

## بررسی چالش های صندوق بازنشستگی و ارایه راهکار های عملی

محمدعلی یوسفی قلعه رودخانی<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکترای مدیریت مالی دانشگاه تهران، عضو هیئت علمی دانشگاه

### چکیده

نظام بازنشستگی، در مقررات استخدامی بخش خصوصی و دولتی تمام کشورهای دنیا جایگاه ویژه‌ای دارد. در سه دهه آخر قرن بیستم، جهان شاهد تحولی در سیستم های بازنشستگی از طریق ایجاد صندوق های بازنشستگی برای تامین و اداره دارایی های بازنشستگی و نیز پرداخت مزایای بازنشستگی از محل این دارایی ها بود که صندوق های کشور ایران نیز از این رویه مستثنی نبوده و نیستند. عملکرد و وضعیت مالی صندوقهای بازنشستگی بر آینده میلیون ها نفر تاثیر دارد. بنابراین، عملکرد صندوق ها می‌تواند پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی زیادی دربر داشته باشد. اداره موثر این صندوق ها، تعیین خط مشی‌های مناسب بازنشستگی و نظارت بر فعالیت آنان به اطلاعات اتکاپذیر، مربوط و شفاف نیاز دارد. در این مقاله به بررسی چالش های موجود در صندوق بازنشستگی پرداخته می شود، نتایج نشان می دهد که عوامل سیستماتیک و پارامتریک متعددی بر عملکرد صندوق های بازنشستگی تاثیر گذارند، این صندوق ها باتوجه به تعهدات آتی، در وضعیت مطلوب و مناسبی قرار ندارند و با چالش های متعددی مواجه هستند. لذا راه حل ها و پیشنهاداتی برای رفع این چالش ها و مشکلات ارائه می گردد.

**واژگان کلیدی:** صندوق بازنشستگی، بازنشستگان، امور نظارتی صندوق بازنشستگی، اکچوئری،

راهکارها

## مقدمه

به تبع سالمندتر شدن جمعیت، نقش برنامه ها و صندوق های بازنشستگی نیز اهمیت فزاینده تری می یابد. بدیهی است که اجرای برنامه های بازنشستگی، که بخشی از نظام تأمین اجتماعی کشور را تشکیل می دهد، برای تعداد گسترده تری از جمعیت، مستلزم هزینه های بیشتری خواهد بود. این هزینه ها ممکن است تا حدی افزایش یابند که امکان تأمین آنها در وهله نخست برای صندوق های بازنشستگی و در مرحله بعد حتی برای دولت ها غیرممکن باشد (میر و همکاران، ۱۳۹۳). عمر جوان ترین سیستم های بازنشستگی در جهان و کشور ما از ۳۰ سال گذشته است و با توجه به تحولات جهانی و عدم تحقق فرض های زمان تأسیس این صندوق ها، اکنون مخاطرات زیادی فراروی این طرح ها قرار دارد (جلیلی و مسلمی، ۱۳۹۳).

تحولات چندسال اخیر (از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰) در مقررات بازنشستگی، میزان پرداخت حقوق مستمری بگیران و چالش های ایجاد شده در عرصه موضوعات اقتصادی؛ توان مالی صندوق های بازنشستگی برای ایفای تعهداتشان را به طور جدی مورد تردید قرار داده است. لذا باید هر چه سریعتر راه حل های مناسب برای مدیریت وضعیت و جلوگیری از بروز بحران تدبیر گردد. در حال حاضر در کشور ایران صندوق های تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق تأمین اجتماعی بیش از ۹۰٪ جمعیت بیمه پرداز بازنشستگی کشور را تحت پوشش دارند و مطابق اطلاعات موجود همگی با کسری زیاد منابع مواجه هستند و از کمک دولت برای تأمین بودجه خود استفاده می نمایند. این شرایط و نیاز به کمک بودجه ای دولت از چندین سال قبل در صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز وجود داشته است و اخیراً در صندوق تأمین اجتماعی نیز پدیدار گشته است. از این رو، برنامه ریزی علمی و سنجیده، مدیریت صحیح و حرفه ای، و آسیب شناسی به موقع مشکلات و چالش های فراروی صندوق ها از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، و حتی سیاسی و فرهنگی امری ضروری است (میر و همکاران، ۱۳۹۳).

برای اداره شایسته صندوق بازنشستگی می بایست شناخت واضح و روشنی از مسئولیت های عملیاتی و نظارتی صندوق بازنشستگی وجود داشته باشد. به منظور توسعه یک نهاد بازنشستگی دارای صندوق بازنشستگی برای اعضای طرح و ذینفعان، شکل قانونی این نهاد، ساختار حاکمیت داخلی آن و اهداف اصلی آن، باید از طریق قوانین و مقررات و مستندات در اساسنامه نهاد بازنشستگی اعلام شود. اگر صندوق بازنشستگی به صورت یک واحد مجزا که توسط موسسات مالی مدیریت می شود تاسیس گردد، می بایست قرارداد میان اعضا (حامیان) طرح و ذینفعان با موسسات مالی مذکور، به وضوح مسئولیت مدیریت صندوق بازنشستگی را بیان کند (یوسف زاده، ۱۳۹۳).

در ایران نیز عملکرد مدیریتی در صندوق بازنشستگی ضعیف است و این دلیل مشکلات کنونی بازنشستگان است. متأسفانه با وجود شرکت ها و سازمان های اقتصادی توانمندی که دارند، باز هم دچار مشکلات و معضل های فراوانی هستند. تمامی این مشکلات به دلیل نابسامانی مدیریتی و عدم نظارت بر امورات اقتصادی و مالی این شرکت هاست که ضرر و زیان اصلی آنها به بازنشستگان و عزیزانی که باید حق و حقوقشان را از این امورات به دست آورند، باز می گردد. توان مالی صندوق بازنشستگی کشوری اگر بیشتر از توان مالی دولت نباشد کمتر نیست اما نابسامانی مدیریتی و عدم نظارت باعث شده که کشور همیشه شاهد وجود مشکلات و معضلات فراوان در این مجموعه ها باشد. بنابراین با بازنگری در ساختارها و ارتقاء آموزشی افراد اصلاح ساختارها امکان پذیر خواهد بود. برای بالابردن بهره وری در صندوق بازنشستگی کشوری به تغییر تفکرات نیاز است. (صندوق بازنشستگی کشور، مجله ثمر، ۱۳۹۴).

<http://MaJournal.ir>

نظارت خوب می تواند منافع غیر مستقیمی را برای صندوق بازنشستگی به ارمغان بیاورد. می تواند هزینه های بیش از حد را کنترل نموده و نظارت ازسوی مقامات را تسهیل نماید. خصوصاً، از آنجایی که ناظران صندوق بازنشستگی یک رویکرد ریسک محور را جهت نظارت اتخاذ می کنند، نظارت بر صندوق بازنشستگی به مسئله ای مهم در تصمیم در مورد اینکه آیا یک موسسه باید از نزدیک نظارت شود تبدیل شده است. هرچه نظارت قوی تر باشد، ریسک های بهتری (از قبیل ریسکهای عملیاتی، ریسکهای سرمایه گذاری) مدیریت و کنترل خواهند شد. نظارت خوب بر صندوق بازنشستگی همچنین می تواند تاثیرات جانبی مثبتی بر بهره وری به وسعت اقتصاد و تقویت نقش صندوق داشته باشد، نقشی که با توجه به اندازه در حال افزایش داراییهای صندوق بازنشستگی در سطح جهان اهمیت بیشتری پیدا می کند. نظارت شرکتی بهتری می تواند بازده سرمایه گذاری را نیز ارتقاء بخشد. پیوند بین نظارت بر صندوق بازنشستگی و نظارت شرکتی، در بین سایرین، از دیدگاه ایالات متحده توسط کالمن<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۰۷) شناخته شده است (استوارت و یرمو، ۲۰۰۸) ۲.

