

اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی براساس مرور تجربه‌های جهانی و شرایط بومی بخش اول: مباحث نظری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۷۱۰
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۲/۲۱

عنوان گزارش:

اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی براساس مرور تجربه‌های جهانی و شرایط بومی بخش اول: مباحث نظری
نوع گزارش: طرح و لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر:

دفتر مطالعات اجتماعی (گروه رفاه و تأمین اجتماعی)

تهیه و تدوین کنندگان:

سیدوحید میره‌بیگی، مونا خورشیدی

مدیر مطالعه:

مونا خورشیدی

اظهار نظر کنندگان:

ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی)، نورعلی عبدالهی (دفتر مطالعات مدیریت)،
مهدی قاسمی سیانی (دفتر مطالعات بخش عمومی)

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ناظر علمی خارج از مرکز:

علی حیدری (کارشناس حوزه رفاه و تأمین اجتماعی)

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

گرافیک و صفحه‌آرایی:

محمد دهقانی شهبابی

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق بازنشستگی
۲. بیمه‌های اجتماعی
۳. رفاه اجتماعی
۴. نهاد تنظیم‌گر



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۳/۰۱

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. ادبیات موضوع.....	۹
۳. تنظیم گری صندوق های بازنشستگی.....	۲۶
۴. اصول و معیارهای تنظیم گری.....	۳۰
۵. نیم نگاهی به چالش های موجود.....	۴۳
۶. نتیجه گیری.....	۴۴
منابع و مآخذ.....	۴۵

فهرست جداول

جدول ۱. تفاوت انواع لایه های اصلی نظام تأمین اجتماعی.....	۱۰
جدول ۲. بعضی از سازمان های فعال در نظام تأمین اجتماعی ایران به تفکیک لایه ها.....	۱۰
جدول ۳. مجموعه ای از تعاریف تنظیم گری.....	۱۲
جدول ۴. نظریات اصلی تنظیم گری.....	۱۴
جدول ۵. ضرورت ها و چرایی نهاد تنظیم گر.....	۱۶
جدول ۶. عوامل برانگیزاننده برخی کشورها به اتخاذ تنظیم گری از نوع نظارت مبتنی بر ریسک در صندوق های بازنشستگی.....	۱۷
جدول ۷. صندوق های بیمه گر فعال در ایران.....	۱۷
جدول ۸. درآمدها و هزینه ها و وضعیت مازاد/کسری منابع براساس منابع نقدی و تعهدی از ۱۴۰۱-۱۳۹۵.....	۱۹
جدول ۹. وضعیت درآمدها (شامل درآمدهای تعهدی) و هزینه های سازمان تأمین اجتماعی در دوره جوانی صندوق.....	۱۹
جدول ۱۰. چالشی مفهومی.....	۲۲
جدول ۱۱. وضعیت کلی پوشش صندوق های بیمه گر اجتماعی سال ۱۴۰۲.....	۲۳
جدول ۱۲. تخمینی منطقی از بهبود وضعیت مالی سازمان تأمین اجتماعی در صورت محقق شدن نفوذ بیمه ای ممکن.....	۲۴
جدول ۱۳. سازمان های نظارتی نظام بازنشستگی در کشورهای منتخب.....	۲۶
جدول ۱۴. ساختار کلی نظام بازنشستگی صندوق های خصوصی در ۲۵ کشور نمونه.....	۲۷
جدول ۱۵. درصد اختصاص یافته از منابع نهادهای تنظیم گر به بخش تنظیم صندوق های بازنشستگی.....	۲۹
جدول ۱۶. تخصیص زمان و بودجه نهادهای تنظیم گر به وظایف اصلی، در کشورهای نمونه.....	۲۹
جدول ۱۷. اصول تنظیم گری صندوق های بازنشستگی از نظر IOPS و آموزه های آن برای ایران.....	۳۰
جدول ۱۸. پنج معیار تنظیم گری خوب براساس بالدوین.....	۳۲
جدول ۱۹. کاستی ها و معضلات صندوق های بازنشستگی در تنظیم گری و حکمرانی.....	۳۲
جدول ۲۰. مهم ترین اصول مربوط به تنظیم گری بیمه های اجتماعی، قابل استنباط از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.....	۳۷
جدول ۲۱. سیر تحول سه جانبه گرایی در ارکان تنظیم گر سازمان تأمین اجتماعی.....	۳۹

فهرست اشکال

شکل ۱. سطوح معنایی مفهوم تنظیم گری، بالدوین.....	۱۳
شکل ۲. پیش بینی روند سالمندی در جهان.....	۲۰
شکل ۳. نمودار برآورد تغییرات جمعیت کشور تا سال ۲۱۰۰، در سه گروه سنی.....	۲۱
شکل ۴. نمودار روند کاهشی نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی.....	۲۱
شکل ۵. نمودار ضریب نفوذ بیمه ای سازمان تأمین اجتماعی.....	۲۳
شکل ۶. نمودار مقایسه وضعیت موجود و مطلوب از لحاظ نقد شدن درآمدها در سازمان تأمین اجتماعی.....	۲۵
شکل ۷. تحلیل سند سیاست های کلی تأمین اجتماعی.....	۲۵



اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی براساس مرور تجربه‌های جهانی و شرایط بومی بخش اول: مباحث نظری

چکیده



نظام بازنشستگی ایران در چند دهه اخیر، به دلیل عوامل مختلف اقتصادی-اجتماعی با چالش‌های فراوانی از جمله ناپایداری مالی طرح، پوشش و عدم فراگیری طرح، تحولات جمعیتی، تحولات بازار کار، قوانین و مقررات تعهدآور و وابستگی به بودجه عمومی مواجه شده است. همانند ایران، در بسیاری از کشورهای دیگر نیز ناکارآمدی و نگرانی از ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی به دلایل گوناگون وجود داشته است. در بسیاری از کشورها برای به حداقل رساندن این چالش‌ها ایجاد نهادهای تنظیم‌گر گوناگون در دستور کار قرار گرفته است. با توجه به اهمیت موضوع، در گزارش پیش‌رو، که گام اول در بررسی اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی است، سعی شده علاوه بر مرور مفهوم و نظریه‌های تنظیم‌گری، اصول و معیارهای تنظیم‌گری، ضرورت ایجاد نهاد تنظیم‌گر و عوامل برانگیزاننده آن در کشورهای مختلف بررسی شود. همچنین براساس ادبیات موضوع و بحث‌های نظری، پیش‌نویسی از اصول و معیارها برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر ارائه شده است. پژوهش حاضر نشان می‌دهد که بر اساس قوانین در ایران نهادهای پراکنده‌ای وظیفه تنظیم‌گری صندوق‌های بیمه‌گر را برعهده گرفته‌اند و وظایف آنها مبهم، هم‌پوشان و ناکافی است. به نظر می‌رسد که نه تنها نیازمند یک نهاد واحد و متمرکز تنظیم‌گر هستیم، بلکه این نهاد باید براساس دست کم پانزده اصل بنیان‌گذاری شود که از تجارب بین‌المللی، بافتار ویژه داخلی و مباحث نظری استخراج شده‌اند. این اصول در پژوهش بعدی با کارشناسان این حوزه به بحث گذاشته می‌شود و فهرست نهایی به مثابه بسته‌ای سیاستی ارائه خواهد شد.



بیان/شرح مسئله

نظام بازنشستگی ایران در چند دهه اخیر به دلیل عوامل مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با چالش‌های فراوانی، از جمله ناپایداری مالی طرح، پوشش و عدم فراگیری طرح، تحولات جمعیتی، تحولات بازار کار، قوانین و مقررات تعهدآور، مداخلات سیاسی و وابستگی به بودجه عمومی، مواجه شده است. یکی از چالش‌های مهم تحمیلی بر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چالش قوانین و مقررات تعهدآور طرح بوده که البته تصویب این قوانین و مقررات تعهدآور و تحمیل ریسک‌های گزینشی، عدم پرداخت بدهی‌های دولت و بی‌توجهی به ماهیت بین‌نسلی بودن سازمان‌ها یا صندوق‌های بیمه‌گر در تمامی دولت‌های پیشین با فراز و فرودهایی همراه بوده است. علاوه بر این موارد، فقدان سیاستگذار واحد و نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی، یکی دیگر از عوامل بحرانی شدن صندوق‌هاست. در بیمه‌های تجاری، بیمه مرکزی ایران این نقش را بر عهده دارد؛ اما در بیمه‌های اجتماعی، اگرچه نقش‌های چندگانه نظارتی وجود دارند (مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه)، تنظیم‌گری و نظارت دقیقی بر صندوق‌ها وجود ندارد. یکی از راهکارهای جهانی برای به حداقل رساندن چالش‌های نظام تأمین اجتماعی، ایجاد نهاد تنظیم‌گر با سازوکارهای گوناگون بوده است. در کشور نیز این موضوع به عنوان یکی از راهکارها در مواجهه با چالش‌های نظام بیمه‌ای توسط برخی از متخصصان در دهه گذشته مطرح شده است. واقعیت آن است که وجود نهاد تنظیم‌گر کارآمد در کشور احتمالاً می‌توانست با مقررات‌گذاری و نظارت بر صندوق‌ها موجبات پایداری آنها و رضایت بیشتر بیمه‌شدگان را فراهم آورد؛ از جمله چالش‌هایی که نبود این نهاد کارآمد ایجاد کرده است، می‌توان به عدم نظارت بر تصویب قوانین و مقررات تعهدآور، نگاه‌داری‌های کم‌سود و در برخی موارد زیان‌ده، مداخلات سیاسی، ناکارآمدی اجرایی و چالش‌هایی از این قبیل اشاره کرد. با توجه به اهمیت موضوع، در گزارش پیش‌رو، که گام اول و گزارش نخست برای بررسی اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی است، سعی شده علاوه بر مرور مفهوم و نظریه‌های تنظیم‌گری، اصول و معیارهای تنظیم‌گری، ضرورت ایجاد نهاد تنظیم‌گر و عوامل برانگیزاننده آن در کشورهای مختلف بررسی شود. همچنین براساس ادبیات موضوع و بحث‌های نظری، پیش‌نویسی از چند اصل اساسی برای تأسیس نهاد تنظیم‌گر آماده شده است که در گزارش بعدی براساس دیدگاه‌های متخصصان و کارشناسان بازنگاری و نهایی خواهد شد.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی، معمولاً اقداماتی نظیر قاعده‌گذاری برای حفظ منابع مالی و بهینه‌سازی هزینه‌کرد منابع؛ استانداردگذاری برای رعایت اصول اخلاقی از سوی مدیران صندوق‌ها؛ دیده‌بانی دقیق اقدامات مدیران صندوق برای اطمینان از پیروی‌شان از قوانین؛ تعیین و اعمال مجازات در هنگام تخطی از قوانین و مداخله به نمایندگی از کارگران برای اطمینان از امن ماندن مستمری آنها صورت می‌پذیرد. منطقی است که در تنظیم‌گری صندوق‌های بیمه‌ای هدف این باشد که به درستی و مطابق اصول خود عمل کنند؛ یعنی: ۱. امنیت درآمدی را در هنگام وقفه‌های جریان درآمدی برقرار کنند، چه وقفه‌های کوتاه‌مدت مانند بیکاری و بیماری و چه بلندمدت مانند بازنشستگی و از کارافتادگی؛ ۲. امنیت سلامتی را برای اعضای صندوق بیمه‌گر فراهم کنند؛ ۳. ارزش منابع مالی و دارایی‌ها را از طریق برنامه‌ریزی‌های دقیق سرمایه‌گذارانه حفظ کنند و ارتقا دهند؛ ۴. سلامت مالی، کارایی اداری و حکمرانی خوب، شفاف و پاسخگو به ذی‌حقان داشته باشند. در نظام بازنشستگی ایران نیز، چنان که شرح داده شده است، وظایف تنظیم‌گرانه‌ای در میان چند نهاد، به‌طور مبهم، گاه هم‌پوشان و پراکنده توزیع شده و این ویژگی‌ها و معضلات دیگر موجب شده است که شاهد عملکرد شایسته تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی نباشیم. فراتر رفتن از وضع سامان‌نیافته کنونی، که مورد تأکید سیاست‌های کلی کشور نیز است، مستلزم آن است که تأسیس نهاد تنظیم‌گر مطلوب، گام به گام و بدون تکرار و بازآفرینی مشکلات پیشین انجام شود. بدین منظور، مانند هر برنامه کلان دیگری، باید از اصول و استانداردهایی آغاز کرد و بدین ترتیب -برخلاف رویه تقنینی آسیب‌زای پیشین که عواقب بلندمدت آن به‌ویژه برای سازمان تأمین اجتماعی بر همگان آشکار است- هرگونه تقنین و سیاستگذاری تأسیس‌گر در چارچوبی جهت‌ساز تدوین شود. تقریباً تمامی متون تخصصی موجود بر همین امر تأکید



دارند. این اصول و استانداردها، چنان که تجربه‌های بین‌المللی، راه‌های به مقصد نرسیده داخلی و تحلیل منطقی نشان می‌دهد، ضامن تحقق چهار کارکرد اساسی فوق‌الذکرند. به نظر نگارندگان، با توجه به وضعیت بحرانی کنونی، نباید با تقنین جدید به اصطلاح «سرکنگبین صفرا بیفزاید» و راهکار در مبتنی کردن تقنین بر تخصص و دانش حرفه‌ای است. در این راستا، در بخش بعدی خلاصه و نتیجه‌ای از راهکارهای تقنینی ارائه شده است که به بیان دقیق‌تر پیشنهاد این پژوهش برای اصول جهت‌ساز راهنمای قانونگذاری در این حوزه خواهد بود؛ فهرست علمی اولیه که در پژوهش بعدی با محک دیدگاه‌های کارشناسان اجرایی با تجربه تکمیل می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- اصول و استانداردهای تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی در ایران می‌تواند مبتنی بر این محورها باشد:

 ۱. رعایت چندلایگی (اصولی کلی برای نظام تأمین اجتماعی، و اصولی ویژه برای لایه بیمه اجتماعی)؛
 ۲. سه‌جانبه‌گرایی؛
 ۳. استقلال اداری و مالی؛
 ۴. ممانعت از تحمیل بار مالی و تداخل کارکردی و مالی لایه‌های اول و دوم؛
 ۵. تعیین بهترین و کاراترین ماهیت حقوقی برای نهاد تنظیم‌گر با توجه به بافتار و تجربه‌های بومی ایران؛
 ۶. تعیین شیوه تأمین مالی و ارزیابی و تضمین کافی بودن منابع مالی، براساس ماهیت حقوقی و مسئولیت‌های دولت؛
 ۷. تعیین اهداف و قدرت و حدود اختیارات نهاد تنظیم‌گر به شیوه‌ای روشن و بی‌ابهام، براساس ماهیت حقوقی و مسئولیت‌های دولت؛
 ۸. ارزیابی مستمر اثربخشی اقدامات نهاد تنظیم‌گر و انتشار عمومی این ارزیابی‌ها و نقشه تحولات عملکردی صندوق‌ها به‌طور شفاف؛
 ۹. رعایت اصول حکمرانی خوب در مدیریت داخلی نهاد تنظیم‌گر و سنجش عملکرد حکمرانی صندوق‌ها؛
 ۱۰. تعیین حوزه همکاری‌های نهاد تنظیم‌گر با سایر نهادها و سنخ همکاری‌های آنان و ایجاد الزام قانونی برای پاسخگویی نهادهای ذی‌ربط به نهاد تنظیم‌گر و پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به دولت، مجلس و تشکلهای کارگری؛
 ۱۱. حفاظت از اموال و دارایی‌ها و ذخایر مشاع بین‌نسلی؛
 ۱۲. هماهنگی درون‌حوزه‌ای و بین‌حوزه‌ای؛
 ۱۳. تخصصی کردن فعالیت‌ها؛
 ۱۴. تمرکز در برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، نظارت و ارزشیابی؛
 ۱۵. یکسان‌سازی قواعد بیمه‌ای و رفع تبعیض‌ها.

۱. مقدمه



نظام بازنشستگی ایران در چند دهه اخیر به دلیل عوامل مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با چالش‌های فراوانی مواجه شده است؛ از جمله ناپایداری مالی طرح، پوشش و عدم فراگیری طرح، تحولات جمعیتی، تحولات بازار کار، قوانین و مقررات تعهدآور، مداخلات سیاسی، و وابستگی به بودجه عمومی. فقدان سیاستگذار واحد و نبود نهاد ناظر بر بیمه‌های اجتماعی یکی دیگر از عوامل بحرانی شدن صندوق‌هاست. در بیمه‌های تجاری، بیمه مرکزی ایران این نقش را برعهده دارد؛ اما در بیمه‌های اجتماعی اگرچه نقش‌های چندگانه نظارتی وجود دارند (مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، هیئت‌امنان سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه) [۱]، تنظیم‌گری و نظارت دقیقی بر صندوق‌ها وجود ندارد. وجود تعهدات بلندمدت، جمعیت بالای بیمه‌شدگان، ضرورت ارزش‌گذاری دارایی‌ها، ضرورت نظارت بر سرمایه‌گذاری و دارایی‌ها و همچنین نظارت بر مدیریت صندوق‌ها، اهمیت نهاد ناظر در بیمه‌های اجتماعی را برجسته می‌کند. برای مواجهه با بحران صندوق‌ها، راهکارهای تجربه‌شده‌ای در سطح بین‌المللی وجود دارد. یکی از این راهکارهای جهانی، ایجاد نهاد تنظیم‌گر با سازوکارهای گوناگون بوده است. در کشور نیز این موضوع به‌عنوان یکی از راهکارها در مواجهه با چالش‌های نظام بیمه‌ای توسط برخی از متخصصان در دهه گذشته مطرح شده است و در سالیان گذشته سیاست‌های کلی کشور نیز بر آن تأکید کرده‌اند. با توجه به اهمیت موضوع در این گزارش سعی شده به اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی، براساس مرور تجربه‌های جهانی و شرایط بومی پرداخته شود.

۲. ادبیات موضوع



۲-۱. نظام تأمین اجتماعی

مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، تأمین اجتماعی^۱ را همچون «حمایت» چندجانبه تعریف می‌کند «که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به‌واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانوار (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد». امروزه معمولاً نظام تأمین اجتماعی را شامل سه راهبرد اصلی می‌دانند؛ این راهبردها را گاه به‌صورت امدادی-حمایتی-بیمه‌ای تقسیم‌بندی کرده‌اند و گاه به‌صورت «امدادی/حمایتی»-«بیمه اجتماعی»-«بیمه تجاری-خصوصی» [۲]. در ایران علی‌رغم نبود نظام چندلایه تأمین اجتماعی، در ذیل هریک از این راهبردها سازمان‌های مختلفی فعالیت می‌کنند؛ در بخش امدادی و حمایتی، چندین سازمان دولتی ذیل وزارتخانه‌ها و حوزه‌های حاکمیتی فعال‌اند. در بخش بیمه‌ای، بیشتر صندوق‌های بیمه‌گر ایران ماهیت دولتی یا عمومی دارند. حیطه فعالیت آنها گاه عمومی‌تر (مانند سازمان تأمین اجتماعی ایران) و گاه اختصاصی‌تر (مانند صندوق‌های صنفی) است و در کل از سه نوع‌اند: دولتی؛ عمومی غیردولتی؛ صنفی/اختصاصی دولتی.

بدیهی است که میان لایه‌های اصلی نظام تأمین اجتماعی تفاوت‌های انکارناپذیری وجود دارد. در جدول بعدی خلاصه‌ای از مهم‌ترین تفاوت‌ها (براساس راهبرد نوع دوم) آمده است. این تفاوت‌ها چنان اساسی‌اند که هیچ‌گاه نمی‌توان مثلاً اداره یا منابع مالی یک سازمان فعال در حیطه حمایتی (مانند سازمان بهزیستی) را با یک سازمان فعال در حیطه بیمه اجتماعی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) ادغام کرد یا وظایف یکی را به دیگری سپرد.



جدول ۱. تفاوت انواع لایه‌های اصلی نظام تأمین اجتماعی [۳] [۴]

ویژگی / نوع لایه	حمایت اجتماعی ^۱	بیمه اجتماعی	بیمه خصوصی
تأمین مالی اصلی	بودجه عمومی	حق بیمه اعضا	حق بیمه پرداختی فرد
تأمین مالی فرعی	کمک‌های مردمی	درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بیمه‌ای، کمک‌ها	درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری‌های شرکت بیمه‌گر
مواجهه با ریسک	رفع ریسک فقرزدا	تسهیم ریسک	مواجهه فردی براساس میزان پس‌انداز
بنیان حقوقی شکل‌گیری	قانون‌مبنا	قانون‌مبنا	قراردادمبنا
اجباری / اختیاری	اجباری و اختیاری	معمولاً اجباری	اختیاری
شرط اصلی استحقاق	نیاز (آزمون وسع)	مشارکت (بیمه‌پردازی)	مشارکت (بیمه‌پردازی)
بُعد رفاهی اصلی	کاهش ریسک از طریق بازتوزیع	کاهش ریسک، بیشتر از طریق تسهیم ریسک و اندکی از طریق بازتوزیع	کاهش ریسک از طریق مدیریت پس‌انداز
ماهیت سازمان‌ها	معمولاً عمومی دولتی	معمولاً عمومی غیردولتی	خصوصی
مدیریت سازمان‌ها (سیاستگذاری و اجرا)	دولت (هیئت‌های منتسب دولت)	سه‌جانبه‌گرایی	کارفرمایان شرکت‌های بیمه خصوصی (سهام‌دار / مدیر)

در ایران، در هر سه لایه سازمان‌های گوناگونی فعال‌اند (جدول ۲ را ببینید) که از لحاظ مرجع تأسیس، تاریخ تأسیس، مرجع سیاستگذار، مرجع ناظر، استقلال مالی و اداری و شخصیت مستقل حقوقی، گستردگی حیطه فعالیت و افراد تحت پوشش و نوع خدمات و... تفاوت‌های مهمی دارند. در بخش امدادی سازمان‌هایی مانند جمعیت هلال احمر (ماهیتاً غیردولتی) و سازمان اورژانس (زیرمجموعه وزارت بهداشت) فعال‌اند که به ریسک‌های تمامی شهروندان رسیدگی می‌کنند؛ ریسک‌هایی که ناشی از حوادث طبیعی و غیرطبیعی باشد. همچنین در بخش امداد اجتماعی نیز «اورژانس اجتماعی سازمان بهزیستی» فعال است. در بخش حمایتی سازمان‌های پرتعداد دولتی، حاکمیتی و مردم‌نهاد فعال‌اند. مراجع تأسیس و سیاستگذاری این سازمان‌ها و میزان استقلال اداری آنها متفاوت است و به دلیل فقدان پایگاه‌های اطلاعاتی متمرکز و نبود شفافیت قابل توجه، اطلاعات و آمارها و داده‌های قابل اتکایی از فعالیت‌های این نهادها و سازمان‌ها در دسترس نیست.^۲

جدول ۲. بعضی از سازمان‌های فعال در نظام تأمین اجتماعی ایران به تفکیک لایه‌ها

لایه امدادی و حمایتی	لایه بیمه اجتماعی	لایه بیمه‌های تجاری
کمیته امداد امام خمینی	سازمان تأمین اجتماعی	ایران
سازمان بهزیستی	صندوق بازنشستگی کشوری	آسیا
آستان‌ها و سازمان اوقاف و امور خیریه	صندوق نیروهای مسلح	البرز
بنیادهای حاکمیتی (بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ بنیاد مستضعفان؛ بنیاد علوی، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و...)	صندوق بازنشستگی کارکنان نفت	دانا
سمن‌ها و خیریه‌های خصوصی و نیمه‌خصوصی	صندوق بازنشستگی آینده‌ساز	معلم
سازمان جمعیت هلال احمر	صندوق کارکنان بیمه مرکزی	حافظ
اورژانس کشور	صندوق روستائیان و عشایر	پارسیان
...	...	...

مأخذ: نگارندگان.

۱. در این حوزه می‌توان سمن‌های خیریه را نیز قرار داد. به جای نظام سه لایه، نظام‌های دارای لایه‌های بیشتر نیز مطرح شده‌اند. به منظور جلوگیری از پیچیدگی بحث و نیز موضوعیت نداشتن در اینجا، از پرداختن به این موارد صرف‌نظر شد.

۲. گفتنی است که در این لایه (لایه حمایتی) نیز که مستلزم پژوهش‌های جداگانه است، شاهد هیچ تنظیم‌گری مشخصی نیستیم.

در لایه بیمه اجتماعی ایران، هم‌اکنون چهار صندوق بیمه بازنشستگی بزرگ (از لحاظ میزان پوشش) و سیزده صندوق خرد (اختصاصی دستگاه‌ها) در حال فعالیت‌اند. مرجع تأسیس آنها متفاوت (مجلس، دولت یا هیئت‌وزیران و سازمان‌های وابسته آن، شوراهای عالی و...)، و ماهیت آنها نیز متفاوت است (عمومی غیردولتی، عمومی، صنفی اختصاصی). همچنین از لحاظ حیطه فعالیت و نوع خدمات نیز تفاوت‌های مهمی دارند.^۱ از لحاظ نظارت، سازمان‌های تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر و صندوق بازنشستگی آینده‌ساز،^۲ زیرمجموعه هیئت‌امانی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه قرار دارند که به این امر در ادامه پرداخته خواهد شد. نظارت بر سایر صندوق‌ها نیز پراکنده و نامشخص است. لایه بیمه اجتماعی با معضلات و بحران اساسی روبه‌رو است و بخش مهمی از این معضلات را می‌توان به ضعف تنظیم‌گری^۳ ارتباط داد [۵]. در لایه بیمه‌های تجاری نیز بیمه مرکزی به‌عنوان رگولاتور عمل می‌کند.

بر عرصه گسترده نظام رفاهی ایران چگونه باید نظارت کرد؟ و چرا ناظر و تنظیم‌گر مشخصی (یگانه باشد یا چندگانه) در این فضا وجود ندارد؟ مسئله تنظیم‌گری به‌نوعی مسئله حکمرانی است. در هر نظامی، حکمرانی را می‌توان به سه بخش سیاستگذاری، اجرا و نظارت تقسیم کرد؛ سیاستگذاری از قوانین تأسیسی تا موضوعه را دربرمی‌گیرد و حتی می‌توان مقررات جزئی را هم مشمول آن دانست. به بیانی دیگر، حکمرانی دارای سه بخش تنظیم‌گری (Regulation: ایجاد یک مبنای قانونی و مجموعه قوانینی که بر ساختار و عملکرد آنها حاکم است)، اجرا (Administration: پیاده کردن قوانین و مقررات) و نظارت (Supervisory: نظارت بر این نهادها و ضمانت انطباق با قوانین) است [۶].^۴ در حالت ایدئال، باید سیاستگذاران ایران به تصویری روشن درباره این امر برسند که تنظیم‌گر، مجری و ناظر در هر کدام از سه لایه مذکور کدام‌اند، روابط متقابل آنها چگونه تعریف می‌شود، چه رابطه‌ای با دیگر نهادهای حکومتی و با مردم و ذی‌نفعان دارند و...

