Archive of SID.ir

-- The Quarterly Journal of Public Law Research ------
Summer 2024, 83 (26), 69-106
qjpl.atu.ac.ir
DIO: 10.22054/QJPL.2024.69214.2812

ATU PRESS

Original Research
Received: 27/July/2022
Accepted: 22/Jan/2024
ISSN:2345-6116
eISSN:2476-6216

Gone With the Wind: A Critique of Corporate Governance in the Social Security Organization and Civil Servants Pension Fund

Mojtaba Ghasemi * Assistant Professor, Economic and Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Hassan Johary LLM, Economic Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

1. Introduction

Pension funds play a crucial role in Iran by providing retirement provisions through paying pension benefits to retirees and their eligible survivors. However, the pension funds currently experience a critical situation due to a significant disparity between their financial resources and pension liabilities. This crisis stems from several factors, including the generosity of pension programs (in terms of retirement age and conditions and scope of support for survivors), demographic changes, and increased life expectancy leading to more pensioners and fewer contributors. Additionally, the challenges such as low returns on investment; transference of loss-making enterprises to the funds in order to settle government debts; and structural, governance, and management issues have exacerbated the situation.

* Corresponding Author: mojtaba_ghasemi@sbu.ac.ir
How to Cite: Ghasemi, M., Johary, H., "Gone With the Wind: A Critique of Corporate Governance in the Social Security Organization and Civil Servants Pension Fund", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 26, No. 83, (2024), 69-106 Doi: 10.22054/QJPL.2024.69214.2812

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

In fact, the primary factor contributing to the current crisis is the inefficiency of laws and regulations governing the Social Security Organization (SSO) and the Civil Servant Pension Fund (CSPF). The existing regulations on the governance of pension funds have changed the government's role from regulator and guarantor to an intervening party. Consequently, most fund managers are appointed by the government, which sidelines beneficiaries and stakeholders from the governance process. Such a governmental structure, coupled with the lack of stakeholder involvement, exacerbates the problem of representation arising from the separation of ownership and management. This issue manifests itself not only in the traditional form but also in the political form.

To address the problem of representation in pension funds requires supervision and increased stakeholder participation in fund management in order to enhance transparency, accountability, and managerial accountability. Therefore, it is crucial to revise laws and regulations to empower stakeholders' role in the administration of pension funds. In this respect, the present study aimed to analyze the deficiencies in the laws and regulations on the governance and management of pension funds in Iran through the lens of corporate governance principles and mechanisms.

2. Literature Review

The regulations on the governance and management of pension funds play a crucial role in their performance. Establishing procedures and processes that promote good governance in pension funds can significantly contribute to the prevention and resolution of the current crisis. In this respect, corporate governance and its principles and mechanisms can serve as a vital tool for assessing the governance and management of pension funds. Pension funds in Iran, particularly SSO and CSPF, lack indicators of good governance in line with the corporate governance principles. The stakeholder involvement in company

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

management, a fundamental right contributing to the mitigation of representation problems, is largely absent from the governance structure of Iran's pension funds. Moreover, there are no legal requirements mandating transparency and reporting of the performance of pension fund managers. Additionally, the failure to recognize managers' legal responsibility for their decisions, often influenced by their political affiliations, exacerbates the lack of accountability on the part of managers.

3. Materials and Methods

The present study used a descriptive–analytical method to address the research questions.

4. Conclusion

Considering the corporate governance mechanisms, Iranian pension funds (esp. SSO and CSPF) lack optimal conditions. The independence of the board of directors, a crucial aspect of corporate governance aimed at achieving its goals and principles, is fundamentally absent in Iranian pension funds. Moreover, the supervisory structure of pension funds fails to consider tripartism and the role of stakeholders. In addition, the absence of independent audit and actuarial committees within the supervisory framework severely undermines its effectiveness.

The Audit Organization is tasked with auditing pension funds as per Paragraph (d) of Article (17) of Act on Structure of Welfare and Social Security Comprehensive System. However, the Audit Organization lacks the necessary independence and impartiality due to its governmental affiliation. Furthermore, the absence of official actuarial mechanisms to calculate the resources and liabilities of the funds, their exclusion from the establishment of rules and regulations related to fund liabilities, and the lack of public disclosure of report results to

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

stakeholders and beneficiaries all have contributed to increased pension liabilities and financial instability of Iranian pension funds.

Keywords: Corporate Governance, Pension Funds, Stakeholders, Board of Directors, Transparency, Accountability, Responsibility

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۰۲ ISSN: ۲۳۴۵-۶۱۱۶ eISSN: ۶۱۸۶-۶۲۱۶

-- فصلنامه علمی پژوهش حقوق عمومی ---------
دوره ۲۶، شماره ۸۳، تابستان ۱۴۰۳، ۶۹-۱۰۶
qjpl.atu.ac.ir
DIO: 10.22054/QJPL.2024.69214.2812

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

مجتبی قاسمی* استادیار گروه حقوق اقتصادی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

حسن جوهری دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

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 نقش‌آفرینی ذی‌نفعان، مشکل نمایندگی ناشی از تفکیک مالکیت از مدیریت را تشدید کرده است به‌نحوی‌که 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 به‌جای منافع ذی‌نفعان سوق می‌دهد. این در حالی است که از منظر حاکمیت شرکتی، به‌منظور حل مشکل نمایندگی در صندوق‌های مستمری، باید از طریق افزایش نقش‌آفرینی 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 نقش‌آفرینی 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، شفافیت، پاسخگویی.

