



Tarbiat Modares  
University

## The Regulatory State and Government Intervention in Iran's Social Security System

### Extended Abstract

#### ARTICLE INFO

Article Type

**Research Article**

#### Authors

1. Babak Baseri. Ph.D.
2. Mansour Sharifi Bagha\*
3. Soraya Rostamii. Ph.D.
4. Khadije Karimi Esfehani. Ph.D.

1. Assistant Professor, Law, Faculty of Law and Humanities, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

2. PhD student of Public Law, Law and Humanities, Azad Shiraz, Shiraz, Iran.

3. Assistant Professor, Law, Faculty of Law and Humanities, Islamic Azad University, Marvdasht, Iran.

4. Assistant Professor, Law, Faculty of Law and Humanities, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.

#### Correspondence:\*

Address: Department Law and Humanities, Azad Shiraz, Shiraz, Iran

#### Email:

m\_sharifibagha@yahoo.com

#### Article History:

Received: 05.08.2022

Accepted: 12.02.2023

#### Introduction

One of the most important tasks of governments in the past century had been the realization of social security; in such a way that the duties of the government in fulfilling social security have become a matter of course. Nevertheless, the limits of the government's intervention in fulfilling social security has been one of the fundamental challenges of policy making, and several theories have been proposed in this regard, and one of them is regulatory state. The purpose of the present research is to examine the limits of the government's intervention in the social security system in Iran. Although the government's intervention in social security has been examined through several theories; But this issue has not yet been examined from the perspective of the regulatory state theory. Social security is one of the most important tasks of the state in terms of the scope, size and number of people covered. Therefore, the study of issues related to social security is not only of great importance, but also necessary for the expansion, development, expansion and realization of social justice. Although government intervention in social security is taken for granted, the question arises here as to how the limits of government intervention in Iran's social security system can be explained in the light of regulatory state theory.

#### Methodology

Using a theoretical approach and a descriptive method of analysis, this article draws on library research in an attempt to analyse the limits of state intervention in Iran's social security system from the perspective of the regulatory government.

#### Findings

The limits of the government's intervention in Iran in order to realize social security from the perspective of the regulatory government can be divided into sectoral and extra-sectoral areas. However, the diversity of issues and the involvement of numerous institutions in order to realize social security has caused the formation of many challenges for government regulation in this field, the most important regulatory challenges can be considered parallel activities and duties, ambiguities and objections in the legal rulings governing the macro structure of the social security system. Governments have several motives for intervening in social security, which can be related to market failure, distributive justice and the protection of citizens' rights. Regulatory measures or criteria also consist of five criteria which are legislative support for regulation, accountability, impartial procedures, sufficient expertise of the regulator and efficiency. In Iran, in general, the government's policy in the field of social security in the direction of regulation can be considered in two sectoral and non-sectoral areas. The sectoral

field of social security is implemented by one or more institutions; however, the intersectoral field includes social and economic activities that have an impact on different fields. The field of social security in Iran includes many issues such as medical insurance, pension, provision of medical services, rehabilitation of the disabled and injured, support for the needy and payment of pensions to them. As mentioned above, in the sectoral and non-sectoral fields, many institutions are responsible for social security in Iran; this has led to the formation of parallel activities and duties among the institutions. The parallelism of activities and duties has led to several consequences, such as not providing proper services and wasting financial and human resources. It seems that to solve this problem, these interactions should be fully understood and parallel devices should be integrated or removed so that the facilities can be used in the desired way. For example, in the area of non-insurance assistance, there is a complete parallelism between the Red Crescent, the relief committee and the welfare organization.

### **Conclusions**

One of the most important functions of governments in the last century has been to provide social security. For this reason, governments have always tried to achieve this through intervention. Although the right to social security has been assumed by governments, the level of government intervention has always been a subject of debate. Meanwhile, one of the theories that have been proposed to explain the limits of government intervention in social security is the regulatory government. In order to improve the performance of the government in the field of social security, several suggestions can be made; first, the members of the board of directors should be selected professionally; second, the rule of transparency should be implemented in the procedures; third, many parallel and overlapping structures should be dissolved and operated under one organization; finally, the possibility of developing people's participation in order to increase productivity and efficiency.

**Keywords:** Regulatory State, Social Security, Intervention Challenges, Iran.

مداخله دولت در ایران به منظور تحقق تامین اجتماعی از منظر دولت تنظیم گر را می توان به دو حوزه بخشی و فرا بخشی تقسیم کرد. با این وجود تنوع موضوعات و درگیری نهادهای متعدد در راستای تحقق تامین اجتماعی موجب شکل گیری چالش های متعددی برای تنظیم گری دولت در این حوزه شده است؛ مهم ترین چالش های تنظیم گری را می توان توازی فعالیت ها و وظایف، ابهامات و ایرادهای موجود در احکام قانونی حاکم بر ساختار کلان نظام تامین اجتماعی دانست.

