

Structural Problems of Pension Funds in Iran's Social Security System

(Type of Paper: Research Article)

Aliakbar Masoumi*

Abstract

The social security system of countries is the field of activity of numerous institutions, each with a specific purpose in this system. In this system, retirement funds should be given special attention because any disturbance in their performance may undermine the right to social security in its special meaning (i.e., social insurance). However, despite the importance of international documents on the role of retirement funds in achieving social security, these institutions are struggling with many problems in the social security system of Iran, so that over the past two decades in Iran, the financial crisis and bankruptcy of the retirement funds are discussed and the reasons for it are expressed. This article has been formed from three separate sections that are trying to review and specify the most important structural problems related to retirement age and the supervision of retirement funds and the independence of these large financial institutions. Finally, legislative solutions are the best way to come over the problems in this field.

Keywords

Independence, Transparency, Management, Administrative System, Supervision.

* Ph.D. in Public Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Email: researchmagazine2018@gmail.com

Received: January 26, 2018 - Accepted: June 24, 2019



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

مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

علی اکبر معصومی*

چکیده

نظام تأمین اجتماعی کشورها، عرصه فعالیت نهادهای متعددی است که هر یک با هدف مشخصی در این نظام حضور دارند. در این نظام، صندوق‌های بازنشستگی باید مورد توجه خاص قرار گیرند؛ چراکه هر گونه اختلال در عملکرد آنها، ممکن است موجب خدشه به حق بر تأمین اجتماعی در معنای خاص آن (بیمه‌های اجتماعی) شود. با این حال با وجود اهمیتی که اسناد بین‌المللی برای نقش صندوق‌های بازنشستگی در تحقق تأمین اجتماعی قائل شده‌اند، این نهادها در ایران با مشکلات متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کنند؛ به طوری که در دو دهه اخیر در ایران، از بحران مالی و ورشکستگی برخی صندوق‌های بازنشستگی سخن به میان آمده و در قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶) نیز به این موضوع توجه شده است. از آنجا که برخی از این مشکلات به مسائل ساختاری بازمی‌گردد، این مقاله در قالب سه بخش مجزا به ترتیب به بررسی و تبیین مهم‌ترین مشکلات ساختاری در زمینه مدیریت، نظارت و استقلال صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. یافته‌های این مقاله دلالت بر آن دارد که برای برون‌رفت از مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی، توجه همزمان به اصلاح قوانین و مقررات و پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای قوانین و مقررات موجود، ضرورت دارد.

کلیدواژگان

استقلال، شفافیت، مدیریت، نظام اداری، نظارت.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Email: researchmagazine2018@gmail.com
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۰۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۰۳

مقدمه

امروزه در بیشتر کشورها، نهادهای متعددی عهده‌دار تحقق حق بر تأمین اجتماعی‌اند که در میان آنها، صندوق‌های بازنشستگی، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای دارند. صندوق‌های بازنشستگی، شخصیت‌های حقوقی‌ای‌اند که به‌منظور تسهیل و سازمان‌دهی سرمایه‌گذاری و جوه بازنشستگی تأمین‌شده توسط کارکنان و کارفرمایان تشکیل می‌شوند. این نهادها را می‌توان مجموعه‌ای از دارایی مشترک دانست که هدف آنها، ایجاد رشد پایدار و بلندمدت در ارزش دارایی‌هاست و پس از بازنشستگی، از کارافتادگی یا فوت کارکنان، طبق رویه مشخص حسب مورد به آنان یا افراد تحت تکفلشان، مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی یا بازمندگان، پرداخت می‌کنند (اسکندری، ۱۳۹۴: ۹).

در نظام تأمین اجتماعی ایران، صندوق‌های بازنشستگی مختلفی فعالیت دارند که عبارت‌اند از: ۱. سازمان تأمین اجتماعی؛ ۲. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر؛ ۳. صندوق بازنشستگی کشوری؛ ۴. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح؛ ۵. صندوق بازنشستگی، وظیفه و از کارافتادگی کارکنان بانک‌ها؛ ۶. صندوق بازنشستگی بانک مرکزی؛ ۷. صندوق بازنشستگی پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت؛ ۸. مؤسسه صندوق بازنشستگی، ذخیره و رفاه «هما»؛ ۹. صندوق بازنشستگی فولاد ایران؛ ۱۰. صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات؛ ۱۱. مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران؛ ۱۲. صندوق بازنشستگی مستخدمین بیمه مرکزی ایران؛ ۱۳. صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران؛ ۱۴. صندوق بازنشستگی صداوسیما جمهوری اسلامی ایران؛ ۱۵. صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین سازمان بنادر و کشتیرانی؛ ۱۶. سازمان بازنشستگی شهرداری تهران؛ ۱۷. صندوق حمایت و بازنشستگی آینده‌ساز؛ ۱۸. صندوق حمایت و کلا و کارگشایان دادگستری؛ ۱۹. صندوق بیمه و بازنشستگی کانون سردفتران و دفتریاران اسناد رسمی و ۲۰. صندوق مستخدمان وزارت اطلاعات. این صندوق‌ها که به‌منظور ارائه خدمات به بازنشستگان نهادهای دولتی و غیردولتی، ایجاد شده‌اند، از نظر قوانین و مقررات حاکم، مرجع تأسیس، جمعیت تحت پوشش، حق بیمه دریافتی، جامعیت، فراگیری و منابع مالی در وضعیت‌های متفاوتی قرار دارند و ارائه دسته‌بندی دقیق از آنها به‌طوری‌که جامع و مانع باشد، دشوار است (همتی، ۱۳۹۶: ۲۴۸). با این حال براساس مواد ۲ و ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی)^۱ و برخی قوانین دیگر همچون قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی

۱. ماده ۲ این قانون، بیان می‌دارد: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود». همچنین ماده ۳ این قانون مقرر می‌دارد: «مؤسسه یا نهاد عمومی

غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳ با الحاقات بعدی)، می‌توان به‌طور کلی همه آنها را از نظر ماهیت حقوقی به مؤسسه عمومی غیردولتی، مؤسسه دولتی و مؤسسه خصوصی تقسیم کرد. صندوق‌های بازنشستگی با هر ماهیت حقوقی، همچون سایر نهادهای مالی، یک نظام و ساختار دارند. بی‌شک هر گونه اخلال در ساختار این نهادها بر عملکرد آن، تأثیر منفی بر جای خواهد گذاشت. تجربه صندوق‌های بازنشستگی موجود در نظام تأمین اجتماعی ایران، نشان می‌دهد بخشی از بحران مالی کنونی صندوق‌ها و ناتوانی آنها در ایفای تعهدات در برابر بیمه‌شدگان، ریشه در مشکلات ساختاری دارد. مسائل ساختاری مرتبط با صندوق‌ها متعدد است که مهم‌ترین آنها را می‌توان شامل مدیریت، نظارت و استقلال صندوق‌های بازنشستگی دانست. با آنکه موضوع صندوق‌های بازنشستگی در برخی آثار علمی مورد توجه قرار گرفته است، اما جست‌وجوهای به‌عمل‌آمده نشان می‌دهد، مشکلات ساختاری صندوق‌ها به‌طور مستقل در هیچ اثر علمی مستقلی مطالعه و بررسی نشده است. با توجه به این موضوع، مقاله کنونی با روش توصیفی و تحلیلی در قالب سه بخش به بررسی و تحلیل مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی و تأثیر آنها در کارکرد این نهادهای مالی خواهد پرداخت. در این زمینه در بخش نخست، ناکارآمدی نظام مدیریت و پس از آن در بخش دوم، ناکارآمدی نظام نظارت بررسی می‌شود و در نهایت در بخش سوم نیز ضعف استقلال صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان آسیبی دیگر توضیح داده خواهد شد.

ناکارآمدی نظام مدیریت

در نظام تأمین اجتماعی ایران، بخش زیادی از مشکلات صندوق‌های بازنشستگی ناشی از مسائل مدیریتی است. به همین سبب در این بخش به سه نمونه از مهم‌ترین مشکلات مدیریتی که از نظر متخصصان تأمین اجتماعی بر عملکرد صندوق‌ها تأثیرگذار است، شامل ضعف نظام اداری، مدیریت دولتی و انتصاب مدیران غیرحرفه‌ای، پرداخته می‌شود.