* نویسنده مسئول: mojtaba_ghasemi@sbu.ac.ir

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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 به‌عنوان یکی از ابر چالش‌های اقتصاد ایران، در برنامه ششم توسعه و همچنین گزارش بانک جهانی از وضعیت اقتصاد ایران در بهار سال ۱۳۹۶[۱]، 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 با توجه به وضعیت بحرانی صندوق‌های مستمری در ایران و ابعاد اجتماعی و اقتصادی گوناگون آنها تبدیل به یک ضرورت شده است.

---

۱. گروه بانک جهانی (ناظر اقتصادی ایران، بهبود نفت‌محور)، *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 ۵، بهار و تابستان، (۱۳۹۴)، ص ۱۳۶.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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[1] یکی از سیاست‌های اجرایی ناظر به حکمرانی خوب است که در دو سطح بهبود عملکرد شرکت‌ها و اصلاح نظام مالی موثر است.[2] 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 سعی می‌شود کاستی‌های قوانین و مقررات ناظر به امور حکمرانی و مدیریتی صندوق‌های مستمری در ایران با توجه به اصول و سازوکارهای حاکمیت شرکتی تبیین شود؟

در سال‌های اخیر پیرامون نقش حاکمیت شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی اگرچه آثاری تهیه گردیده است؛[3] لکن این آثار از منظر بنیان‌های نظری و مدیریتی به جایگاه حاکمیت شرکتی در صندوق‌های بازنشتگی 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.

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

---

1. Corporate Governance.

۲. رحمت الله 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 عبارتند از: کتاب «حکمرانی شرکتی در صندوق بازنشستگی کشوری» نوشته سید نوید هاشمی و پوران پناه‌زاده، 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.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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 کسب‌وکار 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 به‌طورمشخص تنظیم روابط سهامداران با شرکت است. به‌نحوی‌که می‌بایست تضاد منافع و هزینه‌های نمایندگی بین کارگزار ـ اصیل را کنترل کند.[۵]

---

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.

۵. یحیی حساس یگانه و نرگس رضاپور، «رویکرد انتقادی به مبانی نظری حسابداری از منظر حاکمیت شرکتی».سازمان بورس اوراق بهادار تهران (مدیریت توسعه فرهنگ سرمایه گذاری 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. یحیی حساس یگانه و نرگس رضاپور، «رویکرد انتقادی به مبانی نظری حسابداری از منظر حاکمیت شرکتی».

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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، حسابرسان و به تعبیری شهروندان یک جامعه را در برمی‌گیرد.[۱] این دیدگاه متناسب با نظریات اقتصادی است که مکانیسم بازار آزاد را به‌تنهایی برای ارتقای رفاه اجتماعی کافی نمی‌داند و مداخله دولت و قانون‌گذاری در عرصه اقتصادی را تا حدی که منجر به کارآمدی شود تجویز می‌نماید.[۲]

با وجود آنکه نظریات پیش‌گفته در ابتدا رویکردهای افراطی را در جهت حمایت از منافع گروه‌های تحت شمولشان اتخاذ نمودند، اما به‌تدریج با تعاملات به‌وجود 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.[۳] در تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، موضوع حاکمیت شرکتی «مجموعه روابط میان مدیریت اجرایی، هیئت مدیره، سهامداران و سایر ذی‌نفعان» است.[۴]

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

---

۱. مریم ابراهیمی «مبانی حقوقی اصول حاکمیت شرکتی با تأکید بر مقررات بازار سرمایه ایران»، *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 ۵۰۵.

۲. پیشین، ص ۲۰۹.

۳. همان، ص ۲۱۲ و ۲۱۳.

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

که اهداف حاکمیت شرکتی در آن تبلور می‌یابد. لذا آنچه در حاکمیت شرکتی حائز اهمیت می‌باشد، عملیاتی نمودن این اصول است. در این راستا سازوکارهای حاکمیت شرکتی، طرق اجرایی‌شدن این اصول را ارائه می‌نماید.

۱-۲. 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[1] و مؤسسات بین‌المللی کلیدی از جمله کمیته بازل[2]، شورای ثبات مالی[3] و بانک جهانی[4] 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؛ تأمین مبنایی برای چارچوب مؤثر حاکمیت شرکتی[5]، حفظ حقوق سهام‌دار و کارکرد اصلی مالکیت[6]، رفتار یکسان با سهامداران[7]، نقش ذی‌نفعان در حاکمیت شرکتی[8]، افشا و شفافیت[9] و مسئولیت‌های هیئت مدیره[10] است.

1. G-20.
2. Basel Committee.
3. Financial Stability Board (FSB).
4. World Bank.
5. Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework.
6. The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions.
7. The Equitable Treatment of Shareholders.
8. The Role of Stakeholders in Corporate Governance.
9. Disclosure and Transparency.
10. The Responsibility of the Board.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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.[۱] چارچوب حاکمیت شرکتی باید حافظ حقوق اساسی سهامداران از قبیل شرکت در مجامع عمومی و حق رأی، نصب و عزل اعضای هیئت مدیره باشد و بستر رفتار یکسان با تمامی سهامداران از جمله سهامداران اقلیت (خرد) و خارجی را تضمین کند.[۲] حاکمیت شرکتی علاوه بر سهامدارن، ذی‌نفعان را به‌عنوان یک منبع ارزشمند برای موفقیت و سودآوری بلندمدت شرکت‌ها به رسمیت شناخته و از منافع آنان حمایت می‌کند[۳] و همچنین زمینه افشای به‌هنگام و دقیق تمام مسائل مهم از جمله وضعیت مالی، عملکرد، مالکیت، سرمایه‌گذاری و ... را تضمین کند.[۴]

