

تحلیل اقتصادی مقررات بازنشستگی کشوری (بخش وراثت اناث)

تهیه و تنظیم: مجتبی قاسمی

واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای
موسسه حسابرسی
صندوق بازنشستگی کشوری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

پیشگفتار

فلسفه وجودی سیستم های مستمری در سرتاسر جهان تامین آینده مصرفی افراد و یا به عبارتی هموار کردن مصرف افراد در آینده است. بنابراین قوانین مربوط به بازنشستگی و پرداخت مستمری و وظیفه نیز باید در همین جهت باشند. در صورتی که قوانین مزبور به دور از فلسفه فوق الذکر تصویب و اجراء گردند، می توانند هزینه های اقتصادی و اجتماعی به همراه داشته باشند که اولاً تاثیر نامطلوب بر جامعه داشته و ثانیاً با اعمال بار مالی مضاعف بر صندوق مستمری، مانع از اجرای وظایف ذاتی آن گردد.

در گزارش پیوست با تحلیل اقتصادی قانون و مقررات پرداخت مستمری به فرزندان اناث و همسران بازمانده در ایران تلاش شده از جنبه های مختلف اقتصادی و اجتماعی، قوانین موجود در این زمینه مورد بررسی قرار گرفته و نظرات اصلاحی ارائه گردد.

خاطر نشان می سازد مطالعات تاثیرگذاری حوزه های حقوقی و اقتصادی بر یکدیگر از سال ۱۹۶۰ در جهان آغاز و طی دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ باب تلفیقی حوزه علم اقتصاد و تعاملات حقوقی به سرعت گسترش یافته و منجر به تاسیس رشته ای مستقل در این زمینه در دانشگاههای معتبر جهان از جمله هاروارد، شیکاگو و کالیفرنیا بر کلی گردیده است.

واحد تحقیقات و مطالعات

موسسه حسابرسی

صندوق بازنشستگی کشوری

تیر ۱۳۸۸

فهرست

- بخش اول: مبانی نظری و پیشینه تاریخی** ۱
- ۱- مبانی و محتوای نگرش « حقوق و اقتصاد» ۲
- ۲- تحلیل اقتصادی قانون ۳
- ۳- فلسفه وجودی سیستمهای مستمری ۵
- ۴- تحلیل اقتصادی مقررات بازنشستگی کشوری ۷
- ۵- نگاهی به سابقه تطبیقی تغییرات مقررات پرداخت مستمری به وراثت در صندوق بازنشستگی کشوری ۷
- بخش دوم: مقررات مستمری پرداختی به فرزندان اناث (تک ورثه)** ۹
- ۱- مقدمه ۱۰
- ۱- بررسی هزینه های اقتصادی بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۴
- ۱-۱- بررسی ویژگیهای جمعیتی مشمولین این قانون ۱۴
- ۲-۱- بررسی بار مالی اجرای بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری برای فرزندان اناث (تک ورثه) ۱۸
- ۳- جمعبندی و نتیجه گیری ۲۱
- بخش سوم: مقررات مستمری پرداختی به همسران بازمانده** ۲۶
- ۱- سیستمهای مستمری و مستمری تعلق گرفته به همسران بازمانده ۲۷
- ۲- نحوه پرداخت مستمری به همسران بازمانده در صندوق بازنشستگی کشوری ۲۸
- ۲-۱- ویژگیهای سنی و مستمری پرداخت شده به همسران بازمانده ۲۸
- ۳- جمعبندی ۳۲
- بخش چهارم: دخترانی که همزمان از دومستمری استفاده می کنند** ۳۳
- ۱- فرزندان اناثی که از مستمری پدر و مادر خود همزمان استفاده میکنند ۳۴

بخش اول :

مبانی نظری و پیشینه تاریخی

۱- مبانی و محتوای نگرش « حقوق و اقتصاد »

تنظیم روابط اقتصادی درون اجزای دولت و بین دولت و فعالان اقتصادی به واسطه نظام حقوقی و در قالب قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. از سوی دیگر بیشتر قوانین (حتی در حوزه‌های سیاسی، فرهنگی و ...) پیامدهای اقتصادی مستقیم و غیرمستقیم دارند. بنابراین قانونگذاری بهینه اقتضاء می‌کند که هر قانون با آگاهی از پیامدهای اقتصادی آن و هماهنگ با پیکره مالی، تجاری، صنعتی و ... تدوین و تصویب گردد.

نقطه آغازین مطالعات مربوط به حقوق و اقتصاد به مقاله معروف کوز^۱ در سال ۱۹۶۰ تحت عنوان « مسئله هزینه اجتماعی^۲ » باز می‌گردد. دومین گام موثر در گسترش مباحث اقتصاد و حقوق توسط قاضی ریچارد پوزنر^۳ و پس از انتشار کتاب معروف « تحلیل اقتصادی حقوق^۴ » در سال ۱۹۷۳ بود. وی که چهره شناخته شده‌ای در نظام قضائی ایالات متحده بود، باب جدیدی از تلفیق دستاوردهای علم اقتصاد با نظام حقوقی را گشود. طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ پدید آمدن نیازهای واقعی در حوزه‌های تصمیمات حقوقی و سیاستگذاری‌های اقتصادی موجب شد که ادبیات این حوزه نوظهور رشد چشمگیری داشته باشد و دانشگاه‌های معتبر جهان به تاسیس رشته‌ای مستقل برای مطالعات «اقتصاد و حقوق» اقدام کنند.

در جهان امروز دیگر قانونگذاری فارغ از ملاحظات اقتصادی (عوامل اقتصادی موثر در کارایی قانون و پیامدهای اقتصادی حاصل از قانون) به رسمیت شناخته نمی‌شود. این گرایش تا حدی است که برخی

^۱ Ronald Coase

^۲ The Problem Of Social Cost

^۳ Richard Ponce

^۴ Economic Analysis Of Law

رویکردها، تامین کارایی اقتصادی را معیار بهینگی قانون معرفی کرده‌اند. بر این اساس بسیاری از معضلات قوانین و مقرراتی که پیش از این غیر مرتبط با اقتصاد تلقی می‌شد، اکنون در معرض تحلیل و اظهار نظر کارشناسان اقتصادی قرار می‌گیرد. از سوی دیگر بسیاری از سیاست‌های اقتصادی نیز با توجه به لوازم حقوقی مورد نیاز تصویب می‌گردد.

۲- تحلیل اقتصادی قانون

یکی از فروض اساسی در علم اقتصاد این است که افراد دارای رفتار عقلایی^۵ هستند. بررسی دلالت‌های رفتار عقلایی، یک ابزار اساسی برای درک تاثیر سیستم‌های قانونی^۶ بر اقتصاد می‌باشد. در واقع تحلیل اقتصادی قانون به بررسی نتایج و پیامدهای اقتصادی قانون در دنیایی که افراد به صورت عقلایی رفتار می‌کنند، می‌پردازد. هدف از تصویب و اجرای یک قانون و یا به طور عمومی‌تر یک سیستم قانونی، برآوردن یک سری از اهداف مشخص است. رویکرد اقتصادی به سیستم‌های قانونی به دنبال پاسخ به این سوال است که آیا این اهداف برآورده شده‌اند و ضمن اینکه هزینه‌های اقتصادی ناشی از اجرا و پیگیری این قوانین به چه میزان بوده است؟ و به طور مشخص‌تر، آیا یک قانون مشخص، از کارایی اقتصادی^۷ برخوردار است؟

سیستم‌های قانونی به میزان قابل توجهی دستاورد ناخواسته شمار بسیاری از تصمیمات انفرادی بوده است که با چانه‌زنی قانونگذاران و یا تلاش قضات برای یافتن و صدور احکام عادلانه برای موارد خاص و در مقاطع زمانی مختلف به وجود آمده‌اند. در واقع شناخت تاثیرات قوانین،

^۵ Rational Behaviour

^۶ Legal Systems

^۷ Economic Efficiency

یک موضوع محوری برای درک قوانین موجود و نیز تصمیم‌گیری در مورد قوانین آتی است. فرض اساسی در تحلیل اقتصادی قانون نیز این است که افراد، عقلایی رفتار می‌کنند.