**کلمات کلیدی:** دولت تنظیم گر، تامین اجتماعی، چالش های مداخله گری، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۲۳

نویسنده مسئول: m\_sharifibagha@yahoo.com

## مقدمه

تامین اجتماعی از نظر وسعت، گستردگی و حجم وظایف و تعداد افراد تحت پوشش یکی از مهم ترین وظایف دولت بوده است. از این رو مطالعه مباحث مربوط به تامین اجتماعی نه تنها دارای اهمیت گسترده ای است، بلکه در جهت بسط، توسعه، گسترش و تحقق عدالت اجتماعی نیز ضروری می باشد؛ افزون بر این، پرداختن به حوزه تامین اجتماعی از اهداف عمده دولت جمهوری اسلامی ایران و از مباحث محوری در هر برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز به حساب می آید. امروزه، گستردگی حوزه تامین اجتماعی به اندازه ای است که دولت های مختلف جهان، مهم ترین خدمتشان را ایجاد و توسعه نظام تامین اجتماعی اثربخش، کارآمد و قوی به حساب می آورند. مشخص نمودن حدود مداخله دولت در حوزه تامین اجتماعی مهم ترین مسئله ای بوده است که از آغاز شکل گیری اندیشه جامعه ای مدرن

## دولت تنظیم گر و حدود مداخله دولت در نظام

### تامین اجتماعی ایران

#### بابک باصری

استادیار حقوق، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران،

#### منصور شریفی بقا\*

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

#### نریا رستمی

استادیار حقوق، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، مرودشت، ایران.

#### خدیجه کریمی اصفهانی

استادیار حقوق، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

## چکیده

بی شک، یکی از مهم ترین وظایف دولت ها در سده گذشته تحقق تامین اجتماعی بوده است؛ به گونه ای که وظایف دولت در برآورده ساختن تامین اجتماعی به امری مسلم تبدیل شده است. با این وجود حدود مداخله دولت در برآورده ساختن تامین اجتماعی یکی از چالش های اصولی سیاست گذاری بوده است و نظریات متعددی در این راستا مطرح شده است؛ یکی از این نظریات دولت تنظیم گر بوده است. هدف از پژوهش پیش و رو بررسی حدود مداخله دولت در نظام تامین اجتماعی در ایران است. اگرچه از رهگذر نظریات متعدد مداخله دولت در تامین اجتماعی بررسی شده است؛ لیکن مداخله دولت هنوز از منظر نظریه دولت تنظیم گر بررسی نشده است. روش تحقیق در این پژوهش تحلیلی- توصیفی است. حدود

در مقابل صاحب‌نظران اجتماعی قرار داشته است. در این راستا، دولت‌ها تلاش‌های زیادی به‌منظور ارتقای عملکردشان در این حوزه داشته‌اند. امروزه دولت‌ها در بیش از ۱۷۲ کشور وظیفه تدارک دیدن تامین اجتماعی را بر عهده دارند و شیوه تامین اجتماعی دولتی بر سایر شیوه‌های تامین ترجیح دارد [۸]. در صورتی که علل مداخله دولت‌ها را نظام تامین اجتماعی بررسی شود، می‌توان دو علت اصلی جهت این مداخله را احصا کرد؛ علت نخست را می‌توان این‌چنین بیان کرد که تامین اجتماعی یک کالای عمومی است و از آنجا که کالای عمومی کالایی است که در آن توان رقابت برای بسیاری از بخش‌ها مانند بخش خصوصی وجود ندارد و نمی‌توان افراد را از این کالای عمومی محروم کرد، دولت موظف به تامین این کالای عمومی برای افراد جامعه است. علت دوم را می‌توان این‌گونه اظهار داشت که در هر جامعه‌ای اقشاری وجود دارند که به دلایل متعددی نظیر کمبود درآمد، ضعف اقتصادی و دیگر مشکلات اقتصادی قادر نیستند تا بسیاری از نیازهایشان را برآورده سازند و به حمایت‌های اجتماعی از سوی دولت نیاز دارند. در ایران نیز دولت در تلاش بوده است تا به تدارک تامین اجتماعی بپردازد. با وجود اینکه مداخله دولت در تامین اجتماعی امری مسلم در نظر گرفته می‌شود، لیکن سوالی در اینجا مطرح می‌شود این است که حدود مداخله دولت در نظام تامین اجتماعی ایران در پرتو نظریه دولت تنظیم‌گر چگونه قابل تبیین است؟

### روش تحقیق

مقاله پیش و رو با رویکرد نظری و روش توصیفی-تحلیلی متکی بر مطالعات کتابخانه‌ای در تلاش است تا به واکاوی حدود مداخله دولت در نظام تامین اجتماعی ایران از نظرگاه دولت تنظیم‌گر بپردازد.