همچنین در نظام تأمین اجتماعی دو مبحث قائل شدن تفکیک میان سیاستگذاری، اجرا و نظارت و قائل شدن تفکیک میان لایه‌های نظام تأمین اجتماعی، به همدیگر مرتبط‌اند و باید در موضوع تنظیم‌گری به آنها توجه اساسی داشت: آیا سیاستگذاری‌های این سه لایه باید جداگانه انجام شود؟ یا باید سیاستگذاری کلی و مشترکی داشته باشیم و سپس براساس آن در هر بخشی یک مقام سیاستگذار برای تمام سازمان‌های زیرمجموعه خط‌مشی تعریف کند؟ آیا باید حتی سازمان‌ها و نهادهای فعال در هر لایه بخشی از سیاستگذاری و اجرا و نظارت را خودشان انجام دهند؟ اینها پرسش‌هایی بسیار حساس‌اند؛ حساس از این لحاظ که می‌توان به آنها پاسخ‌هایی سیاسی داد و نیز می‌توان به آنها پاسخ‌هایی حرفه‌ای و تخصصی داد. مبتنی کردن پاسخ‌های سیاسی بر دیدگاه‌های حرفه‌ای نیز به‌هیچ‌روی کار آسانی نیست. ممکن است برخی نگاهی کوتاه‌مدت به مسائل داشته و هنگامی که اهرم‌های پاسخگو کردن آنها در جامعه‌ای محدود باشد، به منافع بلندمدت ذی‌حقان توجه کافی ندارند.

در خصوص تنظیم‌گری نظام تأمین اجتماعی، به‌ناچار باید به تجربه‌های بین‌المللی نظر داشت و با توجه به بافتار بومی، پیشنهادهایی اولیه ارائه کرد. البته این پژوهش کوتاه به‌ناچار صرفاً بر امر تنظیم‌گری در لایه بیمه‌های اجتماعی تمرکز دارد و سؤالات پژوهش بدین شرح است:

- تنظیم‌گری چیست و در رابطه با صندوق‌های بازنشستگی چه دلالت‌هایی دارد؟
 - اصول تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی در جهان چگونه است؟
 - آیا اساساً نهاد تنظیم‌گر جدید مورد نیاز است؟ اگر پاسخ مثبت است، تأسیس نهاد تنظیم‌گر در ایران باید مبتنی بر چه الگوها و سازوکارهایی باشد؟
 - دلایل ناکارآمدی نهاد تنظیم‌گر کنونی (هیئت‌امانی سازمان تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) در ایران چیست؟
 - نسبت نهاد تنظیم‌گر جدید با نهادهای موجود (هیئت‌امانی سازمان تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه) چه می‌تواند باشد؟
- در بخش حاضر با مرور ادبیات موضوع و ارائه بحث‌ها و تحلیل‌های منطقی-نظری، به پرسش‌های ۱ و ۲ و تاحدی پرسش ۳ پرداخته خواهد شد و در گزارش دوم براساس مصاحبه با مطلعین امر، پژوهش تکمیل خواهد شد.

۱. برای اطلاعاتی تفصیلی و نسبتاً به‌روز، بنگرید به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با شماره مسلسل ۱۹۸۸۲ [۲۰].

۲. لازم به ذکر است هیئت‌امانی صندوق آینده‌ساز متفاوت است، ولی دبیرخانه هیئت‌امنا ظاهراً ناظر بر صندوق نیز است.

۲-۲. تنظیم‌گری

۲-۲-۱. مفهوم تنظیم‌گری

تنظیم‌گری مفهومی با معانی گوناگون است که هم در حوزه عمل و هم در حوزه نظریه جلوه‌های متفاوتی یافته [۷] و مباحث و مشاجرات بسیاری را برانگیخته است [۸]. با توجه به روشن نبودن معنای تنظیم‌گری، کوپ و لاج [۹] به این پرسش پرداخته‌اند که در ۱۰۸ مقاله دارای بیشترین ارجاع در ۶ رشته علوم اجتماعی، چه برداشتی از مفهوم تنظیم‌گری وجود داشته است. آنها به این نتایج رسیده‌اند: ۱. تعریف صریح و روشنی از تنظیم‌گری وجود ندارد؛

۲. دامنه این مفهوم به قدری گسترده است که وقتی بخواهیم آن را تعریف کنیم، ناچاریم آن قدر انتزاعی‌اش کنیم که شامل تمامی مصداق‌ها بشود؛ ۳. الگوی اولیه تنظیم‌گری، مداخله‌گری عمدی و مستقیم دولت در فضای اقتصادی فعالان بخش خصوصی از طریق استانداردگذاری، نظارت و مجازات بوده است؛ ۴. این گونه نیست که تفاوت تعاریف به علت تفاوت رشته‌های علمی پدید آمده باشد؛ بلکه برعکس، خود حوزه تنظیم‌گری واقعیتی چندگانه و بین‌رشته‌ای است.

فرهنگ کمبریج تنظیم‌گری را به معنای حکم راندن و کنترل کردن چیزی تعریف کرده است. دانشنامه بریتانیکا نیز تنظیم‌گری را قانون یا سازوکاری دانسته است که رفتار را محدود، هدایت یا کنترل می‌کند و بیان می‌دارد که به رغم تنوع تعاریف، معمولاً می‌توان در تعاریف، تنظیم‌گر (دولت)، تنظیم‌شونده (رفتار بازیگران غیردولتی)، ابزارها (قوانین معتبر) و حوزه کاربست قوانین (مثلاً اقتصاد) را از هم تفکیک کرد [۱۰] [۱۱]. دلیل محور قرار دادن دولت در بسیاری تعاریف این است که بحث تنظیم‌گری در ابتدا در خصوص تنظیم بازار از سوی دولت مطرح شد؛ اما اکنون به حوزه‌های عمومی و مسائل اجتماعی نیز بسط یافته است. به طور سنتی، تنظیم‌گری فعالیتی دولتی بود که در آن دولت به مثابه تنها تنظیم‌گر فعالیت می‌کرد؛ اما به تدریج گروه‌ها و نهادهای اجتماعی نیز دارای قابلیت تنظیم‌گری دانسته شدند. گاه بخش غیردولتی فقط در یک یا چند فعالیت تنظیم‌گری مشارکت دارد (مثلاً استانداردگذاری و گردآوری اطلاعات) و دولت مابقی را برعهده دارد؛ اما نقش بخش غیردولتی روبه افزایش است [۱۲].

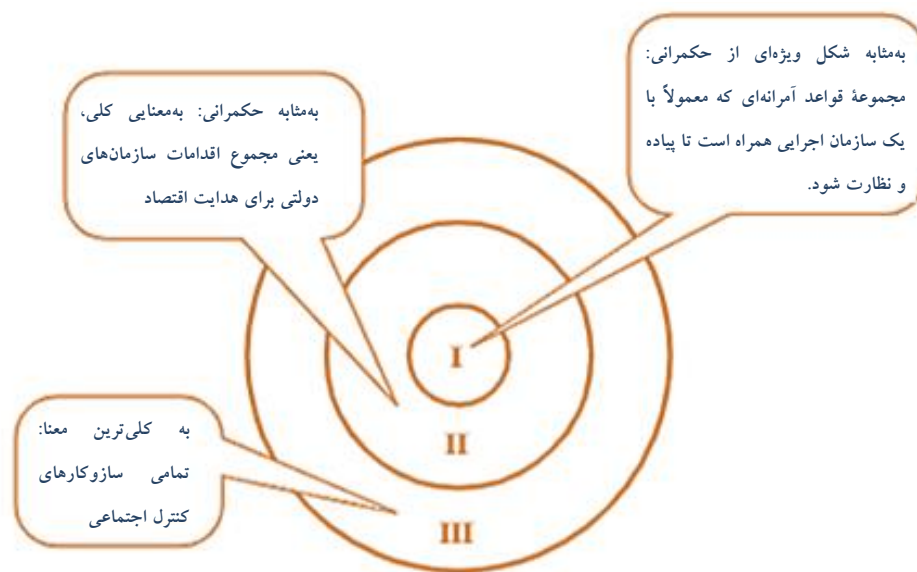
تنظیم‌گری را گاه محدود به قوانین اساسی و موضوعه، مقررات و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و مانند اینها دانسته و گاه حتی هنجارهای اجتماعی و حرفه‌ای را نیز نوعی تنظیم‌گری پنداشته‌اند. از لحاظ دامنه نیز گاه آن را فقط شامل قاعده‌گذاری و گاه شامل نظارت بر قواعد، اجرای قواعد و مجازات سرپیچی از قواعد نیز دانسته‌اند [۷]. به هرروی با مفهومی دارای معانی و مصداق‌های متعدد روبه‌رویم [۱۳]. مجموعه‌ای از تعاریف تنظیم‌گری در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. مجموعه‌ای از تعاریف تنظیم‌گری [۷] [۱۴] [۱۵]

از دید	تعریف تنظیم‌گری	تنظیم‌گر	هدف
Mitnick	اعمال مقررات اداری عمومی بر فعالیت‌های خصوصی با توجه به قواعد تجویزی منافع عمومی	دولت	تضمین خیر عمومی
OECD	ابزاری که از طریق آن دولت‌ها و نهادهای تابع آنها و همچنین نهادهای فراملی (مانند اتحادیه اروپا یا سازمان تجارت جهانی) قواعد (الزامات) دارای ضمانت اجرای حقوقی را برای شهروندان و بنگاه‌ها وضع می‌کنند. اصطلاح تنظیم‌گری می‌تواند شامل گستره وسیعی از ابزارها شامل قوانین، آیین‌نامه‌های اجرایی، قواعد تبعی، آیین‌های اداری و تصمیماتی که در اجرای مقررات بالادستی اتخاذ می‌شوند (مانند اعطای مجوزها) و استانداردها باشد.	دولت، نهادهای فراملی	تضمین منافع یا رعایت استانداردهای ملی یا فراملی
Bora	تنظیم‌گری اجتماعی، هرگونه عملکرد یک سیستم اجتماعی است که با هدف خیر و رفاه عمومی وضعیت سیستمی دیگر را تعریف یا تنظیم می‌کند.	دولت	تضمین خیر عمومی
Faur	قاعده‌گذاری بوروکراتیک (اداری) به نحو پیشینی و پایش و اجرای این قواعد به وسیله عاملان اجتماعی، بنگاه‌ها و بازیگران سیاسی	قوه مجریه مقررات‌گذار + نهادهای دیگر	تضمین خیر عمومی
Scott	فرایندهایی که هنجارهایی را به منظور پایش رفتار افراد یا گروه‌های موضوع هنجارگذاری وضع و در محدوده آن هنجارها حفظ می‌کنند.	دولت یا دیگر نهادها	رعایت هنجارها
Black	تلاش پایدار و متمرکز در تغییر رفتار دیگران به منظور رعایت استانداردها یا اهداف تعیین شده و برای دستیابی به نتیجه یا نتایج کلی که ممکن است متضمن سازوکارهای «استانداردگذاری»، «گردآوری اطلاعات» یا «اصلاح رفتار» باشد.	دولت یا دیگر نهادها	رعایت استانداردها
Hertog	اقداماتی که موجب می‌شود افراد و نهادها از رفتار تجویز شده دولت پیروی کنند و در غیر این صورت با ضمانت‌اجرایی مجازات شوند.	دولت	رعایت استانداردها
یاوری	تنظیم فعالیت‌ها و روابط درونی اجزای یک سیستم ماشینی یا زنده برای فعالیت منظم، هماهنگ و بهینه سیستم مورد نظر در چارچوب اهداف از پیش تعیین شده با استفاده از مجموعه‌ای از شیوه‌ها و ابزارهای متعدد و متنوع، خواه با منشأ درون‌سیستمی (خودتنظیمی) یا با منشأ خارجی.	دولت یا دیگر نهادها	رعایت اهداف

همان‌طور که از دیدگاه‌های بالا پیداست، تنظیم‌گر همیشه دولت نیست و جامعه و گروه‌های اجتماعی کنشگر نیز می‌توانند با تظاهرات، تبلیغات منفی، بایکوت و... به‌عنوان تنظیم‌گر به رعایت نشدن استانداردها واکنش نشان دهند [۱۲] یا اصلاً نهادها به‌سوی خودتنظیم‌گری هدایت شوند [۱۶]. درکل، تنظیم‌گری به یکی از این سه معنا به کار رفته است: ۱. به‌عنوان مجموعه خاصی از دستورها (مقرراتی که یک نهاد خاص منتشر می‌کند - مانند مقررات ایمنی و بهداشت در کار)؛ ۲. به‌عنوان نفوذ نیت‌مند دولت (در اینجا تنظیم‌گری معنای گسترده‌تری دارد و تمام اقدامات دولتی را که برای تأثیرگذاری بر رفتارهای تجاری یا اجتماعی طراحی شده‌اند دربرمی‌گیرد)؛ ۳. به‌عنوان تمامی اشکال نفوذ اجتماعی یا اقتصادی (تمامی سازوکارهای تأثیرگذار بر رفتار، فارغ از واضح آنها و فارغ از نیت‌مندی یا عدم نیت‌مندی) [۱۶]. بر این اساس، شکل زیر ترسیم شده است.

شکل ۱. سطوح معنایی مفهوم تنظیم‌گری، بالدوین [۱۳]



به‌هرحال هدف از تنظیم‌گری رسیدن به کارکرد صحیح یک سیستم پیچیده است؛ چه به مفهوم موسع به کار برده شود و چه به مفهوم مضیق [۱۵].

هم‌اکنون تنظیم‌گری از مباحث روز سیاستگذاری در جهان است. در واقع «مسائل مهمی چون ناکارایی ابزارهای سنتی قانونی در اعمال حکمرانی، توجه حکومت‌ها به سازوکارهای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلان، ناکارایی‌های بازار که به‌طور خاص در سال‌های پس از بحران ۲۰۰۸ مورد توجه قرار گرفت و ناکامی بازار آزاد در تحقق منافع عمومی در بخش‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی، تنظیم‌گری را جزو موضوعات دارای اولویت در حکمرانی قرار داده است. این موضوعات نه‌فقط مسئله تنظیم‌گری را در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی از جمله علوم سیاسی، اقتصاد، حقوق، جامعه‌شناسی و علوم رفتاری مورد توجه قرار داده‌اند، بلکه در حوزه‌های تخصصی [ظاهراً] خارج از حوزه مطالعات اجتماعی از جمله پزشکی، حمل‌ونقل، انرژی، آب و سایر حوزه‌های سیاستگذاری بخشی نیز» تقاضای تنظیم‌گری مطرح و اجرا شده است. حوزه‌های جدیدی مانند بیوتکنولوژی، اینترنت و نیز موضوعات مورد توجه جنبش‌های اجتماعی جدید مانند حقوق سالمندان و کودکان و محیط زیست نیز به موضوعات تنظیم‌گری بدل شده‌اند [۱۷] و [۱۷]. حوزه تأمین اجتماعی نیز به‌عنوان حوزه‌ای که شامل نهادهای دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی می‌شود و سرشار از تعارض منافع، امکان‌های فساد و سوءاستفاده و دارای دارایی‌های کلان است و با سرنوشت و آینده نسل‌های شاغل و بازنشسته سروکار دارد، حوزه‌ای مستلزم تنظیم‌گری پنداشته می‌شود. از نظر هینز، سازمان‌های دولتی برای کارکرد صحیح و ایجاد امنیت و ثبات در صندوق‌های بازنشستگی خصوصی فعالیت‌های مختلفی انجام می‌دهند که قابل بسط به کلیه صندوق‌هاست. این فعالیت‌ها را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد: تنظیم‌گری (ایجاد یک مبنای قانونی و مجموعه قوانینی که بر ساختار و عملکرد آنها حاکم است) و



نظارت (نظارت بر این نهادها و ضمانت انطباق با قوانین) [۶]. در مباحث عمومی و رسانه‌ای در ایران، معمولاً هنگامی که از تنظیم‌گری سخن گفته می‌شود، فقط مقررات‌گذاری مدنظر نیست، بلکه نظارت نیز بخش مهمی از تنظیم‌گری دانسته می‌شود. در این متن نیز واژه تنظیم‌گری را بیشتر بدین معنا به کار برده‌ایم که شامل تنظیم و نظارت است.

۲-۲-۲. نظریه‌های تنظیم‌گری

چند نظریه تنظیم‌گری وجود دارد که از لحاظ رویکرد اقتصادی، یا هنجارین^۱ محسوب می‌شوند یا اثباتی.^۲ رویکردهای هنجارین در پی پیاده‌سازی قواعد اقتصادی آرمانی‌اند و بر مفاهیمی همچون کارایی، عدالت توزیعی و شکست بازار تکیه و نظریه‌هایی مانند نظریه منافع عمومی را ایجاد می‌کنند. رویکردهای اثباتی نیز می‌خواهند بدون مبنا قراردادن هنجارها و ارزش‌هایی قابل بحث، وضعیت تنظیم‌گری را، همان‌گونه که در واقعیت است، توصیف و تبیین کنند [۱۶]. ادبیات رایج تنظیم‌گری متأثر از چهار دسته نظریه بوده است؛ این نظریات از لحاظ بدبینی و خوش‌بینی، تعریف هدف و اصالت دادن به عوامل شکل‌دهنده تنظیم‌گری تفاوت می‌پذیرند. نظریه منافع عمومی، که خوش‌بینانه است و در فضای دموکراسی نمایندگی می‌اندیشد، مطالبه جامعه برای خیر عمومی را علت پیدایش تنظیم‌گری می‌داند. نظریات تسخیر و گروه‌های ذی‌نفع ویژه، بدبینانه‌اند و می‌پندارند که بی‌طرفی و تخصص در نهاد تنظیم‌گر با مانع تسخیر و نفوذ گروه‌های رانت‌جو و فاسد روبه‌رو می‌شود و هدف آرمانی، یعنی خیر عمومی، قربانی هدف واقعی، یعنی خیر و منفعت گروه‌های خاص، خواهد شد. نظریه قدرت ایده‌ها نیز خوش‌بینانه است و در زمینه‌ای دموکراتیک می‌اندیشد و می‌پندارد که این ایدئولوژی‌ها و گفتمان‌ها هستند که فضای تنظیم‌گری را در جامعه‌ای تعیین می‌کنند. طبیعی است که مثلاً در هنگام سلطه داشتن ایدئولوژی نئولیبرال به دشواری بتوان به‌سوی تنظیم‌گری آرمانی فعالیت‌های آسیب‌زننده شرکت‌های تجاری پیش رفت. در نهایت نظریه نهادی می‌پندارد که تنظیم‌گری در دل قواعد بازی رسمی و غیررسمی پدید می‌آید و خودش هم می‌تواند قواعد بازی را تغییر دهد.

جدول ۴. نظریات اصلی تنظیم‌گری [۸] و [۱۶]

نظریات	ایده‌ها	آموزه‌ها برای ایران
نظریه منافع عمومی ^۳	تنظیم‌گری در پاسخ به مطالبه عمومی برای تصحیح ناکارآمدی یا غیرمنصفانه بودن عملکردهای بازار پدید می‌آید و به کل جامعه سود می‌رساند نه به گروه‌های خاص. تنظیم‌گر بی‌طرف و متخصص است [و از همه بازیگران و ذی‌نفعان نمایندگی می‌کند].	تنظیم‌گر باید خواسته‌های جامعه را نمایندگی کند. دارای امکان گردآوری داده‌های کافی و قدرت اجرایی باشد؛ در فضای بیمه‌های اجتماعی می‌تواند بر لزوم سه‌جانبه‌گرایی ^۴ دلالت داشته باشد.
نظریه تسخیر و نظریه گروه‌های ذی‌نفع ویژه ^۵	با تفاوت‌های قابل چشم‌پوشی، هر دو نظریه بر این تأکید دارند که نهاد تنظیم‌گر ممکن است دچار فساد شود و اگرچه برای عمل‌کردن در خدمت منافع عمومی تأسیس شده است، در خدمت منافع شرکت‌های خصوصی، گروه‌های ذی‌نفع و... قرار می‌گیرد. اهمیت این قضیه تا جایی است که عدم وجود تنظیم‌گر تسخیر شده بهتر از وجود داشتن آن است.	نهاد تنظیم‌گری را باید ایجاد کرد که در مقابل نفوذ جریان‌های رانت‌جو و ذی‌نفع اقتصادی، سیاسی و... سد محافظی داشته باشد، و نیز ملزم به شفافیت حداکثری باشد. دغدغه اصلی این نظریه‌ها نیز با برپایی سه‌جانبه‌گرایی واقعی قابل رسیدگی است، زیرا فضا را میان ذی‌نفعان تقسیم و از تسخیر جلوگیری می‌کند.
نظریه قدرت ایده‌ها ^۶	فضای اندیشه‌ای تحولات تنظیم‌گری را به پیش می‌برد؛ ایدئولوژی‌های احزاب، جهان‌بینی‌های متکثر، و بحث و گفت‌وگو.	شکل‌گیری گفتمان‌های مقرر از آنجا که با نگرش افراطی، توفیق را به‌جای متناسب‌سازی مقررات، در گرو «باز و آزاد» بودن فضای فعالیت‌ها و «خصوصی‌سازی» همه‌چیز بدانند، مانع توفیق تنظیم‌گری خواهد شد. گفتمان‌سازی برای تنظیم‌گری می‌تواند به تسهیل کار کمک کند.
نظریه نهادی ^۸	قواعد سازمانی و زمینه اجتماعی بر تنظیم‌گری تأثیر می‌گذارند.	چیدن قواعد بازی برای نهادهای کردن هزینه رانت‌جویی و پاداش به تنظیم‌شدگی، راهی برای حل مسائل مورد نظر نظریه تسخیر است. قوانین نهادساز، مانند سیاست‌های کلی و قانون ساختار می‌توانند سر‌نوشت‌ساز باشند.

۲-۲-۳. انواع تنظیم‌گری

می‌توان گفت که تنظیم‌گری براساس محیطی که قرار است تنظیم شود، تفاوت‌هایی می‌پذیرد؛ مثلاً برای خانه سالمندان می‌توان قواعد کلی وضع کرد و وارد جزئیات نشد؛ اما برای امور مالی و بانکی، وضع قواعد کلی و وارد جزئیات نشدن، چیزی جز فراهم کردن فرصت دور زدن قوانین توسط بازیگران باهوش نیست [۸]. به‌طور کلی از لحاظ محیط تنظیم‌گری می‌توان میان تنظیم‌گری اقتصادی و تنظیم‌گری اجتماعی نیز تمایز قائل شد. تنظیم‌گری اقتصادی به فضای بازار مربوط است و شامل تنظیم‌گری ساختاری (مانند قواعد ورود و خروج از یک بازار) و رفتاری (مانند درج برچسب بر محصولات و رعایت استانداردهای حداقلی تولید) است. تنظیم‌گری اجتماعی نیز به محیط زیست، بهداشت و ایمنی شغلی، حمایت از مصرف‌کننده و کار مربوط می‌شود [۸]. بدیهی است که تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی در اصل فعالیتی اجتماعی دارند و روابط کار و خیر جمعی را هدف قرار می‌دهند؛ اما به‌نوعی نهادهای مالی هم هستند و این را می‌توان در پیچیدگی مالی اداره آنها براساس قواعد بیم‌سنجی (آکچوئری) دید. پس می‌توان گفت که تنظیم‌گری صندوق‌ها نیز هم اقتصادی و هم اجتماعی است. این صندوق‌ها اگر بنگاه‌داری کنند، بنگاه‌ها و هلدینگ‌های آنها خودبه‌خود مشمول تنظیم‌گری‌های اقتصادی کلی کشور خواهند شد و نیز به تنظیم‌گری ویژه بنگاه‌داری صندوق‌ها نیاز خواهد بود. ازسوی دیگر، آنجا که با منابع خود بنگاه‌داری نکنند، نیز ناچار به سرمایه‌گذاری برای حفظ و ارتقای ارزش ذخایر هستند و در اینجا نیز مشمول نوعی تنظیم‌گری اقتصادی می‌شوند: ترکیب پورتفو چه باشد (سهام، اوراق قرضه و مشتقه و...)، چه مقدار سرمایه‌گذاری خارجی انجام شود و... .

۲-۳-۲. ضرورت تنظیم‌گری

۲-۳-۱. چرایی کلی

تنظیم‌گری از جنبه‌های گوناگونی ضروری قلمداد شده است. از جنبه سیاسی، هنگامی که تنظیم‌گری با مشارکت فعالان مربوطه انجام شود، نشان‌دهنده مشارکت بالای سیاسی است. پس می‌توان این‌گونه تفسیر داشت که تنظیم‌گری مشارکتی راهی برای افزایش مشروعیت دموکراتیک است و به هم‌گرایی و انسجام اجتماعی کمک می‌کند؛ این امر از لحاظ ارتباطی که با اصل سه‌جانبه‌گرایی دارد، در خصوص صندوق‌های بیمه اجتماعی اهمیت بیشتر می‌یابد. افزون‌بر این، تنظیم‌گری موجب ارتقای قابلیت و ظرفیت حکمرانی می‌شود؛ زیرا نفوذ دولت را افزایش می‌دهد و از این منظر، که مسئله حکمرانی خوب به‌گواه سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی و سازمان بین‌المللی کار، همواره یکی از مسائل مهم صندوق‌های بازنشستگی است، چرایی یاد شده نیز با ماهیت و کارکرد نهاد بیمه اجتماعی ارتباطی وثیق می‌یابد. از منظر اقتصاد سیاسی نیز ضرورت تنظیم‌گری بدین سبب است که اگر ساختاری مناسب، مستقل و پاسخگو داشته باشد، می‌تواند رانت‌جویی را کنترل کند و با کاستن از فساد از منابع و منافع عمومی به‌ویژه در حوزه‌های بین‌نسلی پاسداری کند. از این منظر نیز، گرفتاری اقتصاد ملی به معضل رانتیرسم، زمینه‌ساز توسل به تنظیم‌گری در تمام حیطه‌هاست. افزون‌بر اینها، در طی تاریخ، سیستم‌های قضایی کشورهای توسعه‌یافته نیز در تنظیم عرصه اقتصاد با ناکارآمدی‌های فراوان و گاه نهایتاً شکست روبه‌رو شدند؛ این امر ضرورت تنظیم‌گری‌های تخصصی را نشان می‌دهد که هم ممکن است به‌طور پساواقعه، تخلف را به سیستم قضایی ارجاع دهند و هم به‌طور پیشاواقعه، به رصد و پایش بپردازند و از وقوع بسیاری مشکلات جلوگیری کنند [۱۸]. پس، از لحاظ فنی و تخصصی نیز برخی حوزه‌ها پیچیده‌تر از آن‌اند که دولت تخصص و دانش لازم برای تنظیم و نظارت آنها را داشته باشد و باید به‌شکلی بسیار تخصصی تنظیم شوند. همچنین هنگامی که بیم تسخیر نهادهای سیاسی ازسوی گروه‌های ذی‌نفوذ مطرح باشد، آیا ایفای نقش پررنگ دولت در تنظیم‌گری موجب از پیش تسخیرشدگی نهاد تنظیم‌گر نخواهد شد؟ در اینجا است که بازهم سه‌جانبه‌گرایی مطرح می‌شود. از این منظر نیز بیمه‌های اجتماعی مثال خوبی محسوب می‌شوند. بالدوین نیز ضرورت‌ها و چرایی تنظیم‌گری را از دیدگاه دیگری مطرح کرده که خلاصه آن در جدول ۵ آمده است.



