



# پیوند تشکلهای کارگری و صندوقهای بازنشستگی در مسیر عدالت شغلی

ناترازی در صندوقهای بازنشستگی کشور به میزانی رسیده است که در حال حاضر، ۱۷ درصد از بودجه عمومی کشور به جبران این کسورات اختصاص می‌یابد. این ناترازی به عنوان فشاری سنگین بر روی نظام تأمین اجتماعی در حالی رو به افزایش است که رویکرد سیاست‌گذاری در این صندوقها، معمولاً رویکردی بحران‌محور و از بالا به پایین بوده و آن‌چه در این میان به حاشیه رانده شده، نقش حیاتی نهادهای واسطه و تشکلهای مدنی است که نه تنها می‌توانند پشتیبان عدالت شغلی باشند، بلکه قادر هستند با نظارت و قدرت چانه‌زنی خود، استقلال و پایداری مالی صندوقها را نیز تضمین کنند.

می‌رساند، بلکه زمینه را برای افزایش قدرت چانه‌زنی کارگران بر سر دستمزد و مزایا فراهم می‌کند و در نهایت به گسترش عدالت شغلی در سطح کل جامعه می‌انجامد. در مقابل، تضعیف این تشکلهای، زنجیره‌ای از پیامدهای منفی را به دنبال دارد: از افزایش کارگران با قراردادهای موقت و بی‌ثبات‌کاری گرفته تا کاهش ورودی‌های مالی صندوقها، ناترازی عمیق منابع و مصارف و نهایتاً محرومیت بازنشستگان از مستمری مکفی و خدمات درمانی مناسب. به عبارت روشن‌تر، هرگاه ماهیت اجتماعی و مذاکره‌ای صندوقها در سایه بی‌تشکیلی تضعیف شده است، نه تنها ناترازی مالی تشدید یافته، بلکه عدالت در بهره‌مندی عمومی از خدمات صندوقها نیز خدشه دار شده است.

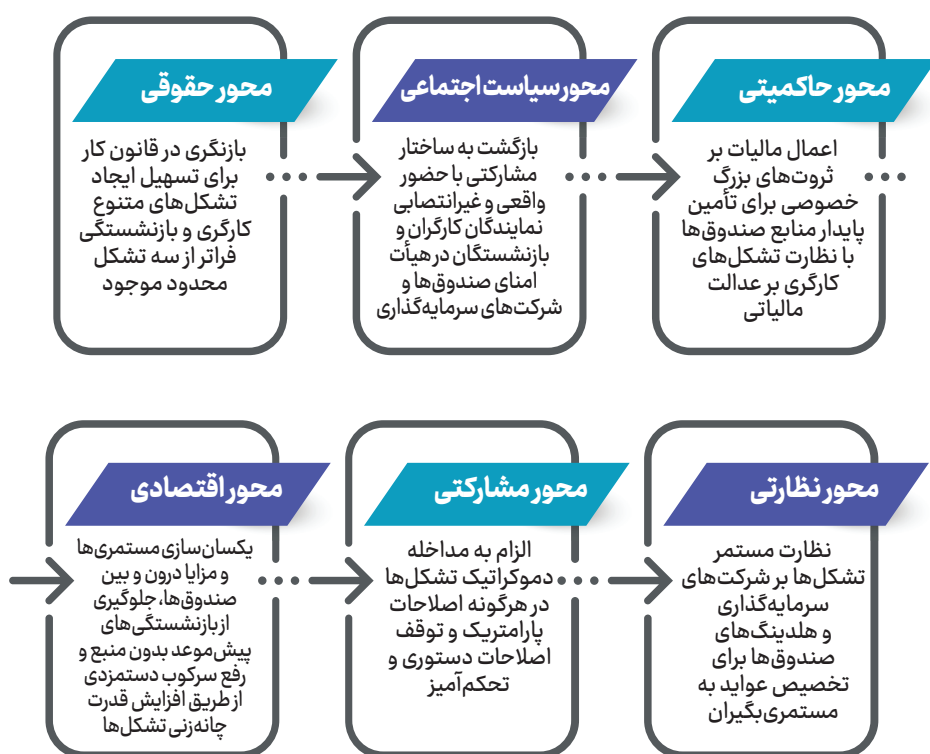
معیشتی را بزرگ‌ترین مسئله خویش می‌دانند و معتقدند مستمری‌های دریافتی برای هزینه‌های جاری زندگی آنان کفایت لازم را ندارد. در این شرایط، نه تنها عدالت شغلی در معنای دسترسی برابر به مزایا و خدمات با مخاطره مواجه شده، بلکه خود اصل بازتولید اجتماعی نیروی کار و کرامت انسانی بازنشستگان نیز در هاله‌ای از ابهام و ناامنی فرو رفته است.