### پیشینه تحقیق

زینب عصمتی و حامد کرمی به بررسی حدود دخالت دولت در سازمان تامین اجتماعی با تاکید بر استقلال اداری و مالی می‌پردازند و یافته‌های پژوهش آنها حکایت از «حضور بیشتر دولت در حوزه تامین اجتماعی و پررنگ شدن نقش آن در حوزه‌های تامینی و رفاهی» دارد [۱۱]. محمد راسخ و مارال بردبار در پژوهششان درصدد دستیابی به الگوی مطلوب مداخلات دولت در حوزه تامین اجتماعی هستند و نتیجه‌گیری آنها نشان می‌دهد که بین سرمایه‌گذاری اجتماعی و مداخلات جبرانی دولت رفاهی ضرورت همراهی وجود دارد [۷]. رامین موحدی و همکاران معتقدند که امروزه ضرورت تامین اجتماعی مردم، مبانی و نقش مداخله دولت‌ها در تامین اجتماعی کشورها را تغییر داده است و این تغییر در نظریات متعددی از قبیل نظریه دولت رفاه و پسا رفاه دیده می‌شود [۲۰]. خالق پرست و همکاران بیان می‌دارند که تامین اجتماعی در نظام حقوقی ایران از یک‌جهت درصدد عدم وابستگی کامل فرد به حمایت دولت و از جهت دیگر در جهت پوشش و تعمیم حداقلی در حوزه تامین اجتماعی است [۶]. آرین پتفت و احمد مومنی راد بر این باورند که پیچیدگی امور اقتصادی محل‌ها و بخش‌های صنعتی مختلف موجب شد که دولت تنظیمی برای تنظیم امور اقتصادی جامعه، بعضاً مقررات گذاری را به نهادهای خود فرمان واگذار کند [۵]. علی پور و همکاران به شناسایی و ارائه الگو چالش‌های تامین اجتماعی در حوزه منابع و مصارف پرداخته است [۱۳]. بدیعی ازندانی و همکاران در پژوهششان بیان می‌دارند که انتقال حکمرانی از ایده به عمل در کنار تغییرات ساختاری و کارکردی حکومت به چیزی بیش از یک دولت نیازمند است و سایر بازیگران نیز در بهبود کیفیت زندگی و رفاه گروه‌های مختلف تاثیرگذارند [۴]. فلاویا دونادلی و جرون

### انگیزه‌های تنظیم‌گری دولت

دولت‌ها به انگیزه‌های متعددی سیاست تنظیم‌گری را اتخاذ می‌کنند؛ به‌عنوان مثال، این امکان وجود دارد که دولت‌ها متأثر از گروه خاصی به اعمال این سیاست روی آورند یا در راستای تداوم فعالیتشان این سیاست را به کار ببرند. با این‌وجود از مهم‌ترین انگیزه‌های تنظیم‌گری دولت، نظریه شکست بازار است. به‌عبارت‌دیگر، از آنجایی که بازار کنترل نشده قادر به تامین منافع عمومی نبوده است، تنظیم‌گری دولت قابل توجیه است. در بعضی از حوزه‌های سیاست‌گذاری که شاهد فقدان بازار هستیم، به‌عنوان مثال، خانواده‌ها نمی‌توانند در حوزه زیستی‌شان سکوت و یا آرامش را بخرند، دولت مجبور به تنظیم‌گری است [۱۲]. برقراری عدالت توزیعی و حفظ حقوق شهروندی از دیگر انگیزه‌های تنظیم‌گری دولت هستند. در بسیاری از مواقع، انگیزه دولت‌ها از تنظیم‌گری پیشبرد اهداف اجتماعی است و این انگیزه ممکن است منتقدان بسیاری نیز داشته باشد و قییم مابانه به نظر برسد [۲۸].

### معیارهای تنظیم‌گری

از مباحث بسیار مهم در حوزه دولت تنظیم‌گر، معیارهای تنظیم‌گری است. در اینجا، پنج معیار وجود دارد که باید آن را در نظر گرفت؛ در گام نخست این پرسش مطرح می‌شود که آیا نهاد قانون‌گذاری از تنظیم‌گری حمایت می‌کند؟ در اینجا معیار الزام قانونی مطرح می‌شود و براساس آن زمانی که مجلس به‌مثابه منبع اختیارات دموکراتیک، مقرراتی را تأیید می‌کند، می‌بایست از آن حمایت شود. در گام دوم با این پرسش مواجه هستیم که آیا برنامه مناسبی برای پاسخگویی وجود دارد؟ مقررات‌گذاران در صورت نبود الزامات قانونی، ممکن است مدعی شوند که چون در برابر نهادهای دموکراتیک پاسخگو هستند و تحت نظارت آنها قرار دارند، مستحق حمایت عمومی هستند. به همین دلیل،

وندن هایدن (۲۰۲۰) بیان می‌دارند که دولت تنظیم‌گر در کشورهای در حال توسعه به دلیل فقدان سیستم نظارت قابلیت چندان‌ی ندارند تا تامین اجتماعی مناسب را تدارک ببینند [۲۶]. چنانچه در مطالب فوق مشاهده می‌کنیم، مقالاتی در حوزه دولت و تامین اجتماعی تالیف شده است، با این وجود اثری که به بررسی حدود مداخله دولت از چشم‌انداز تنظیم‌گری و دولت تنظیم‌گر پرداخته باشد، وجود ندارد و در این مقاله تلاش می‌شود که به این امر پرداخته شود.

### چارچوب نظری

در سنت‌های متفاوت فکری همواره مفهوم دولت تنظیم‌گر معانی متعددی به خود گرفته است [۹، ۲۲، ۲۳]. پژوهش‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که نخستین بار در سال ۱۸۹۰، هلمز از این مفهوم برای تبیین دیدگاه‌های پیشرو در حوزه دولت استفاده کرد [۲۷]. لیکن در ادامه این مفهوم به‌صورت مبهم و کلی به کار گرفته شده است؛ رابرت دال و چارلز لیندبلوم معتقدند که دولتی که به برابری توجهی نمی‌کند را می‌توان دولت تنظیم‌گر دانست [۲۵]. جیمز اندرسون در کتاب خود ذیل عنوان «پیدایش دولت تنظیم‌گر» نخستین بررسی جامع را در این حوزه انجام داد؛ او بیان می‌دارد که دولت تنظیم‌گر تا پایان قرن نوزدهم درصدد انجام اصلاحات اجتماعی از رهگذر فرماندهی و نظارت بود [۲۴]. دولت تنظیم‌گر در کشورهای «مدل نوردیک» که به آن سرمایه‌داری نوردیک یا دموکراسی اجتماعی نوردیک نیز گفته می‌شود به سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی مشترک در کشورهای شمال اروپا ( دانمارک، فنلاند، نروژ، ایسلند و سوئد) اشاره دارد. به‌طورکلی مفهوم دولت تنظیم‌گر در برهه‌های زمانی به‌صورت‌های متعددی تقسیم شده است.

