

چهارچوب حقوقی و مقررات تنظیمی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی

محمود باقری

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

✉ saeedrahmani.ut@gmail.com

سعید رحمانی

کارشناس ارشد حقوق تجاری اقتصادی بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده: نظام بازنشستگی کشورهای مختلف طی دهه‌های اخیر، تحولاتی جهت توسعه به نظام چندلایه و معرفی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی شاهد بوده است که به‌عنوان مکمل صندوق‌های بازنشستگی عمومی فعالیت می‌نمایند. هر کشوری ساختار و چهارچوب‌های مقرراتی خاصی برای تأسیس و فعالیت این نهادها در نظر گرفته اما در کشور ما با توجه به اقتباسی بودن نهاد مزبور، انطباق آن‌ها با شرایط بازار سرمایه و چهارچوب‌های حقوقی ایران چالشی جدی ایجاد کرده است. لذا در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی و مطالعه کتابخانه‌ای، ویژگی‌ها و خصوصیات صندوق‌های موضوع بحث بررسی شده و به این پرسش پاسخ داده می‌شود که چهارچوب حقوقی و مقررات تنظیمی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی چگونه باید باشد؟ در پاسخ، با توجه به شخصیت حقوقی مستقل و شفافیت نظارتی، ساختاری مشابه ساختار نهادی صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوری در صورت اصلاح برخی نواقص همچون نارسایی‌های نهادی در ساختار و کارکرد هیئت حاکمه نظام بازنشستگی می‌توانند ساختار مناسبی برای صندوق‌های بازنشستگی خصوصی ارائه دهند. از طرفی، انتخاب چهارچوب مشارکت معین می‌تواند ریسک‌های حقوقی مالکیت اموال را به حداقل رسانده، رابطه بین مشارکت و مزایا و عدالت در سطوح فردی و نسلی را حفظ و به تضمین حقوق مالکیت اموال بازنشستگی جامعه ذی‌نفعان انجامد. مقام ناظر دولتی نیز باید مستقل، با اختیار قانونی کافی و زیرمجموعه شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی بوده و علاوه بر این تدوین مقرراتی خاص و جامع با تعیین ضمانت‌اجرای مناسب باید حقوق و مسئولیت‌های اجزای مختلف بازار صندوق‌های بازنشستگی را مشخص و ناکارآمدی تعهدات قراردادی که در قالب امیدنامه یا اساسنامه وضع می‌شود را رفع نماید.

واژگان کلیدی: صندوق بازنشستگی خصوصی، نظام بازنشستگی، ساختار حقوقی، مقررات تنظیمی

استناد: باقری، محمود و رحمانی، سعید. (۱۴۰۴). چهارچوب حقوقی و مقررات تنظیمی صندوق‌های

بازنشستگی خصوصی. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۳۰ (۱۱۲)، ۴۳-۶۸.

<https://doi.org/10.22034/jilvi.2025.2053994.1341>

© نویسنندگان.

ناشر: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.



مقدمه

تغییر سبک زندگی بشر به زندگی مدرن از یک طرف و ظهور مفاهیم مالی و اقتصادی از قبیل ارزش زمانی پول و تورم از طرف دیگر او را ترغیب کرده تا برای مدیریت تخصصی پس‌اندازها و تأمین رفاه و امنیت اجتماعی خود طی سال‌های پایانی عمر، طرح‌ها یا نهادهای تخصصی بازنشستگی را طراحی نماید. «هموارسازی مصرف در چرخه زندگی، پوشش ریسک عمر طولانی و اهداف توزیعی مانند کاهش فقر» به‌عنوان سه انگیزه اصلی از شکل‌گیری طرح‌های بازنشستگی معرفی شده‌اند. (Barr, 2000: 39) طرح بازنشستگی یک رابطه حقوقی الزام‌آور برگرفته از قرارداد یا قانون است که برای برخورداری ذی‌نفعان طرح از مستمری یا سایر مزایای مالی بعد از رسیدن به سن بازنشستگی تشکیل می‌شود و اصلی‌ترین ارائه‌دهندگان این طرح‌ها، صندوق‌های بازنشستگی هستند که اعم از عمومی یا خصوصی طیفی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوده که پدیده‌ای بدیع در نظام سرمایه‌داری مالی محسوب شده و خود مستحق تحقیق جداگانه‌ای از جهت کارکرد اقتصادی، چارچوب حقوقی و نحوه نظارت عمومی بر آن‌ها در بازارهای سرمایه هستند.

سیر تحولات نظام‌های بازنشستگی جهان همگام با آزادسازی بازارهای مالی طی دهه‌های اخیر و نیز پس از بحران در نظام رفاهی در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی به سمت خصوصی‌سازی بوده است، هرچند پس از چند دهه دوباره کشورهایی^۱ که در نظام بازنشستگی خود تغییرات و اصلاحاتی انجام داده بودند سازوکار خصوصی شده نظام بازنشستگی خود را کنار گذاشتند اما هم‌اکنون تغییرات اقتصادی و اجتماعی متعدد از جمله بین‌المللی شدن بازارهای مالی و اقتصادی، تغییر شرایط بازار کار، تغییر در ساختار خانواده، هزینه‌های احتیاطی، تغییر نسبت‌های جمعیتی که با وضعیت صندوق‌های عمومی سنتی هماهنگی نداشت، اصلاح نظام بازنشستگی عمومی و ایجاد صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را امری اجتناب‌ناپذیر کرده است. از طرفی سرمایه‌گذاری از طریق صندوق‌های خصوصی بازنشستگی با توجه به ویژگی‌های خاص این صندوق‌ها در مورد سرمایه‌گذاری، نیاز به سرمایه را از یک طرف و برخورداری از آینده‌ای مرفه را از طرف دیگر برطرف نمود، لذا در بسیاری از کشورها در میان صندوق‌های سرمایه‌گذاری، صندوق‌های بازنشستگی خصوصی ایجاد شدند که نقش عمده‌ای در رونق و توسعه بازارهای سرمایه، کارآمدی و افزایش ثروت و ایجاد سرمایه‌گذاری بلند مدت و باثبات

۱. نمونه‌هایی چون شیلی، مجارستان، لهستان، قزاقستان و آرژانتین نشان می‌دهند که خصوصی‌سازی نظام بازنشستگی، علیرغم گسترش اولیه، در پی بروز چالش‌های اقتصادی و اجتماعی با اصلاحات ساختاری یا بازگشت نسبی به نظام‌های عمومی همراه شده است. برای توضیحات بیشتر ر.ک: (Prisiazhniuk D, Sokhey SW, 2023)

در بازارهای سرمایه ایفا کرده‌اند. (Norton, 1998: 20) در ایران نیز در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، در بخش پولی و مالی، اکثر بانک‌ها و بیمه‌ها خصوصی شدند و تنها بخش مالی مغفول مانده از اهداف خصوصی‌سازی، بازار صندوق‌های بازنشستگی است. این در حالی است که بر اساس شاخص‌های پشتیبانی و نسبت ارزش ذخایر و دارایی‌ها به مصارف سالانه، صندوق‌های بازنشستگی کشور وضعیت مناسبی ندارند، به نحوی که در بلندمدت سرریز مشکلات صندوق‌ها می‌تواند به‌عنوان عامل ریسک سیستمی برای ثبات مالی عمل کند. (ابراهیمی و همتی، ۱۳۹۷: ۳) به‌علاوه اینکه کشورهای در حال توسعه مانند ترکیه با توسعه بازار و زیرساخت‌های قانونی برای طرح‌های بازنشستگی خصوصی خود طی دو دهه اخیر توانسته‌اند نسبت ارزش دارایی‌های بازنشستگی تحت مدیریت خصوصی به تولید ناخالص داخلی را که معیاری برای توسعه‌یافتگی نظام بازنشستگی تلقی می‌شود، چند برابر کنند.^۱

ناگفته نماند در ماده دو قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، بیمه‌های اجتماعی تکمیلی به‌عنوان ارائه‌دهندگان خدمات بیمه‌ای علاوه بر سطح خدمات بیمه‌های همگانی تعریف شده‌اند که دولت در قبال آنان تعهد مالی نداشته اما مکلف به پشتیبانی حقوقی و قانونی لازم از این‌گونه بیمه‌ها است. همچنین در تکمیل این ماده قانونی، ماده سه قانون احکام دائمی مصوب ۱۳۹۵ اجازه داده است: «به‌منظور فراهم نمودن شرایط رقابتی و افزایش کارآمدی بیمه‌های بازنشستگی و جلوگیری از ایجاد هرگونه انحصار یا امتیاز ویژه برای صندوق‌های بازنشستگی اعم از خصوصی، تعاونی یا دولتی، صندوق‌های بازنشستگی غیردولتی با تضمین پوشش تعهدات آتی بیمه‌شدگان بازنشسته» در لایه بیمه‌های مکمل و در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه ایجاد گردند. با این حال خلأهای قانونی در مورد صندوق‌های سرمایه‌گذاری از جمله صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در ایران، مسائل و مشکلات بسیاری مطرح کرده است، بدین ترتیب که چون در یک بسته اقتصادی و حقوقی خارجی‌طور و تکامل پیدا کرده‌اند، انطباق آن‌ها با شرایط بازار سرمایه و چهارچوب‌های حقوقی ایران به چالشی جدی تبدیل شده است. بسته حقوقی موجود در ایران برای فعالیت این نهادهای مالی عمدتاً چهارچوب‌های کلی حقوق اسلامی در کنار تعداد معدودی قوانین از جمله قانون تجارت، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ۱۳۸۴، قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید مصوب ۱۳۸۸ و مقررات مربوطه است که از یک پشتوانه نظری بومی برخوردار

۱. البته این اتفاق الزاماً ناشی از خصوصی‌سازی صندوق‌ها نیست، اما خصوصی‌سازی تأثیرات مثبت و بزرگی بر این

امر داشته است. ر.ک: <https://data.oecd.org/pension/private-pension-assets.htm>

نیست. لذا در غیاب قانونی جامع که ماهیت حقوقی صندوق‌ها، حقوق سرمایه‌گذاران و نحوه نظارت قانونی بر فعالیت آن‌ها را تعریف کند، ضوابط تأسیس و فعالیت این صندوق‌ها به شروط مندرج در اساسنامه و امیدنامه آن‌ها احاله شده است که البته کنترل ریسک‌ها و ضمانت‌اجرائی استیفای حقوق سرمایه‌گذاران در این صندوق‌ها را تضعیف می‌کند. این در حالی است که کشورهای پیشرفته دهه‌هاست قوانین جامعی در خصوص جوانب مختلف تأسیس و فعالیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری به صورت عام و صندوق‌های بازنشستگی خصوصی به صورت خاص وضع و اجرا نموده‌اند، از جمله ایالات متحده آمریکا که قانون مفصلی در خصوص شرکت‌های سرمایه‌گذاری^۱ وضع نموده است که با برخی قوانین در سال‌های بعد مانند قانون تأمین درآمد بازنشستگی کارکنان^۲ تکمیل شده است. از طرفی در اکثر کشورها و در ایران صندوق نه الزاماً معرف یک ساختار حقوقی معین بلکه یک اصطلاح عرف سرمایه‌گذاری است و می‌تواند در ساختارهای حقوقی مختلف ظهور یابد. همچون صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی^۳ و صندوق‌های پوششی^۴ که در ساختار حقوقی مشارکت محدود^۵ تأسیس می‌شوند. البته تفاوت صندوق‌ها غیر از ساختار حقوقی در راهبرد سرمایه‌گذاری، مقررات مالیاتی و مقررات تنظیمی آن‌ها نیز هست. در ایران نیز صندوق‌های بازنشستگی، صندوق‌های قرض‌الحسنه و صندوق‌های حمایتی یا توسعه‌ای دیگر از جمله صندوق تأمین خسارت بدنی یا صندوق توسعه تعاون وجود دارند که شخصیت حقوقی مستقل داشته و در ساختارهای حقوقی متفاوت مانند شرکت سهامی خاص، مؤسسه غیرتجاری یا مؤسسه دولتی و به حکم قانون تأسیس شده و در چارچوب اساسنامه فعالیت می‌کنند.

