



تجربه هیئت مدیره

صندوق بازنگشتگی کشوری

پندهایی برای آینده

میکائیل عظیمی

به نام آنکه جان را فکرت آموخت



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

تجربه هیئت مدیره
صندوق بازنشستگی کشوری
پندهایی برای آینده

میکائیل عظیمی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۴۰۰



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

تجربه هیئت مدیره صندوق بازنشستگی کشوری

پندهایی برای آینده

نویسنده: میکائیل عظیمی

طرح جلد و صفحه آرایی: احمد صدیقی

چاپ: اول - ۱۴۰۰

چاپ و صحافی: گوتنبرگ

نشانی مؤسسه: تهران، خیابان شریعتی، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴، طبقه اول، واحد ۱۰۱

تلفن: ۲۲۷۰۳۴۶۵ پست الکترونیکی: info@saba-psi.ir

تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است.

فهرست

۹	پیشگفتار
۱۲	معرفی اعضای هیئت‌مدیره (در زمان تدوین)
۱۵	اساسنامه‌ای ناقص
۱۷	گزینش و انتصاب اعضای هیئت‌مدیره
۱۹	احراز شایستگی (صلاحیت)
۲۵	تجربه دستیابی به اجماع در هیئت‌مدیره
۳۱	چالش نقش هیئت‌مدیره
۳۷	برگزاری جلسه‌های هیئت‌مدیره
۴۳	استقلال اداری و مالی
۴۹	تعامل با هیئت‌امنا
۵۵	گزینش مدیرعامل
۵۹	تفویض اختیار به مدیرعامل
۶۳	تدوین برنامه راهبردی
۷۳	بودجه سالانه
۷۷	شفافیت

۸۳	صورت‌های مالی
۸۷	گزارش اکچوئری
۹۱	آیین‌نامه‌ها و کمیته‌های تخصصی
۱۰۷	شورای اداری و استخدامی
۱۱۱	خانه‌های امید
۱۱۵	بیمه تکمیلی درمان
۱۱۹	تجربه تشکیل هلدینگ‌های تخصصی
۱۲۳	تجربه‌ای از نظارت بر شرکت‌ها
۱۲۷	خروج از بنگاه‌داری
۱۳۵	ضمانت اجرای مصوبه‌های هیئت‌مدیره
۱۳۷	اثر (ماندگار) هیئت‌مدیره
۱۴۱	توصیه‌هایی برای آیندگان
۱۴۵	پیوست‌ها

جلسه‌های برگزار شده با اعضای هیئت‌مدیره

صفحه	واژه	دقیقه	تاریخ	
۳۰	۲۲,۷۹۶	۲۱۷	۱۱ مرداد ۱۴۰۰	جلسه نخست
۳۹	۲۰,۴۵۲	۱۸۳	۱۳ مرداد ۱۴۰۰	جلسه دوم
۳۳	۱۶,۲۷۳	۱۸۲	۱۸ مرداد ۱۴۰۰	جلسه سوم
۳۶	۱۸,۱۳۱	۲۰۷	۲۰ مرداد ۱۴۰۰	جلسه چهارم
۲۹	۱۳,۶۸۹	۱۴۸	۲۴ مرداد ۱۴۰۰	جلسه پنجم
۳۲	۱۵,۹۰۷	۱۸۸	۳۱ مرداد ۱۴۰۰	جلسه ششم
۱۹۹	۱۰۷,۲۴۸	جمع		
۴ جلسه / ۲۰ ساعت			مرور نکته‌های تکمیلی هیئت‌مدیره درباره نسخه نخست گزارش	
۱۳۵	۴۴,۰۸۸	گزارش نهایی		

پیشگفتار

مدیران دستگاه‌ها و ارگان‌های مختلف (دولتی، خصوصی و عمومی) در جست‌وجوی یافتن راه‌ها و شیوه‌هایی هستند تا بتوانند کارایی و اثربخشی فعالیت‌ها و رویه‌های خود را افزایش دهند. اگرچه در این راستا مباحث بسیار متنوع و متعددی ارائه شده و یافتن شیوه‌های جدید برای افزایش کارایی و اثربخشی، تکاپویی مدام و همیشگی است؛ به باور صاحب‌نظران و با اتکا بر تجارب گذشته، استفاده از ذخیره دانش (تجربیات) در سازمان‌ها (فارغ از مالکیت و نوع فعالیت آن‌ها) یکی از مهم‌ترین و اثرگذارترین شیوه‌هاست. اما استفاده از دانش تنها زمانی امکان‌پذیر است که دانش (تجارب) شکل گرفته در سازمان در قالب و چارچوبی مشخص شناسایی، استخراج و بهره‌برداری شود.

در این راستا و با استناد به مباحثی که در حوزه مدیریت دانش مطرح می‌شوند، یکی از مهم‌ترین شیوه‌های استفاده از دانش شکل گرفته در دستگاه‌ها و سازمان‌ها، «مستندسازی» تجربه‌هاست؛ زیرا صاحب‌نظران این حوزه برآنند که به‌طور کلی دانش در دو دسته طبقه‌بندی می‌شود: دانش صریح و دانش ضمنی. دانش صریح، دانشی است که به شیوه‌های مختلف تصریح و ثبت شده است و به‌روشنی و صراحت در اختیار دیگران قرار دارد. این دانش در قالب کتاب، مدارک، نوشته‌ها، رهنمودها، چارچوب‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی موجود است. درمقابل، دانش ضمنی در ذهن افراد سازمان وجود دارد و به‌سهولت بیان نمی‌شود. بنابراین مستندسازی یعنی ثبت (مکتوب کردن)، گردآوری، تنظیم و تدوین، دسته‌بندی و نگهداری اطلاعات؛ مفاهیمی که خود از فعالیتی هدفمند، دقیق و منظم حکایت دارند. باید توجه داشت که بخش بسیار قابل توجهی از دانش (تجارب) به‌صورت دانش ضمنی بوده و در نتیجه نمی‌تواند به‌طور مشخص آثار مثبت مورد انتظار را در پی داشته باشد. از سوی دیگر، صاحب‌نظران نهادگرایی جدید با طرح مفهوم ستبر «وابستگی به راه طی شده» به‌روشنی موانع و مشکلات پیش‌روی تغییر و بهبود (توسعه) را آشکار کرده‌اند. ادبیات این حوزه از دانش توسعه، تأکید دارد که

انتخاب‌ها و رخدادهای گذشته، چون قید (محدودیت) بر سر راه تغییر در آینده ظاهر می‌شوند و تصریح دارند که رخدادهای کوچک می‌توانند اثر بزرگی بر نوآوری‌ها و خلاقیت‌های آتی داشته باشند. در این چارچوب، مفهوم دیگری مطرح شده (یادگیری جمعی) که با تکیه بر آن می‌تواند تاریخ دگرگونی و بهبود را «تبیین علمی» کنند. از این‌رو با خوانی تجربه روزهای گذشته نه تنها مرور خاطرات برای یادآوری‌های تلخ و شیرین که کندوکاوی عالمانه و روشمند است تا گلوگاه‌های تغییر (بهبود) و راه‌گریز از آن‌ها شناسایی شود.

از سوی دیگر، یکی از نهادهای کلیدی در نظام رفاه و تأمین اجتماعی هر کشور، صندوق‌های بازنشستگی هستند که بنا بر ادبیات و اصول حرفه‌ای، مأموریتی مشخص را بر عهده دارند. در کشور ایران یکی از این صندوق‌ها که از قضا قدیمی‌ترین آن‌ها بوده و نظام بازنشستگی (به مفهوم نوین آن) با شکل‌گیری این نهاد در ایران متولد شده، «صندوق بازنشستگی کشوری» است. این صندوق که متولی ارائه خدمت بازنشستگی به گروهی از کارکنان دولت است، امروزه دومین صندوق بزرگ کشور است و به این ترتیب یکی از بازیگران اصلی و کلیدی در نظام رفاهی ایران به شمار می‌رود. این صندوق براساس مقررات موجود، زیر نظر «هیئت‌امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه» فعالیت داشته و به استناد اساسنامه هیئت‌امنا، هیئت نظارت، هیئت‌مدیره و مدیرعامل ارکان قانونی اداره آن هستند.

در این چارچوب، متن حاضر بر «هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری» به‌عنوان یک رکن قانونی تمرکز دارد و تلاش می‌کند «تجربه و دانش شکل‌گرفته طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰» را مستندسازی کند؛ زیرا می‌توان گفت طی سال‌های گذشته هیئت‌مدیره (کنونی) صندوق بازنشستگی کشوری تجاربی درباره نقش، کارکرد، عملکرد و بایسته‌های فعالیت این رکن کسب کرده است که براساس مباحث مدیریت دانش می‌توان این تجارب را در زمره دانش به‌وجودآمده در نظام مدیریت و دیوان‌سالاری کشور قلمداد کرد. این تلاش به‌طور مشخص در نظر دارد تا تجربه هیئت‌مدیره کنونی این صندوق را مستندسازی کند.

نکته شایان توجه و تأکید آن است که در این مطالعه، هیئت‌مدیره به‌عنوان یک هویت حقوقی مدنظر بوده است. هرچند این رکن قانونی با ترکیب پنج نفر (شخص) تشکیل شده و در فرایند مستندسازی، هریک از ایشان دیدگاه و نظر خویش را داشتند، تأکید این تلاش بر تنظیم گزارشی جمع‌بندی‌شده از دیدگاه‌های پنج عضو هیئت‌مدیره و ارائه مطالب زیرعنوان حقوقی و هویت واحد «هیئت‌مدیره» بوده است. در این چارچوب، شش جلسه با حضور همه اعضای هیئت‌مدیره برگزار شد تا درباره «مفاهیم و موضوع‌های برگزیده» بحث و تبادل نظر شود تا موضع مختار هیئت‌مدیره کنونی در آن باره به دست آید. گفتنی است «مفاهیم و موضوع‌های برگزیده» متناسب با وظایف، اختیارات، کارکردها، الزامات، موانع و بینش‌های مرتبط با «وظایف

قانونی» هیئت‌مدیره شناسایی شدند. به این منظور دو سند اصلی مبنای تنظیم موضوع گفت‌وگو (وظایف و مأموریت هیئت‌مدیره) بوده است: نخست، اساسنامه صندوق مصوب سال ۱۳۸۷ و دوم، دستورالعمل حکمرانی خوب، تهیه‌شده توسط اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA). افزون بر این دو سند اصلی، برخی مقررات مرتبط دیگر مانند قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و اصلاحیه ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مورد توجه بوده‌اند.

در این گزارش منظور از:

وزارت‌تخانه؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

وزیر؛ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی

هیئت‌امنا؛ هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه

قانون ساختار؛ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

است.

معرفی اعضای هیئت مدیره (در زمان تدوین)

ردیف	نام و نام خانوادگی	سمت در هیئت مدیره	تاریخ عضویت	سن (سال)	آخرین مدرک تحصیلی
۱	نعمت‌اله ایزدی	رئیس	۱۳۹۳/۰۸/۱۸	۶۴	کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل
۲	محمد مهدی انتشاری	نایب رئیس	۱۳۹۴/۰۷/۱۲	۶۷	کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی
۳	ابراهیم رضایی بابادی	عضو	۱۳۹۸/۰۷/۲۳	۶۷	کارشناسی ارشد مدیریت دولتی
۴	علی عرب‌مازار یزدی	عضو	۱۳۹۶/۱۱/۰۲	۵۸	دکترای اقتصاد
۵	علیرضا سیاسی راد	عضو	۱۳۹۶/۱۱/۰۲	۴۵	کارشناسی ارشد مهندسی صنایع

	سوابق اداری پیشین	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ مشاور بین الملل شرکت مهندسی بین الملل ایریتک ○ مدیرکل آسیای شرقی و اقیانوسیه ○ سفیر در عمان ○ سفیر در شوروی و سپس روسیه 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ مشاور و بازرس ویژه وزیر- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ○ مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره شرکت مهندسی مفید سپاهان ○ مدیرکل کار و امور اجتماعی استان اصفهان و فارس 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ استاندار و معاون استاندار در استان های خراسان جنوبی، کرمانشاه، تهران، آذربایجان غربی، خوزستان، زنجان، تهران ○ معاون مدیرعامل شرکت آزادراه تهران- شمال ○ مدیرعامل شرکت عمران و نوسازی ری ○ مدیرعامل شرکت اقتصادی- تجاری شاهد تهران 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی ○ معاون پژوهشی و تحصیلات تکمیلی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی ○ عضو هیئت مدیره غیرموظف سازمان تعاون مصرف صنعت نفت ○ مشاور وزارت امور اقتصادی و دارایی 	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ دبیرکل انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان سنگ آهن ایران ○ رئیس هیئت مدیره مؤسسه مشاوره مدیریت پویشگران عرصه سوم ○ مشاور و مدیر پروژه ساماندهی تشکل های صنفی اتاق بازرگانی ایران ○ مشاور سازماندهی سندیکای صنعت برق ایران 	

این گزارش بر تجربه هیئت‌مدیره به‌عنوان یکی از ارکان صندوق
تمرکز داشته و چالش‌ها و تنگناهای ایفای وظایف این رکن را
شناسایی کرده است.

به بیان دیگر آنچه در ادامه آمده، با تکیه بر تجربه اعضای کنونی
هیئت‌مدیره، «کارکرد، عملکرد و بایسته‌های فعالیت این رکن» را
مدنظر داشته است.

اساسنامه‌ای ناقص

آخرین نسخه اساسنامه صندوق، در ۱۳۸۷/۸/۲۲ توسط هیئت‌وزیران به تصویب رسیده است، اما این مصوبه از سوی هیئت تطبیق مقررات مجلس با اشکال مواجه شده و ایرادهای مفصلی به بندهای متعدد آن وارد شده است. از آنجا که این ایرادها تا به امروز رفع نشده، اساسنامه مصوب سال ۱۳۸۷ در بخش‌هایی که بدون ایراد است، قانونی به شمار می‌رود، اما در بخش‌هایی که ایراد دارد، غیرقانونی بوده و اجرای آن‌ها نیز قانونی نخواهد بود. تلاش‌های فراوانی برای اصلاح اساسنامه شده که آخرین آن‌ها مربوط به سال ۱۳۹۴ است. به این صورت که برای کل صندوق‌ها اساسنامه‌های نسبتاً جدیدی تهیه می‌شود و به هیئت دولت می‌رود و هیئت دولت نیز به کمیسیون اجتماعی خود ارجاع می‌دهد، اما کمیسیون اجتماعی دولت، بررسی اساسنامه را به تصویب قانون «حدود وظایف و اختیارات وزارتخانه» که در مجلس در حال بررسی است، موکول می‌کند. با وجود این، از آن زمان تا امروز آن قانون تعیین تکلیف نشده و در نتیجه اساسنامه صندوق (در مواردی که محل ایراد هیئت تطبیق مقررات مجلس است) بلا تکلیف باقی مانده است. پیامد چنین وضعیتی سبب شده است تا صندوق بازنشستگی کشوری با متنی «کامل و منقح» به منزله اساسنامه مواجه نباشد. همچنین از آنجا که تعیین ارکان، شیوه‌گزینش اعضای آن‌ها و حیطه اختیارات و وظایف هریک از ارکان در این متن قانونی مشخص می‌شود، بی‌فرجام و مبهم باقی ماندن فرایند اصلاح اساسنامه، «اداره» صندوق را با مخاطره و چالش‌های متعدد اداری-قانونی مواجه کرده که در ادامه به آن اشاره شده است.

گزینش و انتصاب اعضای هیئت مدیره

قانون ساختار (۱۳۸۳/۰۲/۲۱)؛ ماده ۱۷، بند ب: هیئت مدیره مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف مورد نیاز می باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیئت امنای مربوطه برای مدت چهار سال به صورت موظف (بدون پذیرش مسئولیت اجرایی) انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده و از میان خود یک نفر را به عنوان رئیس هیئت مدیره تعیین خواهند نمود.

اساسنامه صندوق (مصوب ۱۳۸۷/۰۸/۲۲)؛ ماده ۹: اعضای هیئت مدیره صندوق متشکل از پنج نفر خواهد بود که با رعایت بند «ب» ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تبصره ۱ آن با تصویب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی انتخاب می شود.

اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۸/۱۲/۰۵)؛ بند ب: هیئت امنای [سازمان تأمین اجتماعی] در حکم هیئت امناء کلیه صندوق های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.

بند ج: نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوق ها و بیمه های موضوع ذیل بند «ب» این قانون با پیشنهاد هیئت امنای سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می پذیرد.

این موضوع مهم است که مفاد مقررات بالا در انتخاب اعضای هیئت مدیره صندوق رعایت می شود. همه پنج عضو کنونی این هیئت با رعایت مفاد این قانون برگزیده و منصوب شده اند. نکته شایان یادآوری آن است که پس از تصویب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت مدیره صندوق بازنشستگی

کشوری با پیشنهاد هیئت‌امنا و حکم وزیر منصوب می‌شوند. این هیئت در صندوق با حضور پنج نفر تشکیل شده که این تعداد براساس تجربه اعضای کنونی مناسب ارزیابی می‌شود؛ زیرا حضور هفت نفر موظف برای صندوقی با ابعاد صندوق کشوری زیاد و با توجه به مسئولیت‌ها و مأموریت‌های آن، تعداد سه نفر کم خواهد بود. بنابراین براساس تجربه فعالیت و حضور در هیئت‌مدیره، پنج نفر برای صندوق کشوری مناسب است.

نکته دیگر در مفاد این قانون و مقررات این است زیرا می‌توان این گونه برداشت کرد که مراد قانون‌گذار از سیر دو مقطعی گزینش اعضای هیئت‌مدیره صندوق (پیشنهاد هیئت‌امنا و امضای وزیر) تأکید بر جایگاه هیئت‌مدیره و تنظیم فرایندی غیرشخصی به نظر مناسب می‌رسد. اما براساس تجربه زیسته اعضای کنونی هیئت‌مدیره (که برخی از آن‌ها از سال ۱۳۹۳ در این سمت فعالیت دارند) آنچه در قانون تصریح شده تنها «ظاهر» مسئله است و در عمل فرایند گزینش اعضای این هیئت به گونه‌ای دیگر رقم می‌خورد زیرا «هیچ‌یک» از اعضای کنونی شاهد مذاکره اولیه یا مصاحبه توسط هیئت‌امنا نبوده‌اند. ضمن این که مشخص نیست نامزدهای این عضویت با چه ترتیباتی، از چه مسیرهایی، در چه مقطعی و با طی چه تشریفات به هیئت‌امنا معرفی شده‌اند؛ مهم‌تر از همه این که بنا به تجربه هر پنج عضو کنونی این هیئت، «قدرت و نفوذ» شخص وزیر براساس شناخت مستقیم-شخصی یا به‌واسطه معرفی معتمدان به او، اعضای هیئت‌مدیره انتخاب و برای طی تشریفات اداری به‌صورت غیررسمی به هیئت‌امنا معرفی می‌شوند؛ زیرا صدور حکم از سوی وزیر منوط به صورت جلسه هیئت‌امنا و اعلام مصوبه به وزیر است. بنابراین آنچه در عمل رخ می‌دهد، با آنچه قانون‌گذار مدنظر داشته مغایرت دارد و رویه جاری در این باره، با متن صریح و روح قانون ساختار در تعارضی اساسی است.

در این میان باید به موقعیت وزیر در قبال نهادهای نظارتی و به‌ویژه مجلس توجه کرد. چرا که «بنا بر عرف و رویه اداری» و نه الزاماً متن صریح یا تفسیر حقوقی-قانونی، وزیر در قبال «صندوق بازنشستگی کشوری» مسئول شناخته می‌شود. حتی دریافت بخش عمده‌ای از منابع مورد نیاز این صندوق برای پرداخت تعهدات از محل بودجه عمومی سبب تثبیت و تحکیم چنین شرایطی شده است؛ از این رو به نظر می‌رسد وزیر از رویه گزینش و انتصاب اعضای هیئت‌مدیره (به شرح بالا) استقبال کرده تا بتواند فرایندهای اداره صندوق را تمهید کند و از سوی دیگر، هیئت‌امنا مسئولیت پاسخ‌گویی را از خود دور نگه می‌دارد.

احراز شایستگی (صلاحیت)

قانون ساختار؛ ماده ۱۷، تبصره ۱: شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان [صندوق]، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان [امور اداری و استخدامی کشور] نافذ است.

در مقررات موجود برای گزینش و انتصاب اعضای هیئت‌مدیره تنها دو شرط مطرح شده است: مدرک تحصیلی و سابقه کار تخصصی. این دو شرط برای حضور در هیئت‌مدیره یک صندوق بازنشستگی (با دو حوزه بسیار گسترده و پیچیده بیمه‌ای و سرمایه‌گذاری) شرط‌های مؤثری نیستند؛ زیرا بسیاری از افراد می‌توانند واجد شرایط باشند. بنابراین آنچه در قوانین و مقررات مربوط به صلاحیت‌ها و شایستگی‌های اعضای هیئت‌مدیره آمده، به‌اندازه کافی جامعیت ندارد و در این میان تخصص‌های لازم برای ایفای وظایف قانونی هیئت‌مدیره به بازنگری بنیادین نیاز دارند. زیرا به نظر می‌رسد اداره یک صندوق بازنشستگی و ایفای وظایفی که بر عهده هیئت‌مدیره گذاشته شده، مستلزم ترکیبی از اعضاست که گرد هم آمدن تخصص و تجربه آن‌ها با آن وظایف «تناسب و سازگاری» داشته باشد. از این رو بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات در این باره ضروری به نظر می‌رسد.

مسئله بعدی در این باره بحث نمایندگی است. معمولاً این نوع ارکان تصمیم‌گیری، یک نقش نمایندگی از مشترکان / صاحبان دارایی داشته و به نیابت از آن‌ها اجازه تصمیم‌گیری دارند. زیرا وقتی تعداد بسیاری از مشترکان / صاحبان دارایی وجود داشته باشند، حضور تک‌تک و همه آن‌ها در تصمیم‌گیری امکان‌پذیر نیست؛

بنابراین فرض بر این بوده و قاعده مورد انتظار آن است که هیئت‌مدیره به نمایندگی از آن‌ها درباره صندوق تصمیم‌گیری می‌کند. اما این نمایندگی به‌شکلی که در قانون ساختار پیش‌بینی شده است، در ابتدا در ترکیب اعضای هیئت‌امنا به‌درستی انتقال نیافته و در ادامه به هیئت‌مدیره صندوق نیز منتقل نشده است. در نتیجه هیئت‌مدیره در عمل نقش نمایندگی را ندارد؛ به‌گونه‌ای که اعضای این هیئت نمی‌دانند نماینده کدام گروه از ذی‌نفعان این صندوق هستند.

باید توجه داشت که اگر چنین نکته‌ای پیش روی نهادهای عالی دولت (به‌طور مشخص وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا رئیس‌جمهور) مطرح شود، ممکن است معیارها یا ضوابطی را بیان کنند که به‌مثابه معیارهای شایستگی و احراز صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره صندوق باشد. اما نکته بسیار کلیدی و مهم این است که رهنمود شماره ۴ از دستورالعمل حکمرانی خوب ISSA که به «شایستگی و صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره» پرداخته به‌صراحت به مواردی چون وجود استانداردهای واضح، شفاف و مستند برای تعیین شایستگی و صلاحیت تصدی کرسی‌های هیئت‌مدیره، وجود یک مرجع صلاحیت‌دار برون‌سازمانی و مستقل برای انطباق فرایند گزینش اعضای هیئت‌مدیره با استانداردهای صلاحیت و شایستگی، وجود سیاستی معین برای تعیین چگونگی بازننگری و روزآمدسازی استانداردهای یادشده اشاره می‌کند. بنابراین وقتی درباره تخصص یا شایستگی‌های لازم برای حضور در هیئت‌مدیره صندوق سخن گفته می‌شود، ابتدا باید به ماهیت فعالیت این صندوق توجه شود. حتی می‌توان از تجربه‌های نزدیک به این موضوع در دیگر نهادها و ارگان‌ها استفاده کرد (مانند تجربه وزارت نیرو) و در قالب یک جدول (ماتریس) ابتدا تخصص‌های لازم و سپس شاخص‌های مربوط به هریک را تعیین و دامنه‌ای کمی برای هریک از شاخص‌ها مشخص کرد. درنهایت پیشینه کاری و حرفه‌ای نامزدهای عضویت در هیئت‌مدیره به‌صورتی کمی ارزیابی شود. اما به نظر می‌رسد به‌دلیل وجود نگاه سیاسی در گزینش و انتصاب افراد، چنین نظمی برقرار نشده است.

برقراری چنین نظم و قاعده‌ای حتی از منظری واقعی - تجربی نیز در اداره صندوق مفید خواهد بود؛ به این منظور که بنا بر اظهار مدیران در سطوح مختلف، صندوق بازنشستگی کشوری، «یکی از کانون‌های» اعمال نفوذ و چانه‌زنی گروه‌ها و کانون‌های قدرت سیاسی برای معرفی وابستگان به‌منظور اشتغال در سطوح مدیریتی صندوق بوده و در برخی موارد، هیئت‌مدیره این صندوق نیز مشمول این رویه ناصواب شده است. در چنین شرایطی که گزینش و انتخاب افراد صاحب صلاحیت و شایسته در این هیئت به تصمیم شخصی وزیر وابسته است، به نظر می‌رسد اگر نظام احراز شایستگی به‌شریحی که اشاره شد و مورد تأکید و تصریح ISSA نیز است، مستقر شود، انتخاب اعضای هیئت‌مدیره صندوق کمتر موضوع چانه‌زنی و مواجهه‌های

سیاسی خواهد بود.

با توجه به تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره، متن قانون هم درباره «مدرک تحصیلی» و هم درباره «سابقه کار تخصصی» صریح و روشن نیست. زیرا در چند نوبت (که درباره انتصاب آقای میعاد صالحی به سمت مدیرعامل صندوق بسیار پرتنش شد) این تبصره به دو گونه خوانده شده است. خوانش اول عبارت بود از «حداقل کارشناسی ارشد در رشته‌های یادشده و حداقل ۵ سال سابقه کار تخصصی در همان رشته‌ها»، اما گروهی دیگر این تبصره را به این گونه خوانده‌اند: «حداقل کارشناسی ارشد (در هر رشته‌ای) و حداقل ۵ سال کار تخصصی در رشته‌های یادشده». ضمن این که به نظر می‌رسد براساس این تبصره انتصاب افراد پس از تأیید احراز شرایط از سوی سازمان امور اداری و استخدامی کشور نافذ تلقی می‌شود و تا زمانی که آن سازمان تطبیق شرایط را اعلام نکرده، حتی اگر انتصاب صورت گرفته باشد، نافذ نیست. همچنین پس از بروز چالش یادشده درباره انتصاب آقای میعاد صالحی، «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» ابهام دیگری را به موضوع اضافه کرد؛ زیرا آن سازمان آیین‌نامه‌ای برای انتصاب مدیران کل دولتی دارد و کمیته‌ای که مسئول اجرای آن آیین‌نامه است «سابقه کار تخصصی در این رشته‌ها» را به «سابقه مدیریت اجرایی دولتی در این رشته‌ها» تفسیر کرده است. به این ترتیب که ابتدا داشتن مدرک کارشناسی ارشد (فارغ از رشته) و سپس داشتن سابقه مدیریت دولتی را بررسی می‌کند. بنابراین مشاهده می‌شود با وجود شرایطی حداقلی برای گزینش اعضای هیئت‌مدیره صندوق، ابهام‌هایی جدی در این باره مطرح است که طی سال‌های گذشته بروز کرده و محل اختلاف نظر و در نتیجه اختلال در اداره صندوق شده است. بدیهی است در چنین مواردی باید به سراغ مرجع و نهاد بررسی‌کننده و داور رفت. آیا در این مورد داور و مرجعی که تفسیر آخر و فیصله‌بخش را ارائه می‌کند «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» است، یا هیئت‌امنا، یا معاونت حقوقی ریاست جمهوری، یا دفتر تنقیح قوانین یا مجلس؟ این پرسش از آنجا اهمیت دارد که بنا بر مقررات موجود، مرجع حل اختلاف میان دستگاه‌های دولتی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و میان سایر دستگاه‌ها، مجلس تعیین شده است. در هر دو صورت، پیگیری موضوع مورد بحث از هر یک از مراجع یاد شده مستلزم زمان و هزینه اداری قابل توجهی است و در عمل موضوع بدون تعیین تکلیف قطعی باقی مانده است.

نکته جالب‌توجه این است که در مقطعی وزارتخانه تلاش کرد با هم‌فکری و جلب مشارکت صندوق‌های زیرمجموعه، متنی را به‌عنوان اصلاحیه این قانون تنظیم کند و برای پیگیری در مسیر قانونی قرار دهد. در این چارچوب، هیئت‌مدیره کنونی پس از بحثی مفصل پیشنهاد خود را به این ترتیب تنظیم و به وزارتخانه ارائه کرده است: داشتن حداقل ۷ سال سابقه مدیریتی مرتبط با مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و اگر

مدرک کارشناسی بود، با حداقل ۱۵ سال سابقه مدیریتی مرتبط در حوزه‌های بیمه‌های اجتماعی، مالی و اقتصادی. بنابراین می‌توان عصاره تجربه زیسته هیئت‌مدیره کنونی درباره شرایط احراز صلاحیت را در این پیشنهاد یافت.

با این همه به نظر می‌رسد حتی اگر پیشنهاد بالا به تصویب برسد، هنوز فاصله بسیاری با توصیه‌های ISSA وجود دارد. زیرا براساس تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره، در تعریف و تدوین نظام شایستگی و احراز صلاحیت رویه کنونی «برخوردی شکلی و نه محتوایی» با همان معیارهای حداقلی است. چرا که وقتی شاخص و معیار سابقه کار به میان می‌آید، شمارش و تعداد سال‌های اشتغال در پست مدیریتی مدنظر است یا وقتی به ارزیابی مدرک تحصیلی می‌رسد، توجه نمی‌شود که این مدرک با چه کیفیتی و از چه دانشگاهی کسب شده است. در چنین مواجهه شکلی، ارزیابی از کیفیت و توانایی مدیریتی نامزدها (آن هم برای نهدی چون صندوق بازنشستگی) به مصاحبه‌هایی موکول می‌شود که مشخص نیست معیارها و شاخص‌هایی که باید در آن ارزیابی شوند، کدام‌اند. (ضمن آن که ممکن است از اساس مصاحبه‌ای نیز صورت نگیرد). از این رو مناسب‌تر و دقیق‌تر آن است که با شاخص‌هایی قابل سنجش، «کیفیت» مدرک تحصیلی و سابقه کار سنجیده شود. در این باره باید به آنچه انجام شده یا نشده و البته پیامدها و آثار آن‌ها توجه داشت؛ زیرا تنها داشتن سابقه مدیریتی کفایت نمی‌کند بلکه کارنامه و دستاوردها در مشاغل پیشین می‌تواند راهنمای‌گزینش به شمار رود. اگر رویه‌های گزینش اعضای هیئت‌مدیره صندوق (و حتی دیگر صندوق‌ها) از این منظر با رویه‌های رایج در شرکت‌های بزرگ خصوصی که سرمایه‌گذاری‌های مختلفی دارند، مقایسه شود، فاصله بسیار معناداری مشاهده می‌شود. در شرایطی که در گزینش مدیران بخش خصوصی دستاوردهای پیشین شاخص بسیار مهمی در گزینش مدیران است (شاخص‌هایی چون سود به دست آمده، توسعه بازار، بهبود کیفیت، سهم بازار، توسعه محصول و مانند این‌ها) چنین رویکردی در گزینش اعضای هیئت‌مدیره مشاهده نمی‌شود و ناگزیر «کیفیت‌های مورد بحث» به برداشت و تشخیص شخص وزیر تقلیل یافته است. بر این اساس در شرایطی که یک نفر (وزیر) براساس اطلاعات به دست آورده درباره کیفیت کاندیداهای عضویت در هیئت‌مدیره تعیین‌کننده اصلی است، به نظر می‌رسد می‌توان با ایجاد «مرکز ارزیابی دستاوردهای مدیریت» و ارزیابی پیشینه، عملکرد و دستاوردهای نامزدهای مشاغل مدیریتی، به شکلی مستند و مستدل بررسی شده و این کاستی را رفع کرد.^۱

۱. از آنجا که این پیشنهاد درچارچوب فرایند و چگونگی شناسایی و گزینش اعضای هیئت‌مدیره مطرح شده است، به طور منطقی این مرکز باید در رکن بالاتر از صندوق (دبیرخانه هیئت‌امنا) تشکیل شود.

در نهایت نظام احراز شایستگی با «انتظار از هیئت‌مدیره» پیوند دارد. اگر از منظر نمایندگی مشترکان صندوق به نقش هیئت‌مدیره نگریسته شود، انتظار می‌رود این هیئت بتواند منافع مشترکان را صیانت کند. از این رو باید صلاحیت‌هایی مانند توانایی تطبیق سیاست‌ها و مصوبات با منافع مشترکان، مهارت و توانایی گفت‌وگو و اقتناع، همچنین مهارت تعامل با نظام اداری (دیوان‌سالاری) کشور برجسته شود. در چنین شرایطی ممکن است (در صورت تدارک و ارائه گزارش‌های کارشناسی دقیق و به‌موقع) فردی با تحصیلات کمتر نیز بتواند از عهده این مأموریت برآید. در مقابل، اگر تلقی از هیئت‌مدیره، جمعی از افراد متخصص است که بتوانند اظهار نظر کارشناسی کنند و در قامت یک کارشناس به ارزیابی مصوبه‌ها بپردازند، حداقل تخصص‌های مورد نیاز این جمع مالی، بازار سرمایه، مسائل بیمه، اکچوئری و حقوقی خواهد بود، اما به نظر می‌رسد گرد هم آوردن این تخصص‌ها نیز با شرایط مطلوب فاصله دارد؛ زیرا هر یک از این تخصص‌ها شاخه‌های بسیار متعددی دارند و نمی‌توان کسی را یافت که به همه شاخه‌های یک رشته مسلط باشد.^۱

در تحلیل نهایی باید توجه داشت که مهم‌ترین مهارت مورد نیاز اعضای هیئت‌مدیره «تصمیم‌گیری» است که این مهم خود نیازمند پشتوانه‌های کارشناسی مستحکمی است که گزینه‌های تصمیم‌گیری را شناسایی و پیراسته کرده باشند. هیئت‌مدیره محل تطبیق پیامدهای هر گزینه بر منافع صندوق (مشترکان آن) و ملاحظه شرایط پیرامونی و در نهایت تصمیم‌گیری «بهینه» است. جایگاه و نقش این هیئت به گونه‌ای است که الگو (مدل) تصمیم‌گیری در آن دارای دو ویژگی بسیار بنیادین است: الف. جمعی و ب. چندمعیاره. به این معنا که تصمیم‌های هیئت‌مدیره با گذر از فرایندهای «جمعی» به دست می‌آید و لازم است اعضای آن با شیوه‌ها و روش‌های «کار جمعی» آشنا باشند. این مهم زمانی برجسته می‌شود که هر یک از اعضای هیئت‌مدیره دیدگاه و رویکرد ویژه‌ای دارند که الزاماً با دیدگاه دیگر اعضا یکسان نیست. بنابراین رعایت و پایبندی به قواعد کار جمعی در کیفیت فعالیت این هیئت برجسته خواهد شد. از سویی دیگر و شاید مهم‌تر از ویژگی پیشین، تصمیم‌گیری در سطح هیئت‌مدیره صندوق، هنر یافتن گزینه بهینه در برابر قیدها (ملاحظه‌ها)ی متعدد و حتی متضاد است. توضیح آن که مباحث و دستور کار جلسه‌های هیئت‌مدیره دارای ابعاد و جنبه‌های مختلف هستند: حقوقی، مالی، اداری، سازمانی، بیمه‌ای، کوتاه‌مدت، بلندمدت، و مانند این‌ها.

۱. هر چند به نظر می‌رسد اگر واحدهای تخصصی و کارشناسی صندوق در ایفای وظیفه و مأموریت حرفه‌ای خود (آماده‌سازی گزارش‌ها و تجهیز کارشناسی مدیران ارشد) با مشکل مواجه شده و نتوانند این مهم را به انجام برسانند، ضرورت تسلط اعضای هیئت‌مدیره به مباحث تخصصی افزایش یافته و ایشان ناگزیر بار تخصصی بیشتری برعهده خواهند گرفت. در حالی که به نظر می‌رسد هیئت‌مدیره کانون «تصمیم‌گیری» است و در شرایطی می‌تواند این مأموریت را ایفا کند که مبانی و اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری توسط واحدهای تخصصی صندوق (سازمان) تولید شده و به‌موقع در اختیار هیئت‌مدیره قرار گرفته باشد.

نوع مسائل پیش روی هیئت‌مدیره به گونه‌ای است که نمی‌توان تنها با تکیه بر یک بعد و نادیده گرفتن دیگر جنبه‌ها تصمیم‌گیری کرد. در این شرایط شناسایی سهم هر یک از جنبه‌ها و برقراری توازن بهینه میان آنها نیازمند مهارت و توانایی‌ای است که سبب می‌شود الگوها (مدل‌ها)ی تصمیم‌گیری چند معیاره تناسب بیشتری با شرایط هیئت‌مدیره داشته باشند. در نهایت، انتظار می‌رود اعضای این هیئت توانایی و مهارت لازم برای مشارکت در فرایندی جمعی (و نه فردی) و بر اساس الگوهای چندمعیاره (و نه تک عاملی) را داشته باشند. از این منظر می‌توان مهارت‌هایی چون رهبری، برنامه‌ریزی، تفکر راهبردی، سازماندهی، الهام‌بخشی به سازمان و مهارت‌های ارتباطی را برای گزینش اعضای هیئت‌مدیره مدنظر قرار داد. بلافاصله باید افزود که در شرایط واقعی صندوق، بهره‌مندی از سطحی از دانش و تخصص بیمه اجتماعی، سطحی از اطلاعات و شناخت از فرایندهای مالی، سرمایه‌گذاری و بودجه نیز در تعیین نظام شایستگی اعضای هیئت‌مدیره ضروری هستند.

تجربه دستیابی به اجماع در هیئت‌مدیره

پیشتر آمد که هیئت‌مدیره متولی اصلی تصمیم‌های راهبردی و تعیین قواعد اداره و رویه‌های عملیاتی در صندوق است. همچنین اشاره شد که فرایند‌گزینش و انتصاب اعضای این هیئت به‌گونه‌ای است که هیچ‌یک از آن‌ها الزاماً شناخت پیشینی از یکدیگر ندارند. بنابراین انتظار می‌رود دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف و ای‌بسا متضادی در این هیئت مطرح شوند که فرایند تصمیم‌گیری و ایفای مأموریت اصلی هیئت‌مدیره را با چالش مواجه کند.^۱ اما در تجربه زیسته هیئت‌مدیره کنونی، تصمیم‌های این رکن با اجماع همه اعضا به تصویب رسیده است. از این رو، شایسته است به این موضوع توجه شده و پرسید «افرادی که شناخت پیشینی از یکدیگر نداشتند و هر یک براساس دیدگاه و چارچوب ذهنی خود به تحلیل مسائل می‌پرداخته‌اند، چگونه و با طی چه فرایندی به این سطح از اجماع دست یافته‌اند؟»

چنانچه اشاره شد، شخص وزیر در گزینش اعضای هیئت‌مدیره مهم‌ترین عامل به شمار می‌رود و بنابراین می‌توان انتظار داشت که وی در گزینش اعضای این هیئت به‌گونه‌ای اقدام می‌کند که اختلاف دیدگاه اساسی و بنیادین میان آن‌ها وجود نداشته باشد. اما به نظر می‌رسد حتی اگر شخص وزیر به این امر توجه داشته باشد، مجموع شرایط واقعی بستری را رقم می‌زند که برای بروز اصطکاک و تنش بسیار مستعد است. به بیان دیگر به قرار تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره، در غفلت از برخی نکات حرفه‌ای (که در ادامه خواهد آمد) محیط پیرامون هیئت‌مدیره برای شکل‌دادن به اختلاف‌های بنیادین مهیاست. در چنین شرایطی اگر این رکن عالی در اداره صندوق دچار تنش و اختلاف اساسی باشد، نه‌تنها از هدایت و راهبری صندوق بازمی‌ماند، بلکه به کانون بروز تنش بدل می‌شود. این داورى به انتظاری منطقی و بر تجربه زیسته اعضای

۱. در صورتی که اعضای هیئت‌مدیره نماینده مشترک‌ان صندوق باشند، موضوع به اختلاف در دیدگاه محدود نشده و به تعارض منافع تبدیل می‌شود.

کنونی هیئت‌مدیره تکیه دارد. چرا که چند سال پیش‌تر که ترکیب اعضای هیئت‌مدیره صندوق متفاوت بود، در پاره‌ای موارد، بروز اختلاف‌نظرهای بنیادین میان اعضا سبب بروز تنش‌هایی چند در این هیئت شده بود؛ به‌گونه‌ای که در یک مورد خاص برای فیصله بخشیدن به تنش ایجاد شده، وزیر به جابه‌جایی افراد و معرفی افراد جایگزین اقدام کرد.

دو ملاحظه بنیادین

در الگویی ایده‌آل و براساس ادبیات «حکمرانی خوب» که اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) توصیه کرده است، هیئت‌مدیره صندوق‌های بازنشستگی یکی از ارکان تجلی اصل پایه‌ای و قاعده بنیادین مشارکت مشتریان است. بنابراین در تحلیل نهایی (الگوی مطلوب) اعضای این هیئت باید به نمایندگی از مشتریان حضور داشته باشند تا بتوانند منافع و مطالبات ایشان را نمایندگی کنند. در این صورت برخی اعضای هیئت‌مدیره نماینده حقوق‌بگیران (بازنشستگان و وظیفه‌بگیران) و چند نفر نماینده شاغلان (کسورپردازان) و برخی نیز نماینده دولت خواهند بود. بنابراین با وجود این که انتظار می‌رود این عده دیدگاه‌ها و رویکردهای هم‌سو و هم‌جهت داشته باشند، بروز اختلاف‌نظر میان آن‌ها «طبیعی» است؛ زیرا هریک از آن‌ها نماینده گروهی از مشتریان هستند و بدیهی است منافع مستمری‌بگیران کنونی صندوق با منافع آنانی که اکنون کسورپردازند و سال‌های آتی به گروه مستمری‌بگیران خواهند پیوست، در همه موارد هم‌جهت و هم‌سو نباشد. در این چارچوب، هیئت‌مدیره از اساس رکنی برای طرح دیدگاه‌های مختلف و حتی مخالف و نیز کانون تجلی و آشکارشدن رویکردهای متضاد درباره مسائل صندوق خواهد بود. در قالب و الگوی ایده‌آل (نمایندگی مشتریان)، طرح دیدگاه‌ها و حتی در پیش گرفتن رویکردهای متضاد، «الزاماً» نکته‌ای منفی به شمار نرفته و آنچه مهم و کلیدی است «شیوه و قاعده» تصمیم‌گیری در چنین رکنی خواهد بود.

نکته دیگری که در این بحث باید به آن توجه کرد، مراد و منظور از واژه پرتکرار «اجماع و هم‌جهتی» است. نه در قالب الگوی نمایندگی (نمایندگی اعضای هیئت‌مدیره از گروهی از مشتریان صندوق) و نه در قالب کنونی آن، مراد از این واژه، هم‌سوئی دیدگاه‌ها و هم‌جهت‌بودن رویکردها این نیست که همه اعضا در برابر دستور کار هیئت، بدون اختلاف‌نظر و بدون هیچ تبادل نظر به تصمیمی واحد برسند. بدیهی است چنین رویه‌ای نه تنها شدنی نیست بلکه در هیچ الگویی پذیرفتنی نخواهد بود. مراد از این مفهوم تأکید بر اصول اصلی و مفاهیم بنیادین و قواعد کلی تصمیم‌گیری است و البته، بیش و پیش از هر بحثی، قاعده و شیوه تبادل نظرها و رسیدن به تصمیم در هیئت‌مدیره باید تعیین شده باشد. ضمن آن که باید توجه داشت

«هم‌سویی» شاید سرعت تصمیم‌گیری را افزایش دهد اما می‌توان به تجربه‌های متعددی اشاره کرد که طرح دیدگاه‌های مختلف باعث شناخت دقیق‌تر مسأله و در نتیجه یافتن راه‌حلی اثربخش‌تر شده است.

قواعد (شیوه‌های) دستیابی به اجماع هدفمند

به نظر می‌رسد هم‌در‌الگوی ایده‌آل و مهم‌تر از آن در بستر شرایط کنونی، هیئت‌مدیره نیازمند چارچوب یا رویه‌ای برای رسیدن به سطحی از انسجام است که در رویکردهای کلی و جهت‌گیری‌های اصلی دچار تضاد بنیادین نباشد تا از این منظر، اداره و راهبردی صندوق (در اندازه نقش هیئت‌مدیره) با چالش و دشواری مواجه نشود. پیش از تشریح تجربه و تلاش هیئت‌مدیره کنونی در این مهم، شایسته است به ویژگی‌های فردی آن‌ها توجه شود.

با توجه به آنچه بیان شد، شاید مهم‌ترین ویژگی و وجه مشترک اعضای کنونی هیئت‌مدیره صندوق در انتصاب آن‌ها را در هم‌سویی کلی با رویکرد دولت وقت قلمداد کرد. با وجود این در روندی ناآگاهانه و برنامه‌ریزی‌نشده، تخصص و سابقه کاری این پنج نفر را می‌توان مکمل یکدیگر دانست. به تأکید و تصریح اعضای کنونی هیئت‌مدیره صندوق، یکی از ویژگی‌های مؤثر این جمع در دستیابی به اجماع این است که «هیچ‌یک از آن‌ها در پی ابقا نیست». این روحیه و آمادگی ذهنی سبب شده تا در چند مورد مشخص که تصمیمی خاص از حمایت سیاسی خاصی برخوردار بوده ولی به صرفه و صلاح صندوق نبود، اعضا بتوانند اصول و قواعد خود را حفظ کنند.

با توجه به تجربه سال‌ها فعالیت در این هیئت، اعضا به‌روشنی و به اتفاق نظر تأکید دارند که شرایط پیرامونی صندوق و این هیئت به گونه‌ای است که اگر منافع صندوق با خواست برخی کانون‌های قدرت در تعارض قرار گیرد، ممکن است عضو هیئت‌مدیره ناگزیر و برای گریز از فشارهای سیاسی و بقا در این سمت، به خواست ایشان تن دردهد؛ خواستی که در بیشتر موارد با مصالح صندوق و مشترکان آن متضاد است. تجربه زیسته اعضای کنونی دلالت بر این دارد که اگر عضو این هیئت به کرسی خود دل‌بستگی نداشته و در پی بقا در این سمت نباشد، آسان‌تر می‌تواند مصالح صندوق و مشترکان آن را صیانت کند. تبدیل این ویژگی به یک باور جمعی در این هیئت سبب شده است تا اعضای کنونی بتوانند ادعا کنند که در زمان تصمیم‌گیری، فضایی از اعتماد متقابل میان ایشان پدید آمده که محور و کانون آن منافع صندوق و مشترکان آن است. همچنین آن‌ها ادعا دارند که اگر اختلاف‌نظری در یک مورد به وجود می‌آمد، استدلال‌های خود را از منظری حرفه‌ای پیش می‌برده‌اند. به این ترتیب تصریح و توافق اعضا بر مواجهه حرفه‌ای با مباحث و دستور کار

جلسه سبب جلوگیری از تنش و تشنج می‌شود و این تلاش سبب شده تا حتی مقام‌های ارشد در وزارتخانه و هیئت‌امنا به «تصمیم‌گیری‌های حرفه‌ای» این هیئت اذعان کند. درنهایت، به اذعان و تأکید اعضای کنونی هیئت‌مدیره، چنین فضایی سبب شد تا پس از مدتی این هیئت به‌عنوان رکنی حقوقی-قانونی جایگاه خود را تحکیم بخشد و هویتی جمعی داشته باشد (در ادامه به این موضوع بیشتر اشاره می‌شود).

همان‌گونه که انتظار می‌رود، هماهنگ‌سازی در این نوع مجموعه‌ها مانند هر گروه دیگری، نیازمند طی فرایندی ویژه است. به بیان دیگر برای رسیدن به توافق درباره «چارچوب‌های تصمیم‌گیری یا اصول آن» باید مراحل توسط اعضا طی شود؛ زیرا چنین توافقی‌های جمعی و ایجاد انسجام مورد نظر در چنین جمع‌هایی، به یک‌باره ایجاد نشده و نیازمند تدبیر و «اقدام آگاهانه» است. به بیان مشخص‌تر، در شرایطی که بروز اختلاف نظر طبیعی بوده و شرایط نیز برای تنش در هیئت‌مدیره مهیاست، تمهید «چارچوب‌هایی برای حل و فصل منازعه» بسیار ضروری است؛ روش‌هایی چون مذاکره، ارجاع به شخص سوم، تشکیل میز کارشناسی، پذیرش میانجی و یا ارجاع حقوقی-قانونی. از این منظر در بازخوانی تجربه اعضای هیئت‌مدیره کنونی صندوق می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) پابندی به اساسنامه و مقررات بالادست

نباید نقش قوانین بالادست و به‌ویژه اساسنامه را فراموش کرد. اساسنامه صندوق (و دیگر قوانین مرتبط) بی‌تردید ظرفیت بالایی برای هدایت و راهبری مباحث دارد. از این رو بازخوانی متن اساسنامه و دیگر قوانین و مقررات مرتبط توسط اعضا و تأکید و توافق بر معیار قراردادن آن‌ها در زمان تصمیم‌گیری می‌تواند بستر مناسب و مساعدی برای مواجهه حرفه‌ای در هیئت‌مدیره ایجاد کند. تجربه اعضای هیئت‌مدیره کنونی صندوق به‌روشنی بر این امر تصریح دارد. در این چارچوب می‌توان و باید به آیین‌نامه‌های مختلف صندوق نیز اشاره کرد که در میان همه آن‌ها، به تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره، آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه و ذخایر بسیار مهم است و ملاک قراردادن آیین‌نامه‌ها نه تنها مانع بروز تنش در هیئت‌مدیره بوده، بلکه زمینه را برای گفت‌وگوهای حرفه‌ای فراهم می‌کرده است.

