

علت حذف صندوق‌های باز‌نشستگی از اولویت‌های برنامه ششم توسعه

از مدت‌ها پیش تصور می‌شد موضوع صندوق‌های بازنشستگی هم‌ردیف آب و محیط‌زیست به‌عنوان سه حوزه بحرانی در اولویت لایحه برنامه ششم توسعه کشور قرار می‌گیرد و حتی در پیش‌نویس لایحه نیز منعکس شده‌بود، اما سرانجام به‌دلایلی این اولویت از متن اصلی لایحه حذف شد. در همین رابطه رئیس امور رفاه اجتماعی سازمان تاز و تأسیس برنامه‌بودجه ضمن تأیید این موضوع، دلیل این مسئله را فرارنامه‌ای بودن موضوع اصلاح صندوق‌های بازنشستگی دانسته‌است. به اعتقاد حمیدرضا پوراصغری، با توجه به بین‌نسلی بودن ماهیت صندوق‌ها، برنامه‌های توسعه‌ای ظرفیتی محدود دارند. وی پیشنهاد کرده‌است موضوع صندوق‌های بازنشستگی در قالب لایحه‌ای جامع و در عین حال چدگانه از سوی دولت ارائه شود.

یکشنبه ۲۵ مهر ۱۳۹۵ ● شماره هفتاد و پنج

ا
ت
ا
۷
۶
۵
۴
۳
۲
۱
۰

دراندیشه عبور از بحران

کارشناسان، اجماع نظام سیاسی و وجود نهاد ناظر را دو فرصت پیش روی صندوق‌های بازنشستگی می‌دانند



سامان یابی صندوق‌هاست. حال در شرایطی که عمده صندوق‌های بازنشستگی کشور (به‌جز سازمان تامین اجتماعی) به دولت وابسته شده‌اند و از آن سو نیز احتمال ناتوانی دولت از پاسخگویی دور از ذهن نیست، سوال این است که نظام سیاسی چگونه می‌تواند صندوق‌ها و ذی‌نفعان آن‌ها را به سلامت از بحران‌ها عبور دهد؟ حجت‌الله میرزایی، معاون برنامه‌ریزی اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، علی حیدری، نایب‌رئیس هیئت‌مدیره سازمان تامین اجتماعی، و محسن رنایی، استاد اقتصاد دانشگاه اصفهان، در نشستی که چندی پیش با موضوع «حکمرانی و نظارت در صندوق‌های بازنشستگی» برگزار شد، باتبیین شرایط کنونی صندوق‌هاومفروض قرار دادن حکمرانی خوب و تأکید بر پویایی، شفافیت، توانمندی و عزم بالا در ارکان کلان تصمیم‌گیری، وجود نهاد ناظر و مرجعی تخصصی را مهم‌ترین ابزار در مسیر اصلاح فرآیندهای سیاست‌گذارانه صندوق‌ها عنوان کردند. در ادامه مشروح صحبت‌های این کارشناسان در قالب سه گفتار مجزا از نظر تان می‌گذرد.

صندوق‌های بازنشستگی، قربانی پوپولیسم شدند

حکمرانی را در آن‌ها به شدت بالا می‌برد. علت دیگر نیز دارایی قابل توجه این صندوق‌هاست که نقش تعیین‌کننده‌ای در اقتصاد دارد. ارزش دارایی در ۳۰۰ صندوق بازنشستگی برتر جهان بین ۱۰۰ تا ۱۸۰ درصد نسبت به تولید ناخالص داخلی آن‌هاست. در اقتصاد ایران با اینکه صندوق‌ها نحیف هستند، ارزش دارایی آن‌ها کم نیست و به حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد ارزش تولید ناخالص داخلی کشور می‌رسد. از حیث تعداد بنگاه‌ها نیز در ۴ صندوق وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نزدیک به ۳۷۰ بنگاه با مالکیت بیش از ۳۴ درصد وجود دارد. این بدان معناست که این تصمیمات و نحوه اداره این صندوق‌ها در اقتصاد مهم و تأثیرگذار است و ضرورت حکمرانی خوب را صدچندان می‌کند. تجربه نشان می‌دهد آنچه امروز بر سر صندوق‌ها آمده، عمدتاً ناشی از فقدان حکمرانی خوب در صندوق‌هاست. دولت‌ها متأسفانه در گذشته و در غیاب حکمرانی خوب که منجر به شفافیت، مشارکت و پاسخگویی می‌شود، بار بزرگی از تبعات برخی تصمیمات نابخردانه را بر دوش صندوق‌ها گذاشته‌اند و این نهادها و ذی‌نفعان عمدتاً از آن‌ها آسیب دیده‌اند و هزینه این