۱. ضعف نظام اداری

نظام اداری هر کشوری از عناصر متعددی همچون منابع انسانی (شامل مدیران و غیرمدیران)، ساختار و تشکیلات، فرایندها و روش‌ها تشکیل می‌شود که علاوه‌بر دستگاه‌های دولتی در مؤسسات عمومی غیردولتی نیز وجود دارد. در حال حاضر، نظام اداری ایران از جهات مختلفی

غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

دچار ضعف و ناکارآمدی است؛ وجود نهادهای دولتی با وظایف مشابه و موازی، افزایش سلسله‌مراتب اداری و سطوح مدیریتی، دیوانسالاری و بروکراسی حجیم و پیچیده، کمبود انگیزه در نیروی انسانی و به‌روز نبودن اطلاعات فنی و تخصصی کارکنان، مهم‌ترین مشکلات نظام اداری کشورند (موذن، ۱۳۹۰: ۱۶۶).

شاید این پرسش مطرح شود که ضعف نظام اداری کشور چه تأثیری بر مدیریت صندوق‌های بازنشستگی دارد؟ در پاسخ باید گفت چنانچه نظام اداری هر کشور را یکی از بسترهای اعمال مدیریت بدانیم بی‌شک، کارآمدی یا ضعف این بستر، بر کیفیت عملکرد مدیران، تأثیرگذار خواهد بود، زیرا مدیران در درون نظام اداری و براساس قواعد حاکم بر آن به اداره امور می‌پردازند. بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از نظر ماهیت جزو مؤسسات دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی‌اند و تحت تأثیر نظام اداری حاکم بر کشور قرار دارند؛ در نتیجه از آنجا که صندوق‌های بازنشستگی جزئی از دیوان‌سالاری اداری کشورند (عبده‌تبریزی، ۱۳۸۲: ۲۰)، از ضعف و ناکارآمدی آن تأثیر می‌پذیرند و بسیاری از قواعد جاری در نظام اداری بر آنها نیز حاکم است. برای مثال به‌زعم بسیاری از متخصصان تأمین اجتماعی، برای ارائه بهتر خدمات تأمین اجتماعی به ابزارهای ساده، شفاف، توانا و پرتحرک نیاز است و بروکراسی اداری به سنگینی سازمان، اتلاف و هرز نیروها و طولانی شدن زمان ارائه خدمات منجر خواهد شد (ساروخانی، ۱۳۸۲: ۳۳). پیشینه این رویکرد به قواعد نظام‌های اداری بازمی‌گردد و در اندیشه‌های مدیریت دولتی نوین ریشه دارد. مثال قابل ذکر دیگر در این مورد، وجود نهادهای دولتی متعدد دارای وظایف و صلاحیت‌های مشابه در نظام اداری ایران است. با توجه به اینکه این موضوع، موجب موازی‌کاری این نهادها شده است، از مشکلات اساسی نظام اداری کشور محسوب می‌شود. مشابه با این وضعیت در نظام بیمه‌ای ایران نیز صندوق‌های بازنشستگی متعددی وجود دارند که به‌منظور ارائه خدمات به بازنشستگان نهادهای دولتی و غیردولتی، ایجاد شده‌اند. بسیاری از نویسندگان، این تعدد را به دلایلی چون فعالیت‌های موازی، نامطلوب دانسته و در راستای اثربخشی منابع مالی و انسانی صندوق‌ها و نیز ایجاد امنیت فکری، اجتماعی و اقتصادی اعضای صندوق در درازمدت، ادغام نظام‌مند آنها را پیشنهاد کرده‌اند (همتی، ۱۳۹۶: ۲۴۸).

به‌نظر می‌رسد در کشورهایی که با ضعف و ناکارآمدی نظام اداری مواجهند، واگذاری مدیریت صندوق‌های بازنشستگی به بخش خصوصی یا غیردولتی، با توجه به آنکه این بخش‌ها از نارسایی‌های نظام اداری، تأثیرپذیری کمتری دارند، می‌تواند موجب دور ماندن صندوق‌ها از ضعف‌های نظام اداری کشور و عملکرد بهتر آنها شود. به همین سبب برخی نویسندگان، یکی از راهکارهای ارتقای نظام مالی صندوق‌های بازنشستگی را خصوصی‌سازی صندوق‌ها یا شرکت‌های تابعه آنها در چارچوب اصل ۴۴ قانون اساسی دانسته‌اند. با این حال این شیوه که

اصلاح ساختاری صندوق‌های بازنشستگی را در پی دارد، در صورتی می‌تواند به بهبود وضعیت مالی صندوق‌ها کمک کند که با رعایت اصول بیمه‌ای و محاسبات فنی دقیق همراه باشد، زیرا تجربه خصوصی‌سازی صندوق بازنشستگی فولاد در دهه ۱۳۸۰ شمسی، نشان داده است خصوصی‌سازی این صندوق، نه تنها به کاهش هزینه‌ها و تصدی‌گری دولت کمک نکرد، بلکه وضعیت مالی آن را بحرانی‌تر از پیش ساخت (یحیوی، ۱۳۹۶: ۳۷).

۲. مدیریت دولتی صندوق‌های بازنشستگی

در ایران، اگرچه قسمت زیادی از منابع مالی صندوق‌ها توسط اعضای صندوق‌ها، تأمین می‌شود، اعضا معمولاً سهمی در اداره صندوق‌ها ندارند و حتی نسبت به شیوه اداره این نهادهای مالی و شرکت‌های تابعه آنها نیز بی‌اطلاع‌اند (فرهادی‌پور، ۱۳۸۶: ۱۳۸). در مقابل، مدیران بیشتر صندوق‌های بازنشستگی دولتی (مانند صندوق بازنشستگی کشوری) و نیز صندوق‌هایی که از نظر ماهیت حقوقی، جزو مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت، انتخاب می‌شوند و نوعی مدیریت دولتی بر این نهادهای مالی، حاکم شده است. افراط در این موضوع به حدی بوده است که در حال حاضر مدیریت دولتی صندوق‌ها، علاوه بر خود صندوق به شرکت‌های تابعه آن نیز تسری یافته است؛ به گونه‌ای که دولت در انتخاب مدیران شرکت‌های زیرمجموعه نیز همواره نقش مؤثری دارد. به عقیده برخی کارشناسان اقتصادی، چنین انتخابی، از عوامل بازدهی نامناسب سرمایه‌گذاری بسیاری از این شرکت‌ها شده است، چراکه موفقیت سرمایه‌گذاری، به شدت متأثر از تصمیمات سرمایه‌گذاری مدیران صندوق است (Dobra, & H. Lubich, 2013: 84).

بسیاری از متخصصان تأمین اجتماعی، مدیریت دولتی صندوق‌های بازنشستگی یا به تعبیر دیگر، اداره صندوق‌های بازنشستگی توسط مدیران منصوب دولت را به عنوان یک آسیب مطرح کرده‌اند (سلیمانی و سیار، ۱۳۹۶: ۲۳۷). سؤالی که در اینجا ممکن است مطرح شود آن است چرا مدیریت دولتی صندوق‌ها یک آسیب محسوب می‌شود؟

در پاسخ به این پرسش چند علت می‌توان بیان کرد؛ نخست آنکه، تجربه نشان داده است انتخاب مدیران صندوق‌های بازنشستگی از سوی دولت، موجب می‌شود این مدیران، خود را در بیشتر موارد، وام‌دار دولت بدانند (شاه‌شرقی، ۱۳۹۵: ۸) و در راستای منویات آن حرکت کنند. این موضوع، حتی در مورد سازمان تأمین اجتماعی که مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود نیز به چشم می‌خورد. در این سازمان، انتخاب هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان با دولت بوده و همچنان رأی عالی در شورای عالی تأمین اجتماعی از آن دولت است. حال آنکه، هدف از تشکیل نهادهای عمومی غیردولتی آن است که انجام برخی از وظایف حاکمیت با استقلال بیشتر، کیفیت بهتر و در عین حال نظارت خاص مردمی صورت پذیرد (کاوپانی، ۱۳۸۴: ۲۴۵).

