

The Impact of Government Intervention in Pension Funds for the Purpose of Achieving Social Justice

(Type of Paper: Research Article)

Raheleh sadat Hosseiny¹, Mohammadjavad Javid^{2*},

Syed Mohammad Hosseini³, Babak Darvishi⁴

Abstract

From the perspective of the [Iranian] Constitution, social justice cannot be achieved through near reliance on pension funds, since such funds are based on principles of profitability, stability, and providing services to the insured. This is so while the purpose of the constitutional legislator in paragraph 12 of Article 3 of the Constitution is to promote welfare and fight poverty in order to achieve social justice for everyone. Therefore, the subject of this paper is about the extent of government intervention in pension funds in order to achieve social justice. The present study aims to examine the principles governing a successful social security plan along with government intervention in pension funds. In this regard, the [Iranian] Social Security Pension Fund has a special place on which the study is focused using documentary-library data with emphasis on the content analysis of the [Iranian] Constitution. The hypothesis of the research is that exercising executive-branch authority in order to implement paragraph 12 of Article 3 and Article 29 of the Constitution should be regarded as undue interference in the way pension funds, and in particular the [Iranian] Social Security Fund invest their capital.

Keywords

social Security, pension Fund, social justice, constitution of the Islamic Republic of Iran, government intervention.

1. Ph.D. in Public Law, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran. Email: St_r_hosseiny@azad.ac.ir
2. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: jjavid@ut.ac.ir
3. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran. Email: Drsmh285@yahoo.com
4. Assistant Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran. Email: babakdarvishi@yahoo.fr

Received: November 18, 2020 – Accepted: March 1, 2021



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

تأثیر مداخلات دولت در صندوق‌های بازنشستگی با هدف

تحقق عدالت اجتماعی

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

راحله سادات حسینی^۱، محمدجواد جاوید*^۲، سید محمد حسینی^۳، بابک درویشی^۴

چکیده

از منظر قانون اساسی با اتکا صرف به صندوق‌های بازنشستگی، اعمال عدالت اجتماعی برای همگان تحقق‌پذیر نیست. این یک مفروض مهم تحقیق است، زیرا اصول سرمایه‌گذاری در این صندوق‌ها مبتنی بر اصالت سود و پایداری صندوق و ارائه خدمات به بیمه‌شدگان است، در حالی که منظور قانونگذار در بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد رفاه و رفع فقر به منظور برقراری عدالت اجتماعی برای عموم شهروندان است. پرسش اصلی این مقاله در خصوص حدود مداخلات دولت در صندوق‌های بازنشستگی در راستای تحقق عدالت اجتماعی است. بنابراین پژوهش حاضر به نوعی اصول یک طرح تأمین اجتماعی موفق را در کنار مداخلات دولت‌ها در صندوق‌های بازنشستگی بررسی می‌کند. در این خصوص صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی جایگاه ویژه‌ای دارد که تحقیق با استفاده از داده‌های اسنادی-کتابخانه‌ای و با تأکید بر تحلیل محتوای اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بررسی آن می‌پردازد. فرضیه تحقیق آن است که نحوه اعمال حاکمیت قوه مجریه به منظور اجرای بند ۱۲ اصل ۳ و اصل ۲۹ قانون اساسی، مداخله در نحوه سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی و به‌طور خاص صندوق تأمین اجتماعی است که در فرایند بحث تا نتیجه اثبات شده است.

کلیدواژه‌ها

تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی، عدالت اجتماعی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مداخله دولت.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب،

تهران، ایران.
Email: St_r_hosseiney@azad.ac.ir

۲. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: jjavid@ut.ac.ir

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

Email: Drsmh285@yahoo.com

۴. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

Email: babakdarvishi@yahoo.fr

مقدمه

در آرمان‌ها و اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران سه رکن عدالت اجتماعی، حفظ کرامت و حقوق انسان و رفاه و امنیت اجتماعی منظور شده است. از این‌رو در ایران به‌خصوص سنوات اخیر بنا به نقش پررنگ بیمه‌های اجتماعی به‌سبب نوع تعهدات و حمایت‌ها توجه ویژه‌ای شده است. نیز در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار مصوب ۱۹۵۲ تأمین اجتماعی به‌منزله «حمایتی» است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به‌علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری ناشی از کار، بیکاری، ازکارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین ناشی از افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده به اعضای خود ارائه می‌دهد. در ایران نیز وفق بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی، دولت جمهوری اسلامی موظف به پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی به‌منظور «ایجاد رفاه و رفع فقر» شده است. حق برخورداری از تأمین اجتماعی در اصل ۲۹ قانون اساسی به‌عنوان «حقی همگانی» ذکر شده است و در حال حاضر میلیون‌ها نفر به‌منظور برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی به‌خصوص بازنشستگی، به موجب قانون یا قرارداد بیمه‌پرداز سازمان تأمین اجتماعی‌اند و هر ماهه مبالغی را بابت حق بیمه پرداخت می‌کنند، به امید اینکه در شرایط سخت از جمله بیماری، پیری و ازکارافتادگی، این سرمایه‌گذاری دستگیر ایشان باشد و در واقع از مزایای آن بهره‌مند شوند. مدیریت و برنامه‌ریزی مناسب در خصوص حق بیمه‌های پرداختی به‌عنوان سرمایه‌ صندوق بازنشستگی با «سرمایه‌گذاری» صحیح آنها در ارتباط است، به‌نوعی که ارزش واقعی این وجوه حفظ شود تا هم بتوانند در مقابل تورم دوام داشته باشد و هم تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت صندوق را مانند ازکارافتادگی، بازنشستگی و... تأمین کنند. در بند ۱۱ ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ از موارد پایداری منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی، درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری است. همچنین در ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و ماده ۲ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی ۱۳۸۹ آمده است: صندوق مکلف است تا با سرمایه‌گذاری از محل وجوه در اختیار، درصدد افزایش توان مالی خود برآید. اگرچه هر دو اصل ۳ و ۲۹ قانون اساسی دولت را مکلف بر ایجاد رفاه و حمایت‌های اجتماعی به‌منظور رفع فقر و حمایت‌های بیمه‌ای در راستای کمک به افراد برای رویارویی با یک‌سری مشکلات و مخاطرات مانند بیکاری، ازکارافتادگی، سالمندی و غیره، کاهش یا اصلاح نابرابری‌های ایجادشده در توزیع اولیه درآمد دانسته، ولی بزرگ‌ترین چالش نظری و اجرایی، نحوه اجرای این اصول و دستیابی به اهداف موردنظر قانونگذار است. ضرورت تحلیل این موضوع از این منظر شایان توجه است که تکالیف دولت (قوة مجریه) در رفع فقر مصرح در قانون اساسی توسط صندوق‌های بازنشستگی

که ساختاری عمومی و غیردولتی داشته و استقلال حقوقی و مالی دارند، به‌منظور ایجاد رفاه عمومی و تأمین اجتماعی همگانی امکان‌پذیر نیست. در این زمینه یک فرض دخالت دولت در امور صندوق‌های بازنشستگی با وجود استقلال آنها، از نوع دخالت دولت در بازار و انحصار کالای عمومی است و فرض دیگر تکلیف دولت در نحوه سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی (به‌طور مشخص تأمین اجتماعی) از نوع اعمال حاکمیت است، در حالی که به‌واقع ساختار صندوق‌های بازنشستگی با وجود این دو فرض، بر ارائه خدمات صرفاً به بیمه‌شدگان تأسیس شده و تکلیفی بر ارائه حمایت‌های اجتماعی برای عموم شهروندان ندارند. شایان تأکید است در این پژوهش اطلاق لفظ «دولت» به‌عنوان قوه مجریه است و نه «دولت» به‌منزله تمامی قوا. سؤال اصلی این مقاله در خصوص حدود مداخلات دولت در صندوق‌های بازنشستگی در راستای تحقق عدالت اجتماعی است. پاسخ به این پرسش مستلزم پاسخگویی به پرسش‌های فرعی همچون چستی ساختار سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، چستی سرمایه‌گذاری در صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی و چگونگی اعمال حاکمیت یا دخالت دولت در سیاستگذاری منابع مالی صندوق تأمین اجتماعی (شامل قانونگذاری و مقررات‌گذاری، انتصاب مدیران ارشد) است.

