

## ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی گامی به سوی حل پارادوکس تامین اجتماعی

محمد رضا فرهادی پور<sup>۱</sup>

### ۱- مقدمه

تجارب بسیاری از کشورها مبین آن است که برنامه های بازنشستگی عمومی<sup>۲</sup> یا طرح های تامین اجتماعی، مدت زمانی طولانی است که به عنوان یکی از مقوله های اساسی اجتماعی و اقتصادی به رسمیت شناخته شده اند. در تعدادی از کشورها حق بیمه های مستمری اجباری عمومی بطور خصوصی مدیریت می شود، اما در سایر کشورها یا دولت مستقیماً مدیریت این صندوقها را بر عهده دارد یا از طریق ایجاد یک کارگزاری ویژه اعمال مدیریت می کند. از جمله در ایران نیز دولت جمهوری اسلامی ایران وظیفه مدیریت وجوه سازمان تامین اجتماعی و سایر صندوقهای بازنشستگی عمومی را بر عهده دارد.

از آنجا که در این مقاله به دنبال بررسی ماده مطرح شده در لایحه ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با مسائل سرمایه گذاری سازمان تامین اجتماعی هستیم در ابتدا به این ماده و سیر تغییرات آن اشاره می کنیم. ماده ۱۰ "لایحه قانونی اجرای سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری فعالیتها و بنگاه های دولتی به بخش های غیر دولتی" با عنوان "شرایط سرمایه گذاری موسسات مالی، شهرداری ها و نهادهای عمومی غیر دولتی در بنگاههای اقتصادی" در ابتدا به شرح ذیل بود:

"سقف تملک مجاز سهام توسط صندوقهای بازنشستگی، سازمان تامین اجتماعی، شهرداری ها و سایر نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده پنج محاسبات عمومی از هر بنگاه اقتصادی ۲۰٪ درصد سهام آن و حداکثر یک مدیر در هیات مدیره بنگاه های اقتصادی است."

البته پس از چند ماه بحث و بررسی در این خصوص ماده فوق تحت عنوان ماده ۶ مصوبات کمیسیون ویژه اصل ۴۴ قانون اساسی با عنوان "لایحه قانونی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" به شرح ذیل بیان شد:

"صندوق های بازنشستگی، سازمان تامین اجتماعی، شهرداری ها و سایر نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده پنج قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن و شرکتهای تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیر مستقیم مجموعاً حداکثر تا ۴۰ درصد سهم بازار هر کالا را دارند"<sup>۳</sup>. چنانکه می بینیم تغییر فاحشی در سقف سرمایه گذاری مورد نظر برای سازمان تامین اجتماعی و سایر نهادهای غیر دولتی صورت گرفته است.

چنانکه مشخص است کلیت "لایحه قانونی اجرای سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری فعالیتها و بنگاه های دولتی به بخش های غیر دولتی" و همچنین مصوبات کمیسیون ویژه اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص بهبود

<sup>۱</sup> . <http://www.Farhady.com>

<sup>۲</sup> . Public pension Schemes

<sup>۳</sup> . البته یکی از نکات مهمی که سیاست گذاران این حوزه باید مد نظر قرار دهند این است که میزان دارایی های حاضر در پرتفوی هر یک از این نهادهای غیردولتی و به خصوص سازمان تامین اجتماعی با بقیه آنها اختلاف فاحشی دارند و تعیین سقف یکسان در مورد آنها چندان صحیح نمی باشد. در مورد سقف این سرمایه گذاری ها و سایر محدودیتهای موجود رجوع کنید به مقاله تامانگو که در منابع و مأخذ به آن اشاره شده است.

وضعیت خصوصی سازی و کوچک سازی دولت مطرح شده و اراده عالی ترین مقام جمهوری اسلامی ایران یعنی مقام معظم رهبری را نیز با خود به همراه دارد.

هدف از نگارش این مقاله بررسی مساله تعیین سقف سرمایه گذاری برای سازمان تامین اجتماعی در مواد مورد اشاره در لایحه ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی است. به عبارت دیگر مقاله حاضر به دنبال پاسخگویی به این سوال است که آیا مساله سازمان تامین اجتماعی دقیقاً همین امر مورد توجه در ماده ۱۰ و پس از آن ماده ۶ مورد اشاره در فوق است یا مساله سازمان تامین اجتماعی چیز دیگری است؟ و اگر چنین است (یا نیست) تمهیدات لازم برای حل گرفتاری و دغدغه های پیش روی سازمان تامین اجتماعی چیست؟ البته در بخشهای مختلف مقاله سعی می شود تا به تجربیات صندوق های بازنشستگی عمومی موفق در این حوزه اشاره کنیم.

## ۲- مساله سازمان تامین اجتماعی

### ۲-۱- اهمیت سرمایه گذاری در سازمان تامین اجتماعی

در طی چند دهه اخیر بسیاری از کشورهای جهان با انفجار جمعیتی روبرو بوده اند: در اروپا و ژاپن جمعیت فعال کاهش یافته و بنابراین کشورها باید از یک جمعیت بازنشسته متورم حمایت کنند. این شیفت جمعیتی همراه با جمعیت در حال رشد بازنشستگان در کشورهای زیادی را برای اقتصاد جهانی به همراه خواهد داشت. در همین حال و در نقطه مقابل، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه جمعیت جوان به سرعت در حال افزایش است و این خود چالشهای اقتصادی و اجتماعی متفاوتی را برای این کشورها به ارمغان آورده است. لازم به ذکر است که جمهوری اسلامی ایران با هر دوی این مشکلات دست به گریبان است: از یک سو صندوق بازنشستگی سازمان تامین اجتماعی به سن بلوغ رسیده و از سوی دیگر جمعیت جوان کشور نیز در نقطه اوج به سر می برد. با این حال چالشهای مشترک بسیاری در حوزه مسائل مربوط به صندوق های بازنشستگی عمومی و تامین درآمد دوران بازنشستگی در میان تمامی کشورها وجود دارد، بویژه اینکه چگونه می توانیم در یک جامعه بدون فقر، بیشترین آسیب پذیری مالی را در سالهای بازنشستگی تحمل نماییم؟ چگونه می توانیم تضمین کنیم که پولهایی که برای دوران بازنشستگی به صندوق هایی مانند صندوق تامین اجتماعی در ایران پرداخت می شود برای دستیابی به اهداف سیاسی هزینه نمی شود؟ صندوق های بازنشستگی به منظور اجتناب از افزایش نرخ حق بیمه برای کارگران آتی باید چگونه به سرمایه گذاری وجوه خود بپردازد؟ (مک نوتون، ۲۰۰۳، ۱).

از سوی دیگر این اعتقاد به شکل گسترده ای وجود دارد که ارائه برخی خدمات به بازنشستگان و یا حداقل بخشی از آن خدمات برای نسل بازنشسته، یک مسئولیت دولتی است و بنابراین چندان دور از انتظار نیست که این موضوع (مسئولیت پذیری دولت) در میان مدل های مختلف طرح های مستمری عمومی که درآمد بازنشستگی اجباری را تدارک می بینند طولانی ترین تاریخچه را داشته باشد. در ابتدا بسیاری از این طرح ها بر ضرورت یک ذخیره گذاری اولیه اساسی و قابل توجه تاکید داشتند، اما پس از جنگ جهانی دوم با وجود نگرانی در مورد نرخ های ضعیف بازدهی سرمایه گذاری مقبولیت تامین مالی مبتنی بر سیستم ارزیابی سالانه<sup>۴</sup> صندوق بازنشستگی گسترش یافت. تنها در چند دهه اخیر با افزایش جمعیت سالمند و تعهدات طرح های بازنشستگی بسیاری از دولت ها توجه خود را به سوی

4 . pay-as-you-go

مستمری های خصوصی با هر دو ماهیت اجباری عمومی و اختیاری معطوف کرده اند که از طریق آن تعهدات آتی و انتقالات بین نسلی مشهود و رو به افزایش خود را کاهش دهند.

