

# چرا حال صندوق‌ها خوب نیست؟ مشکل از کجاست؟

مجموعه اجزای نظام تدبیر توسعه کشور، به شدت و به غایت، با اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی بیگانه است و محتاج آموزش



یادداشت دکتر میکائیل عظیمی

مدیرعامل مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

آن جیک‌جیک مستانه، کسی به فکر خزان و زمستان پیری صندوق‌ها نبود. حال که تشتت کسری منابع از هر بام و خانه‌ای بر زمین افتاده و صدای هولناک و خوفناک آن گوش همه را آزرده، جملگان در پی مقصر هستند!

## ■ سو: مدیریت صندوق‌ها

روشن است و ناگفته پیدا که تأکید بر نکته رفته، از باب تطهیر مدیران و غسل تعمید نظام تدبیر حاکم بر صندوق‌ها نیست. صد البته که این صندوق‌ها از گذشته تا کنون و تا آینده قابل پیش‌بینی در اسارت نظام مدیریت و حکمرانی ناکارآمد هستند. و هزاران البته که آثار بی‌مبالاتی‌ها، خاصه خرچی‌ها و برداشته‌های غیر حرفه‌ای از صندوق‌ها، این نهادها را عمومی و گسترده را امروز در دامان بحران رها کرده است. اگر بود رعایت اصول حکمرانی خوب، اگر بود تلقی «عمومی» از صندوق‌ها، اگر بود باور و اصرار به رعایت کارایی، اگر بود تلاش برای بهره‌گیری از ابزارهای نوین و اگر بود ده‌ها مورد دیگر، ای بسا عمق و گسترده بحران چنین نبود و ای بسا پیشتر از این آزر خطر به صدا در می‌آمد و اسباب تجهیز و اصلاح مسیر را فراهم می‌کرد.

## ■ راه‌حل؛ نقطه آغازین

پذیرش بازنشستگی به عنوان حقوق شهروندان، سبب می‌شود تا پذیرش اصول شفافیت و پاسخگویی که بنیان حکمرانی خوب است مساعدتر و آسان‌تر باشد. اما فارغ از آرزوهای بزرگ و ایده‌آل‌های دور، شاید تصریح بر لزوم «نهادهای مستقل و ناظر» بر صندوق‌های بازنشستگی یکی دیگر از موارد اصلاح‌گر باشد.

شاید خالی از لطف نباشد که استقرار چنین نهادی نه امری بدیع و تازه که اصل و الزامی قانونی است که بیش از ۱۳ سال از تصویب آن می‌گذرد. چرا که ماده ۱ و تبصره ۲ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) مقرر کرده تا مرکز برای رصد، پایش و پیمایش تصمیمات و اقدامات آسیب‌رسان به حوزه رفاه و تامین اجتماعی ایجاد شود. میزان این آسیب، باید توسط دولت جبران شود. باشد که تا دیرتر از این نشده، نظام تدبیر توسعه به تأسیس چنین نهادی اقدام کند.

چرا چنین روزگاری بر صندوق‌های بازنشستگی کشور حاکم شده و بحران آنها طیف گسترده‌ای از جامعه و ای بسا همه جامعه را در خود گرفتار کرده است؟ هر چند پاسخ به چرایی بروز چنین وضع بحرانی، از سویی مثنوی هفتاد هزار من کاغذ است و از سویی دیگر شیر زین می‌طلبند، این سیاهه تلاش می‌کند بر نکاتی اشاره کند.

## ■ یکبار برای همیشه؛ کی و کجا صندوق بوده؟

علما و اندیشمندان و صاحب‌نظران، به تجربه قرن‌ها و به همت سال‌ها، رسیدند به اینجا که جوامع بشری برای استواری و پایداری و تداوم حیات جمعی، نیازمند نظام‌های رفاهی هستند و این نظام‌ها بدون بیمه‌های اجتماعی و بدون صندوق‌های بازنشستگی، حکایت همان شیر بی‌بال و دم و اشکم است. همان اندیشمندان که تکیه بر کوله‌بار بسیار پرهزینه تاریخ دارند، برای استقرار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، راهبردهای مشارکتی (بخوانید بیمه‌های اجتماعی) را در کنار دیگر راهبردها شناسایی و توصیه می‌کنند. در ادامه همین مسیر است که وقتی سخن از صندوق بازنشستگی در میان است، سخن از نهادی عمومی و نه‌الزاماً دولتی در میان است که حق بیمه‌ها و کسورات را از افراد گرفته تا با ساز و کار سرمایه‌گذاری ارزش این دارایی‌ها را افزایش داده تا بتواند از عهده قول پرداخت مستمری (حقوق بازنشستگی) برآید. در این چارچوب روشن است، اگر منبع و پولی برای سرمایه‌گذاری در اختیار صندوق قرار نگیرد، صندوق از ماهیت و کارکرد اصلی خویش دور خواهد شد و نخواهد توانست به قول پرداخت مستمری وفادار بماند.