تاکنون مقالات زیادی در حوزه صندوق‌های بازنشستگی و تکالیف دولت‌ها در تحقق عدالت اجتماعی نگاشته شده و پژوهش‌های متنوعی با رویکرد قانون تأمین اجتماعی و قانون کار انجام گرفته است که از جمله آنها می‌توان به مقالات زیر اشاره کرد: «بدهی دولت به تأمین اجتماعی: منشأ قانونی، بررسی عوامل تأثیرگذار و پیش‌بینی در افق ۱۴۰۰» نوشته عباس خندان منتشرشده در شماره ۲ فصلنامه تأمین اجتماعی در تابستان ۱۳۹۴، این مطالعه به بررسی منشأ قانونی بدهی‌های دولت و تأثیرات آن بر پایداری مالی صندوق تأمین اجتماعی پرداخته است. مقاله «وضعیت نظام آماري کشور در زمینه تهیه شاخص‌های توسعه هزاره با تأکید بر آرمان اول (ریشه‌کنی فقر و گرسنگی شدید)» نوشته طه نوراللهی و اعظم‌السادات میری در شماره ۲۹ فصلنامه تأمین اجتماعی، مقاله مذکور در پی ارزیابی وضعیت نظام آماري کشور در زمینه تولید شاخص‌های توسعه هزاره با تأکید بر آرمان اول یعنی ریشه‌کنی فقر و گرسنگی شدید بوده است. مقاله «حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن» نوشته دکتر مرتضی شهبازی‌نیا در شماره ۳۰ فصلنامه تأمین اجتماعی، در این مقاله به مهم‌ترین اصول حاکم بر حق برخورداری از تأمین اجتماعی پرداخته شده است. مقاله «نظام تأمین اجتماعی و اقتصاد بازار» نوشته دکتر بهرام پناهی در شماره ۱۲ فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی به نقش بازار در تأمین اجتماعی در جهان پرداخته و میزان مداخلات دولت مورد بحث قرار گرفته است. مقاله «جایگاه مقابله با فقر و نابرابری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» نوشته علیرضا مهدویان در شماره ۵۰ فصلنامه ره‌آورد سیاسی پاییز و زمستان ۱۳۹۶،

نویسنده معتقد است برای مقابله با فقر و نابرابری دولت باید سیاست‌های اقتصادی خود را اصلاح کند. کتاب سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، الزامات و تجارب، نوشته طیبه جلیلی در سال ۱۳۸۸؛ در این کتاب به انواع سرمایه‌گذاری طرح‌های بازنشستگی و نظام‌های بازنشستگی پرداخته شده است. کتاب مدیریت اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی (رهیافت‌هایی از تجارت جهانی) گردآوری شده توسط مؤسسه سیاست‌پژوهی صندوق بازنشستگی کشوری در سال ۱۳۹۵. نوآوری این پژوهش، آن است که اولاً به یکی از تکالیف قوه مجریه مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی در قالب ایجاد رفاه و رفع فقر برای عموم شهروندان پرداخته و ثانیاً به نقش مداخله دولت در سیاست‌گذاری مالی صندوق‌های بازنشستگی و انحصار (کالای عمومی) اشاره شده است. این مقاله دارای روش تحلیلی و کاربردی و با استفاده از تحلیل محتوای اسناد و قوانین موجود است. در این زمینه با هدف پاسخگویی به پرسش اصلی در مبحث اول به تحلیل ساختار سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی با رویکرد ایجاد انحصار توسط صندوق‌ها (تأمین کالای عمومی) از باب سودآوری، پایداری مالی صندوق و مداخله دولت در مدیریت صندوق به منظور تحقق عدالت اجتماعی، انواع نظام‌های بازنشستگی و سپس در مبحث دوم به مقوله رفاه عمومی و تأمین اجتماعی همگانی مبتنی بر اصول قانون اساسی با ذکر جایگاه حقوقی، نقش دولت در سرمایه‌گذاری صندوق‌ها و نحوه سرمایه‌گذاری در صندوق تأمین اجتماعی پرداخته شده است.

اصول حاکم بر ساختار صندوق‌های بازنشستگی

هر سازمان یا نهادی دارای ساختارهای مناسب اجرایی مانند شئون تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت است. بنابراین تعریف و جایگذاری سطوح سازمانی متکی بر قانون، آیین‌نامه یا هر نوع مقرر در این خصوص الزامی است و سپس استقلال رکن اجرایی هر سازمان یعنی داشتن اختیارات کافی و عدم اعمال مداخله یا نفوذ سیاسی حائز اهمیت است. بر همین اساس سازمان بین‌المللی کار حضور سه‌جانبه نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت را در هیأت مدیره هر طرح تأمین اجتماعی را به‌عنوان ابزاری محافظ در برابر مداخلات سیاسی و تضمین آن طرح تأمین اجتماعی شناخته است، زیرا دولت‌ها همواره به‌منظور حفظ ثبات سیاسی و مالی جامعه و در انحصار داشتن بازار و تأمین کالای عمومی تمایل به مداخله در امور مالی و سیاسی صندوق‌ها دارند (Gertler, 1999: 25). در گزارش کمیسیون کارشناسان سازمان بین‌المللی کار ۱۹۸۹ هر نوع دخالت دولت در منابع صندوق ممنوع شده است (ILO, 1989). یکی از شکل‌های اولیه دخالت دولت‌ها در بازار توجه آنها به همین مسئله آثار خارجی است، خواه این دخالت از طریق وضع مالیات باشد خواه تأمین کالای عمومی (اسلیتر و تونکیس، ۱۳۸۶: ۱۰۰). کالای عمومی

کالایی است که استفاده از منافع آن بین همه مردم به‌مثابه یک کل یا بین برخی گروه‌های جامعه تقسیم شده است. کالای عمومی به‌طور معمول توسط نهادهایی که در مالکیت عمومی‌اند، تأمین می‌شوند (شمس، ۱۳۹۴: ۶۹).