پس مشخص شد که مشکل اصلی به دلیل تغییر نسبت جمعیت بازنشسته به فعال<sup>۵</sup> (نسبت وابستگی) بود. در ایران و به خصوص سازمان تامین اجتماعی نیز این نسبت به همین صورت و به طور مداوم در کاهش است، یعنی تعداد کارگران فعال در حال کار به ازای هر فرد بازنشسته در حال کاهش بوده و بنابراین وجوه ورودی به صندوق نیز در حال کاهش و در طرف مقابل وجوه خروجی از صندوق تامین اجتماعی در حال افزایش است. نسبت وابستگی در سازمان تامین اجتماعی در فاصله سالهای ۱۳۴۰ تا ۱۳۸۵ به طور مداوم در حال کاهش است. این نسبت در سال ۱۳۴۰ برابر با ۲۵.۵، در سال ۱۳۵۰ برابر با ۲۰، در سال ۱۳۶۰ برابر ۱۱.۴ و بالاخره در سال ۱۳۸۴ به ۷.۰۵ رسیده است.<sup>۶</sup> به این ترتیب این صندوق در سالهای بلوغ خود به سر می برد و برابری منابع و مصارف این سازمان در همین سالها اتفاق خواهد افتاد پس مساله اصلی، تامین مالی درآمد دوران بازنشستگی بازنشستگان می باشد. همین امر نشان دهنده اهمیت سرمایه گذاری برای سازمان تامین اجتماعی است. می بینیم که تعیین سقف برای سرمایه گذاری سازمان تامین اجتماعی به شدت بر عملکرد سرمایه گذاری این سازمان اثرگذار است. در ماده ۱۰ که در ابتدای مقاله حاضر به آن اشاره شد سقفی برای سرمایه گذاری این صندوق تعیین شده بود که با توجه به اهداف و وظایف سازمان تامین اجتماعی محدودیت چندان مطلوبی به شمار نمی رود.

با توجه به مساله نسبت وابستگی (نسبت جمعیت بازنشسته به فعال) که بدان اشاره شد ذخیره گذاری مبتنی بر سرمایه گذاری و مدیریت وجوه سازمان تامین اجتماعی مهمترین مساله پیش روی این سازمان است نه صرفا تعیین سقف سرمایه گذاری برای این سازمان. خوشبختانه در ماده ۶ که توسط کمیسیون ویژه اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ شده این مساله مورد توجه قرار گرفته است. اما باز هم باید بگوییم که مساله پیش روی این سازمان تنها تعیین سقف سرمایه گذاری نیست بلکه مساله اصلی و مهمتر مدیریت وجوه و مدیریت سرمایه گذاری در سازمان تامین اجتماعی جهت تایمن درآمد دوران بازنشستگی است که این امر مستلزم اصلاح ساختار مدیریتی در این سازمان است.<sup>۷</sup>

## ۲-۲- جدایی مالکیت از مدیریت و تضاد منافع در سازمان تامین اجتماعی

اجازه دهید تا مشکل و چالش سازمان تامین اجتماعی و سهامداران آن یعنی بیمه شدگان، بازنشستگان و از کارافتادگان را به نحو دیگری مطرح نمائیم. برنامه های بازنشستگی عمومی علاوه بر اهداف رفاه اجتماعی با تدارک درآمد بازنشستگی کافی برای بازنشستگان، می توانند از طریق تاثیر بر مالیاتها و مبادلات بین نسلی بر عملکرد

<sup>۵</sup> . Ratio of Seniors To Workers.

<sup>۶</sup> . به منظور کسب اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش اقتصادی و اجتماعی سازمان تامین اجتماعی در سالهای مختلف که از سوی معاونت اقتصادی این سازمان منتشر می شود رجوع کنید.

<sup>۷</sup> . موضوع حکمرانی صندوقهای بازنشستگی عمومی جوان است و در اوایل قرن بیست و یکم نیز مورد توجه بانک جهانی قرار گرفته است. بانک جهانی از ۲۴ تا ۲۶ سپتامبر سال ۲۰۰۱ میزبان برگزاری اولین کنفرانس در این زمینه بودو پس از آن در فاصله ۵ تا ۷ ماه مه سال ۲۰۰۳ بانک میزبان برگزاری دومین کنفرانس مدیریت صندوق های بازنشستگی در واشنگتن دی سی بود. در حالیکه کنفرانس اول، تنها با حضور ۷۵ نفر برگزار شد اما کنفرانس دوم با حضور ۱۵۰ مدیر، سیاستگذار و دانشگاهیان فعال در این حوزه تخصصی برگزار شد. موضوع مورد نظر این کنفرانس حکمرانی، پاسخگویی و سیاستهای سرمایه گذاری صندوق های بازنشستگی بود. همین امر نشان می دهد که در سطح جهانی نیز این موضوعات به طور جدی به تازگی مورد توجه قرار گرفته اند در نتیجه سیاستگذاران جمهوری اسلامی در ایان حوزه می توانند به راحتی از تجربیات جهانی استفاده نموده و همگام با آنها پیش روند.

اقتصادی و انباشت سرمایه گذاری تاثیر گذار باشند. به گونه ای که در بسیاری از کشورها، تعهد ضمنی برای تامین مالی بازنشستگی های عمومی معنادارترین تعهد ناشناخته در حسابهای عمومی آنها به شمار می آید. در دو دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به طور اساسی این بحث وجود داشت که آیا برنامه بازنشستگی های عمومی بایستی به سمت ذخیره گذاری بروند یا خیر؟ سمت و سوی این مباحث در دهه ۱۹۹۰ به سوی بهترین شیوه سازماندهی امر ذخیره گذاری سوق یافت. با توجه به مقبولیت و پذیرش برنامه ذخیره گذاری در بسیاری از کشورها، کارشناسان حوزه تامین اجتماعی و مدیریت وجوه این صندوق ها به این نتیجه مهم رسیدند که مهمترین مساله این حوزه تمرکز بر مدیریت این صندوق ها و تعیین چارچوبی برای مدیریت آنها است. بنابراین مساله مدیریت وجوه و منابع صندوق های بازنشستگی تامین اجتماعی به مهمترین مساله این صندوقها تبدیل شد و سازمانهای جهانی مانند بانک جهانی و صندوق بین المللی پول نیز این موضوع را به طور خاص مورد توجه خود قرار دادند (کارمیشل و پالاسیوز، ۲۰۰۳: ۱).

همین موضوع را می توان از سوی دیگر نیز مورد توجه قرار داد. کینز سالها پیش چنین می نویسد: " یکی از جالب توجه ترین تحولات دهه های اخیر که دور از چشم مانده است تمایل شرکت ها به اجتماعی کردن خودشان است. یک نکته در مورد رشد موسسات بزرگ مطرح است \_ بویژه در مورد شرکت های بزرگ راه آهن یا خدمات عمومی و همچنین در مورد بانک های بزرگ یا شرکت های بیمه که در آنها مالکان سرمایه یعنی سهامداران کاملاً بی ارتباط با مدیریت هستند و منافع شخصی مستقیم مدیران در ایجاد سود فراوان، جنبه کاملاً فرعی پیدا می کند (کینز، ۱۹۳۶: ۳۱۴). به عبارت دیگر مساله سازمان تامین اجتماعی همان مساله جدایی مالکیت از مدیریت<sup>۸</sup> است که برل و مینس<sup>۹</sup> آن را مطرح کردند. این جدایی مالکیت از مدیریت و عدم پاسخگویی مدیران و در نتیجه سوء استفاده از دارایی سهامداران و به عبارتی همان تضاد منافع مساله حکمرانی شرکتی<sup>۱۰</sup> را ایجاد کرده است. انجام اصلاحات ساختاری در ساخت سه جانبه گرای سازمان تامین اجتماعی و ایجاد سیستم های درونی نظارت، شفافیت و پاسخگویی و به عبارتی همان حکمرانی مناسب اینگونه صندوقها در این سازمان شاید مهمترین چالش و وظیفه پیش روی سیاستگذاران دولتی در این حوزه است. در نتیجه سیاستگذاری در این زمینه شاید در کنار سیاستگذاری در خصوص تعیین سقف سرمایه گذاری برای این سازمان بسی مهمتر باشد که گویی این مهم نیز تا حدی مورد توجه کمیسیون ویژه اصل ۴۴ قانون اساسی قرار گرفته است<sup>۱۱</sup>.