جدول ۵. ضرورت‌ها و چرایی نهاد تنظیم‌گر [۱۶]

ردیف	علل توجیه‌گر	اهداف اصلی تنظیم‌گری	نمونه
۱	انحصارها و انحصارهای طبیعی	ممانعت از افزایش قیمت‌ها و کاهش تولید، کنترل مزایای مصرفه به مقیاس، شناسایی حوزه‌های واقعاً انحصاری	تسهیلات عام‌المنفعه
۲	سودهای بادآورده	انتقال مزایای سودهای بادآورده از شرکت‌ها به مصرف‌کنندگان یا مالیات‌پردازان	شرکت منابعی را کشف می‌کند که به‌طور غیرعادی ارزان‌اند.
۳	پیامدهای جانبی	مجبور کردن تولیدکننده یا مصرف‌کننده به متحمل شدن کل هزینه تولید، به‌جای منتقل کردن آن به طرف‌های سوم یا جامعه	آلوده‌سازی رودخانه توسط شرکت
۴	ناکافی بودن اطلاعات	آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان برای اجازه فعالیت دادن به بازار	برچسب‌زنی بر دارو، غذا و نوشیدنی‌ها
۵	استمرار و دسترس‌پذیری خدمات	تضمین سطح «ضروری» خدماتی که جامعه نیاز دارد.	خدمات حمل و نقل به مناطق دور دست
۶	قیمت‌گذاری ضد رقابتی و غارتگر	ممانعت از رفتار ضد رقابتی [و انحصار]	قیمت‌گذاری پایین در حمل و نقل
۷	کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی	تسهیم هزینه‌ها هنگامی که مزایای فعالیت تسهیم شده اما مسئله سواری مجانی وجود دارد.	خدمات دفاعی-امنیتی و خدمات بهداشتی
۸	قدرت چانه‌زنی نابرابر	حفاظت از منافع [گروه‌های] آسیب‌پذیر در هنگامی که بازار از این کار ناتوان است	سلامت و امنیت در محل کار
۹	کمیابی و جیره‌بندی	تخصیص کالاهای کمیاب در جهت منافع عمومی	کمبود سوخت
۱۰	عقلانی‌سازی و هماهنگی	تضمین کارآمدی تولید در جایی که هزینه‌های مبادله از دستیابی بازار به سود شبکه یا کارایی مقیاس جلوگیری می‌کند. استانداردسازی	تولید نامتجانس در کشاورزی و شیلات
۱۱	برنامه‌ریزی	حفاظت از منافع نسل‌های آینده و سازمان‌دهی اهداف نوع‌دوستانه	محیط زیست
۱۲	حقوق بشر	حفاظت از شهروندان ضعیف‌تر	تبعیض. رویان‌شناسی
۱۳	حمایت اجتماعی	همبستگی اجتماعی	پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی

از میان علل سیزده‌گانه فوق، چهار عامل بیشترین ارتباط را با بحث حاضر دارند. این عوامل عبارت‌اند از: «برنامه‌ریزی»، «حقوق بشر»، «حمایت اجتماعی» و همچنین «قدرت چانه‌زنی نابرابر». اما پژوهشگران دیگری به این موضوع پرداخته‌اند که چه چیزی کشورهای منتخب را واداشته است تا تنظیم‌گری و نظارت مبتنی بر ریسک را برای صندوق‌های بازنشستگی خویش اجرا کنند [۱۹]. همان‌گونه که جدول بعدی نشان می‌دهد، عوامل «پیچیدگی روزافزون ابزارها و بازارهای مالی» و «تلاش برای تخصیص کارآمد منابع نظارتی کمیاب» وادارنده تمامی این کشورها به تنظیم‌گری بوده است. هلند و دانمارک نیز به سیاست کاهش ریسک جبران کسری و ورشکستگی طرح‌های DB (یا DC دارای تضمین) نظر داشته‌اند. تمامی این عوامل یاد شده را می‌توان با توجه به شرایط اقتصادی ایران، عوامل مشترکی پنداشت که توسل به تنظیم‌گری را توجیه می‌کنند. اما در ادامه، به تفصیل بدین مسئله خواهیم پرداخت که چرا تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی در ایران ضرورت دارد و وجود نهاد تنظیم‌گر می‌توانست یا خواهد توانست مانع از بروز چه معضلات و آسیب‌هایی شود؟

جدول ۶. عوامل برانگیزاننده برخی کشورها به اتخاذ تنظیم‌گری از نوع نظارت مبتنی بر ریسک در صندوق‌های بازنشستگی [۱۹]

کشورها	سیاست کاهش ریسک جبران کسری و ورشکستگی طرح‌های DB (یا DC دارای تضمین) به دلیل جهش‌های ناگهانی و نامطلوب قیمت‌ها	سیاست محدود کردن ریسک از دست رفتن اعضای طرح‌های DC به دلیل تغییر نامطلوب قیمت دارایی‌ها	تلاش برای کسب دستاوردهای [افزایش] بهره‌وری، به‌ویژه بهبود توازن ریسک/ بازده	پیچیدگی روزافزون ابزارها و بازارهای مالی	تلاش برای تخصیص کارآمد منابع نظارتی کمیاب	تأثیرپذیری از نظارت بانک/ بیمه؛ تغییر رویکرد پس از ادغام سازمان‌ها [ی نظارتی]
هلند	*			*	*	*
دانمارک	*		*	*	*	*
استرالیا				*	*	*
مکزیک		*	*	*	*	

۲-۳-۲. ضرورت و دلالت‌های نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های بازنشستگی در ایران

صندوق‌های بازنشستگی در ایران طی یک قرن گذشته پایه‌گذاری شده‌اند و در فرایندی تدریجی و به اقتضای نیاز و نگاه سیاست‌گذاران متفاوت و پراکنده شکل گرفته‌اند. هم‌اکنون در ایران هفده صندوق بیمه‌گر اجتماعی در حال فعالیت‌اند (جدول ۷) که تاریخ تأسیس و مرجع تأسیس آنها یکسان نیست (تاریخ تأسیس مندرج در جدول مربوط به شکل امروزی و جاری و ساری این صندوق‌هاست).

جدول ۷. صندوق‌های بیمه‌گر فعال در ایران [۲۰]

ردیف	صندوق	تاریخ تأسیس	مرجع تصویب‌کننده	ماهیت حقوقی
۱	سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۵۴ ^۱	مجلس شورای ملی	مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی
۲	صندوق بازنشستگی کشوری	۱۳۵۴ ^۲	مجلس شورای ملی	مؤسسه دولتی (عام)
۳	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر	۱۳۸۳	مجلس شورای اسلامی	مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی
۴	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۱۳۸۲ ^۳	مجلس شورای اسلامی (براساس ماده (۱۷۴) قانون برنامه سوم-«پس از کسب مجوز از فرماندهی معظم کل قوا»)	مؤسسه دولتی (عام)
۵	صندوق کارکنان بانک‌ها	۱۳۵۹	هیئت وزیران	صنفاً اختصاصی
۶	صندوق بازنشستگی کارکنان نفت	۱۳۲۶	اعضای هیئت‌مدیره	صنفاً اختصاصی
۷	صندوق بازنشستگی آینده‌ساز	۱۳۵۵	اساسنامه سازمان گسترش و نوسازی	صنفاً اختصاصی
۸	صندوق کارکنان بیمه مرکزی	۱۳۵۰	کمیسیون مجلس شورای ملی	صنفاً اختصاصی
۹	سازمان بازنشستگی شهرداری تهران	۱۳۵۴	هیئت وزیران	صنفاً اختصاصی
۱۰	صندوق حمایت و کلی دادگستری	۱۳۵۵	هیئت وزیران	صنفاً اختصاصی
۱۱	صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران	۱۳۶۱	تأسیس داخلی (با تصویب مجمع عمومی صاحبان سهام) و ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها	صنفاً اختصاصی
۱۲	صندوق کارکنان صدا و سیما	۱۳۶۳	مجمع عمومی سازمان	صنفاً اختصاصی
۱۳	صندوق کارکنان سازمان بنادر و دریانوردی	۱۳۵۳	شورای عالی سازمان	صنفاً اختصاصی
۱۴	صندوق کارکنان بیمه ایران	۱۳۵۰	مجلس شورای اسلامی	صنفاً اختصاصی
۱۵	صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات	۱۳۳۴	؟	صنفاً اختصاصی
۱۶	صندوق بازنشستگی کارکنان بانک مرکزی	۱۳۴۲	شورای پول و اعتبار	صنفاً اختصاصی
۱۷	صندوق کارکنان وزارت اطلاعات (واجب)	۱۳۷۸	؟	دولتی (عام)

۱. ریشه شکل‌گیری به سال‌ها پیش (دهه ۱۳۲۰) و تأسیس صندوق طرق و شوارع برمی‌گردد. این سازمان در سال ۱۳۲۸ پایه‌گذاری شد.
۲. در سایت صندوق به تفصیل آمده است که «تختین اقدامی که می‌توان آن را زمینه‌ساز و آغازگر شکل‌گیری صندوق بازنشستگی کشوری دانست، به سال ۱۲۸۷ و تصویب «قانون وظایف» در مجلس اول مشروطه برمی‌گردد. براساس این قانون، کارمندان دولت مشمول «پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه» شدند. نظام بازنشستگی کارمندان دولت طی ۱۴ سال پس از آن تاریخ براساس قانون وظایف سامان‌دهی و اجرا می‌شده است؛ اما در آذرماه ۱۳۰۱ «قانون استخدامی» به تصویب می‌رسد که در اجرای فصل چهار و پنج این قانون، دایره‌ای با عنوان «دایره تقاعد» در وزارت مالیه وقت تشکیل و مأمور اجرای وظایف مربوط به بازنشستگی کارکنان دولت می‌شود. این دایره ابتدا بخشی از اداره کل حسابداری وزارت مالیه بود؛ اما بعدها زیر نظر اداره کارگزینی آن وزارتخانه قرار گرفت. در قانون استخدامی (مصوب ۱۳۰۱) سن بازنشستگی اجباری ۷۰ سال تعیین شده بود و منابع لازم از محل «۵ درصد مقرر ماهانه کارکنان دولت به‌علاوه مقرر ماه اول ورود به خدمت و همچنین، مبلغ ماه اول اضافه مقررهای بعدی» تأمین مالی می‌شده است. نقطه عطف بعدی در مسیر شکل‌گیری نظام بازنشستگی کارکنان دولت، در سال ۱۳۱۳ رقم خورد. در این سال با تصویب «قانون دانشگاه» دایره تقاعد به اداره و پس از مدتی به «اداره کل بازنشستگی» تغییر نام داد. اما یکی از مهم‌ترین مقاطع شکل‌گیری نظام بازنشستگی در ایران به تصویب قانون استخدام کشوری در ۳۱ خردادماه ۱۳۴۵ بازمی‌گردد.
۳. سال ۱۳۸۲، تاریخ ادغام سازمان بیمه و بازنشستگی ارتش جمهوری اسلامی ایران، سازمان بیمه و بازنشستگی سپاه پاسداران و سازمان بیمه و بازنشستگی نیروی انتظامی و سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح در قالب سازمان مذکور است. پایه‌گذاری آن به سال ۱۳۱۴ برمی‌گردد.



بدیهی به نظر می‌رسد که در این فضا دو ویژگی، ضرورت تنظیم و نظارت یکپارچه را نشان می‌دهد: ۱. تنوع بازیگران بیمه‌گر که تقریباً با یکدیگر رقابتی هم ندارند، بلکه قلمرو شاغلان رسمی کشور میان آنها تقسیم شده است و می‌توان گفت که هر حوزه، بیمه‌شدگان و بیمه‌شوندگان تقریباً انحصاری خود را دارند؛ ۲. تنوع قواعد بازی، زیرا در این صندوق‌ها که تحت مقررات گذاری و نظارت واحدی نیستند، شرایط احراز دریافت خدمات و مزایا، نوع و تعداد خدمات و مزایا، کیفیت خدمات، میزان حق بیمه، شرایط بازنشستگی، میزان اتکا به پشتیبانی مالی دولت، فعالیت‌های اقتصادی، ماهیت حقوقی و ویژگی‌های دیگر مشابه نیست. تنوع و تفاوت‌های قواعد بازی بین این بازیگران و پیامدهای تبعیض‌آفرین آن در پژوهشی دیگر بررسی شده است [۲۰].

نظام رفاه و تأمین اجتماعی، نظامی پیچیده و چندبعدی است که می‌تواند در شرایطی مانند توقف سراسری خدمت‌دهی، تقریباً بر سرنوشت تمامی جمعیت کشور و در نتیجه سرنوشت دولت تأثیر مستقیم بگذارد. بنابراین دارای اهمیت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی منحصر به فردی است. حتی در کشورهای توسعه‌یافته‌ای که بوروکراسی‌های قوی و کارآمد دارند، این نظام‌ها دچار معضلات گوناگونی می‌شوند؛ از ریسک‌های آکچوئریک گرفته تا ریسک‌های سرمایه‌گذاری.

در تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی معمولاً این اقدامات انجام می‌شود: قاعده‌گذاری برای حفظ منابع مالی و جلوگیری از غارت آنها؛ استانداردگذاری برای رعایت اصول اخلاقی از سوی مدیران صندوق‌ها؛ دیده‌بانی دقیق اقدامات مدیران صندوق برای اطمینان از پیروی‌شان از قوانین؛ تعیین و اعمال مجازات در هنگام تخطی از قوانین؛ مداخله به نمایندگی از بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران برای اطمینان از امن ماندن مستمری آنها [۶].

منطقی است که در تنظیم‌گری صندوق‌های بیمه‌ای هدف این باشد که به‌درستی و مطابق اصول بیمه‌ای عمل کنند؛ یعنی: ۱. امنیت درآمدی را در هنگام وقفه‌های جریان درآمدی برقرار کنند، چه وقفه‌های کوتاه‌مدت مانند بیکاری و بیماری و چه بلندمدت مانند بازنشستگی و از کارافتادگی؛ ۲. امنیت سلامتی را برای اعضای صندوق بیمه‌گر فراهم کنند؛ ۳. ارزش منابع مالی و دارایی‌ها را از طریق برنامه‌ریزی‌های دقیق سرمایه‌گذارانه حفظ کنند و ارتقا دهند؛ ۴. سلامت مالی، کارایی اداری و حکمرانی خوب، شفاف و پاسخگو به ذی‌حقان داشته باشند. تنظیم‌گری به‌طور کلی و تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی سابقه و تاریخچه قابل توجهی دارد؛ اما در ایران در بعضی از حوزه‌ها امری تازه است و در دهه‌های اخیر درباره صندوق‌های بازنشستگی مطرح شده است. چرا این طرح مسئله و مطالبه در ایران در حال شکل‌گیری است و از پژوهشگران و سیاست‌گذاران گرفته تا فعالان کارگری و کارفرمایی و کارکنان نهادهای بیمه‌گر از آن حرف می‌زنند؟ به نظر نگارندگان، علت اصلی این امر به بروز و تشدید مداوم معضلاتی در صندوق‌های بیمه‌گر برمی‌گردد که از سوی تحلیلگران به عنوان نشانه‌های بحران تفسیر شده‌اند. این نشانه‌ها را درباره بزرگ‌ترین صندوق بیمه‌ای کشور، یعنی سازمان تأمین اجتماعی، مرور می‌کنیم:

یکی از معضلات رایج پیش‌روی نظام‌های مبتنی بر مزایای معین (DB) این است که چون ریسک را تسهیم می‌کنند، هم منافع تسهیم ریسک را متوجه بیمه‌شدگان مشارکت‌کننده خواهند کرد و هم هزینه‌های این امر را؛ البته معمولاً نخستین نسل‌های بیمه‌شدگان بیشتر منافع نصیب‌شان می‌شود تا هزینه و مخاطره. در حقیقت این نظام‌ها، منابع مالی خود را با گرفتن حق بیمه از نسل کنونی بیمه‌شدگان تأمین می‌کنند و آن را صرف نسل‌های قبلی کارگران (که اکنون بازنشسته شده‌اند) می‌کنند. بنابراین، در جوامع روبه‌سالمندی، مسیر حیات این نظام‌ها حرکت از مازاد منابع به سوی کسری منابع است. دوران جوانی این صندوق‌ها فرصت سرمایه‌گذاری و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر است؛ اما به دلایل درونی (سیاست‌گذاری اشتباه و دچار نزدیک‌بینی) و بیرونی (مداخلات سیاسی و...) معمولاً این فرصت از دست می‌رود.

سازمان تأمین اجتماعی همانند بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی کشور، در دهه اخیر با زنگ خطر ظهور پنجره جمعیتی و سالمندی متعاقب آن روبه‌رو شده است. همچنین ضعف مدیریت ذخایر - به دلایل گوناگون - فرصت‌هایی سوخته در گذشته و عملکردی ضعیف در حال حاضر را رقم زده است. این عوامل در کنار عوامل درون‌زا و برون‌زای دیگری مانند اقتصاد ملی ناتوان از ایجاد شغل و گرفتار تورم و فاقد بازارهای مالی پیشرفته، مداخلات سیاسی، ناکارآمدی اجرایی خود سازمان و... موجب شده است که اگر تنها درآمدهای نقدی سازمان را در نظر بگیریم، شاهد کسری توأمان و افزایشی از سال ۱۴۰۱-۱۳۹۵ باشیم.

جدول ۸. درآمدها و هزینه‌ها و وضعیت مازاد/کسری منابع براساس منابع نقدی و تعهدی از ۱۳۹۵-۱۴۰۱ [۱]

سال	منابع نقدی	هزینه‌ها	کل منابع نقدی و تعهدی	مازاد (کسری) نقدی	مازاد (کسری) تعهدی
۱۳۹۵	۵۴۵,۸۹۷,۰۵۰	۶۲۵,۸۰۹,۸۷۸	۸۶۵,۷۵۷,۷۵۴	(۷۹,۹۱۲,۸۲۸)	۲۳۹,۹۴۷,۸۷۶
۱۳۹۶	۶۳۸,۴۵۲,۹۰۳	۷۳۵,۷۸۰,۵۵۹	۹۸۵,۹۶۴,۷۱۹	(۹۷,۳۲۷,۶۵۶)	۲۵۰,۱۸۴,۱۶۰
۱۳۹۷	۸۴۶,۵۷۵,۰۱۰	۸۸۱,۵۷۷,۱۷۵	۱,۵۰۴,۲۶۳,۹۶۹	(۳۵,۰۰۲,۱۶۵)	۶۲۲,۶۸۶,۷۹۴
۱۳۹۸	۹۸۲,۹۵۷,۶۲۹	۱,۰۸۳,۸۸۷,۶۹۷	۱,۳۷۴,۸۸۲,۳۴۱	(۱۰۰,۹۳۰,۰۶۸)	۲۹۰,۹۹۴,۶۴۴
۱۳۹۹	۱,۳۶۳,۱۴۹,۹۵۴	۱,۵۱۳,۲۹۲,۳۵۴	۲,۵۱۹,۳۱۲,۱۸۲	(۱۵۰,۱۴۲,۴۰۰)	۱,۰۰۶,۰۱۹,۸۲۸
۱۴۰۰	۲,۰۲۷,۱۹۸,۰۹۱	۲,۲۴۴,۲۰۱,۳۱۵	۳,۴۲۴,۶۶۰,۲۸۴	(۲۱۷,۰۰۳,۲۲۴)	۱,۱۸۰,۴۵۸,۹۶۹
۱۴۰۱	۳,۲۴۷,۰۲۰,۵۵۵	۳,۹۴۴,۱۰۰,۸۸۴	۵,۴۴۰,۰۹۹,۹۰۴	(۶۹۷,۰۸۰,۳۲۹)	۱,۴۹۵,۹۹۹,۰۲۰

پرسشی اساسی و درست این است که وجود تنظیم‌گری می‌توانست چه کمکی به وضعیت این صندوق بکند؟ می‌توان با توجه به علل ایجاد ناترازی پاسخ داد: عامل نخست «فرصت‌سوزی دوران جوانی صندوق» است که آن را در ایران «پیش‌خوری» نیز نامیده‌اند [۲۱]. سابقه تأسیس صندوق تأمین اجتماعی را به دوران نخست‌وزیری مصدق و تقدیم «لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران» در انتهای سال ۱۳۳۱ به مجلس و حتی طرح‌های محدودتر پیش از آن (مانند صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع: ۱۳۱۰) برگرانداده‌اند. براساس داده‌های موجود که از سال ۱۳۴۰ در دسترس است، در دوره ۱۳۸۲-۱۳۴۰ سازمان در هیچ سالی دچار کسری نبوده است (که طبیعی است) و مجموع مازاد آن، به‌طور میانگین برابر با حدود ۳۰ درصد مجموع منابع وصولی بوده است. اینکه برای نمونه در دوره ۱۳۵۵-۱۳۴۰، که بی‌تردید دوره جوانی صندوق محسوب می‌شود، ۶۶ درصد از درآمدهای صندوق هزینه شده‌اند، بسیار قابل تأمل است. معمولاً یکی از دلایل به بیش‌سخت‌مندی مزایادهی صندوق‌ها برمی‌گردد که با توجه به حاکم بودن قواعد مشخص بعید است این هزینه‌کرد بالا بدین سبب بوده باشد؛ تعداد مستمری‌بگیران نیز قطعاً بدین میزان هزینه‌آفرین نبوده است. در فقدان داده‌های تفصیلی نمی‌توان نتیجه‌گیری‌های دقیقی داشت؛ اما به‌هرروی احتمالاً در وجود یک نهاد تنظیم‌گر کارآمد هم داده‌های تفصیلی در دسترس بود و هم احتمال صرفه‌جویی بیشتر وجود داشت.