۱. سودآور بودن سرمایه‌گذاری

پیش‌بینی اهداف مشخص و اثرگذار در سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی حائز اهمیت است، زیرا دستیابی به اصلی‌ترین هدف هر طرح تأمین اجتماعی استمرار حمایت‌ها و ارائه خدمات تعهدشده از طریق مدیریت کارآمد، توجه به خطرهای مالی و اقتصادی ناشی از تصمیمات، توجه به تغییرات جمعیتی، توجه به پایداری مالی طرح یا به‌عبارتی ورود و خروج مالی طرح، ریسک سرمایه‌گذاری با توجه به متغیرهای اقتصادی، سیاسی و جمعیتی، گستره سیستم‌های مالی از اندوخته‌گذاری کامل Fully Funded تا توازن بین درآمد و هزینه Pay As You Go است. در همین زمینه دو سند بین‌المللی در زمینه پیش‌بینی هدف در سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی وجود دارد: یکی دستورالعمل مدیریت دارایی صندوق بازنشستگی مصوب ۲۰۰۶ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی که در قسمتی از این سند بین‌المللی آمده است: مقررات مدیریت دارایی صندوق بازنشستگی باید براساس هدف اصلی یک صندوق بازنشستگی باشد و سیاست سرمایه‌گذاری باید به‌وضوح، اهداف مالی آن صندوق بازنشستگی را در نظر داشته باشد (OECD, 2006: 10). همچنین دستورالعمل سرمایه‌گذاری صندوق‌های تأمین اجتماعی ۲۰۱۳ که به تصویب اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی رسیده است (ISSA, 2013: 53)، به‌طوری‌که در دستورالعمل سرمایه‌گذاری صندوق‌های تأمین اجتماعی مصوب ۲۰۱۳ اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی علت تعیین اهداف برای صندوق‌های بازنشستگی را، اثر آن بر ساختار سرمایه‌گذاری دانسته است، زیرا تخصیص هدفمند دارایی‌ها، ماهیتی بلندمدت دارد و باید با اهداف صندوق در سرمایه‌گذاری متناسب باشد (ISSA, 2013: 53). بنابراین مدیران طرح تأمین اجتماعی و سازمان سرمایه‌گذار در مقابل ذی‌نفعان طرح مسئول‌اند.

۲. پایداری مالی صندوق

سرمایه‌گذار در هر طرح باید امکان ایفای تعهدات آن طرح را داشته و با در نظر داشتن مواعید ایفای تعهدات، حفظ نقدینگی جهت پایداری طرح را مدنظر داشته باشد. ضمن اینکه نوع تأمین مالی طرح با اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت آن کاملاً هماهنگ باشد؛ یعنی سرمایه‌گذار می‌بایستی به مواعید پرداخت‌ها و تعهدات، میانگین سنی ذی‌نفعان، نوع و پراکندگی تعهدات، سن امید به زندگی، شاخص‌های جمعیتی، محاسبات اکچوئری و نوسانات نرخ ارز توجه داشته

باشد، به عبارتی ریسک‌پذیری بالایی داشته باشد (نوروز طالقانی، ۱۳۸۵: ۸). از این‌رو نظارت مستمر بر عملکرد طرح و ارائه گزارش توسط حسابرسان، نیازمند انطباق سیاست‌های مالی طرح با اقتصاد ملی است و این انطباق نباید در مفهوم مداخله یا تصمیم‌سازی برای این طرح‌ها توسط دولت یا دیگر اجزای دولتی باشد (جلیلی، ۱۳۸۸: ۲۹). ابزارهای سرمایه‌گذاری طرح‌های بیمه‌ای عبارت‌اند از اوراق قرضه (اوراق بهادار دولتی و اوراق منتشرشده توسط مؤسسه‌های اعتباری)، اوراق قرضه شرکت‌ها، سپرده‌های بانکی دارای سود، سرمایه‌گذاری در بازار سهام عادی و ممتاز، مستغلات (دارایی‌های ثابت) و همین‌طور اختصاص منابعی برای ساخت مسکن، ایجاد واحدهای تولیدی یا تجاری متعلق به صندوق و سرمایه‌گذاری خارجی (فلاح زیارانی، ۱۳۸۳: ۱۲۹). سرمایه‌گذاری خارجی ضمن در نظر داشتن ریسک تغییر نرخ ارز اصولاً به اوراق بهادار که برای تأمین اجتماعی مفیدند، محدود می‌شوند. این ابزار زمانی مفید خواهد بود که از نظر کنترل و مصونیت در برابر خطرها (کاهش ارزش نرخ ارز، تحریم‌ها و...) بسیار محتاطانه صورت پذیرد (فلاح زیارانی، ۱۳۸۳: ۱۲۹). در واقع ارزش دارایی‌ها براساس افزایش نرخ ارز، نوسانات بازار و میزان تقاضا به‌طور نامنظم افزایش می‌یابد.

بنابر شرح مواردی که گفته شد، دو موضوع «پایداری مالی» هر طرح با «سودآوری» آن در تقابل است؛ یعنی امکان این دو مهم به‌طور هم‌زمان، ریسک بالایی را می‌طلبد، ضمن اینکه سن و شرایط آن طرح نیز ریسک‌پذیری آن را بالا خواهد برد. به همین دلیل مدیریت هر طرح تأمین اجتماعی حائز اهمیت است، زیرا تضمین بازگشت اصل سرمایه به‌همراه سود آن در اصول سرمایه‌گذاری مهم است. به‌طور کلی در خصوص ایمنی دو مقوله مهم مطرح است: نخست ایمنی قانونی یعنی برگشت ارزش اسمی اصل ذخایر و دوم ایمنی اقتصادی مانند تورم. به همین یعنی حفظ ارزش ذخایر سرمایه‌گذاری شده متناسب با نوسانات اقتصادی مانند تورم. به همین منظور تقریباً طرح‌های اجتماعی به‌دنبال سرمایه‌گذاری در بخش‌های دولتی به‌صورت اوراق قرضه دولتی یا اوراق قرضه تضمین‌شده از طرف دولت هستند (اخوان بهبهانی و مسعودی اصل، ۱۳۹۶: ۱۹۰). شایان ذکر است منصرف از سودآوری و پایداری مالی هر پروژه تأمین اجتماعی، سرمایه‌گذاری منطبق بر اصول محیط زیست و امور بشردوستانه و پرهیز از حضور در بازارهایی چون فروش اسلحه و مواد مخدر از بدیهی‌ترین اصول مربوط به سرمایه‌گذاری در هر طرح تأمین اجتماعی است.

۳. تأثیر نوع حاکمیت در مدیریت صندوق‌های بازنشستگی

انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) کارگروهی به‌منظور مطالعه امور سرمایه‌گذاری ایجاد کرد که به تدوین رهنمودهایی برای مدیریت وجوه بازنشستگی منجر شد. رهنمودهای مدیریت

