

Wind Gone: A Critique of corporate governance in the Social Security Organization and Civil Servants Pension Fund

Abstract

The ineffectiveness of laws and regulations related to the governance and administration the Social Security Organization and the National Pension Fund is one of the most important causes of the pension crisis in Iran. These laws and regulations have changed the state from a regulator to an interventionist. The dominance of the state and no recognition of any role for beneficiaries have aggravated the agency problem rooted in the separation of ownership from management. This problem in pension funds appears in a political form in addition to the traditional one. In addition, a lack of transparency and accountability has motivated appointed managers to pursue their personal and political interests rather than beneficiaries'. From the perspective of corporate governance, solving agency problem in pension funds requires strengthening transparency, accountability, and responsibility for managers. Therefore, it is necessary to reform laws and regulations to give more room to the stakeholders in the administration of pension funds. This paper purports to evaluate corporate governance in Iranian pension funds to highlight the existing shortcomings.

Keywords: corporate governance, pension funds, stakeholders, board of directors, transparency, accountability, responsibility

بربادرفته: نقد حاکمیت شرکتی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری

چکیده

ناکارآمدی قوانین و مقررات مربوط به حوزه حکمرانی و اداره سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از جمله مهمترین علل وقوع بحران در این دو نهاد است. قوانین و مقررات مربوط به حکمرانی صندوق‌های مزبور نقش دولت را از رکن تنظیم‌گر و تضمین‌کننده فعالیت‌های صندوق به رکن مداخله‌گر تبدیل نموده است. ساختار دولتی صندوق‌های مستمری و عدم نقش آفرینی ذی‌نفعان، مشکل نمایندگی ناشی از تفکیک مالکیت از مدیریت را تشدید کرده است به نحوی که این مشکل علاوه بر شکل سنتی، به شکل سیاسی نیز بروز می‌نماید. چنین ساختار حکمرانی، به علت فقدان شفافیت و پاسخگویی، انگیزه مدیران را به پیگیری منافع شخصی و سیاسی به جای منافع ذی‌نفعان سوق می‌دهد. این در حالی است که از منظر حاکمیت شرکتی، به منظور حل مشکل نمایندگی در صندوق‌های مستمری، باید از طریق افزایش نقش آفرینی ذی‌نفعان در اداره و نظارت بر امور صندوق، زمینه تقویت شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران را فراهم نمود. لذا قوانین و مقررات باید به نحوی اصلاح گردند که نقش آفرینی ذی‌نفعان را در اداره صندوق‌های مستمری تقویت نمایند. این پژوهش با استفاده از روش کتابخانه‌ای به ارزیابی قوانین و مقررات ناظر به حکمرانی صندوق‌های مستمری از منظر حاکمیت شرکتی می‌پردازد تا از این رهگذر کاستی‌های موجود نمایان گردد.

واژگان کلیدی: حاکمیت شرکتی، صندوق‌های مستمری، ذی‌نفعان، هیئت‌مدیره، شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری

مقدمه:

صندوق‌های مستمری در چارچوب یک نظام مشارکتی متولی اصلی حوزه بیمه‌های بازنشستگی در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ایران هستند. وضعیت کنونی صندوق‌های مستمری ایران به واسطه عدم توازن در منابع ورودی و خروجی آن‌ها بحرانی است؛ بحرانی که به عنوان یکی از ابرچالش‌های اقتصاد ایران، در برنامه ششم توسعه و همچنین گزارش بانک جهانی از وضعیت اقتصاد ایران در بهار سال ۱۳۹۶، منعکس گردیده است. این بحران معلول عوامل مختلفی از قبیل؛ سخاوتمندانه بودن طرح‌های بازنشستگی (به لحاظ سن و شرایط بازنشستگی، دامنه و عمق حمایت حداکثری از بازماندگان)، تغییرات جمعیتی و افزایش نرخ امید به زندگی (افزایش جمعیت مستمری‌بگیر و کاهش جمعیت بیمه‌پرداز)، بازده پایین سرمایه‌گذاری، واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده بابت رد دیون دولت به صندوق‌ها و مشکلات ساختاری، حکمرانی و مدیریتی است.^۲ بحران مستمری در کشورهای مختلف که ریشه در پیری جمعیت دارد، سیاست‌گذاران را بر آن داشت تا به ارائه راهکارها و اصلاحاتی برای حل آن مبادرت نمایند. یکی از مهم‌ترین این اصلاحات، مربوط به قوانین و مقررات است. در این میان، به طور خاص، با توجه به نقش بسزای ساختار و سیاست‌های حکمرانی صندوق‌های مستمری در عملکرد این صندوق‌ها، اصلاح کارآمد قوانین مربوط به این حوزه تأثیر مهمی در عملکرد این صندوق‌ها خواهد داشت.^۳ امری که باتوجه به وضعیت بحرانی صندوق‌های

۱. گروه بانک جهانی (ناظر اقتصادی ایران، بهبود نفت محور)، توجه خاص: نظام بازنشستگی ایران: ضرورت اصلاحات؛ و به‌سوی امنیت آبی در ایران: چالش‌ها و فرصت‌ها، ترجمه حسن گلریز، (تهران، گروه مطالعات جهانی اقتصاد کلان و مدیریت مالی خاورمیانه و شمال آفریقا بانک جهانی، ۱۳۹۶).

۲. همان، صص ۱۷ و ۱۸.

۳. مجتبی قاسمی، «نقش قوانین و مقررات در شکل‌گیری بحران‌های مستمری: یک تحلیل اقتصادی»، فصلنامه تحقیقات رفاه اجتماعی، سال دوم، شماره پنجم، بهار و تابستان (۱۳۹۴)، ص ۱۳۶.

مستمری در ایران و ابعاد اجتماعی و اقتصادی گوناگون آن‌ها تبدیل به یک ضرورت شده است.

منظور از حکمرانی فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات است. حکمرانی خوب دارای شاخص‌هایی از قبیل؛ مشارکت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، رفتار یکسان و... است. در همین راستا، حاکمیت شرکتی^۱ یکی از سیاست‌های اجرایی ناظر به حکمرانی خوب است که در دو سطح بهبود عملکرد شرکت‌ها و اصلاح نظام مالی موثر است.^۲ استقرار حاکمیت شرکتی در بنگاه‌های اقتصادی نقش بسزایی را در تحقق حکمرانی خوب ایفا می‌نماید. حاکمیت شرکتی از طریق اصول و سازوکارهایی که ارائه می‌نماید به دنبال برقراری ساختار بهینه در یک سازمان یا بنگاه است تا از این رهگذر عناصر حکمرانی خوب از قبیل؛ شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را در آن‌ها نهادینه نماید. در این مقاله به دنبال آن هستیم تا ببینیم قوانین و مقررات ناظر به امور حکمرانی و مدیریتی صندوق‌های مستمری در ایران با توجه به اصول و سازوکارهای حاکمیت شرکتی چه کاستی‌هایی دارند؟

در سال‌های اخیر پیرامون نقش حاکمیت شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی اگرچه آثاری تهیه گردیده است^۳؛ لکن این آثار از منظر بنیان‌های نظری و مدیریتی به جایگاه حاکمیت شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی توجه نموده‌اند حال آنکه این مقاله با رویکرد تحلیل حقوقی و اقتصادی به نقد و بررسی قوانین حاکم بر صندوق‌های مستمری از منظر اصول و سازوکارهای حاکمیت شرکتی پرداخته است.

1. Corporate Governance.

۲. رحمت‌الله قلی‌پور و همکاران، «حاکمیت شرکتی در بخش عمومی و نقش آن در اقتصاد مقاومتی» فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال چهارم، شماره چهاردهم، تابستان (۱۳۹۵)، ص ۱۰۹.

۳. از جمله مهمترین این آثار عبارت‌اند از: کتاب «حکمرانی شرکتی در صندوق بازنشستگی کشوری» نوشته سید نوید هاشمی و پوران پناه زاده، کتاب «تجارب ملی و جهانی حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی و نظام‌نامه پیشنهادی برای صندوق بازنشستگی ایران» نوشته مریم حاجی قربانی دولابی. مقاله «چالش حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی» نوشته علی ابراهیم نژاد و مهتاب کریمی.

در ادامه پس از تبیین مفاهیم مربوط به حاکمیت شرکتی به عنوان ابزارهای تحلیل این تحقیق، به ارزیابی قوانین و مقررات حاکم بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشور به عنوان بزرگترین و مهمترین صندوق‌های مستمری کشور از منظر آموزه‌های حاکمیت شرکتی پرداخته می‌شود.

۱- تعریف حاکمیت شرکتی

در خصوص حاکمیت شرکتی تعریف واحدی وجود ندارد که این ریشه در مبانی نظری حاکمیت شرکتی دارد. نظریه نمایندگی^۱ و نظریه ذی‌نفعان^۲ به موازات مبانی متفاوتی که در ضرورت شکل‌گیری حاکمیت شرکتی ابراز داشتند، تعاریف متفاوتی را از آن ارائه می‌دهند. این تعاریف در گستره دو طیف قرار می‌گیرند.^۳

بر اساس نظریه نمایندگی و طبق تعریف مضیق، حاکمیت شرکتی عبارت است از: «فرآیند نظارت و کنترل برای تضمین این مهم که عملکرد مدیر شرکت مطابق با منافع سهامداران است»^۴. به این ترتیب، حاکمیت شرکتی رابطه‌ای بین شرکت و سهامدارانش است و زمانی شرکت عملکرد بهینه و مطلوب دارد که منافع سهامدارانش حفظ گردد. این نظریه هدف اصلی کسب و کار را سود می‌داند و بر همین اساس معنای واقعی حاکمیت شرکتی را مجموعه‌ای از سازوکارهایی معرفی می‌کند که منجر به حمایت از حقوق و منافع سهامداران می‌شود. در همین راستا وظیفه حاکمیت شرکتی

1. Agency Theory.

2. Stakeholder Theory.

۳. یحیی حساس یگانه، *فلسفه حسابرسی*، (تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۸)، ص ۱۱۰.

