بیش‌تری دارد.

شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی بر اساس ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، اختیار اصلاح اساس‌نامه همه صندوق‌های بازنشستگی را دارد. با توجه به وضعیت موجود پیشنهاد می‌شود این شورا، اساس‌نامه صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی را که ماهیت قانونی آن‌ها مبهم است، اصلاح کند. هم‌چنین موضوع ماهیت قانونی صندوق‌های بازنشستگی تاکنون بارها در شعب، هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح شده است. از این رو، پیشنهاد می‌شود در مواردی که زمینه صدور رأی وحدت رویه فراهم است، در خصوص تعیین ماهیت قانونی صندوق از طریق رأی وحدت رویه (همانند تعیین ماهیت قانونی صندوق بازنشستگی فولاد از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) اقدام گردد.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. امید، رضا و مونا خورشیدی، بیمه‌های اجتماعی، ضرورت توسعه فراگیر؛ آشنایی با سازمان تأمین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها، تهران: مؤسسه عالی پژوهش و تأمین اجتماعی، چاپ نخست، ۱۳۹۵.
۲. استوارسنگری، کوروش، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۰.
۳. اسکندری، حمید و همکاران، مطالعه سازوکار صندوق‌های بازنشستگی اختیاری، تهران: بورس اوراق بهادار تهران (مدیریت تحقیق و توسعه)، چاپ نخست، ۱۳۹۴.
۴. بادینی، حسن و مرتضی رستمی، حقوق تأمین اجتماعی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ نخست، ۱۴۰۰.
۵. رستمی، مرتضی، الگوی حقوقی شایسته صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۷.
۶. روغنی‌زاده، مصطفی، تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق‌های یادشده، قم: صفی، چاپ نخست، ۱۳۸۴.

#### ب) مقاله

۱. رستمی، ولی و مجتبی حسینی‌پور، «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی»، فصل‌نامه حقوق، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۸.
۲. معصومی، علی‌اکبر و دیگران، «امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست و دوم، شماره ۶۸، پاییز ۱۳۹۹.
۳. نصیری، مرتضی، «اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی»، فصل‌نامه تأمین اجتماعی، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۰.

#### ج) رأی

۱. دادنامه شماره ۱۰۲۵، مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۵۵، مورخ ۱۳۸۶/۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳. دادنامه شماره ۵۹۷، مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۳ صادره از شعبه بیست و سوم دیوان عدالت اداری.
۴. دادنامه شماره ۷۶۷، مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۳ شعبه ۳۳ دیوان عدالت اداری.
۵. دادنامه شماره ۷۶۸۹۲۲۳، مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۲ شعبه ۳۶ بدوی دیوان عدالت اداری.
۶. دادنامه شماره ۸۳۱، مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۷. دادنامه شماره ۹۷۸۰، مورخ ۱۴۰۰/۹/۸ شعبه ۲۸ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.
۸. دادنامه شماره ۳۵۵، مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۹. دادنامه شماره ۱۶۴۲، مورخ ۱۳۸۴/۹/۲۱ شعبه ششم دیوان عدالت اداری.
۱۰. دادنامه شماره ۲۴۶۵، مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

#### د) دیگر منابع

۱. بازنگری و اصلاح نظام بازنشستگی شهرداری تهران با هدف خودکفایی، زیر نظر: کمیته پژوهشی امور مالی و سرمایه‌گذاری شهرداری تهران، ۱۳۹۲.
۲. پژوهشگاه قوه قضاییه، «ماهیت حقوقی صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت»، تهران: پژوهشکده مطالعات حقوقی و قضایی، ۱۴۰۱.
۳. معصومی، علی‌اکبر، «امکان‌سنجی حقوقی وحدت صندوق‌های بازنشستگی در ایران»، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، ۱۳۹۶.
۴. «مؤسسه صندوق بازنشستگی هما را به صندوق بازنشستگی کشور واگذار نکنید»، روزنامه توسعه ایران، شماره ۱۰۵۷، ۱۴۰۱/۲/۶.

## 2. Latin Source

1. R. Mason, Joseph, Overview and Structure of Financial Supervision and Regulation in the US, European Union, 2015.
2. World Bank, The Pension System in Iran: Challenges and Opportunities (Report No. 25174-IR), 2003.

### ۳. ونگاه

۱. شرکت نفت لاوان: [www.lorc.ir](http://www.lorc.ir).
۲. صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و دریانوردی، [www.oipf.ir](http://www.oipf.ir).
۳. صندوق بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت: [www.oipf.ir](http://www.oipf.ir).
۴. صندوق بازنشستگی فولاد ایران: [www.irsbfi.ir](http://www.irsbfi.ir).
۵. صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها: [www.sbbiran.ir](http://www.sbbiran.ir).
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: [www.rc.majlis.ir/fa](http://www.rc.majlis.ir/fa).

## The nature of pension funds affiliated to Iran's executive bodies

AliAkbar Masoumi<sup>1</sup>

### Abstract

In Iran's social security system, there is ambiguity regarding the legal nature of some executive bodies special funds. Considering that recognizing the legal nature of funds in the laws governing the fund, its supervision and structural reforms is effective, so that this ambiguity becomes a legal and executive challenge in some cases. The current article using the method Descriptive-analytical and based on library studies, it has investigated the legal nature of pension funds affiliated to Iran's executive bodies. This article findings indicate the ambiguity in the legal nature of pension funds, on the one hand, is due to the silence of laws and regulations, and on the other hand, to the multitude of laws and regulations related to pension funds and their different rules regarding the matter is related. According to the current situation, in order to resolve the ambiguity of the legal nature, the amendment of the statutes of special pension funds with an ambiguous legal nature by the Supreme Welfare and Social Security Council, which, based on Article 17 of the Law on the Structure of the Comprehensive Welfare and Social Security System, has the authority to amend the statutes of all It has pension funds, it is necessary. Also, in the meantime, issuing a unanimous decision by the Administrative Court of Justice in order to determine the legal nature (similarly to the determination of the legal nature of the Steel Pension Fund by the General Board of the Administrative Court of Justice) can be a way forward.

**KeyWords:** government institution, non-governmental public institution, private institution, pension fund, statute

---

1. A member of the academic staff of Islamic Azad University, Ahar branch [dr.masumialiakbar@yahoo.com](mailto:dr.masumialiakbar@yahoo.com)