به هر حال، بدیهی است تغییر پارادایم حقوق و تعهدات اجتماعی و ظهور نظام‌های مدرن تأمین اجتماعی و متعاقباً شکل‌گیری صندوق‌های بازنشستگی خصوصی مستلزم توسعه بسترهای حقوقی و مقرراتی است که در ایران مورد غفلت قرار گرفته است و این موضوع سبب شده علی‌رغم احساس نیاز و تصویب برخی مواد قانونی، نظام بازنشستگی مطلوب شکل نگیرد. در ادبیات خارجی منابع متعددی به بحث چارچوب حقوقی و مقررات صندوق‌های بازنشستگی خصوصی پرداخته‌اند اما در ادبیات داخلی این موضوع مورد توجه قرار نگرفته است و منابع موجود ساختار کلی و قواعد صندوق‌های بازنشستگی را به طور کلی یا از منظر غیرحقوقی مورد بررسی قرار داده است. لذا مطالعه

-
1. Investment Company Act, 1940
 2. Employee Retirement Income Security (ERISA) Act, 1974
 3. Private Equity Fund
 4. Hedge Fund
 5. Limited Partnerships

پیش‌رو برای نخستین بار چهارچوب مقرراتی و حقوقی این نهادها را نه فقط از منظر تطبیق با اصول بازار سرمایه، بلکه در بستر حقوقی و حمایت حقوق ذی‌نفعان نیز بررسی می‌کند و در این راستا، خلأهای تقنینی و نظارتی موجود نسبت به کشورهای دارای نظام بازنشستگی پیشرفته مورد نقد قرار گرفته و با استفاده از روش تحلیلی - تطبیقی، جایگاه صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در ساختار تأمین اجتماعی چندلایه بررسی شده است. روش تحقیق مبتنی بر بررسی منابع کتابخانه‌ای، تحلیل اسناد تقنینی داخلی و خارجی، و مطالعه تطبیقی با کشورهایی از جمله امریکا است که مسیرهای متفاوتی را در مواجهه با خصوصی‌سازی نظام بازنشستگی پیموده‌اند. در ادامه پس از بیان کاستی‌های نظام بازنشستگی عمومی، موضوع صندوق‌های بازنشستگی خصوصی را از جهت سیاست‌گذاری عمومی در خصوص تأمین اجتماعی و بازنشستگی به‌عنوان یک وظیفه دولتی، ثبات و کارآمدی بازار سرمایه و ساختار حقوقی و چهارچوب مقرراتی جهت حفظ حقوق اعضای این صندوق‌ها و نیز منافع عمومی مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

۱. کاستی‌های نظام بازنشستگی عمومی و اقبال به صندوق‌های بازنشستگی خصوصی

تا دهه ۱۹۸۰، معمول‌ترین نظام بازنشستگی که در بسیاری از کشورها برای کارگران به‌صورت اجباری ارائه می‌شد، نظام بازنشستگی عمومی، دریافت و پرداخت جاری بود که برای سیاست‌مداران به دلیل امکان بهره‌مندی فوری حتی بدون مشارکت یا با مشارکت بسیار کم نیز وجود داشت، بدین ترتیب که از این طریق می‌توانستند حمایت مردم به‌خصوص افراد مسن را جذب نمایند. از سوی دیگر چنین نظامی امکان توزیع درآمد بین نسلی را نیز صرف‌نظر از مقدار مالیات پرداختی فراهم می‌نمود و قاعده کلی اساسی آن همکاری بین دو نسل بوده است، نسلی که هم‌اکنون کار می‌کنند و نظام بازنشستگی را تأمین مالی می‌کنند و دیگری نسل قبلی که از حمایت اجتماعی نسل کنونی استفاده می‌کنند. با این حال این نظام نقاط ضعفی داشت که در ابتدای راه‌اندازی نظام بازنشستگی اهمیت چندانی نداشت، اما به مرور زمان به‌خصوص به هنگام پیری و تغییرات جمعیتی مشکل‌ساز شدند، از جمله اینکه انگیزه‌ای برای بازنشستگی زود هنگام ایجاد می‌کنند، بازار کار را دچار انحراف کرده و بر اساس تجربیات بین‌المللی بار مسئولیت و تعهداتی را به‌صورت ضمنی^۱ برای نسل آینده ایجاد می‌کنند. (Barr & Diamond, 2006: 23) لذا برخی از مشکلات طرح‌های بازنشستگی عمومی به عدم سرمایه‌گذاری پس‌اندازها و اتکای پرداخت مزایا به پس‌اندازهای نسل جوان‌تر و بودجه دولتی برمی‌گردد. این وضعیت از مصادیق «دیگران کاشتند و ما خوردیم، ما بکاریم و دیگران

۱. که از آن با عنوان implicit public pension debt یاد می‌کنند.

بخورند» است و به‌مثابه هم‌پاری بین‌نسلی است که وجوه تبادل شده در طی زمان سرمایه‌گذاری نشده و ارزش افزوده پیدا نمی‌کنند. به‌علاوه، تغییرات هرم جمعیتی و بازار کار و در نتیجه کاهش نسبت پوشش حمایتی و افزایش نسبت جایگزینی می‌تواند بر وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی عمومی تأثیرگذار باشد. همین‌طور این صندوق‌ها از موضوعات سیاسی تأثیر بسیاری می‌پذیرند و تعهدات مالی آن‌ها ممکن است بر اساس قوانین جدید کم یا زیاد شود. به کاستی‌های فوق باید اعمال نفوذ سیاسی دولتمردان در ساختار حکمرانی و تصمیم‌های سرمایه‌گذاری و حسابرسی صندوق‌های بازنشستگی عمومی را افزود که منجر به عدم ایفای تعهدات مالی و افت عملکرد صندوق‌ها می‌شود (Hess, 2005: 6).

نظام بازنشستگی کشوری در ایران از ساده‌ترین نظام عملیاتی بازنشستگی یعنی دریافت حق بیمه از مشترکین شاغل و پرداخت وجوه جمع‌آوری‌شده به بیمه‌گذاران بازنشسته، ازکارافتاده و بازمانده تبعیت می‌کند. تمامی صندوق‌های بازنشستگی عمومی در ایران از نوع مزایا معین هستند و سازوکار آن‌ها عمدتاً مبتنی بر نظام دریافت و پرداخت جاری است. این در حالی است که برخی استثناسازی‌ها بر قانون کار از جمله ماده ۱۹۱ قانون مزبور باعث شده تا درصد زیادی از شاغلان فعلی تحت پوشش بیمه نباشند و از سمت دیگر نیز هرم سنی کشور نشان می‌دهد که ساختمان سنی جمعیت در بستر انتقال از جمعیتی جوان به سال‌خورده قرار گرفته است که در نتیجه موجب تغییر و افزایش نرخ وابستگی سالمندان شده و این افزایش حاکی از آن است که تعداد کمتری از افراد شاغل از افراد بازنشسته حمایت خواهند کرد. طبق برآوردها جمعیت سالمند ایران در حال افزایش است و در سال ۱۴۱۵ حدود ۱۵ درصد و در سال ۱۴۲۸ حدود ۲۵ درصد از جمعیت ایران بالای ۶۰ سال خواهد بود (آذر و صفری، ۱۳۹۵: ۲) و این وضعیت دگرگونی مهمی در ساختار جمعیتی ایران ایجاد خواهد کرد، به‌گونه‌ای که با روند کنونی امید به زندگی، پیش‌بینی می‌شود در افق ۱۴۰۴ پنج نسل کامل در کنار هم خواهند زیست که از این میان فقط دو نسل تولید اقتصادی داشته و تأمین کلیه هزینه‌های پنج نسل مذکور را بر عهده خواهند داشت. (میر و دیگران، ۱۳۹۲، ۲) لذا صندوق‌های بازنشستگی از نوع مزایای معین به دلایل متعدد مانند عدم تعادل در جریان نقدینگی ورودی و خروجی و تعداد مشترکان صندوق‌ها، حکمرانی داخلی صندوق‌های بازنشستگی، قوانین و مقررات بالادستی و مداخلات سیاسی و حاکمیتی با مشکل جدی مواجه می‌شوند. چرا که تعهدات طرح ثابت ولی تعداد اعضای شاغل رو به کاهش است و لذا صندوق‌های بازنشستگی کشور که مبتنی بر این نظام هستند با عدم تعادل در تراز مالی خود مواجه شده‌اند که از آن به‌عنوان یکی از سه بحران اصلی کشور یاد می‌شود. صاحب‌نظران راه‌های گذار از این بحران را اصلاحات پارامتریک مانند

افزایش سن بازنشستگی از یک طرف و اصلاحات ساختاری مانند استفاده از طرح‌های مشارکت معین غیرمالی یا طرح‌های مکمل از قبیل طرح‌های بازنشستگی مشارکت معین از طرف دیگر می‌دانند (جعفری و دیگران، ۱۳۹۷: ۲).