### صندوق بازنشستگی

صندوق بازنشستگی منبع جمع آوری دارایی ها است که یک ماهیت حقوقی مستقل تشکیل می دهد و از محل مشارکت های یک طرح بازنشستگی به دست می آید و هدف انحصاری آن تأمین مالی مزایای طرح بازنشستگی می باشد. اعضای صندوق، حق قانونی یا حق منفعت یا ادعاهای قراردادی در مورد دارایی های صندوق بازنشستگی دارند. صندوق های بازنشستگی می توانند به صورت یک موسسه مستقل تک منظوره با شخصیت حقوقی (مانند یک شرکت امانی، نهاد شرکتی یا بنگاه) یا به شکل صندوقی که قانوناً مجزا شده، شخصیت حقوقی ندارد و توسط یک تأمین کننده اختصاصی اداره می شود (شرکت مدیریت وجوه بازنشستگی) یا دیگر نهادهای مالی از طرف اعضای صندوق یا طرح باشد (جلیلی، ۱۳۸۷). صندوق های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی، نهادهایی مالی هستند که از حق بیمه و وجوه پرداختی توسط کارفرما و کارکنان یک سازمان، تأمین مالی شده و علی القاعده وظیفه دارند از طریق سرمایه گذاری های سودآور، زمینه پرداخت مستمری بازنشستگی کارکنان سازمان را بعد از پایان مدت قانونی فعالیت شان، فراهم آورند تا از این طریق نامنی اقتصادی و عدم اطمینان از درآمد بازنشستگان را کاهش دهند. بنابراین، بر اساس تعاریف علمی صندوق بازنشستگی باید با به کارگیری وجوه حق بیمه افراد و سرمایه گذاری آن بازده مناسبی از سرمایه گذاری کسب نموده و با پرداخت مستمری بازنشستگی و ایفای تعهدات خود در قبال بازنشستگان و مستمری بگیران به وظایف خویش عمل نماید. اما متأسفانه به دلیل آنکه کلیه نظام های بازنشستگی از نوع نظام های باز هستند و عوامل بیرونی خارج از نظام بر نحوه عملکرد آنها تأثیر مستقیم دارند، لذا صندوق های بازنشستگی اغلب از انجام کامل وظایف خود ناتوان هستند و دولت ها در برنامه های بازنشستگی و هم چنین در مدیریت و نحوه اداره آنها مداخله می نمایند. اگر چه مداخله دولت ها در برنامه های بازنشستگی اجتناب ناپذیر و ضروری است، اما متأسفانه مداخله دولت ها در برنامه های بازنشستگی همیشه خوب طراحی نشده و بهبود اوضاع را به دنبال نداشته است. از آنجایی که دخالت های دولت در برنامه های بازنشستگی قابلیت بهتر یا بدتر کردن اوضاع در ابعاد مختلف و از زوایای گوناگون را دارد، لذا ساختار و گستره این دخالت ها باید به شکل حرفه ای و علمی و به دقت مورد بررسی قرار گیرند (میر و همکاران، ۱۳۸۳).

<http://MaJournal.ir>

مؤسسات و صندوق های سرمایه گذاری با موضوع بازنشستگی دارای پیشینه طولانی و گاه بیش از یک سده است. هر کدام از آنها با اهداف و پیشینه های متفاوت، استراتژی های متفاوتی نیز برای دستیابی به اهداف و در نهایت بازدهی مناسب اقتصادی برای جامعه هدف خود دنبال می کنند (رسولی، ۱۳۹۴). صندوق بازنشستگی در ایران تا سال ۱۳۸۳ به صورت ریاستی اداره می شد، اما بعد از سال ۱۳۸۳، قانون جامع رفاه تامین اجتماعی تشکیل شد و سازمان بازنشستگی براساس ماده ۱۷ به صندوق بازنشستگی تغییر نام داد و از حالت ریاستی به حالت پارلمانی درآمد، که در واقع این پارلمان کوچک شامل اعضای هیات امنای ۹ نفره است. این صندوق حدود یک میلیون و سیصد هزار بازنشسته دارد و یک میلیون و دویست هزار مشترک صندوق هستند.

براساس ماده ۲۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی، منابع مالی صندوق شامل: سهم مستخدم ۹٪، سهم کارفرما و دولت ۱۳/۵٪، مقرری ماه اول ناشی از ضریب و ناشی از هرگونه افزایش حقوق کارکنان، جریمه دیرکرد، سرمایه گذاری و کمک دولت می باشد.

طبقه بندی صندوق های بازنشستگی در ایران، صندوق بازنشستگی باز در مقابل بسته<sup>۳</sup> است. صندوق های بازنشستگی باز صندوق هایی هستند که حداقل یک برنامه بدون هیچ گونه محدودیت عضویت، ارائه می کنند و صندوق های بازنشستگی بسته، صندوق هایی هستند که تنها آن دسته از طرح های بازنشستگی را حمایت می کنند که محدود به کارکنان خاصی می باشد (جلیلی، ۱۳۸۷).

## ساختار حاکمیت صندوق بازنشستگی

ساختار حاکمیت صندوق بازنشستگی در کشور ایران به صورت زیر است:

۱. شناسایی مسئولیت ها: به منظور توسعه یک نهاد بازنشستگی دارای صندوق بازنشستگی برای اعضای طرح و ذینفعان، شکل قانونی این نهاد، ساختار حاکمیت داخلی آن و اهداف اصلی آن، باید از طریق قوانین و مقررات و مستندات در اساسنامه نهاد بازنشستگی اعلام شود.
۲. هیئت مدیره: برای حصول اطمینان از حفظ منافع اعضای طرح و ذینفعان صندوق بازنشستگی، صندوق بازنشستگی می بایست یک هیئت مدیره مقتدر و پاسخگو داشته باشد. مسئولیت های هیئت مدیره باید با هدف اصلی صندوق بازنشستگی یعنی ایجاد منبع امن درآمد بازنشستگی، مطابقت داشته باشد.
۳. پاسخگویی: هیئت مدیره باید در برابر اعضای طرح بازنشستگی، ذینفعان، هیئت نظارت و مقامات ذیصلاح پاسخگو باشد. به منظور تضمین پاسخگویی، هیئت مدیره باید قانوناً در قبال عملکرد منجر به شکست خود که شاید ناشی از الزامات و تعهدات تحمیلی بوده، مسئولیت پذیر باشد.
۴. شایستگی: حداقل استاندارد لازم برای عضویت در هیئت مدیره صداقت، شایستگی، تجربه و مهارت در اداره صندوق بازنشستگی می باشد. در مجموع هیئت مدیره باید مهارت و دانش لازم برای نظارت بر تمام وظایفی که توسط بازنشستگی انجام می شود و وظایف تفویض شده را داشته باشد.

<http://MaJournal.ir>

۵. نماینده و مشاور متخصص: چنانچه هیئت مدیره برای تصمیم گیری کاملاً آگاهانه و انجام مسئولیت های خود تخصص کافی نداشت می تواند مشاور متخصص انتصاب کند و انجام وظایف خود را به ایشان بسپارد.
۶. حسابرِس: به منظور انجام حسابرسی های دوره ای متناسب با نیازهای مشخص باید یک حسابرِس، مستقل از نهاد بازنشستگی، هیئت مدیره و حامی طرح توسط یک نهاد حاکمیت انتصاب شود.
۷. اکچوئری<sup>۴</sup>: نهاد حاکمیتی ذیصلاح صندوق به منظور بررسی طرح های بازنشستگی مزایای معین می بایست اکچوئری منصوب نماید. به محض اینکه اکچوئری در انجام وظایف حرفه ای و یا حقوقی خود متوجه شد که صندوق مطابق با الزامات قانونی نیست، با توجه به چارچوب کلی نظارت باید به هیئت مدیره اطلاع رسانی کند و اگر هیئت مدیره هیچ اقدام چاره جویانه ای ننمود بدون تأخیر به مقامات نظارتی و سایر افراد ذی صلاح گزارش کند.
۸. امین: حفاظت از دارایی های صندوق بازنشستگی می تواند توسط نهاد بازنشستگی، موسسه مالی که صندوق بازنشستگی را مدیریت می کند و یا یک امین مستقل انجام شود (یوسف زاده، ۱۳۹۳).

