

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **رهیافت**

سال چهاردهم، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۹۹

صفحه ۲۵۷ تا ۲۷۸

سیاستگذاری دولت در حوزه تامین اجتماعی در ایران پس از انقلاب بر اساس مدل جزئی-تدریجی

بختیار ملکی طولابی / دانشجوی رشته سیاستگذاری عمومی دانشگاه آزاد واحد قم،

Bm_toolabi@yahoo.com

رضا پریزاد / استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران. (نویسنده مسئول)

r_parizad@yahoo.com

ماشالله حیدرپور / استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران

Mashallah.heidarpour@gmail.com

چکیده

موضوع این مقاله بررسی چالش‌های سیاست‌های دولت در حوزه تامین اجتماعی در ایران پس از انقلاب است. سؤال اصلی تحقیق این است که سیاستگذاری دولت در ایران در طول چهار دهه پس از انقلاب چگونه بوده و چه چالش‌ها و موانعی را پیش روی خود داشته است؟ فرضیه اصلی این پژوهش آن است که رویکرد دولت‌های ایران پس از انقلاب در حوزه تامین اجتماعی به شکل جزئی و تدریجی و مبتنی بر تغییرات حداقلی بوده و با چالش‌هایی همچون فقدان نگرش سیستمی و جامع‌نگر، عقلانیت محدود در تصمیم‌سازی و همچنین گذشته‌گرایی، پرهیز از تغییرات بنیادین و وفاداری به تغییرات جزئی و تدریجی روبرو بوده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که دولت‌ها به واسطه مشکلاتی همچون نقص اطلاعات، نقص قدرت تحلیل یا ترس از تغییرات رادیکال و محافظه کار بودن در حوزه تامین اجتماعی و بیمه در ایران دست به تغییرات بنیادین نزده‌اند و دولت‌های جدید هم صرفاً لایه‌ای ناچیز از تغییرات را اضافه کرده‌اند که تغییر بنیادین را در برنمی‌گیرد. با توجه به ماهیت تحلیلی پژوهش حاضر، گردآوری مطلب در این پژوهش به شکل کتابخانه‌ای در منابع فارسی و لاتین و نیز مطالعه اسنادی حوزه مذکور در قوانین اساسی کشور بوده است.

کلیدواژه: رفاه و تامین اجتماعی، دولت جمهوری اسلامی ایران،

رویکرد جزئی-تدریجی

تاریخ تأیید ۱۳۹۹/۰۴/۰۱

تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۲/۲۶

مقدمه

با گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار ده‌ها نهاد و صندوق مختلف در حوزه بیمه و حمایت در کنار دولت در راستای تحقق آرمان عدالت اجتماعی، امروزه این بخش از چالش‌ها و مشکلات متعددی در سطوح مختلف وجود دارد و تا تحقق اهداف تعیین شده مربوط به رفاه اجتماعی در کشور همچنان فاصله زیادی هست، چرا که طیف قابل توجهی از مردم همچنان در تامین حداقل نیازهای رفاهی خود با دشواری روبرو هستند. این پژوهش با هدف ایجاد دریچه‌ای تازه به تحلیل سیاست‌های دولت ایران در حوزه تامین و رفاه اجتماعی درصدد پاسخگویی به این سوال است که دولت‌های ایران پس از انقلاب، چگونه با حوزه تامین اجتماعی برخورد کرده و اساساً رویکردهای این بخش از چه مدلی پیروی کرده‌اند؟ فرضیه این پژوهش این است که حوزه تامین اجتماعی از جمله فضاهایی است که سیاست‌ها در آن دارای حداقل تغییرات بوده و رویکردها بیشتر به شکل شعاری و تغییرات اندک بوده است. از طریق بررسی مبانی قانونی و نظری تامین اجتماعی در قانون اساسی، به عنوان مهم‌ترین سند حقوقی کشور با سیاست‌های موجود در این عرصه، می‌توان به این نتیجه رسید که تحولات این حوزه به شکل جزئی و تدریجی بوده است و دولت‌های ایران در طول چهار دهه گذشته با رویکرد جزئی تدریجی در حوزه رفاه و تامین اجتماعی مداوماً یک وضعیت نسبتاً ثابت را بازسازی کرده و با تغییراتی بشدت تدریجی عملاً تغییرات اندکی در وضعیت موجود به وجود آورده‌اند. در راستای اتخاذ این خط مشی است که شاهد فقدان یک گفتمان جامع در سیاستگذاری کلان در این حوزه هستیم. به نحوی که در سیاستگذاری‌های رفاهی ادوار مختلف دولتهای ایران هیچ‌گونه پیوستگی و تداومی مشاهده نمی‌شود؛ زیرا هر دولت بر حسب شرایط وقت آن دوره یا تفسیر ویژه خود از عدالت اجتماعی، به اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌هایی مقطعی و جزئی با هدف کاهش فقر و نابرابری اجتماعی اقدام کرده است. این درحالی است که چه در قانون اساسی، و چه در اسناد مربوط به برنامه‌های توسعه و نیز قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، بر چندلایه بودن تامین اجتماعی و فرابخشی بودن آن تاکید شده و بنابراین به لحاظ پشتوانه‌های محکم نظری و قانونی، خلا چندانی مشاهده نمی‌شود.

چارچوب نظری: مدل جزئی-تدریجی

در تحلیل سیاستگذاری عمومی مدل‌های مفهومی وجود دارند که تفکر ما را در مورد سیاست و سیاستگذاری عمومی ساده‌تر می‌کنند و می‌توان از آنها برای تبیین سیاستگذاری

عمومی و پیش‌بینی نتایج بهره برد (دای، ۱۳۸۷: ۴۵). در این رابطه مدل‌های متعددی مطرح شده که عبارتند از: نهادی، فرایندی، گروهی، نخبگان، عقلانی، تدریجی، بازی‌ها، انتخاب عمومی و سیستم‌ها. با این حال به جهت نزدیکی مدل جزئی تدریجی با روند سیاستگذاری در عرصه تامین اجتماعی، مدل مذکور به عنوان الگوی سیاستگذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. جایی که تصمیم‌گیری منطقی مستلزم فرآیند محاسبه منطقی میان گزینه‌های مختلف باشد، سیاستگذاری به طور معمول فرآیند انطباق متقابل میان تعداد زیاد بازیگران دارای منافع شخصی متفاوت و برداشت‌های مختلف از منافع عمومی است (سلیمانی، ۱۳۹۰: ۳۳۹). توافق در مورد اهداف غیرممکن است، زیرا مشارکت کنندگان برداشت‌های مختلفی از مسئله نیازمند سیاستگذاری دارند و به ارزشهای مختلفی پایبند هستند. علاوه بر این، محدودیت‌های ظرفیت‌های شناختی انسان و هزینه‌های دستیابی به اطلاعات قابل اتکا، سیاست‌گذاران را وادار می‌کند تا در بهترین حالت براساس دانش ناقص عمل کنند. محدودیت‌های زمانی توجه به آلترناتیوهای مقرون به صرفه سیاسی که فقط تفاوت اندکی با سیاست‌های قبلی دارند را محدود می‌کنند. با توجه به عدم اجماع در اهداف یا ابزارها، نتایج کمی بیشتر از پایین‌ترین مخرج مشترک قابل قبول برای تعداد کافی برای اجازه اقدام را نشان می‌دهد. بنابراین، تغییرات سیاستی بزرگ، اگرچه اساساً از طریق یک روند بازخوردی، یا «تخمین‌های متوالی» به تدریج اتفاق می‌افتد، زیرا تجربه تغییرات جزئی در سیاست‌ها باعث ایجاد مطالبات جدید برای اصلاح یا گسترش می‌شود و چرخه جدیدی از سیاست‌ها را ایجاد می‌کند (Lindblom, 1959:85). مدل تدریجی گرایی در سیاستگذاری با شناسایی مسئله (که مستلزم حل شدن است) یا دستورگذاری شروع می‌شود. اما این نقطه شروع، آنگونه که به نظر می‌رسد ساده نیست. در شکل خالص آن، عقلانیت ایده‌آل با مشخص کردن ترکیبی از ارزشهای مثبتی که می‌بایست بدست بیایند آغاز می‌شود (آنچه اقتصاددانان از آن به عنوان کارکرد رفاه اجتماعی یاد می‌کنند). تحلیل آلترناتیوها در یک انتخاب حداکثر کننده ارزش به نتیجه می‌رسد. مطابق دیدگاه لیندبلوم چنین جاه طلبی‌های یوتوپایی برای راهنمایی سیاستگذاران بسیار انتزاعی است و در بهترین حالت، کلیات پر زرق و برق محسوب می‌شوند. بعلاوه تضمین توافق در مورد تعادل میان ارزش‌ها تقریباً غیرممکن است. در عوض، این روند معمولاً اصلاحی است. این موضوع بر روی مشکلات خاص برای کاهش (به عنوان