یکی دیگر از فروض اساسی در علم اقتصاد این است که افراد و عوامل اقتصادی به محرک‌ها پاسخ می‌دهند. سیستم‌های قانونی نیز با ایجاد مکانیسم‌های انگیزشی، افراد را وادار به عکس‌العمل می‌کنند. بنابراین یک نکته اساسی در تحلیل اقتصادی قوانین، بررسی ساختار مکانیسم انگیزشی ایجاد شده توسط آنها و در پی آن بررسی نتایج به دست آمده از عکس‌العمل افراد به این مکانیسم‌های انگیزشی می‌باشد.

در مواردی ممکن است تصویب و اجرای یک قانون بد، برندگان و بازندگانی داشته باشد ولی در اغلب موارد و حداقل در بلندمدت، تمام افراد یک جامعه بر اثر یک قانون بد، جزو گروه بازندگان خواهند بود.

تحلیل اقتصادی قانون از سه بخش تشکیل شده است: توضیح فلسفه وجودی یک قانون، تحلیل و پیش‌بینی تاثیر قانون، و تصمیم‌گیری در مورد تصویب قوانین آتی. تحلیل اقتصادی قانون به ما کمک می‌نماید تا نتایج حاصل از یک قانون را مشاهده کنیم، به ویژه نتایجی را که چندان نیز مشهود نیستند، این امر برای درک و ایجاد قوانین بسیار مهم و حیاتی است.

از نظر اقتصادی دو موضوع مهم وجود دارد که در مورد قوانین باید به آنها توجه کرد: اولاً تاثیر قوانین بر کارایی اقتصاد (اندازه کیک اقتصاد) و ثانیاً تاثیر آنها بر توزیع درآمد؟ (اندازه قاچ‌های کیک اقتصاد). اگر در مورد یک قانون مشخص به این نتیجه برسیم که این قانون از نظر اقتصادی کارا نبوده و یا وضعیت توزیع درآمد را در اقتصاد بدتر می‌کند، باید آن قانون را بدون تردید تغییر داد. هر چند تغییر یک قانون و یا تصویب یک قانون جدید مستلزم بررسی ساختار اقتصاد

سیاسی حاکم بر آن قانون نیز می باشد و ممکن است منتفعین این قانون از قدرت چانه زنی بالایی برخوردار باشند و بر سر راه تغییر قانون و یا تصویب یک قانون جدید موانعی ایجاد کنند.

۳- فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری

ابداع طرح‌های مستمری و بازنشستگی به اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم در کشورهای توسعه یافته باز می‌گردد. بیسمارک^۸ اولین سیستم مستمری جهان را در دهه ۱۸۸۰ در آلمان ایجاد نمود. طی قرن بیستم نیز سیستم‌های مستمری عمومی و خصوصی در بقیه کشورهای اروپایی و آمریکا ایجاد گردید. هر چند هنوز داشتن سیستم مستمری جامع برای بسیاری از کشورهای آفریقایی، آسیایی و آمریکای لاتین به صورت یک رویا باقی مانده است.

مستمری بازنشستگی جریانی از پرداخت‌هاست که از زمان بازنشستگی آغاز و تا فرا رسیدن مرگ ادامه پیدا خواهد کرد. به عبارت دیگر مستمری امنیت درآمدی را در دوران بازنشستگی فراهم می‌کند، هر چند اگر این دوران بسیار طولانی گردد. در واقع مستمری دو هدف اصلی را دنبال می‌کند: اولاً هموار کردن مصرف^۹ افراد در سیکل دوران زندگی و دوم ایجاد امنیت خاطر به ویژه در مورد نااطمینانی موجود درباره طول عمر افراد. افراد به واسطه مشارکت‌شان در طرح‌های بازنشستگی طی سالهای کاری خود، سعی در برآوردن این دو هدف دارند. علاوه بر این بخش عمومی (دولت) نیز ممکن است اهداف زیر را در ایجاد طرح‌های بازنشستگی دنبال کند: اولاً برآوردن حداقل استانداردهای زندگی برای دوران بازنشستگی افراد و ثانیاً پیگیری

^۸ Bismarck

^۹ Consumption smoothing

اهداف توزیعی^{۱۰} به واسطه این طرح‌ها و توزیع منابع مازاد در میان گروه‌هایی که به لحاظ اقتصادی آسیب پذیرتر هستند مانند خانوارهای با سرپرست زن.

به طور کلی برای تامین مالی ایجاد طرح‌های بازنشستگی دو راه قابل تصور است:

۱- دریافت حق بیمه از شاغلین کنونی و پرداخت مستقیم آن به بازنشستگان کنونی. به این نوع تامین مالی در اصطلاح سیستم غیراندوخته گذاری^{۱۱} یا سیستم PAYG^{۱۲} گفته می‌شود. ایجاد یک سیستم PAYG مستلزم وجود ارتباط بین نسلی است.

۲- سیستمی که به آن سیستم اندوخته گذاری^{۱۳} گفته می‌شود و هر نسلی از محل درآمدهای دوران کاری خود برای تامین مالی دوره بازنشستگی‌اش پس انداز می‌کند.

در هر دو نوع سیستم مزبور دو جنبه کلیدی وجود دارد: ریسک و زمان. افراد در دوران کاری خود مبالغی را به امید دریافت مستمری در دوران بازنشستگی پرداخت می‌کنند. به عبارت دقیق‌تر کارکرد اقتصادی سیستم‌های مستمری، انتقال درآمد (و بنابراین مصرف) از سال‌های دوران کاری به سال‌های بازنشستگی می‌باشد. لیکن این خطر نیز وجود دارد که پرداخت‌های مستمری از آنچه که در ابتدای امر انتظار می‌رفته است، کمتر شود. انواع مختلف طرح‌های مستمری جنبه‌های ریسکی و توزیعی متفاوتی دارند.

^{۱۰} Distributional Objectives

^{۱۱} Unfunded

^{۱۲} Pay- As- You- Go

^{۱۳} Funded system

۴- تحلیل اقتصادی مقررات بازنشستگی کشوری

همان طور که اشاره شد تحلیل اقتصادی قانون از این حیث دارای اهمیت است که مکانیسم‌های انگیزشی قوانین و تاثیر اقتصادی آن را روشن ساخته و قانونگذار را در جهت اصلاح قوانین موجود و یا تدوین قوانین کارا تر در آینده یاری خواهد بخشید. در بخش‌های بعدی به تحلیل اقتصادی برخی از مقررات بازنشستگی کشوری پرداخته و در انطباق با فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری، راهکارهایی برای اصلاح آنها پیشنهاد خواهد شد.