اصلاحات نظام‌های بازنشستگی سرتاسر دنیا از دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی آغاز شد و دولت‌ها در مواجهه با کاستی‌های صندوق‌های بازنشستگی عمومی و در راستای تغییرات ساختاری در نظام بازنشستگی خود، راهبردهای متفاوتی در پیش گرفتند. برخی کشورها مانند شیلی و مکزیک با توقف فعالیت صندوق عمومی، شهروندان را به عضویت در طرح‌های خصوصی مشارکت معین عرضه شده به بازار، البته با پوشش بیمه‌ای دولتی حداقل بازدهی هدایت نمودند.^۱ برخی کشورها مانند ایتالیا، سوئد، لهستان و نروژ نیز طی یک دوره گذار صندوق بازنشستگی عمومی خود را به مشارکت معین یا مشارکت معین غیرمالی تغییر ساختار داده‌اند؛ اما اکثر کشورها از جمله برزیل، ترکیه، کره جنوبی و هلند نیز با حفظ صندوق عمومی و ماهیت مزایا معین، نسبت به ایجاد بازار طرح‌های بازنشستگی خصوصی به‌عنوان لایه تکمیلی اقدام کرده‌اند. (Sadhak, 2013: 120) البته در هر نوع اصلاح نظام بازنشستگی باید توجه کرد که منافع افرادی که شاغل نیستند از طریق نوعی از نظام بازنشستگی عمومی تأمین شود. همچنین در هر نوع اصلاح صندوق‌های عمومی باید به حجم عظیم ثروت این صندوق‌ها و آثار اقتصادی اجتماعی تغییر ساختارها توجه شود.

طرح بازنشستگی خصوصی آن‌طور که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تعریف می‌کند، توسط نهادی غیر از دولت همچون شرکت‌های فراهم‌کننده طرح بازنشستگی^۲ یا کارفرمای بخش خصوصی به‌عنوان حامی طرح^۳ ارائه می‌شود و می‌تواند جایگزین یا مکمل طرح عمومی بازنشستگی باشد و صندوق بازنشستگی خصوصی نیز صندوقی است که توسط بخش خصوصی برای مدیریت وجوه و دارایی‌ها تأسیس می‌شود و فعالیت می‌کند. (OECD, 2005: 11) برخلاف طرح‌های سنتی مبتنی بر دریافت و پرداخت جاری و آثار زیان‌بار اقتصادی آن‌ها مانند تقاضای نرخ مالیات بالا، کاهش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری کل، کندی رشد اقتصادی و افزایش هزینه‌های نیروی کار و فرار سرمایه، گفته شده طرح‌های بازنشستگی خصوصی مبتنی بر سرمایه‌گذاری، موجب رشد پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، کاهش هزینه تأمین سرمایه، و توسعه بازارهای سرمایه و تخصیص بهینه‌تر منابع می‌شوند. (Ireland, 2011: 3) صندوق‌های بازنشستگی خصوصی، با تحول نقش

۱. البته در سال‌های اخیر مجدداً از صندوق‌های DB استفاده می‌نمایند.

2. Pension Provider Companies

3. Sponsor

دولت و افزایش تعداد افرادی که در نظام اجتماعی جدید حقوق‌بگیر کارفرمایان هستند و همین‌طور افزایش فشار بر نظام دولتی بازنشستگی به‌وجود آمدند.

نظام سرمایه‌داری با ظهور صندوق‌های بازنشستگی خصوصی دچار تحول عمیقی شد، به‌نحوی که نهایتاً مالک ابزار تولید و سرمایه، کارگران و کارکنانی شدند که سهام یا واحد صندوق‌های بازنشستگی را در تملک خود دارند و حقوق بازنشستگی آن‌ها از طریق سرمایه‌گذاری فعلی آنان در سهام شرکت‌هایی که حتی ممکن است خودشان در آن کار کنند، حاصل می‌شود. از نتایج ایجاد لایه مکمل نظام بازنشستگی استفاده از ظرفیت کارفرمایان بخش خصوصی در تشکیل تعداد نامحدودی طرح بازنشستگی است که متناسب سطح درآمدی و نیازهای نیروی کار طراحی می‌شوند. به‌طور فرض به‌ازای تأسیس هر شرکت در بستر قانون تجارت، یک صندوق بازنشستگی خصوصی نیز برای کارکنان همان شرکت در بستر قانون خاص مربوطه تأسیس می‌شود. امروزه طرح‌های بازنشستگی خصوصی مکمل اصلی تأمین اجتماعی عمومی و منبع قابل توجه درآمد دوران بازنشستگی شناخته می‌شوند. از منظر بازار کار نیز طرح‌های بازنشستگی خصوصی به‌نوعی ابزار مدیریت پرسنل در اختیار کارفرمایان محسوب می‌شوند تا برای نمونه در طرح‌های مزایا معین با تمهید شرایطی مانند دوره تعلق و فرمول محاسبه مزایای بازنشستگی، مستخدمین خود را به ماندگاری بیشتر در سازمان تشویق کنند. به‌عبارتی این طرح‌ها نوعی قرارداد نانوشته بین کارفرمایان و مستخدمین هستند که منجر به کاهش نرخ خروج مستخدمین می‌شوند. (Gelter, 2014: 13) در نهایت، انتخاب راهبرد اصلاحات نظام بازنشستگی هر کشور بستگی به سطح توسعه تاریخی، اقتصاد محلی، الگوی جمعیتی، ساختار مالیاتی، سابقه نظام بازنشستگی و فرهنگ اجتماعی هر کشور دارد و برای نمونه توسعه یافتگی بازار سرمایه نقش اساسی در تعیین مقررات سرمایه‌گذاری دارایی‌های بازنشستگی دارد.

۲. چارچوب حقوقی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی

ازجمله مسائل اساسی در زمینه سیاست‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی خصوصی، تنظیم چارچوب حاکمیتی صندوق‌های بازنشستگی به‌نحوی است که به بهترین شکل از منافع اعضای طرح حمایت به‌عمل آید. با توجه به اینکه هیئت حکمران صندوق بازنشستگی خصوصی مسئول عملکرد صندوق است و بسته به قالب و ساختار حقوقی صندوق ممکن است اشکال مختلفی داشته باشد، بر این موضوع بسیار تأثیرگذار است. لذا بر اساس ساختار حقوقی طرح‌های بازنشستگی

خصوصی که به سه نوع نهادی^۱، تراست^۲ و قراردادی^۳ تقسیم می‌شوند و ذیلاً بررسی شده‌اند، در مسئله تعارض منافع نقشی تعیین کننده بر عهده دارند. به هر حال ساختار حاکمیتی صندوق بعد از تعیین قالب حقوقی صندوق مشخص می‌شود؛ البته اهمیت ساختار «نهادی» یا «تراستی» یا «قراردادی» به دلیل تحولات قانونی کم‌رنگ شده، اما همان چالش‌هایی که در کنترل و اداره شرکت‌ها به طور کلی وجود دارد، در خصوص این صندوق‌ها نیز مصداق پیدا می‌کند، ولی چون فعالیت این صندوق‌ها با معاش آینده اعضا و ذی‌نفعان ارتباط پیدا می‌کند، ابزارهای کنترلی مانند حقوق شرکت‌ها، قوانین بازار سرمایه و مقررات اجتماعی با حساسیت بیشتری بایستی اعمال گردند.

۱-۲. ساختار نهادی

ساختارهای نهادی مربوط به صندوق‌های بازنشستگی خصوصی است که استقلال مالی، حقوقی و هیئت حاکم داخلی خود را دارند و ممکن است در قالب شرکت^۴ بازنشستگی با سرمایه متغیر یا مؤسسه بازنشستگی^۵ باشد. (OECD, 2013) صندوق‌های سرمایه‌گذاری بورسی ایران و شرکت‌های سرمایه‌گذاری سرمایه متغیر بریتانیا از این ساختار پیروی می‌کنند. در ساختار شرکتی سهام‌داران به نسبت تعداد سهم خود در سود و زیان شرکت شریک‌اند و مسئولیت سهام‌داران عادی حداکثر به اندازه سرمایه آن‌هاست. البته ممکن است مسئولیت حامیان محدود به ضمانت تعهدات باشد. اما ماهیت طرح‌های بازنشستگی می‌طلبد حداقل دو طبقه سهام عادی و ممتاز تعریف شود که اعضای طرح بازنشستگی سهام‌دار عادی و مؤسسان و حامیان سهام‌دار ممتاز باشند و تصمیمات کنترلی در اختیار مؤسسان و حامیان طرح باقی بماند. اما اعضا و ذی‌نفعان ساختار حقوقی مؤسسه از حقوق مالکیت مانند سهام‌داران ساختار شرکتی برخوردار نیستند و مشابه ذی‌نفعان تراست صرفاً از حقوق ذی‌نفعی برخوردارند. در ژاپن و برخی کشورهای اروپایی همچون دانمارک، فنلاند از ساختار حقوقی مؤسسه برای تأسیس صندوق بازنشستگی خصوصی استفاده می‌شود و صندوق‌ها دارای هیئت حکمران منفرد هستند (در این خصوص ر.ک: OECD, 2009).

۲-۲. تراست

در بریتانیا و آمریکا و کشورهای دارای نظام سنتی انگلوساکسون به طور سنتی بسیاری از نهادهای سرمایه‌گذاری از جمله صندوق‌های بازنشستگی اعم از دولتی یا خصوصی در قالب و ساختار حقوقی

1. Institutional type
2. Trust Form
3. Contractual type
4. Corporate Form
5. Foundation Form

تراست^۱ به وجود آمده‌اند و حقوق اغلب صندوق‌های بازنشستگی در آن‌ها مبتنی بر حقوق تراست است که نظام کنترل و نظارت آن از نظام قراردادی یا شرکتی قوی‌تر بوده و کاربردی فراوان در نظام سرمایه‌داری با سهام‌داران پراکنده پیدا کرده است. در چارچوب تراست که فاقد شخصیت حقوقی مستقل است، مالکیت اسمی و قانونی نسبت به دارایی‌های صندوق در قالب تراست به امین یا تراستی یا هیئت امناء محول می‌شود که در واقع هیئت حکمران صندوق نیز می‌باشد. به عبارتی تراست نهادی حقوقی است که در آن یک شخص یا گروه (تراستی یا امین) به موجب سند یا قرارداد تراست، به صورت قانونی و به نیابت از ذی‌نفعان، مالک اسمی و مدیری اموال یا دارایی‌هایی می‌شوند که برای اهداف معین، از جمله بازنشستگی، نگهداری و اداره می‌شوند. تراست در حقوق انگلستان بخشی از حقوق انصاف است که یک نظام حقوقی جداگانه، در مقابل حقوق متداول در آن کشور است. وظایف هیئت‌امنا (تراستی‌ها)، نحوه مشارکت اعضا و میزان بهره‌مندی آنان از دارایی‌های صندوق، همگی در سند تراست مشخص و تعیین می‌شود. اما از نظر اینکه ضوابط فعالیت تراست‌های بازنشستگی تا چه حد تابع نظام حقوقی تراست است اقوال مختلف وجود دارد و مقررات تنظیمی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی ممکن است با نظام حقوقی تراست اختلاف‌های جزئی داشته باشد، به خصوص اینکه قوانین موضوعه متعددی وضع شده‌اند که از جهات ساختار حقوقی و حقوق نظارتی تغییرات مهمی ایجاد کرده‌اند. از جمله ممکن است تراست‌های بازنشستگی مکلف باشند از خدمات تخصصی شرکت‌های تراستی یا شرکت‌های مدیریت دارایی دارای مجوز استفاده کنند. همین‌طور در حقوق تراست، مؤسس باید شخص دیگری را به عنوان تراستی برگزیند ولی در مقررات تنظیمی آمریکا اجازه داده شده مؤسس خودش تراستی باشد. همچنین در حقوق تراست ذی‌نفعان حق سرکشی به حساب‌ها ندارند ولی در مقررات تنظیمی ذی‌نفعان طرح بازنشستگی، برای تقارن اطلاعاتی بیشتر، دسترسی اطلاعات بیشتری دارند و تراستی‌ها مکلف به رعایت الزامات گزارشگری عملکرد و گزارشگری در مورد رأی‌دهی در مجامع شرکت‌های سرمایه‌پذیر هستند. (R. B. Davis, 2009: 148) در بریتانیا مقررات حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی خصوصی به سه منبع شامل قواعد عمومی حاکم بر تراستی‌ها برگرفته از قوانین تراست^۲ از جمله قانون مصوب ۱۹۲۵، توافقات مندرج در سند تراست، و مقررات حاکم بر تراستی‌های بازنشستگی^۳ برگرفته مانند قانون صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۹۹۵ می‌باشد (Horváthová, and Others, 2017: 11). البته این حوزه از

1. Trust

2. Trustees Act of 1925 & Trustee Investments Act of 1961

3. Pension Schemes Act of 1993, Pensions Act of 1995 & Pension Act of 2004

جهت دیگری نیز تحول پیدا کرده است؛ حقوق تأمین اجتماعی و مسئولیت دولت در تأمین اجتماعی باعث وضع قوانین متعددی در این حوزه شده است.