ب) پرهیز از امور اجرایی

به‌دلیل کشش و جاذبه‌ای که امور اجرایی در سازمان‌ها دارد، هیئت‌مدیره به‌شدت در معرض این آسیب قرار دارد که اسیر وسوسه پرداختن به امور اجرایی شود. این آسیب در شرایطی بیشتر می‌شود که به خاطر آورده

شود، مهم‌ترین و برجسته‌ترین قالب تجلی فعالیت هیئت‌مدیره «برگزاری جلسه، اتخاذ تصمیم‌های مهم و ابلاغ مصوبه‌ها» است. بنا به تصریح و تأکید اعضای کنونی هیئت‌مدیره صندوق، توافق و اجماع اعضا بر پرهیز از این آسیب و دوری‌گزینی از وسوسه دخالت در امور اجرایی سبب شد تا پیشبرد مباحث و رسیدن به تصمیم‌ها، حرفه‌ای‌تر پیش برود. ضمن آن که با پرهیز آگاهانه اعضا از امور اجرایی، مسئله «تعارض منافع» نیز به‌طور شایسته مدیریت و کنترل شده است.

پ) تعیین هدف‌های راهبردی

به تجربه هیئت‌مدیره کنونی صندوق چنانچه این هیئت درباره اهداف راهبردی صندوق گفت‌وگو کرده و به گزینه‌هایی مورد توافق دست یابد، چارچوب اثرگذار و تعیین‌کننده‌ای برای ایجاد انسجام و هم‌سویی به دست خواهد آمد. در این باره «تجربه تدوین برنامه راهبردی» توسط این هیئت قابل توجه و تأکید است؛ زیرا فرایند تدوین برنامه راهبردی اقتضای گفت‌وگو و تدوین مفاهیمی مانند مأموریت، چشم‌انداز و اهداف راهبردی دارد که فارغ از محتوا و نتیجه آن، زمینه مناسبی برای دستیابی به توافق و اجماع فراهم می‌کند.

ت) تصریح و توافق بر اصول حرفه‌ای

بنا به تجربه اعضای کنونی، توافق بر «ارزش‌های حرفه‌ای» برای انسجام هیئت‌مدیره بسیار مهم و کلیدی است. از این منظر «معیاربودن منافع صندوق و مشترکان آن، حفظ استقلال صندوق، تأکید بر استدلال‌های کارشناسی، فسادستیزی و گردش اطلاعات میان اعضا» ارزش‌های مورد توافق اعضای کنونی بوده است.

نقش رئیس هیئت‌مدیره

به تصریح و تأکید اعضای هیئت‌مدیره در دستیابی به انسجام و هم‌سویی، نقش «رئیس هیئت‌مدیره» بسیار تعیین‌کننده است. از نظر آن‌ها اصرار به بحث اقتناعی میان اعضا و هدایت مباحث در چارچوب ارزش‌های مورد توافق مانعی جدی در بروز اختلاف‌های تنش‌آلود بوده است. شیوه اداره جلسه‌های هیئت‌مدیره به گونه‌ای بوده که برای هریک از اعضا فرصت نامحدود در نظر گرفته می‌شده تا بتواند به تفصیل نظرات خود را مطرح کند. با این همه، اعضای کنونی این رویه و شیوه را در دستیابی به توافق مبتنی بر گفت‌وگو و اقتناع سودمند ارزیابی می‌کنند. نکته دیگر، گردش دقیق و با وسواس اطلاعات توسط رئیس میان اعضا بوده است. به ادعای اعضای کنونی، رئیس هیئت‌مدیره آگاهانه و با دقت، اطلاعات لازم و در دسترس را در اختیار همه

اعضا قرار داده و حتی بازخوردهای دریافت شده از تصمیم‌های هیئت را با دقت به ایشان منتقل می‌کرده است، رویه‌ای که به تصریح اعضا، بر شکل دادن به اعتماد متقابل و تمهید مواجهه‌های حرفه‌ای بسیار اثرگذار بوده است. به تأکید اعضای کنونی چنین شیوه‌ای سبب می‌شده تا زمینه برای شکل‌گیری «هویت جمعی» در هیئت‌مدیره مهیا شود؛ امری که به شدت مورد مراقبت همه اعضا بوده و آن را برای تثبیت و تحکیم جایگاه و نقش این هیئت ضروری قلمداد می‌کنند.

چالش نقش هیئت مدیره

تصور اولیه از جایگاه هیئت مدیره در صندوق‌های بازنشستگی، رکنی است که پس از هیئت‌امنا مسئولیت اداره صندوق را بر عهده دارد. به قراری که در ماده ۱۱ اساسنامه که شرح وظایف و اختیارات هیئت مدیره صندوق را مشخص کرده است، این رکن متولی اموری کلیدی چون بررسی و تأیید خط‌مشی‌ها و راهبردهای کلان، بررسی و تأیید بودجه و صورت‌های مالی، بررسی و تأیید آیین‌نامه‌ها، اتخاذ تصمیم در مورد چگونگی استفاده از ذخایر صندوق، انتخاب نمایندگان صندوق در مجامع شرکت‌های زیرمجموعه و همچنین تصویب سازوکارهای عملیاتی شدن تصمیمات هیئت‌امناست. بنابراین به نظر می‌رسد این رکن نقش راهبر اصلی صندوق را بر عهده دارد، اما بنا به تجربه زیسته اعضای کنونی هیئت مدیره این تصور با واقعیت‌های صندوق و همچنین واقعیت روابط اداری میان صندوق و هیئت‌امنا تطبیق کاملی ندارد.

گفتنی است که اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) نیز به‌صراحت و روشنی، جایگاه هیئت مدیره را در قامت راهبر و هدایت‌کننده اصلی صندوق تلقی کرده و توصیه‌های خود برای استقرار قواعد حکمرانی خوب را در این چارچوب تدوین و ارائه داده است. این اتحادیه به منظور رعایت اصل بنیادین «مشارکت» به‌عنوان یکی از اصول پنج‌گانه قواعد حکمرانی خوب در صندوق‌ها، «ایفای نقش مؤثر ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری» را برای محافظت از منافع آن‌ها و حمایت از برنامه‌های تأمین اجتماعی ضروری دانسته و این امر را برای افزایش شفافیت توصیه می‌کند. از این‌رو توصیه می‌شود «قانون، سیاست یا احکام، شرایط را برای عضویت متوازن نمایندگان ذی‌نفعان مختلف در هیئت مدیره فراهم کند». به این منظور سه توصیه ساختاری و چهار توصیه فرایندی مطرح شده است.^۱

۱. ترجمه این دستورالعمل با عنوان «حکمرانی خوب: گزارش شماره ۹۰» در نشانی زیر در دسترس است: <https://saba-psi.ir/5586/>

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا در سال ۱۳۹۹ و در قالب گزارش کارشناسی شماره ۸۶، به قضاوت و داوری کارشناسان خود، وضعیت کنونی صندوق بازنشستگی کشوری را با قواعد توصیه‌شده توسط ISSA ارزیابی کرده است. چنانچه در گزارش یادشده تصریح شده است، این اتحادیه انتظار دارد ۱۰۰ مورد از ۴۸۸ مورد مطرح‌شده در دستورالعمل توسط هیئت‌مدیره مستقر و اجرا شود. در حالی که این هیئت تنها ۳۸ درصد از قواعد حکمرانی خوب را مستقر کرده و ۶۲ مورد از آنچه ISSA توصیه کرده توسط هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری مستقر نشده است. بلافاصله باید اضافه کرد که این واقعیت به معنای آن نیست که استقرار و اجرای همه ۶۲ توصیه باقیمانده «امکان‌پذیر» است. زیرا چارچوب‌های حقوقی-سازمانی لازم برای این امر فراهم نیست و مفاد اساسنامه و دیگر اسناد الزام‌آور، اجرای بسیاری از موارد توسط هیئت‌مدیره را امکان‌پذیر نمی‌کند.

با این همه وقتی سخن از دستورالعمل پیشنهادی ISSA در میان است، توجه به یک نکته بسیار روشنگر خواهد بود. آنچه با عنوان دستورالعمل حکمرانی خوب توسط این اتحادیه تدوین و توصیه شده، نسخه سومی است که براساس تجربه کشورها و سازمان‌های عضو تدوین شده است. بنابراین این دستورالعمل در درجه نخست پیشنهاد و توصیه است؛ البته توصیه‌ای حرفه‌ای و برآمده از تجربه‌ای بسیار قابل توجه و در درجه دوم، بیانگر «حداقلی» از قواعد امر است.^۱ به بیان دیگر این دستورالعمل منشور راهنماست و نباید آن را نسخه‌ای برای همه شرایط تلقی کرد. از این رو با همه ظرفیت و با همه پشتوانه حرفه‌ای-کارشناسی که در این دستورالعمل وجود دارد، نیازمند تطبیق با شرایط بومی و سازگاری با قوانین فرادست هریک از صندوق‌هاست. همان‌گونه که اشاره شد از نظر ISSA هیئت‌مدیره باید جمعی از نمایندگان مشترکان صندوق باشد. در این الگو نقش ویژه هیئت‌مدیره «تصمیم‌گیری» خواهد بود؛ زیرا فرایند کارشناسی درباره مباحث و دستور کار جلسه‌ها توسط بدنه کارشناسی صندوق انجام شده و گزینه‌های تصمیم‌گیری به همراه مزایا و پیامدهای هریک مشخص شده است. در این فرایند، هریک از اعضای هیئت‌مدیره گزینه‌ای را برخواهد گزید که منافع بیمه‌ای-بلندمدت گروهی را که آن را نمایندگی می‌کند بیشینه (حداکثر) می‌کند. بدیهی است در صورت بروز اختلاف‌نظر (در واقع تعارض میان منافع گروه‌های مختلفی از مشترکان) گفت‌وگوی فعال بر مدار پایداری و اثربخشی صندوق، معیار و راهنمای تصمیم‌گیری خواهد بود. بدیهی است در این الگو هیئت‌مدیره رکن عالی و راهبر اصلی صندوق بوده و مدیریت اجرایی صندوق توسط این رکن برگزیده شده و به تمامی در برابر آن

۱. در توضیح این امر می‌توان به اعلامیه جهانی حقوق بشر اشاره کرد. این اعلامیه نیز بیانگر حداقلی از این حقوق است، اما کشورهایی که دارای ظرفیت بالاتری هستند، توانسته‌اند حقوقی فراتر از آنچه در این اعلامیه آمده فراهم کنند.

پاسخ‌گو خواهد بود. به زبان و ادبیات «قانون تجارت»، هیئت‌مدیره نماینده صاحبان سرمایه صندوق است و همان‌گونه که در قانون تجارت هیئت‌مدیره مسئولیت اصلی اداره را بر عهده دارد، در صندوق نیز این رکن باید چنین نقشی را ایفا کند. در پشتیبانی از این دیدگاه می‌توان اضافه کرد که چنین ترتیبات حقوقی، نه از سر اتفاق و خوشایند برخی، بلکه براساس منطقی قابل دفاع تنظیم شده است و آن صیانت از حقوق صاحبان سرمایه است؛ زیرا نمی‌توان و نباید اداره و اختیار سرمایه عده‌ای را به هیئتی واگذار کرد که در قبال صاحبان سرمایه پاسخ‌گو نیست یا مرجعیت و قدرت آن در راهبری «نافذ» نباشد. در بیانی احتجاجی می‌توان افزود که الزام به حضور تمام وقت اعضای هیئت‌مدیره در صندوق و الزام آن‌ها به برگزاری جلسه‌های منظم، در این چارچوب قابل تفسیر خواهد بود. از این رو و در این دیدگاه، هیئت‌مدیره نقش نمایندگی مشترکان را بر عهده داشته و در نتیجه اصلی‌ترین مأموریت آن حفظ منافع مشترکان و پایداری صندوق است.

در شرایطی که فاهمه کارشناسی-حرفه‌ای از صندوق‌ها با این الگو سازگارتر است (همچنان که در دستورالعمل پیشنهادی ISSA هم آمده) به تجربه مستقیم و بی‌واسطه اعضای کنونی هیئت‌مدیره صندوق، اولویت و الگوی مطلوب وزیر وقت، اداره صندوق در قالب یک «سازمان زیرمجموعه وزیر» بوده است. بنابراین ترجیح وزیر وقت اداره صندوق بر محور شخص مدیرعامل بوده که معرفی مدیرعامل توسط وزیر و تصویب کم‌چون و چرای آن توسط هیئت‌امنا در ترکیب با الزام پاسخگویی وزیر در برابر مجلس، این گرایش را تقویت کرده است. در این شیوه (الگو) هیئت‌مدیره دچار نوعی دوگانگی در ایفای نقش می‌شود. زیرا در حالی که براساس اسناد و مقررات، موظف به ایفای برخی وظایف مانند راهبری عالی و هدایت کلان صندوق است، رکن بالادست (هیئت‌امنا) و مقام بالاتر (وزیر) چنین تلقی‌ای از هیئت‌مدیره ندارد. بازخوانی تجربه اعضای کنونی از این وضعیت نشان می‌دهد در چنین الگوی ذهنی^۱ که پایی در واقعیت برای خود تثبیت کرده، هیئت‌مدیره کنونی صندوق تلاش کرده تا ضمن رعایت منافع بلندمدت مشترکان و به قدر امکان از ایجاد تنش و تعارض مخرب پرهیز کند. هرچند باید یادآوری کرد، این رویه «الزاماً و در همه موارد» به معنای رعایت منافع بیمه‌ای-بلندمدت مشترکان صندوق نیست!

در میان گفت‌وگوهای گروهی اعضای کنونی هیئت‌مدیره، نکته مهمی درباره نقش این هیئت در صندوق مطرح شد که شایان توجه است. براساس تجربه و فعالیت هیئت‌مدیره کنونی، هرچند این رکن در ایفای نقش حقوقی-قانونی خود بر مدار راهبری کلی صندوق از تضمین‌ها و پشتیبانی‌های لازم بهره‌مند نیست اما می‌تواند (ظرفیت آن را دارد و زمینه آن مهیاست) به مثابه «اتاق فکر مدیریت اجرایی» نیز فعالیت

کند. در این نقش (علاوه بر نقش حقوقی-قانونی) هیئت‌مدیره پیشنهادهای اصلاحی و مشاوره‌های اجرایی به مدیریت صندوق ارائه می‌کند. طرح این موضوع و ایفای این نقش، برآمده از تجربه فردی اعضای این هیئت و متکی بر تجربه روزمره آن‌هاست؛ زیرا بنا به تجربه زیسته، هریک از اعضای هیئت‌مدیره صندوق به فراخور شبکه ارتباطی و حضور در گروه‌های مختلف اجتماعی، بازخوردهایی از فعالیت صندوق به دست می‌آورند. در مواجهه با این بازخوردها آیا اعضای هیئت‌مدیره می‌توانند خود را تنها در قامت یک سیاست‌گذار معرفی کرده و بازخورد را بی‌پاسخ رها کنند؟ در توضیح این امر اشاره به دو نمونه واقعی و تجربه‌شده گویاست: در یک تجربه، یکی از اعضا با شکایت و گلایه یکی از مشترکان مواجه می‌شود که با وجود تکمیل مدارک و با گذشت بیش از هشت ماه، حکم بازنشستگی مربوط صادر نشده بود. درحالی که پس از انتقال بازخورد به واحد مسئول و بدون هیچ‌گونه فشار یا مضیقه‌ای، ظرف دو روز کاری حکم صادر می‌شود. آیا عضو هیئت‌مدیره می‌تواند چنین مواردی را نادیده بگیرد و آن را یکسره به مدیریت صندوق احاله کند؟ در این موارد واکنش یا موضع مناسب چیست؟ به نظر می‌رسد هیئت‌مدیره می‌تواند نه از موضع مداخله در امور اجرایی و اختلال در فرایندهای کاری، موضوع را از منظر «اصلاح فرایندها و بهبود روش‌ها» و در قالب مشاوره و تسهیلگری فعال پیگیری کند.

این نکته زمانی حساس‌تر و چالش‌برانگیزتر می‌شود که نمونه‌های تجربه‌شده در حوزه سرمایه‌گذاری و امور شرکت‌ها مدنظر قرار بگیرد. در یک نمونه واقعی، زمانی که یکی از اعضای هیئت‌مدیره برای مدتی محدود در یکی از هلدینگ‌های صندوق مستقر شده بود، متوجه رویه‌ای بسیار مخرب و زیان‌بار شد که تا آن زمان هزینه‌های سنگینی به آن هلدینگ (و در نتیجه صندوق) وارد کرده که در صورت ادامه آن، میلیاردها ریال عدم‌النفع ایجاد می‌کرد. در مواجهه با چنین مواردی آیا اعضای هیئت‌مدیره می‌توانند بر سیاست عدم مداخله در امور اجرایی تکیه کنند؟ آیا فضای عمومی مشترکان پذیرای چنین موضعی است؟ آیا نهادهای نظارتی چنین استدلالی برای مسکوت‌گذاشتن و بی‌عملی را پذیرا خواهند بود؟ آیا نادیده‌انگاشتن چنین مواردی با مأموریت و وظیفه اصلی هیئت‌مدیره سازگار است؟ روشن است که نمی‌توان پاسخ مثبتی به این پرسش‌ها داد. از این رو به نظر می‌رسد می‌توان علاوه بر نقش حقوقی-قانونی هیئت‌مدیره می‌تواند نقش دیگری را ایفا کند. به این ترتیب که بدون دخالت در امور اجرایی، اطلاعات دریافت شده در هیئت‌مدیره با حضور مدیران اجرایی مطرح و پیگیری شود؛ هر چند هنوز بحث تضمین اجرای تصمیم‌های هیئت‌مدیره باقی خواهد ماند.

باید توجه داشت که این امر در ادبیات اداره سازمان‌هایی با مفهوم «هیئت مشورتی»^۱ مطرح شده است.

کانون توجه این مفهوم، تمرکز بر توان کارشناسی و دیدگاه‌های تسهیل‌گرانه و راهبری‌کننده اعضاست. بدیهی است اجرای این الگو می‌تواند بستری برای نزدیکی دیدگاه‌های مدیریت اجرایی با دیدگاه‌های هیئت‌مدیره باشد؛ زیرا این نقش زمینه مناسبی برای گفت‌وگو فراهم می‌کند و برقراری گفت‌وگو میان این دو رکن، در بهبود قواعد و رویه‌های مدیریتی تأثیری شگفت خواهد داشت. اما این الگو با چند ملاحظه (شرط) قابل پیگیری است:

- ایفای این نقش به هیچ‌گونه بهانه‌ای برای به حاشیه رانده شدن نقش حقوقی-قانونی هیئت‌مدیره نیست، بلکه در ادامه و در تکمیل آن مطرح می‌شود.
- این الگو به شدت به توافق دو رکن (هیئت‌مدیره و مدیریت) برای گفت‌وگو تکیه دارد. چنانچه یکی از طرفین نپذیرد، امکان پذیر نخواهد بود (چنانچه تجربه واقعی اعضای کنونی نیز این مهم را تأیید می‌کند؛ زیرا در دوره‌هایی فضای گفت‌وگو و تعامل برقرار بوده و در دوره‌هایی مهیا نشده است).
- این گفت‌وگوها به شدت به تبادل اطلاعات و تجهیز هیئت‌مدیره به اطلاعات مربوط تکیه دارد؛ زیرا هیئت‌مدیره زمانی می‌تواند نقش مشاور را ایفا کند که به اطلاعات لازم مجهز شده باشد. این مهم نیازمند همراهی و همکاری بدنه کارشناسی صندوق است.
- توجه به این نکته ضروری است که در شرایط کنونی، نظام حکمرانی صندوق برای ایفای چنین مسئولیتی توسط هیئت‌مدیره «تصریح ندارد» و همچنین همان نظام، هیچ الزامی پیش روی مدیرعامل مبنی بر پذیرش این نقش ایجاد نکرده است. بنابراین این الگو به توافق دو رکن قانونی هیئت‌مدیره و مدیریت وابستگی تام دارد.

با این همه و به استناد تجربه زیسته اعضای کنونی هیئت‌مدیره صندوق می‌توان سخن از یک الگوی پیشنهادی درباره نقش هیئت‌مدیره به میان آورد. با فرض این که نقش اصلی هیئت‌مدیره حفظ منافع و دارایی‌ها به نمایندگی از مشترکان صندوق است، به نظر می‌رسد می‌توان از الگوی حاکمیت سیاست‌گذاری (Policy Governance) در صندوق سخن گفت. در این الگو، نقش هیئت‌مدیره تدوین سیاست‌ها به معنای عمومی آن و پایش اجرای آن است، اما مهم‌تر از آن تکیه بر این الگو بر «فرایندها و شیوه‌های» تدوین، اجرا و پایش سیاست‌هاست. نکته مهم این است که این الگو در نقطه مقابل شرایط کنونی است؛ زیرا شرایط کنونی بر مدار غلبه یکی از ارکان قانونی صندوق بر دیگری سامان یافته است و برخی مدیریت و برخی هیئت‌مدیره را بر دیگری غالب (Dominant) تلقی می‌کنند.

آنچه روشن است به تجربه فعالیت چند سال به‌عنوان هیئت‌مدیره صندوق، اعضای کنونی برآنند که در

شرایط کنونی نوعی «باتکلیفی» درباره نقش هیئت‌مدیره مشاهده می‌شود. از سویی نقش تعریف شده در اساسنامه با اصول متعارف حکمرانی شرکتی سازگار نیست و از سویی دیگر با افزایش اختیار وزیر، در عمل وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره بین این رکن و مدیرعامل تقسیم شده است. در نتیجه لازم است در اینجا با صراحتی کارشناسی و بدون تکلف و پنهان کاری این «آسیب» برجسته شود که شرایط برای تبدیل شدن هیئت‌مدیره از یک رکن حقوقی-قانونی که مسئولیت اصلی راهبری و هدایت صندوق را دارد، به جمعی که ناگزیر و برای رعایت ظاهر مقررات و طی تشریفات اداری بدان تن داده می‌شود، مهیاست؛ شرایطی که در صورت همراهی اعضای این رکن، می‌تواند آن را به امضاکننده منویات وزیر یا شخص برگزیده وی برای مدیریت اجرایی تبدیل کند و در صورت همراهی نکردن، زمینه تنش بین ارکان تصمیم‌گیری را فراهم کند. درحالی که به نظر می‌رسد مقررات حاکم در این باره (به‌طور مشخص مفاد قانون ساختار در کنار اساسنامه صندوق و حتی مضمون قواعد حکمرانی شرکتی و توصیه‌های ISSA) دلالت بر آن دارند که هیئت‌مدیره قاعده‌گذار، تنظیم‌کننده چارچوب‌های اداره، تدوین‌کننده جهت‌گیری‌های اصلی مدیریت و پایشگر تصمیم‌های خود است.

ملاحظات کلیدی

فارغ از اینکه نقش هیئت‌مدیره در کدام‌یک از الگوهای یادشده تعیین و اجرا شود، با تکیه بر تجربه عملی اعضای کنونی، فعالیت هیئت‌مدیره و ایفای نقش آن در هدایت و اداره صندوق واجد دو توجه بسیار کلیدی است:

- براساس مفاد و محتوای اساسنامه و دیگر مقررات مربوط، نقش هیئت‌مدیره در حوزه سرمایه‌گذاری و امور شرکت‌ها به مراتب پررنگ‌تر و برجسته‌تر است تا حوزه امور اداری و کمتر از آن حوزه امور بیمه بازنشستگی صندوق. به بیان دیگر و به استناد خوانش تجربی اعضای کنونی از مقررات، این امر سبب شده تا حضور و مداخله اعضای هیئت‌مدیره در این حوزه‌ها به سلیقه و انتخاب مدیریت اجرایی مشروط شود. شاهد این برداشت نیز مواجهه‌های پرفراز و نشیب هیئت‌مدیره کنونی در همکاری با مدیران عامل صندوق است که طی سال‌های گذشته بنا به دیدگاه و سلیقه مدیریت، اعضای هیئت‌مدیره در حوزه‌های اجتماعی، بیمه‌ای و اداری صندوق مشارکت یافته‌اند.
- در تحلیل نهایی، هر تعریفی از نقش هیئت‌مدیره صندوق در اداره و راهبری آن به تمامی به تلقی و دیدگاه مقام بالادست و پذیرش آن نقش توسط آن مقام گره خورده است؛ به گونه‌ای که در شرایط کنونی و براساس چارچوب‌های قانونی موجود، هر تعریفی و هر الگویی برای نقش هیئت‌مدیره زمانی قابل اجراست که مورد پذیرش مقام بالادست (و به‌طور مشخص وزیر) قرار گرفته باشد.

برگزاری جلسه‌های هیئت مدیره

اساسنامه؛ ماده ۹- اعضای هیئت مدیره صندوق متشکل از پنج (۵) نفر خواهد بود... تبصره ۲- هیئت مدیره در اولین جلسه از بین اعضای خود یک نفر را به عنوان رئیس هیئت مدیره، یک نفر نایب رئیس و یک نفر منشی انتخاب می نماید که وظایف رئیس هیئت مدیره در این زمینه به شرح زیر است: الف: دعوت از اعضای هیئت مدیره جهت تشکیل جلسات، ب: اداره جلسات هیئت مدیره، پ: انعکاس پیشنهادات هیئت مدیره به [هیئت‌امنا] و [ابلاغ مصوبات هیئت‌امنا] و هیئت مدیره به مدیرعامل.

ماده ۱۲- جلسات هیئت مدیره با حضور حداقل چهار نفر از اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن‌ها با رأی موافق حداقل سه نفر از اعضای حاضر معتبر خواهد بود.

تبصره- نحوه تشکیل و اداره جلسات به موجب آیین نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت مدیره می‌رسد.

تجلی و بروز و ظهور فعالیت هیئت مدیره در صندوق، برگزاری جلسه، تنظیم صورت جلسه و ابلاغ آن است. به بیان دیگر جایگاه و نقشی که برای هیئت مدیره تعریف شده است (در اساسنامه و حتی دستورالعمل ISSA) در قالب برگزاری جلسه، تصمیم‌گیری، ابلاغ و پیگیری مصوبه‌ها به انجام می‌رسد. باید توجه داشت که برگزاری جلسه هیئت مدیره صندوق براساس آیین نامه مربوط شکل می‌گیرد که مشخص می‌کند ترتیب برگزاری چگونه است، مراجعی که می‌توانند درخواست جلسه کنند، فرایند تعیین دستور جلسه، ضابطه رأی‌گیری، چگونگی ابلاغ و پایش آن‌ها. در این باره اعضای کنونی هیئت مدیره تجربه شایسته توجه و پندآموزی را از سر گذرانده‌اند که دلالت بر واقعیت‌های نظام اداری کشور دارد.

تا سال گذشته (مهرماه ۱۳۹۹) آیین نامه برگزاری جلسه‌های هیئت مدیره به تصویب نهایی نرسیده بود

و در نتیجه تا آن تاریخ این هیئت «فاقد آیین‌نامه مربوط» بود؛ زیرا در سال ۱۳۹۳ دبیرخانه هیئت‌امنا تدوین و ارائه این آیین‌نامه را تکلیف و اجرای آن را منوط به تصویب در هیئت‌امنا کرده بود. در این چارچوب، هیئت‌مدیره (با ترکیب اعضای آن تاریخ) پیشنهاد خود را به دبیرخانه ارائه کرد؛ اما این پیشنهاد هیچ‌گاه به تصویب هیئت‌امنا نرسید و ابلاغ نشد.

در پی این امر، هیئت‌مدیره فرایندی که از اواخر سال ۱۳۹۸ به منظور بازننگری و تدوین دوباره این آیین‌نامه آغاز کرده بود را در اردیبهشت ۱۳۹۹ به پایان رساند و متن پیشنهادی خود را به دبیرخانه هیئت‌امنا می‌فرستد. در این مقطع دبیرخانه با اعلام برخی نکات اصلاحی در قالب متن بازننگری شده آیین‌نامه، تاکید می‌کند این نکات پیشنهادی دبیرخانه بوده و برای اجرایی شدن آیین‌نامه نیازی به طرح و تصویب آن در هیئت‌امنا نیست و طبق اساسنامه، تصویب این آیین‌نامه در هیئت‌مدیره کفایت می‌کند. بر این اساس هیئت‌مدیره دوباره آیین‌نامه را برای بازننگری بر اساس پیشنهادهای دبیرخانه در دستور کار قرار داده و در ۲۹ مهر ۱۳۹۹ آن را به تصویب رساند.

فارغ از این تجربه قابل‌اعتنا، هیئت‌مدیره کنونی در طول فعالیت تلاش کرده تا پس از تعیین دستور، جلسه‌ها را با کمترین تأخیر ممکن برگزار کند و تصمیم‌گیری‌های لازم را صورت دهد. حتی در موارد بسیاری بنا به ضرورت، برخی مباحث مهم و فوری طی جلسه‌های فوق‌العاده بررسی و تصمیم‌گیری شده‌اند. بنا به اظهار و تأیید اعضای کنونی، قاعده و رویه هیئت‌مدیره و به‌ویژه رئیس آن به‌گونه‌ای بوده که بررسی هیچ موضوعی با تأخیر مواجه نشود و دستور جلسه‌ها در دفتر هیئت‌مدیره «رسوب» نکند. به این منظور هیئت‌مدیره به‌طور مشخص و ثابت روزهای یکشنبه و سه‌شنبه را به برگزاری جلسه اختصاص داده است. در ابتدا، زمان این جلسه‌ها از ساعت ۷:۳۰ تا ۱۲ تعیین می‌شد اما با توافق اعضا و برای بررسی دقیق‌تر و ایجاد فرصت برای گفت‌وگو و ابراز نظر اعضا (و دیگر حاضران دعوت‌شده به جلسه) و ارزیابی دقیق‌تر جنبه‌های مختلف دستور جلسه، تنها ساعت شروع در دعوت‌نامه نوشته می‌شود. البته به تجربه همه اعضای هیئت‌مدیره، ایشان ناگزیر به برگزاری جلسه‌های دیگری علاوه بر روزهای یادشده نیز بوده‌اند. این جلسه‌ها به‌طور معمول برای بررسی بیشتر موضوع‌ها و هماهنگی حضور اعضا در کمیته‌های مختلف (داخل و خارج صندوق) ضروری بوده است. بنابراین به تقریب، همه روزهای کاری هفته، هیئت‌مدیره ناگزیر به برگزاری جلسه بوده است، خواه جلسه اصلی برای تصمیم‌گیری و خواه برای هماهنگی میان اعضای خود.

نکته دیگری که در تجربه هیئت‌مدیره برجسته است، تلاش جمعی اعضای آن برای رسیدن به یک

موضع یگانه درباره دستور جلسه است. بدیهی است هریک اعضا موضع مختار خود را دارند و آیین‌نامه نیز ضابطه تصمیم‌گیری براساس رأی‌گیری را به‌صراحت مشخص کرده است (موافقت حداقل سه نفر از اعضای حاضر) اما توافق و رویه این هیئت بحث اقناعی تا رسیدن به تصمیمی یگانه است؛ به‌طوری که بدون استثنا در دوره اخیر (بجز موارد بسیار محدودی در دوره پیشین) همه اعضا صورت‌جلسه را بدون توضیح یا حاشیه‌نویسی امضا کرده و از تصمیم‌های هیئت‌مدیره دفاع می‌کنند.

مستندسازی

اگرچه آیین‌نامه برگزاری جلسه‌های هیئت‌مدیره بر مستندسازی مباحث این هیئت تصریح دارد، به تجربه اعضای کنونی، این مهم با چالش‌ها و مشکلاتی مواجه بوده است. به تصریح و اذعان اعضا، صورت‌جلسه‌های این هیئت «مشروح» نیست؛ در حالی که درباره هریک از تصمیم‌ها (مصوبه‌ها) مباحث بسیاری در جلسه انجام شده و در پس هریک از مصوبه‌ها استدلال‌هایی نهفته است. از آنجا که در صورت‌جلسه‌ها مشروح مذاکرات ثبت نمی‌شود، مشخص نیست استدلال یا منطق تصمیم هیئت‌مدیره در هریک از تصمیم‌ها چه بوده است. ناگفته نماند که در برخی موارد مهم که حساسیت داشته، به تشخیص اعضا، کلیات استدلال تصمیم در صورت‌جلسه به‌طور خلاصه آمده است.

در بازخوانی این تجربه توسط اعضای کنونی می‌توان به این نکته اشاره کرد که آیا از اساس تدوین مشروح و کامل مذاکرات هر جلسه در «صورت‌جلسه» لازم است یا می‌توان تدبیر دیگری برای این مهم اندیشید؟ زیرا صورت‌جلسه سندی حقوقی است که تمرکز آن بر تصمیم‌ها و مصوبه‌هاست و از منظری نباید این سند را با متن پشتیبان یا مستندسازی مذاکرات درآمیخت. بر این اساس و با تکیه بر تجربه هیئت‌مدیره می‌توان با تجهیز اتاق جلسه به ابزارهای نوین ضبط (به‌ویژه صدا) و در ادامه تمهید ساختار اداری لازم برای ضبط مذاکرات، طبقه‌بندی، بایگانی و نگهداری آن، موضوع مهم مستندسازی را پیش برد. به این ترتیب صورت‌جلسه تنها بر تصمیم‌ها متمرکز بوده و اگر به مناسبتی نیاز به مشروح مذاکرات شد، می‌توان به‌سرعت و با دقت به نوارهای ضبط شده مراجعه کرد. لازم به توضیح است که این تدبیر در آیین‌نامه تشکیل جلسه‌ها پیش‌بینی شده است.

ابلاغ مصوبه‌ها

به استناد تبصره ۲ ماده ۹ اساسنامه، مصوبه‌های هیئت‌مدیره توسط رئیس آن به مدیرعامل صندوق ابلاغ

می‌شود. اما رئیس این هیئت‌گونه دیگری از مصوبات را نیز باید به مدیرعامل ابلاغ کند: مصوبه‌های هیئت‌امنا. ولی هیئت‌مدیره کنونی در هر دو حوزه تجربه قابل‌تأملی داشته که توجه به آن ضروری است. در تجربه اعضای کنونی تا مدتی قابل‌توجه، هیئت‌امنا در ابلاغ مصوبه‌ها رویه یکسانی نداشته است؛ زیرا برخی از مصوبه‌های خود را به رئیس هیئت‌مدیره و برخی را به مدیرعامل ابلاغ می‌کرد و گاهی رونوشتی از آن را به دیگری می‌فرستاد و گاهی این امر نیز رقم نمی‌خورد. در نتیجه در موارد متعددی مدیرعامل یا هیئت‌مدیره از مصوبه‌های هیئت‌امنا بی‌اطلاع باقی می‌مانند. این امر سبب شد تا با رایزنی رئیس هیئت‌مدیره به نمایندگی از این هیئت با دبیر هیئت‌امنا، ابلاغ مصوبه‌های مربوط به رئیس هیئت‌مدیره مورد توافق قرار بگیرد.

مصوبه‌های دیگری که باید به مدیرعامل ابلاغ شود، مصوبه‌های هیئت‌مدیره صندوق است. تجربه این هیئت در این باره حکایت از آن دارد که در ابتدا متن کامل صورت‌جلسه به مدیرعامل ابلاغ می‌شد، اما از آنجا که در مواردی صورت‌جلسه دارای مضمون کاربردی-اجرایی برای مدیرعامل نبود و با آن که این موارد در میان سایر موارد قرار می‌گرفت و بالاتر از آن، به دلیل آن که به‌طور مشخص به اقدام تعریف‌شده‌ای به مدیرعامل ابلاغ نشده بود، گاهی باعث بروز سوءتفاهم بین مدیرعامل و هیئت‌مدیره شده بود. پس از مدتی بنا بر آن می‌شود که موارد مدنظر هیئت‌مدیره در داخل کادری مشخص شود تا در مکاتبه‌های اداری مورد توجه مدیریت قرار بگیرد. به این ترتیب، تصمیم‌های هیئت‌مدیره نه به‌صورت صورت‌جلسه که به‌صورت نامه ابلاغ مشخص به مدیریت اجرایی صندوق ارسال می‌شود. در ادامه و به‌منظور ساماندهی ابلاغ‌ها و زمینه‌سازی برای پایش سریع‌تر و دقیق‌تر مصوبه‌ها، نرم‌افزاری مشخص طراحی و در صندوق راه‌اندازی شد. این نرم‌افزار امکان رصد ابلاغ مصوبه‌ها به مدیرعامل و رصد ارجاع آن به مدیران اجرایی صندوق را فراهم می‌کند.

همان‌گونه که اشاره شد، تجلی بیرونی فعالیت هیئت‌مدیره صندوق برگزاری جلسه، تنظیم صورت‌جلسه و ابلاغ آن است. از آنجا که این هیئت نقش و مسئولیت اجرایی در صندوق ندارد، این نکته در شناخت نقش این رکن قانونی شایسته توجه است. براساس اطلاعات به‌دست‌آمده، عملکرد هیئت‌مدیره در مهم‌ترین فعالیت خود به شرح زیر بوده است:

تصویری از جلسه‌های هیئت‌مدیره از فروردین ۱۳۹۴ تا تیر ۱۴۰۰		
تعداد مصوبه	تعداد جلسه	سال
۲۲۸	۴۱	۱۳۹۴
۱۰۶	۲۹	۱۳۹۵
۲۷۶	۴۱	۱۳۹۶
۲۸۸	۶۴	۱۳۹۷
۲۶۷	۶۴	۱۳۹۸
۳۲۲	۸۹	۱۳۹۹
۵۸	۲۷	۱۴۰۰ (تا پایان تیر)
۱۵۴۵	۳۵۵	جمع

استقلال اداری و مالی

قانون ساختار، ماده ۶-بند ل: سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای نظام، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و طبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود، در چارچوب این نظام فعالیت می‌نمایند.

اساسنامه؛ ماده ۴: صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌باشد و به صورت مؤسسه بیمه اجتماعی وابسته به... و طبق مقررات این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط اداره خواهد شد.

اگرچه در اساسنامه، «صندوق» دارای استقلال مالی و اداری معرفی شده است اما از آنجا که هیئت‌مدیره مسئول «پیگیری» تدوین خط‌مشی‌های اصلی و برنامه‌های کلان است^۱، می‌توان ادعا کرد «هیئت‌مدیره» نیز به همان درجه باید دارای استقلال مالی و اداری باشد. در تقویت و پشتیبانی از این ادعا می‌توان به رهنمود شماره ۳ از دستورالعمل حکمرانی خوب ISSA اشاره کرد که با صراحتی تمام بر استقلال «هیئت‌مدیره» و نه تنها صندوق تأکید دارد. اما زمانی که این بحث در میان باشد، باید توجه داشت این الزام قانونی-حرفه‌ای در بستر چه واقعیت‌های تجربه‌شده‌ای قرار گرفته است. همچنین لازم است در ابتدا «مفهوم استقلال» مورد توجه و مذاقه قرار بگیرد. تا آنجا که به صندوق (و در نتیجه هیئت‌مدیره) ارتباط دارد، استقلال در سه جنبه (منظر) مطرح می‌شود:

الف) استقلال سیاسی به معنای آن است که هیئت‌مدیره در تصمیم‌گیری‌ها زیر نفوذ و فشار ملاحظات سیاسی و به‌طور مشخص ارگان‌ها و نهادهای دولتی قرار نگیرد و تنها براساس مصالح پایدار

۱. چنین واژه‌ای در اساسنامه وجود ندارد. مطابق اساسنامه هیئت‌مدیره مسئول «بررسی و تأیید» و ارسال به هیئت‌امناست. همچنین در اساسنامه مشخص نشده مسئول تهیه این‌نامه‌های صندوق چه رکنی از آن است.

صندوق و مشترکان تصمیم‌گیری کند.

ب) استقلال اداری به معنای آن که هیئت‌مدیره در جاری کردن و پایش تصمیم‌های خود اختیار اداری لازم را داشته باشد.

ج) استقلال مالی؛ دو مفهوم بالا از استقلال، زمانی تحقق می‌یابد که هیئت‌مدیره منابع مالی لازم را در اختیار داشته باشد و گرنه در نبود منابع یا فقدان تسلط و اختیار مالی، در عمل به کاهش و یا زیر پا گذاشته شدن استقلال سیاسی و اداری منجر خواهد شد.

در چارچوب تجربه هیئت‌مدیره کنونی صندوق، با وجود متن صریح و روشن اساسنامه و دیگر مقررات مرتبط، در عمل، این هیئت نماینده دولت به شمار می‌رود. منشأ و عامل اصلی این رویه نیز آن است که برای حل و فصل مساله پاسخگویی، در نظر نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و حتی وزارت اطلاعات و همچنین نزد کمیسیون‌ها و صحن مجلس، وزیر مسئول و متولی «صندوق‌ها» شناخته می‌شود و این نهادها وزیر را در قبال صندوق پاسخگو می‌خواهند. در تحلیلی قابل فهم وزیر نیز بدان سو سوق می‌یابد که نه تنها افراد مورد وثوق خود را بر کرسی‌های مدیریتی صندوق بگمارد، بلکه این رویه را اختیار خود تفسیر کند تا بتواند در قبال خواسته نهادهای نظارتی و مجلس پاسخگو باشد.

فارغ از این که این رویه با متن مقررات موجود تا چه میزان تطبیق دارد و اصول حرفه‌ای برای اداره صندوق‌های بازنشستگی این رویه را چگونه قضاوت می‌کند، پیامد ناگزیر (قهری) این رویه آن است که هیئت‌مدیره به شدت «سیاسی» می‌شود؛ سیاسی به این مفهوم که زیر نظر و سیطره دولت و به‌طور مشخص وزیر قرار می‌گیرد. روشن است که در این شرایط استقلال سیاسی به معنای اشاره شده در بالا به تمامی نقض می‌شود. درحالی که بنا بر اصول حرفه‌ای و حتی به انتظار اولیه، هیئت‌مدیره باید نماینده مشترکان باشد و منافع بیمه‌ای ایشان را بیشینه کند، اما این مهم نیاز به الزاماتی داشته و ایفای این نقش اقتضائاتی دارد که در نبود آن‌ها مفهوم استقلال از بنیان با چالش مواجه خواهد شد. اعضای کنونی هیئت‌مدیره به استناد تجربه سال‌های فعالیت در صندوق برآنند که این رکن قانونی، «ساختار تعریف شده و مشخص» برای ایفای وظایفی که در اساسنامه تصریح شده است، ندارد. زیرا فاقد ظرفیت‌ها و ساختارهای تشکیلاتی، اداری و مالی متناسب با وظایف خود است. از نظر اعضای کنونی، نبود این الزامات از کاستی‌های جدی هیئت‌مدیره است و در نتیجه رعایت ماده ۴ اساسنامه و بند ل ماده ۶ قانون ساختار به تمامی «ناممکن» شده است.

در توضیح چرایی نقض استقلال اداری هیئت‌مدیره، علاوه بر نقش بالای وزیر در اداره این

صندوق، می‌توان افزود که بنا بر تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره در شرایطی مسئولیت خطیر و سنگین تصمیم‌گیری درباره مباحثی که بار مالی بسیار زیادی دارد بر عهده این هیئت گذارده شده که این رکن فاقد تشکیلات و ساختار لازم برای پشتیبانی کارشناسی است. بدیهی است این هیئت برای تصمیم‌گیری نیازمند شناخت دقیق مسئله، شناسایی گزینه‌های پیش‌رو و پیامدهای مثبت و منفی هریک از گزینه‌ها و ملاحظات حقوقی-قانونی آن‌هاست. اگرچه انتظار می‌رود بدنه مدیریت اجرایی صندوق این همه را فراهم و در اختیار هیئت‌مدیره قرار دهد، این رکن نیازمند کسب اطمینان از اطلاعات ارائه‌شده است. این امر تا درجه‌ای از اهمیت برخوردار است که در رهنمودهای مختلفی از دستورالعمل ISSA تصریح و توصیه شده تا هیئت‌مدیره سازوکاری برای کسب اطمینان از اطلاعات دریافت‌شده از بدنه مدیریت اجرایی را فراهم کند. درحالی‌که به تجربه زیسته اعضای کنونی، این رکن طی سال‌های گذشته با دو نفر کارشناس اداری-دفتری فعالیت کرده که این دو نیز جزء کارکنان واحدهای دیگری از صندوق بوده‌اند که محل خدمت آن‌ها دفتر هیئت‌مدیره تعیین شده و وظایف دفتری را انجام می‌دهند، نه فعالیتی تخصصی برای تجهیز و پشتیبانی اعضای هیئت‌مدیره.

نکته جالب‌توجه و پندآموز این است که طی سال‌های گذشته مدیریت اجرایی صندوق گاهی به صورت موقت و موردی، مانع ارتباط کارشناسان با هیئت‌مدیره بوده و در نتیجه هیئت‌مدیره در آن موارد با وجود کاستی معنادار اطلاعات و پشتیبانی‌های کارشناسی ناگزیر به تصمیم‌گیری بوده است. طرفه آن که این شرایط، راه را برای برقراری ارتباط‌های غیررسمی فراهم می‌کرده که در مواردی پیامدهای منفی به همراه داشته است. نبود ساختار تشکیلاتی هیئت‌مدیره در شرایطی رقم خورده است که بنا به تنوع گسترده مباحث مطرح‌شده در جلسه‌های هیئت‌مدیره که دامنه تخصص‌های مختلفی را شامل می‌شود، این هیئت بی‌تردید به مشاوره‌های متعدد با تخصص‌های متنوع نیاز دارد؛ حتی اگر از طرف بدنه صندوق تغذیه کارشناسی صورت پذیرد. این مهم مستلزم بهره‌مندی ظرفیت‌های قانونی، اداری و همچنین مالی مرتبط است؛ درحالی‌که در شرایط کنونی هیئت‌مدیره فاقد این همه است. تجربه اعضای کنونی در کسب مشاوره‌های غیررسمی از دوستان یا دشواری‌های یافتن مشاوره‌هایی که بدون دستمزد یا با دستمزدی اندک حاضر به همکاری باشند، بخش آزاردهنده‌خاطر ایشان را تشکیل داده است.

نکته مهم دیگری که باید به آن توجه کرد این است که فقدان استقلال اداری و مالی می‌تواند زمینه‌ساز بروز شرایطی شود که تصمیم‌های هیئت‌مدیره تحت تأثیر پشتیبانی‌ها یا تسهیلات ارائه شده توسط مدیریت اجرایی قرار گیرند. از این رو، تجربه اعضای کنونی نشان می‌دهد که تمهید پشتیبانی‌های اداری و تدارک

ساختار تشکیلاتی مناسب و متناسب برای هیئت‌مدیره می‌تواند بخشی از این آسیب را کاهش دهد. به اذعان و تأکید اعضای کنونی هیئت‌مدیره این میزان از وابستگی مالی، اداری و پشتیبانی به مدیریت اجرایی صندوق، ایفای وظایف عالی و مأموریت کلی این رکن را با مخاطره‌ای بنیادین مواجه کرده و این وابستگی به «چشم‌اسفندیار» این هیئت تبدیل شده است. چنین شرایطی که از نظر اعضای کنونی هیئت‌مدیره درجه بالایی از وابستگی ایجاد می‌کند، از این منظر بسیار تأمل‌برانگیز خواهد بود که نیازمند تدبیر و تمهیدی شایسته است. بنا بر اصول حرفه‌ای اداره صندوق‌های بازنشستگی که در دستورالعمل حکمرانی خوب ISSA متجلی شده است، یکی از مأموریت‌های هیئت‌مدیره «تطبیق فعالیت‌های جاری با مقررات و ضوابط» است. انجام این وظیفه به تمامی زمانی امکان‌پذیر است که هیئت‌مدیره از استقلال کافی برخوردار باشد. بدیهی است با بروز وابستگی‌های مختلف (از جمله وابستگی به اطلاعات و گزارش‌های دریافت‌شده از مدیریت بدون ارزیابی‌های مستقل) نمی‌توان این مهم را پیگیری کرد.

نکته شایسته تأمل و پندآموز دیگر آن است که این موضوع (ضرورت تجهیز ساختار هیئت‌مدیره) از ماه‌های ابتدای فعالیت، موضوع گفت‌وگوی اعضا (به‌ویژه شخص رئیس هیئت‌مدیره) با هیئت‌امنا بوده است، اما تا امروز به نتیجه مشخصی نرسیده است. در این چارچوب مطالبه اعضای کنونی تنها به روایت آزرده‌گی‌ها و طرح گلایه‌ها محدود نبوده و ایشان پیشنهادهای مشخصی در این باره مطرح کرده‌اند:

الف) تدوین، تصویب و ابلاغ ساختار تشکیلاتی مناسب برای هیئت‌مدیره و متناسب با مأموریت‌ها و وظایف آن. لازم است در این ساختار علاوه بر کارکنان اداری و دفتری، کارشناسانی برای پیشبرد امور و همچنین ظرفیت‌هایی برای استفاده از مشاوران در تخصص‌های مختلف در نظر گرفته شوند.

ب) خارج کردن منابع مالی مورد نیاز هیئت‌مدیره از بودجه صندوق و تمهید رویه‌ای برای تدوین، تصویب و اجرای «کتابچه بودجه هیئت‌مدیره» مستقل از کتابچه بودجه صندوق. این مهم باید از سوی هیئت‌امنا انجام شود و به این ترتیب هیئت‌مدیره منابع مالی خود را (براساس بودجه مصوب) از هیئت‌امنا دریافت خواهد کرد. البته در ادامه رویه سال‌های گذشته و اکنون، هیئت‌امنا می‌تواند منابع لازم را از محل صندوق تدارک و تجهیز کند، اما نکته مهم و محوری این است که تجهیز منابع مالی توسط هیئت‌امنا انجام شده و هیئت‌مدیره درباره منابع مالی (بودجه ویژه این رکن) ارتباطی با صندوق نداشته باشد.