برخی نویسندگان در مقام دفاع از انتخاب مدیران سازمان تأمین اجتماعی از سوی دولت بیان داشته‌اند: سازمان تأمین اجتماعی در برخی موارد، ابزار اعمال حاکمیت دولت بوده و به موجب قوانین، جزو دستگاه‌های عمومی به معنای حاکمیتی است؛ از این رو باید به نحوی تحت نظارت و پایش دولت باشد؛ در نتیجه نمی‌توان انتخاب مدیران این صندوق از طرف دولت را، برخلاف موازین حقوقی دانست، بلکه استقلال صندوق‌ها صرفاً در زمینه اداری و مالی است (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۴: ۱۰۹).

به نظر می‌رسد اگرچه این موضوع که تأمین اجتماعی، مقوله‌ای حاکمیتی است تا حد زیادی، مورد اجماع است و از این نظر، نظارت دولت بر نهادی که بخشی از وظایف حاکمیتی خود را به آن واگذار کرده، منطقی به نظر می‌رسد، اما واقعیت آن است که نظارت بر هر نهادی، ملازمه‌ای با انتصاب مدیران آن نداشته باشد. بر این اساس، در رد عقیده مذکور باید گفت انتصاب مدیران سازمان تأمین اجتماعی از سوی مقامات عالی دولتی با این توجیه که دولت بر این سازمان نظارت دارد، در نتیجه لازم است مدیران آن را نیز خود منصوب کند، چندان موجه به نظر نمی‌رسد. علاوه بر این، این انتصاب (برخلاف آنچه این نویسندگان بیان داشته‌اند)، استقلال اداری و تا حدی استقلال مالی سازمان را نیز خدشه‌دار می‌کند، زیرا مدیریت صندوق‌ها بدون دخالت در امور اداری و مالی، ممکن نبوده و در بیشتر موارد قانون و اساسنامه صندوق‌ها چنین اختیاری را به مدیران داده است؛^۱ در نتیجه نمی‌توان از صندوقی که مدیران آن توسط دولت تعیین می‌شوند، انتظار استقلال اداری و مالی داشت.

دوم آنکه، مدیریت دولتی صندوق‌ها موجب شده است، تغییر دولت (در معنای خاص) در بیشتر موارد، انتصاب مدیران جدید صندوق یا به عبارت دیگر، تغییرات مکرر مدیران را در پی داشته باشد که در نتیجه، موجب بی‌ثباتی در سیاست‌ها و فعالیت‌های بسیاری از صندوق‌ها شده است. برای مثال، در سازمان تأمین اجتماعی طی سال‌های دولت‌های نهم و دهم، هشت مدیر عامل تغییر کرده است. یا آنکه در صندوق بازنشستگی کشوری با توجیه ناهماهنگی مدیران قبلی با اجرای سیاست‌های دولت جدید، در خصوص تغییر مدیران، اقدام شده است. بی‌شک، مدت کوتاه مدیریت (به‌ویژه برای مدیرانی که پیش از آن، تجربه اشتغال در صندوق‌ها را نداشته‌اند)، مانع از اشراف کافی بر حوزه‌های وسیع مأموریت‌های صندوق (شامل حوزه‌های بیمه‌ای و سرمایه‌گذاری) شده (نوربخش، ۱۳۹۳: ۴)، در نتیجه، در بیشتر موارد، ناموفق بوده است.

با توجه به آسیب‌هایی که مدیریت دولتی صندوق‌های بازنشستگی به دنبال دارد، امروزه، در بسیاری از کشورها، صندوق‌ها توسط مالکان خودشان اداره می‌شود و دولت، تنها ناظر فعالیت آنهاست (سلیمانی و سیار، ۱۳۹۶: ۲۳۷). در برخی کشورها مانند کانادا نیز اگرچه صندوق‌های

۱. ر.ک: ماده ۱۴ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات بعدی).

بازنشستگی به‌عنوان بخشی از بازوی حکومت عمل می‌کنند و ارتباط مؤثر با آن دارند، تصمیمات راهبردی و تصمیمات عملیاتی روزمره توسط هیأت‌ها و تیم‌های مدیریتی مستقل از دولت، اتخاذ می‌شود (Lim J. & Quach, 2017: 13).

۳. مدیریت مدیران غیر حرفه‌ای

صندوق‌های بازنشستگی به‌طور معمول مجری طرح‌های تأمین اجتماعی در مقیاس بزرگ و پیچیده‌اند. تجربه نشان داده است مدیریت ضعیف چنین طرح‌هایی از یک سو، موجب تحمیل هزینه‌ی اضافه بر صندوق یا به تأخیر افتادن کسب سود خواهد شد (Issa, 2018: 20) و از دیگر سو، موجب می‌شود صندوق نتواند به مستمری‌بگیران، مستمری با رعایت اصول انصاف و کفایت بپردازد (Varadkar T. & Others, 2018: 6). به همین سبب قرار گرفتن مدیریت این نهاد‌های مالی در دست مدیران حرفه‌ای ضرورت دارد. این ضرورت امروزه در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال در کشور کانادا در مورد صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت مستمری‌ها و مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها هر دو توسط اشخاص حرفه‌ای درون‌سازمانی که با شرایط رقابتی پست مدیریت را به‌دست می‌آورند، انجام می‌گیرد (Lim J. & Quach, 2017: 3). شرایط از پیش تعیین شده برای مدیریت حرفه‌ای صندوق‌های بازنشستگی، در قوانین و مقررات بیشتر کشورها وجود دارد. در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز در قوانین و مقررات مربوط به صندوق‌های بازنشستگی، برای انتصاب مدیران صندوق‌ها شرایطی پیش‌بینی شده است.^۱ به موجب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، هیأت مدیره و مدیر عامل صندوق‌های بازنشستگی به‌عنوان ارکان صندوق‌های بیمه‌ای باید دارای شرایط مقرر در تبصره ۱ این قانون باشند^۲ که مقرر می‌دارد: «شرط عضویت در هیأت مدیره و نیز انتخاب به‌عنوان مدیر عامل، منوط به داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ است».

مدیر عامل صندوق بازنشستگی، علاوه بر شرایط مذکور، باید حائز شرایط دیگری نیز باشد، زیرا در نظام حقوقی ایران، پست مدیریت عاملی صندوق بازنشستگی، پست مدیریت حرفه‌ای

۱. به موجب تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار، شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان صندوق‌ها و نهاد‌های دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای و حمایتی و امدادی، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک، گروه پزشکی است که پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نافذ خواهد بود.

۲. ر.ک: بند «ج» ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

محسوب می‌شود.^۱ بند «الف» ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی)، بیان می‌دارد در خصوص مدیران حرفه‌ای در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای لازم است شرایط تخصصی لازم تعیین شود تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند و در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت پذیرد. این موضوع حتی در مورد مدیریت صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران که از نظر ماهیت، جزو مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند، مانند سازمان تأمین اجتماعی نیز صادق است. بر این اساس نمی‌توان گفت از آنجا که مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌شوند، در نتیجه برخورداری از شرایط مدیریت حرفه‌ای در مورد آنها لازم نیست. بلکه همراستا با برخی نویسندگان باید گفت پست مدیر کلی سازمان تأمین اجتماعی، سمت مدیریت حرفه‌ای به‌شمار می‌رود و براساس ماده ۸ اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)، حقوق و مزایای وی تابع ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری است؛ در نتیجه باید در این زمینه وی را مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری دانست (ویژه و کتابی، ۱۳۹۳: ۱۹۶) و قائل بر آن بود که وی نیز باید از شرایط لازم برای مدیریت حرفه‌ای برخوردار باشد.

با وجود این در نظام تأمین اجتماعی ایران در عمل، در بیشتر موارد در انتصاب مدیران عامل صندوق‌های بازنشستگی، شرایط مقرر در قانون رعایت نشده است. برای مثال، در سازمان تأمین اجتماعی، برخی مدیران عامل انتخاب شده برای این صندوق در سال‌های قبل، فاقد شرط مندرج در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نیز شرایط مدیریت حرفه‌ای بوده و از این حیث صلاحیت تصدی چنین سمتی را نداشته‌اند (ویژه و کتابی، ۱۳۹۳: ۲۰۲-۱۸۲).