### چالش های صندوق بازنشستگی

اعطای بازنشستگی زودرس و عدم تأمین کسورات پرداخت نشده برای این مدت، تحمیل هزینه های اجتماعی به صندوق ها، افزایش حقوق بازنشستگان متناسب با نرخ تورم بدون آینده نگری در چگونگی تأمین مالی مورد نیاز، عدم تأمین کسورات پرداخت نشده از محل دیگر برای پرداخت مزایای از کارافتادگان و شاغلین فوتی، اتخاذ تصمیمات بر اساس معیارهای سیاسی و برون سیستمی، پرداخت مزایای اضافی بر اثر الزام قانون، ناآگاهی تصمیم گیران جامعه از تأمین اجتماعی و بازنشستگی، سوء مدیریت، استفاده از فرهنگ چانه زنی برای تأمین منابع به جای درک حقایق، دست و پاگیر بودن مقررات، عدم بهره برداری مناسب از وجوه و سرمایه گذاری های غیربهبینه، پایین بودن سنوات پرداخت کسورات بازنشستگی و سن بازنشستگی در قیاس با سایر کشورها، دریافت مدارک تحصیلی متعدد در دوران اشتغال و لحاظ شدن مزایای آن در حقوق بدون پرداخت کسور لازم و پرداخت حداقل حقوق به بازنشستگان بدون دریافت کسور متناسب با آن همگی از مشکلاتی است که می توان در نظام بازنشستگی کشور ایران به آن ها اشاره کرد. این مسائل، منجر به گرفتار آمدن صندوق های بازنشستگی کشور در مشکلات حاد مالی شده است و نیاز به انجام اصلاحات در این سیستم ها را الزامی نموده است (روغنی زاده، ۱۳۸۴؛ جلیلی و مسلمی، ۱۳۹۳).

صندوق های بازنشستگی در ایران به دلیل آنکه کلیه نظام های بازنشستگی از نوع نظام های باز هستند و عوامل بیرونی خارج از نظام بر نحوه عملکرد آنها تاثیر مستقیم دارند، لذا صندوق بازنشستگی اغلب از انجام کامل وظایف خود ناتوان هستند و دولت ها در برنامه های بازنشستگی و هم چنین در مدیریت و نحوه اداره آنها مداخله می نمایند. اگر چه مداخله دولت ها در برنامه های بازنشستگی اجتناب ناپذیر و ضروری است، اما متأسفانه مداخله دولت ها در برنامه های بازنشستگی همیشه خوب طراحی نشده و بهبود اوضاع را به دنبال نداشته است. از آنجایی که دخالت های دولت در برنامه های بازنشستگی قابلیت بهتر یا بدتر کردن اوضاع در ابعاد مختلف و از زوایای گوناگون را دارد، لذا ساختار و گستره این دخالت ها باید به شکل حرفه ای و علمی و به دقت مورد بررسی قرار گیرند (میر و همکاران، ۱۳۹۳).

<http://MaJournal.ir>

از آنجا که فعالیت هر صندوق بازنشستگی مبتنی بر سرمایه گذاری مازاد منابع ورودی پس از کسر هزینه ها (ذخایر) است تا بدین طریق بتواند از عهده تعهدات آتی خود و در زمانی که پرداخت ها بر درآمدهای ناشی از حق بیمه پیشی گیرند برآید، لذا مقوله سرمایه گذاری و سودآوری آن و به عبارت دیگر نرخ بازگشت سرمایه اهمیتی ویژه خواهد داشت. در حقیقت به راحتی می توان نشان داد که در محاسبات اکچوئری که عمدتاً به نحوی به محاسبات مربوط به ارزش فعلی درآمدها و تعهدات آتی می پردازد، تاثیر نرخ بازده سرمایه (بهره) بکارگرفته شده به مراتب بیش از سایر عوامل نظیر نرخ مرگ و میر و یا از کارافتادگی و غیره می باشد (بهزادی و شکوری، ۱۳۸۸).

### تحقیقات و مطالعات انجام شده

عطاریان (۱۳۹۰) در ایران در بررسی چالش های پیش روی صندوق بازنشستگی کشوری و راهبردهای برون رفت از آن بیان می کند که در مقابل کاهش شدید تعداد شاغلین در دهه اخیر تعداد مستمری بگیران در مقایسه با سال ۱۳۶۵ هفت برابر شده است. در حالی که تعداد شاغلین مشترک صندوق بازنشستگی کشوری در سال های اخیر کاهش یافته است، تعداد مستمری بگیران روند افزایشی داشته است که این مسئله از یک سو موجب کاهش منابع دریافتی صندوق (حق بیمه ها) و از سوی دیگر موجب افزایش مصارف صندوق شده است. هم چنین روند افزایش متوسط حقوق مستمری بگیران صندوق بیش از افزایش متوسط حقوق و مزایای مشمول کسور شاغلین بوده است به این لحاظ میزان کمک های دولت جهت تعادل جریان های نقدی ورودی و خروجی طی سنوات اخیر در یک مسیر صعودی فزاینده قرار داشته است. ضمن اینکه بخش عمده ای از اندوخته مشترکین فوق مربوط به بدهی دولت به صندوق می باشد که تنها در چارچوب انتقال سهام شرکت هایی قابل تصفیه می باشد که از قابلیت تبدیل به نقد بسیار کمی برخوردارند. علیرغم افزایش سن امید به زندگی در غالب نقاط جهان از جمله ایران و با وجود این که بیشتر کشورها سن بازنشستگی را هماهنگ با تغییرات جمعیتی افزایش داده اند، سن بازنشستگی در کشور ما همچنان پایین می باشد. این مسئله موجب شده است که از یک سو، مشترکین صندوق، سال های کمتری حق بیمه پرداخت کنند و از سوی دیگر سال های بیشتری مزایای بازنشستگی دریافت نمایند. میانگین سن بازنشستگی در صندوق بازنشستگی کشوری در حال حاضر حدود ۵۲ سال می باشد.

(میر، گنجیان و فروزش تهرانی ۱۳۹۳) در مطالعه موردی صندوق های بازنشستگی جهادکشاورزی در موضوع چالش های صندوق های بازنشستگی به عواملی همچون نرخ بالای تورم، نادیده گرفتن اصول محاسبات اکچوئری در تصمیمات و سیاست گذاری های صندوق، مداخلات غیر حرفه ای دولت و تداوم سیستم بازنشستگی DB-PAYG و... اشاره داشته و بیان داشته اند که این عوامل صندوق های بازنشستگی را با چالش های جدی مواجه نموده و نگرانی هایی را برای اعضاء ایجاد کرده است.

ریاضی (۱۳۹۴) در بررسی چالش های صندوق های بازنشستگی به مولفه هایی همچون عدم کارایی مناسب سرمایه گذاری ها، عدم همسوئی سیاست های دولت، مناسب نبودن وضعیت اقتصادی، نحوه مدیریت و اداره صندوق ها، بازنشستگی زودرس و عدم استقلال مالی اشاره داشته اند.

نوربخش (۱۳۹۶) در بررسی چالش های صندوق های بازنشستگی بیان می دارد که چالش صندوق ها امری جهانی است. وی در ارائه راهکارهای عملی و راهبردی برون رفت از این چالش ها، بکارگیری اصول اکچوئری، انسجام ساختاری صندوق ها و اجرای اصول بیمه ای را پیشنهاد می کند.

حیدری (۱۳۹۴) در بررسی چالش های صندوق های بازنشستگی به سه مولفه مهم اشاره دارد:

عدم تعادل منابع و مصارف نقدی، عدم تعادل منابع و مصارف جاری و عدم تعادل منابع و مصارف تعهدی پیشنهاد می دهد به منظور برون رفت از وضعیت موجود می بایست اصول وقواعد و محاسبات بیمه ای ملاک و تراز تصمیم گیری در قبال صندوق های بازنشستگی باشد.