گزارش حاضر استدلال می‌کند که حل معضلات کنونی صندوقهای بازنشستگی در گرو ایجاد زمینه‌های شکل‌گیری تشکلهای مستقل و آزاد کارگری و بازنشستگی و تبدیل صندوقهای بازنشستگی به نهادهای عمومی غیردولتی است. رشد و پویایی تشکلهای نه تنها به تقویت نظارت بر صندوقها و شفافیت مالی آن‌ها یاری

ناترازی عمیق صندوقهای بازنشستگی در ایران، به عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی و اجتماعی کشور، دیگر تنها یک هشدار نظری نیست، بلکه به واقعیتی انکارناپذیر در معادلات بودجه‌ریزی ملی بدل شده است. برآوردها حاکی از آن است که کسری ذخایر بازنشستگی کشور در سال ۱۴۰۴ از مرز ۷۷۷ همت عبور خواهد کرد و هم‌اکنون نزدیک به ۱۷ درصد از بودجه عمومی کشور به جبران این کسورات اختصاص می‌یابد. این ارقام، که گویای فشار سنگین بر دوش دولت و نظام تأمین اجتماعی است، در حالی رو به افزایش است که رویکرد سیاست‌گذاری در این صندوقها، معمولاً رویکردی از بالا به پایین است بوده که این صندوقها را به مثابه بحران و سربار مالی اضافی دولت‌ها در نظر می‌گیرد؛ رویکردی که بدون مشارکت ذی‌نفعان اصلی یعنی کارگران و بازنشستگان، به دنبال اعمال اصلاحات دستوری نظیر کاهش مزایا، افزایش ناگهانی سن بازنشستگی و خصوصی‌سازی خدمات است. آن‌چه در این میان به حاشیه رانده شده، نقش حیاتی نهادهای واسطه و تشکلهای مدنی است که نه تنها می‌توانند پشتیبان عدالت شغلی باشند، بلکه قادر هستند با نظارت و قدرت چانه‌زنی خود، استقلال و پایداری مالی صندوقها را نیز تضمین کنند.

آمارهای موجود به روشنی ابعاد هشداردهنده این بحران ساختاری را نمایان می‌سازند. در حوزه نیروی کار، شاهد تغییر موقعیت شغلی چشم‌گیری هستیم؛ به گونه‌ای که به گفته احمد توکلی، نماینده پیشین مجلس، نسبت قراردادهای دائم در مقابل موقت از حدود ۹۴ درصد دائم در اواخر دهه شصت، به بیش از ۹۴ درصد قرارداد موقت در وضعیت کنونی تغییر یافته است. این موقتی‌شدن اشتغال، قدرت چانه‌زنی کارگران را به شدت کاهش داده و موجب شده تا حق بیمه‌های بسیاری از نیروهای کار یا به صندوقها وارد نشود یا به صورت منقطع و نامستمر باشد که این خود یکی از مهم‌ترین عوامل کاهش منابع پایدار صندوقهای بازنشستگی به شمار می‌رود. در سوی دیگر این معادله، وضعیت معیشتی بازنشستگان رو به افول است، به گونه‌ای که بر اساس یک پیمایش معتبر، بیش از ۸۵ درصد از بازنشستگان کشور، مشکلات

## شکل ۱: محورهای راهکارهای سیاستی



# تجارب جهانی: درس‌هایی از پیوند تشکلهای صنفی و صندوق‌های بازنشستگی برای تضمین پایداری و عدالت

تجارب جهانی نشان می‌دهند که صندوق‌های بازنشستگی در کشورهایی که با تشکلهای کارگری در ارتباط ارگانیک هستند، از پایداری مالی، استقلال نهادی و عدالت شغلی بیشتری برخوردارند و هرگونه اصلاحات بدون مشارکت این تشکلهای، به شکست انجامیده است. برای مثال، تجربه ایتالیا، کانادا، آلمان و سوئد نشان می‌دهد که نهادهای صنفی و مدنی، کارآمدترین مکانیسم برای نظارت بر صندوق‌ها و جلوگیری از اصلاحات یک‌جانبه و زیان‌آور هستند.