۵- نگاهی به سابقه تطبیقی تغییرات مقررات پرداخت

مستمری به وراثت در صندوق بازنشستگی کشوری

آنچه که در این بخش مورد بررسی قرار خواهد گرفت سیر تاریخی قانون پرداخت مستمری به همسر و فرزندان اناث می باشد. اولین بار این قانون در سال ۱۳۳۸ به عنوان ماده ۸۶ قانون استخدام کشوری به شرح ذیل به تصویب مجلس رسید :

«ماده ۸۶- وارث قانونی از لحاظ این قانون عبارتند از: فرزندان و زوج یا زوجه دائمی و مادر و پدری که در کفالت متوفی بوده اند، همچنین نوادگانی که پدرشان فوت شده و در کفالت مستخدم متوفی بوده اند با دارا بودن شرایط زیر:

الف- فرزندان و نوادگان اناث تا بیست سالگی به شرط نداشتن شوهر ولی اگر به موجب مدارک مثبت در یکی از دانشگاهها یا موسسات آموزش رسمی مشغول به تحصیل باشند و شوهر نیز نداشته باشند، حقوق وظیفه آنان در پایان بیست و پنجمین سال عمر آنان قطع خواهد شد.

ب- عیال دائمی متوفی.

ج- شوهر در صورتیکه علیل و از کارافتاده و تحت کفالت عیال متوفی خود بوده باشد.

د- فرزندان و نوادگان علیل یا ناقص العضو مستخدم متوفی که قادر به کار نباشند مادام العمر.»

پس از آن این قانون در مورد فرزندان اناث در سال ۱۳۶۳ به صورت زیر اصلاح گردید:

«حقوق وظیفه سهم فرزندان و نوادگان اناث کلیه مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و همچنین سازمانهای دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و قانون تأمین اجتماعی که طبق قوانین و مقررات مربوطه برقرار شده یا بشود با رعایت کلیه قوانین و مقررات مورد عمل به شرط نداشتن شوهر و حرفه و شغل قابل پرداخت می‌باشد»

همان طور که مشاهده می‌شود این اصلاح در جهتی است که ورثه دختر در صورت نداشتن شغل و شوهر و حرفه و تمکن مالی بدون هیچگونه قید سنی بتواند از مستمری والدین خود استفاده نماید.

پس از آن نیز در اجرای قانون اصلاح پاره ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی در سال ۱۳۷۹ عبارت دارای حرفه نیز حذف گردید.

همانطور که سیر تاریخی تطبیقی قانون پرداخت مستمری به فرزندان اناث نشان می‌دهد، این تغییرات عمدتاً در جهت آسانتر کردن برخورداری از مستمری بوده است که پیرو آن بار مالی نیز بر سیستم مستمری تحمیل شده است.

بخش دوم:

**مقررات مستمری پرداختی به فرزندان اناث
(تک ورثه)**

۱- مقدمه

در ذیل ماده ۱۱۱ از قانون مدیریت خدمات کشوری آورده شده است که در ادامه سعی می‌شود طبق چهارچوب تحلیلی وصف شده در ابتدای مقاله، به تجزیه و تحلیل اقتصادی این ماده قانونی پرداخته شود.

«ماده ۱۱۱- به منظور یکنواختی و هماهنگ سازی سایر حمایت‌های قانونی مشترکین کلیه صندوق‌های بازنشستگی دستگاه‌های اجرائی مشمول این قانون، بندهای زیر لازم‌الاجراء خواهد بود.

۱- کلیه شاغلین و بازنشستگان مشترک صندوق‌های بازنشستگی می‌توانند والدین تحت تکفل خود را در صورتی که تحت پوشش هیچ یک از بیمه‌های خدمات درمانی نباشند، تحت پوشش بیمه خدمات درمانی خود قرار دهند.

۲- فرزندان اناث مشروط بر آن که ورثه قانونی باشند، در صورت نداشتن شغل یا شوهر و فرزندان ذکور مشروط بر آن که ورثه قانونی باشند تا بیست‌سالگی و در صورت اشتغال به تحصیلات دانشگاهی تا بیست و پنج‌سالگی از کمک هزینه اولاد، بیمه و یا مستمری والدین خود برخوردار می‌گردند.»

مطابق آنچه که در بند ۲ این قانون آمده است، فرزندان دختر در صورت نداشتن شغل یا شوهر می‌توانند از مستمری والدین خود استفاده نمایند^{۱۴}. به عبارت دیگر فرضاً اگر فرزند دختری تنها ورثه والدین بازنشسته متوفی باشد و شغل یا همسر نیز نداشته باشد،

^{۱۴} فرزندان اناث مشروط بر آن که ورثه قانونی باشند، در صورت نداشتن شغل یا شوهر، از کمک هزینه اولاد، بیمه و یا مستمری والدین خود برخوردار می‌گردند.

می‌تواند از دو منبع درآمدی مستمری برخوردار گردد. این طور به نظر می‌رسد که این فرزند دختر هیچ انگیزه‌ای برای یافتن شغل نداشته باشد (اگر درآمد حاصل از اشتغال وی کمتر از میزان مستمری دریافتی وی باشد، بنابراین جستجوی شغل برای این فرد غیرعقلایی به نظر می‌رسد). بنابراین اولین نقیصه این قانون این است که با ایجاد یک مکانیسم انگیزشی نادرست، فرهنگ کار و تلاش را نقض می‌کند. به لحاظ اجتماعی نیز می‌توان ادعا نمود که انگیزه ازدواج برای دخترهایی که به هر دلیل از پشتوانه اقتصادی قویتری برخوردار هستند، مانند دختران تحصیلکرده و شاغل نسبت به دخترانی که از چنین وضعیتی برخوردار نیستند، به مراتب کمتر است. حال دختر جوانی را در نظر بگیرید که در شرایط خاصی ممکن است ازدواج او منجر به قطع مستمری پرداختی به او گردد، به عبارت دیگر هزینه ازدواج برای چنین دختری بالاتر بوده و در معیارهای همسریابی‌اش، به دنبال همسری خواهد گشت که حداقل به اندازه مستمری دریافتی‌اش، درآمد داشته باشد. پس انگیزه ازدواج برای چنین دخترهایی در صورت وجود، به طور نسبی پایین‌تر خواهد بود. همان طور که مشاهده می‌شود دومین نقیصه این قانون به لحاظ اجتماعی، کاهش انگیزه افراد برای ازدواج و تشکیل بنیان خانواده است. دسته‌ای دیگر از دختران که تعداد آنها بیشتر نیز به نظر می‌رسد، افرادی هستند که در صورت طلاق و جدایی از همسرشان از این حق قانونی خود بهره‌مند می‌شوند. به عبارت دیگر هزینه طلاق گرفتن برای این دسته از فرزندان دختر نسبت به حالت‌های مشابه به طور نسبی کمتر خواهد بود. در واقع این قانون در جهتی است که برخورداری بالقوه آن، انگیزه برای جدایی و طلاق را افزایش می‌دهد. دسته قابل‌تصور دیگر از دختران بهره‌مند از این قانون، زوجه‌هایی هستند که طی یک بازی

برد- برد^{۱۵} با همسرشان در واقع به طور صوری از یکدیگر جدا شده و زمینه بهره‌مندی از مستمری والدین دختر را فراهم می‌کنند. به هر حال مکانیسم انگیزشی این قانون در جهتی است که چنین اتفاقی دور از ذهن به نظر نمی‌رسد. نقص عمده این بند از قانون عمدتاً مکانیسم‌های انگیزشی ایجاد شده توسط آن است که در صورت پایبند نبودن افراد به ارزشهای اخلاقی^{۱۶}، کانال سوءاستفاده از سازمان بازنشستگی برای آنها فراهم گردیده است.