کلارک<sup>۵</sup> (۲۰۰۷، ۲۰۰۶) نیز توانایی متولیان صندوق بازنشستگی در انگلستان را مورد بررسی قرار دادند. در مقاله ۲۰۰۶ که به صلاحیت متولی می پردازد کلارک (۲۰۰۶)، توانایی متولی در حل مشکلات مربوط به مسئولیت های سرمایه گذاری مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج نشان داد که متولیان در مورد پول مردم بیشتر از پول خود محتاط هستند که این می تواند متأثر از غلبه قاعده فرد محتاط در قانون رایج انگلستان باشد. این حقیقت که متولیان حرفه ای نیستند نیز موجب بروز این نگرانی شده است که ممکن است آنها از شناخت کافی برای قضاوت در مورد توصیه های دریافتی از متخصصین برخوردار نباشند. کلارک (۲۰۰۷)، با استفاده از نظارت صندوق بازنشستگی انگلستان و صنایع صندوق سرمایه گذاری مشترک آمریکا بعنوان نمونه، به وجود یک تنش در حال رشد بین نمایندگی و نظر کارشناس در بسیاری از زمینه ها اشاره می نماید. شواهد نشان می دهد که تعداد کمی از متولیان صلاحیت و ثبات لازم برای قضاوت جهت به چالش کشیدن متخصصینی که مسئول اجرای تصمیمات مالی پیچیده هستند را دارا می باشند. بین درک هیئت متولیان در مورد موضوعات کلیدی و میزان اعتماد بنفس آنها در مدیریت طرح ها ارتباطی واضح وجود دارد.

در ایرلند، هیئت بازنشستگی در سال ۲۰۰۶ یک بررسی در مورد ساختار نظارتی متولیان انجام داد (هیئت بازنشستگی (۲۰۰۶)). این گزارش ایرلندی برخی نقاط ضعف مانند اندازه کوچک بعضی از طرح ها، تنوع گسترده آگاهی و درک مسئولیت های متولی و تضاد منافع در بین متولیان، خصوصاً در میان متولیان نامزد کارفرمای برنامه های مفید تعریف شده را شناسایی نمود. به علاوه، بررسی هیئت بازنشستگی به شواهدی دست یافت که نشان می دهد آموزش باکیفیت و مستمر متولیان بیشتر استثنا بود تا قانون.

مشکلات نظارتی همچنین بر روی کشورهایی که عمدتاً دارای تمهیدات بازنشستگی خصوصی قرارداد محور هستند که در آنها صندوق بازنشستگی فرم قراردادی به خود می گیرد تاثیر می گذارند.

روسکنی<sup>۶</sup> (۲۰۰۸)، نظارت بر صندوق بازنشستگی در آفریقای جنوبی را مورد بررسی قرار داده و شکاف های دانشی عمده ای در هیئت های متولیان، انضباط ضعیف هیئت و تضاد منافع در بین مشاوران و مدیران سرمایه که به آنها پرداخته نشده را شناسایی نموده است که به رواج مدیریت فعال در مقابل مدیریت غیر فعال و هزینه های بالاتر از آنچه در غیر این صورت ایجاد خواهد شد می انجامد. چنین تضادهایی حتی به برنامه های آموزشی متولیان نیز می رسد زیرا این تضادها عمدتاً از طریق مدیران سرمایه و شرکت های مشاوره ارائه یا تامین بودجه می شوند.

بطور خلاصه، چالش های عمده زیادی در ارتباط با نظارت بر صندوق بازنشستگی عمدتاً در سیستم های بازنشستگی اعتماد محور و قرارداد محور باقی می ماند. اولاً، متولیان و امین ها بطور کلی فاقد دانش مناسب، تجربه یا آموزش مناسبی می باشند که علاوه بر این مانع از توانایی آنها در شناخت و به چالش کشیدن توصیه های دریافتی از متخصصین غیر خودی می شود. دوماً، تضاد منافع هم در درون هیئت ها و در رابطه با متولیان مستقل تجاری هنوز هم باقی می ماند. نهایتاً، مشکل چگونگی

Clark<sup>۶</sup>.

Rusconi<sup>۷</sup>

<http://MaJournal.ir>

حصول اطمینان از اینکه مکانیسم های نظارتی مناسبی برای طرحهای VDC قرارداد محور وجود دارد هنوز نیاز به حل شدن دارد (استوارت و ویرمو، ۲۰۰۸).

## تهدیدات و فرصت های صندوق بازنشستگی

تهدیدات پیش روی تعادل مالی صندوق بازنشستگی شامل موارد زیر می باشند:

- ۱- تلقی ناصحیح از جایگاه صندوق بازنشستگی به طوری که ماهیت بیمه ای روش های تامین مالی طراحی های بلندمدت در آن به فراموشی سپرده شده و در نتیجه رسالت صندوق به مثابه یک نظام جامع تامین اجتماعی به شمار می آید.
- ۲- عدم وجود فرهنگ بیمه ای مبتنی بر ریسک جامعه، به طوری که دامنه شرایط احراز استفاده از خدمات را گسترده تر نموده و در نتیجه توان مالی صندوق را روز به روز ضعیف تر کرده است.
- ۳- افزایش بدهی انباشته دولت به صندوق و از دست رفتن فرصت های سرمایه گذاری و هم چنین شرایط اقتصادی نامناسب برای سرمایه گذاری ذخایر بیمه ای به طوری که تا حدود زیادی ناکارآمدی آن را در پی داشته است.
- ۴- اعمال مدیریت دولتی بر تصمیم گیری ها و برنامه ریزی صندوق به طوری که در بعضی موارد مشکلاتی در امور اجرایی به وجود آورده است.

از سوی دیگر فرصت هایی که برای مقابله با تهدیدات وجود دارد به شرح زیر است:

- ۱- طراحی ساز و کارهای مناسب در برنامه چهارم توسعه کشور و ایجاد بسترهای فرهنگی لازم و استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت، برنامه جامع فقر زدایی و عدالت اجتماعی را با اولویت گسترش و تعمیق نظام جامع تامین اجتماعی به اجرا درآورد. هم چنین اتخاذ تمهیدات لازم جهت بازپرداخت بدهی دولت به سازمان های بیمه ای به نحوی که ضمن جلوگیری از ایجاد بدهی های جدید، کل بدهی به سازمان های بیمه ای تسویه شده باشد.
- شایان ذکر است با توجه به حاکم بودن مدیریت دولتی بر فعالیت صندوق بازنشستگی و موانع سرمایه گذاری ذخایر بیمه ای، پرداخت بدهی های دولت با واگذاری شرکت هایی که بعضاً نیز با مشکلات اساسی مواجه هستند امکان تبدیل فرصت یاد شده به تهدید نیز وجود دارد. از این رو باید در تامین مالی و کسب منابع لازم دقت لازم مبذول گردد.
- ۲- امکان طراحی مکانیزم های اجرایی مطلوب و مناسب به منظور تحت پوشش قرار دادن کل جامعه در قالب نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی به وجود آمده است که باید با تبیین دقیق مأموریت ها و ارزش ها و چشم انداز و نهایتاً استراتژی های سازمان ها، موسسات و نهادهای وابسته به آن فرهنگ تامین اجتماعی و به ویژه بخش عظیم آن یعنی بیمه های اجتماعی را در جامعه جاری ساخت.



## نقاط قوت و ضعف صندوق بازنشستگی

از جمله نقاط قوت در صندوق بازنشستگی می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ۱- توسعه کیفی سرمایه های انسانی سازمان بازنشستگی کشوری و آمادگی آنان برای اجرای برنامه های اصلاحی و مدیریت تغییر و انجام راهبردهایی که با توجه به تهدیدها و فرصت ها تدوین خواهد شد.
- ۲- طراحی و استفاده از فن آوری اطلاعات پیشرفته در سطح مطلوب به طوری که بسیاری از پژوهش ها و تصمیم گیری ها و برنامه ریزی ها قابل انجام می باشد.