و تقویت عدالت شغلی در این دو کشور انجامیده است. فاصله‌گرفتن صندوق‌های آمریکایی از نهادهای مدنی، به تدریج ماهیت جمعی و اجتماعی آن‌ها را تضعیف کرده و آن‌ها را به سمت بحران‌های مالی سوق داده است. مطالعات مقایسه‌ای متعدد نشان می‌دهند در کشورهایی که نقش و توان چانه‌زنی اتحادیه‌ها در صندوق‌ها بیشتر بوده، ساختار نهادی مناسب‌تری برای اصلاحات ایجاد شده و تشکلهای مانع صدمات ناگهانی به پایداری مالی و معیشت کارگران و بازنشستگان شده‌اند. جوامعی که صندوق‌ها را در نسبتی ارگانیک با تشکلهای قرار داده‌اند، کفایت و پوشش فراگیرتری در بهره‌مندی از مزایا فراهم کرده‌اند و صندوق‌های مرتبط با تشکلهای، پایداری مالی بیشتر و استقلال عمل بالاتری داشته‌اند.

در مقابل، صندوق‌هایی که با تشکلهای در پیوند نبوده‌اند، به تدریج ماهیت جمعی، بین‌نسلی و مستقل خود را از دست داده و به لحاظ کفایت مزایا، پوشش همگانی و پایداری مالی به سوی شکست و بحران حرکت کرده‌اند. مطابق تحقیق گسترده زیر نظر ILO، هر سیاست‌گذاری یا اصلاحاتی در صندوق‌ها بایست در هماهنگی با ذی‌نفعان اصلی یعنی کارگران و بازنشستگان باشد و اتحادیه‌های کارگری و بازنشستگی باید مشارکت داده شوند. صندوق‌هایی که سیاست‌گذاری و نظارت آن‌ها توسط اتحادیه‌ها صورت گرفته، هم استقلال خود را حفظ کرده و هم پایداری مالی بیشتری داشته‌اند. به همه این دلایل، نقش تشکلهای کارگری در تجارب موفق جهانی برای حفظ حیات، استقلال و توسعه صندوق‌های بازنشستگی در کنار رعایت انصاف و عدالت، روزافزون بوده است و هرگونه اصلاحات، تنها در صورتی که با مشارکت دموکراتیک تشکلهای همراه باشد، به تقویت عدالت شغلی و رشد تولید منجر خواهد شد و در غیر این صورت، بر عمق بحران‌ها خواهد افزود.

ملی خدمات سالمندان، هم حامی مطالبات و منافع بازنشستگان و سالمندان است و هم با کار داوطلبانه به آموزش و مشاوره به بازنشستگان بالای ۵۵ سال می‌پردازد و از این رهگذر به تقویت سرمایه اجتماعی و همبستگی بین‌نسلی کمک می‌کند. این الگو در کشورهای اسکاندیناوی و شرق آسیا نیز به وفور یافت می‌شود؛ به طوری که در سوئد، سازمان ملی مستمری‌بگیران و اتحادیه مستمری‌بگیران به عنوان دو نهاد کلیدی، بر فرآیندهای تصمیم‌گیری نظارت دارند و در ژاپن، باشگاه سالمندان با شبکه‌ای گسترده از فعالیت‌های داوطلبانه و حمایتی، نقش واسطه بین دولت و جامعه بازنشستگان را ایفا می‌کند. در بریتانیا نیز برنامه داوطلبان بازنشسته و سالمند، نمونه‌ای از بی‌شمار تشکلهایی است که چنین وظیفی را در سطح ملی بر عهده دارند و با ابراز نظر جمعی، از اعمال اصلاحات ناگهانی و زیان‌آور جلوگیری می‌کنند. این تجارب نشان می‌دهد که هرگونه تغییر و پویایی در صندوق‌ها، تنها از رهگذر مشورت و با اعمال نظر تشکلهای اجتماعی مرتبط با کار و بازنشستگی میسر است و هرگونه غفلت از این اصل، به شکست برنامه‌های اصلاحی و افزایش نارضایتی اجتماعی انجامیده است.