● **گفتار یک** ●

● **حجت‌الله میرزایی** ●

صندوق‌های بازنشستگی ازجمله نهادهای مالی دنیای امروز هستند که از سایر نهادهای مشابه مانند بانک‌ها و بیمه‌های تجاری پیچیدگی به‌مراتب بیشتری دارند. نهادهایی چندکسب و کاره که از فعالیت بیمه‌گری تا خدمات درمانی، از مدیریت ذخایر در بازارهای مالی تا بنگاهداری و ارائه خدمات بازنشستگی به سالمندان و بازنشستگان را عهده‌دار شده‌اند و همین مسئله آن‌ها را به موسساتی پیچیده تبدیل کرده که نیازمند تخصص و الزاماتی در سه سطح مدیریتی، تکنیکال و حکمرانی هستند. آنچه امروز به‌عنوان چالش صندوق‌ها از نام آن‌ها می‌بریم با همین سه سطح تحلیل‌قابل‌بررسی است. گرچه مسئله مدیریتی همواره موضوعی مهم و مورد تمرکز کارشناسان بوده، اما مهم‌ترین عامل در رسیدن صندوق‌ها به وضعیت فعلی، مسئله حکمرانی است. به این اعتبار که صندوق‌ها نهادهایی بین‌نسلی هستند که از گذشته تا آینده، ذی‌نفعان متعددی دارند و همین مسئله ضرورت اصلاح نظام

نهاد ناظر و پاسخ به شوک‌های چندگانه صندوق‌ها



● **گفتار دو** ●

● **علی حیدری** ●

برای اینکه بدانیم چرا صندوق‌های بازنشستگی به این روز افتاده‌اند و ما چرا باید به سمت حکمرانی و نظارت برویم، ابتدا نیاز است به آسیب‌شناسی بلاهایی که بر سر صندوق‌ها آمده بپردازیم. اساساً یکی از دلایلی که صندوق‌ها به این روز افتاده‌اند این است که حکمرانی و نظارت غایب بزرگ صندوق‌های بازنشستگی بوده‌است. در حوزه رفاه و تامین اجتماعی حدود ۴۰ قلمرو فعالیتی و به طور مشخص تر در بحث بیمه‌های اجتماعی ۲۲ صندوق وجود دارد که سازمان تامین اجتماعی بزرگ‌ترین آن‌ها محسوب می‌شود که به‌تفاهلی ۷۶ درصد از بیمه‌شدگان را تحت پوشش خود دارد و این پوشش برای مجموع دیگر صندوق‌ها حدود ۳ درصد است. شاخص و نسبت پشتیبانی نیز در این صندوق‌ها به‌جز سازمان تامین اجتماعی و موقتاً نیز صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستایان و عشایر بیمه روستایان نامطلوب است. در ایران صندوق‌ها عموماً اداره پرداخت انتقالی هستند و اگر بحران‌شان آن گونه به چشم نمی‌آید، به علت استفاده از امتیازات و اعتبارات بخش‌های رفاه و تامین اجتماعی است و از سویی نیز به علت شفاف نبودن وابستگی آن‌ها به دولت، دستیابی به شاخصی برای مستند کردن مظلوبیت وضعیت آن‌ها امکان‌ناپذیر است. به طور کلی عواملی چند در پایداری مالی صندوق‌ها دخیل هستند و از سویی نیز شوک‌هایی چند نیز بر صندوق‌ها اثر می‌گذارند. شوک‌های اقتصادی، تغییرات در پایه پولی، شرایط رکود و تورمی، تحریرها، سیر افسارگسیخته واردات، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، تعرفه‌ها، عدم اجرای سهام عدالت در هدفمندی یارانه‌ها از طریق حوزه خدمات اجتماعی و... از جمله شوک‌های اقتصادی هستند. دسته دیگر شوک‌های قانونی است بیشترین آسیب‌ها به این صندوق‌ها در دوران دولت قبلی وارد شده که اثراتی تخریبی را بر تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها و تعادل منابع و مصارف این صندوق‌ها داشته است. به‌طور مثال در ۵۰ سال گذشته و پیش از دولت نهم، سازمان تامین اجتماعی یک میلیون مستمری‌بگیر داشته‌اما در ۸ سال دولت‌های نهم و دهم،