و برای این کار ممکن است دو نوع ادعا را مطرح کند. در حالت اول، ادعا این است که الزام قانونی با کمترین سطح ورودی‌ها هزینه ممکن پیاده سازی شده است و این کار با کارایی بالا انجام شده است. در حالت دوم ادعا می‌شود که تنظیم‌گری مورد نظر به نتایجی مفید منجر شده است؛ این ارزیابی بر مبنای معیارهایی انجام می‌شود که تا حدی مستقل از الزام قانونی تعریف شده‌اند. در نتیجه ممکن است به کارایی ساختار تنظیم مقررات در تخصیص و کارایی پویای آن استناد کنند [۳].

### یافته‌ها

#### قانون‌گذاری در حوزه تامین اجتماعی در ایران

با استناد به پژوهش‌های تاریخی صورت گرفته [۱، ۱۶] می‌توان به وجود اشکال سنتی تامین اجتماعی از قبیل غرامت دستمزد ایام بیماری و دستمزد کارگران در ایران اشاره کرد؛ با این وجود اشکال نوین تامین اجتماعی سنت دیرینه‌ای ندارد. در قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی مصوب ۱۲۸۶ شمسی، شکلی از صندوق بیمه‌ای پیش‌بینی شده بود که براساس آن کارکنانی که حقوقشان را از درآمد ایالتی دریافت می‌کردند، در مرحله پیری به آنها حقوق تعلق می‌گرفت. در این برهه مفهوم حقوق تقاعدی به‌گونه‌ای بدیل بازنشستگی به کار می‌رفت و این عنوان در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ نیز آمده است. هیات وزیران در سال ۱۳۰۹ طرح تشکیل صندوق احتیاط وزارت طرق و شوارع را تصویب کردند که گام نخست تشکیل تامین اجتماعی به حساب می‌آید. شش سال بعد، یعنی سال ۱۳۱۵ «صندوق احتیاط کارخانه» شکل گرفت، این صندوق از نظر خدمات تفاوتی با صندوق احتیاط نداشت. در سال ۱۳۱۸، ارتش و برخی از موسسات دولتی اقدام به بیمه نمودن کارکنان خود کردند. مجموعه‌ای از عوامل مانند بالا گرفتن تحرکات و مبارزات کارگری و عضویت

سازمان تنظیم مقررات ممکن است ادعا کند که بنا بر تفسیر خود از الزام قانونی در برابر هیات نمایندگی مسئول است و نظارت آن هیات، استفاده از اختیارات را توجیه می‌کند. در گام سوم، این سوال شکل می‌گیرد که آیا رویه‌ها بی‌طرفانه، در دسترس و شفاف هستند؟ ادعای رعایت تشریفات قانونی بر این اساس استوار است که چون مقررات گذار از رویه‌های عادلانه، دسترس‌پذیر و شفاف استفاده می‌کند، مستحق حمایت عمومی است؛ بنابراین، علاوه بر اجرای عادلانه، منصفانه و یکپارچه، سطح مشارکت مردم، مصرف‌کنندگان و سایر گروه‌های تحت تأثیر در تصمیم‌های تنظیم مقررات و فرایندهای سیاست‌گذاری نیز اهمیت پیدا می‌کند. مبنای اصلی این ادعا آن است که در صورت رعایت تشریفات قانونی، قطعاً می‌توان با شیوه‌های دموکراتیک بر تنظیم‌گری تأثیر گذاشت و این تأثیرگذاری باعث افزایش مشروعیت می‌شود. در گام چهارم در راستای معیارهای تنظیم‌گری این سوال به وجود می‌آید که آیا مقررات گذار تخصص کافی برای فعالیت دارد؟ برخی از وظایف تنظیم مقررات ممکن است نیازمند استفاده از ارزیابی تخصصی باشند. این شرایط هنگامی به وجود می‌آید که تصمیم گیر مجبور است گزینه‌ها با ارزش‌های مختلفی را بررسی کند و براساس اطلاعات ناقص و متغیر به تصمیمی مناسب برسد. در این شرایط، ممکن است مقررات گذار به‌جای آن که دلیل یا توجیهی ارائه کند، به‌واسطه تخصص‌اش یا به‌خاطر ماهیت وظیفه مورد نظر، ادعای مقبولیت کند. اساس ادعای فوق این است که «به تخصص من اعتماد کنید»؛ بنابراین متخصصان مدعی هستند که اگر از پاسخگویی معاف باشند، به‌سرعت می‌توانند مناسب‌ترین تصمیم را اتخاذ کنند و به بهترین نتایج دست پیدا کنند. در گام نهمی این سوال مطرح است که آیا اقدام یا ساختار تنظیم‌گری کارآمد است؟ مقررات گذار ممکن است بر مبنای عملکرد کارآمد، مدعی مقبولیت عمومی شود

کدام از حوزه‌ها اهداف و وظایفی را تعیین کرده است و تلاش شده است میان حوزه مذکور هماهنگی ایجاد شود [۲۳].