در ایتالیا، هرگونه تلاش برای اصلاح صندوق‌های بازنشستگی از درون اتحادیه‌ها و نهادهای مدنی کارگران و بازنشستگان و با ساختار مذاکره‌ای ممکن است و این مشارکت، مانع از اجرای برنامه‌های دستوری دولت بدون در نظرگیری منافع بازنشستگان شده است. تجربه کانادایی بسیار درخور توجه است؛ جایی که اتحادیه‌های کارگری نه تنها در زمینه دستمزد و شرایط کار، مکانیزم اصلی تقویت قدرت چانه‌زنی هستند، بلکه با مداخله دموکراتیک در مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری اجتماعی، به حفظ استقلال، استمرار و کفایت صندوق‌ها کمک می‌کنند. این رویکرد دموکراتیک، نقش اتحادیه‌ها را در سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی پررنگ‌تر می‌کند و تجربه‌ای بدیع با پیامدهای مثبت فراوان است. اتحادیه‌های کارگری با مشارکت در کاهش بیکاری و رشد اشتغال پایدار، در بهبود شرایط اقتصادی کل کشور نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند. یک مطالعه تطبیقی در سال ۲۰۰۱ نشان می‌دهد که صندوق‌های بازنشستگی فرانسه و سوئد در قیاس با ایالات متحده، در ارتباط مستقیم‌تری با تشکلهای کارگری قرار دارند و این امر به پایداری بیشتر ساختار نهادی

بررسی تجارب موفق جهانی در حوزه تأمین اجتماعی و بازنشستگی، به روشنی نشان می‌دهد که هیچ اصلاح پایدار و عادلانه‌ای بدون مشارکت فعال و پویای تشکلهای کارگری و بازنشستگان به نتیجه نرسیده است. مطالعات گسترده سازمان بین‌المللی کار (ILO) و پژوهشگران برجسته اقتصاد کار، مؤید رابطه‌ای مستقیم و معنادار بین تراکم اتحادیه‌های کارگری و عملکرد مثبت صندوق‌های بازنشستگی است. فریمین در سال ۱۹۸۳ نشان داد که رشد تشکلهای کارگری بازدهی صندوق‌ها را بهبود می‌بخشد، مستمری‌ها را افزایش می‌دهد و برابری را میان کارگران گسترش می‌دهد. آلن و کلارک در سال ۱۹۸۵ تأیید کردند که کارگران عضو اتحادیه، به طور قابل توجهی از حقوق بازنشستگی کامل‌تر و مزایای گسترده‌تری برخوردارند. مطالعه توتی در سال ۲۰۲۱ نیز بر این نکته صحنه می‌گذارد که صندوق‌های تحت نظارت تشکلهای کارگری، هم‌زمان با حمایت از حقوق کارگران، به پایداری مالی، کارآمدی و کفایت بیشتر دست می‌یابند. این یافته‌ها به اجماعی جهانی بدل شده که بر اساس آن، نهادهای صنفی، کارآمدترین مکانیسم برای تنظیم روابط کار و تضمین حقوق بازنشستگی در بلندمدت هستند.

در عرصه عملی نیز کشورهای توسعه‌یافته با بهره‌گیری از ظرفیت تشکلهای اجتماعی، الگوهای موفق را در مدیریت و نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی پیاده‌سازی کرده‌اند. برای نمونه، در آلمان، اتحادیه ملی سازمان‌های سالمند با بیش از ۱۳ میلیون عضو، به عنوان یک نهاد قدرتمند مدنی در فرآیندهای قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری دولتی ایفای نقش می‌کند و از منافع بازنشستگان در برابر اصلاحات یک‌جانبه دفاع می‌نماید. در ایالات متحده نیز نهادهای متعددی برای دفاع از منافع بازنشستگان فعالیت دارند که از آن میان، سپاه