علاوه بر اصول کلی فوق، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۰۹، دستورالعملی راجع به حکمرانی در صندوق‌های مستمری[۵] تدوین نموده است. طبق این دستورالعمل حکمرانی شرکتی دربرگیرنده اصول و راهبردهایی است که بر اساس آن شفافیت، انصاف، راستی، رعایت حقوق ذی‌نفعان، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در ساختارهای فعال تأمین اجتماعی و بازنشستگی اجرا و اعمال می‌شود.[۶]

۲ـ۲. سازوکارهای حاکمیت شرکتی

مهمترین سازوکارهای حاکمیت شرکتی جهت تحقق اصول و اهداف پیش‌گفته، متمرکز بر سازوکارهای حاکمیتی داخلی[۷] و امور درون‌سازمانی شرکت و نحوه مدیریت آن است که در جدول ۱ آمده است.

---

1. Ibid. pp. 13, 14 & 15.
2. Ibid. pp. 21 & 22.
3. Ibid. pp. 37, 38 & 39.
4. Ibid. pp. 41 & 46.
5. OECD, *A Boardroom Perspective*, Using the OECD Principles of Corporate Governance (Paris: OECD September 2008).

۶. 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.

7. Internal Governance Mechanisms.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

جدول ۱ ـ سازوکارهای حاکمیت شرکتی

سازوکار	توضیحات
استقلال هیئت مدیره	طبق نظریه نمایندگی برای افزایش استقلال هیئت مدیره از مدیر عامل، ایده کنترل هیئت مدیره توسط مدیران غیرموظف[۱] مطرح گردید.[۲] طبق این نظریه، ممکن است مدیران موظف از موقعیت خود به لحاظ کنترل بر طرح‌های حقوق و مزایا سوء استفاده نمایند، اما در مقابل مدیران غیرموظف از مدیریت شرکت مستقل هستند و به همین دلیل در ایفای نقش نظارتی خود مؤثرتر عمل می‌کنند.[۳]
کفایت و دانش مالی اعضای هیئت مدیره	طبق این سازوکار استفاده از افرادی که از یک‌سو 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 می‌نماید.[۴]
تعداد اعضای هیئت مدیره	تعداد بهینه اعضای هیئت مدیره می‌بایست طوری تعیین شود تا نسبت به اینکه اعضای کافی برای پاسخگویی و وظایف مختلف وجود دارد اطمینان حاصل شود.[۵]
مدیر عامل و رئیس هیئت مدیره	از دیدگاه نظری هنگامی که مدیر عامل در جایگاه رئیس هیئت مدیره قرار می‌گیرد تضاد منافع به وجود می‌آید و عملکرد نظارت هیئت مدیره کاهش می‌یابد.[۶] نظریه نمایندگی بر تفکیک وظایف رئیس هیئت مدیره از مدیر عامل 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[۷] مدیرعامل داشته باشد.[۸]

1. Non-Executive Directors.

۲. 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.

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

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

۵. همان، ص ۹۳.

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

7. High Risk Programs.

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ادامه جدول ۱ -

سازوکار	توضیحات
ساختار 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. در خصوص اعضای این کمیته‌ها می‌بایست مدیران غیرموظف در کمیته‌هایی که مسائل نمایندگی را عهده دارند (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.[۱]
کمیته حسابرسی	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 عبارتند از: افزایش اعتماد درباره قابلیت اتکای اطلاعات مالی منتشر شده، همکاری با هیئت مدیره در جهت تحقق مسئولیت مالی آنها و بالابردن سطح استقلال اعضای هیئت مدیره است.[۲]

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

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 نظرگرفتن ویژگی‌های ریسک ـ بازده سرمایه‌گذاری، اقدام به استفاده از دارایی‌های صندوق در راستای اهداف غیرمرتبط با فلسفه وجودی صندوق مستمری کند.[۳] حاکمیت

---

۱. همان، ص ۹۵.

۲. همان، ص ۹۵.

۳. شهریار محمودزاده، «کارویژه حکمرانی در صندوق‌های بازنشستگی عمومی»، ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق، ۶ مهر، (۱۳۹۵)، ص ۹۴.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

شرکتی، بهبود کارایی شرکت را از طریق اصلاح بهینه ساختار مدیریتی و حسابرسی شرکت پیگیری می‌نماید. در دهه‌های گذشته محققان ارتباط مثبتی را بین اِعمال حاکمیت شرکتی و بهبود عملکرد آن در شرکت‌های بزرگ یافتند.[1] در این قسمت بر اساس اصول و سازوکارهای ارائه شده در قسمت قبلی، به ارزیابی حاکمیت شرکتی در صندوق مستمری تامین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری پرداخته می‌شود.

۱-۳. ارزیابی بر اساس اصول حاکمیت شرکتی

اصول شش‌گانه ارائه‌شده از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که در قسمت قبلی ارائه شد، استانداردترین اصولِ حاکمیت شرکتی هستند. علاوه بر این، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۰۹ دستورالعملی را راجع به حکمرانی در صندوق‌های مستمری[2] تدوین نموده است. این دستورالعمل اگرچه در مورد صندوق‌های مستمری خصوصی است لکن می‌توان از معیارهای آن در خصوص صندوق‌های 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: ۱ـ نقش قوانین و مقررات، ۲ـ حقوق و نقش ذی‌نفعان و۳ـ پاسخگویی و شفافیت بررسی می‌شود.