۲-۳. ساختار قراردادی

بسیاری از کشورهای اروپای شرقی، اسپانیا، پرتغال و مکزیک یک چارچوب قراردادی پیش‌بینی کرده‌اند که در آن ساختار حقوقی طرح‌های بازنشستگی یک نوع تجمع سرمایه متشکل از مجموع دارایی‌های مجزا و بدون شخصیت حقوقی است و در آن دارایی‌ها توسط نهاد مالی جداگانه‌ای مانند شرکت بیمه یا شرکت‌های مدیریت صندوق بازنشستگی^۱ مدیریت می‌شود و هیئت حکمران آن همچون صندوق‌های بازنشستگی مکزیک معمولاً در کنترل همان هیئت‌مدیره نهاد مدیریتی است. در شرایط مالیاتی برابر، طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر قرارداد که در آن کارفرماها پس‌اندازهای اعضا و مشارکت‌های خود را بدون نیاز به اخذ مجوز به تراست‌ها یا شرکت‌های بیمه عمر دیگر می‌سپرنند، نسبت به تراست‌ها یا شرکت‌های بازنشستگی که برای مدیریت اموال طرح به صورت اختصاصی تأسیس می‌شوند، با تشریفات آسان‌تر و ارزان‌تر اداره می‌شوند؛ اما از طرف مقابل تأسیس تراست یا شرکت بازنشستگی به کارفرماها آزادی عمل و اختیارات بیشتر در اداره اموال طرح بازنشستگی و تعامل با اعضاء طرح می‌دهد. (Jolly, 2013: 47) به طور کلی ساختار نهادی، ساختار تراست و ساختار قراردادی سه مدل رایج در تأسیس و اداره صندوق‌های بازنشستگی خصوصی هستند که از نظر حقوقی و نهادی وجوه اشتراک و تمایز قابل توجهی دارند. وجه اشتراک اصلی آن‌ها در هدف مشترک یعنی مدیریت دارایی‌های بازنشستگی برای ذی‌نفعان است، اما تفاوت‌های بنیادینی نیز دارند. در ساختار نهادی، صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و معمولاً به شکل شرکت یا مؤسسه با هیئت حکمران مشخص عمل می‌کند، در حالی که در ساختار تراست، شخصیت حقوقی مستقلی وجود ندارد و مالکیت قانونی دارایی‌ها به امین محول می‌شود که به نیابت از ذی‌نفعان آن را اداره می‌کند. در ساختار قراردادی نیز شخصیت حقوقی مستقلی برای صندوق وجود ندارد و دارایی‌ها تحت مدیریت نهادهای مالی ثالث (مانند شرکت‌های بیمه) قرار می‌گیرند که بر اساس قرارداد با کارفرما یا فرد ذی‌نفع عمل می‌کنند. تفاوت دیگر در میزان مشارکت ذی‌نفعان و نوع حقوق آن‌هاست: در ساختار شرکتی ممکن است سهام‌داران عادی یا ممتاز باشند و برخی حقوق مالکیتی داشته باشند، در حالی که در ساختار تراست و قراردادی، ذی‌نفعان صرفاً از حقوق بهره‌مندی برخوردارند. از منظر نظارتی نیز، ساختار تراست از نظام حقوقی پیچیده‌تر و سنتی‌تری تبعیت می‌کند، در حالی که ساختار قراردادی بیشتر بر روابط قراردادی و نهادهای ثالث تکیه دارد و از

تشریفات کمتری برخوردار است، اگرچه کنترل مستقیم کمتری به کارفرمایان می‌دهد. در مقررات صندوق‌های بازنشستگی خصوصی اکثر کشورها، راه برای مشارکت کلیه اعضا در انتخاب اعضای هیئت حکمران و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها صرفاً تا پنجاه درصد حقوق کنترلی باز است و تصمیم‌گیری‌ها در کنترل مؤسسان و حامیان باقی می‌ماند. در ایران تنها راه عملی برای راه‌اندازی طرح‌های بازنشستگی خصوصی، بهره‌گیری از چارچوب حقوق شرکت‌ها یا قراردادهای خصوصی است تا بتوان حداقل ساختار، مسئولیت‌ها و روابط حقوقی را به‌صورت الزام‌آور تنظیم کرد. لذا بایستی به‌دنبال یک چارچوب حقوق شرکت‌ها یا چارچوب قراردادی باشیم. برای چنین نهادی البته همان‌گونه که شرکت‌های تعاونی به‌راحتی در دسته‌بندی شرکت‌های هفت‌گانه قانون تجارت نمی‌گنجند، صندوق‌های بازنشستگی نیز با توجه به ابعاد عمومی و سایر ویژگی‌های خاص آن به‌راحتی در قالب شرکت‌های قانون تجارت فعلی قرار نخواهند گرفت. بررسی اساسنامه صندوق‌های سرمایه‌گذاری موضوع ماده یک قانون بازار اوراق بهادار نشان می‌دهد این صندوق‌ها از جهات متعدد از قبیل داشتن شخصیت حقوقی مستقل و ثبت نزد مرجع ثبت شرکت‌ها، داشتن موضوع فعالیت تجارتي، داشتن مجمع عمومی و انتخاب حسابرس مستقل یا بازرس قانونی، صدور واحدهای سرمایه‌گذاری عادی و ممتاز با مسئولیت محدود، شباهت‌هایی با شرکت‌های سهامی قانون تجارت دارند، اما از لحاظ متغیر بودن سرمایه، کنترل مجامع توسط دارندگان واحدهای سرمایه‌گذاری ممتاز و نداشتن رکن هیئت‌مدیره و بجای آن برخورداری از رکن‌های مدیر صندوق و متولی صندوق از شرکت‌های سهامی قانون تجارت قابل تمییزند. ویژگی‌های مذکور ساختار حقوقی صندوق سرمایه‌گذاری را به شرکت‌های سرمایه‌گذاری با سرمایه متغیر در بریتانیا و آمریکا نزدیک کرده است (جعفری ندوشن، ۱۳۹۴: ۲۵) که در تأسیس صندوق‌های بازنشستگی خصوصی نیز کاربرد دارند. برای حمایت از منافع اعضا و ذی‌نفعان طرح نیز، مقررات حاکمیتی باید عملکرد و فرآیند تصمیم‌گیری صندوق‌های بازنشستگی را پوشش داده و به اعضا و ذی‌نفعان شیوه‌هایی جهت نظارت بر افراد مسئول صندوق معرفی نماید. لذا آن‌طور که سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی بیان می‌کند باید چارچوبی شفاف جهت تقسیم وظایف و مسئولیت‌های عملکردی و نظارتی صندوق، همین‌طور پاسخگو و مناسب بودن افرادی که در فرآیندهای مختلف صندوق بازنشستگی درگیر هستند، ارائه شده و مقررات حاکمیتی نیز باید سازوکارهایی برای کنترل داخلی، ارتباطات و جبران خسارت اعضا و ذی‌نفعان طرح ارائه دهند.^۱ به‌طورکلی حاکمیت صندوق‌های بازنشستگی خصوصی

1. OECD Guidelines for Pension Fund Governance

می‌تواند توسط قانون و مقرراتی که به خوبی تمام جوانب موضوع را پوشش داده باشد تعریف شود و در این رابطه می‌توان از اصول کلی حاکمیت شرکتی همچون شفافیت، پاسخگویی و انصاف استفاده نمود. (Stewart & Yermo, 2008: 6)

۳. حقوق اعضا بر اموال صندوق‌های بازنشستگی خصوصی

راهنمای حقوق اعضا و ذی‌نفعان طرح‌های بازنشستگی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه،^۱ به حقوق ماهوی مانند حق عضویت بدون تبعیض^۲ و حقوق شکلی مانند حق ترافع قضایی^۳ اشاره می‌کند. حمایت از حقوق مکتسبه و متعلقه و فرآیند شفاف برای استیفای این حقوق در صورت خروج قبل از موعد و جبران خسارت در صورت نقض این حقوق، حق جابجایی بین طرح‌های بازنشستگی^۴، دریافت گزارشگری از عملکرد سرمایه‌گذاری و نحوه کسر کارمزدها، حقوق مازاد مانند حق انتخاب ترکیب سبد سرمایه‌گذاری از دیگر حقوق مطرح در این راهنما هستند. (OECD, 2004: 4-15) ماهیت حقوق و ادعای اعضا بر اموال طرح‌های بازنشستگی خصوصی و اینکه این حقوق از نوع حقوق قراردادی یا مالکیتی است، به مدت طولانی محل بحث بوده است. طرح‌های بازنشستگی خصوصی مشارکت معین از این منظر ارجحیت دارند که دارایی مکتسبه هر ذی‌نفع در حساب جداگانه به نام وی ثبت و نگهداری می‌شود و بخش متعلقه آن در هر زمان مایملک وی محسوب شده و در چارچوب حقوق مالکیت با کسر جرایم مختصر یا منوط به اطلاع کتبی از چندماه قبل قابل نقدی‌سازی است. طرح‌های بازنشستگی خصوصی در دهه‌های ابتدایی قرن بیستم بیشتر در چارچوب تعهدات قرارداد کار بین کارفرماها و مستخدمین^۵ بررسی می‌شد و اموال طرح‌ها در دفاتر و حساب‌های داخلی کارفرما مدیریت می‌شد و در بسیاری موارد کارفرماها حق تغییر یک‌جانبه مفاد طرح را برای خود محفوظ نگه می‌داشتند. (Hippe & voien, 2014: 13) با توسعه چارچوب‌های مقرراتی طی قرن بیستم، ساختارهای حقوقی برای مدیریت مستقل اموال معرفی شدند و مالکیت ذی‌نفعی اعضا و ذی‌نفعان مؤسسات یا تراست‌های بازنشستگی بر اموال طرح به رسمیت شناخته شد. بند (د) ماده (۱۱) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ایران نیز وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی را در حکم اموال عمومی دانسته که مالکیت آن

1. OECD Guidelines for the Protection of Rights of Members and Beneficiaries in Occupational Pension Plans

2. Non-discriminatory Access

3. Juridical Right

4. Portability Right

۵. این رابطه به نوعی یک تعهد پولی میان طرفین محسوب می‌گردد. ر.ک: اسکندری پسبان و علوی هشتجین، ۱۴۰۳.

مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است. اما ماهیت حقوق تک تک ذی‌نفعان بر اموال مشاع طرح‌های مزایا معین هنوز جای مطالعه دارد و این مسئله خود را در پرونده‌هایی راجع به قطع رابطه استخدامی یا جابجایی، اختیار کارفرما برای تغییر در شرایط مزایای اعضا در میانه طرح، میزان سهم هر یک از اعضا از اموال مازاد صندوق در صورت انحلال صندوق‌های بازنشستگی یا ورشکستگی حامیان، تقسیم اموال ناشی از طلاق، قابلیت رهن، انتقال به غیر، یا به ارث رسیدن حقوق مکتسبه اعضا نشان داده است (ر.ک: Kent, 1949).

قاعده کلی در مورد طرح‌های بازنشستگی مزایا معین، علاوه بر این که بر مشاع بودن ذی‌نفعی اعضا و ذی‌نفعان تحت پوشش نسبت به اموال طرح تأکید دارد، به دلیل ضمانت تعهدات قطعی طرح توسط کارفرما در مقابل اعضا از یک طرف و تغییرات مستمر طول سنوات و مطالبات اعضا از طرح از طرف دیگر، حقوق تک تک اعضا از اموال طرح را غیر قابل افراز می‌داند. لذا مطالبات هر عضو از طرح در هر زمان در چارچوب حقوق قراردادها و ضوابط طرح بازنشستگی محاسبه می‌شود. اگرچه ممکن است قوانین و مقررات تنظیمی، ضوابطی را برای تسهیل شناسایی، تقویم، نقدی‌سازی یا انتقال به غیر طلب هر عضو از طرح در هر زمان، تعریف کرده باشد. برای نمونه قانون فدرال تأمین درآمد بازنشستگی کارکنان در آمریکا در مورد اینکه مزایای بازنشستگی را «مال»^۱ بشناسد سکوت کرده است، مع‌هذا کارفرمایان حامی طرح‌های مزایا معین را مکلف می‌کند که هم‌گام با پس‌اندازهای اعضا، بخشی از تعهدات مشارکت خود به طرح را برحسب نرخ معینی که قبلاً اعلام کرده‌اند، پرداخت کنند. این قانون همچنین طرح‌ها را مکلف می‌کند سالانه درصدی از دارایی بازنشستگی مکتسبه اعضا و ذی‌نفعان قبل از بازنشستگی را متعلق به آنان^۲ بشناسند. بنابراین حقوق مکتسبه متعلقه^۳ ذی‌نفع یک طرح مزایا معین، مبلغ حداقلی است که در صورت خروج پیش از موعد به وی تعلق می‌گیرد. بسیاری از دادگاه‌های ایالتی آمریکا این حقوق مکتسبه متعلقه را در حکم مال شناسایی کرده‌اند. (Bonavich, 1979 & Monahan, 2010) فرمول محاسبه مزایای مکتسبه متعلقه در هر سال از عضویت با در نظر گرفتن حقوق و دستمزد هر عضو در چند سال اخیر، سنوات خدمت، بازده سرمایه‌گذاری‌های طرح و ضوابط دوره تعلق طراحی می‌شود. در مورد مازاد دارایی طرح‌های بازنشستگی خصوصی نیز اکثر استدلال‌های حقوقی بر این نظرند همان‌طور که در صورت کسری دارایی صندوق، کارفرما یا حامی ضامن پرداخت مزایای تعهد شده است، در صورت وجود مازاد نیز

1. Property, Property Interest
2. Vested
3. Accrued Vested Benefits

دارایی مازاد محصول قبول ریسک و مدیریت حامی و متعلق به وی است. (8: Selody, 2007) با این حال این موضوع که کسری یا مازاد سالانه ارزش اموال طرح نسبت به انباشت تعهدات سالانه کارفرما باید در ترازنامه یا زیرخطی ترازنامه گزارش شود، هنوز بین استانداردهای حسابداری مختلف محل اختلاف است (ر.ک: Peng, X, 2008).

۴. مقررات تنظیمی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی

یکی از موضوعات مهم در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی خصوصی بحث کنترل و نظارت بر آن‌هاست، اینکه چه کسی این صندوق‌ها را واقعاً کنترل می‌کند و با توجه به ارائه خدمات بیمه اجتماعی و در عین حال سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه، این صندوق‌ها بایستی چگونه کنترل و هدایت شوند. فعالیت و نحوه عملکرد صندوق‌های بازنشستگی چه در حوزه عمومی و یا خصوصی بایستی تابع نظارت و کنترل کافی بر اساس اصول کلی حقوقی و یا مقررات قانونی خاص باشد. علاوه بر این، اعضا و ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی بایستی در صورت تقصیر عمده ارکان این صندوق‌ها و عدم رعایت اصول متعارف مدیریتی و نظارتی، حق تقاضای جبران خسارت را داشته باشند که در این زمینه قانون و حقوق می‌توانند در توسعه یک نظام بازنشستگی مؤثر و اصلاح آن در آینده نقش مهمی ایفا نمایند.

نظام بازنشستگی خصوصی افراد جامعه را در معرض ریسک‌های مختلف قرار می‌دهد که اهم این ریسک‌ها را می‌توان ریسک پایداری مالی بلندمدت و بین‌نسلی، ریسک سیستماتیک بحران در بازارهای مالی و ریسک بحران نمایندگی بین ذی‌نفعان و مدیران دانست. (Hippe & Voien, 2014: 18) لذا قوانین، مقررات و دولت‌ها بایستی به‌طور دقیق «ساختار»، «مدیریت» و «نحوه سرمایه‌گذاری سرمایه» این صندوق‌ها را کنترل و هدایت نمایند. در این رابطه نقش زیادی برای دولت در ریل‌گذاری طرح‌های بازنشستگی خصوصی متصور است از قبیل طراحی چارچوب حقوقی فعالیت صندوق‌های خصوصی، تنظیم مقررات نظارتی برای تضمین رقابت و حقوق سرمایه‌گذاران، تقبل آثار و هزینه‌های تغییر نظام بازنشستگی در بودجه‌ریزی، بازار سرمایه و اقتصاد کلان، ایجاد پوشش ضمانتی دولتی به‌عنوان آخرین تکیه‌گاه برای پس‌انداز مردم در طرح‌های بازنشستگی خصوصی و ایفای نقش تسویه‌گری یا تکلیف کارفرمایان در کسر پس‌اندازهای ماهانه. از سوی دیگر خود صندوق‌های بازنشستگی خصوصی نیز در معرض ریسک‌های متفاوتی در مقایسه با سایر نهادهای مالی مانند بانک‌ها قرار دارند. (Thornton & Fleming, 2011: 59) به عبارتی موضوع بازنشستگی از جمله موضوعات اساسی اقتصادی و اجتماعی است که درآمد بازنشستگی کافی را برای افراد تضمین می‌کند. لذا نظارت مؤثر بر صندوق‌های بازنشستگی و سایر نهادهایی که

محصولات و خدمات بازنشستگی ارائه می‌دهند، هر چند برای اطمینان از حمایت از منافع اعضا ضروری است، اما ابزاری نیز محسوب می‌شود که به صندوق‌های بازنشستگی برای مواجهه با ریسک‌های موجود کمک می‌کند. این صندوق‌ها دارای قراردادهای سرمایه‌گذاری بلندمدت هستند و میزان قابل ملاحظه‌ای از سرمایه افراد را در اختیار دارند و گذشته از اینکه مسئله آثار ناخواسته و یا انحصارگرایی چندان در این صندوق‌ها حاد نیست ولی در عوض نابرابری و عدم تقارن اطلاعات از عمده کاستی‌های بازاری نسبت به آن‌هاست که دخالت مقرراتی و نظارتی دولت را موجه می‌سازد. به هر حال هدف نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی خصوصی حمایت از منافع اعضای صندوق و ذی‌نفعان آن از طریق ارتقای ثبات، امنیت و کنترل مطلوب صندوق است. این نظارت نسبت به رعایت مقررات مربوط به ساختار و عملکرد صندوق و طرح‌های بازنشستگی با هدف ارتقای کارکرد صندوق صورت می‌گیرد. (De Chatzimanoli, 2010: 14)

۵. مقررات مربوط به ساختار و نظارت

نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی در کشورهای مختلف متفاوت است. در بسیاری از کشورها سازمان‌های خاصی برای نظارت بر فعالیت صندوق‌ها در نظر گرفته شده مانند شیلی^۱، در برخی دیگر این وظیفه بر عهده بانک مرکزی قرار گرفته مانند هلند و در برخی نیز مانند آمریکا نهادهای ناظر بازارهای سرمایه این وظیفه را بر عهده دارند. این نظارت در هر حال شامل حصول اطمینان از رعایت ذخیره قانونی سرمایه، شفافیت و افشای اطلاعات در گزارش‌های مالی، دستمزدها، نقل و انتقال بین صندوق‌ها، نرخ بازگشت سرمایه و نحوه سرمایه‌گذاری می‌شود. در ایران نهاد نظارتی که در سطح خرد بر صندوق‌های بازنشستگی در کشور فعالیت نماید وجود ندارد و البته با توجه به اینکه در این خصوص ادبیات کافی وجود دارد جهت جلوگیری از تکرار مکررات به صورت خلاصه به آن می‌پردازیم.