**در آلمان، اتحادیه ملی سازمان‌های سالمند با ۱۳ میلیون عضو، مستقیماً در فرآیندهای قانون‌گذاری بازنشستگی نفوذ می‌کند و در آمریکا، سپاه ملی خدمات سالمندان با ارائه خدمات داوطلبانه آموزشی و مشاوره‌ای به بازنشستگان بالای ۵۵ سال، هم‌زمان از منافع آنان دفاع می‌کند و به توانمندسازی اجتماعی ایشان می‌پردازد.**

**در ایتالیا، هرگونه اصلاح در صندوق‌های بازنشستگی صرفاً از مسیر مذاکره با اتحادیه‌ها و نهادهای مدنی کارگران و بازنشستگان ممکن است و در کانادا، با مداخله دموکراتیک اتحادیه‌ها در مدیریت صندوق‌ها و سرمایه‌گذاری اجتماعی، استقلال و پایداری مالی صندوق‌ها تضمین می‌شود.**

## واکاوی وضعیت ایران و ارائه راهکارهای سیاستی

احیای سه جانبه‌گرایی با حضور نمایندگان واقعی کارگران، گسترش قانونی تشکلهای متنوع، اعمال مالیات بر دارایی‌های بزرگ و الزام مشارکت تشکلهای در اصلاحات صندوق‌ها، مهم‌ترین مجراهای خروج از بحران صندوق‌های بازنشستگی و تحقق عدالت شغلی هستند.



سیر تحول تاریخی صندوق‌های بازنشستگی در ایران، همواره گواه این واقعیت بوده است که هرگاه تشکلهای کارگری از قدرت و نفوذ بیشتری برخوردار بوده‌اند، زمینه برای تحقق عدالت شغلی و استقلال صندوق‌ها بیش‌تر فراهم شده است. پیشینه این مطالبات به بیش از یک قرن پیش بازمی‌گردد و نقطه عطف آن را باید در انقلاب مشروطه و پس از آن، در اعتصاب تاریخی کارگران نفت جنوب در سال ۱۳۰۸ جست‌وجو کرد که طی آن، کارگران خواهان پرداخت حقوق بازنشستگی و تعلق آن به فرزندان‌شان در صورت فوت شدند. این خواست صنفی، به تدریج به تأسیس نخستین صندوق بازنشستگی کشور با نام «صندوق احتیاط کارگران راه‌آهن» در سال ۱۳۰۹ انجامید و سپس در دهه ۲۰ شمسی و هم‌زمان با اوج‌گیری مبارزات ملی و صنفی، زمینه تصویب قانون کار در سال ۱۳۲۵ و متعاقب آن، تأسیس «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» در سال ۱۳۳۱ فراهم آمد که حق بازنشستگی را به تدریج و به‌طور فراگیر به تمامی کارکنان و کارگران مؤسسات خصوصی تعمیم داد. این روند صعودی سرانجام در سال ۱۳۵۴ به تأسیس «صندوق بازنشستگی کشور» به عنوان نهادی مستقل و برآمده از مطالبات اجتماعی انجامید که نقطه عطفی مهم در عینی‌شدن و تثبیت حق بازنشستگی در ساختار اداری ایران به شمار می‌رود. با این حال، پس از انقلاب و به‌رغم تصریح ۲۹ قانون اساسی بر حق همگانی بازنشستگی، شرایط جنگی و تورم شدید، عملاً عدالت شغلی را در رشد دستمزدها و مزایا

تغییر ساختاری عظیم در بازار کار ایران و افزایش قراردادهای موقت، قدرت چانه‌زنی کارگران را تضعیف و پایداری منابع صندوق‌ها را مختل کرده است؛ در سوی دیگر، ۸۵ درصد بازنشستگان از نامکفی بودن مستمری خود شکایت دارند. این دو در کنار یک‌دیگر، تصویر روشنی از بحران عدالت شغلی و بازتولید اجتماعی نیروی کار در ایران ترسیم می‌کنند.