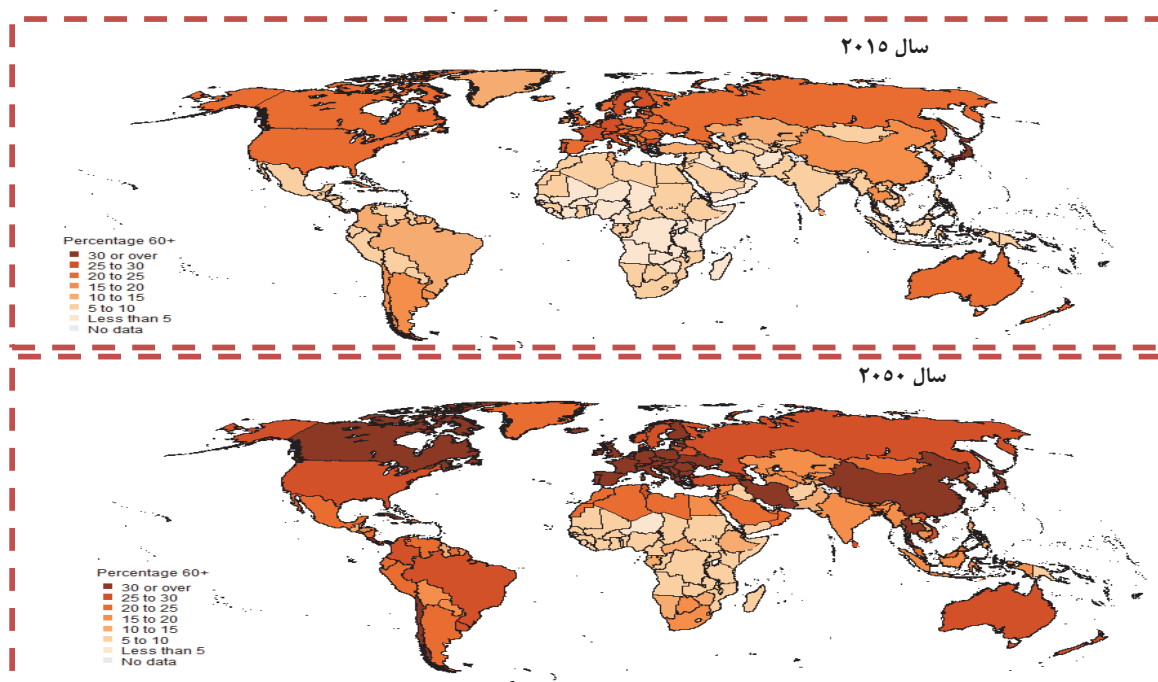
جدول ۹. وضعیت درآمدها (شامل درآمدهای تعهدی) و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی در دوره جوانی صندوق (۱۳۸۲-۱۳۴۰) [۱]

سال	درآمد	هزینه	مازاد	سال	درآمد	هزینه	مازاد
۱۳۴۰	۱۷۷۶	۱۳۸۳	۳۹۳	۱۳۶۲	۲۲۳۲۳۸	۱۰۷۲۰۸	۱۱۶۰۳۰
۱۳۴۱	۱۸۸۳	۱۳۹۲	۴۹۱	۱۳۶۳	۲۶۶۰۷۷	۱۱۸۳۲۴	۱۴۷۷۵۳
۱۳۴۲	۱۹۳۹	۱۵۳۸	۴۰۱	۱۳۶۴	۲۷۵۰۷۶	۱۴۳۷۸۵	۱۳۱۲۹۱
۱۳۴۳	۲۰۱۲	۱۵۷۶	۴۳۶	۱۳۶۵	۳۱۷۹۹۳	۱۶۸۱۳۱	۱۴۹۸۶۲
۱۳۴۴	۲۵۵۱	۱۷۸۰	۷۷۱	۱۳۶۶	۳۱۹۴۴۹	۱۸۴۷۷۸	۱۳۴۶۷۱
۱۳۴۵	۳۰۲۲	۲۰۹۹	۹۲۳	۱۳۶۷	۳۶۴۳۱۷	۲۳۶۸۰۱	۱۲۷۵۱۶
۱۳۴۶	۳۷۲۸	۲۴۲۲	۱۳۰۶	۱۳۶۸	۴۲۷۶۹۲	۲۸۰۳۶۸	۱۴۷۳۲۴
۱۳۴۷	۴۶۵۹	۲۹۱۷	۱۷۴۲	۱۳۶۹	۵۴۵۴۷۸	۳۲۵۷۴۹	۲۱۹۷۲۹
۱۳۴۸	۵۹۰۷	۳۶۰۷	۲۳۰۰	۱۳۷۰	۷۸۱۷۱۵	۴۶۰۳۴۰	۳۲۶۸۲۵
۱۳۴۹	۷۰۲۶	۴۵۷۵	۲۴۵۱	۱۳۷۱	۱۰۹۹۶۳۷	۸۰۷۱۴۴	۲۹۲۴۹۳
۱۳۵۰	۸۲۷۲	۵۴۸۳	۲۷۸۹	۱۳۷۲	۱۶۲۲۳۱۲	۱۱۷۵۱۵۴	۴۴۷۱۵۸
۱۳۵۱	۱۰۵۴۸	۶۶۶۸	۳۸۸۰	۱۳۷۳	۲۵۷۰۰۳۶	۱۵۹۲۶۷۸	۹۷۷۳۵۸
۱۳۵۲	۱۳۲۵۴	۷۹۲۰	۵۳۳۴	۱۳۷۴	۳۲۶۹۲۵۹	۲۲۵۶۹۴	۱۰۱۶۶۵
۱۳۵۳	۱۸۲۳۶	۱۱۳۲۶	۶۹۱۰	۱۳۷۵	۴۷۱۱۱۱	۳۳۶۱۲۶۵	۱۳۴۹۸۴۶
۱۳۵۴	۲۱۸۸۶	۱۸۵۶۸	۳۳۱۸	۱۳۷۶	۵۸۸۷۲۳۴	۴۵۷۵۰۷۷	۱۳۱۲۱۵۷
۱۳۵۵	۴۴۵۵۲	۲۶۹۶۲	۱۷۵۹۰	۱۳۷۷	۷۲۱۲۴۱۹	۶۰۶۷۶۹۸	۱۱۴۴۷۲۱
۱۳۵۶	۷۹۴۷۶	۳۳۶۰۸	۴۵۸۶۸	۱۳۷۸	۹۳۷۰۸۴۰	۷۵۰۴۸۶۶	۱۸۶۵۹۷۴
۱۳۵۷	۷۳۳۰۹	۳۶۶۷۱	۳۶۶۳۸	۱۳۷۹	۱۴۲۲۸۵۸۶	۹۸۷۷۳۷۴	۴۳۵۱۲۱۲
۱۳۵۸	۵۴۷۲۶	۳۴۷۲۲	۲۰۰۰۴	۱۳۸۰	۱۹۴۶۰۶۰۲	۱۲۹۷۵۶۹۴	۶۴۸۴۹۰۸
۱۳۵۹	۱۴۳۱۷۳	۷۳۵۸۷	۶۹۵۸۶	۱۳۸۱	۲۵۵۰۲۳۰۶	۱۷۳۶۸۱۳۱	۸۱۳۴۱۷۵
۱۳۶۰	۱۹۲۲۶۷	۹۰۶۷۴	۱۰۱۵۹۳	۱۳۸۲	۳۳۸۶۱۶۶۷	۲۲۷۸۶۲۲۷	۱۱۰۷۵۴۴۰
۱۳۶۱	۱۹۹۳۵۹	۹۵۱۷۸	۱۰۴۱۸۱	-	-	-	-

براساس آمارهای منتشر شده، این سازمان تا سال ۱۳۵۸ هیچ درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری نداشته است. یعنی مشخص نیست که از ۱۳۳,۵۴۱ میلیون ریال^۱ مجموع مازاد درآمد سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۴۰ چگونه استفاده شده که پس از هجده سال، سودآفرینی آن آغاز نشده است. اگر آمارها به تفکیک درآمدهای نقدی و تعهدی در دسترس بود، می‌شد تفسیرهای ژرف‌تری به دست آورد؛ اما از همین شواهد هم تا اندازه‌ای پیداست که ذخایر ابتدایی سازمان به‌طور بهینه و با نگاهی بلندمدت به کار گرفته نشده است.

عامل دوم، عامل برون‌زای سالمندی جمعیت است. سالمندی جمعیت روندی جهانی است. در سال ۲۰۱۵ یک‌هشتم جمعیت جهان شصت سال به بالا داشتند که تا سال ۲۰۳۰ این میزان به یک‌ششم می‌رسد. تا اواسط قرن بیست و یکم، یک‌پنجم جمعیت جهان شصت سال به بالا خواهند داشت [۲۲].

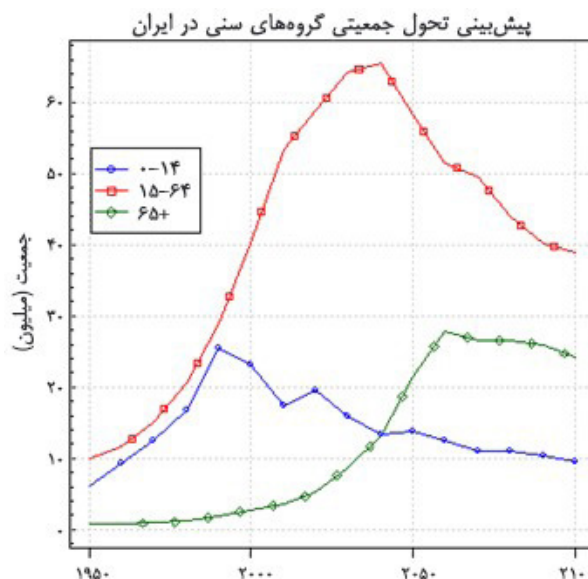
شکل ۲. پیش‌بینی روند سالمندی در جهان [۲۵]



برآوردها نشان می‌دهند که در ایران جمعیت ۰-۱۴ ساله روندی کاهشی دارد. هرچند جمعیت ۱۵-۶۴ ساله (در سن کار) حدوداً تا سال ۲۰۳۰ روندی افزایشی خواهد داشت، روند افزایشی جمعیت ۶۵ سال به بالا تا پیش از سال ۲۰۷۰ هم ادامه خواهد داشت (شکل ۳). پیش‌بینی می‌شود تعداد سالمندان ایران تا سال ۲۰۳۰ به ۱۴/۴ درصد و تا سال ۲۰۵۰ به ۳۱/۲ درصد جمعیت کشور برسد. در این سال جمعیت سالمند جهان ۲۱/۵ درصد و جمعیت سالمند آسیا ۲۴ درصد خواهد بود که تعداد سالمندان ایران از میانگین جهان و آسیا بیشتر خواهد بود، به‌طوری که از هر سه نفر، یک نفر سالمند خواهند بود.

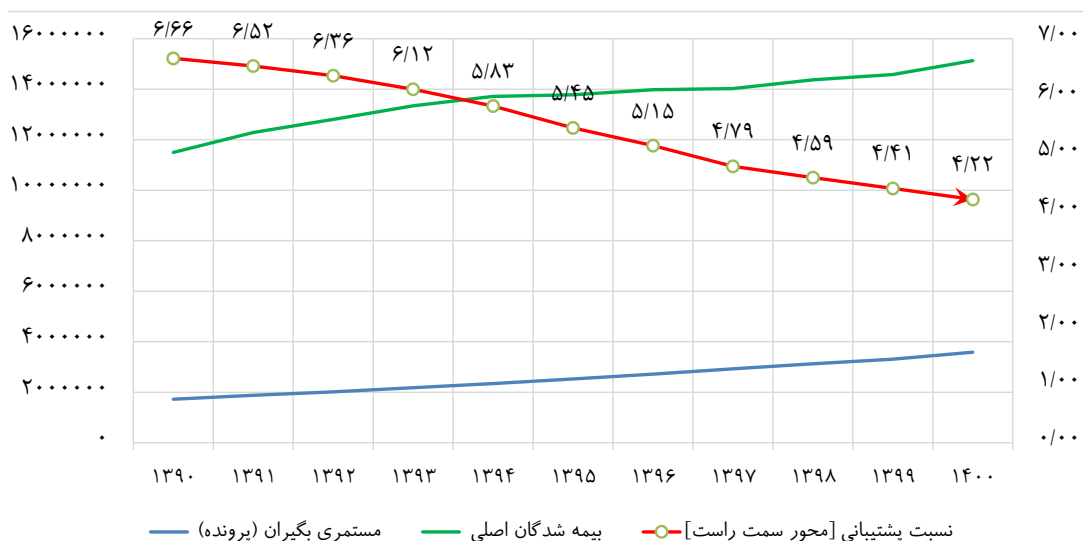
۱. به قیمت‌های جاری.

شکل ۳. نمودار برآورد تغییرات جمعیت کشور تا سال ۲۱۰۰، در سه گروه سنی [۲۳]



از آنجایی که صندوق‌های بازنشستگی نوع DB که سیستم تأمین مالی آنها PAYG است، وصولی‌ها از کارگران کنونی را صرف پرداخت مستمری به کارگران گذشته (بازنشستگان کنونی) می‌کنند، وضعیت مالی آنها نسبت به ترکیب سنی جمعیت حساسیت بالایی دارد. اگر جمعیت کشور فاقد جوانان کافی برای کار کردن (و پرداخت حق بیمه) باشد، این صندوق‌ها نمی‌توانند مستمری پرداخت کنند. به بیان ساده، این صندوق‌ها باید از چند نفر حق بیمه بگیرند، آن مبالغ را تجمیع و به عنوان مستمری^۱ به یک نفر پرداخت کنند؛ از آنجایی که دستمزد افراد یکسان نیست، به آسانی مشخص نمی‌شود که با تجمیع چند حق بیمه می‌توان یک مستمری را پرداخت. محاسبه‌های این چنینی را محاسبات آکچوئری (بیم‌سنجی) می‌نامند. این محاسبات و تجربه‌های جهانی نشان داده‌اند که برای ساختن یک مستمری حداقل سه حق بیمه لازم است و عدد هفت نشان دهنده وضعیت مناسب و مطلوبی است. این نسبت را «نسبت پشتیبانی» می‌نامند که نشان می‌دهد به ازای هر مستمری‌بگیر، چند حق بیمه‌پرداز وجود دارد. همان‌طور که شکل بعدی نشان می‌دهد، نسبت پشتیبانی برای سازمان تأمین اجتماعی در ابتدای دهه ۱۳۹۰ برابر با ۶٫۶۶ و نزدیک به میزان مطلوب بوده است و در انتهای این دهه به ۴٫۲۲ یعنی نزدیک به حداقل میزان ممکن رسیده است.

شکل ۴. نمودار روند کاهشی نسبت پشتیبانی در سازمان تأمین اجتماعی [۱]



۱. براساس ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی معمولاً باید کمتر از حداقل دستمزد نباشد.



به گمان نگارندگان، می‌توان میان «نسبت پشتیبانی کنونی» و «نسبت پشتیبانی ممکن» تفاوت قائل شد. نسبت پشتیبانی ممکن، نسبت تمامی «شاغلان بیمه‌پرداز ممکن» به تمامی مستمری‌بگیران است. «نسبت تمامی شاغلان بیمه‌پرداز ممکن» عبارت است از: «نسبت تمامی شاغلان بیمه‌پرداز اکنون» + «جمعیت شاغلانی که باید تحت پوشش قرار می‌گرفتند و نگرفته‌اند» + «جمعیت غیرشاغلی که قابلیت اشتغال و بیمه شدن دارند».

جدول ۱۰. چالشی مفهومی

فرمول‌ها	تعاریف
$PCE = CCE + UCE + Eue$ $C_{SR} = \frac{CCE}{P}$ $P_{SR} = \frac{PCE}{P}$	جمعیت بازنشستگان / مستمری‌بگیران = P^1 جمعیت شاغلان بیمه‌پرداز کنونی = CCE^2 جمعیت شاغلان بیمه‌پرداز ممکن = PCE^3 شاغلانی که باید تحت پوشش قرار می‌گرفتند و نگرفته‌اند = UCE^4 جمعیت غیرشاغلی که قابلیت اشتغال و بیمه شدن دارند = Eue^5 نسبت پشتیبانی کنونی = C_{SR}^6 نسبت پشتیبانی ممکن = P_{SR}^7

مأخذ: نگارندگان.

با این تفکیک شاخص‌ها و مفهومی‌ها، می‌خواهیم بدین نکته اشاره و تأکید کنیم که یک روی سکه پایین بودن نسبت پشتیبانی، تغییر ترکیب جمعیت و روبه سالمندی بودن کشور است و روی دیگر آن تغییر وضعیت اشتغال در کشور و پوشش ناقص شاغلان. اینجاست که امکان تأثیرگذاری نهادی تنظیم‌گر بر سقوط نکردن نمودار بالا مشخص و باورپذیر می‌شود: نهاد تنظیم‌گر می‌توانست براساس تحلیل‌های فنی، حداقلی از نرخ سالانه رشد پوشش را برای این سازمان اجباری کند تا سازمان ضعف‌های زیرساختی و عملکردی مانند فقدان پایگاه داده متمرکز ملی و ضعف بازرسی رازودتر و بهتر چاره‌اندیشی می‌کرد. با رسانه‌ای کردن و توجیه آسیب‌های غیررسمی بودن بخشی از اقتصاد کشور، موجب مطالبه‌گری برای رسمی‌سازی فعالیت‌های اقتصادی می‌شد و نقش عامل برون‌زای بیکاری در وضعیت بحرانی سازمان تأمین اجتماعی را برای دولت‌ها تبیین و گوشزد می‌کرد. همچنین، حتی یکی از رأی‌دهندگان در تدوین و تصویب سیاست‌های جمعیتی، می‌توانست این نهاد باشد.^۸ در ادامه بحث‌هایی در این راستا ارائه خواهد شد.

آیا نرخ پوشش کنونی سازمان تأمین اجتماعی مناسب و کافی است؟ همان‌طور که جدول بعدی نشان می‌دهد، سازمان تأمین اجتماعی ۱۶,۳۰۵,۱۳۲ نفر از شاغلان کشور را تحت پوشش بیمه‌ای درآورده است. هنگامی که رسانه‌ها و سیاستمداران در پی تمجید از نقش و کارکردهای این سازمان‌اند، به ستون (۳) ارجاع می‌دهند: به اینکه چند درصد از جمعیت کشور به‌عنوان بیمه‌پرداز، مستمری‌بگیر یا خانواده‌های آنها در حال گرفتن خدمات از این سازمان‌اند. اما می‌توان به ستون‌های (۱) و (۲) نیز نظر داشت.

- 1 . Pensioners
- 2 . Current Contributor Employees
- 3 . Possible Contributor Employees
- 4 . Uncovered Employees
- 5 . Employable Unemployed
- 6 . Current Support Ratio
- 7 . Possible Support Ratio

۸. اگرچه در این خصوص، سیاست‌های جمعیتی کنونی به‌هرروی موافق با منافع بلندمدت صندوق‌های بازنشستگی است.

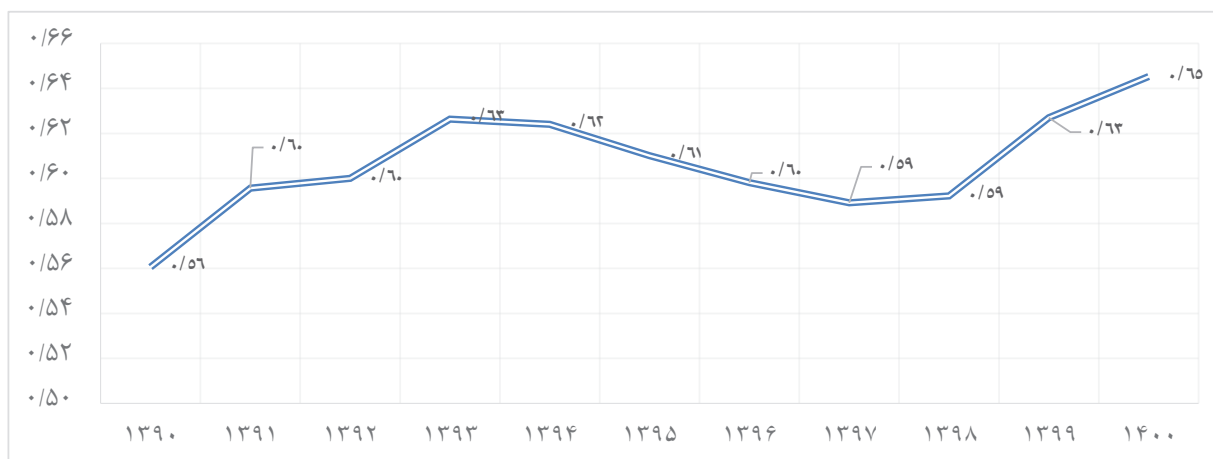
جدول ۱۱. وضعیت کلی پوشش صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی سال ۱۴۰۲

سازمان / صندوق	بیمه‌شده اصلی	(۱) ضریب پوشش جمعیت به‌عنوان بیمه‌شده اصلی	مستمری‌بگیر	(۲) ضریب پوشش جمعیت به‌عنوان مستمری‌بگیر	کل جمعیت تحت پوشش (بیمه‌شده + مستمری‌بگیر + خانواده‌های آنها)	(۳) ضریب پوشش جمعیت به‌عنوان بیمه‌شدگان اصلی و تبعی
سازمان تأمین اجتماعی	۱۶,۳۰۵,۱۳۲	٪۱۹	۴,۱۵۰,۸۸۸	٪۴,۹	۴۸,۳۱۷,۷۰۹	٪۵۷
صندوق بازنشستگی کشوری	۸۴۱,۰۲۰	٪۰,۹	۱,۷۱۵,۶۵۶	٪۲,۰۲	۶,۲۷۳,۹۸۶	٪۷,۵
صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر	۲,۶۲۸,۷۶۶	٪۳,۱	۱۹۶,۷۶۰	٪۰,۲	۵,۴۱۲,۸۳۲	٪۶,۴
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۵۹۳,۰۱۹	٪۰,۷	۷۳۶,۷۴۷	٪۰,۹	۳,۲۷۱,۰۴۴	٪۳,۹
صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها	۳۵۲,۵۳۳	٪۰,۴	۴۲۱,۶۲۸	٪۰,۵	۲,۵۷۷,۴۱۱	٪۳,۱
جمع کل صندوق‌ها	۲۰,۷۲۰,۴۷۰	٪۲۴,۱	۷,۲۲۱,۶۷۹	٪۸,۵	۶۵,۸۵۲,۹۸۲	٪۷۷,۸

* داده‌ها مربوط به سال ۱۴۰۰ است.

جمعیت سالمندان (شصت سال به بالا) ایران در سال ۱۴۰۲ حدود ۹ میلیون و ۸۵۰ هزار نفر بوده است. کل صندوق‌های بازنشستگی، که بزرگ‌ترین آنها (سازمان تأمین اجتماعی) بیش از هفتاد سال است که فعال است، حدود هفت میلیون و دویست هزار نفر از آنها را تحت پوشش قرار داده است. یعنی بیش از دو و نیم میلیون نفر سالمند در ایران (که قطعاً از کارمندان دولت نیستند) پوشش بیمه اجتماعی نداشته‌اند. بخش نامشخصی از آنها دریافت‌کننده کمک‌های لایه حمایتی بوده‌اند و بخش احتمالاً ناچیزی هم بی‌نیاز به کمک یا شناسایی نشده و فاقد آگاهی یا دسترسی به خدمات و پوشش‌های بیمه‌ای و حمایتی بوده‌اند؛ اما به هر روی، اگر نهادی تنظیم‌گر مداخله می‌کرد، ممکن بود که این افراد در زمان اشتغال خود ورودی مالی صندوق را افزایش می‌دادند. همچنین تعداد بیمه‌شده‌های اصلی سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۶,۳۰۵,۱۳۲ نفر و معادل نوزده درصد جمعیت کشور بوده است و در مجموع ۲۰,۷۲۰,۴۷۰ نفر از ۲۴,۴۹۰,۱۸۲ شاغل کشور^۱ تحت پوشش کل صندوق‌های بازنشستگی بوده‌اند. شاخصی که برای سنجش عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در پوشش شاغلان استفاده می‌شود، ضریب نفوذ است. این شاخص نشان می‌دهد که چند درصد از جمعیت شاغلان کشور توسط سازمان تأمین اجتماعی بیمه شده‌اند.

شکل ۵. نمودار ضریب نفوذ بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی [۱]



۱. مرکز آمار سال ۱۴۰۲.



اما این شاخص، که بسیار هم مورد استفاده قرار می‌گیرد، برای بررسی عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، به تنهایی گویا و شفاف نیست؛ زیرا بعضی از افراد تحت پوشش سایر صندوق‌ها هستند. پس ابتدا جمعیت تحت پوشش صندوق‌های دیگر را از جمعیت کل کشور کم می‌کنیم، سپس درصد نفوذ را براساس جمعیت قابل بیمه شدن حساب می‌کنیم. با انجام دادن این کار، ضریب نفوذ سال ۱۴۰۰، از ۶۵ درصد به ۷۸ درصد می‌رسد. یعنی در واقع ۲۲ درصد از جمعیت شاغل قابل بیمه شدن (۳,۷۶۹,۷۱۲ نفر) از نعمت پوشش بی‌بهره مانده‌اند. اگر بعد از آنرا در نظر بگیریم که در همین سال ۳,۲ برآورد شده است، تعداد جمعیت شاغلان خارج از پوشش به علاوه خانواده‌های آنها، به ۱۲,۰۶۳,۰۷۸ نفر می‌رسد.

در سال یاد شده، جمعیت شاغل قابل بیمه شدن ۳,۷۶۹,۷۱۲ نفر بوده است که مسلماً بخشی از آنها به علت فرار بیمه‌ای ناشی از عملکرد اجرایی ضعیف سازمان تأمین اجتماعی (تعداد نامشخص)، یا فقدان تکلیف قانونی برای مشاغل جدید اینترنتی (دست کم حدود ششصد هزار نفر) و مشاغل از دایره پوشش بیرون مانده‌اند [۲۰]. یک نهاد تنظیم‌گر دقیق و قوی می‌توانست به گونه‌ای مقررات و عملکردها را اصلاح کند که پوشش افزایش یابد و بنابراین «نسبت پشتیبانی اکنون» وضعیت بهتری بیابد.

پوشش اتباع خارجی نیز مسئله مهمی است و گمان می‌رود که حدود ۵ درصد از اتباع خارجی شاغل بیمه شده باشند.^۱ بدیهی به نظر می‌رسد عوامل برون‌زا و درون‌زای گوناگونی دست‌به‌دست هم داده و این شاغلان را از حق قانونی خویش محروم کرده باشد [۲۰]. وجود نهاد تنظیم‌گر می‌توانست با وضع مقررات، تصمیم‌گیری را در این خصوص راحت‌تر کند.

بنابراین، یکی از مشکلات کنونی نظام بازنشستگی ایران، فراگیر نبودن پوشش و پایین بودن نرخ نفوذ واقعی است. در جدول زیر نشان داده شده است که اگر «پوشش و نفوذ ممکن» محقق می‌شد، در سال ۱۴۰۰، مبلغی برابر با ۶ برابر کسری بودجه سازمان، به وصولی‌های آن افزوده می‌شد! بحث این نیست که تنظیم‌گری می‌توانست معجزه کند، اما تنظیم‌گری خوب با کارایی متوسط نیز ممکن بود تأثیر بسیار زیادی بر امری بگذارد که بسیاری از رسانه‌ها و سیاستگذاران آن را به «بحران طبیعی صندوق‌های DB» تعبیر کنند تا مجوز خصوصی‌سازی آن را در افکار عمومی صادر کنند؛ در حالی که بحران و ورشکستگی این صندوق‌ها نه طبیعی است و نه هنوز ناگزیر.

جدول ۱۲. تخمینی منطقی از بهبود وضعیت مالی سازمان تأمین اجتماعی در صورت محقق شدن نفوذ بیمه‌ای ممکن

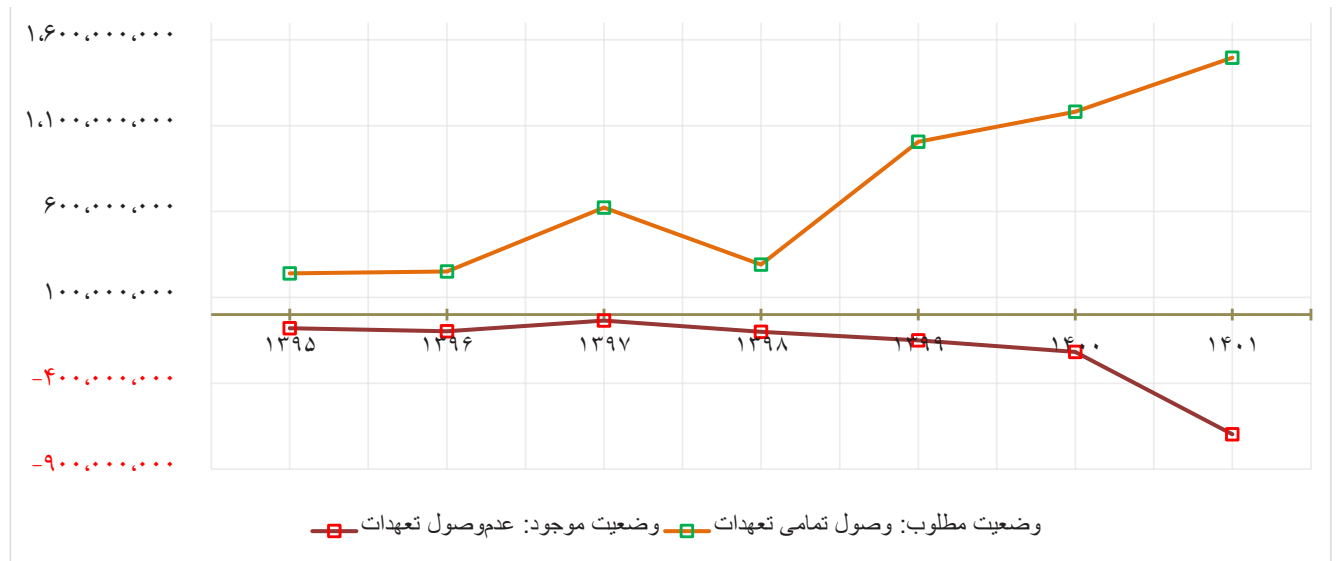
عنوان	مقدار
(۱) درآمد حق بیمه سال ۱۴۰۰ (به میلیون ریال)	۳,۳۱۲,۱۶۷,۸۳۴
(۲) تعداد بیمه‌پردازان سال ۱۴۰۰	۱۵۱۳۰۰۱۵
(۳) میانگین حق بیمه پرداختی هر فرد در یک سال (به میلیون ریال)	۲۱۹
(۴) شاغلان بازمانده از پوشش بیمه‌ای	۶۰۰۰۰۰۰
(۵) مبلغ ممکن افزایش وصولی‌ها در سال ۱۴۰۰ (به میلیون ریال)	۱۳۱۳۴۸۲۳۰۷
(۶) کسری بودجه سال ۱۴۰۰ (به میلیون ریال)	۲۱۷۰۰۳۲۲۴
(۷) نسبت مبلغ ممکن افزایش وصولی به کسری بودجه همان سال (به درصد)	٪۶۰۵
(۳): ۱/۲ (۴): محاسبه تخمینی در متن (۵): ۳*۴ (۷): ۱۰۰*۶/۵=	

مأخذ: نگارندگان.

