



خطر انفجار بمب ساعتی جدید

بررسی ابعاد ارتقای مدیریت و کارآمدسازی صندوق های بازنشستگی

می دهد:

■ دارایی های مالی اعضا بسیار نقدشود است و در شرایط خاص نقد می شود.

■ پس انداز های بازنشستگی ممکن است سایر پس اندازها را تشویق کند.

■ معافیت های مالیاتی این نوع پس انداز به پس انداز کل می افزاید.

صندوق های بازنشستگی بر کل پس انداز داخلی و بنابراین بر مصرف تاثیر دارد. صندوق های بازنشستگی بر انتقال از پس انداز به مصرف یا برعکس موثر است.

نقش پس انداز های صندوق های بازنشستگی در کشوری که صندوق های سرمایه گذاری مشترک (غیر بازنشستگی) کوچک است، از اهمیت بسیار بیشتری برخوردار است. و بالاخره نقش صندوق ها در پر کردن شکاف عرضه و جوجه بلندمدت اهمیت دارد.

تاثیر کاهش نرخ سود در ایران بر

صندوق های بازنشستگی

کاهش نرخ سود چه تاثیری بر صندوق های بازنشستگی دارد؟ در شرایط فعلی، کاهش نرخ سود در ایران به شکل پایدار رخ داده است. کاهش نرخ سود بر صندوق های بازنشستگی (در مقایسه با بانکها) تاثیر منفی می گذارد. باید روشن شود اثر این کاهش نرخ سود جاری روی صندوق های بازنشستگی در ایران کدام است؟ آیا ساختار سرمایه صندوق های بازنشستگی با کاهش نرخ سود باید تغییر کند؟ تاثیر تغییر نرخ سود روی نقدشوندگی صندوق های بازنشستگی کدام است؟ نرخ سود پایین تر به معنای نرخ بازده کمتر روی همه دارایی هاست. ترکیب

نرخ سود پایین و افزایش امید به زندگی وضع را برای صندوق های بازنشستگی بدتر می کند. ریسک صندوق ها به دلیل کاهش نرخ سود افزایش می یابد. اگر صندوق ها برای ترمیم درآمد پایین تر از ابزارهای ثابت به دنبال سرمایه گذاری های ریسکی روند، ثبات مالی خود را به خطر می اندازند. در واقع، تاثیر بلندمدت کاهش نرخ سود بر صندوق ها به دیرش دارایی ها و بدهی های صندوق بازنشستگی ارتباط دارد. در صندوق های بازنشستگی ایران، شکاف دیرش (Duration) منفی است؛

ضرورت اصلاح ساختار صندوق های بازنشستگی بیش از هر چیز به لحاظ اهمیت تامین آتیه گروه های مختلف مردم است. به علاوه، اگر مشکل تعادل جریان های ورودی و خروجی صندوق های بازنشستگی حل شود، ضرورت عبور این صندوق ها از گذر دولت نیز کمتر خواهد شد. علاوه بر این، صندوق های بازنشستگی پس انداز های بلندمدت را تجهیز می کنند و تشکیل سرمایه در کشور را ممکن می سازند؛ امری که به شدت مورد نیاز کشور است. در ایران، نیازی عمده به پس انداز های بلندمدت وجود دارد تا تخصیص بلندمدت و جوجه به شکلی کارآمد امکان پذیر شود. وجوه تحت مدیریت صندوق های بازنشستگی سرسید بلندمدت دارد و از این رو، صندوق ها قادرند منابع خود را به شکل پایدار و موثرتری تخصیص دهند. این امر شاید دلیل دیگری است که توجه دولت ها را به صندوق های بازنشستگی جلب می کند، دولت هایی که علاقه مندند پس انداز های بلندمدت در جامعه افزایش یابد و با ترندهایی مثل معافیت مالیاتی مردم را بدین مهم تشویق می کنند. اهمیت دیگر صندوق های بازنشستگی از حیث اصلاح نظام مالکیت است. در بیشتر بازار های سرمایه، صندوق های بازنشستگی بخش قابل ملاحظه ای از دارایی های بازار را در اختیار دارند. بنابراین، افزایش مالکیت توسط این صندوق ها به توزیع ثروت در کشور کمک می کند و از این رو صندوق ها اهمیت ویژه ای دارند. موضوع دیگر در مورد ترکیب مدیریتی صندوق های بازنشستگی است. در چند دهه اخیر، بسیاری از مدیران و حتی کارشناسان حوزه بازنشستگی که بزرگ ترین وجوه پس اندازی کشور را مدیریت کرده اند، هیچ سرشته ای از علوم مالی، سرمایه گذاری، اقتصاد، حسابداری و امثال آن نداشته اند و این موضوع در شیوه مدیریت وجوه و نوع سرمایه گذاری و سیدگردانی آنان انعکاس یافته است. با توجه به حجم منابع این صندوق ها و ضرورت مدیریت ریسک دارایی های آنها، استراتژی سرمایه گذاری صندوق های بازنشستگی اهمیتی ویژه دارد. پوست اندازی نیروی انسانی در صندوق های بازنشستگی ضروری است و این دلیل دیگری بر اهمیت صندوق های بازنشستگی در ایران به حساب می آید. از همه آنچه گفته شد مهم تر اینکه صندوق های بازنشستگی ابزاری برای تامین مالی زندگی روزمره بخش عمده ای از جمعیت کشور محسوب می شوند. از این رو، توجه به موضوعاتی چون تدوین مقررات، نظارت موثر و تعریف ساختار سازمانی و عملیاتی کارا برای این صندوق ها از اولویت بسیار برخوردار است.

تاثیر متغیرهای اقتصاد کلان بر صندوق های بازنشستگی

سطح پس انداز صندوق ها در نرخ تشکیل سرمایه، رشد اقتصادی و بر آن مبنای تولید و اشتغال تاثیر می گذارد. انباشت صندوق های بازنشستگی به معنای پس انداز از دیدگاه اشخاص عضو صندوق و حساب های درآمد و تولید ملی است (البته زمانی که توسط اعضا مصرف نشود). بدین ترتیب، حجم پس انداز های صندوق های بازنشستگی بر پس انداز کل در اقتصاد تاثیر می گذارد. سهم پرداختی کارفرما به صندوق های بازنشستگی، هزینه دستمزد مزاد برای کارفرمایان است؛ مصرف نامناسب آن (سرمایه گذاری نامناسب) هزینه های کارفرما و تولید را بالا می برد (پس انداز کمتر). از دیدگاه نظریه اقتصاد، سهم پرداختی کارفرما به صندوق ها، معادل پرداخت حقوق و دستمزدی است که مصرف نمی شود و جایی انباشته می شود؛ از این رو، در محاسبه درآمد ملی به همین سیاق لحاظ می شود. پس انداز های صندوق های بازنشستگی حجم پس انداز کل را به اشکال زیر افزایش

یعنی در صندوق ها دیرش بدهی ها بلندمدت تر از دیرش دارایی هاست؛ این برعکس وضعیت بانک هاست که در آنها شکاف دیرش مثبت است، یعنی در بانکها دیرش دارایی ها بلندمدت تر از دیرش بدهی هاست. بنابراین، صندوق های بازنشستگی باید به دنبال انطباق سررسید (Maturity Matching) و پوشش ریسک نرخ سود باشند. تاثیر نرخ سود پایین روی بازده صندوق های بازنشستگی به ترکیب سبد دارایی های آنها بستگی دارد. در دوره نرخ های پایین بهره، صندوق های بازنشستگی با چالش مدیریت دارایی ها مواجه اند. چون دیرش بدهی ها از دارایی ها طولانی مدت تر است (به دلیل تعهد پرداخت معین در ایران)، بدهی های صندوق بازنشستگی مسأله ارزش تنزیل شده جریان های نقدی قابل پرداخت در آینده است، و نرخ تنزیل پایین تر این بدهی را بزرگ می کند.

قواعد حسابداری مورد استفاده در صندوق های بازنشستگی باید تاثیر نرخ سود پایین تر را روی بدهی های صندوق برآورد کرده و انعکاس دهند. تا حدی که نرخ های بهره پایین تر پایدار، نرخ بازده سرمایه گذاری ها را کاهش دهند، صندوق های بازنشستگی به طور مستقیم تحت تاثیر قرار می گیرند. سوال اصلی آن است که شوک های متغیرهای اقتصاد کلان را چه کسی باید جذب کند؟ یعنی شوک نرخ سود، شوک تورم، شوک نرخ ارز و... را صندوق باید جذب کند یا اعضای صندوق ها؟ اگر صندوق خود باید این شوکها را جذب کند، این به معنای کسری بیشتر صندوق ها در ایران است.

نرخ ارز چه تاثیری بر صندوق ها دارد؟

اندازه صندوق های بازنشستگی، شکل تمرکز وجوه در آنها، رفتار متخالف شکل سرمایه گذاری صندوق ها، باز بودن حساب سرمایه و سرمایه گذاری در خارج و... تحت تاثیر تغییرات برابری ارز قرار می گیرد. آزادسازی نرخ و تکنرخی کردن آن در مقابل ارز چندین خنثی بر صندوق ها تاثیر می گذارد. آزادسازی سرمایه گذاری در خارج با توجه به ضرورت کمک و تعمیق اندازه و نقدشوندگی بازار سرمایه بلندمدت داخلی، برای صندوق ها ضرورت دارد. اما، صندوق های بازنشستگی ایران هنوز در خارج سرمایه گذاری چندانی ندارند تا آثار تغییر سبد دارایی های خارجی آنها به دلیل تغییر نرخ ارز از دید اقتصاد کلان بررسی شود. به هر حال، کاهش تلاطم نرخ برابری ارز بر عملکرد صندوق ها تاثیر مستقیم دارد.

بازار سرمایه چه تاثیری بر صندوق ها دارد؟

در مورد بازار سرمایه، تصمیمات مدیران صندوق های بازنشستگی مهم ترین آثار را بر بازار مالی دارد. اندازه بزرگ صندوق ها در بازار مالی مهم است. هر چند ثروت عمدتاً به شکل زمین، ساختمان، ماشین آلات، تجهیزات، موجودی ها، سایر دارایی های ملموس و دارایی های واقعی غیر ملموس از قبیل دارایی های معنوی، حق بهره برداری، حق استفاده و... است؛ اما ادعای روی دارایی های واقعی (ثروت های واقعی) در جهان موضوع سرمایه گذاری مدیران صندوق های بازنشستگی نیست. بیشتر دارایی های واقعی از فهرست سرمایه گذاری های صندوق ها خارج شده است. از قدیم مثلاً در آمریکا حتی در سال ۱۹۶۰ هم ۹۲ درصد دارایی ها مالی بوده است؛ املاک و مستغلات (سه درصد) و وام های رهنی هم به میزان کمی در گروه دارایی های مالی، موضوع کار صندوق هاست. حتی از سال ۱۹۶۰، بزرگ ترین خریدار خالص سهام صندوق های بازنشستگی بوده اند. در ایران این صندوق ها بیشتر در دارایی های واقعی سرمایه گذاری

اقتصادی همچنان بسیار پررنگ است. بسیاری از مدیران صندوق‌ها از بازنشستگان رشته‌ها و حرفه‌های شغلی انتخاب شده‌اند، بدون اینکه دانش مدیریتی و مالی لازم را برای اداره وجوه بازنشستگان داشته باشند.

چالش چهارم

در حال حاضر، هیچ نهاد مالی متمرکز به‌عنوان مقام ناظر (Regulator) صندوق‌های بازنشستگی وجود ندارد. وزیر یا مسوولی دولتی چند نفر را به‌عنوان مدیر صندوق‌ها انتخاب می‌کند و آنها را تا مجمع بعدی رها می‌کند. با احتمال رشد حیاتی و تلاطم‌های غیرقابل پیش‌بینی در بازار سرمایه، ضرورت قوانین نظارتی جدی‌تر برای صندوق‌های بازنشستگی در محافل مختلف مطرح شده است. همان‌طور که بازار پول کشور زیر نظر بانک مرکزی است و بازار سرمایه تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار قرار گرفته، پس‌انداز بازنشستگان هم باید زیر ذره‌بین نهاد ناظر مالی عمومی قرار گیرد و این اقدام قطعاً جزء لاینفکی از فرآیند اصلاح ساختار صنعت بازنشستگی کشور خواهد بود.

با توجه به فقدان مقام ناظر، صندوق‌ها ملزم به رعایت هیچ یک از معیارهای شفافیت در گزارش‌دهی نیستند. صندوق‌های بازنشستگی به‌ذی‌نفعان خود هیچ گزارشی نمی‌دهند و اطلاعات مربوط به عملکرد آنها به‌طور عمومی منتشر نمی‌شود و توسط متولیان حرفه‌ای مورد بررسی و ارزیابی قرار نمی‌گیرد. اما بعد از آن، نوبت خود صندوق‌هاست تا ساختار حقوقی خود را اصلاح کنند، در مقابل وجوه مردم مسوولیت‌پذیر و پاسخگو شوند و مناسبات مالی عریض و طویل خود را در معرض حساب‌کشی مقامی ناظر در صنعت بازنشستگی قرار دهند. مدیران فعلی اگر خیرخواه آیندگان هستند، باید نهادی ریشه‌دار را بنیانگذاری کنند که تنبادهای آتی آن نهادها را به تلاطم نکشاند.

چالش پنجم

نرخ نازل مشارکت اقتصادی (۳۶ درصد) در کنار آمار بالای بیکاری، سالمندشدن جمعیت در دهه‌های اخیر به‌دلیل افزایش طول عمر و کاهش نرخ باروری (سالمندشدن جمعیت علاوه بر افزایش هزینه‌های بازنشستگی، به‌بالارفتن تقاضای خدمات سلامت و مراقبت‌های خانگی و خانه‌های سالمندان منجر شده) جریان نقدی صندوق‌های بازنشستگی را برهم زده است.

صندوق‌های بازنشستگی صندوق نیستند

صندوق‌ها باید به صندوق مالی بدل شود. مشکل اساسی صندوق‌های بازنشستگی در ایران آن است که صندوق‌های بازنشستگی واقعاً صندوق‌های مالی و مستقل نیستند؛ یعنی صندوق بازنشستگی به معنی نهادی که از محل دریافتی‌های خود ناچار است پرداختی‌های معینی را انجام دهد، نیست. تکرار کنیم که صندوق‌ها باید به صندوق‌های مالی بدل شوند.

صندوق‌های بازنشستگی در ایران کسری خود را از دولت می‌خواهند و منابع آنها در بسیاری از موارد، منابع دولت تلقی می‌شود، کم‌اینکه در گذشته‌های دورتر، به وجوه صندوق‌ها نزد بانک‌ها سود نمی‌دادند، چرا که آنها را منابع دولتی می‌پنداشتند. این وضعیت باید تغییر کند و صندوق‌های بازنشستگی به صندوق‌های مالی مستقل بدل شوند. صندوق بازنشستگی و از کارافتادگی یک نهاد مالی است. از یک طرف وجوه شاغلان باید به آن سرازیر شود و از طرف دیگر از محل وجوه ورودی و سرمایه‌گذاری آن وجوه، بعد از بازنشستگی و از کارافتادگی به افراد حقوق و مستمری بازنشستگی پرداخت شود.

بنابراین، اگر دولت (بر پایه مصوبه مجلس) تصمیم بگیرد که خروجی این صندوق مالی را زیاد کند، باید فکری برای ورودی‌های آن کند. اگر اثبات شود ورودی وجود ندارد، مطابق با منطق علم اقتصاد، قانون اساسی، و قوانین جاری کشور هر نوع مصوبه دال بر پرداخت بیشتر علی‌الاصول غیرقانونی و غیرمنطقی خواهد بود. این در حالی است که

دولتی نیازمندند. کسری گسترده صندوق‌های بازنشستگی دولت را ناگزیر کرده بخش قابل توجهی از درآمد عمومی خود را برای پرداخت حقوق و دستمزد مستمری‌بگیران این صندوق‌ها هزینه کند. این کسری در سال ۱۳۹۰ معادل ۱۰ درصد درآمدهای عمومی دولت بوده و ادامه روند جاری می‌تواند این نسبت را در دوره‌های ۲۰ ساله تا ۸۰ درصد درآمدهای عمومی دولت افزایش دهد. افزایش وابستگی بسیاری از صندوق‌ها به منابع دولتی طی سال‌های اخیر (دولت فقط در سال ۱۳۹۴ به دو صندوق ۴۰ هزار میلیارد تومان کمک کرده است) نشان از کاهش بهره‌وری آنها دارد. در صورت تداوم روند فعلی، بسیاری از صندوق‌ها در آینده نزدیک باید عمده وجوه خود را از بودجه دولت تأمین کنند. بیم آن می‌رود که درصد بالایی از بودجه جاری دولت‌ها در ایران در آینده به صندوق‌ها اختصاص یابد. این وضعیت نه برای دولت قابل تحمل است، نه استقلال صندوق‌ها را تضمین می‌کند و نه اعتماد عمومی را نسبت به نظام خدمات اجتماعی در کشور بهبود خواهد داد.

چالش دوم

مداخله دولت در مدیریت صندوق‌ها به استقلال آنها صدمه زده است. حجم عظیم روابط مالی سبب شده دولت‌ها بدون در نظر گرفتن ملزومات بیمه‌سنجی، صندوق‌های بازنشستگی را حیاط خلوت خود تلقی کنند. دولت‌ها گمان می‌کنند چون در مقام کارفرمایی بزرگ مبالغ هنگفتی را به صندوق‌های بازنشستگی می‌پردازند، حق دارند در نحوه اداره این وجوه دخل و تصرف کرده و منابع بیمه‌شدگان را منابع خود تلقی کنند. به هر حال، صنعت بازنشستگی کشور نه از سر آینده‌نگری و پیش‌فعالی، بلکه بالاجبار و برای خروج از بن‌بست باید متحول شود. مهم‌ترین رکن این تحول آن است که زلف صندوق‌های بازنشستگی از زلف دولت جدا و بند نافشان از شیر منابع عمومی قطع شود.

چالش سوم

تداوم نرخ بالای تورم، سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را برای صندوق‌ها مشکل کرده است. به نظر می‌رسد دولت برای کاهش این نرخ مصر است. گرچه بخشی از ناکامی اقتصادی صندوق‌ها را می‌توان به تورم نسبت داد، ولی نقش سوءمدیریت در تصمیمات

کرده‌اند که کوچکی بازار مالی یک دلیل آن بوده است. تأثیر صندوق‌های بازنشستگی بر توسعه بازارهای مالی محلی، تأثیر صندوق‌های بازنشستگی بر ایجاد تقاضا در بازارهای مالی، بر ایجاد نقدینگی در بازارهای مالی، در بهبود حاکمیت شرکتی (اصول شرکت‌داری) که بازارهای سهام و اوراق با درآمد ثابت را توسعه می‌دهد و... همه و همه مورد بررسی قرار گرفته است. صندوق‌های بازنشستگی به دلیل اهمیت در بازار مالی نقش عمده‌ای در ارتقای سطح نظارت و بهبود محیط کنترلی و ایجاد فضای عمل برای مقام ناظر در این بازار دارند. در شرایط جدید که بازار بدهی‌ها در ایران بزرگ می‌شود، نقش صندوق‌ها در شکل‌گیری و توسعه بازار بدهی‌ها (به‌ویژه بازار بدهی‌های دولت ایران) اهمیت دارد. در واقع، صندوق‌های بازنشستگی به دلیل اندازه، انتظارات را در بازار رهبری می‌کنند. صندوق‌های بازنشستگی همچون بیمه‌های زندگی باید در بازار سرمایه ضربه‌گیر باشند و در مواردی در مسیر چرخه بازار (Pro-Cyclical) عمل نکنند. کاهش تأثیر منفی آنها بر ثبات اقتصاد کلان به توان معاملاتی آنها برمی‌گردد. آنها برخلاف دیگر نهاد‌های مالی (غیر از بیمه‌ها) به نقدینگی نیاز ندارند. شرکت‌های معمول در بازار سرمایه حساب‌های معاملاتی (Trading Accounts) و حساب‌های سرمایه‌ای (Investment Account) دارند؛ صندوق‌های بازنشستگی بیشتر حساب‌های سرمایه‌ای دارند و سهام را می‌خرند و نگه می‌دارند (Buy and Hold). در ایران این وضعیت به هم خورده است. صندوق‌های بازنشستگی خود به‌دلیل کسری، عمدتاً با حساب‌های معاملاتی کار می‌کنند؛ مدیران این صندوق‌ها که خود مسوول بازارند، از وضع بد بازار شکوه می‌کنند! آزمون روی بازارهای OECD نشان داده که صندوق‌های بازنشستگی باعث کاهش تلاطم در بازار سهام شده‌اند. وجود رابطه بین درصد سهم صندوق بازنشستگی در سهام و تلاطم بازار سهام در بورس برزیل هم همین را نشان داده است. با توجه به اهمیت تأثیر متقابل صندوق‌ها و متغیرهای کلان بر یکدیگر، کسانی که در مجلس از طریق برنامه‌های توسعه یا بودجه تغییرات اساسی در نظام بازنشستگی می‌دهند، باید آثار آن تصمیمات را بر متغیرهای اقتصادی (الزامات اقتصاد کلان) در نظر بگیرند. آثار اقتصاد کلان تصمیمات دولت و مجلس برای اصلاح و تغییر نظام بازنشستگی در ایران کمتر اندازه‌گیری می‌شود. رابطه علی بین متغیرهای اقتصادی و سودآوری سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی (مطالعات شیلی و برزیل) در ایران هم باید بررسی شود.

مشکلات صندوق‌های بازنشستگی در ایران

امروز می‌توان بی‌برده‌پوشی گفت عمده صندوق‌های بازنشستگی کشور به مرز بحران نزدیک شده‌اند. ورودی صندوق‌های بازنشستگی اکنون آنقدر ناچیز است که حتی امکان پرداخت حقوق بازنشستگان از محل ورودی‌های آنها امکان‌پذیر نیست، چه رسد به اینکه آن وجوه بخواهد سرمایه‌گذاری شود و عواید حاصل از آن در آینده به بازنشستگان پرداخت شود. کارایی صنعت بازنشستگی کشور از رفتار پس‌اندازی شاغلان تحت پوشش قابل ارزیابی است. بسیاری از شاغلان با وجود پرداخت وجوه ماهانه بازنشستگی، ترجیح می‌دهند دوران کهولت و از کارافتادگی خود را با قطعه‌های زمین، طلا یا سایر دارایی‌هایی تضمین کنند که در مقابل تورم کم‌وبیش سابقه حفظ ارزش داشته است. بیمه‌پردازان اگر بتوانند، آینده خود را به صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی گره نمی‌زنند و خود را در معرض ریسک این صندوق‌ها قرار نمی‌دهند. البته، آمارها نشان می‌دهد این رفتار پس‌اندازی چندان هم غیرعقلایی نبوده است. صندوق‌های بازنشستگی کشور با مشکلات و چالش‌های جدی روبه‌رو هستند.

چالش اول

تقریباً تمام صندوق‌های بازنشستگی در کشور با کمبود منابع مواجه هستند. یعنی، جریان‌های نقدی ورودی و خروجی آنها متعادل نیست. صندوق‌ها برای تأمین مالی پرداختی‌های خود به‌طور گسترده به بودجه

به دلیل تصمیمات اقتصاد سیاسی، تعادل جریان‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی برهم خورده است. مجلس‌ها و دولت‌ها طی ۳۰ سال گذشته دائماً احکام و دستوراتی صادر کرده‌اند که با منطق اقتصاد صندوق‌های بازنشستگی منطبق نبوده است.