### شکل ۲: سیر تحولات صندوق‌های بازنشستگی در ایران



## وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

گزارش سیاستی «پیوند تشکلهای کارگری و صندوقهای بازنشستگی در مسیر عدالت شغلی» - شماره شماره چهاردهم | تیر ۱۴۰۵

برگرفته از کتاب دیپاچهای بر عدالت شغلی و صندوقهای بازنشستگی؛ مقاله  
تشکلهای کارگری، صندوقهای بازنشستگی و عدالت شغلی در ایران  
نویسنده: سینا چگینی  
تنظیم: سمانه ذاکری



تاریخ معاصر ایران گواه آن است که در مقاطع اوجگیری تشکلهای کارگری (دهه ۲۰ و ۵۰)، صندوقهای بازنشستگی تقویت شدهاند و در مقاطع تضعیف تشکلهای کارگری، ناترازی و بیعدالتی تشدید شده است.

رسانند. همچنین برقراری برابری در پرداخت مستمری و مزایا درون صندوقهای ۱۸ گانه و بین آنها، و جلوگیری از بازنشستگیهای پیش موعد بدون منبع که توازن ورودی و خروجی صندوقها را برهم میزند، از دیگر اقدامات ضروری در مسیر تحقق عدالت شغلی است که نیازمند نظارت دقیق و همهجانبه نمایندگان صنفی و کارگری است. نهایتاً اینکه، مهمترین دستاورد تقویت تشکلهای کارگری، تغییر ماهوی در ادبیات و رویکرد اصلاحات صندوقهای بازنشستگی خواهد بود. به جای اصلاحات دستوری، تحکیم آمیز و از بالا به پایین که غالباً تحت عنوان چارهاندیشی برای بحران، به کاهش مزایا، افزایش سن بازنشستگی و تضعیف دولت رفاه میانجامد، بایست هرگونه اصلاحات پارامتریک از مجرای گفت و گوی اجتماعی و با مشارکت کامل و مداخله دموکراتیک تشکلهای کارگری و بازنشستگی صورت پذیرد. تجربه جهانی و نیز فراز و فرودهای تاریخ معاصر ایران به روشنی نشان می دهد که اصلاحات بدون مشارکت، نه تنها محبوبیتی در میان نیروهای اجتماعی ندارند و با مقاومت مواجه می شوند، بلکه عملاً بر ناترازی، نابرابری و بیعدالتی در صندوقها می افزایند و بحران را به جای حل کردن، تعمیق می بخشند.

**ایجاد نظام مالیاتی فراگیر بر درآمدها و ثروتهای بزرگ خصوصی برای تأمین پایدار منابع صندوقها، همراه با برقراری برابری در پرداخت مستمری و مزایا درون صندوقهای ۱۸ گانه و جلوگیری از بازنشستگیهای پیش موعد بدون منبع که توازن مالی صندوقها را برهم می زنند، به عدالت مالی در صندوقها کمک می کند.**

مستلزم آن است که سه نماینده واقعی و برآمده از آرای خود تشکلهای کارگری و نه نمایندگان انتصابی دولت، بار دیگر در ترکیب هیأت امنای صندوقها حضور یابند و بر فرآیندهای تصمیم گیری و سیاست گذاری نظارت مستقیم داشته باشند؛ چراکه تنها در پرتو این نظارت ارگانیک است که می توان از شفافیت مالی و پاسخگویی شرکت های سرمایه گذاری اطمینان حاصل کرد و از هدررفت منابع صندوقها جلوگیری نمود. به طور مشخص، بازنگری در قوانین محدودکننده و فراهم کردن امکان ثبت و فعالیت تشکلهای مستقل و متنوع صنفی فراتر از سه تشکل محدود قانون کار، نخستین گام اساسی برای تحقق این هدف به شمار می رود و می تواند زمینه را برای افزایش قدرت چانه زنی کارگران بر سر مسائل دستمزد، بیمه و قراردادهای استاندارد فراهم آورد که خود مستقیماً بر افزایش ورودیهای مالی صندوقها اثر مثبت می گذارد.