هم چنین درباره نقاط ضعف صندوق بازنشستگی می توان گفت که با فرض حاکم بودن مدل ریاضی حق بیمه درجه بندی شده بر امور اجرایی صندوق، رسیدن به پایان دوره تعادل و افزایش تعداد بازنشستگان، از کارافتادگان و وظیفه بگیران به طوری که صندوق با تأمین مالی هزینه های مربوط با مشکلات جدی روبرو شده است. این موضوع با کاهش ورودی های جدید تشدید خواهد شد، گر چه اصولاً بدلیل ماهیت سیستم های تأمین مالی در پایان دوره تعادل، نقش سود حاصل از سرمایه گذاری ذخایر دارای نقش محوری است.

در یک جمع بندی کلی از آنجائی که در برنامه های کلان کشور و سایر قوانین مصوب ناظر بر اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی یکی از اهداف بلندمدت کوچک کردن دولت و کاهش نیروی انسانی این بخش است. تأمین مالی هزینه های مربوط به پرداخت حقوق بازنشستگی از کارافتادگان و وظیفه بگیران در سال های آتی چالش اصلی صندوق خواهد بود. گرچه این گونه صندوق ها در فرهنگ بیمه ای از جمله سیستم های باز می باشند و بخشی از هزینه های نسل گذشته در آنها بوسیله نسل حاضر پرداخت می گردد، و این روند باید ادامه داشته باشد. لیکن به دلیل کاهش ورودی های صندوق به دلیل سیاست های کوچک سازی دولت ادامه نخواهد داشت. از این رو ایجاد تحرک موثر در سرمایه گذاری ها کاملاً ضروری است. اگر چه هنگامی که ورودی ها و خروجی های صندوق های بازنشستگی با ساز و کار سیستم های باز از نظم خاص خود برخوردار نباشد، وقوع بحران، حتمی است (بهزادی و شکوری، ۱۳۸۸).

## پیشنهاد هایی جهت بهبود حاکمیت صندوق های بازنشستگی

نتایج نشان می دهد که عوامل سیستماتیک و پارامتریک متعددی بر عملکرد صندوق بازنشستگی تاثیر گذارند. ادغام در صندوق بازنشستگی کشوری یکی از راه حل های کوتاه مدت مقابله با معضل مذکور است.

- نظام تأمین اجتماعی و موضوع بازنشستگی در حوزه های حمایتی و بیمه ای دچار خلط مبحث اساسی است. این امر موجب شده است که بخش عمده ای از تکالیف و مسئولیت های نظام حمایتی تأمین اجتماعی به بخش نظام بیمه ای انتقال یابد. این خلط مبحث و انتقال وظایف و مسئولیت ها که به طور کامل و صد در صد از طریق تصمیمات سیاسی اعمال شده و می شوند موجب شده است که اصول علمی، ضوابط بیمه ای و محاسبات اکچوئری صندوق بازنشستگی که شاکله اصلی و ارکان اساسی کارکرد صندوق را تشکیل می دهد به طور جدی (و حتی در برخی مواقع به شکل غیرقابل جبرانی) مخدوش گردد.

- نرخ بالای تورم طی سه ده اخیر در کشور موجبات کاهش ارزش پول ملی و کاهش قدرت خرید مردم و به طور اخص بازنشستگان و مستمری بگیران را فراهم آورده است. برای جبران کاهش قدرت خرید بازنشستگان و مستمری بگیران عمده ترین راهکار اتخاذ شده توسط هیئت وزیران و نیز مجلس شورای اسلامی افزایش حقوق بازنشستگان و مستمری بگیران بدون توجه به محاسبات بیمه ای و اکچوئری بوده است و صندوق های بازنشستگی نیز موظف به اجرای این مقررات شده اند. اتخاذ

<http://MaJournal.ir>

چنین راهکاری هزینه های مرتبط با نظام حمایتی را به نظام بیمه ای منتقل کرده و هزینه های صندوق بازنشستگی را به طور تصاعدی افزایش داده است.

- تداوم نظام بازنشستگی PAYG یا DB-PAYG غیرعلمی، غیرعادلانه و در بلندمدت برای کشور غیرعلمی است. باید هر چه سریع تر مقررات بازنشستگی کشور بر اساس نظام بازنشستگی چند رکنی متناسب با مقررات عمومی کشور و جهت گیری های قانون اساسی اصلاح شود و تغییر یابد. "نظام چندرکنی پیشنهادی"<sup>۹</sup> مبتنی بر «رکن اجباری غیر ذخیره ای دولتی»، «رکن تکمیلی اختیاری ذخیره ای خصوصی»، «رکن اجباری ذخیره ای غیردولتی»، و در نهایت «رکن راهبردهای حمایتی دولتی» باید به گونه ای تعریف و سازمان دهی شود که هزینه های بازنشستگی هر نسل به نسل های بعدی انتقال نیابد.

- نادیده گرفتن محاسبات اکچوئری موجب می شود تصمیمات متخذه برای اداره صندوق ها فاقد پشتوانه لازم و علمی و بیمه ای باشد.

- عدم ایفای تعهدات دولت نسبت به صندوق، طلایی ترین زمان برای سرمایه گذاری صندوق ها را عملاً از اختیار آنها خارج می کند.

- صندوق های بازنشستگی وظایف و تکالیف چندوجهی متعدد اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را بر عهده دارند و از این رو، نیازمند حضور مدیران مجرب، حرفه ای و متخصص در ساختارها و سلسله مراتب گوناگون خود هستند. این مهم عموماً مغفول مانده است.

- مقررات مرتبط با عوامل پارامتریک نیازمند تغییرات و اصلاحات اساسی است. در این رابطه سن بازنشستگی، نحوه تعیین حقوق و مستمری بازنشستگی، مقررات وراثت و برخورداری افراد وابسته به بازنشسته اصلی پس از فوت وی، نرخ کسور بازنشستگی و سهم مستخدم و کارفرما از کسور مذکور، مقررات بازنشستگی با برخورداری از سنوات ارفاقی، حقوق و مزایا و دریافت های مشمول و غیرمشمول کسور بازنشستگی و مانند آن باید بر اساس اصول علمی و با لحاظ مبانی اکچوئری اصلاح شوند (اورتیز، ۲۰۰۱) ۱۰.

- فروش دارایی های نقد شونده صندوق برای تأمین منابع مالی موردنیاز جهت پرداخت حقوق بازنشستگان گرچه می تواند در کوتاه مدت بحران ناشی از عدم پرداخت حقوق بازنشستگان و مستمری بگیران را کنترل کند، اما تداوم آن در بلندمدت، غیرعلمی و ناممکن است و با توجه به تعهدات بین نسلی صندوق های بازنشستگی چنین شیوه ای به منزله مصرف منابع و سرمایه نسل های آتی است (میر و همکاران، ۱۳۹۳).

<sup>۹</sup> - سنتی ترین نظام بازنشستگی در جهان بوده و نرخ کسور تمام بیمه شدگان یکسان و اجباری است. مدیریت DB معمولاً دولتی است. تعهدات بسیار سنگینی از نسلی به نسل بعد منتقل می یابد.

<sup>۱۰</sup> - نظام های بازنشستگی، روشهای تأمین منابع مالی دوران بازنشستگی است.

## طرح های مشارکتی ارائه شده برای رفع چالش ها

پس از کنار رفتن پرده آهنین و حرکت اروپای مرکزی و غربی از برنامه ریزی های مرکزی به اقتصاد بازار، آینده سیستم های مستمری بازنشستگی برای برخی از کارشناسان و سیاستگذاران، اطمینانی واضح و بسیار مطلوبی را در زمانی که بحران به پایان برسد، به وجود آورده است: انتقال بخش های اصلی درآمد بازنشستگی از بخش دولتی به بخش خصوصی:

(۱) رسیدگی به عدم ثبات مالی و پیش بینی جمعیت بازنشسته آتی

(۲) تسریع گسترش بازار مالی که انتظار می رفت وضعیت بالاتر اقتصادی را برای کمک به تامین مالی برخی از هزینه های انتقالی آغاز نماید. این دیدگاه از منابع مختلفی به وجود آمده است: اصلاحات موفق سیستم بازنشستگی شیلی و تلاش های مشابه اصلاحی در آمریکای لاتین؛ سمینار انتشارات بانک جهانی در سال ۱۹۹۴ که با هدف سیستم مستمری پایه ای با تغییر چشمگیری از مدیریت دولتی برگزار شد، طرح مبتنی بر مزایای معین (DB) اندوخته گذاری نشده به طرح مبتنی بر حق بیمه معین (DC) اندوخته گذاری شده (بانک جهانی، ۱۹۹۴)؛ و اشتیاق عمومی و خوش بینی برای مداخلات بیشتر بازار و تامین مالی به جای مداخلات دولتی.