وجوه ایسا بر ساختار سازمان کار و پیش‌شرط‌های حاکم بر عملیات سرمایه‌گذاری‌ها تمرکز دارد. براساس رهنمودهای کارگروه مطالعاتی انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی در سال ۲۰۰۴ دو نوع سرمایه‌گذاری در طرح‌های تأمین اجتماعی مفروض است: ۱. مدیریت مستقیم سازمان مجری طرح تأمین اجتماعی در حوزه سرمایه‌گذاری صندوق‌های تأمین اجتماعی؛ ۲. واگذاری مدیریت فعالیت سرمایه‌گذاری صندوق‌های تأمین اجتماعی به اشخاص تجاری خصوصی (جلیلی، ۱۳۸۸: ۴). چنانچه صندوق بازنشستگی منحصراً دولتی باشد، هیأت‌های تصمیم‌گیرنده یعنی نمایندگان دولت، اتحادیه‌ها و کارفرمایان در خصوص روش سرمایه‌گذاری تصمیم‌گیری می‌کنند. این صندوق‌ها به سبب محدودیت‌های قانونی، در تصمیم‌گیری جهت سرمایه‌گذاری اغلب محدود به اعطای وام به دولت یا سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی مانند تسهیلات رفاهی، اوراق قرضه خرید مسکن یا اوراق قرضه خرید سهام شرکت صنعتی با اهداف توسعه‌ای اقدام می‌کنند. در واقع عملکرد سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها نیازها و الزامات آن دولت را مشخص می‌کند. در چنین ساختار سرمایه‌گذاری دولتی، بازارهای سهام و اوراق قرضه فاقد نقدینگی یا غیرحقیقی است و در واقع پشتوانه پولی محکمی ندارد و به نوعی کمبود ذخایر مالی دولت را در قالب اوراق قرضه بدون پشتوانه تأمین می‌کند. عواملی مانند عدم پاسخگویی و مسئولیت مدیران، ساختار سنی اعضای صندوق، دلایل تاریخی و ترجیحات صندوق نیز در این نابسامانی مؤثر است. این در حالی است که صندوق‌های خصوصی به سبب الزام مدیران بر پاسخگویی در مقابل ذی‌نفعان در زمینه تصمیمات، نحوه اجرا و نظارت محدودیت بیشتری در سرمایه‌گذاری دارند، اگرچه اغلب دولت‌ها با استفاده از اعمال حاکمیت در تصمیمات این صندوق‌ها نیز مداخله می‌کنند (فلاح زیارانی، ۱۳۸۳: ۱۲۹). رویکردهای نوین سرمایه‌گذاری، ریشه در تحولات اقتصادی و تغییرات پیش‌آمده در سیستم‌های تأمین اجتماعی داشته است. این رویکردها عبارت است از: الف) گرایش به سرمایه‌گذاری در سهام به جای اوراق قرضه؛ ب) گرایش به سرمایه‌گذاری بین‌المللی و نگهداری بخشی از سبد دارایی این صندوق‌ها در خارج از کشور (Philip & Davis, 2002: 2). صندوق‌های با بوروکراسی و دیوان‌سالاری بزرگ، اغلب فساد اداری بیشتری خواهند داشت و در نتیجه بازدهی ضعیف‌تری حاصل می‌شود. بنابر نظر بانک جهانی، نظام‌های تأمین اجتماعی موجود در پنج زمینه مشکل دارند: عدم تطبیق با شرایط محیط اقتصادی جدید، ارائه خدمات غیرموثر، تأثیرات اقتصادی نامطلوب، فقدان پایداری مالی و سطح بالای مخاطرات سیاسی. بانک جهانی بر این باور است که یک راه‌حل چندجانبه شامل ترکیبی از مزایا، تأمین منابع مالی و ترتیبات مدیریتی بهترین جواب به چالش‌های حاضر و آینده تأمین اجتماعی است (Holzmann, 1999: 20). مهم‌ترین عوامل لازم در تدوین ساختار مدیریتی کارآمد در نظام و طرح‌های تأمین اجتماعی سازگاری این طرح‌ها با شرایط مردم و عرف آن کشور است. همچنین توسعه سیاسی در کشور و نوع دیپلماسی حاکمیت از دیگر

عوامل مؤثر در تدوین ساختارهای صندوق تلقی می‌شود. مسئولیت نهایی تأمین رفاه اجتماعی و اقتصادی مردم با دولت مرکزی است که وظیفه تنظیم مقررات و تخصیص وجوه در چارچوب برنامه‌های اقتصادی ملی را به‌عهده دارد. در بیشتر کشورهای پیشرفته صنعتی جهان از جمله کشورهای عضو جامعه اروپا، اداره سازمان‌های بیمه‌ای حوزه تأمین اجتماعی به مؤسسات عمومی غیردولتی واگذار شده و دولت اغلب نقش ناظر بر اجرای قوانین مصوب را بر عهده دارد (اخوان بهبهانی و مسعودی اصل، ۱۳۹۶: ۸۳). مهم‌ترین ریسک‌های ناشی از دخالت دولت که بر ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی تأثیر می‌گذارد عبارت است از: شکست دولت در عمل به وعده‌های بازنشستگی، استفاده یا سوءاستفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان توسط دولت برای دستیابی به اهداف اجتماعی، عملکرد ضعیف صندوق به‌سبب استفاده از وجوه متعلق به بیمه‌شدگان برای اعطای وام‌های مستقیم یا به‌عنوان منبع ذخیره مالی برای دولت، از دست رفتن وجوه صندوق به‌دلیل فساد یا ضعف مدیریت (موسالم و پالاسیوس، ۱۳۹۵: ۱۰). برای افزایش نسبت اندوخته‌گذاری (نسبت ذخایر به تعهدات) سه روش وجود دارد: اول از طریق کاهش تعهدات (مثلاً قطع مزایا) و دوم از طریق افزایش منابعی که برای ذخایر کنار گذاشته می‌شود (به‌طور معمول با افزایش مالیات بر پرداخت‌ها) و سوم از طریق بهبود بازدهی سرمایه‌گذاری‌های موجود صندوق که از نظر سیاسی عمومی‌ترین رویکرد، افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری‌های صندوق است (موسالم و پالاسیوس، ۱۳۹۵: ۱۰). شاید بتوان گفت یکی از مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت صندوق‌های دولتی، شفاف نبودن مدیران آنان باشد که در واقع با وجود الزامات قانونی و وظایف خود، اهداف سیاسی دولت‌های وقت را دنبال و تأمین می‌کنند، به‌عبارت بهتر سطح مداخله یا نوع حاکمیت در یک کشور بر عملکرد صندوق‌های بازنشستگی کشور مؤثر است و در واقع مدیریت دولتی، بازدهی را کاهش می‌دهد.

رویکرد چندلایه‌ای بانک جهانی با عنوان گریز از بحران کهنسالی در سال ۱۹۹۴ عبارت است از لایه نخست که از نوع بویریج بازنشستگی نرخ ثابت برای تمامی شهروندان که اجباری است و توسط بخش عمومی مدیریت می‌شود. لایه دوم که از نوع مشابه نوع بیسمارک است که بازنشستگی مرتبط با سابقه کار را برای کارگران فراهم می‌آورد و آن هم اجباری است، ولی توسط بخش خصوصی مدیریت می‌شود و لایه سوم که پرداخت‌های بازنشستگی را بر مبنای اختیاری مهیا می‌کند (بوینبرگ و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰). همچنین نظام تأمین اجتماعی چندلایه براساس مدل سازمان بین‌المللی کار (ILO) عبارت است از لایه اول: تور ایمنی اجتماعی در قالب یک طرح ضد فقر که مزایای آن از طریق دولت تدارک می‌شود و حداقل درآمد را برای نیازمندان تأمین می‌کند. این لایه مزایایی با نرخ ثابت را همراه با خدمات درمانی پایه ارائه می‌کند و از طریق نظام مالیاتی سالیانه تأمین مالی می‌شود و ممکن است مبتنی بر بررسی وضع درآمد باشد؛ لایه دوم، طرح مستمری دولتی بدون اندوخته و مبتنی بر مزایای معین یا