۱. براساس آمارهای سازمان تأمین اجتماعی (شصت سال سازمان تأمین اجتماعی از نگاه آمار ۱۴۰۰ - ۱۳۴۰)، تعداد اتباع خارجی بیمه شده اصلی در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰، و ۱۴۰۱ به ترتیب برابر با ۲۶۱۹۸، ۵۱۱۰۲، ۳۸۲۷۳، ۴۰۰۲۷، و ۴۴۹۸۷ نفر بوده است. با توجه به فقدان آمارهای رسمی تمام سال‌ها، درباره تعداد اتباع بیگانه در ایران به تفکیک جمعیت فعال و غیرفعال و... نمی‌توان میزان عدم پوشش را در خصوص این گروه از بیمه‌شدگان محاسبه یا برآورد کرد. البته برای نمونه در سرشماری نفوس و مسکن کشور در سال ۱۳۹۵ تعداد کل اتباع ۱۶۵۴۳۸۱ نفر ذکر شده است که ۵۳۸۶۴۹ تن از آنان شاغل بوده‌اند. آشکار است که برای نمونه در سال ۱۳۹۵ از کل شاغلان اتباع خارجی فقط نزدیک به پنج درصد آنها بیمه شده بودند! هم‌اکنون برآوردهای غیررسمی از چهار تا پنج برابر شدن کل اتباع خارجی ساکن در ایران خبر می‌دهند که اغلب آنها به شکل غیرمجاز در کشور حضور دارند.

عامل سوم، قوانین و لوایحی است که وظایف حمایتی و بار مالی قابل توجهی را به سازمان تأمین اجتماعی تحمیل می‌کند و آن را «استقراض تحمیلی» می‌نامند [۲۰]. براساس محاسبات سازمان تأمین اجتماعی مبلغ کل بدهی‌های جاری دولت به سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ به هفتصد هزار میلیارد تومان رسید و این مبلغ برابر با حدود ۱۴ درصد مبلغ کل بودجه کشور در همان سال بود. شکل زیر نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱، اگر دولت تمامی بدهی‌های سالانه‌اش را به سازمان پرداخت می‌کرد، هیچ‌گاه سازمان دچار کسری نمی‌شد.^۱

شکل ۶. نمودار مقایسه وضعیت موجود و مطلوب از لحاظ نقدشدن درآمدها در سازمان تأمین اجتماعی [۱]



افزون بر این، در نظر بگیرید که دولت‌ها با استقراض تحمیلی از این سازمان چه فرصت‌هایی را از کارگران مشارکت‌کننده سلب کرده‌اند؛ برای نمونه گفته می‌شود که فقط در دوره جنگ، دولت حدود پنج میلیارد تومان از منابع سازمان تأمین اجتماعی استقراض کرده است [۲۱]؛ در حالی که هیچ شفافیتی در میزان و نحوه بازپرداخت و... ثبت نشده است و مشخص نیست که چه پیگیری‌هایی برای بازپرداخت اصل و خسارت تأخیر تأدیه چنین منابعی انجام شده یا نشده است. تصور کنید که در صورت وجود تنظیم‌گری یکپارچه، که هرگونه کمک حمایتی دولت (لایه اول) و خدمات بیمه‌ای (لایه دوم) را مقررات‌گذاری و از دیرباز اصل تفکیک این لایه‌ها را رعایت و برای تمامی استقراض‌های دولت، ضمانت بازپرداخت فراهم می‌کرد، هم‌اکنون آنچه در این سازمان به بحران و ناپایداری تعبیر می‌شود، چیزی جز نشانه‌های هشدار برای برنامه‌ریزی مالی دقیق‌تر نبود.

عوامل متعدد دیگری نیز در کارند که نهاد تنظیم‌گر می‌توانست با مقررات‌گذاری و نظارت بر آنها، موجبات پایداری سازمان و رضایت بیشتر بیمه‌شدگان^۲ را فراهم آورد: بنگاهداری‌های کم‌سود و در برخی موارد زیان‌ده، مداخلات سیاسی دیگر، ناکارآمدی اجرایی خود سازمان و... [۵].

۱. اکثر درآمدهای تعهدی سازمان تأمین اجتماعی به استقراض تحمیلی دولت برمی‌گردد. برای نمونه در سال ۱۳۹۹، از درآمدهای تعهدی سازمان ۲۱ درصد به دلیل بدهی دولت و فقط ۲,۴ درصد به دلایل دیگر بوده است.

۲. به‌رغم گزارش‌های خود سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر رضایت بالای خدمت‌گیرندگان از خدمات و مزایا، می‌دانیم که مثلاً نسبت متوسط مستمری صندوق‌های بازنشستگی به متوسط هزینه خانوار در سال ۱۴۰۰ فقط ۴۵ درصد بوده و به بیان وزیر کار و رفاه و امور اجتماعی، امروزه در کل کشور سهم پرداخت از جیب خدمات درمانی به ۶۰ درصد رسیده است.



۳. تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشتی

نظام‌های بازنشتی کشورهای دنیا، به‌رغم شباهت‌هایشان، از ابعاد گوناگونی مانند نقش دولت، الگوی تأمین مالی و الگوی حفظ و ارتقای ارزش ذخایر و... تفاوت‌های زیادی دارند. بازنشتی و ساختارهای نظارتی آن در کشورهای جهان به‌شدت متفاوت است و نمی‌توان الگوی واحدی را معرفی کرد که شامل تمامی آنها باشد؛ اما می‌توان گرایش‌هایی کلی را شناسایی کرد [۲۷]. با این حال، روند غالب جهانی، فارغ از پیامدهای آن، به ایجاد نظام چندلایه تأمین اجتماعی و تأسیس صندوق‌های خصوصی و خصوصی‌سازی و غلبه صندوق‌های DC و انواع جدید دیگر گرایش داشته است و به‌رغم بازگشت از خصوصی‌سازی در کشورهایی که این تجربه را داشتند، هنوز زمزمه‌ها و گاه بحث‌های رسانه‌ای در این باره در ایران وجود دارد. شاید به همین سبب باشد که متون علمی بین‌المللی در خصوص تنظیم‌گری و نظارت بر صندوق‌های بازنشتی، بیشتر درباره بازنشتی خصوصی است [۱۸]. به‌هرروی، همین داده‌ها نیز قابل تأمل‌اند و می‌توان آموزه‌های مهم آنها را چراغ راه سیاست‌گذاری‌ها قرار داد. پیش از پرداختن به نهاد‌های نظارت بر صندوق‌های بازنشتی خصوصی، نگاهی به سازمان‌های نظارتی بر صندوق‌ها و طرح‌های بخش عمومی چند کشور بیندازیم (جدول ۱۳). همان‌طور که پیداست، به نظر می‌رسد در بیشتر کشورها نهاد تنظیم‌گر این حوزه، زیرمجموعه قوه مجریه است. همچنین، در برخی کشورها تنظیم‌گری بیمه (انواع حمایت‌های دوران اشتغال) و بازنشتی تفکیک شده است و مواردی از تفکیک لایه‌های بیمه اجتماعی و حمایت اجتماعی هم دیده می‌شود.

جدول ۱۳. سازمان‌های نظارتی نظام بازنشتی در کشورهای منتخب [۲۸]

کشور	سازمان ناظر بر صندوق‌ها و طرح‌های بخش عمومی	شرح
ژاپن	خدمات مستمری ژاپن	دفتر بازنشتی و خدمات مستمری بازنشتی ژاپن به‌عنوان بخشی از وزارت بهداشت، درمان، کار و رفاه، وظیفه نظارت بر هر دو برنامه بازنشتی ملی و کارکنان ژاپن را برعهده دارند.
آلمان	وزارت فدرال کار و امور اجتماعی	مسئولیت نظارت کلان و عمومی بر صندوق‌های بازنشتی را برعهده دارد.
	بیمه بازنشتی فدرال آلمان	از طریق دفاتر منطقه‌ای مسئولیت اداره و نظارت بر بیمه‌های معدنیان، کارگران راه‌آهن و ملوانان را برعهده دارد.
	بیمه اجتماعی کشاورزی، جنگل‌داری و باغبانی	مسئول بازنشتی کشاورزان است. جمع‌آوری کمک‌ها و انتقال آنها به مؤسسات بیمه بازنشتی و درمانی از وظایف این مؤسسه است.
سوئد	آژانس مستمری‌های سوئد	مسئولیت اداره و نظارت بر مستمری‌های بازنشتی و بازماندگی برعهده این سازمان است.
	آژانس بیمه‌های اجتماعی سوئد	مسئولیت اداره و نظارت بر مستمری‌های ازکارافتادگی در سوئد برعهده این سازمان است.
	اداره نظارت مالی	نظارت بر وضعیت مالی و همچنین توانایی ایفای تعهدات در شرکت‌های بیمه ارائه‌دهنده مستمری‌های مختلف با بررسی آماری و بازرسی‌های مستمر توسط این سازمان انجام می‌شود.
ترکیه	وزارت کار و تأمین اجتماعی	وظیفه نظارت کلان و مقررات‌گذاری را برعهده دارد.
	سازمان تأمین اجتماعی	از طریق مجمع عمومی، هیئت‌مدیره و رئیس‌جمهور بر وضعیت تأمین اجتماعی کشور نظارت دارد.
	صندوق بیمه بیماری ملی کارگران حقوق بگیر	اداره بیمه‌های سلامت، ازکارافتادگی و بازماندگان در این سازمان صورت می‌پذیرد.
فرانسه	فدراسیون Agirc-Arrco	اداره طرح‌های مکمل برای کارفرمایان و همچنین مدیران در بخش خصوصی برعهده این سازمان است.
	صندوق سپرده‌ها و امانات	اداره و نظارت بر طرح‌های مکمل برای کارکنان بخش خصوصی تحت قرارداد در بخش دولتی برعهده این صندوق است.
	آژانس سازمان‌های تأمین اجتماعی	نظارت بر سازمان‌های جمع‌آوری مشترک و مدیریت حساب‌های مرکزی حق بیمه‌ها برعهده این سازمان است.
انگلستان	مؤسسه بازنشتی، ازکارافتادگی و بازماندگی	پشتیبانی و نظارت بر ارائه مستمری‌های بازنشتی، ازکارافتادگی، بازماندگی و مراقبت‌های بلندمدت در بریتانیا توسط مؤسسه بازنشتی، ازکارافتادگی و بازماندگی انجام می‌شود.
	اداره گمرک و مالیات پادشاهی	این اداره مسئولیت نظارت بر سیستم بیمه‌های اجتماعی را برعهده دارد.
	مرکز کارایی	ذیل وزارت کار و بازنشتی مسئولیت تضمین ارائه مزایا به افراد در سن کار را برعهده دارد.
شیلی	نهاد ناظر طرح‌های بازنشتی	وظیفه نظارت کلان و مقررات‌گذاری و همچنین نظارت بر حساب‌های انفرادی در صندوق‌ها توسط این سازمان انجام می‌پذیرد.
	مؤسسه تأمین اجتماعی	مسئولیت نظارت بر سیستم بیمه‌ای و حمایتی اجتماعی برعهده این نهاد است.
	اداره تأمین اجتماعی	یک شاخه مستقل از اداره اجرایی دولت که نظارت و اداره ارائه خدمات و همچنین مسئولیت تعیین نیازمندان را برعهده دارد.
آمریکا	دپارتمان خزانه‌داری	نظارت بر جمع‌آوری مالیات تأمین اجتماعی از طریق خدمات درآمد داخلی و نظارت بر پرداخت مزایا و مدیریت بودجه برعهده این سازمان است.
	وزارت مالیه	نظارت و سرپرستی کلی صندوق‌های کارکنان برعهده این وزارت است.
	وزارت نیروی انسانی	نظارت کلی بر وضعیت تأمین اجتماعی و طرح‌های موجود برعهده این وزارت است.
مالزی	سازمان تأمین اجتماعی	مدیریت جمع‌آوری منابع و ارائه مزایا برعهده این سازمان است.
	وزارت زنان، خانواده و بهبود اجتماعی	نظارت کلان بر مزایای طرح‌های حمایتی برعهده این وزارت است.

در جهان، ساختار نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی، به‌طور کلی به سه شکل یکپارچه و متمرکز، نیمه‌متمرکز و مستقل و تخصصی است. در ساختار یکپارچه و متمرکز، نظارت بازنشستگی با دیگر بخش‌ها مانند بیمه، بازار اوراق بهادار و گاه بانک‌ها به‌طور یکپارچه انجام می‌شود؛ در ساختار نیمه‌متمرکز، تنظیم‌گری بیمه و بازنشستگی از طریق یک نهاد انجام می‌شود؛ در ساختار مستقل و تخصصی نیز برای هر صندوق یا طرح ناظری جداگانه تعیین می‌شود [۲۷]. در نظارت متمرکز و یکپارچه، اعمال رویکرد و سیاست‌های کلی و جامع تسهیل می‌شود و ناظر صندوق بازنشستگی، داده‌های مفصل و قابل‌اعتمادی از بازار سرمایه، بازار مالی و... را نیز در اختیار دارد و می‌تواند توصیه‌های دقیق‌تری به صندوق‌ها داشته باشد. در نظارت نیمه‌متمرکز، تنها حوزه بیمه و بازنشستگی نظارت می‌شود و چون حوزه نظارت محدود شده است، امکان مخاطرات اخلاقی و بروز ریسک سیستمی کمتر می‌شود. توجه به این امر در بافتار اداری-سیاسی کشورهایی که دچار عدم شفافیت، فساد، رانت‌جویی و... هستند ضروری است. در نظارت تخصصی، که معمولاً مناسب کشورهای دارای صندوق‌ها و طرح‌های بیمه‌ای متنوع است، برای هر صندوق یا طرح ناظری جداگانه تعیین می‌شود، وجود چنین ساختار نظارتی می‌تواند افزایش ثبات مالی، حمایت از بیمه‌پردازان و افزایش اعتماد به نهادهای بیمه‌ای را به دنبال داشته باشد.

جدول ۱۴. ساختار کلی نظام بازنشستگی صندوق‌های خصوصی در ۲۵ کشور نمونه [۲۷]

کشور / مقام نظارتی	ساختار نظارتی	طرح‌های بازنشستگی اجباری یا نیمه‌اجباری		طرح‌های بازنشستگی اختیاری		نرخ جایگزینی خام اجباری، درصد دریافت‌کننده، ۲۰۰۷	دارایی‌های بازنشستگی درصدی از GDP (۲۰۰۶)	تعداد نهادهای تحت نظارت		طرح‌های DB و DC در کل طرح‌های شغلی و فردی (%)	
		شغلی	فردی	شغلی	فردی			صندوق‌ها	طرح‌ها	DC	DB
استرالیا Australian Prudential Regulation Authority	متمرکز	*	*	*	*	۴۳,۱	۹۰,۹	۶۸۲۱		۹۱	۹
اتریش Financial Markets Authority	متمرکز			*	*	۸۰,۱	۴,۹	۱۹		۹۰	کمتر از ۱۰
بلژیک CBFA	متمرکز			*	*	۴۰,۴	۴,۳	۲۶۰		..	بیشتر طرح‌های ترکیبی
بلغارستان Financial Supervision Commission	متمرکز	*	*	*	*	۴۹,۷ (۲۰۰۶)	۳,۲	۲۷		۹۵	کمتر از ۵
شیلی Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones	اختصاصی	*		*		۴۳,۸ (۲۰۰۶)	۶۱	۳۰		۱۰۰	۰
جمهوری چک National Bank	متمرکز			*		۴۹,۱	۴,۶	۲۲		۱۰۰	۰
فنلاند Insurance Supervisory Authority	نیمه‌متمرکز	*		*	*	۶۳,۴	۷۷,۸	۱۲۹		۰	۱۰۰
آلمان BaFin ^۱	متمرکز			*	*	۳۹,۹	۴	۱۸۰			۱۰۰
هنگ‌کنگ MFPA ^۲	اختصاصی	*		*		-	۲۷,۹	۳۱۵	۷۵۵۸	۸۳	۱۷
هندوستان PFRDA	اختصاصی	-	-	-	-	-	-			-	-
رژیم مهبونیستی Ministry of Finance	متمرکز						۳۲,۳				

۱. برای دارایی‌های بازنشستگی و تعداد نهادهای تحت نظارت آلمان فقط Pensionskassen و Pensionsfonds محاسبه شده است.
۲. ۳۱۵ صندوق - صندوق‌های تشکیل‌دهنده MPF ۷۵۵۸ طرح = طرح‌های بازنشستگی شغلی.

طرح‌های DB و DC در کل (طرح‌های شغلی و فردی (%))		تعداد نهادهای تحت نظارت		دارایی‌های بازنشستگی درصدی از GDP (۲۰۰۶)	نرخ جایگزینی خام اجباری، درصد دریافت‌کننده، ۲۰۰۷	طرح‌های بازنشستگی اختیاری		طرح‌های بازنشستگی اجباری یا نیمه‌اجباری		ساختار نظارتی	کشور / مقام نظارتی
DB	DC	طرح‌ها	مندوق‌ها			فردی	شغلی	فردی	شغلی		
۶۰ (شغلی)	۴۰ (شغلی)		۵۲۶	۱۹۵	-	*	*			متمرکز	جامائیکا Financial Services Commission
-	-		۱۳۵۱	۱۲,۱ (۲۰۰۵)	-	*	*			اختصاصی	کنیا Retirements Benefit Agency
۱۰۰ (شغلی)	۰ (شغلی)		۱۶۸۵	۶,۳	۶۶,۸	*	*			متمرکز	کره FSC&FSS
-	-			-	۸۸,۱	*	*			متمرکز	لوکزامبورگ Commission de Surveillance du Secteur Financier
کمتر از ۱	۹۹		۲۱	۱۱۵	۳۵,۸	*		*		اختصاصی	مکزیک CONSAR
			۴۷۰	-						متمرکز	نامیبیا NAMFISA
۹۵	کمتر از ۵		۷۸۰	۱۲۹,۹	۸۱,۹	*	*		*	متمرکز	هلند De Nederlandsche Bank
۰	۱۰۰	۱۰۲۳	۱۸	۱۱,۲۴	۶۱,۲	*	*	*		نیمه‌متمرکز	لهستان Financial Supervisory Authority
				-			*	*		متمرکز	رومانی National Bank
			۱۳۳۷۵	۳۸,۵ (۲۰۰۴)						متمرکز	آفریقای جنوبی Financial Services Board
۲	۹۸		۴۶۴۱	۹,۸	۸۱,۲	*	*			نیمه‌متمرکز	اسپانیا Economy and Ministry of Finance
۰	۱۰۰		۵۲۵	۵	-	*	*		*	نیمه‌متمرکز	تایلند SEC
۰	۱۰۰		۱۰۳	-	۷۲,۵	*	*			نیمه‌متمرکز	ترکیه Pensions+ Treasury Monitoring Centre
C۸۰	C۲۰		۸۵۰۰۰	۷۷	۳۰,۸	*	*			اختصاصی	بریتانیا The Pensions Regulator

حدود نیمی از ۲۵ کشور نمونه، که سازمان بین‌المللی نظارت بر طرح‌های بازنشستگی (IOPS) آنها را بررسی کرده، نظارت یکپارچه و متمرکز برقرار است. در اروپا بیشتر تنظیم‌گری‌ها از نوع متمرکز و نیمه‌متمرکز است و نهادهای مستقل بیشتر در آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا وجود دارند. اغلب نهادهای متمرکز بر هر سه نوع نهادهای بیمه‌ای، بانکی و بازنشستگی نظارت دارند. در استرالیا، بلغارستان و هلند نوعی ساختار نظارتی دوگانه وجود دارد که در آن یک مرجع نظارتی محتاطانه و مبتنی بر ریسک بر سیستم بازنشستگی دارد و یک مرجع جداگانه بر بازار نظارت می‌کند. حدود یک‌چهارم نظارت و رگولاتوری به صورت نیمه‌متمرکز دارند (تنظیم‌گری بیمه و بازنشستگی از طریق یک نهاد انجام می‌شود) و مابقی نیز از نهادهای نظارتی بازنشستگی مستقل و تخصصی برخوردارند. طبیعی است که کشورهای توسعه‌یافته‌تر دارای نظام اداری پیشرفته، به نظارت یکپارچه گرایش داشته باشند؛ اما چنان‌که شرح داده شد، برای کشورهای دیگر، نظارت نیمه‌متمرکز یا تخصصی، معقول‌تر به نظر می‌رسد [۲۷].

بودجه‌ای که کشورهای مختلف صرف نظارت و تنظیم‌گری می‌کنند متفاوت است. کشورهایی در آمریکای لاتین و اروپای مرکزی که نظارتی اجباری بر صندوق‌های بازنشستگی دارند، برحسب تعداد صندوق‌های تحت نظارت، بودجه بالایی را برای نظارت تخصیص داده‌اند (جز بریتانیا که حجم منابع مالی اختصاص داده شده‌اش به نسبت دیگر کشورهای همانند، محدود است) و کشورهایی که تازه در این راه گام برداشته‌اند (مانند جامائیکا و تایلند)، بودجه کمتری اختصاص داده‌اند. براساس داده‌هایی که برای هشت کشور (دو کشور دارای ساختار نیمه‌متمرکز و مابقی متمرکز) در دسترس است، از کل منابع نهاد تنظیم‌گر بین ۲ تا ۳۵ درصد به بخش نظارت بر صندوق‌های بازنشستگی (صرفاً بازنشستگی، بدون بیمه‌های درمان و...) اختصاص یافته است؛ تفاوت‌ها را در جدول زیر می‌بینید که گواه بر تفاوت نگاه سیاست‌مداران و نیز تفاوت بافتار اقتصادی کشورهاست. همچنین می‌توان تشخیص داد که هرچه وزن نسبت دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی از GDP کشورها سنگین‌تر بوده است، میزان منابع بیشتری را صرف تنظیم‌گری این صندوق‌ها کرده‌اند.

جدول ۱۵. درصد اختصاص یافته از منابع نهادهای تنظیم‌گر به بخش تنظیم صندوق‌های بازنشستگی [۲۷]

کشور	درصد اختصاص یافته از منابع نهادهای تنظیم‌گر به بخش تنظیم صندوق‌های بازنشستگی	ساختار نظارتی	دارایی‌های بازنشستگی درصدی از GDP (۲۰۰۶)	تعداد صندوق‌های تحت نظارت	تعداد کارکنان نهاد تنظیم‌گر
استرالیا	۰٫۳۵	متمرکز	۹۰٫۹	۶۸۲۱	۶۰۸
فنلاند	۰٫۳۳	غیرمتمرکز	۷۷٫۸	۱۲۹	۱۰
جامائیکا	۰٫۲۷	متمرکز	۱۹٫۵	۵۲۶	۳۶
هلند	۰٫۲۳	متمرکز	۱۲۹٫۹	۷۸۰	-۱۰۰
نامیبیا	۰٫۱	متمرکز	؟	۴۷۰	۴۷
بلژیک	۰٫۰۶۲۵	متمرکز	۴٫۳	۲۶۰	۲۳
اتریش	۰٫۰۴۱	متمرکز	۴٫۹	۱۹	؟
تایلند	۰٫۰۲	غیرمتمرکز	۵	۵۲۵	۱۸

اغلب نهادهای تنظیم‌گر مورد بررسی IOPS از تنوع خوبی در پرسنل برخوردارند. حسابداران، متخصصان آکچوئری، اقتصاددانان و وکلایی را استخدام کرده‌اند و تعداد اندکی از آنها فعالیت‌هایی مانند فناوری اطلاعات و آموزش را برون سپاری کرده‌اند. این کارکنان وظایف اصلی نهاد تنظیم‌گر را انجام می‌دهند که شامل تنظیم‌گری، مجوزدهی، نظارت، ارتباطات، تحلیل، و کنترل است. تنظیم‌گری یعنی تعیین مقررات و قواعد بازی؛ مجوزدهی یعنی محدودسازی و کنترل ورود به بازار بیمه از طریق اعطا و لغو مجوزها؛ نظارت یعنی رصد همیشگی وضعیت صندوق‌های تحت نظر؛ تحلیل یعنی بررسی و ارزیابی داده‌های گردآوری شده از صندوق‌ها؛ مداخله و اصلاح یعنی دریافت اجباری داده، تحلیل ریسک مالی، بازدید از محل، پیگیری پیروی صندوق از مقررات، افشای اطلاعات، دستور به هیئت‌مدیره، رفع مسائل مربوط به سوءاستفاده از قدرت به همراه رد صلاحیت مدیر، منجمد کردن دارایی‌ها و جریمه‌ها و منظور از ارتباطات هم افشای اطلاعات، مشاوره و آموزش است. همان‌طور که جدول بعدی نشان می‌دهد، عمده توجه نهادهای تنظیم‌گر بیمه و بازنشستگی بر مقررات‌گذاری و اعمال نظارت متمرکز شده است.

