

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال بیستم، شماره ۷۴، بهار ۱۴۰۵
صفحه ۲۸۹ تا ۳۱۴

تورم قوانین و چالش کارآمدی حکمرانی در نظام قانونگذاری ایران

مریی گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
saeid.safavi@pnu.ac.ir

سید سعید صفوی * 

چکیده

تورم قوانین به عنوان یکی از چالش‌های نظام‌های حقوقی معاصر، زمانی رخ می‌دهد که انباشت قواعد الزام آور، تعدد منابع تولید هنجار و اصلاحات مکرر، موجب کاهش انسجام و پیش‌بینی‌پذیری نظام حقوقی شود. پژوهش حاضر با طرح این پرسش که «آیا تراکم قوانین و مقررات در حوزه تأمین اجتماعی ایران موجب کاهش کارآمدی حکمرانی حقوقی شده است؟» به بررسی رابطه میان افزایش قواعد و کیفیت تنظیم‌گری در این حوزه می‌پردازد. فرضیه اصلی پژوهش آن است که انباشت قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی در نظام تأمین اجتماعی، به جای افزایش کارآمدی، موجب پیچیدگی هنجاری، پراکندگی مسئولیت و افزایش هزینه‌های اجرای قانون شده است. پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از روش تحلیل اسناد، قوانین، اصلاحیه‌ها، آیین‌نامه‌ها، مصوبات و بخشنامه‌های مرتبط با نظام تأمین اجتماعی را بررسی کرده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تعدد لایه‌های مقرراتی، فقدان تنقیح مستمر و گسترش منابع تولید قاعده، موجب کاهش شفافیت حقوقی، افزایش تفسیرپذیری و دشواری اجرای هماهنگ مقررات تأمین اجتماعی شده است. بر این اساس، حرکت به سوی قانونگذاری ارزیابی محور و یکپارچه‌سازی مقررات، از الزامات ارتقای کارآمدی حکمرانی در این حوزه است.

کلیدواژه: تورم قوانین؛ کیفیت قانونگذاری؛ حکمرانی حقوقی؛ نظام تأمین اجتماعی؛ تراکم مقررات؛ تنقیح قوانین.

* نویسنده مسئول: saeid.safavi@pnu.ac.ir

تاریخ تایید: ۱۴۰۵/۰۲/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۲۷



The Islamic Revolution Approach Quarterly

Vol. 20, No.74, Spring 2026, P289-314

rahyaftjournal.ir

Legal Inflation and Governance Efficiency Challenges in Iran's Legislative System

Seyed Saeed Safavi  *

Lecturer, Department of Law, Payame
Noor University, Tehran, Iran
(Corresponding Author). Email:
saeid.safavi@pnu.ac.ir

Abstract

Legal inflation has emerged as one of the major challenges of contemporary legal systems, occurring when the accumulation of binding rules, multiplicity of norm-producing authorities, and frequent amendments undermine the coherence and predictability of the legal order. This study examines the question of whether the increasing volume of laws and regulations in Iran's social security system has weakened the effectiveness of legal governance. The main hypothesis of the research is that the accumulation of laws, executive regulations, and administrative directives in the field of social security has not necessarily enhanced regulatory efficiency; rather, it has contributed to normative complexity, fragmented institutional responsibility, and increased costs of legal implementation. The study employs a descriptive-analytical method based on documentary analysis of laws, amendments, executive regulations, governmental resolutions, and administrative circulars related to the Iranian social security system.

* Corresponding Author: saeid.safavi@pnu.ac.ir

How to Cite: Seyed Saeed Safavi (2026). Legal Inflation and Governance Efficiency Challenges in Iran's Legislative System, *The Islamic Revolution Approach Quarterly*, 20(74), 289-314.

Date Received: 16 February 2026 Date Accepted: 15 May 2026

The findings indicate that the expansion of regulatory layers, the absence of systematic legal consolidation, and the proliferation of norm-producing sources have reduced legal transparency, increased interpretive ambiguity, and challenged the coordinated implementation of social security regulations. Accordingly, moving toward evidence-based legislation and systematic consolidation of regulations is essential for improving governance effectiveness in this field.

Keywords: Legal Inflation; Legislative Quality; Legal Governance; Social Security System; Regulatory Accumulation; Legal Consolidation.

Introduction

Law, as one of the fundamental instruments of modern governance, performs the essential function of organizing social relations, protecting rights, and providing predictable frameworks for collective action. However, the expansion of governmental responsibilities in economic, social, and welfare domains has resulted in an unprecedented growth of legal and regulatory norms. This phenomenon, commonly described as legal inflation or regulatory accumulation, occurs when the volume, diversity, and complexity of binding rules exceed the capacity of legal institutions and social actors to understand, implement, and comply with them effectively. Legal inflation is not merely a quantitative increase in legislation; rather, it reflects the fragmentation of legal sources, frequent amendments, overlapping norms, and the emergence of multiple layers of regulation that may weaken legal coherence and governance effectiveness. The Iranian legal system has also experienced significant expansion in legislative and regulatory production, particularly in areas characterized by extensive governmental intervention. The social security system represents one of the most important examples, as it directly affects millions of insured individuals, employers, pensioners, and public institutions. Since the adoption of the Social Security Act in 1975, this legal framework has been repeatedly modified through amendment laws, development plans, annual budget laws, governmental regulations, administrative circulars, and executive directives. Consequently, the regulatory structure of social security has gradually transformed into a multilayered legal environment in

which identifying applicable rules requires reference to numerous and sometimes dispersed legal documents. The present study investigates whether the accumulation of laws and regulations in Iran's social security system represents a necessary expansion of legal protection or constitutes a form of legal inflation that negatively affects governance efficiency. The main hypothesis of the study is that the continuous accumulation of legislative and regulatory documents in the social security sector has increased normative complexity, weakened legal transparency, fragmented institutional responsibility, and reduced the predictability of regulatory outcomes.

Materials and Methods

This research employs a descriptive-analytical method based on documentary analysis. The research data consist of primary legal and regulatory documents related to Iran's social security system, including the Social Security Act of 1975, subsequent amendment laws, provisions of development plans and annual budget laws, executive regulations, government resolutions, and administrative circulars issued by the Social Security Organization. The documents were analyzed according to several indicators of legal inflation, including the growth of regulatory layers, the multiplicity of norm-producing authorities, frequency of amendments and interventions, overlap among legal provisions, and the need for continuous administrative and judicial interpretation. The analytical framework of the study is based on the distinction between ordinary legislative development and legal inflation. While ordinary legislative development responds to new social needs within a coherent legal structure, legal inflation occurs when the production of rules creates additional complexity without improving regulatory effectiveness.

Discussion

The study argues that the effectiveness of governance depends not only on the existence of legal rules but also on the coherence, accessibility, and predictability of those rules. In complex regulatory fields such as social security, excessive accumulation of norms may shift law from being a clear mechanism for governance into an obstacle requiring continuous interpretation. The coexistence of parliamentary legislation, executive regulations, and administrative

directives creates multiple layers of authority and may blur the boundaries of responsibility among legislative and executive institutions. From a governance perspective, regulatory accumulation generates several challenges. First, it reduces legal coherence by dispersing the applicable rules across numerous documents. Second, it increases implementation costs for administrative bodies and compliance costs for citizens and employers. Third, it weakens predictability because frequent modifications and interpretive interventions make legal outcomes uncertain. Finally, it contributes to institutional fragmentation by expanding the number of actors involved in producing and interpreting social security norms.

Results

The findings demonstrate that the Iranian social security system exhibits several characteristics associated with legal inflation. The analysis indicates that the expansion of regulatory layers has not necessarily resulted in greater efficiency or clarity; instead, it has contributed to complexity, interpretive dependency, and difficulties in coordinated implementation. The accumulation of laws, regulations, and administrative directives has transformed the social security legal framework from a relatively unified system into a dispersed regulatory network. The study concludes that improving governance effectiveness in social security requires moving from continuous rule production toward regulatory management and legal consolidation. Establishing systematic mechanisms for the codification and revision of existing regulations, conducting impact assessments before adopting new laws, strengthening the role of comprehensive legislation, and limiting unnecessary administrative rule-making are among the necessary measures for reducing legal inflation and enhancing the efficiency of Iran's social security governance system.

مقدمه

قانون در نظام‌های حقوقی مدرن، مهم‌ترین ابزار دولت برای تنظیم روابط اجتماعی، تضمین حقوق شهروندان و ایجاد نظم عمومی محسوب می‌شود. با این حال، توسعه نقش دولت و گسترش حوزه‌های مداخله آن در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی، به افزایش مستمر تولید قواعد حقوقی منجر شده است. این وضعیت که در ادبیات حقوقی از آن با عنوان «تورم قانون» یا «تورم هنجاری» یاد می‌شود، بیانگر شرایطی است که در آن حجم و تنوع قواعد الزام‌آور از ظرفیت نظام حقوقی برای حفظ انسجام، شفافیت و قابلیت اجرای آنها فراتر می‌رود (arbonnier, 1995; Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). قانون صرفاً به تعداد زیاد قوانین محدود نیست، بلکه به انباشت قواعد، تعدد مراجع تولیدکننده هنجار، اصلاحات مکرر و دشواری دسترسی و فهم نظام حقوقی مربوط می‌شود. نظام قانونگذاری ایران نیز در دهه‌های گذشته با رشد گسترده قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف مواجه بوده است. توسعه وظایف دولت، ضرورت پاسخ‌گویی به مسائل جدید اجتماعی و اقتصادی، و تصویب قوانین متعدد برای حل مسائل کوتاه‌مدت، موجب شده است که در کنار قوانین پایه، مجموعه‌ای گسترده از اصلاحیه‌ها، آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی شکل گیرد. این وضعیت، اگرچه در بسیاری از موارد با هدف حمایت بیشتر از حقوق افراد یا تنظیم دقیق‌تر امور عمومی ایجاد شده است، اما در عمل می‌تواند موجب پراکندگی قواعد، افزایش هزینه‌های اجرایی، کاهش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی و دشواری هماهنگی میان نهادهای مسئول شود. یکی از حوزه‌هایی که این مسئله در آن اهمیت ویژه‌ای دارد، نظام تأمین اجتماعی است. تأمین اجتماعی به دلیل ارتباط مستقیم با حقوق میلیون‌ها بیمه‌شده، کارفرمایان، مستمری‌بگیران و تعهدات مالی دولت، از پیچیده‌ترین حوزه‌های تنظیم‌گری عمومی به شمار می‌رود. قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ به عنوان قانون پایه این نظام، در طول دهه‌های بعد بارها تحت تأثیر قوانین اصلاحی، احکام برنامه‌های توسعه، قوانین بودجه، مقررات اجرایی، مصوبات هیأت وزیران و بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته است. در نتیجه، نظام حقوقی تأمین اجتماعی از یک متن قانونی نسبتاً مشخص به مجموعه‌ای چندلایه از قواعد الزام‌آور تبدیل شده است که فهم و اجرای آن نیازمند مراجعه به منابع متعدد حقوقی است.