در برابر چنین تصویر روشنی، اما، شوربختانه باید گفت تا اواخر دهه ۶۰ سازمان تأمین اجتماعی (بزرگترین صندوق بازنشستگی کشور) فاقد ساز و کار سرمایه‌گذاری بود و حتی بانک‌ها برای نگهداری منابع از این سازمان حق‌الزحمه می‌گرفتند! در موردی دیگر صندوق بازنشستگی کشوری (دومین صندوق بزرگ کشور) تا سال ۱۳۷۶ هیچ (بله هیچ) مبلغی از محل کسورات (حق بیمه‌ها) دریافت نمی‌کرده است! آن زمان که صندوق‌ها جوان بودند و تعداد کسورپردازان از تعداد حقوق‌بگیران بیشتر بود، آن دوران که هنوز به مدد درآمدهای نفتی و غیره، پول مورد نیاز صندوق‌ها، پول خرد ته جیب خزانه بود و در

وضع صندوق‌های بازنشستگی بحرانی است. اما دو دسته این را قبول ندارند. گروهی از دردمندان صاحب‌نظر و دانشمندان آرزومند آبادانی ایران که این داوری را ابزار گریز دولت از ایفای مسئولیت‌ها تحلیل می‌کنند و گروهی دیگر که با اشاره به ارقام چندین میلیاردی دارایی‌های صندوق‌ها، آنها را «پول‌دار» می‌دانند و کوفتن بر طبل بحران صحنه‌سازی مدیران برای گریز از مسئولیت می‌خوانند. هر چه باشد، صندوق‌های بازنشستگی در بحران هستند چون:

- سر هر ماه برای پرداخت حقوق بازنشستگان با کسری هنگفت نقدینگی مواجه هستند.
  - دولت هم پول کافی برای جبران ندارد و تا اینجا به قیمت کاستن از بودجه عمرانی توانسته کسری صندوق‌ها را جبران کند و اسباب پرداخت حقوق بازنشستگان را فراهم؛ اما این اقدام را بخوانید جبران کسری صندوق‌ها به قیمت کاهش سرمایه‌گذاری، کاهش رشد اقتصادی، افزایش بیکاری، افزایش انواع و اقسام آسیب‌های پس از بیکاری!
  - صندوق‌های بازنشستگی همه به جز تأمین اجتماعی که با فروش دارایی (بخوانید از کیسه خوردن) رو پا مانده است، جملگی (مستقیم و غیرمستقیم) به منابع عمومی و بودجه دولت تکیه دارند. این رقم در مورد صندوق بازنشستگی کشوری تا ۷۰ درصد و در مورد صندوق لشکری تا ۱۰۰ درصد رسیده است!
  - همین مبلغ حقوقی که با هزار دردسر و با هزینه هنگفت برای اقتصاد ملی تأمین می‌شود، در بهترین حالت تکافوی ۴۲ درصد هزینه‌های زندگی یک خانوار را تأمین می‌کند. یعنی صندوق‌های بازنشستگی در ایجاد زمینه‌های رفاهی که قبول داده بودند، ناکام شده و صندوق و ذینفعان آنها در بحران کفایت مزایا اسیر شده‌اند.
- بی‌تردید این وضع را باید بحرانی نامید؛ چه مورد سوءاستفاده قرار گیرد، چه نگیرد. واقعیت بحران در تأمین نقدینگی مورد نیاز است. و باز، بی‌تردید قرار بوده تا صندوق‌ها بتوانند بر قولی که داده‌اند (تأمین حقوق بازنشستگی) وفادار بمانند، قرار بوده تا مدیران صندوق‌ها با سرمایه‌گذاری حق بیمه‌ها/کسورات پرداخت شده منابع لازم برای چنین روزهایی را فراهم آورند، قرار بوده تا نرخ‌ها و ضرایب به گونه‌ای محاسبه شده باشند تا پایداری صندوق‌ها را تضمین کند. پس

# روشنفکران و سیاستگذاری اجتماعی

درباره علل نظری و گفتمانی، جامعه شناختی، حقوقی و مدیریتی بحران صندوق های بازنشستگی در ایران



یادداشت دکتر علی اصغر سعیدی

مدیر گروه برنامه ریزی و رفاه اجتماعی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران

صندوق های بازنشستگی در کشور ما موسسات مالی دولتی و عمومی هستند که با دریافت بخشی از حقوق فرد در دوران اشتغال افراد عضو را در دوران بازنشستگی تحت پوشش قرار می دهند. دارایی تحت مدیریت صندوق های بازنشستگی به طور معمول از سایر صندوق های سرمایه گذاری به میزان قابل ملاحظه ای باید بیشتر باشد اما با اینکه این صندوق ها به عنوان بزرگترین موسسات مالی و سرمایه گذاری فعالیت می کنند برخی علل مختلف این صندوق ها را با بحران جدی روبرو است. برخی علل این بحران نظری، جامعه شناختی، مدیریتی و اقتصادی در این نوشته مورد بحث قرار خواهد گرفت.