کتیبنو | ۰۳



● **یادداشت** ●

● **هاله فرزانه** ●

تنظیم‌گری و نظارت در صندوق‌های بازنشستگی

در سال‌های اخیر با عنایت به فعالیت ۱۷ صندوق بازنشستگی در ایران و وضعیت نگران‌کننده مالی صندوق‌های بازنشستگی و تبعات جدی آن، و همچنین مدنظر قرار دادن این واقعیت که شمار زیادی از ایرانیان تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار دارند، اهمیت توجه و بازنگری در وجود چارچوبی نظام‌مند به منظور نظارت بر نحوه فعالیت سیستم مالی صندوق‌های بازنشستگی بیشتر شده است. یکی از چالش‌های ارزیابی و اصلاح وضعیت صندوق‌های بازنشستگی در ایران نیز نبود یک نهاد ناظر حرفه‌ای بر صندوق‌های بازنشستگی است. در کشور ما با وجود اهمیت بررسی بدهی‌های بین‌نسلی، هیچ نهادی وجود ندارد که مانع تحمیل هزینه‌های رفاه نسل فعلی به نسل‌های بعدی شود. در کشور‌های مختلف دنیا به دلیل وجود احزاب منسجم و قوام‌یافته برنامه‌ریزی‌ها بلندمدت بوده و تصمیم‌گیری در حوزه بازنشستگی و تعهدات بلندمدت آن نیز در اختیار نهادهی مستقل است که در مقابل مصلحت‌های کوتاهمدت مقاومت می‌کنند؛ نهادهی فراسیاسی، بین‌قوای، متخصص و بی‌طرف. به طور مثال، هیئت‌امانی تامین اجتماعی ایالات‌متحده آمریکا همه‌ساله مفروضات اساسی مانند نرخ تنزیل را در راستای انجام محاسبات ارائه می‌دهد و یا در کشور مابانک مرکز سازمان بیمه مرکزی (شورای عالی بیمه) نقش نهاد رگلاتوری و ناظر را برای بیمه‌های بازرگانی و بانک‌ها بر عهده می‌گیرند، اما چنین نهادی در خصوص صندوق‌های بازنشستگی در کشور ما وجود ندارد و روزبه‌روز خال‌آن مشهودتر می‌شود. وجود اطلاعات نامتقارن یسن مدیران صندوق‌ها و مشترکین، حصول آگاهی از ایفای تعهدات و جلوگیری از ورشکستگی صندوق‌ها، بررسی قوانین مرتبط با تعهدات صندوق‌های بازنشستگی و موارد زیاد دیگر بر اهمیت و لزوم ایجاد نهاد تنظیم‌گر و ناظر در صندوق‌های بازنشستگی تأکید دارند. نظارت بر بیمه‌های اجتماعی نیازمند تدوین استانداردها و دستورالعمل‌هایی است که عموماً توسط سازمان یا نهاد تنظیم‌گر انجام می‌گیرد. بنابراین نهاد تنظیم‌گر مقدمه وجود نهاد ناظر شناخته شده‌است. تبیین پایه‌های قانونی و سیستم قوانین و مقررات حاکم بر ساختار و عملکرد صندوق بازنشستگی توسط نهاد تنظیم‌گر انجام می‌گیرد. از وظایف نهاد تنظیم‌گر می‌توان به تعیین چارچوب، نوع نظام، ایجاد قدرت و رسمیت دادن به طرفین برای انجام وظایف در راستای حفاظت از منافع اشاره کرد. اما وظیفه اصلی نهاد ناظر، نظارت و ایجاد انطباق با قوانین است. از وظایف نهاد ناظر پایش، بررسی و تجزیه‌وتحلیل نظام بازنشستگی است. در صندوق‌های بازنشستگی، مانند هر موسسه مالی دیگر، قوانین تنظیم‌گری باید بر اساس شناسایی ارزیابی ریسک‌هایی مانند ریسک سرمایه‌گذاری، ریسک تصدی‌گری و ریسک سیستماتیک صورت گیرد. در بیشتر کشور‌ها قواعد و قوانینی برای کنترل این ریسک‌ها وجود دارد. عواملی همچون سیر تکامل صندوق‌ها، قواعد ساختاری، وضعیت توسعه‌نهادی و تنظیم‌گر بازارهای سرمایه، توسعه اقتصادی در حالت کلی، و شرایط اقتصادی و سیاسی، قواعد و قوانین نظارت را یک کشور به کشور دیگر متمایز می‌کند. مقررات تنظیم‌شده اصلی تنظیم‌گری شامل معیارهای صدور مجوز، تأسیس صندوق، قواعد و قوانین حکمرانی، تفکیک حساب‌ها و سرمایه‌گذاری‌های صندوق، نظارت و سرپرستی خارجی (بیرونی) ملزومات گزارش‌های مالی، نظارت بر سرمایه‌گذاری، تضمین حداقل بازده سرمایه (در رکن نوع نظام‌های چندلایه)، بازده ذخیره‌گیری و... است. بنابراین هر نهاد تنظیم‌گری باید در موارد فوق قوانین و مقررات خود را داشته باشد تا نهاد ناظر در یک چارچوب شفاف بتواند نظارت خود را انجام دهد. اصولاً نظارت باید در سه سطح در صندوق‌های بازنشستگی انجام‌پذیرد: نظارت بر فعالیت‌های قبل از صدور مجوز، پایش و اصلاحی‌وترمیمی صندوق‌ها. عموماً دریافت مجوز تأسیس صندوق‌ها نیازمند زمان و حصول اطمینان از توانایی صندوق در ایفای تعهدات بلندمدت خود است. اما در کشور ما اکثر صندوق‌های تأسیس شده با وجود آنکه این مرحله را پشت سر نگذاشته‌اند به فعالیت خود ادامه می‌دهند و این در حالی است که در زمان تأسیس تعهدات اولیه بسیاری بدون تامین مالی به آن‌ها تحمیل شده‌است. همچنین در بخش سرمایه‌گذاری نظارت بر نحوه سرمایه‌گذاری، بررسی گفایت ذخایر، نحوه جبران کسری اکیچوژی، لایحه‌های مرتبط با تعهدات صندوق‌ها و... با تأکید بر عملکردهای آن‌ها لازم و ضروری است. ذکر این نکته ضروری است که حل بحران صندوق‌ها تنها در یک بستر تعریف‌شده، قانونمند و مدیریت‌شده می‌تواند انجام بگیرد. بنابراین ایجاد نهاد تنظیم‌گر و ناظر امری اجتناب‌ناپذیر است.