۱-۱-۳. نقش قوانین و مقررات

چارچوب حاکمیت شرکتی شامل عناصری از قبیل قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، ترتیبات خودتنظیمی و روش‌های کسب وکاری است که در نتیجه شرایط خاص، تاریخ و سنت‌های هر کشور ایجاد می‌شود. در عین حال الزامات قانونی و تنظیمی که بهبود شیوه‌های کسب‌وکار، تقویت یکپارچگی و کارایی اقتصادی بازار، ارتقای اخلاق حرفه‌ای،

1. Oskar Kowalewski, “Corporate Governance and Pension Fund Performance”, Contemporary Economics, Vol. 6, No. 1, PP. 14, 44, (2012), P. 14.
2. Working Party on Private Pension, *OECD Guidelines for Pension Fund Governance* (Paris: OECD on 5 June 2009).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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]

۲-۱-۳. حقوق و نقش ذی‌نفعان

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.[۳] لذا ذی‌نفعان اصلی صندوق‌های مستمری، مستمری‌بگیران و بیمه‌پردازان به‌عنوان مشترکین صندوق‌های مذکور هستند. همچنین عملکرد صندوق‌های مستمری بر دیگر گروه‌ها از جمله مالیات‌پردازان 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 نوعِ مزایای تعریف شده است و تأمین منابع مالی آنها در قالب ارتباط بین‌نسلی[۴] میان

---

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.

3. Oskar Kowalewski, op.cit. P. 16.

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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 می گردد.

۱-۲-۱-۳. 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 هیئت وزیران و «اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری» مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ هیئت وزیران، هدف و موضوع فعالیت هر دو نهاد ذکر گردیده است. طبق این مواد، صندوق‌های مستمری می‌بایست در چارچوب قوانین و مقررات به ارائه خدمات بیمه‌ای به ذی‌نفعان بپردازند و همچنین با اتخاذ استراتژی‌های مناسب به سرمایه‌گذاری وجوه 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 ننموده 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 به‌منظور 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 حق‌بیمه کارگر حداکثر تا آخرین روز ماه بعد به سازمان است. چنانچه کارفرما از این تکلیف امتناع نماید، سازمان تأمین اجتماعی به‌منظور حمایت از کارگر طبق ماده ۴۰ می‌تواند حق بیمه را راساً

---

۱. برای نمونه رأی شماره ۷۴۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۴، کلاسه پرونده ۹۹/ ۸۷ با موضوع ابطال دستورالعمل شماره ۷۷/م/۲۶۶ مورخ ۱۳۸۴/۹/۱۳ مدیر کل تأمین اجتماعی تهران در رابطه با «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه رافع مسئولیت و تعهدات سازمان تأمین اجتماعی در قبال بیمه شده 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.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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 آرای 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 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات مشمولان صندوق بازنشستگی کشوری از حیث تضیع 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 هیئت وزیران رسید.[۱]

۲-۲-۱-۳. نقش ذی‌نفعان

صندوق‌های مستمری همانند شرکت‌های بزرگ به‌واسطه 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

---

[۱]. اضافه شدن سازمان تامین اجتماعی به فهرست دستگاه‌های اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تاریخ آخرین بازدید ۱۲ تیر ۱۴۰۳، http://dolat.ir/detail/242315.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

بیشتری می‌یابد. چراکه به‌صورت رایج با تغییر احزاب و گروه‌های حاکم بر مدیریت کشور، از یک‌طرف 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.

بر اساس اصول حاکمیت شرکتی در جهت حل مشکلات ناشی از نمایندگی، ذی‌نفعان باید در اداره و نظارت امور صندوق‌ها امکان مشارکت داشته باشند.[1] 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 هیئت مدیره، 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 هیئت امنا به سه‌جانبه‌گرایی توجه گردیده است و تعیین اعضای سایر ارکان (هیئت مدیره، مدیر عامل و هیئت نظارت) از سوی دولت صورت می‌پذیرد.[2] البته با توجه به آنکه انتخاب اعضای سایر ارکان از سوی هیئت امنا صورت می‌پذیرد، ذی‌نفعان به‌صورت غیرمستقیم از طریق نمایندگان خود در هیئت امنا، 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

---

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

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

گردیده است، «اعضای هیئت امنا 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 دارد: «مابقی اعضاء به‌تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط (خدمات‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته) آنها بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد». علی‌رغم ایراد کلی که به ماده ۷ اساسنامه و ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث عدم توازن در تعداد اعضای ذی‌نفعان وجود دارد، قسمت اول جزء (۲) بند (الف) ماده ۱۷ قانون ساختار که به نمایندگان کارفرمایان و بیمه‌شدگان اشاره دارد، در عمل نیز اجرا نمی‌گردد[1] و تمام هشت عضو هیئت امنا از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب می‌گردند. در واقع فقدان خدمات گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته منجر گردیده است که انتخاب نمایندگان کارگری و کارفرمایی از جانب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عمل آید. ترکیب مزبور در ماده ۱۷ قانون ساختار به‌صراحت ناقض اصل بنیادین سه‌جانبه‌گرایی است؛ زیرا با توجه به کثرت نمایندگان دولت نسبت به نمایندگان کارگران و کارفرمایان از یک‌طرف و با توجه به قاعده اکثریت آرا در تصمیم‌گیری‌ها، رأی منفی اعضای غیردولتی بی‌تأثیر خواهد بود. مهم‌تر آنکه در آیین‌نامه تشکیل هیئت امنا، حضور نصف به‌علاوه یک اعضا برای رسمیت جلسات کفایت کرده و به این ترتیب جلسه این رکن عالی می‌تواند بدون