¹ -Agenda Setting

مثال، بیکاری) و نه بر روی ایده‌آل‌های انتزاعی متمرکز است. این فرایند از مسائل به سمت ایده‌آل‌ها که نمی‌توانند با دقت کافی مشخص شوند حرکت می‌کند. مسائل بیشتر از اینکه از طریق تحلیل عقلایی محیط سیاستگذاران به حکومت برسد توسط مردمی که تحت تاثیر آنها قرار گرفته اند به سطح تصمیم‌گیری می‌رسند. هیچ بازیگری نیاز به داشتن اطلاعات جامع ندارد. در عوض، هر بازیگری دانش مهمی را در تحلیل مسئله به بار می‌آورد. به همین ترتیب، دیگر لازم نیست همه بازیگران مسئله را به یک شیوه تعریف کنند. اختلافات را می‌توان از طریق چانه زنی و مصالحه کنار گذاشت و ممکن است مشکلات بدون آنکه به طور کامل تعریف شوند، حل شوند. مطابق دیدگاه لینبلوم، سیاستگذاران معمولاً با یک مسئله مشخص روبرو نیستند (Lindblom, 1980:24). این بدین معنی است که مشکلات کاملاً تعریف شده ظهور نمی‌یابند تا سیاستگذاران آنها را حل کنند بلکه باید بطور فعالانه ادراک و تعریف شوند- فرایندی که از حالت اتوماتیک دور می‌شود. با اینحال لیندبلوم خوشبین است که مهمترین مشکلات راه خود را برای قرار گرفتن در فرایند «دستور کار» پیدا می‌کنند. این امر از این فرض او ناشی می‌شود که تقریباً تمامی منافع و علایقی که تحت تاثیر یک مسئله قرار می‌گیرند در فرایند تصمیم‌گیری نمایندگی می‌شوند. قبل از اینکه مرحله دستورگذاری تمام شود یک نکته نهایی می‌بایست ارائه شود. محدودیت در زمان و اطلاعات، مانع بررسی جامع همه راه حل‌های جایگزین می‌شود. سیاست‌گذاران باید به نوعی توجه خود را به تعدادی از گزینه‌های قابل کنترل محدود کنند، و این کار را به گونه ای انجام بدهند که گزینه‌های بعید به تصویب نرسد. در عمل، آنها این کار را با محدود کردن کانون توجه خود به گزینه‌های جزئی-تدریجی که با سیاست‌های موجود اندکی متفاوت هستند، انجام می‌دهند (Lindblom, 1980:25). مرحله بعد اتخاذ (تصویب) سیاست است. در اینجا نیز تدریجی‌گرایی از مدل عقلایی در همه زمینه‌ها جدا می‌شود. عقلانی‌گرایی، انتخاب حداکثرسازی ارزش بعد از یک تحلیل جامع از آلترناتیوها را مفروض می‌گیرد. اما مدل جزئی-تدریجی پیش‌بینی می‌کند که سیاستگذاران توجه خود را به تغییرات سیاستی تدریجی محدود می‌کنند. بنابراین آنها آلترناتیوها را با تمرکز بر توسعه آنها با هم مقایسه می‌کنند که بوسیله آن پیشنهادات مختلف از همدیگر و سیاست‌های قبلی

متفاوت می‌شوند. لیندبلوم این اصطلاح را انتخاب جزئی تدریجی^۱ می‌نامد. در حقیقت منظور لیندبلوم این است که سیاستگذاران به انتخاب گزینه‌ها یا راه‌حلهایی دست می‌زنند که به وضع موجود نزدیک‌اند. بصورت خلاصه تر سیاستگذاران وضع موجود را حفظ می‌کنند با اندکی تغییر. بنابراین تمرکز روی حاشیه‌ها به محاسبه کمک می‌کند، و مقایسه هوشمندانه پیشنهادها را امکان پذیر می‌کند، جایی که یک تجزیه و تحلیل جامع عملاً غیرممکن خواهد بود (Wildavsky, 1984: 13-15).

در مقایسه گزینه‌های جزئی-تدریجی، سیاست‌گذاران تلاشی برای شناسایی همه پیامدهای احتمالی مرتبط با هر گزینه نمی‌کنند. این امر به این دلیل است که فرایند سیاستی سریالی یا تکراری است. اصلاحات می‌تواند در چرخه‌های بعدی سیاست‌ها انجام شوند - با صرف کمی یا بیشتر هزینه، اصلاح دستورالعمل قانونگذاری در صورت لزوم، یا دادن اختیارات قانونی جدید به مدیران. پیامدهای پیش‌بینی نشده مشکلی جدی برای تدریجی‌گرایی به حساب نمی‌آید. آنها صرفاً مشکلات جدیدی را ایجاد می‌کنند که در بررسی‌های بعدی برطرف می‌شوند. یک کمک فرعی به برآوردها از طریق انطباق اهداف با سیاست‌ها صورت می‌گیرد. روش منطقی با مشخص کردن اهداف آغاز می‌شود و به دنبال آن مقایسه دقیق گزینه‌های جایگزین و یک انتخاب حداکثرسازنده ارزش (اسدی و سعیدینیا، ۱۳۸۹: ۱۱۱). در پایان مرحله اجرای سیاست است. اجتناب ناپذیری چانه زنی و سازش در تدوین یک خط مشی منجر به آبکی شدن نتایج سیاستی^۲ می‌شود. در متن مدیریت و برنامه ریزی، تدریجی‌گرایی اغلب به معنای تغییر حداقلی سیاست نیست بلکه همچنین قابلیت‌های قانونی ناکافی و تخصیص محدود برای بیشتر نهادهاست که فرایند اجرا را مشکل می‌کند. آنچه که شرایط را بدتر می‌کند دستورالعمل قانونگذاری معمولاً در حل و فصل همه درگیری‌ها ناکام می‌ماند، اصطلاحات مهم را تعریف نشده رها می‌کند و سوالات بحث برانگیز را برای مدیران حل نشده باقی می‌گذارد. بطور مثال تحت چه شرایطی سازمان حفاظت از محیط زیست می‌بایست ضرب الاجل‌های خود را کاهش دهد یا اجازه جایگزینی بهترین تکنولوژی‌ها را برای دستیابی به اهداف مربوط به کاهش آلودگی هوا بدهد؟ همزمان سیاست‌های قبلی به مدیران اجازه می‌دهد تا از تجربیات گذشته یاد بگیرند. براین اساس حداقل یک اندیشمند

¹ -Margin-dependent choice.