با وجود اهمیت این موضوع، بخش قابل توجهی از مطالعات موجود درباره تأمین اجتماعی ایران عمدتاً بر مسائل مالی صندوق‌ها، پایداری منابع و مصارف، پوشش بیمه‌ای، و اصلاحات سازمانی و نهادی در ساختار اجرایی نظام تأمین اجتماعی تمرکز داشته‌اند و کمتر به فرآیند انباشت قواعد حقوقی، تعدد منابع تولید مقررات و آثار آن بر کارآمدی حکمرانی پرداخته‌اند.

از این رو، مسئله اصلی پژوهش حاضر صرفاً شناسایی افزایش تعداد قوانین و مقررات در حوزه تأمین اجتماعی نیست، بلکه بررسی این پرسش است که چگونه فرآیند انباشت تدریجی قواعد حقوقی، اصلاحات پراکنده و تکرار مراجع تولیدکننده قاعده، می‌تواند از یک ابزار تنظیم‌گری به عاملی برای کاهش انسجام، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری نظام حکمرانی تبدیل شود. بر این اساس، پژوهش حاضر می‌کوشد ضمن تحلیل روند شکل‌گیری و تراکم قواعد حقوقی در نظام تأمین اجتماعی ایران، پیامدهای حکمرانی ناشی از این وضعیت را بررسی کرده و الزامات حرکت از قانون‌گذاری انباشتی به سمت نظام مقرراتی منسجم‌تر و ارزیابی‌محور را تبیین کند.

۲. پیشینه تحقیق

مطالعات تجربی درباره تورم قوانین و پیچیدگی مقرراتی، عمدتاً بر این مسئله تمرکز کرده‌اند که چگونه افزایش حجم قواعد الزام‌آور می‌تواند بر کیفیت حکمرانی، هزینه‌های اجرایی و عملکرد اقتصادی و اداری دولت‌ها اثر بگذارد. این پژوهش‌ها برخلاف مطالعات صرفاً نظری، تلاش کرده‌اند از طریق سنجش حجم مقررات، بررسی تغییرات تاریخی قوانین یا مطالعه یک حوزه خاص، پیامدهای انباشت هنجاری را ارزیابی کنند.

یکی از مطالعات مهم در این زمینه، پژوهش «کوفود و ویسکوزی» است که به بررسی رشد مقررات و آثار آن بر عملکرد اقتصادی در ایالات متحده پرداخته است. نویسندگان با تحلیل روند افزایش مقررات فدرال نشان دادند که رشد مداوم قواعد تنظیم‌گر، علاوه بر افزایش هزینه‌های مستقیم اجرا، می‌تواند موجب کاهش انعطاف‌پذیری سازمان‌ها و افزایش هزینه‌های تبعیت برای بازیگران اقتصادی شود (Coffey & Viscusi, 1993). این پژوهش از نخستین مطالعاتی است که تلاش کرد افزایش کمی مقررات را با پیامدهای عملی آن پیوند دهد.

در مطالعه‌ای دیگر، مورتی و کوپ با تمرکز بر پیچیدگی مقررات در اتحادیه اروپا، نشان دادند که افزایش تعداد مقررات اروپایی و تعامل میان قواعد ملی و فراملی، موجب شکل‌گیری محیط حقوقی پیچیده‌ای شده است که فهم و اجرای مقررات را برای دولت‌ها و فعالان اقتصادی دشوار می‌کند. یافته‌های این پژوهش تأکید دارد که مسئله اصلی صرفاً تعداد مقررات

نیست، بلکه نحوه ارتباط و هماهنگی میان آنهاست (Mori & Kop, 2014).

در حوزه اصلاح مقررات، پژوهش‌های متعددی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی انجام شده است. «پارکر و کرکپاتریک» با بررسی برنامه‌های اصلاح مقررات در کشورهای مختلف نشان دادند که بدون سازوکارهای ارزیابی آثار قوانین و حذف مقررات زائد، افزایش قواعد می‌تواند به کاهش کیفیت تنظیم‌گری منجر شود. آنان تأکید می‌کنند که دولت‌های مدرن برای جلوگیری از تراکم مقرراتی نیازمند چرخه کامل مدیریت مقررات

شامل ارزیابی پیشینی، پایش اجرا و بازنگری پسینی هستند (Parker & Kirkpatrick, 2012).

یکی از مطالعات موردی مهم در زمینه کاهش بار مقرراتی، پژوهش «راپورت» درباره سیاست‌های اصلاح مقررات در کشورهای اروپایی است. وی نشان می‌دهد که بسیاری از دولت‌ها پس از مواجهه با رشد بیش از حد مقررات، به سمت برنامه‌های «کاهش بار مقرراتی» و «تنظیم‌گری بهتر» حرکت کرده‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مشکل اصلی در نظام‌های پیچیده حقوقی، فقدان قانون نیست، بلکه ناتوانی در مدیریت چرخه تولید، ارزیابی و حذف قواعد ناکارآمد است (Radaelli, 2005).

همچنین «آلیگان و نیکول» در مطالعه‌ای درباره پیچیدگی قوانین مالیاتی در ایالات متحده نشان دادند که افزایش تدریجی اصلاحات و استثنای قانونی، موجب ایجاد یک نظام حقوقی پیچیده شده است که حتی برای متخصصان نیز دشوار قابل فهم است. این پژوهش نشان می‌دهد که انباشت اصلاحات جزئی، بدون بازطراحی ساختار حقوقی، می‌تواند به کاهش شفافیت و افزایش هزینه‌های اجرایی منجر شود (Allison & Nicole, 2016).

در حوزه خدمات عمومی و نظام‌های رفاهی نیز مطالعات نشان داده‌اند که تراکم مقررات می‌تواند بر کیفیت ارائه خدمات تأثیر بگذارد. «بوچانان و همکاران در بررسی نظام‌های رفاهی تأکید می‌کنند که افزایش قواعد اداری، اگر با ساده‌سازی و هماهنگی همراه نباشد، می‌تواند فاصله میان اهداف سیاست عمومی و اجرای عملی آنها را افزایش دهد (Buchanan et al., 2017).

در مطالعات داخلی نیز موضوع تورم قانونگذاری و کیفیت تقنین مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است. عدنانی و پورحسینی (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «بررسی تورم قانونگذاری و تأثیر آن بر جوانب مختلف کارآمدی نظام قانونگذاری» نشان می‌دهند که افزایش گسترده قوانین، به‌ویژه در حوزه حقوق کیفری، موجب پراکندگی قواعد، کاهش انسجام حقوقی و دشوار شدن اجرای قانون شده است. این پژوهش با تأکید بر نقش مراجع متعدد قانون‌گذار، بیان می‌کند که تولید قوانین متعدد بدون توجه به ضرورت و هماهنگی آنها می‌تواند موجب کاهش اعتبار اجتماعی قانون و ایجاد بی‌نظمی حقوقی شود.

در حوزه تأمین اجتماعی، حسینی فیروز و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهش «تحلیلی بر اصول، چالش‌ها و راهکارهای ارتقای کیفیت قانونگذاری؛ با تأکید بر قانونگذاری تأمین اجتماعی» بر این نکته تأکید دارند که قانونگذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی علاوه بر رعایت اصول عمومی تقنین، نیازمند توجه به اصول خاص این حوزه مانند الزامات مالی، اقتصادی و بیمه‌ای است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بی‌توجهی به اصول فنی و ماهوی قانونگذاری

می‌تواند موجب ایجاد چالش‌های اجرایی و کاهش کیفیت نظام حقوقی تأمین اجتماعی شود. اهمیت این مطالعه برای پژوهش حاضر در آن است که نشان می‌دهد مسئله اصلی در این حوزه، صرفاً فقدان قانون نیست، بلکه کیفیت تولید و تنظیم قواعد نیز اهمیت اساسی دارد.

همچنین رستمی و مرندی (۱۳۹۵) در بررسی اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس، نشان داده‌اند که فرآیند قانونگذاری در ایران با محدودیت‌ها و الزامات نهادی متعددی مواجه است. آنان با بررسی آثار مالی قوانین، بر این نکته تأکید می‌کنند که تصویب قواعد جدید بدون ارزیابی پیامدهای اجرایی و مالی می‌تواند موجب ایجاد تعهدات جدید برای دولت و افزایش فشار بر نظام اجرایی شود. این یافته، اگرچه مستقیماً درباره تورم قوانین نیست، اما از منظر ارتباط میان تولید قانون و ظرفیت اجرایی دولت، برای تحلیل انباشت مقررات اهمیت دارد.

در مجموع، پیشنهاد داخلی و خارجی نشان می‌دهد که تورم قوانین پدیده‌ای چندبعدی است که در پیوند میان حقوق، حکمرانی و ظرفیت نهادی شکل می‌گیرد. مطالعات خارجی عمدتاً بر مفهوم پیچیدگی مقرراتی، کیفیت تنظیم‌گری و ضرورت مدیریت چرخه عمر قوانین تمرکز داشته‌اند و پژوهش‌های داخلی نیز بیشتر به پیامدهای پراکندگی قوانین، کیفیت فرآیند تقنین و برخی چالش‌های خاص نظام تأمین اجتماعی پرداخته‌اند. با این حال، خلأ اصلی در ادبیات موجود، فقدان مطالعه‌ای است که تورم قوانین را نه صرفاً از منظر افزایش تعداد مصوبات، بلکه به عنوان فرآیند انباشت چندلایه قواعد و پیامدهای آن برای حکمرانی حقوقی یک حوزه مشخص تحلیل کند.

پژوهش حاضر در پی آن است که این خلأ را با اتخاذ رویکردی اسنادی و نهادی برطرف کند. نوآوری پژوهش در انتخاب نظام تأمین اجتماعی به عنوان یک نمونه موردی برای بازسازی فرآیند شکل‌گیری تراکم مقرراتی و تحلیل رابطه میان لایه‌های مختلف تولید قاعده (قانون، آیین‌نامه، مصوبه اجرایی، بخشنامه و رویه قضایی) با کارآمدی حکمرانی است. در این چارچوب، هدف پژوهش صرفاً اثبات افزایش مقررات در حوزه تأمین اجتماعی نیست، بلکه شناسایی سازوکارهایی است که از طریق آنها انباشت قواعد، موجب پراکندگی مسئولیت، افزایش هزینه‌های اجرا، کاهش شفافیت و تضعیف پیش‌بینی‌پذیری نظام حقوقی می‌شود. از این منظر، مقاله تلاش می‌کند مسئله تورم قوانین را از سطح توصیف حجم مقررات به سطح تحلیل آثار نهادی و الزامات اصلاح نظام مقررات گذاری ارتقا دهد.

۳. چارچوب نظری

در این بخش، مبانی نظری پژوهش بر تحلیل تورم قانون به عنوان یک مسئله حکمرانی مقرراتی متمرکز است. رویکرد اصلی پژوهش حاضر آن است که تورم قانون صرفاً با افزایش کمی قوانین و مقررات قابل شناسایی نیست، بلکه زمانی به یک مسئله حکمرانی تبدیل می‌شود

که انباشت تدریجی قواعد، تعدد منابع تولید هنجار و گسترش لایه‌های مقرراتی، ظرفیت نظام حقوقی برای ایجاد انسجام، شفافیت و اجرای هماهنگ قواعد را تحت تأثیر قرار دهد. بر این اساس، پژوهش حاضر با فاصله گرفتن از رویکردهای صرفاً شمارشی به قوانین، تورم قانون را به عنوان فرآیندی نهادی بررسی می‌کند که در آن تعامل میان قانون‌گذاری رسمی، مقررات اجرایی، تفسیرهای اداری و مداخلات قضایی می‌تواند به پیچیده‌تر شدن محیط حقوقی منجر شود.

بر مبنای این رویکرد، ابتدا تحول مفهوم قانون از یک ابزار متمرکز و نسبتاً محدود تنظیم اجتماعی به مجموعه‌ای متکثر از قواعد هنجاری بررسی می‌شود. سپس معیارهای نظری تشخیص تورم قانون، از جمله تراکم قواعد، تکثر مراجع تولیدکننده هنجار، افزایش نیاز به تفسیر و کاهش قابلیت پیش‌بینی حقوقی تحلیل خواهد شد. در ادامه، پیامدهای حکمرانی این وضعیت، شامل افزایش هزینه‌های اجرا و تبعیت، پراکندگی مسئولیت نهادی و کاهش کارآمدی تنظیم‌گری بررسی می‌شود. این چارچوب نظری، مبنای تحلیل اسنادی پژوهش حاضر در نظام تأمین اجتماعی ایران قرار می‌گیرد؛ به نحوی که اسناد قانونی و مقرراتی نه صرفاً از حیث تعداد، بلکه از منظر الگوی انباشت، ارتباط میان سطوح مختلف قواعد و آثار نهادی آن‌ها تحلیل خواهند شد.

۳.۱ تورم قانون و گذار از قانونگذاری محدود به انباشت هنجاری

قانون در دولت مدرن، در سنت کلاسیک حقوق عمومی، صرفاً ابزار تنظیم رفتار اجتماعی نیست، بلکه سازوکاری برای محدودسازی قدرت عمومی، ایجاد نظم و تضمین پیش‌بینی‌پذیری روابط اجتماعی تلقی می‌شود (Dicey, 1982: 202-203; Fuller, 1969: 39-41). تحول دولت از دولت حداقلی به دولت رفاه و سپس دولت تنظیم‌گر، موجب گسترش کمی و کیفی قلمرو مداخله حقوقی شده است. دولت مدرن برای مدیریت حوزه‌هایی مانند اقتصاد، رفاه اجتماعی، بازار کار، سلامت و حمایت‌های اجتماعی، ناگزیر به تولید قواعد بیشتری شده است. پیامد این تحول، افزایش نقش قانون و مقررات در زندگی اجتماعی بوده است؛ وضعیتی که برخی نظریه‌پردازان از آن با عنوان «تورم حقوقی» یا «تورم هنجاری» یاد کرده‌اند. ژان کاربونیه از نخستین نظریه‌پردازانی است که مفهوم تورم حقوقی را برای توصیف رشد فزاینده قواعد حقوقی در جوامع معاصر مطرح کرد. از نظر او، حقوق مدرن با وضعیتی مواجه است که در آن تولید قواعد از ظرفیت جذب و پردازش اجتماعی فراتر می‌رود. در این شرایط، افزایش حجم قوانین الزاماً به افزایش نظم حقوقی منجر نمی‌شود، بلکه ممکن است موجب کاهش وضوح، انسجام و قابلیت فهم نظام حقوقی شود (Carbonnier, 1995: 65). بنابراین، مسئله اصلی در تورم قانون، صرفاً افزایش تعداد

قوانین نیست؛ بلکه ناهماهنگی میان حجم قواعد و توانایی نظام حقوقی برای حفظ انسجام و قابلیت اجرا است.

در همین راستا، اوست و ون دو کرخوف معتقدند که حقوق معاصر از الگوی سنتی «هرم حقوقی» که در آن قانون در رأس نظام هنجاری قرار داشت، به سمت ساختاری شبکه‌ای حرکت کرده است؛ ساختاری که در آن منابع متعدد تولید قاعده، از قانون‌گذار رسمی تا نهادهای اداری، قضایی و تنظیم‌گر، در تولید هنجار مشارکت می‌کنند. این تحول اگرچه امکان پاسخ‌گویی سریع‌تر حقوق به مسائل پیچیده اجتماعی را فراهم می‌کند، اما همزمان خطر پراکندگی و کاهش انسجام نظام حقوقی را نیز افزایش می‌دهد (Ost & van de Kerchove, 2002:123).

بر این اساس، در این پژوهش، تورم قانون نه به معنای صرف افزایش تعداد قوانین، بلکه به معنای انباشت فزاینده قواعد الزام‌آور، تکثر منابع تولید هنجار و افزایش پیچیدگی نظام مقرراتی در یک حوزه مشخص در نظر گرفته می‌شود. بر مبنای این تعریف، ممکن است یک حوزه حقوقی دارای قوانین متعدد باشد اما دچار تورم هنجاری نباشد، مشروط بر اینکه قواعد آن منسجم، قابل دسترسی و هماهنگ باشند. در مقابل، زمانی که قوانین جدید بدون حذف یا بازتنظیم قواعد پیشین بر آنها افزوده شوند و مخاطب برای فهم وضعیت حقوقی خود نیازمند مراجعه به مجموعه‌ای پراکنده از قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تفاسیر باشد، می‌توان از شکل‌گیری تورم قانون سخن گفت.

۲,۳ معیارهای تشخیص تورم قانون و تمایز آن از توسعه طبیعی حقوق

یکی از چالش‌های نظری در مطالعه تورم قانون، تمایز میان «توسعه طبیعی حقوق» و «تورم هنجاری» است. هر جامعه پیچیده‌ای نیازمند تولید قواعد جدید است و افزایش قوانین به خودی خود نشانه ناکارآمدی نیست. توسعه طبیعی حقوق زمانی رخ می‌دهد که تغییرات اجتماعی و اقتصادی، نیازمند قواعد جدید باشند و این قواعد درون یک نظام حقوقی منسجم جای گیرند. در مقابل، تورم قانون زمانی رخ می‌دهد که تولید قواعد به صورت انباشتی و بدون بازتنظیم ساختار موجود صورت گیرد.

در ادبیات حکمرانی مقرراتی، چند معیار برای تشخیص وضعیت تورمی مطرح شده است. نخست، «انباشت مقرراتی» است؛ یعنی اضافه شدن قواعد جدید بدون حذف یا ادغام قواعد پیشین. دوم، «تکثر منابع تولید قاعده» است؛ به این معنا که تنظیم یک موضوع خاص نه فقط از طریق قانون، بلکه از طریق مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات اداری انجام می‌شود. سوم، «بی‌ثباتی هنجاری» است که در نتیجه اصلاحات مکرر، استثنای متعدد و تغییرات پی‌درپی مقررات ایجاد می‌شود. چهارمین معیار نیز «کاهش قابلیت پیش‌بینی حقوقی»

است؛ یعنی وضعیتی که مخاطب قانون نمی‌تواند به سادگی پیامد حقوقی رفتار خود را تشخیص دهد.

تیو در تحلیل پیچیدگی حقوق مدرن نشان می‌دهد که گسترش حوزه‌های تنظیم‌گری، موجب افزایش تعامل میان نظام‌های مختلف اجتماعی و حقوقی شده است. در چنین شرایطی، حقوق برای پاسخ‌گویی به مسائل جدید دائماً قواعد بیشتری تولید می‌کند، اما این افزایش ممکن است به جای ایجاد نظم بیشتر، موجب پیچیده‌تر شدن محیط حقوقی شود (Teubner, 1983). بنابراین، مسئله اصلی نه تعداد قواعد، بلکه نسبت میان حجم قواعد و ظرفیت نهادی برای مدیریت آنها است.

از منظر حکمرانی نیز، کیفیت قانونگذاری تنها با میزان تولید قانون سنجیده نمی‌شود. گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تأکید می‌کنند که نظام‌های حقوقی کارآمد نیازمند مقرراتی هستند که علاوه بر مشروعیت، دارای ویژگی‌هایی مانند انسجام، شفافیت، قابلیت اجرا و تناسب با اهداف سیاستی باشند (OECD, 2012). در این نگاه، مقررات بیش از حد یا مقررات نامنسجم می‌توانند هزینه‌های اقتصادی و اداری ایجاد کنند و ظرفیت دولت برای اجرای سیاست‌ها را کاهش دهند.

۳,۳ پیامدهای حکمرانی تورم قانون: کاهش انسجام، افزایش هزینه اجرا و

تضعیف پیش‌بینی‌پذیری

تورم قانون از منظر حکمرانی، صرفاً یک مسئله فنی حقوقی نیست، بلکه می‌تواند بر کیفیت عملکرد دولت و رابطه میان دولت و جامعه تأثیر بگذارد. نخستین پیامد آن، کاهش انسجام حقوقی است. هنگامی که قواعد متعدد از منابع مختلف تولید می‌شوند، امکان تعارض، تکرار و هم‌پوشانی میان آنها افزایش می‌یابد. در چنین وضعیتی، قانون به جای آنکه چارچوبی روشن برای رفتار اجتماعی ایجاد کند، خود به موضوعی نیازمند تفسیر دائمی تبدیل می‌شود. دومین پیامد، افزایش هزینه‌های تبعیت و اجرای قانون است. بالدوین، کیو و لاج معتقدند که تنظیم‌گری زمانی کارآمد است که هزینه‌های ناشی از اجرای آن با اهداف مورد نظر تناسب داشته باشد. مقررات پیچیده و پراکنده می‌توانند هزینه‌های اداری، اطلاعاتی و اجرایی را برای شهروندان، سازمان‌ها و حتی خود دولت افزایش دهند (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). بنابراین، افزایش قواعد بدون توجه به ظرفیت اجرایی، ممکن است نتیجه‌ای معکوس ایجاد کند.

سومین پیامد، کاهش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی است. یکی از کارکردهای اصلی حقوق مدرن، امکان پیش‌بینی رفتار دولت و پیامدهای حقوقی اقدامات افراد است. اما زمانی که قواعد به طور مستمر اصلاح، تفسیر یا با استثناهای جدید مواجه می‌شوند، این ویژگی تضعیف

می‌شود. از این منظر، تورم قانون می‌تواند فاصله میان «وجود قانون» و «کارکرد قانون» را افزایش دهد. چهارمین پیامد، پراکندگی مسئولیت نهادی است. در نظام‌های مقرراتی پیچیده، مسئولیت تولید و اجرای قواعد میان نهادهای مختلف تقسیم می‌شود و این امر می‌تواند پاسخ‌گویی را کاهش دهد. به تعبیر اسکات، نظام‌های نهادی زمانی کارآمد هستند که قواعد رسمی، ساختارهای اجرایی و سازوکارهای نظارت در هماهنگی با یکدیگر عمل کنند؛ در غیر این صورت، افزایش قواعد رسمی الزاماً به افزایش ظرفیت نهادی منجر نخواهد شد (Scott, 2014).

بر اساس این چارچوب نظری، پژوهش حاضر بررسی می‌کند که آیا نظام حقوقی تأمین اجتماعی ایران، به عنوان یک حوزه گسترده تنظیم‌گری اجتماعی، با نشانه‌های تورم هنجاری مواجه است یا خیر. در این چارچوب، اسناد قانونی و مقرراتی نه صرفاً بر اساس تعداد آنها، بلکه بر اساس معیارهایی مانند انباشت قواعد، تعدد منابع تولید هنجار، اصلاحات مکرر و پیامدهای آن بر کارآمدی حکمرانی تحلیل خواهند شد.

۴- تورم قانون در نظام حقوقی ایران؛ از انباشت مقررات تا چالش کارآمدی

حکمرانی

در دهه‌های اخیر، نظام حقوقی ایران با گسترش قابل توجه تولید قواعد الزام‌آور در سطوح مختلف قانون‌گذاری و تنظیم‌گری مواجه بوده است. این وضعیت تنها به افزایش تعداد قوانین مصوب مجلس محدود نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران، بخشنامه‌های دستگاه‌های اجرایی، دستورالعمل‌های اداری و سایر اسناد هنجارساز را نیز دربرمی‌گیرد. از این منظر، تحلیل وضعیت قانون‌گذاری نیازمند توجه به مفهوم گسترده «مقررات» است؛ زیرا بخش مهمی از بار واقعی تنظیم‌گری در نظام حقوقی، خارج از فرآیند رسمی تصویب قانون و در قالب قواعد اجرایی تولید می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارش «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران» تأکید می‌کند که در ادبیات مربوط به بار مقررات، منظور از مقررات، تمامی مصوبات الزام‌آور صادرشده از سوی نهادهای حکومتی است و محدود کردن بررسی‌ها به قوانین مصوب مجلس، بخش مهمی از واقعیت تنظیم‌گری را نادیده می‌گیرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱). در ادبیات داخلی، مسئله افزایش بی‌ضابطه قوانین به عنوان یکی از چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران مورد توجه قرار گرفته است. برخی پژوهش‌ها با بررسی پدیده تورم قانون‌گذاری، نشان می‌دهند که افزایش گسترده قوانین، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند حقوق کیفری، موجب پراکندگی قواعد، کاهش انسجام حقوقی و دشوار شدن فرآیند اجرای قانون شده است. از دیدگاه آنان، تورم قانون‌گذاری زمانی شکل می‌گیرد که تولید قواعد متعدد، بدون توجه کافی به هماهنگی میان قوانین موجود و ظرفیت اجرایی نظام حقوقی صورت گیرد. پیامد چنین وضعیتی، کاهش اعتبار و کارآمدی

قانون و تبدیل قانون از ابزار ایجاد نظم به عاملی برای افزایش پیچیدگی حقوقی است (عدنانی و پورحسینی، ۱۳۹۶).

بر این اساس، افزایش تعداد قوانین را نباید به خودی خود معادل تورم قانون دانست. توسعه طبیعی قانون گذاری زمانی رخ می دهد که تحولات اجتماعی و اقتصادی، نیازمند قواعد جدید باشند و این قواعد درون یک ساختار حقوقی منسجم و قابل دسترسی قرار گیرند. در مقابل، تورم قانون گذاری زمانی ایجاد می شود که قواعد جدید بدون حذف، ادغام یا بازتنظیم قواعد پیشین بر نظام حقوقی افزوده شوند. در این وضعیت، چند ویژگی قابل مشاهده است: نخست، اصلاحات مکرر در قوانین پایه؛ دوم، تعدد مراجع تولید کننده قاعده؛ سوم، افزایش وابستگی اجرای قانون به تفسیرهای اداری و قضایی؛ و چهارم، شکل گیری استثنایا و مقررات خاص متعدد برای گروه های مختلف.

یکی از عوامل مؤثر در شکل گیری این وضعیت، ضعف پیوند میان فرآیند قانون گذاری و ارزیابی آثار قوانین است. تحقیقات در بررسی اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت های قانون گذاری مجلس نشان می دهند که تصویب قوانین دارای آثار مالی و اجرایی، بدون توجه کافی به منابع و ظرفیت های اجرایی، می تواند موجب ایجاد تعهدات جدید برای دولت و افزایش فشار بر ساختار اجرایی شود. اگرچه موضوع اصلی پژوهش آنان محدودیت مالی قانون گذاری است، اما یافته های آن نشان می دهد که تولید قانون بدون ارزیابی دقیق پیامدهای آن، می تواند زمینه انباشت تعهدات حقوقی و افزایش پیچیدگی نظام حکمرانی را فراهم کند (رستمی و مرندي، ۱۳۹۵).

این مسئله در حوزه های تخصصی و گسترده ای مانند تأمین اجتماعی اهمیت بیشتری پیدا می کند. نظام تأمین اجتماعی به دلیل ارتباط مستقیم با حقوق بیمه شدگان، کارفرمایان و تعهدات مالی دولت، نیازمند سطح بالایی از انسجام و ثبات مقرراتی است. با این حال، همان گونه که برخی پژوهشگران نشان داده اند، قانون گذاری در حوزه تأمین اجتماعی علاوه بر رعایت اصول عمومی تقنین، نیازمند توجه به اصول خاص مالی، اقتصادی و بیمه ای است. بی توجهی به این اصول می تواند موجب کاهش کیفیت قوانین، افزایش چالش های اجرایی و تضعیف کارآمدی نظام رفاهی شود (حسینی فیروز، شاهی و نوروزی باغکمه، ۱۴۰۰).

پیامد اصلی تورم قانون در سطح حکمرانی را می توان در چند محور مشاهده کرد. نخست، کاهش انسجام حقوقی؛ زیرا مرکز ثقل تنظیم گری از یک قانون مادر روشن به مجموعه ای پراکنده از اسناد قانونی و اجرایی منتقل می شود. دوم، افزایش هزینه های اجرا و تبعیت؛ زیرا شهروندان و سازمان ها برای تشخیص وضعیت حقوقی خود ناگزیر از مراجعه به منابع متعدد هستند. سوم، کاهش پیش بینی پذیری؛ زیرا تغییرات مستمر، اصلاحات و تفاسیر مختلف، ثبات

قواعد را کاهش می‌دهد. چهارم، پراکندگی مسئولیت؛ زیرا تولید و تفسیر قواعد میان نهادهای متعدد توزیع می‌شود و پاسخ‌گویی نهادی کاهش می‌یابد.

۵. تحول و تراکم مقررات در نظام تأمین اجتماعی ایران

قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ نقطه شروع نظام مادر این حوزه است. در متن تنقیحی این قانون، ماده نخست با اصلاح سال ۱۳۵۸، از تشکیل سازمانی مستقل با شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری سخن می‌گوید و اداره امور را منحصرأ تابع اساسنامه مصوب هیأت وزیران میداند. همین بند نخست، از همان ابتدا یک نکته مهم را روشن می‌کند: رژیم حقوقی تأمین اجتماعی از آغاز نه فقط قانون‌محور، بلکه قانون - اساسنامه - آییننامه‌محور بوده است؛ یعنی حتی برای اداره نهاد مرکزی نیز متن قانون به قواعد پایبندستی ارجاع می‌دهد (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۴/۰۴/۰۳).

این وابستگی سریع به لایه‌های اجرایی، در اسناد اولیه سازمان نیز دیده می‌شود. برای نمونه، آییننامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و مواقع ارسال آنها به سازمان، به‌عنوان آییننامه اجرایی ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی، در ۱۹/۱۲/۱۳۵۴ توسط شورای عالی تأمین اجتماعی تصویب شده است. این یعنی کمتر از یک سال پس از قانون پایه، تنظیم جزئیات اجرایی مهمی مانند صورت مزد، شناسایی کارگاه، و شیوه ارسال اطلاعات، نیازمند متن مقرراتی مستقل شده بود. اصل این امر لزوماً منفی نیست؛ اما از همان ابتدا نشان می‌دهد که قلمرو تأمین اجتماعی ذاتاً مستعد تولید قواعد پایبندستی فراوان است، و اگر این فرایند مهار و تنقیح نشود، به تراکم هنجاری میانجامد (شورای عالی تأمین اجتماعی، ۱۹/۱۲/۱۳۵۴).

در گام بعد، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ کوشید این حوزه را در سطحی کلانتر بازآرایی کند. ماده ۱ این قانون، با اتکا به اصل ۲۹ قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی را حق همه افراد کشور و تأمین آن را تکلیف دولت معرفی می‌کند. همین قانون، در مواد بعدی، ارکان چندگانهای برای نظام جامع تأمین اجتماعی پیشبینی میکند و در ماده ۱۷ حتی وزارت متولی را مکلف می‌سازد که اساسنامه‌های کلیه دستگاهها، صندوقها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی را ظرف مدت یک سال بررسی و اصلاح کند. این قانون از حیث نظری، پروژهای برای انسجامبخشی بود؛ اما خود صفحه تنقیحی آن نشان می‌دهد که منش بعداً با رشته‌های از اصلاحات و الحاقات و تأثیرپذیری از قوانین بعدی مواجه شده است؛ از جمله اصلاحات ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و حتی اثرپذیری از قانون برنامه ششم در ۱۳۹۵. بنابراین، خود قانون «ساماندهنده» نیز به بخشی از همان تراکم هنجاری بدل شد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۰۲/۲۱؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵ ب).

یکی از نشانه‌های برجسته تراکم مقررات در این قلمرو، گسترش قوانین و ترتیبات خاص برای گروه‌های شغلی و اجتماعی متفاوت است. فهرست رسمی «انواع بیمه‌های تأمین اجتماعی» که سازمان تأمین اجتماعی منتشر کرده، مدخلها را دستکم تا شماره ۴۷ نشان می‌دهد و برای هر کدام ضریب دستمزد، سهم بیمه‌شده، سهم دولت یا کارفرما، و دامنه تعهدات بلندمدت و کوتاهمدت را تفکیک می‌کند. در بخش قابل مشاهده این فهرست، نمونه‌هایی مانند کارگران ساختمانی، رانندگان درونشهری و برونشهری با یا بدون کمک دولت، فعالان رسانه و مطبوعات، شاغلان کسبوکارهای مجازی، اعضای سازمان نظام کاردانی ساختمان، و اعضای شرکتهای تعاونی خاص دیده می‌شود. این تنوع از یکسو بیانگر تلاش برای پوشش گروه‌های مختلف است، اما از سوی دیگر نشان می‌دهد که نظام تأمین اجتماعی از یک رژیم یکپارچه به شبکه‌های از خردهرزیمهای بیمه‌ای با قواعد متفاوت حرکت کرده است (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۴ الف).

از حیث زیرساخت داده نیز تراکم و لایه لایه شدن نظام مشهود است. سازمان تأمین اجتماعی در بخش «انتشارات آماری» خود بهصراحت سالنامه‌های آماری سالهای ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ را منتشر کرده و در کنار آن، آمار ماهانه بیمه‌شدگان، مستمریگیران و کارگاهها را برای ماههای متعدد ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ در دسترس قرار داده است. این امر نشان می‌دهد که هم اندازه و حساسیت حوزه بالاست و هم امکان ارزیابی ادواری وجود دارد. در عین حال، وقتی دستگاهی ناگزیر است برای اداره و رصد نظام، چنین حجم ثابتی از داده و اسناد اجرایی تولید کند، احتمال اینکه تنظیمگری پایبندی نیز بهصورت فزاینده گسترش یابد بالا می‌رود. نظامی با این وسعت، اگر فاقد تنقیح منظم باشد، بهراحتی از «نظام حقوقی پیچیده» به «نظام حقوقی متورم» میلغزد (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۴ ب).

حساسیت این حوزه فقط نظری نیست. در خبر رسمی سازمان در سال ۱۴۰۵ تصریح شده که احکام افزایش سالانه و متناسبسازی برای حدود ۵ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر بازنشسته و مستمریگیر صادر شده است. بنابراین هر ابهام مقرراتی، هر تغییر آییننامه‌ای، هر بخشنامه ناپایدار یا هر تفسیر اختلافی، مستقیماً بر جمعیتی چندمیلیونی اثر می‌گذارد. همین مقیاس بزرگ، معیاری مهم برای سنجش پیامدهای حکمرانی تورم قوانین است: هر چه ذینفعان بیشتر، هزینه بیثباتی و ابهام بیشتر. (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۵).

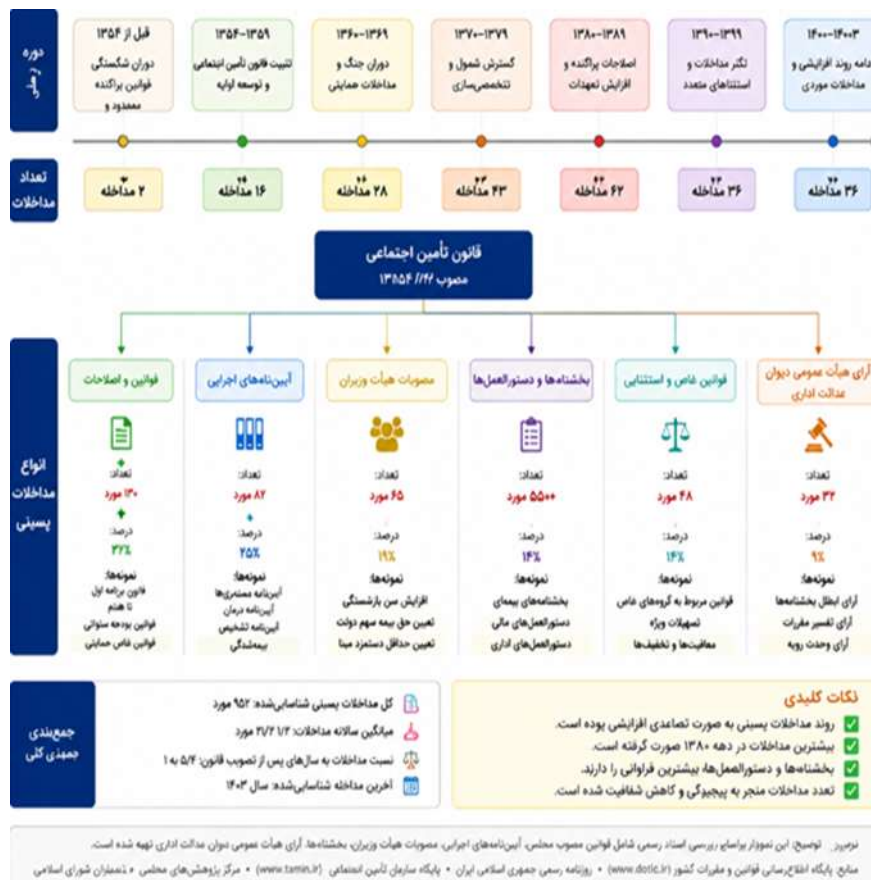
۵.۱ تحلیل اسنادی تورم قوانین در نظام تأمین اجتماعی

به‌منظور پرهیز از طرح ادعاهای کلی درباره وجود تورم قوانین، پژوهش حاضر تلاش می‌کند این پدیده را در یک چارچوب تجربی و مبتنی بر شواهد اسنادی بررسی کند. بر این اساس، داده‌های تحقیق از مجموعه‌ای از منابع رسمی حقوقی و اداری استخراج شده‌اند که

مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: صفحه تنقیحی قانون تأمین اجتماعی در پایگاه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، صفحه تنقیحی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، پایگاه قوانین، مقررات، آراء و نظرات مرتبط با قانون تأمین اجتماعی، صفحه اختصاصی سازمان تأمین اجتماعی در درگاه معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، همچنین آرشیو رسمی بخشنامه‌ها و فهرست انواع بیمه‌های سازمان تأمین اجتماعی. انتخاب این منابع با هدف شناسایی لایه‌های مختلف تولید قاعده در نظام تأمین اجتماعی انجام شده است؛ زیرا بررسی تورم قوانین مستلزم توجه همزمان به قوانین مصوب، اصلاحات بعدی، مقررات اجرایی، بخشنامه‌های اداری و سایر اسناد هنجارساز است و محدود کردن مطالعه به قوانین مصوب مجلس، تصویر ناقصی از حجم واقعی قواعد حاکم بر این حوزه ارائه خواهد داد. این پنج منبع، هرچند همجنس نیستند، اما کنار هم تصویری چندلایه از تورم هنجاری می‌سازند و اتفاقاً همین ناهمگنی بخشی از مسئله است: میدان تنظیمگری تأمین اجتماعی فقط از «قانون» ساخته نشده، بلکه از تلاقی قانون، مقرر اجرایی، نظر نظارتی، و رأی قضایی تشکیل شده است (امیدی، ۱۳۹۸: ۶۵۷-۶۴۸).

در صفحه تنقیحی قانون تأمین اجتماعی، پس از قانون پایه ۱۳۵۴، رشته‌های از مداخلات زمانی پسینی ثبت شده که با شمارش پژوهش حاضر، ۴۳ مدخل را از ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۳ دربر می‌گیرد. این رشته، فقط از «قوانین اصلاحی» تشکیل نشده؛ بلکه شامل لوایح قانونی ابتدای انقلاب، قوانین اصلاحی و الحاقی، قوانین تفسیری، قوانین برنامه و بودجه، و در سالهای متأخر، برخی مصوبات اجرایی مرتبط نیز هست. نفس این واقعیت که یک قانون پایه برای اداره خود نیازمند این مقدار مداخله پسینی بوده، نشانهای قوی از بیثباتی تقنینی و فشار مستمر برای وصله‌کردن، تفسیر کردن یا بازنویسی بخشی از رژیم حقوقی است. بهعلاوه، همین صفحه نشان می‌دهد که بعضی مواد بارها موضوع تفسیر شده‌اند؛ برای مثال، پیرامون تبصره ۲ ماده ۷۶ و نیز ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی، چندین قانون تفسیری در سالهای مختلف ثبت شده است. وقتی یک ماده چندبار به تفسیر رسمی نیاز پیدا می‌کند، مسئله صرفاً تکمیل قانون نیست؛ بلکه نشانهای از ابهام ساختاری و ناکفایتی ابزارهای پیشینی قانونگذاری است (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵الف).

تصویر زیر، شمارش همین مداخلات پسینی را به تفکیک دهه نشان می‌دهد. مهمترین افزایش در دهه ۱۳۹۰ رخ داده است؛ دههای که نه فقط با قوانین تفسیری و مداخلات برنامه‌های، بلکه با تشدید پیوند میان قانون پایه و اسناد فرودست همراه بود. این الگو بهخودی خود ثابت نمیکند که هر مداخله بد بوده، اما بهخوبی نشان می‌دهد که رژیم قانونی تأمین اجتماعی در وضعیت ثبات هنجاری قرار نداشته است. این نمودار بر پایه شمارش مداخلات زمانی ثبت‌شده در صفحه تنقیحی قانون تأمین اجتماعی تهیه شده است.



در مورد قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز وضعیت آرام نیست. صفحه تنقیحی این قانون، لااقل ۶ نقطه عطف اصلاحی و الحاقی پس از تصویب اولیه را نشان می‌دهد: اصلاح ماده ۱۴ در ۱۳۸۷، اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و پیوند آن با مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوقها در ۱۳۸۸، اثر قوانین تشکیل وزارتخانهها در ۱۳۹۰، اصلاح بندی از ماده ۳ در ۱۳۹۱، و اثر قانون برنامه ششم در ۱۳۹۵. از نظر نهادی، این نشان می‌دهد که حتی قانونی که آمده بود صحنه رفاه و تأمین اجتماعی را یکپارچه کند، خود زیر فشار اصلاحات مکرر و جابه‌جایی نهادی قرار گرفته است. در نتیجه، بهجای یک «قانون ساختار» پایدار، با یک «ساختار پیوسته در حال بازتعریف» مواجهیم (مجلس شورای اسلامی، ۲۱/۰۲/۱۳۸۳؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵ ب).

لایه سوم تورم هنجاری، نه در متن قانون، بلکه در محیط مقرراتی پیرامون آن ظاهر میشود. صفحه «قوانین، مقررات، آراء و نظرات مرتبط» با قانون تأمین اجتماعی در پایگاه ملی قوانین،

ردیفها را دستکم تا شماره ۱۵۹ نشان میدهد. این فهرست طیفی از موارد را دربرمیگیرد: تصویبنامههای افزایش مستمری، آییننامهها، نظرات رئیس مجلس درباره مغایرت مصوبات اجرایی، بخشنامههای سازمان، آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، آراء وحدت رویه، و نظرات معاونت حقوقی. اگر بخواهیم فقط با یک عدد نشان دهیم که با چه حوزه متراکمی روبهرو هستیم، همین حداقل ۱۵۹ مدخل مرتبط برای یک قانون پایه، عددی بهغایت معنادار است؛ البته به شرط آنکه روشن بماند این عدد صرفاً قانون نیست، بلکه کل زیستبوم تنظیمگری و حل اختلاف پیرامون قانون را نشان میدهد (امیدی، ۱۳۹۸).

در سطح مقررات دستگاهی نیز تراکم چشمگیر است. در گاه معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات برای سازمان تأمین اجتماعی در صفحه مرجع وضع، بهصراحت نمایش ۱ تا ۱۵ از ۷۰ را نشان میدهد. این عدد، گرچه تمام تاریخ مقررات تأمین اجتماعی را پوشش نمیدهد، اما همین نسخه در دسترس هم روشن میکند که رگولاتور دستگاهی این حوزه برونداد مقرراتی قابلیتوجهی دارد. از طرف دیگر، در صفحه رسمی آرشیو بخشنامههای سازمان تأمین اجتماعی، صفحهبندی تا ۱۵ صفحه قابل مشاهده است و در صفحه ۱۱، ده مدخل مجزا نمایش داده میشود. بر همین مبنا، میتوان برآوردی حداقلی و شفاف به دست داد که آرشیو رسمی این بخش، دستکم در مقیاس حدود ۱۵۰ مدخل حرکت میکند؛ تأکید میکنم این عدد، اعلام رسمی سازمان نیست، بلکه برآورد پژوهش حاضر بر پایه صفحهبندی و تعداد مدخلهای قابل مشاهده در هر صفحه است. همین شفافسازی مهم است، چون در پژوهش اسنادی نباید عدد را از آسمان ساخت؛ باید روش شمارش را گفت، حتی اگر عدد تقریبی باشد (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۴۰۵).

نمودار بعدی این چند لایه را کنار هم میگذارد: ۶ اصلاح پسینی برای قانون ساختار، ۷۰ مدخل مقرراتی در درگاه معاونت تدوین و تنقیح، حداقل ۱۵۹ مدخل مرتبط با قانون تأمین اجتماعی در پایگاه ملی قوانین، و برآورد حداقلی ۱۵۰ مدخل برای آرشیو بخشنامههای رسمی سازمان. مهمترین نکته این نمودار مقایسه میان «قانون» و «محیط پیرامونی قانون» است: بخش سنگین تورم هنجاری الزاماً در متن قانون مادر نیست، بلکه در حاشیه مقرراتی و تفسیری پیرامون آن شکل میگیرد (مجلس شورای اسلامی، ۲۱/۰۲/۱۳۸۳؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵).

نمودار ۲، ۵ لایه های هنجاری تورم قوانین در تامین اجتماعی (تکثر منابع تولید قاعده و سلسله مراتب اسناد)



با این حال، صرف مشاهده افزایش تعداد قوانین، مقررات یا مداخلات حقوقی، به تنهایی نمی‌تواند اثبات‌کننده وجود تورم قوانین باشد؛ زیرا توسعه هر نظام حقوقی متناسب با پیچیدگی‌های اجتماعی و افزایش وظایف دولت، مستلزم تولید قواعد جدید است. مسئله اصلی زمانی شکل می‌گیرد که تراکم مقرراتی، از ظرفیت نظام حقوقی و نهادهای برای ایجاد انسجام، شفافیت و اجرای هماهنگ قواعد فراتر رود. نخستین اثر، تعارض و پراکندگی قواعد است. در همان فهرست «مقررات، آراء و نظرات مرتبط» نمونه‌های فراوانی از ابطال بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دیده می‌شود: از ابطال ماده ۳۳ آییننامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی در ۱۳۹۷، تا ابطال بخشنامه شماره ۸۸۴۲/۹۴/۴۰۱۰ حوزه فنی و درآمد در ۱۳۹۹، ابطال بخشنامه شماره ۶۸۴ امور فنی بیمه‌شدگان در همان سال، و نیز ابطال بخشنامه‌های دیگری در سالهای قبل. تکرار این ابطال‌ها دو معنا دارد: یا مقرر هگذار فرودست بارها از حدود قانون عبور کرده، یا متن مادر چنان ابهام‌آلود بوده که دستگاه اجرایی تفسیرهای مکرر و مناقشه‌برانگیز عرضه کرده است. در هر دو فرض، پیامد یکسان است: کاهش قطعیت حقوقی برای ذینفعان (دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۷).