دبیر گروه محاسبات بیمه‌ای موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی

این عملکرد ناامیدکننده و حکمرانی نامطلوب به کسری شدید هزینه‌های مصارف صندوق‌ها و حتی خود دولت منجر شده‌است. مطابق پیش‌بینی‌ها در سال آینده دولت نیازمند ۵۰ هزار میلیارد تومان برای تامین کسری صندوق‌هاست که رقمی بزرگ‌تر از منابع یارانه‌هاست. همین قدر کافی است که بدانیم رقم پرداختی یارانه‌ها میان ۲۲ میلیون خانوار توزیع می‌شود اما ۴۰ هزار میلیارد کسری صندوق‌های بازنشستگی میان ۶ میلیون خانوار. ارقامی که با ادامه روند فعلی سالانه افزایشی ۱۵ درصدی به خود می‌گیرد که اساساً یا پرداخت آن غیرممکن است و یا پیامدهایی برای دولت ایجاد می‌کند. دولت نیز در چنین شرایطی نه می‌تواند آن را بپردازد و نه می‌تواند بپردازد. حتی اعلام کردن و یا نکردن بحران در صندوق‌ها نیز آثار و پیامدهایی در پی دارد که البته خود محصول فرآیندهای نامناسب تصمیم‌گیری در گذشته است. این دشواری مسئله پیچیده امروز صندوق‌هاست و تا مسئله حکمرانی خوب حل نشود، روزبه‌روز تهدیدهای حاصل از این بحران بیشتر و بیشتر خواهد شد.