ج) تدوین و ابلاغ قواعد و رویه‌های الزام‌آور مبنی بر دسترسی درست و به‌هنگام هیئت‌مدیره به

اطلاعات، فعالیت‌ها و تصمیم‌های مدیریت اجرایی. این امر تا آنجا اهمیت دارد که حتی با تدارک بندهای الف و ب بدون دسترسی اعضای هیئت‌مدیره به اطلاعات و فعالیت‌های صندوق، گره اصلی گشوده نخواهد شد. اعضای کنونی تجربه‌های متعددی از ضرورت این مهم را از سرگذرانده‌اند. برای نمونه هیئت‌مدیره به‌طور اتفاقی و برحسب تصادف از طریق سرکشی به سایت کدال یا سایت صندوق از برگزاری مجمعی مهم در یکی از هلدینگ‌ها مطلع شده یا از طریق شبکه‌های اجتماعی بازنشستگان در جریان برخی جزئیات مصوبه دولت درباره واگذاری سهام یکی از شرکت‌های دولتی به صندوق قرار گرفته است. در نمونه‌ای دیگر، اشراف و اطلاع اعضای هیئت‌مدیره از عملکرد بودجه صندوق مطابق با انتظار ایشان نیست و اطلاعات عملکرد بودجه در زمانبندی مناسب در دسترس آن‌ها قرار ندارد. به بیان دیگر هیئت‌مدیره انتظار دارد مستندها و گزارش‌های ارائه شده توسط مدیریت اجرایی از استانداردهای لازم برخوردار باشند. اگر چه طی سال‌های اخیر و با حضور تنی چند از کارشناسان و مدیران صندوق کیفیت گزارش‌های ارائه شده بهبود یافته است، اما به اذعان و تأکید اعضای کنونی هیئت‌مدیره، هنوز فاصله معناداری میان رویکرد ایشان به کیفیت و استاندارد گزارش‌ها و مستندها با رویکرد بدنه اجرایی مشاهده می‌شود. توجه به این «فاصله» از آنجا اهمیت دارد که در مواردی و در مقاطعی، تقاضای هیئت‌مدیره مبنی بر اصلاح گزارش‌ها و تکمیل مستندات با ضرورت تصمیم‌گیری سریع (که مورد تأکید مدیریت اجرایی بوده) در تعارض قرار گرفته و در چند مورد محدود نیز اسباب گلایه میان این دو رکن را ایجاد کرده است.

در مواجهه با این تجربه، هیئت‌مدیره بر آن است که در تحلیل کلی و نهایی نمی‌توان هیئتی را متولی راهبری و هدایت کلان صندوق قلمداد کرد، ولی اطلاعات لازم برای ایفای این مهم را با «کیفیت لازم» در اختیار ایشان قرار نداد. اما از طرف دیگر می‌توان از هیئت‌مدیره خواست تا «استاندارد و کیفیت» مدنظر خود درباره گزارش‌ها و مستندهای ارائه شده را تعیین و به‌طور اجرایی و قابل پیگیری مشخص کند. اگر چه این موضوع، شایسته بحثی مستقل و مجالی درخور است، اما در اندازه اشاره به جهت‌گیری‌های کلی (و بنا بر اظهار اعضای هیئت‌مدیره) انتظار می‌رود پرونده‌هایی که برای تصمیم‌گیری توسط مدیریت اجرایی به هیئت‌مدیره ارائه می‌شوند، پاسخ پرسش‌هایی که برای تصمیم‌گیری ضروری هستند را ارائه کرده و مستندات حقوقی-آیین‌نامه‌ای مربوط را نیز همراه داشته باشد. برای نمونه وقتی پیشنهاد سرمایه‌گذاری در فعالیتی خاص مطرح است، لازم است گزارش امکان‌سنجی آن شامل ابعاد حقوقی، تحلیل بازار، گردش نقدینگی و

دیگر موارد متعارف باشد. همچنین انتظار می‌رود گزارش مشاور و حتی آمار پایه و محاسبات مشاور توسط مدیریت (و یا ناظر تعیین شده توسط وی) کنترل شده و همچنین تطبیق پیشنهاد با راهبردهای سرمایه‌گذاری صندوق نیز ارزیابی شده باشد. بدون چنین کیفیتی، هیئت‌مدیره نمی‌تواند تصمیم‌گیری کند، نه آن‌که الزاماً با پیشنهاد مطرح شده مخالف باشد بلکه نمی‌تواند با تکیه بر اطلاعات ناقص تصمیم‌گیری کند. تدوین چنین استانداردی نیازمند تعامل هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی و مهم‌تر از آن تقویت منابع انسانی صندوق برای پشتیبانی و اجرای آن استاندارد خواهد بود.

تعامل با هیئت امنا

قانون ساختار؛ ماده ۱۷، تبصره ۱: وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی ... اقدام [کند]... اصلاح آن بخش از اساسنامه‌ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق‌الذکر می‌باشد، باید به‌ترتیبی صورت پذیرد که ترکیب کلی ارکان آن‌ها به صورت زیر باشد:

الف) ... هیئت‌امناء با شرایط زیر:

۱. نصف به‌علاوه یک اعضاء با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت وزیران انتخاب خواهند شد.
۲. مابقی اعضاء به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آن‌ها براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران 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 هیئت‌وزیران انتخاب خواهند شد.

ب) هیئت‌مدیره

ج) مدیرعامل ...

د) هیئت نظارت ...

قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ بند ب: ترکیب هیئت‌امنائی سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

- ۱- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی
- ۲- سه نفر باقیمانده، مطابق جزء (۲) بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات گیرندگان
- ۳- هیئت‌امنای مذکور، در حکم هیئت‌امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.

براساس مفاد قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، هیئت‌امنا رکن بالادست هیئت‌مدیره است. در کنار این ماده، مفاد اساسنامه صندوق دلالت بر آن دارد که هیئت‌مدیره باید پیشنهادهای خود در موارد مهم و تعیین‌کننده‌ای چون راهبردهای کلان صندوق، برنامه و بودجه، صورت‌های مالی، آیین‌نامه‌های مختلف، تشکیلات کلان صندوق، نحوه استفاده و بهره‌برداری از وجوه و ذخائر صندوق و ضوابط مربوط به قراردادهای بیمه‌های تکمیلی را برای تصویب به هیئت‌امنا ارائه کند. علاوه بر آن (دست‌کم روی کاغذ) نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره و هیئت نظارت با تصویب هیئت‌امنا صورت می‌پذیرد و این هیئت مرجع تصویب و ابلاغ حقوق، مزایا و پاداش اعضای هیئت‌مدیره است. از این رو به نظر می‌رسد هیئت‌مدیره نیازمند تعامل و رابطه اداری-حقوقی مستحکم و معناداری با هیئت‌امناست. نکته مهمی که از منظر «حکمرانی و راهبری» صندوق بسیار کلیدی است، اما به همان درجه از کمتر بدان توجه شده و کمتر از آن توجه مشترکان و ذی‌نفعان صندوق را به خود جلب کرده، این است که تصمیم‌های هیئت‌امنا، به‌واسطه اختیار قانونی که دارد، در چگونگی اداره صندوق بسیار مؤثر است؛ زیرا مقررات کلیدی و تعیین‌کننده‌ای چون برنامه، بودجه، آیین‌نامه‌ها و تشکیلات کلان تنها با تصویب هیئت‌امنا امکان اجراشدن خواهند داشت. بنابراین با فرض فعالیت حرفه‌ای هیئت‌مدیره، عملکرد و تأثیرگذاری آن بر سرنوشت منافع بیمه‌ای صندوق به «کیفیت» فعالیت هیئت‌امنا گره خورده است. از این منظر هر آنچه بر «کیفیت حکمرانی» هیئت‌امنا اثرگذار باشد، با یک واسطه بر اثربخشی و کارایی اقدامات هیئت‌مدیره مؤثر خواهد بود. از این رو بازخوانی تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره صندوق درباره ساختارها و رویه‌های اداری که با هیئت‌امنا گره خورده ضروری است.

از منظر اداری و تأثیر بر فرایندهای عملیاتی صندوق، نکته مهم بعدی ترکیب اعضای هیئت‌امناست. بنا بر مفاد قانون ساختار از ۹ نفر عضو این هیئت، نصف به علاوه یک نفر به پیشنهاد وزیر و تصویب شورای عالی رفاه و سه نفر دیگر به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمات‌گیرندگان متشکل و

سازمان یافته» تعیین می‌شوند. در شرایطی که خدمت‌گیرندگان سازمان تأمین اجتماعی (هم بیمه‌شدگان و هم بازنشستگان) در مقایسه با مشترکان صندوق از سازمان‌دهی بیشتری بهره‌مند هستند، اجرای این ضابطه قانونی سبب شده تا سه نفر نماینده خدمت‌گیرندگان، از تشکل‌های کارگری و کارفرمایی انتخاب شوند و در نتیجه مسائل «صندوق کارکنان دولت» در هیئت و رکنی بررسی می‌شود و اختیار بررسی و تصویب اسناد کلیدی و جهت‌دهنده صندوق به رکنی داده شده است که مشترکان صندوق در آن نماینده‌ای ندارند. بنابراین تعیین هیئت‌امنا با ترکیب کنونی به‌عنوان رکن و مرجع بالادست هیئت‌مدیره صندوق را می‌توان نقض غرض و خلاف روح قانون ساختار و در تضاد آشکار و روشن با اصول توصیه‌شده توسط ISSA برای حکمرانی خوب صندوق‌ها دانست.

در برابر این موضع، به هنگام بررسی پیشنهادهای اصلاحی قانون ساختار، هیئت‌مدیره کنونی به‌طور رسمی پیشنهاد خود را تنظیم و ارائه کرده است، اما از نتیجه و سرانجام آن اطلاع ندارد. در آن پیشنهاد بر حق مشترکان صندوق برای حضور در هیئت‌امنا تأکید و با تکیه بر اصول حرفه‌ای و تجربه قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، پیشنهاد شده بود که تعداد نمایندگان خدمت‌گیرندگان به پنج نفر افزایش یابد؛ به‌گونه‌ای که سه نفر نماینده بازنشستگان و دو نفر نماینده شاغلان (حق بیمه/ کسورپردازان) باشند. علاوه بر آن تأکید شده بود که در صورت نبود تشکل‌های رسمی این گروه‌ها، اختیار معرفی نمایندگان آنها از وزیر سلب و به رأی‌گیری مستقیم الکترونیکی احاله شود. شایان توجه است که در زمان تدوین این پیشنهاد، صندوق ذخیره فرهنگیان تجربه مشابهی داشت که با استفاده از ابزارهای فناوری ارتباطات توانسته بود در گروه هدف خود رأی‌گیری مستقیم انجام دهد. اما سرنوشت این پیشنهاد برای هیئت‌مدیره نامشخص است.

نظام شایستگی در هیئت‌امنا

همان‌گونه که آمد، براساس مقررات و ضوابط موجود، هیئت‌امنا مرجع تصویب و تأیید اسناد جهت‌دهنده و تعیین‌کننده صندوق است. از آنجا که هریک از این اسناد و دیگر مواردی که نیاز به تأیید هیئت‌امنا دارد، از درجه فراوانی از تخصص و آگاهی برخوردار است، ناگزیر صلاحیت و شایستگی تخصصی-حرفه‌ای اعضای این هیئت برجسته می‌شود. به نظر می‌رسد از آنجا که کارایی، اثربخشی و کیفیت فعالیت صندوق (در اینجا هیئت‌مدیره) به‌شدت به کیفیت هیئت‌امنا گره خورده است و درواقع هیئت‌امنا «گلوگاهی تعیین‌کننده» در کیفیت حکمرانی صندوق به‌شمار می‌رود، نمی‌توان بدون اطمینان از کیفیت فعالیت هیئت‌امنا، توقع حکمرانی مطلوب در صندوق را داشت. در بازخوانی تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره می‌توان موارد محدودی را سراغ

کرد که در برابر دقت‌نظر و تلاش برای تنظیم پیشنهادی با کیفیت برای ارائه به هیئت‌امنا، پاسخ آن رکن و ابلاغ مصوبه نهایی با تأخیر و با کیفیتی قابل‌بحث همراه بوده است. در شرایطی که هیئت‌مدیره انتظار داشته دبیرخانه هیئت‌امنا در قامت مرجعی پایشگر و راهبر اقدام کند و مصوبه‌های هیئت‌مدیره را با دقت، به‌هنگام، مستند و مستدل ارزیابی کرده و بازخورد دهد، تجربه اعضای کنونی در موارد اندکی نشان از فاصله واقعیت با این انتظار منطقی دارد.

از دیگر مواردی که به تجربه اعضای هیئت‌مدیره کنونی صراحت و ايقان کافی ندارد، «چگونگی اطمینان از کیفیت فعالیت دبیرخانه هیئت‌امنا» است. در شرایطی که هیئت‌امنا برای ایفای مأموریت مشخص شده در قانون نیازمند اختیار و قدرت اداری و همچنین تجهیز سازمانی متناسب است و از این منظر نیازمند دبیرخانه و دبیری دارای اختیارات و امکانات لازم، این نهاد زیرمجموعه معاونت رفاه اجتماعی وزارتخانه تعریف شده است. تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که این معاونت همواره پروژه‌های بزرگ و ملی چون هدفمندکردن یارانه‌ها، آزمون وسع، پایگاه اطلاعات ایرانیان و موارد مشابه داشته و با مجموع امکانات در اختیار این معاونت، اداره دبیرخانه در این معاونت نتوانسته از اولویت لازم برخوردار باشد. جالب آن که به همین علت و لزوم ارتقای جایگاه سازمانی دبیرخانه، معاونت رفاه اجتماعی خود پیشنهاد اداره دبیرخانه زیرنظر مستقیم وزیر را ارائه کرده است.

از دیگر موضوع‌هایی که با وجود اهمیت، طی سال‌های فعالیت اعضای کنونی، تکلیف آن میان هیئت‌مدیره و هیئت‌امنا روشن نشد، ماهیت صندوق است. در اینجا باید تصریح کرد که به قضاوت و داوری همه اعضای کنونی هیئت‌مدیره، اعضای هیئت‌امنا به‌عنوان مرجع و رکنی بالادست صندوق، درباره ماهیت صندوق به اجماع نرسیده و رویکرد یکسانی ندارند. اگرچه روح قانون ساختار دلالت بر غیردولتی بودن صندوق‌ها دارد، اختلاف نظر میان متولیان امر درباره ماهیت صندوق، دشواری‌هایی در اداره این صندوق ایجاد کرده است. در شرایطی که این موضوع دلالت‌های گسترده حقوقی، اداری، مالی و مدیریتی دارد، انتظار می‌رود دست‌کم هیئت‌امنا به موضع مختار خود دست یابد و براساس آن دیگر فعالیت‌ها را سامان دهد. اهمیت این موضوع زمانی آشکار می‌شود که به دلالت‌های مختلف آن توجه شود؛ برای نمونه ماهیت حقوقی صندوق زمینه و چارچوب حقوقی-قانونی برای نظارت بر صندوق یا دفاع مدیران در برابر هیئت‌امنا (و دیگر نهادهای نظارتی) را مشخص می‌کند. در شرایط کنونی مشخص نیست که در این رابطه باید به کدام موازین حقوقی تکیه کرد و بنا بر اقتضای شرایط یا موضوع، هریک از طرفین (صندوق و نهادهای نظارتی) به سمتی گرایش پیدا می‌کند؛ زمانی به قواعد دولتی و زمانی به قواعد غیردولتی و این رخداد از هر

دو سو مشاهده می‌شود.

در این چارچوب یکی از مواردی که سبب شد با وجود محتوای قانون ساختار، صندوق دولتی معرفی شود، وابستگی شدید منابع آن به بودجه عمومی است. به بیان دیگر، برخی از کارشناسان و نهادهایی که صندوق را دولتی قلمداد می‌کنند برآنند که چون در سال‌های اخیر، بیش از ۷۰ درصد منابع صندوق به طور مستقیم از بودجه دولت تأمین می‌شود، این صندوق «دولتی» است. اما می‌توان در برابر این نظر این‌گونه احتجاج کرد که حتی اگر همه منابع صندوق از محل بودجه عمومی تأمین می‌شد، باز سبب نمی‌شود تا صندوق ماهیت و هویتی دولتی داشته باشد؛ زیرا آنچه از محل بودجه عمومی به صندوق واریز می‌شود به تصریح قانون و مقررات با پیشوند «کمک» شناسایی شده و در نتیجه پرداخت این مبلغ با موارد دیگر که به دستگاه‌های اجرایی دارای ردیف پرداخت می‌شود، متفاوت است. در مقام مقایسه می‌توان به فهرست بسیار بلندی از مبالغ بودجه‌ای اشاره کرد که با پیشوند کمک ثبت می‌شوند مانند کمک به مؤسسات فرهنگی، اجتماعی، آموزشی و پژوهشی غیردولتی. هیچ‌یک از این پرداخت‌ها سبب نمی‌شود تا ماهیت و هویت حقوقی گیرنده مبلغ به دولتی تبدیل شود. این نکته زمانی جالب توجه است که طی سال‌های گذشته صندوق ناگزیر شده نمودار تشکیلاتی و اسناد مرتبط با آن را به سازمان امور اداری و استخدامی ارائه کند و خود را با ضوابط و معیارهای آن سازمان تطبیق دهد زیرا تکیه اصلی آن سازمان به این الزام، سهم بالای منابع بودجه‌ای در منابع صندوق است؛ درحالی که در موارد مشابه (مؤسسه‌ها و نهادهای غیردولتی گیرنده کمک از بودجه) هیچ‌کدام با چنین الزامی مواجه نیستند.

در کلام نهایی و درباره نظام و چارچوب کاری میان هیئت‌مدیره با هیئت‌امنا، پیشنهاد اعضای کنونی بر این دیدگاه استوار است که می‌توان از قاعده «حکم‌رانی شرکتی» بهره برد و دامنه اختیارات و وظایف هر یک از ارکان اداره صندوق را بر اساس این الگو تنظیم کرد. در این چارچوب، پیشنهاد اعضای کنونی آن است که به جای پرداختن به موارد قابل واگذاری به هیئت‌مدیره، هیئت‌امنا به تعیین، رصد و پایش شاخص‌هایی کلیدی برای بهبود و ارتقا اقدام کند و بدیهی است ابزارهای کنترلی لازم درباره رصد و پایش این شاخص‌ها را هم فراهم کند. درحالی که شرایط کنونی «چگونگی نظارت» هیئت‌امنا بر هیئت‌مدیره صندوق، دارای برخی ابهام‌ها بوده و شیوه نظارت بر صندوق به طور دقیق تصریح نشده است.

گزینش مدیر عامل

اساسنامه صندوق؛ ماده ۶: ارکان صندوق عبارت‌اند از:

الف- [هیئت‌امنا]: ب- هیئت‌مدیره؛ پ- مدیرعامل؛ ت- هیئت نظارت.

ماده ۸: وظایف و اختیارات [هیئت‌امنا] به شرح زیر می‌باشد:

پ- نصب و عزل اعضای هیئت‌مدیره، هیئت نظارت و مدیرعامل صندوق با پیشنهاد مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی.

چ- تصویب پیشنهاد هیئت‌مدیره صندوق در خصوص انتخاب مدیرعامل.

ماده ۱۱: وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به شرح زیر است:

ج- پیشنهاد نصب و عزل مدیرعامل صندوق به [هیئت‌امنا]

قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی

(مصوب ۵ اسفند ۱۳۸۸)

ج- نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع ذیل بند «ب» این قانون با پیشنهاد هیئت‌امنا سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد.

اگرچه اساسنامه صندوق به صراحت در مواد ۸ و ۱۱ پیشنهاد مدیرعامل را در زمره اختیارات هیئت‌مدیره و تصویب وی را بر عهده هیئت‌امنا گذاشته است، حدود پنج سال بعد از تدوین اساسنامه، مجلس با تصویب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، این رویه را تغییر داد و هیئت‌مدیره از فرایند گزینش و انتصاب مدیرعامل حذف شد. نکته مهمی که باید به آن اشاره کرد موضع وزیر وقت (علی ربیعی) در

این باره است. در سال‌های ابتدایی فعالیت، ایشان به تصریح سیاست خود را بر اداره صندوق‌ها به شیوه مدیرعامل محور توصیف می‌کردند و در نتیجه به فرایندی که در فصل‌گزینش اعضای هیئت‌مدیره آمد، این هیئت را در تناسب و هماهنگی با مدیرعامل تشکیل می‌دادند. هرچند پس از چندی و در پی بروز برخی رخدادها، ابراز می‌کردند که «دیگر کلید صندوق‌ها را به تمامی به مدیرعامل نخواهند داد»، به تحلیل و جمع‌بندی اعضای هیئت‌مدیره، تناقض‌های ساختاری و تضادهای حقوقی در کنار برخی برداشت‌های نادرست، تغییر رویه وزیر در گزینش مدیرعامل مشکل اداره ناکارآمد صندوق را حل نکرد.

در چنین بستر و فضایی، رابطه میان هیئت‌مدیره و مدیرعامل صندوق طی سال‌های گذشته با فراز و نشیب همراه بوده است. زمانی هماهنگی میان ایشان بسیار زیاد بوده و حتی مدیرعامل وقت تقاضا داشته که در برخی موارد (مثل خانه‌های امید یا نظارت به شرکت‌ها) اعضای هیئت‌مدیره به مدیرعامل کمک کنند؛ تقاضایی که مورد پذیرش و اقدام قرار گرفت. در دوره‌ای، مدیرعامل پیش از نهایی شدن تصمیم اجرایی، نظر هیئت‌مدیره را جویا می‌شد و در مقابل، گاهی این رابطه به پایین‌ترین سطح و تا قالب «الزامات اداری ناگزیر» می‌رسید و برای دوره‌های خاص، حتی این الزامات نیز رعایت نمی‌شد.

با همه افت‌وخیزها، در شرایطی که به نظر برخی صاحب‌نظران رابطه هیئت‌مدیره و مدیرعامل از مفاد قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت ناشی شده است، باید اذعان کرد این قانون «تنها» عامل عدم انطباق‌های چارچوب کنونی با قواعد حکمرانی شرکتی نیست. برای نمونه در حال حاضر، هیئت‌مدیره هیچ اختیاری در امضای اسناد تعهدآور صندوق ندارد. در حالی که بر اساس قواعد حکمرانی شرکتی، این رویه باید به عنوان ابزاری کنترلی در اختیار هیئت‌مدیره باشد. این همه سبب شده تا برخلاف تصور رایج و در تضادی آشکار با اصول حرفه‌ای، هیئت‌مدیره در شرایطی متولی تدوین سیاست‌ها و خطی‌مشی‌های کلی صندوق باشد که «ظرفیت اداری-قانونی» برای نظارت بر اجرای آن‌ها را ندارد. از این‌رو در شرایط کنونی که اداره صندوق با اصول حکمرانی شرکتی فاصله دارد، هیئت‌مدیره را «نمی‌توان» رکن بالای مدیریت و دارای قوه اعمال سیاست‌های خود تلقی کرد. در نتیجه مدیرعامل خود را در برابر هیئت‌مدیره پاسخ‌گو نمی‌داند و «می‌تواند» مصوبه‌های آن هیئت را اجرا نکند. نکته بسیار کلیدی این است که این مسأله به رابطه این دو رکن قانونی محدود نشده و به سطح شرکت‌های زیرمجموعه صندوق نیز گسترش یافته است. هرچند مدیران اجرایی صندوق به تناسب و موقعیت، شأن اداری هیئت‌مدیره را رعایت می‌کنند و هر چند آیین‌نامه‌های داخلی صندوق در موارد مشخصی مدیران اجرایی صندوق را در ارتباط کاری با هیئت‌مدیره قرار می‌دهد، ولی نمی‌توان بر مسأله یادشده چشم فروبست. گواه آشکار این مسأله نیز در اجرائش پاره‌ای

از ابلاغیه‌های هیئت‌مدیره مشاهده می‌شود؛ زیرا بنا به تجربه هیئت‌مدیره کنونی، طی سال‌های گذشته، بارها شاهد اجرانشدن مصوبه‌ها و حتی ابلاغ‌نشدن آن‌ها به واحدهای اجرایی صندوق بوده‌اند (در این باره در فصل جداگانه‌ای بحث شده است).

در جمع‌بندی تجربه هیئت‌مدیره کنونی، بی‌تردید تضاد آشکار و نقصان اثرگذار در اسناد بالادست، زمینه مساعدی برای بروز تعارض میان دو رکن کلیدی صندوق به شمار می‌رود. در تحلیل نهایی و برای بهبود رابطه هیئت‌مدیره و مدیرعامل صندوق، هیئت‌مدیره (از جمله) باید دارای درجه و سطحی از اختیار در گزینش و حتی عزل مدیرعامل باشد. برای مثال بازگشت به مضمون قانون ساختار و گزینش مدیرعامل پس از پیشنهاد هیئت‌مدیره گزینه‌ای مؤثر به شمار می‌رود. در هر صورت، بی‌نیازی مدیریت اجرایی از هیئت‌مدیره همواره صندوق را در معرض تعارض این دو قرار خواهد داد.

در ادامه نکته بالا توجه به مضمون تفکیک این دو رکن بسیار راهگشاست. با وجود همه انتظارات برای هماهنگی و هم‌سویی این دو رکن، نباید فراموش کرد که از بنیاد، هیئت‌مدیره رکنی است که برای مقید کردن و کنترل مدیریت اجرایی تعریف شده است. بدیهی است مدیریت اجرایی همواره خواهان اختیارات بیشتر برای پیشبرد برنامه‌های خویش باشد، اما مأموریت اصلی هیئت‌مدیره کنترل و محدود کردن این میل و گرایش است و نباید فراموش کرد که دانش مدیریت چنین الگوی دو رکنی را در پی تجربه دهه‌ها و با مشاهده موارد متعدد و متنوع به دست آورده و مسئله از اساس با سلیقه و تمایل افراد متفاوت است. بنابراین بروز اختلاف و تعارض میان آن دو رکن امری «طبیعی» و قابل‌انتظار است. همچنین می‌توان ادعا کرد شرایطی که این دو رکن «هیچ» تضاد و تعارضی ندارند را باید به دیده شک و تردید نگریست! بنابراین آنچه مهم و تعیین‌کننده است، سازوکار (مکانیسم) حل تعارض است که به‌شدت در صندوق کم‌رنگ شده و به حاشیه رفته است.

به تجربه زیسته اعضای هیئت‌مدیره کنونی، اگرچه اساسنامه این هیئت را مسئول کلی صندوق تعریف کرده است، سایر وظایف و اختیارات مندرج در اساسنامه و آیین‌نامه‌های داخلی صندوق، برای ایفای چنین مسئولیتی از این هیئت پشتیبانی نمی‌کنند. بنابراین حتی اگر تضاد قانونی در سطح اساسنامه رفع شده و تکلیف چگونگی رفع تعارض میان هیئت‌مدیره و مدیرعامل نیز مشخص شود، هنوز مرحله مهم بازنگری و بازنویسی آیین‌نامه‌های صندوق در سازگاری و تناسب با اصلاح اساسنامه باقی خواهد بود. با فرض اصلاح اساسنامه و در سطح بازنویسی آیین‌نامه‌ها، هیئت‌مدیره کنونی با تکیه بر تجربه زیسته خود تأکید دارد که تفکیک سیاست‌گذاری از اجرا به صلاح صندوق است و این هیئت به‌هیچ‌وجه و با هیچ توجیهی نباید در اجرا

مداخله کند و باید در سطح سیاست‌گذاری باقی بماند و هم‌زمان باید اختیارات و ظرفیت‌های اداری-قانونی لازم به‌منظور اعمال وظایف نظارتی و تضمین اجرای مصوبات را داشته باشد. همه این موارد در شرایطی قابل‌بحث و تدبیر هستند که تکلیف صندوق با یک گزینه راهبردی روشن شود: این که این نهاد یک صندوق حرفه‌ای بازنشستگی است یا یک سازمان دولتی زیر نظر وزارتخانه. اهمیت پاسخ به این پرسش بنیادین در این نکته نهفته است که هر یک از این انتخاب‌ها دلالت‌ها و الزامات اداری، فرایندی، قانونی و سازمانی خود را داشته و «فرایندها و ساختارها» در هر یک از گزینه‌ها متفاوت خواهند بود.

تفویض اختیار به مدیرعامل

اساسنامه؛ ماده ۱۱، تبصره: هیئت‌مدیره می‌تواند در صورت لزوم بخشی از اختیارات خود را به مدیرعامل تفویض نماید. این واگذاری رافع مسئولیت هیئت‌مدیره نخواهد بود.

در بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره از چگونگی اجرای مفاد اساسنامه صندوق، موضوع ماده ۱۱ درباره تفویض بخشی از اختیارات خود به مدیرعامل نیز واجد نکات ارزنده و شایسته توجهی است. باید توجه کرد که به اذعان و تأیید اعضای این هیئت، در طول سال‌های اخیر به‌جز یک مورد، هیچ تفویض دیگری از هیئت‌مدیره به مدیرعامل رخ نداده است. آن یک مورد نیز اجرای آیین‌نامه ابلاغ‌شده توسط وزیر مینی بر تعیین میزان حقوق و مزایای مدیران شرکت‌های زیرمجموعه بود. هرچند در آیین‌نامه یادشده اجرای این امر بر عهده هیئت‌مدیره گذاشته شده است، از آنجا که مدیریت اجرایی به اطلاعات شرکت‌های زیرمجموعه دسترسی دقیق‌تری داشت و سریع‌تر می‌توانست شاخص‌های مطرح‌شده در آیین‌نامه را محاسبه و اجرایی کند، این موضوع به مدیرعامل تفویض شد.

از نظر اعضای هیئت‌مدیره کنونی تفویض نکردن اختیارات به مدیرعامل ناشی از دو ملاحظه بوده است. نخست حضور تمام وقت هیئت‌مدیره و آمادگی ایشان برای ایفای وظایف خود. در نظر هیئت‌مدیره، رکنی که ایفای مسئولیت و تجلی فعالیت آن در قالب تشکیل جلسه است و براساس مقررات باید تمام وقت در محل کار حضور داشته باشد، ظرفیت و آمادگی لازم برای انجام وظایف تعیین‌شده را دارد. ضمن آن که در نظر ایشان، جمع افرادی که در کرسی قانونی هیئت‌مدیره منصوب شده‌اند توانایی و شایستگی لازم برای ایفای وظایف را داشته و در نتیجه ضرورتی به تفویض مشاهده نمی‌کرده‌اند. به تجربه اعضای کنونی، در طول

چند سال گذشته، تقاضایی از مدیریت اجرایی برای تفویض اختیار مطرح نشده است. اما در سال گذشته، مدیریت اجرایی درباره موضوع مشخصی تقاضای تفویض داشت^۱ که با مخالفت هیئت‌مدیره مواجه شد. چرا که در تحلیل نهایی مسئولیت با این رکن است و در ماده ۱۱ اساسنامه نیز به صراحت، تفویض اختیار را رافع مسئولیت ندانسته است.

توضیح آن که مدیریت اجرایی در سال گذشته تقاضا کرده تا بخشی از اختیارات هیئت‌مدیره در آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه به مدیریت واگذار شود تا بتواند با انعطاف و سرعت بیشتری در بازار بورس فعالیت کند. این تقاضا در شرایطی مطرح شده بود که بورس روند افزایشی سریعی را پیش گرفته و تحلیل بسیاری از کارشناسان (از جمله مدیریت اجرایی صندوق) ناظر بر آن بود که روند افزایشی در آینده نزدیک تغییر می‌یابد و حتی به سرعت سقوط می‌کند؛ بنابراین صندوق باید خروج از بورس را در دستور کار قرار دهد. استدلال مدیریت اجرایی آن بود که لازم است مدیریت اجرایی در مورد بخشی از سهام که مالکیت و مدیریت آن مستقیماً با ستاد صندوق است، اختیاراتی به مدیریت اجرایی داده شود تا در قبال دگرگونی‌های سریع و با شتاب بورس بتواند با سرعت اقدام کند. اما ضوابط آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه، این‌گونه تصمیم‌ها و اقدامات را به تأیید هیئت‌مدیره و حتی در مواردی به تأیید هیئت‌امنا موقوف کرده که ناگزیر فرایند اداری و تشریفات آن سبب کندی و از دست رفتن فرصت خواهد شد.

هر چند هیئت‌مدیره اذعان دارد که آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه برای سازگاری با تحولات و شرایط نوین بازار بورس نیازمند بازنگری است، با تقاضای تفویض اختیار به عنوان راه‌حل مناسب برای این مشکل مخالفت می‌کند؛ زیرا بر آن است که این هیئت تمام‌وقت در محل کار خود حاضر بوده و آمادگی لازم برای تشکیل جلسه‌های فوری در این‌گونه مباحث و پرهیز از کندی تصمیم‌گیری را دارد؛ از این‌رو نیازی به تفویض اختیار نبوده و به صورت کلی نیز باید راه‌حل‌های مناسب‌تری را برای حل و فصل بنیادین موضوع تدارک کرد.

همچنین با تجربه‌هایی از این دست، وقتی هیئت‌مدیره در برابر این پرسش قرار گرفت که از اساس و در شرایطی عادی، کدام‌یک از اختیارات هیئت‌مدیره به مدیریت قابل واگذاری است، قائل بر آن است که این پرسش براساس یک فرض نادرست بنا شده است. فرض شده است که صندوق نیز بر قاموس و چارچوب متعارف (مانند قانون تجارت) استوار شده که اساسنامه همه اختیارات اداره را به هیئت‌مدیره واگذار کرده و لازم است طبق رویه متعارف حکم‌رانی شرکتی، این رکن بخشی از آن اختیارات را به مدیرعامل تفویض

۱. خرید و فروش سهام صندوق در بورس؛ به علت لزوم تصمیم‌گیری و اقدام سریع برای خرید یا فروش سهام.

کند. در حالی که اساسنامه صندوق بر بنیان چنین قاعده‌ای تنظیم نشده است و نباید قواعد حاکم بر صندوق و رابطه هیئت‌مدیره و مدیرعامل را مانند قواعد قانون تجارت تصور کرد. در نتیجه قانون مناقشه و تعارض میان این دو رکن قانونی، نه در امر تفویض، بلکه در مفاد و محتوای آیین‌نامه‌های صندوق به وجود می‌آید؛ به‌ویژه آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه و در سطح کمتری آیین‌نامه معاملات. بر این اساس، اگر مسئله تنظیم رابطه این دو رکن به‌منظور و با هدف بهبود و ارتقای شیوه اداره صندوق مدنظر باشد، یا باید از اساس قواعد حکمرانی شرکتی را بر صندوق حاکم کرد که نیازمند اصلاح اساسنامه است و یا در مفاد و محتوای آیین‌نامه‌های صندوق، تقسیم کاری کارآمد و ارتقابخش میان این دو رکن طراحی شود.

تدوین برنامه راهبردی

اساسنامه، ماده ۱۱: وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به شرح زیر است:
الف) بررسی و تأیید خط‌مشی، راهبردهای کلان و برنامه‌های اجرایی لازم برای دستیابی به اهداف صندوق جهت ارائه به [هیئت‌امنا].

به استناد ماده ۱۱ اساسنامه صندوق، هیئت‌مدیره مسئولیت «بررسی و تأیید» برنامه راهبردی (استراتژیک) صندوق را دارد تا برای تصویب نهایی به هیئت‌امنا ارائه شود. هرچند اساسنامه سندی نیست که به «کیفیت» این برنامه پردازد، دستورالعمل حکمرانی خوب ISSA تصریح و تأکید بسیار برجسته و مؤثری بر ضرورت تدوین این برنامه و چگونگی و کیفیت محتوای آن دارد. از نگاه ISSA وجود ساختار و فرایند تدوین، اجرا و پایش این برنامه یکی از قواعد بنیادین استقرار حکمرانی خوب در صندوق‌های باننشستگی است. این اتحادیه به‌طور مشخص رهنمود شماره ۶ از دستورالعمل حکمرانی خوب را به «برنامه‌ریزی راهبردی» اختصاص می‌دهد و توصیه می‌کند این برنامه متضمن اهداف، راهبردهای اصلی و حتی برنامه عملیاتی باشد. به این منظور توصیه می‌کند:

- هیئت‌مدیره باید برای یک دوره سه یا پنج‌ساله از تدوین برنامه راهبردی پشتیبانی کند.
- مدیریت اجرایی برنامه راهبردی در حوزه‌های پایداری مالی، سرمایه‌گذاری‌های صندوق، پوشش اعضا، حق بیمه‌ها، مزایا و خدمات و سرمایه انسانی و زیرساخت‌های ICT؛ تهیه می‌کند.
- مدیریت اجرایی باید برنامه راهبردی را برای تصویب به هیئت‌مدیره ارائه کند.
- مدیریت اجرایی باید در خصوص اجرای مطلوب برنامه استراتژیک به هیئت‌مدیره پاسخگو باشد.
- مدیریت اجرایی باید به‌شکلی منظم هیئت‌مدیره را درباره اجرای برنامه راهبردی به‌روز نگه دارد.

- هیئت‌مدیره باید اجرای برنامه راهبردی را بازبینی کند، بر آن نظارت داشته باشد و رهنمودهایی برای بهبود عملکرد ارائه کند.

بنابراین به نظر می‌رسد ISSA نیز از این رویه متعارف پشتیبانی می‌کند که برنامه راهبردی سندی میان هیئت‌مدیره و مدیریت است و نیازی به تأیید یا تصویب در مرجعی بالاتر ندارد، اما در اساسنامه صندوق تصریح شده است که برنامه راهبردی باید توسط هیئت‌امنا تصویب شود. این امر زمانی کاستی‌های خود را آشکار می‌کند که به دو نکته توجه شود. نخست سرعت و حتی شتاب دگرگونی‌های پیرامون که ضرورت واکنش متناسب و به‌هنگام دارد و دوم محتوای انعطاف‌پذیر برنامه. رعایت این دو سبب می‌شود که برنامه در بازه زمانی قابل‌قبولی تهیه و اجرا شود. همچنین سبب می‌شود تا برنامه در اثر بازخوردهای به دست آمده از اجرا اصلاح شود؛ از این‌رو به نظر می‌رسد از منظر حرفه‌ای می‌توان این موضوع را در اساسنامه اصلاح کرد و الزام تصویب برنامه راهبردی صندوق در هیئت‌امنا را حذف کرد.

در این چارچوب لازم است به ابهام (نقصانی) مهم در اساسنامه کنونی صندوق اشاره شود. به این ترتیب که بر اساس مفاد ماده ۱۱ هیئت‌مدیره تنها مرجع «بررسی و تأیید» برنامه است. به این ترتیب می‌توان چنین برداشت کرد که این برنامه باید توسط مدیریت اجرایی صندوق «تهیه» و به هیئت‌مدیره ارائه شود. از سویی دیگر اما اساسنامه کنونی در ماده ۱۴ (وظایف و اختیارات مدیرعامل) اشاره صریحی به برنامه راهبردی نداشته و تنها در بند ب^۱ واژه برنامه در کنار بودجه به عنوان وظایف مدیرعامل مطرح شده است. بنابراین می‌توان این بند را به شیوه‌ای تفسیر کرد که مدیرعامل از اساس وظیفه‌ای درقبال تهیه «برنامه راهبردی» ندارد. روشن است که این ابهام در تضادی آشکار با قواعد حکم‌رانی شرکتی و همچنین اصول توصیه شده توسط ISSA قرار داد.

در هر صورت، نخستین تلاش هیئت‌مدیره برای دستیابی به موازین راهبردی صندوق، تلاش رئیس هیئت‌مدیره در سال ۱۳۹۳ بود. در آن مقطع تلاش پیشنهاد ایشان اختصاص یکی از جلسه‌های دوگانه-هفتگی هیئت‌مدیره به گفت‌وگو و رایزنی اعضا به موضوع‌های راهبردی با حضور مدیران اجرایی بود تا بدین ترتیب و در اثر مباحثه جمعی، هم مسائل راهبردی صندوق شناسایی شوند و هم راهبردهای حل آن‌ها به دست بیاید. این پیشنهاد به دلیل استقبال نکردن دیگر اعضای وقت هیئت‌مدیره راه به جایی نبرد. اما هیئت‌مدیره کنونی صندوق در طول دوره فعالیت (۱۳۹۳ تاکنون) سه تجربه مشخص درباره تدوین برنامه راهبردی را سپری کرده است.

۱. اساسنامه صندوق، ماده ۱۴: ب - تهیه و تنظیم برنامه و بودجه، گزارش‌ها و صورت‌های مالی و عملکرد صندوق جهت ارائه به هیئت‌مدیره

تجربه نخست زمانی بود که هیئت‌مدیره با مسائلی درباره شرکت‌ها و هلدینگ‌ها مواجه شد و نیازمند مواجهه‌ای مبتنی بر یک برنامه بود تا به این ترتیب تصمیم‌های مغایر یا متضاد صورت نگیرند و فرایند اجرا در واحدها و شرکت‌های مختلف هم‌سو و هم‌جهت باشند. به این ترتیب در نیمه سال ۱۳۹۴ هیئت‌مدیره که متوجه اهمیت برنامه شده بود، با گزارش مشاور صندوق در تدوین برنامه راهبردی مواجه می‌شود. در آن زمان، صندوق قراردادی با مشاور (آرشام شرفایی) بسته بود و او هم گزارش خود را ارائه کرده بود. به این ترتیب ملاقاتی میان مشاور و رئیس هیئت‌مدیره تنظیم و پیشنهاد مشاور به هیئت‌مدیره ارائه شد، اما به قضاوت و داوری اعضای هیئت‌مدیره، آنچه مشاور وقت صندوق با عنوان برنامه راهبردی ارائه کرده بود، پاسخگوی نیازهای هیئت‌مدیره نبود و نمی‌توانست در قامت یک سند جهت‌ساز مطرح شود.

در این مقطع و با ابتکار یکی از اعضای هیئت‌مدیره، با استادان دانشگاه امیرکبیر (تهران) رایزنی می‌شود تا از آن‌ها برای تدوین برنامه راهبردی در چارچوبی استاندارد و متناسب با ویژگی‌های صندوق دعوت شود. در این چارچوب، جلسه‌های مختلفی برگزار و از مدیران اجرایی صندوق نیز دعوت شد تا شرح خدمات این موضوع مهم میان مشاور و صندوق مشخص و درباره آن توافق شود، اما با وجود پیشرفت این مسیر، مدیریت وقت صندوق در زمستان سال ۱۳۹۵ به کمک یکی از شرکت‌های خود در لندن به نام Saba Overseas، از مشاوران بین‌المللی برای تدوین برنامه راهبردی استفاده کرد. این تصمیم منجر به امضای قرارداد با شرکت مکنزی شد. به دنبال عقد این قرارداد و پس از هماهنگی‌ها اولیه، دو گروه کاری شامل کارشناسان مکنزی و کارشناسان و مدیران صندوق تشکیل شد تا به عنوان کارگروه تهیه برنامه راهبردی در دو حوزه بیمه بازنشستگی و حوزه سرمایه‌گذاری فعالیت کنند. در برابر این اقدام، هیئت‌مدیره با وجود این تحلیل که راهبری تدوین این برنامه باید توسط هیئت‌مدیره انجام شود، مانعی در پیشرفت قرارداد صندوق با مکنزی ایجاد نکرد تا مانع بروز تنش شود. با این همه، برنامه تنظیم شده در این فرایند نیز مراحل تأیید و تصویب را طی نکرد. ضمن آن که با تغییر مدیرعامل صندوق، در عمل آن گزارش (برنامه) به فراموشی سپرده شد.

اقدام دیگر هیئت‌مدیره برای تدوین برنامه راهبردی در نیمه دوم ۱۳۹۶ آغاز شد. در این مرحله که جدی‌ترین و مهم‌ترین تلاش هیئت‌مدیره بود، ابتدا گزارش برنامه‌های پیشین گردآوری شد و حتی برنامه‌ای که در سال ۱۳۸۵ در چارچوب وزارت رفاه و تأمین اجتماعی وقت تدوین شده بود، به دست آمد. ضمن آن که در آن مقطع دو سال از تأسیس و فعالیت نهاد پژوهشی صندوق^۱ می‌گذشت و گزارش‌هایی توسط این

۱. مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا با هدف راهبری پژوهش‌های مورد نیاز صندوق تأسیس شده است.

مؤسسه ارائه شده بود که ظرفیت استفاده در تدوین برنامه را داشتند. همچنین در آن تاریخ توسط دیگر سازمان‌ها و نهادهای بیرون از صندوق، مطالعه‌های قابل توجهی درباره وضعیت صندوق‌های بازنشستگی انجام شده بود؛ زیرا در فضای اداری و حتی عمومی کشور، وضعیت حال و آینده این صندوق‌ها با عنوان «ابرچالش» معرفی شده بود و دستگاه دیوان‌سالاری و نهادهای پژوهشی به این موضوع حساس شده بودند. در کنار این همه، نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز گزارش‌هایی با مضمون راهبردی، درباره وضعیت صندوق‌های بازنشستگی ایران تهیه کرده بودند.

با گردآوری و طبقه‌بندی این گزارش‌ها، هیئت‌مدیره با شرایطی مواجه شد که امکان تدوین برنامه راهبردی مهیتر شده بود. ضمن آن که هیئت‌مدیره بر مشارکت و همراهی بدنه اجرایی و کارشناسان مجموعه صندوق برای تدوین برنامه اصرار داشت؛ چرا که بدون مشارکت ایشان، برنامه کارکردهای خود را از دست خواهد داد. در این مقطع و با پیشنهاد مدیرعامل وقت مبنی بر لزوم تدوین برنامه راهبردی صندوق، یکی از اعضای هیئت‌مدیره مسئول مذاکره با مشاور عالی مدیرعامل وقت شد. نتیجه این مذاکره توافق میان هیئت‌مدیره و مدیرعامل وقت مبنی بر تشکیل «کمیته راهبری برنامه» مرکب از نمایندگان هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی صندوق از جمله معاونان و نیز مشاور مدیرعامل و به ریاست یکی از نمایندگان هیئت‌مدیره بود. در پی این توافق، در میانه سال ۱۳۹۷، کمیته یادشده تشکیل و فعالیت آن آغاز شد. در این کمیته، پس از بحث و بررسی، دو توافق جمعی در مورد پاسخ به دو پرسش کلیدی به دست آمد:

۱. آیا صندوق می‌تواند بدون مشاور بیرونی برنامه راهبردی را تدوین کند که پاسخ کمیته، استخدام یک مشاور بیرونی بود.
 ۲. آیا مشاور بیرونی، گروه کارشناسی را با افراد بیرون از صندوق تشکیل دهد و تنها خروجی کار را به صندوق ارائه دهد که پاسخ کمیته، استفاده از ظرفیت‌های صندوق به‌عنوان کارشناسان پروژه بود. پس از بررسی پیشنهاد‌های چند مشاور، مجتبی لشکریلوکی در مقام مشاور برگزیده شد. در پذیرش ایشان به‌عنوان مشاور توسط هیئت‌مدیره (کمیته)، علاوه بر صلاحیت حرفه‌ای و تخصص، شیوه کار ایشان نیز بسیار تعیین‌کننده بود؛ زیرا به‌جای اصرار و تأکید بر طی فرایندهای بیشتر رایج مبنی بر تکمیل جدول‌های برنامه‌ریزی راهبردی، طی گفت‌وگو با کارشناسان و مدیران صندوق به شناسایی مسائل راهبردی و گزینه‌های مطرح برای حل آنها پرداخته و گام‌های متداول برنامه‌ریزی راهبردی (تهیه بیانیه‌های مأموریت، چشم‌انداز، ارزش‌ها و نیز تعیین اهداف و استراتژی‌ها) به انتهای کار موکول می‌شود.
- این روش و فرد، تأیید شده و مقرر شد علاوه بر اسناد و مطالعات قبلی، مشاور از طیفی از دیدگاه‌های

و نظریات کارشناسان داخلی و بیرونی، مدیران و نیز برگزیدگانی از ذی‌نفعان استفاده کند. در این چارچوب، گام (مرحله) نخست در بهمن ۱۳۹۷، به‌موقع به هیئت‌مدیره تحویل داده شد. ولی آغاز گام دوم، با تغییر مدیرعامل صندوق مواجه شده و پس از یک وقفه که احتمالاً ناشی از طی دوره استقرار بود، ایشان نماینده خود را برای شرکت در کمیته راهبری برنامه معرفی و کار کمیته از سر گرفته شد. البته در این فاصله بخش‌هایی از فرایند تدوین برنامه که گردآوری اطلاعات لازم و تدوین گزارش‌های کارشناسی بود توسط موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا و معاونت اقتصادی انجام شد. ادامه فرایند تدوین برنامه به دوره پنج‌ماهه سرپرستی رئیس هیئت‌مدیره رسید. در این دوره، تدوین برنامه با سرعت بیشتری پیش رفت و نسخه نهایی برنامه راهبردی صندوق تدوین و پس از تأیید هیئت‌مدیره در آذرماه ۱۳۹۸ به هیئت‌امنا ارسال شد. گفتنی است این برنامه طی دو نشست متمرکز برای وزیر و برخی معاونان وی ارائه شد و ایشان موافقت اصولی خود را ابراز کردند. حتی در رایزنی با وزیر، این توافق کسب شد که مدیرعامل بعدی صندوق به اجرای این برنامه موظف باشد و همچنین در گفت‌وگو و ملاقات اولیه با گزینه‌های نهایی برای تصدی مدیرعاملی صندوق، نه‌تنها بر وجود این برنامه تأکید، بلکه اجرای آن نیز مطالبه شد و پس از گزینش گزینه نهایی برای مدیرعاملی، در حکم صادر شده توسط وزیر بخش‌های مهمی از برنامه به عنوان وظایف وی برشمرده شد.

با این همه مدیرعامل جدید^۱ پس از استقرار و تعیین مسئول جدید اداره کل برنامه‌ریزی، اعلام کرد برنامه راهبردی تهیه شده را واجد اشکالاتی می‌داند و پیشنهاد اعمال پاره‌ای اصلاحات در آن برنامه را به هیئت‌مدیره ارائه می‌کند که به تصویب هیئت‌مدیره نرسید. همین امر موجب شد این برنامه در هیئت‌امنا تصویب نشود؛ زیرا در کارگروه تخصصی مربوط، نماینده مدیرعامل صندوق به‌صراحت مخالفت مدیرعامل با این برنامه را اعلام کرد؛ موضعی که کارگروه و در نتیجه هیئت‌امنا را در برابر برنامه‌ای قرار داد که هیئت‌مدیره بر اجرای آن اصرار دارد، اما مدیریت اجرایی آن را نمی‌پذیرد. آخرین وضعیت این برنامه در حال حاضر (تیر ۱۴۰۰) به این ترتیب است که هیئت‌مدیره مانند گذشته در انتظار تصویب و ابلاغ آن توسط هیئت‌امناست و مدیریت صندوق حاضر به پذیرش نیست و فعالیت‌ها را براساس برنامه راهبردی مورد نظر خود پیش می‌برد. هرچند اعضای هیئت‌مدیره با «همه» مفاد برنامه تنظیم شده توسط مدیریت اجرایی مخالف نیستند، در برخی موارد کلیدی و راهبردی اختلاف میان این دو رکن باقی مانده و در عمل صندوق فاقد برنامه راهبردی «مصوب» است.