این دیدگاه در بسیاری از کشورها مشکلاتی را به وجود آورده است: بین سال های ۱۹۸۸ و ۲۰۰۸، ۲۹ کشور، اصلاحات سیستماتیک خود را که شامل ایجاد پایه اصلی مستمری اندوخته گذاری شده می شود با طراحی متنوعی معرفی و اجرا کردند. قبل از بحران مالی، حتی بیشتر کشورها برای اصلاحات آمادگی داشتند و برخی نیز ممکن است هنوز آماده باشند (مثال جمهوری چک) (هولزمن، ۲۰۱۲). ظهور شکاف های تأمین مالی، صندوق های بازنشستگی و کارفرمایان حامی آن ها را وادار به ایجاد طرح ترمیمی جهت کاهش کسری ها می نماید. در اغلب موارد، طرح های ترمیمی افزایش حق بیمه های کارفرمایان را موجب می شود اما در برخی موارد مزایا نیز ممکن است کاهش یابند. مثلاً، در هلند که ترمیم سالیانه مزایا (شاخص بندی) نامنظم و نامشخص است، صندوق بازنشستگی به متوقف نمودن شاخص بندی مزایا اقدام می کنند تا سطح توانگری ترمیم گردد (جلیلی، ۱۳۸۸). اخیراً، برخی از کشورها مقرراتی نظارتی ارائه نموده اند که گاهی شکل توصیه به خود می گیرند تا الزامات سخت گیرانه. اصول نظارت خوب گسترش یافته بطور گسترده ای دستورالعمل های OECD ۱۱ را دنبال می کنند. این طرح های ابتکاری از موارد زیر تبعیت می نمایند:

- در استرالیا، برای اولین بار در کشورهای انگلوساکسون، صدور مجوز متولیان در جولای ۲۰۰۶ (مرداد ۱۳۸۵) اجباری شد.
- در کانادا، CAPSA آیین نامه ای درارتباط با نظارت با طرح بازنشستگی ارائه نمود.
- در دانمارک، گزارش شورای بازار حقوق بازنشستگی درمورد نظارت خوب در صندوق های بازنشستگی بازار کار شامل مجموعه ای از اصول برای مسئولیت هیئت ها، وظایف، ترکیب و روشهای کاری آنها می باشد. FSA دانمارک نیز نظارتی دقیق با توضیحاتی درمورد مسئولیت های هیئت مدیره منتشر نموده است.
- در یونان، دولت قوانین جدیدی در رابطه با انتخاب اعضای هیئت صندوقهای بازنشستگی دولتی وضع نمود.
- در ایرلند، هیئت حقوق بازنشستگی در حال بررسی اجباری نمودن آموزش متولیان می باشد.
- در آفریقای جنوبی، FSB در ژوئن ۲۰۰۷ (خرداد ۱۳۸۶) بخشنامه PF شماره ۱۳۰ درمورد "نظارت خوب بر صندوق های بازنشستگی" را منتشر نموده است.

<http://MaJournal.ir>

- در سوئیس، نمایندگی فدرال بیمه اجتماعی در حال بررسی ارائه قوانین نظارتی می باشد.<sup>۱۲</sup>
- در انگلستان، قانون حقوق بازنشستگی ۲۰۰۴ مستلزم این است که متولیان دارای دانش و شناخت قانون مربوط به حقوق بازنشستگی و مدیریت امانی و سایر مسائل بوده و نسبت به سند و قوانین تراست طرح و سایر مسائل آگاه باشند. ناظر حقوق بازنشستگی مسئول کسب اطمینان از این است که این الزام اجرا شده و چارچوبی برای دانش و درک متولی ایجاد شده است (رژیم TKU)<sup>۱۳</sup>.
- راهنمای IORP (EC/۴۱/۲۰۰۳) کمیسیون اروپا نیز شامل برخی الزامات مربوط به نظارت خوب بر صندوق های بازنشستگی در اتحادیه اروپا می باشد.<sup>۱۴</sup> انجمن های صنعت صندوق بازنشستگی نیز در برخی کشورها در توسعه استانداردهای نظارت بر این صندوق فعال بوده اند.
- در کانادا، جبهه مشترک برای تامین بازنشستگی توسط ۱۴ گروه (شامل CARP- انجمن کانادایی برای بالای پنجاه سال- انجمن حمایت از سرمایه گذار، لژیون سلطنتی کانادا و چندین گروه برجسته سالمندان/بازنشستگان و غیره) که نماینده ۲ میلیون نفر از مردم بودند ایجاد شد. هدف این سازمان برگزاری کمپین هایی جهت نظارت بهتر بر حقوق بازنشستگی، سرمایه گذاری و پس انداز بازنشستگی می باشد.<sup>۱۵</sup> این طرح ابتکاری از طرح پیشین ارائه شده توسط انجمن سرمایه گذاری حقوق بازنشستگی کانادا (PIAC) در سال ۱۹۹۹ که مجموعه ای از توصیه های مربوط به نظارت بر صندوق بازنشستگی را ایجاد نموده است تبعیت می کند.
- در انگلستان، انجمن ملی صندوق های بازنشستگی (NAPF) یک بررسی در زمینه تمهیدات نظارتی طرح های بازنشستگی را آغاز نمود. یک مقاله مباحثه ای<sup>۱۶</sup> جهت کمک به بحثی در مورد مسئله مهم نظارت بر طرح بازنشستگی ارائه شد تا منافع افراد در حال فعالیت بطور موثر حفظ شود. پیش نویس یک دستورالعمل در مورد نظارت برای مشاوره عمومی ارائه شد که در میان سایر موارد، الزامات هیئت نظارت، مدیریت ریسک، مدیریت تضاد منافع و کنترل های داخلی را دربر می گیرد.

<sup>۱۳</sup> این امر، رویکرد اخیر "خود گردانی" که ممکنست به اندازه کافی با دقت کار نکنند را با یک بررسی که نشان می دهد کمتر از نیمی از صندوق های بازنشستگی سوئیسی دستورالعملهایی در سطح صنعت را اتخاذ نموده است تقویت می نماید. دلایل ارائه شده عبارتند از: روبرو شدن با مقررات سختگیرانه درجایی دیگر و هزینه ها. به "قرار دادن نظارت در صدر دستور کار" IPE دسامبر ۲۰۰۷ مراجعه نمایید.

<sup>۱۴</sup> ناظر حقوق بازنشستگی اخیراً مازول نهایی جعبه ابزار متولی خود، "اجرای طرح خود" که بر روی نظارت معطوف می باشد را منتشر نموده است. همچنین یک دستورالعمل راهنمای شیوه و امکانات بوجود آورده است که نیازمندی های متولیان جهت داشتن دانش و شناخت قوانین مربوط به حقوق بازنشستگی و مدیریت امانی را تفسیر می نماید. پیش ازین، گزارش Myners در مورد سرمایه گذاری نهادی، نیاز متولیان به "آشنا شدن با مسائل" را با در نظر گرفتن تصمیمات سرمایه گذاری به درجه بالایی از اهمیت رساند. این گزارش، با تعداد اصول سرمایه گذاری به یک دستورالعمل داوطلبانه تبدیل شده است.

<sup>۱۵</sup> بعنوان مثال، در ماده ۹ آمده است که این نهادها بطور موثری توسط افراد دارای شهرت خوب اداره می شوند که خود نیز باید دارای مدارک حرفه ای مناسب و تجربه بوده یا مشاورینی با مدارک حرفه ای مناسب و با تجربه استخدام کنند؛ آنها باید دارای قوانین صحیح تعیین شده در ارتباط با عملکرد هر طرح بازنشستگی اجرا شده بوده و اعضاء به اندازه کافی از این قوانین مطلع باشند؛ این امر مستلزم آنست که تمامی مقررات فنی توسط یک کارشناس بیمه، و در غیر این صورت، توسط یک متخصص دیگر در این زمینه محاسبه یا تایید شود؛ و اینکه اعضاء به اندازه کافی از شرایط طرح بازنشستگی آگاه باشند، خصوصاً در مورد:

(i) حقوق و تعهدات طرفین درگیر در طرح بازنشستگی؛

(ii) خطرات مالی، فنی و سایر خطرات مرتبط با طرح بازنشستگی؛

(iii) ماهیت و توزیع آن خطرات.

بعلاوه، ماده ۱۲ نیازمند ایجاد یک بیانیه کتبی اصول سیاست سرمایه گذاری حداقل هر سه سال یک بار می باشد (از جمله بعنوان روشهای اندازه گیری ریسک سرمایه گذاری حداقل، فرآیندهای مدیریت ریسک اجرا شده و تخصیص سرمایه استراتژیک). به لینک زیر مراجعه نمایید:

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0041:EN:HTM>

<sup>۱۶</sup> <http://www.globeinvestor.com/servlet/story/CNW.20070711.C5666/GIStory>

<sup>۱۷</sup> انجمن ملی صندوق های بازنشستگی (۲۰۰۵).

<http://MaJournal.ir>

- در ایالات متّحده، بهترین اصول تمرینی برای نظارت بر حقوق بازنشستگی، وقف و صندوق های خیریه آمریکا در سال ۲۰۰۷ توسط کمیته انجمن سرمایه گذاران نهادی استنفورد (SIIF) درمورد نظارت بر صندوق ها منتشر شد (کالمن، ۲۰۰۷).
- در قانون مدیریت خدمات کشوری ایران موضوع انتخاب صندوق بازنشستگی برای افرادی که پس از اجرای قانون در دستگاه های اجرایی استخدام می شوند مدنظر قرار گرفته است. اجازه این انتخاب ممکن است باعث شود که جامعه تحت پوشش تقلیل یابد.

در کشور ایران برقراری سیستم بازنشستگی چند لایه در قانون برنامه پنجم توسعه پیش بینی گردیده است. به بخش خصوصی نیز اجازه ایجاد صندوق های بازنشستگی و رقابت با سایر بخش ها داده شده است. با این حال اگر پیش نیازهای لازم وجود نداشته باشد انجام این اصلاحات مسلماً محکوم به شکست است. در تحقیقی که برای شناسایی و اولویت بندی عوامل موثر بر تسهیل اجرای سیستم بازنشستگی چندلایه، برای پی بردن به معناداری عوامل شناسایی شده، از دو روش آزمون ناپارامتریک دو جمله ای و تحلیل عاملی اکتشافی بهره گرفته شده است. از تحلیل عاملی برای گروه بندی ۴۳ متغیر شناسایی شده و از آزمون فریدمن برای اولویت بندی این عوامل استفاده شده است. نتایج نشان داد که از میان عوامل درون زا، ثبات مالی سیستم جدید و تقویت هیئت حاکمیت و از میان عوامل برون زا، شرایط خاص کشور و شرایط اقتصاد کلان، مهم ترین عوامل موثر بر تسهیل اجرای سیستم چندلایه شناخته شده اند (جلیلی و مسلمی، ۱۳۹۳).

### نتیجه گیری و پیشنهادات

با شرایط موجود در کشور و دگرگونی های پدید آمده در ساختار جمعیتی و نبود اصلاحات ساختاری، همچنین افزایش شمار سالمندان و طولانی شدن دوران بازنشستگی، رکود بازار کار و بازنشستگی زودرس و نیز عدم پرداخت بدهی سازمانهای دولتی به سازمان تامین اجتماعی و صندوقهای بازنشستگی، به نظر می رسد تکیه دوباره این صندوق ها به وزارت رفاه که خود یکی از نهادهای دولتی است، منطقی به نظر نمی رسد آن هم در حالی که سرمایه گذاری صندوق ها در فعالیت های اقتصادی با ارزش افزوده بالا برای نجات صندوق های بازنشستگی الزامی است و این مهم جز با تکیه بر اصل ۴۴ و خصوصی سازی صندوق ها محقق نمی شود. مجموعه نتایج حاصل از بررسی وضع موجود صندوق ها و تحلیل اجمالی وضع فعلی آن ها بر لزوم بازنگری در وضعیت فعلی صندوق ها تأکید دارند. این بازنگری می تواند در چارچوب ترمیم مقررات، اصلاحات پارامتریک در صندوق ها، نظیر افزایش سنوات خدمت و سن بازنشستگی، بهسازی مقررات بازنشستگی های زودرس و غیره، ایجاد بیمه های تکمیلی در کنار خدمات بازنشستگی فعلی، محدود کردن نظام فعلی به افراد مشترک آن و ایجاد سیستم جدید برای افراد جدید و یا ترکیبی از روش فعلی و روش های مبتنی بر نظام ذخیره ای بازنشستگی به جای حقوق تعریف شده بر اساس حقوق و مزایای دو سال آخر خدمت و موارد دیگر انجام پذیرد. خصوصی سازی شرکت های بزرگ از طریق صندوق های بازنشستگی روش معقولی است که در دیگر کشورهای متری نیز جریان دارد و بسیاری از شرکت های بزرگ از جمله شرکت شل زیر مجموعه صندوق های بازنشستگی می باشند. بخش خصوصی ایران به دلایل مختلف انگیزه و توان خرید سهام شرکتهای بزرگ را ندارد لذا واگذاری سهام شرکت های بزرگ به صندوق های بازنشستگی و سهام کردن بخش خصوصی به مرور زمان از طریق بورس و دیگر روش ها نتایج مثمر ثمری به دنبال خواهد داشت. با توجه به این که ایران نیز مانند سایر کشورهای در

<http://MaJournal.ir>

حال توسعه در سال های آینده با افزایش جمعیت سالمندان روبه رو است، باید برای وضعیت زندگی-معیشتی این قشر از افراد جامعه که در دسته بازنشستگان قرار می گیرند تدابیری اندیشید تا نگرانی و عدم آرامش آنها که بار روانی زیادی به جامعه وارد می کند به حداقل برسد. امید است مجلس با بررسی ها و تحقیقات کافی در زمینه تصویب یا اصلاح قانون در این رابطه اقدام کند و تصمیم شتاب زده در این زمینه گرفته نشود که تاثیرات منفی زیادی در پی خواهد داشت.

در بسیاری از کشورها، با در نظر گرفتن مسائل بالقوه حقوقی و تدارکاتی، تحکیم صنعت صندوق بازنشستگی قدم مهمی در بهبود نظارت بر صندوق بازنشستگی می باشد. در سراسر جهان، سیستم های مستمری و اصلاحات آنها به صورت مستمر و جاری با تمرکز متغیر نیازهای اصلاحی پویا و محیط توانمند در حال تغییر، نه تنها رویدادهای عینی را منعکس می نمایند، بلکه تغییر نگرش ها و مشاهدات را نیز نشان می دهند. در دهه های اخیر، برخی از راهنمایی های مجدد و ابتکارات در سراسر جهان شامل این موارد می شوند: معرفی یا تقویت حمایت پایه برای افراد سالمند آسیب پذیر، حرکت به سوی طرح های مبتنی بر حق بیمه معین اجباری اندوخته گذاری شده و اندوخته گذاری نشده؛ و افزایش اهداف دولت به منظور ترغیب دامنه پوشش مزایا و تعیین حداکثر تحت مقررات اختیاری و اندوخته گذاری. هم چنین با توجه به بررسی های انجام شده درباره چالش ها و مشکلات صندوق بازنشستگی پیشنهادات ذیل نیز ارائه می شود:

- بهتر است که تامین هزینه تعهدات جامعه حقوق بگیران (مستمری بگیران) موجود را بر عهده دولت گذاشته و فرایند عملیاتی صندوق را برای جامعه حقوق بگیران جدیدی که از شاغلین موجود ناشی می شوند بر اساس محاسبات اکچوئری، سرمایه گذاری مطلوب و مناسب و به طور کلی اصول و فنون بیمه ای منطبق ساخت. در این صورت باید برای توازن ورودی ها و خروجی های این گروه جدید نیز تدابیری اندیشیده شود.