در یک قانون کارا و بهینه احتمال سوء استفاده از آن در پایین‌ترین سطح خود قرار می‌گیرد. در واقع قانون باید طوری تدوین گردد که حتی در صورت تخطی افراد از ارزشهای اخلاقی، امکان سوءاستفاده برای آنها وجود نداشته باشد. حالت برعکس نیز قابل تصور است، یعنی یک قانون به اندازه ای ناکارا می‌شود که افراد را به منظور بهره‌برداری از منافع آن به زیرپاگذاردن ارزشهای اخلاقی تحریک می‌کند. این ناکارایی در مورد این بند قانونی نیز به طور بالقوه وجود دارد.^{۱۷} بنابراین منطقی به نظر می‌رسد که در کنار توصیه افراد به حفظ ارزشهای اخلاقی، مکانیسم‌های انگیزشی قانون‌ها نیز در جهتی باشد که حفظ

^{۱۵} Win-Win Game

^{۱۶} در ادبیات اقتصاد خرد از پایبند نبودن افراد به ارزشهای اخلاقی به مخاطرات اخلاقی تعبیر می‌شود که در صورت نبود اطلاعات متقارن منجر به انتخاب معکوس خواهد گردید.

^{۱۷} نظیر چنین مخاطرات اخلاقی و ناکارایی قانون در مورد یکی از بندهای مربوط به معافیت از خدمت سربازی نیز وجود داشت که والدین به منظور معافیت فرزند پسرشان از خدمت سربازی حتی حاضر بودند پیوند مقدس زناشویی را به طور صوری زیر پا بگذارند. در نهایت این قانون به نحوی اصلاح گردید که این معضل برطرف شد.

این ارزش‌های اخلاقی را به همراه داشته باشد و نه فرو ریختن آنها را تشویق نماید.

در کنار مسائل فوق، با علم به اینکه این قانون در جهت حمایت از دختران به دلیل آسیب‌پذیری بیشتر آنها تدوین و اجرا گردیده است، حتی به لحاظ منطق اقتصادی نیز اجرای آن ناکارا به نظر می‌رسد. همان طور که پیشتر نیز اشاره شد، یکی از اهداف پرداخت مستمری هموار کردن مصرف در دوران زندگی افراد است. در صورت اجرای این قانون میزان مستمری پرداختی که قبلاً مصرف یک خانوار را هموار می‌کرد، اینک در اختیار یک نفر قرار می‌گیرد. لذا مستمری پرداخت شده نه تنها مصرف دوران زندگی این دختر را هموار می‌کند بلکه امکان قرار گرفتن وی در سطوح بالاتر مصرفی و رفاهی را نیز فراهم می‌کند. چنین امری اگر چه پسندیده به نظر می‌رسد ولی در تناقض با فلسفه وجودی تشکیل نظام‌های مستمری است. افراد برای ارتقاء سطح مصرف و رفاه خود باید راههایی غیر از این را برگزینند. در واقع این گونه پرداخت‌ها بار مالی فزاینده‌ای بر دوش نظام‌های مستمری است که منطبق با فلسفه تشکیل آنها نیز نمی‌باشد. با در نظر گرفتن هزینه فرصت این منابع، اصلاح و کارا کردن این قانون بیش از پیش اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

در حال حاضر با توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی، نرخ مشارکت زنان در اقتصاد نسبت به دهه‌های قبل افزایش یافته و تعداد خانوارهایی که هر دو والد شاغل هستند نسبت به قبل افزایش داشته است. این امر بدان معناست که در آینده انتظار می‌رود که تعداد فرزندان دختری که از دو منبع مستمری برخوردار هستند نیز با افزایش همراه باشد که این امر علاوه بر تشدید پیامدهای احتمالی اشاره شده، بار مالی سنگین‌تری را نیز بر سیستم مستمری تحمیل

خواهد کرد. بنابراین لزوم آینده‌نگری و پیشگیری از پیامدهای احتمالی فوق‌الذکر، اصلاح این قانون را برای سیاستگذاران اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. در واقع توجه به این نکته نیز ضروری است که هر چه میزان مستمری پرداخت شده بیشتر باشد، انگیزه افراد برای رسیدن به آن از راههای مختلف نیز بیشتر خواهد بود. با توجه به تحولات اخیر در نظام پرداخت‌های مستمری که عمدتاً با افزایش این پرداخت‌ها همراه بوده است، زمینه انگیزه‌ای این افراد نیز برای رسیدن و یا حفظ مستمری تعلق گرفته به آنها بیشتر شده است که این خود باعث پیچیده‌تر شدن مسئله گردیده است. بنابراین در وضعیت کنونی به نظر می‌رسد برای اصلاح این قانون در جهت افزایش کارایی سیستم مستمری باید بیش از پیش اهتمام ورزید.

۱- بررسی هزینه‌های اقتصادی بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری

صرف نظر از هزینه‌های اجتماعی ناشی از ناکارایی‌های موجود در این قانون، در اینجا بار مالی اجرایی قانون مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱- بررسی ویژگی‌های جمعیتی مشمولین این قانون

به طور کلی ۱۵۲۲۷ پرونده بر اساس بند ۲ از ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری در سازمان بازنشستگی کشوری در جریان است (۱۳۸۸/۳/۳۱). البته این تعداد فقط مربوط به تک فرزندان اناث است که تحلیل‌های اقتصادی و اجتماعی آن نیز مورد بررسی قرار گرفت. در جدول زیر آمارهای کلی این جامعه برخوردار از مستمری به ترتیب ذیل است:

جدول ۱- آمار کلی مشمولین دختر(تک ورثه) برخوردار از بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری

حداکثر	حداقل	میانگین	
۹۵	۵	۵۳	سن
۱۴۸۰۰۰۰۰	۲۲۰۰۰۰۰	۳۸۰۰۰۰۰	مستمری(ریال)

منبع: پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

جدول ۲ نیز مشمولین این بند از قانون را به تفکیک گروههای سنی نشان می دهد:

جدول ۲- دختران(تک ورثه) مشمول بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به تفکیک گروههای سنی

تعداد	گروههای سنی
۹۰۵	۰-۲۵
۱۱۷۵	۲۶-۳۵
۴۶۳۲	۳۶-۵۰
۶۵۴۴	۵۱-۷۰
۱۹۷۱	۷۱ و بالاتر
۱۵۲۲۷	تعداد کل

منبع: پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

تفکیک صورت گرفته در بالا را می توان برای تحلیل دقیق تر پیامدهای اقتصادی و اجتماعی قانون مزبور به کار برد. اولین گروه سنی (۰-۲۵) به دلایل مختلف غالباً قابلیت ورود به بازار کار و یا ازدواج را ندارند (معمولاً به دلیل اشتغال به تحصیل). بنابراین مکانیسم انگیزشی و تحلیلهای صورت گرفته در بخش های پیشین در مورد آنها برقرار نیست و می توان گفت مستمری پرداخت شده به این گروه سنی از منطق اجتماعی برخوردار است. هر چند که پرداخت تمام مبلغ

مستمری با توجه به آنچه که سیستمهای مستمری به دنبال آن هستند، به لحاظ اقتصادی چندان منطقی به نظر نمی‌رسد (البته به شرط آن که میزان مستمری پرداختی از حداقل کمتر نشود)

دختران گروه سنی (۲۶-۳۵) هم قابلیت یافتن شغل را دارند و هم اینکه در شرایط سنی برای ازدواج قرار دارند. به هر حال مکانیسم‌های انگیزشی موجود در این قانون در جهتی است که دختران مشمول این قانون از انگیزه کمتری برای اشتغال و ازدواج برخوردار هستند. ضمن اینکه هر چه میزان مستمری تعلق گرفته به آنها بیشتر باشد این کاهش انگیزه نیز بیشتر خواهد شد. بنابراین می‌توان گفت که مستمری پرداخت شده به این گروه باید در سطحی تعیین گردد که انگیزه ای برای عدم اشتغال و یا ازدواج آنها نباشد.