<sup>۸</sup> . در خصوص مساله جدایی مالکیت از مدیریت رجوع کنید به مقاله:

Hess, David and Gregorio Impavido; " Governance of Public Pension Funds: Lessons from Corporate Governance and International Evidence, world bank. 2003.

این مقاله در کتابی با عنوان :

**Public Pension Fund Management** Governance, Accountability, and Investment Policies Proceedings of the Second Public Pension Fund Management Conference, May 2003, world bank

چاپ شده است.

<sup>۹</sup> . Berle and Means

<sup>۱۰</sup> . Corporate Governance

<sup>۱۱</sup> . در این خصوص رجوع کنید به مصاحبه الیاس نادران نماینده تهران و رئیس کمیسیون ویژه اصل ۴۴ در گفتگو با دفتر

اطلاع رسانی مرکز پژوهشها، سایت مرکز پژوهشهای مجلس. <http://jmrc.majles.ir>

### ۳-۲- ریسک پیش روی ذی نفعان سازمان تامین اجتماعی

قبل از بررسی معیارهای حکمرانی که ممکن است برای برنامه های مختلف بازنشستگی عمومی مناسب باشد شناسایی ریسکهای ناشی از دخالت دولت و پیش روی ذی نفعان صندوق بازنشستگی ضروری است. ریسکهای ذی نفعان یا همان بیمه شدگان و بازنشستگان سازمان تامین اجتماعی و همینطور سایر صندوق های بازنشستگی به چهار گروه زیر تقسیم می شود:

- شکست دولت برای عمل به وعده های بازنشستگی
- استفاده (یا سوء استفاده) از وجوه متعلق به بیمه شدگان توسط دولت برای دستیابی به اهداف اجتماعی به جای تلاش برای تحقق وعده تامین درآمد بازنشستگی<sup>۱۲</sup>
- عملکرد ضعیف صندوق بدلیل استفاده از وجوه متعلق به بیمه شدگان برای اعطای وامهای مستقیم یا به عنوان منبع ذخیره مالی برای دولت
- از دست رفتن وجوه صندوق به دلیل فساد یا ضعف مدیریت<sup>۱۳</sup>

خطر اینکه دولت در تحقق وعده های بازنشستگی خود با شکست مواجه شود در برنامه های مبتنی بر حق بیمه همراه با مدیریت دولتی بیشتر و آشکارتر است. در حالیکه معمولاً دولت مزایای خاصی را برای برنامه های عمومی اندوخته گذاری شده تعریف می کند و همچنین پرداخت آن مزایای را در برابر عملکرد ضعیف بدلیل دزدی یا سوء استفاده از وجوه صندوق تضمین می نماید، کسانی که این تضمین شامل حال آنها می شود در نهایت همان بیمه شدگان هستند<sup>۱۴</sup>. با این حال وجوه متعلق به بیمه شدگان دولت را وسوسه می کند تا وجوه صندوق را در راستای اهداف سیاسی و شخصی برخی افراد مورد استفاده قرار دهد، این وسوسه ها با توجه به این حقیقت افزایش می یابد که معمولاً پرداختهای صندوق به اعضای آن در آینده دور انجام خواهد شد در شرایطی که منابع صندوق معمولاً در دسترس دولت بوده و مزایای حاصل از بهره برداری از آن مستقیم و آنی است.

وجود وجوه متعلق به بیمه شدگان همچنین خطر سوء استفاده از وجوه را نیز ایجاد می کند، یعنی عملکرد ضعیف صندوق به دلیل وامدهی مستقیم یا مدیریت ضعیف آن. حتی وجود تضمین های دولتی به طور کامل، خطر شکست حتمی صندوق را از بین نمی برد. اندونزی مثال خوبی است. دولت اندونزی تعهد می کند که کارگران اندونزی حق

<sup>۱۲</sup> . معمولاً در مواردی که دولتها به طور مستقیم در فعالیت صندوقهای بازنشستگی دخالت نمی کنند و به صورت آشکار از وجوه مالی این صندوقها استفاده نمی کنند معمولاً میزان بدهی دولتها به این صندوقها شاخصی برای دخالت دولت در این صندوقها محسوب می شود. بنابراین یکی از موضوعات مهم این حوزه بازپس دهی بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی است که این مهم مورد توجه ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی نیز قرار گرفته است. اما با توجه به اهداف سازمان تامین اجتماعی لازم است که در این خصوص اقدامات جدی تری صورت گیرد. قانون برنامه چهارم توسعه نیز ضمن تاکید بر عدم ایجاد بدهی جدید به صندوق های بیمه گر اجتماعی، دولت را مکلف کرده که کلیه بدهی ها خود به سازمانهای بیمه ای را در طول دوره پنج ساله برنامه مذکور تسویه کند. مطابق بند ه ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی نیز دولت می باید بدهی های خود را با ارزش روز و با نرخ اوراق مشارکت تسویه نماید.

<sup>۱۳</sup> . البته تمامی این ریسک ها در مورد همه انواع صندوق های بازنشستگی عمومی قابل کاربرد نیست. برای مثال، ریسک اصلی در یک صندوق بازنشستگی غیر اندوخته گذاری این است که ممکن است وعده های درآمدی بازنشستگی دولت در ماوراء توان و ظرفیت بودجه ای صندوق قرار گیرد که این امر معمولاً در نتیجه تغییرات جمعیتی مانند افزایش در طول عمر، کاهش مرگ و میر یا کاهش در پایه مالیات رخ می دهد.

<sup>۱۴</sup> . اگرچه بیمه شدگان مجبور به تامین کسری های صندوق بودند ممکن بود بیمه شدگان نسل آینده باشند.

بیمه خود را به صندوقی با مدیریت عمومی به نام JAMSOSTEK تحویل می دهند. در دوره ای که در آن دولتهای پیشین بیشتر وجوه صندوق را به سوی پروژه های مورد نظر خود هدایت کرده اند، نگرانی های زیادی در مورد کفایت وجوه صندوق برای تحقق وعده هایش وجود دارد. در حالیکه حد کامل شکاف اندوخته گذاری مشخص نیست، درکی گسترده در میان اندونزی یاییها وجود دارد که با توجه به محدودیتهای شدید بودجه ای که دولت اندونزی بر اساس آنها عمل می کند آنها برای دوران بازنشستگی در معرض خطر هستند (کارمیشل و پالاسیوز، ۲۰۰۱: ۱۱).

اولین عامل دفاعی در برابر هر یک از این خطرات ایجاد ساختار حکمرانی خوب<sup>۱۵</sup> و شفافیت<sup>۱۶</sup> است. حکمرانی صندوق های بازنشستگی عمومی باید در جهت تثبیت فعالیتهای تجاری مفید، اجتناب از فساد، اجتناب از مدیریت ضعیف و اجتناب از سوءاستفاده دولت از وجوه صندوق باشد. همین موارد در خصوص سازمان تامین اجتماعی در ایران نیز صادق می باشد.

### ۳- آغازی برای طراحی ساختار حکمرانی در صندوق های بازنشستگی عمومی

اکنون مشخص شد که سازمان تامین اجتماعی و ذی نفعان آن با چه مسائل و مشکلاتی دست به گریبان هستند و این موضوع نیز تا حدی مورد تاکید قرار گرفت که راهکار مناسب برای برون رفت از این چالشها چیست. بر این اساس، راه حل پیشنهادی و آموزه های صندوق بین المللی پول در مورد شفافیت مالی، می تواند نقطه شروع مناسبی در جهت طراحی چارچوب حکمرانی مورد نظر برای این صندوق بازنشستگی باشد. البته "جفری کارمیشل و روبرت پالاسیوز"<sup>۱۷</sup> در مقاله ای با عنوان "چارچوبی برای مدیریت صندوق های مستمری عمومی"<sup>۱۸</sup> نیز از همین رویکرد استفاده کرده اند. آنها در مقاله خود رویکرد صندوق بین المللی پول را به کار می گیرند. در این مقاله نیز ما همین رویکرد را به همین منظور در غالب موارد ذیل بیان می کنیم:

الف: باید یک طبقه بندی از نقشها و مسئولیت ها در صندوق بازنشستگی وجود داشته باشد.