جدول ۱۶. تخصیص زمان و بودجه نهادهای تنظیم‌گر به وظایف اصلی، در کشورهای نمونه (درصد) [۲۷]

کشور	تنظیم‌گری (=مقررات‌گذاری)	مجوزدهی	نظارت	ارتباطات	تحلیل	مداخله
استرالیا (بازنشستگی)	۵	۵	۶۵	۱۰	۱۰	۵
بلژیک (بازنشستگی)	۳۰	۵	۴۵	۱۰	۸	۲
فنلاند (بازنشستگی)	۱۰	۱۰	۷۰	۱۰		
رژیم مهیونیستی	۲۳	۷	۳۰	۲۳	۸	۹
کنیا	۱۵	۱۰	۳۰	۱۰	۳۰	۵
هلند (بازنشستگی)	۱۰	۱	۷۸	۵	۴	۲
کره	۱۳	۳	۳۶	۲	۲	۶
رومانی	۳۵	۴۰	۰	۱۰	۰	۵
آفریقای جنوبی	۲۰	۱۰	۴۰	۱۵	۱۰	۵
ترکیه	۲۴	۱۰	۲۹	۱۸	۱۴	۵



بیشتر کشورها شرایط احراز مشخصی برای تصدی مشاغل گرداننده نهادهای تنظیم‌گر در نظر گرفته و طول دوره انتصاب را محدود کرده‌اند [۲۷]. این یک استراتژی کلیدی در مقابل نیروهایی است که در پی تسخیر نهاد تنظیم‌گر برمی‌آیند؛ البته مقابله با این آسیب، تنها همین راه‌حل را ندارد و برای نمونه، از دیرباز، تنظیم‌گری تقویت‌کننده سه‌جانبه‌گرایی را یکی از راه‌های مقابله با تسخیر نهاد بیمه اجتماعی دانسته‌اند [۲۹].

۴. اصول و معیارهای تنظیم‌گری

۴-۱. اصول و معیارهای تنظیم‌گری در جهان

برای تنظیم‌گری به‌طور کلی از اصولی مانند تضمین و توجیه اجرای تنظیمات، کارایی و اثربخشی، نسبیت (به معنای ایجاد توازن میان منافع و محدودیت‌هایی که مقررات تنظیم‌گری به افراد تحمیل می‌کند)، شفافیت و پاسخگویی نام برده شده است [۳۰]. اما به‌طور خاص، سازمان بین‌المللی نظارت بر سیستم‌های باننشستگی (IOPS) اصولی را برای تنظیم‌گری صندوق‌های باننشستگی پیشنهاد داده است.

جدول ۱۷. اصول تنظیم‌گری صندوق‌های باننشستگی از نظر IOPS و آموزه‌های آن برای ایران [۱۸]

ردیف	اصل	شرح	آموزه‌ها برای ایران
۱	اهداف روشن	قوانین ملی باید اهداف روشن و صریح را برای مراجع نظارتی باننشستگی تعیین کنند. اهداف باید بر حفاظت از منافع اعضای سیستم باننشستگی و همچنین ذی‌نفعان آنها تمرکز کنند.	چنان‌که خواهیم دید، این اصل در ایران در تدوین سیاست‌های کلی و نیز قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ، تا حد زیادی مورد توجه قرار گرفته است. اما ساختار و تشکیلات پیش‌بینی شده قابل نقد است و هنگامی که بخشی از هدف‌گذاری‌ها را همین تشکیلات قابل بحث انجام خواهند داد (مانند هیئت‌امانی فاقد سه‌جانبه‌گرایی) چگونه اهداف روشن شکل بگیرد؟
۲	استقلال	مقامات نظارتی باننشستگی باید استقلال عملیاتی - اجرایی داشته باشند و مقامات سیاسی و دخالت‌های تجاری نباید مانع انجام وظایف آنها شوند.	چنان‌که خواهیم دید، یکی از ابعاد روشن شدن ساختار و تشکیلات نهاد ناظر، این است که ماهیت آن (عمومی، یا عمومی غیردولتی) تعیین و میزان نوع استقلال آن روشن شود؛ به‌گونه‌ای که در امور اداری و اجرایی استقلال عمل داشته باشد و نه تحت نفوذ و تسخیر سیاستمداران قرار گیرد و نه تحت نفوذ و تسخیر گروه‌های تجاری و کارفرمایان یا حتی مدعیان نمایندگی کارگران و باننشستگان در این بافتار اتحادیه‌ای نشده. بدیهی است که بدون رعایت سه‌جانبه‌گرایی واقعی نمی‌توان به استقلال لازم تنظیم‌گری دست یافت. ترکیب نهادهایی مانند هیئت‌امنا و هیئت‌مدیره صندوق‌ها، شرط توزیع قدرت سه‌جانبه را بر نمی‌آورند و در شرایط کنونی قدرت در اختیار اهل سیاست و تجارت است.
۳	منابع کافی	مسئولین نظارت بر باننشستگی به منابع کافی انسانی، مالی و ... نیاز دارند. مرجع نظارت بر باننشستگی باید به اندازه کافی بودجه داشته باشد تا قادر به انجام صحیح وظایف و نظارت مؤثر و مستقل باشد.	تأمین مالی نهاد تنظیم‌گر از محل منابع عمومی انجام شود یا از محل منابع صندوق‌ها (به نسبت بزرگی مالی یا معیارهای دیگر)؟ آیا تأمین مالی هزینه‌های اجرایی هیئت‌امانی صندوق‌ها باید بر اساس معیار خاصی، میان صندوق‌های زیرمجموعه تقسیم شود؟ بر اساس چه معیاری؟ تفاوت در جمعیت تحت پوشش معیاری کافی است؟
۴	قدرت کافی	مقامات نظارتی باننشستگی باید از قدرت لازم و امکان اجرای تحقیقات مورد نیاز برخوردار باشند تا بتوانند به وظایف خود به‌درستی عمل کنند و به اهداف مورد نیاز دست یابند. نظارت مؤثر بر طرح‌های باننشستگی یا صندوق‌های باننشستگی باید بر الزامات قانونی، صحت مالی و کنترل، حداقل سرمایه مورد نیاز، فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، یکپارچگی و اداره خوب، آزمون اکچوئری، عملکرد مدیران صندوق و ارائه کافی به اعضا تمرکز کنند.	حکمرانی دارای سه بخش تنظیم‌گری (regulation: ایجاد یک مبنای قانونی و مجموعه قوانینی که بر ساختار و عملکرد آنها حاکم است)، اجرا (administration: پیاده کردن قوانین و مقررات) و نظارت (supervisory: نظارت بر این نهادها و ضمانت انطباق با قوانین) است. آیا نهاد تنظیم‌گری که در وضعیت کنونی نیازمند آئیم، باید قدرت اجرایی نیز داشته باشد؟ چگونه می‌توان به مقررات مورد تأکید آن ضمانت اجرایی بخشید؟ همکاری مقامات قضایی و ضابط و ... چگونه تعریف خواهد شد؟

ردیف	اصل	شرح	آموزه‌ها برای ایران
۵	نظارت مبتنی بر ریسک	به منظور استفاده کارآمد از منابع، مقامات نظارت بازنشستگی باید رویکرد مبتنی بر ریسک را اتخاذ و روشی مناسب برای ارزیابی ریسک ایجاد کنند.	در تنظیم‌گری صندوق‌های بیمه‌ای هدف این است که این صندوق‌ها ۱. امنیت درآمدی را در هنگام وقفه‌های جریان درآمدی برقرار سازند (ریسک طول عمر، ریسک استانداردهای کار، و... برآورد و مدیریت شود)؛ ۲. امنیت سلامتی را برای اعضای صندوق بیمه‌گر فراهم کنند (ریسک‌های بومی بیماری و سلامت و پیشگیری و درمان برآورد و مدیریت گردد)؛ ۳. ارزش منابع مالی و دارایی‌ها را از طریق برنامه‌ریزی‌های دقیق سرمایه‌گذارانه حفظ کنند و ارتقا دهند (ریسک حفظ ارزش و افزایش ارزش منابع از طریق سرمایه‌گذاری و ریسک روابط مالی با دولت مانند تهاثر و... برآورد و مدیریت شود).
۶	تناسب و سازگاری	مقامات نظارتی بازنشستگی باید تضمین کنند که بازرسی و الزامات اجرایی به نسبت خطر، در حال کاهش بوده و همچنین اطمینان دهند که اقدامات آنها سازگارانه است. بین نتایج ارزیابی ریسک انجام شده توسط مرجع نظارت بر بازنشستگی و اقداماتی که به عمل خواهد آمد، باید ارتباط منطقی وجود داشته باشد.	هر اقدامی که سازمان/ نهاد تنظیم‌گر انجام می‌دهد، باید براساس آسیب‌شناسی‌های علمی انجام شده و متناسب برای رفع آسیب‌ها باشد.
۷	مشاوره و همکاری	مقامات نظارتی بازنشستگی باید با دیگر مقامات نظارت داخلی و بین‌المللی مشورت و همکاری کنند. مرجع نظارت باید در مورد رویکرد نظارتی انتخابی خود با صندوق‌های بازنشستگی نیز مشورت کند.	گفت‌وگوی ملی از طریق سه‌جانبه‌گرایی قابل تضمین است. روابط با نهادهای بین‌المللی و به‌روز کردن دیدگاه‌ها و روش‌ها می‌تواند اصلی همیشگی باشد.
۸	محرمانه بودن	مقامات نظارتی بازنشستگی باید روش مناسبی را در برخورد با اطلاعات محرمانه اتخاذ کنند. ناظر بازنشستگی تنها باید اطلاعات محرمانه‌ای را که به موجب قانون مجاز به انتشار است، آشکار کند (در غیر این صورت جریمه یا حتی صدور حکم زندان را در پی خواهد داشت).	حدود محرمانگی هم در قبال داده‌های کلان صندوق‌ها و هم در قبال داده‌های اشخاص باید کاملاً روشن و اجرا شود. بدیهی است که با توجه به الکترونیکی شدن پایگاه‌های داده و رخ دادن هک‌های گسترده در سال‌های اخیر، باید در خصوص امنیت سایبری نیز راهبردهای کاربردی پیش گرفته شود.
۹	شفافیت	مقامات نظارتی بازنشستگی باید عملیات خود را به شیوه‌های کاملاً شفاف انجام دهند و قوانین و روند نظارت بر بازنشستگی باید به‌روزرسانی شود و به چاپ برسد.	شفافیت و شکل‌دهی سازمان باز و شیشه‌ای لازم یک نهاد تنظیم‌گر حرفه‌ای و تخصصی مستقل است.
۱۰	نظامات	مقامات نظارتی بازنشستگی باید مطابق با اصول حاکمیت خوب، شامل دستورالعمل‌های حاکمیتی، سیستم‌های مدیریت ریسک داخلی و معیارهای عملکرد عمل کنند و در این زمینه پاسخگو باشند.	-

شاید بیشترین اولویت در تحلیل‌های جدول بالا این باشد که گام نخست، روشن کردن ساختار و تشکیلات نهاد ناظر و جانمایی آن در ساختار حاکمیت و دولت است. در کشورهای مختلف، نهاد تنظیم‌گر جایگاه‌های متفاوتی یافته و بیشتر ذیل قوه مجریه تعریف شده است؛ اما به نظر جانگنیل^۱، نظارت و تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی لایه دوم، می‌تواند از سوی نهادهای متفاوتی مانند بانک‌های مرکزی، مقامات بازارهای مالی، یا سازمان‌های مختص به صندوق‌های بازنشستگی انجام شود [۳۱]. ویتاس^۲ دو نوع تنظیم‌گری را از هم تفکیک می‌کند: تنظیم‌گری دراکویی (سختگیرانه) و تنظیم‌گری رویکرد شخص محتاط؛ اولی بیشتر مناسب کشورهای دارای بازنشستگی اجباری و بازارهای مالی کمتر توسعه یافته و دومی بیشتر مناسب کشورهای دارای صندوق‌های بازنشستگی اختیاری و بازارهای مالی به خوبی توسعه یافته است [۳۱]. بنابراین هم باید امکان طراحی یک نهاد تنظیم‌گر مستقل را در نظر داشت و هم مزایای تنظیم‌گری متمرکز را. بالدوین نیز معیارهایی را برای تنظیم‌گری در نظر گرفته است که با اصول پیش گفته هم‌پوشانی‌هایی دارند؛ اما نکاتی مانند تخصص‌گرایی،

1. Jongeneel
2. Vittas



پاسخگو کردن نهاد تنظیم‌گر، برقراری توازن میان گشودگی و کارایی/ تخصص (انتصابات چقدر دموکراتیک و با رعایت سه‌جانبه‌گرایی باشد؟ اگر موجب برگزیدن افراد غیرمتخصص شود چه؟) شایان توجه‌اند.

جدول ۱۸. پنج معیار تنظیم‌گری خوب بر اساس بالدوین [۱۶]

معیارهای تنظیم‌گری خوب	شرح	چالش‌ها و مسائل
اختیار قانونی	نهاد تنظیم‌گر، از سوی مجلس اختیار قانونی یافته است.	نیت‌های مجلس ممکن است مبهم باشد، اهداف متناقض باشند، مجلس ممکن است برای تدقیق اهداف، این قدرت را تفویض کند. اختیار زیاد از حد به تنظیم‌گر داده شود.
پاسخگویی	نهاد تنظیم‌گر به اندازه کافی پاسخگو و کنترل شده است.	می‌شود تنظیم‌گر را قانع کرد که باید پاسخگو باشد؟ تعادل میان پاسخگویی و کارایی قابل قبول است؟
روندهای عادلانه	روندها و رویه‌ها منصفانه، در دسترس و گشوده‌اند و نفوذ دموکراتیک در نهاد تنظیم‌گر ممکن است.	چه کسانی حق نفوذ در نهاد تنظیم‌گر را دارند؟ تعادل میان گشودگی یا دسترس‌پذیری و کارایی چطور تعریف شود؟ شیوه مشارکت به‌درستی تعیین شده است؟
تخصص	نهاد تنظیم‌گر دارای دانش، مهارت و تخصص کافی است	جامعه به‌سختی می‌تواند تخصص را ارزیابی کند. متخصصان به‌سختی می‌توانند دلایل را برای غیرمتخصصان توضیح دهند. جامعه میل دارد که نهاد تنظیم‌گر دسترس‌پذیر و گشوده باشد و ممکن است این متخصصان را پیگیر منفعت شخصی و تسخیر شده [از سوی گروه‌های ذی‌نفوذ] بدانند و هنگامی که طرف‌های مشخصی منتفع شوند، به بی‌طرفی تصمیمات تنظیم‌گری شک کنند.
کارایی	دستور قانونی به‌طور کارا اجرایی می‌شود. نتایج کارآمد تولید می‌شود.	ممکن است اختیار قانونی منجر به تناقضاتی شود. اندازه‌گیری کارایی دشوار است ...

چوهان^۱ از منظر مسئله کارسپار-کار گزار به حکمرانی صندوق‌های بازنشستگی پرداخته است. او ۶ معضل را پیش‌روی حکمرانی این صندوق‌ها می‌بیند که باید تنظیم‌گری نیز به آنها توجه داشته باشد: نمایندگی نامتوازن، ورود ناکافی تخصص، تضاد منافع، مسئله طرح‌های DC، بازارهای خرد صندوق‌های بازنشستگی و سیاسی شدن [۳۲]. در جدول ۱۹ این موارد شرح داده شده‌اند.

جدول ۱۹. کاستی‌ها و معضلات صندوق‌های بازنشستگی در تنظیم‌گری و حکمرانی [۳۲]

کاستی‌ها	شرح	راه‌حل‌های ممکن	مثال‌ها
نماینده نامتوازن	صندوق‌های بازنشستگی از لحاظ ذی‌نفعان متنوع‌اند؛ این تنوع ممکن است در هیئت‌های مدیره [و امنا] منعکس نشود. در این صورت، مسئله کارسپار-کار گزار پدید می‌آید، تا جایی که نمایندگی کافی برآورده نمی‌شود	خود هیئت‌های گرداننده می‌توانند در به‌کارگیری اعضای که منعکس‌کننده تنوع ذی‌نفعان باشند، فعالانه عمل کنند و مدیرانی را به کار بگمارند که این تنوع را حفظ کنند.	کشورهای عضو OECD مانند هلند، کانادا، و سوئد، شروع به تأکید بر لزوم این امر کرده‌اند که هیئت‌ها باید تنوع ذی‌نفعان را منعکس کنند.
ورود ناکافی تخصص	ماهیت پیچیده مدیریت صندوق‌های بازنشستگی مستلزم ورود کافی تخصص‌های مرتبط اقتصادی، مالی، حقوقی و تنظیم‌گری است، بدون اینها صندوق‌های بازنشستگی در معرض ریسک زیان‌های فزاینده قرار می‌گیرند.	۱. هیئت‌های گرداننده ممکن است اعضای را استخدام یا منتصب کنند که تخصص کافی دارند. ۲. هیئت‌های گرداننده ممکن است استفاده از تخصص را از طریق سازمان‌های آمانی بتوانند برون‌سپاری کنند.	مدل استرالیایی طرف‌های امانی (Trustee Partners) تخصص‌های امانی را به یک سازمان توانمند و متخصص برون‌سپاری کرده است.

1. Chohan

کاستی‌ها	شرح	راه‌حل‌های ممکن	مثال‌ها
تضاد منافع	انواع گوناگونی از منافع درهم‌تنیده ممکن است شفافیت و پاسخگویی صندوق‌ها را کاهش دهند.	ابزارهایی مانند اجرای کدهای رفتاری، کدهای اخلاقی، و قواعد امانتداری می‌توانند به جلوگیری و کاهش تضادها کمک کنند.	تعداد فزاینده‌ای از طرح‌های بازنشستگی در کشورهای عضو OECD به‌کارگیری کدهای اخلاقی را پذیرفته‌اند.
مسئله طرح‌های DC	طرح‌های DC ریسک را از نهادها به افراد مشارکت‌کننده منتقل می‌کنند. این شرایط ریسک افراد را در غیاب سازوکارهای قوی حکمرانی افزایش می‌دهد.	۱. سازمان‌های بازنشستگی قوی‌تر می‌توانند این شکاف را در ساختار طرح‌های DC رفع کنند. ۲. کمیته‌های مدیریتی قوی‌تر می‌توانند عدم توازن ریسک نهادی-فردی را کاهش دهند.	اتحادیه اروپا و OECD در حال اعمال سخت‌گیری‌های لازم برای قوی‌تر کردن سازمان‌های بازنشستگی و تشویق کمیته‌های مدیریتی فعال‌تر در صندوق‌های بازنشستگی‌اند.
بازارهای خرد صندوق‌های بازنشستگی	هنگامی که بخش بازنشستگی متکثر و تکه‌تکه باشد، تنظیم‌گری، نظارت و رصد بر صندوق‌ها بسیار دشوارتر می‌شود.	دولت باید اتحاد صندوق‌های بازنشستگی را تشویق کند و صندوق‌های بازنشستگی خصوصی بتوانند صندوق‌های کوچک‌تر را در خود جذب کنند.	صندوق بازنشستگی استرالیا ("superannuation") با تصویب دولت اتحاد صندوق‌ها را پیش گرفته که ایجاد بازیگران بزرگ‌تر و اثربخش‌تری مانند Sargon Capital را ممکن کرده و در آنجا ابتکارات فنی و اثربخش ممکن شده است.
سیاسی شدن	ماهیت به‌شدت سیاسی شده بازنشستگی‌ها موجب می‌شود این صندوق‌ها از مداخلاتی که ممکن است در نهایت منافع ذی‌نفعان را از بین ببرد، آسیب‌پذیر باشند.	در یک جامعه دموکراتیک نمی‌توان [متغیر] سیاست را از معادله صندوق‌های بازنشستگی حذف کرد، اما می‌توان با افزایش پاسخگویی در معماری سیاسی از مداخله شدید سیاسی کاست.	Legislative Budget Offices سازمان‌های اقتصادی بی‌طرفی هستند که می‌توانند تحلیل‌هایی از شرایط صندوق‌ها به دست دهند که می‌تواند مداخلات شدید سیاست‌مداران را کاهش دهد.

۲-۴. رد پای اصول و معیارهای تنظیم‌گری در قوانین ایران

اینجا باید روشن شود که در زمینه قانونی و نهادی موجود، چه سازوکارهایی برای تنظیم‌گری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه پدید آمده‌اند. در کل، دولت و مجلس به‌عنوان تدوین‌کنندگان لوایح و طرح‌ها می‌توانند در خصوص سازمان‌های بیمه‌گر قاعده‌گذاری کنند و شایان ذکر است که قاعده‌گذاری‌های انجام شده از سوی همین دو نهاد به دلیل فقدان سه‌جانبه‌گرایی بسیار آسیب‌زا و در مواردی خارج از تخصص فنی لازم و بحران‌زا بوده است [۳۳]. افزون بر این، از سوی مجلس با ابزار تحقیق و تفحص می‌تواند موارد تخلف و فساد را در این سازمان‌ها و مؤسسات زیرمجموعه کشف کند و به مراجع قضایی گزارش دهد و از سوی دیگر، همان‌طور که به تفصیل شرح خواهیم داد، دولت از طریق بازوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی چنان‌طور امور سازمان تأمین اجتماعی را در کنترل گرفته است که می‌توان آن را عملاً تنظیم‌گر اصلی سازمان تأمین اجتماعی پنداشت.

وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی نیز براساس ماده (۱۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی عهده‌دار این وظایف تنظیم‌گرانه شده است: زمینه‌سازی برای تحقق اصول فراگیری، جامعیت و کفایت نظام و بسط پوشش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی؛ ایجاد هماهنگی و تعامل برنامه‌های نظام جامع تأمین اجتماعی با برنامه‌های جامع قلمروهای اشتغال، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، مسکن و سایر بخش‌های مرتبط؛ تدوین سیاست‌ها، راهبردها و معیارهای جامعیت و کفایت روزآمد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی؛ ایجاد هماهنگی در برنامه‌های اجرایی قلمروهای سه‌گانه نظام جامع تأمین اجتماعی؛ تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز برای تحقق اهداف و اصول سیاست‌های نظام جامع تأمین اجتماعی و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌ربط برای تأیید و تصویب؛ تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌های اجتماعی، بیمه‌های خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی کشور و پیشنهاد آن به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی؛ مدیریت منابع و مصارف و تنظیم بودجه تلفیقی نظام جامع تأمین اجتماعی به منظور متعادل‌سازی اعتبارات و تخصیص بهینه منابع به مصارف در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی؛ سازمان‌دهی نظام نظارت و ارزشیابی کارکردهای نظام جامع تأمین اجتماعی و تنظیم و ارائه گزارش‌های مربوط به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی؛ طراحی و تنظیم کارکردهای نظام به گونه‌ای که حتی‌الامکان



بر خور داری از مزایای تأمین اجتماعی و حمایت از کلیه افراد به ویژه افراد نیازمند از طریق شبکه‌های بیمه‌ای صورت پذیرد؛ بررسی و ارزیابی مستمر به منظور اطمینان از ثبات وضعیت مالی (منابع و مصارف) قلمروهای کار کردی نظام تأمین اجتماعی...؛ تشکیل پایگاه اطلاعاتی نظام جامع تأمین اجتماعی به منظور جمع‌آوری و پردازش اطلاعات مربوط و تعیین شاخص‌های ذی‌ربط در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی. آشکار است که وظایف تنظیم‌گرانه گوناگونی از قاعده‌گذاری تا نظارت و بررسی بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار گرفته است. باین حال، فارغ از بحث سه‌جانبه‌گرایی، این ادعا که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از سال ۱۳۸۳ توانسته باشد از عهده چنین کارکردهای وسیع و پیچیده‌ای برآید، بسیار غیر قابل دفاع به نظر می‌رسد.

هم‌اکنون مهم‌ترین سند بالادستی در این حوزه، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (ابلاغی سال ۱۴۰۱) است. با تحلیل محتوای این سند، می‌توان به تصویری دست یافت که تهیه‌کنندگان آن از نظام تأمین اجتماعی کشور در نظر داشته‌اند. این سند اصولی را مطرح کرده است که می‌توان آنها را اصول مشترک لایه‌های نظام رفاه دانست: چندلایگی، جامعیت، فراگیری، یکپارچگی، کارآمدی و شفافیت، امانت‌داری، رعایت کرامت انسانی و عدالت‌محوری و رفع تبعیض. همچنین، خود اصل چندلایگی بر این دلالت دارد که هر لایه نیز باید اصول جداگانه‌ای داشته باشد. این سند سیاستی، آشکارا از لزوم تنظیم‌گری نظام تأمین اجتماعی کشور سخن گفته است (بند «۲»): «ایجاد یک ساز و کار تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام...» و می‌توان گفت که سند درباره تنظیم‌گری دارای چنین مسیری است: ۱. تأسیس نهاد واحد و متمرکز تنظیم‌گر (ناظر بر سه حوزه امدادی، حمایتی و بیمه‌ای + نظام احسان و نیکوکاری)؛ ۲. تنظیم قواعد مربوط به حوزه‌های سه‌گانه براساس اصول مشترک؛ ۳. تنظیم هر حوزه براساس اصول و استانداردهای اختصاصی و ایجاد وحدت رویه در هر حوزه؛ ۴. بازطراحی (یکسان‌سازی قواعد و مقررات در هر حوزه، شناسایی تشکیلات غیر ضرور و موازی و پیشنهاد تجمیع سازمان‌های فعال هر حوزه با رعایت اصول و استانداردهای اختصاصی). بنابراین، این سند، که خلاصه‌ای از تحلیل محتوا و جهت‌گیری‌های آن در شکل بعدی آمده است، فارغ از الزام ایجاد ساز و کار (و نه لزوماً نهاد/سازمان) ویژه تنظیم‌گری در بند «۲»، بیش از هر چیز، اصول و چارچوبی را برای تنظیم‌گری تدوین کرده است که باید در تأسیس نهاد تنظیم‌گر معیار قرار بگیرد.