فرزندان دختری که در گروه سنی (۳۶-۵۰) قرار می‌گیرند، یا هرگز ازدواج نکرده‌اند و یا این که از همسرشان جدا شده‌اند، ضمن اینکه شغلی نیز ندارند (البته ممکن است این افراد در بخش غیررسمی شاغل باشند که شناسایی آنها دشوار می‌باشد). می‌توان گفت که به طور بالقوه ممکن است برخی از زنان در صورت آگاهی از این قانون و فراهم بودن شرایط شمولیت آنها، در تصمیم خود برای جدایی از همسرشان اضطراب کمتری داشته باشند. دخترانی که طلاق گرفته‌اند نیز انگیزه‌های کمتری برای ازدواج مجدد و یا اشتغال خواهند داشت.

مشمولینی که در بازه سنی بیشتر از ۵۰ سال قرار می‌گیرند، عمدتاً فرزندان دختری هستند که به دلیل فوت همسر و نداشتن شغل مشمول این قانون شده‌اند. می‌توان گفت این گروه به دلیل نداشتن شرایط ازدواج مجدد و یا یافتن شغل تا زمان فوت از این مستمری‌ها برخوردار خواهند بود. پیامدهای اجتماعی ناشی از اجرای این قانون که پیش از این بدان اشاره کرده بودیم، برای این گروه وجود خارجی ندارد.

اگر چه حمایت صورت گرفته از این گروه را می‌توان به لحاظ اجتماعی توجیه نمود، اما نکته اساسی و قابل طرح این است که اولاً چنین پرداختهایی در فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری نبوده است و باید در طرحهایی مجزا از طرحهای بازنشستگی مدنظر قرار گیرد. بخشی از قانون مدنی در مورد طلاق است که در آن مکانیسم حمایت از زنانی که از همسرشان جدا می‌شوند به واسطه مهریه پیش‌بینی شده است. در واقع به واسطه این قوانین مدنی، بخشی از حمایت‌های اجتماعی برای زنان مطلقه فراهم گردیده است و دلیلی وجود ندارد که این حمایتها در قالب طرحهای بازنشستگی که فلسفه و ادله تشکیل دیگری دارد، جای داده شود. نهایتاً در صورت پذیرش این قانون، هیچ دلیل و منطق اقتصادی وجود ندارد که تمام میزان مستمری به این افراد تعلق گیرد. چرا باید میزان مستمری که در گذشته مصرف یک خانوار بازنشسته را هموار می‌کرده است را به طور کامل در اختیار یک خانم مسن، مثلاً ۷۰ ساله، قرار داد؟(البته با این فرض که میزان مستمری متناسب با هزینه‌های زندگی باشد). اگر هدف حمایت از این گروه است، به سادگی می‌توان هزینه سبد مصرفی استاندارد را برای آنها محاسبه نمود و در اختیار آنها قرار داد. ضمن این که این گروه در صورتی که قبلاً ازدواج کرده باشند، معمولاً از فرزندان نیز برخوردارند که انتظار می‌رود که بخشی از حمایت‌های غیررسمی نیز توسط آنها از والده خود صورت گیرد.

به هر حال وجود این قانون بطور بالقوه باعث افزایش تعداد سالهایی می‌شود که یک پرونده در جریان پرداخت مستمری است. هر چند چنین پرداختهایی در فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری نیست اما با توجه به این که این نوع پرداختها اغلب ماهیت حمایتی دارند، باید در سطحی برقرار گردند که حداقل استانداردهای زندگی را فراهم نمایند. ارتقاء سطح زندگی و دست یافتن به سطوح بالاتر رفاهی باید از طریق کانال‌ها و مکانیسم‌های دیگری صورت گیرد. ادامه روند این پرداختها در

سطحی فراتر از حداقل، بار مالی فزاینده بر دوش سازمان خواهد گذاشت که حتی سازمان را در اجرای تعهدات اصلی خود که منطبق با فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری نیز هست، با اختلال و نقصان همراه می‌کند. در نظر گرفتن هزینه فرصت این منابع مالی که در واقع باری مضاعف بر سیستم مستمری است اصلاح این قانون را بیش از پیش اجتناب ناپذیر می‌نماید.

۱-۲- بررسی بار مالی اجرای بند ۲ ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری برای فرزندان اناث (تک ورثه)

در این قسمت به بررسی بار مالی اجرای این قانون برای فرزندان اناث (تک ورثه) پرداخته می‌شود و در پایان نیز صرفه‌جویی‌های اقتصادی ناشی از راهکارهای مختلف اصلاح برای این قانون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

جدول ۳ میزان مستمری پرداختی به مشمولین این قانون را برای یک سال به تفکیک گروه‌های سنی در تاریخ (۱۳۸۸/۳/۳۱) نشان می‌دهد. جدول ۳- میزان مستمری پرداختی به مشمولین اناث (تک ورثه) بند ۲ از ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری

گروه‌های سنی	تعداد مشمولین	بار مالی	بار مالی (درصد)
۰-۲۵	۹۰۵	۴۷۹۰۰	۷
۲۶-۳۵	۱۱۷۵	۵۷۶۰۰	۸,۳
۳۶-۵۰	۴۶۳۲	۲۱۴۰۰۰	۳۱
۵۱-۷۰	۶۵۴۴	۲۹۳۰۰۰	۴۲
بیشتر از ۷۰	۱۹۷۱	۸۰۵۰۰	۱۱,۷
تعداد کل	۱۵۲۲۷	۶۹۳۰۰۰	۱۰۰

واحد: میلیون ریال

منبع: سازمان بازنشستگی کشوری

همان طوری که از جدول بالا مشاهده می‌شود بیش از ۷۰ درصد مستمری پرداختی این گروه به مشمولین انائی تعلق می‌گیرد که در گروه سنی ۳۶-۷۰ قرار گرفته‌اند.

در مجموع اجرای این بند از قانون در مورد فرزندان اناث (تک ورشه)، سالانه در حدود ۶۹۳ میلیارد ریال بار مالی برای سازمان در بر دارد که کاهش این بار مالی در صورت اصلاح قانون به طرق زیر متصور است:

الف- وضعیت اول: پرداخت مستمری فقط به دختران زیر ۲۵ سال
در این وضعیت در مورد فرزندان اناث پرداخت مستمری حداکثر تا سن ۲۵ سال و در صورت عدم ازدواج و نداشتن شغل برقرار می‌گردد. سایر حمایت‌های اجتماعی از دختران نیز باید توسط مکانیسم‌های دیگری به غیر از سیستم مستمری برقرار گردد، زیرا این نوع حمایت‌ها اگر چه از منطق اجتماعی می‌تواند برخوردار باشد اما در فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری نمی‌گنجد.