در اکثر کشورها نهادی دولتی به‌طور اختصاصی و فنی بر طرح‌های بازنشستگی نظارت می‌کند. در عین حال دو رویکرد نظارتی واکنشی و کنش‌گر وجود دارد. در رویکرد نظارتی واکنشی که به‌خاطر مداخله پس از مشاهده مشکل به رویکرد درمانی نیز معروف است و برخلاف ابزارهای نظارتی، مجازات‌ها جهت جلوگیری از تخلف در آن بسیار بالاست، زمانی مداخله صورت می‌گیرد که اطلاعات مالی و سایر اطلاعات مربوط به عملکرد صندوق بررسی شده و مشکلی مشاهده شود. در مقابل در رویکرد نظارتی کنش‌گرا که به نوعی رویکردی پیش‌گیرانه است، بیشتر تأکید بر اجرای بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های دولتی است و لذا برخلاف رویکرد قبلی نیازی به توسعه‌یافتگی بازارهای مالی و نهادهای قضایی ندارد و بیشتر در کشورهای در حال توسعه همچون کشورهای آمریکای لاتین

1. Superintendencia de Pensiones

شاهد چنین رویکردی هستیم. (9: Vastola & saracino, 2006) تعریف معیارهای صلاحیت حرفه‌ای^۱ برای انتخاب مدیران و متولیان صندوق‌های بازنشستگی خصوصی از طرف سازمان ناظر و مقررات‌گذار نمونه‌ای از نظارت با رویکرد کنش‌گر محسوب می‌شود. به هر حال حصول اطمینان از حمایت مؤثر اعضا و ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی خصوصی بر اساس آنچه سازمان بین‌المللی نظارت بر طرح‌های بازنشستگی^۲ نیز بیان می‌کند مفهومی اساسی در یک نظام نظارتی محسوب می‌شود و خصوصاً بعد از بحران مالی ۲۰۰۸، در کنار حفظ ثبات و یک‌پارچگی مالی یکی از اهداف اصلی نظارتی به حساب می‌آید. لذا سازمان مزبور رویه‌هایی از جمله رفتار تجاری منصفانه، افشای اطلاعات و شفافیت بر فعالیت‌های نظارتی تدوین نموده است^۳ که در کنار اصول نظارت بر طرح‌های بازنشستگی خصوصی، حمایت از اعضا و ذی‌نفعان را در بخش مزبور افزایش می‌دهد.

از جمله این اصول اینکه قوانین ملی باید اهداف روشن و صریحی را برای مراجع نظارتی بازنشستگی تعیین نمایند، مقامات نظارتی بازنشستگی باید استقلال عملیاتی - اجرایی داشته باشند و مقامات سیاسی و دخالت‌های تجاری نباید مانع انجام وظایف آن‌ها گردند، مرجع نظارتی باید به اندازه کافی بودجه داشته باشد تا قادر به انجام صحیح وظایف و نظارت مؤثر و مستقل باشد و از قدرت لازم و امکان اجرای تحقیقات مورد نیاز برخوردار باشند، به منظور استفاده کارآمد از منابع، مقامات نظارت بازنشستگی باید یک رویکرد مبتنی بر ریسک را اتخاذ و روشی مناسب برای ارزیابی ریسک ایجاد نمایند، همین‌طور باید تضمین کنند که بازرسی و الزامات اجرایی به نسبت خطرات کاهش یافته و همچنین اطمینان دهند که اقدامات آن‌ها سازگارانه می‌باشد، به‌علاوه باید با سایر مقامات نظارت داخلی و بین‌المللی مشورت و همکاری نمایند و روش مناسبی را در برخورد با اطلاعات محرمانه اتخاذ نمایند، همین‌طور عملیات خود را به شیوه‌ای کاملاً شفاف انجام دهند و در آخر باید مطابق با اصول حاکمیت درست^۴، شامل دستورالعمل‌های حاکمیتی، نظام‌های مدیریت ریسک داخلی و معیارهای عملکرد عمل نمایند و در این زمینه پاسخ‌گو باشند.

از سوی دیگر در کنار اقدامات مختلفی که در سطح خرد و کلان جهت تقویت و حصول کارایی بیشتر کنترل نظارتی بر صندوق‌های بازنشستگی صورت می‌گیرد، ایجاد و تحکیم ساختارهای

-
1. fit and proper criteria
 2. International Organization of Pension Supervisors
 3. Good Practices On The Role Of Pension Supervisory Authorities In Consumer Protection Related To Private Pension Systems
 4. IOPS Principles Of Private Pension Supervision, The International Organisation Of Pension Supervisors

حاکمیتی داخلی به همراه قدرت اجرایی مناسب نیز چنانچه در اصول بین‌المللی نظارتی فوق‌الذکر بیان شده است برای نهادهای نظارتی مالی جهت مدیریت ریسک، رسیدگی بیرونی مستقل، مدیریت درست و مسئولانه و استفاده بهینه از منابع در اولویت قرار دارد. مطابق اصل ۱۰ این اصول، نظارت بازنشستگی حاکمیت مناسب می‌تواند در چهار دسته استقلال، شفافیت، درستی و کفایت^۱ خلاصه شود. با این حال سازمان بین‌المللی ناظران بازنشستگی هشت مورد را به عنوان رویه‌های ممتاز^۲ منتشر نموده است که به مقام نظارتی صندوق و هیئت حاکمه، فرآیندهای تصمیم‌گیری، کنترل‌های داخلی و بازرسی‌های بیرونی، نظام‌نامه رفتاری و مدیریت تعارض منافع، شیوه‌های شکایت، اقدامات و آموزش‌های عملکردی، پاسخگویی و ارتباطات می‌پردازد و بر اساس رویه کنترل داخلی آن، مقام نظارتی صندوق باید کنترل‌های داخلی مؤثری ایجاد و تقویت نمایند که کاملاً به طور مستقل عمل نموده و مرتباً توسط مقام‌های درونی و بیرونی مورد بازرسی قرار گیرند. رئیس مقام نظارتی و هیئت حاکمه نسبت به نظام‌های کنترل داخلی مقام نظارتی صندوق مسئول بوده و باید حمایت همه‌جانبه خود را جهت حصول اطمینان از عملکرد کارای مقام و نظام مزبور به عمل آورند، برنامه‌های مدیریت ریسک جهت شناسایی، ارزیابی و مقابله با ریسک‌های پیش‌رو پایه‌ریزی گردد و اولویت آن شناسایی ریسک‌های بالقوه‌ای باشد که در دستیابی به اهداف صندوق و مقام نظارتی اختلال ایجاد می‌نماید. با این حال مقررات سفت و سخت صندوق‌های بازنشستگی معمولاً مانع اصلاحات اساسی در نظام بازنشستگی کشورها محسوب می‌شوند. این مقررات معمولاً یا به ساختار نظام بازنشستگی مربوط می‌شوند یا به عملکرد و تخصیص دارایی‌های تحت تملک. مقررات مربوط به ساختار، حق انتخاب اعضا را محدود به یک مدیر و یک صندوق می‌کند و در واقع باعث می‌شود اعضا حق انتخابی نداشته باشند، از این‌رو اعضا نمی‌توانند در سرمایه‌گذاری خود انتخابی از میان صندوق‌های مختلف داشته باشند که این الزام، آن‌ها را در معرض رفتار دل‌خواهی مدیران صندوق‌ها قرار می‌دهد و از تنوع‌بخشی به سبد سرمایه‌گذاری سبد سرمایه‌گذاری بر اساس سن، ویژگی خانوادگی، شرایط شغلی و نگاه به ریسک افراد جلوگیری می‌کند. از سوی دیگر مقررات سخت مربوط به نحوه سرمایه‌گذاری و مقررات اجرایی نیز وجود دارند که باعث می‌شوند صندوق‌های بازنشستگی اغلب به طور یکسانی سرمایه‌گذاری کنند و دارای کارکرد یکسانی باشند که این امر مانع از انتخاب اعضا در تخصیص سرمایه‌های صندوق خود و تنوع‌بخشی به ریسک و بازگشت سرمایه سبد سرمایه‌گذاری آن‌ها می‌شود. (Srinivas, Whitehouse, & Yermo, 2000: 6)

1. Adequacy
2. Good Practices For Governance Of Pension Supervisory Authorities

دیگر چالش‌های نظارتی وسعت و عمق نظارتی است که باید نسبت به صندوق‌های بازنشستگی خصوصی اعمال شود. تعداد بالای این صندوق‌ها، تنوع طرح‌های بازنشستگی، تعداد اعضا و ذی‌نفعان، انواع مختلف محصولات بازنشستگی و این واقعیت که نظارت ممکن است با همکاری بخش‌های مختلف امکان‌پذیر باشد، می‌تواند چالش‌های فراوانی برای نظارت بر این بخش فراهم نماید. همین‌طور موضوع هزینه‌هایی که توسط متولیان صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های بیمه به افراد تحمیل می‌شود را نیز نمی‌توان نادیده گرفت. محدودیت‌هایی که بر این هزینه‌ها ایجاد می‌شود و موضوع هزینه‌ها به‌طورکلی از جمله چالش‌های نظارتی است که در کشورهای پیشرفته بدان پرداخته شده است. آمریکا، انگلستان و هلند پیشرفته‌ترین نظام‌های بازنشستگی خصوصی را در بین کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در اختیار دارند. در آمریکا و انگلستان طرح‌های بازنشستگی خصوصی و دولتی تابع مقررات جداگانه هستند و همین‌طور مقام‌های نظارتی متفاوت بر فعالیت آن‌ها نظارت می‌کنند. در این کشورها طرح‌های بازنشستگی شغلی بسیار متنوعی وجود دارد و گردش مالی عظیمی نیز در این بخش در جریان است. در جای دیگر محدودیت‌هایی توسط دولت از نظر ساختار صندوق‌های بازنشستگی در برخی کشورهای در حال توسعه از جمله کشورهای آمریکای لاتین و اروپای شرقی ایجاد شده است که به‌عنوان مثال می‌توان محدودیت‌های مربوط به سرمایه‌گذاری، مالکیت و ادارهٔ وجوه و سرمایه را نام برد. در نتیجه این مقررات در کشورهای مختلف متفاوت است.

۶. مقررات مربوط به تخصیص دارایی‌های تحت تملک

معمولاً چنانچه در ماده سه آیین‌نامه (ضوابط کلی) نحوهٔ مدیریت وجوه ۱۳۹۸ بیان شده مدیران شرکت‌های تجاری و صندوق‌های بازنشستگی مسئولیت‌های امانی از قبیل مراقبت و وفاداری دارند. یکی از مسئولیت‌های امانی خاص مدیران صندوق‌های بازنشستگی، رعایت اصل دوراندیشی و احتیاط^۱ است که در مقابل اصل تصمیم‌گیری و قضاوت تجاری^۲ مدیران شرکت‌های تجاری قرار می‌گیرد. اصل اخیر معطوف به آزادی عمل مدیران در ماده ۱۱۸ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ نیز انعکاس یافته که تصریح می‌نماید: «مدیران شرکت دارای کلیه اختیارات لازم برای اداره امور شرکت می‌باشند مشروط بر آن‌که تصمیمات و اقدامات آن‌ها در حدود موضوع شرکت باشد». اصل دوراندیشی و احتیاط ریشه در حقوق تراست دارد و هدف از اعمال آن صیانت بیشتر از حقوق اعضا و کنترل ریسک‌های سرمایه‌گذاری اموال صندوق‌ها است و در قوانینی همچون

1. Prudent Person Principle
2. Business Judgement Rule

قانون اریسا ۱۹۷۴ آمریکا^۱ و قانون بازنشستگی ۱۹۹۵ بریتانیا^۲ نیز به آن تصریح شده است. در کشور ما اما هر چند مطابق آیین‌نامه نحوه مدیریت وجوه ۱۳۹۸ باید اصولی جهت سرمایه‌گذاری رعایت گردد که در فصل سوم آن بیان شده است اما نفوذ سیاسی دولت مردان در تصمیمات سرمایه‌گذاری مانع آن شده است.