**علل نظری و گفتمانی:** اینکه چرا هنوز به روشنی ابعاد این بحران در حوزه عمومی مورد بحث قرار نگرفته است به فقدان کامل گفتمان سیاستگذاری اجتماعی به طور اعم و بحران بازنشستگی به طور اخص بر می گردد. با وجود اینکه اقتصاددانان و تصمیم سازان این بحران را یک ابر چالش برای اقتصاد و آینده کشور می دانند هنوز در حوزه عمومی و گفتمان فکری و روشنفکری این مسئله جدی گرفته نشده است. علت این است که مسائل سیاستگذاری اجتماعی هیچ گاه مورد بحث روشنفکران ایرانی قرار نمی گیرد. برای درک این ادعا باید توجه کرد که روشنفکران غربی گفتمان غالبشان مسائل سیاست اجتماعی است و سیاست اجتماعی نیز محور و اساس سیاست است. دیدگاه های فکری مسائل اجتماعی را مفهوم پردازی کرده و انواع سیاست اجتماعی بر اساس ایدئولوژی احزاب سیاسی از هم متمایز می شوند. لذا شاهدیم که روشنفکرانی نسبت به مسائلی چون نظام بازنشستگی و خدمات اجتماعی مرتباً اعلام مواضع دارند. چامسکی، فریدمن، مایکل سندل، آنتونی گیدنز، هابرماس و دیگران نسبت به بحران دولت رفاه همواره بحث کرده اند در صورتیکه روشنفکران ما حتی نرخ کسورات بازنشستگی شان که به معیشت شخصی شان بستگی دارد را نیز نمی دانند.

به غیر از مسئله بازنشستگی، مشکلات اجتماعی دیگری هم در زندگی روزمره جامعه به چشم می خورد اما جایی در حوزه عمومی ندارد. همانطور که گفته شد این موضوع اگر در یکی از کشورهای اروپایی رخ می داد بدون شک یک مسئله اجتماعی مورد بحث روشنفکران قرار می گرفت. اینکه چرا این موضوعات مهم در زندگی روزمره مغفول مانده است نشان دهنده عدم وجود یک گفتمان سیاست اجتماعی است. وقتی که گفتمان نباشد سیاست گذاران احساس می کنند که در حلقه حرف می زنند یا وقتی که حرف می زنند گویی سخنشان هیچ چیزی را در بر نمی گیرد و تنهائیند و احساس خطا می کنند و

به سختی می توانند سخن را ادامه دهند. گویی به قول فوکو جامعه شناس فرانسوی، با نظم پرمخاطره گفتار روبرو هستند. اصل دیگری که فوکو در گفتمان به آن اشاره می کند اصل تقسیم بندی و نخواهدگی است یعنی صحبت از بحران صندوق های بازنشستگی و حتی ورشستگی برخی از آنان، کمبودهای درمانی مانند سرورس آمبولانس، کودکان خیابانی زباله جمع کن، یا حق استفاده کودکان مهاجر از آموزش، اینها به نظر مسائل بی ارزش به نظر می رسند اگر چه می بینید که در جوامع دیگر همین مسئله ها موضوع بحث های طولانی آکادمیکی است که حتی کار به واکنش های عملی نیز می کشد مثلاً برای اعتراض به آلودگی هوا و غیره. مقوله تقسیم بندی و نخواهدگی یعنی تضاد بین عقل و دیوانگی. بعضی از افراد که در این حوزه صحبت می کنند و یا گفتمان های حداقلی که در این حوزه شکل گرفته و افرادی که به این بحث ها دامن می زنند به عنوان افرادی شناخته می شوند که حرف هایشان مقبولیت ندارد یا اینطور تلقی شده است که گفتار آنان برای گفتمان مسلط، بهداشتی نیست و انحرافی تلقی می شود. این ها همان هایی هستند که در دوره ای که رویه ممنوعیت مسلط بود به رویه های ایده آلیستی رو آورده بودند و از نوعی جهان اتوپایی سخن می گفتند، یعنی همان سیاستگذاری های اجتماعی ناب سوسیالیستی را در جهانی مطرح می کنند که سوسیالیسم ظاهر را در عمل و نظر شکست خورده است. این جریان با جریان پوپولیستی در عمل گره خورده و علی رغم مخالفت به ادامه رویه تضاد عقل و دیوانگی به زغم فوکو دامن زده اند. گفتمان مسلط روشنفکری در جامعه ما به این بحث ها - اگر چه از حقیقتی آشکار سخن می گویند که مردم در زندگی روزمره آن را حس می کنند - توجهی نشان نمی دهد. در این شرایط نمی توان به علل بروز بحران بازنشستگی و سایر مسائل اجتماعی پرداخت و بنیان های نظری آن واکاوی داد. وقتی بانک جهانی در گزارشی به واگذاری ها انتقاد کرد و نسبت به کار گزار اقتصادی شدن صندوق ها و دو برابر شدن مشکلات مدیریتی آن هشدار داد برخی کارشناسان صندوق واکنش نشان دادند و از این واگذاری ها حمایت کردند اما بعد از مدتی وقتی دیدند که صندوق ها از مدیریت شرکت های واگذاری عاجز شده اند تازه حقیقت انتقاد بانک جهانی را درک کردند. تمامی اینها در زیر سایه یک گفتمان روشنفکری معنی پیدا می کنند.