علاوه بر این، پایداری مالی صندوقها در گرو اتخاذ سیاستهای مکمل اقتصادی و مالیاتی است که تحقق آنها نیز بدون حضور تشکلهای کارگری میسر نیست. نخست آنکه، ایجاد نظام مالیاتی فراگیر و عادلانه برای اخذ مالیات از درآمدها و ثروتهای بزرگ خصوصی، به عنوان یکی از مکانیزمهای تضمین کننده منابع صندوقها، مستلزم وجود نهادهای مدنی قدرتمندی است که بتوانند در برابر فشارهای لابیهای قدرتمند اقتصادی ایستادگی کنند و بر عدالت مالیاتی نظارت نمایند. دوم آنکه، سرکوب دستمزدی نیروهای کار به عنوان یکی از عوامل اصلی کاهش ورودیهای صندوقها، تنها در سایه تقویت اتحادیهها و تشکلهای صنفی قابل مهار است؛ تشکلهایی که می توانند از طریق چانه زنی جمعی، متناسب سازی دستمزدها با نرخ تورم و سبب معیشت خانوار را پیگیری کنند و از این رهگذر، هم به معیشت کارگران و هم به منابع مالی صندوقها یاری

تضعیف کرد و زمینه را برای دههها سرکوب دستمزدی و عقب ماندگی مستمریها از نرخ تورم فراهم ساخت. اما در سالیان اخیر و به ویژه از اواسط دهه ۸۰ شمسی، این رابطه ارگانیک به شدت آسیب دیده و صندوقهای بازنشستگی بیش از پیش از بدنه اجتماعی و تشکلهای صنفی خود فاصله گرفته اند. مهم ترین مانع در این مسیر، خروج تدریجی صندوقها از ماهیت مستقل و سه جانبه خود و تبدیل آنها به نهادهایی تماماً دولتی و تحت نفوذ کارفرمایان بوده است. نمونه بارز این تغییر رویه، انحلال «شورای عالی تأمین اجتماعی» در جریان تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ بود که عملاً نظارت تشکلهای کارگری را از سازمانهای بیمه گر حذف و آنها را به زیرمجموعه وزارت رفاه منتقل کرد؛ روندی که در دولت های نهم و دهم با رویههایی نظیر استفاده از منابع صندوقها برای گروههایی که حق بیمه ای پرداخت نمی کردند و افزایش بی رویه بدهی دولت به بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد تومان، به اوج خود رسید.

بر اساس ماده ۱۳۱ قانون کار، تنها سه نوع تشکل کارگری به طور رسمی حق فعالیت دارند و مابقی تشکلهای غیررسمی از دامن عمل و اختیارات قانونی بسیار محدودی برخوردارند. این محدودیت قانونی در کنار نفوذ کارفرمایان، موجب شده تا نهاد نمایندگی کارگران در هیأت امنای صندوقها جنبه ای صوری و انتصابی پیدا کند و عملاً کارگران و بازنشستگان هیچ گونه مداخله و نظارت موثری بر نحوه اداره صندوقها و شرکت های سرمایه گذاری وابسته به آنها نداشته باشند. نتیجه این انفکاک ساختاری، به حاشیه رفتن عدالت شغلی و شکل گیری فضایی شده است که در آن، شرکت های سرمایه گذاری و هلدینگ های بزرگ بازنشستگی، بدون نظارت ذی نفعان اصلی، عملاً به کارتل های اقتصادی تبدیل شده اند که عواید مالی خود را به جای تخصیص به مستمری بگیران، در مسیرهای نامشخص سوق می دهند و بر ناترازی و نابرابری درون صندوقی و بین صندوقی دامن می زنند.

با این وصف، شاه کلید حل مسائل مزمن صندوقهای بازنشستگی در ایران، بازگشت به استقلال و ماهیت مبتنی بر گفت و گوی این نهادها از طریق احیا و تقویت پیوند آنها با تشکلهای واقعی و مستقل کارگران و بازنشستگان است. بر اساس یافته های این گزارش و در راستای تبدیل رویکرد بحران محور به رویکرد اجتماعی، مهم ترین راهکار سیاستی، بازتعریف رابطه دولت، کارفرمایان و تشکلهای کارگری بر اساس اصل سه جانبه گرایی است؛ اصلی که در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی بر آن تصریح شده، اما در عمل به فراموشی سپرده شده است. احیای این اصل،

**انحلال شورای عالی تأمین اجتماعی و تبدیل صندوقها به نهادهای تماماً دولتی و انتصابی، عملاً نظارت کارگران و بازنشستگان را از مدیریت صندوقها حذف کرده و زمینه را برای نفوذ کارفرمایان فراهم ساخته است.**