از یک سو اینکه صندوق‌های بازنشستگی روشی مؤثر برای فراهم کردن مستمری بازنشستگی محسوب شوند یا خیر بستگی به دارایی واقعی دارد که باز می‌گردد، که در یک حالت ایده‌آل باید یک شکاف دو تا سه درصدی بین دستمزد واقعی و مستمری بازنشستگی وجود داشته باشد. در این خصوص «توزیع سبب سرمایه‌گذاری و مدیریت سرمایه عوامل اصلی نرخ بازگشت در صندوق‌های بازنشستگی به حساب می‌آیند». (E. P. Davis, 1993: 150) از سوی دیگر معمولاً مدیران شرکت‌های تجاری و صندوق‌های بازنشستگی مسئولیت‌های امانی از قبیل مراقبت^۳ و وفاداری^۴ دارند.

ایفای مسئولیت‌های مراقبت و وفاداری، مدیریت مستقل اموال، تفویض تصمیمات سرمایه‌گذاری به متخصصان، بررسی موشکافانه فرصت‌های سرمایه‌گذاری، متنوع‌سازی دارایی‌ها، توجه به نقدشوندگی دارایی‌ها، محدودیت معاملات سفته‌بازانه، محدودیت ایجاد تعهدات مالی برای صندوق‌ها و محدودیت معاملات دارای تضاد منافع و ... در حیطه اعمال این اصل قرار می‌گیرند. (Horváthová and Others, 2017: 19) لذا سرمایه‌گذاری سرمایه صندوق‌های خصوصی بازنشستگی در اکثر کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه تحت مقررات سخت‌گیرانه‌ای صورت می‌گیرد که البته در این خصوص راجع به گستره تأثیرگذاری و الزام‌آوری مقررات مراجع بازار اوراق بهادار بر وضع برخی محدودیت‌ها و چارچوب‌های سرمایه‌گذاری مطرح است (در این خصوص ر.ک: صادقی، ۱۴۰۳). به هر حال، تقریباً مقررات تنظیمی این کشورها شامل چند نوع محدودیت می‌باشد: الف) از نظر نوع طبقه دارایی: به این معنی که از نظر سقف انواع خاص دارایی در سبد دارایی صندوق محدودیت وجود دارد و برای مثال باید حداقل اوراق قرضه و حداکثر اوراق سهام موجود در سبد دارایی‌ها رعایت شود؛ ب) از نظر تمرکز مالکیت^۵ در اوراق یک ناشر: به این معنی که برای سرمایه‌گذاری یک صندوق در اوراق بهادار یک شرکت خاص سقف درصدی تعریف شده است؛ ج) از نظر جغرافیای سرمایه‌گذاری؛ به این معنی که برای سرمایه‌گذاری روی دارایی‌های

1. The Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA), sec.404

2. The Pensions Act of 1995, Sections 33-36

3. Fiduciary Duty Of Care

4. Fiduciary Duty Of Loyalty

5. Ownership Concentration

خارجی سقف تعریف شود؛ د) از نظر واسطه‌های مالی؛ به این معنی که روی سرمایه‌گذاری غیرمستقیم و به واسطه صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک محدودیت تعریف می‌شود. ح) از نظر ماهیت معاملات؛ به این معنی که برای معاملات سفته بازان و کوتاه‌مدت اوراق بهادار و موقعیت‌های معاملاتی در بازار ابزارهای مشتقه و معاملات اهرمی محدودیت تعریف می‌شود؛ و) از نظر معیارهای ریسک پرتفولیو؛ به این صورت که سقف معینی برای شاخص‌های ریسک سبد دارایی‌ها مانند ارزش در معرض خطر^۱ تعریف می‌شود. (OECD, 2018: 13)

به‌رحال تمام کشورها محدودیت‌هایی را از نظر تمرکز مالکیت و از نظر ناشر و یا نوع اوراق بهادار اعمال می‌کنند. علاوه بر این، بسیاری از کشورهایی که در حال اصلاح نظام بازنشستگی خصوصی هستند اجازه سرمایه‌گذاری در اوراق بهاداری را می‌دهند که از نظر ریسک رتبه‌بندی قابل قبول شده باشند. در بعضی از کشورها حداقل استاندارد قابل قبول، اوراق بهادار شرکت‌هایی است که دارای رتبه BBB یا معادل آن باشند.^۲ این نوع نظام رتبه‌بندی به این معناست که اوراق بهادار تعداد کمی از شرکت‌ها صلاحیت تملک به‌وسیله صندوق‌های بازنشستگی را دارند. معمولاً محدودیت‌های مستقیمی بر نحوه توزیع دارایی صندوق‌های بازنشستگی خصوصی تحمیل می‌شود و در این خصوص دو نوع رویکرد نسبت به مقررات وجود دارد، برخی ملاک فرد متعارف و معقول را اعمال می‌کنند و برخی دیگر محدودیت معینی را اعمال می‌کنند، مثلاً یک کف برای سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه دولتی مثلاً حداقل سی درصدی یا یک سقف برای سرمایه‌گذاری در سهام مثلاً حداکثر سی درصدی تعیین می‌کنند. برخی از کشورها محدودیت‌های کمی نسبت به سرمایه‌گذاری در کلاس‌های خاصی از دارایی‌ها دارند، مثلاً تقریباً در نصف کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی محدودیت‌هایی بر سرمایه‌گذاری خارجی توسط صندوق‌ها وجود دارد. (Srinivas et al., 2000: 26)

لذا اکثر کشورها مطابق قانون دارای محدودیت‌های کمی در خصوص سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی هستند و تنها برخی کشورهای پیشرفته همچون آمریکا و انگلستان در رابطه با سرمایه‌گذاری دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی سقفی برقرار نکرده‌اند. در برخی موارد نیز نه تنها

1. Value at Risk (VaR)

۲. در بعضی از کشورها حداقل استاندارد قابل قبول، اوراق بهادار شرکت‌هایی است که دارای رتبه BBB یا معادل آن باشند. مؤسسه رتبه‌بندی اعتباری Fitch یکی از بزرگ‌ترین سازمان‌های رتبه‌بندی اعتباری است که توسط کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا در سال ۱۹۷۵ تاسیس شد و رتبه‌های مختلفی به بنگاه‌ها تخصیص می‌دهد. کیفیت اعتباری BBB خوب ارزیابی شده و معرف انتظار ریسک اعتباری پایین در شرایط حاضر می‌باشد. این نوع نظام رتبه‌بندی به این معناست که اوراق بهادار تعداد کمی از شرکت‌ها صلاحیت تملک به‌وسیله صندوق‌های بازنشستگی را دارند.

سرمایه‌گذاری محدود شده بلکه حتی ممنوع شده است، از جمله سرمایه‌گذاری مستقیم در بازار اموال غیرمنقول. از سوی دیگر برای سرمایه‌گذاری در برخی بخش‌ها نیز حداقلی مطرح شده است که از آن نباید پایین‌تر آیند. همچنین محدودیت‌هایی در خصوص سرمایه‌گذاری در خارج از کشور نیز در بسیاری کشورها برقرار شده است. این محدودیت‌ها یا به‌طور کلی سرمایه‌گذاری در خارج از کشور را منع کرده‌اند و یا اینکه نسبت به برخی کشورها منع شده است؛ همین‌طور مقداری که می‌توان در یک کشور خارجی سرمایه‌گذاری کرد نیز در بسیاری کشورها محدود شده است. با این حال در دو دهه گذشته تغییرات مقرراتی به‌سوی کاهش محدودیت‌ها گام برداشته و صلاحیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری را افزایش داده است. دلیل این‌گونه مقررات قانونی و ایجاد محدودیت در سرمایه‌گذاری خارجی نیز این است که کشورها از تسری بحران‌های مالی به کشورشان جلوگیری کنند و با حفظ استقلال پولی فرد به ثبات در اقتصاد کلان کمک کنند.

نتیجه

اصلاح نظام‌های بازنشستگی در دنیا در دو دهه اخیر به‌دلیل بحرانی که گریبان‌گیر این صندوق‌ها شده بود، با ایجاد نظام‌های بازنشستگی جدید و مشارکت بخش خصوصی صورت گرفته است که به‌عنوان مکمل نظام‌های بازنشستگی دولتی تعریف شده و هم‌زمان با ظهور سرمایه‌داری مالی نوین تبدیل به پدیده‌ای اجتناب‌ناپذیر شده‌اند و نظام سرمایه‌داری را دچار تحول بنیادی و جدی نموداند. فارغ از اهمیتی که بازنشستگی خصوصی به‌دلیل حفظ رفاه در طیف جمعیتی کهن سال و حفظ قدرت خرید این قشر دارد و نیز نقش پررنگی که در تأمین مالی بخش‌های مختلف و رشد اقتصادی کشورها ایفاء می‌کند، متأسفانه در کشور ما مسئله صندوق‌های بازنشستگی خصوصی مغفول مانده است. طرح‌ها و صندوق‌های بازنشستگی خصوصی در واقع در پی تغییرات جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی و نیز کاستی‌های طرح‌های سنتی دریافت و پرداخت آنی ایجاد شده‌اند و در کشورهای مختلف، با ساختارهای حقوقی و چارچوب‌های مقرراتی و نظارتی متفاوت در حال فعالیت هستند و لذا بازسازی مطلوب بایستی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی هر کشور از جمله الگوی جمعیتی، فلسفه تأمین اجتماعی و توسعه‌یافتگی بازار سرمایه اجرایی شود تا در نهایت به تأمین بازنشستگی مطلوب و افزایش پس‌انداز کل به واسطه ظرفیت‌سازی نهادی منجر شود.

در کشور ما صندوق بازنشستگی خصوصی نهادی وارداتی محسوب می‌شود که بسته حقوقی موجود در ایران برای فعالیت این نهاد‌های مالی عمدتاً چهارچوب‌های کلی حقوق اسلامی، قانون تجارت، قانون اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران و دستورالعمل‌های مربوطه است و به‌غیر از چند ماده قانونی، ماهیت حقوقی و نحوه نظارت قانونی بر آن‌ها مغفول مانده است. از منظر ساختار

حقوقی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری بورسی به‌عنوان ساختار سرمایه متغیر با شخصیت حقوقی مستقل و برخوردار از شفافیت گزارشگری بورس می‌تواند برای مدیریت مستقل اموال طرح‌های بازنشستگی خصوصی مورد بهره‌برداری قرار گیرد، منوط بر آنکه ضعف‌های ساختاری مانند تعریف نشدن هیئت مدیره یا هیئت حکمران و انحصار تصمیم‌گیری مجامع به مؤسسان و دارندگان واحدهای سرمایه‌گذاری ممتاز در آن‌ها رفع گردد. از طرفی با فرض اختیاری و تکمیلی بودن طرح‌های بازنشستگی خصوصی، انتخاب چارچوب مشارکت معین برای این طرح‌ها، باعث خواهد شد ریسک‌های حقوقی مالکیت اموال به حداقل ممکن کاهش یابد و رابطه بین مشارکت و مزایا و عدالت در سطوح فردی و نسلی حفظ شود.