### حدود مداخله دولت در نظام تامین اجتماعی در ایران

اصولا سیاست‌گذاری در حوزه نظام تامین اجتماعی در ایران را می‌توان به دو حوزه بخشی و فرا بخشی تقسیم کرد. حوزه بخشی در قالب فعالیت‌های یک یا چند نهاد مشخص تنظیم یا اجرا می‌شود؛ این در حالی است که حوزه فرا بخشی این قابلیت را دارد که بر فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی در حوزه‌های متعدد تاثیر بگذارد و می‌توان در بین موضوعات کلان و بخشی دسته‌بندی شود؛ در معنایی دیگر، حوزه فرا بخشی متشکل از دسته‌ای از فعالیت‌های عمومی و تخصصی مشابه است که به لحاظ نحوه اجرا و مدیریت امور از سایر فعالیت‌ها مستقل نیست و گروهی از مدیران و بخش‌ها مسئولیت اجرای آن را بر عهده دارند [۱۷].

### حوزه بخشی تامین اجتماعی در ایران

بسیاری از مشکل‌ها و چالش‌ها در نظام کلان مدیریت و برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی ریشه دارد [۱۴]. به‌طور کلی موضوعات بهزیستی و تامین اجتماعی دربرگیرنده خدماتی نظیر بازنشستگی، بیمه درمان، ارائه خدمات درمانی، توان بخشی معلولین و آسیب دیدگان، حمایت از نیازمندان، سالمندان و کودکان و زنان بی‌سرپرست و پرداخت مستمری به آنها است. وظیفه انجام هر یک از موضوعات مرتبط با تامین اجتماعی به عهده دستگاه‌ها و نهادهایی در کشور است [۱۵-۱۹]. گام نخست یعنی، بازنشستگی اقشار وسیع جامعه بر عهده نهادهای متعددی است که اقشار تحت پوشششان را تامین می‌کنند. از جمله این نهادها می‌توان به سازمان برنامه و بودجه، سازمان تامین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، بنیاد شهید، کمیته امداد امام

ایران در سازمان بین‌المللی کار موجب شد که مجلس در سال ۱۳۲۲ نخستین قانون بیمه اجباری کارگران با نام «لایحه بیمه کارگران دولتی و غیردولتی» تصویب کند. از ویژگی مشخص این قانون می‌توان به دایره شمول به نسبت گسترده، جریمه نقدی کارفرمایان متخلف و قانون اجباری بودن بیمه کارگران از سوی کارفرمایان اشاره کرد. نخستین «مقررات کار» در ایران از سوی هیات وزیران در سال ۱۳۲۵ تصویب شد؛ در این مقررات تاسیس دو صندوق تعاون و بهداشت پیش‌بینی شد. در این مقررات تمهیدات قانونی تامین اجتماعی از حوادثی ناشی از کار به سایر حوادث تسری یافت. قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ که برای اولین بار مفهوم تامین اجتماعی را به‌جای بیمه اجتماعی به کار گرفت، صرفاً به مبحث مزایای بیمه‌ای می‌پرداخت. در کلیت، بررسی قانون‌گذاری در حوزه تامین اجتماعی قبل از انقلاب حکایت از آن دارد که تامین اجتماعی صرفاً در حوزه بیمه‌های اجتماعی، مزایا و گسترش مشمولین بوده است [۲۱]. بعد از انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، تحولات چشمگیری در موضوع تامین اجتماعی رخ داد. اصل ۲۹ قانون اساسی ضمن تاکید بر ماهیت حقوق بشری تامین اجتماعی (حقی است همگانی) راه را برای توسعه نظام غیر بیمه‌ای تامین اجتماعی هموار نمود. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ نخستین قانون جامع تصویب شده در حوزه تامین اجتماعی در اشکال مدرن است [۲]. قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در راستای ایجاد انسجام کلان سیاست رفاهی، گسترش عدالت اجتماعی و حمایت از همه آحاد کشور در مقابل رخدادهای طبیعی، اقتصادی، اجتماعی تدوین شد. منطبق با ماده دو این قانون، حوزه‌بندی نظام تامین اجتماعی شامل حوزه بیمه‌ای، حوزه حمایتی و توان بخشی و حوزه امدادی است. قانون فوق برای هر

خمینی، وزارت دفاع و صندوق‌های مستقل بازنشستگی اشاره کرد. گام دوم یعنی بیمه درمان شامل چهار نهاد است که وظیفه تحت پوشش قرار دادن اقشار خود را دارند؛ نهادهایی از قبیل سازمان تامین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی، سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح و سازمان بیمه سلامت. خدمات امداد به‌عنوان یکی دیگر از بخش‌ها است که در زمان سوانح طبیعی و پیشگیری از آن وظایفی را بر عهده دارد. این وظایف بر عهده جمعیت هلال‌احمر است؛ اگرچه شهرداری و کمیته امداد امام خمینی نیز در این حوزه وظایفی بر عهده دارند، بخش دیگر توان‌بخشی معلولین است که نهاد متولی آن وزارت بهداشت و سازمان بهزیستی کشور است؛ با این‌وجود شهرداری‌ها، سازمان آموزش و پرورش استثنایی و جمعیت هلال‌احمر وظایفی را در این حوزه بر عهده دارند. حمایت و پرداخت مستمری به نیازمندان بخش دیگر حوزه بخشی تامین اجتماعی دولت است که از طریق کمیته امداد، سازمان تامین اجتماعی، وزارت بهداشت، بنیاد مستضعفان، سازمان بهزیستی انجام می‌شود. بخش ششم حوزه بخشی تامین اجتماعی در ایران را حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست و سالمندان تشکیل می‌دهد که این بخش بر عهده نهادهایی وزارت بهداشت، شهرداری و سازمان بهزیستی است. حمایت از دانش‌آموزان و دانشجویان به‌عنوان آخرین حوزه بخشی بر عهده کمیته امداد امام خمینی است [۱۶-۱۸].