**علل جامعه شناختی:** مفهوم صندوق به ویژه صندوق بازنشستگی مفهومی جامعه شناختی است که ارتباط بین نسل ها را نشان می دهد. عموماً بحث پیرامون این که سیاستگذاران نتوانسته اند مشکلات مدیریتی صندوق ها را حل کنند علت اصلی بروز بحران تشخیص

داده شده است. و این که این مسئله تعادل بین منابع و مصارف صندوق ها را که هدف اصلی صندوق ها را که رفاه افقی را فراهم می کند دست نیافتنی کرده است و نتیجه این که افراد بعد از سال ها کار در دوران بازنشستگی با مشکل روبرو می شوند و این امر بر بهره وری نیروی انسانی شواغل نیز تاثیر می گذارد. اما نگاهی جامعه شناختی نشان می دهد که صندوق مفهومی جامعه شناختی است و آنچه عدم تعادل منابع و مصارف فراهم کرده اندیشه بین نسلی است که حاکی از شکاف عمیق بین نسلی می تواند باشد. وجود شکاف نسلی نمی توان نظام صندوق ها را که بر اساس نظام مزایای معین است شکل داد. در این نوع نظام ها در اوایل تشکیل صندوق درآمدها از هزینه ها بیشتر است و فرصت سرمایه گذاری فراهم است. اما چون تفکر نسلی حاکم نیست مدیران این فرصت ها از دست می دهند و نمی توان از طریق سرمایه گذاری که نگاه به نسل های آینده دارد، ثبات صندوق را فراهم کرد. در این میان درآمدهای نفتی و یا هر نوع درآمد رانتی این شکاف نسلی را تشدید می کند. درآمدهای نفتی در دهه ۵۰ فرصتی باقی نمی گذاشت تا مدیران وقت به فکر سرمایه گذاری باشند و هر نوع سرمایه گذاری را مسخره می دانستند. ظاهر این گونه بحث شکل می گرفت که وقتی کشوری صاحب درآمدهای نفتی است هیچ موقع با مشکل کمبود منابع روبرو نخواهد شد و دولت کسری را با پرداخت خواهد کرد. همین امر باعث شد که تامین کسری منابع صندوق بازنشستگی کشوری همواره از محل بودجه دولت تامین مالی شود. علاوه بر این، به دلیل ساخت خانواده ایرانی نظام بازنشستگی از روز نخست بر مبنای خانواده و بازماندگان طراحی شد و تنها فرد را در بر نمی گرفت بلکه افراد بازمانده نیز مستحق حمایت بودند.

**علل حقوقی و مدیریتی:** یکی از مهم ترین معضلاتی که صندوق های بازنشستگی با آن روبرو هستند مشکلات حقوقی و قانونی است که دخالت دولت در این صندوق ها مجاز کرده است. دولت های بعد از انقلاب همواره کسری خود را یا از استقراض از بانک مرکزی تامین کرده اند و یا استفاده از صندوق ها. لذا این صندوق ها منبعی برای تامین مالی دولت ها شده اند. به علاوه، دولت ها بدهی خود را به این صندوق ها با واگذاری دارایی ها و شرکت هایی که نرخ بازدهی بسیار پایینی داشته اند، پرداخت کرده اند و این باعث شده تا صندوق ها عملاً کارکردشان تغییر کند و در عمل از وظیفه مدیریت منابع و سرمایه گذاری برای آینده به مدیر اقتصادی بنگاه تبدیل شده اند. هنگامی که از مدیری انتظاری فوق طاق داشته باشید مسلماً برآورده نخواهد شد.