در صورت برقراری این راهکار که ایده‌آل‌ترین حالت ممکن است هزینه‌های اجرایی این قانون برای سازمان در حدود ۴/۸ میلیارد تومان خواهد بود که در این صورت ۶۴/۵ میلیارد تومان برای سازمان حفظ منابع مالی در پی خواهد داشت که با لحاظ هزینه فرصت این منابع، کل آثار ناشی از اجرای این قانون در حدود ۷۴/۲ میلیارد تومان حفظ منابع مالی برای سازمان در وضعیت فعلی است. این میزان رقم قابل توجهی است که انتظار می‌رود سیاستگذاران در تصمیم‌گیری‌های خود آن را لحاظ نمایند.

ب- وضعیت دوم: پرداخت حداقل مستمری برای تمام

مشمولین

در صورتی که حداقل مستمری به میزان ۲۹۰۰۰۰۰ ریال (حداقل سال ۸۸) ماهانه به تمام مشمولین پرداخت گردد، بار مالی اجرای این قانون در حدود ۵۳ میلیارد تومان خواهد بود که در این صورت سالانه در حدود ۱۷ میلیارد تومان برای سازمان حفظ منابع مالی در پی خواهد داشت. حداقل هزینه فرصت^{۱۸} این میزان منابع مالی نیز سالانه در حدود ۲/۵ میلیارد تومان در سال خواهد بود که در نتیجه آثار ناشی از اصلاح این قانون در سال به میزان ۱۹/۵ میلیارد تومان خواهد بود.^{۱۹}

ج- وضعیت سوم: پرداختهای حمایتی با در نظر گرفتن

گروههای سنی

در این راهکار مستمری پرداختی به گروههای سنی مختلف، متفاوت خواهد بود. نکته اساسی در تمام موارد این است که این پرداختها باید در سطحی تنظیم گردد که کمترین اختلال را بر مکانیسمهای انگیزشی اقتصادی و اجتماعی افراد داشته باشد. در واقع جهت هر گروه سنی برآورد هزینه یک سبد مصرفی با استانداردهای متعارف کارچندان دشواری نیست. بنابراین هدف حمایت اجتماعی از این گروه آسیب پذیر با بار مالی کمتری نیز امکانپذیر می‌گردد.

با توجه به این که فرزندان دختری که در گروه سنی (۰-۲۵) قرار می‌گیرند به طور بالقوه با هزینه‌های بیشتری مانند هزینه‌های تحصیل و آموزش مواجه هستند، مستمری پرداختی به آنها باید بیشتر از دختران بیش از ۲۵ سال باشد. فرض کنید که مستمری پرداختی به صورت زیر باشد:

^{۱۸} Oppurtunity Cost

^{۱۹} برای محاسبه هزینه فرصت از نرخ بازده سالانه ۱۵ درصد استفاده شده است.

فرزندان دختر کمتر از ۲۵ سال: ۳۵۰۰۰۰۰ ریال ماهانه.
فرزندان دختر بیش از ۲۵ سال: حداقل مستمری یعنی ۲۹۰۰۰۰۰
ریال ماهانه.

با لحاظ وضعیت بالا هزینه سالیانه اجرای این بند قانونی با وضع جاری برابر با ۵۳/۵ میلیارد تومان خواهد بود که نسبت به حالت کنونی و با لحاظ هزینه فرصت این منابع در حدود ۱۹ میلیارد تومان در سال برای سیستم مستمری حفظ منابع مالی در پی خواهد داشت که مبلغ قابل توجهی است.

۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تدوین و اجرای یک قانون معمولاً در پی برآوردن اهدافی مشخص صورت می‌گیرد. اما به هر حال اجرای یک قانون دارای پیامدهای اقتصادی و اجتماعی است که همین مسئله باعث می‌شود که قانونگذار توجه بیشتری در تدوین قوانین به کار بندد.

بند ۲ از ماده ۱۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد فرزندان اناث، نه تنها از فلسفه وجودی و اهداف تشکیل سیستم‌های مستمری به دور می‌باشد، بلکه دارای مکانیسم‌های انگیزشی اقتصادی و اجتماعی منفی نیز است. علاوه بر این، اجرا و پیگیری این بند قانونی بار مالی مضاعفی را بر سازمان بازنشستگی کشوری تحمیل کرده است (در حدود ۷۰ میلیارد تومان در سال). بنابراین اصلاح این بند از قانون اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. این امر علاوه بر حفظ منابع مالی برای سیستم مستمری، امکان تمرکز بیشتر سازمان بر اهداف ذاتی خود را نیز فراهم می‌آورد. در جداولی که در ادامه می‌آیند فاصله بین تاریخ فوت بازنشسته و تاریخ برقراری وارث به تفکیک آورده شده است. نگاهی به این دو جدول نشان می‌دهد که برای بازنشستگانی که پس

از سال ۷۹ فوت شده اند با فاصله زمانی کمی، مستمری برای دختر ورثه برقرار شده است. برای بازنشستگی که قبل از سال ۷۹ فوت کرده اند نیز میزان برقراری وارث با نرخ فزاینده در حال افزایش بوده است. این امر بدان معناست که وجود قانون مزبور علاوه بر این که طول عمر متوسط پرونده های بازنشستگی را افزایش داده است، طی سال های اخیر تعداد آنها نیز در حال افزایش بوده است. ادامه این روند در آینده بار مالی فزاینده ای را برای سیستم مستمری در پی خواهد داشت که با توجه به وضعیت کنونی سازمان بازنشستگی، ادامه این وضعیت با دشواری همراه خواهد بود. بنابراین اصلاح این قانون بیش از پیش ضروری می نماید.

جدول ۱- فاصله بین تاریخ فوت بازنشسته و تاریخ برقراری وارث برای بازنشستگانی که بعد از سال ۷۹ فوت کرده‌اند.

سال	برقراری سال											کل پرونده ها	سال	
	بیش از ۱۰ سال	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱			کمتر از ۱ سال
۷۹	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳۷۴	۳۷۴	۷۹
۸۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۵	۰	۳۷۷	۳۹۲	۸۰
۸۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۴	۰	۴۰۴	۴۲۸	۸۱
۸۲	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۹	۱۰	۲۹	۰	۴۴۲	۴۹۰	۸۲
۸۳	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۱۰	۱۷	۱۶	۳۷	۰	۴۴۰	۵۲۰	۸۳
۸۴	۰	۰	۰	۰	۰	۱۷	۱۱	۱۱	۱۵	۴۴	۰	۴۱۰	۵۰۸	۸۴
۸۵	۰	۰	۰	۰	۱۸	۱۳	۱۲	۲۲	۱۷	۵۲	۰	۴۴۹	۵۸۳	۸۵
۸۶	۰	۰	۰	۶	۵	۱۵	۲۷	۱۴	۱۹	۸۰	۰	۴۸۵	۶۵۱	۸۶
۸۷	۰	۰	۱۶	۱۱	۱۵	۱۱	۱۵	۲۷	۲۰	۸۴	۰	۴۶۸	۶۶۷	۸۷

منبع: پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

جدول ۱- فاصله بین تاریخ فوت بازنشسته و تاریخ برقراری وراث برای بازنشستگانی که قبل از سال ۷۹ فوت کرده اند.