### حوزه فرا بخشی

شش حوزه از قلمرو نظام رفاه و تامین اجتماعی جز حوزه‌های فرا بخشی هستند که شامل بهداشت و درمان، مسکن، اشتغال، تامین غذا، آموزش عمومی و فنی و حرفه‌ای و اقتصاد می‌شوند. در تقسیم‌بندی وظایف دولت، مسئولیت تدوین سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات بهداشتی درمانی و ایجاد

نظام هماهنگ بهداشت و درمان به‌عنوان بخشی از وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بر عهده این وزارتخانه گذاشته شده است. علاوه بر وزارت بهداشت، برخی از دستگاه‌ها و نهادها عهده‌دار وظیفه تامین خدمات بهداشتی و درمانی برای اقشار خاص هستند که می‌توان به نهادهای وزارت دفاع (سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح)، نیروی انتظامی (مسئول تهیه و تدارک خدمات درمانی به کارکنان)، کمیته امداد امام خمینی (فراهم کردن خدمات درمانی برای افراد بی‌بضاعت)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی (بنیاد علوی امور درمانی مستضعفان را انجام می‌دهد)، بنیاد شهید و امور ایثارگران (فراهم کردن خدمات درمانی افراد تحت سرپرستی) و شهرداری (تلاش در راستای فراهم کردن امور بهداشتی درمانگاه‌ها و بیمارستان در سطح شهر) اشاره کرد. دولت در حوزه مسکن مسئولیت تدوین سیاست‌ها و تامین مسکن مناسب برای گروه‌های متعدد جامعه را بر عهده دارد؛ این وظیفه بر عهده وزارت راه و شهرسازی و سازمان آن یعنی سازمان ملی زمین و مسکن است. با این‌حال، برخی از نهادهای دیگر نیز وظایفی در جهت تامین مسکن اقشار خاص دارند؛ نهادهایی مانند بنیاد مسکن، کمیته امداد، بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، وزارت دفاع و شهرداری. وظیفه دیگر دولت در فراهم کردن تامین اجتماعی، سیاست‌های اشتغال است؛ وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی وظیفه تحقق این امر را دارد؛ با این‌وجود برخی از نهادهای دیگر نیز این وظیفه را بر عهده دارند که می‌توان به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی، صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی، کمیته امداد امام خمینی، سازمان بهزیستی کشور، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و شهرداری اشاره کرد. تامین غذا یکی دیگر از وظایف دولت است که وزارت جهاد کشاورزی تامین آن را بر عهده دارد؛ اگرچه برخی از سازمان‌ها مانند شهرداری و سازمان شیلات نیز



راستای تنظیم‌گری را می‌توان ذیل دو حوزه بخشی و فرا بخشی به حساب آورد. حوزه بخشی تامین اجتماعی فعالیت یک یا چند نهاد به اجرا درمی‌آید؛ با این وجود، حوزه فرا بخشی شامل فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی است که در ساحت‌های گوناگون تاثیرگذار است. حوزه بخشی تامین اجتماعی در ایران موضوعات متعددی از قبیل بیمه درمان، بازنشستگی، ارائه خدمات درمانی، توان بخشی معلولین و آسیب دیدگان، حمایت از نیازمندان و پرداخت مستمری به آنان را در برمی‌گیرد. چنانچه در بالا به صورت کامل به آن اشاره شد، در حوزه بخشی و فرا بخشی، دستگاه‌های متعددی متولی تامین اجتماعی در ایران هستند؛ این امر موجب شکل‌گیری توازی فعالیت‌ها و وظایف میان دستگاه‌ها شده است. توازی فعالیت‌ها و وظایف پیامدهای متعددی از جمله عدم ارائه خدمات مناسب و اتلاف منابع مالی و انسانی به همراه داشته است. به نظر می‌رسد در راستای حل این مشکل می‌بایست این تداخلات به صورت کامل شناسایی شوند و دستگاه‌های موازی ادغام و یا حذف شوند تا بتوان از امکانات به نحوه مطلوب استفاده کرد. به عنوان مثال در حوزه حمایت‌های غیر بیمه‌ای میان سازمان هلال احمر، کمیته امداد و سازمان بهزیستی موازی کاری کامل قابل مشاهده می‌باشد. در حوزه بازنشستگی نیز این موازی کاری‌ها قابل رویت است. افزون بر موارد گفته شده می‌توان به ابهامات و ایرادهای موجود در احکام قانونی حاکم بر ساختار کلان نظام تامین اجتماعی اشاره کرد؛ ابهاماتی نظیر نقش کم‌رنگ نمایندگان ذی‌نفعان در ترکیب اعضای هیات‌امنا، سهم نابرابر صندوق‌ها در هیات‌امنا، تعیین اشخاص حقیقی به عنوان نمایندگان دولت در هیات‌امنا، ناکارآمدی در نقش هیات مدیره صندوق‌ها، تخصصی نبودن اعضای هیات مدیره، شفاف نبودن رابطه کاری بین هیات مدیره و مدیرعامل و عدم تناسب اختیارات