طرح‌های بازنشستگی خصوصی نیز مانند دیگر خدمات مالی عمومی مستلزم یک‌سری مقررات تنظیمی و بسته‌های مقرراتی احتیاطی و حمایتی هستند. این طرح‌ها به‌دلیل ارتباط با تأمین آتیه شهروندان باید مشمول کنترل‌های ساختاری و عملیاتی باشند و حساسیت بیشتری نسبت به دیگر بسترهای سرمایه‌گذاری در خصوص نحوه سرمایه‌گذاری و مدیریت دارایی این طرح‌ها اعمال شود، لذا در اکثر کشورها قانون خاصی برای تأسیس و فعالیت طرح‌های بازنشستگی خصوصی به تصویب رسیده است که تمرکز آن‌ها بر حمایت از منافع اعضا و ذی‌نفعان و حفظ پایداری، ثبات و امنیت نظام بازنشستگی است. در کشور ما نیز بایستی قانون خاص و جامعی در رابطه با طرح‌های بازنشستگی خصوصی تدوین و تصویب گردد تا علاوه بر تعریف مقام یا سازمان ناظر دولتی، ساختار حقوقی و ضوابط تأسیس، مقررات عضوگیری و جابه‌جایی، حقوق مکتسبه اعضا و ذی‌نفعان، صلاحیت‌های حرفه‌ای و مسئولیت مدیران، چارچوب‌های سرمایه‌گذاری، مرجع حل و فصل اختلافات، جرم‌انگاری و تعیین مجازات برخی تخلفات، حداقل سهم پرداختی کارفرماها، شرایط برخورداری از معافیت‌های مالیاتی یا پوشش تضمین دولتی و شرایط برخورداری از مزایای مازاد مانند اعطای وام به اعضای صندوق‌ها را تعریف و تبیین کند. تعریف و ایجاد بازار طرح‌های بازنشستگی خصوصی بدون تعریف قانون جامع و خاص به دلایل متعدد امری نشدنی است. زیرا تعیین حقوق و مسئولیت‌ها برای اجزای مختلف این بازار نیازمند احکام آمره است که نفوذ و ضمانت اجرای احکام قوانین آمره تجاری از تعهدات قراردادی در قالب امیدنامه یا اساسنامه، یا مقررات تنظیمی در قالب آیین‌نامه بیشتر باشد.

مقام یا سازمان ناظر دولتی مسئولیت تهیه، تصویب و ابلاغ مقررات تنظیمی و اعطای مجوز به شرکت‌های ارائه‌دهنده طرح‌های بازنشستگی خصوصی و نظارت و گزارش‌گیری از این شرکت‌ها را بر عهده خواهد داشت تا ریسک‌های مالی و اجتماعی متعدد و تضاد منافع و خطرهای اخلاقی در

بازار طرح‌های بازنشستگی به حداقل ممکن کاهش یابند و بازاری رقابت‌پذیر برای ارائه‌دهندگان طرح‌های بازنشستگی فراهم شود و حق انتخاب شهروندان با توجه به الگوهای درآمد و پس انداز ترجیحی آنان تضمین شود. مقام ناظر بایستی دارای استقلال عملکردی و قدرت و اختیار قانونی کافی جهت دسترسی به منابع و انجام بازرسی جهت اهداف مشخص‌شده قانونی باشد و مستقل از اعمال نفوذهای سیاسی فعالیت کند. تعریف سازمان ناظر دولتی به حکم قانون میسر است و در کشور ما باید زیرمجموعه شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی باشد و نماینده‌های سازمان بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی در ساختار مقررات‌گذاری مشارکت داشته باشند.

منابع

فارسی

- ابراهیمی، ایلناز و همتی، مریم. (۱۳۹۷). نقش و اثرگذاری صندوق‌های بازنشستگی در ثبات مالی اقتصاد ایران؛ لزوم شکل‌گیری مقام ناظر احتیاطی. بیست و هشتمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی با موضوع: اصلاحات ساختاری برای ثبات مالی، تهران.
- اسکندری پسبان، علی‌اصغر و علوی هشتجین، سیدمحمدتقی. (۱۴۰۳). ماهیت پول و کارکردهای حقوقی آن در نظام قضائی و بانکی ایران. دیدگاه‌های حقوق قضائی، دوره ۲۸، شماره ۱۰۴.
- جعفری ندوشن، علی‌اکبر. (۱۳۹۴). بررسی کارکرد و ساختار حقوقی صندوق سرمایه‌گذاری. فصلنامه بورس اوراق بهادار، ۲۹ (۸).
- جعفری، هدی؛ نجفی زاده، عباس؛ صفرزاده، اسماعیل و حاجی، غلامعلی. (۱۳۹۷). آثار کلان اقتصادی اصلاحات ساختاری در نظام بازنشستگی ایران. مدل‌سازی اقتصادی، دوره ۱۲، شماره ۴۴.
- صادقی، محمد (۱۴۰۳). نیروی الزام آور در مقررات مادون قانون حاکم بر بازار اوراق بهادار ایران، دیدگاه‌های حقوق قضائی، دوره ۲۹، شماره ۱۲۸. ۱۲ (۴۴).
- عادل، آذر و صفری، محمد. (۱۳۹۵). شناسایی عوامل مؤثر بر پایداری طرح‌های بازنشستگی خصوصی با استفاده از رویکرد ترکیبی متدولوژی سیستم‌های نرم و نگاشت شناختی فازی. علوم مدیریت ایران، ۱۱ (۴۳).
- میر، سیدجواد؛ گنجیان، مهدی و فروهش تهرانی، غلامرضا. (۱۳۹۳). چالش‌ها و راهکارهای صندوق‌های بازنشستگی در ایران: مطالعه موردی صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۲ (۷).

انگلیسی

- Barr, N. (2000), "Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices", *International social security review*, Volume 55, Issue 2.
- Barr, N., & Diamond, P. (2006), "The economics of pensions", *Oxford review of economic policy*, Volume 22, Issue 1.
- Bonavich, P. (1979), Allocation of Private Pension Benefits as Property in Illinois Divorce Proceedings. *DePaul L. Review.*, Volume 29, Issue 1.
- Davis, E. P. (1993), *The structure, regulation, and performance of pension funds in nine industrial countries*, Vol. 1229, Washington: World Bank Publications.
- Davis, R. B. (2009), *Democratizing pension funds: Corporate governance and accountability*, Vancouver: UBC Press.
- De Chatzimanoli, S. (2010), *Handbook of Transnational Economic Governance Regimes*, Leiden: Brill Nijhoff.
- Gallanis, T. P. (2004). "ERISA and the Law of Succession", *Ohio St. LJ*, Vol. 65, Issue 185.
- Gelter, Martin (2014), *From Institutional Theories to Private Pensions*. *Fordham Law Legal Studies*, Fordham Law Legal Studies Research Paper No. 2463275.
- Hess, D. (2005), "Protecting and politicizing public pension fund assets: Empirical evidence on the effects of governance structures and practices". *UC Davis L. Rev.*, Volume 39, Issue 187.
- Hippe, J. M., & Voien, H. G. (2014). *An analysis of future benefits from public and private*

- pension schemes*, The Norwegian country study to the OECD pension adequacy project, The Fafo Research Foundation.
- Horváthová, A., Feldthusen, R. K., & Ulfbeck, V. G. (2017), "Occupational Pension Funds (IORPs) & Sustainability: What does the Prudent Person Principle say", *NJCL*, Volume 28, Issue 1.
 - Ireland, P. (2011), "Law and the neoliberal vision: financial property, pension privatisation and the ownership society", *N. Ir. Legal Q.*, Volume 62, Issue 1.
 - Jolly, A. (2013). *The Handbook of Work-based Pension Schemes: An Employer's Guide to Designing and Managing an Effective Pension Scheme*, London: Kogan Page Publishers.
 - Kent, A. H. (1949), "Pension Funds and Problems Under California Community Property Laws". *Stan. L. Rev.*, Volume 2, Issue 447.
 - Monahan, A. B. (2010), "Public pension plan reform: The legal framework". *Education Finance and Policy*, Volume 5, Issue 4.
 - Norton, J. J. (1998), "Privatization of Public Pension Systems in Developing Nations: A Call for International Standards". *Brook. L. Rev.*, Volume 64, Issue 817.
 - OECD (2005), *Private Pensions: OECD Classification and Glossary*, Paris: OECD Publishing.
 - OECD (2009), *Pension Fund Governance: OECD Project on Governance of Pension Funds*. Paris: OECD Publishing.
 - OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, Paris: OECD Publishing.
 - OECD, (2004), *Financial Market Trends*, Vol 2, Paris: OECD Publishing.
 - OECD. (2020), *Pension Markets in Focus 2020*. OECD Pensions Outlook 2018. Paris: OECD Publishing.
 - Peng, X. (2008), *The Impact of Off-Balance-Sheet Pension Liability under SFAS No. 87 on Earnings Quality, Cost of Capital, and Analysts' Forecasts*, Kent: Kent State University.
 - Prisiazhniuk D, Sokhey SW (2023), "Cracking the Nest Egg: Comparing Pension Politics in Post-Communist Russia and Hungary". *Social Policy and Society*, Volume 22, Issue 2.
 - Rudolph, H. P., & Rocha, R. R. (2009), *Enabling Conditions for Second Pillars of Pension Systems*. The World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0903.
 - Sadhak, H. (2013), *Pension reform in India: The unfinished agenda*, New Delhi: SAGE Publications.
 - Selody, J. (2007), *Vulnerabilities in Defined-Benefit Pension Plans*, Bank of Canada, Discussion Paper 3.
 - Srinivas, P. S., Whitehouse, E., & Yermo, J. (2000), "Regulating private pension funds' structure, performance and investments: cross-country evidence", *Journal of Contextual Economics*, Volume 120, Issue 3.
 - Stewart, F. and J. Yermo (2008), *Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions*, No. 18, Paris: OECD Publishing.
 - The Chilean Pension System (2003). *Superintendency of Pension Fund Administrators*, Santiago: SAFP.
 - Thornton, P., & Fleming, D. (2011), *Good governance for pension schemes*, Cambridge: Cambridge University Press.
 - Vastola, P., & Saracino, D. M. (2006), "Risk management project: reactive or proactive approach?", *Igiene e sanità pubblica*, Volume 62, Issue 5.