پندهای آموخته

مطابق مفاد اساسنامه صندوق، برخورداری از برنامه‌ریزی راهبردی الزامی است و براساس توصیه‌های ISSA یکی از ملزومات بهره‌مندی از حکمرانی خوب است و می‌توان هیئت‌مدیره را مسئول پیگیری و کسب اطمینان از استقرار فرایندهای مربوط قلمداد کرد. اما تجربه هیئت‌مدیره از این مهم طی چند سال گذشته نشان‌دهنده دشواری‌ها و پیچیدگی‌های اجرای این وظیفه قانونی-حرفه‌ای است. در این بخش، ارزیابی هیئت‌مدیره از تجربه برنامه‌ریزی راهبردی در صندوق در دو زیربخش ارائه می‌شود. ابتدا به دیدگاه‌های آن‌ها درباره مفهوم کلی برنامه‌ریزی اشاره شده و در ادامه به‌طور مشخص تجربه تدوین برنامه در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و اختلاف با مدیرعامل بیان می‌شود.

از دیدگاه اعضای هیئت‌مدیره کنونی صندوق، از اساس شرایط صفر برنامه‌ریزی در صندوق وجود ندارد. به بیان دیگر برای آغاز فرایند برنامه‌ریزی، مقدماتی نیاز است که یکی از آن‌ها تعریف جایگاه و ارکان مدیریتی است. پیش‌تر اشاره شده و در مناسبت‌های دیگر در این گزارش نیز تصریح شد که دست‌کم هنوز جایگاه و نقش سه رکن قانونی اداره صندوق، یعنی هیئت‌امنا، هیئت‌مدیره و مدیرعامل، با الگوهای رایج حکمرانی شرکتی و توصیه‌های ایسا منطبق نیست و ابهام و آشفتگی در این باره سبب بروز مشکلات و تنش‌هایی چند می‌شود. علاوه‌بر آن نمی‌توان «صندوق» را به تمامی از نظام اداری و دستگاه دیوان‌سالاری کشور جدا و متفاوت دانست. وقتی در سطح ملی رویکردی تشریفاتی به برنامه‌ریزی مطرح باشد، سطح و درجه‌ای از آن رویکرد نیز در صندوق مشاهده خواهد شد؛ پدیده‌ای که فرایند پیشبرد این مهم در بدنه صندوق را با چالش مواجه می‌کند. از نظر اعضای هیئت‌مدیره، همچنین در فضایی که سرعت تغییر و جابه‌جایی مدیریت اجرایی بسیار بالاست و عمر مدیران عامل صندوق حتی برای تهیه و تدوین برنامه کفایت نمی‌کند، از اساس برخورداری از یک برنامه راهبردی استاندارد و حرفه‌ای منتفی می‌شود.

نکته دیگر این است که برنامه‌ریزی در بن و ریشه، مفهومی مقیدکننده است که ناگزیر مدیریت و حتی کارکنان را مقید می‌کند. نمی‌توان در فضایی که مدیران اجرایی خواهان آزادی عمل گسترده و اختیار تصمیم‌گیری‌های فردی-سلیقه‌ای هستند، در انتظار تدوین، تصویب و اجرای برنامه‌ای متعارف بود. از این منظر (و به نظر اعضای هیئت‌مدیره کنونی) الزامات قانونی-اساسنامه‌ای موجود واجد یک تناقض درونی است؛ زیرا، همان‌گونه که ISSA نیز توصیه کرده، مدیریت اجرایی مسئول و متولی اصلی تهیه و تدوین برنامه است تا آن را به هیئت‌مدیره تحویل دهد و اگر آن هیئت برنامه را تأیید کرد، برای تصویب به هیئت‌امنا ارسال شود. بنابراین چنانچه هیئت‌مدیره در ایفای نقش خود موفق نباشد و یا در سطح مورد انتظار و معنادار

موفق نباشد، مسئول تهیه برنامه رکنی خواهد بود که به افزایش قدرت اجرایی گرایش دارد. این رویه و دیدگاه را «انتظار مقامات بالاتر» تشدید و تقویت می‌کند؛ زیرا ایشان انتظار دارند مدیرعامل صندوق پاسخ‌گوی خواسته‌های آن‌ها باشد و در نتیجه مدیرعامل برای اجابت خواسته‌های مقام‌های بالاتر به اختیارات بیشتر نیازمند است. در مقابل، هم برنامه عاملی برای محدود شدن است و هم هیئت‌مدیره موظف به ایفای چنین نقشی است. تحلیل و جمع‌بندی اعضای کنونی هیئت‌مدیره بر این نکته استوار است که اگر فرصت پنج‌ماهه سرپرستی رئیس هیئت‌مدیره بروز نمی‌یافت، شاید صندوق نمی‌توانست با سرعتی که در این دوره طی کرد، فرایند برنامه‌ریزی را کامل کند. در نگاه آن‌ها رویکرد سرپرست وقت مبنی بر ضرورت بنیادین برنامه برای صندوق، آمادگی لازم برای سرعت‌دادن به برنامه‌ریزی را مهیا کرد. همچنین در مرحله نخست (زمستان ۱۳۹۷) همراهی مدیریت اجرایی، عامل مهمی در پیش‌برد فرایند براساس جدول زمانبندی بود. بنابراین به نظر می‌رسد همراهی مدیریت اجرایی در موضوع برنامه راهبردی نقش برجسته و تعیین‌کننده‌ای دارد.

نکته دیگر از منظر تجربه اعضای هیئت‌مدیره این است که پیش‌برد مفاهیم تخصصی، حرفه‌ای و به‌نسبت پیچیده مانند «برنامه‌ریزی راهبردی» نیازمند بهره‌مندی از دانش، مهارت و پیشینه است. از این رو باید مفهومی تخصصی و چندبعدی را که پیگیری آن هم الزام قانونی است و هم توصیه اکید حرفه‌ای را به افرادی واگذار کرد که شایستگی و صلاحیت لازم را داشته باشند؛ به بیان دیگر نقصان در نظام شایستگی و انواع کاستی‌ها در فرایند شناسایی و گزینش اعضای هیئت‌مدیره به تمامی در چگونگی و کیفیت برنامه‌ریزی اثرگذار خواهد بود.

نکته دیگری که در تجربه هیئت‌مدیره کنونی بسیار برجسته و پندآموز است این که در چارچوب مقررات موجود سرنوشت و فرجام برنامه راهبردی صندوق به ایستگاه/ گلوگاه دیگری، یعنی هیئت‌امنا گره خورده است. در تجربه هیئت‌مدیره، صندوق وظیفه خود در قبال تدوین و ارائه را انجام داده و وظیفه هیئت‌امناست که این برنامه را بررسی و اگر نیازمند اصلاح است، آن را ابلاغ کند. حتی با وجود اعلام مخالفت مدیریت اجرایی با برنامه تأییدشده توسط هیئت‌مدیره، معطل و بی‌پاسخ نگه‌داشتن موضوع نیز پذیرفتنی نیست. زیرا اختلاف این دو رکن، اختلافی براساس دیدگاه و رأی تخصصی است؛ بنابراین بهتر است هیئت‌امنا پس از شنیدن استدلال‌های دو طرف، متنی را به‌عنوان برنامه راهبردی تصویب و برای اجرا به صندوق ابلاغ کند. بی‌تصمیم باقی ماندن در این باره جز تنش و اصطکاک میان ارکان اداره صندوق نتیجه‌ای ندارد. همچنین اعضای کنونی هیئت‌مدیره تأکید دارند که برنامه از اساس به معنای تعامل و اجماع ارکان اداره صندوق است. در فقدان اجماع و در شرایط وجود کاستی در سازوکارهای حل اختلاف‌ها، حتی با ابلاغ «دستوری برنامه»

توسط هیئت‌امنا نیز نمی‌توان به انتظار اجرای موفق برنامه نشست. در چنین شرایطی رفتار و رویکرد وزیر در کیفیت برنامه و توفیق در اجرا نیز تعیین‌کننده است. بنابراین به نظر می‌رسد تعیین تکلیف موضوع مهم برنامه راهبردی در صندوق را باید در مجموعه‌ای از ملاحظات و دقت‌ها نگریست.

اختلاف نظر میان دو رکن قانونی

در تجربه هیئت‌مدیره یکی از رخدادهای مهم، بروز اختلاف میان ایشان با مدیرعامل (سابق، زمستان ۱۳۹۸ تا نیمه تابستان ۱۴۰۰) درباره محتوای برنامه راهبردی است. اگرچه بروز اختلاف نظر میان مدیرعامل و هیئت‌مدیره امری شگفت به شمار نمی‌رود، از آنجا که این تجربه ابعاد قابل‌تأملی از اداره صندوق را در خود نهفته دارد و می‌تواند زمینه مناسبی برای کنکاش‌های اصلاح‌گرانه داشته باشد، لازم است مدنظر قرار گیرد.

پس از افت‌وخیزهایی چند، هیئت‌مدیره در آذر ۱۳۹۸ برنامه راهبردی را تأیید و به هیئت‌امنا ارسال کرد. حتی این برنامه را در دو نوبت به وزیر و معاونان وی ارائه و موافقت «صریح» ایشان را کسب کرد. این شرایط سبب شد تا هیئت‌مدیره از وزیر تقاضا کند مدیرعاملی را برای صندوق برگزیند که خود را به اجرای آن برنامه متعهد بداند، اما پس از استقرار مدیرعامل وقت (زمستان ۱۳۹۸) و تعیین مدیرکل برنامه‌ریزی توسط ایشان، اعلام می‌شود برنامه مورد تأیید هیئت‌مدیره از نظر ایشان نواقص مهمی دارد و «قابل اجرا شدن» نیست. این موضوع در چند نوبت و طی جلسه بررسی می‌شود تا «اختلاف‌ها» مشخص شوند. در خلال این جلسه‌ها و گفت‌وگوها، مدیریت اجرایی با استناد به نقد روش‌شناختی و راهبردی خود، پیشنهادهای جایگزین و مدنظر خود را به هیئت‌مدیره ارائه می‌کند، اما هیئت‌مدیره اصلاحات پیشنهادی در برنامه را نمی‌پذیرد و پس از مدت کوتاهی، فضای گفت‌وگو کمرنگ شده و پس از چندی گفت‌وگوها به کلی متوقف می‌شود. در هر صورت، مذاکره بی‌فرجام دو رکن قانونی صندوق در شرایطی متوقف شد که مدیریت بر روش‌شناسی و همچنین برخی راهبردهای برنامه تأییدشده توسط هیئت‌مدیره نقد داشت و آن‌ها را امکان‌ناپذیر می‌دانست. از سوی دیگر، هیئت‌مدیره برنامه پیشنهادی مدیرعامل را پراشکال دانسته و در نتیجه بر دیدگاه و نظر خود بر روایی راهبردها و برنامه اصرار داشت؛ مواردی که از نظر ایشان برای صندوقی بین‌نسلی به‌واقع راهبردی بودند و نمی‌شد بر سر آن‌ها مصالحه کرد!

با این همه نباید از نظر دور داشت که در حوزه مباحث سرمایه‌گذاری، به اذعان دبیر کمیته مربوط، ۹۰ درصد از پیشنهادهای مدیریت اجرایی توسط هیئت‌مدیره تصویب شده و تنها در موارد محدودی پیشنهاد مدیریت اجرایی به تأیید هیئت‌مدیره نرسیده است. ولی در مسأله مهمی چون برنامه راهبردی موضوع به

بن بست رسید. همچنین دو موضوع تعیین کننده دیگر نیز به سرنوشت برنامه راهبردی دچار شدند: تشکیلات صندوق و سیاست خروج از بنگاه‌داری. اگر چه اختلاف نظر میان هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی در این موارد بسیار مهم بدون تعیین تکلیف باقی مانده و به بن بست رسید، اما باید اذعان کرد که در طول دوران همکاری، هیچ یک از طرف‌ها یکدیگر را به پیگیری منافع شخصی و غیر حرفه‌ای متهم نکرده و نقدهای سازمانی - کارشناسی ایراد می‌کردند.

اگر چه اختلاف میان این دو رکن اداره صندوق به مواردی مشخص محدود می‌شد اما همان موارد محدود، موضوع‌های مهم و تعیین کننده‌ای بودند. بنابراین با مرور این تجربه می‌توان به این درس آموخته راهگشا رسید که چنانچه الف. هر دو طرف به قواعد رفتار حرفه‌ای پایبند باشند، ب. هر دو رکن نقش و مسئولیت قانونی رکن دیگر را به رسمیت بشناسد و ج. معیار نهایی برای حل و فصل اختلاف، صرفه و صلاح صندوق تعریف شود می‌توان به خروج از چنین بن‌بست‌هایی امید داشت؛ زیرا «بروز» اختلاف نظر میان هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی امری طبیعی و قابل انتظار است. از این رو، تعیین ضوابط و سازوکارهایی برای تعیین تکلیف و بالاتر از آن تضمین پایبندی هر دو طرف بر رعایت آن سازوکارها می‌تواند مانع از تکرار این تجربه باشد. از این منظر نقش رکن بالاتر و به طور مشخص «وزیر» برجسته می‌شود؛ به این ترتیب که در نظر اعضای هیئت‌مدیره کنونی، اگر وزیر وقت به گونه‌ای لزوم رعایت و پذیرش نقش و مسئولیت هر یک از ارکان را گوشزد می‌کرد همان تجربه محدود نیز رخ نمی‌داد و یا رو به بهبود می‌رفت. و بالاخره باید یادآوری کرد که هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی، دو رکن قانونی برای اداره صندوق هستند و سرنوشت بین‌نسلی مشترکانی به تعداد چند میلیون به تصمیم‌های این دو رکن گره خورده است. بنابراین موضوع، نه یک امر شخصی - سلیقه‌ای که موضوعی حقوقی - اجتماعی - حرفه‌ای است و نیازمند پایبندی به الزامات فعالیت در کسوت مدیریت و اداره این صندوق.

زاویه و بعد مهم دیگر که در این تجربه بسیار کلیدی است، آن که به نظر می‌رسد «صندوق» نیازمند تمهید و تعریف سازوکاری برای تضمین گفت‌وگو میان این دو رکن و تعیین قاعده رفع تعارض میان این دوست. همچنین برنامه‌ریزی راهبردی و گفت‌وگو درباره راهبردها از اساس سازوکاری برای حل تعارض‌ها و برقراری هماهنگی است؛ بنابراین اگر یکی از ارکان اداره صندوق به تصمیم و سیاست رکنی دیگر انتقاد دارد، بنا به رعایت اصول حرفه‌ای باید شنوای انتقادات باشد و طرف منتقد نیز بپذیرد که در چارچوب گفت‌وگو و رفع تعارض حرکت کند و بلافاصله باید اضافه کرد همه اینها مشروط به پذیرش اصل حاکمیت قانون توسط هر دو طرف است. زمانی اختلاف نظر تخصصی درباره متن صریح قوانین و مقررات است که در این موارد

نمی‌توان با تکیه بر نقدهای مطرح به مقررات از اجرای آن سرباز زد و چاره‌ای جز پذیرش و اجرا نیست. هر چند «محتوای» برنامه راهبردی در قامت قانون مطرح نمی‌شود و موضوع بحث و توافق (البته قاعده‌مند و مبتنی بر روش) است اما باید توجه داشت که مقررات کنونی (در کنار توصیه‌های ISSA)، نقش هر یک از ارکان را تعیین کرده و در نتیجه در شرایط بروز اختلاف نظر باید سازوکار تعیین تکلیف را در مقررات یافت و به آن وفادار باقی ماند. در تحلیل نهایی نیز اگر گفت‌وگو بنا به هر دلیل یا علتی با «بن‌بست» مواجه شود، وظیفه رکن بالادست است که برای صیانت از منافع بیمه‌ای و بین‌نسلی مشترکان صندوق، برای خروج از بن‌بست اقدام کند.

بودجه سالانه

اساسنامه ماده ۱۱: وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به شرح زیر است: ... ب - بررسی و تأیید بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق جهت ارائه به [هیئت‌امنا] ماده ۱۸، تبصره: بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) منابع بودجه سالانه صندوق از طریق منابع غیردولتی تأمین خواهد شد.

ماده ۱۹: هیئت‌مدیره مکلف است تا پایان آذر هر سال بودجه پیشنهادی صندوق را برای سال بعد تنظیم و به [هیئت‌امنا] ارائه نماید و [هیئت‌امنا] موظف است حداکثر تا پانزده روز پس از ابلاغ بودجه سالانه کشور آن را تصویب و ابلاغ نماید.

براساس مفاد صریح اساسنامه صندوق (ماده ۱۸) سهم منابع غیردولتی در تأمین منابع مورد نیاز صندوق باید دست‌کم ۵۰ درصد باشد، اما واقعیت تلخ این است که طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ آمار عملکردی حکایت از آن دارد که بین ۶۸ تا ۷۳ درصد مصارف صندوق به‌طور مستقیم با «کمک دولت» و از محل منابع عمومی و (در همان سال‌ها) ۱۷ تا ۲۱ درصد از منابع از محل کسور پرداختی شاغلان حاصل شده است. در نتیجه سهم درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری (و دیگر منابع مانند درآمد حاصل از نقل و انتقال سابقه) در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ بین ۶ تا ۱۳ درصد بوده است. بنابراین در گام نخست باید این واقعیت شگرف و بسیار راهبردی را برجسته کرد که مفاد ماده ۱۸ اساسنامه صندوق در عمل محقق نشده است.^۱

بنا بر تجربه سال‌های فعالیت هیئت‌مدیره کنونی، همه‌ساله بودجه تهیه و به هیئت‌امنا تحویل و پس از تصویب ابلاغ شده است. اما در این مدت صندوق (هیئت‌مدیره) هیچ‌گاه موفق نشده بودجه را در مهلت قانونی

۱. کالبدشکافی و شناسایی عوامل بروز این وضعیت در برخی از گزارش‌های صندوق و همچنین برخی گزارش‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مرکز پژوهش‌های مجلس مطرح شده است.

که اساسنامه ذکر کرده (تا آخر آذرماه) تهیه و به هیئت‌امنا ارائه کند. حتی در بعضی از سال‌ها این مشکل تداوم بیشتری یافت و تا پایان سال، صندوق بدون بودجه مصوب بوده و ناگزیر از شیوه بودجه‌های چند دوازدهم استفاده شده که آخرین تجربه از این تأخیر طولانی و تخصیص بودجه چند دوازدهم، در سال گذشته (۱۳۹۹) بوده است. از منظری دیگر، حدود ۹۵ درصد مصارف (هزینه‌های) صندوق «تعهدات قانونی» است و در نتیجه مجموعه مدیریت صندوق در بخش محدودی از هزینه‌ها می‌تواند اعمال مدیریت کنند. باید توجه داشت که «هزینه‌های اداره طرح» در صندوق کمتر از ۰.۵ درصد است (در سال گذشته ۰.۳ درصد) که مهم‌ترین بخش آن را هزینه پرسنلی تشکیل می‌دهد. پس از تعهدات قانونی، بیمه تکمیلی مهم‌ترین قلم از هزینه‌های بودجه صندوق است که بین ۴ تا ۵ درصد را شامل می‌شود. در نتیجه می‌توان گفت ۹۵ درصد بودجه صندوق که مربوط به هزینه تعهدات قانونی است، به کلی خارج از کنترل مدیران صندوق است و تنها ۵ درصد از بودجه، میدان نفوذ مدیریت است. در نهایت در سمت هزینه‌ها (مصارف) با معیار سهم آنها در کل بودجه، موضوع اصلی مذاکره میان مدیریت اجرایی و هیئت‌مدیره در ابتدا «هزینه بیمه تکمیلی درمان» و با فاصله بیشتر، «هزینه اداره طرح» است. منابع بودجه صندوق نیز به‌طور مشخص از چهار محل تأمین می‌شود: کسور پرداخت‌شده به صندوق، کمک دولت، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و سایر درآمدها. اما «معمولاً» زمانی بودجه در هیئت‌مدیره بررسی می‌شود که مدیریت رایزنی‌های خود با سازمان برنامه و بودجه را نهایی کرده و درباره رقم «کمک دولت» توافق حاصل شده و حتی لایحه بودجه دولت به مجلس ارائه شده است. رقم مربوط به کسور پرداخت‌شده (در ازای شاغلان تحت پوشش) نیز خارج از کنترل و اعمال مدیریت است؛ زیرا براساس محاسبه و شواهد آماری به دست می‌آید. در نتیجه در بخش منابع، تنها رقم مربوط به درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری موضوع مذاکره میان هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی صندوق است.^۱ در بازخوانی تجربه از تهیه و تدوین بودجه، یکی از تجربه‌های اعضای کنونی هیئت‌مدیره آن بود که در سال‌های گذشته، میان امور مالی (مسئول تهیه پیش‌نویس بودجه) و معاونت سرمایه‌گذاری (مسئول برنامه‌ریزی به‌منظور کسب سود از سرمایه‌گذاری‌ها)، هماهنگی لازم و بایسته مشاهده نمی‌شد؛ در نتیجه امور مالی بدون توجه به ملاحظات و محدودیت‌های حوزه سرمایه‌گذاری، پس از تهیه جدول منابع، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها را به‌مثابه «عدد تراز‌کننده» استفاده

۱. هم خود درآمد پیشنهادی محل گفتگوست و هم چگونگی تأمین کسری بودجه محتمل. به این ترتیب که اگر بودجه با کسری به هیئت‌مدیره پیشنهاد شده باشد سعی می‌شود تا حد امکان از محل افزایش درآمد سرمایه‌گذاری و یا افزایش دریافتی از دولت جبران شود. در بودجه ۱۴۰۰ چون هیچ کدام امکان نداشت، بودجه با کسری به هیئت‌امنا پیشنهاد شد و پس از طرح در کارگروه هیئت‌امنا، رایزنی با سازمان برنامه و بودجه ادامه یافت تا به یک بودجه بدون کسری منجر شد. البته به تازگی هیئت‌امنا ضوابطی برای تهیه و تصویب بودجه ابلاغ کرده که پیشنهاد بودجه دارای کسری به هیئت‌امنا را منع می‌کند.

می کرده است. در هر صورت تنها طی سال‌های اخیر و پس از الزام شرکت‌های زیرمجموعه به تهیه و ارائه بودجه، زمینه و توافقات اولیه میان مدیریت اجرایی صندوق و مدیران هلدینگ‌های زیرمجموعه حاصل شده تا نقش سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی صندوق در تأمین منابع بیشتر شده و طی زمانبندی مشخص و طی سال در تأمین منابع مالی مورد نیاز صندوق مشارکت کنند.

برخلاف انتظار اولیه، فرایند تدوین بودجه در صندوق به‌گونه‌ای است که واحد متولی تهیه آن به‌ندرت با واحدهای دیگر درباره مسئله بودجه گفت‌وگو کرده و تنها با افزایش درصدی به ارقام سال گذشته، بودجه واحدهای اجرایی صندوق را تنظیم می‌کند؛ این درصد در مورد هزینه‌های پرسنلی بیشتر مبتنی بر افزایش مصوب حقوق کارکنان و در مورد دیگر اقلام بیشتر بر اساس برآورد تورم است. اما در سطح هیئت‌مدیره بررسی بودجه به فرصت زمانی در اختیار این هیئت بستگی دارد. گاهی که فرصت بوده، کمیته جانبی تشکیل شده تا جزئیات بودجه پیشنهادی صندوق با حضور مدیران اجرایی دقیق‌تر بررسی شود و گاهی تنها به بررسی در هیئت‌مدیره کفایت شده است. یکی دیگر از حوزه‌های مورد رسیدگی در هیئت‌مدیره که موضوع رایزنی و گفت‌وگوی این هیئت با مدیریت صندوق بوده، تبصره‌های بودجه است؛ زیرا در قالب این تبصره‌ها، برای صندوق تکالیفی تعیین می‌شود تا برخی سیاست‌ها و اقدامات را اجرایی کند یا احکام و مجوزهایی که برای اجرای بودجه ضرورت دارد صادر می‌شود. در نتیجه وقتی تبصره‌های بودجه مطرح می‌شود، علاوه بر مبلغ و بار مالی آن‌ها، محتوا و مضمون برنامه پیشنهادی مدیریت نیز بررسی می‌شود.

فارغ از نکات شکلی-قانونی در بودجه و در مرحله نظارت بر آن، به تجربه هیئت‌مدیره کنونی صندوق، در برخی موارد، بودجه مبنای عمل و فعالیت واقعی صندوق نبوده و در نتیجه گزارش‌های عملکرد بودجه با بودجه مصوب، در مواردی اختلاف‌هایی داشته است. جالب آن که با وجود همه الزامات حرفه‌ای (در طول دوران فعالیت هیئت‌مدیره کنونی) تنها در سال گذشته اصلاحیه بودجه تنظیم شد؛ زیرا پس از تصویب و ابلاغ همسان‌سازی حقوق بازنشستگان، هزینه‌های صندوق و البته منابع آن دچار تغییر شگرفی شده بود.

نکته دیگری که در بحث بودجه صندوق باید به آن توجه کرد، واقعیتی پیچیده و پرچالش است. به این ترتیب که به تجربه و شناخت اعضای هیئت‌مدیره صندوق، هزینه‌های اداره طرح از رقمی که در بودجه ثبت می‌شود، بیشتر است؛ زیرا در طول سال‌های گذشته در مواردی مدیریت صندوق ناگزیر بوده بخشی از هزینه‌ها را از محل منابع دریافت‌شده از شرکت‌های زیرمجموعه تأمین کند. نکته این است که این هزینه‌ها نه در گروه هزینه‌های اداره طرح، بلکه به‌عنوان هزینه در اسناد شرکت تأمین‌کننده ثبت می‌شود. گرچه بخشی از این موارد طی سال در «حساب فی مابین» قرار گرفته و پرداخت شده ولی نکته مهم آنجاست

که این موارد سبب می‌شوند دو الزام بودجه‌ای جامعیت و شمولیت در بودجه صندوق با چالش مواجه شوند. در جمع‌بندی تجربه هیئت‌مدیره از فرایند بودجه صندوق، از نظر ایشان و با تکیه بر قضاوت اعضای کارگروه هیئت‌امنا، بودجه صندوق در چند سال اخیر، از نظر جامعیت، گزارش عملکرد و شفافیت اقلام بودجه هر سال پیشرفت داشته است. به این معنی که بودجه شفاف‌تر، منظم‌تر و پیوند جدول‌ها و منطق محاسبه ارقام دقیق‌تر شده است؛ در نتیجه نظام بودجه صندوق به سمت بهبود حرکت کرده است، اما هنوز با وضعیت پذیرفته فاصله دارد. رویکرد پذیرفته نزد اعضای هیئت‌مدیره این است که وقتی بحث کمک دولت مطرح می‌شود، انتظار می‌رود این رقم/ مبلغ برای جبران کمبودها لحاظ شود همچنین هزینه آنچه دولت بر صندوق تحمیل می‌کند در این ردیف و در بودجه دولت در نظر گرفته شود. چرا که عنوان این ردیف (کمک) سبب شده تا بحث مطالبات صندوق از دولت با بحث جبران کسری صندوق در هم آمیخته شده و در نهایت منجر به نگاه حداکثری در تأمین کسری بودجه صندوق از محل اعتبارات دولتی شده است.

نکته مهم دیگر که در بودجه صندوق باید به آن توجه کرد، این است که بودجه صندوق برنامه‌ای نیست چون سند برنامه راهبردی مصوب و مورد توافقی در میان نیست. در نتیجه در صندوق وقتی سند برنامه و بودجه تنظیم می‌شود، بخش نخست آن (برنامه‌ها) نه براساس عملیاتی کردن راهبردهایی مشخص که براساس برنامه اعلام شده واحدها برای آن سال و مستقل از راهبردها تهیه می‌شود و حتی پیوند بودجه با این برنامه اعلام شده برقرار نمی‌شود. نکته دیگر این که در نظام بودجه‌ریزی صندوق، پیوند و هماهنگی واحدهای مختلف صندوق از سطح و معنای پذیرفته شده‌ای برخوردار نیست؛ از این رو یکی از کانون‌های اصلاح فرایند بودجه باید بر موضوع هماهنگی و تعامل واحدهای اجرایی در مقطع تدوین، اجرا و نظارت بر بودجه متمرکز باشد. در نهایت این که یکی از کانون‌های پرچالش در بودجه صندوق که میان مدیریت و هیئت‌مدیره و بین صندوق و سازمان برنامه و بودجه نیز خودنمایی می‌کند، مسئله سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌هاست؛ بنابراین زمانی می‌توان نظام بودجه صندوق را چابک، به‌هنگام و حرفه‌ای قلمداد کرد که صندوق از یک «نظام بودجه‌ریزی شرکتی» بهره‌مند باشد. همان‌گونه که اشاره شد، این بخش از منابع صندوق زمانی به قاعده‌ای حرفه‌ای سامان خواهد یافت که شرکت‌های زیرمجموعه نیز دارای بودجه‌ای پذیرفته‌شده توسط صندوق باشند تا جدول زمان‌بندی دریافت نقدینگی از ایشان برای صندوق مشخص شده باشد. همچنین باید در نظر داشت از آنجا که برداشت سود از شرکت‌ها تنها پس از برگزاری مجمع عمومی و طی تشریفات حقوقی است، برنامه مالی شرکت‌ها با فاصله «بیش از یک سال» در بودجه صندوق ظاهر می‌شود؛ از این رو یک نظام بودجه‌ریزی شرکتی و برقراری پیوند معنادار این نظام با نظام بودجه‌ریزی صندوق می‌تواند یکی از کانون‌های مورد مناقشه صندوق را به سامانی قابل قبول برساند.

شفافیت

دستورالعمل حکمرانی خوب *ISSA*؛ اصل شفافیت: انتشار علنی اطلاعات کلیدی در مورد نهاد بیمه‌گر اجتماعی لزوماً به معنای شفافیت نیست. به منظور شفافیت، چنین اطلاعاتی که حق اصلی ذی‌نفعان، اعضا و مزایا بگیران است، باید به موقع، قابل اعتماد، مرتبط، دقیق و هدفمند باشد.

رهنمود ۱۳؛ سیاست افشای اطلاعات: هیئت‌مدیره سیاستی را در مورد افشای اطلاعات تعیین می‌کند... این سیاست به طور واضح، مبنایی را مشخص می‌کند که هیئت‌مدیره و مدیریت براساس آن می‌توانند در ارائه اطلاعات به ذی‌نفعان درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و عموم مردم اختیار عمل داشته باشند. **رهنمود ۱۴؛** آیین‌نامه رفتاری: هیئت‌مدیره برای ترویج رفتارهای اخلاقی در کل نهاد بیمه‌گر اجتماعی یک آیین‌نامه رفتاری برای خود، مدیریت و کارکنان ایجاد می‌کند. این آیین‌نامه مبتنی بر اصول شفافیت و پاسخ‌گویی است، قوانینی را برای رفتارهای شغلی و شخصی تعیین می‌کند و هسته اصلی ارزش‌های شرکتی مانند صداقت، تعالی و احترام به حقوق فردی را بدون توجه به جنسیت، نژاد یا عقاید ترویج می‌کند.

رهنمود ۱۵؛ ارتباط با ذی‌نفعان: باید یک کارویژه ارتباطی مؤثر وجود داشته باشد که باعث ایفای نقش ذی‌نفعان درون‌سازمانی و برون‌سازمانی در اجرای مأموریت نهاد شود و به عنوان ابزاری استراتژیک برای توسعه فرهنگ بیمه اجتماعی که مبتنی بر حقوق و مسئولیت‌هاست، عمل کند.

رهنمود ۱۶؛ گزارش‌های عمومی: مدیریت به طور منظم، دقیق و به موقع، ذی‌نفعان و عموم مردم را از وضعیت نهاد، عملکرد آن و پایداری مالی برنامه‌های اجرایی آگاه می‌کند.

اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) بیش از یک دهه است که به موضوع حکمرانی در نهادهای بیمه‌گر اجتماعی پرداخته و در این چارچوب گزارش‌ها و اسناد درخور تأملی عرضه کرده است. این نهاد در سال ۲۰۰۸ پروژه‌ای پژوهشی را با موضوع حکمرانی آغاز کرد که تا امروز ادامه دارد و هدف از آن ارائه رهنمودهای کاربردی با هدف تحقق حکمرانی خوب در نهادهای تأمین اجتماعی است. نسخه نخست این دستورالعمل (راهنما) در دسامبر ۲۰۱۰ در کیپ‌تاون آفریقای جنوبی و نسخه دوم آن در نوامبر ۲۰۱۳ در دوحه قطر ارائه شد. در اکتبر ۲۰۱۹ نیز از ویرایش سوم و آخرین ویرایش این سند (تا این تاریخ) در بروکسل رونمایی شد و در سطح گسترده در اختیار نهادهای تأمین اجتماعی عضو ISSA قرار گرفت. این دستورالعمل (راهنما) به‌منظور تحقق پنج اصل بنیادین پاسخ‌گویی، شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری، مشارکت و پویایی تنظیم شده است. به بیان دیگر از نظر ISSA اجرای توصیه‌های این اتحادیه می‌تواند ضامن تحقق اصول پنج‌گانه یادشده باشد. از این منظر، «شفافیت» یکی از اصول بنیادین حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی است و نمی‌توان بدون توجه به آن اداره حرفه‌ای و به‌قاعده صندوق را به انتظار نشست.

نسخه سال ۲۰۱۹ این دستورالعمل، شامل ۹۶ رهنمود است که هر یک از آن‌ها شامل چند توصیه ساختاری و همچنین چند توصیه فرایندی (سازوکار) است. مهم‌ترین توصیه‌های ISSA برای استقرار شفافیت در صندوق عبارت‌اند از:

- سیاست افشا و اهداف آن باید برای عموم شناخته شود.
- باید شفافیت کاملی بین هیئت‌مدیره، مدیریت و مراجع ذی‌صلاح وجود داشته باشد.
- مرجع ناظر برون‌سازمانی باید از تطابق [عملکرد] هیئت‌مدیره با آیین‌نامه رفتاری اطمینان حاصل کند. این مرجع باید گزارش‌های مربوط به اتفاقات را دریافت کند و موارد نقض واقعی و احتمالی آیین‌نامه رفتاری را که اعضای هیئت‌مدیره در آن دخیل هستند، برطرف کند.
- هیئت‌مدیره یا کمیته هیئت‌مدیره باید از اینکه مدیریت و کارکنان از آیین‌نامه رفتاری پیروی می‌کنند، اطمینان حاصل کنند. همچنین باید بر نحوه اجرای آیین‌نامه نظارت داشته باشند، همواره آیین‌نامه را بازبینی کنند و در صورت لزوم تغییرات لازم را ارائه دهند.
- آیین‌نامه رفتاری باید به اطلاع عموم برسد و به‌طور گسترده آن را از طریق وب‌سایت و سایر ابزار منتشر کند.
- هیئت‌مدیره، مدیریت و کارکنان باید به‌طور رسمی آیین‌نامه رفتاری را به‌محض استخدام امضا کنند. انطباق با آیین‌نامه باید هر سال به تأیید برسد و بخشی از ارزیابی عملکرد سالانه همه

کارکنان باشد.

- عموم مردم می‌توانند به گزارش‌های مربوط به آیین‌نامه رفتاری دسترسی داشته باشند.
- مدیریت باید اعضا و مزایاگیران را با اطلاعات منظم، کامل و مرتبط و اظهارات قابل فهم درباره مزایای آن‌ها تجهیز کند. این کار با عملیات آموزشی و هر ابزار مناسب دیگر که در اختیار است، انجام می‌شود. به محض درخواست اعضا اطلاعات به سرعت فراهم می‌شود.
- هیئت‌مدیره باید مدیریت را ملزم کند تا به‌طور مرتب گزارش‌های به‌موقع ارائه دهد که اطلاعاتی دقیق و جامع درباره وضعیت نهاد در اختیار می‌گذارد.
- بازبینی‌های اکچوئریال، یافته‌ها و توصیه‌های اصلی آن باید از طریق نشست‌های مطبوعاتی و گزارش‌ها، خلاصه‌های اجرایی، رسانه‌های اجتماعی و وبسایت به زبان غیر تخصصی خلاصه شود.
- مدیریت باید برای ذی‌نفعان و عموم مردم گزارش‌های کامل و قابل فهم درباره وضعیت سازمان، عملکرد آن و پایداری مالی برنامه‌ها تهیه کند. ارائه گزارش‌ها از طریق کمپین‌های آموزشی و تمامی کانال‌های ارتباطی مناسب در دسترس نهاد از جمله رسانه‌های اجتماعی و وبسایت به‌روز شده انجام می‌شود.

- باید یک تقویم به‌طور به‌روز شده منظم از انتشارات در دسترس عموم وجود داشته باشد که انواع گزارش‌ها و تاریخ انتشار را ذکر کند.

در تجربه این هیئت سه مقطع برجسته در حوزه شفافیت قابل شناسایی است. مقطع نخست جلسه

۱۳۳۰م مورخ ۱۳ شهریور ۱۳۹۷ است که طی مصوبه‌ای هیئت‌مدیره از مدیرعامل وقت درخواست کرد تا

ظرف مدت دو هفته برنامه اجرایی خود درباره شفاف‌سازی موارد زیر را ارائه کند:

- اسامی مدیران صندوق و شرکت‌های تابعه به همراه رزومه آنها
- صورت‌جلسات کمیته انتصابات به همراه رزومه مدیران منصوب شده
- خلاصه بودجه سالانه و صورت‌های مالی صندوق
- حقوق و مزایای دریافتی مدیران صندوق و شرکت‌های تابعه
- تصمیمات متخذه در فرایند واگذاری بنگاه‌ها
- مزایده‌ها و مناقصه‌ها

در ادامه این مرحله بود که در ۲۲ آبان همان سال در جلسه‌ای با حضور اعضای هیئت نظارت و معاون

سرمایه‌گذاری صندوق، بر مصوبه پیشین خود تأکید کرده و خواستار اجرای آن شد. در ۲ بهمن همان سال

در جلسه ۲۵۸ نیز پس از شنیدن گزارش مدیریت اجرایی درباره پیاده‌سازی و بهره‌برداری از سامانه هوش تجاری، بر شفافیت در حوزه شرکت‌های صندوق تأکید کرد.

مقطع دومی که هیئت‌مدیره در حوزه شفافیت از سر گذرانده در بهار ۱۳۹۸ رقم خورد، زمانی که پس از تشکیل کمیته شفافیت توسط مدیرعامل وقت (صالحی) و تنظیم گزارشی درباره سطح تحصيلات مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره هلدینگ‌ها و شرکت‌های تابعه و همچنین صندوق، در جلسه ۱۷ اردیبهشت ۱۳۹۸ با حضور اعضای هیئت‌مدیره، نماینده مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و مدیران کل حوزه سرمایه‌گذاری «ضمن تقدیر از اهتمام مدیرعامل محترم صندوق به گسترش شفافیت» مقرر کرد:

- مدیرعامل گزارشی از ترکیب کمیته شفافیت و برنامه‌های اجرایی آن حداکثر ظرف مدت دو هفته به هیئت‌مدیره ارائه کند.

- کمیته یاد شده موظف شود برنامه‌های اجرایی خود را به گونه‌ای تدوین و پیشنهاد کند که مفاد قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص شفافیت رعایت شود.

علاوه بر آن هیئت‌مدیره در جلسه ۲۸۵م مورخ ۹ تیر ۱۳۹۸ با حضور نماینده مدیرعامل مقرر کرد تا «با عنایت به اعلام میزان حقوق مدیران صندوق و شرکت‌های زیرمجموعه در رسانه‌ها، ضمن تأکید بر مصوبه ۱۳ شهریور ۱۳۹۷، به منظور ارجاع تخلف‌های احتمالی به کمیته حسابرسی، حداکثر ظرف مدت دو هفته صندوق گزارش مکتوبی از میزان انطباق احکام و حقوق‌های پرداخت شده به مدیران با موازین قانونی ارائه کند.»

مقطع سوم از تجربه هیئت‌مدیره در موضوع شفافیت در دوران سرپرستی رئیس هیئت‌مدی ره رقم خورده است. در این مقطع و پس از ارائه گزارشی از مطالعات راهبردی انجام شده توسط مشاور در جلسه در ۲۴ مهر ۱۳۹۸، «راه‌حل پیشنهادی برای مسائل استراتژیک صندوق در افق برنامه، مربوط به ساختار، هویت، هندسه حکمرانی، شفافیت و نظام حکمرانی صندوق» را به تصویب رساند. در گام بعدی در این مقطع، در جلسه ۳۱۰م مورخ ۱۹ آبان ۱۳۹۸ که به بررسی برنامه راهبردی پیشنهاد شده توسط مشاور اختصاص داشت، با تکیه بر این تحلیل که «هدف نهایی دستیابی به صندوقی شیشه‌ای است اما نمی‌توان در یک مرحله به چنین هدفی دست یافت»، راهبرد «شفاف‌سازی گام‌به‌گام تا شفافیت بیشینه» را تصویب کرد.

با این همه، با انتصاب مدیرعامل جدید صندوق در بهمن ۱۳۹۸ و بروز اختلاف نظر میان ایشان و هیئت‌مدیره در خصوص برنامه راهبردی، راهبرد مصوب هیئت‌مدیره وارد مرحله اجرا و پیاده‌سازی نمی‌شود. بنابراین در حال حاضر، صندوق فاقد «آیین‌نامه/دستورالعمل یا سند افشای اطلاعات و اجرای اصل شفافیت»

که به تصویب هیئت‌مدیره رسیده باشد، است. با این وجود در بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره از تلاش برای استقرار اصل شفافیت در صندوق می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

نکته مهمی که همه اعضای این هیئت بر آن تأکید دارند، همراهی و تصریحی آشکار بر لزوم این مهم در سطح هیئت‌مدیره و صندوق است، اما به تجربه‌ای که با چالش همراه بود، رعایت «قواعد و الزامات حرفه‌ای» ضامن پیشبرد این مهم است؛ قواعدی که در صورت غفلت از آن‌ها و الزاماتی که در نبود آن‌ها، شفافیت به ضد خود تبدیل شده و خود به کانون مخاطره‌آمیزی بدل می‌شود.

هیئت‌مدیره تصریح دارد که در افشای مصوبه‌های خود به صورت علنی و حتی دسترسی به مشروح مذاکرات «هیچ» مانع و مشکلی نمی‌بیند و اجرای آن را از اقدامات مهم در رعایت اصل شفافیت می‌داند. در این مورد تنها دو نکته وجود دارد که در تجربه هیئت‌مدیره و جمع‌بندی نهایی اعضا قابل تأمل است. نخست آن که گاهی ابراز می‌شود برخی از مصوبات هیئت‌مدیره ناظر به تصمیم‌های فعالیت در بازار سرمایه و بورس است پس بهتر است این قبیل تصمیم‌ها با تأخیر زمانی افشا شده تا مانع بهره‌برداری فعالان خارج از صندوق شوند؛ زیرا وقتی نهادی در اندازه صندوق تصمیم به خرید سهام یا فروش بگیرد، بر قیمت و بازار تأثیر شگرف خواهد داشت. با وجود درستی این تحلیل، موضع مختار هیئت‌مدیره بر افشای بدون تأخیر این قبیل تصمیم‌هاست؛ زیرا بر آن است که افشا نکردن یا تأخیر در افشای این تصمیم‌ها (در زمانی که صندوق فاقد دستورالعمل‌های حرفه‌ای رفتاری و کنترل تعارض منافع کارکنان است) به بروز «رانت اطلاعاتی» منجر می‌شود. چراکه حبس این اطلاعات بی‌تردید مانع دسترسی کارکنان و مدیران صندوق نخواهد بود؛ بنابراین اگر کارشناسان و مدیران (و احتمالاً وابستگان ایشان) به این اطلاعات دسترسی دارند، دیگر افراد هم باید دسترسی داشته باشند.

ملاحظه دوم به محتوای برخی دیگر از تصمیم‌های هیئت‌مدیره ارتباط دارد؛ به ویژه تصمیم‌ها و مصوبه‌هایی که نیازمند توضیح مسئله، تشریح سابقه موضوع، الزامات حقوقی مرتبط و مانند این‌هاست؛ مواردی که بدون اطلاع از آن‌ها تصمیم یا مصوبه بسیار پرسش‌برانگیز خواهد بود. در شرایطی که نظام مشخصی در ثبت، تدوین و افشای مشروح مذاکرات وجود ندارد، افشای مصوبه‌ها «به‌تنهایی» می‌تواند چالشی پر مخاطره ایجاد کند. بدیهی است اگر ارائه موارد یادشده به همراه مصوبه تمهید شود، این ملاحظه رفع خواهد شد.

براساس تجربه هیئت‌مدیره رعایت اصل شفافیت تنها به افشای اصل گزارش‌ها و اطلاعات محدود نمی‌شود؛ زیرا خواندن و فهم بسیاری از گزارش‌ها (مانند صورت‌های مالی) نیاز به تخصص دارد و مرور

اطلاعات (مانند شاخص‌های آماری) نیازمند شناخت از مفاهیم پس‌آن‌هاست. بنابراین همان‌گونه که ISSA تأکید دارد و مشاور صندوق اصرار داشته و هیئت‌مدیره هم تصویب کرده، لازم است گزارش‌ها و اطلاعات افشاشده به زبانی غیرفنی و قابل‌فهم برای جامعه هدف تنظیم شود. در غیر این صورت، راه‌اندازی سامانه‌ای مملو از گزارش‌های تخصصی و سرشار از شاخص‌های آماری را نمی‌توان اجرا و رعایت کامل و بایسته اصل شفافیت قلمداد کرد. ضمن آن که در نگاه هیئت‌مدیره راه‌اندازی سامانه‌هایی چون هوش تجاری را الزاماً نمی‌توان اجرای اصل شفافیت قلمداد کرد. زیرا از اساس این سامانه‌ها، ابزارهای مدیریت هستند. ضمن آن که سطح دسترسی به این سامانه‌ها و چنانچه اشاره شد، فهم اطلاعات ارائه شده توسط مخاطبان نکته کلیدی و مهمی در اجرای شفافیت به شمار می‌رود.

در نظر اعضای کنونی هیئت‌مدیره، در اجرای اصل شفافیت، نکته کلیدی و کانونی تمهید الزامات و پیش‌نیازهای آن است که تهیه برنامه شفافیت بر مبنای قواعد بنیادین مندرج در سند راهبردی و تدوین آیین‌نامه/ دستورالعمل/ نظام‌نامه شفافیت در صدر آن‌ها قرار دارد. همان‌گونه که ISSA نیز تأکید دارد، صندوق‌های بازنشستگی باید سندی رسمی درباره سیاست افشای اطلاعات و فرایندهای مربوط تنظیم و به‌طور عمومی منتشر کنند. در قالب این سند/ نظام‌نامه مشخص می‌شود چه اطلاعاتی، با چه کیفیتی، در چه مقاطع زمانی، با چه شیوه‌ای و توسط چه واحدی در اختیار چه گروهی قرار بگیرد و البته چگونگی پایش و نظارت بر حسن اجرای این نظام‌نامه نیز مشخص شده است. نکته مهمی که در این نظام‌نامه باید بدان توجه شود، این است که مرجع و نهاد تصمیم‌گیر درباره این نظام‌نامه نباید مجری آن باشد. بدیهی است اگر مدیران اجرایی مسئول تدوین و تصویب این نظام‌نامه باشند، نمی‌توان نظام‌نامه‌ای حرفه‌ای و قابل‌اتکا قلمداد کرد؛ چراکه فرض بر آن است که مدیران اجرایی به‌گریز از کنترل‌ها و قواعد نظارتی گرایش دارند. از سوی دیگر نباید فراموش کرد که واگذاری این مهم به سلیقه شخصی و دیدگاه فردی مدیریت اجرایی، اصل موضوع را در معرض آسیب‌هایی مخرب قرار می‌دهد.

صورت‌های مالی

اساسنامه، ماده ۱۵، تبصره ۶: وظایف بازرس قانونی به عهده سازمان حسابرسی می‌باشد که گزارش خود را به هیئت نظارت جهت بررسی و اظهار نظر ارائه خواهد نمود.

اساسنامه، ماده ۲۰: ترازنامه سالانه و گزارش مالی صندوق باید تا پایان تیرماه جهت ارائه به مراجع قانونی ذی‌ربط تهیه و تسلیم گردد. همچنین گزارش مالی سالانه صندوق مشتمل بر صورت‌های مالی تلفیقی حسابرسی شده به همراه گزارش باید حداکثر تا پایان مهر سال بعد به هیئت نظارت و شورا ارسال گردد.

اساسنامه، ماده ۱۴ (وظایف و اختیارات مدیرعامل)، بند ب: تهیه و تنظیم برنامه و بودجه، گزارش‌ها و صورت‌های مالی و عملکرد صندوق جهت ارائه به هیئت‌مدیره.

اساسنامه، ماده ۱۱، (وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره)، بند ب: بررسی و تأیید بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق جهت ارائه [هیئت‌امنا]

اساسنامه، ماده ۸ (وظایف و اختیارات [هیئت‌امنا]) بند ب: تصویب برنامه و بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق.