معاون برنامه‌ریزی اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

صندوق‌های بازنشستگی، آزمون حکمرانی خوب هستند

حکمرانی خوب تأمین خواهد شد. حکومت نیز به معنای مصطلح حکومت نیست بلکه مجموعه‌ای از بخش خصوصی، نهادهای مدنی و حکومت است که در ساختاری قانونی و به صورت ترکیبی با هم همکاری می‌کنند و شکل‌دهنده نظام تدبیر و حکمرانی خوب هستند. در این حالت است که تغییرات حاصل می‌شود و به سمت کارایی حرکت می‌کنیم. حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی تحت‌تأثیر سه‌جانبه‌گرایی و نوعی حکمرانی برون‌شرکتی است که متأسفانه در کشور ما پروژه‌ای شکست‌خورده و ناتمام مانده است. به این اعتبار می‌توان گفت حوزه صندوق‌های بازنشستگی الگوی بسیار کوچکی از ساختار سیاسی است که ویژگی‌های نظام سیاسی را در خود دارد. جنس این ساختار از گونه نفوذ ناهمگن است که با درخطر انداختن استقلال هدف کارکرد سیاست‌گذاری صندوق‌ها تا جایی پیش می‌رود که شرک‌های زیرمجموعه در حالی که همگی یک مالک دارند، ناآگاهانه به رقابت و تخریب یکدیگر می‌پردازند. درحقیقت فساید بتوان گفت عدم شفافیت در صندوق‌ها، به نوعی محصول سرریز ضعف شفافیت نظام سیاسی است که به صندوق‌ها نیز منتقل شده‌است. در چنین شرایطی پیش‌نیاز رسیدن صندوق‌ها به پویایی و نیل به اهداف، اصلاحات و پس‌زدن ساختارهای تنیده‌شده درون صندوق‌ها از سوی نظام سیاسی است. این وضعیتی پارادوکسیکال است و در وهله اول منوط به دستیابی نظام سیاسی به اجماع و عزم است. با شرط وجود اجماع در نظام سیاسی، اصلی‌ترین حلقه‌ای که اصلاحات می‌تواند از آنجا شروع شود، شفافیت است. سایر ویژگی‌های حکمرانی خوب مانند پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، عدالت و... ذیل شفافیت محقق می‌شوند. بنابراین رمز حرکت برای اصلاح هم در صندوق‌های بازنشستگی و هم در نظام سیاسی اراده اصلاح و شفافیت است. اینجا محل آزمون نظام‌های سیاسی است که آیا قصد دارند اصلاحات را از درون خود آغاز کنند یا خیر. پس از این مرحله است که آزمون عملی توانمندی نظام سیاسی برای پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و انعطاف‌پذیری و... فرامی‌رسد. اگر نظام‌های سیاسی دریکی از حوزه‌ها که به گمان من بهترین نمونه آن حوزه صندوق‌های بازنشستگی است، با موفقیت به اصلاحات جدی دست‌زدند، امید می‌رود که اصلاحات در دیگر بخش‌ها هم امکان‌پذیر شود.

استاد اقتصاد دانشگاه اصفهان



● **گفتار سه** ●

● **محسن رنایی** ●

بحران صندوق‌های بیمه اجتماعی به مرحله حادی رسیده است. حال پرسش این است که نظام سیاسی می‌تواند از پس این مسئله و سایر چالش‌های بحران‌آفرین برآید یا خیر؟ حقیقت این است که شاخصی مشخص برای «توانستن» یا «نتوانستن» نظام سیاسی و حکومت برای عبور از این چالش‌ها نداریم. لا‌جرم مجبوریم توانمندی نظام سیاسی را در زیر سیستم‌ها مورد آزمون قرار دهیم. باید یکی از این حوزه‌ها را پایلوت قرار داد تا ببینیم آیا نظام سیاسی قدرت اصلاح در آن حوزه را دارد یا نه. دو حوزه نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی برای ارزیابی پویایی و توانمندی نظام سیاسی برای انجام اصلاحات قابل‌ذکر است. صندوق‌های بازنشستگی با وجود پیچیدگی‌های فنی و مدیریتی و اقتصادی و داشتن ذی‌نفعان، طالب اصلاحات هستند اما با این حال نظام سیاسی به‌عنوان اصلی‌ترین ذی‌نفع گویی اراده‌ای برای اعمال اصلاحات ندارد. در این حوزه اگر نظام سیاسی به عزم و اجماع برسد، ذی‌نفعان دیگر توان به شکست کشاندن این تصمیم‌را ندارند. تفاوت نظام بانکی و حوزه صندوق‌های بازنشستگی در همین جاست. از نظر من یکی از دم‌دست‌ترین، نزدیک‌ترین و عملی‌ترین حوزه‌هایی که نظام سیاسی می‌بایست وارد آن شود، حوزه صندوق‌های بیمه اجتماعی است. اگر نظام سیاسی عزم ورود به این حوزه را پیدا نکند، قطعاً در هیچ حوزه‌ای نمی‌تواند فرایند مستهلک‌کننده امروز استمرار خواهد یافت. هرچند در نگاه تاریخی به بحث حکومت، با سه دسته مفهوم روبه‌رو هستیم اما از دهه ۷۰ میلادی و پس از طرح بحث انتخاب عمومی در اقتصاد، این نگرش تقویت شد که صرف‌نظر از شکل حکومت، سازماندهی دوره‌ای حکومت‌ها باید به سمت حکمرانی خوب برود تا کارایی همراه با عدالت پدید آید و این صرف‌نظر از شکل و ساماندهی نوع حکومت در قالب مرام‌های سیاسی و «ایسم‌ها» است. بنابراین در قالب حکمرانی خوب، مابقی مسائل از قبیل دموکراسی و مشروعیت ذیل مسئله کلی‌تر حل می‌شوند. مسئولیت، انعطاف‌پذیری، شفافیت، پاسخگویی، قانونمندی و عدالت شاخص‌های حکمرانی خوب هستند. اگر حکومت‌ها این شاخص‌ها را تأمین کنند،