طرح مبتنی بر حق بیمه معین صوری که از طریق تأمین اجتماعی دولتی برای شاغلان تدارک می‌شود و به صورت توازن هزینه با درآمد عمل می‌کند. این لایه در بیشتر موارد از طریق حق بیمه‌های پرداختی تأمین مالی می‌شود؛ لایه سوم، طرح مستمری انفرادی دارای اندوخته که از طریق دولت یا بخش خصوصی تدارک می‌شود و بسته به شرایط می‌تواند اجباری یا اختیاری باشد. این لایه همچنین ممکن است با لایه دوم ترکیب شود و به عنوان طرح دارای اندوخته جزئی عمل کند. بحران مالی جهانی سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ که به بحران اقتصادی و بدهی بخش عمومی تبدیل شده است، چالش دیگری را به دنبال آورده و نظام‌های بازنشستگی را به میزان متفاوتی تحت تأثیر قرار داده است. دیگر نمی‌توان طرح‌های بازنشستگی توازن درآمد و هزینه (page) را به عنوان بهشت امن لحاظ کرد، چراکه وخیم‌تر شدن وضعیت مالی دولت، فشار بر طرح‌های بازنشستگی لایه نخست را شدت بخشیده است (بوینبرگ و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰). در دنیای امروز هیچ چالشی به قطعیت سالمندی جهانی جمعیت نیست و دارای چنین اثر بزرگ و مداوم و طولانی مدتی بر حجم و شکل بودجه‌های دولت و بر رشد آتی سطح زندگی و نیز بر ثبات اقتصاد جهانی و حتی نظم جهانی خواهد بود (بوینبرگ و همکاران، ۱۳۹۶: ۴۵).

ابعاد حقوقی و اقتصادی دخالت دولت در مقررات گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران

مفهوم تأمین اجتماعی در ایدئولوژی‌های سیاسی و نظام‌های حقوقی مختلف، متفاوت است. سر ویلیام بوریچ معتقد است که اصطلاح «تأمین اجتماعی» بیانگر تأمین درآمدی است که به هنگام قطع درآمد به عللی مانند بیکاری یا حادثه جایگزین آن می‌شود و همچنین تأمین درآمد برای کسانی که به علت پیری بازنشسته شده‌اند و نیز آنها که به سبب مرگ، شخص دیگری از حمایت محروم مانده‌اند و تأمین مخارج استثنایی مانند هزینه‌هایی را که به مناسبت تولد، ازدواج یا مرگ پیش می‌آید، اصولاً تأمین حداقل درآمد گویند (طالب، ۱۳۶۸: ۳۷). خدماتی که سازمان تأمین اجتماعی به منظور مساعدت به مستخدمان هنگام پیری، بیماری، از کارافتادگی، بیکاری و غیره به عمل می‌آورد (شکری، ۱۳۷۳: ۴۷). «حمایت‌های اجتماعی»، کمک‌هایی است که از طریق بیمه‌های اجتماعی یا تأمین اجتماعی نسبت به طبقه‌ای خاص یا تمام طبقات اجتماع صورت می‌گیرد و این حمایت‌ها یکی از طرق توزیع مجدد درآمدها و تأمین عدالت اجتماعی است (مجتبوی نائینی، ۱۳۷۲: ۱۵). تعریف بانک جهانی از حمایت اجتماعی متفاوت است؛ حمایت اجتماعی عبارت است از مداخله دولت و حوزه عمومی به منظور تأمین دو هدف: اول یاری به افراد، خانواده‌ها و جوامع همبسته برای مدیریت هر چه بهتر خطرها؛ دوم حمایت مستقیم از کسانی که با فقر شدید دست به گریبان‌اند (رنجبران و فرهمند صابر، ۱۳۹۱: ۷۳).

۱. اعمال حاکمیت دولت در صندوق‌های بازنشستگی

در اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی بر خورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی دانسته است و در بند ۱۲ اصل ۳ بر ایجاد رفاه و رفع فقر تأکید دارد. سازمان تأمین اجتماعی مؤسسه عمومی غیردولتی است که به استناد ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، منابع مالی آن از محل ذیل تأمین می‌شود: حق بیمه‌ها، وجوه و ذخایر و اموال سازمان، وجوه حاصل از خسارت و جریمه‌های نقدی مقرر در این قانون، کمک‌ها و هدایا. مشمولان قانون تأمین اجتماعی به استناد ماده ۴ ق.ت.ا عبارت‌اند از: ۱. افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند؛ ۲. صاحبان حرف و مشاغل آزاد (به موجب بند «ج» ماده ۲۸ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)؛ ۳. دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت. سازمان تأمین اجتماعی به موجب قانون برنامه سوم توسعه نهادی است که مسئولیت اجرای برنامه بیمه همگانی کشور را به عهده دارد. این بخش از برنامه رفاه اجتماعی بدین ترتیب زیر نظر مستقیم دولت اداره می‌شود و جزئی از اعمال حاکمیت دولت (قوة مجریه) است. در نظام حقوق اداری ایران مؤسسه‌های عمومی نیز جزء سازمان‌های وابسته به دولت در مفهوم اعم آن تلقی می‌شوند و در تعریف نهادها و مؤسسه‌های عمومی اصطلاح «غیردولتی» مسامحه در تعبیر است و منظور قانونگذار این بوده است که این مؤسسات به اصطلاح غیردولتی، مشمول مقررات قانون محاسبات عمومی ناظر بر اداره مالی مؤسسه نیستند، بلکه وفق اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور در نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیردولتی محدود به رسیدگی و حسابرسی به اعتبارات مذکور در بودجه کشور است (کدخدایی و همکاران، ۱۳۹۷). صندوق‌های تأمین اجتماعی در مالکیت عمومی است، ولی دولت سهامدار آن نیست و حق برداشت از عایدات صندوق را ندارد. اگرچه رفع فقر و تأمین رفاه مردم از اعمال حاکمیت است و دولت مکلف است امکانات رفاهی مردم را به‌عنوان نخستین تکلیف حاکمیت سیاسی فراهم سازد، مردم نیز از حق مطالبه قانونی مزایای تأمین اجتماعی برخوردارند و این حق دارای ضمانت اجرای مؤثر از طریق مراجعه به دادگاه‌های صلاحیتدار است. بنابراین تأمین اجتماعی از نهادهای حاکمیت ملی است که با مشارکت قانونی افراد جامعه تأسیس شده و در حدود قانون، افراد جامعه را در قبال خطرهای اجتماعی بیمه می‌کند؛ پس اولاً تأمین اجتماعی از شاخه‌های حقوق عمومی است؛ ثانیاً وظایف نهاد تأمین اجتماعی از اعمال حاکمیت دولت است نه از اعمال تصدی. دامنه اعمال حاکمیت دولت بسیار وسیع بوده و نه فقط شامل نظم عمومی داخلی و خارجی است، بلکه اداره امور رفاهی و عمومی جامعه را نیز در بردارد (نصیری، ۱۳۸۰: ۱۱۱). از سوی دیگر، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور دارای ویژگی‌های مهمی است که آن را از دیگر قوانین مشابه متمایز می‌سازد. در این قانون، مفاهیم و

مضامین اصل ۲۹ قانون اساسی، یعنی مفهوم تأمین اجتماعی و قلمروهای مختلف آن، حدود حق همگانی و تکلیف دولت در این زمینه، حدود دخالت دولت و دامنه مشارکت بخش غیردولتی در بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی تعریف و تبیین شده است. همچنین این قانون، اصول و مبانی سه حوزه بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی و خدمات امدادی را روشن ساخته و حد و مرز این حوزه‌ها را نسبت به هم مشخص کرده است. مفاهیم پایه و بنیادین بیمه‌های اجتماعی مانند غیردولتی بودن آنها، مشاع و بین‌نسلی بودن منابع آنها، غیرقابل ادغام بودن منابع و دارایی‌های آنها، ممنوعیت افزایش تعهدات و هزینه‌های این بیمه‌ها (مگر با تأمین بار مالی معادل) و مسئولیت و ضمانت دولت برای تداوم خدمات بیمه‌های اجتماعی، در این قانون برای نخستین بار به روشنی بیان شده است (کریمی، ۱۳۸۶: ۱).