4. Parkinson, *Corporate Power and Responsibility*, (USA, Oxford University Press, 1994).

به نقل از حسین کرمی، «رابطه حاکمیت شرکتی و هزینه‌های نمایندگی: شواهدی از بورس و اوراق بهادار تهران».

پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی تهران، دانشکده مدیریت و حسابداری (۱۳۹۰)، ص ۳۲.

به طور مشخص تنظیم روابط سهامداران با شرکت است. به نحوی که می‌بایست تضاد منافع و هزینه‌های نمایندگی بین کارگزار - اصیل را کنترل کند.^۱

بر اساس نظریه ذی‌نفعان، در تعریف موسع که مبتنی بر دیدگاه اجتماعی در خصوص حاکمیت شرکتی است، آن را تنها محدود به روابط شرکت و سهامداران نمی‌داند بلکه طیف وسیعی از ذی‌نفعان شامل مدیران اجرایی، مشتریان، کارگزاران بورس، اعتباردهندگان، حساب‌برسان و به تعبیری شهروندان یک جامعه را در برمی‌گیرد.^۲ این دیدگاه متناسب با نظریات اقتصادی است که مکانیسم بازار آزاد را به تنهایی برای ارتقای رفاه اجتماعی کافی نمی‌داند و مداخله دولت و قانون‌گذاری در عرصه اقتصادی را تا حدی که منجر به کارآمدی شود تجویز می‌نماید.^۳

با وجود آنکه نظریات پیش‌گفته در ابتدا رویکردهای افراطی را در جهت حمایت از منافع گروه‌های تحت شمولشان اتخاذ نمودند، اما به تدریج با تعاملات به وجود آمده تا حدی در مواضع خود تعدیل ایجاد کردند. به نحوی که اصول حاکمیت شرکتی در طیفی جای می‌گیرند که یک‌سوی آن طیف نظریه نمایندگی با ذی‌نفعان محدود (سهامداران) و سوی دیگر آن نظریه ذی‌نفعان (در شکل افراطی) قرار دارند. این روند با تلاش جهانی برای همگرایی (مانند سازمان همکاری اقتصادی و توسعه) هم‌راستا شد.^۴

۱. سازمان بورس اوراق بهادار تهران (مدیریت توسعه فرهنگ سرمایه‌گذاری بورس اوراق بهادار تهران)، مجموعه مقالات نخستین همایش ملی حاکمیت شرکتی (در راستای تحقق سند چشم‌انداز)، (تهران، نشر نوای مدرسه با همکاری بورس اوراق بهادار تهران، اردیبهشت ۱۳۹۲)، ص ۲۰۶. نویسنده و عنوان مقاله: یحیی حساس یگانه و نرگس رضا پور، «رویکرد انتقادی به مبانی نظری حسابداری از منظر حاکمیت شرکتی».

۲. همان، ص ۵۰۵. نویسنده و عنوان مقاله: مریم ابراهیمی «مبانی حقوقی اصول حاکمیت شرکتی با تأکید بر مقررات بازار سرمایه ایران».

۳. همان، ص ۲۰۹. نویسنده مقاله: یحیی حساس یگانه و نرگس رضا پور.

۴. همان، ص ۲۱۲ و ۲۱۳.

در تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، موضوع حاکمیت شرکتی «مجموعه روابط میان مدیریت اجرایی، هیئت مدیره، سهامداران و سایر ذی‌نفعان» است.^۱

۲- اصول و سازوکارهای حاکمیت شرکتی

ابزار حاکمیت شرکتی در جهت بهبود کارایی بلندمدت، تقویت اعتماد سرمایه‌گذاران، حفظ حقوق سهامداران و ذی‌نفعان و کاهش ریسک بنگاه اقتصادی، اصول و سازوکارهای آن است. اصول حاکمیت شرکتی شامل خطوط کلی و محوری حاکمیت شرکتی است که اهداف حاکمیت شرکتی در آن تبلور می‌یابد. لذا آنچه در حاکمیت شرکتی حائز اهمیت است، عملیاتی نمودن این اصول است. در این راستا سازوکارهای حاکمیت شرکتی، طرق اجرایی شدن این اصول را ارائه می‌نماید.

۲-۱- اصول حاکمیت شرکتی

مهم‌ترین و معتبرترین اصول حاکمیت شرکتی از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ارائه شده است. اصول سازمان همکاری اقتصادی و توسعه برای اولین بار در سال ۱۹۹۹ در واکنش به اهمیت روزافزون حاکمیت شرکتی منتشر گردید و در سال ۲۰۰۴ نیز به‌روز شد. بعد از آن، این اصول توسط کمیسیون‌های حاکمیت شرکتی با حضور تمامی کشورهای عضو گروه ۲۰^۲ و مؤسسات بین‌المللی کلیدی از جمله کمیته بازل^۳، شورای ثبات مالی^۴ و بانک جهانی^۵ مورد بررسی قرار گرفت. هدف از این اصول ارزیابی و بهبود چارچوب قانونی، نظارتی و نهادی حاکمیت شرکتی در جهت تضمین بهره‌وری اقتصادی، رشد پایدار و ثبات مالی است. اصول حاکمیت شرکتی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به‌عنوان مهم‌ترین اصول حاکمیت شرکتی شامل شش حوزه اصلی؛

1. OECD, *A Boardroom Perspective, Using the OECD Principles of Corporate Governance*, (Paris, OECD September 2008). pp. 19, 20.

2. G-20.

3. Basel Committee.

4. Financial Stability Board (FSB).

5. World Bank.

تأمین مبنایی برای چارچوب مؤثر حاکمیت شرکتی^۱، حفظ حقوق سهام‌دار و کارکرد اصلی مالکیت^۲، رفتار یکسان با سهامداران^۳، نقش ذی‌نفعان در حاکمیت شرکتی^۴، افشا و شفافیت^۵ و مسئولیت‌های هیئت‌مدیره^۶ است.

طبق این اصول، حاکمیت شرکتی مؤثر نیاز به یک چارچوب قانونی، نظارتی و نهادی دقیق دارد که فعالان عرصه اقتصادی بتوانند هنگام برقراری مبادلات خصوصی با یکدیگر بر آن اتکا نمایند.^۷ چارچوب حاکمیت شرکتی باید حافظ حقوق اساسی سهامداران از قبیل شرکت در مجامع عمومی و حق رأی، نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره باشد و بستر رفتار یکسان با تمامی سهامداران از جمله سهامداران اقلیت (خرد) و خارجی را تضمین کند.^۸ حاکمیت شرکتی علاوه بر سهامداران، ذی‌نفعان را به‌عنوان یک منبع ارزشمند برای موفقیت و سودآوری بلندمدت شرکت‌ها به رسمیت شناخته و از منافع آنان حمایت می‌کند^۹ و همچنین زمینه افشای به‌هنگام و دقیق تمام مسائل مهم از جمله وضعیت مالی، عملکرد، مالکیت، سرمایه‌گذاری و ... را تضمین کند.^{۱۰}

علاوه بر اصول کلی فوق، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۰۹ دستورالعملی راجع به حکمرانی در صندوق‌های مستمری^{۱۱} تدوین نموده است. طبق این دستورالعمل حکمرانی شرکتی دربرگیرنده اصول و راهبردهایی است که بر اساس آن

-
1. Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework.
 2. The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions.
 3. The Equitable Treatment of Shareholders.
 4. The Role of Stakeholders in Corporate Governance.
 5. Disclosure and Transparency.
 6. The Responsibility of the Board.
 7. Ibid. pp. 13, 14, 15.
 8. Ibid. pp. 21, 22.
 9. Ibid. pp. 37, 38, 39.
 10. Ibid. pp. 41, 46.
 11. OECD, *A Boardroom Perspective*, Using the OECD Principles of Corporate Governance, (Paris, OECD September 2008).

شفافیت، انصاف، راستی، رعایت حقوق ذی‌نفعان، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در ساختارهای فعال تأمین اجتماعی و بازنشستگی اجرا و اعمال می‌شود.^۱

۲-۲- سازوکارهای حاکمیت شرکتی

مهمترین سازوکارهای حاکمیت شرکتی جهت تحقق اصول و اهداف پیش‌گفته، متمرکز بر سازوکارهای حاکمیتی داخلی^۲ و امور درون‌سازمانی شرکت و نحوه مدیریت آن است که در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱- سازوکارهای حاکمیت شرکتی

توضیحات	سازوکار
طبق نظریه نمایندگی برای افزایش استقلال هیئت‌مدیره از مدیرعامل، ایده کنترل هیئت‌مدیره توسط مدیران غیرموظف ^۳ مطرح گردید. ^۴ طبق این نظریه، ممکن است مدیران موظف از موقعیت خود به لحاظ کنترل بر طرح‌های حقوق و مزایا سوءاستفاده نمایند؛ اما در مقابل مدیران غیرموظف از مدیریت شرکت مستقل هستند و به همین دلیل در ایفای نقش نظارتی خود مؤثرتر عمل می‌کنند. ^۵	استقلال هیئت مدیره
طبق این سازوکار استفاده از افرادی که از یک سو تجربه عضویت در هیئت مدیره را داشته‌اند و از سوی دیگر از مهارت‌های مرتبط با امور شرکت برخوردار هستند نقش مهمی را بر افزایش ارزش شرکت ایفا می‌نمایند. ^۶	کفایت و دانش - مالی اعضای هیئت‌مدیره

۱. مریم حاجی قربانی دولابی، تجارب ملی و جهانی حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی و نظامنامه پیشنهادی برای صندوق‌های بازنشستگی ایران، (تهران، معاونت امور اقتصادی و برنامه‌ریزی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۹)، ص ۱۶.

2. Internal Governance Mechanisms.

3. Non-Executive Directors.

۴. یحیی حساس یگانه و همکاران، «رابطه سازوکارهای حاکمیت شرکتی، نسبت بدهی، اندازه شرکت با مدیریت سود»، فصلنامه مدیریت حسابداری، شماره بیست و چهار، زمستان (۱۳۸۷)، ص ۹۲.

۵. محمدرضا نیکبخت و همکاران، «بررسی تأثیر ویژگی‌های هیئت‌مدیره بر عملکرد شرکت»، مجله پیشرفت حسابداری دانشگاه شیراز، دوره دوم، شماره اول، تابستان (۱۳۸۹)، ص ۲۵۵.