طبقه بندی نقشها، اهداف و مسئولیت ها به منظور ایجاد شفافیت و پاسخگویی در صندوق بازنشستگی بسیار ضروری و اساسی است. اهداف باید توسط دولت تنظیم شود، به صورت دقیق در قانون همراه با یک بیانیه روشن در مورد وعده هایی که باید به آنها عمل شود و هر تضمینی که دولت باید در این زمینه ارائه دهد، بیان شود. اهداف و مسئولیتهایی که برای مدیریت صندوق تعبیه شده است باید به صراحت در قانون بیان شده و در دسترس عموم قرار گیرند.

این مثال را می توان در اصلاحات برنامه بازنشستگی کانادا که در فاصله سالهای ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ انجام شد، مشاهده کرد<sup>۱۹</sup>. در شرایط مربوط به قانون هیات مدیره سرمایه گذاری برنامه بازنشستگی کانادا، هیات مدیره وظایف مشخصی در خصوص امانت داری دارد: (الف) مدیریت وجوه صندوق کانادا به منظور کسب بهترین و بیشترین منافع برای بیمه شدگان و ذی نفعان صندوق، (ب) سرمایه گذاری دارایی های صندوق با هدف کسب حداکثر بازدهی بدون ریسک زیان دهی و توجه به عواملی که ممکن است اندوخته گذاری صندوق کانادا را تحت تاثیر قرار دهد و حفظ توانایی برنامه

<sup>15</sup> . Good Governance

<sup>16</sup> . Transparency

<sup>17</sup> . Jeffrey Carmichael and Robert Palacios

<sup>18</sup> . **A Framework for Public Pension Fund Management**

<sup>19</sup> . برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد برنامه بازنشستگی کانادا به وب سایت دولت کانادا نگاه کنید: [www.cppib.ca](http://www.cppib.ca)

بازنشستگی کانادا برای اینکه بتواند به تعهدات مالی خود عمل نماید<sup>۲۰</sup>. در سازمان تامین اجتماعی ایران نیز این هدف به نوعی مورد توجه قرار گرفته است. مطابق با ماده ۱ قانون تامین اجتماعی یکی از مهمترین ماموریت های سازمان تامین اجتماعی تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قانون تامین اجتماعی و سرمایه گذاری و بهره برداری از محل وجوه و ذخایر است، بنابراین سرمایه گذاری جهت حفظ و ارتقاء ارزش ذخایر به عنوان بخش مهم و اثربخش در فلسفه وجودی و اساسا استمرار فعالیت سازمان جهت ارائه تعهدات آتی به جمعیت تحت پوشش به شمار می رود<sup>۲۱</sup>.

قانون کانادا به سوی بیان نقشها و مسئولیتهای دولت و هیات سرمایه گذاری صندوق می رود. البته کانادا در این مورد یکه تاز نیست: در تعداد زیادی از کشورها نقشها و مسئولیتهای صندوق به صراحت مشخص شده است.

ب: تثبیت این قانون که مدیریت باید شرایط شفاف را فراهم نماید که تحت این شرایط اعضای شورای عالی صندوق (در حوزه مدیریتی و سرمایه گذاری) انتخاب یا عزل شوند.

برخی از برنامه های بازنشستگی عمومی دقیقا به عنوان بخشی از بدنه دولت توسط دولت مدیریت می شوند، در حالیکه در بقیه کشورها صندوق های بازنشستگی توسط نهادهای مشخصی مدیریت می شوند. در برخی کشورها این نهادها به عنوان حاکمان قانونی این صندوقها و در سایر موارد آنها به عنوان یک تراست عمل می کنند. به طور کلی ما به مدلی توجه داریم که به علت سوء استفاده از وجوه صندوق بهترین عملکرد ممکن حاصل نشده است. هر چه دقت مدل قانونی بیشتر باشد، اعضای شورای عالی نهادهای مدیریتی با مسئولیت امانت داری بیشتری نسبت به بیمه شدگان فعالیت می کنند و بررسی ها باید شرایطی مطابق با انتصابها و اخراجهای اعضای هیات مدیره به صندوق تحمیل نماید.

نیاز حیاتی تر این است که رفتار مدیران و متولیان صادقانه، ساعیانه و به طور موثر در جهت منافع بیمه شدگان باشد. یک آزمون مناسب برای انتصاب مدیران صندوق بازنشستگی عمومی تدوین شرایطی برای انتصاب است. این آزمون باید محدودیتهای قانونی مانند داشتن سابقه جرم و مهارتهای عمومی لازم را در بر داشته باشد. مدیران و متولیان باید تحت این قوانین سفت و سخت فعالیت نمایند و باید به منظور حداقل نمودن تضاد منافع جریمه های شدیدی برای سوء استفاده از موقعیتشان اعمال شود.

برخی کشورها هیات مدیره را به صورت گروه نمایندگی انتخاب می کنند و دست به انتخاب هیات مدیره حرفه ای نمی زنند، گر چه این عمل در نفس خود قابل ستایش است اما سطح کارشناسی و تعهد لازم برای برقراری حکمرانی خوب را کاهش می دهد<sup>۲۲</sup>. با این وجود در جائیکه این سنت قوی است ممکن است روشهایی برای تخفیف مسائل

<sup>20</sup>. در خصوص تجربه صندوق بازنشستگی عمومی کانادا و مسائل مربوط به حکمرانی شرکتی در این صندوق به مقاله زیر نگاه کنید:

MacNaughton, John A. The Canadian Experience on Governance, Accountability and Investment, world bank, 2003.

این مقاله نیز در همان کتاب چاپ شده است.

<sup>۲۱</sup>. البته در این مسیر عمق کم بازارهای سرمایه داخلی نیز محدودیتهایی را برای سازمانهایی از این دست به وجود می آورد. در همین راستا برخی کشورها به صندوقهای بازنشستگی خود اجازه می دهند تا بین ۱۰ تا ۲۰ درصد از وجوه مالی خود را در بازارهای سرمایه خارجی سرمایه گذاری کنند. برای مثال رجوع کنید به ماخذ شماره ۱۰ فصل سوم و نهم رجوع کنید.

<sup>۲۲</sup>. بیشتر کشورها هیات مدیره های نمایندگی را مورد استفاده قرار می دهند: تنها سه کشور هیات مدیره حرفه ای دارند (پالاسیوز ۲۰۰۲). نگاه کنید به مقاله هس و ایپاویدو که در این کنفرانس ارائه شده است، برای جزئیات بیشتر در خصوص اندازه و ترکیب هیات مدیره و در برخی از صندوق های بازنشستگی کشورهای در حال توسعه.

مرتبط با فعالیت این اعضا از طریق روشهایی مانند آموزش متولیان یا ایجاد کمیته مستقل مشاوران حرفه ای وجود داشته باشد.

انتصابها و اخراجها باید کاملا متعادل و بر مبنای قانون باشد. یعنی میان الزام به حذف یک مدیر یا متولی به محض نقض مسئولیت امانت داری خوداز یک طرف و جلوگیری از اخراج سلیقه ای آنها از سوی دیگر تعادل وجود داشته باشد. برای مثال متولیان صندوق باید در برابر تلاشهای دولت برای سوء استفاده از وجوه صندوق مقاومت نمایند و البته موارد دخالت دولت باید توسط قانون برنامه بازنشستگی نیز محدود شوند. بررسی های مبتنی بر عدالت پیشنهاد می کنند که هر زمان که یک مدیر یا متولی متهم شد او باید از مدیریت صندوق کنار گذاشته شود.

بر عکس گروهی از کارگزاری های بخش عمومی هستند که در آنها لازمه حفظ استقلال کارگزاری وجود سطح بالایی از محافظت در برابر اخراج است. مدیران و متولیان یک برنامه بازنشستگی عمومی باید تهدید به اخراج شوند اگر عملکرد آنها متناسب با استانداردهای ( ارزیابی های مبتنی بر عملکرد اختیاری نیست) صندوق نباشد. برای مثال، تصمیمات استراتژیک ضعیف که با عملکرد ضعیف صندوق در یک دوره زمانی سازگار است باید زمینه های لازم برای اخراج مدیران و متولیان صندوق بازنشستگی را فراهم نماید. البته اخراجهایی از این دست تنها زمانی اتفاق می افتد که اطلاعات مربوط به عملکرد در یک دوره زمانی در دسترس و قابل اعتماد باشد<sup>۲۳</sup>.