۲. مشکلات سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران

در حال حاضر مهم‌ترین مشکلات سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی در ایران عبارت است از سرمایه‌گذاری‌های کم‌بازده، محدودیت بازار سرمایه در ایران، مداخله‌های دولت و نگاه‌داری. سرمایه‌گذاری به شیوه‌های ناصحیح در زمان تأسیس، حتی چند سال پس از آن در کنار سرمایه‌گذاری‌های با سود بسیار کمتر از نرخ تورم، یکی از زمینه‌های پیدایش بحران مالی کنونی صندوق‌ها بوده است. این موضوع که در گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۰۳ با عنوان نظام بازنشستگی در ایران، چالش‌ها و فرصت‌ها به آن اشاره شده است، به عوامل متعددی بازمی‌گردد که برخی از آنها عبارت‌اند از: ۱. برخی صندوق‌ها مانند صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری (طبق قوانین مربوط از هر گونه فعالیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری منع شده بودند؛ ۲. در ابتدای تأسیس برخی صندوق‌ها، تصویری اقتصادی از آنها مورد توجه نبوده است، زیرا در ابتدای امر که صندوق‌ها بازنشسته‌ای نداشته‌اند، تصور می‌شد ضرورتی به انجام دادن کار اقتصادی وجود ندارد، به طوری که سرمایه‌گذاری‌ها به سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها محدود بوده است؛ ۳. جنگ تحمیلی و دوران بازسازی پس از آن (رستمی و حبیب‌نژاد، ۱۳۹۶: ۱۰۴). در بسیاری از کشورهای در حال توسعه که از بازار سرمایه مناسب و غنی برخوردار نیستند، صندوق‌های بازنشستگی، مبادرت به سرمایه‌گذاری خارجی در سهام شرکت‌های بین‌المللی حاضر در بازارهای بورس معتبر جهان نظیر ایالات متحده آمریکا و انگلستان می‌کنند (OECD, 2016: 18). این امر در میان صندوق‌های بازنشستگی ایران از جمله صندوق تأمین اجتماعی مشاهده نمی‌شود. چرایی این موضوع به چند عامل بازمی‌گردد: علت نخست که به‌طور معمول در بیشتر کشورهای مخالف با سرمایه‌گذاری خارجی مشاهده می‌شود، آن است که سرمایه‌گذاری در خارج از مرزهای یک کشور، خطرهای مربوط به تبدیل ارز و پرهزینه بودن آن را به‌دنبال دارد. افزون‌بر این،

کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه، به طور معمول با خروج سرمایه از کشور چندان موافق نیستند، زیرا این امر موجب عدم رونق بازار سرمایه داخلی آنان می شود (World Bank Group, 2000: 3). علت دیگر این است که سرمایه گذاری بنگاه های اقتصادی ایرانی در خارج با محدودیت بازگشایی حساب بانکی در بانک های بین المللی و نقل و انتقال سرمایه، همکاری نکردن مؤسسات بین المللی حسابرسی با سرمایه گذاران ایرانی، مسدود کردن دارایی های ایران در برخی کشورها به دلایل سیاسی، مواجه است (مؤسسه سیاست پژوهی صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۳۹۵: ۵۵). همچنین از دیگر جنبه های دخالت دولت، دخالت در انتصاب مدیران صندوق های بازنشستگی است. امروزه، مدیران برخی صندوق های بازنشستگی به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) انتخاب می شوند و به همین دلیل، خود را در بیشتر موارد، وام دار دولت می دانند تا بدنه تحت پوشش صندوق (شاه شرقی، ۱۳۹۵: ۸). بنگاه داری صندوق ها که در بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۹ منع شده، موجب شده است بخش زیادی از سرمایه صندوق با هدف کسب سود به سهام شرکت ها اختصاص یابد و صندوق نیز بر مدیریت شرکت های زیرمجموعه متمرکز شود. این امر در برخی موارد، عدم ایفای کامل تعهدات صندوق در برابر بیمه شدگان با رعایت اصول حاکم بر تأمین اجتماعی (اصول کفایت مزایا و جامعیت مزایا) را در پی داشته است، در حالی که صندوق ها در سرمایه گذاری ها باید همواره به اهداف اجتماعی خود توجه داشته باشند (Word Bank Group, 2003: 54).

۳. سرمایه گذاری نوین در تأمین اجتماعی در جهت اعمال اصل ۳ قانون اساسی

هدف صندوق های بازنشستگی از سرمایه گذاری تنها کسب سود نیست، بلکه صندوق باید به گونه ای سرمایه گذاری کند که بتواند از عهده تعهدات خویش در آینده برآید، اعتبار خود را در بین مشتریان و سهامداران حفظ کند و به فعالیت خود در بازار رقابتی ادامه دهد (ایزدبخش و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰۵). طبق ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی مأموریت اصلی سازمان تأمین اجتماعی اجرا، تعمیم و گسترش انواع بیمه های اجتماعی و تمرکز وجوه و درآمد حاصل و سرمایه گذاری و بهره برداری از محل وجوه ذخایر است. مطابق ماده مذکور حوزه سرمایه گذاری یکی از مجموعه های سازمان محسوب می شود و وظیفه حفظ و ارتقای ذخایر سازمان را به عهده دارد. سرمایه گذاری های سازمان تأمین اجتماعی شامل فعالیت های متنوعی در زمینه سپرده گذاری، اوراق مشارکت، اعطای تسهیلات، املاک و مستغلات، بانکداری، ساخت و ساز و شرکت داری است. تا پیش از سال ۱۳۶۵ ذخایر سازمان تأمین اجتماعی عمدتاً در سرمایه گذاری های بدون ریسک از جمله سپرده گذاری در بانک و اوراق مشارکت انجام