اثر دوم، دشواری اجرای قانون و افزایش وابستگی به تفسیر است. در صفحه تنقیحی قانون تأمین اجتماعی، فقط درباره تبصره ۲ ماده ۷۶ و ماده ۳۶ چندین مداخله تفسیری و اصلاحی ثبت شده است. این تمرکز مکرر بر مواد خاص، نشانهای از آن است که قانون در نقاطی کلیدی، از تولید اختلاف باز نایستاده است؛ یعنی نه فقط اجرای آن، بلکه فهم آن نیز نیازمند قانون تفسیری یا رأی قضایی شده است. برای بیمه‌شده یا کارفرما، این وضع یعنی حقوق و

تکالیف او نه صرفاً از متن ماده، بلکه از جمع ماده، رأی، بخشنامه، و تفسیر لاحق استخراج میشود. چنین وضعی در یک نظام کارآمد، باید استثنا باشد؛ در تأمین اجتماعی ایران، به نظر میرسد بیش از آنکه استثنا باشد، بخشی از رویه عادی شده است (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۴/۰۴/۰۳؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵ الف).

اثر سوم، پراکندگی مسئولیت نهادی است. قانون ساختار ۱۳۸۳ ارکان متعددی را برای نظام جامع تأمین اجتماعی پیشبینی کرده و ماده ۱۷ آن نیز بازآرایی اساسنامه دستگاهها و صندوقها را در سطح دولت و شورای عالی دنبال میکند. در عمل، اما شبکه تصمیمگیری فقط به این ارکان محدود نمانده است: مجلس از طریق قوانین اصلاحی و تفسیری، هیأت وزیران از طریق تصویبنامهها، سازمان از طریق بخشنامهها، رئیس مجلس از طریق اعلام مغایرت برخی تصویبنامهها، و دیوان عدالت اداری از طریق ابطال یا تنفیذ مقررات، همگی در تنظیم نهایی میدان نقش دارند. وقتی مراکز مؤثر تصمیم اینقدر متکثر باشند، پاسخگویی نیز پخش میشود. در چنین وضعی، هر نهاد میتواند ناکارآمدی را به متن قانون، مقررات فرودست، یا نهاد دیگر حواله دهد؛ و این دقیقاً یکی از نشانههای حکمرانی کمکارآمد است (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۰۲/۲۱؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵ ب؛ ۱۴۰۵ ج).

اثر چهارم، کاهش شفافیت برای ذینفعان نهایی است. فهرست رسمی انواع بیمههای تأمین اجتماعی که مدخلها را تا شماره ۴۷ پیش میرد، روشن میکند که ذینفعان با رژیم یکسانی مواجه نیستند؛ کارگران ساختمانی، رانندگان درونشهری و برونشهری، فعالان رسانه، شاغلان کسبوکارهای مجازی، و گروههای متعدد دیگر، هر کدام ضرایب، سهمها و تعهدات خاص خود را دارند. این تنوع اگرچه میتواند به اقتضای تفاوت مشاغل توجیه شود، اما وقتی در قالب تعداد زیادی از ترتیبات خاص، فرمولهای مختلف، و متون متراکم بیان شود، برای مخاطب نهایی شفافیت را کاهش میدهد. تورم قوانین دقیقاً در همینجا رخ میدهد: جایی که نظام از منظر دروناداری ممکن است «تفصیلی» به نظر برسد، اما از منظر شهروندی، «ابهامز» میشود (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۴ الف).

با این حال هر تکه‌ری را نمی‌توان تورم خواند. بخشی از افزایش قواعد در تأمین اجتماعی، محصول توسعه پوشش اجتماعی، گسترش گروههای تحت حمایت، یا پاسخ به مسائل جدید است. سازمان نیز در سالهای اخیر ابزارهایی برای شفافیت فراهم کرده است: پایگاه دسترسی آزاد به بخشنامهها، انتشارات آماری، آرشیو سالنامهها و آمار ماهانه، و حتی صفحات راهنما برای انواع بیمه. بنابراین، نمی‌توان مدعی شد که تکه‌ری همیشه مساوی بینظمی است. ادعا این است که در تأمین اجتماعی ایران، توسعه کمی قواعد با نشانههایی چون تفسیرهای مکرر، ابطالهای قضایی، نظرات مغایرت، و نیاز به پالایش قوانین نامعتبر همراه شده؛ و این همزمانی، نشانگر گذار از «پیچیدگی لازم» به «تورم هنجاری» است.

۲,۵ بازاندیشی نظام قانونگذاری تأمین اجتماعی

نخستین نتیجه سیاستی از این بررسی آن است که علاج مشکل، صرفاً «قانون جدید» نیست. تجربه نظام‌های حقوقی مدرن نشان داده است که در بسیاری از موارد، پاسخ دولت‌ها به مسائل جدید از طریق تولید قواعد بیشتر، خود می‌تواند به تشدید مسئله پیچیدگی حقوقی منجر شود. کاربونه با طرح مفهوم «تورم حقوقی» توضیح می‌دهد که افزایش مداوم قواعد، اگر با ظرفیت نهادی برای سامان‌دهی، فهم و اجرای آنها هماهنگ نباشد، به جای تقویت نظم حقوقی می‌تواند موجب کاهش کارآمدی و افزایش عدم قطعیت شود (Carbonnier, 1995). همین چارچوب، وضعیت نظام تأمین اجتماعی ایران را نمی‌توان صرفاً نتیجه فعالیت طبیعی قانونگذار دانست؛ زیرا قانونگذاری افزایشی در بسیاری از موارد نه تنها مسئله پیشین را حل نکرده، بلکه شبکه مقرراتی موجود را فربه‌تر کرده است.

نمونه معنادار در این زمینه، ثبت «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه تأمین اجتماعی» در سال ۱۴۰۳ در همان صفحه تنقیحی قانون تأمین اجتماعی است. اصل تصویب چنین قانونی نشان می‌دهد که نظام تقنینی رسماً به این نتیجه رسیده است که بخشی از تولیدات هنجاری گذشته نیازمند پالایش و خروج از چرخه اعتبار حقوقی است. این وضعیت با دیدگاه اوست و ون دو کرخوف درباره تحول حقوق مدرن از یک ساختار سلسله‌مراتبی به یک شبکه پیچیده از منابع هنجارساز قابل تحلیل است؛ در چنین شرایطی، مشکل صرفاً کمبود قواعد نیست، بلکه هم‌زمانی و انباشت منابع متعدد تولید قاعده می‌تواند انسجام نظام حقوقی را تضعیف کند (Ost & van de Kerchove, 2002). بنا بر این، ضرورت تنقیح در حوزه تأمین اجتماعی را باید نه یک اقدام فنی، بلکه واکنشی نهادی به پیامدهای انباشت هنجاری دانست (مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳/۰۸/۰۲؛ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۴۰۵ الف).

دوم، بازگشت به تنقیح باید از شکل صوری خارج شود و به یک پروژه واقعی قانون‌مادر نویسی و بازطراحی نظام مقرراتی تبدیل شود. در حوزه تأمین اجتماعی، تنقیح صرفاً حذف مقررات منسوخ یا نامعتبر نیست؛ بلکه باید مشخص کند کدام قواعد باید در متن قانون مادر ادغام شوند، کدام موضوعات قابلیت تنظیم در سطح آیین‌نامه را دارند و کدام موارد اساساً نباید در سطح بخشنامه‌های اداری باقی بمانند. این مسئله از منظر نظریه حکمرانی مقرراتی نیز اهمیت دارد؛ زیرا کیفیت تنظیم‌گری تنها به وجود مقررات وابسته نیست، بلکه به چگونگی طراحی، هماهنگی، اجرا و بازنگری آنها بستگی دارد (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). شواهد فهرست ۷۰ مداخل مقرراتی در درگاه معاونت تدوین و تنقیح و دسترسی آزاد به بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که سطح مقررات اجرایی

در این حوزه بخش حاشیه‌ای نظام حقوقی نیست، بلکه یکی از کانون‌های اصلی تولید قاعده است (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۴۰۵).
سوم، پیش از هر مداخله تقنینی یا مقرراتی جدید، باید ارزیابی آثار قانون و بار مقرراتی به یک رویه نهادی تبدیل شود. در رویکردهای جدید حکمرانی مقرراتی، مقررہ گذاری موفق تنها با تصویب قاعده جدید سنجیده نمی‌شود، بلکه نیازمند ارزیابی پیشینی، پایش اجرا و بازنگری پسینی است. بالدوین، کیو و لاج تأکید می‌کنند که نظام‌های تنظیم گر کارآمد باید چرخه کامل حیات مقررات را مدیریت کنند؛ زیرا مقرراتی که بدون ارزیابی آثار انباشته می‌شوند، می‌توانند هزینه‌های تبعیت و اجرای قانون را افزایش دهند (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با همین منطق، ارزیابی آثار قانون و سنجش بار مقرراتی را از الزامات ارتقای کیفیت قانونگذاری می‌داند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱). بر این اساس، در حوزه تأمین اجتماعی هر قاعده جدید باید پیش از تصویب، از حیث نسبت آن با قانون مادر، مقررات موجود، هزینه‌های اجرایی و ظرفیت سازمان مورد ارزیابی قرار گیرد.

چهارم، داده‌های موجود باید از سطح اطلاع‌رسانی صرف فراتر رفته و به ابزار پالایش تنظیمگری تبدیل شوند. سازمان تأمین اجتماعی هم سالنامه‌های آماری منتشر می‌کند و هم آمار ماهانه بیمه‌شدگان، مستمری‌بگیران و کارگاه‌ها را در دسترس قرار داده است. این ظرفیت می‌تواند برای ارزیابی پسینی قواعد مورد استفاده قرار گیرد؛ به این معنا که هر قاعده جدید پس از اجرا باید از حیث اثر بر دسترسی، هزینه اجرا، حجم اختلافات و میزان نیاز به تفسیرهای تکمیلی بررسی شود. در نظریه حکمرانی مقرراتی، مقررات یک محصول نهایی و ثابت نیستند، بلکه بخشی از یک چرخه یادگیری نهادی محسوب می‌شوند که شامل وضع، ارزیابی، اصلاح و حذف است (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). بنابراین، اگر یک قاعده به اصلاحیه‌های متعدد، بخشنامه‌های تفسیری یا مداخلات قضایی منجر شود، این امر می‌تواند نشانه‌ای از ضعف طراحی اولیه آن باشد.

در مجموع، حوزه تأمین اجتماعی ایران به دلیل گستردگی مخاطبان و تنوع تعهدات دولت، ذاتاً نیازمند سطحی از پیچیدگی حقوقی است؛ اما اسناد رسمی نشان می‌دهند که این پیچیدگی در نقاط متعددی به سمت تورم هنجاری حرکت کرده است. قانون پایه ۱۳۵۴ با مداخلات متعدد پسینی مواجه شده، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۸۳ اصلاحات مختلفی را تجربه کرده، فهرست مقررات مرتبط با سازمان گسترده شده و بخش مهمی از تنظیمگری در سطح مقررات اجرایی ادامه یافته است. از منظر نظری، این وضعیت را نمی‌توان صرفاً نشانه «فعال بودن قانونگذار» دانست، بلکه بیشتر بیانگر چرخه‌ای از قانونگذاری ترمیمی، مقررہ گذاری انباشتی و تفسیرهای جبرانی است. در نتیجه، مسئله اصلی نظام تأمین

اجتماعی ایران کمبود قاعده نیست؛ بلکه مسئله، وجود قواعد متعدد و نامنسجمی است که خود به مانعی برای حکمرانی مؤثر تبدیل شده‌اند.

۶. نتیجه‌گیری

بررسی انجام‌شده در این پژوهش نشان داد که مسئله تورم قوانین در نظام حقوقی ایران را نمی‌توان صرفاً به افزایش تعداد قوانین تقلیل داد، بلکه این پدیده حاصل انباشت تدریجی قواعد، تکثر منابع تولید هنجار و عدم بازتنظیم مستمر نظام حقوقی است. در حوزه تأمین اجتماعی، قانون پایه مصوب ۱۳۵۴ در طول دهه‌های گذشته در معرض مداخلات متعدد تقنینی و اجرایی قرار گرفته و مجموعه‌ای از اصلاحات، احکام برنامه‌های توسعه، قوانین بودجه، آیین‌نامه‌ها، مصوبات و بخشنامه‌های اداری به آن افزوده شده است. این روند موجب شده است که نظام حقوقی تأمین اجتماعی از یک ساختار نسبتاً متمرکز، به مجموعه‌ای چندلایه و پیچیده از قواعد تبدیل شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مهم‌ترین پیامد این تراکم مقرراتی، کاهش انسجام حقوقی و دشوار شدن دسترسی به قاعده قابل اجرا است. در چنین شرایطی، بیمه‌شده، کارفرما و حتی نهادهای اجرایی برای تعیین وضعیت حقوقی خود، ناگزیر از مراجعه به منابع متعدد هستند و همین امر زمینه افزایش اختلافات تفسیری، وابستگی به رویه‌های اداری و قضایی و کاهش پیش‌بینی‌پذیری نظام حقوقی را فراهم می‌کند. بنابراین، مسئله اصلی در حوزه تأمین اجتماعی، فقدان قانون نیست، بلکه وجود مجموعه‌ای از قواعد پراکنده و گاه هم‌پوشان است که ظرفیت اجرایی نظام حکمرانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بر این اساس، اصلاح وضعیت موجود نیازمند حرکت از «قانونگذاری تراکمی» به سمت «قانونگذاری نظام‌مند و ارزیابی‌محور» است. افزایش قوانین جدید بدون بررسی نسبت آنها با قواعد پیشین، می‌تواند چرخه انباشت مقررات را بازتولید کند و پیچیدگی حقوقی را افزایش دهد. از این منظر، کیفیت قانونگذاری و مدیریت چرخه عمر قوانین، به اندازه تصویب قوانین جدید اهمیت دارد.

بر مبنای یافته‌های پژوهش، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. ایجاد نظام جامع تنفیخ قوانین و مقررات تأمین اجتماعی: ضروری است تمامی قوانین، اصلاحیه‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مرتبط در یک نظام حقوقی یکپارچه بازتنظیم شده و قواعد منسوخ یا متعارض حذف شوند.
۲. الزام به ارزیابی آثار قوانین پیش از تصویب: هرگونه قانون جدید در حوزه تأمین اجتماعی باید از نظر آثار مالی، اجرایی، نهادی و میزان هماهنگی با قوانین موجود مورد ارزیابی قرار گیرد.
۳. تقویت جایگاه قانون مادر در نظام تأمین اجتماعی: اصلاحات پراکنده و ایجاد استثنای متعدد باید جای خود را به اصلاحات جامع و ساختاری در قانون پایه بدهد.

۴. محدودسازی تولید مقررات پراکنده اداری: بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی باید صرفاً نقش تبیین قانون را داشته باشند و به ابزار ایجاد تعهدات یا محدودیت‌های جدید تبدیل نشوند.

۵. ایجاد پایگاه یکپارچه و به‌روز قوانین و مقررات تأمین اجتماعی: دسترسی آسان مخاطبان به آخرین وضعیت حقوقی، یکی از پیش‌شرط‌های افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری نظام حقوقی است.

استناد به این مقاله: صفوی، سید سعید (۱۴۰۵). تورم قوانین و چالش کارآمدی حکمرانی در نظام قانونگذاری ایران، فصلنامه علمی رهیافت انقلاب اسلامی، ۲۰(۷۴)،



The Islamic Revolution Approach Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Carbonnier, J. (1995). *Flexible Droit: Pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris: LGDJ.

Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (8th ed.). Indianapolis: Liberty Classics. (Original work published 1885)

Dunlop, C. A., Maggetti, M., Radaelli, C. M., & Russel, D. (2012). The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance*, 6(3), 285–308. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01123.x>

Fuller, L. L. (1969). *The Morality of Law* (Revised ed.). New Haven: Yale University Press

Gibbons, M., & Parker, D. (2012). Impact assessments and better regulation: The role of the UK's Regulatory Policy Committee. *Public Money & Management*, 32(4), 257–264. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.691302>

Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing.

Ost, F., & van de Kerchove, M. (2002). *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.

Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Thousand Oaks: Sage.

Teubner, G. (1983). Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review*, 17(2), 239–285.

منابع و مآخذ:

عدنانی، سیده فایزه، و پورحسینی، احسان. (۱۳۹۶). بررسی تورم قانونگذاری و تأثیر آن بر جوانب مختلف کارآمدی نظام قانونگذاری. چهارمین همایش ملی حقوق: ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، میبد.

حسینی فیروز، سید فخرالدین، شاهی، محمد شریف، و نوروزی باغکمه، قدرت‌الله. (۱۴۰۰). تحلیلی بر اصول، چالش‌ها و راهکارهای ارتقای کیفیت قانونگذاری؛ با تأکید بر قانونگذاری تأمین اجتماعی. دانشنامه حقوق اقتصادی، ۲۸(۱).

رستمی، ولی، و مرندی، الهه. (۱۳۹۵). بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس. دانش حقوق عمومی، ۱۴۵(۱)، ۲۱–۱.

امیدی، رضا. (۱۳۹۸). تحلیل تعارض در سیاستگذاری اجتماعی؛ بررسی فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۳۸(۳)، ۶۳۹–۶۶۸.

مجلس شورای ملی. (۱۳۵۴/۰۳/۰۴). قانون تأمین اجتماعی. متن تنقیحی با اصلاحات و الحاقات بعدی، پایگاه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران. <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=15217005284570186428>

شورای عالی تأمین اجتماعی. (۱۹/۱۲/۱۳۵۴). آیین‌نامه طرز تنظیم صورت مزد و حقوق و مواقع ارسال آنها به سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی. پایگاه اسناد و مقررات سازمان تأمین اجتماعی. <https://mss.tamin.ir/file/file/615932>

مجلس شورای اسلامی. (۲۱/۰۲/۱۳۸۳). قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. متن تنقیحی با اصلاحات و الحاقات بعدی، پایگاه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران. <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=1234194843174456706>

سازمان تأمین اجتماعی. (۱۴۰۴). انتشارات آماری: سالنامه‌های آماری ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ و آمار ماهانه بیمه‌شدگان، مستمری‌بگیران و کارگاه‌ها. پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان تأمین اجتماعی. <https://mss.tamin.ir/News/Item/101014>

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری. (۱۴۰۵). سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان مرجع وضع؛ فهرست مقررات منتشرشده در درگاه ملی قوانین و مقررات. درگاه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران. <https://dotic.ir/p/legislativebranch/458/1>

دیوان عدالت اداری. (۲۱/۰۱/۱۳۹۷). رأی شماره ۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۳۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی. پایگاه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012).