۶. یحیی حساس یگانه و همکاران، همان، ص ۹۳.

توضیحات	سازوکار
تعداد بهینه اعضای هیئت مدیره می‌بایست طوری تعیین شود تا نسبت به اینکه اعضاء کافی برای پاسخگویی و وظایف مختلف وجود دارد اطمینان حاصل شود. ^۱	تعداد اعضاء هیئت مدیره
از دیدگاه نظری هنگامی که مدیرعامل در جایگاه رئیس هیئت مدیره قرار می‌گیرد تضاد منافع به وجود می‌آید و عملکرد نظارت هیئت مدیره کاهش می‌یابد. ^۲ نظریه نمایندگی بر تفکیک وظایف رئیس هیئت مدیره از مدیرعامل تأکید می‌کند. رئیس هیئت مدیره ضمن عضویت در هیئت مدیره از امور جاری شرکت باید مستقل باشد و بدین ترتیب کنترل بهتری بر برنامه‌های پرخطر ^۳ مدیرعامل داشته باشد. ^۴	مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره
نظارت هیئت مدیره از سوی کمیته‌های مختلف هیئت مدیره رخ می‌دهد. در این راستا کمیته‌هایی از قبیل؛ کمیته حسابرسی، کمیته اجرایی، کمیته پاداش، کمیته سرمایه‌گذاری، کمیته ریسک و کمیته انتصابات نقش بسزایی را در عملکرد شرکت ایفا می‌کنند. درخصوص اعضای این کمیته‌ها می‌بایست مدیران غیرموظف در کمیته‌هایی که مسائل نمایندگی را عهده‌دارند (مانند کمیته‌های پاداش و حسابرسی) حضور یابند و مدیران داخلی در کمیته‌هایی که بر فعالیت‌های شرکت متمرکز هستند (مانند کمیته‌های مالی و سرمایه‌گذاری) بکار گرفته شوند. ^۵	ساختار هیئت مدیره
هدف از این کمیته کمک به هیئت مدیره جهت انجام وظایف خود از طریق نظارت بر عملکرد گزارشگری مالی شرکت است. وظایف اصلی کمیته حسابرسی عبارت‌اند از؛ افزایش اعتماد درباره قابلیت اتکای اطلاعات مالی منتشرشده، همکاری با هیئت مدیره در جهت تحقق مسئولیت مالی آن‌ها و بالابردن سطح استقلال اعضای هیئت مدیره است. ^۶	کمیته حسابرسی

۳- ارزیابی حاکمیت شرکتی در صندوق‌های مستمری ایران (با تأکید بر سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری)

۱. همان، ص ۹۳.

۲. حمیدرضا نیکبخت و همکاران، همان، ص ۲۵۸.

3. High risk programs.

۴. یحیی حساس یگانه و همکاران، همان، ص ۹۴.

۵. همان، ص ۹۵.

۶. همان، ص ۹۵.

مشکلات نمایندگی در صندوق‌های مستمری به دو صورت سنتی و مبتنی بر اهداف سیاسی نمود می‌یابد. مشکلات سنتی که ناشی از جدایی مدیریت و مالکیت از یکدیگر است، مبتنی بر منافع شخصی مدیران صندوق و فساد و کم‌کاری آن‌ها است. مشکلات مبتنی بر اهداف سیاسی صندوق، مشتمل بر استفاده از دارایی‌های صندوق در راستای دستیابی به اهداف احزاب سیاسی و حکومتی است. این گروه از مشکلات نمایندگی در صندوق‌های مستمری عمومی، زمانی رخ می‌دهد که مدیریت صندوق مستمری عمومی بدون در نظر گرفتن ویژگی‌های ریسک - بازده سرمایه‌گذاری، اقدام به استفاده از دارایی‌های صندوق در راستای اهداف غیرمرتبط با فلسفه وجودی صندوق مستمری کند.^۱ حاکمیت شرکتی بهبود کارایی شرکت را از طریق اصلاح بهینه ساختار مدیریتی و حسابرسی شرکت پیگیری می‌نماید. در دهه‌های گذشته محققان ارتباط مثبتی را بین اعمال حاکمیت شرکتی و بهبود عملکرد آن در شرکت‌های بزرگ یافتند.^۲ در این قسمت بر اساس اصول و سازوکارهای ارائه‌شده در قسمت قبلی، به ارزیابی حاکمیت شرکتی در صندوق مستمری تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری می‌پردازیم.

۳-۱- ارزیابی بر اساس اصول حاکمیت شرکتی

اصول شش‌گانه ارائه‌شده از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که در قسمت قبلی ارائه شد، استانداردترین اصول حاکمیت شرکتی هستند. علاوه بر این، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۰۹ دستورالعملی را راجع به حکمرانی در صندوق‌های مستمری^۳ تدوین نموده است. این دستورالعمل اگرچه در مورد صندوق‌های مستمری خصوصی است لکن می‌توان از معیارهای آن در خصوص صندوق‌های

۱. شهریار محمودزاده، «کار ویژه حکمرانی در صندوق‌ها بازنشستگی عمومی»، ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق، ۶

مهر (۱۳۹۵)، ص ۹۴.

2. Oskar Kowalewski, "Corporate Governance and Pension Fund Performance", *Contemporary Economics*, Vol.6, No. 1, pp. 14,44, (2012). P.14.

3. Working Party on Private Pension, *OECD Guidelines for Pension Fund Governance*, (Paris, OECD on 5 June 2009).

مستمری عمومی هم بهره برد. در راستای تحلیل و ارزیابی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری بر اساس اصول حاکمیت شرکتی مطالب این بخش در سه قسمت؛ ۱- نقش قوانین و مقررات ۲- حقوق و نقش ذی‌نفعان و ۳- پاسخگویی و شفافیت، بررسی می‌شود.

۳-۱-۱- نقش قوانین و مقررات

چارچوب حاکمیت شرکتی شامل عناصری از قبیل؛ قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، ترتیبات خودتنظیمی و روش‌های کسب و کاری است که در نتیجه شرایط خاص، تاریخ و سنت‌های هر کشور ایجاد می‌شود. در عین حال الزامات قانونی و تنظیمی که بهبود شیوه‌های کسب و کار، تقویت یکپارچگی و کارایی اقتصادی بازار، ارتقای اخلاق حرفه‌ای، مسئولیت‌پذیری و رویه‌های شفاف را منجر می‌شود، ابزارهای مهمی در فرآیند توسعه چارچوب مؤثر حاکمیت شرکتی هستند.^۱

قوانین و مقررات مربوط به نظام مستمری را می‌توان در گروه‌های زیر جا داد: قوانین و مقرراتی که ناظر بر نحوه ورود مشترکین به صندوق است (منابع ورودی صندوق به لحاظ پرداخت حق بیمه‌ها)، قوانین و مقرراتی که ناظر بر پرداخت مستمری به مشترکین صندوق هستند (منابع خروجی و تعهدات صندوق‌ها) و قوانین و مقرراتی که ناظر بر فعالیت‌های اجرایی و حکمرانی صندوق مستمری هستند. قوانین ناکارآمد در هر یک از این حوزه‌ها می‌تواند منجر به وقوع بحران در صندوق‌های مستمری گردد.^۲

۳-۱-۲- حقوق و نقش ذی‌نفعان

1. G20/OECD, *Principles of Corporate Governance, OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, (Paris, OECD September 2015). pp. 9, 10, 11.

۲. مجتبی قاسمی، همان، ص ۱۳۶.

ذی‌نفعان در صندوق‌های مستمری شامل ذی‌نفعان اصلی و فرعی هستند. ذی‌نفعان اصلی شامل گروه‌هایی می‌شوند که در صندوق‌های مستمری از طریق پرداخت حق بیمه مشارکت می‌نمایند. در واقع ذی‌نفعان اصلی گروهی هستند که ریسک ناشی از عملکرد کارآمد یا ناکارآمد صندوق مستقیماً متوجه آن‌ها می‌گردد.^۱ لذا ذی‌نفعان اصلی صندوق‌های مستمری، مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان به‌عنوان مشترکین صندوق‌های مذکور هستند. همچنین عملکرد صندوق‌های مستمری بر دیگر گروه‌ها از جمله مالیات-پردازان به‌عنوان ذی‌نفعان فرعی اثر می‌گذارد. در واقع اگر صندوق‌های مستمری عملکرد کارآمدی نداشته باشند یا به هر دلیلی تعهدات صندوق از میزان دارایی‌های آن فراتر رود، دولت باید از سایر منابع عمومی خود از جمله درآمد ناشی از مالیات در راستای جبران کسری طرح بازنشستگی استفاده کند.

طرح بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری ایران از نوع مزایای تعریف شده است و تأمین منابع مالی آن‌ها در قالب ارتباط بین‌نسلی^۲ میان شاغلان و بازنشستگان صورت می‌پذیرد؛ بنابراین ذی‌نفعان اصلی آن‌ها، بیمه‌پردازان و مستمری‌بگیران هستند. در راستای تحلیل حقوق و نقش ذی‌نفعان اصلی صندوق‌های مستمری بر مبنای اصول حاکمیت شرکتی، مطالب این بخش در دو قسمت ارائه می‌گردد.

۳-۱-۲-۱- حقوق ذی‌نفعان

در صندوق‌های مستمری شفافیت قوانین و مقررات و همچنین نظارت بر اجرای آن از حقوق بنیادین ذی‌نفعان است. در مواد ۲ و ۳ «اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی» مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۰ هیئت‌وزیران و «اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری» مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ هیئت وزیران، هدف و موضوع فعالیت هر دو نهاد ذکر گردیده است.