در این امر سهیم هستند. وظیفه دیگر در حوزه فراهم کردن تامین اجتماعی ارائه خدمات آموزش عمومی کشور است که مسئولیت آن بر عهده وزارت آموزش و پرورش است. برخی از نهادها نیز این وظیفه را برای اقشار خاص بر عهده دارند که می‌توان به بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور و نهضت سوادآموزی اشاره کرد. بهبود و توسعه نظام اقتصادی کشور یکی دیگر از وظایف دولت راستای تامین اجتماعی است که این مسئولیت بر عهده نهادهایی مانند سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت سمت است. با این وجود نهادهایی دیگر مانند شهرداری‌ها و وزارت نفت نیز در این حوزه وظایفی بر عهده دارند [۱۰].

### نتیجه‌گیری

یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها در یک سده گذشته تحقق تامین اجتماعی بوده است؛ به همین منظور همواره دولت‌ها تلاش کرده‌اند که تا با صورت دادن مداخلاتی به این امر نائل آیند. با وجود اینکه حق بر تامین اجتماعی از سوی دولت‌ها مسلم فرض شده است؛ میزان مداخله دولت‌ها همواره محل بحث بوده است. در این میان یکی از نظریاتی که به منظور تحدید حدود مداخله دولت‌ها در تامین اجتماعی مطرح شده است، دولت تنظیم‌گر بوده است. دولت‌ها انگیزه‌های متعددی برای مداخله‌شان در حوزه تامین اجتماعی دارند که می‌توان به شکست بازار، عدالت توزیعی حفظ حقوق شهروندی اشاره کرد. سنجه‌های یا معیارهای تنظیم‌گری نیز متشکل از پنج معیار هستند که عبارت از حمایت نهاد قانون‌گذاری از تنظیم‌گری، پاسخ‌گویی، رویه‌ها بی‌طرفانه، تخصص کافی مقررات‌گذار و کارآمدی می‌شوند. در ایران، به‌طور کلی سیاست‌گذاری دولت در حوزه تامین اجتماعی در

- Security System of Iran. Public Policy Quarterly, ۲(۴), ۲۸-۹, ۲۰۱۵. [In Persian]
3. Governance and Policy Studies College of Sharif University of Technology. An Income on Regulatory Government, Tehran: Center for Presidential Strategic Studies, 2021. [In Persian]
  4. Badiie Azandahi, Marjan, Vaseg, Mahmoud, Malekmohammadi, Hamidreza, Alam, Reihaneh. Governance in the ۲۱st Century and the Challenges Facing it. Space Political Organization, 1(3), 2019. [In Persian]
  5. Patfet, Arin; Momeni Rad, Ahmad. The Evolution of the Government's Intervention in the Economy from the Perspective of Public Law, From the Welfare State to the Over-Regulatory State. Public Law Research, ۱۷(۴۷), ۱۸۵-۲۰۴, 2021. [In Persian]
  6. Khaleghparast Hossein; Rasekh, Mohammad; Naimi, Emran. Legal Analysis of Iran's Social Security in the Light of the Principles and Models of the Ideal Social Security System. Social Welfare. ۱۷(۶۴), 9-37, ۲۰۱۶. [In Persian]
  7. Rasekh, Mohammad; Bordbar, Maral. The Ideal Model of Government Intervention in the Field of Social Security, Social Investment and the Requirements of Justice. Scientific Quarterly of Modern Administrative Law Researches, ۴(۱۰), ۱۱-۳۶, 2022. [In Persian]
  8. Zare, Bijan; Asadi, Zahed. The Relationship Between Social Security and Social-Economic Development in Iran. Social Security System of Iran. Public Policy Quarterly, ۲(۴), ۲۸-۹, ۲۰۱۵. [In Persian]
- و مسئولیت‌های مدیرعامل اشاره کرد. در راستای بهبود عملکرد دولت در حوزه تامین اجتماعی می‌توان چند پیشنهاد را مطرح کرد: نخست آنکه اعضای هیات‌مدیره به صورت تخصصی انتخاب شود؛ دوم آنکه قاعده شفافیت در رویه کارها صورت گیرد؛ سوم آنکه بسیاری از ساختارهای موازی و متداخل منحل و ذیل یک سازمان فعالیت کنند؛ در نهایت آنکه امکان توسعه مشارکت‌های مردمی به منظور افزایش بهره‌وری و کارایی افزایش یابد.
- تشکر و قدردانی:** از دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شیراز جهت حمایت از این پژوهش در قالب رساله دکتری تشکر می‌کنم.
- تأییدیه‌های اخلاقی:** این پژوهش نیاز به تأیید کمیته اخلاق کار با حیوانات و کمیته اخلاق پزشکی نداشت.
- تعارض منافع:** موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.
- سهام نویسندگان در مقاله:** با توجه به استخراج مقاله از رساله دکتری، سهم نویسندگان مقاله بر پایه اولویت اعلام شده در ابتدا مقاله و به ترتیب می‌باشد.
- منابع مالی/حمایت‌ها:** موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