شکل ۷. تحلیل سند سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

اصول مشترک	● چندلایگی انسانی ● عدالت محوری و رفع تبعیض	● جامعیت	● فراگیری	● یکپارچگی	● کارآمدی و شفافیت	● امانت‌داری	● رعایت کرامت
تنظیم‌گری	تأسیس نهاد واحد و متمرکز تنظیم‌گر (ناظر بر سه حوزه + نظام نیکوکاری) *تنظیم کلیه حوزه‌ها براساس اصول مشترک *تنظیم هر حوزه براساس اصول و استانداردهای اختصاصی و ایجاد وحدت رویه در هر حوزه *بازطراحی (یکسان‌سازی قواعد و مقررات در هر حوزه، شناسایی تشکیلات غیر ضرور و موازی و پیشنهاد تجمیع سازمان‌های فعال هر حوزه با رعایت اصول و استانداردهای اختصاصی) *راه‌اندازی پایگاه اطلاعاتی جامع نظام تأمین اجتماعی						
تأمین مالی لایه‌ها	اصول و استانداردهای اختصاصی	کارویژه‌ی اصلی	هدف اصلی				
	-استحقاق براساس استطاعت (آزمون وسع) -حفظ درآمد پایه برای مشمولین (برابر با حداقل دستمزد) -حمایت (حمایت مادام‌العمر از گروه‌های ناتوان از درآمدزایی) و توانمندسازی (ایجاد قابلیت اشتغال و انتقال به لایه دوم)	بازتوزیع درآمد و ثروت	رفع فقر و محرومیت شهروندان				
	-استحقاق براساس مشارکت (بیمه‌پردازی) -سه‌جانبه‌گرایی -منابع صندوق مایملک مشاع بین نسلی است (حق الناس) -صندوق بیمه‌ای دارای استقلال اداری و مالی است -رعایت محاسبات بیمه‌ای -رعایت تعهدات بین نسلی -عدم تحمیل وظایف حمایتی دارای بار مالی -تسویه بدهی‌های دولت و ایجاد نکردن بدهی‌های جدید -حفظ و ارتقای ارزش ذخایر با مدیریت کارای پورتفو	تسهیم ریسک	تأمین امنیت اقتصادی و سلامتی شاغلان بیمه‌پرداز و خانواده‌های آنان				
مازاد و تکمیلی بدون مشارکت دولت، مشارکت مابقی بسته به طرح	-استحقاق براساس مشارکت اختیاری شهروند -جبران کاستی‌های بیمه پایه	بسته به نوع بیمه مازاد: تسهیم ریسک/پس‌انداز شخصی	تأمین امنیت اقتصادی و سلامتی مشارکت‌کنندگان تشویق رقابت بیمه‌های خصوصی				

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



در سطحی دیگر، یکی از مهم‌ترین قوانین متأخری که اجرای آن می‌توانست زمینه‌ساز شکل‌گیری تنظیم‌گری در حوزه بیمه‌های اجتماعی و سایر حوزه‌ها شود، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳ است. این قانون به تفکیک حوزه‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته است (ماده (۲)¹ و آنجا که اهداف و وظایف بخش بیمه اجتماعی مرور می‌شود (ماده (۳)) موارد ذکر شده بر لزوم تنظیم‌گری دلالت دارند و حتی به مصداق‌هایی از تنظیم‌گری ورود می‌کنند. براساس ماده (۱۴)، قانون ساختار ترکیب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به شرح زیر است: رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی (دبیر شورا)، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر کشور، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر آموزش و پرورش، وزیر راه و شهرسازی، وزیر کار و امور اجتماعی وقت، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزیر امور اقتصادی و دارایی، سه نفر نماینده مجلس شورای اسلامی (از کمیسیون‌های بهداشت و درمان، اجتماعی و برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب مجلس) به‌عنوان ناظر، و از آنجایی که ترکیب اعضای هیئت‌امانی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه براساس قانون اصلاح ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی می‌رسند، نمی‌توان گفت که این سامان‌دهی توانسته باشد در مسیر سه‌جانبه‌گرایی حرکت کند.² علی‌رغم اینکه در ماده موصوف بیان داشته است که: «هیئت‌امانی مذکور، در حکم هیئت‌امانی کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستائیان و عشایر خواهد بود». اما در عمل شاهدیم که این هیئت در حال حاضر صرفاً هیئت‌امانی پنج صندوق بازنشستگی شامل سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر و صندوق بازنشستگی آینده‌ساز است و دیگر صندوق‌های صنفی و اختصاصی و بیمه‌های خدمات درمانی در حال حاضر ذیل مدیریت این نهاد قرار ندارند. این در حالی است که شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی وظایفی را بر عهده دارد که بعضی از آنها صراحتاً تنظیم‌گرانه‌اند. براساس ماده (۱۵) قانون ساختار وظایف این شورا عبارت‌اند از: هماهنگی سیاست‌های اجتماعی (که قاعدتاً باید در میان و درون حوزه‌های حمایتی و بیمه‌ای و تکمیلی از جزیره‌ای شدن قاعده‌گذاری و تنوع مقرراتی که آسیب‌زاست و از آن بحث کردیم جلوگیری کند)؛ تعامل با شورای اقتصاد و سایر شوراهای فرابخشی برای حل مسائل اجتماعی (می‌تواند بدون به خطر انداختن منابع بیمه‌شدگان، سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها را در مسیر توسعه کشور قرار دهد و...)؛ بررسی، اصلاح و تأیید سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی و پیشنهاد آن به هیئت‌وزیران با رعایت سیاست‌های کلی نظام؛ بررسی، اصلاح و تأیید بودجه سالانه رفاه و تأمین اجتماعی در قالب سیاست‌های عمومی و بودجه‌ای کشور و پیشنهاد آن به هیئت‌وزیران (قاعدتاً: نظارت بر رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای، توجه به تسویه تعهدات دولت و...)؛ پیشنهاد ضوابط کلی نحوه مدیریت و جوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی، دولتی و عمومی، سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی با تصویب هیئت‌وزیران (که قاعدتاً باید بدون به خطر انداختن منابع بیمه‌شدگان، سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌ها را براساس توازن حفظ ارزش-ریسک سودآور جهت‌دهی کند).

از قانون ساختار نیز می‌توان اصول مهمی را برای تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی استخراج کرد.

۱. نظام جامع تأمین اجتماعی شامل سه حوزه می‌باشد: الف - حوزه بیمه‌ای: شامل بخش بیمه‌های اجتماعی از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کارافتادگی و بازماندگان و بخش بیمه‌های درمانی (بهداشت و درمان) می‌باشد. ب - حوزه حمایتی و توان‌بخشی: شامل ارائه خدمات حمایتی و توان‌بخشی و اعطای یارانه و کمک‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی‌نماید. ج - حوزه امدادی: شامل امداد، نجات در حوادث غیرمترقبه.

۲. براساس بند «ب» ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، شش نفر از اعضای هیئت‌امنا با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و سه نفر باقیمانده، مطابق جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از نمایندگان خدمات‌گیرندگان خواهند بود. جزء «۲» موصوف بیان می‌دارد: «۲ - مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان یافته» 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». از آنجایی که تشکلهای سازمان‌یافته‌ای که بتواند از همه گروه‌های ذی‌نفع نمایندگی کند عملاً وجود ندارد؛ لذا در نهایت سه نفر نماینده خدمت‌گیرنده نیز با پیشنهاد وزیر، تأیید شورا و تصویب هیئت‌وزیران تعیین می‌شوند.

جدول ۲۰. مهم‌ترین اصول مربوط به تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی، قابل استنباط از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

اصول	شرح
استقلال اداری-مالی صندوق‌های حوزه بیمه‌ای	اگر بر اساس ماهیت قانونی صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در ایران (یعنی عمومی و غیردولتی بودن آنها) بپذیریم که استقلال اداری-مالی دارند، باید تأثیر این امر بر تنظیم‌گری آنها را نیز روشن کنیم: بدیهی است که تنظیم‌گر نباید قواعد مالی فراتر از آنچه مخصوص همین صندوق‌هاست (قواعد آکچونریک) بر آنها وضع کند و نیز نباید قواعد اداری (از استخدام گرفته تا امور دیگر مربوط به مدیریت منابع انسانی) فراتر از آنچه گردانندگان برای کارایی بهتر صندوق مدنظر می‌گیرند بر آنها تحمیل شود. به نظر می‌رسد که این امر فقط هنگامی ممکن خواهد شد که خود نهاد تنظیم‌گر سازمان تأمین اجتماعی از استقلال اداری و مالی بهره‌مند و از ارکان آن باشد. باین‌حال، چنان‌که در ادامه خواهیم دید، در نتیجه فقدان زمینه سه‌جانبه‌گرایی و سه‌جانبه‌زدایی عملی، اثری از استقلال اداری و مالی نهادی مانند سازمان تأمین اجتماعی باقی نیست.
وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است. هرگونه تصرف دولت در این اموال و رابطه مالی دولت با صندوق‌های موصوف در چارچوب قوانین و مقررات مورد عمل صندوق‌ها خواهد بود.	اگر بپذیریم که وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه، مایملک مشاع و بین‌نسلی بیمه‌شدگان و بیمه‌شوندگان است و در نظر داشته باشیم که این رابطه تملک به‌دلیل بیمه‌پردازی آنان و دریافت «حق مکتسب مشاع و بین‌نسلی» رخ داده است، آنگاه باید بدین نکته نیز بپردازیم که اگر مشارکت آنان به چنین حق تملک مشاعی انجامیده، به حق مشارکت در نهاد ناظر بر سازمان آنان نیز نمی‌انجامد؟ یعنی چنان‌که همین قانون در بند «الف» ماده (۱۷)، بر مبنای اصل سه‌جانبه‌گرایی، حق مشارکت کارگران و کارفرمایان را به رسمیت شمرده است، این حق برای آنان در نهاد تنظیم‌گر نیز نباید تضمین گردد؟ مگر شورا/ هیئت‌امنا ماهیتاً چیزی جز یک رکن تنظیم‌گرند؟
هماهنگی درون و بین حوزه‌ها + تخصصی‌کردن فعالیت‌ها	چنان‌که از سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و اصل چندلایگی آن برمی‌آید و مورد تأکید همین قانون هم است، تفکیک منابع و کارکردهای تخصصی میان لایه‌های نظام رفاه باید کاملاً در نظر گرفته شود. به نظر می‌رسد که هماهنگی درون‌حوزه‌ای و برون‌حوزه‌ای هنگامی دسترس‌پذیرتر خواهد بود که تنظیم‌گری کل لایه‌ها از تنظیم‌گری هر لایه تفکیک شود.
تمرکز در برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، نظارت، ارزشیابی و توزیع منابع عمومی و تمرکززدایی در اجرا	همان‌طور که در مرور ادبیات این موضوع آمد، با توجه به سطح توسعه‌ای کشور، نیازمند تنظیم‌گری متمرکز نظام تأمین اجتماعی به‌طور کلی و نظام بیمه‌ای به‌طور خاص باشیم.
برابر کردن درصد مشارکت کارگر و کارفرما در لایه بیمه‌ای	این بند راهنمایی است به وضع اصل عدم تبعیض در شرایط احراز، دریافت مزایا و... از سوی بیمه‌شدگان.

مأخذ: محقق ساخت.

شورای عالی تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۹ براساس ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و با تشکیل هیئت‌امنا منحل شد. به نظر می‌رسد که در نتیجه اصلاحیه ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد هیئت‌امنا صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های وابسته فقط بر پیچیدگی کار افزوده است. شاید باقی ماندن «شورای عالی تأمین اجتماعی» و سه‌جانبه‌تر کردن آن در کنار ملزم کردن آن به پیروی از اصولی کلی تحت نظر «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» بیشتر می‌توانست به سازمان تأمین اجتماعی کمک کند. در ادامه، طرح بحثی در خصوص سه‌جانبه‌گرایی و تحولات قانونی آن ضروری است:

سازمان تأمین اجتماعی براساس ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳)، یک نهاد عمومی غیردولتی است. این تعریف به ماهیت نهاد بیمه اجتماعی برمی‌گردد و این مسئله را پیش می‌کشد که آیا نهاد تنظیم‌گر یک سازمان عمومی غیردولتی، باید جزئی از قوای حاکمیتی باشد یا خیر؟ آیا دولت، که جدای از نقش تضمین‌کنندگی، براساس اصل سه‌جانبه‌گرایی، باید یک سوم از سیاستگذاری و اجرای چنین سازمان عمومی غیردولتی را بر عهده بگیرد، باید کنترل نهاد تنظیم‌گر را نیز در دست داشته باشد؟ آن چنان که در لایه دیگر شاهدیم، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و خصوصی تحت تنظیم‌گری بانک مرکزی هستند.

همان‌گونه که در جدول ۱ به تفکیک ماهوی ساز و کارهای تأمین اجتماعی پرداختیم تا نشان دهیم که منابع گردآوری شده و انباشت شده یک نهاد بیمه اجتماعی از لحاظ تملک، با منابع نهادهای دولتی و حمایتی و خصوصی تفاوتی ذاتی دارد، در بند «۳» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی تصریح شده است که سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی «اموال متعلق حق مردم» هستند و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در بند «د» ماده (۷) تصریح کرده است: «وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی در حکم



اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش است، هرگونه تصرف دولت در این اموال و رابطه مالی دولت با صندوق‌های موصوف در چارچوب قوانین و مقررات مورد عمل صندوق‌ها خواهد بود»، مالکیت مشاع و بین‌نسلی شاغلان کشور بر منابع این سازمان، مفهومی پیشرو و پیچیده است. چرا این مالکیت مشاع است؟ حق بیمه‌ها با ضریب یکسان، اما رقم نابرابر به صندوق واریز می‌شوند؛ مثلاً غالب بیمه‌پردازان ۹ بیست‌وهفتم حق بیمه‌شان به بخش درمان اختصاص می‌یابد؛ اما همه به‌طور یکسان نیاز درمانی نمی‌یابند و بنابراین همه خدمات درمانی ارزش یکسانی دریافت نمی‌کنند و ممکن است کسی که کمتر بیمه‌پردازی کرده خدمات درمانی بیشتری دریافت کند. همین قضیه برای تعهدات دیگری مانند غرامت ایام بیماری، غرامت از کارافتادگی، ایام بارداری و... قابل طرح است: ارزش مزایای دریافتی افراد در بسیاری موارد از ارزش حق بیمه‌های پرداختی آنان بیشتر خواهد بود. یعنی نوعی همکاری جمعی و بازتوزیع درآمدها رخ می‌دهد که طی آن براساس قواعدی مشخص، تمامی بیمه‌پردازان طی مشارکت در صندوق، حق مکتسب دریافت مزایا را از محل کل منابع انباشت شده به دست می‌آورند. منابع مشاع می‌شود؛ زیرا هر کس که نیازهای مشخصی پیدا کرد و شرایط قانونی مربوط به مزایای بیمه‌ای را احراز کرد، از محل منابع به او خدمات داده می‌شود. منابع بین‌نسلی می‌شود، چون طی بازتوزیع عمودی، از حق بیمه‌های شاغلان اکنون برای مستمری‌پردازی به شاغلان گذشته استفاده می‌شود و مشارکت شاغلان آینده هم از پیش تضمین شده است.^۱

در حوزه بیمه‌های اجتماعی «حق مکتسب» یکی از مفاهیم کلیدی است که بر منحصر به فرد بودن این حوزه دلالت دارد. در لایه حمایتی، جامعه تصمیم می‌گیرد که به نیازمندان کمک کند. دریافت مزایا در این لایه حقی بشری است که نصیب افراد می‌شود. افراد آن حق را با تلاش و کار خود ایجاد نکرده‌اند، بلکه با آن به دنیا آمده‌اند (همه حق دارند که گرسنه نمانند) و ملاک برخورداری نیازسنجی یا وسیع‌سنجی است که میزان استحقاق و استطاعت را تعیین می‌کند؛ اما در لایه بیمه‌ای بحث این است که مزایا حقی است که شاغلان با کار کردن، دریافت مزد و انتقال بخشی از آن درآمد مکتسب به صندوق «کسب» کرده‌اند.^۲ در مقابل رجاء^۳ بحث دیگری مطرح می‌کند که چون بعضی از صندوق‌های بیمه اجتماعی، مزایا را براساس «کفایت اجتماعی» و حداقلی از بازتوزیع انجام می‌دهند؛ بنابراین پیش می‌آید که ارزش آکچوئری جمع مزایای دریافتی تعدادی از بیمه‌شدگان از ارزش آکچوئری حق بیمه‌های پرداختی آنان بیشتر باشد. از لحاظ فنی نمی‌توان گفت که آنان به کل مزایای دریافتی خود «حق مکتسب» دارند؛ البته که می‌توان از «حق قانونی» بودن این مزایا سخن گفت [۳۴]. دیدگاه رجاء، که «از لحاظ فنی» مطرح شده، دقیق نیست؛ زیرا نهاد «اجتماعی» را با منطق بازار سنجیده و فراموش کرده است که افراد با مشارکت در این صندوق، یک دارایی جمعی مشاع را آفریده‌اند و چون قابلیت‌های بازتوزیعی این نهاد هم مخلوق تجمیع توان‌های فردی بوده است، پس همگی باهم نوعی «حق مکتسب جمعی و بین‌نسلی» به منابع صندوق یافته‌اند که این حق بالقوه، با پیدایش نیازهایی تعریف شده (مانند نیاز به جبران گسست درآمدی در ایام بیماری) برای آنها دسترس‌پذیر می‌شود.

یکی از دلالت‌های مهم دیگر این مفهوم، به این برمی‌گردد که بیمه‌پردازان حق مکتسب مشارکت در سیاست‌گذاری و مدیریت سازمان بیمه‌گر را نیز کسب می‌کنند. این حق در مفهوم سه‌جانبه‌گرایی یا دوجانبه‌گرایی^۴ تجلی یافته است که نوعی «گفت‌وگوی اجتماعی» است. گفت‌وگوی اجتماعی می‌تواند در حالت حداقلی (تبادل اطلاعات)، متوسط (مشورت) و حداکثری (مذاکره) رخ دهد و موضوع آن غالباً منافع مشترک طرفین گفت‌وگو در عرصه اقتصاد یا سیاست‌های اجتماعی است. حالت حداقلی تنها نقطه شروع گفت‌وگو است و به مباحثه واقعی راه نمی‌برد. در حالت متوسط نیز اگر چه گفت‌وگو انجام می‌گیرد، سه‌طرف گفت‌وگو قدرت تصمیم‌گیری یکسانی ندارند. تنها در حالتی

۱. «در یک طرح بیمه اجتماعی توزیع مجدد درآمد ممکن است به دو صورت انجام شود. توزیع مجدد افقی بین کارگران تحت پوشش طرح که در گروه‌های درآمدی مشابه قرار دارند. به‌عنوان مثال از کارگران فعال به کارگران بازنشسته یا از کارگران فعال به کسانی که در مرخصی استعلاجی به سر می‌برند و توزیع مجدد درآمد عمودی به این معنا که انتقال درآمد از افراد دارای درآمدهای بالاتر به افراد دارای درآمدهای پایین‌تر صورت می‌پذیرد» جزء قواعد بیمه‌های اجتماعی است که مزایای دریافتی اعضای آن، لزوماً فقط برابر میزان حق بیمه پرداختی آنان نیست، بلکه هرگاه هر کدام با پیشامدی زیان‌بخش روبه‌رو شدند، مزایا می‌گیرند. این شیوه بازتوزیع درآمدها به هدف افزایش همبستگی و انسجام اجتماعی برمی‌گردد.

۲. حتی می‌توان گفت که حق بیمه سهم کارفرما، بخشی از همین حق است که آنها با کار کردن به دست آورده‌اند و به همین سبب است که در همه جای دنیا، پرداخت حق بیمه سهم کارفرما جزئی از جبران خدمات کارکنان به‌شمار می‌آید.

3. Rejda

۴. در صندوقی مانند صندوق بازنشستگی کشوری در ایران، کارفرما و دولت یکی هستند و در آنجا گفت‌وگوی دوجانبه معنادار است. همچنین در برخی از کشورها، برخی از صندوق‌ها ممکن است به‌صورت دوجانبه (کارگران و کارفرمایان) اداره شوند و دولت دخالتی در آنها نداشته باشد. در این موقعیت‌ها نیز برقراری گفت‌وگوی اجتماعی میان ذی‌نفعان اصلی و مشارکت آنها به‌صورت برابر در اداره صندوق، شرطی اساسی برای عملکرد دموکراتیک و تنش‌زدای بیمه اجتماعی است.

گفت‌وگوی اجتماعی کاملاً برقرار است که قدرت تصمیم‌گیری و نفوذ طرفین برابر باشد و مؤثر واقع شود [۳۵]. خود «سازمان بین‌المللی کار بر مفهوم گفت‌وگوی اجتماعی مبتنی است و ترویج همکاری سه‌جانبه در سطح ملی در امور اقتصادی و سیاست اجتماعی بخش مهمی از فعالیت‌های این سازمان را شکل داده و دل‌مشغولی اصلی آن از آغاز تأسیس بوده است». هدف سازمان این است که گفت‌وگوی اجتماعی را به معیار سیاست‌گذاری‌ها، اصلاح قانون کار و اجرای آن در جهان بدل کند. گفت‌وگوی اجتماعی یکی از عناصر اصلی جوامع دموکراتیک است و منجر به حکمرانی مشارکتی‌تر می‌شود که به معنای ترویج پاسخگویی و اجرای حقوق اساسی (مانند آزادی تشکیل انجمن‌ها) است [۳۶]. اهمیت سه‌جانبه‌گرایی علاوه بر دموکراتیک کردن تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و اجتماعی، به مشروعیت‌آفرینی برای قوانین و سیاست‌ها، کاهش تضادهای اجتماعی و تخفیف تنش‌ها در هنگامه بحران‌ها و دوران گذار و اصلاح اقتصادی برمی‌گردد [۳۵]. از نظر سازمان بین‌المللی کار، گفت‌وگوی سه‌جانبه با اقتصاد بازار در تضاد نیست؛ بلکه برعکس، با کاستن و حل کردن تضادهای اجتماعی خشن و غیرضروری، شرایط امنی برای کسب و کار و سرمایه‌گذاری می‌آفریند و همچنین ابزاری برای بهره‌وری و رقابت‌پذیری بیشتر است و بنابراین به رونق اقتصادی کمک می‌کند [۳۶]. اما فارغ از این توجیه‌های کارکردی، چنان‌که اشاره شد، از منظر فلسفه حق نیز مشارکت بیمه‌شدگان در سیاست‌گذاری و مدیریت سازمان بیمه‌گر و بدهاتر در تنظیم‌گری آن را باید حق مکتسب آنها دانست.

یکی از مهم‌ترین تحولات رخ داده در تاریخچه سازمان تأمین اجتماعی نیز به ترکیب ارکان آن برمی‌گردد که نقشی تنظیم‌گر دارند. همان‌طور که در جدول زیر خلاصه کرده‌ایم، سازمان همیشه با مسئله دشوار و پیچیده سه‌جانبه‌گرایی روبه‌رو بوده و در طی تاریخ و با تغییرات و اصلاحات قانونی، مسیری قهقرائی را پیموده و از سه‌جانبه‌گرایی دور و دورتر شده است. هرگونه برنامه‌ریزی برای تنظیم‌گری سازمان تأمین اجتماعی، باید با نظر بدین تحولات انجام شود و نیز درباره نقش تنظیم‌گرانه هریک از این ارکان (شورا/امنا، هیئت‌مدیره، هیئت‌نظارت) و ارتباط آنان با نهاد تنظیم‌گر جدید (در قالب همین ارکان، با مشارکت این ارکان، با سلب اختیارات تنظیم‌گرانه از این ارکان و سپردن آن به نهادی جدید) انجام گیرد. از آنجا که توضیحات لازم در جدول آمده است، از شرح بیشتر صرف نظر می‌کنیم.

جدول ۲۱. سیر تحول سه جانبه گرای در ارکان تنظیم گر سازمان تأمین اجتماعی

قانون مرتبط	سال تصویب	ارکان	ترکیب ارکان	شرح سه‌جانبه‌گرایی
			دسته (تعداد)	جزئیات تعیین‌کننده
			دولت (۱۱)	–
		شورای عالی	کارفرما (۴)	– دو نفر نماینده کارفرمایان به معرفی اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران – دو نفر نماینده اصناف به معرفی هیئت عالی نظارت بر اتاق‌های اصناف کشور
			کارگر (۵)	سه نفر نماینده کارگران بیمه شده به معرفی سازمان‌های کارگری و دو نفر از سایر گروه‌ها به انتخاب وزیر رفاه اجتماعی
			دولت (۳)	–
		هیئت‌مدیره	کارفرما (۱)	به پیشنهاد وزیر رفاه اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران
			کارگر (۱)	به پیشنهاد وزیر رفاه اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران
		حسابرس (بازرس)	(۱)	برای هر سال مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب شورای عالی انتخاب می‌شود.
				تعیین‌کنندگی: ۵۵ درصد دولت، ۲۰ درصد کارفرمایان، و ۲۵ درصد کارگران *با توجه به جزئیات، تعیین‌کنندگی کارگران در بهترین حالت ۱۵ درصد است.
	۱۳۵۴			تعیین‌کنندگی: ۶۰ درصد دولت، ۲۰ درصد کارفرمایان، و ۲۰ درصد کارگران *با توجه به جزئیات، هم‌چیز را دولت تعیین می‌کند.
				*با توجه به جزئیات، هم‌چیز را دولت تعیین می‌کند.



قانون مرتبط	سال تصویب	ارکان	ترکیب ارکان	شرح سه‌جانبه‌گرایی
اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۵۸/۰۶/۱۰	شورای عالی	دولت (۴)	تعیین‌کنندگی: ۴۰ درصد دولت، ۳۰ درصد کارفرمایان و ۳۰ درصد کارگران *با توجه به جزئیات، نسبت به قانون سال ۱۳۵۴ زمینه‌سازی بیشتری برای تعیین‌کنندگی کارگران فراهم شده است.
			کارفرما (۳)	
			کارگر (۳)	
			–	
هیئت‌مدیره			دولت (۴)	با توجه به جزئیات، همه‌چیز را دولت تعیین می‌کند.
			کارفرما (۱)	
			کارگر (۱)	
			–	
هیئت نظارت			دولت (۱)	تعیین‌کنندگی: سه‌جانبه‌گرایی کامل با توجه به جزئیات، نسبت به قانون سال ۱۳۵۴ زمینه‌سازی بیشتری برای تعیین‌کنندگی کارگران فراهم شده است.
			کارفرما (۱)	
			کارگر (۱)	
			–	
اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۵۸/۰۶/۱۰	هیئت نظارت	دولت (۱)	تعیین‌کنندگی: سه‌جانبه‌گرایی کامل و به سود کارگران با توجه به جزئیات، نسبت به قانون سال ۱۳۵۴ زمینه‌سازی بیشتری برای تعیین‌کنندگی کارگران فراهم شده است؛ اما با توجه به ماهیت و کارکردهای شوراهای اسلامی کار، و تعیین‌کنندگی دولت و کارفرما در آنها، عملاً بهبودی حاصل نشده است.
			کارفرما (۱)	
			کارگر (۲)	
			–	

قانون مرتبط	سال تصویب	ارکان	ترکیب ارکان	شرح سه‌جانبه‌گرایی
اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۸۷/۰۳/۲۶	شورا	دولت (۸) سه (۳) نفر کارفرمای واحدهای تولیدی، صنعتی و بازرگانی، به انتخاب کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان یک (۱) نفر کارفرمای واحدهای صنفی و بازرگانی به انتخاب کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان	تعیین‌کنندگی: ۵۴ درصد دولت، ۲۷ درصد کارفرمایان، و ۲۰ درصد کارگران «با توجه به جزئیات، تعیین‌کنندگی کارگران به حداقل رسید و دولت بازیر تمام‌عیار شد: «جلسات شورا با حضور (۱۰) نفر از اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با رأی موافق حداقل (۸) عضو حاضر قطعیت خواهد یافت».
		هیئت‌مدیره	دولت (۵) با رعایت بند «ب» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تبصره (۱) آن با پیشنهاد رئیس شورا و تصویب شورا	با توجه به جزئیات، همه‌چیز را دولت (عملاً شخص رئیس‌جمهور) تعیین می‌کند.
		هیئت نظارت	دولت (۳) با رعایت شرایط مندرج در بند «د» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توسط شورا انتخاب می‌شوند.	با توجه به جزئیات، همه‌چیز را دولت (عملاً شخص رئیس‌جمهور) تعیین می‌کند.
قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی	۱۳۸۸/۰۵/۲۰	هیئت‌امنا	دولت (۶) با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و کارفرما	تعیین‌کنندگی: بیش از ۵۰ درصد دولت، کمتر از ۵۰ درصد کارگر و کارفرما «اما با توجه به جزئیات، قانون ساختار چه در نسخه اولیه سال ۱۳۸۳، و چه در اصلاحات بعدی، اگرچه در ترکیب کلی به قانون پیشرو سال ۱۳۵۸ تمایل داشته است و با استفاده از گیومه‌ای تأکیدی بر «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» تمرکز کرده است، اما آسان‌گیرانه از این مهم گذشته است و تشکلهای نیم‌بند موجود را چندان در بازی راه نداده است، در خصوص سه‌جانبه‌گرایی در هیئت‌مدیره و هیئت‌نظارت نیز با سپردن کار به هیئت‌انمایی که خود سه‌جانبه‌گرایی‌اش به‌درستی زمینه‌سازی نشده است، ضعیف عمل کرده است. نکته دیگر اینکه با بسط هیئت‌امنا به «کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستائیان و عشایر» و تفاوت‌های ذاتی‌ای که میان صندوق‌ها هست (مثلاً در صندوق بازنشستگی کشوری دولت و کارفرما یکی هستند و در سازمان تأمین اجتماعی اساساً متفاوت‌اند) امکان رعایت سه‌جانبه‌گرایی را پیچیده کرده است و جمله «به تناسب تعداد افراد تحت پوشش» در این زمینه هیچ دردی را دوا نمی‌کند.
		کارگرو کارفرما (حداکثر ۵)	بر اساس قانون ساختار: مابقی اعضا، به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آنها بر اساس 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 تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران انتخاب خواهند شد.	