می‌گرفت، البته بخشی هم در املاک و مستغلات و ساخت‌وساز و بانک رفاه کارگران متمرکز بود، اما پس از این مقطع حجم سرمایه‌گذاری سازمان در امر شرکت‌داری افزایش یافته است. در حال حاضر ۱۷ شرکت و مؤسسه فعال در زمینه‌های مختلف، زیر نظر مستقیم سازمان تأمین اجتماعی عبارت‌اند از: شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، شرکت سرمایه‌گذاری خانه‌سازی ایران، بانک رفاه کارگران، مؤسسه املاک و مستغلات تأمین اجتماعی، شرکت رفاه‌گستر تأمین اجتماعی، گروه پزشکی حکمت، شرکت انتشارات عملی و فرهنگی، شرکت بازرگانی بین‌المللی تأمین اجتماعی، مؤسسه خدمات درمانی میلاد تهران، شرکت مشاور مدیریت و خدمات ماشینی، مؤسسه حسابرسی تأمین اجتماعی، شرکت بین‌المللی خدمات مسافرتی و جهانگردی، شرکت رفاه و گردشگری تأمین، شرکت کار و تأمین، مؤسسه خدمات درمانی البرز کرج، مؤسسه عالی پژوهش، مؤسسه فرهنگی، هنری آهنگ آتیه. بیش از ۹۵ درصد از سرمایه‌گذاری‌های سازمان در شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) انجام گرفته است. شرکت‌های تحت پوشش شستا در قالب هلدینگ‌های مختلف سازماندهی شده‌اند که با واگذاری برخی شرکت‌ها از شستا به هلدینگ‌ها و همچنین ادغام برخی هلدینگ‌ها، شستا عملاً راهبری هشت هلدینگ را به‌عهده دارد که عبارت‌اند از: شرکت سرمایه‌گذاری دارویی تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری سیمان تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری صدر تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری صبا تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری نفت و گاز و پتروشیمی تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری صنایع عمومی تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری عمران و حمل‌ونقل تأمین، شرکت سرمایه‌گذاری نوین تأمین، شستا و هلدینگ‌های تحت پوشش دارای ۳۲۷ شرکت هستند که از این تعداد ۱۸۹ شرکت بورسی و ۱۳۸ شرکت غیربورسی‌اند، از این‌رو به‌نظر می‌رسد بازنگری بر محاسبات اکچوئری با توجه به نرخ رشد امید به زندگی (اصلاحات پارامتریک)، دریافت تمامی مطالبات سازمان از دولت، افزایش سن بازنشستگی (اصلاحات پارامتریک)، ایجاد تأمین اجتماعی چندلایه (اصلاحات سیستمی)، انتصاب مدیران متخصص در حوزه‌های تخصصی، عدم سرمایه‌گذاری در خرید سهام شرکت‌ها، واگذاری و فروش شرکت‌های زیان‌ده، حسابرسی از شرکت‌های تابعه و هلدینگ‌ها و افشای گزارش‌ها، تعامل با کارفرمایان، اتاق اصناف و بازرگانی، اتحادیه‌های کارگری، تفکیک میان خاستگاه سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی به‌عنوان یک صندوق با یک نهاد حمایتی، تبدیل طرح‌های بازنشستگی از مزایای معین به سهم معین (اصلاحات سیستمی)، ایجاد سیستم انتخاب خدمات و پرداخت حق بیمه به میزان خدمات مورد نیاز، اصلاح قوانین و مقررات (اصلاحات پارامتریک) شرایط نامناسب صندوق تأمین اجتماعی را بهبود بخشید. در نظام تأمین اجتماعی ایران صرف‌نظر از اینکه مفاهیم تأمین اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی به‌طور اشتباه به‌جای همدیگر استفاده می‌شوند، دولت برای تحقق تأمین اجتماعی، به‌طور مستقیم وارد این حوزه نشده است و این مهم بر عهده

صندوق‌های بازنشستگی از جمله سازمان تأمین اجتماعی است. در شرایطی که دولت با محدودیت منابع شدید مواجه است، به دلیل تصویب قوانین حمایتی و معافیت‌های بیمه‌ای در سال‌های اخیر، بدهی معوقه دولت به سازمان تأمین اجتماعی به‌طور تصاعدی در حال افزایش بوده است و پیش‌بینی می‌شود که طی سال‌های آینده به سطحی «غیرقابل وصول» برسد (رحمانی و هاشمی، ۱۳۹۷: ۹)، مگر آنکه در اولین فرصت قوانین تعهدآور اصلاح و جلوی رشد این بدهی‌ها گرفته شود.

نتیجه‌گیری

در آرمان‌ها و اهداف سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی ایران سه رکن عدالت اجتماعی، حفظ کرامت و حقوق انسان و رفاه و امنیت اجتماعی منظور شده است. از این‌رو در ایران به‌خصوص سنوات اخیر بنا به نقش پررنگ بیمه‌های اجتماعی به جهت نوع تعهدات و حمایت‌ها توجه ویژه‌ای شده است. حجم بالای قوانین مطروحه در مجلس شورای اسلامی و مصوبات هیأت وزیران نشان بر اهمیت این صندوق‌ها دارد. از سوی دیگر و از آنجا که سرمایه‌گذاری در صندوق‌ها از اصول خاصی در دنیا تبعیت می‌کند و بر پایه اصول سازمان بین‌المللی کار، انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی، بانک جهانی، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و... بوده، از این‌رو انطباق قوانین و مقررات هر طرح تأمین اجتماعی با این اصول، الزامی است. در واقع سرمایه‌گذاری صحیح از اصول اداره یک طرح تأمین اجتماعی در دستیابی به اهداف آن طرح است. وضعیت اقتصادی یا به عبارتی عملکرد بازار نقش بسزایی در نوع مدیریت و اداره صندوق تأمین اجتماعی دارد و مداخله دولت در بازار به سبب ایجاد انحصار و کالای عمومی و دستکاری در مناسبات بازار، افزون بر اینکه تعادل موجود در بازار را به هم می‌ریزد، سرمایه‌گذاری در طرح‌های تأمین اجتماعی را بی‌شک تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. در حال حاضر عدم امکان سرمایه‌گذاری بین‌المللی برای صندوق‌های بیمه‌ای در ایران، عدم ایفای تعهدات و مطالبات دولت به صندوق‌ها، بنگاهداری و تمرکز روی خرید سهام شرکت‌های کم‌بازده یا بدون بازده، مداخلات دولت در انتصاب مدیران ارشد صندوق‌ها از مهم‌ترین معضلات صندوق‌ها ناشی از مداخلات دولت است.

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از صندوق‌های بازنشستگی در ایران، از یک سو به سبب پیوستن به مقوله‌های بین‌المللی و عضویت در انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی مکلف به اجرای فرمان‌های این نهاد بین‌المللی است و از سوی دیگر به سبب مداخله دولت در فرایندهای مقررات‌گذاری، اجرا، نظارت، سرمایه‌گذاری و بنگاهداری مجبور به عمل به فرمان‌های حاکمیتی است؛ فرمان‌هایی همچون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی. در واقع