ج: مدیریت صندوق باید از دخالت های نامناسب دولت در جهت پیگیری اهداف و خواسته های دولت آزاد و رها باشد.

در شکل ایده آل، دولت نباید در تصمیمات سرمایه گذاری صندوق دخالت کند. در حالی که دولت می خواهد وام های مستقیمی را از وجوه صندوق به بخشهای خاصی اهدا نماید یا به تامین مالی کسری بودجه های خودش با استفاده از وجوه صندوق بپردازد، این موضوعات باید کاملا شفاف باشند. اصول مربوط به بهترین عملکرد پیشنهاد می کند که قانون برنامه بازنشستگی باید شناسایی کند که موارد دخالت نامناسب دولت چیست و همچنین مدیران و متولیان صندوق بازنشستگی از اخراج های ناشی از دخالت دولت مصون بمانند. این امر به طور طبیعی دشوار است، چرا که دولت های کمی حاضرند دست از سر صندوق های بازنشستگی بردارند و دخالت های خود در کارکرد صندوق را افشا نمایند.

برای مثال نیوزلند مسیر افشای بی پرده اطلاعات را در پیش گرفته است. بر اساس قوانین نیوزلند، وزیر، قدرت لازم برای واگذاری اختیارات به شورای عالی صندوق بازنشستگی این کشور را دارد. با این حال این موضوع باید به مجلس ارائه و در مجله رسمی صندوق منتشر شود<sup>۲۴</sup>. ایرلند رویکرد تقریبا متفاوتی را اتخاذ نموده که به طور مستقیم سوء استفاده از وجوه صندوق توسط دولت را محدود نموده است. این امر از طریق ممانعت آشکار از سرمایه گذاری صندوق در اوراق قرضه تضمین شده دولت ایرلند عملی شده است. هلند نیز در سیاست سرمایه گذاری خود برای برنامه های بازنشستگی عمومی شفاف عمل کرده است آنها می گویند که :

"هیات مدیره صندوق باید به همه تعهدات سرمایه گذاری پایبند باشد و آن دسته از محدودیتهای سرمایه گذاری که به طور منفی بازدهی بهینه سرمایه گذاری را تحت تاثیر قرار می دهند، محدود شوند. جایی برای سرمایه

<sup>23</sup> . اینجا مساله وفاداری سازمانی مطرح می شود که در این مورد می توانید به مقاله فرهادی پور یا مقاله سایمون رجوع کنید.

<sup>24</sup> . برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد برنامه بازنشستگی نیوزلند نگاه کنید به مقاله مک کولوک و فرانسز که در این کنفرانس ارائه شده

است. همچنین به سایت دولت نیوزلند نگاه کنید. [www.treasury.govt.nz/release/super/#15October](http://www.treasury.govt.nz/release/super/#15October)

گذاری های با اهداف اجتماعی یا سرمایه گذاری هایی با اهداف اقتصادی وجود ندارد، اگر چنین سرمایه گذاری هایی بازدهی مورد نظر هیات مدیره صندوق را محقق نسازند.<sup>25</sup>

د: فرایندهای اجرا و فرمول سازی سیاستهای برنامه بازنشستگی باید باز و شفاف باشد.

چارچوب سیاستی و فرایند اجرای آن باید به میزان کافی شفاف باشد. نقشهای متفاوت دولت، نهاد مدیریت و سیاست مدیریت اجرایی به دقت مشخص شود. در مواردی که صندوق با ترکیب پیچیده ای از کمیته ها مدیریت می شود ممکن است دستیابی به سطح برنامه ریزی شده ای از شفافیت دشوار باشد. برای مثال، بر اساس اصلاحاتی که در سال ۲۰۰۱ در ژاپن انجام شد مسئولیت ذخایر صندوق بازنشستگی عمومی از وزارت اقتصاد و دارایی به وزارت سلامت، کار و رفاه انتقال یافت. در شرایط جدید و با توجه به یک سری از محدودیتهای که توسط قانون ایجاد شده است وزیر چگونگی تخصیص دارایی ها را مشخص می کند. تخصیص مشروط به مشاوره با گروهی از کارشناسان از کمیته های بخشی مدیریت وجوه صندوق انجام می شود که این کمیته ها توسط وزیر انتخاب شده اند. مدیریت وجوه صندوق به سه عضو هیات مدیره واگذار شده است ( که توسط وزیر تعیین شده اند) و یک کمیته کارشناسی به آنها مشاوره می دهد. در یک ساختار پیچیده مانند ژاپن شناسایی اینکه در نهایت مسئولیت بر عهده چه کسی است بسیار دشوار است. ه: نهاد مدیریت باید توسط قانون و به منظور تثبیت ساختارها و فرایندهای حکمرانی داخلی در جهت حداقل سازی فساد، سوءمدیریت و کلاه برداری و تقلب ضروری تلقی شود.

دستورالعمل های حکمرانی باید شامل (الف) الزامی نمودن ایجاد مدیریت ریسک و کمیته حسابرسی جهت گزارشدهی با سر فصلهای مناسب؛ (ب) یک هیات اجرایی برای کارمندان و مدیران اجرایی که به طور جزئی در ارتباط با تضاد منافع و تثبیت استانداردهای حداقل رفتار اخلاقی ( شامل ممانعت از انجام فعالیتهای غیر قانونی<sup>۲۵</sup>)؛ (ج) توصیف جزئی نقشها و مسئولیتهای گروههای مختلف درون نهادی، مانند هیات مدیره، مدیریت ارشد و کمیته حسابرسی و اینکه آنها چگونه در برابر انجام فعالیتهایشان پاداش می گیرند؛ (د) فرایند کنترل کیفیت و مستندسازی مشخص، بررسی مجدد و حسابرسی تصمیمات سرمایه گذاری و سیستمهای پشتیبانی تکنولوژی اطلاعات<sup>۲۶</sup>. بسیاری از بهترین و مهمترین نیازهای حکمرانی، شامل نیاز به ایجاد و تثبیت یک کمیته سرمایه گذاری که برای شرکتهای سرمایه گذاری توسعه یافته اند در حوزه مدیریت صندوق های بازنشستگی عمومی نیز قابلیت کاربرد دارند.

و: دولت باید اعلام کند که کارگزاری مدیریت صندوق های بازنشستگی عمومی نیز باید از قواعد و استانداردهای عملکرد مربوط به صندوق های بازنشستگی خصوصی پیروی نمایند.

این الزام نه تنها بخشی از ساختار حکمرانی خوب می باشد بلکه با هدف تثبیت خنثایی رقابتی<sup>۲۷</sup> از طریق سیستمهای مالی نیز سازگار است. با این حال ممکن است واگرایی های<sup>۲۸</sup> محدود شده ای در استانداردهای احتیاطی وجود داشته باشد. آشکارترین این موارد قواعد مربوط به حداقل اندوخته گذاری است که معمولاً بر بخش خصوصی تحمیل می شود. با توجه به نقش دولت به عنوان گارانتی ضمنی صندوق های بازنشستگی عمومی و همچنین با توجه به اندوخته

---

25 . Whistleblowers

26 . Information Technology (IT)

27 . Competitive Neutrality

28 . Divergences

گذاری جزئی آشکار بسیاری از صندوق های بازنشستگی عمومی ملزم نمودن صندوق های بازنشستگی عمومی به اندوخته گذاری دقیقا به اندازه صندوق های بازنشستگی خصوصی تا حدی زائد است<sup>29</sup>. همین اصل در مورد الزامات حداقل سرمایه که بر صندوق های بازنشستگی خصوصی تحمیل می شود نیز وجود دارد. هر چند که صندوق های بازنشستگی عمومی باید با همان معیارهای حکمرانی، پاسخگویی، شفافیت و سرمایه گذاری بخش خصوصی در مقابل شرکای خود پاسخگو باشد.

اختیارات قانونی و قواعد مالی صندوق های بازنشستگی عمومی کانادا با صندوق های بخش خصوصی متفاوت است، اما در حوزه حکمرانی و سیاستهای سرمایه گذاری قواعد مربوط به هر دو حوزه خصوصی و عمومی کاملا مشابه هستند. در مقابل، براساس اصلاحات قانونی اعمال شده در اندونزی هر دو بخش خصوصی و عمومی از یک سری قواعد مشخص پیروی می نمایند. این مورد پیش از این در کنیا، موروکو و کاستاریکا نیز وجود داشته است.

این الزامات حکمرانی در صندوق های بازنشستگی برای دولتها و مدیران این صندوق ها دشوار و طاقت فرسا هستند چرا که اجازه نمی دهند آنها منابع مالی صندوق را در راستای اهداف خود مورد استفاده قرار دهند. با توجه به آنچه در این بخش از مقاله بیان شد در بخش بعد بر اساس تجربه کشورهای کانادا، ایرلند و نروژ به عنوان سه صندوق موفق در حوزه بازنشستگی در میان تمامی کشورهای جهان به عناصر اساسی حکمرانی در صندوق های بازنشستگی عمومی اشاره می کنیم. بدون شک این عناصر همان پاسخگویی و شفافیت خواهند بود و به زبان اقتصاددانان نهادگرا باید بگوییم که راهکارهای مورد استفاده در سایر کشورها نیز می تواند در صندوق های بازنشستگی داخل کشور با توجه به شرایط داخلی مورد استفاده و توجه قرار گیرد.

#### ۴- درسهایی برای سیاستگذاران صندوق های بازنشستگی در ایران

اکنون که تاحدی مسائل، مشکلات و همچنین راه حل پیشنهادی مربوط به صندوقهای بازنشستگی عمومی که سازمان تامین اجتماعی هم از آنها مستثنی نیست، بیان شد با استفاده از تجربیات جهانی موفق در این زمینه به ذکر درسهها و آموزه های این تجربیات می پردازیم. ذکر این نکته نیز ضروری است که تئوری کارگزاری برای درک و بهبودی حکمرانی شرکتها مفید بوده است. همچنین باید برای بهبود حکمرانی صندوقهای عمومی بازنشستگی نیز مفید باشد. در هر صورت، از آنجائیکه یک اندازه مناسب برای کل ساختار حکمرانی در سراسر دنیا یا حتی در درون یک کشور وجود ندارد ساختار حکمرانی که بتواند به صورت جهان شمول برای صندوقهای بازنشستگی عمومی به کار گرفته شود وجود ندارد. اهداف متفاوت، محدودیتها، محیط سیاسی، شرایط بازارهای محلی، دسترسی به مدیران دارایی شایسته و بسیاری از عوامل دیگر بر روی ساختار حکمرانی مناسب هر صندوق بازنشستگی تاثیر خواهد گذاشت، اما این مهم است که هیات مدیره مشکلات بالقوه بنگاه را تشخیص بدهد. اینکه آیا تصمیمات برپایه نااطمینانی هستند یا ناسازگاری اهداف بالقوه و سرانجام روشهای کنترل حکمرانی مناسب را به کار گیرد.

#### ۴-۱- پاسخگویی<sup>30</sup>

پاسخگویی یعنی تصمیم برای نشان دادن حاکمیت انتشار بی پرده اطلاعات صندوق بازنشستگی و فرایندی برای آرام نمودن تشویش اذهان عمومی در مورد توانایی ما برای داشتن عملکردی مستقل از دولت. انتشار بی پرده و کامل اطلاعات یکی از مهمترین اصول حکمرانی در صندوق های بازنشستگی عمومی است. [ در واقع روشی است ] برای

<sup>29</sup>. حتی در این مورد تعریف مقررات موازی در سطح اندوخته گذاری جزئی کاربرد دارد.

<sup>30</sup>. Accountability.

تفسیر این قاعده اخلاقی مشهور که "روشنی روز بهترین عامل کنترل کننده است؛ نور خورشید بهترین ضد عفونی کننده است".

برای مثال در کانادا صندوق بازنشستگی این کشور از طریق وزیر مالی دولت فدرال که گزارش سالانه این صندوق را ارائه می دهد در مقابل مجلس پاسخگو می باشند. در واقع آنها به این وزیر گزارش نمی دهند بلکه تنها یک نسخه از گزارش سالانه را به او داده و به واقع این گزارش را برای همه اعضای مجلس، قانونگذاران ایالتی، گروههای سهامدار مانند واحدهای تجاری، انجمن بازنشستگان و انجمن های تجاری، موسسه های تحقیقاتی اقتصادی و اجتماعی، دانشگاه ها و کتابخانه های عمومی ارسال می کنند، همچنین این گزارش را بر روی وب سایت صندوق نیز قرار می دهند.

در راستای اجرای صحیح پاسخگویی مدیریت صندوق بازنشستگی ملزم به افشای فهرستی از اطلاعات مفید و ارزشمند در گزارش سالانه صندوق می باشد، این فهرست باید در بردانده موارد زیر باشد: صورت حسابهای مالی، فعالیتهای حکمرانی شرکتی شامل وظایف، اهداف و تعهدات هیات مدیره و کمیته های هیات مدیره، پاداشها و تعهدات مالی هیات مدیره، تصمیمات مدیریت که نیازمند تأیید اولیه هیات مدیره می باشد، صندوق بازنشستگی عمومی همچنین ملزم به انتشار اهداف سال گذشته و چگونگی تحقق آنها و همینطور اهداف سال آینده می باشد. همچنین صندوق بازنشستگی عمومی باید پاداش شخصی ۵ مدیر ارشد صندوق و کل پاداشهای مدیران را اعلام نماید.

سازمان تامین اجتماعی و به طور کلی هر صندوق بازنشستگی همچنین باید در قبال مردم و به عبارت بهتر ذی نفعان خود نیز پاسخگو بوده و به دنبال ارائه این پاسخگویی از طریق برگزاری جلسات عمومی باشد که این جلسات عمومی در هر منطقه با حضور بیمه شدگان این صندوق برگزار می شود. در حقیقت صندوق باید ببیند که یک رویکرد فعالتر برای انتشار بی پرده اطلاعات و گزارش دهی نسبت به الزامات قانونی دولت را مورد استفاده قرار دهد. برای مثال پاراگراف سیاست اقتصادی باز صندوق بازنشستگی عمومی کانادا را که وظیفه ای مشابه با سازمان تامین اجتماعی دارد و در می ۲۰۰۲ نوشته شده، را با هم مرور می کنیم:

"کانادایی ها حق دارند که بدانند ما چرا، چگونه و کجا پول برنامه بازنشستگی کانادا را سرمایه گذاری کرده ایم، چه کسی تصمیمات سرمایه گذاری را می گیرد، آنها مالک چه دارایی هایی شده اند، سرمایه گذاری ها چگونه عمل می کنند".

بر اساس این سیاست صندوق بازنشستگی کانادا باید همانند نتایج مالی سیاستهای سالانه، نتایج [سیاستهای] مالی فصلی خود را از طریق رسانه های خبری منتشر نماید. زمانیکه این اطلاعات را منتشر می کنند مدیر صندوق یک کنفرانس خبری خواهم داشت. آنها در یک آگهی عمومی تمامی شرکای سرمایه گذاری جدید و خارجی خود را معرفی می نمایند، همچنین تمامی نتایج و سیاستهایشان را بر روی وب سایت صندوق در معرض دید همگان قرار می دهند، شامل حکمرانی، سرمایه گذاری، هیات های اجرایی، رهنمودهای تضاد منافع و تجارت شخصی و خدمات شخصی هر یک از مدیران و کارمندان صندوق. در این وب سایت همچنین یک فهرست کامل از سهام عمومی صندوق و ارزش بازاری آنها را نیز ارائه می دهد، که به صورت فصلی به روز می شود و خلاصه ای از ارزش اوراق قرضه با درآمد ثابت و سهام خصوصی را به همراه نتایج تاریخی سرمایه گذاری های صندوق را در خود جای داده است. همچنین بحثی پیرامون استراتژیهای سرمایه گذاری، جزئیاتی در مورد شرکتهایی که سرمایه گذاری های خود را در آنها انجام می

دهیم و استراتژیهای عملیاتی و بیوگرافی همه مدیران و کارمندان حرفه ای ما بر روی این وب سایت در دسترس عموم قرار دارد (مک نوتون، ۲۰۰۳: ۱۳).

البته برخی از مدیران اینگونه استدلال می کنند که اگر این سیاست را در پیش گیرند لاجرم از اشتباهات خود در امور مربوط به صندوق بازنشستگی شرمسار خواهند بود. باز هم استدلال مک نوتون به عنوان یکی از مدیران عالی رتبه صندوق بازنشستگی کانادا در این مورد جالب توجه است: "دیدگاه و تجربه ما در این حوزه این است که اگر شما همانند اخبار خوب به مردم اخبار بد بدهید و اگر شما یک تصویر کامل برای آنها ترسیم نمائید و اگر انتشار بی پرده اطلاعات به موقعی داشته باشید، عموم مردم همه چیز را به خوبی می فهمند. سیاست ما، ما را مجبور به گزارش برخی وضعیت های نامطلوب می نماید که سهام آنها با بازدهی خوبی روبرو نبوده است. این نکته قابل بحث است که یک صندوق بازنشستگی که در طی دهه ها سرمایه گذاری می کند نباید در این مورد توسط آنچه که در طول سه ماه اتفاق می افتد، نگرانی خاصی داشته باشد بلکه به نظر ما مردم باید آنچه را که صحیح است بدانند."

او چنین ادامه می دهد که "افشاگری به موقع و کامل اطلاعات، اصلی است که ما را به سوی تمرکز بر این موضوع می کشاند که حق بیمه های صندوق ما چگونه جمع آوری شده و ما با این پول ها چه کرده ایم. این اصل ما را مجبور به توجیه خودمان در این زمینه می کند که آنها [بیمه شدگان] می فهمند و به طور کامل انتظار درآمد را می کشند. تجربه ما نشان می دهد تلاشی که ما به طور کامل با تشریح این اصل موفق به کسب اعتماد در مورد تعهد خودمان، گروه مان و استراتژی مان می شویم" (مک نوتون، ۲۰۰۱، ۱۳).

#### ۲-۴- امانت داری

امانت داری سازمان دومین عنصری است که باید مد نظر یک صندوق بازنشستگی عمومی باشد. یک هدف آشکار صندوق بازنشستگی کانادا، ایرلند و نروژ تضمین این است که مدیران و کارمندان هیچ گونه منفعتی از انجام یک مبادله توسط کمیته سرمایه گذاری برنامه بازنشستگی کسب نمی کنند. همه کارمندان و مدیران باید همه منافع مرتبط را بی پرده منتشر نمایند و مدیران نیز باید هرگونه روابط شخصی خود را که ممکن است استقلال یا توانایی آنها برای اجرای بیطرفانه وظایف شان را به خطر بیندازد، افشا نمایند. مدیران همچنین باید هر گونه فعالیت تجاری را که به طور مستقیم یا غیر مستقیم فعالیت کمیته سرمایه گذاری را تحت تاثیر قرار می دهد و می تواند به عنوان یک تضاد [در منافع] تفسیر شود را نیز افشا نمایند. فرایند انجام این مباحث کاملاً مشخص است و با توصیه کمیته حکمرانی هیات مدیره در مورد تمامی مدیران اجرا می شود. مدیران صندوق کانادایی همچنین ملزم به اعمال دستورالعمل های تجارت شخصی [مدیران و کارمندان] نیز می باشند. صندوق فهرستی از سرمایه گذاری ها را مشخص نموده که مدیران و کارمندان مجاز به تجارت در آن حوزه نمی باشند و برای سایر موارد نیز آنها باید با مشاوره عمومی با کمیته سرمایه گذاری هر خرید یا فروش پیشنهادی را انجام دهند. مدیران باید هر شش ماه یکبار یک تائیده اطلاعاتی مکتوب را تهیه نمایند و نشان دهند که رفتار [تجاری] آنها بر اساس دستورالعمل های تجاری هیات مدیره شکل گرفته است و کارمندان نیز باید کارکرد دلالتان یا مشاورین مالی خود را ماهانه یا به طور فصلی ارائه و همه مبادلات تضمین شده را همراه با تائید حسابرس بیرونی به کمیته مذکور اعلام نمایند.

### ۳-۴- سیاست سرمایه گذاری

همانگونه که منابع مالی طرحهای بازنشتی عمومی افزایش می یابند، دولت نیز خود را در نقش معتمد شهروندان می بیند. این نقش دلالت بر پذیرش مسئولیت مدیریت طرح بازنشتی عمومی توسط دولت به منظور انتخاب یک استراتژی مناسب سرمایه گذاری را دارد و دولت باید از طریق اتخاذ این استراتژی تعادل مناسبی را میان ریسک و بازدهی برای شهروندان سرمایه گذار ( بیمه شدگان) در این طرح فراهم نماید.

سیاست سرمایه گذاری سه جزء اصلی دارد: مجموعه اهداف عملکرد بلندمدت، تعریف نوسان ریسک قابل قبول و مجموعه ای از پارامترها برای تخصیص دارایی های صندوق در کوتاه مدت که این موضوع باید به روشنی در سیاست سرمایه گذاری هر صندوق بازنشتی عمومی تشریح شود. مجموعه اهداف بلند مدت و انتخاب یک حد نوسان برای ریسک، تصمیمات استراتژیک سرمایه گذاری در صندوق را در بر می گیرد که به منظور عملی شدن اهداف این صندوق به عنوان منبع درآمد بازنشتی ضروری است. استراتژی بلند مدت باید به شناسایی این موضوع بپردازد که آیا نوسانات ریسک و اهداف عملکردی طرح می توانند باعث دستیابی به نتایج مورد نظر صندوق شوند. این قسمت از سیاست سرمایه گذاری باید به شکل گسترده پرتفوی و پارامترهای ریسک که تصمیمات سرمایه گذاری را هدایت می کنند، بررسی نماید. بخش استراتژیک این سیاست باید همچنین جایگاه هیات مدیره را در مسائل غیر مالی مانند فعالیت سهامداران، مسئولیت سرمایه گذاری در حوزه اجتماعی و سرمایه گذاری های با هدف اقتصادی را نیز مشخص نماید.

نیاز به سازگاری درونی میان اهداف استراتژیک برنامه و سیاست سرمایه گذاری آن نمی تواند مورد مبالغه قرار گیرد. برای مثال هدف صندوق بازنشتی کانادا شامل افزایش وجوه مالی از ۸ درصد به ۲۰ درصد تا سال ۲۰۱۷ است که نرخ بازدهی واقعی بلند مدت برای رسیدن به این هدف ۴ درصد در نظر گرفته شده است. یکی از نتایج این استراتژی بلند پروازانه این بود که هیات مدیره تشخیص داد، به منظور دستیابی به این هدف سرمایه گذاری سنگین در بازار سهام مورد نیاز است. اعلام صریح اهداف طرح در خصوص استراتژی سرمایه گذاری می تواند به شناخت ناسازگاری های موجود در پارامترهای طرح کمک نماید- همانطور که به شناسایی نتایج اهداف مبهم و غیر واقعی طرح نیز کمک خواهد کرد.

بعد از نیاز به سازگاری بلند مدت، ملاحظه اصلی برای بهترین چارچوب عملکردی سیاستهای سرمایه گذاری این است که این سیاستها شفاف باشند و صرفاً به منظور کسب بیشترین منفعت برای اعضای صندوق طراحی شوند. در مورد یک صندوق بازنشتی خصوصی اولین نکته ای که مورد توجه قرار می گیرد برقراری توازن میان بازدهی ها و ریسکهای بازار است. این ریسکها شامل ریسک زیان ناشی از عدم پرداخت بدهی توسط شریک (مانند ورشکستگی<sup>۳۱</sup> یک بدهکار به صندوق یا سهامدار)، ریسک زیان ناشی از نوسانات قیمت بازار (مانند کاهش در قیمت سهام، قیمت دارایی ها، نرخهای بهره و نرخ ارز) و ریسک زیان ناشی از شکست عملیاتی (مانند شکست سیستم های فن آوری اطلاعات، روشهای بازپرداخت یا مستند سازی قانونی) است. این موارد در خصوص یک صندوق بازنشتی عمومی بسیار پیچیده تر هستند. علاوه بر ریسکهای پیش روی بخش خصوصی، صندوقهای بازنشتی عمومی باید برای تسلط بر بازار و در مقابل وسوسه دولتها ( نه تنها شامل وسوسه برای استفاده از وجوه صندوق برای تامین مالی کسری

<sup>31</sup> . Bankruptcy

دولت بلکه وسوسه تهیه اعتبار مستقیم برای اعضای خود) برای هدایت سرمایه گذاری های صندوق در جهت تحقق اهدافشان نیز مبارزه کنند.

صندوق های پیشرو و موفق همچون کانادا، ایرلند و نروژ<sup>۳۲</sup> در حوزه بازنشستگی عمومی در زمینه سرمایه گذاری دو هدف دارند. اول اینکه باید دارایی های برنامه بازنشستگی را به گونه ای مدیریت نمایند که بیشترین منافع را برای بیمه شدگان و مستمری بگیران به همراه داشته باشد، یعنی بهترین و بیشترین منافع تنها برای ذی نفعان صندوق. دوم اینکه باید بازدهی های سرمایه گذاری را بدون تحمل ریسک های غیر ضروری و با توجه به نیازها و تعهدات مالی آتی برنامه بازنشستگی، حداکثر نمایند و مجاز به انجام هیچ فعالیتی متضاد با این اهداف نیستند. البته برخی از این صندوق ها مانند کانادا هدف سومی نیز دارند: تهیه نقدینگی کافی برای برنامه بازنشستگی کانادا به طوریکه بتواند تعهدات بازنشستگی ماهانه خود را پرداخت نماید.

صندوق بازنشستگی یک منبع مالی اسیر و در اختیار دولت نیست. مجبور به خرید بدهی های دولت نیست مگر اینکه تصمیم به تشکیل پرتفویی متشکل از اوراق قرضه دولتی بگیرد، تنها در صورتی این سرمایه گذاری را انجام می دهد که جذاب بوده و در راستای وظایف سرمایه گذاری و امانت داری صندوق بازنشستگی عمومی باشد. از سوی دیگر ملزم به پرداخت وام به شرکتهای دولتی نبوده و الزامی هم برای سرمایه گذاری های اجتماعی ندارند (به طور خلاصه، این صندوق های موفق بر اساس اهداف سیاست بخش عمومی سرمایه گذاری نمی کنند مگر اینکه این سرمایه گذاری در راستای یکی از مهمترین وعده های آنها باشد و این تنها ارزشمندترین هدف اجتماعی است که شایسته یک توجه سرمایه گذاری از سوی آنها است که با سایر اهداف سیاست عمومی مختل شده است، هرچند ممکن است آنها نیز ارزشمند باشند).

#### ۵- نتیجه گیری

در جهان امروز اهمیت مساله سرمایه گذاری و محدودیتهای موجود در این زمینه و از آن مهمتر مدیریت وجوه این صندوق ها مهمترین موضوع و مساله پیش روی این صندوقهای بازنشستگی عمومی است. از سوی دیگر ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی که مقام معظم رهبری نیز بر آن تاکید دارند مساله سرمایه گذاری ها و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی را مورد توجه خاص قرار داده اند.

چنانکه مشخص شد پارادوکس موجود در سازمان تأمین اجتماعی همان مساله جدایی مالکیت از مدیریت است که خطر سوءاستفاده از وجوه مالی متعلق به ذی نفعان این سازمان و سایر صندوقهای بازنشستگی را ایجاد می کند. راه حل این مساله نیز در تئوری کارفرما-کارگزار یا همان حکمرانی شرکتی نهفته است. روی هم رفته گسترش مفهوم تئوری کارگزاری و بسیاری از روشهای مختلفی که میتوانند مشکلات کارگزاری را کنترل نمایند به طور بالقوه در صندوقهای بازنشستگی نیز وجود دارد و می تواند سرپرستان صندوقهای بازنشستگی را قادر سازد که ابزار حکمرانی بهینه را با کمترین هزینه اجرایی بپذیرند.

<sup>32</sup>. در خصوص تجربیات صندوق های بازنشستگی ایرلند و نروژ به ترتیب به مقالات زیر رجوع کنید:

1. Maher, Anne; "Public Pension Funds Accountability: The Case of Ireland"; world bank, 2003.
2. Kjeaar, Knut; "The Norwegian Petroleum Fund", world bank, 2003.

از آنجا که سیاستگذاران این حوزه در ایران نیز طرحی برای در انداختن این مساله مطرح کرده اند و به نوعی این مساله مهم را مورد توجه قرار داده اند حال باید به سراغ راه حل رفت. مساله ساختار مدیریت و جوه این سازمانها است. با این هدف و با استفاده از تجربیات جهانی موفق در این حوزه سعی شد تا بهترین راه حل های موجود برای حل این مساله در سازمان تامین اجتماعی ایران پیشنهاد شود. پاسخگویی و انتشار بی پرده اطلاعات همراه با شفافیت کامل، امانت داری و اتخاذ سیاست سرمایه گذاری که در راستای اهداف صندوق باشد نه اهداف سیاسی یا منطقه ای دولت و همینطور ممانعت از سوءاستفاده از جوه این صندوق آموزه های ناشی از تجربیات جهانی است.

## منابع و مأخذ

- ۱- لایحه قانونی اجرای سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری فعالیتها و بنگاه های دولتی به بخش های غیر دولتی، وزارت امور اقتصاد و دارایی. ۱۳۸۵.
- ۲- لایحه قانونی اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مرکز پژوهشهای مجلس. ۱۳۸۶.
- ۳- تامانگو، ادوارد؛ " سرمایه گذاری صندوق های تامین اجتماعی، اصول و اصلاحات ( تجربه بازنشستگی کانادا)"، ترجمه زیارانی، علی فلاح، تامین اجتماعی در ایران و جهان، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۸۶.
- ۴- ستاریفر، محمد؛ " مباحثات نظام جامع و رفاه و تامین اجتماعی، ضرورت و کارکردها" ویژه نامه کنگره عدالت و تامین اجتماعی و نخستین جشنواره ملی پژوهش و تامین اجتماعی، نشست اول، آذر ماه ۱۳۸۵، موسسه عالی پژوهش و تامین اجتماعی (این مقاله در فصلنامه شماره ۱۹ همین نشریه نیز چاپ شده است).
- ۵- فرهادی پور، محمدرضا، " طراحی های نهادی خروج محور در مقابل تعهد محور، درسهایی برای اقتصاد ایران"، مجله جامعه و اقتصاد، شماره ۸، ۱۳۸۵، موسسه دین و اقتصاد.
- ۶- میدری، احمد؛ "مباحثات نظام جامع و رفاه و تامین اجتماعی، ضرورت و کارکردها" ویژه نامه کنگره عدالت و تامین اجتماعی و نخستین جشنواره ملی پژوهش و تامین اجتماعی، نشست دوم، آذر ماه ۱۳۸۵، موسسه عالی پژوهش و تامین اجتماعی.
- 7- Berle, Adolf & Means, Gardiner (1932) "The Modern Corporation and Private Property", (New York: Macmillan).
- 8- Carmichael, Jeffrey and Robert Palacios "A Framework for Public Pension Fund Management", world bank, 2003.
- 9- Keynes, John Maynard (1936) The General Theory of Employment, Interest, and Money (New York: Harcourt, Brace & World).
- 10- Public Pension Fund Management Governance, Accountability, and Investment Policies Proceedings of the Second Public Pension Fund Management Conference, May 2003, world bank
- 10- Maher, Anne;" Public Pension Funds Accountability: The Case of Ireland"; world bank, 2003.

11- Public Pension Fund Management Governance, Accountability, and Investment Policies Proceedings of the Second Public Pension Fund Management Conference, May 2003, world bank

12- Kjeaar, Knut; "The Norwegian Petroleum Fund", world bank, 2003.

13- Simon, Herbert, (1991), "Organizations and markets", Journal of Economic Perspectives, 5(2), Spring, pp. 25-44.