² - watered-down policy

پیمان هوای پاک ۱۹۷۰ را بخاطر اینکه عجولانه بوده (قانونی فراتر از توانایی) مورد انتقاد قرار داد. وقتی رویکرد بهتری وجود داشت و بر همین اساس فقط اصلاحات تدریجی و جزئی در معاهده کیفیت هوا (۱۹۶۷) انجام دادند و مدیران شروع به اجرای آن کردند (Jones, 1975: 211).

در واقع جزئی-تدریجی گرایی مورد نظر لیندبلوم، به روش گام به گام و گسسته یا علم پیشروی خزنده شناخته شده است. در برنامه ریزی قدم به قدم، سیاستگذاران مزایای نهایی تعدادی از گزینه‌ها برای تصمیم‌گیری را بررسی می‌کنند و به جای اینکه بر اساس اهداف بلندمدت کار کنند و هدف شان بررسی تمام گزینه‌های ممکن باشد با تقریب زدن‌های متوالی به پیش می‌روند یعنی روش مقایسه محدود و متوالی. تصمیم‌گیران در این روش از میان همه گزینه‌های سیاستی، تعداد محدودی را بررسی می‌کنند؛ یعنی آن دسته را که تغییرات جزئی و اندکی در مقایسه با سیاست‌های کنونی نشان می‌دهند. در این صورت تصمیم‌گیری نوعی استراتژی گام به گام است (اسدی و سعیدنیا، ۱۳۸۹: ۱۱۲).

در جمع‌بندی باید گفت که رویکرد تدریجی با تاکید بر طبیعت غیرعملی تحلیل سیاستگذاری ای عمومی بر اساس رویکرد عقلایی، فرآیندی محافظه‌کار از تصمیم‌گیری را ترسیم می‌کند که بر اساس آن سیاستگذاری به صورت گام‌های متوالی و تدریجی بر اساس تغییر سیاست‌های موجود ارائه می‌شود. در واقع در این الگو سیاستگذاران هر سال به بازنگری مجموعه سیاست‌های موجود مبتنی بر اهداف اجتماعی می‌پردازند که وجود محدودیت‌های زمانی، تحلیلی و هزینه‌ای آنها را از تعیین تمام راه‌حل‌ها و شناسایی تمام نتایج آن بازمی‌دارد. همچنین در این الگو محدودیت‌های سیاسی مانع تدوین دقیق اهداف اجتماعی و محاسبه روشن سود و هزینه راه‌حل‌ها می‌شود. بنابراین سیاست‌های جاری و گذشته ملاک عمل قرار می‌گیرند و با افزایش و کاهش در آنها به تصمیمات جدید می‌رسند (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۹).

حوزه‌های تأمین اجتماعی در ایران

نهاد تأمین اجتماعی تکالیف و وظایف خود را با راهبردهای مختلف و به بیان بهتر به وسیله ابزار زیر انجام می‌دهد؛ بیمه‌های اجتماعی، مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی که از میان آنها مساعدت اجتماعی یا خدمات اجتماعی بدون مشارکت ذی‌نفع با بودجه دولت یا بوسیله تشکل‌ها و سازمانهای خیریه انجام می‌شود. بنابراین بیمه‌های اجتماعی از نظام‌های مشارکتی و یا معاوضی و مساعدت اجتماعی از نظام‌های بدون مشارکتی یا

غیرمعاوضی تأمین اجتماعی محسوب می‌شوند. در حال حاضر نهاد تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف مشتمل بر سه گروه راهبردهای اصلی است (مجتهدی، ۱۳۸۸: ۲۸).

بعد بیمه‌ای: این راهبردها اساساً بر اشتغال افراد و بر پایه دریافت سهمی از دستمزد شاغلان مشمول بیمه، دولت و کارفرمایان قرار دارد و با مشارکت فرد ذی نفع که باید مورد حمایت قرار گیرد، عملی می‌شود. این راهبرد شامل موارد زیر است:

بیمه‌های اجتماعی: این گونه بیمه‌ها در ارتباط با افراد شاغل است و شامل افراد غیرشاغل نمی‌شود (مگر به عنوان افراد تحت تکفل فرد بیمه‌گذار) و شامل بیمه بازنشستگی، از کار افتادگی، بیکاری، درمان و فوت است. این بیمه‌ها اجباری و براساس قراردادهای اجتماعی مبتنی بر پرداخت حق بیمه شکل می‌گیرد.

صندوق‌های احتیاط: در این صندوق‌ها درصدی از دستمزد به صورت اجباری در یک صندوق مرکزی پس‌انداز می‌شود تا در زمان نیاز با سود سرمایه‌گذاری انباشت شده به وی یا بازماندگان او پرداخت گردد.

طرح مسئولیت کارفرما: این طرح مسئولیت مستقیم پرداخت مزایای بیمه اجتماعی را برعهده کارفرما قرار داده با تعهد کارفرما تحقق می‌یابد. طبق این طرح هزینه مراقبت درمانی و خسارات ناشی از کار مستقیماً توسط کارفرما یا تحت سیاست بیمه‌ای تصویب شده ارائه می‌شود.

حمایتی: در راهبرد حمایتی تأمین اجتماعی دو بخش مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی تعریف شده است که اقشار آسیب‌پذیر جامعه را به لحاظ ناتوانی در کسب درآمد، معلولیت، از کار افتادگی جسمی و ذهنی، کودکان بی‌سرپرست، خانواده زندانیان و مانند آنها را شامل می‌شود.

مساعدت‌های اجتماعی: این بخش شامل کلیه افرادی است که از حداقل درآمد مکفی بی‌بهره باشند (یعنی زیر خط فقر قرار می‌گیرند) و اشتغال یا عدم اشتغال افراد نقشی در شمول آن ندارد. در این بخش حمایت از سالخوردگان، بیکاران، بیماران، از کارافتادگان و افراد بی‌سرپرست و فوت شدگان قرار دارد و عمدتاً از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌شوند. طبق قوانین این مساعدت‌ها حق افراد مشمول محسوب می‌گردد و با توجه به طبقه‌بندی نیازهای افراد جامعه و ارزیابی‌های مالی افراد و خانواده تحت پوشش وی تارسیدن مشمول به حد تأمین حداقل زندگی ادامه می‌یابد.