۱. به موجب مصوبه شورای عالی اداری، مدیران حرفه‌ای: شامل تمامی عناوین سمت‌های مدیریتی دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، به استثنای سمت‌های مدیریت سیاسی، موضوع ماده ۷۱ قانون مذکور و هم‌ترازان آنان است که به چهار گروه به شرح زیر تقسیم شده‌اند: ۱. مدیران ارشد: آن دسته از مدیرانی می‌باشند که وظیفه سیاست‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان، هدایت و نظارت عالی بر عملکرد دستگاه را در واحدهای ستادی به عهده دارند؛ ۲. مدیران میانی: به آن دسته از مدیرانی اطلاق می‌شود که وظیفه هماهنگی، ایجاد ارتباط بین سطوح عالی (مقامات) و یا مدیران ارشد را در واحدهای ستادی به عهده دارند، مانند مدیران کل و معاونان آنان، معاونان سازمان‌ها، مؤسسات دولتی و مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی همسطح آنها؛ ۳. مدیران پایه: به آن دسته از مدیرانی اطلاق می‌شود که وظیفه اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های سازمانی را در واحدهای ستادی بر عهده دارند؛ مانند رؤسای ادارات، رؤسای گروه‌ها و سمت‌های مدیریتی همسطح آنها؛ ۴. مدیران عملیاتی: شامل مدیران آن دسته از واحدهای عملیاتی یا اجرایی دستگاه‌های اجرایی نظیر مدارس، بیمارستان‌ها، ورزشگاه‌ها، موزه‌ها، مراکز فنی و حرفه‌ای و مراکز نگهداری معلولان هستند که تولید، تأمین و ارائه خدمات اصلی و نهایی دستگاه را به عهده دارند (ر.ک: دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱ شورای عالی اداری).

همچنین، بررسی‌ها نشان می‌دهد در برخی صندوق‌های بازنشستگی ایران، اعضای هیأت مدیره به‌طور معمول از افراد بلندپایه دولتی و با چندین شغل بوده‌اند و بیشتر آنان علاوه‌بر نداشتن فرصت کافی برای اداره امور صندوق، فاقد آگاهی لازم در مسائل بیمه‌ای بوده‌اند که این امر موجب نگاه دولتی غیرحرفه‌ای و غیرتخصصی به نحوه اداره صندوق‌ها شده است (میر و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۳۲). اداره صندوق توسط مدیران فاقد تخصص لازم، به عقیده برخی متخصصان، پیامدهایی چون بی‌توجهی به وضعیت صندوق در آینده (یا به تعبیر دیگر، عدم انجام آینده‌نگری‌های لازم) را در پی داشته است که به تشدید وضعیت بحرانی صندوق‌های بازنشستگی، دامن زده است (روغنی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۰۱). با توجه به آنکه صندوق‌های بازنشستگی ایران از نظام «مزایای معین»^۱ تبعیت می‌کنند^۲ و این نظام‌ها امروزه در بیشتر کشورها به دلیل افزایش امید به زندگی، نوسان بازار و کاهش انتظارات برای بازگشت سرمایه در آینده (Varadkar T. et al., 2018: 29) از نظر تأمین مالی با چالش‌های مستمر مواجهند، ضرورت توجه به مدیریت حرفه‌ای صندوق‌های بازنشستگی ایران بیشتر آشکار می‌شود.

ناکارآمدی نظام نظارت

ایجاد چارچوب نظارتی برای یک نهاد تأمین اجتماعی می‌تواند به تضمین استقلال و خودمختاری آن در تمام جنبه‌های مدیریت سرمایه‌گذاری، صرف‌نظر از هر تغییرات سیاسی در سطح ملی یا محلی، کمک مؤثری کند (Issa, 2018: 56). به همین سبب، امروزه، نظارت^۳ بر صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی بیشتر کشورها پیش‌بینی شده و با توجه به اهداف اجتماعی که این نهادها مالی دارند، سازوکارهای نظارت بر آنها تا حدی با نظارت بر سایر نهادهای مالی همچون بانک‌ها متفاوت است (Kortleve et al., 2011: 15). با این حال، با وجود اهمیت نظارت بر صندوق‌ها برای تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی آنها، از نظر برخی نویسندگان، ساختارهای نظارتی صندوق‌ها در ایران چندان مناسب نیست. به‌منظور بررسی این موضوع در این بخش، مهم‌ترین مواردی را که می‌توان به‌عنوان دلایل عدم تناسب نظام نظارت برشمرد، شامل فقدان نهاد ناظر عالی، نارسایی‌های قانونی و فقدان شفافیت، توضیح داده خواهد شد.

1. Defined Benefit (DB)

۲. در نظام مزایای معین، حق بیمه شاغلان نسل جاری، صرف پرداخت مستمری بازنشستگان کنونی می‌شود. به شاغلان بیمه‌پرداز نیز از طرف دولت اطمینان داده می‌شود که هر گاه واجد شرایط بازنشستگی شدند، مستمری متناسب با طول دوره بیمه‌پردازی و حق بیمه‌ای که پرداخته‌اند، پرداخت خواهد شد. در واقع، نسل جاری شاغلان از طریق پرداخت حق بیمه، هزینه بازنشستگی نسل گذشته را تقبل می‌کند و این زنجیره به همین ترتیب تا نسل‌های بعدی ادامه می‌یابد (راغفر، ۱۳۹۴: ۵۲).

3. Supervision

۱. فقدان نهاد ناظر عالی

برخلاف نظام‌های بانکی و بیمه‌ای که در آنها به ترتیب، بانک مرکزی و بیمه مرکزی، نقش نهاد ناظر برتر را بر عهده دارند، در بیمه‌های اجتماعی با آنکه بخش وسیع‌تری از جامعه را پوشش می‌دهد، نهاد ناظر برتر از صندوق‌ها وجود ندارد. حال آنکه، به دلیل تعهدات بلندمدت صندوق‌ها و جمعیت زیاد بیمه‌شدگان، وجود نهاد ناظر برتر که نظارت بر مدیریت صندوق‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، دارایی‌ها و ذخایر آنها را در کنار نظارت بر تعیین مفروضات محاسبات اکچوئری و نیز نظارت بر وضع قوانین و مقررات حوزه تأمین اجتماعی عهده‌دار باشد، ضروری به نظر می‌رسد (امیدی و خورشیدی، ۱۳۹۵: ۹). با این حال، این موضوع نیز باید مورد توجه قرار گیرد که سازوکارهای نظارت نهاد عالی نباید به گونه‌ای باشد که استقلال صندوق‌های بازنشستگی را تضعیف کند.

در نظام حقوقی ایران، تنها قانونی که با توجه به این ضرورت، وجود یک نهاد ناظر و هماهنگ‌کننده صندوق‌ها را پیش‌بینی کرده، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳) بوده است. در ماده ۷ این قانون مقرر شده است: «تمام دستگاه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، نهادها و صندوق‌های فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، در حد استفاده از منابع و تسهیلات نظام تأمین اجتماعی تحت نظارت دولت در چارچوب این قانون قرار می‌گیرند». در این زمینه، در این قانون (به‌منظور ممکن ساختن پاسخگویی وزیر رفاه در برابر مجلس)، مسئولیت سازمان‌دهی نظام نظارت و ارزشیابی به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی واگذار شد و نظارت بر عملکرد، منابع مالی و مصارف دستگاه‌ها مورد تأکید قرار گرفت و بنا بر این شد صندوق‌های دولتی و غیردولتی متناسب با میزان استفاده از اعتبارات عمومی و یا حوزه فعالیت ارزیابی شوند (مدنی، ۱۳۸۲: ۳۲۲).

با آنکه اجرای این قانون می‌توانست تا حدی نقش نهاد ناظر برتر و عالی را در بهبود وضعیت صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران به خوبی نمایان سازد، اما این موضوع نه تنها در عمل تحقق نیافت، بلکه موجب شد سایر نظارت‌های پیش‌بینی‌شده در این قانون نیز مورد کم‌توجهی قرار گیرد.