براساس مفاد تبصره ۶ ماده ۱۵ اساسنامه، سازمان حسابرسی، بازرس قانونی صندوق و موظف به ارائه گزارش خود به هیئت نظارت است. همچنین باید توجه داشت که حسب مقررات، تهیه و تصویب صورت‌های مالی یک الزام قانونی و حسب منطق اداره صندوق، یک اقدام جدایی‌ناپذیر از صندوق است. از آنجا که تصویب این صورت‌ها به‌منزله تسویه حساب مالی مدیران صندوق است، انتظار می‌رود این امر در بازه زمانی مشخص شده (حداکثر تا پایان تیرماه هر سال برای ارائه به سازمان امور مالیاتی و حداکثر تا پایان مهر ماه صورت‌های مالی تلفیقی) انجام شود، اما در این مورد هم واقعیت‌های صندوق با انتظارات اولیه فاصله دارد. زیرا در ابتدای

سال ۱۳۹۳ تکلیف صورت‌های مالی سال‌های ۱۳۸۷ به بعد روشن نبود و هیئت‌مدیره و صندوق ناگزیر بودند تهیه و یا تصویب صورت‌های مالی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ را در دستور کار قرار دهند؛ البته تأخیر در تهیه و تصویب صورت‌های مالی به صندوق بازنشستگی کشوری محدود نبوده و بسیاری از نهادهای مشابه با این تأخیر مواجه بوده‌اند.

اما تهیه صورت‌های مالی سال‌های پیش با مشکلی بسیار جدی مواجه بود؛ یعنی نبود اطلاعات و اسناد لازم برای تدوین گزارش. زیرا برای تدوین گزارش هر سال باید اطلاعات دقیق درباره مصارف آن سال تهیه می‌شد که سرجمع آن‌ها با ارقام منابع دیگر هم‌خوانی داشته باشد و علاوه بر آن اسناد و مدارک گواه هریک از آن‌ها نیز مرتب می‌شدند. روشن است در نهادی با گردش مالی و تنوع فعالیت‌های صندوق تهیه چنین اطلاعات و اسنادی بسیار دشوار و حتی ناشدنی بود. پیچیدگی موضوع زمانی بیشتر می‌شد که برای تهیه گزارش صندوق باید اطلاعات شرکت‌های زیرمجموعه نیز (حسب مورد و براساس قواعد حسابرسی) در گزارش صندوق تلفیق می‌شد و همه این موارد باید از سال ۱۳۸۷ به بعد فراهم می‌شد. با وجود همه پیچیدگی‌ها و با همه دشواری‌های این مهم، با جدیتی که هیئت‌مدیره و مجموعه کارکنان و مدیران صندوق، هیئت‌امنا و سازمان حسابرسی داشتند، صندوق موفق شد عقب‌ماندگی در تهیه و تصویب صورت‌های مالی را جبران کند. در حال حاضر، گزارش سال ۱۳۹۹ صندوق در مهلت قانونی تقدیم مراجع مالیاتی شده و تهیه گزارش مالی تلفیقی سال ۱۳۹۹ صندوق به پایان رسیده و در حال طی فرایند تأیید مدیران است تا به حسابرس تسلیم شود.

در بازخوانی این تجربه می‌توان نکات راهبردی برای اداره آینده صندوق به دست آورد. به این منظور از یک مثال تجربه‌شده در این فرایند بهره گرفته می‌شود.

در فرایند تهیه صورت‌های مالی سال‌های گذشته، صندوق متوجه می‌شود، براساس اسناد مالی، در سال‌های پیش توسط یکی از شرکت‌های زیرمجموعه صندوق کالایی از یکی از کشورهای اروپایی خریداری شده، اما بنا به دلایلی آن کالا وارد کشور نشده و در یکی از انبارهای کشور آلمان مانده است. به دلیل گذشت زمان و آسیبی که به کالا وارد شده بود و دیگر ملاحظات فنی، وارد کردن آن کالا برای شرکت مؤثر نبود، اما نگهداری آن در آلمان مستلزم پرداخت هزینه انبارداری بود. علاوه بر آن به دلیل تحریم‌های بین‌المللی، از اساس امکان وارد کردن آن به ایران وجود نداشت. ولی استاندارهای حسابرسی موظف می‌کرد تدبیری اندیشیده شود. نکته مهم از منظر اداره و حکمرانی صندوق، این است که هیئت‌مدیره صندوق موظف به پاسخ‌گویی در قبال صورت‌های مالی است که در دو بخش صندوق و تلفیقی تهیه می‌شوند. صورت‌های مالی

تلفیقی از تلفیق صورت‌های مالی (عملکرد و تصمیم‌های مدیران شرکت‌های زیرمجموعه) به دست می‌آید؛ بنابراین هیئت‌مدیره از مسیر صورت‌های مالی تلفیقی باید پاسخگوی تصمیم مدیران زیرمجموعه باشد. اگرچه ممکن است این مسئله در ابتدای امر سبب شگفتی شود، باید تصریح کرد که فرض منطقی قواعد و استانداردهای حسابرسی آن است که هیئت‌مدیره باید «به ترتیبی» از آن تصمیم‌ها مطلع و بتواند پاسخ‌گوی پیامدهای تلفیقی آن باشد. در این چارچوب، لزوم طراحی و اجرای گونه‌های مختلفی از نظام کنترل داخلی مطرح می‌شود و اصول حرفه‌ای صندوق‌های بازنشستگی و توصیه‌های ISSA نیز بر طراحی و اجرای انواع کنترل‌های نظام‌مند داخلی تصریح می‌کند؛ درحالی که به اذعان صریح اعضای هیئت‌مدیره، آن‌ها در اغلب موارد پس از وقوع حادثه و در مواردی بعد از چند سال، متوجه مسئله‌ای می‌شوند که باید در قبال آن پاسخ‌گو باشند.

مسئله دیگری که اهمیت و ضرورت خطیر طراحی و استقرار نظام‌های کنترل داخلی در صندوق را برجسته می‌کند، تجربه هیئت‌مدیره از «وضع مالیات» بر صندوق است. به این ترتیب که چون ستاد صندوق سهام‌دار برخی شرکت‌ها بود (سهام خود را به هلدینگ‌ها واگذار نکرده بود) یا اقدام به سرمایه‌گذاری در اوراق درآمد ثابت کرده بود یا از محل اجاره ملک درآمد به دست آورده، از نظر سازمان امور مالیاتی در قبال این دسته از فعالیت‌ها مشمول مالیات تشخیص داده شده بود، اما مدیریت وقت در دوره‌ای با این تصور که صندوق «دولتی» است و مشمول پرداخت مالیات نیست، اظهارنامه مالیاتی ارائه نکرده بود. در نتیجه سازمان امور مالیاتی صندوق را مشمول مالیات و همچنین انواع جریمه‌ها کرده بود که گذشت زمان سبب شکل‌گیری رقم هنگفتی به‌عنوان مالیات و انواع جریمه‌ها شده بود.

در سال ۱۳۹۷ سازمان امور مالیاتی براساس مقررات مسیر مصادره برخی دارایی‌های صندوق (املاک) را آغاز می‌کند و موضوع را تا مراحل نیز پیش می‌برد. در آن مقطع صندوق پس از اطلاع، با وجود مخالفت برخی مدیران وقت واحدهای ذی‌ربط، با پذیرش اصل موضوع پرداخت مالیات، تصمیم گرفت تا درباره جزئیات و فرایند پرداخت با سازمان امور مالیاتی مذاکره کند. درنهایت با پشتیبانی مدیران عامل وقت موضوع به نظمی قابل اطمینان رسید؛ به‌طوری که در حال حاضر صورت‌وضعیت مالیاتی صندوق روشن است و مالیات مواردی که با سازمان امور مالیاتی توافق حاصل شده پرداخت و در برخی موارد تقاضای تخفیف شده که در حال طی تشریفات اداری-قانونی مربوط و در شرف نهایی شدن و تسویه است.

در نظر اعضای هیئت‌مدیره چه صندوق دولتی قلمداد شود، چه غیردولتی، در ازای فعالیت‌های اقتصادی موظف به پرداخت مالیات و رعایت مقررات مربوط به آن (تنظیم و ارائه اظهارنامه) است؛ زیرا

منابعی که از محل بودجه دریافت شده، با قید «کمک» دریافت می‌شود و از اساس صندوق دستگاه اجرایی نیست. بنابراین مشاهده می‌شود ابهام در تعریف و تعیین ماهیت حقوقی صندوق نه یک بحث کارشناسی و نه یک تمرین ذهنی، که موضوعی با پیامدهای روشن اداری و مالی است. تأکید بر اهمیت این موضوع را می‌توان با این تجربه به پایان برد که یکی از دادگاه‌ها، به استناد سهامی که صندوق در شرکت پتروشیمی جم دارد، در رأیی متفاوت با نظر برخی دیگر از مراجع، آن شرکت را دولتی دانسته و علیه «صندوق» رأی صادر کرده است!

گزارش اکچوئری

اساسنامه، ماده ۲۲: هیئت‌مدیره مکلف است در مقاطع زمانی مناسب (حداقل هر سه سال یک‌بار) گزارش محاسبات فنی (بیمه‌ای) صندوق را که توسط کارشناسان واجد صلاحیت حرفه‌ای تهیه می‌گردد به ضمیمه گزارش مالی تلفیقی به [هیئت‌امنا] ارائه نماید.

اساسنامه صندوق در شرایطی هیئت‌مدیره را مکلف به تهیه گزارش محاسبات بیمه‌سنجی (اکچوئری) کرده که ISSA در رهنمودهای شماره ۴۰ و ۴۱ از دستورالعمل حکمرانی خوب به‌طور مشخص توصیه‌هایی را درباره رویه و اصول حرفه‌ای تدوین چنین گزارش‌هایی مطرح کرده است. نکته بسیار کلیدی و شایان توجه آن است که تهیه و تدوین گزارش‌های بیمه‌سنجی براساس قواعد و استانداردهای حرفه‌ای یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی به شمار می‌رود. ISSA در قالب این توصیه‌ها تصریح دارد که:

- اقدامات اکچوئریال به‌منظور پایداری مالی صندوق و با هدف افزایش پاسخ‌گویی، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری در اجرای هر یک از برنامه‌ها باید به‌خوبی تعریف و مستند شود.
- این محاسبات باید درباره هرگونه تغییر پیشنهادی در اقدامات انجام شود.
- هیئت‌مدیره باید برای هر یک از برنامه‌های اجرایی، یک سیاست تأمین مالی کتبی تدوین کند.
- الزامات مربوط به داده‌های ورودی اکچوئریال و نقش اکچوئری باید به‌روشنی مشخص شود.
- اقدامات اکچوئریال برای پایداری مالی برنامه‌های اجرایی باید به زبانی قابل‌فهم برای اطلاعات ذی‌نفعان منتشر شود؛ به‌ویژه با اشاره به نحوه تعیین مزایای استحقاقی در مقابل حق بیمه اعضا

- هیئت مدیره یا مدیریت باید از ارزش گذاری های اکچوئریال منظم مطابق قانون، سیاست یا احکام اجرایی اطمینان حاصل کند.
- تهیه گزارش های ارزش گذاری اکچوئریال باید مطابق استانداردهای ملی اکچوئریال یا در صورت نبود آنها، استانداردهای بین المللی باشد.
- هیئت مدیره و مدیریت باید درک جامعی از مفروضات اکچوئریال، روش ارزش گذاری و مدل طرح ریزی استفاده شده داشته باشند.
- هیئت مدیره یا مدیریت باید کارشناس مستقل برون سازمانی و/یا داور تخصصی را برای گزارش های اکچوئریال به کار بگیرند.

بنابراین وقتی سخن از الزام تدوین گزارش محاسبات بیمه سنجی می شود، اقدامی با چنین دقت و با چنین قواعد حرفه ای مدنظر است. از این رو و با عنایت به اهمیت این موضوع شایسته است تجربه اعضای هیئت مدیره در این باره بازخوانی شود. اگرچه مدیریت اجرایی صندوق در فاصله سال های ۱۳۹۳ تاکنون چندین بار تجربه تدوین گزارش بیمه سنجی (اکچوئری) را داشته، اما هیئت مدیره در این بازه زمانی در سه تجربه سهیم بوده است؛ زیرا بنا بر مفاد ماده ۲۲ اساسنامه این گزارش باید به همراه گزارش مالی تلفیقی به هیئت امنا تحویل داده شود. دلیل این الزام این است که یکی از اقلام تعیین کننده در صورت های مالی، ارزش تعهدات است و بدون این رقم نمی توان صورت مالی را بست؛ در حالی که این رقم تعیین کننده نتیجه محاسبات بیمه سنجی است. نکته جالب توجه آن است که صورت های مالی سال های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷ براساس گزارش اکچوئری تهیه شده در سال ۱۳۹۳ تنظیم شده است.

یکی از تجربه های شایسته توجه هیئت مدیره در این باره در سال ۱۳۹۴ رقم خورد.^۱ در این سال، به استناد آخرین گزارش تهیه شده، ارزش دارایی های صندوق ۲۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده بود. هیئت امنا به این نتیجه رسید که این عدد درست نیست و با وجود مخالفت هیئت مدیره مقرر شد دارایی های صندوق ارزشیابی شود. با توجه به تعداد فراوان دارایی های صندوق، این تصمیم به پروژه ای بسیار بزرگ تبدیل شد که پس از مقداری پیشرفت به کلی متوقف شد. تجربه دیگر در این باره در سال ۱۳۹۸ رقم خورد. اما پس از عقد قرارداد با کارشناس منتخب، صندوق به این جمع بندی رسید که تهیه گزارش محاسبات بیمه ای به روال رایج کفایت نمی کند؛ زیرا دولت به مناسبت های مختلف، سیاست ها و برنامه هایی دارد که صندوق باید

۱. این گزاره به معنای آن نیست که تجربه سال ۱۳۹۴ نخستین تجربه از تنظیم گزارش اکچوئری است. زیرا همان گونه که اشاره شده در سال ۱۳۹۳ گزارشی تهیه شده و صورت های مالی به استناد آن تنظیم می شده است.

آثار بلندمدت و بیمه‌ای آن‌ها را محاسبه کند. این استدلال هیئت‌مدیره و صندوق را به این جمع‌بندی هدایت کرد که صندوق به یک واحد محاسبات بیمه‌ای در ستاد مرکزی نیاز دارد تا به‌شکلی فعال و به‌هنگام این محاسبات را انجام دهد؛ بدین منظور مقرر شد کارشناس طرف قرارداد متعهد به آموزش چند نفر از کارشناسان صندوق شود تا پس از تهیه گزارش متعارف، این عده متولی ادامه کار باشند. به‌منظور هدایت و راهبری این سیاست نیز کمیته‌ای با حضور مدیران اجرایی مرتبط و یکی از اعضای هیئت‌مدیره تشکیل می‌شود، اما این برنامه با تغییر مدیریت اجرایی متوقف، قرارداد با کارشناس لغو شده و موضوع تشکیل واحد محاسبات بیمه‌ای در ستاد مرکزی نیز پیگیری نشد. تجربه بعدی مربوط به سال ۱۳۹۹ است که در آن سال گزارش جدیدی تهیه می‌شود که نتیجه آن در صورت‌های مالی سال ۱۳۹۸ استفاده می‌شود. همچنین در سال ۱۴۰۰ گزارش دیگری تهیه شده که نتایج این محاسبه پس از طرح در هیئت‌مدیره مبنای تنظیم صورت‌های مالی سال ۱۳۹۹ قرار گرفت.

از بازخوانی این تجربه می‌توان به نکاتی دست یافت که اگر در کنار توصیه‌های ISSA درباره اهمیت و جایگاه گزارش بیمه‌سنجی قرار بگیرند، تصویر روشن‌تری از واقعیت‌های چگونگی اداره صندوق نشان می‌دهند. نخستین نکته از بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره این است که تهیه و تدوین گزارش‌های محاسبات بیمه‌سنجی تنها به اراده و مصوبه هیئت‌مدیره مشروط نشده است. فرجام هر یک از سه تجربه هیئت‌مدیره کنونی گواه روشنی از این ادعاست. ریشه اصلی چنین وضعیتی در این است که با وجود تصریح اساسنامه و تکلیفی که بر عهده هیئت‌مدیره گذاشته شده، این هیئت ابزار لازم برای پیشبرد این بحث را ندارد. براساس مفاد اساسنامه و بیشتر از آن و با تأکید دقیق‌تر و جزئی‌تر در دستورالعمل حکم‌رانی خوب ISSA، گزارش محاسبات بیمه‌سنجی یکی از ابزارهای رصد وضعیت و یکی از پیش‌نیازهای تصمیم‌گیری در سطح هیئت‌مدیره به شمار می‌رود؛ زیرا این گزارش اطلاعات پایه برای کنترل و برنامه‌ریزی بلندمدت را فراهم می‌کند؛ دو وظیفه‌ای که بر عهده هیئت‌مدیره است و مدیریت اجرایی در چارچوب عملیاتی کردن آن‌ها تعریف شده است، اما در این مورد نیز به‌دلیل ابهام در مقررات موجود و رویه‌های مدیریتی-سازمانی در تعریف رابطه کاری میان هیئت‌مدیره و مدیرعامل صندوق، هیئت‌مدیره نمی‌تواند از ایفای این دو وظیفه محوری اطمینان داشته باشد.

در تدارک گزارش محاسبات بیمه‌ای براساس استانداردهای حرفه‌ای (بنا بر منطق و توصیه‌های ISSA)، حتی اگر همه موارد در داخل صندوق بهبود یابد، هنوز نمی‌توان از تهیه گزارشی مقبول اطمینان داشت؛ زیرا بنا بر قواعد حرفه‌ای و دستورالعمل ISSA، «فرض‌های کلیدی و جهت‌دهنده» در کنار «الزامات روشی و

ملاحظات چند» در این محاسبات باید توسط یک مرجع بیرونی تعیین و به صندوق ابلاغ شود. اگرچه در طی سال‌های اخیر هیئت‌امنا چندین بار برای تهیه این موارد تلاش کرده و حتی کارگروه‌هایی برای آن راه‌اندازی کرده است، تا این تاریخ هنوز سندی مصوب وجود ندارد که فرض‌ها و الزامات روشی لازم را ابلاغ کند؛ درحالی‌که بنا به تجربه زیسته اعضای هیئت‌مدیره کنونی، برخی واقعیت‌های آزردهنده و غیرحرفه‌ای نیز وجود دارند که به فاصله بیشتر صندوق از قواعد حرفه‌ای (حکم‌رانی خوب) منجر می‌شوند.

در این چارچوب باید یادآوری کرد که پس از تهیه این گزارش‌ها، لازم است براساس یافته‌ها و نتایج، «تصمیم‌ها و سیاست‌های مشخصی» اتخاذ و به اجرا درآیند. به عبارت دیگر، گزارش‌های محاسبات بیمه‌ای را می‌توان به آزمایش‌ها و رادیوگرافی‌های پزشکی تشبیه کرد. این گزارش‌ها تصویری از وضعیت پایداری بیمه‌ای (بلندمدت و بین‌نسلی) یک صندوق ارائه می‌کنند. همچنین ارقام و چارچوب آماری این گزارش‌ها به‌گونه‌ای است که امکان تحلیل حساسیت را می‌دهد؛ یعنی می‌توان با تغییر فرضی یکی از پارامترها، نتیجه آن بر پایداری صندوق را محاسبه کرد. در این چارچوب، همان‌گونه که آزمایش‌ها و تصویربرداری‌های پزشکی گزارش‌هایی ساکت هستند که تنها پس از خوانش توسط پزشک تفسیر و تشریح می‌شوند، گزارش‌های بیمه‌سنجی نیز نیازمند خوانش هدفمند و حرفه‌ای هستند تا اطلاعات به‌دست‌آمده «به صدا درآیند». بی‌تردید گزارش‌های محاسبات بیمه‌سنجی ظرفیت بالایی در ارائه تصویری حرفه‌ای از وضعیت پایداری بیمه‌ای صندوق دارند، اما دست‌یافتن به این تصویر و توقف در این مرحله مانند انجام آزمایش‌های پزشکی است. همان‌گونه که آزمایش‌های پزشکی اطلاعات لازم را برای تجویز پزشک فراهم می‌کند، گزارش‌های بیمه‌سنجی نیز اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری را به دست می‌دهند. از این‌رو زمانی می‌توان فرایند حرفه‌ای تهیه این گزارش‌ها را کامل شده تلقی کرد که پس از تهیه این گزارش‌ها، تصویر به‌دست‌آمده (که تصویری بلندمدت است) از سوی مراجع مربوط بازخوانی شده و تجویز لازم (سیاست) شناسایی و در پیش گرفته شود. از این منظر، تهیه این گزارش‌ها بدون مرحله سیاست‌گذاری پس از آن ناقص مانده و نمی‌توان این رویه را مطابق با رویه‌های حرفه‌ای تلقی کرد.

آیین نامه‌ها و کمیته‌های تخصصی

اساسنامه؛ ماده ۱۱: وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به شرح زیر است:
پ- بررسی و تأیید آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی و سایر آیین‌نامه‌ها و ضوابط مورد نیاز و ارائه آن‌ها به [هیئت‌امنا].
ث- بررسی و تأیید نحوه استفاده و بهره‌برداری از وجوه و ذخایر صندوق و سرمایه‌گذاری و پیشنهاد آن به [هیئت‌امنا].

براساس آنچه در اساسنامه آمده، بررسی و تأیید آیین‌نامه‌های داخلی صندوق بر عهده هیئت‌مدیره است. از سوی دیگر، رویکرد کلی ISSA در تدوین دستورالعمل حکمرانی خوب بدین ترتیب است که برای استقرار اصول پنج‌گانه حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی، هیئت‌مدیره مرجع تدوین، ابلاغ و نظارت بر «مجموعه آیین‌نامه‌ها و دیگر اسناد مشابه» است. از نظر ISSA هیئت‌مدیره رکنی از صندوق است که باید «اسناد جهت‌ساز» صندوق را تدوین و بر حسن اجرای آن نظارت کند. اما اساسنامه صندوق درباره تدوین مسکوت است، تصویب نهایی را بر عهده هیئت‌امنا می‌داند و در مورد نظارت هم نه حکم صریحی برای هیئت‌مدیره دارد و نه ابزاری در اختیار آن گذاشته است.

در بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره کنونی صندوق می‌توان به فهرستی از آیین‌نامه‌ها و کمیته‌ها رسید که در ادامه دیدگاه و تجربه اعضای این هیئت در این باره خلاصه شده است:

۱. آیین‌نامه تشکیل جلسه‌های هیئت‌مدیره

تبصره ماده ۱۲ اساسنامه تصریح دارد که «نحوه تشکیل و اداره جلسات به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود

که به تصویب هیئت‌مدیره می‌رسد». ضمن آن که انتظار می‌رود جلسه یکی از ارکان قانونی صندوق «حتماً» مستند به آیین‌نامه باشد تا رویه‌ها و دیگر الزامات متعارف، مشخص و تصریح شده باشد. با وجود این، تجربه هیئت‌مدیره کنونی از این مهم نشان می‌دهد که در زمان حضور قدیمی‌ترین عضو این هیئت، آیین‌نامه تشکیل جلسه‌ها مصوب سال ۱۳۹۳ بوده است که آن آیین‌نامه در اجرای دستور هیئت‌امنا مبنی بر الگوگیری از آیین‌نامه مشابه در سازمان تأمین اجتماعی و ارسال برای تصویب در هیئت‌امنا تدوین شده بود. نکته مهم این است که آن آیین‌نامه برای تصویب به هیئت‌امنا ارسال شده اما هیچ واکنشی به آن نشان داده نشد؛ در نتیجه هیئت‌مدیره در آن مقطع بدون آیین‌نامه، جلسه‌های خود را تشکیل می‌داد. جالب این که پیش از تصویب آیین‌نامه کنونی (مصوب ۱۳۹۹)، یکی از ایرادهای حسابرس قانونی (سازمان حسابرسی) رعایت‌نکردن یا اجرائکردن پاره‌ای از مفاد آیین‌نامه بی‌پاسخ مانده (سال ۱۳۹۳) بود و پاسخ هیئت‌مدیره نیز بر عدم تصویب و ابلاغ‌نشدن آن در هیئت‌امنا بوده است. بنابراین به نظر می‌رسد رفتار هیئت‌امنا که خلاف مفاد اساسنامه صندوق بوده، در آن مقطع گره‌ای اداری-حقوقی ایجاد کرده بود. البته به ادعان هیئت‌مدیره، در زمان تدوین آن آیین‌نامه به تفاوت اختیارات هیئت‌مدیره در سازمان تأمین اجتماعی و صندوق توجه کافی نشده و در نتیجه در آن آیین‌نامه مواردی آمده بود که با اساسنامه صندوق مغایرت داشت. در هر صورت در اردیبهشت سال ۱۳۹۹، هیئت‌مدیره آیین‌نامه تشکیل جلسه‌های خود را بازنگری و برای تأیید (تصویب) به هیئت‌امنا ارسال می‌کند. در این مقطع، پاسخ هیئت‌امنا به استناد تبصره ماده ۱۲، واگذاری اختیار تصویب به هیئت‌مدیره بود. در نتیجه از مهر سال ۱۳۹۹ هیئت‌مدیره براساس آیین‌نامه تدوین و تصویب شده خود فعالیت کرده است. البته پاسخ هیئت‌امنا به همراه متنی پیشنهادی (و نه ابلاغی) برای اصلاح برخی مفاد آیین‌نامه بود که هیئت‌مدیره به استناد مجوز هیئت‌امنا مبنی بر تصویب توسط هیئت‌مدیره، نکات مدنظر هیئت‌امنا را در آیین‌نامه اصلاح کرد.

۲. آیین‌نامه اداری و استخدامی

اساسنامه مصوب سال ۱۳۸۷ به صراحت بررسی و تأیید این آیین‌نامه را نیز در اختیار هیئت‌مدیره تعریف کرده اما تجربه واقعی از این موضوع کمی متفاوت بوده است. براساس شواهد، در تابستان ۱۳۹۲ (پیش از تشکیل دولت یازدهم) آیین‌نامه اداری پس از تصویب هیئت‌امنا و وقت به صندوق ابلاغ می‌شود، اما پس از استقرار دولت یازدهم و تشکیل هیئت‌امنا با ترکیب جدید، این آیین‌نامه با ایراد مواجه شده و بدون آن که به‌طور مشخص و دقیق مواد یا مواردی که از نظر ایشان ایراد قلمداد می‌شده تصریح شود، طی مکاتبه‌ای

با صندوق، کسب موافقت و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور را ضروری می‌دانند. با وجود انجام مکاتبه‌های لازم، سازمان یادشده نیز پاسخی مبنی بر رد یا تأیید این آیین‌نامه نداده و در نتیجه هیئت‌مدیره به استناد تصویب این آیین‌نامه توسط هیئت‌امنا در سال ۱۳۹۲ آن را مبنای فعالیت قرار می‌دهد. ضمن آن که تا این تاریخ این آیین‌نامه مورد استناد حسابرِس و بازرِس قانونی هم قرار گرفته است.

برداشت اعضای هیئت‌مدیره کنونی از اختلاف نظر هیئت‌امنا با مفاد این آیین‌نامه آن است که آن هیئت ملاحظاتی درباره تعداد کارکنان، جایگاه اداری آن‌ها و فرایند مدیریت منابع انسانی داشته و برای اطمینان، کسب تأیید سازمان امور اداری و استخدامی را الزامی دانسته است. اما اگر کسب این تأیید الزامی قلمداد شود، با دو چالش مواجه خواهد بود. نخست آن که به این ترتیب صندوق دستگاهی دولتی ارزیابی خواهد شد که این موضوع محل اختلاف شدید است و دوم آن که نظام پرداخت و جبران خدمت کارکنان (به سمت کاهش) تغییر خواهد یافت که خود موضوعی بسیار حساسیت‌برانگیز خواهد بود.

۳. آیین‌نامه مالی و آیین‌نامه معاملاتی

در این مورد نیز با وجود تصریح مفاد اساسنامه صندوق مبنی بر اختیار هیئت‌مدیره، در سال ۱۳۹۵ دبیرخانه هیئت‌امنا آیین‌نامه مالی و معاملاتی سازمان تأمین اجتماعی را بررسی و تصویب کرده و باز مشابه آیین‌نامه اداری از دیگر صندوق‌ها خواسته می‌شود براساس الگوی این آیین‌نامه اقدام کنند. بر این اساس در اوایل سال ۱۳۹۶ این فرایند در صندوق طی شده و نسخه تنظیم‌شده به هیئت‌امنا ارسال می‌شود، اما در همان جلسه نخست، با این استدلال که این نسخه براساس الگوی مقرر نیست، پذیرفته نشده و حکم به اصلاح می‌شود. محور اصلی چنین تشخیصی نیز بی‌توجهی به این نکته بود که الگوی مورد نظر هیئت‌امنا، آیین‌نامه سازمان تأمین اجتماعی بود، ولی آن سازمان برخلاف صندوق، «فاقد» آیین‌نامه بهره‌بردار از وجوه است و در نتیجه برخی فرایندهای کلیدی سرمایه‌گذاری در همان آیین‌نامه معاملاتی آن سازمان لحاظ شده؛ درحالی که در صندوق این فرایندها در آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه مطرح شده است.

این موضوع مسکوت باقی مانده بود تا در ابتدای سال ۱۳۹۸، هیئت‌مدیره بار دیگر برای تصویب آیین‌نامه پیشنهادی خود اقدام کرد. در این مقطع و تا مرداد آن سال نشست‌های متعددی با حضور واحدهای مرتبط و سپس در سطح هیئت‌مدیره برگزار و دو متن با عنوان «آیین‌نامه مالی» و «آیین‌نامه معاملاتی» تهیه شد. در نهایت آیین‌نامه مالی در جلسه ۶ شهریور و آیین‌نامه معاملاتی در جلسه ۱۴ آبان آن سال به تصویب هیئت‌امنا رسیده و به صندوق ابلاغ شد (البته در پاره‌ای از مفاد آیین‌نامه مالی، بین نماینده

مدیرعامل وقت صندوق و هیئت‌مدیره اختلاف نظر وجود داشت که با طرح آن‌ها در کارگروه هیئت‌امنا و کسب نظر وزیر توافق حاصل شد). نکته بسیار کلیدی و مورد تأکید هیئت‌مدیره آن است که هر یک از این دو آیین‌نامه به دست کم چهارده دستورالعمل و ضابطه نیاز دارد تا آیین‌نامه کاملی باشند که البته تا امروز محقق نشده است.

۴. منشور کمیته حسابرسی داخلی

ابتدا باید تأکید کرد که تشکیل کمیته حسابرسی یک الزام است. زیرا هیئت‌امنا در مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳ تشکیل کمیته حسابرسی (در سطح صندوق، هلدینگ‌ها و شرکت‌های تابعه) را تصویب کرده است. همچنین مقرر کرده تا این کمیته براساس منشوری تشکیل شود که به تصویب هیئت‌مدیره می‌رسد. در ادامه و در اسفند ۱۳۹۵ به استناد مصوبه سال ۱۳۹۳، هیئت‌امنا «چارچوب واحد حسابرسی داخلی و کمیته حسابرسی سازمان‌ها و صندوق‌های تابعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» را ابلاغ می‌کند. این امر سبب می‌شود تا در سال ۱۳۹۶ صندوق منشور یاد شده را تنظیم و هیئت‌مدیره تصویب کند. ضمن آن که اصلاحیه این منشور در شهریور ۱۴۰۰ به تصویب هیئت‌مدیره رسیده است.

براساس منشور یاد شده در صندوق بازنشستگی کشوری، کمیته حسابرسی با حضور دو عضو از هیئت‌مدیره (که رئیس کمیته هم از میان این دو انتخاب می‌شود)، عضو هیئت نظارت و دو حسابرس مستقلی که به تأیید مدیرعامل و هیئت‌مدیره می‌رسند، تشکیل می‌شود؛ البته روال صندوق بر آن بوده که مسئولان حسابرسی داخلی و امور مجامع صندوق نیز به‌عنوان عضو ناظر در کمیته شرکت کنند. در این چارچوب، بعد از یک وقفه طولانی به علت عدم معرفی حسابرسان مستقل توسط مدیرعامل وقت و سپس عدم توافق درباره یکی از افراد پیشنهادی، در نهایت کمیته با ترکیب ناقص تشکیل و تا تابستان ۱۳۹۸ چهارده جلسه تشکیل داد. اما با استعفای عضو هیئت نظارت و ناقص شدن ترکیب هیئت نظارت، تشکیل جلسات این کمیته نیز ناممکن شد. علاوه بر آن با انتصاب مدیرعامل صندوق در بهمن ۱۳۹۸، معرفی حسابرسان مستقل تا اوایل تابستان ۱۴۰۰ به تأخیر افتاد و تنها پس از آن بود که کمیته حسابرسی امکان تشکیل یافت. نکته مهم آن است که این کمیته بدون «واحد حسابرسی داخلی» کم‌اثر خواهد بود. زیرا تصمیم‌های کمیته از طریق آن واحد قابل پیگیری و اجرا خواهد بود. این در حالی است که واحد حسابرسی داخلی نیز در عمل تشکیل نشد و تنها دوره کوتاهی با انتصاب یک نفر به عنوان مسئول آن زیر نظر معاون اداری و مالی وقت، آن هم بدون پرسنل و ابزارهای اداری لازم، رقم خورد.

۵. کمیته فرهنگی

یکی از کمیته‌هایی که در اساسنامه و توصیه‌های حرفه‌ای اشاره‌ای به آن نشده است، کمیته فرهنگی در صندوق است. این کمیته متولی مجموعه‌ای از خدماتی است که در صندوق با عنوان کلی «خدمات فرهنگی-اجتماعی» شناخته شده و دامنه گسترده‌ای مانند مراسم‌های بزرگداشت، جشنواره‌های ورزشی، تسهیلات بانکی، تسهیلات خرید و مانند آن را پیگیری می‌کند. براساس بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره از این موضوع می‌توان گفت این کمیته پیش‌تر و در ابتدا به‌عنوان «نظارت بر خانه‌های امید» تشکیل شده بود. این کمیته پس از افزایش تقاضای ساخت خانه‌های امید و به‌منظور ساماندهی و راهبری این فرایند تشکیل شد، اما پس از چندی متوجه و متمرکز بر فعالیت‌های داخل این خانه‌ها می‌شود؛ زیرا در برخی خانه‌ها فعالیت‌های ارزنده‌ای صورت گرفته بود. در این مقطع و برای تنظیم سازوکاری به‌منظور بهبود شرایط و ارتقای کیفیت فعالیت خانه‌های امید، کمیته نظارت بر آن خانه‌ها تغییر نام داد تا با تشکیل کمیته فرهنگی، مرجعی برای راهبری و ساماندهی فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی صندوق تعریف شود. با وجود تجربه سال‌های پیش و استقبال از فعالیت‌های فرهنگی-اجتماعی توسط بازنشستگان صندوق، در عمل و اکنون فعالیت کمیته فرهنگی کاهش چشمگیر داشته است.

۶. کمیته امور فنی و بیمه‌ای

از جمله کمیته‌های رایج و متداول در صندوق‌های بازنشستگی کمیته فنی است که منظور از آن بررسی مباحث حوزه فنی (بیمه‌ای) بازنشستگی است. تشکیل و وجود این کمیته در اسناد بالادست تعریف نشده و الزام قانونی برای آن وجود ندارد، اما به منظور بررسی مشکلات و معضلات فنی و حقوقی مقررات بازنشستگی و تدارک راه کارهای مناسب، بررسی و تهیه پیشنهادهای مناسب برای اصلاح قوانین و مقررات بازنشستگی و وظیفه، شناسایی روش‌های ایجاد وحدت رویه در حوزه بازنشستگی صندوق و شناسایی راه کارهای بهبود خدمات بازنشستگی؛ هیئت‌مدیره در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۸ «شرح وظایف و ساختار کمیته امور فنی و بیمه‌ای صندوق» را تصویب کرده است. بر اساس این مصوبه کمیته فنی با حضور دو گروه از اعضا (ثابت و دارای حق رأی و اعضای بدون حق رأی) تشکیل می‌شود. اعضای دارای حق رأی عبارتند از: معاون فنی، معاون توسعه مدیریت و منابع (اداری و مالی)، یک نفر از اعضای هیئت‌مدیره با انتخاب آن هیئت، یک نفر از میان افراد متخصص در امور بازنشستگی از داخل یا خارج صندوق به انتخاب مدیرعامل و مدیر امور حقوقی. اعضای فاقد حق رأی در این کمیته عبارتند از: مدیرکل امور فنی، مدیرکل درآمد و هزینه،

مدیر هماهنگی امور استان‌ها و مدیرکل امور مالی.

پیشینه‌ای که ضرورت تشکیل و فعالیت چنین کمیته‌ای را رقم زد، مشاهده یا اطلاع اعضای هیئت‌مدیره از برخی مشکلات و چالش‌ها در حوزه فنی صندوق بود؛ مسائلی مانند تأخیر در صدور حکم بازنشستگی، مشکلات انتقال سوابق، فرایند طولانی رسیدگی به درخواست‌ها و بیشتر از همه تفسیر مقررات و تطبیق یک مورد ویژه با مقررات. در این حوزه از فعالیت صندوق، تعداد قابل توجهی پرونده علیه صندوق در دیوان عدالت اداری تشکیل شده بود که برای وجهه و اعتبار صندوق مناسب نبود. بنابراین پیشنهاد تشکیل کمیته فنی مطرح شد و این کمیته با پذیرش مدیرعامل وقت شروع به فعالیت کرد. به اذعان اعضای هیئت‌مدیره کنونی، تشکیل و فعالیت این کمیته از مواردی بود که مدیران عامل از آن استقبال می‌کردند؛ زیرا بر کیفیت و سلامت ارائه خدمات بازنشستگی نقش مثبتی داشته است.

۷. کمیته املاک

کمیته املاک نیز به موجب مصوبه هیئت‌مدیره تشکیل شده است اما ذکر آن در آیین‌نامه معاملاتی مصوب سال ۱۳۹۸، جایگاه آن را در سطح بالاتری تثبیت کرده است. در کنار این امر، ضرورت تشکیل کمیته املاک ریشه در تجربه واقعی اعضای هیئت‌مدیره دارد. به این ترتیب که در سال‌های گذشته در بودجه سنواتی صندوق، مبالغی برای خرید یا ساخت ساختمان در نظر گرفته می‌شد اما هیئت‌مدیره متوجه می‌شود که آن اعتبار در محل دیگری صرف شده و در نتیجه ساختمان مدنظر فراهم نشده است. از این رو، به منظور نظارت بیشتر و دقیق‌تر بر فرایند خرید ساختمان، در آیین‌نامه معاملاتی، تشکیل کمیته املاک در نظر گرفته شد. وظیفه این کمیته نظارت بر خرید و فروش و ساخت‌وساز ساختمان‌های اداری‌ای است که متعلق به صندوق (شامل خانه‌های امید) هستند. البته از نظر مبلغ و همچنین کاربری، کمیته املاک محدودیت دارد و اگر مبلغ مورد نظر از آن سقف فراتر باشد، مصوبه کمیته املاک باید برای طی مراحل بعدی به کمیته سرمایه‌گذاری ارسال شود.

۸. کمیته پیگیری پروژه‌های ویژه

پس از چندی هیئت‌مدیره متوجه برخی پروژه‌ها شد که هریک دارای مشکلات و دشواری‌هایی بودند؛ به طوری که تنها با پیگیری مستقیم و تصمیم‌گیری در سطح عالی مدیریت صندوق، بستر گشایش فراهم می‌شد. در این دسته از موارد هیئت‌مدیره موضوع را از طریق کمیته پیگیری پروژه‌های ویژه دنبال می‌کند

و جلسه‌های آن تا رسیدن به مرحله‌ای که مسئله و مشکل مدنظر حل شود، ادامه می‌یابد. این کمیته با پیشنهاد معاون سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی وقت (نجات امینی) و تصویب هیئت‌مدیره شکل گرفت. اگر چه پروژه‌های مهمی چون پتروشیمی مسجدسلیمان در این کمیته مطرح و پیگیری شدند اما در سال ۱۴۰۰، تنها پروژه ای.بی.اس رابر در این کمیته مطرح شده است که این امر بنا بر مصوبه هیئت‌امنا مبنی بر حضور دو عضو هیئت‌مدیره در کمیته نظارت و راهبری این پروژه بوده است. لازم به توضیح است که در این مقطع پروژه‌های مشابه در کمیته‌ای زیر نظر مدیرعامل وقت پیگیری می‌شده است. در هر صورت، نکته مهم این است که زمانی این کمیته به پیگیری پروژه می‌پردازد که وضعیت پروژه به بحران نزدیک و ادامه شرایط به زیان هنگفت منجر شود. در دیگر موارد، فرایندهای متعارف صندوق دنبال می‌شوند.

۹. آیین‌نامه استفاده و بهره‌برداری از وجوه و منابع (کمیته سرمایه‌گذاری)

به تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین آیین‌نامه صندوق، «آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه» است. نسخه پیشین این آیین‌نامه در سال ۱۳۸۸ و به استناد بند ۳ اساسنامه تدوین شده بود و نسخه کنونی آن در سال ۱۳۹۰ تهیه شده است. همان‌گونه که پیش‌تر در آیین‌نامه معاملات اشاره شد، سازمان تأمین اجتماعی به دلیل ساختار متفاوت، چنین آیین‌نامه‌ای ندارد.^۱ در توضیح اهمیت و جایگاه این آیین‌نامه کافی است به تعداد مصوبه‌ها و ابلاغیه‌های هیئت‌مدیره توجه شود؛ زیرا بیشترین تعداد مصوبه‌ها در هیئت‌مدیره به استناد این آیین‌نامه و بر مبنای موضوع‌های ارجاع شده از کمیته سرمایه‌گذاری شکل گرفته‌اند. نکته دیگر آن که «کمیته سرمایه‌گذاری صندوق» نیز براساس این آیین‌نامه تعریف و تشکیل شده است؛ این کمیته مرجع کارشناسی برای تصمیم‌گیری درباره سرمایه‌گذاری و تغییر سبد دارایی صندوق بوده و هر نوع سرمایه‌گذاری باید از دالان آن عبور کند.

از آنجا که در زمان تدوین و تصویب این آیین‌نامه، صندوق آیین‌نامه مالی و معاملاتی نداشت، به هنگام تدوین آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه، در بخش سایر موارد (ماده ۱۰ و ۱۱) برخی موارد مرتبط با آیین‌نامه مالی و معاملاتی مطرح می‌شود. اما پس از تدوین و تصویب «آیین‌نامه مالی» و «آیین‌نامه معاملاتی» (سال ۱۳۹۸)، متن آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه (مصوب سال ۱۳۹۰) اصلاح نشده و برای رفع تعارض این آیین‌نامه با آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی به این ترتیب اقدام می‌شود که در آیین‌نامه مالی (۱۳۹۸) تصریح

۱. در پی حضور مشترک صندوق و آن سازمان در جلسه‌های هیئت‌امنا و اطلاع از ضرورت تشکیل چنین کمیته‌ای، سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۹ تلاش‌هایی برای تدوین چنین آیین‌نامه‌ای و تشکیل رکنی مشابه کمیته سرمایه‌گذاری را آغاز کرد.

می‌شود ماده ۱۰ آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه لغو می‌شود و آیین‌نامه معاملاتی نیز به طور عمومی دیگر مقررات مغایر را لغو می‌کند. بنابراین می‌توان استنباط کرد که ماده ۱۱ آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه که به مسائل معاملاتی اشاره دارد لغو شده است.

در هر صورت، به تجربه اعضای هیئت‌مدیره، کمیته سرمایه‌گذاری (که به استناد آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه تشکیل شده) فعال‌ترین کمیته صندوق است. با این حال باید توجه داشت که آنچه با عنوان کمیته سرمایه‌گذاری در صندوق تشکیل می‌شود با آنچه در دستورالعمل ISSA مطرح شده فاصله معناداری دارد؛ زیرا کمیته سرمایه‌گذاری صندوق، مرجعی اجرایی برای بررسی و اتخاذ تصمیم کارشناسی در مورد سرمایه‌گذاری و استفاده از ذخایر صندوق است تا مراحل بعدی تصویب را طی کند؛ درحالی‌که آنچه با عنوان کمیته سرمایه‌گذاری در اصول حرفه‌ای مطرح می‌شود، مرجعی سیاست‌گذار و تعیین‌کننده راهبردهای سرمایه‌گذاری است. از این‌رو در حالی که کمیته سرمایه‌گذاری کنونی با حضور مدیران اجرایی-داخلی صندوق تشکیل می‌شود، در اصول حرفه‌ای اعضای کمیته را افراد صاحب‌نظر در حوزه سرمایه‌گذاری و افرادی دارای شایستگی و قابلیت تدوین راهبردهای سرمایه‌گذاری تشکیل می‌دهند که با تخصص‌های مختلف گرد هم آمده و توان راهبری سبد سرمایه‌گذاری یک صندوق بازنشستگی را دارند.

در تجربه زیسته اعضای کنونی هیئت‌مدیره، در پنج سال گذشته همواره یک تن از اعضای این هیئت در کمیته سرمایه‌گذاری حضور داشته است. اما ترکیب اعضا در عمل به‌گونه‌ای بوده (حتی با وجود انتخاب یکی از اعضای هیئت‌مدیره به‌عنوان نماینده مدیرعامل در مقطع ویژه در سال ۱۳۹۴) که نظر مدیریت اجرایی غالب بوده است. با این وجود، هیئت‌مدیره کنونی تنها مواردی را در دستور کار قرار می‌دهد که ۱. مسیر مقرر در آیین‌نامه (کمیته سرمایه‌گذاری) را طی کرده باشد و ۲. کمیته سرمایه‌گذاری تأیید کرده باشد (به این ترتیب مواردی که در آن کمیته رد می‌شوند در دستور کار هیئت‌مدیره قرار نمی‌گیرند). هرچند مصوبه‌های این کمیته در صورت تأیید مدیرعامل و در صورتی که مبلغ معامله بیش از دو میلیارد تومان باشد باید در مرحله بعد در هیئت‌مدیره مطرح شوند، ولی پردازش گزینه‌ها در کمیته رقم می‌خورد. در بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره از اجرای آیین‌نامه بهره‌برداری از وجوه (و حضور در کمیته سرمایه‌گذاری) می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- از نظر اعضای کنونی هیئت‌مدیره، مهم‌ترین و جدی‌ترین سازوکاری که در اختیار هیئت‌مدیره است تا چگونگی استفاده از ذخایر و دارایی‌ها و جریان سرمایه‌گذاری صندوق را راهبری و هدایت

- کند این آیین نامه و آن کمیته است.
- این آیین نامه پیش از واگذاری مالکیت یا مدیریت دارایی‌های صندوق به هلدینگ‌های تخصصی تدوین شده است. بنابراین در فرایندهای طراحی شده اثری از حضور و نقش هلدینگ‌ها وجود ندارد. آیین نامه نیز پس از تشکیل هلدینگ‌ها اصلاح نشده است.^۱ بر این اساس در سطح‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها و تعیین مرجع تأیید و تصویب آن، نقش هلدینگ مبهم است. در عمل نیز این ابهام سبب شده تا هریک از مدیران به تشخیص خود عمل کنند و از این نظر رویه یکسان و قابل دفاعی مشاهده نمی‌شود.
 - در تجربه زیسته، برخی از مدیران با وجود صراحت در اختیارات، برخی موارد چالش برانگیز را به سطح کمیته سرمایه‌گذاری می‌رسانند تا به این ترتیب از پذیرش مسئولیت تصمیم‌گیری پرهیز کنند.
 - در دوره اخیر، اختلاف‌نظری میان مدیریت اجرایی و هیئت‌مدیره رخ داد. مدیریت اجرایی خواهان اختیارات بیشتری برای فعالیت در بازار سهام بود؛ زیرا دگرگونی‌های بازار و سرعت آن‌ها اقتضای تصمیم‌گیری سریع دارد، اما این امر با مخالفت هیئت‌مدیره مواجه شده است. نخست به این دلیل که بر اساس قانون و اساسنامه و نیز در عمل، خود را در صندوق حاضر و تمام‌وقت تعریف کرده و دوم وجود تفاوت دیدگاه با مدیریت درباره شیوه فعالیت در بازار سهام. مدیریت اجرایی بر آن است که آیین نامه و فرایند مقرر با شرایطی که باید به‌طور مستمر بازار را رصد و با سرعت زیاد اقدام به خرید یا فروش کرد، سازگاری ندارد. درمقابل هیئت‌مدیره بر آن است که شیوه حضور صندوق در بورس باید به صورت «محافظه‌کارانه (passive)» باشد؛ زیرا صندوق‌هایی از نوع صندوق بازنشستگی با نگاه بلندمدت و اتکا به تحلیل‌های بنیادی و البته شاخص نقدشوندگی، سبد دارایی‌های خود را تعیین می‌کنند. بنابراین صندوق‌های بازنشستگی اجتماعی نباید فعالیت سوداگرایانه کرده و نباید تنها به شاخص سود توجه کنند، بلکه باید سود را در کنار ریسک ارزیابی کنند. از این رو چون صندوق‌های بازنشستگی اجتماعی باید ریسک‌گریز باشند، ناچار گزینه‌های محافظه‌کارانه برجسته می‌شوند.

۱. یک اصلاحیه در سال ۱۳۹۵ تهیه و به تصویب هیئت‌مدیره رسیده است. اما مرحله تصویب در هیئت‌امنا را طی نکرده است. همچنین در سال ۱۳۹۹ معاونت اقتصادی وزارتخانه با هماهنگی مدیرعامل وقت صندوق، در پی ابلاغ آیین‌نامه مذکور توسط وزیر بودند. اما به دلیل نیاز به تصویب توسط هیئت‌امنا و نظر هیئت‌مدیره بر لزوم بازنگری اساسی در آیین‌نامه بر اساس اقتضائات جدید، به نتیجه نرسید.

۱۰. آیین‌نامه- کمیته انتصابات

گرچه اساسنامه در مفاد ماده ۱۱ بررسی و تأیید آیین‌نامه اداری و استخدامی را در زمره وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره برشمرده است، همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، ISSA رویکردی جزئی‌تر (و حرفه‌ای‌تر) به مسئله «استخدام» و «انتصاب» دارد. به‌طور مشخص در رهنمود شماره ۵۶ از دستورالعمل حکمرانی خوب^۱، تدوین سیاست‌های استخدام، انتخاب و ارتقا برای تمام سمت‌های نهاد اجرایی را وظیفه هیئت‌مدیره برمی‌شمارد. علاوه بر آن بر تنظیم رویه‌هایی برای اطمینان از رعایت ملاحظاتمانند برابری جنسیتی، ارزیابی مبتنی بر شایستگی و محافظت از اعمال نفوذ را نیز توصیه می‌کند؛ درحالی‌که یکی از نقاط ضعف عمده و نقدهایی که در مورد عملکرد صندوق مطرح می‌شود، نظام انتصابات به‌ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری و شرکت‌داری است؛ مواردی که در شواهد متعددی فراتر از ادعا بوده و به‌روشنی دلالت بر نبود ضوابط حرفه‌ای در گزینش و انتصاب مدیران دارد. در نتیجه نمی‌توان به تدوین تجربه اعضای هیئت‌مدیره اقدام کرد و این موضوع را نادیده گرفت.