خدمات اجتماعی: در این بخش افرادی که به دلایل جسمی و روانی نیازمند حمایت‌های گوناگونند همچون معلولان ذهنی و جسمی، افرادی بی‌سرپرست مورد حمایت قرار می‌گیرند از این رو چگونگی ارائه خدمات در این بخش با بخش مساعدت‌های اجتماعی تفاوت دارد همچنین ارائه این گونه خدمات حق تمامی افراد محسوب نمی‌گردد و خانواده‌ها تنها در صورت عدم استطاعت مالی مشمول این حمایت‌ها صورت می‌گیرد. این گونه خدمات اجتماعی را در ایران سازمان بهزیستی انجام می‌دهد.

امدادی: در راهبردهای امدادی هنگام بروز شرایط اضطراری نظیر وقوع حوادث غیر مترقبه طبیعی چون سیل، زلزله و حوادث غیرطبیعی نظیر جنگ، قشرهای آسیب دیده را به صورت مقطعی مورد حمایت قرار می‌دهد. (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸: ۲۱-۲۵) این حمایت‌ها خاص، مقطعی و ناشی از حوادث و بلایای طبیعی یا غیرطبیعی است و بیشتر از طریق اعانه و کمک‌های داخلی و خارجی با مسئولیت دولت تأمین می‌شود. در ایران جمعیت هلال احمر، اورژانس، ستاد حوادث غیرمترقبه نهادهای امدادی محسوب می‌شوند.

مبانی قانونی و حقوقی تأمین اجتماعی در ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و گسترش شعارهای عدالتخواهانه و برابری طلبانه بنیانگذاران آن، اجرای سیاست‌های مربوط به تأمین اجتماعی در ایران در دستور کار قرار گرفت و سیاستگذاران از طریق سازوکارهای تأمین اجتماعی درصدد تحقق اهداف تأمین اجتماعی بوده‌اند. مسائل مرتبط با حوزه تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی در اصول مختلفی از این قانون مورد اشاره قرار گرفته‌اند. از آنجا که قانون اساسی عالی‌ترین قانون و مبنایی‌ترین مرجع قانونی در کشور است، انتظار می‌رود کلیه امور در چهارچوب ضوابط و شرایطی تنظیم و پیگیری شوند که در این قانون مقرر و معین شده‌اند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر خورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی عنوان کرده است. قانون مزبور حق فردی تأمین اجتماعی را در دو ماده تنظیم نموده است. این قانون موارد مذکور در ماده ۲۲ اعلامیه جهان حقوق بشر را به طور کامل در اصل بیست و نهم خود جای داده است. به موجب این اصل «بر خوردای از تأمین اجتماعی به لحاظ بازنشستگی، بیکاری، سالخوردگی، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی همگانی است و دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای فرد فرد افراد کشور تأمین کند. از اصل مزبور استخراج

می‌شود که اولاً: تأمین اجتماعی یک حق انسانی است که در هیچ شرایطی از فرد قابل گرفتن نیست. ثانیاً؛ حق تأمین اجتماعی برای برخورداری هر کس و برطرف کننده نیازهای اجتماعی و اقتصادی و تضمین کننده وضعیت حال و آینده افراد بدون در نظر گرفتن دارای و توان فرد و حتی بیگانه یا تبعه بودن فرد است. به بیان دیگر دولت نمی‌تواند کسی را از شمول تأمین اجتماعی مستثنی سازد. ثالثاً فراهم ساختن اعتبار مالی خدمات و حمایت‌های افراد از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خواهد بود. علاوه بر اصل ۲۹ دراصل ۲۱ قانون اساسی نیز اگرچه نامی از تأمین اجتماعی نرفته است اما افرادی که لزوماً باید از سوی دولت حمایت شوند احصاء شده است. در این اصل زنان و مادران بی کس، بچه‌های بی سرپرست، بیوه زنان و زنان سالخورده بی کس قید شده است. در شرح بند ۱۲ اصل سوم قانون مزبور نیز ایجاد رفاه و زدودن فقر و رفع هر گونه محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، و تعمیم بیمه به عنوان وظایف دولت ذکر گردیده است. (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۴۲).

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

این سیاست‌ها که با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، از سوی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در تیرماه ۱۳۸۵ ابلاغ گردید شامل بخش‌های متنوعی از اقتصاد کشور اعم از بخش دولتی، تعاونی و خصوصی است. مهمترین بندهای سیاست‌های یادشده که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به مقوله فقر و محرومیت زدایی و تأمین رفاه و خدمات حمایتی اشاره دارد عبارتند از:

بخش ب) سیاست‌های کلی بخش تعاونی

بند ۱۱. تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی.

بخش د) سیاست‌های کلی واگذاری

بند ۲. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری: وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

زیر بند ۱-۲. ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

زیر بند ۲-۲. اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.

سیاست‌های کلی اشتغال،

در بند ۱۱ این سیاستها که در تاریخ ۱۳۹۰/۰۴/۲۸ ابلاغ شده آمده است: برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آن‌ها به اشتغال پایدار.

سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران

این سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در تاریخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۰ به رئیس محترم جمهوری ابلاغ گردید تا مبنای تهیه و تدوین قانون برنامه پنج‌ساله چهارم قرار گیرد.

بند ۱۲. تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقاء سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارزه با فساد.

بند ۱۳. ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و موسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی.

بند ۱۴. تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان.

بند ۴۱. حمایت از تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد و نیازمند.

بند ۴۳. توسعه روستاها، ارتقا سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان و رفع فقر، با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل به ویژه صنایع تبدیلی و کوچک و خدمات نوین، با تاکید بر اصلاح نظام قیمت‌گذاری محصولات.

سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

این سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ به رئیس محترم جمهوری ابلاغ گردید تا باید مبنای تهیه و تدوین قانون برنامه پنجساله پنجم قرار گیرد. بندهای ناظر به امور رفاهی و حمایتی، تأمین رفاه و خدمات اجتماعی و رفع فقر و محرومیت در کشور و امور مربوط به اداره امور کلی نظام اداری، قابل استفاده در الگوی راهبردی، به شرح زیر است:

بند ۱۲. تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان

بند ۱۳. تقویت هویت ملی جوانان متناسب با آرمانهای انقلاب اسلامی، فراهم کردن محیط رشد فکری و علمی و تلاش در جهت رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان، توجه به مقتضیات دوره جوانی و نیازها و تواناییهای آنان.

بند ۱۴. اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت: افزایش تحرک و کارآیی، بهبود خدمت‌رسانی به مردم، تأمین کرامت و معیشت کارکنان، به‌کارگیری مدیران و قضات لایق و امین و تأمین شغلی آنان، حذف یا ادغام مدیریت‌های موازی، تأکید بر تمرکز زدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی، پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز.

بند ۱۶. تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی.

بند ۳۲. تبدیل نظام بودجه ریزی کشور به بودجه ریزی عملیاتی.

بند ۳۳. برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنجساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت.

(ب) گسترش عدالت اجتماعی با:

بند ۳۴. تنظیم همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد با تأکید بر موارد زیر:

زیربند ۱-۳۴. جبران نابرابری‌های غیرموجه درآمدی از طریق سیاست‌های مالیاتی، اعطای یارانه‌های هدفمند و سازوکارهای بیمه‌ای.

زیربند ۲-۳۴. تکمیل بانک اطلاعات مربوط به اقشار دو دهک پایین درآمدی و به هنگام کردن مداوم آن.

زیربند ۳-۳۴. هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیر آشکار.

زیربند ۴-۳۴. تامین بر خورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی.

بند ۳۵. اقدامات لازم برای جبران عقب ماندگی‌های حاصل از دوران‌های تاریخی گذشته با تأکید بر:

زیربند ۱-۳۵. ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمت گذاری محصولات کشاورزی.

زیربند ۲-۳۵. گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور.

زیربند ۳-۳۵. کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد.

زیربند ۵-۳۵. تامین بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تامین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی.

زیربند ۶-۳۵ توسعه نظام‌های پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی.

زیربند ۷-۳۵ حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار.

زیربند ۸-۳۵ توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم درآمد جامعه به نحوی که تا پایان برنامه پنجم سهم تعاون به ۲۵ درصد برسد.

تطبيق سیاستگذاری جمهوری اسلامی در حوزه تامین اجتماعی با مدل جزئی تدریجی

در مورد رفاه و تامین اجتماعی سه دیدگاه عمده وجود دارد که بر اساس انتخاب هریک از آنها نوع نظام رفاهی و محدوده دخالت دولت در عرصه رفاه اجتماعی مشخص می‌شود. دیدگاه حداقلی یا «پسماندی» که در آن دخالت دولت در همیاری به نیازمندان نهی شده است؛ دیدگاه نهادی که در آن رهایی فرد از مشکلات اجتماعی مورد تأکید است و در نهایت دیدگاه ساختاری که نزدیک‌ترین گزینه به تصمیم‌سازی در حوزه تامین اجتماعی ایران بوده و در صورت پیاده‌سازی درست آن شکل مطلوبی از رفاه در جامعه برقرار می‌شود.

اصل برابری و آزادی در این دیدگاه مورد قبول واقع شده و برابری مقدم بر آزادی برشمرده شده است (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۲۳).

به جز پارادایم ساختاری، چندلایه بودن نظام تأمین اجتماعی در ایران نیز ملهم از پیشنهاد سازمان بین‌المللی کار (ILD) است که لایه‌های آن در زیر مختصراً شرح داده شده است. نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور شامل سه لایه مساعدت‌های اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی پایه و بیمه‌های اجتماعی تکمیلی است. متناظر با این لایه‌ها در نظام سلامت، سه لایه خدمات حمایتی سلامت، بیمه‌های سلامت پایه و بیمه‌های سلامت تکمیلی وجود دارد (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۵۸).

لایه اول (اعم از مساعدت‌های اجتماعی و خدمات حمایتی سلامت) از طریق یارانه‌ها، مالیات اجتماعی و در صورت تأیید علما از انفال تأمین مالی می‌شود و بدین ترتیب، خدمات حمایتی ارائه می‌شود. خدمات حمایتی در وهله اول به صورت حمایت کامل است، چون برخی از افراد غیرقابل توانمندسازی‌اند. نوع دیگر حمایت در این لایه به شکل حمایت نسبی است و معطوف به افرادی است که در حال حاضر با مشکل مواجهند، اما قابل توانمندسازی هستند و می‌توانند در آینده در لایه‌های بالاتر قرار بگیرند (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۵۸).

لایه دوم متشکل از چند لایه فرعی است: بیمه اجتماعی فراگیر (ملی)، بیمه پایه اجتماعی اجباری، بیمه مازاد پایه اجباری و مشمولان بیمه‌های اجباری. در هر کدام از این لایه‌های فرعی نرخ حق بیمه و منابع تأمین هر زیرلایه متفاوت و متناسب با هر لایه تعیین شود. بدین ترتیب، به میزان حداقل مزد از درآمد افراد مشمول حق بیمه پایه اجتماعی شده و مابقی درآمد مشمول حق بیمه لایه‌های بالاتر می‌شود. در لایه دوم، دولت سرانه ثابتی را به طور یکسان به همه می‌پردازد و مابقی حق بیمه به مشارکت نیروی کار و کارفرما پرداخت می‌شود. در عوض، منابع آزاد شده دولت صرف فراگیری بیمه اجتماعی و سلامت پایه می‌شود. لایه سوم هم حساب‌های انفرادی، بیمه‌های تجاری و بیمه‌های خصوصی را شامل می‌شود و از طریق ضمانت‌های حقوقی دولت و پرداخت‌های فردی بیمه‌شده تأمین می‌شود (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۵۸-۵۹).

در ماده ۲۷ قانون برنامه پنجم توسعه، طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه مورد توجه قرار گرفت. مطابق با این ماده، دولت مجاز است نسبت به برقراری و استقرار نظام

۱. در قانون برنامه ششم توسعه نیز ایجاد تأمین اجتماعی چندلایه تأکید شده است.

جامع تأمین اجتماعی چندلایه با لحاظ حداقل سه لایه ۱- مساعدت‌های اجتماعی شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی ۲- بیمه‌های اجتماعی پایه شامل مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه و ۳- بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان با رعایت یکپارچگی، انسجام ساختاری، همسویی و هماهنگی بین این لایه‌ها در کشور اقدام نماید (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۵۸-۵۹).

به جز آنکه رویکرد نظری حاکم بر نظام تأمین اجتماعی ایران به واسطه تاثیرپذیری از نظام‌های مطلوب جهانی چند لایه است دیدگاه فرابخشی نیز به این حوزه وجود دارد. طبق یک تقسیم‌بندی دو دسته مهم از امور بخشی و فرابخشی را در سیاستها و حوزه‌های فعالیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی می‌توان تفکیک نمود. امور بخشی ناظر به فعالیتهای یک یا چند دستگاه مشخص است درحالیکه امور فرابخشی بر فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی در بخشهای مختلف را تاثیرگذاری دارد و در ردیف موضوعات کلان و بین بخشی طبقه‌بندی می‌گردد (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۱۴). به عبارت دیگر، امور فرابخشی مجموعه‌ای از فعالیتهای عمومی و تخصصی همگون است که به لحاظ مدیریت، مستقل از سایر فعالیتها نبوده و مسئولیت اجرای آن به عهده مجموعه‌ای از مدیریت‌ها و بخش‌هاست.

حوزه فرابخشی در سیاستهای اجتماعی حائز اهمیت بسیاری است و بنابراین یک نظام جامع هیچ‌گاه به انجام مداخله پس از وقوع آسیب (امور بخشی) بسنده نمی‌کند. به این معنا که باتوجه به چالشهای موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، نظام جامع باید این قابلیت را داشته باشد تا سیاستها و برنامه‌های دیگر دستگاهها و بخشهای اقتصادی کشور را کنترل کند. به عبارت دیگر سیاستهای مربوط به فقر، آسیبهای اجتماعی، بهداشت و تغذیه مناسب، مسکن درهم پیوستگی دارند و پرداختن به آنها به شکل مجزا در قالب سازمانهای مستقل و منفک از یکدیگر کارآمدی ندارد (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۱۵)

ارزیابی کارآمدی و تاثیرگذاری یک نظام رفاه و تأمین اجتماعی در گروهی عملکرد فعالیتهای فرابخشی این نظام است و در عمل این حوزه است که فعالیت آن از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. صرف مداخله پس از وقوع آسیب و درارتباط با گروه‌های آسیب‌پذیر با کارآمدی فاصله بسیار دارد و ضروری است که یک نظام جامع به مداخلات پیشگیرانه در سطوح عالی و کلان نظام در بخشهای مختلف نیز توجه اکید داشته باشد. فعالیت فرابخشی یک نظام جامع از منظر اثباتی، تدوین سیاستها و برنامه‌ها و از منظر سلبی، بررسی و ارزیابی برنامه‌ها و سیاستهای سایر حوزه‌ها و دستگاهها است و نظام

جامع بدون تعریف و مداخله فعالیت‌های فرابخشی در همه زمینه‌های اقتصادی-اجتماعی کارآمدی مورد نیاز را نخواهد داشت. با توجه به این واقعیت بود که نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای تحقق اهداف کلان خود در زمینه حمایت از آحاد جامعه در برابر بحرانهای اقتصادی، تحولات اجتماعی، رویدادهای طبیعی و نیز سیاست‌گذاری کلان در کاهش فقر به وجود یک نهادی فرابخشی برای هماهنگ کردن دستگاههای اجرایی نیاز داشت و به همین منظور شورای عالی رفاه تاسیس شد (مدنی، ۱۳۹۷: ۶۹).

ایجاد هماهنگی‌های لازم میان عملکرد وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، امور اقتصاد و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به منظور تسهیل در تأمین نیازهای اساسی جامعه در زمینه تغذیه، مسکن، کار و بهداشت و آموزش یکی از وظایف مهم این نهاد فرابخشی است اما علیرغم وقوف به اهمیت و اولویت آن، این ماموریت تاکنون به انجام نرسیده است (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۱۶). بنابراین تاسیس شورای عالی رفاه، به عنوان یک نهاد مهم و استراتژیک، در راستای ضرورت حاکمیت نگاه فرابخشی بر حوزه تأمین اجتماعی بوده اما در حال حاضر با نقش آفرینی واقعی آن فاصله بسیار دارد و موجودیت آن صرفاً صوری و نمایشی است (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۱۶).

بنابراین همان‌طور که گفته شد در حوزه نظری و الگویی ضعف‌های چندان جدی مشاهده نمی‌شود و حتی در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی نیز این آگاهی وجود دارد که حوزه رفاه اجتماعی حوزه‌ای فرابخشی است و بند دوازدهم اصل سوم قانون اساسی ردپای چنین نگرشی به موضوع تأمین اجتماعی را می‌توان دید. در این بند در تشریح دامنه مفهومی مقوله رفاه اجتماعی به «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و گسترش بیمه» اشاره شده است. چنین نگرش فرابخشی به مفهوم تأمین اجتماعی در اصول دیگر قانون اساسی یعنی ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ نیز دیده می‌شود (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۱۶).

وجود چنین پشتوانه‌های غنی نظری از یکسو و از سوی دیگر ناکامی‌ها در نتایج حاصل از سیاست‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در طول چهار دهه گذشته زمینه‌ای است تا به تحلیل و واکاوی رویکرد سیاستی به تأمین اجتماعی پرداخته شود. در یک مطالعه انجام شده توسط پژوهشگران در خصوص مفهوم عدالت اجتماعی در گفتمان حاکم بر دولت‌های

مختلف در ایران مشخص شد که این دولت‌ها در ادوار مختلف، علیرغم آنکه ذیل گفتمان کلان انقلاب اسلامی قرار داشته‌اند اما جهت‌گیری‌ها و رویکردهای مختلفی طی این سالها اتخاذ کرده‌اند. تحلیل و بررسی گفتمان خرد حاکم بر هر دوره نشان می‌دهد که در دوران انقلاب اسلامی بر «برخورداری آحاد جامعه از حمایت‌های بیمه‌ای و امدادی»، در دوران سازندگی «برخورداری از حمایت‌های اجتماعی و بیمه‌ای»، در دوران اصلاحات «برخورداری از خدمات بیمه‌ای، امدادی و تا حدودی حمایتی» و در دوره حاکمیت گفتمان عدالت‌محور «برخورداری از حمایت‌های توان‌بخشی و بیمه‌ای» مورد تاکید قرار داشته است (هزارجریبی و صفری شالی، ۱۳۹۴: ۴۴).

در حقیقت بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و بسط شعارهای عدالت‌خواهانه و برابری طلبانه، تقویت و توسعه تأمین اجتماعی، به عنوان یکی از مهمترین راهبردهای نظام جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با فقر و گسترش عدالت اجتماعی، در دستور کار قرار گرفت. سه نهاد وزارت تعاون و رفاه اجتماعی، بنیاد مستضعفان و کمیته امداد امام خمینی در همین راستا مسئولیت ترمیم فقر و گسترش رفاه را برعهده گرفتند. همچنین که عنوان شد در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران تأمین اجتماعی همواره از توجه و اهمیت شایانی برخوردار بوده است. اختصاص سهم مهمی از بودجه عمومی کشور به این حوزه موید چنین اهمیتی است. مثلاً طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۴، ۱۸/۹ درصد از بودجه عمومی دولت صرف بخش رفاه و تأمین اجتماعی شده است (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۴-۵).

این رویکرد حمایتی نظام جمهوری اسلامی در راستای محرومیت‌زدایی و حمایت از نیازمندان در سراسر کشور منجر به تاسیس سازمان‌های بیمه‌گر و نهادها و موسسات حمایتی و خدماتی مختلفی شد (شکل ۱) که هر کدام مأمور اجرای طیفی از وظایف شدند. در این دوران بیش از ۳۰ سازمان و نهاد و صندوق مختلف در حوزه بیمه، حمایت و امداد به وجود آمد (شریف‌زادگان، ۱۳۸۲: ۷۰) گرچه شکل‌گیری این بنیادها، که برخی از آنها نهادهای موازی با دولت بودند، دورنمای مثبتی درخصوص شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی با حمایت حداکثری را نوید می‌داد اما منجر به کارکرد پراکنده و کاستی‌ها و تبعات منفی ناشی از موازی‌کاری شد و اثربخشی این خدمات را به شدت کاهش داد. چنین شرایطی موجب شد تا لزوم تمرکز و تجمیع اقدامات حمایتی، بیمه‌ای و امدادی ضرورت بیشتری پیدا کند (سعیدی، ۱۳۸۷: ۹۵). همین ضرورت بود که تصمیم‌سازان را واداشت تا در راستای

هماهنگ‌سازی اقدامات رفاهی در قالب ساختار، اهداف و کارکردهای توسعه‌ای بلندمدت به تدوین و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ اقدام کنند. این ساختار براساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه و با هدف رفع تداخل بین وظایف دستگاه‌های موجود، گسترش پوشش حمایتی، افزایش کارآمدی و اثربخشی به وجود آمد (رسولی، ۱۳۹۷). اما امروزه با گذشت بیش از ۱۵ سال از این قانون و علیرغم انتظارات درخصوص پیشینه‌سازی پوشش تامین اجتماعی، این قانون در عمل همچنان محقق نشده است و در عمل اجرای آن نتوانست استمرار یابد (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۱۳).



بعد از پیروزی انقلاب موجودیت یافتن نهادها و بنیادهای موازی با دولت در این عرصه چشم‌انداز مثبتی برای شکل‌گیری یک نظام تامین اجتماعی منسجم به تبع از یک الگوی دقیق و جامع با حداکثر حمایت را نوید می‌داد اما با گذر زمان روشن شد که رویکرد مدیریتی دوران پیش از انقلاب درخصوص سیاست‌گذارانه‌های مقطعی و مبتنی بر مسائل

سیاسی و بدون دوراندیشی کمابیش تداوم یافته است. در حقیقت دولتها در حوزه تامین اجتماعی بدون توجه به ماهیت سیاسی خود، بر اساس نیازهای به وجود آمده در جامعه، با رویکردی درمانی به جای پیشگیری، برای انجام و اجرای امور رفاهی اقدام به ساختار سازی، ایجاد سازمانها و دیوانسالاری نموده اند. این سازمانها در طول فعالیت به جای تلاش برای رفع نیاز جامعه به نهادهایی تبدیل شده اند که در پی حفظ قدرت و منافع درونی خود بوده و به اضرار بقای سازمان تبدیل شده اند. به دلیل فقدان توانایی انباشت انواع سرمایه در جامعه ایران، این موضوع به صورت تاریخی تکرار شده و حاصل آن ائتلاف منابع و زمان از یک سو و عدم دستیابی به اهداف از سوی دیگر است. اما تعدد نهادهای اجرایی که بودجه کلانی از دولت را به خود اختصاص میدهند (شکل ۱) که در عین حال توان پوشش حداکثری را ندارند از جمله مسائل اساسی بوده است. موازی کاری سازمانی و فعالیتهای تکراری در کنار ساختارهای ناکارآمد سنتی و کارشناسی ضعیف (عاملیها) منجر به پراکندگی گسترده در عرصه رفاهی کشور شده است (امیدی، ۱۳۹۳: ۱۶۱-۱۵۶). بنابراین فقدان دستگاہی که مسئولیت مستقیم بر رفاه کشور داشته باشد و فقدان شفافیت نظارت دولت بر بخش رفاهی مشهود است. اگرچه همواره لزوم اصلاح چنین ساختاری احساس می شد اما وجود منافع فردی (در سطح مقامات سازمانی و میانی) این اصلاح ساختار را تحت تأثیر قرار داده است و دولت همواره از حل تعارض بین این منافع چه قبل و چه بعد از انقلاب عاجز بوده و نتوانسته بر منافع موجود در سازمانها غلبه کرده و بنیادهای رفاهی را تحت نظارت درآورد. بعلاوه ساختارهای غیر رسمی موجود در سازمانها که پنهان از ارزیابیها و نگاه ناظران بیرونی است، منافع موجود و صاحبان منافع را حمایت می کند و اجازه تغییر ساختارها را نمیدهند.

بنابراین نگاهی به سیر کلی این دستاوردها نشان می دهد که فعالیت های هیچ کدام از این دولت ها همراستا، تداوم بخش و تکمیل کننده دولت دیگر نبوده اند و بنابراین سیر عملکرد آنها شکل یک فرایند در حال تکوین که در مسیر دستیابی به هدف بزرگ تحقق عدالت اجتماعی حرکت کند را نداشته است. همچنین یافته های این تحقیق نشان می دهد که در هیچ کدام از این ادوار در حوزه رفاه و تامین اجتماعی یک نگرش سیستمی و جامع برای مدیریت امور مربوطه وجود نداشته است (هزارجریبی و صفری شالی، ۱۳۹۴: ۴۵). از این رو

می‌توان گفت که غیبت مطالعات نظری منسجم و ایجاد یک گفتمان جامع و رویکرد سیاستگذاری فعالانه‌تر در این حوزه موجب شده که در ادوار مختلف دولتهای مختلف هیچ‌گونه سیاستگذاری و برنامه ریزی منجسمی برای دستیابی به عدالت اجتماعی وجود نداشته باشد (هزارجریبی و صفری شالی، ۱۳۹۴: ۴۵). این سیاستگذاری مقطعی و فقدان چارچوب و پیوستگی در فعالیتهای مربوط به این حیطه درحالی است که پشتوانه‌های محکم نظری درخصوص تامین اجتماعی به عنوان یک حوزه فرابخشی وجود دارد و در قانون اساسی و اسناد بالادستی تاکید بسیاری بر آن داشته‌اند. با این همه شاهدیم که طیف قابل توجهی از مردم برای تامین حداقل نیازهای ضروری خود از قبیل درمان، مقرری دوران بیکاری، بازنشستگی و ... با مشکل مواجه‌اند. در حقیقت حاکمیت گفتمان‌های متفاوت در دولت‌های مختلف ایران پس از انقلاب به معنای طرح و تدوین راهکارها و ابداعات جدید در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تامین اجتماعی و اجرای آن نیست. این تفاوت میان گفتمان دولت‌ها عمدتاً به حوزه نظری محدود بوده و رویکرد حفظ خط‌مشی‌های گذشته و اعمال تغییرات جزئی و محدود تا حدود زیادی در آنها برقرار بوده است. همانطور که در تشریح مدل سیاستگذاری جزئی تدریجی اشاره شد، گذشته‌گرایی، فقدان تحلیل نظام‌مند، و برنامه‌ریزی از جمله ویژگی‌های رویکرد جزئی-تدریجی است که در طول چهار دهه فعالیت دولتها در حوزه تامین اجتماعی ایران به خوبی مشاهده می‌شود. بنابراین، با گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، اگر میزان کامیابی سیاست‌های تامین اجتماعی براساس نتایج به دست آمده در این حوزه ارزیابی شود می‌توان گفت که تصمیمات و سیاست‌های دولت‌های مختلف در این حوزه تغییرات اندک و جزئی و تدریجی را نسبت به دیگر ادوار نشان می‌دهد و تصمیم‌سازان حوزه تامین اجتماعی در ایران فرآیند «بازسازی مداوم وضعیت جاری، گام به گام و به تدریج» را پیش برده‌اند. در این میان، گرچه تصویب نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و یا تاسیس شورای عالی رفاه نقطه عطف به شمار می‌رود اما هر دو این ساختارها در عمل ناموفق و فاقد اثربخشی و کارآمدی بوده‌اند. به جز این دو مورد، تصمیمات جدید در این حوزه عمدتاً بر مبنای خط‌مشی‌ها و تصمیمات گذشته اخذ شده و تنها تغییرات در آنها افزایش یا کاهش تصمیمات گذشته بوده‌اند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با گذشت بیش از چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، و ایجاد ساختارها، نهادها و قوانین مرتبط با گسترش رفاه و تامین اجتماعی در راستای هدف برقراری عدالت اجتماعی،

همچنان شاهد وجود کاستی‌ها و نقصان‌های عمیق در این حوزه هستیم. علاوه بر آن، با وجود تصویب قانون جامع رفاه و تامین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ هدف حداکثرسازی پوشش‌های تامین اجتماعی همچنان محقق نشده است. این ناکامی در حالی است که در قانون اساسی و اسناد توسعه‌ای توجه شایانی به این امر مبذول داشته شده و همچنین الگوی ساختار نظام اجتماعی در کشور نیز برگرفته از مدل سازمان بین‌المللی کار است. برقراری نظام چندلایه تامین اجتماعی نیز مبین این امر است که ناکامی‌های نظام تامین اجتماعی در ایران بیش از آنکه به الگوی ساختاری نظام تامین اجتماعی و یا قوانین مربوط باشد، موضوعی است که باید آن را در رویکرد کلان سیاستگذاری عمومی در این حوزه بررسی کرد. بنابراین به نظر این پژوهش پاسخ این سوال که چرا با وجود داشتن پشتوانه‌های قانونی در کشور و پس از گذشت یک و نیم دهه از تصویب قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، ضمن وجود نهادهای حمایتی، بیمه‌ای و امدادی موازی، همچنان دچار کمبودهای گسترده و فقدان رفاه حداکثری در جامعه هستیم را باید در رویکرد سیاستگذاری حاکم بر عرصه رفاه و تامین اجتماعی جستجو کرد. بررسی خط مشی کلی در سیاست‌های اعمال شده در طول چهارده گذشته و در ادوار مختلف حاکمیت گفتمان‌های مختلف سیاسی نشان می‌دهد که فعالیت‌های هیچ کدام از این دولت‌ها همراستا، تداوم‌بخش و تکمیل‌کننده دولت دیگر نبوده و نمی‌توان یک فرایند در حال تکوین در مسیر دستیابی به هدف بزرگ تحقق عدالت اجتماعی را در آن سراغ گرفت. در گفتمان‌های حاکم بر ادوار سیاسی مختلف در طی دهه‌های پس از پیروزی انقلاب هیچ‌گونه روند مداوم و تکامل‌بخش وجود ندارد و به این ترتیب سیاستگذاری‌های مربوطه درصدد تکامل و جبران نقایص یکدیگر برنیامده‌اند. از اینرو، می‌توان گفت که فقدان یک گفتمان جامع و رویکرد سیاستگذاری کلان در این حوزه موجب شده که در ادوار مختلف دولتهای مختلف هیچ‌گونه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی منجمدی برای دستیابی به عدالت اجتماعی وجود نداشته باشد. این امر موید فرضیه این تحقیق است که رویکرد جزئی-تدریجی، رویکرد کلان سیاستگذاری حاکم بر حوزه رفاه و تامین اجتماعی در طول چهارده گذشته بوده است. در مدل جزئی-تدریجی برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها و تصمیمات گذشته به عنوان مبنای تصمیم‌گیری جدید در نظر گرفته می‌شوند. برنامه‌های جاری و گذشته ملاک عمل قرار می‌گیرند و با افزایش و کاهش در آن‌ها به تصمیمات جدید می‌رسند. خط‌مشی‌گذاران عموماً مشروعیت برنامه‌های حاضر را می‌پذیرند و برای ادامه خط‌مشی‌های قبلی نظر موافق دارند. تصمیم‌گیرندگان کار خود را با فرآیند «بازسازی

مداوم وضعیت جاری، گام به گام و به تدریج» پیش می‌برند. تصمیماتی که به این نحو اتخاذ می‌شوند، معمولاً با تصمیمات موجود، اختلاف اندکی دارند. به عبارت دیگر تغییر از وضعیت موجود تدریجی است. اتخاذ آگاهانه یا ناآگاهانه چنین رویکردی سبب شده تا نظام رفاه و تامین اجتماعی در ایران فاقد یک چارچوب منسجم و جامع برای حرکت در مسیر استقرار عدالت اجتماعی و رفاه و تامین اجتماعی باشد و بدین ترتیب هر دولت بر حسب شرایط وقت آن دوره یا تفسیر ویژه خود از عدالت اجتماعی، اقدام به اتخاذ سیاست‌هایی مقطعی و جزئی کند. گرچه دولت‌های مختلف پس از انقلاب با بازتعریف مقوله تامین اجتماعی رویکردهای مختلفی را اتخاذ کردند اما در نتایج حاصله تغییر و تفاوت عمده‌ای را مشاهده نمی‌کنیم.

منابع و مأخذ:

- Stavanger,
https://www.researchgate.net/publication/326508815_An_evaluation_of_both_the_'rational'_and_the_'incremental'_approaches_to_policy-making
- Hay C. 2002. Political analysis: A critical introduction, Basingstoke: Palgrave
- Jones, Charles O., 1972, an introduction to the study of public policy, calif: Duxbury press.
- Lindblom, Charles E., 1959, "The Science of "Muddling Through", Public Administration Review, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88.
- Wildavsky, Aaron B. The Politics of the Budgetary Process, 4th ed. (Boston: Little, Brown, 1984).
- اسدی، ایرج، سعیدنیا، «نظریه‌های برنامه ریزی و زمینه‌های شکل دهنده آنها از اوایل قرن بیستم تا اواسط دهه ۱۹۷۰»، **دوفصلنامه دانشگاه هنر**، شماره چهار، بهار و تابستان ۱۳۸۹، نامه معماری و شهرسازی، صص: ۱۱۹-۱۰۳.
- جعفری، بیت‌الله، ۱۳۸۹، **بررسی تطبیقی نظم حاکم بر حقوق تامین اجتماعی در ایران و فرانسه**، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد واحد تهران مرکزی
- دای، تامسن، ۱۳۸۷، مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، مترجم: سویل ماکویی، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال ۱۱، شماره ۱، صص ۴۳-۷۴.
- ریبی، علی؛ حیدری، علی، ۱۳۹۶، **نظام نوین رفاه و تامین اجتماعی؛ از ایده تا عمل**، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی
- رسولی، فرانک، ۱۳۹۷، **بررسی عوامل موثر بر ناکارآمدی نظام تامین اجتماعی در ایران**، اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی زنجان
- سبحان‌یان، سیدمحمد هادی، ۱۳۹۵، **نظام رفاه و تامین اجتماعی در ایران؛ برخی چالش‌ها و راهکارهای برون رفت از آنها**، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی
- سعیدی، ع.ا، ۱۳۸۷، چالش‌ها و فرصت‌های فراروی نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در ایران، **کتاب ماه علوم اجتماعی**، سال ۱۱، شماره ۱، صص: ۹۰-۱۰۱
- سلیمانی، غلامعلی، «نقد و بررسی مدل عقلایی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی: از گونه‌های تعدیل‌شده الگوی عقلانی تا مدل‌های جایگزین»، **فصلنامه سیاست خارجی**، سال بیست و پنجم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰، صص: ۳۵۹-۳۲۹.
- شریف زادگان، محمد حسین، پنجاه سال تامین اجتماعی در ایران، ۱۳۸۲، **فصلنامه تامین اجتماعی**، شماره ۱۵، سال پنجم
- مدنی، سعید، ۱۳۷۹، **به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی**، تهران، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- مؤسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی (۱۳۷۸)، **نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (خلاصه گزارش)**، شورای پژوهشی مؤسسه، تهران،
- نعیمایی، بنیامین و شکوری، علی، ۱۳۹۵، چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰، **فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی**، سال شانزدهم، شماره ۶۳، صص: ۹-۵۳
- هزارجریبی، جعفر، صفری شالی، رضا، ۱۳۹۴، بررسی گفتمان عدالت حاکم بر مقوله تامین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی، **فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی**، شماره ۲۳، صص: ۱-۴۹
- الوانی، سید مهدی؛ شریف زاده، فلاح (۱۳۸۹). **فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی**، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
- Deegan, Jason, 2017, An evaluation of both the 'rational' and the 'incremental' approaches to policy-making, University of