---

۱. عدم تصویب آیین‌نامه جزء ۲ بند (الف) ماده ۱۷ قانون ساختار ـ در خصوص نحوه انتخاب نمایندگان خدمات‌گیران صندوق‌های مستمری در هیئت امنا ـ از سوی هیئت وزیران منجر به عدم اجرایی شدن این جز و نهایتاً حق مداخله ذی‌نفعان گردیده است.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

نماینده ذی‌نفعان غیردولتی (صاحبان اصلی) صندوق‌ها تشکیل شود. لذا عدم حضور نمایندگان کارفرمایی و کارگری خللی در فرآیند رأی‌گیری هیئت امنا ایجاد نمی‌نماید.[۱]

در صندوق بازنشستگی کشوری اوضاع به‌مراتب نابسامان‌تر است؛ زیرا در وهله اول صندوق بازنشستگی کشوری فاقد یک هیئت امنای مستقل است تا در آن بیمه‌شدگان به ایفای نقش بپردازند. 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، مدیر عامل و هیئت نظارت بیمه‌شده و مستمری‌بگیران به‌عنوان ذینفعان صندوق بازنشستگی کشوری نقشی نداشته و انتخاب اعضای آنها عمدتاً بر عهده هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی است که ترکیبی کاملا دولتی دارد.

۲-۲-۳. شفافت و پاسخگویی

شفافیت و پاسخگویی از اصول محوری حاکمیت شرکتی هستند. به‌نحوی 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 به‌نحوی‌که تصمیمات و عملکرد آن بنگاه برای ذی‌نفعانش نمایان گردد از یک‌طرف و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مدیران بنگاه در قبال تصمیماتی که اتخاذ می‌نمایند از طرف دیگر، نقش بسزایی در حل مشکل نمایندگی دارد.

۱-۲-۲-۳. شفافیت

برای تحقق شفافیت در صندوق‌های مستمری در گام اول باید اهداف و وظایف این صندوق‌ها به‌صورت 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

---

۱. میکائیل عظیمی، «حلقه مفقوده بازنشستگی»، ویژه‌نامه بازنشستگی (نظام بازنشستگی مطلوب ـ ساختار)، (۱۳۹۵)، ص ۹۷، تاریخ آخرین بازدید ۱۲ تیر ۱۴۰۳ http://eghtesadnews.com/Live/Stories/DEN-153221.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

گام بعد، مسئولیت هر یک از ارکان و اعضای آنها در راستای انجام اهداف مزبور باید به‌صورت 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.[1] 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.[2]

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 این‌حال اساسنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری به‌صورت 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 هریک 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.

۲-۲-۲-۳. پاسخگویی

میان حاکمیت شرکتی و پاسخگویی پیوند عمیقی وجود دارد، به‌نحوی 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

1. Working Party on Private Pension, op.cit. p. 4.
2. G20/OECD, op.cit. p. 46.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

از جدایی مالکیت از مدیریت است. چراکه 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.[1]

عنصر دیگر در تقویت و تضمین پاسخگویی مدیران، شناسایی مسئولیت مدیران در مواقع نقض تکالیف و تعهداتشان است. به‌عبارت دیگر هرگاه مدیران تصمیماتی اتخاذ نمایند که منجر به زیان‌دهی صندوق و تحقق ناکارآمدی گردد باید نسبت به اقدام‌شان 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.[2]

برای ارزیابی وضعیت پاسخگویی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری باید به بررسی عناصر تقویت‌کننده پاسخگویی در این صندوق‌ها پرداخت. همان‌طور که بیان شد تأثیرگذاری ذی‌نفعان در اداره صندوق‌ها و مسئولیت حقوقی مدیران در قبال اقدامات‌شان عناصر تقویت‌کننده پاسخگویی هستند. در قوانین و مقررات مربوط به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری از جمله اساسنامه آنها، اثری از عناصر مزبور وجود ندارد. در واقع همان‌طور که اشاره شد، ذینفعان صندوق‌های مستمری

1. Working Party on Private Pension, op.cit. p. 6.
2. Ibid. p. 6.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

نقش چندانی در اداره صندوق‌ها از جمله تعیین اعضای هیئت امنا و هیئت مدیره ندارند و طبق ماده ۷ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری و ماده ۱۱۳ اصلاحی ق.م.خ.ک، ترکیب غالب اعضای هیئت امنا 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 به‌واسطه عملکرد ناکارآمد و غیرکارشناسی خود مورد دادخواهی قرار نگرفته‌اند.

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.