قانون مرتبط	سال تصویب	ارکان	ترکیب ارکان	شرح سه‌جانبه‌گرایی
اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی	۱۳۸۹/۰۴/۲۰	هیئت‌امنا	دولت (۶) کارگرو کارفرما (۳)	تعیین‌کنندگی: ۶۷ درصد دولت، ۳۳ درصد کارگر و کارفرما «جزئیات مانند ردیف بالا حذف لفظ اداری از جمله «استقلال مالی و اداری».

مأخذ: همان.

در آخرین اصلاحات تأثیرگذار، نه تنها دولت به سنگین‌ترین وزنه میز گفت‌وگو تبدیل شده است و یک‌جانبه تصمیم‌گیری می‌کند، بلکه قانونگذاران کوشیده‌اند با حذف لفظ اداری، از جمله «استقلال مالی و اداری» راه را برای ورود هر چه بیشتر به سازمان باز کنند. در حقیقت، استقلال اداری و مالی و دارا بودن شخصیت مستقل حقوقی نهادهای بیمه اجتماعی نیز، که از اصول اداره این طرح‌ها به‌شمار می‌رود و راهی برای جلوگیری از تسخیر این نهاد توسط نیروهای سیاسی است، باید در هر گونه طراحی نهاد تنظیم‌گر جدید به‌طور جدی مدنظر قرار گیرد. همان گونه که بیان شد، هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه، که جایگزین شورای عالی تأمین اجتماعی شده است، هم‌اکنون سازمان‌های تأمین اجتماعی، بازنشستگی کشوری، صندوق فولاد و صندوق کشاورزان، روستائیان و عشایر را تحت نظارت دارد. براساس ماده (۶) «آیین‌نامه اجرایی هیئت‌امنا سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه و آیین‌نامه مالی...» مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۳۰، وظایف و اختیارات هیئت‌امنا به این شرح است:

الف) تصویب خط‌مشی‌ها و راهبردهای کلان سازمان/صندوق.

ب) تصویب برنامه و بودجه، صورت‌های مالی و عملکرد سالانه سازمان/صندوق.

ج) نصب و عزل و پذیرش استعفا یا تغییر پیش از موعد اعضای هیئت‌مدیره و هیئت نظارت سازمان/صندوق.

د) پیشنهاد نصب یا عزل و تغییر پیش از موعد مدیرعامل سازمان/صندوق به وزیر، جهت بررسی، تأیید و صدور حکم.

ه) تعیین حقوق و مزایا و پاداش اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و حق‌الزحمه اعضای هیئت نظارت، با رعایت قوانین و مقررات مربوطه.

و) تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری و استخدامی و سایر آیین‌نامه‌های مورد نیاز سازمان/صندوق.

ز) تصویب شاخص‌های عملکرد براساس اهداف و راهبردهای پیشنهاد شده از سوی هیئت‌مدیره سازمان/صندوق.

ح) بررسی و تصویب تشکیلات کلان سازمان/صندوق، به پیشنهاد هیئت‌مدیره.

ط) پیشنهاد اصلاح یا تغییر اساسنامه سازمان/صندوق جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در مراجع قانونی ذی‌ربط.

ی) پیشنهاد تغییر یا اصلاح قوانین و مقررات در حوزه بازنشستگی و تأمین اجتماعی با توجه به شاخص‌های مربوطه، جهت بررسی و سیر مراحل تصویب در مراجع قانونی ذی‌ربط.

ک) بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص درخواست ادغام یا تجمیع سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی غیر تابعه هیئت‌امنا در سازمان/صندوق و چگونگی انجام آن در چارچوب قوانین و مقررات.

ل) بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص موارد پیشنهادی توسط هیئت‌مدیره، هیئت نظارت سازمان/صندوق، رئیس یا اعضای هیئت‌امنا، شورای عالی، دبیرخانه هیئت‌امنا و دستگاه‌های ذی‌ربط، در چارچوب این آیین‌نامه و قوانین و مقررات مربوط.

م) انتخاب نمایندگان هیئت‌امنا جهت حضور در هیئت‌ها، کمیسیون‌ها، مجامع، کارگروه‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط.

ن) بررسی و تصویب برنامه و بودجه و تشکیلات کلان دبیرخانه هیئت‌امنا.

س) اتخاذ تصمیمات مورد نیاز برای اعمال بهینه مدیریت کلان در سازمان/صندوق.

ع) سایر وظایف و اختیارات مقرر در قوانین و مقررات مربوطه و اساسنامه سازمان/صندوق.

همان گونه که مشاهده می‌شود، بسیاری از این وظایف از جنس تنظیم‌گری‌اند؛ حتی یکی از اهداف اصلی دبیرخانه هیئت‌امنا در سایت رسمی این نهاد، که برای خودش در نظر گرفته است، «تحقق سازمان بیمه‌گر بیمه‌های اجتماعی» است^۱ و در شرح آن راهبردهایی همچون

۱. گویا منظور این است که شأن این نهاد، بیمه کردن سازمان‌های بیمه‌گر است.

«ظرفیت‌سازی قانونی، برندسازی، حفظ و اداره دبیرخانه، و شبکه‌سازی نخبگانی» آمده است، چنین ادبیاتی دلالت بر آن دارد که دبیرخانه برای خود قائل به نقش «سازمان بیمه‌گر بیمه‌های اجتماعی» است و در پی تحقق آن است؛ همچنین دبیرخانه در بیانیه چشم‌اندازش، خود را «پیشرو و پیشران تنظیم‌گری در حوزه حکمرانی بیمه‌های اجتماعی» معرفی کرده است. نکته قابل ذکر اینکه، در قوانین مربوطه به چنین نقشی اشاره‌ای نشده است و این دبیرخانه برای ادعای چنین ایفای نقشی باید از نهادهای ذی‌ربط کسب اجازه و تکلیف می‌کرد. همین آشفتگی‌ها مصداقی است از اینکه تنظیم‌گری در حوزه بیمه اجتماعی کشور بدون متولی مشخص رها شده است. در همین راستا می‌بینیم که گذشته از نکته فوق‌الذکر، در خصوص این نهاد نیز، جدا از هم‌پوشانی وظایف و اهداف با شورای عالی، همان دو نکته‌ای که درباره شورای عالی گفته شد، قابل طرح است. همچنین این نهاد با تناقضی روبه‌رو است: اگر هدف تمرکز تنظیم‌گری در نهادی واحد است، چرا تمامی صندوق‌های بیمه‌گر در ذیل آن قرار نگرفته‌اند. نکته دیگر هم این است که چرا ترکیب شرکای اجتماعی غیردولتی آن فقط شامل کارگر و کارفرماست که هیچ ارتباطی با ذی‌نفعان صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان روستائیان و عشایر ندارند و نمایندگان تشکلهای کارگری و کارفرمایی مشمول قانون کار چه ربطی به سه صندوق اخیرالذکر دارند و چگونه می‌توانند آنها را نمایندگی کنند؟ از تساهل‌های تقنینی این چنینی، که بیشتر معضل‌آفرین خواهند بود تا معضل‌زدا، باید آموخت و دوباره به دام آنها نیفتاد.

۵. نیم‌نگاهی به چالش‌های موجود

به نظر می‌رسد به رغم ضرورتی که از سال‌ها پیش خود را آشکارا به سیاستگذاران و کارشناسان نمایانده است، پرابلماتیزه شدن موضوع تنظیم‌گری در سطوح گوناگون سیاستگذاری کشور با تأخیر قابل توجهی رخ داده است. چرا چنین بوده است؟ مسلماً این مسئله را باید در قالب پژوهشی جداگانه و مفصل و با عنوانی همچون «موانع تاریخی شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های بازنشستگی در ایران» مورد مطالعه قرار داد و فراتر از مقال و مجال گزارش حاضر است؛ اما اینجا می‌توان به این موانع و چالش‌ها نیم‌نگاهی داشت و تا آنجا که می‌توان، از مطالب پیش گفته و پژوهش‌های دیگر نگارندگان بهره گرفت. از مهم‌ترین چالش‌ها و موانع موجود بر سر راه تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های بازنشستگی، سه نمونه با توضیحی کوتاه ارائه می‌شود.

■ یک‌جانبه‌گرایی و اتحادیه‌ای نشدن

همان‌طور که نشان دادیم، در چند دهه پیش، قوانین و مقررات مربوطه در مسیر زمینه‌سازی برای مشارکت جامعه در سیاستگذاری و مدیریت صندوق‌های بازنشستگی حرکت نکرده‌اند، بلکه برعکس زمینه مشارکت تحدید هم شده است (جدول ۲۱). روی دیگر یک‌جانبه‌گرایی، اتحادیه‌ای نشدن جامعه و مناسبات کار است. اگر بپذیریم که بدون سه‌جانبه‌گرایی، حتی نهاد تنظیم‌گر موعود نیز، به بیان نظریه گروه‌های ذی‌نفع و به گواه تجربه‌های داخلی، به میدان مانور نیروهای مشخصی تبدیل می‌شود، آنگاه ضرورت پی‌افکندن شالوده‌ای مستحکم برای این ساختمان تازه را بیشتر درمی‌یابیم. به بیان ساده، مسئله این است که در فقدان سه‌جانبه‌گرایی واقعی (برخاسته از فعالیت تشکلهای مستقل کارگری و کارفرمایی)، خود نهاد تنظیم‌گر هم سرنوشتی جز یک‌جانبه‌گرا شدن، یا حرکت بین دو قطب دولت-بازار در غیاب نقش‌آفرینی کارگران نخواهد داشت. می‌توان گفت که رفع این مانع، مهم‌ترین پیش‌نیاز نهادسازی در این حوزه است.

■ ناکارآمدی نظام اداری ایران

این معضل که مورد تأیید و تأکید اکثریت قریب به اتفاق پژوهش‌های مربوطه است، هرچند چالشی زمینه‌ای و کلی است، بر آنچه در عمل رخ خواهد داد، تأثیر چشمگیری خواهد گذاشت. ناکارآمدی یاد شده ابعاد گوناگونی دارد، اما به نظر می‌رسد که یکی از وجوه قابل پیشگیری آن، بیش از همه در اینجا قابل طرح باشد. در جدول ۱۹ گفتیم که یکی از معضلات جهانی تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی، ورود ناکافی تخصص است. این معضل در بافتار اداری سازمان‌های ایران به شکل ویژه‌ای حاضر است. تجربه مدیریت دولتی و عمومی در چند دهه اخیر نشان می‌دهد که مؤلفه «تخصص و شایستگی علمی-عملی» در فرایند جذب و استخدام، از برجستگی و اهمیت بایسته برخوردار نبوده است.



تجلی این امر در بافتار مدیریت صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان در استخدام‌ها و انتصابات ارکان و سطوح مدیریتی عالی و میانی آنها، به وضوح مشاهده کرد؛ امری که سال‌هاست مورد تصدیق کارشناسان و پژوهشگران و فعالان تشکل‌های مربوطه قرار گرفته است. ایجاد یک نهاد جدید، بدون توجه به این چالش، می‌تواند فاجعه‌بار باشد. بدون تضمین اینکه منابع انسانی که جذب و استخدام خواهند شد، به اندازه کافی متخصص و مجرب خواهند بود، گام برداشتن در این مسیر به چیزی جز وابستگی به مسیر طی شده قبلی و ایجاد سازمان ناکارآمد دیگری نخواهد انجامید: تنظیم‌گری که خودش را باید تنظیم کرد!

■ مقاومت‌های احتمالی

چنان که گفته شد، نوعی از نهاد تنظیم‌گر را باید ایجاد کرد که در مقابل نفوذ جریان‌های رانت‌جو و ذی‌نفوذ اقتصادی، سیاسی و... سد محافظتی داشته باشد. بخشی از این امر از طریق رسیدگی به نمونه فوق‌الذکر و مبتنی بر ساختن هر گونه استخدام و انتصاب و جابه‌جایی کارکنان و مدیران بر شایستگی سنجی و صلاحیت‌سنجی بی‌طرفانه است. همچنین، همان‌طور که در جدول ۱۷ آمد، یکی از مسائل تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی «مسئله قدرت کافی» است؛ یعنی نهاد تنظیم‌گر باید از استقلال کافی برای ارزیابی بی‌طرفانه برخوردار باشد و اگر نتوان مانع نفوذ گروه‌ها و جریان‌ها و گوناگون برای تعیین مقامات آن شد، همان اتفاقی برای نهاد تنظیم‌گر موعود خواهد افتاد که هم‌اکنون دهه‌هاست برای صندوق‌های بازنشستگی رخ داده است: رعایت نشدن رهنمودهای ایسا درباره ممانعت از انتصابات سیاسی در هیئت‌های عالی نهادهای بیمه‌گر. در چنین فضایی یکی از چالش‌های پیش‌رو، جلوگیری از سهم‌خواهی گروه‌های ذی‌نفوذ در حین قانونگذاری و تأسیس نهاد تنظیم‌گر خواهد بود که بی‌تردید مقاومت‌هایی بر خواهد انگیخت.

۶. نتیجه‌گیری



نظام بازنشستگی ایران در چند دهه اخیر به دلیل عوامل مختلف اقتصادی-اجتماعی با چالش‌های فراوانی از جمله ناپایداری مالی طرح، پوشش و عدم فراگیری طرح، تحولات جمعیتی، تحولات بازار کار، قوانین و مقررات تعهدآور و وابستگی به بودجه عمومی مواجه شده است. پرسشی اساسی و درست در اینجا این است که وجود تنظیم‌گری می‌توانست چه کمکی به وضعیت این صندوق بکند؟ همان‌طور که بیان شد، یکی از چالش‌های مهم صندوق‌ها تصویب و تحمیل قوانین و لوایحی بوده است که وظایف حمایتی و بار مالی قابل توجهی برای صندوق‌ها داشته‌اند. وجود نهاد تنظیم‌گر کارآمد می‌توانست تا حد زیادی از تصویب این قوانین جلوگیری کند. همچنین در موارد مهمی از جمله فرصت‌سوزی دوران جوانی صندوق‌ها، وجود این نهاد می‌توانست تا حد زیادی از هدررفت منابع جلوگیری کند. همچنین عوامل متعدد دیگری نیز در کارند که نهاد تنظیم‌گر می‌توانست با مقررات‌گذاری و نظارت بر آنها، موجبات پایداری صندوق‌ها را فراهم آورد: بنگاهداری‌های کم‌سود یا زیان‌ده، مداخلات سیاسی، ناکارآمدی اجرایی سازمان‌ها و... بر این اساس، در این گزارش سعی شد این چالش‌ها و همچنین اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی بررسی شود. براساس مباحث بین‌المللی و زمینه‌های قانونی موجود در کشور، می‌توان در خصوص اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی این نکات را مطرح کرد:

(الف) تنظیم‌گری در حیطه بیمه‌های اجتماعی، به معنای تعریف قواعد بازی و اعمال نظارت مؤثر برای تضمین اجرای دقیق قواعد و جلوگیری از سرپیچی از این قواعد است.

(ب) اصول تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی در جهان حول این محورها مطرح شده است:

روشن بودن اهداف؛ قدرت و استقلال عملیاتی و اجرایی نهاد تنظیم‌گر از اراده مقامات سیاسی و دخالت‌های تجاری؛ منابع مالی کافی؛ منابع انسانی و تخصص کافی؛ ریسک‌سنجی؛ هماهنگی و همکاری با بخش‌های مرتبط و نهادهای دیگر؛ شفافیت، پاسخگویی و کارایی (حکمرانی خوب)؛ نمایندگی متوازن و ممانعت از تسخیر توسط دولت و بازار (سه‌جانبه‌گرایی).

(ج) اصول و استانداردهای تنظیم‌گری بیمه‌های اجتماعی در ایران می‌تواند مبتنی بر این محورها باشد:

۱. رعایت چندلایگی (اصولی کلی برای نظام تأمین اجتماعی، اصولی ویژه برای لایه بیمه اجتماعی)؛

۲. سه‌جانبه‌گرایی؛

۳. استقلال اداری و مالی؛
 ۴. ممانعت از تحمیل بار مالی و تداخل کارکردی و مالی لایه‌های اول و دوم؛
 ۵. تعیین بهترین و کاراترین ماهیت حقوقی برای نهاد تنظیم‌گر با توجه به بافتار و تجربه‌های بومی ایران؛
 ۶. تعیین شیوه تأمین مالی و ارزیابی و تضمین کافی بودن منابع مالی، براساس ماهیت حقوقی و مسئولیت‌های دولت؛
 ۷. تعیین اهداف و قدرت و حدود اختیارات نهاد تنظیم‌گر به شیوه‌ای روشن و بی‌ابهام، براساس ماهیت حقوقی و مسئولیت‌های دولت؛
 ۸. ارزیابی مستمر اثربخشی اقدامات نهاد تنظیم‌گر و انتشار عمومی این ارزیابی‌ها و نقشه تحولات عملکردی صندوق‌ها به‌طور شفاف؛
 ۹. رعایت اصول حکمرانی خوب در مدیریت داخلی نهاد تنظیم‌گر و سنجش عملکرد حکمرانی صندوق‌ها؛
 ۱۰. تعیین حوزه همکاری‌های نهاد تنظیم‌گر با سایر نهادها و سنخ همکاری‌های آنان و ایجاد الزام قانونی برای پاسخگویی نهادهای ذی‌ربط به نهاد تنظیم‌گر و پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر به دولت، مجلس و تشکلهای کارگری؛
 ۱۱. حفاظت از اموال و دارایی‌ها و ذخایر مشاع بین نسلی؛
 ۱۲. هماهنگی درون حوزه‌ای و بین حوزه‌ای؛
 ۱۳. تخصصی کردن فعالیت‌ها؛
 ۱۴. تمرکز در برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، نظارت و ارزشیابی؛
 ۱۵. یکسان‌سازی قواعد بیمه‌ای و رفع تبعیض‌ها.
- در پایان با توجه به بند «۲» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی ۲۱ فروردین ماه سال ۱۴۰۱ و عنایت به اینکه وفق سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی (ابلاغی به سران سه قوه براساس اصل (۱۱۰) قانون اساسی) باید حداکثر ظرف مدت ۶ ماه برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی موصوف تدوین و اجرایی می‌شد، لازم است هرچه سریع‌تر درباره شکل‌دهی سازوکار مربوطه اقدام کرد؛ امری که در گزارش دوم از همین مجموعه به آن به تفصیل پرداخته خواهد شد. باین حال، نباید فراموش کرد که «تعجیل کافی نیست» و آنچه موجبات پرهیز از «تساهل تقنینی» را فراهم می‌آورد، تهیه کردن گزارش‌های جهت‌ساز و پشتیبان توسط تیم‌های کاملاً تخصصی است؛ به گونه‌ای که از دانش جهانی موجود و تجربه‌های بومی پیشین حداکثر بهره‌ربرد و معضلات نیفزود. در پایان لازم است اشاره شود که سناریوهای ممکن برای فعالیت نهاد تنظیم‌گر در کشور می‌تواند شامل ایجاد نهاد جدید با سازوکارهای درست و مطابق با شرایط کشور باشد یا تقویت یک نهاد موجود برای برعهده‌گیری وظایف تنظیم‌گری صندوق‌ها که در گزارش آتی بیشتر به این موضوع پرداخته خواهد شد.

منابع و مآخذ

- [۱] آمارنامه سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۴۰ تا ۱۴۰۱.
- [۲] دفتر بین‌المللی کار. (۱۳۹۶). اصول تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- [۳] پناهی، بهرام. (۱۳۷۶). اصول و مبانی نظام تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- [۴] روین، لیا و دیگران. (۱۳۹۸). بیمه اجتماعی و عدالت اجتماعی، تهران: نشر طرح نقد.
- [۵] خورشیدی، مونا و وحید میره‌بیگی. (۱۴۰۲). «عوامل برساننده بحران صندوق‌های بازنشستگی در ایران از نگاه ذی‌نفعان (با تمرکز بر سازمان تأمین اجتماعی)»، بررسی مسائل اجتماعی ایران، شماره ۱۴.
- [6] Hinz, R. (2005). Supervision of Pension Funds: Theory and Practice.
- [۷] هداوند، مهدی و فرهاد جم. (۱۴۰۱). «بازتعریف مفهوم تنظیم‌گری: از رویکرد تمرکزگرا تا عدم تمرکز»، حقوق اداری، شماره ۱۰، ص ۲۴۵-۲۶۹.
- [8] Moosa, I.A. (2015). Definition and Theories of Regulation. In: Good Regulation, Bad Regulation. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. 2015, London.: Palgrave Macmillan.
- [9] Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. Regulation & Governance, no11: p 95-108.

- [10] <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/regulation>.
- [11] <https://www.britannica.com/topic/regulation>.
- [12] Six, F., & Verhoeft, K. (2017). *Trust in regulatory regimes: Scoping the field*, Edward Elgar Publishing.
- [13] Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation in the age of governance. The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, p 1-28.
- [14] Den Hertog, J.A. (2010), "Review of economic theories of regulation", Utrecht School of Economics Working Papers.
- [۱۵] یاورى، اسدالله. (۱۳۹۳). «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲، ص ۶۴۷-۶۲۹.
- [16] Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2011). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*, Oxford university press.
- [۱۷] مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۷). «نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، شماره مسلسل ۱۵۹۴۰.
- [۱۸] قوامی، نسرین. (۱۳۹۸). تنظیم‌گری در صندوق‌های بازنشستگی، مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا.
- [19] Brunner, G., & Rocha, R. (2008). *Risk-based supervision of pension funds: Emerging practices and challenges*, World Bank Publications.
- [۲۰] خورشیدی، مونا و وحید میره‌بیگی. (۱۴۰۳). بررسی تبعیض در نظام بازنشستگی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۲۱] انصاری، محمدعلی. (۱۳۹۶). «ارائه الگوی تحلیل نظام بازنشستگی در ایران در چارچوب نظریه بازی‌ها»، پایان‌نامه دکتری رشته اقتصاد، دانشگاه رازی کرمانشاه.
- [22] Nation, U. (2015). *World population ageing*.
- [23] Nations, U. (2017). "United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017)". *World Population Prospects: The 2017 Revision, World Population 2017 Wallchart*.
- [۲۴] سالنامه سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۲.
- [۲۵] فصلنامه زمستان صندوق بازنشستگی کشوری، ۱۴۰۲.
- [۲۶] فصلنامه زمستان صندوق بازنشستگی روستائیان و عشایر، ۱۴۰۲.
- [27] IOPS, *PENSION SUPERVISION IN FOCUS*, 2008.
- [۲۸] عباس‌نیا، محمد. (۱۳۹۸). «طراحی جایگاه و الگوی نظارت نهاد ناظر بر صندوق‌های بازنشستگی در جمهوری اسلامی ایران»، رساله دکتری رشته مدیریت مالی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- [29] Ayres, I., & Braithwaite, J. (1991). "Tripartism: Regulatory capture and empowerment". *Law & Social Inquiry*, p. 16(3), 435-496..
- [۳۰] اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاست‌گذاری دانشگاه شریف (۱۴۰۰). درآمدی بر دولت تنظیم‌گر. جلد ۱، تهران: کتاب راهبرد.
- [31] Jongeneel, N. (2012). *The Supervision and Regulation Strictness of Pensions Funds across countries*. Business Economics..
- [32] Chohan, U.W. (2017). *Pension fund regulation and governance*. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance.
- [۳۳] میره‌بیگی، وحید. (۱۳۹۸). «بررسی نقض اصول بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی از منظر کنشگران»، تأمین اجتماعی، دوره ۱۵، شماره ۳، ص ۸۵-۸۲.
- [۳۴] Rejda, G.E. (2015). *Social insurance and economic security*. 2015: Routledge.
- [۳۵] Ishikawa, J. (2003). *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book*, Vol. 11. International Labour Office.
- [۳۶] Minet, G. (2008). "Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint", In Expert Group Meeting on Economic and Social Councils.

گزیده سیاستی

در گزارش پیش رو که گام اول در بررسی اصول و معیارهای تنظیم‌گری صندوق‌های بازنشستگی است؛ سعی شده علاوه بر مرور مفهوم و نظریه‌های تنظیم‌گری، اصول و معیارهای تنظیم‌گری، ضرورت ایجاد نهاد تنظیم‌گر و عوامل برانگیزاننده آن در کشورهای مختلف بررسی شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir