

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۰۵

تاریخ تصویب: ۱۳۹۸/۰۶/۲۹

صفحات: ۱۵۷ - ۱۷۹

کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه

شاخص‌های حکمرانی خوب

علیرضا امیرپور

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

علیمحمد فلاح زاده*

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

عبدالرضا برزگر

عضو هیات علمی گروه حقوق، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران

محسن نجفی خواه

عضو هیات علمی و رئیس مرکز ملی تحقیقات سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش، تهران، ایران

چکیده

حکمرانی خوب بر طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده فعالیت‌های دولت است) بوروکراسی شفاف، پاسخگویی دستگاه‌های دولتی در قبال فعالیت‌های خود، مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون تبلور می‌یابد. انجمن بین‌المللی تامین اجتماعی (ISSA) از جمله نهادهای بین‌المللی محسوب می‌شود که موضوع حکمرانی خوب را در مجموعه رهنمودها و دستورالعمل‌های تخصصی گنجانده و برای هیات‌مدیره و مدیریت سازمان‌های تامین اجتماعی در دنیا پنج پایه اصلی و اساسی از جمله؛ پاسخگویی، شفافیت، قابلیت پیش‌بینی، مشارکت و پویایی را تنظیم و تدوین کرده و بر فرآیند اجرای آن‌ها نظارت می‌کند. نوشتار پیش رو به تبیین مفهوم حکمرانی خوب در ادبیات حقوقی و تحلیل مفهوم سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تامین اجتماعی و ارکان آن، پیش‌شرط‌های تحقق سه‌جانبه‌گرایی، نقش دولت در تحقق سه‌جانبه‌گرایی، موانع قانونی تحقق سه‌جانبه‌گرایی در ایران و در نهایت اصلاح ساختار و برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی و ارائه راهکارهایی جهت تحقق هر چه واقعی‌تر و بیشتر سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی به منظور توسعه شاخص‌های حکمرانی خوب (به ویژه تحولات پاسخگویی و شفافیت) می‌پردازد.

واژگان کلیدی: حکمرانی خوب، سه‌جانبه‌گرایی، پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، تامین اجتماعی

* نویسنده مسئول مکاتبات: falahzadeh@gmail.com

مقدمه

تشریح ابعاد و حدود مساله، معرفی دقیق مساله و بیان جنبه‌های مجهول تحقیق: سازمان تامین اجتماعی به عنوان بزرگترین سازمان اجتماعی اقتصادی کشور با ۸ دهه دیرینگی خدمات متنوع خود را به جمعیت تحت پوشش خود شامل ۱۳,۳۴۴,۵۰۰ نفر بیمه شده اصلی (کارگران حقوق بگیر و مزدی به صورت اجباری و صاحبان حرف و مشاغل آزاد و به صورت اختیاری) و ۲,۷۹۱,۸۰۰ نفر مستمری بگیر اصلی و در مجموع بیش از ۴۲,۰۰۰,۰۰۰ از جمعیت کشور (اصلی و تبعی) ارائه می‌کند. سازمان تامین اجتماعی براساس قانون، یک نهاد عمومی غیر دولتی است که عمده منابع مالی آن از محل حق بیمه‌ها با مشارکت کارفرما و بیمه شده تأمین می‌گردد و متکی به منابع دولتی نیست و به همین دلیل سرمایه و دارایی‌های آن متعلق به افراد تحت پوشش در نسل‌های متوالی است و قابل ادغام با هیچ یک از سازمان‌ها و موسسات دولتی یا غیردولتی نمی‌باشد. به عبارت دیگر یک صندوق مشاع حق الناس بین‌النسلی است. تکیه گاه اصلی این سازمان مشارکت سه جانبه کارفرمایان بیمه شدگان و دولت در عرصه‌های مختلف سیاستگذاری و تصمیم‌گیری‌های کلان و تامین مالی است. در سال‌های اخیر سازمان تامین اجتماعی به منظور بالا بردن میزان رضایتمندی شرکای اجتماعی خود بویژه (کارفرمایان، بیمه شدگان و بازنشستگان و مستمری بگیران) و توسعه کمی و کیفی خدمات برنامه‌های مختلفی را به اجرا گذاشته است به طوری که در سند برنامه راهبردی سازمان تامین اجتماعی چشم‌انداز این سازمان اینگونه تعریف شده است: "سازمان تامین اجتماعی در افق برنامه (سال ۱۴۰۴) سازمانی است پایدار، پویا، چابک و سرآمد در پاسخگوئی، با فرآیندهای هوشمند ارائه خدمات بهنگام تأمین اجتماعی به ذینفعان". شاخص‌های کارآمدی و اثر بخشی سیر نزولی پیدا کرده‌اند و گسترش اعتماد میان شرکای اجتماعی و سازمان با موانع جدی روبرو بوده است. موانع و چالش‌هایی شامل: عدم تهیه و تدوین و ابلاغ اصول و سیاست‌های کلی نظام در حوزه رفاه و تامین مبتنی بر اصول ۳، ۲۹، ۴۳، ۲۱ قانون اساسی و سند چشم‌انداز عدم تبیین و جایگاه رفاه و تأمین اجتماعی در "الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت" فقدان یک نهاد ناظر و تنظیم‌کننده مقررات بیمه‌های اجتماعی کشور (رگولاتوری بیمه‌های اجتماعی کشور) عدم تمایز بین سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از منظر ماهیت و مدیریت (بصورت یک جانبه - دولتی - دو جانبه - دولت و کارمند - و سه جانبه - دولت، کارفرما و کارگر) عدم تفکیک و تمایز بین سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از منظر مالکیت (بیت المال یا حق الناس) در مراجع قانونگذاری و اجرایی و محاکم

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

قضایی پایین بودن ضریب نفوذ بیمه و همچنین عدم کفایت آگاهی‌ها و دانش عمومی نسبت به بیمه در کشور نقص در اجرای صحیح اصول فراگیری، جامعیت و کفایت خدمات، بروز فعالیت‌های مضاعف و موازی، هم‌پوشانی، تکرار و تداخل امور ساختارهای و در نتیجه کارکرد ناقص نظام رفاه و تامین اجتماعی عدم استفاده بهینه و حداکثری از ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها و سرمایه‌های بالفعل و بالقوه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی فقدان نظام جامع مدیریت و ساماندهی انفال و عدم سهم بری متناسب حوزه رفاه و تامین اجتماعی از منابع حاصل از انفال فقدان هدفمندسازی واقعی و هوشمند سازی یارانه‌های اجتماعی برای اطمینان از اصابت آن به جامعه هدف واقعی مبتنی بر آزمون وسع و با رویکرد توانمند سازی فقدان پایگاه اطلاعات، پنجره واحد خدمت و سامانه جامع و یکپارچه در حوزه رفاه و تامین اجتماعی فقدان شناسه، ماحصل تصمیمات و اقدامات چندین دهه است. حکمرانی خوب مفهومی است مشتمل بر معیارها و استانداردها و رویه‌ها و اصول حکومت‌داری که دولت‌ها از طریق آن امور عمومی را به انجام می‌رسانند، منابع عمومی را اداره می‌کنند و حقوق بشر را تضمین می‌کنند از ارکان مهم حکمرانی خوب می‌توان شفافیت، مسئولیت، پاسخگوئی، مشارکت حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری دولت را نام برد. الگوی حکمرانی خوب که در خود حاوی ابعاد مهمی مانند اعتماد، پاسخگوئی، نتیجه‌گرایی در مقابل مقاصد اثر بخشی نقش‌ها، ارتقا ارزش‌ها، شفاف‌سازی و ظرفیت‌سازی لازم برای مهارت‌ها و توسعه آن‌ها است تضمین‌کننده سازمانی پویا، خلاق و نوآور است که در صحنه رقابت با رقبای خود همیشه پرچم پیشتازی را با خود حمل می‌کند و باعث بالا رفتن شاخص‌های کارآمدی و اثربخش سازمان می‌گردد. به نظر می‌رسد سازمان تأمین اجتماعی با بهره‌گیری از الگوی حکمرانی خوب و پیاده کردن شاخص‌های آن به خصوص محقق کردن واقعی سه‌جانبه‌گرایی می‌تواند در جهت رفع چالش‌ها و موانع پیش روی خود گام‌های اساسی بردارد.

۱- تعریف مفاهیم

۱-۱- حکمرانی خوب

کلمه «حکمرانی» ترجمه‌ی واژه انگلیسی «Governance» است و در دانش واژگان، به معنای حکومت، فرمانروایی، راهبری و حکمرانی می‌باشد (حق‌شناس و دیگران ۱۳۷۹: ۶۸۹). حکمرانی، فرآیندی است که به موجب آن، نهادهای عمومی، امور عمومی را اداره و منابع را

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —
مدیریت می‌نمایند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌کنند. حکمرانی خوب این امر را به نحوی
فارغ از سوءاستفاده و فساد، و با توجه شایسته به حاکمیت قانون سامان می‌دهد (یزدانی زنور،
۱۳۸۸: ۵۰). به دیگر سخن، حکمرانی خوب چارچوبی است که به مسئله کیفیت حکمرانی توجه
دارد و به دنبال شنیدن صدای عامه مردم در تصمیم‌گیری‌ها و خط مشی‌گذاری بخش دولتی
است (نرگسیان، ۱۳۹۲: ۴۱۵).

از جمله مهمترین شاخص‌ها و مؤلفه‌های حکمرانی خوب که مورد تأکید اکثر نظریه‌پردازان
است. می‌توان به شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون، انعطاف‌پذیری و
اجماع محوری اشاره داشت. در این میان، هم البته می‌توان مدعی بود که اصل شفافیت، در
مرکز مؤلفه‌های زنجیروار این تئوری قرار می‌گیرد که خود زمینه‌ساز و تقویت‌کننده دیگر عناصر
از دید اسلام، مفهوم حکمرانی خوب و مؤلفه‌هایش باید با در نظر گرفتن بسترهای توحیدی و
معنوی تبیین گردد. طرح مساله «حسن‌الولایه» که به معنای حکمرانی شایسته و خوب
می‌باشد به زمان پیامبر اکرم (ص)، یعنی بیش از ۱۴۰۰ سال پیش بر می‌گردد. در روایتی از
پیامبر اسلام (ص) آمده است: امامت و رهبری شایسته نیست مگر برای مردی که دارای سه
ویژگی باشد: ورع و تقوایی که او را از ارتکاب گناهان باز دارد، حلم بردباری که به وسیله آن،
خشم خود را کنترل کند؛ و یک حکمرانی شایسته بر افراد تحت ولایتش، به گونه‌ای که برای
آنان همچون پدری مهربان باشد (کلینی، ۱۳۸۱: ۴۰۷) در این روایت، دو تعبیر سزاوار دقت و
تأمل است؛ نخست این که از جمله وظایف رهبر حکومت اسلامی را رفتار مشفقانه و پدرانانه با
مردم دانسته است. نکته دوم، تعبیر (حسن‌الولایه) است که به معنای حکمرانی شایسته و خوب
می‌باشد. همان طور که اشاره شد، اصطلاح حکمرانی خوب در سال‌های اخیر در مجامع
حقوقی مطرح شده، در حالی که این مفهوم قرن‌ها پیش مورد توجه و تأکید اسلام بوده است
(ارسطا، ۱۳۹۳: ۶۸-۶۹) اسلام در عین حال که حکمرانی خوب و اصل شفافیت را به عنوان
ارزش پذیرفته است.

۱-۲- تأمین اجتماعی

اصطلاح تأمین اجتماعی مشتمل بر دو واژه است که هر دو آن‌ها عربی می‌باشد. تأمین از
ریشه امن و در لغت به معنای فراهم کردن، آماده ساختن، در امنیت قرار دادن، ایمن کردن، آرام
دادن و امن کردن است (معین، ۱۳۸۷: ۱۰۱۷). اجتماع زیر از ریشه جمع بوده و به دسته‌ای از

کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

افراد انسانی گفته می‌شود که برای هدفی خاص گرد هم می‌آید. اجتماعی نیز منسوب به اجتماع است. بنابراین مقصود از اجتماعی، امری است که به یک اجتماع انسانی و نه فرد یا افرادی خاص مربوط می‌گردد. از این رو می‌توان گفت معنای لغوی تامین اجتماعی، فراهم کردن مایحتاج افراد یک جامعه یا در امنیت قرار دادن اعضای آن است.

تأمین اجتماعی در مفهوم عام خود به تمام اقداماتی که دولت جهت افزایش رفاه عمومی و کمک به بهره‌مندی افراد جامعه از کمیته (حداقل) امکانات مالی و درآمد لازم جهت امرار معاش انجام می‌دهد، اطلاق می‌گردد (نعیمی و همکاران ۱۳۹۴: ۶). تأمین اجتماعی در معنای خاص حمایتی است که از بیمه‌پردازان و افراد تحت تکفل آنان در برابر خطرهای چون پیری، از کارافتادگی، بیماری و مرگ در قالب یک نظام منسجم و قاعده‌مند به عمل می‌آید. این تعریف با مفهوم تأمین اجتماعی در قانون تأمین اجتماعی ۱۹۳۵ آلات متحده قرابت دارد (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶: ۲).

۱-۳- تعریف سه‌جانبه‌گرایی

سه‌جانبه‌گرایی برون‌داد یک دولت تکثر‌گرا است و تحت چنین دولتی، چندگانگی و چند صدایی بر یکسوگرایی و تک‌صدایی مرجع دانسته می‌شود. وجود تشکل‌های صنفی آزاد و متعدد که در راستای تحقق اهداف اعضایشان گام بر می‌دارند، از الزامات چنین رویکردی است. اهمیت تکثرگرایی در سازمان تامین اجتماعی که نهادی عمومی و غیر دولتی است و منابع آن از محل مشارکت کارگران و کارفرمایان تامین می‌شود، بیش از هر سازمان دیگری است. از این رو، دولت نمی‌تواند با نگاهی یک‌سویه و قییم‌مآبانه به حل مسائل شرکای اجتماعی خود بپردازد؛ بلکه باید با به رسمیت شناختن استقلال و حقوق تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و در راستای تحقق اصل سه‌جانبه‌گرایی، زمینه‌ساز حضور فعال شرکای اجتماعی در پیگیری اهداف صنفی‌شان باشد. تکثر‌گرایی در فعالیت تشکل‌ها از جمله اصول بدیهی سازمان بین‌المللی کار است. «سه‌جانبه‌گرایی راهبردی است که ILO پیشنهاد کرده تا وقوع اختلافات و منافع متضاد در دنیای کار را به سمت و سوی اجماع ببرد. به این صورت که نمایندگانی از هر سه سمت دولت، کارگر و کارفرما بنشینند و بر سر مسائل مربوط و مشترک با هم به اجماع و راه حل برسند. بالاخره در هر جامعه‌ای یک سری منافع متضاد بین گروه‌ها وجود دارد که باید راهی برای تخفیف آن‌ها وجود داشته باشد. سه‌جانبه‌گرایی این کار کرد را دارد که نظرات و

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —
خواسته‌های طرفین را در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ کند. در واقع وجود تشکل‌های واقعی و دولت می‌تواند سه‌جانبه‌گرایی را به راهکاری برای حل و فصل مسائل کار تبدیل کند و نتایج مثبتی در برداشته باشند.

۲- عوامل پیدایش نظریه حکمرانی خوب

۲-۱- افزایش بحران‌های مالی

حذف مداخلات دولت در بازارهای مختلف از جمله بازار مالی یکی از توصیه‌های دولت حداقل بود و از اواخر دهه ۱۹۷۰ آزادی‌سازی بازارهای مالی در درون کشورهای و بین کشورها آغاز شد و در کشورهای مختلف تعیین نرخ بهره و سهم بخش‌های اقتصادی که پس از رکود بزرگ در دست دولت‌ها بود به عهده نظام بازار گذاشته شد. محدودیت‌های نقل و انتقال ارزی بین کشورها کاهش یافت و سرمایه‌های بین‌المللی با آزادی بیشتری میان کشورها مبادله شدند که این تغییرات با افزایش شدید بحران‌های مالی و پولی در جهان همراه شد. از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ به طور متوسط هر ساله یک بحران بانکی و ۶/۲ بحران ارزی در جهان رخ می‌داد اما از سال ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۷ هر ساله ۱/۶ بحران ارزی و ۵/۴ بحران بانکی به وقوع پیوست. به عبارت دیگر آزادسازی مالی و مداخله کمتر دولت در نظام‌های پولی و ارزی از دهه ۱۹۸۰ موجب گسترش شدید بحران‌های مالی شد. بحران‌های پولی و بانکی هزینه گسترده‌ای بر اقتصاد تحمیل می‌کند، به طوری که با ورشکستگی نظام بانکی، مجموعه یک اقتصاد دچار بحران می‌شود. بحران‌های مالی می‌تواند به یکباره بخش اعظم تولید ناخالص داخلی یک کشور را نابود کند، چرا که ورشکستگی نظام بانکی و یا بازار سهام مانند ورشکستگی چند شرکت یا فعالیت نیست، بلکه مجموعه‌ای از ورشکستگی‌ها را در اقتصاد به وجود می‌آورد و از همین رو هزینه بحران مالی بسیار گسترده و سنگین است. این بحران‌ها نشان داد که حذف مداخله دولت نه تنها لزوماً مثبت نخواهد بود بلکه می‌تواند هزینه‌های جبران‌ناپذیری بر اقتصادها تحمیل کند. (حسینی تاش و واثق، ۱۳۹۳: ۱۰).

۲-۲- تحول عملکرد اقتصاد جهانی

انتظار می‌رفت با پذیرش الگوی دولت حداقل در اقتصاد جهانی عملکرد کشورها بهبود یابد

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

اما مطالعات مختلف حکایت از عملکرد ضعیف اقتصاد جهانی در دوره ۱۹۸۰ به بعد (که الگوی سیاست‌گذاری، به سوی دولت حداقل تغییر یافت) دارد. مقایسه این دوره با دوره پس از جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۸۰ می‌تواند تأثیر این سیاست بر اقتصاد جهانی را روشن سازد. نگاهی اجمالی به وضعیت اقتصادی این دو دوره نشان می‌دهد که عملکرد دوره دوم بدتر از دوره نخست بوده، نرخ رشد اقتصادی در اکثر کشورهای جهانی کاهش و نابرابری افزایش یافته است. با استفاده از بانک اطلاعاتی بانک جهانی، نرخ رشد اقتصادی پنج گروه از کشورهای جهان در دو مقطع تاریخی در جدول زیر آمده است. افزایش نابرابری، یکی دیگر از واقعیت‌های اقتصادی این دو دهه است، به طوری که نابرابری میان کشورها و درون کشورهای افزایش یافته است. استیگلیتز نابرابری میان سه دسته از کشورها یعنی کشورهای ثروتمند، متوسط و فقیر را از آغاز دهه ۷۰ تا پایان دهه ۹۰ مقایسه کرد و به این نتیجه دست یافت که نابرابری میان این سه گروه افزایش یافته است. (همان: ۱۵)

۲-۳- عملکرد اقتصادی کشورهای در حال گذار

پس از فروپاشی بلوک شرق، الگوی اقتصادی این کشورها از برنامه‌ریزی متمرکز به اقتصاد بازار تغییر یافت. در این کشورها به سرعت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شد. مداخله دولت در قیمت‌ها و سایر امور اقتصادی به شدت کاهش یافت. هر چند انتظار می‌رفت گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار با مشکلاتی روبرو باشد، اما آنچه در حوزه اقتصاد در این کشورها به وقوع پیوست به معنای واقعی کلمه یک فاجعه اقتصادی بود.

کارشناسان بانک جهانی وضعیت فقر در این کشورها را این گونه توصیف می‌کنند: در سال ۱۹۹۸ در این منطقه (اروپای شرقی و شوروی سابق از هر پنج نفر یک نفر دارای درآمد کمتر از ۱۵/۲ دلار در روز مبنای فقر مطلق) بود. یک دهه قبل، از هر بیست و پنج نفر یک نفر در فقر مطلق به سر می‌برد. (بانک جهانی، ۲۰۰۲) تحقیقات صندوق بین‌المللی پول نیز افزایش فقر و نابرابری در کشورهای در حال گذر را تایید می‌کند (همان).

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —

۳- چارچوب حکمرانی خوب در سازمان تامین اجتماعی

۳-۱- نظام پاسخگویی و شفافیت در سازمان تامین اجتماعی

انجمن بین‌المللی تامین اجتماعی^۱ (ISSA)، از جمله نهادهای بین‌المللی محسوب می‌گردد که موضوع حکمرانی خوب را در مجموعه رهنمودها و دستورالعمل‌های تخصصی گنجانده و با استفاده از تجارب کشورها و مؤسسات عضو، سالانه آن را بررسی و با بازنگری در اختیار اعضای خود قرار می‌دهد.

تنوع شیوه‌های حکمرانی در جهان بازتابی از تفاوت‌ها در تاریخ سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشورها می‌باشد. با این وجود، موضع و شناخت مشترکی از حکمرانی خوب در جهان وجود دارد که هدف غایی آن ایفای تعهدات و تضمین پاسخگویی به نیازهای در حال تکامل افراد و جوامع می‌باشد. تحویلات عالیه و فناوری‌های جدید، انتظارات همگان را برای حاکمیتی پاسخگو و شفاف به همراه بهبود مستمر در عملکرد تأمین اجتماعی افزایش داده است.

مجموعه رهنمودهای ISSA در زمینه حکمرانی خوب براساس چارچوب راهبردی تنظیم گردیده و مؤلفه‌های پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، پویایی و قابلیت پیش‌بینی را به عنوان ارکان اصلی از میان اصول پذیرفته شده در حکمرانی خوب تبیین می‌کند.

شفافیت دلالت بر قابلیت دسترسی و دستیابی به اطلاعات صحیح، دقیق و به موقع به منظور تضمین آگاهی سهام‌داران از وضعیت واقعی برنامه‌های تأمین اجتماعی و شیوه مدیریتی دارد. در فرآیند تصمیم‌گیری، شفافیت سبب ترویج صداقت، صحت و صلاحیت، و ممانعت از تخلف می‌گردد. صراحت و سادگی قوانین، سیستم‌ها و فرآیندها به تحدید حوزه‌هایی می‌انجامد که در راهبری برنامه‌ها نیاز به اعمال سلیقه شخصی دارند. قابلیت پیش‌بینی به کاربردهای مستمر قوانین، خط‌مشی‌ها و مقررات حمایتی مربوط اشاره می‌کند. با عنایت به ضرورت تبیین، حراست و اجرای مناسب برنامه‌های تأمین اجتماعی، حقوق و وظایف اعضاء و ذینفعان، هرگونه تغییرات ناگهانی و غیرمترقبه در نرخ‌های حق بیمه، شرایط برخورداری از مزایا و سایر موارد مترتب می‌تواند به شکلی جدی اعتبار برنامه‌ها را دچار خدشه و تضعیف نماید. مشارکت دلالت بر آموزش فعال، تعامل و حضور مؤثر سهام‌داران به منظور تضمین منافع آنان دارد. مشارکت هدفمند سهام‌داران، بسته به میزان دسترسی آن‌ها به اطلاعات مؤسسه و ظرفیت ایشان برای درک و عمل بر مبنای اطلاعات مذکور دارد.

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

پویایی به عنوان عنصر تغییر مثبت در حکمرانی تعریف می‌گردد، در حالی که چهار اصل دیگر با هدف تداوم وضعیت موجود به کار گرفته می‌شوند؛ پویایی به تغییر و بهبود وضع موجود تأکید دارد که از طریق انجام فعالیت‌های مناسب‌تر، کارآمدتر و پاسخ به نیازهای رو به تکامل اعضا و ذینفعان، همراه با خلق ارزش‌های جدید حاصل خواهد شد.

۳-۲- چارچوب حکمرانی برای مؤسسات تأمین اجتماعی

غالب برنامه‌های الزام‌آور تأمین اجتماعی توسط قوانین، مصوبات یا لوایح رسمی دولت شکل گرفته است؛ به عبارتی وظایف مؤسسه متولی اجرای برنامه از طریق حاکمیت تعیین می‌گردد. دستورالعمل ISSA بین «هیأت مدیره» به عنوان نهاد حاکمه و مدیریت» به عنوان پیکره راهبری برنامه‌ها و اجرای مصوبات هیأت مدیره تمایز قائل می‌گردد.

چارچوب حکمرانی مطروحه در دستورالعمل، بسط و توسعه حیطه مسئولیت‌های هیأت مدیره و مدیریت در راهبری تأمین اجتماعی می‌باشد. این چارچوب راهبری تأمین اجتماعی را در چهار حوزه گسترده حکمرانی تشریح می‌کند: ثبات مالی، سرمایه‌گذاری بدون مخاطره، حق بیمه و پوشش اعضا، خدمات و مزایای اعضا، و مدیریت منابع به ویژه منابع انسانی و زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT).

دامنه حکمرانی مؤسسه توسط قوانین، خط مشی‌ها یا احکام بنیان گذارده می‌شوند. به عنوان مثال، برنامه‌هایی که با استفاده از پرداخت مالیات تأمین مالی می‌شوند دیگر نیازی به جمع‌آوری پرداخت‌های حق بیمه ندارند؛ برخی دیگر از برنامه‌ها فاقد وجوه ذخیره سرمایه‌گذاری می‌باشند؛ همچنین گاهی مشاهده می‌کنیم بعضی از مؤسسات دارای واحدهایی جهت مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها می‌باشند حال آنکه در برخی دیگر از مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری کاملاً مستقل از بخش راهبری ارائه مزایا و وصول حق بیمه اعضا می‌باشد.

۳-۳-۱- ثبات مالی

هیأت مدیره و مدیریت مؤظف به حفظ سطح کافی بودجه به منظور ارائه مزایای تعهدی به اعضا و ذینفعان و تضمین اثربخشی هزینه‌های اجرای برنامه‌های تأمین اجتماعی می‌باشند. حفظ ثبات مالی برنامه، ایجاد توازن بین حق بیمه‌ها و درآمد سرمایه‌گذاری همراه با پرداخت‌های مزایا از جمله چالش‌های اساسی مدیریت در این حوزه به شمار می‌روند.

◊ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —

۳-۳-۲- سرمایه‌گذاری بدون مخاطره

در برنامه‌هایی با دستور کار سرمایه‌گذاری، هیأت مدیره و مدیریت ملزم به تضمین سرمایه‌گذاری و جوه ذخیره‌ای با رعایت قواعد محتاطانه‌ای همانند سودآوری، امنیت، نقدینگی و تنوع می‌باشد. تنظیم استراتژی و سیاست سرمایه‌گذاری، مدیریت سبد سهام و دارایی بدهی، اجرای اصل احتیاطی، ارزیابی دارایی‌ها، نمایندگی در هیأت مدیره شرکت‌هایی که مؤسسه در آن‌ها دارای منابع دارایی قابل توجهی بوده، و سیاست‌هایی در خصوص سرمایه‌گذاری‌های متضمن منافع اقتصادی- اجتماعی؛ برخی از موضوعات این حیطه از حکمرانی می‌باشد.

۳-۳-۳- حق بیمه‌ها و پوشش اعضاء، خدمات و مزایای اعضاء

دلیل وجودی مؤسسات تأمین اجتماعی، راهبری حقوق و الزامات اعضاء و ذینفعان می‌باشد. گسترش پوشش‌ها، وصول حق بیمه‌ها، کفایت مزایا، توزیع مزایای استانداردهای کیفی ارائه خدمات به اعضاء، و ممانعت از تقلب و فساد در برنامه‌ها از جمله موضوعات اصلی در این حوزه می‌باشند.

۳-۳-۴- منابع انسانی و زیرساخت‌های ICT

هیأت مدیره و مدیریت، ضامن اداره مناسب منابع به ویژه دسترسی به منابع انسانی قابل اطمینان، و زیرساخت‌های کارآمد ICT به منظور پشتیبانی از عملیات و راهبری برنامه‌ها می‌باشد. مدیریت منابع انسانی شامل جذب، حفظ و آموزش کارکنان متخصص، وفادار و با انگیزه رمز حکمرانی موفق هر سازمانی محسوب می‌گردد. تأمین و جبران نیرو، برنامه‌ریزی سلسله‌ای، ارزیابی کارایی و شایستگی، تبعیت از منشور اخلاقی کارکنان به عنوان ابزارهای کلیدی در ایجاد انگیزه و مدیریت منابع انسانی مؤسسه در نظر گرفته می‌شوند. موضوعات کلیدی مؤسسه در حوزه زیرساخت‌های ICT، شامل حفظ یکپارچگی پایگاه داده اعضاء، ارزیابی سرمایه‌گذاری‌ها در ICT جدید، تطابق سیستم‌های موجود با ICT جدید، و یکپارچگی و مقرون به صرفه بودن سیستم‌های پشتیبان و بازیاب می‌باشد.

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

۴- کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی

سازمان تامین اجتماعی به منظور سازماندهی و انتظام بخشیدن به مسئولیت اجتماعی کارفرما و تامین حداقل نیازهای کارگران در سراسر دنیا شکل گرفته است. درست است که مطالبات اجتماعی کارگران پایه شکل‌گیری سازمان تامین اجتماعی است اما کارفرما نیز از آن بی‌بهره نیست. «مشارکت کارفرما در این چرخه بسیار ضروری است که از آن به عنوان سامان اجتماعی یاد می‌شود، یعنی کارفرما به سامان اجتماعی کمک می‌کند و همین موضوع است که باعث می‌شود کارفرما تولید داشته و از همین تولید سود ببرد» (یزدانی ۱۳۸۲: ۳۶).

نقل قول ذیل امکان دموکراتیک شدن رابطه کارگر و کارفرما را به مدد حضور سه‌جانبه نیروهای کار، سرمایه و دولت به شکل خوبی ترسیم می‌کند.

«کارکردی که سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی دارد، اتصال ارتباط بین دموکراسی و تامین اجتماعی است. «توکویل» می‌گوید: تامین اجتماعی اجتماعی شدن دموکراسی است. تامین اجتماعی از مساعی اجتماعی به وجود می‌آید. این مساعی اجتماعی کانال‌های مختلفی دارد یکی از آن، کانال مساعی کارفرما، کارگر و دولت است. تامین اجتماعی در بطن جامعه مدنی قرار دارد جایی که مردم در مبادلات اجتماعی‌شان به این نهاد شکل می‌دهند. در سیستمی مثل سیستم ما که اگر نگاه‌هنگلی داشته باشیم جامعه مدنی می‌خواهد حق شهروند را از حکومت بگیرد و سه‌جانبه‌گرایی تضمین می‌کند که موازنه قدرت وجود داشته باشد و از تجاوز و دست‌اندازی دولت به حیطه مدنی که صندوق‌های تامین اجتماعی باشد پیشگیری می‌کند.

۵- پیش‌شرط‌های تحقق سه‌جانبه‌گرایی

مهمترین پیش‌نیاز تحقق نظام سه‌جانبه‌گرایی، بعد از تدوین قوانین و مقررات مربوط، شکل‌گیری واقعی تشکل‌های نمایندگان کارگر و کارفرما همراه با دولت، ذکر شده است. به فعالیت‌های کارگری و کارفرمایی برای اولین بار در قالب اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی در ماده ۲۱ از فصل هشتم قانون کار، مصوب ۱۳۵۲/۲/۲۸، تحت عنوان اتحادیه‌ها رسمیت داده شد و براساس ماده ۳۴ همین قانون، ترکیب سه‌جانبه‌ای متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت تحت عنوان شورای عالی کار تعیین شد. در حوزه سازمان تامین اجتماعی نیز اصل سه‌جانبه‌گرایی به رغم تغییراتی که در حد فاصل سال‌های ۱۳۵۷ تا کنون در بعضی از اصول

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —
قانون تامین اجتماعی و ترکیب ارکان سازمان آمده، همواره مورد توجه بوده و حتی نسبت به
قانون سال ۱۳۵۴، دخالت کارگران و کارفرمایان در حوزه نظارت بر عملکرد سازمان
تامین اجتماعی بیشتر شده است (ایزدخواه و نجفی، ۱۳۸۳: ۵۹).

سازمان‌های کارگری و کارفرمایی برای اینکه بتوانند نقش و مشارکت‌شان را در
سه‌جانبه‌گرایی به حداکثر برسانند باید پیش‌شرط‌هایی را در این زمینه داشته باشند:
اول: کارگران و کارفرمایان نیاز به اتحادیه، تشکل و انجمن‌هایی مستقل از دولت و هر نهاد
بالادستی دیگری دارند که بتوانند تحت آن از منافع اعضای خود نمایندگی تام و تمامی داشته
باشند. فعالیت تحت لوای این اتحادیه بیشتر از فعالیت‌های انفرادی کارگران و کارفرمایان قابلیت
تحت تاثیر قراردادن جریان سیاستگذاری و قانونگذاری در زمینه روابط کار را خواهد داشت.
چنین تشکلی باید بازتاب‌دهنده نقطه نظرات و دغدغه‌های تمامی اعضا باشد.
دوم: سازماندهی حرفه‌ای تشکل که از طریق سطوح بالای مهارت کاری و ظرفیت ممکن
می‌شود.

سوم: سازمان‌های کارگری و کارفرمایی باید بتوانند حمایت عمومی را جلب کنند.
چهارم: روابط دوجانبه تشکل‌های کارگری و کارفرمایی با هم، امکان دستیابی به اجماع در
اهداف و قدرت چانه‌زنی بیشتر در برابر دولت را فراهم می‌کند (سیلوا، ۱۹۹۷).
تحت لوای حاکمیتی دولتی تکثرگرا که امکان چانه‌زنی به شرکای اجتماعی خویش را
می‌دهد، می‌توان از ظهور و بروز تشکل‌های کارگری و کارفرمایی حرف زد که از طریق
انتخابات شفاف به نمایندگی از منافع صنفی خود می‌پردازد. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد
طبق مقاله‌نامه شماره ۱۰۲، مسئولیت کلی اجرای صحیح طرح‌های تامین اجتماعی و اداره
موسسات آن بر عهده دولت‌هاست و البته این به معنای اختیارات تام دولت و مطیع بودن
شرکای اجتماعی نیست. برای مثال، سازمان تامین اجتماعی از طریق ساختار صحیح
سه‌جانبه‌گرایی به گونه‌ای که شرکای اجتماعی از قدرت چانه‌زنی برابر برخوردار باشند، چه به
لحاظ کمی (تعداد اعضا) و چه به لحاظ کیفی، می‌تواند شرایط حضور قدرتمند و موثر آن‌ها را
فراهم کند.

اینکه سازوکار مشخصی بر نحوه عضوگیری و انتخابات نمایندگان کارگری و کارفرمایی
وجود نداشته باشد و نمایندگان تا حدی با تکیه بر دولت (دولتی شدن تشکل‌ها) روی کار آیند،
منجر به این خواهد شد که فعالیت‌هایشان نه در زمینه تحقق حقوق سندیکایی اعضای خود بلکه

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

مبتنی بر منفعت شخصی شکل گیرد. در چنین شرایطی، دولت اقدام به ایجاد و کنترل تشکل‌ها کرده و مانع از تحقق کامل سه‌جانبه‌گرایی آن‌گونه که مراد سازمان بین‌المللی کار است می‌شود، یعنی از طریق افزایش شمار تشکل‌های دولت ساخته و غیرمستقل که به نمایندگی از مطالبات کارفرمایی و کارگری نمی‌پردازند، بلکه در مناسباتی با قدرت مسلط شکل گرفته‌اند. چنین وضعیتی در تضاد با مقوله‌نامه شماره ۸۷ است که زیربنای واقعی سه‌جانبه‌گرایی بوده و منوط به توجه به چهار اصل اساسی است:

۱. کارگران و کارفرمایان باید بدون هیچ تبعیض و تفاوتی و بدون نیاز به کسب مجوز قبلی تشکل‌های مورد نظر خود را تشکیل دهند و به عضویت آن‌ها درآیند.

۲. این تشکل‌ها باید بتوانند نمایندگان خود را آزادانه انتخاب و اساسنامه، آیین‌نامه‌ها و برنامه‌های خود را تدوین و اجرا کنند.

۳. تعلیق فعالیت یا انحلال آن‌ها از سوی مقامات دولتی باید با رعایت تشریفات قضایی صورت گیرد.

۴. سازمان‌های کارگری و کارفرمایی باید بتواند اقدام به تشکیل فدراسیون یا کنفدراسیون کنند و در سازمان‌های بین‌المللی کارگری و کارفرمایی عضو شوند.

در مقوله‌نامه‌های مرتبط با فعالیت سندیکایی که مذکور به این مهم اشاره شده که تشکل‌ها باید از میان جامعه کارگری و کارفرمایی بالا بیاید و نه آنکه توسط دولت و یا هر مرجع صاحب قدرت دیگری ساخته و تولید شوند. اصلاً شرط اینکه تشکل‌ها کارآمد باشند و از منافع و مطالبات اعضای خود نمایندگی صحیح کنند همین برآمدنشان است و نه ساخته شدنشان. این موضوع، یعنی دولت ساخته بودن تشکل‌ها، همان آفتی است که گریبان‌گیر تشکل‌های ایران است؛ بدین معنا که دولت از زمان تاسیس این تشکل‌ها تا زمان منحل شدنشان حضور پررنگ و مقتدرانه‌ای دارد. دولت است که باید اجازه تشکیل آن‌ها را صادر کند و همان دولت است که به صلاحدید خود فرمان انحلال آن‌ها را می‌دهد. این‌گونه تشکل‌ها از زمان تاسیس تا انحلال و در زمان فعالیتشان باید مورد پذیرش و تایید دولت‌ها باشند که این موضوع از استقلال و کارآمدی آن‌ها کم کرده و تشکل‌ها را به گماشتگان دولتی بذل می‌سازد. پس برآمدن تشکل‌هایی مستقل از خواست و اراده دولت که در شکل‌گیری و فعالیت و انحلالشان صاحب اراده و مستقل باشند شرط اصلی تحقق سه‌جانبه‌گرایی است.

ساختار تشکیلاتی هیات امنایی در سازمان تامین اجتماعی که جایگزین شورای عالی

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —

تامین اجتماعی گردیده است، منجر به تغییر موازنه قدرت به سود دولت گردیده و این تغییر موازنه، فعالیت نمایندگان کارگری و کارفرمایی را با مشکل مواجه کرده است که می‌توان این اتفاق را به محدودیت‌هایی که در زیرساخت قانونی کشور وجود دارد، متناسب دانست که اجازه فعالیت آزاد تشکل‌های کارگری را آن‌گونه که باید، مهیا نکرده است.