۱-۳-۳. سازوکارهای اجرایی

مراد از سازوکارهای اجرایی در بنگاه‌های اقتصادی ازجمله صندوق‌های مستمری قواعد و الزامات مربوط به ساختار ارکان اجرایی یک بنگاه از قبیل هیئت مدیره و مدیر عامل 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، هیئت مدیره و مدیر عامل است. بر این اساس، هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی که در حکم هیئت امنای تمامی صندوق‌های مستمری است با توجه

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

به وظایفی که طبق ماده ۸ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی عهده‌دار است، بیش از آنکه رکن اجرایی باشد یک رکن تنظیم‌گر[1] است. اهم سازوکارهای حاکمیت شرکتی برای ارتقای ساختار ارکان اجرایی و وضعیت آنها در دو صندوق مستمری تامین اجتماعی و بازنشستگی کشوری در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲- ارزیابی سازوکارهای حاکمیت شرکتی در صندوق‌های مستمری تامین اجتماعی و بازنشستگی کشوری

سازوکارها	وضعیت در صندوق‌های مستمری ایران
اندازه هیئت مدیره	تعداد اعضای هیئت مدیره 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 هیئت مدیره 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 مورد توجه قرار گرفته است. علی‌رغم اینکه حکم تبصره مزبور راجع به تمامی ارکان صندوق‌های مستمری بوده است اما به‌موجب بند «ج» اصلاحیه اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۹۱ که تبصره‌های جدیدی را به ماده ١٤ الحاق نمود، شرایط اضافی را برای انتصاب مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی برشمرد. تبصره ۳ الحاقی به تشریح کار تخصصی در «امور مدیریتی» به‌عنوان یکی از معیارهای انتصاب مدیر عامل پرداخت. در تشریح کار تخصصی در امور مدیریتی، مدیریت‌های حقوقی و قضایی در دادگستری‌ها که ارتباطی با موضوعات مربوط به اداره صندوق‌های مستمری ندارند، جزء تخصص‌های مجاز برای مدیر عاملی سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته شد و درست بعد از این اصلاحیه شخصی با سابقه قضایی در دادگستری به‌عنوان مدیر عامل 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.[2]

1. Regulator.

۲. رأی شماره ۷۷۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵، کلاسه پرونده: ۱۰۹۶/۹۱. با موضوع ۱ـ ابطال اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، موضوع مصوبه شماره ۹۶۶۹۲/ت۴۲۴۹۶هـ ـ ۱۳۹۱/۵/۱۵ هیأت وزیران ۲ـ ابطال

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

ادامه جدول ۲-

سازوکارها	وضعیت در صندوق‌های مستمری ایران
تفکیک رئیس هیئت مدیره از مدیر عامل	تفکیک وظایف رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری مورد توجه قرار گرفته است. در بند (ج) ماده ۱۷ قانون ساختار آمده است: «مدیر عامل: فردی خارج از مجمع و هیئت مدیره که به پیشنهاد هیئت مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهد شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می‌باشد». علاوه بر این مقرره که ناظر به تمام صندوق‌های بیمه‌ای است، ماده ۱۳ اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری به این موضوع که مدیر عامل فردی خارج از هیئت مدیره می‌باشد، توجه نموده است. همچنین طبق ماده ۹ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری اشاره شده است که هیئت مدیره در اولین جلسه از بین اعضای خود یک نفر را به‌عنوان رئیس هیئت مدیره انتخاب می‌نماید.
کمیته‌های تخصصی	در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری اشاره‌ای به کمیته‌های تخصصی هیئت مدیره نگردیده است. با این وجود سازمان تأمین اجتماعی طبق آیین‌نامه اجرایی «نحوه تشکیل و اداره جلسات هیئت مدیره» موضوع تبصره ذیل ماده ۱۳ و ماده ۲٤ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی به شکل‌گیری کمیته‌های تخصصی توجه نموده است. این کمیته‌ها[1] 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 به‌منظور تحقق هدف کلان بیم‌سنجی یا اکچوئری تشکیل گردیده است.[2]

ابلاغ انتصاب شماره ۱۰۵۱۳۴ـ ۱۳۹۱/۶/۱۴ سعید مرتضوی به‌عنوان مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی، شاکی: محمدجعفر منتظری، رئیس دیوان عدالت اداری. مندرج در سایت مرکز پژوهش‌های مجلس به نشانی اینترنتی https://rc.majlis.ir/fa/law/show/827905.

۱. کمیته‌های تخصصی هیات مدیره سازمان تامین اجتماعی (تاریخ آخرین بازدید: ۲۳ اردیبهشت ۱۴۰۳) https://www.tamin.ir/News/Item/101220/121/111220.html .

۲. سایت صندوق بازنشستگی کشوری (تاریخ آخرین بازدید ۲۳ اردیبهشت ۱۴۰۳)، https://www.cspf.ir/5771 .

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

۲-۱-۳-۳. استقلال ارکان اجرایی

مراد از ارکان اجرایی شرکت، هیئت مدیره و مدیریت است. هنگامی که از استقلال ارکان اجرایی بحث می‌شود، استقلال هیئت مدیره از مدیران عامل موردنظر است. استقلال هیئت مدیره که در استقلال اعضایش تبلور می‌یابد یکی از سازوکارهای مهم حاکمیت شرکتی برای تحقق حکمرانی خوب و افزایش سودآوری شرکت است.[۱] برای افزایش استقلال هیئت مدیره و کاهش مشکلات نمایندگی، حاکمیت شرکتی ایده کنترل هیئت مدیره از سوی مدیران غیرموظف را مطرح می‌نماید. ایده حاکمیت شرکتی بر این فرضیه استوار است که اعضای غیرموظف هیئت مدیره از طریق نظارت بر مدیران موظف، مانع از بروز مشکلات نمایندگی می‌گردند. در نتیجه ترکیب هیئت مدیره می‌تواند بر عملکرد مالی شرکت‌ها اثرگذار باشد. در صورتی که اکثریت اعضای هیئت مدیره را مدیران مستقل غیرموظف تشکیل دهند، هیئت مدیره از کارایی بیشتری برخوردار خواهد بود.[۲] البته سازوکار انتخاب مدیران غیرموظف نیز حائز اهمیت است. در واقع اعضای غیرموظف باید بر مبنای اصل سه‌جانبه‌گرایی انتخاب گردند تا استقلال آنها حفظ گردد.[۳]

در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری پیش از آنکه در مورد استقلال هیئت مدیره 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

---

1. Oskar Kowalewski, op.cit. p. 15.

۲. مهدی مرادی و همکاران، «بررسی تأثیر اندازه و استقلال هیئت مدیره بر هزینه‌های نمایندگی»، پژوهش‌های تجربی حسابداری، سال دوم، شماره ۷، بهار، (۱۳۹۲)، ص ۳۹.

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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. به‌عبارت دیگر دولت از طریق وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی اعضای هیئت امنا را انتخاب می‌نماید و هیئت امنا نیز در انتصابات دیگر ارکان (هیئت مدیره، مدیر عامل 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 هیئت مدیره این صندوق طبق ماده ۹ با نقش‌آفرینی مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد؛ بنابراین باید اذعان نمود که سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری فاقد استقلال موردنظر حاکمیت شرکتی هستند و به‌صورت 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 قرارگرفتن بوده و استقلال بر مبنای نقش‌آفرینی ذی‌نفعان در آن مطرح نیست.

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

۲-۳-۳. سازوکارهای نظارتی

عوامل نظارتی در صندوق‌های مستمری از یک‌سو اشاره به هیئت نظارت[1] در سیستم‌های حکمرانی دولایه دارد[2] 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 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.

۱-۲-۳-۳. 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. در عین 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.[3] همچنین هیئت نظارت برای انجام مطلوب وظایفش می‌تواند از ابزارهایی همچون کمیته‌های حسابرسی[4] و بیم‌سنجی[5] استفاده نمایند. اعضای کمیته‌های حسابرسی می‌تواند از سوی هیئت نظارت انتخاب شود. همچنین کمیته حسابرسی می‌تواند حسابرسان مستقل را انتخاب کند و حدود وظایف آنها را تعیین نماید.[6] طبق مطالعات صورت‌گرفته؛ یکی از عوامل مهم در کیفیت عملکرد حسابرسان، چرخش و جابه‌جایی حسابرسان و جلوگیری از تصدی حسابرسی برای مدت طولانی است.[7]

---

1. Supervisory Board.

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

3. Working Party on Private Pension, op.cit. p. 5.
4. Auditor.
5. Actuary.
6. Ibid. p. 5.
7. Oskar Kowalewski, op.cit. p. 17.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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 به‌تبع 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 هیئت امنای سازمان 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 چراکه تمام ارکان صندوق‌های بیمه‌ای به‌صورت 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. دولتی‌بودن 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

---

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.

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

در قوانین و مقرراتی که ناظر به تعهدات صندوق‌های مستمری است باید بر اساس محاسبات اکچوئری صورت پذیرد.

۲-۲-۳-۳. نهاد تنظیم‌گر

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، به‌موجب ماده ۱۶ قانون ساختار، وظیفه اجرای اهداف مندرج در قانون ساختار را عهده‌دار است. همچنین به‌موجب 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 شد دارای چهار رکن است که اکثریت اعضای هیئت امنا ـ به‌عنوان مهم‌ترین رکن ـ از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی انتخاب می‌شوند. طبق ماده ۱۱۳ اصلاحی قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت امنا سازمان تأمین اجتماعی در حکم هیئت امنا 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 هیئت امنا 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 ـ همانند بانک مرکزی نسبت به بازار پول و بیمه مرکزی نسبت به بازار بیمه ـ به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر هستند. در واقع وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر؛ اولاً تمرکز کامل بر عملکرد صندوق‌های مستمری ندارد چراکه این وزارتخانه در تمامی حوزه‌های تأمین

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

اجتماعی و کار دارای مسئولیت است و ثانیاً به علت ساختار دولتی‌اش فاقد استقلال لازم می‌باشد و همواره در معرض فشارهای سیاسی قرار دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

حاکمیت شرکتی از طریق اصول و سازوکارهایش، ابزاری مهم برای تحلیل وضعیت حکمرانی و مدیریتی صندوق‌های مستمری محسوب می‌گردد. صندوق‌های مستمری در ایران (به‌صورت 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. دستورالعمل‌هایی که از جانب دیوان عدالت اداری در رابطه با نقض حقوق ذی‌نفعان ابطال گردیده‌اند، نشانگر این موضوع هستند. مشارکت ذی‌نفعان در اداره شرکت‌ها به‌عنوان 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 به‌واسطه 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.

صندوق‌های مستمری ایران (به‌خصوص سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) بر اساس سازوکارهای حاکمیت شرکتی فاقد شرایط بهینه هستند. از جمله آنکه استقلال هیئت مدیره که یکی از سازوکارهای حاکمیت شرکتی در جهت نیل به اهداف و اصول حاکمیت شرکتی است، به‌صورت 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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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.