بنا به تجربه زیسته اعضای هیئت‌مدیره، هریک از ایشان پس از ورود به صندوق با بحث انتصابات مواجه شده‌اند. برداشت مشترک و یکسان آن‌ها این است که مدیرعامل صندوق ناگزیر به اختصاص وقت و زمان قابل توجهی به این مسئله است. با تکیه بر چنین واقعیتی و در تعامل میان هیئت‌مدیره با مدیرعامل وقت (سال ۱۳۹۴) پیشنهاد تشکیل «کمیته انتصابات» مطرح شد؛ با این استدلال که با تشکیل این کمیته و احاله موضوع انتصاب مدیران به آن، می‌توان از فشار و اعمال نفوذ بر مدیرعامل کاسته و حتی صندوق در درخواست معرفی افراد پیشقدم شود؛ زیرا با تشکیل کمیته صلاحیت افراد بررسی شده و سپس انتصاب صورت می‌گیرد. اما مدیرعامل وقت به‌سبب فشارهای شدید و پیامدهای ناشی از این موضوع، تشکیل کمیته را نمی‌پذیرد (در توصیه‌های ISSA تشکیل این فرایند بر عهده و اختیار هیئت‌مدیره است، نه مدیریت اجرایی).

با توجه به اهمیت و ضرورت موضوع، پس از چندی هیئت‌مدیره پیشنهاد را به وزیر وقت و هیئت‌امنار ارائه می‌کند که نتیجه این رایزنی به مصوبه هیئت‌امنای مبنی بر تشکیل کمیته انتصابات منجر می‌شود (به نقش و اقدام هیئت‌امنای در زمان اختلاف نظر میان هیئت‌مدیره و مدیرعامل توجه شود که در موارد دیگر رعایت نشده

۱. رهنمود ۵۶؛ سیاست‌های استخدام، انتخاب و ارتقا؛ سیاست‌ها، ضوابط و مقررات مربوط به سرمایه‌انسانی نهاد منصفانه، بی‌طرفانه، به‌خوبی تعریف‌شده و مستند هستند و به‌طور گسترده بین همه کارکنان اشاعه داده می‌شود تا از یکپارچگی فرایند استخدام محافظت کند، ملاحظات سیاسی را به حداقل برساند و شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری را افزایش دهد. این موارد شامل سیاستی در حوزه برابری اشتغال، برابری جنسیتی و محافظت در برابر آزار و اذیت است.

است و موضوعات مهمی بدون تصمیم و مبهم باقی مانده‌اند؛ مانند برنامه راهبردی یا آیین‌نامه‌ها). مصوبه هیئت‌امنا در این باره، با تغییر مدیر اجرایی هم‌زمان و مدیرعامل جدید با این ابلاغ و تشکیل کمیته انتصابات موافق و همراه نبود؛ چراکه به‌طور سنتی یکی از حوزه‌های اعمال قدرت مدیریت اجرایی، در انتصاب مدیران محقق می‌شد که تشکیل کمیته این حوزه و قدرت را محدود می‌کند. با این همه مدیرعامل وقت صندوق (سال ۱۳۹۷) برای پرهیز از برخی فشارها و اعمال نفوذها، مطابق با مصوبه هیئت‌امنا کمیته انتصابات را در موارد محدودی با حضور مدیرعامل، معاون سرمایه‌گذاری و رئیس هیئت‌مدیره تشکیل می‌دهد. اما بنا به اظهار رئیس هیئت‌مدیره و عضو کمیته یادشده در آن مقطع، کمیته نتوانست به الزامات حرفه‌ای پایبند بماند و در نتیجه اهداف مورد انتظار محقق نشد؛ زیرا در عمل مدیرعامل وقت افراد توصیه‌شده را با نظر مساعد در کمیته مطرح می‌کرد و معاون وی نیز مخالفتی نمی‌کرد و به این ترتیب دو رأی از سه رأی حاصل بود.^۱ با تغییر مدیریت اجرایی و انتصاب رئیس هیئت‌مدیره به‌عنوان سرپرست، یکی دیگر از اعضای هیئت‌مدیره به کمیته انتصابات اضافه شد. در این مقطع برای فعالیت کمیته دستورالعملی تنظیم می‌شود و در اجرای این دستورالعمل، درحالی‌که تا پیش از آن کمیته تنها دو یا سه جلسه تشکیل داده بود، در مدت پنج ماه سرپرستی، شانزده جلسه کمیته انتصابات برگزار می‌شود. در این مقطع از فعالیت کمیته انتصابات، پس از اختصاص چند جلسه به تنظیم فرایندها و قواعد، شرکت‌ها و مؤسسات زیرمجموعه دسته‌بندی می‌شوند و انتصاب مدیران شرکت‌ها ضابطه‌مند می‌شود (این ضوابط در سال ۱۳۹۷ به تصویب هیئت‌مدیره می‌رسد). به این ترتیب که اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌هایی که ۱۰۰ درصد سهام (سرمایه) آنها از آن صندوق است در کمیته مطرح و صلاحیت آنها بررسی می‌شود، درباره شرکت‌های مهم (با پیشنهاد معاونت سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی صندوق) صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره این شرکت‌ها ابتدا در کمیته انتصابات هلدینگ مربوط بررسی شده و دو نفر (به ازای هر کرسی) به کمیته انتصابات صندوق معرفی می‌شوند و بالاخره صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره دیگر شرکت‌ها توسط کمیته انتصابات هلدینگ مربوط بررسی شده و تنها صورتجلسه آن به معاونت سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی ارسال می‌شود. همچنین یکی از مفاد مهم مصوبه یاد شده آن است که هرگونه پرداخت به مدیری که بدون برگزاری کمیته انتصابات منصوب شده، خلاف است.

پس از دوران سرپرستی و آغاز فعالیت مدیریت اجرایی جدید، میان رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل درباره انتصاب برخی افراد اختلاف نظر رخ می‌دهد. چراکه مدیرعامل از جانب کانون‌های بیرون از صندوق تحت فشار قرار داشت و نگران از آن بود که اگر فرد پیشنهادی منصوب نشود، گزینه‌ای با شایستگی کمتر مطرح خواهد

۱. در نظر هیئت‌مدیره حتی به این صورت، تشکیل جلسات کمیته و طی مراحل مقرر بهتر از عدم تشکیل است.

شد، ضمن آن که پذیرش برخی افراد را عامل و شیوه‌ای برای دور کردن صندوق از حاشیه‌های غیر ضروری می‌دانست. اما در مقابل، رئیس هیئت مدیره (و عضو کمیته) بر آن بود که نیازی به پذیرش فشارها نیست و باید بر رعایت دستورالعمل انتصابات اصرار کرد. تداوم و استمرار این دو رویه سبب شد تا پس از چندی کمیته برگزار نشده یا رئیس هیئت مدیره (عضو کمیته انتصابات) به جلسه دعوت نشود. به این ترتیب به نظر می‌رسد در این مقطع از فعالیت صندوق (بر اساس احکام صادره) مدیران شرکت‌های زیرمجموعه به استناد جلساتی منصوب شده‌اند که صورت جلسه مربوط تنها توسط دو عضو از سه عضو کمیته امضا شده است.

در تجربه اعضای هیئت مدیره صندوق خاطرات تلخی درباره رویه‌های واقعی (و نه نوشته‌شده) از انتصاب مدیران ثبت شده که یادآوری آن‌ها نشان‌دهنده کژکار کردی‌های اداره صندوق بوده و هشدار است بر ضرورت و اهمیت بازننگری و اصلاح فرایندها و رویه‌های نادرست. در نمونه‌ای گویا یکی از اعضای هیئت مدیره جلسه‌ای را به یاد دارد که یکی از محورهای مورد تأکید مقام عالی‌رتبه، رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب‌ها بود، اما ایشان پس از پایان جلسه و در اشاره‌ای کوتاه انتصاب فردی را به مدیرعامل صندوق دستور می‌دهد. در نمونه‌ای دیگر، با وجود اعلام فراخوان عمومی توسط صندوق برای گزینش مدیرعامل یکی از شرکت‌ها، با تأخیر زمانی بسیار، فردی منصوب می‌شود که اولویت دوم کمیته برگزارکننده فراخوان و مصاحبه با داوطلبان بود.

مشکل برگزاری کمیته انتصابات و دلیل تداوم اختلاف میان هیئت مدیره و مدیریت اجرایی آن است که در عمل جایگاه هیئت مدیره در اداره صندوق با انتظار اولیه و مفاد اساسنامه سازگار نبوده و در موضوع انتصابات، هماهنگی مدیرعامل با وزیر عامل تعیین‌کننده است. بنابراین تا زمانی که نتوان نقش هیئت مدیره را بازتعریف کرد، مسئله یادشده باقی خواهد ماند. در تجربه هیئت مدیره کنونی، بحث کمیته انتصابات، اوج دخالت سیاسی و سیاسی‌شدن مسئله در صندوق است؛ به گونه‌ای که می‌توان تلاقی دو حوزه اقتصاد و سیاست را در کمیته انتصابات (برای شرکت‌های صندوق) مشاهده کرد. در شرایطی که مصوبه‌های هیئت‌امنا و بخشنامه‌های وزیر مبنی بر رعایت اصول شایسته‌سالاری و انتشار عمومی اطلاعات دارد و مکاتبه‌های متعددی بر ضرورت تشکیل کمیته انتصابات تصریح دارند، از سوی دیگر بخشنامه‌ها و دستورهای کتبی متعددی از وزیران تعاون، کار و رفاه اجتماعی تجربه شده که هر سطحی از انتصاب در بنگاه‌ها را به کسب موافقت ایشان مشروط کرده است. در تجربه زیسته اعضای هیئت مدیره، وزیر در این حوزه برای خود نه تنها نقش معرفی قائل است بلکه خود را مرجع تأیید نیز در نظر دارد. رویه هیئت مدیره در بخش عمده‌ای از این دوره، که رئیس هیئت مدیره عضو کمیته انتصابات است اما از امر انتصابات کاملاً

حذف شده، آن بود که دست کم آنچه در مصوبه هیئت‌امنا آمده (که شکل حداقلی از فرایند است) رعایت شود هر چند در بخش عمده این دوره (که مربوط به دوره سرپرستی رئیس هیئت مدیره است) همین خواسته هم به شکل بایسته و شایسته برآورده نشد. از نظر اعضای کنونی هیئت مدیره، واقعیت این است که در امر انتصابات مدیران بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق، اگر عدم تفاهم و اختلافی بوده عمدتاً نه بین مدیرعامل و هیئت مدیره بلکه بیشتر بین مدیرعامل از یک طرف و وزیر و ستاد وزارتخانه از سوی دیگر بوده و نیز این که مشکل اصلی را باید در اجرا نشدن همان فرایند حداقلی (تشکیل کمیته انتصابات بر مبنای مصوبه هیئت‌امنا) جستجو کرد.

کمیته‌های ریسک و ICT

در مرور توصیه‌های ISSA برای استقرار قواعد حکمرانی خوب در صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، به ضرورت تشکیل این دو کمیته اشاره شده است. با وجود آن که هیئت مدیره در این دو مورد تجربه مدونی نداشته اما نظر به تصریح و تأکید ISSA بر نقش و مسئولیت هیئت مدیره در این موارد، نکاتی چند در ادامه مطرح می‌شود.

کمیته ریسک:

دستورالعمل حکمرانی خوب ISSA به‌طور مشخص به ضرورت نظام مدیریت ریسک پرداخته و استقرار این نظام را یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب در صندوق‌های بازنشستگی معرفی کرده است. این دستورالعمل توصیه‌های ساختاری و پیشنهادی فرایندی خود در این باره را در ۵ رهنمود به شرح زیر تنظیم کرده است:

- رهنمود ۳۱: چارچوب مدیریت ریسک
- رهنمود ۳۲: مدل فرایندی
- رهنمود ۳۳: شناسایی، تحلیل و ارزیابی ریسک
- رهنمود ۳۴: آماده‌سازی برنامه‌های مدیریت ریسک
- رهنمود ۳۵: برقراری ارتباط و نظارت بر ریسک

با وجود این، هیئت مدیره کنونی چنین کمیته‌ای تشکیل نداده و بنا بر اظهار ایشان در بررسی سوابق صندوق نیز با سابقه‌ای از این کمیته در صندوق مواجه نشده است. بنابراین می‌توان گفت صندوق بازنشستگی کشوری که قدیمی‌ترین و دومین صندوق بزرگ کشور است، در طول سال‌های فعالیت، کمیته ریسک نداشته است. اما باید توجه داشت که تشکیل کمیته ریسک به دنبال قوام و توسعه ادبیات

مدیریت ریسک مطرح شده و مانند بسیاری از مفاهیم هم‌خانواده خود، ابتدا در شرکت‌ها و نگاه‌های خصوصی و با فاصله و تأخیری معنادار در سطح صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی مطرح شده است. نکته دیگر این که این مفهوم در صندوق‌های بازنشستگی ایران نیز سابقه مشخصی نداشته و از این‌رو کمیته ریسک (و موضوع مدیریت ریسک) از بنیاد برای صندوق‌های بازنشستگی ایران موضوعی جدید است. بنابراین می‌توان انتظار داشت که استقرار مفهومی نو که در حوزه خصوصی نیز پیچیدگی‌ها و دقت‌های ویژه‌ای دارد، در سطح یک نهاد بازنشستگی اجتماعی-عمومی با پیچیدگی‌ها و ظرایف بیشتری همراه خواهد بود که جمله آن‌ها در فضای مدیریت صندوق‌ها در ایران، هنوز به قدر لازم (حداقلی) کاویده و روشن نشده‌اند. در نتیجه حتی اگر هیئت‌مدیره قصد استقرار این نظام در صندوق را داشته باشد، با فقر نظری-تجربی قابل توجهی مواجه می‌شود که پیگیری این مهم را با چالش روبه‌رو خواهد کرد. در چنین شرایطی، مراجعه و خوانش تجربه دیگر کشورها راه‌گشاست و دست کم می‌تواند جهت و سمت‌وسوی بحث را روشن کند. البته باید توجه داشت که هیئت‌مدیره در فرایند تدوین برنامه راهبردی، به این مهم توجه داشته و تشکیل کمیته ریسک و طراحی سازوکارهای متناسب با این انتخاب راهبردی را تصریح کرده است، اما چون این برنامه به مرحله اجرا نرسیده، ایده کمیته ریسک نیز تنها در سطح تدوین برنامه باقی مانده است.^۱

کمیته فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT):

ورود به دنیای قرن بیست‌ویکم، تنها ورق خوردن تقویم نبود بلکه بشر در این مقطع از زندگی بر کره خاکی، شاهد دگرگونی بسیار عمیق و گسترده‌ای شد که از آن با عنوان «انقلاب فناوری دیجیتال» یاد می‌شود. دامنه اثرگذاری این دگرگونی سبب شد تا چگونگی ارائه خدمات حمایت‌های اجتماعی (مانند بازنشستگی) به «مسئله» تبدیل شود و نهادها و کانون‌های تخصصی، به فراخور آثاری در این باره تهیه کنند. در این چارچوب، ISSA بخش قابل‌تأملی از دستورالعمل حکمرانی خوب را به موضوع فناوری اطلاعات و ارتباطات (فاوا) اختصاص داده است. این مرجع تخصصی، ۴۹ توصیه ساختاری و فرایندی را در قالب ۷ رهنمود زیر تنظیم کرده که انتظار می‌رود با رعایت آن‌ها، صندوق‌های بازنشستگی از ویژگی حکمرانی خوب برخوردار باشند:

۱. لازم به توضیح است در چند ماه اخیر، دفتر مطالعات اقتصادی صندوق به «دفتر مطالعات اقتصادی و ریسک» تغییر عنوان داده و به تازگی هیئت‌مدیره از مدیرعامل کنونی خواسته است ترکیب و شرح وظایف کمیته ریسک را پیشنهاد کند.

- رهنمود ۶۳: چارچوب حاکمیت فاوا
 - رهنمود ۶۴: اهداف راهبردی کاربرد فاوا
 - رهنمود ۶۵: نوآوری‌های مبتنی بر فاوا و فناوری‌های نوظهور
 - رهنمود ۶۶: هزینه‌های چرخه حیات کامل محصولات و خدمات فاوا
 - رهنمود ۶۷: سیاست‌ها و رویه‌های استاندارد برای سرمایه‌گذاری و عقد قرارداد فاوا
 - رهنمود ۶۸: ارزیابی پسین از سرمایه‌گذاری‌های فاوا
 - رهنمود ۶۹: ریسک‌های فاوا و استمرار خدمات تأمین اجتماعی
- این همه در حالی است که در این مورد نیز هیئت‌مدیره تجربه‌ای نداشته و در طول سال‌های فعالیت خود (۱۳۹۳ تاکنون) هیچ آیین‌نامه و کمیته‌ای برای پیگیری مباحث در سطحی که ISSA مطرح کرده، طراحی نکرده است.

شورای اداری و استخدامی

اساسنامه، ماده ۱۱: وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به شرح زیر است:
پ- بررسی و تأیید آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی و سایر آیین‌نامه‌ها و ضوابط مورد نیاز و ارائه آن‌ها به [هیئت‌امنا].
ت- بررسی و تأیید ساختار و تشکیلات کلان صندوق و ارائه آن به [هیئت‌امنا] و تصویب تشکیلات تفصیلی صندوق.

یکی از وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به استناد مفاد ماده ۱۱ اساسنامه، تدوین آیین‌نامه و ضوابط مربوط به فرایندهای اداری و استخدامی صندوق است. باید توجه کرد که ISSA این مهم را بسیار فراتر از عرف رایج در نظام اداری کشور در نظر گرفته و مسئله «نظام مدیریت منابع انسانی» را در چارچوب دو بستر حرفه‌ای قرار داده است: بستر حرفه‌ای موضوع منابع انسانی و بستر حرفه‌ای اداره یک صندوق بازنشستگی. به بیان دیگر از نظر این مرجع تخصصی-بین‌المللی برای بهره‌مندی از یک صندوق کارا و اثربخش لازم است موضوع مدیریت منابع انسانی مدنظر قرار بگیرد و برای این منظور در میان رهنمودهای حکمرانی خوب، به‌طور مشخص بخشی را با عنوان کلی «سیاست‌های سرمایه انسانی: توسعه، حفظ و جانشین‌پروری» تدوین کرده که شامل ۵۵ توصیه ساختاری و فرایندی است که در ۷ رهنمود به شرح زیر سامان یافته‌اند:

- رهنمود ۵۶: سیاست‌های استخدام، انتخاب و ارتقا
- رهنمود ۵۷: ارزیابی عملکرد کارکنان
- رهنمود ۵۸: توسعه و آموزش
- رهنمود ۵۹: مدیریت و حفظ استعدادها

- رهنمود ۶۰: برنامه ریزی برای جانشین پروری
- رهنمود ۶۱: روحیه و دلگرمی کارکنان، سیاست جبران خدمت و کار شایسته
- رهنمود ۶۲: ارتقای ارزش های سازمانی

بر این اساس ISSA اظهار می کند که افراد (و استعداد، تجربه و ظرفیت هایی که دارند) عنصری کلیدی در عملکرد، انعطاف پذیری و پویایی یک سازمان هستند. هیئت مدیره و مدیریت باید به طور مداوم اطمینان حاصل کنند که سیاست های صندوق درباره سرمایه انسانی قادر به جذب، توسعه و حفظ کارکنان شایسته و وفاداری کارکنان صندوق باشد. مدیریت مؤثر سرمایه انسانی برای حکمرانی موفق هر سازمانی کلیدی است. نکته برجسته این رویکرد آن است که از نظر این نهاد حرفه ای، هیئت مدیره مسئول نخست در شکل گیری چنین نظامی برای مدیریت منابع انسانی است. در نظر این اتحادیه، هیئت مدیره تنها مرجع تصویب پیشنهادهای مدیریت نیست، بلکه باید در نقش راهبر و هدایت کننده نیز اقدام کرده و همچنین نظارت و پایش حسن انجام و رعایت قواعد را نیز پیگیری کند. اما به نظر می رسد در این مورد نیز واقعیت های صندوق، چه به لحاظ ساختارهای قانونی و چه در عمل، با انتظارات حرفه ای فاصله دارد و واقعیت هایی چند سبب فاصله گرفتن هیئت مدیره از وضعیت توصیه شده توسط ISSA شده است.

اکنون صندوق آیین نامه اداری-استخدامی دارد که در سال ۱۳۹۲ به تأیید هیئت مدیره رسیده و برای تصویب نهایی به هیئت امنا ارسال شده است. اما چون آن سال، زمان تغییر دولت بود، بررسی آن در هیئت امنا به دولت جدید موکول می شود. پس از استقرار هیئت امنا و بررسی آیین نامه اعلام می شود که برخی مواد آن توسط سازمان امور اداری-استخدامی کشور محل ایراد و اشکال است، اما مشخص نمی شود که «دقیقاً» موارد اشکال کدام اند. از آنجا که جایگزینی هم ارائه نمی شود، موضوع بدون نتیجه و تصمیم گیری مشخص تا امروز باقی مانده است. با این همه آنچه در صندوق ملاک اجرا قرار دارد، همان آیین نامه مورد تأیید هیئت مدیره است که به تصویب هیئت امنا هم رسیده است. همچنین باید گفت از نظر مدیران صندوق این آیین نامه از منظر موضوع های مربوط «جامع» به شمار می رود و ظرفیت پاسخ گویی به انتظارات حرفه ای را دارد.

بر اساس مفاد این آیین نامه، شورایی با عنوان مشابه (اداری - استخدامی) تشکیل می شود که دو نفر از اعضای هیئت مدیره نیز عضو آن هستند. اما با همه اهمیتی که موضوع مدیریت منابع انسانی دارد، در طول دوران فعالیت هیئت مدیره کنونی، توصیه های ISSA درباره سیاست های استخدام کارکنان، نظام شایستگی ایشان، شرایط ارتقا و نظام آموزش آن ها در دستور کار هیئت مدیره قرار نگرفته و این موارد در اندازه آیین نامه

یادشده بسنده شده است. درحالی که با توجه به نقش و جایگاه تعیین کننده منابع انسانی در کیفیت فعالیت‌های مختلف صندوق و به‌ویژه از آنجا که فعالیت‌های مختلف صندوق (در حوزه‌های مختلف) از اساس به کیفیت منابع انسانی گره خورده است، انتظار می‌رود هیئت‌مدیره موضوع را مدنظر قرار دهد، قواعد و فرایندهای مربوط را پایش کند و در صورت نیاز سیاست‌های اصلاحی تدوین شود.

از سوی دیگر نباید فراموش کرد که مسأله منابع انسانی و همچنین طراحی ساختار (تشکیلات)، موضوعی راهبردی (استراتژیک) است. به بیان دیگر این دو حوزه کلیدی را باید در ادامه برنامه راهبردی در نظر گرفت و متناسب با اهداف راهبردی تنظیم کرد. از این‌رو با همه اهمیت و حساسیت موضوع، تنظیم تناسب آن‌ها برای دست‌یافتن به اهداف راهبردی یکی از نکات کلیدی در فهم این موضوع است. در سال‌های اخیر و در بازنگری ساختار تشکیلاتی صندوق، هم هیئت‌مدیره و هم کارگروه هیئت‌امنا، خواستار انطباق ساختار پیشنهادی با برنامه راهبردی بوده و مشاور طراحی ساختار هم این استدلال را قبول داشت. اما درنهایت مدیریت اجرایی به سبب اختلاف نظر درباره برنامه راهبردی این موضوع را نیز نپذیرفت.

از نظر اعضای هیئت‌مدیره و به استناد تجربه ایشان، احاله ساختار کلان (Top Chart) به تصویب هیئت‌امنا و واگذاری ساختار تفصیلی به هیئت‌مدیره گزینه مناسب و قابل دفاعی است. اما مانعی دیگر سبب شده تا مقوله راهبردی (استراتژیک) تشکیلات و نظام مدیریت منابع انسانی از اصول و قواعد حرفه‌ای و توصیه‌های ISSA فاصله داشته باشد و آن تعمیم الزامات و قواعد دولتی بر صندوق است. در جای دیگری از همین گزارش به تفصیل اشاره شد که یکی از مشکلات صندوق، ابهام در ماهیت حقوقی آن است؛ به‌گونه‌ای که هنوز دولتی بودن یا نبودن آن دچار ابهام است و این ابهام دلالت‌های عملیاتی و اجرایی دارد. یکی از آن پیامدها در نظام مدیریت منابع انسانی مشاهده می‌شود. درحالی که اصول حرفه‌ای و توصیه مرجع تخصصی-بین‌المللی، بر استقرار یک نظام مدیریت منابع انسانی با رعایت الزامات این حوزه در تناسب با فعالیت‌های یک صندوق بازنشستگی تأکید دارد، قواعد و ضوابط دولتی بر مدیریت منابع انسانی صندوق سیطره داشته‌اند. از این رو لازم است هیئت‌مدیره در چارچوب اختیارات خود به این حوزه از صندوق توجه بیشتری داشته باشد.

خانه‌های امید

اگرچه صندوق بازنشستگی کشوری با مفهوم و واژه بازنشستگی شناخته می‌شود، در دهه‌های اخیر این صندوق در کنار مأموریت اصلی خود (بیمه بازنشستگی) تدارک و ارائه برخی خدمات ویژه بازنشستگان را در دستور کار خود قرار داده است؛ خدماتی مانند وام ضروری، بیمه تکمیلی درمان، برگزاری جشنواره‌های ورزشی، کمک‌هزینه خرید لوازم خانگی و مانند این‌ها. یکی از این دسته خدمات احداث «خانه‌های امید» در مراکز استان‌ها بوده است. این سیاست طی سال‌های گذشته اجرا شده و یکی از کانون‌های تمرکز و بحث در میان مدیران صندوق بوده است. این بخش از گزارش به بازخوانی تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره از این سیاست پرداخته است.

سابقه و پیشینه تأسیس خانه‌های امید به یکی از مصوبه‌های دولت نهم در سال ۱۳۸۶ و طی یکی از سفرهای استانی هیئت‌دولت مربوط است. در آن مصوبه مقرر می‌شود صندوق در زمینی که شهرداری مراکز استان‌ها در یکی از پارک‌های آن شهر به این امر اختصاص می‌دهد ساختمان‌هایی احداث کند تا محل گردهمایی بازنشستگان باشد. به بیان رایجی که از آن تاریخ تا امروز مطرح شده «بازنشستگان به‌جای رفتن به پارک به جایی مشخص، دارای امکاناتی چون اتاق جلسه، کتابخانه، آمفی‌تئاتر، اتاق کامپیوتر، کافه و مانند این‌ها» مراجعه کنند. از آنجا که دولت نهم با عنوان «دولت مهرورزی» معرفی می‌شد، در ابتدا نیز نام این ساختمان‌ها «خانه مهر» برگزیده شد. اما با تغییر دولت و معرفی دولت یازدهم با عنوان «دولت تدبیر و امید» نام این مراکز به «خانه‌های امید» تغییر یافت. همچنین باید اشاره کرد که سهم «مخارج خانه‌های امید» در مجموع مصارف صندوق، قابل توجه نبود. زیرا هزینه ساخت هر خانه امید، در آن مقطع از زمان متوسط پانصد میلیون تومان بود و چون مقرر شده بود در شهرهای دارای حداقل پنج هزار بازنشسته این خانه‌ها

ساخته شوند، سرانه متوسط هزینه ساخت خانه‌های امید بیشتر از یکصد هزار تومان نمی‌شد که در مقایسه با دیگر مصارف صندوق رقم قابل ملاحظه‌ای به شمار نمی‌رود.

با چنین رویکردی، نخستین خانه امید در شهر کرمانشاه تأسیس شد و در ادامه به تدریج این سیاست پیش رفت و تا امروز بیش از ۵۰ خانه امید احداث شده است. نکته جالب توجه این است که در ابتدا تلاش شده تا در معماری این خانه‌ها از نشان (آرم) صندوق پیروی کنند، هرچند این نشان به دلیل انحنای بسیار الگوی مناسبی برای ساختمان نیست و دشواری بسیاری ایجاد می‌کند. رویه و معمول تأسیس این خانه‌ها نیز به این ترتیب است که شهرداری شهر، زمین را تأمین می‌کند و هزینه‌های ساخت و نگهداری بر عهده صندوق است. البته این رویه با ایراد حسابرس صندوق نیز مواجه شد؛ زیرا در نظر وی صندوق هزینه ساخت را روی زمینی انجام داده که متعلق به غیر است و تا امروز نیز (طبق مصوبه هیئت دولت) امکان ثبت سند هیچ‌یک از زمین‌های اهدایی شهرداری‌ها به نام صندوق فراهم نشده است.

آسیب‌های این سیاست

آسیبی که به شدت اجرای این سیاست را به چالش کشید، «موقعیت محلی» زمین‌هایی بود که شهرداری‌ها اختصاص می‌دادند؛ زیرا شهرداری‌ها معمولاً مایل به تخصیص زمین‌های دارای موقعیت مناسب نیستند؛ چراکه می‌توانند آن زمین‌ها را به فعالیت‌های درآمدزا برای شهرداری تبدیل کنند. در نتیجه به قضاوت اعضای کنونی هیئت مدیره، حدود ۵۰ درصد زمین‌های تخصیص یافته (معرفی شده) مناسب نیستند یا از مراکز سکونتگاهی شهر دورند یا موقعیت مناسبی برای بازنشستگان ندارند. آسیب دیگر، ابهام در چگونگی اداره این خانه‌هاست. بنا به اظهار و داوری اعضای هیئت مدیره، مشخص نشده بود که «دقیقاً» چه فعالیت‌هایی در این خانه‌ها باید انجام شود و سازمان اجرایی و چگونگی عملیاتی شدن آن‌ها تعریف نشده بود. تنها پیش‌بینی این بود که دو نهمان به صورت ۲۴ ساعته در این خانه‌ها حضور داشته باشند و دیگر امور به کانون‌های بازنشستگی محل یا افراد مورد اعتماد مدیریت‌های استانی محول شده بود.

آسیب دیگر، استقبال کمتر از انتظار مدیران استانی صندوق از چنین ساختمان‌هایی بود. زیرا اداره آن‌ها را کاری اضافه تلقی می‌کردند؛ البته مدیران و کارکنانی بودند که در برخی شهرها با انگیزه این خانه‌ها را اداره می‌کردند، اما رویه غالب آن بوده که این امر جزء کارهای دست‌چندم مدیریت‌های استانی صندوق بوده است. پس از گذشت مدت اندکی از راه‌اندازی نخستین خانه‌های امید، تقاضا با سرعت افزایش یافت و حتی به شهرهای غیرمرکز استان‌ها نیز رسید. در نتیجه هزینه این برنامه در بودجه صندوق به شدت افزایش یافت. در

مقطعی، طی سفرهای استانی مقامات دولتی و نمایندگان مجلس بیشترین فشار به هیئت‌مدیره وارد می‌شد؛ زیرا ایشان مایل بودند کلنگ‌زنی یا افتتاح این خانه‌ها را در کارنامه خود ثبت کنند. مجموع این رخدادها سبب شد تا تصمیم‌گیری درباره بودجه خانه‌های امید دشوار شود؛ زیرا در برابر فشارهای سیاسی بیرون از صندوق بر مدیرعامل وقت، برخی از اعضای هیئت‌مدیره وقت (سال ۱۳۹۳) اختصاص بودجه به این خانه‌ها و توسعه آن‌ها را «عبث» قلمداد می‌کردند و اشتیاقی به این سیاست نداشتند. در اثر این اختلاف، در زمان تدوین بودجه سال ۱۳۹۴، بودجه تقاضا شده برای ساخت خانه‌های امید به صورت مشروط به تصویب هیئت‌مدیره می‌رسد و هم‌زمان با مدیرعامل وقت توافق می‌شود تا دو تن از اعضای هیئت‌مدیره با بازدید از این خانه‌ها و شنیدن نظر مدیران استانی، مقام‌های محلی و بازنشستگان، اطلاعات دقیق‌تری گردآوری کرده نسبت به شیوه تخصیص بودجه مصوب مشروط پیشنهادی تنظیم کنند. این بازدیدها به جمع‌بندی زیر منجر می‌شود:

- با توجه به هزینه‌های آن زمان (متوسط ۵۰۰ میلیون تومان برای یک استان و سرانه آن) این سیاست، سرمایه اجتماعی مناسبی برای صندوق ایجاد می‌کند.

- در انتخاب زمینی که به این امر اختصاص می‌دهند، صندوق فعال‌تر برخورد کند تا زمین‌هایی با موقعیت مناسب‌تر انتخاب شوند.

- شیوه مدیریت این خانه‌ها بسیار کلیدی است و هرچه از مرکز استان‌ها دورتر باشد، آسیب‌ها و دشواری‌ها بیشتر می‌شود. این وضعیت سبب شده بود تا برخی کانون‌های بازنشستگی از این فرصت استفاده کرده و فعالیت‌هایی خارج از عرف و پذیرش صندوق در این خانه‌ها انجام دهند؛ مانند اختصاص بخشی به تعاونی مصرف دستگاه متبوع یا اجاره فضا و کسب درآمد.

- اداره این خانه‌ها به شدت به سلیقه فرد فعال در اداره آن بستگی داشت و فعالیت خانه‌ها و اداره آن‌ها تهی از یک نظام تعریف شده بود.

- می‌توان در اداره این خانه‌ها از ظرفیت بازنشستگان و همچنین دیگر ظرفیت‌های محلی بهره برد. به‌دنبال طرح این جمع‌بندی و توافق میان هیئت‌مدیره و مدیرعامل وقت، آیین‌نامه‌ای برای بهره‌برداری از ظرفیت خانه‌های امید تنظیم شد. در این آیین‌نامه فعالیت‌هایی که باید در این خانه‌ها انجام شود و وظیفه مدیر استان تعریف شده بود. همچنین درحالی که اداره کل امور استان‌ها در مرحله ساخت متولی امر بود، در مرحله بهره‌برداری، اداره کل امور فرهنگی و اجتماعی محور قرار گرفت؛ زیرا با بازنشستگان و تشکل‌های آن‌ها روان‌تر و بیشتر در ارتباط است. علاوه بر این‌ها کمیته نظارت بر خانه‌های امید به «کمیته فرهنگی» تبدیل شد.

پندهایی برای آینده

امروز در پس بیش از یک دهه اجرای این سیاست می‌توان به ارزیابی آن پرداخت. به این منظور و در چارچوب گزارش حاضر، ارزیابی مختار اعضای کنونی هیئت‌مدیره براساس تجربه زیسته خود به شرح زیر است.

ساخت، نگهداری و اداره خانه‌های امید در راستای مأموریت صندوق نیست. این موضع، نکته‌ای است که در برنامه راهبردی (مصوب هیئت‌مدیره) نیز به‌صراحت مطرح شده، اما پدیده‌ای است که صندوق به‌طور واقعی با آن مواجه است و برای آن تقاضای سیاسی بسیار زیاد و همچنین تقاضای اجتماعی ایجاد شده است. باید توجه داشت که سیاست «خانه‌های امید» امروز بیش از آن که تحت تأثیر فشار بازنشستگان باشد، تحت تأثیر فشار سیاسی مقام‌های رسمی است و حتی در مواردی برخی مقام‌های سیاسی خواهان ساخت خانه امید در مناطق کم‌جمعیت شده‌اند! نکته بسیار راهبردی در این باره این است که بنا بر مطالعه مشاور برنامه راهبردی و همچنین طرح پژوهشی که توسط مؤسسه پژوهشی وابسته صندوق انجام شده، ماهیت این قبیل خدمات به‌گونه‌ای است که نمی‌تواند توزیع عادلانه‌ای میان بازنشستگان داشته باشد؛ به‌طوری‌که براساس مطالعه اشاره‌شده تعداد قابل‌توجهی از بازنشستگان حتی با اسم این خانه‌ها آشنا نیستند. در نتیجه از نظر هیئت‌مدیره، در ارائه این قبیل خدمات، صندوق نقش «سازمان ارائه‌دهنده خدمات بازنشستگی» را بر عهده گرفته است که این نقش در بسیاری از کشورها بر عهده انجمن‌ها و تشکل‌های مدنی است. بنابراین در صورت ادامه و گسترش این خدمت، در عمل صندوق فضا و زمینه را برای آن تشکل‌ها محدود می‌کند. در تحلیل نهایی، همان‌گونه که در برنامه راهبردی آمده، نقش صندوق در ارائه مجموعه خدمات فرهنگی و اجتماعی ایجاد و راه‌اندازی پلتفرم و پیوند ضابطه‌مند دو سمت عرضه و تقاضاست. با این همه اگر صندوق ناگزیر به ادامه شرایط کنونی (به‌ویژه درباره خانه‌های امید) باشد، گلوگاه و کانون اصلی این مهم «تنظیم و اجرای قواعد و ضوابط مربوط» است که باید در قالب «ترکیبی از برنامه و آیین‌نامه» محقق شود.

بیمه تکمیلی درمان

یکی دیگر از خدمات صندوق که در مجموعه خدمات فرهنگی-اجتماعی قرار دارد، بیمه تکمیلی درمان برای بازنشستگان و وظیفه‌بگیران است که این مهم با واسطه «شرکت آتیه‌سازان حافظ» به عنوان عامل ارزیابی هزینه درمان انجام می‌شود. این خدمت از موارد قابل توجه حقوق‌بگیران صندوق است که دلیل این حساسیت را می‌توان در واقعیت‌های مربوط به بیمه درمان جست‌وجو کرد. زیرا براساس اطلاعات موجود، هزینه درمان برای خانواری که عضو سالمند دارد، بیش از دو برابر خانواری است که این عضو را ندارد. ضمن آن که تورم این گروه طی دهه‌های گذشته از تورم کل اقتصاد بیشتر بوده و در میان خدمات درمانی، برخی موارد با عنوان هزینه‌های کمرشکن شناخته می‌شوند که در صورت تحقق، فرد را به زیر خط فقر می‌کشاند. بر این اساس به نظر می‌رسد مسئله تأمین منابع برای جبران هزینه‌های درمان دوران بازنشستگی یکی از چالش‌ها و کانون‌های توجه در بحث بازنشستگی باشد.

نکته بنیادین و اساسی درباره ارائه این خدمت توسط صندوق این است که پس از تعهدات قانونی (حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران) بزرگ‌ترین رقم در بودجه صندوق به شمار می‌رود و بین ۴ تا ۴.۵ درصد از مصارف صندوق را به خود اختصاص می‌دهد که بیش از هزینه اداره طرح است. بنابراین هزینه مهمی برای مدیریت صندوق به شمار می‌رود. به‌طور مشخص براساس عملکرد بودجه سال گذشته صندوق ۱۲۲۰ میلیارد تومان و دولت و بازنشستگان به ترتیب ۱۱۰۰ و ۷۲۰ میلیارد تومان صرف این خدمت کرده‌اند. همچنین با بررسی هیئت‌مدیره درباره هزینه این خدمت برای صندوق در مقایسه با دیگر شرکت‌های بیمه‌گر، نشان می‌دهد که از منظر هزینه و ترکیب حق بیمه‌ای که بین صندوق، دولت و بازنشسته تعیین شده، مقرون به صرفه بوده است. اما آیا عرضه این خدمت در راستای مأموریت صندوق است یا خیر؟ جمع‌بندی

اعضای کنونی هیئت‌مدیره به این پرسش منفی است و این خدمت را در زمره مواردی قلمداد می‌کنند که باید واگذار شود. تجربه‌ای که منجر به چنین تحلیلی شده به شرح زیر است.

با وجود پیشینه این موضوع در صندوق، به نظر می‌رسد شکل‌گیری آن به‌شدت ناشی از شرایط بازنشستگان آموزش و پرورش بوده است. زیرا اکثر دستگاه‌های دولتی همان پوشش بیمه تکمیلی درمان برای دوران اشتغال کارکنان خود را در دوره بازنشستگی آن‌ها ادامه می‌دهند. بنابراین بخش قابل‌توجهی از حقوق‌بگیران صندوق، در زمان بازنشستگی از پوشش بیمه تکمیلی درمان بهره‌مند هستند. در این میان، گروه بازنشستگان آموزش و پرورش که بیش از ۵۰ درصد جمعیت هدف را تشکیل می‌دهند، از چنین پوششی بی‌بهره هستند چرا که وزارت آموزش و پرورش فاقد سازوکار یاد شده است. بنابراین به نظر می‌رسد تقاضای این گروه مبنای شکل‌گیری این خدمت در صندوق بوده است. در نقد رویه جاری در ارائه این خدمت، از نظر هیئت‌مدیره، یکی از مشکلات قابل‌طرح آن است که در این مورد نیز یک راه‌حل یا یک رویه برای همه گروه‌ها تمهید شده است. به بیان دیگر به نظر می‌رسد ارائه این خدمت (درمان تکمیلی) به‌شدت به ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه هدف مربوط است. بنابراین در شرایطی که جامعه هدف از تنوعی قابل‌توجه (در حوزه بیمه درمان) برخوردار است باید از سیاستی متنوع بهره برد. در این چارچوب در ابتدا لازم است مشخص شود کدام یک از گروه‌های جامعه هدف «فاقد» پوشش هستند. نکته تأمل‌برانگیز این است که در میان جامعه هدف صندوق، گروه‌هایی هستند که دو یا سه (و حتی بیشتر) نوع پوشش تکمیلی درمان داشته و به ازای هر خدمت درمانی از چندین محل جبران هزینه می‌کنند.

نکته دیگری که در بحث ارائه این خدمت باید به آن توجه کرد این است که اگر نظام درمان کشور در قواعد و بایسته‌های مورد انتظار مستقر و اجرا شود، ممکن است نیاز به ارائه این خدمت توسط صندوق به کلی منتفی شود. از این منظر آشفته‌گی قابل‌توجه موجود در نظام بیمه‌های درمانی، هزینه‌های این خدمت را به صندوق تحمیل کرده است. در بستر چنین دیدگاهی، موضع مختار و برآمده از تجربه هیئت‌مدیره کنونی درباره ارائه خدمت بیمه تکمیلی بر انتقال و واگذاری آن به دستگاه‌های اجرایی و تمرکز بر ارائه بیمه‌های تکمیلی بازنشستگی است؛ حتی اگر پرداخت هزینه‌ها بر عهده صندوق باقی بماند. این سیاست را چند نکته راهبردی پشتیبانی می‌کند.

نخست آن که ارائه بیمه تکمیلی درمان در اساسنامه صندوق مطرح نشده و جزء مأموریت‌های آن به شمار نمی‌رود. درمقابل براساس ماده ۳ اساسنامه، صندوق مجاز به فعالیت در حوزه بیمه تکمیلی بازنشستگی است. علاوه بر آن به نظر می‌رسد انتقال ارائه این خدمت به دستگاه‌ها از منظر اقتصادی-مالی نیز به صرفه

باشد؛ زیرا در حال حاضر ترکیب گروه هدف دارای سن بسیار بالا و در نتیجه ریسک بالا در درمان به شمار می‌رود که در نهایت منجر به هزینه بالای ارائه این پوشش بیمه‌ای می‌شود. اما اگر ارائه این خدمت برای گروه بازنشستگان به دستگاه متبوع ایشان منتقل شود، ترکیب سنی جامعه هدف به شدت جوان‌تر شده و بر هزینه ارائه خدمت تأثیر درخوری خواهد داشت.

با این همه چنانچه قرار بر ادامه ارائه این خدمت توسط صندوق باشد، هیئت‌مدیره کنونی بر آن است که این امر نیازمند تجهیز فرایند به فناوری نوین ارتباطی و اطلاعاتی است. اگرچه در سال‌های اخیر پیشرفت‌های قابل توجهی در این مسیر رخ داده است، نیاز به تکمیل و ارتقا در آن مشاهده می‌شود.

تجربه تشکیل هلدینگ‌های تخصصی

یکی از سیاست‌های مهمی که در سال‌های اخیر اجرا شده و برخی از اعضای هیئت‌مدیره کنونی در مقطع سیاست‌گذاری آن در این هیئت حضور داشتند، واگذاری مالکیت یا مدیریت (به صورت و کالتنامه‌ای) دارایی‌های صندوق به برخی شرکت‌های زیرمجموعه بود؛ سیاستی که به اختصار با عنوان «تشکیل هلدینگ‌های تخصصی» شناخته می‌شود. در سال ۱۳۹۳ و به دنبال مشاهده شرایط و وضعیت اداره شرکت‌های زیرمجموعه، مدیریت صندوق تصمیم گرفت شرکت‌های زیرمجموعه خود را در قالب نظام هلدینگ‌داری اداره کند. به این ترتیب چند هلدینگ تخصصی تشکیل شدند^۱ و اداره شرکت‌های همگن به یک هلدینگ واگذار شد. بنا به اظهار اعضای هیئت‌مدیره که در آن مقطع عضو این هیئت بودند، آنچه بیش از عوامل دیگر به ضرورت این تصمیم منجر شد، ادغام صندوق معذوریت جهاد کشاورزی در صندوق بازنشستگی کشوری بود. زیرا به دنبال این ادغام، شرکت فجر جهاد که تنها شرکت زیرمجموعه صندوق معذوریت بود، به صندوق کشوری منتقل شد، اما شرکت فجر جهاد خود مالک دامنه گسترده‌ای از شرکت‌ها بود. بنابراین صندوق به یک‌باره با تعداد بسیار زیادی از شرکت‌های متنوع مواجه شد که برخی از آن‌ها ارزش اندکی داشتند. لزوم اداره بیش از ۱۸۰ شرکت در حوزه‌های متنوع صنعت، کشاورزی، معدن، ترابری، خدمات و غیره شرایط را به سمتی سوق داد که جمع‌بندی مدیران در سال ۱۳۹۳ ناظر به اداره «غیرتخصصی» این شرکت‌ها و ضرورت تدبیر برای اداره تخصصی آن‌ها بود. مدیران وقت صندوق به این منظور، با دو الگو (مدل) مواجه بودند: الگوی استفاده‌شده در سازمان تأمین اجتماعی که علاوه بر معاونت سرمایه‌گذاری، شرکت

۱. برخی از هلدینگ‌های کنونی پیش از این تصمیم تشکیل و به ثبت رسیده و فعالیت می‌کردند. اما تا این مقطع زمانی، سازماندهی فعالیت شرکت‌های زیرمجموعه صندوق در قالب هلدینگ‌ها نبود.

سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) را تأسیس کرده و در ادامه هلدینگ‌های تخصصی که شرکت‌ها توسط هلدینگ‌های تخصصی اداره می‌شوند. الگوی دوم، تشکیل هلدینگ‌های تخصصی و واگذاری اداره شرکت‌ها به هلدینگ‌ها در کنار نظارت عالی معاونت سرمایه‌گذاری ستاد صندوق است. اگرچه پیشنهاد صندوق به هیئت‌امنا مبنی بر شرکتی مشابه شستا بود، هیئت‌امنا با آن موافقت نکرد و در قبال موافقت با تشکیل هلدینگ‌های تخصصی خواستار تقویت معاونت سرمایه‌گذاری صندوق شد. پس از موافقت هیئت‌امنا (سال ۱۳۹۴) پنج هلدینگ تخصصی تعریف و شرکت‌های زیرمجموعه صندوق براساس حوزه فعالیت بین آن‌ها توزیع و مقرر شد اداره آن‌ها به کمک هلدینگ‌ها صورت بگیرد.

در تجربه و بازخوانی رخدادهای گذشته، از نظر هیئت‌مدیره تشکیل هلدینگ‌های تخصصی با دو مشکل بزرگ مواجه شد. نخست این که با همه دقت و تلاش مدیران وقت، صندوق در تشکیل هلدینگ‌های تخصصی به صورتی که شرکت‌هایی همگن را سرپرستی کنند، موفق نبود. نکته دوم آن که انتقال مالکیت شرکت‌ها به هلدینگ‌ها نیز با دشواری‌هایی چند مواجه شد؛ زیرا در مواردی که شرکت بورسی بود، انتقال مالکیت تنها پس از پرداخت مالیات مربوط ممکن بود و این امر خود مستلزم قیمت‌گذاری در بورس است. این الزام قانونی در زمانی که صندوق ترجیح می‌داد شرکت‌ها به قیمت دفتری جابه‌جا شوند، منجر به تحمیل هزینه‌های بالاتر از تصور اولیه می‌شد. ضمن آن که این مهم درباره شرکت‌هایی که جز صندوق، سهامدار دیگری نیز داشتند، بر الزامات و تشریفات قانونی و اداری می‌افزود.

در مجموع و از منظر بازخوانی تجربه، هیئت‌مدیره این سیاست و اقدام را درست و ضروری ارزیابی می‌کند، اما اجرای آن را ناقص می‌داند. در نتیجه خروجی این سیاست سبب شکل‌گیری مجموعه‌های غیرمتوازی از هلدینگ‌ها شده که از نظر تعداد و شرکت‌ها و همچنین دارایی، نامتوازن هستند. عامل مهمی که در شکل‌گیری این تجربه ناقص نقش داشت، این بود که ساختارهای صندوق برای ارجاع چنین سیاستی ایجاد نشده بودند و از طرف دیگر، شرکت‌ها نیز برای چنین چارچوبی آماده و مهیا نبودند. در نهایت اجرای ناقص این سیاست نتوانست نظارت و راهبری شرکت‌ها، به‌ویژه از منظر هیئت‌مدیره، را بهبود دهد.

نکته مهم در این تجربه آن است که در هر نوع تمرکززدایی ابتدا لازم است نرم‌افزارهای لازم و همچنین نیروی انسانی متناسب فراهم شود. در این چارچوب، صندوق در ابتدا تلاش کرد تا هسته‌ای کوچک در معاونت سرمایه‌گذاری تشکیل دهد و با نظارت بر هلدینگ‌ها، شرکت‌ها را راهبری کند و از میان سه گزینه کنترل مالی، کنترل راهبردی و کنترل برنامه راهبردی گزینه میانی را مدنظر داشته است. اما شواهد نشان می‌دهد که نه ستاد صندوق و نه هلدینگ‌ها، بنیه کارشناسی و تخصصی لازم برای ایفای

چنین رویکردهایی را فراهم نکرده و در نتیجه این ملاحظات و اهداف محقق نشده‌اند. همچنین صندوق در تشکیل فرایندهای ارتباطی-اطلاعاتی به‌هنگام تأخیر بسیار داشته و تا پیش از آغاز به کار سامانه هوش تجاری، فرایند انتقال اطلاعات میان شرکت‌ها، هلدینگ‌ها و ستاد صندوق با تأخیر قابل توجه مواجه بوده است. در نتیجه شرکت‌های زیرمجموعه اقدام به اجرای طرح‌ها و برنامه‌هایی می‌کردند که صندوق (و در نهایت هیئت‌مدیره) از آن‌ها اطلاع نداشته و در صورت بروز زیان یا خسارت، به یک‌باره با چالشی بزرگ روبه‌رو می‌شد.

حتی بنا به اظهار اعضای هیئت‌مدیره، هلدینگ‌ها نیز برداشت و تعریف متفاوتی از نقش هلدینگ در قبال صندوق و شرکت‌های زیرمجموعه داشتند که سبب می‌شد برخی از آنها در مواردی به جای پیگیری مأموریت خطیر راهبری، نظارت و کنترل؛ خود به به طور مستقیم به فعالیت در آن کسب‌وکار بپردازند و حتی در مواردی در قامت یک رقیب برابر شرکت زیرمجموعه خود فعالیت کنند. علاوه بر این، در چارچوب نظام اداری حاکم بر کشور، نباید از واقعیتی غیرحرفه‌ای در بحث هلدینگ‌ها، غافل بود. به این ترتیب که برخی شرکت‌ها با وجود آن که زیرمجموعه هلدینگ تعریف شده‌اند، اما به سبب اندازه، قدرت مالی و نقش راهبردی که در صنعت و اقتصاد دارند (مانند ملی نفتکش، کشتیرانی ج.ا. ایران و جم) می‌توانند خود را از دایره نظارت و راهبری هلدینگ و حتی صندوق خارج کنند و در برخی موارد و به تشخیص خود، به‌طور مستقیم با مقامات بالاتر (وزیر مربوط) مسائل خود را پیش ببرند؛ پدیده‌ای که به شرکت‌های بزرگ محدود نمانده و دیگر شرکت‌ها نیز نیم‌نگاهی به این شیوه دارند. از این‌رو حتی اگر صندوق بتواند نظامی حرفه‌ای در حوزه سرمایه‌گذاری مستقر کند، پذیرش قواعد این نظام توسط دیگر مقامات صاحب‌نفوذ ضروری است. به بیان دیگر، رعایت و پذیرش قواعد و اصول حرفه‌ای حاکمیت شرکتی در صندوق‌های بازنشستگی یکی از چالش‌های پیش روی اداره این صندوق‌هاست.

البته باید توجه داشت که در صورت اجرای راهبرد خروج از بنگاه‌داری که مورد تأکید دولت، وزیر، هیئت‌مدیره و مدیرعامل است، از اساس و در افق نهایی، مسئله هلدینگ‌ها هم منتفی خواهد شد؛ زیرا وقتی صندوق شرکتی در مالکیت نداشته باشد که ملزم به مدیریت آن باشد، نیازی به هلدینگ‌های تخصصی برای اداره آن‌ها نیز نخواهد داشت.

تجربه‌ای از نظارت بر شرکت‌ها

در بررسی و مرور ابلاغیه‌های هیئت‌مدیره به مدیریت صندوق، موارد متعددی از حضور مدیران هلدینگ‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه مشاهده می‌شود که به ارائه گزارش و گفت‌وگو درباره شرکت یا یک پروژه پرداخته شده است؛ درحالی‌که انتظار می‌رود اطلاعات و گزارش‌های مورد نیاز هیئت‌مدیره توسط معاونت اقتصادی تهیه و از طریق مدیریت صندوق به هیئت‌مدیره ارائه شود. بازخوانی تجربه این مهم دلالت بر آن دارد که حضور مدیران شرکت‌های زیرمجموعه در هیئت‌مدیره را می‌توان به سه گونه تفکیک کرد.

دسته نخست مواردی هستند که پس از طی رویه موجود و بررسی در کمیته سرمایه‌گذاری برای تصمیم‌گیری به هیئت‌مدیره وارد شده‌اند، اما این هیئت، برای تصمیم‌گیری نیاز به توضیحات بیشتری دارد. در این گونه موارد، هرچند مکاتبه هیئت‌مدیره با مدیریت صندوق انجام می‌شود و معمولاً معاون سرمایه‌گذاری و مدیران ایشان در هیئت‌مدیره حاضر می‌شوند، اما بنا به تشخیص آن‌ها، مدیران و کارشناسان شرکت‌های مربوط نیز در جلسه حاضر می‌شوند تا اطلاعات و توضیح‌های فنی - اقتصادی لازم را با دقت بیشتر ارائه کنند. به بیان دیگر، حضور مدیران شرکت‌ها در هیئت‌مدیره (در برخی موارد) به واسطه تخصص و تسلط ایشان به موضوع و توانایی ارائه توضیحات دقیق‌تر است تا هیئت‌مدیره بتواند بهتر تصمیم‌گیری کند. دسته دیگر از ضرورت حضور مدیران شرکت‌ها در هیئت‌مدیره به مباحث و موضوعات ویژه اختصاص دارد. در این قبیل موارد، هیئت‌مدیره از مسیرهای مختلف، رسمی و غیررسمی، متوجه مسئله‌ای در یکی از شرکت‌ها می‌شود که نیاز به پیگیری در سطح این هیئت است. مواردی مانند تأخیر بیش از انتظار در یک پروژه، شکل‌گیری پرونده‌های قضایی و مانند این‌ها در این گروه هستند. حتی کسب اطلاع از شرایط یک شرکت فعال در بورس، گاهی سبب شده تا مدیران مربوط برای ارائه توضیح به هیئت‌مدیره خوانده شوند؛

هر چند این دسته از جلسه‌ها سهم بسیار اندکی از موضوع پیش رو را به خود اختصاص داده‌اند. دسته سوم، در اجرا و سیاست هیئت‌مدیره مبنی بر کسب اطلاع و رسیدگی به برخی شرکت‌های مهم است. در این باره هیئت‌مدیره فهرستی از شرکت‌هایی را که مهم می‌داند تهیه کرده و در بازه‌های زمانی مشخص، آخرین وضعیت آن‌ها را رسیدگی می‌کند. نکته بسیار شایان توجه آن است که در میان این سه گونه، سهم گونه نخست (نیاز هیئت‌مدیره به اطلاعات بیشتر برای تصمیم‌گیری و دعوت از مدیریت صندوق) غالب و برجسته است. زیرا این هیئت بر رعایت ضوابط اداری اصرار داشته و از این رو از برقراری ارتباط مستقیم با مدیران شرکت‌ها پرهیز دارد. در این شرایط، مخاطب اصلی این رکن قانونی صندوق برای دریافت اطلاعات مدیریت اجرایی صندوق است که بنا به تشخیص ایشان مدیران شرکت‌ها در جلسه‌های مربوط حاضر می‌شوند.

فارغ از موضوع بالا، تجربه مهم‌تر این بود که پس از حضور در هیئت‌مدیره صندوقی که چندین شرکت و مؤسسه در زیرمجموعه آن فعالیت دارند، اعضای هیئت‌مدیره متوجه می‌شوند که ارتباط آن‌ها با شرکت‌ها منسجم، معنادار و اثربخش نیست؛ به گونه‌ای که یا از رخدادهای کلیدی و مهم در شرکت‌ها با تأخیر زمانی بسیار مطلع می‌شوند یا اصلاً متوجه نمی‌شوند. همچنین برقراری ارتباط هیئت‌مدیره از طریق مجامع عمومی نیز برای ایفای مسئولیت راهبردی شرکت‌ها، کفایت نمی‌کرد؛ زیرا اطلاعات و گزارش‌های مطرح‌شده در مجمع با تأخیر زمانی بسیار ارائه و براساس استانداردهای حسابرسی تنظیم می‌شوند و در نتیجه بسیاری از مباحث مدیریتی و موارد راهبردی مطرح نمی‌شوند و امکان پنهان‌کاری و اطلاعات ناقص در آن‌ها نیز وجود دارد. ضمن آن که راهبری و هدایت شرکت‌ها نیز براساس یک قاعده و چارچوب مشخص ممکن نبود. این همه هیئت‌مدیره وقت را مجاب کرد که تسلط و اشراف لازم بر شرکت‌های زیرمجموعه را ندارد.

در این شرایط و در سال ۱۳۹۴ که هنوز ماده ۲۴۱ قانون تجارت اصلاح نشده بود و یک نفر می‌توانست در چند شرکت عضو هیئت‌مدیره باشد (این ماده بعدها اصلاح و چنین وضعیتی ممنوع شد)، هیئت‌مدیره در تعامل با مدیرعامل وقت به این جمع‌بندی رسید که هریک از اعضای هیئت‌مدیره در یکی از شرکت‌های کلیدی به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره حضور داشته باشد. هدف از این سیاست نیز برقراری ارتباط اثربخش میان شرکت‌ها با هیئت‌مدیره صندوق بود. پس از توافق اولیه با مدیرعامل و تقسیم کار میان اعضای وقت هیئت‌مدیره، چون این امر در شرح وظایف قانونی هیئت‌مدیره در اساسنامه تصریح نشده بود، مراتب به‌صورت

۱. در نیمه نخست سال ۱۴۰۰، ارتباط هیئت‌مدیره با مجامع شرکت‌ها به کلی قطع شد. زیرا مدیرعامل وقت بدون انتخاب نماینده از سوی هیئت‌مدیره و به طور مستقیم نسبت به معرفی نماینده صندوق در مجامع اقدام می‌کرد. در ضمن باید توجه داشت که با نهایی شدن واگذاری بخش عمده‌ای از دارایی‌های صندوق به هلدینگ آتیه صبا، در عمل فقط هلدینگ‌ها و تعداد اندکی از شرکت‌ها باقی می‌مانند که صندوق در آنها مستقیماً سهام دارد و می‌توان از این ابزار استفاده کرد.

نامه‌ای دست‌نویس با امضای رئیس هیئت‌مدیره به مدیرعامل وقت ارسال شد و به این ترتیب برخی از اعضای هیئت‌مدیره صندوق تا زمان اصلاح ماده ۲۴۱ قانون تجارت و ممنوع‌شدن چنین اقدامی، در چند شرکت کلیدی نیز عضو هیئت‌مدیره بودند.

پس از این تجربه و تشکیل هلدینگ‌های تخصصی، مرحله دیگری از دیدگاه‌های هیئت‌مدیره بر شرکت‌ها رقم خورد؛ زیرا در آن دوره، ادبیات حرفه‌ای درباره سه نوع کنترل و نظارت در صندوق مطرح شد (کنترل مالی، کنترل راهبردی و کنترل برنامه‌ریزی راهبردی). به استناد شواهد و گزارش‌های باقی‌مانده می‌توان گفت در آن مقطع (سال ۱۳۹۵) گزینه صندوق و هیئت‌مدیره، کنترل راهبردی بوده است اما اسناد یا گزارش‌هایی در دست نیست که نشان‌دهنده تدوین و ابلاغ راهبردها به هلدینگ‌های تخصصی باشد. این موضوع در سال ۱۳۹۸ و در مرحله تدوین برنامه راهبردی (فرایندی که برنامه مصوب هیئت‌مدیره نتیجه آن است) بار دیگر مطرح شد. در این مرحله، با اصرار هیئت‌مدیره بر سیاست خروج از بنگاه‌داری، گفت‌وگوی این هیئت با مشاور به این نتیجه رسید که بر تعداد مشخصی از بنگاه‌ها که در سبد سرمایه‌گذاری صندوق باقی خواهند ماند، براساس رویکرد کنترل مالی نظارت کنند و دیگر بنگاه‌ها که در دستور خروج قرار دارند، به شیوه کنترل راهبردی بررسی شوند. اما این سیاست با اجرا نشدن برنامه مسکوت باقی می‌ماند.

اقدام دیگری که در این موضوع باید به آن اشاره شود، تجربه صندوق در برقراری سامانه هوش تجاری است. اگرچه صندوق در اواخر سال ۱۳۹۷ برای تعدادی از شرکت‌ها (نزدیک به ۳۰ شرکت) این سامانه را راه‌اندازی و مراسم رونمایی از آن را با حضور وزیر برگزار کرد، اما هر بار به دلیل پاره‌ای موانع امکان تعمیم این سامانه به همه شرکت‌های زیرمجموعه فراهم نمی‌شد. در مقطع سال ۱۳۹۹ به بعد، مدیریت اجرایی موفق می‌شود این سامانه را برای بخش اصلی شرکت‌های زیرمجموعه (حدود ۴۰ شرکت) توسعه دهد که در نتیجه بخش مهمی از زمینه برای نظارت بر شرکت‌ها فراهم می‌شود.^۱ با این همه باید توجه کرد که تنها بخشی از مسائل شرکت‌ها از طریق این سامانه مدیریت می‌شود و در سطح هیئت‌مدیره مواردی هستند که به «تصمیم‌گیری» نیاز دارند و از اساس سامانه هوش تجاری ظرفیت این مهم را ندارد. در هر حال، بازخوانی تجربه هیئت‌مدیره درباره نظارت بر شرکت‌ها حکایت از آن دارد که:

- این مهم یکی از الزامات جدی ایفای وظایف هیئت‌مدیره است اما سازوکارهای کافی برای آن در اساسنامه و مقررات دیگر پیش‌بینی نشده است.

۱. در عمل چه در مقطع قبلی و چه در توسعه بعدی، این سامانه چندان مورد استفاده کارشناسان صندوق قرار نگرفته و نرم‌افزارهای موازی دیگر (اتویپا و سیگما) ترجیح داده شده‌اند.

- حضور مستقیم اعضای هیئت‌مدیره در هیئت‌مدیره شرکت‌ها با مشکل جدی تعارض منافع سازمانی مواجه است و گزینه قابل دفاعی به نظر نمی‌رسد.
 - تکیه بر رویه‌های غیررسمی (کسب اطلاع از مسیرهای غیررسمی و توسط برخی اشخاص) به هیچ‌وجه قابل اتکا و حرفه‌ای نیست.
 - لازم است هیئت‌مدیره با تمهید ابزارها و شیوه‌های حرفه‌ای (برای نمونه براساس دستورالعمل حکمرانی خوب ISSA) موضوع را پیگیری کند.
 - متأسفانه هیئت‌امنا به‌عنوان رکن بالاتر از هیئت‌مدیره، درباره شیوه نظارت بر شرکت‌ها موضع روشن و یگانه‌ای ندارد؛ در نتیجه انتظارات و درخواست‌های خود را گاهی با رویکرد کنترل مالی و گاهی با رویکرد کنترل استراتژیک یا برنامه‌ریزی استراتژیک به صندوق ابلاغ می‌کند.
 - نکته بسیار کلیدی این که حضور نماینده صندوق در هیئت‌مدیره شرکت‌ها باید همراه با سندی روشن و تدوین‌شده باشد که مشخص کند وظیفه و مأموریت ایشان در آن شرکت چیست. همچنین ضروری است مشخص کند اقداماتی که باید انجام شوند و مواردی که باید با آن مخالفت کند، کدام‌اند. تدوین چنین دستورالعملی برای «شیوه حضور نمایندگان صندوق در هیئت‌مدیره شرکت‌ها» راه‌گشای بسیاری از ملاحظات حرفه‌ای خواهد بود.
- در نهایت، در مجموعه بزرگی مانند صندوق بازنشستگی کشوری که نزدیک به ۲۰ شرکت اصلی و ده‌ها شرکت زیرمجموعه دارد، تجربه زیسته اعضای کنونی هیئت‌مدیره حاکی از آن است که نظارت این رکن بر شرکت‌های زیرمجموعه نیازمند پاسخ به دو مسأله راهبردی است؛ مسائلی که پاسخ به آنها روشنگر «چگونگی و فرایند» نظارت هیئت‌مدیره بر شرکت‌ها خواهد بود:
۱. جایگاه و نقش هیئت‌مدیره در راهبری و مدیریت شرکت‌ها؛
 ۲. الگوی کنترل و نظارت با توجه تعداد، تنوع و سطح اهمیت شرکت‌ها؛ و
 ۳. نظام اطلاع‌گیری از شرکت‌ها متناسب با بند ۲.

خروج از بنگاه‌داری

برنامه راهبردی مصوب هیئت‌مدیره؛ انتخاب‌های راهبردی:

...

۷- تغییر اساسی ترکیب دارایی‌ها و خروج از بنگاه‌داری

برنامه راهبردی پیشنهادی مدیرعامل:

حوزه راهبردی: توسعه اقتصادی

راهبرد اصلی: بهینه‌سازی نظام سرمایه‌گذاری با رویکرد ارزش‌آفرینی

راهبرد فرعی: خروج از بنگاه‌داری

اگرچه موضوع «خروج از بنگاه‌داری» در سال‌های اخیر طنین بیشتری داشته است، باید گفت این موضوع از دهه‌های گذشته مطرح بوده و برخی مدیران و کارشناسان بر این مهم تأکید داشته‌اند. اما در دهه گذشته و با تصریح و تأکید دولت وقت بر این سیاست، موضوع خروج از بنگاه‌داری توسط صندوق‌های بازنشستگی وارد مرحله دیگری شد. از آنجا که در سال‌های گذشته اعضای هیئت‌مدیره یکی از مخاطبان اصلی این سیاست بوده‌اند و همچنین در زمان تدوین برنامه راهبردی بر این موضوع تأکید داشتند و آن را یکی از انتخاب‌های راهبردی معرفی کرده‌اند، بازخوانی تجربه آن‌ها در این باره شایسته توجه است.

پیش از مرور تجربه طی شده، باید گفت که این سیاست نتیجه یکی از نقدهای رایج و پرتکرار از عملکرد صندوق‌های بازنشستگی در حوزه سرمایه‌گذاری مبنی بر نرخ بازده اندک است. بدین ترتیب که از زمان تصویب برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳) به بعد، ادبیاتی در این باره رایج شده که برای داوری درباره نرخ سود سرمایه‌گذاری صندوق‌ها چند درصد (معمولاً ۵ درصد) بالاتر از نرخ سود بانکی را به‌عنوان معیار در نظر

می‌گیرند. از این منظر، در فضای عمومی و اجتماعی کشور، صندوق همواره مورد نقد بوده است که سود اندکی از سرمایه‌گذاری‌ها به دست آورده و نمی‌تواند کسورات دریافتی خود را بهینه مدیریت کند تا از عهده مصارف صندوق برآید.

در این میان و در شرایطی که شناخت و ادراک عمومی از عملکرد سرمایه‌گذاری صندوق دایر بر سود کم شکل گرفته بود، دستور رئیس دولت وقت (۱۳۹۳) و پیگیری‌های مستمر ایشان از وزیر، سبب شد تا وزیر وقت (علی ربیعی) کارگروهی با حضور مدیران وزارتخانه و مدیران عالی صندوق‌های تابعه وزارتخانه (تأمین اجتماعی، کشوری، لشکری و فولاد) برای اجرای سیاست خروج از بنگاه‌داری تشکیل دهد. کانون اصلی مباحث این کارگروه، شناسایی حوزه‌ها (صنایع) دارای اولویت واگذاری بود. هرچند مباحث مختلف و متعددی در این باره مطرح می‌شود، موضوع دیگری سرنوشت این کارگروه را رقم زد؛ یعنی تجربه گذشته تنی چند از مدیران از بازخواست نهادهای قضایی بابت واگذاری‌های مشابه. مذاکره اعضای کارگروه سبب می‌شود تا از سازمان بازرسی کشور برای معرفی نماینده درخواست شود تا بدین ترتیب تأیید آن سازمان بر تصمیم‌های کارگروه حاصل شود، اما آن سازمان حضور نماینده را خلاف قاعده و رویه می‌داند و واگذاری را مسئولیت کارگروه و رسیدگی به تخلف احتمالی را وظیفه خود برمی‌شمارد. در هر صورت با وجود تشکیل جلسات منظم هفتگی، به دلیل پیچیدگی‌ها و تناقض‌هایی چند، این کارگروه به اقدام مشخصی دست نمی‌یابد.

از پیشنهادهای مشخص و روشنی که توسط اعضای هیئت‌مدیره صندوق در آن کارگروه مطرح و پشتیبانی شد، این بود که در شرکت‌هایی که در آن‌ها دو یا چند صندوق از صندوق‌های حاضر در کارگروه سهام دارند، سهام مبادله شود تا سهام صندوق‌ها در شرکت‌ها تجمیع گردد. این سیاست نوعی واگذاری و بیش از آن تسهیل‌کننده مراحل بعدی بود. اما دیگر اعضای کارگروه با این پیشنهاد همراه نبودند. اختلاف اصلی نیز بر سر تعیین مصادیق بود؛ زیرا هیچ‌یک از صندوق‌ها نمی‌خواست سهام خود را در شرکت‌هایی که وضعیت مناسبی داشتند و سود خوبی به دست می‌دادند، به دیگری واگذار کند. با توقف تدریجی فعالیت این کارگروه در دور نخست وزارت وزیر وقت (علی ربیعی)، جلسه مشابهی در دور دوم تشکیل شد. اما این مرحله نیز به سرانجام نرسید و با برگزاری جلسه‌های منظم هفتگی در مدت ۳ ماه، تصمیم‌های این کمیته فرجام مورد انتظار را نیافتند. حتی در زمان وزارت ربیعی، پیشنهادی مطرح شد که سازمانی با مأموریت واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه صندوق‌ها زیر نظر وزیر شکل گرفته تا امر واگذاری توسط آن سازمان و نه صندوق‌ها پیگیری شود. اما این موضوع نیز پیش نرفت و چنین سازمانی هیچ‌گاه تشکیل نشد.

از نظر اعضای هیئت‌مدیره، مهم‌ترین عاملی که سبب شد این فعالیت‌ها به نتیجه نرسد، اطمینان نداشتن از پشتیبانی‌های حاکمیتی در اجرای سیاست واگذاری و خروج از بنگاهداری بوده است. زیرا اجرای این سیاست علاوه بر مباحث مالی-اقتصادی دارای پیامدهای اجتماعی به‌ویژه در محل / منطقه استقرار بنگاه است. در نظر اعضای هیئت‌مدیره کنونی صندوق و از منظر بازخوانی تجربه ایشان درباره خروج از بنگاهداری موارد زیر مطرح است:

- واگذاری شرکت‌های زیان‌ده و کم‌بازده صرفاً بخشی از موضوع خروج از بنگاهداری است نه همه آن
- دست‌کم روی کاغذ، اسناد و مقررات بالادست اجرای این سیاست را الزامی کرده‌اند.
- در مطالعات پشتیبان برنامه راهبردی نشان داده شد که براساس تجربه جهانی و مصالح صندوق‌های بیمه‌ای از نوع صندوق کشوری، بنگاهداری سیاستی مقبول به شمار نمی‌رود. رویه غالب در صندوق‌های حرفه‌ای «سهام‌داری» است که در تکامل خود به صندوق‌داری می‌رسند.

براساس چنین شناختی، همان‌گونه که در سند برنامه راهبردی مصوب هیئت‌مدیره آمده، مسیر پیش روی صندوق در ابتدا انتقال به سهام‌داری و سپس صندوق‌داری ترسیم شده اما اجرای این جمع‌بندی در صندوق با موانعی چند مواجه شد. اگرچه سیاست خروج از بنگاهداری در اسناد بالادست تصریح شده، دولت در این چارچوب تصمیم‌های منسجمی ابلاغ نمی‌کند و دچار تناقض شده است؛ چرا که در ازای ایجاد تعهد جدید برای صندوق، به‌جای اعتبار، سهام بنگاه‌های دولتی واگذار می‌شود که به توسعه بنگاهداری در صندوق می‌انجامد. نمونه بسیار برجسته این امر در بودجه سال ۱۴۰۰ و در پی آن مصوبه هیئت وزیران رخ داد که به موجب آن قرار است به جای پرداخت نقدی، ۳۰ هزار میلیارد تومان دارایی به صندوق واگذار شود. نکته قابل تأمل و خلاف تصور عمومی این است که وقتی واگذاری بنگاه (سهام شرکت) توسط دولت مطرح می‌شود، این دولت است که تعیین می‌کند کدام بنگاه، چه مقدار سهم و به چه قیمتی واگذار شود.

ضمن آن که باید توجه کرد، در جامعه‌ای که شاخص ادراک فساد بسیار بالاست، اجرای سیاست خروج از بنگاهداری و واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه صندوق، به امری مخاطره‌آمیز و چالش‌برانگیز منجر می‌شود. زیرا به‌محض اعلام واگذاری یک بنگاه (شرکت) به فرد برگزیده، جامعه و فضای عمومی و حتی دستگاه‌های نظارتی فرض را بر آن می‌گیرند که «بده‌بستانی» فسادآلود رقم خورده است. از این رو با همه صراحت و تأکیدی که در اسناد و مقررات آمده و با همه تأکید مدیران بلندمرتبه کشور بر اجرای این سیاست، «هیچ‌یک از مدیران میانی و متولیان امر» نه‌تنها در این صندوق بلکه در دیگر صندوق‌ها نیز حاضر

به پذیرش مسئولیت و پیامدهای آن نیست؛ چراکه در فضای عمومی فرض می‌شود روابط فسادآلود است و اگر کسی مجری این سیاست باشد، در مظان اتهام تبانی قرار می‌گیرد.

از جمله موانع اجرای سیاست خروج از بنگاهداری، واکنش و مقاومت مسئولان محلی (محل یا منطقه استقرار بنگاه) است. در تجربه زیسته اعضای هیئت‌مدیره کنونی صندوق، به محض مطرح شدن گزینه‌ای برای واگذاری، مسئولان محلی از همه ظرفیت ارتباطی و اجتماعی خود برای جلوگیری از به نتیجه رسیدن این سیاست استفاده می‌کنند. برای نمونه می‌توان به شرکت بزرگی چون «آپادانا سرام» اشاره کرد که با همه ظرفیت‌ها و قابلیت‌هایی که دارد، تنها بخشی از بدهی انباشته آن که در سال ۱۳۹۹ تسویه شده بیش از ۴۰۰ میلیارد تومان بوده و طی سال‌های گذشته بدهی انباشته این شرکت به یکی از مشکلات بسیار پیچیده برای صندوق تبدیل شده و به جای آن که در تأمین نقدینگی برای صندوق مشارکت کند، به کانون هزینه و تخصیص نقدینگی تبدیل شده است! در چنین شرایطی، به محض مطرح شدن موضوع واگذاری این شرکت، کارگران، استانداری و حتی امام جمعه معترض شده و ادعا می‌کنند زمینه اشتغال در منطقه از بین می‌رود و شرکت به «ثمن بخش» فروخته می‌شود. در چنین مواقعی، معمولاً برای مخالفت، به ارزش زمین شرکت استناد می‌کنند که برای مثال درباره آپادانا سرام، زمین چند صد میلیارد تومان ارزش دارد؛ اما به این موضوع توجه نمی‌شود که این دارایی (زمین) کاربری مشخص دارد و با بدهی انباشته هنگفت و انبوهی از مشکلات حقوقی مرتبط است. نمونه دیگری که نشان‌دهنده مشکلات حاکم بر بنگاهداری است این که وقتی صندوق تشخیص داد ستاد مدیریتی شرکت آپادانا سرام که در یکی از ساختمان‌های متعلق به صندوق مستقر بود از تهران به بوئین‌زهرا (محل استقرار شرکت) منتقل شود، دادستان بوئین‌زهرا طی مکاتبه رسمی با مدیرعامل صندوق، این تصمیم را اخلال در تولید و مستوجب تعقیب قضایی دانست! در نمونه‌ای دیگر، یکی از شرکت‌های زیرمجموعه صندوق در بازار بسته‌بندی محصولات دریایی فعال است و در بهترین شرایط تنها ۱۲ میلیارد تومان ارزش دارد. این شرکت برای صندوق و در سبد دارایی‌های آن، شرکتی بسیار کوچک (خرد) به شمار می‌رود و همه اسناد کارشناسی و اصول و قواعد حرفه‌ای سرمایه‌گذاری صندوق‌های بازنشستگی به واگذاری آن حکم می‌کند. اما به محض اطلاع مقام‌های استانی از تصمیم صندوق برای واگذاری شرکتی که فناوری پیچیده‌ای ندارد و اشتغال دائمی ایجاد نمی‌کند، استاندار با دادگستری مکاتبه کرده و خواستار استفاده از ابزار قضایی برای جلوگیری از واگذاری شده است.

یکی از موانع دیگر در اجرای سیاست خروج از بنگاهداری (و حتی خصوصی‌سازی در سطح کلان)

معنا و مفهوم «اهلیت» است. در سه دهه گذشته که خصوصی‌سازی به یکی از سیاست‌های رسمی دولت تبدیل شده، یکی از شرایط واگذاری بنگاه‌های دولتی تشخیص اهلیت خریدار بوده است. از آنجا که ادبیات و رویه‌های عمومی در کشور به حوزه خروج از بنگاهداری صندوق‌ها نیز سرایت و گسترش یافته است، مفهوم اهلیت در واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌ها نیز مطرح می‌شود. باید توجه داشت که بسیاری از نقدهای وارد به تجربه‌های گذشته از واگذاری (در سطح ملی و صندوق‌های باننشستگی) نبود اهلیت خریدار بوده و حتی این ادبیات پایه صدور احکام قضایی برای برخی متهمان محسوب شده است. به نظر می‌رسد معنا و مضمون این واژه کلیدی از نظر حرفه‌ای با آنچه در فضای عمومی رایج شده، متفاوت است؛ زیرا در نظر عموم و شناخت رایج، طرف خریدار باید در همان حوزه فعالیت بنگاه موضوع واگذاری، دارای سابقه و تسلط مدیریتی باشد. برای مثال اگر موضوع، واگذاری شرکتی در حوزه پتروشیمی است، تصور رایج بر آن است که خریدار باید حتماً سابقه و اهلیت اداره یک شرکت پتروشیمی را داشته باشد، اما به نظر می‌رسد چنین الزامی مورد تأمل و تردید است. چراکه می‌توان این اهلیت را به معنای اهلیت (تسلط و سابقه) در امر سرمایه‌گذاری تعریف کرد؛ بنابراین اگر خریداری بتواند اهلیت خود را در سرمایه‌گذاری اثبات کند، حتی بدون سابقه فعالیت در حوزه فعالیت شرکت (مثلاً پتروشیمی) می‌تواند خریدار بنگاه شناخته شود.

از دیگر نقدهای پرتکرار و رایج در موضوع خروج از بنگاهداری و واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه صندوق (و دیگر صندوق‌های باننشستگی) این است که مدیران صندوق و به‌ویژه مدیران شرکت‌ها در اجرای این سیاست مانع‌تراشی کرده و خروج از چتر حمایتی صندوق‌ها را نمی‌پذیرند. در نظر منتقدانی که چنین بحثی را مطرح می‌کنند، تضاد منافع این مدیران با اجرای واگذاری، مانع اصلی اجرای این سیاست است. در برابر چنین انتقادی، هیئت‌مدیره کنونی یادآور می‌شود که نمی‌توان درباره همه افراد (مدیران) حکم و داوری یکسان و مشابهی داشت، اما می‌پذیرد که این نقد منطق روشنی دارد و باید در فرایند واگذاری مورد توجه قرار گیرد. با این همه، هیئت‌مدیره کنونی تأکید و تصریح دارد که به استناد برنامه راهبردی مصوب خود که دست‌کم دو بار در حضور وزیر و معاونان وی ارائه شده و یکی از عوامل بروز اختلاف نظر میان این هیئت و مدیرعامل وقت است، گزینه نخست ایشان «بستن صندوق» و واگذاری تمام شرکت‌هاست و گزینه دوم آن برنامه اداره حرفه‌ای صندوق است که یکی از الزامات آن اجرای سیاست خروج از بنگاهداری است. ضمن آن که این مهم در برنامه راهبردی تهیه‌شده توسط مدیریت صندوق نیز به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلی، با صراحتی تمام تأکید شده است.

در مجموع و براساس تجربه سال‌ها فعالیت در هیئت‌مدیره، اعضای این رکن قانونی صندوق یادآور می‌شوند که اگر بتوان موضوع واگذاری را پیش برد، این مهم (در مورد شرکت‌های سودده و نه شرکت‌های زیان‌ده) باید در بستر شفاف بورس پیگیری شود. اما نباید این سیاست کلیدی با عرضه سهام خرد دنبال شود؛ زیرا منافع صندوق در «عرضه بلوکی» سهام است. اما به محض طرح آن، مشکلات و موانع مشابه بروز می‌یابند.

تجربه دیگر هیئت‌مدیره کنونی در موضوع خروج از بنگاهداری زمانی شکل گرفت که مدیریت صندوق در نقد برنامه راهبردی مصوب هیئت‌مدیره، پیشنهاد خود را بیان کرد که زیر عنوان کلی «مدل پویای بنگاهداری» ارائه شد. این پیشنهاد پس از نقد مدیریت بر راهبرد قاطع هیئت‌مدیره بر خروج کلی از بنگاهداری ناظر بر «ناشدنی و ناممکن بودن» تنظیم و پیشنهاد شد. در قالب این الگو، الف) صندوق از شرکت‌ها و فعالیت‌های زیان‌ده و ب) از فعالیت‌هایی که خارج از سند سیاست سرمایه‌گذاری صندوق است خارج می‌شود و درمقابل ج) براساس سیاست سرمایه‌گذاری مشخص و حرفه‌ای، حوزه‌ها و رشته فعالیت‌هایی را انتخاب و اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند. جمع‌بندی مدیریت اجرایی وقت بر آن بود که بر اساس فرایندهای واقعی اقتصاد و مدیریت پروژه، صندوق در دو مرحله می‌تواند سود قابل توجهی کسب کند: زمانی که مجوزها و موافقت‌های اولیه برای اجرای یک پروژه روی زمینی خام را دریافت می‌کند (افزایش قابل ملاحظه زمین؛ زیرا زمین خام نبوده و مجوزها به آن ارزش معنادار بخشیده است) و دوم پس از بهره‌برداری و رسیدن به مرحله سودآوری پروژه که با عرضه سهام آن در بورس می‌توان سود فراوانی به دست آورد. از نظر مدیریت اجرایی وقت صندوق (در سال ۱۳۹۹)، در شرایطی که موانع و دشواری‌های گوناگون در مسیر واگذاری و خروج کلی و قطعی از بنگاهداری وجود دارد، این الگوی پویا می‌تواند مدنظر قرار بگیرد.

درمقابل، هیئت‌مدیره با بند الف این الگو موافق است و آن را منطبق با موضع تصریح‌شده در برنامه راهبردی مصوب خود ارزیابی می‌کند. بند ب را با سیاست منتخب خود (برنامه راهبردی مصوب هیئت‌مدیره) دارای زاویه می‌داند؛ چرا که در آن برنامه تصریح شده، ضمن تاکید بر خروج کامل از بنگاهداری، به طور موقت و حداکثر ۱۰ بنگاه برگزیده می‌شوند (با معیارهایی نظیر بازدهی بالا، سهم قابل توجه سود در تامین منابع مالی صندوق و ...) تا توسط صندوق مدیریت شوند و سرمایه‌گذاری مستقیم جدید تنها در تکمیل زنجیره ارزش آن ۱۰ بنگاه برگزیده در دستور قرار خواهند گرفت. و بالاخره بند ج در الگوی پیشنهادی مدیریت را به دلایل زیر به صرفه و صلاح صندوق قلمداد نمی‌کند:

- این الگو نیازمند ظرفیت بالای کارشناسی و قابلیت بسیار بالای مدیریت پروژه است که به استناد تجربه‌های گذشته در صندوق، تجهیز چنین ظرفیت و قابلیت‌های محل تردید جدی است.
- ارزشمند شدن زمین منوط و مشروط به پروژه است و واگذاری زمین به غیر، مشروط به تعهد بر اجرای پروژه است. همچنین بر اساس ضوابط حاکم بر چنین پروژه‌هایی چنانچه دریافت‌کننده زمین در اجرای پروژه اهمال ورزد، مقامات مسئول اختیار بازگرداندن زمین را دارند.
- در خصوص عرضه به بازار سهام نیز باید توجه داشت که معمولاً هیئت پذیرش بورس در عرضه اولیه حدود ۲۰ درصد پایین‌تر از ارزش برآوردی قیمت‌گذاری می‌کند که این رویه منطقی پذیرش این الگو را به چالش می‌کشد. همچنین برای عرضه در بورس در قالب شرکت، نیاز به سابقه سودآوری سه ساله و برخورداری از صورت‌های مالی بدون اشکال یک الزام و ضرورت است.
- عرضه این شرکت‌ها در بورس ناگزیر به صورت عرضه خرد خواهد بود که به تمامی با شرایط حاکم بر صندوق در تضاد است. چنانچه عرضه بلوکی مدنظر قرار گیرد، مشکل واگذاری‌های کنونی در پیش خواهد بود که پیشبرد این سیاست را به طور جدی با چالش مواجه می‌کند.
- در تحلیل نهایی (در نظر هیئت‌مدیره) این الگو منجر به بنگاهداری شدن صندوق می‌شود در حالی که راهبرد اصلی، خروج از بنگاهداری است.

در توضیح این رویکرد، هیئت‌مدیره اذعان دارد که در پس مفاهیم برنامه راهبردی مصوب خود، ادعای بزرگ و بسیار تعیین‌کننده‌ای نهفته است که مبنا و بنیان نگاه هیئت‌مدیره به شیوه اداره شرکت‌های زیرمجموعه صندوق است. هیئت‌مدیره بر آن است که در جمع‌بندی برآمده از تجربه زیسته و همچنین مطالعه تجربه کشورهای دیگر و رایزنی با مشاور به این نتیجه دست یافته که نباید تصور کرد اداره غیربهبینه بنگاه‌های زیرمجموعه به علت ساختارهای نامناسب و یا مدیران آنهاست زیرا «صندوق‌های بازنشستگی یا از اساس بنگاهداری نمی‌کنند و یا رویکرد غالب و اصلی آنها در حوزه سرمایه‌گذاری، بنگاهداری نیست». بنابراین نباید تصور کرد اصلاح ساختارها و گزینش مدیران توانمند ضامن پذیرش این راهبرد در صندوق بوده و بنا بر تجربه زیسته در صندوق و با تکیه بر تجربه انبوهی از صندوق‌های مشابه «سودای کسب صلاحیت بنگاهداری در صندوق‌های بازنشستگی نادرست است». از این رو هر سیاست یا الگویی که به هر طریق و شیوه‌ای بنگاهداری را توسعه دهد، بر فرض پنهان و ناگفته‌ای استوار شده که گویی صندوق توانایی و شایستگی‌های حرفه‌ای برای بنگاهداری را دارد؛ درحالی‌که به تأکید هیئت‌مدیره، توانایی و صلاحیت مجموعه صندوق در بحث سرمایه‌گذاری مانند «جعبه سیاهی ناگشوده» باقی مانده و مفروض تلقی می‌شود.

در چشم اعضای هیئت‌مدیره کنونی، مشکلات حوزه سرمایه‌گذاری را می‌توان در این گزاره خلاصه کرد که هر چند به دلیل وجود مجموعه‌ای از مشکلات، دارایی‌های صندوق از سودآوری مورد انتظار و بایسته، بی‌بهره هستند اما نکته مهم این است که این مشکلات «عارضی» نیستند؛ چراکه وقتی پدیده‌ای مخرب در بازه زمانی طولانی بارها تکرار می‌شود، دارای ویژگی سیستمی بوده و رفع آن مستلزم تغییر راهبرد و اصلاح ساختار است.

ضمانت اجرای مصوبه‌های هیئت مدیره

انتظار منطقی آن است که تصمیم‌های هر مرجع یا رکنی قانونی که اختیار تصمیم‌گیری دارد، دارای ضمانت اجرا باشد؛ زیرا در صورت اختلال در این مهم نمی‌توان در عمل ایفای وظایف و مأموریتی را که برعهده آن رکن یا مرجع نهاده شده را مشاهده کرد. در نتیجه اگر اساسنامه اختیار و وظیفه تصمیم‌گیری در حوزه‌های کلان و راهبردی صندوق را بر عهده هیئت‌مدیره گذاشته است و اگر قوانین بالادست مانند قانون ساختار نیز بر نقش راهبری‌کننده و هدایت‌گر هیئت‌مدیره تأکید دارد، تحقق این همه مستلزم بهره‌مندی این رکن از «ابزارهای تضمین‌کننده اجرای مصوبه‌ها» است. در حالی که در میان مصوبه‌های هیئت‌مدیره، مصوبه‌هایی مشاهده می‌شود که حاکی از به اجرا درنیامدن مصوبات قبلی است از جمله مصوبه اردیبهشت سال ۱۴۰۰ که ارائه گزارشی از دلیل اجرانشدن ۳۰ مصوبه‌ای (در بازه آبان تا پایان اسفند ۱۳۹۹) را که از تاریخ اجرای آن‌ها گذشته، مطالبه کرده است. ضمن آن که در میان بازخوانی تجربه اعضای هیئت‌مدیره، در مقام آسیب‌شناسی، بارها به مسئله فقدان ابزارهای اعمال ضمانت اجرایی اشاره داشتند. از این‌رو براساس تجربه هیئت‌مدیره، به نظر می‌رسد مسئله ضمانت اجرای مصوبه‌های این رکن قانونی یکی از چالش‌های نیازمند تدبیر است.

در ادامه این موضوع مهم و براساس تجربه اعضای هیئت‌مدیره، هم در سطح این رکن و هم در سطح هیئت‌امنا، نظامی به‌هنگام، مستقر و دقیق برای پیگیری مصوبه‌ها وجود ندارد؛ به‌طوری‌که حسابرس قانونی صندوق در آخرین نامه مدیریت، بر این نکته تصریح کرده و مطالبی را درباره نظام کنترل مصوبه‌ها پرسیده است. در چنین شرایطی، هیئت‌مدیره پس از چندی (از اوایل سال ۱۳۹۹) تصمیم گرفت تا برخی از جلسه‌های هفتگی خود را به پیگیری مصوبه‌های پیشین اختصاص دهد تا ضمن گزارش‌گیری، اجرای مصوبه‌ها تسهیل شود. اقدام دوم، طراحی و استقرار سازوکاری بود تا دبیر هیئت‌مدیره به‌صورت شکلی، فرایند

ابلاغ و ارجاع مصوبه‌ها را مشاهده و پیگیری کند، اما به نظر می‌رسد این پیگیری «شکلی» تأثیر محتوایی بر ضمانت اجرای مصوبه‌ها ندارد.

نکته حایز اهمیت آن است که به نظر می‌رسد پذیرش و رعایت عملی اصول و قواعد «حکمرانی شرکتی» می‌تواند راهنمای گره‌گشایی در این زمینه باشد. زیرا این مفهوم با تعریف و تعیین نقش هر یک از ارکان، دامنه اختیارات و همچنین وظایف هر رکن را مشخص کرده و در نتیجه می‌توان فرایندهای اجرایی را در تطبیق با آن در نظر گرفت. این نکته، موضوعی است که مورد توجه ISSA نیز بوده و در دستورالعمل حکمرانی خوب به آن اشاره کرده است. این دستورالعمل در رهنمود شماره ۱ به لزوم تعیین و تعریف وظایف هیئت مدیره و تفکیک آن از وظایف مدیریت اشاره کرده است:

رهنمود ۱: اختیارات و مسئولیت‌های هیئت مدیره و مدیریت

قانون، سیاست یا احکام اختیارات و مسئولیت‌های هیئت مدیره و مدیریت را مشخص می‌کند. اختیارات و مسئولیت‌های هیئت مدیره به وضوح از اختیارات و مسئولیت‌های مدیریت تفکیک شده است. هیچ زمینه‌ای از ابهام، پیچیدگی یا تعارض منافع وجود ندارد.

- باید یک مرجع ناظر برون سازمانی وجود داشته باشد که از تفکیک اختیارات و مسئولیت‌های تفویضی هیئت مدیره و مدیریت اطمینان حاصل کند.
- باید یک مرجع ناظر برون سازمانی وجود داشته باشد تا از عملکرد مناسب هیئت مدیره اطمینان حاصل کند.
- مرجع ناظر برون سازمانی یا هیئت مدیره، آن طور که مقرر شده است، باید بر مدیریت نظارت کند.
- مرجع ناظر برون سازمانی باید بازبینی‌های منظم و دوره‌ای انجام دهد تا از عملکرد مناسب هیئت مدیره و در صورتی که مقرر شده است، از عملکرد مدیریت، اطمینان حاصل کند. برای این منظور باید از استانداردها و معیارهای ضابطه‌مند استفاده کند.
- مرجع ناظر باید تفکیک اختیارات و مسئولیت‌های هیئت مدیره و مدیریت را مورد بازبینی قرار دهد.

اثر (ماندگار) هیئت مدیره

یکی از روش‌ها (تکنیک‌ها) در گزارش‌هایی از این دست، روشی است که با عنوان «با- بدون» معرفی می‌شود. مراد از این روش آن است که مشخص شود «نهاد» مورد بحث چه اقدام مشخص و چه اثر ماندگاری از خود گذاشته است. پرسش اصلی در این روش آن است که با فرض نبود این «نهاد» چه اقدامی به ثمر نمی‌رسد و چه اثری ایجاد نمی‌شود. با عنایت به ظرفیت و توانایی این روش در شفاف‌شدن تجربه هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری، در ادامه، پاسخ اعضای این هیئت در برابر این پرسش خلاصه و تلفیق شده است.

نکته نخست که باید به آن اشاره کرد، این است که چون این پرسش با تدارک فهرستی از اقدامات کلیدی و تمرکز بر اثر ماندگار این هیئت، زمینه و مقدمه را برای داوری و قضاوت فراهم می‌کند، ضروری است توجه شود که به باور اعضای این هیئت، ابزار لازم برای ایفای مأموریت کلان ایشان در هدایت صندوق فراهم نبوده است.

نکته دوم این است که نباید صندوق را از نظام تدبیر و دستگاه دیوان‌سالاری کشور جدا دانست و نمی‌توان آن را در خلأ و فارغ از آسیب‌ها و کاستی‌های کلان حاکم بر نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کشور تلقی کرد. این صندوق نیز به درجه و سطحی معنادار از همه کاستی‌ها و تمام نقصان‌های نظام اداره و تدبیر کشور رنج می‌برد.

سوم این که براساس نظریه‌های اقتصاد سیاسی می‌توان انتظار داشت که وقتی یک نفر (رکن) به‌تنهایی مرجع تصمیم‌گیری تعیین می‌شود، فرایندهای اجرایی سریع‌تر انجام شده و واکنش‌های اقتضایی نیز سریع‌تر شناسایی و اعمال می‌شوند. بدیهی است با افزایش تعداد ایستگاه‌ها برای تصمیم‌گیری و موکول‌شدن تصمیم

اجرائی به مراحل چندگانه، زمان افزایش یافته و فرصت‌ها از بین می‌رود. بنابراین حضور هیئت‌مدیره در مسیر تصمیم‌گیری ناگزیر به طولانی‌تر شدن مسیر و احتمالاً افزایش زمان می‌شود، اما آیا این واقعیت به معنای توجیه حذف این رکن و اداره صندوق براساس یک رکن اجرائی خواهد بود؟ پاسخ هیئت‌مدیره به این پرسش منفی است؛ زیرا الگوی «هیئت‌مدیره-مدیریت اجرائی» برآمده از تجربه چندین ساله تعداد بسیاری از کشورهاست. به بیان دیگر اگرچه این الگو به افزایش ایستگاه‌های تصمیم‌گیری و کاهش سرعت منجر می‌شود، منافی نیز در پی دارد که در تحلیل نهایی آن را از الگوی تکررکنی قابل‌دفاع‌تر ارزیابی می‌کند. بر مبنای نکات بالا، از نظر اعضای هیئت‌مدیره کنونی فعالیت ایشان در صندوق واجد اثرهای زیر بوده است و از موارد زیر به‌عنوان اقدامات مهم هیئت دفاع می‌کنند:

الف) شکل‌دادن هیئت‌مدیره‌ای منسجم، حاضر و فعال در صندوق که به اصول و قواعد حرفه‌ای اداره صندوق حساسیت دارد. این رکن قانونی صندوق تلاش موفق‌تری برای دستیابی به اجماع در خصوص تصمیم‌ها داشته است.

ب) تأکید و اصرار برجسته بر نظم اداری و طی تشریفات قانونی در سطح هیئت‌مدیره که تجلی آن در تنظیم صورت‌جلسه‌ها، دقت در متن آن‌ها، تأکید بر تهیه اسناد پشتیبان کافی برای اخذ تصمیم، شیوه ابلاغ و پیگیری آن‌ها متجلی شد. تأثیر مثبت این مهم آن بود که اهمیت مستندسازی و مکتوب‌کردن در مجموعه برجسته شد.

پ) به‌دنبال دو نکته بالا، مدیریت در موقعیتی قرار گرفت که همواره بتواند ارتباط خود را با هیئت‌مدیره حفظ کند؛ حتی در زمانی که تضاد و اختلاف‌نظر میان آن‌ها بالا می‌گرفت این ارتباط حفظ می‌شد؛ زیرا دو طرف بر رعایت اصول و ضابطه ناظر بر منافع صندوق تصریح داشته و این مهم را قاعده گفت‌وگو در نظر گرفته‌اند.

ت) اصرار بر این چارچوب و تداوم آن سبب شد تا بدنه صندوق نیز نقش هیئت‌مدیره را بپذیرد و خود را با رویه هیئت‌مدیره مبنی بر تدارک گزارش‌های توجیهی و مستندات هر گزینه پیشنهادی تطبیق بدهد.

ث) تثبیت این رویه، منجر شد تا در بیشتر موارد ایده‌هایی که با قواعد تصمیم‌گیری هیئت‌مدیره تطبیق نداشت، پیش از طرح در این هیئت اصلاح شده و یا کنار گذاشته شود. برداشت اعضای این هیئت آن است که در نهایت، رویکردی که صندوق را «جیبی پر از پول» تلقی می‌کرد که می‌توان حتی با پروژه‌هایی که خلاف منافع صندوق هستند، از آن منابع بهره برد؛ تا حد قابل

توجهی کنار گذاشته شد.

(ج) اصرار بر قواعد و مقررات تصمیم‌گیری توسط هیئت‌مدیره در حالی است که بنا به تجربه اعضای کنونی هیئت‌مدیره، درصد بسیار بالایی از مشکلات و گره‌ها و حتی پرونده‌های قضایی در حوزه سرمایه‌گذاری و مالی صندوق، مواردی هستند که مسیر مقرر و تشریفات لازم را طی نکرده‌اند. در بیشتر این موارد هیئت‌مدیره از مسیر تصمیم‌گیری کنار گذاشته شده و درنهایت زیان یا عدم‌انفع‌هنگفتی ایجاد شده است. بنابراین می‌توان گفت هیئت‌مدیره با اصرار بر تشریفات مقرر، تا میزان قابل توجهی مانع تکرار مشکلات مشابه شده است.

(چ) تداوم این شرایط (از نظر اعضای هیئت‌مدیره) سبب شده تا حتی نزد نهادهای بالادست (هیئت‌امنا، وزارتخانه) این هیئت‌مدیره به‌عنوان رکنی منظم که با وسواس اصول حرفه‌ای را دنبال می‌کند، شناخته شود.

(ح) به‌طور مشخص و ملموس، در این دوره، یکی از اقدامات کلیدی هیئت‌مدیره که به آن حساسیت و تأکید داشته، افزایش انضباط و الزام به اجرای فرایندهای ضروری از طریق تدوین یا بازنگری آیین‌نامه‌های داخلی صندوق بوده است. در این مسیر آیین‌نامه‌های متعددی تنظیم و پس از تأیید در هیئت‌مدیره در موارد لازم برای تصویب نهایی به هیئت‌امنا ارسال شده و مصوبه آن دریافت شده است.

(خ) افزایش سطح شفافیت صندوق با بازنگری و بهبود فرایند بودجه‌ریزی و سامانه هوش تجاری.

(د) اختصاص زمان و انرژی قابل توجه برای تعیین تکلیف صورت‌های مالی صندوق که برای مدت طولانی با تأخیر مواجه بود و منجر به روزآمدسازی آنها شد.

(ذ) اصرار هیئت‌مدیره مبنی بر تصمیم‌گیری بر پایه اطلاعات و گزارش‌های کارشناسی، سبب شد تا صندوق در مسیر بهبود و ارتقای نظام‌های آمار و اطلاعات با سرعت بیشتری اقدام کند.

(ر) اتخاذ و اصرار بر راهبرد گذار از بنگاه‌داری به فعالیت در بورس و همچنین بررسی کردن شرکت‌های زیرمجموعه زمینه و مقدمه لازم برای شناسایی و تعیین تکلیف دو دسته زیان‌بار از شرکت‌ها شد: شرکت‌های کاغذی و شرکت‌های بازرگانی توجیه‌ناپذیر.

(ز) تدوین برنامه راهبردی به شیوه مشارکتی در صندوق و تمرکز بر اولویت‌های اصلی صندوق، ضمن آن که در پی این اقدام، هیئت‌مدیره برای گفت‌وگو با حوزه‌های تخصصی صندوق به زبان مشترکی دست یافت که مبتنی بر همان اولویت‌های اصلی (اهداف راهبردی و راهبردهای مقرر)

بود. پیگیری و اصرار هیئت‌مدیره سبب شد تا ادبیات این موضوع در بدنه سرایت کند و حتی پاره‌ای از مقاومت‌ها کنار گذاشته شود.

ژ) در ادامه بند بالا، مهم‌ترین اقدام و اثر ماندگار هیئت‌مدیره کنونی (بنا به اظهار و تأکید ایشان) طرح، ثبت و ترویج گزاره‌های راهبردی (استراتژیک) درباره صندوق است. این مهم طی فرایند مشارکتی تدوین برنامه راهبردی حاصل شد که مهم‌ترین پرسش‌ها و انتخاب‌های راهبردی صندوق در آن مطرح شده است.

س) از دیگر اقدامات مؤثر و تعیین‌کننده هیئت‌مدیره کنونی، پیگیری و ایجاد زمینه‌های اداری-اجرایی لازم برای اخذ مصوبات لازم و گشایش مسیر اجرای چند سرمایه‌گذاری صندوق بود؛ مواردی که سرمایه‌گذاری شده بودند، اما به بهره‌برداری نرسیده و صندوق دچار خسران‌های هنگفت شده بود. پیچیدگی و ابهامات موضوع در این موارد به قدری بود که کمتر نهادی حاضر به پذیرش مسئولیت آن‌ها بود. در این چارچوب دو پروژه پتروشیمی مسجدسلیمان و آزادراه شرق سپاهان دو نمونه اصلی و برجسته هستند.

ش) در شرایطی که در سال‌های اخیر تدوین متنی با چند اصل و قاعده به‌عنوان منشور رفتاری رایج شده است، هیئت‌مدیره در توافقی نانوخته اصولی حرفه‌ای برای بررسی دستور جلسه‌های خود را رعایت می‌کرده است. اهمیت این نکته آنجاست که رعایت این منشور نانوخته، مانع بروز برخی انحراف‌ها و زیان‌ها شده است.

ط) در تجربه هیئت‌مدیره، موارد بسیار پیچیده و دشواری از سرمایه‌گذاری مطرح شده که تصمیم‌گیری به‌قاعده و قابل قبول درباره آن‌ها نیازمند اطلاعاتی دقیق و متقن بوده است؛ اطلاعاتی که گاه بدنه اجرایی صندوق برای تولید آن‌ها نیازمند زمان و ظرفیت بیشتر بود. در چنین مواردی هیئت‌مدیره با الزام صندوق به حسابرسی ویژه توسط حسابرسان مستقل توانسته گزارشی متقن و دور از تعارض با مدیریت اجرایی به دست آورد و آن را مبنای تصمیم‌گیری قرار دهد. از این نظر، تجهیز برخی فرایندهای تصمیم‌گیری به «ابزارهای حرفه‌ای» پذیرفته‌شده، توانست مسائل پیچیده و دشواری را به شیوه‌ای مطمئن‌تر و با تنش کمتر راهبری کند.

توصیه‌هایی برای آیندگان

هیئت‌مدیره کنونی مایل است براساس تجربه به دست آمده طی سال‌های فعالیت در این رکن قانونی، نکاتی چند را به‌عنوان توصیه برای مدیران آینده مطرح کند. از نظر ایشان توجه به این نکات در اداره و هدایت کارا تر و اثربخش تر صندوق مهم و کلیدی هستند. به بیان دیگر براساس تجربه زیسته اعضای کنونی هیئت‌مدیره، موارد زیر برای ارتقای چگونگی و کیفیت راهبری صندوق کلیدی هستند و بدون آن‌ها نمی‌توان و نباید بهبود در این حوزه را به انتظار نشست.

۱. هیئت‌مدیره باید با نهاد بالادست به‌ویژه وزیر وارد تعامل شود تا بتواند ابزارها و ساختارهای لازم برای سطحی ضروری از نظارت بر مدیریت اجرایی را به دست آورد.
۲. مسئولیت نهایی بررسی و تایید اسناد جهت‌ساز صندوق با هیئت‌مدیره است. نمی‌توان به تدوین، تأیید و حتی ابلاغ بسنده کرد. این اسناد (ارکان) کلیدی باید به اجرا درآیند و امتناع مدیریت، رافع مسئولیت هیئت‌مدیره در پیگیری اجرایی شدن آن نیست.
۳. هیئت‌مدیره استفاده از ظرفیت موجود در کشور در ابزارهایی مانند حسابرسی را به‌شکل جدی مدنظر قرار دهد؛ زیرا این ابزارها می‌توانند برخی پرسش‌های چالش‌برانگیز میان هیئت‌مدیره و مدیریت را در چارچوبی حرفه‌ای و استانداردشده پاسخ دهند.
۴. اگر هیئت‌مدیره به‌طور مستمر، مستقیم و شخصی با مدیران شرکت‌ها در ارتباط باشد تا بر فعالیت ایشان نظارت کند، احتمالاً مشکلاتی مانند لوٹ شدن مسئولیت‌ها بروز می‌یابد و اداره بهینه‌داری‌ها با چالش مواجه خواهد شد. بنابراین لازم است نظارت هیئت‌مدیره بر شرکت‌ها علاوه بر نظام‌مند شدن گزارش‌گیری و حتی بازدیدها، به شیوه‌ای حرفه‌ای و به‌صورت «سیستمی» پیگیری شود.

۵. به استناد تجربه دیگر کشورها و همان‌گونه که در گزارش شرکت مکنزی آمده و همچنین گزارش‌های پشتیبان برنامه راهبردی مصوب هیئت‌مدیره تصریح کرده است، صندوق در حوزه اقتصادی، یک نهاد سرمایه‌گذاری است و نه یک بنگاهدار. اگر عضو هیئت‌مدیره به این ماهیت اصلی صندوق بی‌توجه باشد، بی‌تردید آسیب‌های سهمگینی بر منافع آن وارد خواهد کرد.
۶. محیط پیرامون صندوق به شدت «سیاسی» است؛ به این مفهوم که به شدت تحت تأثیر فشار گروه‌ها و مقامات سیاسی قرار می‌گیرد. هیئت‌مدیره کنونی تلاش کرده تا در برابر فشارهای سیاسی منافع صندوق و مشترکان را ملاک تصمیم‌گیری قرار دهد. اما وقتی فشار سیاسی به «فشار اجتماعی» می‌شود، ناگزیر به پذیرش شده است و به اعتراض بسنده کرده است. از این رو، لازم است مدیران آینده صندوق به این ویژگی توجه داشته و در کنار آمادگی روحی-روانی برای فعالیت در چنین محیطی، یافتن شیوه‌ها و تمهیدهای لازم برای کاهش این فشارها را مدنظر قرار دهند.
۷. در ادامه نکته بالا، به استناد تجربه گذشته، جنبه‌های اقتصاد سیاسی صندوق بسیار مهم است و استعداد زیادی برای «حامی‌پروری» دارد. لازم است مدیران صندوق نسبت به این ویژگی آگاه بوده و تدارک شیوه‌ها و فرایندهای مواجهه و مدیریت آن را مدنظر قرار دهند.
۸. محتوای برنامه راهبردی مصوب هیئت‌مدیره در نظر ایشان هنوز استحکام قابل قبولی برخوردار بوده و با گذشت زمان و تکمیل شواهد تجربی، بر درستی راهبردهای مطرح‌شده در آن افزوده شده است. راهبرد خروج از بنگاهداری (به هر شکل آن) در کنار تمرکز بر سرمایه‌های مالی، همچنین تمرکز صندوق بر امور بیمه‌ای و مالی و پذیرش ارائه خدمات فرهنگی و اجتماعی در قالب پلتفرم از مهم‌ترین راهبردهاست. هرچند در گزینه نخست (مرجح) هیئت‌مدیره در تحلیل نهایی، راه‌حل بهینه برای صندوق، برای نظام بازنشستگی و برای خزانه عمومی کشور، «بستن صندوق» است. از نظر هیئت‌مدیره کنونی، صندوق مسائل راهبردی مشخص و در نتیجه الزامات راهبردی مشخصی دارد. پاسخ این هیئت به مسائل استراتژیک صندوق در سند برنامه راهبردی که به تصویب رسانده آمده است. فارغ از پذیرش آن برنامه (پاسخ‌ها) هر مدیری یا هر مسئولی باید پاسخ خود را به این پرسش‌ها ارائه کند و نمی‌تواند از پاسخ به این پرسش‌های راهبردی طفره رود. لازم به توضیح است که الزامات استراتژیک در برابر انتخاب‌های استراتژیک قرار دارند. اگر انتخاب‌های استراتژیک بر گزینه‌های پیش‌رو تاکید دارند که باید یکی از گزینه‌ها را انتخاب کرد، الزام‌های استراتژیک اما، تغییرات یا اقداماتی هستند که حتماً باید اتخاذ شوند و گزینش میان اجرا کردن یا نکردن آنهاست.

از این رو در مورد الزام‌های استراتژیک، رعایت نکردن آنها منجر به از دست دادن یک منفعت راهبردی یا بروز یک خسارت راهبردی خواهد شد. با این توجه از نظر هیئت‌مدیره کنونی (که در سند برنامه مصوب نیز آمده) الزام‌های راهبردی صندوق به شرح زیر هستند:

- مشارکت فعال در اصلاحات ساختاری و پارامتریک
- انضباط بیمه‌ای و بازنشستگی
- آگاهی‌بخشی راهبردی به سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران
- ایجاد زمینه گفت‌وگو و اجماع‌سازی نخبگانی-همگانی
- انتصابات شایسته‌سالارانه؛ به ویژه در سمت‌های مدیریتی
- تدوین سند سیاست سرمایه‌گذاری و پای‌بندی به آن
- تقویت سیستم‌های کنترلی با تاکید بر مگاپروژه‌ها.

پیوست‌ها

اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری مصوب ۲۲ آبان ۱۳۸۷

- ماده ۱-** نام سازمان بازنشستگی کشوری به موجب تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی- مصوب ۱۳۸۳- به صندوق بازنشستگی کشوری تغییر نام یافته و در این اساسنامه به اختصار صندوق نامیده می‌شود.
- ماده ۲-** هدف صندوق، کمک به اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با قانون یادشده، همچنین تمرکز وجوه و درآمدهای موضوع قوانین و مقررات بازنشستگی کشور با بکارگیری اصول محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه و رعایت اصول بنگاهداری در حوزه سرمایه‌گذاری با بهره‌گیری از وجوه و ذخایر می‌باشد.
- ماده ۳-** موضوع فعالیت صندوق در راستای تحقق اهداف بیمه‌ای مقرر در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات بازنشستگی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ -، از جمله پرداخت حقوق بازنشستگی، از کارافتادگی، حقوق وظیفه و مستمری و همچنین بیمه‌های تکمیلی و سایر تکالیف مقرر و ارائه حمایت‌های قانونی می‌باشد.
- ماده ۴-** صندوق دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌باشد و به صورت مؤسسه بیمه اجتماعی وابسته به سازمان تأمین اجتماعی طبق مقررات این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط اداره خواهد شد.

ماده ۵- مرکز اصلی صندوق در تهران است و می‌تواند در تهران و سایر مناطق کشور نمایندگی ایجاد و یا از طریق واگذاری برخی از امور به کارگزاری‌ها اقدام نماید.

ماده ۶- ارکان صندوق عبارتند از:

الف- شورا.

ب- هیئت مدیره.

پ- مدیرعامل.

ت- هیئت نظارت.

ماده ۷- اعمال وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های شورا و رییس آن به ترتیب به عهده هیئت مدیره سازمان تأمین اجتماعی و رییس هیئت مدیره سازمان یاد شده می‌باشد.

ماده ۸- وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر می‌باشد:

الف- تصویب خط مشی و راهبردهای کلان صندوق.

ب- تصویب برنامه و بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق.

پ- نصب و عزل اعضاء هیئت مدیره، هیئت نظارت و مدیرعامل صندوق با پیشنهاد مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی.

ت- تعیین و تصویب حقوق و مزایا و پاداش اعضاء هیئت مدیره، مدیرعامل و حق الزحمه هیئت نظارت در حدودی که شورای حقوق و دستمزد تعیین می‌نماید و با رعایت ماده (۲۴۱) قانون تجارت.

ث- اتخاذ تصمیم در مورد آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز صندوق و ارائه پیشنهاد به مراجع قانونی جهت تصویب در صورت لزوم.

ج- بررسی و تصویب تشکیلات کلان صندوق به پیشنهاد هیئت مدیره.

چ- تصویب پیشنهاد هیئت مدیره صندوق در خصوص انتخاب مدیرعامل.

ح- پیشنهاد تغییر و یا اصلاح اساسنامه.

خ- بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص سایر مواردی که بنا به پیشنهاد هیئت مدیره صندوق در شورا مطرح می‌گردد در چارچوب مفاد این اساسنامه و با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

تبصره ۱- نحوه تشکیل و اداره جلسات شورا به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که پس از تشکیل اولین جلسه به تصویب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی می‌رسد.

تبصره ۲- مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره در صورت دعوت شورا بدون حق رأی در جلسات شورا شرکت می‌کنند.

ماده ۹- اعضای هیئت‌مدیره صندوق متشکل از پنج (۵) نفر خواهد بود که با رعایت بند «ب» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تبصره (۱) آن با تصویب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی انتخاب می‌شود.

تبصره ۱- صدور احکام اعضاء و رییس هیئت‌مدیره و مدیرعامل پس از طی مراحل مقرر در این اساسنامه به عهده مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی است.

تبصره ۲- هیئت‌مدیره در اولین جلسه از بین اعضای خود یک نفر را به عنوان رئیس هیئت‌مدیره، یک نفر نایب رئیس و یک نفر منشی انتخاب می‌نماید که وظایف رئیس هیئت‌مدیره در این زمینه به شرح زیر است:

الف- دعوت از اعضای هیئت‌مدیره جهت تشکیل جلسات.

ب- اداره جلسات هیئت‌مدیره.

پ- انعکاس پیشنهادات هیئت‌مدیره به شورا و ابلاغ مصوبات شورا و هیئت‌مدیره به مدیرعامل.

تبصره ۳- در غیاب رییس هیئت‌مدیره، کلیه وظایف را نائب رییس بر عهده دارد.

تبصره ۴- کارکنان صندوق در دوران عضویت در هیئت‌مدیره مسئولیت اجرایی نخواهند داشت.

ماده ۱۰- مدت عضویت اعضای هیئت‌مدیره چهارسال است. تجدید انتخاب و یا جایگزینی قبل از موعد آنان به ترتیب مقرر در این اساسنامه خواهد بود.

تبصره ۱- تا زمان انتخاب اعضای هیئت‌مدیره جدید، هیئت‌مدیره قبلی در سمت خود انجام وظیفه خواهند نمود.

تبصره ۲- در صورت استعفا، عزل، فوت و حجر هر یک از اعضای هیئت‌مدیره، شورا موظف است به ترتیب مقرر در این اساسنامه ظرف یک ماه جانشین وی را تعیین نماید.

ماده ۱۱- وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره به شرح زیر است:

الف- بررسی و تأیید خط‌مشی، راهبردهای کلان و برنامه‌های اجرایی لازم برای دستیابی به اهداف صندوق جهت ارائه به شورا.

ب- بررسی و تأیید بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه صندوق جهت ارائه به شورا.

پ- بررسی و تأیید آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی و سایر آیین‌نامه‌ها و

ضوابط مورد نیاز و ارائه آنها به شورا.

ت- بررسی و تأیید ساختار و تشکیلات کلان صندوق و ارائه آن به شورا و تصویب تشکیلات تفصیلی صندوق.

ث- بررسی و تأیید نحوه استفاده و بهره‌برداری از وجوه و ذخائر صندوق و سرمایه‌گذاری و پیشنهاد آن به شورا.

ج- پیشنهاد نصب و عزل مدیرعامل صندوق به شورا.

چ- پیشنهاد ضوابط مربوط به قراردادهای بیمه‌های تکمیلی و سایر قراردادهای توافقی به شورا.

ح- انتخاب نمایندگان صندوق جهت حضور در جلسات مجامع مؤسسات و شرکتهایی که تمام یا قسمتی از سهام آنان متعلق به صندوق می‌باشد.

خ- تصویب ساز و کارهای عملیاتی نمودن تصمیمات شورا.

د- بررسی و اتخاذ تصمیم درخصوص سایر مواردی که با رعایت قوانین و مقررات مربوط بنا به پیشنهاد هیئت مدیره صندوق در شورا مطرح می‌گردد در چارچوب مفاد این اساسنامه.

ذ- انجام سایر امور لازم برای صندوق در چارچوب این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط.

تبصره- هیئت مدیره می‌تواند در صورت لزوم بخشی از اختیارات خود را به مدیرعامل تفویض نماید. این واگذاری رافع مسئولیت هیئت مدیره نخواهد بود.

ماده ۱۲- جلسات هیئت مدیره با حضور حداقل چهار نفر از اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات آنها با رأی موافق حداقل سه نفر از اعضای حاضر معتبر خواهد بود.

تبصره- نحوه تشکیل و اداره جلسات به موجب آیین نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت مدیره می‌رسد.

ماده ۱۳- مدیرعامل صندوق به عنوان بالاترین مقام اداری و اجرایی صندوق، فردی است که خارج از اعضای شورا و هیئت مدیره با پیشنهاد هیئت مدیره و تصویب شورا با رعایت تبصره (۱) بند «د» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی برای مدت چهار سال انتخاب خواهد شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می‌باشد.

ماده ۱۴- وظایف و اختیارات مدیرعامل به شرح زیر است:

الف- اداره امور جاری صندوق در چارچوب مقررات قانونی، خط مشی‌ها، برنامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب شورا و هیئت مدیره.

ب- تهیه و تنظیم برنامه و بودجه، گزارش‌ها و صورت‌های مالی و عملکرد صندوق جهت ارائه

به هیئت مدیره.

پ- استقرار و عملیاتی نمودن ساختار و تشکیلات مصوب.

ت- معرفی نماینده سهام صندوق در مجمع عمومی شرکت‌های تابعه و معرفی نماینده صندوق

جهت عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های تابعه در صورت اجازه شورا در تأسیس آن.

تبصره ۱- مدیرعامل در مقابل اشخاص حقیقی و حقوقی در کلیه مراجع قانونی نماینده صندوق بوده و می‌تواند این اختیار را شخصاً و یا به وسیله نمایندگان یا وکلایی که تعیین می‌کند اعمال نماید.

تبصره ۲- مکاتبات رسمی، قراردادهای و اسناد تعهدآور صندوق با امضاء مدیرعامل و مهر صندوق معتبر خواهد بود.

تبصره ۳- چک‌های صادره با امضای مدیرعامل و مدیر مالی و مهر صندوق معتبر خواهد بود.

تبصره ۴- مدیرعامل می‌تواند بامسئولیت خود قسمتی از وظایف و اختیاراتش را به مدیران اجرایی صندوق تفویض نماید.

ماده ۱۵- اعضای هیئت نظارت مرکب از سه نفر با رعایت شرایط مندرج در تبصره (۱) بند «د» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توسط شورا انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها بلا مانع است.

تبصره ۱- هیئت نظارت حق هیچگونه دخالتی در امور اجرایی صندوق را نخواهد داشت و در اجرای وظایف خود جهت دریافت اطلاعات مورد نیاز و رسیدگی به دفاتر و مدارک باید از طریق مدیرعامل اقدام نماید.

تبصره ۲- مدیرعامل موظف است هرگونه مدارک یا توضیحاتی که مورد درخواست کتبی هیئت نظارت باشد در مهلت‌های قانونی یا تعیین شده در اختیار آنان قرار دهد.

تبصره ۳- اداره امور داخلی هیئت نظارت و طرز تشکیل جلسات آن و نحوه انجام رسیدگی، طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط هیئت مذکور تدوین و تصویب خواهد شد.

تبصره ۴- انتخاب رییس هیئت نظارت از بین اعضای هیئت نظارت، به عهده رییس شورای صندوق می‌باشد.

تبصره ۵- صدور احکام اعضا و رییس هیئت نظارت پس از طی مراحل مقرر در این اساسنامه به عهده رییس شورای صندوق می‌باشد.

تبصره ۶- وظایف بازرسی قانونی به عهده سازمان حسابرسی می‌باشد که گزارش خود را به هیئت نظارت جهت بررسی و اظهار نظر ارائه خواهد نمود.

ماده ۱۶- وظایف و اختیارات هیئت نظارت به شرح زیر است:

الف- نظارت بر حسن اجرای مفاد اساسنامه و تطبیق عملیات صندوق با مقررات قانونی.

ب- اظهارنظر درخصوص ترازنامه و عملکرد تنظیمی قبل از طرح در شورا.

پ- اظهارنظر درخصوص گزارش بازرس قانونی.

ت- انجام سایر وظایفی که به موجب این اساسنامه یا قوانین و مقررات مربوط در صلاحیت هیئت نظارت می باشد.

تبصره- چنانچه هیئت نظارت در اداره امور صندوق عملی خلاف قوانین و مقررات یا مغایر مفاد این اساسنامه مشاهده نماید مراتب را به اطلاع شورا خواهد رساند.

ماده ۱۷- سال مالی صندوق از اول فروردین هر سال آغاز و در پایان اسفند همان سال خاتمه می یابد به استثنای سال اول که از تاریخ شروع فعالیت و در پایان اسفند همان سال خواهد بود.

ماده ۱۸- دارایی ها و درآمدهای صندوق عبارتند از:

الف- وجوه و دارایی های موجود و منافع حاصل از سرمایه گذاری های صندوق.

ب- حق بیمه های دریافتی و دریافتی شامل سهم بیمه شدگان، سهم کارفرمایان و دولت و مقرری ماه اول کارکنان.

پ- وجوه حاصل از خسارات، جرایم و جزای های نقدی موضوع قوانین و مقررات مربوطه یا احکام قطعی دادگاه ها.

ت- هدایا و کمک های اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از داخل یا خارج کشور.

ث- بدهی ها، کمک ها و تعهدات قانونی دولت به صندوق

ج- سایر منابعی که براساس ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و یا قوانین و مقررات مربوط قابل جذب توسط صندوق باشد.

تبصره- بیش از پنجاه (۵۰٪) درصد منابع بودجه سالانه صندوق از طریق منابع غیردولتی تأمین خواهد شد.

ماده ۱۹- هیئت مدیره مکلف است تا پایان آذر هر سال بودجه پیشنهادی صندوق را برای سال بعد تنظیم و به شورا ارائه نماید و شورا موظف است حداکثر تا پانزده روز پس از ابلاغ بودجه سالانه کشور آن را تصویب و ابلاغ نماید.

ماده ۲۰- ترازنامه سالانه و گزارش مالی صندوق باید تا پایان تیرماه جهت ارائه به مراجع قانونی ذی ربط تهیه و تسلیم گردد. همچنین گزارش مالی سالانه صندوق مشتمل بر صورت های مالی تلفیقی

حسابرسی شده به همراه گزارش باید حداکثر تا پایان مهر سال بعد به هیئت نظارت و شورا ارسال گردد.

تبصره ۱- صورت‌های مالی تلفیقی سالیانه صندوق باید با رعایت استانداردهای حسابداری که توسط مرجع ذی صلاح قانونی تدوین شده یا می‌شود تهیه و ارائه گردد.

تبصره ۲- تصویب صورت‌های مالی صندوق توسط شورا به منزله مفاصاً حساب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره برای عملکرد مالی سال موردنظر می‌باشد.

تبصره ۳- هیئت نظارت مکلف است نسخه‌ای از نظرات خود در مورد ترازنامه سالانه و گزارش‌های مالی و صورت‌دارایی‌ها و بدهی‌ها را ظرف پانزده روز از تاریخ دریافت آن به هیئت‌مدیره تسلیم نماید.

تبصره ۴- هیئت‌مدیره موظف است ظرف پانزده روز از تاریخ وصول نظرات هیئت نظارت آن را بررسی و توجیهات خود را به شورا تقدیم کند.

ماده ۲۱- شورای صندوق موظف است ظرف یک ماه از تاریخ وصول گزارش عملکرد سالانه و صورت‌های مالی و تلفیقی، تصمیم مقتضی اتخاذ نماید.

ماده ۲۲- هیئت‌مدیره مکلف است در مقاطع زمانی مناسب (حداقل هر سه سال یک بار) گزارش محاسبات فنی (بیمه‌ای) صندوق را که توسط کارشناسان واجد صلاحیت حرفه‌ای تهیه می‌گردد به ضمیمه گزارش مالی تلفیقی به شورا ارائه نماید.

ماده ۲۳- آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی به همراه آیین‌نامه‌های نحوه تشکیل و اداره جلسات شورا، هیئت‌مدیره و هیئت نظارت و سایر آیین‌نامه‌های موردنیاز صندوق باید ظرف شش ماه پس از ابلاغ این اساسنامه تدوین و به تصویب مراجع ذی‌ربط برسد.

تبصره ۵- مادامی که آیین‌نامه‌های مذکور به تصویب نرسیده‌اند آیین‌نامه‌های موجود به قوت خود باقی می‌باشند.

ماده ۲۴- اعضای شورا، هیئت نظارت، هیئت‌مدیره و مدیرعامل نمی‌توانند در معاملاتی که با صندوق یا به حساب صندوق انجام می‌پذیرد به طور مستقیم یا غیرمستقیم سهیم یا شریک باشند.

تبصره ۱- پرداخت حق بیمه توسط افراد حقیقی و حقوقی به صندوق معامله محسوب نمی‌شود.

ماده ۲۵- وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، عموم بیمه‌گذاران و کارفرمایان موظفند کلیه اطلاعات، اسناد، اوراق و مدارک موردنیاز را در اختیار صندوق قرار دهند.

ماده ۲۶- تغییر و یا اصلاح این اساسنامه با تصویب هیئت وزیران خواهد بود.

برنامه راهبردی صندوق
- مصوب هیئت مدیره -



ماموریت	محتویات سند راهبردی
چشم انداز	
ارزش ها	
اهداف راهبردی	
استراتژی ها	
پروژه های استراتژیک	

یادآوری مدیریتی: محتویات سند راهبردی بر اساس خروجی های فاز یک و دوم پروژه تنظیم شده است. به عبارتی این سند ترجمان تصمیمات کمیته راهبری (هیات مدیره و معاونین) در قالب الزامات استراتژیک و انتخاب های استراتژیک است که در قالب متعارف اسناد راهبردی منجمله ماموریت، چشم انداز و... آمده است.



MISSION

ماموریت صندوق بازنشستگی کشوری:

مشارکت در **تامین حقوق و آتیه** مشترکین صندوق

از طریق ارائه خدمات بیمه ای بازنشستگی به نسل و کشورگستر

ماهیت صندوق بازنشستگی کشوری: مشارکت در تأمین حقوق و آتیه مشترکین صندوق از طریق ارائه خدمات بیمه‌ای بازنشستگی بین نسلی و کشورگستر

• ماهیت اصلی صندوق یک نهاد مالی-بیمه‌ای بین نسلی است در سراسر جغرافیای ایران خدمات آرایه می‌دهد و کسورات را از مشترکین خود (کسورپردازان که عمدتاً کارکنان دولت هستند) دریافت، تجمیع و به منظور حفظ و ارتقای ارزش دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری می‌کند و اصل و ارزش افزوده حاصل از سرمایه‌گذاری را در آینده به مشترکین خود (مستمری بگیران) پرداخت می‌کند. بدین ترتیب در تأمین حقوق مستمری بگیران و تأمین آتیه کسورپردازان نقش آفرین است.

• صندوق بازنشستگی کشوری، به عنوان مکمل خدمات بیمه بازنشستگی، به عنوان پلتفرم خدماتی-ارتباطی نیز عمل می‌کند. بدان معنا که پل ارتباطی بین آرایه دهندگان خدمات است که علاقه مند هستند به شبکه بزرگ مشترکین صندوق دسترسی سیستماتیک داشته باشند و همچنین پل ارتباطی بین مشترکین صندوق و نهادهای حاکمیتی (دولت، مجلس، قوه قضائیه، نهادهای عمومی غیردولتی و نیروی انتظامی) و رسانه هاست. بنابراین صندوق به جز خدمات بیمه بازنشستگی، خدمات دیگر را به صورت غیرمستقیم آرایه می‌کند و سبد خدمات قابل آرایه به مشترکان از طریق جلب همکاری بخش خصوصی-انتفاعی و بخش دولتی-عمومی با کمیت بیشتر و کیفیت بهتر اما نه با عاملیت مستقیم صندوق آرایه خواهد شد.

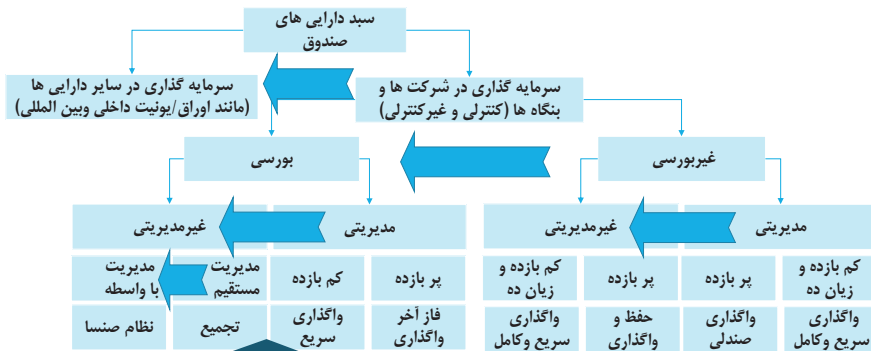
چشم‌انداز صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۴۰۴
شفافیت سازمانی تثبیت یافته، پایداری مالی ترمیم شده و بازده اقتصادی بهبود یافته (+۰.۵٪)

چشم انداز صندوق بازنشستگی کشوری در پایان سال ۱۴۰۴

شفافیت سازمانی تثبیت یافته، پایداری مالی-ترمیم شده و بازده اقتصادی بهبود یافته (+۰.۵٪)

- صندوق در پایان سال ۱۴۰۴، مجموعه‌ای است با شفافیت سازمانی تثبیت یافته، بازدهی اقتصادی تقویت شده و پایداری مالی ترمیم یافته. بدین معنا که تمام قواعد ده گانه شفافیت در شش بعد شفافیت را رعایت می‌کند و پیشرو و الگوی دیگر صندوق های بازنشستگی کشور است و صندوق تبدیل به سازمانی پاسخگو و شیشه‌ای شده است که هیچ اطلاعات مهمی از دید شرکای اجتماعی پنهان نمی‌ماند. صندوق با زمینه‌سازی و مشارکت فعال در اصلاحات ساختاری-پارامتریک، زمینه‌ساز تغییرات اساسی در متغیرهای کلیدی در جهت ترمیم ناپایداری مالی شده است.
- در پایان سال ۱۴۰۴، صندوق سهام مدیریتی خود را در بیش از ۱۰۰ شرکت واگذار کرده است، دارایی‌های مالی شفاف سهم بالایی در سبد سرمایه گذاری‌های صندوق خواهد داشت. صندوق بازنشستگی کشوری، مبتنی بر اصول رقابت و شفافیت، با تمرکز بر بکارگیری بهترین صندوق‌های سرمایه گذاری موجود در کشور، دارایی خود را مدیریت می‌کند. با تقویت سازوکارهای اقتصادی و سرمایه گذاری، به بازدهی کل ۵٪ بالاتر از نرخ مرجع (متوسط نرخ بازدهی دو بازار سرمایه و بازار بدهی) دست یافته است. این سبد با سرمایه گذاری کنترل شده در صنایع منتخب (سهامداری غیرمدیریتی حداکثر در دو شرکت برتر در سه صنعت)، املاک و مستغلات و دارایی های بین المللی تکمیل خواهد شد. در افق چشم انداز، بین‌المللی شدن سهمی از دارایی‌های صندوق (حضور در پروژه‌های مشترک با سرمایه‌گذاران خارجی و حضور در بازارهای مالی خارجی با خرید سهام صندوق‌ها و یا شرکت‌ها) انجام شده است.
- در افق ۱۴۰۴ سازمان و نظام مدیریتی صندوق برای ایفای مأموریت و تحقق اهداف استراتژیک از ویژگی های یک صندوق حرفه ای بهره مند خواهد بود. در این راستا «ساختارها»، «فرایندها» و «نیروی انسانی» متناسب با تحقق برنامه را ایجاد و استخدام خواهد کرد.

تصویری از تغییرات مورد انتظار در سبد دارایی های صندوق



مهاجرت از نگاه داری به سهام داری
 مهاجرت از سهام به سیدی از دارایی ها
 مهاجرت از غیربورسی به بورسی
 مهاجرت از صندوق به فراصندوق (صنفا)

CORE VALUES

support

integrity

responsibility

ارزش های صندوق بازنشستگی کشوری

- کرامت شرکای اجتماع
- اصالت محاسبات اقتصادی و ممنوعیت ملاحظات غیر اقتصادی
- عدالت در دسترسی به فرصت ها
- مشارکت و شفافیت شش بعدی
- رعایت قواعد بیمه های اجتماع

ارزش های صندوق بازنشستگی کشوری

- کرامت شرکای اجتماع
- اصالت محاسبات اقتصادی و ممنوعیت ملاحظات غیر اقتصادی
- عدالت در دسترسی به فرصت ها
- شفافیت شش بعدی
- رعایت قواعد بیمه های اجتماع

• **کرامت شرکای اجتماعی:** حفظ کرامت شرکای اجتماعی یعنی بازنشستگان، مستمری بگیران و کسورپردازان برای ما یک اصل بنیادین است و ما تلاش خواهیم کرد که اطلاع رسانی و خدمت دهی ما به ایشان مبتنی بر احترام، سرعت، سهولت و کیفیت باشد.

• **اصالت محاسبات اقتصادی و ممنوعیت ملاحظات غیر اقتصادی:** منابع موجود در صندوق امانتی است که باید با دقت فراوان سرمایه گذاری، بهره برداری و نگهداری شود و هیچ ملاحظه غیر اقتصادی بر آن سایه نیاندازد.

• **عدالت در دسترسی به فرصت ها:** تضمین عدالت در دسترسی شرکای اجتماعی به خدمات مالی و غیرمالی (ارایه شده از طریق پلتفرم خدماتی - ارتباطی) از اصولی است که به آن پایبند هستیم. به همین جهت آرایه خدمات (غیر از خدمت بیمه بازنشستگی) به گونه ای که منجر به فعالیت فیزیکی و محلی و استانی توسط صندوق شود ممنوع می باشد چون هر گونه آرایه خدمتی منجر به بی عدالتی (تبعیض بین کسانی که خدمت را می گیرند و نمی گیرند، بین کسانی که خدمت را دریافت می کنند و نمی کنند) خواهد شد. تنوع و کیفیت خدمات افزایش پیدا خواهد کرد منتها از طریق پلتفرم.

• **مشارکت و شفافیت شش بعدی:** اداره صندوق بر اساس اصول مشارکت و شفافیت شش بعدی (شفافیت در ابعاد مالی، سرمایه گذاری، منافع، مدیریتی - ساختاری و اهداف) صورت خواهد گرفت. اجرای این اصول ممکن است با موانع یا هزینه هایی همراه باشد ولی ما خود را متعهد به این اصول می دانیم و ده قاعده بنیادین شفافیت را مبتنی بر یک برنامه مشخص مستقر خواهیم کرد همچنین مشارکت شرکای اجتماعی صندوق را افزایش خواهیم داد.

• **رعایت قواعد بیمه های اجتماعی:** صندوق به عنوان یک نهاد مالی - بیمه ای خود را موظف به رعایت قواعد و اصول بنیادین بیمه های اجتماعی می داند و بدان پایبند است و تلاش می کند تمام تصمیمات بر اساس رعایت این اصول و قواعد از جمله محاسبات اکچوئری باشد.

اهداف راهبردی صندوق



شفافیت ۶ بعدی

۱۰ قاعده بنیادین شفافیت صندوق

- شفافیت شش بعدی عبارتست از شفافیت شش بعد ۱- مالی، ۲- سرمایه گذاری، ۳- منافع فردی، ۴- مدیریتی، ۵- ساختاری و ۶- اهداف (آینده).
- برای تحقق شفافیت ۶ بعدی این قواعد بنیادین باید رعایت شوند.
- برای تمام گزارش های صندوق استاندارد ارایه اطلاعات و راهنمای فهم آسان گزارش ها وجود دارد.
- گزارش تاثیر مالی قوانین و مقررات بر ارزش دارایی های صندوق و محاسبات اکچوئری افشا می شود.
- اطلاعات مدیران و کارمندان تصمیم گیر با هدف کنترل تضاد منافع شخصی با منافع عمومی تطبیق می شود.
- تمام گزارش های ادواری اکچوئری (ارزش اکچوئری دارایی ها و بدهی ها)، مالی (منابع و مصارف، بودجه های سنواتی و صورت های مالی صندوق) و پورتنوی سرمایه گذاری (نرخ بازدهی سرمایه گذاری ها و مقایسه بازدهی سالانه با سایر نهادهای مالی مشابه، اصلاح پورتنو، و آذکاری ها) و معاملات و قراردادها (مزایده ها، مناقصه ها و قراردادها طبق قوانین و مقررات حاکم) تهیه و افشا می شود.
- روال استاندارد درباره شیوه انتصاب مدیران و میزان جبران خدما آنان وجود دارد و گزارش تطبیق آن ۶ ماهه توسط کمیته تطبیق تهیه و افشا می شود.
- پروفایل حرفه ای مدیران ارشد منصوب شده افشا می شود به گونه ای که همه از سوابق و صلاحیت افراد منصوب شده آگاهی بیابند.
- سه کمیته ریسک، تطبیق و حسابرسی زیر نظر هیات مدیره و مستقل از مدیر عامل فعال است و اسامی اعضا و شیوه ارتباطی آنان اعلام می شود و دو کمیته سرمایه گذاری و انتصابات نیز با محوریت هیات مدیره فعال و اسامی و شیوه ارتباطی آنان افشا می شود.
- گزارش تحقق اهداف سال جاری و عملکرد سال های گذشته و اهداف بلندمدت افشا عمومی می شود.
- فرایند و سوابق سرمایه گذاری های عمده تهیه و افشا می شود.
- آرشو و بسایت صندوق حاوی تمام گزارش های فوق است به گونه ای که امکان مقایسه و روندیابی نتایج در آن میسر باشد.



استراتژی های منتخب صندوق

- ۰۱ | تمرکز بر امور مالی- بیمه ای و تبدیل شدن به پلتفرم ارتباطی- خدماتی
- ۰۲ | آگاهی بخشی به تصمیم گیران و اجماع سازی نخبگانی- همگانی
(برای افزایش کیفیت و مطلوبیت تصمیمات موثرتر بر وضعیت صندوق)
- ۰۳ | بهبود نظام حکمرانی صندوق
- ۰۴ | مشارکت فعال در اصلاحات ساختاری- پارامتریک
- ۰۵ | شفاف سازی یابدار تا دستیابی به شفافیت پیشینه
- ۰۶ | سرمایه گذاری در دارایی های مالی شفاف و ایجاد نظام صندوق های سرمایه گذاری اقماری (صنفا)
- ۰۷ | تغییر اساسی ترکیب دارایی ها و خروج از بنگاه داری
- ۰۸ | تعالی سازمانی در ارائه اطلاعات و خدمات به مشتریان

پروژه های راهبردی

- حذف و ممنوع سازی تمام فعالیت های غیر از بیمه بازنشستگی و تامین مابقی از طریق پلتفرم راه اندازی سامانه شفافیت (وبسایت اختصاصی گزارش های صندوق)
- مشارکت در تدوین طرح اصلاحات پارامتریک و رایزنی گسترده با نهادها و افراد مرجع و تاثیرگذار
- تدوین و رایزنی نظام مطلوب حکمرانی صندوق (اختیارات، وظایف و روابط ارکان مدیریتی صندوق)
- حمایت از تشکیل یابی مشترکان صندوق و ایجاد مسیر ارتباطی نظام مند با تشکل ها
- تدوین نقشه راه شفافیت ۵ ساله (هر شش ماه کدام یک از قواعد شفافیت بخشی فعال می شوند؟)
- افساء گزارش تصمیمات سرمایه گذاری بالای ۱٪ ارزش روز دارایی های صندوق
- تدوین و تصویب نقشه راه واگذاری (حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۸)
- تدوین و ابلاغ و اجرای بیانیه مدیریت سبد دارایی ها و سرمایه گذاری های آتی (بیانیه سما)
- تدوین و ابلاغ و اجرای دستورالعمل افشای اطلاعات مدیران و کارمندان تصمیم گیر با هدف کنترل تضاد منافع
- به روز رسانی گزارش های صندوق و افشای عمومی آن ها و آشنا کردن ذی نفعان با گزارش های ادواری

پروژه‌های راهبردی

- طراحی نظام سرمایه گذاری در صندوق های سرمایه گذاری اقماری (صنسا) و اجرای آزمایشی آن.
- بررسی توجیه پذیری فنی-اقتصادی ایجاد هلدینگ واحد (مانند شستا در سازمان تامین اجتماعی) و بررسی سازی آن
- تدوین و ابلاغ عمومی آیین نامه انتصابات درسمت های مدیریتی و اجرای آن (در سطح ستاد مرکزی، مدیریت های استانی و شرکت ها)
- تشکیل کارگروه مشترک با سازمان تامین اجتماعی در مورد دستیابی به یک نسخه مورد اجماع در مورد اصلاحات ساختاری
- فعال سازی کمیته های هیات مدیره به عنوان سازوکار اصلی کنترلی
- طراحی و استقرار سیستم های کنترلی با تاکید بر مگا پروژه ها
- افزایش اشراف اطلاعاتی برای جلوگیری از عدم پرداخت به موقع و کامل کسور
- مذاکره فعالانه با دستگاه ها برای جلوگیری از بازنشستگی آسان گیرانه.
- ساماندهی و شفاف سازی مقررات بازنشستگی و آگاه سازی دستگاه های اجرایی از مقررات بیمه ای و بازنشستگی
- تهیه و ارسال فصلی گزارش های راهبردی برای هزار نفر خبرگان و تصمیم گیران اصلی کشور (در راستای اجماع سازی
- نخبگانی-همگانی)
- مهندسی مجدد سازمان برای همراستاسازی ساختار، فرآیندها، سیستم ها و فرهنگ با استراتژی جدید
- طراحی سازوکارهای افزایش مشارکت شرکای اجتماعی صندوق در سطوح مختلف

پروژه های فرعی پروژه مهندسی مجدد سازمان (برای همراستاسازی ساختار، فرآیندها، سیستم ها و فرهنگ با استراتژی جدید

- با توجه به گستردگی پروژه مهندسی مجدد سازمان، پروژه های فرعی آن به شرح زیر
تصریح می گردد:
- ایجاد واحد محاسبات بیمه ای (اکچوثری)
- تدوین نظام نامه ارتباط میان حساسرسی داخلی و اکچوثری
- تدوین نظام نامه تعامل (ارتباط) با مشتریان بر اساس دستورالعمل ایسا
- تدوین نظام ضوابط اخلاق حرفه ای در سطوح مختلف صندوق و طراحی نظام پایش آن
- ایجاد واحد «مدیریت عملکرد» و طراحی نظام پایش و بهبود روش های ارائه خدمات
- طراحی نظام پدازش داده های انبوه - داده کاوی
- تدوین نظامنامه تکمیل، نگهداری و بهبود پایگاه های اطلاعاتی در حوزه های اداری، مالی، بیمه ای و اقتصادی
- حذف واحدهای غیرضرور (مانند بخش فرهنگی) و ایجاد واحدهای جدید (مانند پلتفرم)
- بازنگری ساختار سازمان متناسب با راهبردهای ۸گانه در سطح ستاد مرکزی، مدیریت های استانی و هلدینگ ها



قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی

ماده واحده- ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و برخی از قوانین و مقررات مربوط به سازمان

تأمین اجتماعی موضوع ماده مذکور به شرح زیر اصلاح و تعیین تکلیف می‌گردد:

الف- ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری با الحاق عبارت زیر به انتهای ماده مذکور

اصلاح می‌گردد: سازمان مذکور زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و وزیر

در برابر مراجع قانونی ذیربط پاسخگو می‌باشد.

ب- ترکیب هیئت‌امناء سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و

تأمین اجتماعی.

۲- سه نفر باقیمانده، مطابق جزء (۲) بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع

رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات گیرندگان.

۳- هیئت‌امناء مذکور، در حکم هیئت‌امناء کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و

بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.

ج- نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع

ذیل بند «ب» این قانون با پیشنهاد هیئت‌امناء سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و

تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد. وزیر رفاه و تأمین اجتماعی در صورت ضرورت می‌تواند

- حداکثر برای مدت شش‌ماه به منظور انجام وظایف مدیران عامل سازمان‌ها، صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع این بند سرپرست منصوب نماید.
- د- سایر مقررات سازمان تأمین اجتماعی و همچنین صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و بیمه‌ای و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به قوت خود باقی است.
- ه- وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است درطول برنامه پنجم، اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد وحدت رویه برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی به عمل آورد.
- و- این قانون از تاریخ ابلاغ، لازمالاجراء می‌باشد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ پنجم اسفندماه یک‌هزار و سیصد و هشتاد و هشت مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.



به باور صاحب‌نظران و با اتکا بر تجارب گذشته، استفاده از ذخیره دانش (تجربیات) در سازمان‌ها یکی از مهم‌ترین و اثرگذارترین شیوه‌ها برای بهبود و افزایش بهره‌وری است. اما این مهم تنها زمانی امکان‌پذیر است که دانش (تجارب) شکل گرفته در سازمان، به شیوه‌ای روشمند شناسایی، استخراج و بهره‌برداری شود. در این راستا یکی از مهم‌ترین شیوه‌های استفاده از دانش شکل گرفته در دستگاه‌ها و سازمان‌ها، «مستندسازی» تجربه‌هاست تا به این ترتیب امکان آشکارکردن دانش پنهان در سازمان فراهم شده و دیگران (آیندگان) از تجربه‌های آموخته در سازمان بهره‌مند شوند. علاوه بر آن، صاحب‌نظران نهادگرای جدید با طرح مفهوم ستبر «وابستگی به راه طی شده» می‌توانند تاریخ دگرگونی و بهبود را «تبیین علمی» کنند. از این رو بازخوانی تجربه روزهای گذشته نه تنها مرور خاطرات برای یادآوری‌های تلخ و شیرین، که کندوکاوی عالمانه و روشمند است تا گلوگاه‌های تغییر (بهبود) و راه‌گریز از آن‌ها شناسایی شود.

مجموعه حاضر، تلاش کرده تا تجربه «هیئت‌مدیره صندوق بازنشستگی کشوری» طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰ را مستندسازی کند. در این چارچوب در ابتدا «اساسنامه» و سپس دستورالعمل اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) به عنوان مبنای تدوین این تجربه قرار گرفته‌اند. آموخته‌های هیئت‌مدیره کنونی صندوق به عنوان پندهایی برای مدیران آینده، بخش پایانی این مجموعه است.