### Refrance:

1. Ostovar Sangri, Koroush. Social Security Rights. Tehran: Mizan, ۲۰۱۵. [In Persian]
2. Amiri, Mojtaba; Mahmoudi, Vahid; Raghfar, Hossein; Parvandi, Yahya. A Theoretical-Comparative Study of Social Security Systems: the Direction of the Development of the Three-Layer Social

- Space Political Organization, ۱(1), ۲۰۱۷. [In Persian]
15. Karimi, Muzaffar. Historical Background of the Emergence of Social Security in Iran. Social Security, Vol. ۱۲, No. ۲-۳, 9-14, ۲۰۱۲. [In Persian]
16. Karimi, Mozaffar, Mousavi Khatat, Seyyed Mohammad. Evaluation of How to Implement the Law on the Structure of the Comprehensive Welfare and Social Security System. Majlis Research Center, Serial Number: ۱۰۰۷۷, 2010. [In Persian]
17. Assembly Research Center. Examining the Interference of the Tasks and Activities of the Social Security Sector Organization: Study Plan of the Comprehensive Welfare and Social Security System, Serial Number: ۶۴۳۶, 2003. Available on the Website: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/۷۳۹۸۲۶> [In Persian]
18. Maani, Mehran. Comprehensive System of Welfare and Social Security: Partial or Extra Partial. Assembly and Strategy Quarterly, No. ۳۳, 319-332, 2003. [In Persian]
19. Maleki Toulabi, Bakhtiar; Parizad, Reza; Heidarpur, MashaAllah. The Government's Policy Making in the Field of Social Security in Iran After the Revolution Based on the Partial-Gradual Model. Approach to the Islamic Revolution, ۱۴(۵۱), ۲۵۷-۲۷۸, ۲۰۱۹. [In Persian]
20. Movahedi, Ramin; Malakoti Hashtjin, Seyed Hossein; Ranjbari, Abulfazl. The Role of the Government in the Social Security of the People, in the Light of Public Welfare Quarterly, ۱۱(۴۲), 76-106, 2011. [In Persian]
9. Zarei, Mohammad Hossein; Aziz Mohammadi, Fatemeh. Developments of Separation of Powers in the Light of Regulatory Governance. Legal Research Quarterly, ۲۰(۷۹), ۲۱۳-۲۳۷, ۲۰۱۶. [In Persian]
10. Sobhanian, Seyyed Mohammad Hadi. Welfare and Social Security System in Iran, Some Challenges and Ways to Overcome Them. Tehran: Higher Social Security Research Institute, ۲۰۱۵. [In Persian]
11. Esmati, Zeinab; Karmi, Hamed. The Limits of the Government's Involvement in the Social Security Organization with an Emphasis on Administrative and Financial Independence. Danesh Public Law Quarterly, Winter, Vol. ۱۰, No. ۳۴, 55-82, 2022. [In Persian]
12. Azimzadeh Arani, Mohammad; Momeni, Farshad. Regulatory Institutions and Tools and Its Position in the Rail Transport Industry; Lessons for Iran. Economic Journal, ۱۷(۶۶), ۱۲۳-۹۷, ۲۰۱۶. [In Persian]
13. Alipour, Abbas; Beshkoh, Mehdi; Kurdistani, Gholamreza. Identifying and Presenting the Model of Social Security Organization's Challenges in the Field of Resources and Expenses. Knowledge of Accounting and Management Audit, ۱۰(۳۷), ۳۱۵-۳۳۴, 2021. [In Persian]
14. Ghaderi Hajat, Mostafa, Mokhtari-Hashi, Hossein. Spatial Justice in Iran and Spatial Political Organization of the City of Tehran.

24. Anderson, James E. *The Emergence of the Regulatory State*. Washington, DC: Public Affairs Press, 1962.
25. Dahl, Robert A. and Charles E. Lindblom. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper, 1953.
26. Donadelli, Flavia & Van der Heijden, Jeroen. *The Regulatory State in Developing Countries: Redistribution and Regulatory Failure in Brazil*. *Regulation & Governance*, 2, 2022.
27. Holmes, George K. *State Control of Corporations and Industry in Massachusetts*. *Political Science Quarterly*, 5: 411–37, 1890.
28. Prosser, Tony. *Regulation and Social Solidarity*. *Journal of Law and Society*. 33. 364 – 387, 2006.
- Rights. *International Legal Research*, ۱۱(۴۲), ۱۶۷–۱۹۱, ۲۰۱۷. [In Persian]
21. Naimaii, Benyamin; Shakuri, Ali. *The Challenges of Implementing the Comprehensive Welfare and Social Security System in Iran in the ۹۰s*. *Social Welfare*, 16(۶۳), ۵۲, ۲۰۱۵. [In Persian]
22. Hadavand, Mehdi; Jam, Farhad. *The Concept of Regulatory Government: Analysis of Regulation As A Tool of Governance*. *Strategic Scientific Quarterly*, ۳۰(۲), ۲۲۷–۲۶۶, 2021. [In Persian]
23. Yavari, Asadullah. *An Introduction to the Concept of Legal Regulation*. *Comparative Law Studies*, 5(2), ۲۰۱۳. [In Persian]