جدول ۳- پیشنهادها

پیشنهادها
قوانین و اساسنامه‌های مربوط به صندوق‌های مستمری ایران (به‌خصوص سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری) مبتنی بر اصول و سازوکارهای حاکمیت شرکتی مورد بازنگری و اصلاح قرار بگیرند. از جمله آنکه: • تقویت و تضمین مشارکت ذی‌نفعان در اداره و نظارت بر امور صندوق‌ها از طریق اعمال سه‌جانبه‌گرایی؛ • افزایش استقلال هیئت مدیره 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 هیئت مدیره صندوق‌ها؛ • پیش‌بینی ضمانت اجراهای حقوقی مؤثر راجع به اثرات جانبی منفی ناشی از تصمیمات مدیران صندوق‌ها از جمله الزام به بیمه مسئولیت مدیران؛ • انتخاب اعضای هیئت نظارت صندوق‌ها با مشارکت ذی‌نفعان و در چارچوب اصل سه‌جانبه‌گرایی؛ • مبنا قرار گرفتن محاسبات اکچوئری در تصمیم‌گیری‌های قانونی مربوط به صندوق‌های مستمری؛ • تغییر نقش دولت از مداخله‌گری به تنظیم‌گری در صندوق‌های مستمری.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Mojtaba Ghasemi https://orcid.org/0000-0003-1155-8344

Hassan Johari https://orcid.org/0000-0003-3557-5130

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

منابع

کتاب‌ها

- 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، ۱۳۹۲).
- 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 حسابرسی*، چاپ اول (تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۸).
- 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، ۱۳۹۲).
- سازمان بورس اوراق بهادار تهران (مدیریت توسعه فرهنگ سرمایه‌گذاری بورس اوراق بهادار تهران)، *مجموعه* مقالات نخستین *همایش ملی حاکمیت شرکتی (در راستای تحقق سند چشم انداز)*، چاپ اول (تهران: نشر نوای مدرسه با همکاری بورس اوراق بهادار تهران، 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

- حساس یگانه، یحیی، «مبانی نظری حاکمیت شرکتی»، ماهنامه حسابدار، سال بیستم، شماره صد و شصت‌وهشت، (۱۳۸۴).
- حساس یگانه، یحیی، «نقش هیئت مدیره در حاکمیت شرکتی»، نشریه حسابدار، شماره ۱۷۳، (۱۳۸۵).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

- حساس یگانه، یحیی و همکاران، «رابطه بین کیفیت حاکمیت شرکتی و عملکرد شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهارم، شماره ۱۳، (۱۳۸۸).
- حساس یگانه، یحیی و همکاران، «رابطه سازوکارهای حاکمیت شرکتی، نسبت بدهی، اندازه شرکت با مدیریت سود»، فصلنامه مدیریت حسابداری، شماره ۲۴، (۱۳۸۷).
- حساس یگانه، یحیی و هاشمی، سید هادی، «مرور مبانی و مدل‌های مختلف حاکمیت شرکتی»، مجله حسابدار، شماره ۲۰۱، (۱۳۸۷).
- عظیمی، میکائیل، «حلقه مفقوده بازنشستگی»، ویژه‌نامه بازنشستگی (نظام بازنشستگی مطلوب ـ ساختار)، (۱۳۹۵).
- قاسمی، مجتبی، «نقش قوانین و مقررات در شکل‌گیری بحران‌های مستمری: یک تحلیل اقتصادی»، فصلنامه تحقیقات رفاه اجتماعی، سال دوم، شماره ۵، (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، (۱۳۹۵).
- محمودزاده، شهریار، «کارویژه حکمرانی در صندوق‌ها بازنشستگی عمومی»، ضمیمه اقتصادی روزنامه شرق، ۶ مهر، (۱۳۹۵).
- مرادی، مهدی و همکاران، «بررسی تأثیر اندازه و استقلال هیئت مدیره بر هزینه‌های نمایندگی»، پژوهش‌های تجربی حسابداری، سال دوم، شماره ۷، (۱۳۹۲).
- نیک‌بخت، محمدرضا و همکاران، «بررسی تأثیر ویژگی‌های هیئت مدیره بر عملکرد شرکت»، مجله پیشرفت حسابداری دانشگاه شیراز، دوره دوم، شماره اول، (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).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

Reference

Books

- G20/OECD, *Principles of Corporate Governance, OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* (Paris: OECD, 2015).

- OECD, *A Boardroom Perspective*, Using the OECD Principles of Corporate Governance (Paris: OECD, 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, 2009).

Article

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

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

- 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).

- 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, 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, (2012).

- Hassas Yeganeh, Yahya, “Theoretical Foundations of Corporate Governance”, Accountant Monthly, Year 20, No. 168, (2014).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

- Hassas Yeganeh, Yahya, "The Role of the Board of Directors in Corporate Governance", Accountant Journal, No. 173, (2015).

- 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 & Hashemi, Seyed Hadi, "Reviewing the Basics and Different Models of Corporate Governance", Accountant Magazine, No. 201, (2008).

- Ghasemi, Mojtaba, "The Role of Laws and Regulations in the Formation of Continuous Crises: an Economic Analysis", Social Welfare Research Quarterly, Second Year, No. 5, (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, No. 7, (2013).

- Mahmoudzadeh, Shahryar, "The Special Task of Governance in Public Pension Funds", Economic Supplement of Shargh Newspaper, (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, No. 14, (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, (2010).

Archive of SID.ir

Archive of SID.ir

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).

استناد به این مقاله: قاسمی، مجتبی و جوهری، حسن، «بربادرفته: نقد حاکمیت شرکتی در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۳، (۱۴۰۳)، ۶۹- ۱۰۶.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.69214.2812

The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License

Archive of SID.ir