۲. نارسایی‌های قانونی و اجرایی

در بیشتر کشورهای جهان، قواعد نظارت درونی و بیرونی بر صندوق‌های بازنشستگی در قوانین پیش‌بینی شده است. در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به موضوع نظارت بر صندوق‌ها توجه نشان داده است. اهمیت نظارت در این قانون به حدی بوده است که یکی از اصول و سیاست‌های مالی نظام جامع تأمین اجتماعی، نظارت مالی بر منابع صندوق‌ها دانسته شده است. در این قانون، نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای و نیز نظارت بر تعادل منابع و مصارف صندوق‌ها براساس علم محاسبات بیمه‌ای، جزو اهداف و

وظایف حوزه بیمه‌ای دانسته شده است (ماده ۳). علاوه بر این، ماده ۶ این قانون، یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام جامع تأمین اجتماعی را نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی براساس قانون و اساسنامه صندوق‌ها دانسته است (بند «ح»). با این حال، سازوکارهای نظارت بیرونی و درونی بر صندوق‌های بازنشستگی، وظایف و اختیارات نظارتی در این قانون یا قوانین مرتبط دیگر به طور دقیق مشخص نشده است و معلوم نیست در صورت کشف تخلف مدیران، ضمانت اجرای قانونی لازم در هر مورد چیست. البته مشکلات مربوط به نظارت، محدود به نارسایی قوانین نیست، بلکه تا حد زیادی به عدم اجرای قوانین نیز بازمی‌گردد. این نظر زمانی تقویت می‌شود که به این موضوع توجه کنیم بیشتر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران از حیث ماهیت از نوع مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند و نظارت بر این دسته از نهادها همواره چالش برانگیز بوده است، چراکه معمولاً آن دسته از مؤسسات عمومی غیردولتی که از بودجه کل کشور استفاده نمی‌کنند، براساس اساسنامه یا قانون موجد آنها نظارت پسینی بر برنامه مالی آنها در بیشتر موارد توسط نهادهای درونی (مانند مجمع عمومی و هیأت امنای یا بازرس قانونی)، صورت می‌گیرد؛ بدون آنکه نهادهای بیرونی همچون دیوان محاسبات کشور در این خصوص نقشی داشته باشند. در واقع، این نهادها با توسل به استقلال مالی خود (در مقابل نهادهای نظارتی بیرونی)، گرایش به نظارت‌ناپذیری دارند.

در نقد این رویکرد باید گفت اگرچه حسن انجام وظایف مؤسسات عمومی غیردولتی در گرو استقلال آنهاست، این استقلال، نمی‌تواند توجیه‌کننده نظارت‌ناپذیری باشد، زیرا تجربه جوامع بشری نشان داده، فقدان نظارت در نهادهای مالی، موجب بروز فساد شده است؛ بنابراین نظارت بر این مؤسسات توسط سازمان‌های مستقل حسابرسی به گونه‌ای که هم استقلال این مؤسسات از بین نرود و هم موجب بی‌انضباطی مالی در این گونه مؤسسات نشود (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸: ۲۰۸-۲۰۷)، ضرورت دارد. در واقع، باید توازن میان استقلال عمل و نظارت بر این مؤسسات، حفظ شود، به نحوی که از یک سو، نظارت مانع از اداره مبتکرانه امور عمومی محول شده به این مؤسسات نگردد و از طرف دیگر، نظارت ضعیف بر این مؤسسات موجب نشود که آنها به نام ارائه خدمات عمومی و استفاده از امکاناتی که در اختیار دارند، با ایجاد وضعیتی نامشخص در خصوص نحوه فعالیت‌ها و امور مالی خود، نظارت بر امور مالی خود را مبهم سازند (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۹۸-۱۹۷).

۳. فقدان شفافیت

هدف کلیدی نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی، تضمین حقوق اعضای صندوق است. در این زمینه اعضای صندوق باید اطمینان حاصل کنند که منافعشان از طریق تصمیمات ناموجه متولیان صندوق بازنشستگی آسیب نخواهد دید. این اطمینان باید از زمان نخستین مشارکت اعضا در

صندوق بازنشستگی تا دریافت آخرین مزایا از آن، ادامه داشته باشد (Kortleve *et al.*, 2011: 15). چنین اطمینانی در گرو شفاف بودن فعالیت‌های صندوق بازنشستگی است. شفافیت صندوق‌های بازنشستگی، ارتباط تنگاتنگی با نظارت دارد و در واقع از اجزای آن محسوب می‌شود؛ به طوری که می‌توان گفت، یکی از مهم‌ترین عواملی که مانع از نظارت دقیق بر صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران شده، فقدان شفافیت در تصمیمات و اقدامات صندوق‌های بازنشستگی بوده است، چراکه در حال حاضر، وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران، در ابهام به سر می‌برد و بانک اطلاعات دارایی‌های صندوق اعم از املاک، وثیقه‌ها و سهام تحت مالکیت شرکت‌های زیرمجموعه آنها وجود ندارد (عبدتبریزی، ۱۳۹۵: ۴). به زعم بسیاری از متخصصان، ابهام و عدم شفافیت در عملکرد صندوق‌ها موجب شده است، نظارت بر آنها دشوار شود و در نتیجه آن در منابع مالی صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های وابسته، تخلفاتی رخ دهد.

با آنکه در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴)، صندوق‌های بازنشستگی، در راستای شفاف‌سازی، مکلف به گزارش‌دهی وضعیت مالی خود به سازمان بورس و اوراق بهادار شده‌اند، اما تاکنون چنین گزارشی از سوی هیچ‌یک از صندوق‌ها منتشر نشده است. صندوق‌های بازنشستگی به ذی‌نفعان خود هیچ گزارشی نمی‌دهند و اطلاعات مربوط به عملکرد آنها به طور عمومی منتشر نمی‌شود و توسط متولیان حرفه‌ای بررسی و ارزیابی نمی‌شود. در واقع، با توجه به نبود مقام ناظر، صندوق‌ها خود را ملزم به رعایت هیچ‌یک از معیارهای شفافیت در گزارش‌دهی نمی‌دانند (عبدتبریزی، ۱۳۹۵: ۲۱).

این در حالی است که امروزه در بسیاری از کشورها صندوق‌های بازنشستگی (به‌ویژه صندوق‌های بازنشستگی عمومی)، توسط هیأت‌های مستقل که وظیفه امانتداری در برابر اعضای طرح را بر عهده دارند، در چارچوب پاسخگویی و شفافیت مستحکم، اداره می‌شوند (Lim J. & Quach, 2017: 2-3)؛ به طوری که در راستای شفاف‌سازی اقدامات صندوق‌های بازنشستگی، در بسیاری از کشورها، صندوق‌ها به صورت ماهیانه، گزارش عملکرد و اقدامات خود به‌ویژه در زمینه سرمایه‌گذاری‌ها را منتشر می‌کنند یا در معرض دید عموم قرار می‌دهند (Mennis, 2016: 2-7)، چراکه شفافیت اطلاعات می‌تواند با ایجاد نظارت عمومی، از یک سو، موجب افزایش اعتماد بیمه‌شدگان به صندوق شود و زمینه‌های بهبود کارایی عملکرد آن را فراهم سازد و از سوی دیگر، مانعی برای سوءاستفاده‌های احتمالی مدیران صندوق و گروه‌های سیاسی از منابع صندوق‌ها باشد.

ضعف استقلال صندوق‌های بازنشستگی

صندوق‌های بازنشستگی برای حسن انجام وظایف خود باید مستقل باشند. در نظام تأمین اجتماعی ایران، استقلال صندوق‌های بازنشستگی در اساسنامه بسیاری از صندوق‌های

بازنشستگی و برخی قوانین موجود، مورد تصریح قرار گرفته است.^۱ با این حال در عمل، همواره یکی از مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی، ضعف استقلال آنان بیان شده است. با توجه به این موضوع در این بخش به بررسی و تحلیل دو عامل تضعیف‌کننده استقلال صندوق‌های بازنشستگی، شامل وابستگی صندوق‌ها به دولت و دخالت دولت در امور صندوق‌های بازنشستگی پرداخته می‌شود.

۱. وابستگی صندوق‌ها به دولت

در نظام‌های تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی معمولاً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با دولت در ارتباط‌اند. با این حال چنانچه این ارتباط به اندازه‌ای باشد که وابستگی صندوق به دولت را در پی داشته باشد، موجب تضعیف استقلال صندوق‌ها خواهد شد. چنین وضعیتی در چند دهه اخیر در نظام تأمین اجتماعی ایران مشاهده شده است؛ به‌طوری‌که در حال حاضر، برخی صندوق‌ها به‌شدت به بودجه دولت وابسته‌اند و اگر دولت حمایت خود را از آنها بردارد، به‌هیچ‌وجه قادر به ایفای تعهدات خود نخواهند بود (عبده تبریزی، ۱۳۸۲: ۲۰). آمارها نشان می‌دهد وابستگی برخی صندوق‌ها به بودجه دولت هر سال بیشتر از سال‌های قبل شده است، به‌طوری‌که در سال‌های اخیر، بخش شایان توجهی از بودجه عمومی دولت به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص یافته است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، در فصل رفاه و تأمین اجتماعی، بیشتر منابع این فصل (حدود ۶۰ درصد) به صندوق‌های بازنشستگی، و تنها ۱۴ درصد به حوزه حمایتی و توانمندسازی تخصیص یافته است (گرچی‌پور، ۱۳۹۴: ۱۲). همچنین حدود ۶۰ درصد بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۴ به صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری اختصاص داده شده است. این در حالی است که در سال ۱۳۸۸ کمتر از ۴۰ درصد بودجه فصل رفاه و تأمین اجتماعی به این موضوع اختصاص داشته است (امیدی و خورشیدی، ۱۳۹۵: ۷). حال، سؤال این است که آیا دولت می‌تواند برای تضمین استقلال صندوق‌ها با عدم تأمین مالی، آنها را از وابستگی به خود برهاند؟

در پاسخ باید گفت اگرچه عدم کمک مالی دولت به صندوق‌ها ممکن است موجب رهایی آنها از وابستگی شود، با این حال با چنین اقدامی، نظام تأمین اجتماعی، شاهد تبعات زیانبار خواهد بود، زیرا برخی صندوق‌ها با توجه به بحران شدید اقتصادی، از نظر اصول بیمه‌ای، ورشکسته محسوب می‌شوند و به چند دلیل دولت نمی‌تواند در این شرایط آنها را رها کند؛ نخست آنکه، اگرچه ورشکستگی صندوق‌ها موضوع اقتصادی است، اعلام ورشکستگی و رها کردن آنها، تبعات اجتماعی متعددی در پی دارد، زیرا ممکن است موجب بروز اعتراضات وسیع اجتماعی و آشوب

۱. برای مثال، رک: ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی (۱۳۵۴ با اصلاحات بعدی).

شود. اعتراضات پیاپی بازنشستگان صندوق فولاد در سال‌های اخیر نمونه عملی این موضوع است؛ دوم آنکه، دولت‌ها در راستای تکلیفی که در حمایت از حق بر تأمین اجتماعی دارند، ضامن تعهدات بیمه‌های اجتماعی بوده و مکلفاند بار ناشی از این کسری بودجه را از محل بودجه عمومی تأمین کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۷۰-۶۹).

۲. مداخله دولت در صندوق‌های بازنشستگی

دولت‌ها به منظور حمایت از حقوق تأمین اجتماعی اشخاص معمولاً در بیمه‌های اجتماعی، دخالت می‌کنند. با این حال از نظر متخصصان، این دخالت‌ها باید محدود به وضع قوانین و نظارت بر نهادهای تأمین اجتماعی باشد و از آن فراتر نرود، زیرا دخالت سیاسی و مالی ناروا ممکن است به استقلال صندوق‌های بازنشستگی خدشه وارد کند (ریاضی، ۱۳۹۶: ۱۷۳-۱۷۱). بر این اساس در این قسمت وضعیت دخالت‌های سیاسی و مالی در امور صندوق‌های بازنشستگی در ایران بررسی می‌شود.

۲.۱. دخالت سیاسی

دخالت سیاسی در صندوق‌های بازنشستگی در بیشتر موارد به دو صورت است؛ نخست، تلاش مقامات عالی سیاسی برای وضع قوانین خاص یا نسخ برخی قوانین مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی در راستای تحقق وعده‌های انتخاباتی به اعضای صندوق‌های بازنشستگی، پس از پیروزی در انتخابات؛ دوم، حضور مقامات عالی سیاسی یا نمایندگان آنها در هیأت مدیره صندوق‌های بازنشستگی. مداخله سیاسی در صندوق‌های بازنشستگی به این دو شیوه یا هر شیوه دیگری، از آنجا که موجب تضعیف استقلال صندوق‌ها می‌شود، در نظام حقوقی بسیاری از کشورها محدود یا ممنوع شده است. برای مثال، دخالت دادن نظرهای سیاسی در عملکرد صندوق‌های بازنشستگی، در دهه ۹۰ میلادی توسط کشورهای آمریکای لاتین به‌عنوان یک آسیب شناسایی شده است، به طوری که به سمت جدا کردن نظام‌های بازنشستگی از نظرهای سیاسی دولتمردان برآمده‌اند (گرچی‌پور، ۱۳۹۴: ۱۱).

با این حال با وجود تبعات نامطلوب این موضوع، در ایران، عملکرد برخی از صندوق‌های بازنشستگی از گذشته تاکنون، به شدت متأثر از نظرهای سیاسی مقامات دولتی است و همواره تحت تأثیر مداخلات سیاسی قرار دارند. سازمان تأمین اجتماعی با آنکه مؤسسه عمومی غیردولتی است، نمونه بارز این موضوع است. حال آنکه مؤسسات عمومی غیردولتی در راستای تمرکززدایی به منظور انجام وظایف اجرایی و عمومی تخصصی که نیازمند استقلال و دور بودن از مسائل سیاسی است، ایجاد شده‌اند (رستمی و حسینی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۹۳).

علاوه بر این، قرار گرفتن تأمین اجتماعی در حوزه گروه‌های فشار و استفاده از آن به‌عنوان

ابزار کسب یا تحکیم قدرت (به‌ویژه در جریان‌های انتخاباتی) که از آن به سیاست‌زدگی تأمین اجتماعی تعبیر شده است، در بسیاری از کشورهای جهان تاکنون بارها اتفاق افتاده است و بی‌شک در آینده نیز اتفاق خواهد افتاد. تجربه نشان داده است بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی در گردونه تمهیدات سیاسی، ناچار شده‌اند بار حمایتی نیز به دوش کشند یا به جبران ناکارایی بخش‌های دیگر اقتصاد وارد میدان شوند و در نتیجه آحاد بیمه‌گذاران را مغبون سازند (ساروخانی، ۱۳۸۲: ۳۱-۳۰).

۲.۲. دخالت مالی

مداخله مالی دولت در امور صندوق‌های بازنشستگی، در بیشتر کشورهای در حال توسعه، قابل مشاهده است. برای مثال، در دو دهه اخیر نظام بیمه‌های اجتماعی در ترکیه نیز با چنین مشکلی مواجه شده است. در این کشور، صندوق‌ها ساختاری مستقل نداشتند که به آنها اجازه دهد تا برای افزایش منابع خود، سرمایه‌گذاری کنند. دولت‌های ملی اغلب در کار آنها دخالت می‌کردند و از منابع آنها برای پشتیبانی از پروژه‌های دیگر، سود می‌بردند. به دلیل سیاست‌های پوپولیستی متناوبی که در دو دهه اخیر در این کشور اجرا شد، بارهای بیش‌ازحدی را بر دوش صندوق‌های بازنشستگی این کشور گذاشت، به طوری که آنها را دچار کسری بودجه کرد (سیمتن، ۱۳۹۴: ۵۱). در نظام تأمین اجتماعی ایران نیز چنین رویه‌ای سابقه دارد. برای مثال در بسیاری از نهادهای دولتی یا مؤسسات عمومی غیردولتی که برای خود صندوق بازنشستگی اختصاصی ایجاد کرده بودند، به معنای واقعی، صندوق (محلّی که تمام وجوه در آن جمع‌آوری می‌شود و در آینده به مصرف برسد)، وجود نداشته، بلکه حسابی به نام بازنشستگی موجود بوده که کسور شاغلان در آن واریز می‌شده است. این حساب‌ها در برخی موارد به صورت حساب جاری بوده که دستگاه‌های دولتی نگاهی خودی به این حساب داشته‌اند و در عمل با سایر حساب‌های دستگاه، تفاوت‌چندان نداشته است. در صورتی که اندوخته آن در اصل متعلق به دستگاه نبوده و به مشترکان صندوق تعلق داشته است. نتیجه آنکه، به محض برخورد با هر نوع کمبود یا نیاز به نقدینگی در هر زمینه در دستگاه مربوطه به این حساب رجوع و از آن برداشت می‌شده و مدت‌ها بعد مبلغ به حساب واریز می‌شده است (<http://www.tamin.ir>).

امروزه چنین مداخلاتی از سوی بیشتر دولت‌ها از عوامل اصلی تضعیف استقلال صندوق‌های بازنشستگی محسوب می‌شود، به طوری که در بیشتر نظام‌های حقوقی، سازوکارهایی برای کاهش یا رفع این مداخلات، پیش‌بینی شده است. در نظام حقوقی ایران، برای محدود کردن یا منع چنین مداخلاتی، سازوکارهای قانونی مختلفی پیش‌بینی شده است. مهم‌ترین قانون در این زمینه، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، محسوب می‌شود. این قانون، استقلال صندوق‌های بازنشستگی را به‌عنوان یکی از اصول و سیاست‌های ساختاری نظام

جامع تأمین اجتماعی، پیش‌بینی کرده است که به موجب آن، سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و طبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود، در چارچوب این نظام فعالیت می‌کنند (بند «ل» ماده ۶). همچنین تبصره ۱ ماده ۱۱ این قانون، بیان می‌دارد: «هر گونه استفاده از منابع نظام تأمین اجتماعی اعم از منابع عمومی و بارانه‌ها در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی برای دستگاه‌های اجرایی دولتی، عمومی، صندوق‌ها و نهادهای غیردولتی، خارج از قلمرو این نظام تحت هر عنوان و برای هر منظور ممنوع است و استفاده از این منابع مستلزم پذیرش نظارت و راهبری کلان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است». ماده ۱۰۱ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵) نیز در این خصوص، مقرر می‌دارد: «وجوه صندوق بازنشستگی منحصراً برای پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه و استرداد کسور بازنشستگی است و به هیچ عنوان نباید به مصرف دیگر برسد. متخلفین در حکم مختلسین اموال دولتی محسوب خواهند شد». با وجود این، حتی تصویب این قوانین نیز نتوانسته مشکل مداخلات دولت در صندوق‌های بازنشستگی را برطرف کند، به طوری که نظام تأمین اجتماعی ایران در عمل شاهد دخل و تصرف دولت در وجوه بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی بوده است. در خصوص علت عدم موفقیت این قوانین در جلوگیری از مداخلات دولت و حفظ استقلال صندوق‌های بازنشستگی، دلایل مختلفی از سوی حقوقدانان مطرح شده است. برخی حقوقدانان، نخستین علت این موضوع را ابهام و تعارض برخی قوانین دانسته‌اند. از نظر آنان از یک سو، ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای را دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌داند؛ از طرف دیگر، این پرسش مطرح می‌شود که اگر سازمان‌ها و صندوق‌های یادشده مستقلاً می‌توانند طرف حق و تکلیف قرار گیرند و طبق ضوابط خود عمل کنند، پس نقش وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در خصوص صندوق‌ها با توجه به استقلال آنها به چه معناست؟ قانون ساختار در این زمینه ابهام جدی دارد و نتوانسته است به خوبی نقش و جایگاه وزارت رفاه را در مصاف با استقلال حقوقی صندوق‌ها به خوبی تبیین کند. علاوه بر این در مواد مختلف، قانون ساختار بر استقلال مالی و اداری صندوق‌های بیمه‌ای تأکید کرده، اما ماده ۱۷ این قانون که به وزارت رفاه اجازه داده است تا به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمرو بیمه‌ای، حمایتی و امدادی اقدام کند، اصل استقلال مالی و اداری صندوق‌ها خنثی کرده است (بادینی، ۱۳۸۷: ۶۹).

برخی نویسندگان نیز علت اصلی این موضوع را رویکرد و نگاه دولت به صندوق‌های بازنشستگی دانسته و بیان داشته‌اند: در ایران دولت‌های سه دهه اخیر گمان می‌کنند از آنجا که در مقام کارفرمایی بزرگ، مبالغ هنگفتی را به برخی از صندوق‌های بازنشستگی می‌پردازند، حق دارند در نحوه اداره این وجوه دخل و تصرف کرده و منابع بیمه‌شدگان را منابع خود تلقی کنند

(عبدتبریزی، ۱۳۹۵: ۲۱). حال آنکه، منابع صندوق‌های بازنشستگی در مالکیت عمومی است و دولت سهامدار آن نیست و حق برداشت از عایدات صندوق را ندارد. اگرچه ایجاد تأمین اجتماعی از وظایف دولت است و دولت مکلف است با توجه به امکانات کشور و نیازهای مردم این نهاد را تأسیس و از طریق وضع قوانین مختلف، منابع مالی آن را تأمین کند، موجودی صندوق‌های تأمین اجتماعی جزء وجوه خزانه دولت تلقی نمی‌شود. اصولاً تصرفات مالی دولت، تابع مقررات قوانین بودجه و قانون محاسبات عمومی است و چون در این قوانین، پیش‌بینی خاصی در خصوص امکان تصرف دولت در وجوه صندوق تأمین اجتماعی نشده است، می‌توان چنین تلقی کرد که این قبیل تصرفات در هر مورد مستلزم کسب مجوز قانونی است، از این‌رو دولت نمی‌تواند در این وجوه دخل و تصرف کند (نصیری، ۱۳۸۰: ۴۵۹).

نتیجه‌گیری

نظام تأمین اجتماعی ایران در دو دهه اخیر با چالش‌ها و مشکلات فراوانی همراه بوده است که قسمت عمده آن به مشکلات صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران بازمی‌گردد. مشکل اصلی بسیاری از صندوق‌های کنونی، از جنس مشکلات مالی است که خود به عوامل متعددی بازمی‌گردد. یکی از این عوامل را باید مشکلات ساختاری از جمله مشکلات مربوط مدیریت، نظارت و استقلال صندوق‌ها دانست. مقاله کنونی که با هدف بررسی مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی فعال در ایران به رشته تحریر درآمده، در سه بخش مجزا به مسائل مذکور، توجه نشان داده است. بررسی‌های به‌عمل‌آمده در این اثر در خصوص مدیریت صندوق‌های بازنشستگی، نشان می‌دهد ناکارآمدی نظام اداری ایران، مدیریت دولتی صندوق‌های بازنشستگی و انتصاب مدیران غیرحرفه‌ای، مهم‌ترین مشکلات مدیریتی‌اند. مشکل ساختاری دیگری که در این مقاله بررسی شده، مشکلات مربوط به نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی بوده است. در حال حاضر، نظام تأمین اجتماعی ایران از نوعی پراکندگی و ناهماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی رنج می‌برد. صندوق‌های فعال در ایران اغلب به نهاد خاصی وابسته است، بدون هماهنگی با یکدیگر، به‌گونه‌ای مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند؛ به‌طوری‌که در نبود یک نهاد برتر که در ضمن هماهنگی میان آنها بر این صندوق‌ها نظارت کند، به آنها آزادی عمل فراوانی در نحوه مصرف منابع صندوق داده است. البته نظارت اندکی بر عملکرد صندوق‌های بازنشستگی وجود دارد که بیشتر از نوع نظارت مالی است و توسط بخش‌های داخلی صندوق صورت می‌گیرد. فقدان نهاد ناظر بیرونی و برتر از صندوق‌ها، موجب اقدامات خودسرانه مدیران برخی صندوق‌ها شده است. به‌نظر می‌رسد تجمیع صندوق‌های بازنشستگی زیر نظر وزارت تعاون، رفاه و امور اجتماعی (همان‌گونه‌که در قانون ساختار نظام جامع و تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است)، می‌تواند راهکار مؤثری برای رفع این مشکل

باشد. در کنار این معضل، ابهامات قانونی و فقدان شفافیت در اقدامات و تصمیمات صندوق‌ها را نیز باید افزود که امر نظارت را با دشواری مواجه کرده است. در راستای رفع این مشکلات، اصلاح قوانین و مقررات کنونی در راستای ایجاد سازوکارهای نظام‌مند برای گزارش‌دهی صندوق‌های بازنشستگی نیز می‌تواند مشکلات مربوط به نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی را تا حد زیادی برطرف کند. در نهایت در خصوص مشکل ساختاری دیگر، یعنی ضعف استقلال صندوق‌های بازنشستگی می‌توان گفت تا زمانی که صندوق‌های بازنشستگی ایران، وابستگی مالی به دولت دارند، نمی‌توان به استقلال آنان از لحاظ مالی و غیرمالی، چندان امیدوار بود، زیرا کمک دولت به صندوق‌ها موجب شده است دولت برای خود، سهمی در اداره این نهادها قائل باشد. برون‌رفت از این معضل، در درجه نخست در گرو حل مشکلات مالی صندوق‌های بازنشستگی و پس از آن، ایجاد سازوکارهای قانونی برای تضمین استقلال صندوق‌های بازنشستگی است. به نظر می‌رسد اهتمام به اجرای صحیح قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تا حد زیادی بتواند این مشکل را برطرف کند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسکندری، حمید و همکاران (۱۳۹۴)، *مطالعه سازوکار صندوق‌های بازنشستگی اختیاری*، زیر نظر: بورس اوراق بهادار تهران؛ مدیریت تحقیق و توسعه، تهران، چ اول.
۲. امید، رضا؛ خورشیدی، مونا (۱۳۹۵)، *بیمه‌های اجتماعی، ضرورت توسعه فراگیر؛ آشنایی با سازمان تأمین اجتماعی: چالش‌ها و راهکارها*، چ نخست، تهران: مؤسسه عالی پژوهش و تأمین اجتماعی.
۳. روغنی‌زاده، مصطفی (۱۳۸۴)، *تحلیل ریاضی بر وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران و طراحی سیستم بهینه برای صندوق‌های یادشده*، چ اول، قم: صحفی.
۴. ریاضی، محسن (۱۳۹۶)، «بررسی نقش و جایگاه دولت در صندوق‌های بازنشستگی با تأکید بر مقوله بدهی‌ها»، *مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش صندوق‌های بازنشستگی؛ تنگناها و راهکارها*، چ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۵. سلیمانی، رمضان؛ سیار، محسن (۱۳۹۶)، «الزامات سرمایه‌گذاری در صندوق‌های بازنشستگی در شرایط اقتصادهای توسعه‌نیافته»، *مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش صندوق‌های بازنشستگی؛ تنگناها و راهکارها*، چ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، *عمده‌ترین مسائل کشور «اولویت‌ها و*

۷. راهبردهای پیشنهادی مجلس شورای اسلامی در دوره دهم»، زیر نظر معاونت پژوهشی، تهران. نعیمی، عمران؛ پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۴)، حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه بیمه‌ای، چ دوم، تهران: سمت.
۸. همتی، مجتبی (۱۳۹۶)، حقوق تأمین اجتماعی، چ اول، تهران: انتشارات دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

ب) مقالات

۹. بادینی، حسن (۱۳۸۷)، «جستاری نقادانه در نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران»، فصلنامه حقوق، ش ۴.
۱۰. راغفر، حسین (۱۳۹۴)، «تأثیر تغییرات نرخ جایگزینی در صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی بر موجودی سرمایه، عرضه نیروی کار و پس‌انداز»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ش ۷۵.
۱۱. رستمی، ولی؛ حسینی‌پور، مجتبی (۱۳۸۸)، «نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، فصلنامه حقوق، ش ۴.
۱۲. ساروخانی، باقر (۱۳۸۲)، «تحول و تکامل: پیدایش و تکامل تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۱۵.
۱۳. سیمتن، کوثر (۱۳۹۴)، «نفولیب‌سازی ساختاری نظام تأمین اجتماعی در ترکیه»، ترجمه سینا چگینی، ماهنامه قلمرو رفاه، ش ۲.
۱۴. شاه‌شرقی، محسن (۱۳۹۵)، «ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی؛ آتش زیر خاکستر اقتصاد ایران»، هفته‌نامه دولت و ملت، ش ۱۰.
۱۵. عبده تبریزی، حسین (۱۳۸۲)، «ضرورت تجدید ساختار نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران»، ماهنامه بورس، ش ۳۷.
۱۶. ----- (۱۳۹۵)، «بررسی ابعاد ارتقای مدیریت و کارآمدسازی صندوق‌های بازنشستگی»، هفته‌نامه تجارت فردا، ش ۱۲۰۲.
۱۷. ----- (۱۳۹۵)، «نبود شفافیت در صندوق‌های بازنشستگی»، روزنامه شرق، ش ۲۵۹۷.
۱۸. فرهادی‌پور، محمدرضا (۱۳۸۶)، «حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی و ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۵۴.
۱۹. کاویانی، کوروش (۱۳۸۴)، «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، ش ۲۳.
۲۰. مدنی، سعید (۱۳۸۲)، «چشم‌اندازهای فراروی تأمین اجتماعی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی شده در لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین

- اجتماعی، ش ۱۵ .
۲۱. میر، سید جواد و همکاران (۱۳۹۳)، «چالش‌ها و راهکارهای صندوق‌های بازنشستگی در ایران؛ مطالعه موردی صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی»، *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، ش ۷ .
۲۲. نصیری، مرتضی (۱۳۸۰)، «اصول و تحولات حقوقی نهاد تأمین اجتماعی»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، ش ۹ .
۲۳. نوربخش، سید تقی (۱۳۹۳)، «تأمین اجتماعی جولانگاه جناح‌های سیاسی و باندهای اقتصادی نیست»، *ماهنامه قلمرو رفاه*، ش ۲ .
۲۴. ویژه، محمدرضا؛ کتابی، احمد (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی)»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ش ۶۵ .
۲۵. یحیوی، حسن (۱۳۹۶)، «صندوق بازنشستگی فولاد؛ سرگذشت جوانی که زود پیر شد»، *روزنامه هفت صبح*، ش ۲۰۴ .

ج) پایان‌نامه

۲۶. موذن، وحید (۱۳۹۰)، «تحلیل حقوقی ساختار و تشکیلات نظام اداری ایران در پرتو قانون مدیریت خدمات کشوری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

د) سایر

۲۷. گرجی‌پور، اسماعیل (۱۳۹۴)، *ضرورت‌ها و ساختار نظام چندلایه تأمین اجتماعی (رویکردهای بیمه‌ای)*، سخنرانی ارائه شده در «سلسله گفت‌وگوهای راهبردی صندوق‌های بیمه تأمین اجتماعی و بازنشستگی»، تهران.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Issa (2018), *10 Global Challenges for Social Security Asia and the Pacific*, International Social Security Association, Geneva, first pub.
2. Kortleve, N. & Others (2011), *European supervision of pension funds: purpose, scope and design*, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, (Netherlands) Tilburg University, first pub.
3. Lim J., Aichin; Quach, Amy (2017), *The Evolution of the Canadian Pension Model; Practical Lessons for Building World-class Pension Organizations*,

International Bank for Reconstruction and Development, first pub.

4. Varadkar T., Leo & Others (2018), *A Roadmap for Pensions Reform 2018 - 2023*, Ireland, first pub.. available at: <https://www.welfare.ie/en/pressoffice/pdf/PensionsRoadmap.pdf>

B) Articles

5. Dobra, M. & H. Lubich, B (2013), “Public Pension Governance and Asset Allocation”, *the Business and Economics Research Journal*. Vol. 6.
6. Mennis, G. (2016), “Making State Pension Investments More Transparent”, *State Comprehensive Annual Financial Reports*. Available at: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2016/02/making_state_pension_investments_more_transparent.pdf