در همه تصمیمات بازنشستگی‌های پیش از موعد با هدف حمایت از اقشار ضعیف، بازنشستگی زنان و خروج آنان از حوزه اشتغال در سنین جوانی، بازنشستگی‌های سیاسی مثل آنچه در مورد استادان دانشگاه در دولت‌های نهم و دهم رخ داد و... به بار مالی صندوق بازنشستگی کشوری و تامین اجتماعی افزوده شده است. در همه تصمیمات اقتصاد سیاسی دولت‌ها برای افزایش حقوق بازنشستگان که همه با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه صورت گرفته، هرگز به بار مالی صندوق‌ها توجه نشده است. دستورات دولت‌ها در گذشته به‌طور دائمی پول صندوق‌های بازنشستگی را پول دولت تلقی کرده و در مواردی که لازم بوده است، از این وجوه، به‌ویژه از وجوه صندوق بازنشستگی کشوری، برداشت شده است. همه اینها بیانگر آن است که سوءمدیریت در مصرف وجوه بازنشستگان وجود داشته است. اکنون نیز که صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند خروجی‌های خود را پاسخگو باشند، دولت خود را در موضعی قرار داده است که پاسخگوی کسری‌ها از محل این بودجه جاری باشد. آن زمان که دولت‌ها وجوه بیشتری در اختیار داشتند، صندوق‌ها را از منابع ریالی سیراب می‌کردند؛ در سال‌های اخیر که پولی در بساط نبود، سهام شرکت‌های دولتی به چاه ویل صندوق‌ها سرازیر شد. حالا که چشمه خصوصی‌سازی هم در حال خشکیدن است، معلوم نیست این روند قرار است چطور ادامه یابد. آنچه باقی‌مانده موجودی نفت و گاز کشور است؛ شاید در سال‌های بعد، دولت سهام شرکت‌های ملی نفت و گاز را هم به‌تدریج به صندوق‌های بازنشستگی واگذار کند تا معلوم نشود این همه سوءمدیریت در اداره وجوه مردم متوجه چه کسانی است.

اگر وضعیت صندوق‌ها به همین شکل ادامه یابد، به‌زودی بیش از ۵۰ درصد بودجه جاری را باید صرف کسری صندوق‌های بازنشستگی کرد. بنابراین، ضروری است اقدامی عاجل برای اصلاح موقعیت به‌عمل آید. ضروری است که مجلس و دولت دیگر بار مالی جدیدی بر صندوق‌ها تحمیل نکنند، چرا که صندوق‌های بازنشستگی به‌هیچ‌وجه توان پرداخت‌های بیشتر و دریافت‌های کمتر را ندارند.

نیاز به اصلاحات در ایران

اکنون در ایران صندوق‌های بازنشستگی نیاز به اصلاحات جدی دارند. اگر اصلاحات لازم در صندوق‌های بازنشستگی به‌سرعت انجام نگیرد، بمب ساعتی جدیدی در اقتصاد ایران منفجر خواهد شد. متأسفانه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی توجه چندانی به ماهیت وجوه در داخل صندوق‌های بازنشستگی، موقعیت بحرانی این صندوق‌ها و خطراتی ندارند که کشور را از این ناحیه تهدید می‌کند. آنان به کمک دولت باید این اصلاحات را در چارچوب قانونی مستقل برای صندوق‌های بازنشستگی دنبال کنند؛ فهرست این اصلاحات به شرح زیر است:

- تسویه حساب کامل دولت با صندوق‌ها
- اصلاح ترتیبات نظارتی (آیا هیات امنای کافی است؟)
- اصلاح نظام مدیریتی صندوق‌ها
- تمرکز روی دارایی‌های مالی
- تضمین برای حداقل‌ها (تجوه ورود بیمه‌ها)
- نظام گزارش‌دهی
- ضرورت تشکیل مقام ناظر مستقل
- تنوع باتیان (متعهدان) صندوق‌ها.

سوال اساسی در مورد صندوق‌های بازنشستگی آن است که چگونه آنها را تامین مالی می‌کنیم؟ آیا در آینده می‌توانیم از بودجه عمومی این صندوق‌ها را تامین مالی کنیم؟ آیا دولت می‌تواند از طریق مدیریت دولتی

و تامین مالی مشارکتی به مسیر خود ادامه دهد؟ آیا مدیریت باید ترکیبی از بخش دولتی و خصوصی باشد و تامین مالی مشارکتی به این شکل صورت گیرد؟ یا بالاخره می‌توانیم صرفاً با مدیریت خصوصی تامین مالی مشارکتی را ادامه دهیم؟

رکن دیگر اصلاح ساختار صنعت بازنشستگی ایجاد رقابت است. صنعت شبه‌دولتی بازنشستگی، مثل سایر خدمات دولتی و شبه‌دولتی از قبیل حمل و نقل شهری، محیط‌زیست و شهرسازی، کالای گران بی‌کیفیتی به مردم فروخته است. مردم حق دارند برای تامین آتیه خود در بازاری رقابتی و از میان گزینه‌هایی متنوع انتخاب کنند. بخش خصوصی باید بتواند محصولات خود در صنعت بازنشستگی را وارد بازار کند. نقش دولت باید محدود شود؛ دولت می‌تواند صرفاً حداقل خدمات ضروری را ارائه دهد و مابقی را به بخش خصوصی واگذارد.

البته بسیاری از متخصصان صنعت به‌ویژه بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۷ و تجربیات ناموفق صندوق‌های خصوصی در دنیا و واگذاری این خدمات عمومی به بخش خصوصی هراس دارند. نگرانی آنان قابل درک است و نیاز به تامل بیشتری در مورد جایگاه دولت در این صنعت وجود دارد. متأسفانه در سال‌های اخیر و در اداره بانک‌ها و بیمه‌های خصوصی در ایران نیز نقش بخش خصوصی آنچنان ضعیف و حتی مخرب و فسادآلود بوده است که صحبت از ورود آنها به عرصه مالی جدید برای بسیاری قابل هضم نیست.

ولی آنچه مسلم است، هزینه احتمالی شکست چند صندوق خصوصی به‌مراتب کمتر از بار مالی‌ای است که هم‌اکنون مداخله دولت بر دوش صنعت بازنشستگی کشور گذاشته است. به‌علاوه، ورود بخش خصوصی در این صنعت باید تدریجی و عمدتاً برای صندوق‌های مکمل باشد و به‌هیچ‌وجه از تضمین حداقل‌ها به شکل صندوق‌ها و نظام بیمه‌ای غفلت نشود. در واقع، قابل پیش‌بینی است که در دو دهه آتی، فعالیت بخش خصوصی به مدیریت صندوق‌های مکمل محدود شود.

پس، تغییر ساختار صندوق‌ها باید با خصوصی کردن مالکیت و مدیریت صندوق‌ها صورت گیرد و صندوق‌ها از دولت منفک شود. معمول است که وجوه صندوق‌های بزرگ بازنشستگی را ترکیبی از مدیران مختلف حرفه‌ای بخش خصوصی

اداره می‌کنند که در مدیریت صندوق‌ها با یکدیگر رقابت می‌کنند. مثلاً در فرانسه درصدی از صندوق‌های بازنشستگی کارکنان دولت، از سوی مدیر سرمایه‌گذاری خاصی مدیریت می‌شود و گاه چندین مدیر (شرکت‌های با تخصص مدیریت دارایی‌های مالی) دارایی‌های صندوق واحدی را اداره می‌کنند. در اصلاح مجلس و دولت، مدیریت صندوق‌ها باید به سمت اداره غیردولتی هدایت شود و به‌جای شرکت‌داری که امروزه در بین صندوق‌ها مرسوم است، دارایی‌های مالی جای دارایی‌های واقعی را در اداره صندوق‌ها بگیرد.

در حال حاضر صندوق‌های بازنشستگی بخش وسیعی از وجوه مردم را در دارایی‌هایی سرمایه‌گذاری کرده‌اند که جریان‌های نقدی و نحوه مدیریت آنها برای عامه مردم روشن نیست. این ابهام فضای لازم برای عرض‌اندام رانت‌خواران را به‌خوبی فراهم کرده است. معامله صد و چند شرکت سازمان تامین اجتماعی در دولت قبل گواهی روشنی بر این مدعاست و اوج دست‌اندازی به وجوه عمومی از سوی باندهای فساد را یادآور می‌شود.

اما مهم‌تر از همه اینها، وظایف مقام ناظر است. تقریباً در تمام کشورهای توسعه‌یافته، صندوق‌های بازنشستگی و تامین اجتماعی زیر نظر مقام ناظر مالی فعالیت می‌کنند. به‌عنوان مثال، در انگلستان از تاریخ ۶ آوریل سال ۲۰۰۵، تمامی صندوق‌های بازنشستگی مبتنی بر کار (Work-Based) زیر نظر قانونگذار صندوق‌های بازنشستگی (Pensions Regulator) هستند. پیش از این تاریخ، نهادی تحت عنوان OPRA (Occupational Pensions Regulatory Authority) این مسوولیت را بر عهده داشت. مقام ناظر صندوق‌های بازنشستگی در انگلستان بخشی از بدنه بخش عمومی است که مستقل از دولت عمل می‌کند Non-Departmental Public Body - NDPB. در کشورهای در حال توسعه نیز از این نظارت استفاده می‌شود. به‌عنوان مثال، مقام ناظر در هند تحت عنوان «مقام ناظر توسعه و تعیین مقررات صندوق‌های بازنشستگی یا Authority» فعالیت می‌کند. بنابراین، تقریباً در تمام کشورهای دنیا، نقش مقام ناظر فعال شده و این مقام بر فرآیندهای زیر نظارت می‌کند:

- شرایط اخذ مجوز (licensing)
- قوانین نظارتی (governance)
- تعیین ناظر مستقل (independent custodian)
- حسابرس خارجی (external audit)
- الزامات افشاجاری (disclosure requirement)
- قوانین سرمایه‌گذاری (investment regulation)
- اخذ ضمانتنامه (guarantees)
- حداقل سرمایه و اندوخته (minimum capital and reserves)
- مقرراتی در مورد هزینه‌ها و کارمزدها (regulations on costs and fees).

یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های مقام ناظر افشای واقعی فعالیت صندوق‌هاست. واقعیت صندوق‌ها باید به‌طور دائمی افشا شود. بی‌شک، اگر در ایران فقط عملکرد صندوق‌ها هر سه ماه یا شش ماه به اطلاع ذی‌نفعان می‌رسید، مدیریت آنها بیشتر در قبال مردم احساس مسوولیت کرده و مقامات نسبت به عملکرد آنها حساس‌تر می‌شدند. یکی از اجزای نظارتی مقام ناظر، تعیین ضوابطی برای افشاجاری مالی است. در برخی از کشورها مثل اکثر کشورهای آمریکای لاتین، صندوق‌های بازنشستگی موظف‌اند به‌طور روزانه ارزش دارایی‌های خود را به‌روز کرده (mark to market) و آن را گزارش کنند. در بریتانیا، صندوق‌های غیردولتی ملزم شده‌اند تا اطلاعاتی را در مورد ارزش فعلی سرمایه صندوق و حق بیمه پرداختی به ارزش روز برای مقام ناظر افشا کنند.

حداقل به بازنشستگان پرداخت می‌کند.

در مورد تجدید ساختار صندوق‌های بازنشستگی در ایران، بدیل اول ادامه وضعیت جاری است که در آن یک یا چند صندوق دولتی وجود دارند. برای بهینه کردن وضعیت جاری باید بیمه بازنشستگی را از سایر خدمات بیمه‌ای و اجتماعی جداسازی کرد. به علاوه، نظام مدیریت و نظام نمایندگی ذی‌نفعان باید اصلاح شود، مقام ناظر و نظام گزارشگری استقرار یابد و توسعه گسترده صندوق‌های مکمل در بازار سرمایه ایران عملی شود. بدیل دوم آن است که صندوق دولتی در آینده برای حداقل‌های دستمزد تشکیل شود و واگذاری مزاد به صندوق‌های مکمل غیردولتی صورت گیرد. یک یا چند صندوق دولتی با اصلاحات مورد اشاره در بدیل اول، برای حداقل‌های حقوق تشکیل می‌شود. در این حال، راه‌اندازی صندوق‌های غیردولتی برای مزاد بر سطح حداقل‌ها شکل می‌گیرد. استقرار «مقام ناظر» برای همه صندوق‌ها ضروری است و نظام گزارشگری مناسب می‌بایست اعمال شود.

بدیل سوم آن است که کل صندوق‌ها غیردولتی شود و صندوق ضمانت دولتی یا نظام بیمه‌ای دولتی برای اطمینان از تامین حداقل‌ها شکل گیرد. پیشنهاد می‌شود در این مرحله و برای ۱۰ سال اول اقداماتی به شرح زیر صورت گیرد:

۱ وزارت رفاه باید بلافاصله پیش‌نویس لایحه‌ای قانونی برای تشکیل مقام ناظر بر صندوق‌های بازنشستگی را تهیه کند؛ این مقام ناظر حداکثر باید در نیمه اول سال ۱۳۹۶ شکل گیرد. مقام ناظر مقررات مربوط به گزارشگری مالی، تعیین صلاحیت مدیران صندوق‌ها و... را تعیین خواهد کرد.

۲ دولت باید با تعیین گروه کارشناسی باتجربه بلافاصله با محاسبات بیمه‌سنجی (Actuary) حساب‌های فی‌مابین خود و صندوق‌های بازنشستگی را روشن کرده، و نسبت به پرداخت کلیه مطالبات آنها اقدام کند و در آینده نیز تعهدات خود را به‌روز بپردازد. پیش از هر چیز دولت باید بدهی خود را به صندوق‌های بازنشستگی تسویه کند. دارایی زیادی در پستوی خصوصی‌سازی باقی نمانده و شاید ارزش شرکت‌های دولتی غیرنفتی باقیمانده بیش از ۴۰ یا ۵۰ میلیارد دلار نباشد. در میان بستانکاران بی‌شمار دولت، احتمالاً هیچ‌کس برای تسویه مطالبات محق‌تر از صندوق‌های بازنشستگی نیست. پس دولت باید از محل دارایی‌های باقیمانده بدهی صندوق‌ها را بپردازد و صندوق‌ها هم بدون وسواس در مورد کیفیت دارایی‌ها، باید هرچه هست بگیرند و بخت خود را در جایی غیر از دالان بدحسابی‌های دولت‌ها بیازمایند.

۳ صندوق‌های بازنشستگی موجود باید تجدید ساختار شده و در صورت لزوم در یکدیگر ادغام شوند. لازم است مدیریت این صندوق‌ها در آینده به متخصصان سرمایه‌گذاری واگذار شود.

۴ مدیران صندوق‌های بازنشستگی باید به تدریج دارایی‌های خود را به سمت دارایی‌های مالی متمایل سازند که هم نقدشوندگی بالاتری دارد و هم ارزش آن برای جامعه قابل رویت است. فرصتی ۱۰ ساله به همه صندوق‌ها اعطا شود تا از شرکت‌داری فاصله بگیرند. در هر سال، صندوق‌ها باید میزان سهام خود در شرکت‌های سرمایه‌پذیر را کاهش دهند، به‌گونه‌ای که در پایان ۱۰ سال، شرکت‌ها صرفاً به مدیریت دارایی‌های مالی بپردازند و سبد آن دارایی‌ها را مدیریت کنند.

۵ شورا و سازمان بورس و اوراق بهادار باید امکان تشکیل صندوق‌های بازنشستگی مکمل را به شکل گسترده‌ای فراهم کنند. این صندوق‌ها مزاد بر صندوق‌های اصلی بازنشستگی فعالیت خواهند کرد.

۶ برای گروه‌های متعمر و برخوردار که نیاز به بیمه‌های اجتماعی عمومی ندارند، امکان تشکیل حساب‌های انفرادی پس‌انداز آتیه (بازنشستگی) فراهم شود و معافیت مالیاتی لازم به آنان داده شود.

چگونه باید صندوق‌های بازنشستگی را مقاوم و مستحکم کنیم؟

مطالعات نشان می‌دهد صندوق‌های تامین‌مالی‌شده (Funded) در مقابل شوک‌های عمده مثل تغییر ساختار سنی جمعیت از صندوق‌های تامین‌مالی‌نشده (Unfunded) بسیار مقاوم‌تر عمل کرده‌اند (مطالعات OECD و کشورهای نوظهور). صندوق‌های تامین‌مالی‌شده (Funded) به رشد اقتصادی بالاتر انجامیده‌اند (آزمون کشورهای شیلی و هلند). از این‌رو، برای اصلاح صندوق‌ها و در چارچوب مبانی اقتصاد مقاومتی، لازم است از صندوق‌های تامین‌مالی‌شده استفاده شود. به علاوه در غیاب سرمایه خارجی، با اصلاح صندوق‌ها باید به تسهیل خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی هم کمک کرد.

بدیل‌ها در ایران

بدین منظور در شرایط فعلی، می‌بایست موقعیت دارایی‌های صندوق‌ها ارزشیابی شود، بدهی‌های دولت به آنها پرداخت شود و حتی فراتر از آن، معادل کسری صندوق‌ها که حاصل سوءمدیریت دولت‌ها در دهه‌های گذشته بوده است، از محل دارایی‌های دولت، کسری‌ها تامین شود. وقتی موقعیت صندوق‌ها روزآمد شد و ارزش فعلی دارایی‌های آنها برابر ارزش فعلی جریان نقدی آتی قابل پرداخت به بازنشستگان شد، آنگاه دولت باید تصمیم بگیرد که به یکی از دو روش زیر، صندوق‌های بازنشستگی را در ایران تجدید ساختار کند:

■ حداقلی از حق بازنشستگی، مثلاً معادل ۷۰۰ هزار تومان امروز برای همه مردم اجباری شود، و از سوی نهادی دولتی سالماندهی شود. این وجوه در دارایی‌های بسیار مطمئن سرمایه‌گذاری خواهد شد. صندوق‌های مکمل بازنشستگی برای ارقام بالاتر از حداقل تعیین‌شده (مثلاً ۷۰۰ هزار تومان به بالا)، راه‌اندازی می‌شود. همه شاغلان حق خواهند داشت از میان صندوق‌های مکمل، صندوقی را که در شرایط رقابتی بهتری است برای تکمیل طرح بازنشستگی خود انتخاب کنند.

■ کل صندوق‌های بازنشستگی خصوصی می‌شوند و بند ناف آنها از دولت جدا می‌شود، و دولت با تشکیل صندوق ضمانت، آن حداقل مورد اشاره (یعنی معادل ۷۰۰ هزار تومان امروز) را ضمانت می‌کند. اگر صندوقی ورشکسته شد، صندوق ضمانت در حد ۷۰۰ هزار تومان

استاندارد شماره ۲۷ حسابداری نیز به افشاجاری مالی مربوط است. این استاندارد می‌گوید که ارزش فعلی مزایای بازنشستگی می‌بایست مبتنی بر بیمه‌سنجی (اکچوئری) باشد؛ تعهدات صندوق باید روشن باشد؛ در گزارش‌های ارزیابی، توان پرداخت تعهدات به‌دقت روشن شود؛ مبتنی بر اطلاعات منتشره ارزیابی عملکرد طرح‌های بازنشستگی ممکن باشد؛ راهبردها و خط‌مشی‌های طرح‌های بازنشستگی باید تعیین شده باشد؛ و امکان نظارت عمومی مقام ناظر فراهم باشد؛ به علاوه، گزارش‌های مالی نیازهای دیگر اعضا مثل نرها، شرایط بازنشستگی و امکان تامین مزایا را پاسخ دهد.

غیر از استاندارد ۲۷، استانداردهای ۱۵، ۱۸، ۱۹، ۲۰ و ۲۳ برای اندازه‌گیری سرمایه‌گذاری‌ها و استاندارد شماره ۱۱ برای املاک و مستغلات نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

تصمیم دیگری که در مورد صندوق‌ها باید گرفت، به چندلایگی برمی‌گردد. آیا لایه پایه باید اجباری و تامین حداقل‌ها با مدیریت دولتی باشد؟ لایه مکمل داوطلبانه و تامین حداکثرها با مدیریت خصوصی باشد؟ به علاوه طرح‌های دیگری هم وجود دارند:

■ طرح پس‌اندازی حساب‌های انفرادی (TSP یا Thrift Savings Plan) که در آن فرد برای خود صندوق (حساب) پس‌انداز بازنشستگی درست می‌کند. طرح‌های پس‌انداز حساب‌های انفرادی البته بیشتر مربوط به افراد متعمر و متخصصی است که خود توان مدیریت وجوه را دارند و شامل همه مردم نیست.

■ صندوق‌های بازنشستگی شرکتی (Corporate Pension Fund) که از طریق آنها، شرکت‌ها آینده کارکنان و بازنشستگان هر دو را تامین می‌کنند. صندوق بازنشستگی شرکتی نوعی از صندوق‌های بازنشستگی خصوصی است که از سوی خود شرکت‌های محل خدمت بازنشستگان اداره می‌شود. شرکتی که زندگی هزاران کارمند خود را اداره می‌کند، می‌تواند مدعی شود که می‌تواند صندوق بازنشستگی کارکنان خود را نیز اداره کند.

■ صندوق‌های بازنشستگی خصوصی مکمل که علاوه بر صندوق بازنشستگی پایه شاغلان است. صندوق بازنشستگی خصوصی البته نهادی مالی مشکل‌زاد کارشناسان مالی است که مدعی است می‌تواند وجوه بلندمدت اعضای خود را به‌درستی اداره کند.

■ صندوق تضمین یا طرح بیمه دولتی که صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را در قبال وقوع ورشکستگی آتی بیمه یا تضمین می‌کند. پس، می‌توان صندوق‌های بازنشستگی را به‌گونه‌ای طراحی کرد که لایه پایه و مکمل داشته باشند؛ بخشی و لایه‌ای از آنها داوطلبانه و بخشی دیگر اجباری باشند، و بالاخره مدیریت خصوصی یا دولتی داشته باشند.

رعایت اصول اقتصاد مقاومتی در صندوق‌ها

جمعیت ایران در حال پیر شدن است. اروپا ظرف ۲۰ سال آینده از نسبت جمعیت شاغل به بازنشسته ۴ به ۱ به نسبت ۲ به ۱ می‌رسد؛ ایران شاید به دلیل نرخ مشارکت نازل در اقتصاد، زودتر به نسبت ۲ به ۱ برسد. هزینه‌های سلامت و کسری صندوق‌ها چه خواهد شد؟ از این‌روست که حرکت به سوی طرح‌های مبتنی بر مشارکت در کشورهای توسعه‌یافته گسترش یافته است. طرح‌های بازنشستگی از طرح‌های مزایای معین (Defined Benefit = DB) به سمت طرح‌های سهم معین (Defined Contribution = DC) یا سهم تعریف‌شده حرکت کرده است؛ در بسیاری از موارد این دو نوع طرح با یکدیگر تلفیق شده و صندوق‌های تلفیقی شکل گرفته است. در ایران نیز ناچاریم از نظام DB به سمت DC حرکت کنیم؟ چگونه باید در قبال شوک افزایش «مید به زندگی» و تغییر ساختار خانوار کشور را مصون کنیم؟ آیا نسل حاضر ریسک بین‌نسلی را عادلانه توزیع خواهد کرد؟ آیا مسوولیت‌های فردی را بیشتر و بیشتر می‌کنیم (خود اعضای صندوق ضربه‌گیر باشند)؟