۶- نقش دولت در تحقق سه‌جانبه‌گرایی

مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ (با عنوان استانداردهای حداقل سازمان تامین اجتماعی) که از آن می‌توان به عنوان منشور سازمان‌های بیمه‌ای در خصوص استانداردهای حداقل سازمان تامین اجتماعی نام برد، مسئولیت کلی اداره امور تامین اجتماعی، تضمین و مراقبت از سلامت عمومی وجوه تامین اجتماعی و پیوند نمایندگان افراد تحت حمایت و کارفرمایان با مدیریت طرح‌های تامین اجتماعی را به صراحت متوجه دولت‌ها می‌سازد و تاکید می‌کند وقتی اداره امور از سطح دولت دور می‌شود، نمایندگان تحت حمایت باید در مدیریت مشارکت کنند و از اینجا می‌توان به نقش مهم و پررنگ دولت در تضمین تحقق سه‌جانبه‌گرایی در سازمان تامین اجتماعی پی برد، اما این تاکید به معنای تفویض قدرت تام و تمام به دولت در این زمینه و سلب اختیار و نظر از شرکای اجتماعی سازمان تامین اجتماعی نیست و به عبارت دیگر بدین معنا نیست که دولت باید راسا بر سازمان تامین اجتماعی حکمروایی نماید. از این رو، لازم است حدود مسئولیت در این زمینه با توجه به سیاست‌های کلی هر کشور تعیین گردد.

از سال ۱۳۸۹ که اساسنامه تامین اجتماعی تغییر پیدا کرد، در ترکیب اعضای شورای عالی تامین اجتماعی، قبلاً میزان سهم طرفین ۶ به ۶ بود (۶ نفر دولتی، ۳ نفر کارفرما و ۳ نفر بیمه‌شده و نیروهای غیردولتی قدرت چانه‌زنی داشتند، اما در اساسنامه جدید ۶ نفر دولتی و ۳ نفر نیروهای اجتماعی (کارگر، کارفرما) هستند، بنابراین نیروهای اجتماعی نقش مؤثری در برگزاری و رسمی شدن جلسات و تصمیمات ندارند. در بخش دیگر اساسنامه پیشین شخصیت‌های حقوقی حضور دارند. به طور مثال در شورای عالی تامین اجتماعی، وزیر کار، بهداشت، اقتصاد و صنعت که همگی شخصیت‌های حقوقی هستند حضور داشتند، اما در اساسنامه کنونی ۶ نفر عضو دولتی شخصیت حقیقی هستند که به انتخاب و نظر وزارت رفاه منصوب می‌شوند. در این شرایط برای سنگین‌تر شدن سهم کارگران، باید شرایطی ایجاد شود که نهاد کارگری فراگیر و معتبر شکل گیرد، چون افراد بیشتری در گیر این کار می‌شوند و سازوکارهای ناکارآمد و احیاناً

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

مسئله‌دار کمتر می‌شود. به طور مشخص‌تر در سال ۱۳۸۸ اساسنامه تغییر کرد که مغایر با قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی بود و هیات‌امنایی تشکیل شد و سال ۸۹ اساسنامه جدید شکل گرفت. یک نگاه متصلب و غیردموکراتیک بر اساسنامه جدید حاکم بود که سیستم را کاملاً متمرکز کرد. حتی تا حدودی استقلال اداری سازمان نقض شد. در حالی که در متن قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی این تاکید وجود دارد که صندوق‌ها باید دارای استقلال مالی باشند» (یزدانی، ۱۳۸۹: ۱۶۰).

با این نقل قول، پر واضح است که نوع مداخله و نقشی که دولت در جریان سه‌جانبه‌گرایی ایفا می‌کند تا چه میزان بر قدرت چانه‌زنی تشکل‌های کارگری در برابر تشکل‌های کارفرمایی و دولت از یک طرف و بر قدرت چانه‌زنی تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در برابر دولت می‌تواند تعیین کننده باشد.

۷- موانع قانونی تحقق اصل سه‌جانبه‌گرایی در ایران

صرفنظر از مقاله‌نامه‌های بنیادین و غیربنیادین سازمان بین‌المللی کار در زمینه سه‌جانبه‌گرایی و لزوم تحقق آن در روابط کار، با توجه به قوانین داخلی ایران که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به موضوع سه‌جانبه‌گرایی مرتبط‌اند، می‌توان به موانع و امکانات قانونی تحقق این اصل پی برد. در ادامه امکانات و موانع تحقق مقاله‌نامه‌های بنیادین و غیربنیادین مربوط به اصل سه‌جانبه‌گرایی در ایران که توسط سازمان بین‌المللی کار مطرح شده مورد بررسی قرار گرفته است.

در رابطه با مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار باید گفت تاکنون ایران به سیزده مقاله‌نامه این سازمان ملحق شده که از این میان پنج مقاله‌نامه بنیادین است. با توجه به اینکه بیش از هشت دهه از عضویت ایران در این سازمان می‌گذرد، هنوز نمی‌توان به طور کامل مدعی شد که در راستای تحقق اهداف متعالی کار شایسته، سه‌جانبه‌گرایی به عنوان ابزاری کارآمد مورد استفاده قرار گرفته است.

در راستای مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار در ارتباط با سه‌جانبه‌گرایی باید از مقاله‌نامه‌های شماره ۸۷، ۹۸، ۱۴۴ و ۱۵۴ نام برد. ایران تاکنون به مقاله‌نامه‌های مذکور ملحق نشده، اما این به معنای تناقض قانون جمهوری اسلامی ایران با اصول مطروحه در مقاله‌نامه‌های فوق نیست، بلکه همان‌طور که در قسمت قوانین مربوط به سه‌جانبه‌گرایی در

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —

بخش‌های پیشین مورد اشاره قرار گرفت، قانون اساسی، قانون کار، قانون سازمان تامین اجتماعی و ... مقاربت زیادی با مفاد مقاله‌نامه‌های مذکور دارد، البته وجوه افتراقی نیز وجود دارد که در ادامه به آن‌ها اشاره شده است.

مقاله‌نامه ۸۷ با عنوان «آزادی سندیکاها و حمایت از حقوق سندیکایی» مصوب ۱۹۴۸ سانفرانسیسکو، ضمن به رسمیت شناختن اصل آزادی انجمن‌ها، به عنوان وسیله بهبود شرایط کار و برقراری صلح، به شرح اشاره شده در مقدمه اساسنامه سازمان و با توجه به این که در اعلامیه فیلادلفیا تاکید شده آزادی بیان انجمن‌ها شرط لازم برای ترقی مستمر به شمار می‌آید، هدف اساسی خود را احقاق حقوق کارگران و کارفرمایان برای سازماندهی تشکل‌ها به منظور پیشبرد و دفاع از منافع خویش، بدون هر گونه تبعیض قرار داده است.

در رابطه با وضعیت این مقاله‌نامه در قوانین داخلی به طور خلاصه و برای نمونه به اصل ۲۶ قانون اساسی اشاره می‌شود که اصل کلی آزادی فعالیت جمعیت‌ها و انجمن‌های صنفی را به رسمیت شناخته، لکن آن را مشروط به عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی کرده و تصریح نموده که هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت. در قانون کار و همین‌طور در قانون شوراهای اسلامی کار نیز رد پای این مقاله‌نامه مشهود است، اما نواقصی در قوانین داخلی برای الحاق به این مقاله‌نامه وجود دارد که به شرح ذیل عنوان می‌شود:

الف- انجمن‌های اسلامی که به منظور تبلیغ و توسعه فرهنگ اسلامی و دفاع از دستاوردهای انقلاب اسلامی تشکیل می‌شوند و به تبع آن کانون‌های هماهنگی مربوطه در سطح استان‌ها و کشور چون رویکرد کاملاً سیاسی و جناحی دارند از حوزه فعالیت‌های اصیل تشکل‌های کارگری خارج هستند.

ب- شرکت‌های تعاونی مصرف و مسکن اهداف تشکل‌های کارگری و کارفرمایی را دنبال نمی‌کنند.

ج- کانون‌های کارگران بازنشسته در استان‌ها و کانون‌های عالی مربوطه در سطح کشور، اهداف خاص تامین اجتماعی و مراقبت امور رفاهی اعضای بازنشسته خود را دنبال می‌کنند و در زمره تشکل‌های اصیل کارگری قرار نمی‌گیرند.

د- اصل آزادی سندیکایی ایجاب می‌کند تشکل‌ها از هر گونه نفوذ، تسلط و راهبری از ناحیه مقامات سیاسی کشور به دور باشند، در حالی که ماده ۳۸ قانون کار مقرر می‌دارد مقام ولایت

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵
فقیه در صورت مصلحت می‌توانند در هر یک از تشکل‌های مذکور نماینده داشته باشند. اختیاری
که در صورت عملیاتی شدن مغایر با استانداردهای تشکل‌های صنفی خواهد بود و آزادی
عملکرد تشکل‌ها را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد.

۸- اصلاح ساختار و برقراری سه‌جانبه‌گرایی واقعی

هر چند در قانون و اساسنامه سازمان بر سه‌جانبه‌گرایی تاکید شده، اما در عمل این ابهامات
وجود دارد:

نامتناسب بودن ترکیب اعضای هیات‌امنا: در ترکیب هیات امنای فعلی، دوسوم اعضا (۶ نفر
از ۹ نفر) از سوی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین می‌شوند و یک‌سوم آن‌ها (سه نفر)
مجموعه نمایندگان تشکل‌های کارفرمایان و بیمه‌شدگان هستند که این ترکیب موجب دولتی
شدن بیش از حد هیات‌امنا شده است. این امر با ماهیت ذاتی بیمه‌های اجتماعی - که باید با
مشارکت سه‌جانبه اداره شوند- مغایرت دارد. در این خصوص، پیشنهاد می‌شود تعداد نمایندگان
دولت در هیات‌امنا «نصف به اضافه یک» تعیین شود و اعضای آن نیز اشخاص حقوقی باشند.

ناکارآمدی هیات‌امنا: بر مبنای قوانین موجود، هیات‌امنای سازمان تامین اجتماعی به طور
همزمان هیات‌امنای سایر صندوق‌های وابسته نیز است. در حالی که به دلیل تفاوت در ماهیت و
ماموریت صندوق‌ها، وظایف هیات‌امنای آن‌ها با هم متفاوت است و یکی بودن هیات‌امنا آن را از
وضعیت تخصصی خارج می‌سازد و موجب می‌شود که وظایف سیاستگذاری و نظارتی آن به
شدت کمرنگ و بی‌اثر شود. البته عملاً مشاهده می‌شود که تمرکز اصلی هیات‌امنا بر سازمان
تامین اجتماعی است و سایر صندوق‌ها صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی
کشاورزان، روستاییان و عشایر، سازمان بیمه سلامت و ... کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند.

عضویت اشخاص حقیقی در هیات‌امنا: طبق قوانین موجود، ۶ نفر از اعضای هیات‌امنا که به
انتخاب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی معرفی می‌شوند، عملاً نماینده وزیر یاد شده هستند و نه
نماینده واقعی دولت. در حالی که تا پیش از اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و
تامین اجتماعی، نمایندگان دولت در شورای عالی تامین اجتماعی شخص حقوقی بودند و عملاً
نقش نمایندگی بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و اداری دولت را ایفا می‌کردند.

ناکارآمدی هیات‌مدیره: با توجه به تاکید قانونگذار بر غیر اجرایی بودن هیات‌مدیره، معلوم
نیست که نقش واقعی هیات‌مدیره (با وجود هیات‌امنا به عنوان رکن عالی سیاستگذار) چیست. در

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —
واقع، کارآمدی هیات‌مدیره صرفاً به توانایی اعضای آن و نه جایگاه قانونی آن، بستگی دارد. همچنین، رابطه کاری هیات‌مدیره با مدیرعامل سازمان شفاف نیست. این ابهامات موجب شده که عملاً در همه دوره‌های مدیریتی پس از اجرای این قانون تاکنون، مسیر قانون انتخاب ارکان صندوق‌ها رعایت نشده و برخلاف قانون، ابتدا مدیرعامل و پس از آن اعضای هیات‌مدیره تعیین می‌شده‌اند.

از آنجا که هیات‌مدیره عملاً باید «رکن اجرایی سازمان یا صندوق باشد»، اعضای آن نیز باید از صلاحیت‌های تخصصی و تجربی مرتبط با همان سازمان یا صندوق برخوردار باشند که طی سال‌های اخیر این نکته مهم رعایت نشده است.

ناکارآمدی نقش مدیرعامل: با توجه به گستردگی حوزه مأموریت هر صندوق، مدیرعامل باید از جایگاه متناسب با این مسئولیت‌ها برخوردار باشد اما در برخی از دوره‌های مدیریتی، حتی اختیارات کافی از سوی وزیر به مدیرعامل تفویض نشده است. در حالی که در گذشته، مدیرعامل به عنوان رئیس هیات‌مدیره از اختیارات متناسب با مسئولیت‌هایش برخوردار بود و وزیر متبوع نیز جز از مسیر شورای عالی در امور سازمان‌ها مداخله‌ای نداشت.

روشن نبودن جایگاه و نقش وزارتخانه: با توجه به تاکید قانون بر وابسته بودن سازمان تامین اجتماعی (مادر) به وزارتخانه، رابطه بین این سازمان و صندوق‌ها با وزارتخانه روشن نیست؛ چراکه از یک سو سازمان باید در مقابل هیات‌مدیره و هیات‌امنا پاسخگو باشد که رئیس آن وزیر است و از سوی دیگر بدنه اجرایی وزارتخانه و معاونین ذیربط تمایل دارند که مستقیماً بر سازمان نفوذ و نظارت داشته باشند، اما چنین رابطه‌ای در قوانین و مقررات تعریف نشده و عملاً نوعی موازی کاری تلقی می‌شود.

ابهام در عنوان سازمان یا صندوق تامین اجتماعی: در ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه آن، از «سازمان تامین اجتماعی» نام برده شده که وابسته به وزارت رفاه و تامین اجتماعی (سابق) است و سایر صندوق‌های بیمه و بازنشستگی زیرمجموعه آن قرار می‌گیرند. برداشت اولیه دولت از این قانون این بود که منظور از سازمان موصوف، سازمان تامین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ نیست و به همین دلیل در اساسنامه مصوب ۱۳۸۹ هیات‌دولت، از آن به «صندوق تامین اجتماعی» تعبیر شد. اما بعداً دولت صندوق یاد شده را به سازمان تغییر نام داد که مورد تایید مجلس قرار نگرفت. در نتیجه، در مواد مختلفی از قانون برنامه پنجم توسعه (بند «و» مواد (۲۸) و (۳۱)، تبصره‌های «۲» و «۴» بند «ب» ماده (۳۸) - مصوب ۱۳۸۹ -

————— کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

عبارت «صندوق تامین اجتماعی» به کار رفته، اما در قوانین متعدد نحوه تشکیل این سازمان و ماهیت حقوقی و ارکان آن مشخص نشده است. برای مثال در ماده (۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و بند «ز» تبصره «۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور از عنوان سازمان تامین اجتماعی استفاده شده، لکن منظور مقنن «صندوق تامین اجتماعی» بوده است.

ابهام در واژه «تجمیع»: در ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری واژه «تجمیع» به کار رفته که مفهوم آن روشن نیست. در نتیجه، نحوه تجمیع صندوق‌های بیمه و بازنشستگی (و تفاوت آن با ادغام) و همچنین چگونگی ارتباط آن‌ها با یکدیگر و با سازمان تامین اجتماعی تعیین تکلیف نشده است.

اصلاح موردی قوانین (مواد (۱۲) و (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری) در مقاطع مختلف موجب شده که تعارض‌ها، ابهامات و مغایرت‌های بین قوانین در خصوص ساختار کلان سازمان تامین اجتماعی افزایش یابد. بنابراین، لازم است با هدف رفع تعارض‌ها و ابهامات، قوانین یاد شده بازنگری و اصلاح شوند و در این راستا، نقش و جایگاه هیات‌مدیره و مدیر عامل نیز بازنگری و تقویت شوند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بدون شک، اثربخشی طرح‌های تامین اجتماعی در قالب سه‌جانبه‌گرایی، به سطح توسعه‌یافتگی کشورها، رویکرد دولت به سه‌جانبه‌گرایی، سطح آموزش و مهارت تشکل‌های وجود سازوکار انتخاباتی صحیح برای روی کار آمدن تشکل‌ها از بطن جامعه کارگری و کارفرمایی و رویکرد حکومت به منافع سه‌جانبه‌گرایی برای کشور بستگی دارد. با توجه به اینکه موانع تحقق سه‌جانبه‌گرایی واقعی و نه شعاری در نظام سیاسی و حقوقی ایران بسیار قدرتمند هستند نمی‌توان پیش‌بینی کرد چه زمانی شاهد تحقق شایسته و بایسته آن در تامین اجتماعی خواهیم بود اما آنچه که مسلم است با عنایت به اینکه سه‌جانبه‌گرایی در راستای اجماع‌گرایی و اصل وجوب مشورت و آگاهی مردم از امور مستند به آیات و روایات متقن دینی نیز هست. هر چقدر سه‌جانبه‌گرایی در ساختار تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی سازمان تامین اجتماعی محقق شود اعتمادسازی بین شرکای اجتماعی سازمان تقویت شده و شاخص‌های حکمرانی خوب به خصوص شفافیت و پاسخگویی و اجماع‌گرایی بیش از گذشته نمایان خواهد شد.

به طور کلی می‌توان راهکارهای ارائه شده جهت تقویت سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی را در موارد ذیل خلاصه کرد:

۱. اصلاحات قانون در جهت فضای باز برای فعالیت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی.
۲. تکثیرگرایی سر لوحه عملکرد دولت برای تفویض اختیار و قدرت به مراکز غیردولتی.
۳. توجه به مطالبات جدید نیروی کار از جانب نیروی سرمایه و دولت.
۴. نظارت بر تامین اجتماعی توسط نظارت تشکل‌ها بر امورات آن.
۵. نظارت اعضای تشکل‌ها بر عملکرد مدیران سازمان تامین اجتماعی.
۶. پرداخت دیون مالی دولت به سازمان تامین اجتماعی.
۷. توجه به قانون نظام ساختار تامین اجتماعی در اساسنامه سازمان تامین اجتماعی.
۸. سه‌جانبه‌گرایی و دیالوگ اجتماعی نمی‌تواند بدون وجود شرکای اجتماعی قوی، مستقل و نماینده (به معنای واقعی کلمه) وجود داشته باشد.
۹. درست است که سه‌جانبه‌گرایی یک واژه بین‌المللی است و طبق مقوله‌نامه‌های مربوطه، وظایف کلی کشورها در تحقق آن روشن شده، اما باید به این نکته توجه داشت که این مفهوم نیز همانند مفاهیم دیگر که در علوم اجتماعی مطرح است، باید کاملاً با متن و زمینه‌های محلی

- کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵
- منطبق باشد. از این رو، لازم است تمهیدات ویژه‌ای برای تحقق آن در هر کشوری با توجه به سطح توسعه یافتگی و وضعیت اقتصادی و سیاسی آن اندیشیده و به کار گرفته شود.
۱۰. سازماندهی نمایندگان شرکای اجتماعی برای پیگیری مطالبات اعضا از طریق سازوکار انتخاباتی صریح، شفاف و حرفه‌ای.
۱۱. بهبود ساختار تشکیلاتی سه‌جانبه سازمان تامین اجتماعی به منظور دربرگیری رأی و نظر اعضای تشکل‌ها.
۱۲. برقراری ترتیبات ساختاری، به نحوی که در قبال اجرای طرح‌های تامین اجتماعی مسئول باشند.
۱۳. حصول اطمینان از اینکه بیمه شدگان، کارفرمایان و افراد ذینفع در تاثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری و نظارت بر اجرای طرح‌ها فرصت دارند.

۵ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال چهاردهم، شماره چهل و هشتم، پاییز ۱۳۹۸ —

منابع

الف: منابع فارسی

- اخوان بهبهانی، علی و زارع، حسین، مسعودی اصل، ایروان؛ (۱۳۹۲). **نظام رفاه اجتماعی در جهان**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، تهران.
- ارسطا، محمدجواد؛ (۱۳۹۳). **حکمرانی شایسته در عظیم‌ترین آیه قرآن**، مجله فقه حکومتی، سال اول، پیش شماره اول.
- ایزدخواه، محسن، نجفی، سید محمد باقر؛ (۱۳۸۳). **رویکرد سه جانبه‌گرایی در سازمان تامین اجتماعی**، مجله اقتصاد و جامعه، شماره ۱.
- بادینی، حسن و عصمتی، زینب؛ (۱۳۹۰). **زمینه‌های تحقق اصول حاکم بر حقوق تامین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران**، فصلنامه علمی و پژوهشی رفاه اجتماعی، شماره ۴۴.
- حسینی تاش، سیدعلی، واثق، قادر علی؛ (۱۳۹۳). **حکمرانی خوب و ارائه حکمرانی شایسته بررسی و شاخص‌های این دو از دیدگاه امیرالمؤمنین علی(ع)**، مجله اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، شماره ۲ پیاپی ۸.
- حق شناس، علی محمد و دیگران؛ (۱۳۷۹). **فرهنگ معاصر هزاره**، تهران: انتشارات فرهنگ معاصر.
- شهبازی‌نیا، مرتضی؛ (۱۳۸۶). **حق برخورداری از تامین اجتماعی، ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن**، فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۳۰.
- عراقی، سید عزت اله و همکاران؛ (۱۳۸۶). **درآمدی بر حقوق تامین اجتماعی**، تهران: چاپ سیمین.
- کریمی، مظفر؛ (۱۳۸۴). **زمینه‌های تاریخی پیدایش نظام رفاه و تامین اجتماعی در ایران**، فصلنامه حقوق تامین اجتماعی، شماره ۱.
- محمد بن یعقوب کلینی؛ (۱۳۸۱). **الکافی**، ترجمه علی اکبر غفاری، تهران: انتشارات دارالکتب الاسلامیه.
- معین، محمد؛ (۱۳۸۶). **فرهنگ فارسی معین**، تهران: انتشارات فرهنگ نما.
- نرگسیان، عباس؛ (۱۳۹۲). **تئوری‌های مدیریت دولتی**، تهران، نگاه دانش.
- نجفی خواه، محسن؛ (۱۳۹۱). **بررسی رابطه قواعد ساختاری نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و قواعد ماهوی این نظام**، مجله علمی و پژوهشی فرآیند مدیریت و توسعه،

_____ کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تامین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های ۵

شماره ۱.

- نعیمی، عمران و همکاران؛ (۱۳۹۴). **قانون تامین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی**، تهران: انتشارات جنگل.

- هاشمی، سید محمد؛ (۱۳۸۶). **تامین اجتماعی در حقوق بشر و حقوق اسلامی دیدگاه‌هایی در حقوق تامین اجتماعی**، تهران: انتشارات آهنگ آتیه.

- یزدانی، فرشید؛ (۱۳۸۲). **مفاهیم بنیادی در مباحث رفاه اجتماعی (سیاست اجتماعی، حمایت اجتماعی، رفاه و تامین اجتماعی)**، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۱۰.

- یزدانی، فرشید؛ (۱۳۸۹). **حداقل دستمزد در ایران**، مجله گفتگو، شماره ۵۵.

- یزدانی زنور، هرمز؛ (۱۳۸۴). **نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب**. پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

ب: منابع لاتین

-Abdullah, W. M.(۲۰۰۲). **“E-Commerce and Interactional Transfer Pricing of Tangible Good and Intangible Assets in the Twenty firstCentury”** LJCM, Vol. ۱۲, No, ۳-۴.

-Baker, D.A. (۲۰۰۹). **Advancing E-Government performance in the united states through enhanced Usability benchmarks**, Government Information Quarterly , ۲۶(۱).