زیربنای چنین تفکر و پیشنهادی، ضعف مالی صندوق بازنشستگی است که بدون کمک مالی دولت قادر به تامین مالی هزینه تعهدات نیست. شایان ذکر است عدم پرداخت به موقع سهم دولت از حق بیمه (قبل از سال ۱۳۷۷) و موانع متعدد و متنوع سرمایه گذاری و عدم تناسب حق بیمه دریافتی با حقوق پرداختی این وضعیت را به وجود آورده است.

- با توجه به اینکه امید زندگی در کشور افزایش یافته و عملاً سیاست های اشتغال مبتنی بر بازنشستگی های پیش از موعد نتایج قابل قبولی نداشته، یکی از روش های موثر و کارآمد برای تقویت بنیه مالی صندوق بازنشستگی افزایش سن بازنشستگی است.

خوشبختانه در این زمینه در قانون مدیریت خدمات کشوری با افزایش شرط داشتن حداقل سابقه ۲۵ سال برای افرادی که به سن ۶۰ سالگی رسیده اند نسبت به شرایط کنونی ۱۰ سال به شرط سنی افزوده شد که گام مهمی برداشته شده است. در حقیقت در اکثر کشورهای جهان حداقل شرایط سنی ۶۰ سال و سابقه ۳۰ سال اعمال می گردد. هم اکنون در تعدادی از کشورها موضوع افزایش سن بازنشستگی به ۷۰ نیز مدنظر قرار گرفته است.

- در مورد جامعه بازنشستگان، از کارافتادگان، وظیفه بگیران خوشبختانه سیستم اطلاعاتی کاملی طراحی و اجرا می گردد که استخراج هر گونه اطلاعات آماری از آن امکان پذیر است اما در این سیستم نیز اگر اطلاعات افراد تحت تکفل بازنشستگان، از کارافتادگان نیز جمع آوری گردد بسیار مفید خواهد بود. با اجرای مستمر و بهنگام سازی طرح هایی نظیر صدور کارت منزلت تا حدودی اطلاعات لازم بدست خواهد آمد.

- نظام مدیریت و اندازه گیری ریسک مناسب و حسابرسی داخلی موثر نیز باید پیاده سازی شود. نظام مدیریت ریسک باید صندوق بازنشستگی را در برابر ریسک های اصلی، از جمله سرمایه گذاری، ریسک های طبیعی و عملیاتی پوشش دهد. شیوه های مدیریت ریسک محافظه کارانه باید عوامل ریسک نامحسوس مانند تغییرات محیطی، سیاسی، نظارتی و هم چنین تاثیر

<http://MaJournal.ir>

بازار بالقوه صندوق بازنشستگی از طریق تصمیمات سرمایه گذاری خود را به خوبی در نظر بگیرد. استراتژی مدیریت ریسک باید فعالانه و صریحاً به دنبال سنجش تعادل کوتاه مدت و بلندمدت باشد.

- هم چنین صندوق بازنشستگی از نظر تعهدات آتی در وضعیت بسیار بحرانی قرار دارد که مهم ترین دلایل آن عمدتاً عبارتند از: شرایط احراز آسان دریافت، اصلاحات و تغییرات پیش بینی نشده مقررات، عدم پرداخت به موقع بدهی های دولت، نرخ نامطلوب سوددهی سرمایه گذاری های انجام شده. برای خروج از بحران باید اقداماتی در زمینه های ذکر شده صورت گیرد. باید علاوه بر بهبود زمینه های استراتژیک تاکتیک هایی در هر یک از عرصه های استراتژیک اتخاذ و جهت ایجاد فرصت بیشتر اجرا گردد. هم چنین مطالباتی که بازنشستگان، از کارافتادگان و وظیفه بگیران از دید اجتماعی مدنظر دارند از طریق یک صندوق فنی و بیمه ای قابل اجرا نبوده و باید آنها را به طریق دیگری تامین نمود.

-جهت دستیابی به نتایج مطلوبتر، تحقیقات مشابه درآینده صورت پذیرد تا بتوان ازهدر رفتن سرمایه جلوگیری نموده ودغدغه ونگرانی های جامعه هدف را برطرف نمود.

-تجربیات کشورهای دیگر از جمله کشورهای بزرگ همچون چین و روسیه باوسعت زیاد و جمعیتی بسیار زیاد، زمینه تحقیقات دیگری است که به محققین توصیه می شود که آن را کاملتر بررسی نمایند.



## منابع و مآخذ

۱. بهزادی، حسین؛ شکوری، مرتضی. (۱۳۸۸). گزارش ارزیابی تعهدات و دارائی های صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۳۸۷، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای موسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
۲. جلیلی، طیبه. (۱۳۸۷). طرح های بازنشستگی خصوصی طبقه بندی OECD، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای موسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
۳. جلیلی، طیبه. (۱۳۸۸). بحران مالی و صندوق های بازنشستگی «سوالات اساسی- تاثیرات و اقدامات»، واحد مطالعات و تحقیقات بیمه ای موسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
۴. جلیلی، طیبه؛ مسلمی، رضا. (۱۳۹۳). شناسایی و اولویت بندی عوامل موثر بر تسهیل اجرای سیستم بازنشستگی چندلایه، پژوهشنامه بیمه، سال بیست و نهم، شماره ۲، شماره مسلسل ۱۱۴، صص ۱۸۳-۲۰۹.
۵. رسولی، ابراهیم. (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی صندوق های سرمایه گذاری معلمان در کشورهای ایران، آمریکا و کانادا، موسسه صندوق ذخیره فرهنگیان
۶. روغنی زاده، م. (۱۳۸۴). تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق های یادشده، قم: انتشارات صفی.
۷. صندوق بازنشستگی کشوری، (۱۳۹۴). ماهنامه فرهنگی اجتماعی پژوهشی آموزشی ثمر، سال هفدهم، شماره ۳۰۰.
۸. عطاریان، ایراندخت. (۱۳۹۰). چالش های پیش روی صندوق بازنشستگی کشوری و راهبردهای برون رفت از آن، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری.
۹. هولزمن، روبرت. (۱۳۹۲). سیستم های مستمری بازنشستگی همگانی و اصلاحات آنها: انگیزه ها، روندها و چالش ها، مترجم: نفیسه کرمی، اداره کل امور بین الملل.
۱۰. یوسف زاده، خدیجه. (۱۳۹۳). دستورالعمل سازمان توسعه همکاری اقتصادی برای حاکمیت صندوق های بازنشستگی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی معاونت امور اقتصادی.
۱۱. میر، سید جواد؛ گنجیان، مهدی؛ فروهش تهرانی، غلامرضا. (۱۳۹۳). چالش ها و راهکارهای صندوق های بازنشستگی در ایران مطالعه موردی صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی، فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان، سال دوم، شماره هفتم، صص ۱۱۱-۱۳۹.
12. Clapman, P. et al. (2007) \_Committee on Fund Governance: Best Practice Principles\_, Stanford Institutional Investors Forum.
13. Clark G.L., Caerlewy-Smith E., Marshall J.C., (2006), \_Pension Fund Trustee Competence: Decision Making in Problems Relevant to Investment Practice\_, Journal of Pension Economics and Finance, Volume 5, Issue 1, March 2006.
14. Rusconi, R. (2008), South African Institutional Investments: Whose Money is it Anyway? Mimeo, January 2008.
15. Stewart, F. and J. Yermo (2008), "Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 18, OECD publishing, © OECD.