اینها همگی سبب پارادوکس در انتخاب طرح و نحوه سرمایه‌گذاری در صندوق شده است و از سوی دیگر توقع دولت از صندوق‌های بازنشستگی به‌منظور شمول خدمات به عموم مردم نه صرفاً بیمه‌شدگان را موجب شده است. راهکار برون‌رفت از چالش‌های برشمرده‌شده در صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی نیازمند مقررات‌گذاری از سوی دولت با توجه به بازار سرمایه و اقتصاد و تعیین جامعه هدف است. چنانکه حضور در برخی سرمایه‌گذاری‌ها بدون توجه به طرح توجیه اقتصادی، پیش‌بینی آینده بازار، ریسک‌های مرتبط با سرمایه‌گذاری و دیگر عوامل، موجبات ناپایداری مالی در صندوق‌های بازنشستگی را فراهم ساخته است. همچنین می‌توان از طریق بازنگری بر محاسبات اکچوئری با توجه به نرخ رشد امید به زندگی (اصلاحات پارامتریک)، دریافت تمامی مطالبات سازمان از دولت، افزایش سن بازنشستگی (اصلاحات پارامتریک)، ایجاد تأمین اجتماعی چندلایه (اصلاحات سیستمی)، انتصاب مدیران متخصص در حوزه‌های تخصصی، عدم سرمایه‌گذاری در خرید سهام شرکت‌ها، واگذاری و فروش شرکت‌های زیان‌ده، حسابرسی از شرکت‌های تابعه و هلدینگ‌ها و افشای گزارش‌ها، تعامل با کارفرمایان، اتاق اصناف و بازرگانی، اتحادیه‌های کارگری، تفکیک میان خواستگاه سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی به‌عنوان یک صندوق با یک نهاد حمایتی، تبدیل طرح‌های بازنشستگی از مزایای معین به سهم معین (اصلاحات سیستمی)، ایجاد سیستم انتخاب خدمات و پرداخت حق بیمه به میزان خدمات مورد نیاز، اصلاح قوانین و مقررات (اصلاحات پارامتریک) شرایط نامناسب صندوق تأمین اجتماعی را بهبود بخشید تا دستیابی به اهداف قانونگذار اساسی در ساختار ایجاد رفاه عمومی و تأمین اجتماعی مبتنی بر اصول قانون اساسی تا حد امکان و برای جامعه هدف فراهم آید. دولت در حال حاضر همچنان با چالش عدم امکان بیمه همگانی برای عموم شهروندان روبه‌روست و نهادهایی مانند کمیته امداد امام خمینی، بنیاد پانزده خرداد یا حتی سازمان بهزیستی نیز در این زمینه راهگشا نبوده‌اند. در واقع لفظ حمایت اجتماعی مصرح در قانون اساسی متفاوت از مجموع خدمات و تکالیف صندوق‌های بازنشستگی اعم از صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی است و در واقع خاستگاه اصل ۲۹ قانون اساسی را نمی‌توان توسط صندوق‌های بازنشستگی موجود که مبتنی بر پرداخت حق بیمه توسط بیمه‌پردازان اداره می‌شود، تأمین کرد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اخوان بهبهانی، علی؛ مسعودی اصل، ایروان (۱۳۸۶)، *اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش سازمان تأمین اجتماعی.
۲. اسلیتر، دن، تونکیس، فرن (۱۳۸۶)، *جامعه بازاری: بازار و نظریه اجتماعی مدرن*، ترجمه حسین قاضیان، تهران: نشر نی.
۳. بوینبرگ، لانس؛ ون ایوجیکواد، کاسپر؛ هاوت، وستیر (۱۳۹۶)، *آینده طرح‌های بازنشستگی چندلایه*، ترجمه رضا غزال، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۴. جلیلی، طیبه (۱۳۸۸)، *سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی، الزامات و تجارب*، تهران: واحد تحقیقات و مطالعات بیمه‌ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
۵. شگری، علی (۱۳۷۳)، *ارزیابی اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی در ایران*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۶. شمس، عرفان (۱۳۹۴)، *خودتنظیمی (مبانی و مدل‌ها)*، تهران: خرسندی.
۷. طالب، مهدی (۱۳۶۸)، *تأمین اجتماعی*، مشهد: آستان قدس رضوی.
۸. مجتبی‌نایینی، سید مهدی (۱۳۷۲)، *فرهنگ اصطلاحات کار و تأمین اجتماعی*، تهران: وزارت کار و امور اجتماعی.
۹. مؤسسه سیاست پژوهی صندوق بازنشستگی کشوری (۱۳۹۵)، *مدیریت اقتصادی صندوق‌های بازنشستگی (رهیافت‌هایی از تجارت جهانی)*، تهران: آهنگ آتیه.
۱۰. موسالم، آلبرتو آر؛ پالاسیوس، رابرت جی (۱۳۹۵)، *مدیریت صندوق‌های بازنشستگی، حکمرانی، پاسخگویی و سیاست‌های سرمایه‌گذاری مجموعه مقالات بانک جهانی*، ترجمه محمدرضا فرهادی‌پور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۱. نیرومند، محمدرضا (۱۳۸۶)، *معرفی طرح‌های بازنشستگی طرح‌های کارفرما- پشتیبان*، تهران: واحد تحقیقات و مطالعات بیمه‌ای مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.
۱۲. نوروز طالقانی، ابوالقاسم (۱۳۸۵)، *رهنمودهای سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی تأمین اجتماعی - JSSA 2004*، تهران: مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری.

ب) مقالات

۱۳. ایزدبخش، حمیدرضا؛ سلیمان‌زاده، احمد؛ داوری اردکانی، حامد؛ زرین‌بال، مرضیه (۱۳۹۶)،

- «مدیریت دارایی و بدهی در صندوق‌های بازنشستگی با رویکرد سیستمی در محیط فازی»،
فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، ش ۲۹، ص ۲۰۱-۲۳۹
۱۴. رحمانی، علی؛ هاشمی، سید محمد (۱۳۹۷)، «حمایت‌های اجتماعی در کار شایسته (با تأکید بر حمایت‌های بیمه اجتماعی و چالش‌های فراروی آن در نظام تأمین اجتماعی ایران»، رفاه اجتماعی، دوره ۱۸، ش ۶۹
۱۵. رستمی، مرتضی؛ حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۹۶)، «بررسی سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی ایران در پرتو اصول سرمایه‌گذاری»، حقوق خصوصی، دوره ۱۴، ش ۱
۱۶. رنجبران، امیرحسین؛ فرهمند صابر، بهرام (۱۳۹۱)، «تأثیر جهانی شدن بر روابط کار و تأمین اجتماعی»، مطالعات حقوقی، ش ۱
۱۷. شاه شرقی، محسن (۱۳۹۵)، «ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی؛ آتش زیر خاکستر اقتصاد»، هفته‌نامه دولت و ملت، ش ۱۰
۱۸. فلاح زیارانی، علی (۱۳۸۳)، «ابزارها و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی - مقایسه تطبیقی با سازمان تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۱۷
۱۹. کریمی، مظفر (۱۳۸۶)، «جایگاه بیمه‌های اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۳۰
۲۰. نصیری، مرتضی (۱۳۸۰)، «اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۹

ج) اسناد

۲۱. مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۵۲.

د) قوانین

۲۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۳. قانون تأمین اجتماعی.
۲۴. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳.
۲۵. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.
۲۶. قانون برنامه ششم توسعه مصوب اسفند ۱۳۹۵.
۲۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب بهمن ۱۳۹۵.

۲. انگلیسی

A) Articles

1. Davis, y E, Philip (2002), "PENSION FUND MANAGEMENT AND INTERNATIONAL INVESTMENT – A GLOBAL PERSPECTIVE", Brunel University West London. Paper to be presented at the Senior Level Policy Seminar, Caribbean Centre for Monetary Studies, Trinidad, 3 May 2002.

B) Documents

2. Declaration of Philadelphia (1944), Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labor Organization, adopted at the 26th session of the ILO, Philadelphia.
3. ISSA (2013), ISSA good governance guidelines for social security institutions
4. ILO (1989), Report of Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.
5. ISSA (2013), Dynamic Social Security: A global commitment to excellence, Geneva, International Social Security.
6. OECD (2006), GUIDELINES ON PENSION FUND ASSET MANAGEMENT, Recommendation of the Council, Insurance and Private Pensions Committee and Working Party on Private Pensions.
7. OECD(2016), *Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds; report on pension funds long-term investments 2015*. Ed. by: Joel Paula & Others, published by Secretary-General of the OECD.
8. Gertler, M. (1999, June). *Government debt and social security in a life-cycle economy. In Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy (Vol. 50, pp. 61-110). North-Holland.*
9. Holzmann, Robert(1999), *A WORLD BANK PERSPECTIVE ON PENSION REFORM*, World Bank.
10. Universal Declaration of Human Rights (1948), adopted by the United Nations General Assembly.
11. World Bank Group (2000), *Portfolio limits: Pension investment restrictions compromise fund performance*, World Bank Pension Reform Primer.
12. World Bank (2003), *Islamic republic of Iran the pension system in Iran: challenges and opportunities* (Report No. 25174-IR).