1. Oskar Kowalewski. op.cit. P. 16.

2. DB-PAYG (Pay As You Go).

طبق این مواد صندوق‌های مستمری می‌بایست در چارچوب قوانین و مقررات به ارائه خدمات بیمه‌ای به ذی‌نفعان پردازند و همچنین با اتخاذ استراتژی‌های مناسب به سرمایه‌گذاری و جوه ناشی از حق بیمه‌های پرداختی مبادرت ورزند. این در حالی است که صندوق‌های بازنشستگی مزبور، بالأخص سازمان تأمین اجتماعی در مواردی در چارچوب قوانین و مقررات عمل نموده و حقوق ذی‌نفعان را تضییع کرده‌اند. آرائی که از سوی دیوان عدالت اداری راجع به نقض و ابطال تصمیمات و بخش‌نامه‌های سازمان صادر گردیده است، مبین عدم رعایت قوانین و مقررات از سوی سازمان است.^۱

برخورداری از حق دادرسی به منظور استیفای حقوق ذی‌نفعان مورد تأکید حاکمیت شرکتی است. «قانون تأمین اجتماعی» مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۰۳ طبق مواد ۳۹، ۴۰، ۴۲ و ۴۳ به این موضوع توجه نموده است. طبق ماده ۳۹ کارفرما مکلف به پرداخت حق بیمه کارگر حداکثر تا آخرین روز ماه بعد به سازمان است. چنانچه کارفرما از این تکلیف امتناع نماید، سازمان تأمین اجتماعی به منظور حمایت از کارگر طبق ماده ۴۰ می‌تواند حق بیمه را رأساً تعیین و از کارفرما مطالبه نماید. کارفرما در صورتی که نسبت به تصمیم سازمان معترض باشد ظرف مدت سی روز طبق ماده ۴۲ مهلت اعتراض دارد که در این صورت سازمان مکلف است ظرف یک ماه اعتراض را برای رسیدگی به هیئت بدوی تشخیص مطالبات ارسال نماید. طبق ماده ۴۳ امکان اعتراض از آراء هیئت بدوی در صورت وجود شرایط قانونی لازم، در هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات وجود دارد. لازم به ذکر است، نظر به آنکه ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ می‌باشند، طبق بند ۳ ماده ۱۰

۱. برای نمونه؛ رأی شماره ۷۴۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۴، کلاسه پرونده: ۸۷/۹۹ با موضوع ابطال دستورالعمل شماره ۲۶۶/م/۷۷ مورخ ۱۳۸۴/۹/۱۳ مدیرکل تأمین اجتماعی تهران در ابطنه با «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه رافع مسئولیت و تعهدات سازمان تأمین اجتماعی در قبال بیمه‌شده نخواهد بود و ایفای تعهدات سازمان مذکور منوط به پرداخت حق بیمه نیست». شاکی: موسسه حقوقی شمیم عدالت کیمیا. مندرج در سایت مرکز پژوهش‌های مجلس به نشانی <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/782543>

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی و از جمله موضوعات بیمه‌ای، دیوان عدالت اداری می‌باشد و این صندوق از مکانیسم ویژه‌ای برای رسیدگی به شکایت ذی‌نفعانش برخوردار نیست.

همچنین در راستای حفظ و استیفای حقوق ذی‌نفعان سازمان تأمین اجتماعی، این سازمان به فهرست دستگاه‌های اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری ملحق شده است. این الحاق در مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۰ به پیشنهاد شماره ۲۰۰/۹۲/۲۰۵۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۸ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، با توجه به جنبه‌های تخصصی پرونده‌های مطروحه در هیئت رسیدگی به تخلفات اداری سازمان تأمین اجتماعی و به جهت اتقان آرای صادره، نظارت و هماهنگی در کار هیئت‌ها در مقام اجرا، به استناد ماده ۲۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به تصویب هیئت‌وزیران رسید.^۱

۳-۱-۲-۲- نقش ذی‌نفعان

صندوق‌های مستمری همانند شرکت‌های بزرگ به واسطه گستردگی تعداد ذی‌نفعان اصلی، توسط مدیرانی غیر از ذی‌نفعان اداره می‌شوند؛ بنابراین مسئله نمایندگی که ناشی از جدایی و تفکیک مدیریت (کنترل) از مالکیت است، در صندوق‌های مستمری هم نمود می‌یابد. این مشکل در صندوق‌های مستمری عمومی که توسط دولت اداره می‌شود تبلور بیشتری می‌یابد. چراکه به صورت رایج با تغییر احزاب و گروه‌های حاکم بر مدیریت کشور، از یک طرف مدیران صندوق‌ها تغییر می‌کنند و ثباتی که لازمه مدیریت کارآمد است تحقق نمی‌یابد و از طرف دیگر با توجه به حجم بالای منابع مالی که در این صندوق‌ها وجود دارد ممکن است این منابع در راستای تحقق اهداف حزبی و سیاسی در حوزه‌ای متفاوت از فلسفه وجودی صندوق‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

1. <http://dolat.ir/detail/242315>.

بر اساس اصول حاکمیت شرکتی در جهت حل مشکلات ناشی از نمایندگی، ذی‌نفعان باید در اداره و نظارت امور صندوق‌ها امکان مشارکت داشته باشند.^۱ تأثیرگذاری و نظارت ذی‌نفعان در امور مرتبط با صندوق، منجر به تغییر انگیزه مدیران از توجه به منافع شخصی به بهبود کارآمدی شرکت می‌گردد؛ بنابراین اصول حاکمیت شرکتی داشتن حقوقی از قبیل؛ انتصاب و عزل اعضای هیئت‌مدیره، حق رأی سهامداران در مجامع عمومی و نظارت بر امور صندوق را برای ذی‌نفعان به رسمیت می‌شناسد.

در سازمان تأمین اجتماعی نظر به آنکه تمام منابع مالی آن از محل حق بیمه‌های پرداختی تأمین می‌گردد، کارفرمایان و کارگران به همراه دولت در اداره و مدیریت صندوق باید نقش ایفا نمایند. این امر منطبق با ساختار مشارکتی صندوق‌های بیمه‌ای است که در اصل ۲۹ قانون اساسی نیز آمده است. این در حالی است که در قوانین و اساسنامه مربوط به سازمان تأمین اجتماعی، سه‌جانبه‌گرایی در وضعیت مطلوبی قرار ندارد. از میان ارکان چهارگانه سازمان تأمین اجتماعی تنها در تعیین اعضای هیئت‌امنا به سه‌جانبه‌گرایی توجه گردیده است و تعیین اعضای سایر ارکان (هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت) از سوی دولت صورت می‌پذیرد.^۲ البته با توجه به آنکه انتخاب اعضای سایر ارکان از سوی هیئت‌امنا صورت می‌پذیرد، ذی‌نفعان به صورت غیرمستقیم از طریق نمایندگان خود در هیئت‌امنا، در انتخاب اعضای سایر ارکان نقش ایفا می‌نمایند. طبق ماده ۷ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی که بر اساس ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری تنظیم گردیده است، «اعضای هیئت‌امنا جمعاً نه نفر می‌باشند که شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و سه نفر باقیمانده مطابق جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی انتخاب می‌گردند». جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون ساختار اشعار

1. Working Party on Private Pension. op.cit. 4.

۲. در واقع بیمه‌شدگان و کارفرمایان به‌عنوان ذی‌نفعان صندوق، هیچ نقشی در انتخاب اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و اعضای هیئت نظارت ندارند که این برخلاف اصول حاکمیت شرکتی می‌باشد.

دارد: «مابقی اعضاء به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط (خدمات گیرندگان متشکل و سازمان یافته) آنها بر اساس آئین نامه ای که به تصویب هیئت وزیران می رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکلهای رسمی موصوف و تا زمان شکل گیری آنها، اعضاء مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد». علی رغم ایراد کلی که به ماده ۷ اساسنامه و ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث عدم توازن در تعداد اعضاء ذی نفعان وجود دارد، قسمت اول جزء (۲) بند (الف) ماده ۱۷ قانون ساختار که به نمایندگان کارفرمایان و بیمه شدگان اشاره دارد، در عمل نیز اجرا نمی گردد^۱ و تمام هشت عضو هیئت امنای از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب می گردند. در واقع فقدان خدمات گیرندگان متشکل و سازمان یافته منجر گردیده است که انتخاب نمایندگان کارگری و کارفرمایی از جانب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عمل آید. ترکیب مزبور در ماده ۱۷ قانون ساختار به صراحت ناقض اصل بنیادین سه جانبه گرایی است؛ زیرا با توجه به کثرت نمایندگان دولت نسبت به نمایندگان کارگران و کارفرمایان از یک طرف و با توجه به قاعده اکثریت آراء در تصمیم گیری ها، رأی منفی اعضاء غیردولتی بی تأثیر خواهد بود. مهم تر آن که در آیین نامه تشکیل هیئت امنای، حضور نصف به علاوه یک اعضا برای رسمیت جلسات کفایت کرده و به این ترتیب جلسه این رکن عالی می تواند بدون نماینده ذی نفعان غیردولتی (صاحبان اصلی) صندوقها تشکیل شود. لذا عدم حضور نمایندگان کارفرمایی و کارگری خللی در فرآیند رأی گیری هیئت امنای ایجاد نمی نماید.^۲

۱. عدم تصویب آیین نامه جزء ۲ بند (الف) ماده ۱۷ قانون ساختار - در خصوص نحوه انتخاب نمایندگان خدمات گیران صندوقهای مستمری در هیئت امنای - از سوی هیئت وزیران منجر به عدم اجرایی شدن این جزء و نهایتاً حق مداخله ذی نفعان گردیده است.

۲. میکائیل عظیمی، «حلقه مفقوده باز نشستگی»، ویژه نامه باز نشستگی (نظام باز نشستگی مطلوب - ساختار)، (۱۳۹۵)،

در صندوق بازنشستگی کشوری اوضاع به مراتب نابسامان تر است؛ زیرا در وهله اول صندوق بازنشستگی کشوری فاقد یک هیئت امنای مستقل است تا در آن بیمه شدگان به ایفای نقش پردازند. در واقع طبق جزء (۲) بند (ب) ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۷ اصلاحی اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی: «هیئت امنای سازمان علاوه بر سازمان تأمین اجتماعی در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌ها از جمله صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود». همچنین در انتخاب اعضای هیئت مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت بیمه شده و مستمری بگیران به عنوان ذی نفعان صندوق بازنشستگی کشوری نقشی نداشته و انتخاب اعضای آن‌ها عمدتاً بر عهده هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی است که ترکیبی کاملاً دولتی دارد.

۳-۲-۲- شفافیت و پاسخگویی

شفافیت و پاسخگویی از اصول محوری حاکمیت شرکتی هستند. به نحوی که اساساً تحقق اهداف و چارچوب محتوایی حاکمیت شرکتی تا حد زیادی به کیفیت تحقق شفافیت و پاسخگویی در یک بنگاه اقتصادی بستگی دارد. برقراری محیطی شفاف و شیشه‌ای در سطح یک بنگاه اقتصادی به نحوی که تصمیمات و عملکرد آن بنگاه برای ذی نفعانش نمایان گردد از یک طرف، و مسئولیت پذیری و پاسخگویی مدیران بنگاه در قبال تصمیماتی که اتخاذ می‌نمایند از طرف دیگر، نقش بسزایی در حل مشکل نمایندگی دارد.

۳-۲-۲-۱- شفافیت

برای تحقق شفافیت در صندوق‌های مستمری در گام اول باید اهداف و وظایف این صندوق‌ها به صورت صریح و واضح تبیین گردند تا علاوه بر آنکه عملکرد صندوق در ریل مشخصی قرار بگیرد، معیاری برای ارزیابی اقدامات صندوق وجود داشته باشد. در

گام بعد، مسئولیت هر یک از ارکان و اعضای آنها در راستای انجام اهداف مزبور باید به صورت صریح شناسایی و از یکدیگر تفکیک گردند. بدین ترتیب، علاوه بر آنکه عملکرد هر یک از مدیران با توجه به مسئولیتشان قابل ارزیابی می‌گردد، آنها در قبال تصمیماتی که در حوزه فعالیتی خویش اتخاذ نموده‌اند باید پاسخگو باشند.^۱ همچنین وجود نظام افشاگر و اطلاع‌رسان قوی برای انتشار اطلاعات مربوط به عملکرد و وضعیت صندوق‌ها در بازه‌های زمانی مشخص از الزامات برقراری شفافیت در صندوق‌های مستمری است.^۲

علی‌رغم تکلیف کلی مؤسسات عمومی جهت انتشار اطلاعات عمومی مربوطه به موجب ماده ۱۰ «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۸، در قوانین و مقررات مربوط به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، نشانه‌های ملموسی از شفافیت و اطلاع‌رسانی یافت نمی‌گردد. با این حال اساسنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به صورت مشابهی در مواد ۲ و ۳ به تشریح اهداف کلی و موضوع فعالیتشان در چارچوب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پرداختند و همچنین از مواد ۶ تا ۱۷ اساسنامه مسئولیت هر یک از ارکان چهارگانه را بیان نموده‌اند. علی‌رغم آنکه اهداف مذکور در اساسنامه‌ها کلی هستند لکن شناسایی آن در کنار تشریح وظایف هر یک از ارکان نقطه قوت اساسنامه در تحقق شفافیت است. با این وجود، هیچ‌کدام از صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری تعهد الزام‌آوری برای اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان نسبت به عملکردشان در عرصه‌های مختلف اجرایی و نظارتی ندارند.

۳-۲-۲-۲- پاسخگویی

1. Working Party on Private Pension. op.cit. p. 4.

2. G20/OECD. op.cit. p. 46.

میان حاکمیت شرکتی و پاسخگویی پیوند عمیقی وجود دارد، به نحوی که یکی از اهداف مهم حاکمیت شرکتی تحقق فرهنگ پاسخگویی در چارچوب حکمرانی شرکت است. پاسخگویی مدیران در قبال تصمیماتشان، عامل مهمی برای خنثی‌سازی تضاد منافع ناشی از جدایی مالکیت از مدیریت است. چرا که شفافیت و پاسخگویی ناشی از آن، مانع از اقدامات منفعت‌طلبانه مدیران می‌گردد.

حاکمیت شرکتی در صندوق‌های مستمری، پاسخگویی مدیران را نسبت به ذی‌نفعان صندوق تقویت می‌نماید. مدیران صندوق‌های مستمری باید منابع دریافتی از ذی‌نفعان را به نحوی تخصیص دهند که بیش‌ترین منفعت را برای ذی‌نفعان به همراه داشته باشد. در عین حال تقویت پاسخگویی در صندوق‌های مستمری مستلزم اصلاحاتی در ساختار حکمرانی صندوق‌ها است. تأثیرگذاری ذی‌نفعان در امور صندوق از جمله نقش‌آفرینی در انتصاب اعضای هیئت حکمرانی، تأثیر بسزایی در ارتقای فرهنگ پاسخگویی مدیران دارد. اعضای هیئت حکمرانی صندوق‌ها هرگاه از جانب ذی‌نفعان صندوق انتخاب گردند به‌عنوان نماینده خود را ملتزم به پاسخگویی می‌دانند. در مقابل مدیران دولتی که عموماً بر مبنای روابط حزبی و سیاسی عهده‌دار امور می‌گردند و رابطه‌ای با ذی‌نفعان ندارند، خود را متعهد به پاسخگویی نسبت به اقداماتشان نمی‌دانند.^۱

عنصر دیگر در تقویت و تضمین پاسخگویی مدیران، شناسایی مسئولیت مدیران در مواقع نقض تکالیف و تعهداتشان است. به‌عبارت‌دیگر هرگاه مدیران تصمیماتی اتخاذ نمایند که منجر به زیان‌دهی صندوق و تحقق ناکارآمدی گردد باید نسبت به اقداماتشان مسئول باشند. این مسئولیت می‌تواند به‌صورت تعهد مالی مدیران برای جبران زیان‌های ناشی از عملکردشان باشد. در این موارد بیمه مسئولیت مدیران گامی مؤثر در جهت تضمین جبران نقض عملکرد آن‌ها است.^۲

1- Working Party on Private Pension. op.cit. p. 6.

2- Ibid. p. 6.

برای ارزیابی وضعیت پاسخگویی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری باید به بررسی عناصر تقویت کننده پاسخگویی در این صندوقها پرداخت. همانطور که بیان شد؛ تأثیرگذاری ذی‌نفعان در اداره صندوقها و مسئولیت حقوقی مدیران در قبال اقداماتشان عناصر تقویت کننده پاسخگویی هستند. در قوانین و مقررات مربوط به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری، از جمله اساسنامه‌ی آنها، اثری از عناصر مزبور وجود ندارد. در واقع همانطور که اشاره شد، ذی‌نفعان صندوقهای مستمری نقش چندانی در اداره صندوقها از جمله تعیین اعضای هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره ندارند و طبق ماده ۷ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری و ماده ۱۱۳ اصلاحی ق.م.خ.ک، ترکیب غالب اعضای هیئت‌امنا دولتی است. در خصوص مسئولیت حقوقی مدیران صندوقهای مستمری نسبت به اقداماتشان، حکم خاصی در قوانین و مقررات مربوط به صندوقهای مستمری ایران وجود نداشته و مسئولیت مدیران تابع احکام عام مسئولیت مدنی است. رویه عملی هم مؤید این مطلب است که مدیران صندوقها در ادوار گوناگون هیچ‌گاه به واسطه عملکرد ناکارآمد و غیرکارشناسی خود مورد دادخواهی قرار نگرفته‌اند.

۳-۳-۳- ارزیابی بر اساس سازوکارهای حاکمیت شرکتی

حاکمیت شرکتی برای حل مسئله نمایندگی، ارتقای شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی بر ضرورت برقراری سازوکارهای خود تأکید می‌نماید. سازوکارهای حکمرانی داخلی که مجموعه اقدامات ساختاری درون‌سازمانی است در یک تقسیم‌بندی شامل عوامل حکمرانی اجرایی و نظارتی می‌گردد.

۳-۳-۱- سازوکارهای اجرایی

مراد از سازوکارهای اجرایی در بنگاه‌های اقتصادی از جمله صندوقهای مستمری قواعد و الزامات مربوط به ساختار ارکان اجرایی یک بنگاه از قبیل هیئت‌مدیره و مدیرعامل

است. در این راستا حاکمیت شرکتی برای تحقق حکمرانی خوب و ایجاد ساختار مناسب در ارکان اجرایی بنگاه‌های اقتصادی از جمله صندوق‌های مستمری دارای سازوکارهایی است. این عوامل ناظر به ساختار ارکان اجرایی و استقلال آن‌ها است.

۱-۱-۳-۳- ساختار ارکان اجرایی

ارکان اجرایی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی که هدایت و اجرای اهداف این دو نهاد را بر عهده دارند، هیئت‌مدیره و مدیرعامل است. بر این اساس، هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی که در حکم هیئت‌امنا تمامی صندوق‌های مستمری است با توجه به وظایفی که طبق ماده ۸ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی عهده‌دار است، بیش از آنکه رکن اجرایی باشد یک رکن تنظیم‌گر^۱ است. اهم سازوکارهای حاکمیت شرکتی برای ارتقای ساختار ارکان اجرایی و وضعیت آن‌ها در دو صندوق مستمری تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری در جدول ۲ آمده است.

جدول شماره (۲): ارزیابی سازوکارهای حاکمیت شرکتی در صندوق‌های مستمری تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری

سازوکارها	وضعیت در صندوق‌های مستمری ایران
اندازه هیئت مدیره	تعداد اعضای هیئت‌مدیره سازمان تأمین اجتماعی طبق ماده ۹ اساسنامه سازمان پنج یا هفت نفر است. همچنین طبق ماده ۹ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری تعداد اعضای این صندوق پنج نفر هستند. لذا نظر به مطالبی که در خصوص اندازه بهینه صندوق‌های مستمری بیان گردید، اندازه هیئت‌مدیره سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری طبق سازوکارهای حاکمیت شرکتی بهینه است.
تخصص و کفایت مدیران	ضرورت تعیین معیارها و استانداردهایی برای عضویت اشخاص در ارکان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار موردتوجه قرار گرفته است. علی‌رغم اینکه حکم تبصره مزبور راجع به تمامی ارکان صندوق‌های مستمری بوده است اما به موجب بند «ج» اصلاحیه اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۹۱

وضعیت در صندوق‌های مستمری ایران	سازوکارها
<p>که تبصره‌های جدیدی را به ماده ۱۴ الحاق نمود، شرایط اضافی را برای انتصاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی برشمرد. تبصره ۳ الحاقی به تشریح کار تخصصی در «امور مدیریتی» به‌عنوان یکی از معیارهای انتصاب مدیرعامل پرداخت. در تشریح کار تخصصی در امور مدیریتی، مدیریت‌های حقوقی و قضایی در دادگستری‌ها که ارتباطی با موضوعات مربوط به اداره صندوق‌های مستمری ندارند، جزو تخصص‌های مجاز برای مدیرعاملی سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته شد و درست بعد از این اصلاحیه شخصی باسابقه قضایی در دادگستری به‌عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی انتخاب گردید. اقدام فوق در اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و انتخاب شخصی باسابقه قضایی به‌عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی مورد اعتراض رئیس وقت دیوان عدالت اداری قرار گرفت و منجر به صدور رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال اصلاحیه اساسنامه و ابلاغ حکم انتصاب مدیرعامل مزبور گردید.^۱</p>	
<p>تفکیک وظایف رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مورد توجه قرار گرفته است. دربند (ج) ماده ۱۷ قانون ساختار آمده است: «مدیرعامل: فردی خارج از مجمع و هیئت‌مدیره که به پیشنهاد هیئت‌مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیئت‌امنا مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهد شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می‌باشد». علاوه بر این مقرر که ناظر به تمام صندوق‌های بیمه‌ای است، ماده ۱۳ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری به این موضوع که مدیرعامل فردی خارج از هیئت‌مدیره می‌باشد، توجه نموده است. همچنین طبق ماده ۹ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری اشاره شده است که؛ هیئت‌مدیره در اولین جلسه از بین اعضای خود یک نفر را به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره انتخاب می‌نماید.</p>	<p>تفکیک رئیس هیئت‌مدیره از مدیرعامل</p>
<p>در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری اشاره‌ای به کمیته‌های تخصصی هیئت‌مدیره نگردیده است. با این وجود سازمان تأمین اجتماعی طبق</p>	<p>کمیته‌های تخصصی</p>

۱. رأی شماره ۷۷۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵، کلاس پرونده: ۱۰۹۶/۹۱. با موضوع ۱- ابطال اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، موضوع مصوبه شماره ۹۶۶۹۲/ت/۴۲۴۹۶هـ- ۱۳۹۱/۵/۱۵ هیأت وزیران
- ۲- ابطال ابلاغ انتصاب شماره ۱۰۵۱۳۴- ۱۳۹۱/۶/۱۴ آقای سعید مرتضوی به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، شاکی: آقای محمدجعفر منتظری، رئیس دیوان عدالت اداری. مندرج در سایت مرکز پژوهش‌های مجلس به نشانی اینترنتی <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/827905>

سازوکارها	وضعیت در صندوق‌های مستمری ایران
	<p>آیین‌نامه اجرایی «نحوه تشکیل و اداره جلسات هیئت‌مدیره» موضوع تبصره ذیل ماده ۱۳ و ماده ۲۴ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی به شکل‌گیری کمیته‌های تخصصی توجه نموده است. این کمیته‌ها^۱ عبارت از: کمیته تخصصی مطالعات راهبردی و توسعه مدیریت، کمیته تخصصی حسابرسی و بودجه، کمیته تخصصی سرمایه‌گذاری و کمیته تخصصی فناوری و اطلاعات هستند. در صندوق بازنشستگی کشوری تنها کمیته‌ای که وجود دارد، کمیته ارزیابی فنی و مالی می‌باشد که در راستای قانون برنامه پنجم توسعه به منظور تحقق هدف کلان بیم‌سنجی یا اکچوئری تشکیل گردیده است.^۲</p>

۲-۱-۳-۳- استقلال ارکان اجرایی

مراد از ارکان اجرایی شرکت، هیئت‌مدیره و مدیریت است. هنگامی که از استقلال ارکان اجرایی بحث می‌شود، استقلال هیئت‌مدیره از مدیران عامل موردنظر است. استقلال هیئت‌مدیره که در استقلال اعضایش تبلور می‌یابد یکی از سازوکارهای مهم حاکمیت شرکتی برای تحقق حکمرانی خوب و افزایش سودآوری شرکت است.^۳ برای افزایش استقلال هیئت‌مدیره و کاهش مشکلات نمایندگی، حاکمیت شرکتی ایده کنترل هیئت‌مدیره از سوی مدیران غیرموظف را مطرح می‌نماید. ایده حاکمیت شرکتی بر این فرضیه استوار است که اعضای غیرموظف هیئت‌مدیره، از طریق نظارت بر مدیران موظف، مانع از بروز مشکلات نمایندگی می‌گردند. در نتیجه ترکیب هیئت‌مدیره می‌تواند بر عملکرد مالی شرکت‌ها اثرگذار باشد. در صورتی که اکثریت اعضای هیئت‌مدیره را مدیران مستقل غیرموظف تشکیل دهد، هیئت‌مدیره از کارایی بیشتری برخوردار خواهد بود.^۴ البته سازوکار انتخاب مدیران غیرموظف نیز حائز اهمیت است.

1. <http://www.tamin.ir/page/item/1/121>.

۲. سایت صندوق بازنشستگی کشوری؛ <http://cspf.ir/News.aspx?afght>

3. Oskar Kowalewski. op.cit. p. 15.

۴. مهدی مرادی و همکاران، «بررسی تأثیر اندازه و استقلال هیئت‌مدیره بر هزینه‌های نمایندگی»، پژوهش‌های تجربی حسابداری، سال دوم، شماره هفتم، بهار (۱۳۹۲)، ص ۳۹.

درواقع اعضای غیرموظف باید بر مبنای اصل سه‌جانبه‌گرایی انتخاب گردند تا استقلال آن‌ها حفظ گردد.^۱

در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری پیش از آنکه در مورد استقلال هیئت‌مدیره آن‌ها بحث شود باید استقلال بنیادین آن‌ها مورد توجه قرار گیرد. در واقع به نظر می‌رسد علی‌رغم آنکه بند «ل» ماده ۶ قانون ساختار و ماده ۴ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از شخصیت حقوقی مستقل این دو نهاد بحث نموده‌اند، به نظر می‌رسد این استقلال با سایر مواد قانون ساختار و ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری در تعارض باشد. استقلال صندوق‌های مستمری در مواردی مانند انتخاب اعضای ارکان صندوق نمود می‌یابد. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، صندوق مستمری باید بر اساس اصل سه‌جانبه‌گرایی از جمله تأثیرگذاری در تعیین اعضای ارکان مختلف صندوق اداره گردد. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران، طبق ماده ۱۷ قانون ساختار و ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری، تمامی انتصابات در ارکان صندوق‌های بیمه‌ای از جمله سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از سوی دولت صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر دولت از طریق وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی اعضای هیئت‌امنا را انتخاب می‌نماید و هیئت‌امنا نیز در انتصابات دیگر ارکان (هیئت‌مدیره، مدیرعامل و هیئت نظارت) نقش ایفا می‌نماید. با این وجود فقدان استقلال در صندوق بازنشستگی کشوری نمود بیشتری دارد چراکه طبق ماده ۴ اساسنامه، صندوق وابسته به سازمان تأمین اجتماعی است و تعیین اعضای هیئت‌مدیره این صندوق طبق ماده ۹ با نقش‌آفرینی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد؛ بنابراین باید اذعان نمود که سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری فاقد استقلال مورد نظر حاکمیت شرکتی

۱. به عبارت دیگر هرگاه مدیران غیرموظف از سوی اعضای موظف هیئت‌مدیره انتخاب گردند، استقلال اعضای غیرموظف به دلیل وابستگی موجود حفظ نمی‌گردد.

هستند و به صورت نهادهای وابسته به دولت اداره می‌گردند. در واقع نقشی که دولت به‌عنوان ناظر بر امور صندوق‌های مستمری باید ایفا نماید به نقش تصمیم‌گیرنده و مداخله‌گر تبدیل شده است. بر این اساس شخصیت حقوقی مستقلی که در اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای آمده است تنها ناظر به امور مالی و اداری (اداره امور جاری) و از حیث حق و تکلیف طرف دعوا قرار گرفتن بوده و استقلال بر مبنای نقش‌آفرینی ذی-نفعان در آن مطرح نیست.

راجع به استقلال هیئت‌مدیره به لحاظ عضویت مدیران غیرموظف در آن، بند ب ماده ۱۷ قانون ساختار اشعار دارد «هیئت‌مدیره: مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف موردنیاز می‌باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیئت‌امنا مربوطه برای مدت چهار سال به‌صورت موظف (بدون پذیرش مسئولیت اجرایی) انتخاب خواهند شد...». بر این اساس اعضای هیئت‌مدیره سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری موظف می‌باشند. همچنین در اساسنامه این دو نهاد اشاره‌ای به عضویت مدیران غیرموظف در هیئت‌مدیره نگردیده است. موظف بودن اعضای هیئت‌مدیره از یک طرف و وابستگی‌های حزبی و سیاسی اعضا از طرف دیگر، منجر به تشدید مشکلات نمایندگی و عدم انجام صحیح وظایف نظارتی هیئت‌مدیره می‌شود.

۲-۳-۳- سازوکارهای نظارتی

عوامل نظارتی در صندوق‌های مستمری از یک سو اشاره به هیئت نظارت^۱ در سیستم‌های حکمرانی دولایه دارد^۲ و از سوی دیگر به نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های مستمری توجه می‌نماید. نقش هیئت نظارت در حکمرانی صندوق‌های مستمری، شناسایی و حل مشکلات نمایندگی ناشی از تضاد منافع مدیران و ذی‌نفعان است. این در حالی است که نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های مستمری به مقررات‌گذاری و نظارت بر تمام صندوق‌های

1. Supervisory Board.

۲. سیستم‌های حکمرانی دولایه متشکل از هیئت اجرایی (هیئت‌مدیره) و هیئت نظارت است.

مستمری می‌پردازد. نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های مستمری از طریق ابزارهایی که در اختیار دارد می‌تواند نقش مطلوبی را در برقراری ساختار بهینه حکمرانی صندوق‌های مستمری ایفا نمایند.

۱-۲-۳- هیئت نظارت

از حیث دستورالعمل حکمرانی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، هیئت نظارت صندوق‌های مستمری می‌تواند بخشی از ارکان صندوق یا هیئتی خارج از صندوق باشد. درعین حال برای حفظ استقلال و اقدامات مناسب هیئت نظارت، اعضای این هیئت باید از سوی ذی‌نفعان یا مقامات صلاحیت‌دار خارج از صندوق انتخاب شوند. در واقع انتخاب اعضای هیئت نظارت از سوی هیئت اجرایی صندوق، استقلال این اعضا را تحت شعاع قرار می‌دهد.^۱ همچنین هیئت نظارت برای انجام مطلوب وظایفش می‌تواند از ابزارهایی همچون کمیته‌های حسابرسی^۲ و بیم‌سنجی^۳ استفاده نمایند. اعضای کمیته‌های حسابرسی می‌تواند از سوی هیئت نظارت انتخاب شود. همچنین کمیته حسابرسی می‌تواند حساب‌برسان مستقل را انتخاب کند و حدود وظایف آن‌ها را تعیین نماید.^۴ طبق مطالعات صورت گرفته یکی از عوامل مهم در کیفیت عملکرد حساب‌برسان چرخش و جابه‌جایی حساب‌برسان و جلوگیری از تصدی حسابرسی برای مدت طولانی است.^۵

هیئت نظارت بر اساس بند «د» ماده ۱۷ قانون ساختار یکی از ارکان صندوق‌های بیمه‌ای از جمله سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری هستند. طبق ماده ۱۶ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و ماده ۱۵ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری به تبع بند «د» ماده ۱۷ قانون ساختار، اعضای هیئت نظارت هر یک از صندوق‌ها مرکب از سه نفر با تخصص و تجارب مختلف هستند که از سوی هیئت‌امنای سازمان

1. Working Party on Private Pension. op.cit. p. 5.

2. Auditor.

3. Actuary.

4. Ibid. p. 5.

5. Oskar Kowalewski, op.cit. p. 17.

تأمین اجتماعی انتخاب می‌گردند.^۱ لذا اعضای هیئت نظارت بدون رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی انتخاب می‌گردند. عدم رعایت این اصل، استقلال هیئت نظارت را خدشه‌دار می‌کند و مانع از اعمال نظارت مناسب می‌گردد چرا که تمام ارکان صندوق‌های بیمه‌ای به صورت غیرمستقیم وابسته به دولت بوده و محتمل است منافع دولت را نسبت به منافع کل ذی‌نفعان در اولویت قرار دهند.

راجع به جایگاه حسابرسی در هیئت نظارت صندوق‌های بیمه‌ای، انتهای بند «د» ماده ۱۷ قانون ساختار به نقش سازمان حسابرسی در هیئت نظارت اشاره کرده است. دولتی بودن سازمان حسابرسی، استقلال حسابرسی و شفافیت مالی در صندوق‌های بیمه‌ای را در سطح نازلی قرار می‌دهد. در واقع دولت از یک طرف ذی‌نفع و تصمیم‌گیرنده صندوق‌های مستمری است و از سوی دیگر بر عملکرد خود از طریق سازمان حسابرسی نظارت می‌کند. این وضعیت در حالی است که از منظر حاکمیت شرکتی تمامی ذی‌نفعان باید در بعد نظارتی صندوق‌های مستمری مشارکت داشته باشند تا فرایند حسابرسی از شفافیت و اعتمادپذیری بالایی برخوردار گردد. راجع به اکچوئری در صندوق‌های مستمری، در حال حاضر اکچوئری رسمی که زیر نظر هیئت نظارت عمل نماید و محاسبات (نسبت منابع و مصارف) را به این هیئت گزارش دهد، در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری پیش‌بینی نشده است. بنابراین یکی از علل بحران کنونی صندوق‌های مستمری، فقدان محاسبات اکچوئری برای برقراری تعادل میان منابع و تعهدات صندوق‌ها و نیز گزارش مستمر آن به صورت شفاف و علنی به ذی‌نفعان است. در واقع هرگونه اصلاح در قوانین و مقرراتی که ناظر به تعهدات صندوق‌های مستمری است باید بر اساس محاسبات اکچوئری صورت پذیرد.

۲-۲-۳-۳- نهاد تنظیم‌گر

۱. شایان ذکر است که در انتخاب اعضای هیئت نظارت همانند انتخاب اعضای سایر ارکان، شرایط مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار باید رعایت گردد.

شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی در رأس نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد و وظیفه هماهنگی، بررسی، اصلاح و تأیید سیاست‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را بر عهده دارد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به موجب ماده ۱۶ قانون ساختار، وظیفه اجرای اهداف مندرج در قانون ساختار را عهده‌دار است. همچنین به موجب ماده ۱۷ قانون ساختار، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به بررسی و اصلاح اساسنامه تمام سازمان‌ها و مؤسسات فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در چارچوب قانون ساختار است. این اصلاحات بعد از تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. همچنین صندوق‌های بیمه‌ای همان‌طور که بیان گردید دارای چهار رکن است که اکثریت اعضای هیئت‌امنا - به عنوان مهم‌ترین رکن - از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب می‌شوند. طبق ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی در حکم هیئت‌امنا تمامی صندوق‌های مستمری است.

به این ترتیب، نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های مستمری ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که عمده وظایف نظارتی را از طریق هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی انجام می‌دهد. در واقع این وزارتخانه از طریق ابزارهایی از جمله تصویب آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها در چارچوب وظایفش به تنظیم صندوق‌های مستمری می‌پردازد. لازم به ذکر است شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی بیش‌تر به بررسی پیشنهادها و طرح‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌پردازد و نقش مستقیمی در تنظیم‌گری صندوق‌ها بر عهده ندارد.

بنابراین ملاحظه می‌گردد، صندوق‌های مستمری فاقد یک نهاد متمرکز - همانند بانک مرکزی نسبت به بازار پول و بیمه مرکزی نسبت به بازار بیمه - به عنوان نهاد تنظیم‌گر هستند. در واقع وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان نهاد تنظیم‌گر؛ اولاً - تمرکز کامل بر عملکرد صندوق‌های مستمری ندارد چراکه این وزارتخانه در تمامی

حوزه‌های تأمین اجتماعی و کار دارای مسئولیت است و ثانیاً به علت ساختار دولتی اش فاقد استقلال لازم است و همواره در معرض فشارهای سیاسی قرار دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

جدول شماره (۳): نتایج و پیشنهادها

نتایج
<p>حاکمیت شرکتی از طریق اصول و سازوکارهایش، ابزاری مهم برای تحلیل وضعیت حکمرانی و مدیریتی صندوق‌های مستمری محسوب می‌گردد.</p> <p>صندوق‌های مستمری در ایران (به صورت خاص سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) به لحاظ اصول حاکمیت شرکتی در مجموع فاقد شاخص‌های حکمرانی خوب هستند. از جمله آنکه؛ حقوق ذی‌نفعان در صندوق‌های مستمری ایران در سطح نازلی قرار دارد و از سوی صندوق‌های مزبور رعایت نمی‌گردد. دستورالعمل‌های که از جانب دیوان عدالت اداری در رابطه با نقض حقوق ذی‌نفعان ابطال گردیده‌اند، نشانگر این موضوع هستند. مشارکت ذی‌نفعان در اداره شرکت‌ها به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حقوق ذی‌نفعان که نقش بسزایی در کاهش مشکلات نمایندگی دارد، جایگاهی در حکمرانی صندوق‌های مستمری ایران ندارد. شفافیت و گزارشگری مدیران صندوق‌های مستمری نسبت به عملکردشان فاقد هرگونه الزام قانونی است. مدیران صندوق‌های مستمری به واسطه آنکه از سوی دولت انتخاب می‌گردند و با توجه به عدم مسئولیت حقوقی اثربخش نسبت به تصمیماتشان، خود را نسبت به ذی‌نفعان صندوق پاسخگو نمی‌دانند.</p> <p>صندوق‌های مستمری ایران (به خصوص سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) بر اساس سازوکارهای حاکمیت شرکتی فاقد شرایط بهینه هستند. از جمله آنکه: استقلال هیئت‌مدیره که یکی از سازوکارهای حاکمیت شرکتی در جهت نیل به اهداف و اصول حاکمیت شرکتی است، به صورت بنیادین در صندوق‌های مستمری ایران وجود ندارد. در ساختار مربوط به ارکان نظارتی صندوق‌های مستمری نیز علاوه بر آنکه سه‌جانبه‌گرایی و نقش ذی‌نفعان لحاظ نگردیده است، فقدان کمیته‌های حسابرسی مستقل و اکچوئری (بیم‌سنجی) در ساختار نظارتی صندوق‌ها منجر به عدم انجام دقیق وظایف نظارتی شده است. در واقع سازمان حسابرسی که مسئولیت اصلی حسابرسی صندوق‌های مستمری را طبق بند «د» ماده ۱۷ قانون ساختار عهده‌دار است نظر به آنکه یک سازمان دولتی است، از استقلال و بی‌طرفی لازم در حسابرسی برخوردار نیست.</p>

پیشنهادها

قوانین و اساسنامه‌های مربوط به صندوق‌های مستمري ایران (به‌خصوص سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) مبتنی بر اصول و سازوکارهای حاکمیت شرکتی مورد بازننگری و اصلاح قرار بگیرند. از جمله آنکه؛

- تقویت و تضمین مشارکت ذی‌نفعان در اداره و نظارت بر امور صندوق‌ها از طریق اعمال سه‌جانبه-گرایی
- افزایش استقلال هیئت‌مدیره صندوق‌ها با کاهش وابستگی به دولت و ایجاد تعادل در نقش‌آفرینی ذی‌نفعان (هم به لحاظ تعداد نماینده و هم به لحاظ قدرت تصمیم‌سازی)
- استفاده از مدیران غیرموظف به منظور افزایش استقلال هیئت‌مدیره صندوق‌ها
- پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای حقوقی مؤثر راجع به اثرات جانبی منفی ناشی از تصمیمات مدیران صندوق‌ها؛ از جمله الزام به بیمه مسئولیت مدیران
- انتخاب اعضاء هیئت‌نظارت صندوق‌ها با مشارکت ذی‌نفعان و در چارچوب اصل سه‌جانبه‌گرایی
- مبنای قرار گرفتن محاسبات اکچوئری در تصمیم‌گیری‌های قانونی مربوط به صندوق‌های مستمري
- تغییر نقش دولت از مداخله‌گری به تنظیم‌گری در صندوق‌های مستمري

منابع

کتاب‌ها:

- حاجی قربانی دولابی، مریم، تجارب ملی و جهانی حکمرانی شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی و نظامنامه پیشنهادی برای صندوق‌های بازنشستگی ایران، (تهران، معاونت امور اقتصادی و برنامه‌ریزی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۹).
- حساس یگانه، یحیی، فلسفه حسابرسي، چاپ اول، (تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۸).
- سازمان بورس اوراق بهادار تهران (مدیریت توسعه فرهنگ سرمایه‌گذاری بورس اوراق بهادار تهران)، مجموعه مقالات نخستین همایش ملی حاکمیت شرکتی (در راستای تحقق سند چشم‌انداز)، چاپ اول، (تهران، نشر نوای مدرسه با همکاری بورس اوراق بهادار تهران، اردیبهشت ۱۳۹۲).
- گروه بانک جهانی (ناظر اقتصادی ایران، بهبود نفت محور)، توجه خاص: نظام بازنشستگی ایران: ضرورت اصلاحات؛ و به‌سوی امنیت آبی در ایران: چالش‌ها و فرصت‌ها، ترجمه حسن گلریز،

تهران، گروه مطالعات جهانی اقتصاد کلان و مدیریت مالی خاورمیانه و شمال آفریقا بانک جهانی،
۱۳۹۶).

مقاله‌ها و تقریرات:

- ابراهیمی، مریم، «مبانی حقوقی اصول حاکمیت شرکتی با تأکید بر مقررات بازار سرمایه ایران»، مجموعه مقالات نخستین همایش ملی حاکمیت شرکتی (در راستای تحقق سند چشم‌انداز)، چاپ اول، تهران، نشر نوای مدرسه با همکاری بورس اوراق بهادار تهران، اردیبهشت (۱۳۹۲).
- حساس یگانه، یحیی، «مبانی نظری حاکمیت شرکتی»، ماهنامه حسابدار، سال بیستم، شماره صد و شصت و هشت، دی (۱۳۸۴).
- حساس یگانه، یحیی، «نقش هیئت مدیره در حاکمیت شرکتی»، نشریه حسابدار، شماره ۱۷۳، (۱۳۸۵).
- حساس یگانه، یحیی و رضا پور، نرگس، «رویکرد انتقادی به مبانی نظری حسابداری از منظر حاکمیت شرکتی»، مجموعه مقالات نخستین همایش ملی حاکمیت شرکتی (در راستای تحقق سند چشم‌انداز)، چاپ اول، نشر نوای مدرسه با همکاری بورس اوراق بهادار تهران، اردیبهشت (۱۳۹۲).
- حساس یگانه، یحیی و همکاران، «رابطه بین کیفیت حاکمیت شرکتی و عملکرد شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهارم، شماره ۱۳، بهار (۱۳۸۸).
- حساس یگانه، یحیی و همکاران، «رابطه سازوکارهای حاکمیت شرکتی، نسبت بدهی، اندازه شرکت با مدیریت سود»، فصلنامه مدیریت حسابداری، شماره ۲۴، زمستان (۱۳۸۷).
- حساس یگانه، یحیی و هاشمی، سید هادی، «مرور مبانی و مدل‌های مختلف حاکمیت شرکتی»، مجله حسابدار، شماره ۲۰۱، آذر (۱۳۸۷).
- عظیمی، میکائیل، «حلقه مفقوده بازنشستگی»، ویژه‌نامه بازنشستگی (نظام بازنشستگی مطلوب - ساختار)، مهر (۱۳۹۵).
- قاسمی، مجتبی، «نقش قوانین و مقررات در شکل‌گیری بحران‌های مستمری: یک تحلیل اقتصادی»، فصلنامه تحقیقات رفاه اجتماعی، سال دوم، شماره ۵، بهار و تابستان (۱۳۹۴).
- قلی پور، رحمت الله و همکاران، «حاکمیت شرکتی در بخش عمومی و نقش آن در اقتصاد مقاومتی» فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال چهارم، شماره ۱۴، تابستان (۱۳۹۵).

- محمود زاده، شهریار، «کار ویژه حکمرانی در صندوق‌ها بازنشستگی عمومی»، ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق، ۶ مهر (۱۳۹۵).
- مرادی، مهدی و همکاران، «بررسی تأثیر اندازه و استقلال هیئت‌مدیره بر هزینه‌های نمایندگی»، پژوهش‌های تجربی حسابداری، سال دوم، شماره ۷، بهار (۱۳۹۲).
- نیک‌بخت، محمدرضا و همکاران، «بررسی تأثیر ویژگی‌های هیئت‌مدیره بر عملکرد شرکت»، مجله پیشرفت حسابداری دانشگاه شیراز، دوره دوم، شماره اول، تابستان (۱۳۸۹).

پایان‌نامه

- کرمی، حسین، «رابطه حاکمیت شرکتی و هزینه‌های نمایندگی: شواهدی از بورس و اوراق بهادار تهران» پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه شهید بهشتی تهران، (۱۳۹۰)

سایت‌ها

- <http://www.tamin.ir/page/item/1/121>.
- <http://dolat.ir/detail/242315>.
- www.oecd.org
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/782543>
- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/827905>

Reference

Books

- G20/OECD, *Principles of Corporate Governance, OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, (Paris, OECD September 2015).
- OECD, *A Boardroom Perspective, Using the OECD Principles of Corporate Governance*, (Paris, OECD September 2008).
- Parkinson JE, *Corporate Power and Responsibility*, (USA, Oxford University Press, 1994).
- Working Party on Private Pension, *OECD Guidelines for Pension Fund Governance*, (Paris, OECD on 5 June 2009).

Articles

- Kowalewski Oskar, "Corporate Governance and Pension Fund Performance", *Contemporary Economics*, Vol.6, No. 1, pp. 14-44, (2012).

In Persian

Books

- Hassas Yeganeh, Yahya, *Philosophy of Accounting*, First Edition, (Tehran, Scientific and Cultural Publications 2009).
- Haji Ghorbani Dolabi, Maryam, *National and Global Experiences of Corporate Governance in Pension Funds and the Proposed Regulations for Iranian Pension Funds*, (Tehran, Vice President of Economic Affairs and Planning of the Ministry of Cooperation, Labor and Social Welfare, 2019).
- Tehran Stock Exchange Organization, (Tehran Stock Exchange Investment Culture Development Management), *Collection of Articles of the First National Conference on Corporate Governance (in line with the realization of the vision document)*, First Edition, (Tehran, Nava Madrese publishing house in cooperation with Tehran Stock Exchange, May 2012).
- World Bank Group (Economic Observer of Iran, oil-based recovery), *Special Attention: Iran's pension system: the Need for Reforms; and Towards Water Security in Iran: Challenges and Opportunities*, Translated by Hassan Golriz (Tehran, Middle East and North Africa Global Macroeconomics and Financial Management Department, World Bank 2016).

Articles

- Azimi, Mikael, "The Missing Link of Retirement", *Retirement Special (Optimum Retirement System - Structure)*, Mehr (2015).
- Ebrahimi, Maryam, "Legal Foundations of Corporate Governance Principles with an Emphasis on Iran's Capital Market Regulations", *Collection of Articles of the First National Conference on Corporate Governance (in line with the realization of the vision document)*, First Edition, Nava Madrese publishing House in Cooperation with Tehran Stock Exchange, May (2012).
- Hassas Yeganeh, Yahya, "Theoretical Foundations of Corporate Governance", *Accountant Monthly*, Year 20, Number One Hundred Sixty-Eight, (2014)
- Hassas Yeganeh, Yahya, "The Role of the Board of Directors in Corporate Governance", *Accountant Journal*, No. 173, (2015).
- Hassas Yeganeh, Yahya, and Rezapour, Narges, "A Critical Approach to the Theoretical Foundations of Accounting from the Perspective of Corporate

Governance", Collection of Articles of the First National Conference on Corporate Governance (in line with the realization of the vision document), First Edition, Nava Madrese Publishing House in Cooperation with Tehran Stock Exchange, May (2012).

- Hassas Yeganeh, Yahya, & et al, "The Relationship Between the Quality of Corporate Governance and the Performance of Companies Listed on the Tehran Stock Exchange", Iranian Management Sciences Quarterly, Year 4, Number 13, Spring (2018).
- Hassas Yeganeh, Yahya, & et al, "The Relationship Between Corporate Governance Mechanisms, Debt Ratio, Company Size and Profit Management", Accounting Management Quarterly, No. 24, (2008).
- Hassas Yeganeh, Yahya, and Hashemi, Seyyed Hadi, "Reviewing the Basics and Different Models of Corporate Governance", Accountant Magazine, No. 201, December (2008).
- Ghasemi, Mojtaba, "The Role of Laws and Regulations in the Formation of Continuous Crises: an Economic Analysis", Social Welfare Research Quarterly, Second Year, Number 5, Spring and Summer (2015).
- Moradi, Mehdi & et al, "Investigation of the Effect of the Size and Independence of the Board of Directors on the Agency Costs", Experimental Accounting Research, second year, number 7, spring (2013).
- Mahmoudzadeh, Shahryar, "The Special Task of Governance in Public Pension Funds", Economic Supplement of Shargh Newspaper, October 6, (2015).
- Qolipour, Rahmatullah, & et al, "Corporate Governance in the Public Sector and Its Role in the Resistance Economy" Financial and Economic Policy Quarterly, Year 4, Number 14, summer (2015).
- Nikbakht, Mohammadreza & et al, "Investigation of the Effect of the Characteristics of the Board of Directors on the Performance of the Company", Shiraz University Accounting Progress Journal, Second Term, First Issue, summer (2010).

Thesis

- Karami, Hossein, The Relationship between Corporate Governance and Agency Costs: Evidence from the Tehran Stock Exchange, Master Thesis in Accounting, Tehran, Shahid Beheshti University, Faculty of Management and Accounting, (2011).