سال	فاصله بین تاریخ فوت و برقراری											کل پرونده ها	سال
	بیش از ۱۰ سال	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱		
۷۹	۲۷۸	۱۵	۲۲	۱۵	۲۱	۱۴	۲۲	۱۲	۱۶	۱۵	۱۷	۰	۴۴۸
۸۰	۱۴۶	۶	۳	۱۰	۴	۶	۹	۵	۵	۵	۰	۰	۱۹۹
۸۱	۱۱۰	۵	۵	۴	۵	۴	۵	۰	۰	۰	۰	۰	۱۳۸
۸۲	۱۴۱	۵	۸	۷	۸	۳	۶	۶	۰	۰	۰	۰	۱۸۴
۸۳	۳۱۰	۱۱	۸	۷	۷	۲۱	۱۱	۰	۰	۰	۰	۰	۳۷۵
۸۴	۳۸۷	۱۱	۱۰	۸	۱۱	۱۲	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۴۴۰
۸۵	۴۴۵	۱۱	۱۳	۱۳	۸	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۴۹۰
۸۶	۴۷۷	۱۳	۱۶	۱۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۵۲۱
۸۷	۴۱۴	۹	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۴۳۷

منبع : پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

به نظر می‌رسد با توجه به آنچه که در جداول بالا آمده است، انتخاب و پیگیری راهکار اول اصلاح که به صورت پرداخت تمام مستمری به فرزند دختر زیر ۲۵ است، نسبت به سایر گزینه‌ها از منظر اجتماعی و اقتصادی قویتری برخوردار است. هر چند پیگیری سایر راهکارها را نیز می‌توان گامی موثر و مفید جهت برون رفت از وضعیت کنونی تلقی نمود. در صورت اجرای هر یک از آنها، حمایت‌های اجتماعی مورد نظر از فرزندان دختر که مورد توجه قانونگذاران بوده است با کمترین اختلالات اقتصادی و اجتماعی همراه خواهد بود.

بخش سوم:
مقررات مستمری پرداختی به
همسران بازمانده

یکی دیگر از مقررات بازنشستگی کشوری، پرداخت کل مستمری به همسر و فرزندان بازنشسته متوفی می‌باشد که هر یک از آنها دارای سهمی از حقوق بازنشستگی هستند. در مواردی که فقط همسر تنها ورثه بازنشسته متوفی باشد، کل مستمری پرداختی به وی تعلق می‌گیرد. در این مطالعه به بررسی اقتصادی و آماری این همسران بازمانده که تنها ورثه بازنشسته متوفی هستند، پرداخته می‌شود. ضمن این که به تفسیر این چنین پرداختهایی در قالب یک سیستم مستمری و نیز نحوه پرداخت آن نیز پرداخته خواهد شد.

۱- سیستم‌های مستمری و مستمری تعلق گرفته به همسران بازمانده
همانطور که قبلاً اشاره شد یکی از وظایف ذاتی سیستم‌های مستمری که پایه تشکیل آنها نیز می‌باشد، به زبان اقتصادی هموار کردن سطح مصرف برای افراد و به طور کلی خانوارها است. در مواردی که بازنشسته فوت می‌کند، پرداخت کل مستمری به همسر بازمانده‌ی وی به نظر می‌رسد که فراتر از این وظیفه ذاتی بوده و حتی ممکن است سطح زندگی بازمانده را ارتقاء نیز بخشد. (با این فرض که مستمری متناسب با هزینه‌های زندگی باشد) اگر چه ارتقاء رفاه و سطح زندگی افراد عملی پسندیده است، اما انجام چنین کاری بر عهده سیستم‌های مستمری نبوده و بار مالی ناشی از انجام این امر، حتی ممکن است در انجام وظایف ذاتی سیستم مستمری اختلال نیز ایجاد کند.
امروزه در سیستم‌های مستمری چند لایه، این پرداخت‌های حمایتی در لایه اول صورت می‌گیرد که میزان آن نیز در حداقل سطح ممکن قرار دارد. در لایه‌های بعدی نیز پرداخت صورت گرفته به افراد بر اساس میزان مشارکت آنها در سیستم مستمری می‌باشد. بنابراین افراد جهت حفظ و ارتقاء سطح زندگی خود میزان مشارکت‌شان را در لایه‌های بعدی افزایش می‌دهند.

۲- نحوه پرداخت مستمری به همسران بازمانده در صندوق

بازنشستگی کشوری

در صندوق بازنشستگی کشوری که سیستم مستمری آن از نوع DB-PAYG است کل مستمری پرداختی به همسر بازمانده تعلق می‌گیرد که بر اساس آنچه که در مورد فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری بحث شد، این امر به لحاظ اقتصادی چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. ضمن اینکه حمایت اجتماعی مورد نظر از همسران بازمانده و حفظ سطح زندگی آنها با پرداخت بخشی از مستمری نیز قابل دسترسی است (به شرط آن که از حداقل کمتر نباشد). نباید فراموش کرد که اساسی‌ترین اصل در اقتصاد موضوع کمیابی و محدودیت منابع است که بر این اساس باید سعی شود که منابع محدود به بهترین نحو ممکن تخصیص داده شود.

۲-۱- ویژگی‌های سنی و مستمری پرداخت شده به همسران

بازمانده

به طور کلی ۶۹۱۰۶ پرونده جاری در صندوق بازنشستگی کشوری مربوط به همسران بازمانده (تک ورثه) بازنشستگان متوفی می‌باشند. (۱۳۸۸/۴/۲). متوسط سن این افراد در حدود ۷۲ سال است. در جدول ۱ ویژگی‌های سنی این گروه به طور خلاصه آمده است:

جدول ۱- ویژگی‌های سنی جامعه همسران بازمانده بازنشستگان متوفی

	متوسط	حداقل	حداکثر

منبع: پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

جدول ۲ - مستمری ماهیانه پرداخت شده به همسران بازمانده بازنشستگان متوفی
(واحد: ریال)

حداکثر	حداقل	متوسط	

منبع: پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

در جدول ۳ نیز میزان مستمری پرداخت شده به همسران بازمانده بر حسب گروههای مختلف پرداختی آورده شده است:

جدول ۳ - مستمری ماهیانه پرداخت شده به همسران بازمانده بازنشستگان متوفی بر حسب گروههای مختلف

درصد مشمولین	تعداد مشمولین	گروههای پرداختی(ریال)
۱۹	۱۳۱۶۴	۲۰۰۰۰۰۰-۳۵۰۰۰۰۰
۵۸	۴۰۳۱۱	۳۵۰۰۰۰۱-۵۰۰۰۰۰۰
۲۱	۱۴۱۶۵	۵۰۰۰۰۰۱-۷۰۰۰۰۰۰
۲	۱۴۶۶	بیش از ۷۰۰۰۰۰۰
۱۰۰	۶۹۱۰۶	تعداد کل

منبع: پایگاه آماری سازمان بازنشستگی کشوری

اجرای قانون پرداخت تمام میزان مستمری به همسران بازمانده(تک ورثه) بازنشستگان متوفی سالانه بار مالی در حدود ۳۵۸ میلیارد تومان در پی دارد. در واقع انتظار می رود که با منطقی ساختن این پرداختها و حفظ منابع مالی ناشی از اصلاح آن، سازمان منابع کافی برای انجام هر

چه بهتر وظایف ذاتی خود در اختیار داشته باشد. البته چنین اصلاحی در قالب یک سیستم مستمری چند لایه قابل تصور است. در چنین سیستم‌هایی لایه اول به صورت یک لایه حمایتی است که پرداخت‌های آن در سطح منطقی و حداقل قرار دارد. پرداخت‌های بیشتر در چنین سیستمی مستلزم مشارکت افراد در لایه‌های بالاتر است که متناسب با مشارکت افراد در سیستم مستمری، پرداختی به آنها صورت خواهد گرفت. در ادامه با فرض ایجاد یک سیستم مستمری چند لایه‌ای، اصلاح پرداخت‌های حمایتی نظیر آنچه که به همسران بازمانده بازنشستگان متوفی پرداخت می‌شود، بررسی می‌شود. در ابتدا مقایسه‌ای از میزان مستمری پرداختی به همسران بازمانده در برخی از صندوق‌های بازنشستگی داخل کشور آورده شده است:

جدول ۴- سهم بازمانده همسر در برخی از صندوق‌های مستمری کشور

سهم مستمری بازمانده همسر	صندوق بازنشستگی
۵۰٪	تامین اجتماعی
۸۰٪	شرکت نفت
۸۰٪	آینده ساز
۱۰۰٪	نظام بانکی دولتی
۱۰۰٪	بیمه روستائیان و عشایر
۱۰۰٪	صندوق بازنشستگی کشوری

الف- وضعیت اول : پرداخت ۵۰ درصد از کل مستمری بازنشسته متوفی به طوریکه کمتر از حداقل مستمری^{۲۰} نباشد.
در این راهکار حداقل پرداخت حمایتی به همسران بازنشستگان متوفی پرداخت می‌شود. در این صورت کل بار مالی مستمری پرداختی به همسران بازنشسته در حدود ۲۴۴ میلیارد تومان در سال خواهد بود که در نتیجه با لحاظ هزینه فرصت با نرخ سالانه ۱۵ درصد، در حدود ۱۳۱ میلیارد تومان حفظ منابع مالی برای سازمان در پی خواهد داشت. به هر صورت یکسان‌سازی قوانین مزبور با سازمان تامین اجتماعی و اجرای آن، این میزان حفظ منابع مالی مورد توجه خواهد بود.

ب- وضعیت دوم : پرداخت ۸۰ درصد از کل مستمری بازنشسته متوفی به طوریکه کمتر از حداقل مستمری نباشد.
این وضعیت نیز بر اساس مقررات موجود در صندوق‌های شرکت نفت و آینده‌ساز است که در صورت اعمال آن، بار مالی ناشی از این قانون در حدود ۲۹۵ میلیارد تومان در سال خواهد بود که با لحاظ هزینه فرصت، در حدود ۷۳ میلیارد تومان در سال حفظ منابع مالی برای سازمان بازنشستگی در پی خواهد داشت.

۲۰ حداقل مستمری برای سال ۸۷ و به میزان ۲۰۰۰۰۰۰ تومان در سال لحاظ شده است.

۳- جمع‌بندی

به هر حال با توجه به این که پرداخت تمام مستمری به بازمانده همسر به لحاظ اقتصادی از فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری به دور بوده و ضمن این که منابع مالی اصلاح قانون موجود نیز قابل توجه می‌باشد، انتظار می‌رود که سیاستگذاران اصلاح این قانون را در کوتاه‌مدت و در بلندمدت در قالب یک سیستم مستمری چند لایه پیگیری نماید. با توجه به محدودیت منابع مالی، این امر جهت رسیدن به یک سیستم مستمری کارار و پایدار ضروری می‌باشد. ضمن اینکه وجود این چنین قوانین ناکاراء، بحران‌های مالی را برای سیستم مستمری شدت خواهد بخشید.

بخش چهارم:

دخترانی که همزمان از دو مستمری استفاده
می‌کنند

۱- فرزندان انائی که از مستمری پدر و مادر خود همزمان استفاده می‌کنند.

همان طور که پیشتر نیز اشاره گردید فرزندان اناث در صورت نداشتن شغل و شوهر می‌توانند از مستمری والدین خود استفاده نمایند. حال اگر والدین دختری راساً مستمری بگیر بوده باشند، به لحاظ قانونی هیچ منعی برای فرزند دختر جهت بهره‌مندی از هر دو مستمری وجود ندارد و این فرزند دختر در صورت نداشتن شغل و شوهر می‌تواند از هر دو مستمری استفاده کند. این در حالیست که پرداخت مستمری مادام‌العمر به فرزندان دختر به دور از فلسفه وجودی سیستم‌های مستمری بوده و تنها در سنین پایین قابل تصور است.

در صندوق بازنشستگی کشوری ۵۰۳ فرزند دختر از دو مستمری استفاده می‌کنند. به طور کلی پرداخت هر دو مستمری به فرزند دختر سالانه بار مالی در حدود ۵ میلیارد تومان برای سازمان در پی داشته است.

اجرای راهکارهای زیر که منطقی‌تر نیز به نظر می‌رسند می‌تواند در جهت کاهش این بار مالی و تخصیص درست منابع سازمان باشد:

الف- پرداخت تنها یک مستمری به فرزند دختر (مستمری بیشتر)
در این حالت فرزند دختر تنها از یک مستمری می‌تواند استفاده کند که در این صورت بار مالی اجرای این برنامه به ۲/۸ میلیارد تومان در سال کاهش خواهد یافت. در این صورت و با لحاظ هزینه فرصت، در حدود ۲/۵ میلیارد تومان حفظ منابع مالی برای سازمان در پی خواهد داشت.

ب- پرداخت مستمری به فرزندان دختر با لحاظ قید سنی بر اساس این راهکار به فرزندان دختر بیش از ۲۵ سال مستمری تعلق نمی‌گیرد. اما به دختران زیر ۲۵ سال با توجه به شرایط خاص آنها، هر دو مستمری به صورت کامل پرداخت خواهد شد.

ج- پرداخت فقط یک مستمری و به اندازه حداقل به تمام این فرزندان دختر

با اجرای این راهکار کل بار مالی مربوط به این جامعه به ۱/۷۵ میلیارد تومان در سال کاهش خواهد یافت که در این صورت و با لحاظ هزینه فرصت سالانه در حدود ۳/۷ میلیارد تومان برای سازمان حفظ منابع مالی در پی خواهد داشت.

فلسفه وجودی سیستم های مستمری در سرتاسر جهان تامین آینده مصرفی افراد و یا به عبارتی هموار کردن مصرف افراد در آینده است. بنابراین قوانین مربوط به بازنشستگی و پرداخت مستمری و وظیفه نیز باید در همین جهت باشند. در صورتی که قوانین مزبور به دور از فلسفه فوق الذکر تصویب و اجراء گردند، می توانند هزینه های اقتصادی و اجتماعی به همراه داشته باشند که اولاً تأثیر نامطلوب بر جامعه داشته و ثانیاً با اعمال بار مالی مضاعف بر صندوق مستمری، مانع از اجرای وظایف ذاتی آن گردد.

در گزارش پیوست با تحلیل اقتصادی قانون و مقررات پرداخت مستمری به فرزندان اناث و همسران بازمانده در ایران تلاش شده از جنبه های مختلف اقتصادی و اجتماعی، قوانین موجود در این زمینه مورد بررسی قرار گرفته و نظرات اصلاحی ارائه گردد.



تهران: خیابان دکتر فاطمی - میدان جهاد - شماره ۵۵

تلفن : ۸۸۹۵۴۴۰۵-۰۲۱ (خط ۱۵)

تلفن گویا: ۸۸۹۶۸۴۳۰-۰۲۱ (خط ۴)

WWW.cspf.ir
info@cspf.ir