

# قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

## (بررسی مسائل و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرا)

سید سعید وصالی\* ، رضا صفری شالی\*\* ، مجتبی معیری\*\*\*

تاریخ دریافت: ۹۴/۴/۹ تاریخ پذیرش: ۹۴/۱۰/۱۹

### چکیده

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با هدف جامعیت نگری، انتظام بخشی و یکپارچگی در برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش تأمین اجتماعی کشور طراحی گردید. هدف از این نوشتار بررسی این قانون و ملاحظات موجود در تصویب و اجرای آن است و ضرورت آن بدین دلیل است که فقدان تأمین اجتماعی کارآمد، که به نهادی ضروری در ساختار جامعه ایران تبدیل شده است، خلأ جبران‌ناپذیری در بافت سیستم اجتماعی ایجاد می‌کند چرا که هرگونه تغییر در استراتژی‌های تأمین اجتماعی منجر به تغییر در ساختار اجتماعی و اقتصادی کشور خواهد شد. این پژوهش به روش کیفی و توصیفی-

---

\* دانشیار گروه تعاون و رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی. [saidvesali2005@yahoo.com](mailto:saidvesali2005@yahoo.com)  
\*\* استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه خوارزمی. [reza\\_safaryshali@yahoo.com](mailto:reza_safaryshali@yahoo.com)  
\*\*\* دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی. (نویسنده مسئول).  
[moayyeri\\_mojtaba@yahoo.com](mailto:moayyeri_mojtaba@yahoo.com)

تحلیلی است و سه سطح تحلیل (مسئله‌یابی، مسئله‌شناسی و حل مسئله) در آن مورد توجه قرار گرفته است و با توجه به همین رویکرد میزان توفیق این قانون در هر یک از این سه حوزه نقد و ارزیابی شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی در دو سطح "مسئله‌یابی" و "مسئله‌شناسی" با توجه به نارسایی‌های اجتماعی و اقتصادی که سیاست‌های تعدیل در طی برنامه‌های اول و دوم ایجاد کردند، منجر به این شد که دولتمردان به فکر تأمین اجتماعی گسترده به‌منزله چتر حمایتی در برنامه سوم توسعه (دولت هشتم) باشند.

نتایج این پژوهش حاکی از آن است که این قانون در سطح "حل مسئله" توفیق چندانی پیدا نکرده است. از آنجا که این قانون در سال پایانی دولت هشتم به تصویب رسید بنابراین عملاً فرصت اصلاح اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای بر اساس اصول و قواعد محاسبات بیمه‌ای در دولت هشتم را از دست داد و همین امر زمینه‌ساز دست‌اندازی‌های دولت بعدی شد که تصمیماتش عمدتاً ناشی از یک‌سویی (یعنی دولتی شدن صرف) و به عبارتی عدم رعایت سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر، کارفرما) در مجموعه دستگاه‌های مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی بوده است.

**واژه‌های کلیدی:** قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی،

سه‌جانبه‌گرایی، برنامه سوم، تأمین اجتماعی

## طرح مسئله

قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با این جمع‌بندی شکل گرفت که نظام جامع تأمین اجتماعی در کشور وجود ندارد و خود این قانون نیز برآمده از ماده ۴۰ برنامه سوم توسعه است که لایحه آن در دولت هشتم تقدیم مجلس شد. این قانون دستاورد حدود پنج سال، بحث و تبادل نظر در سطوح کارشناسی، پژوهشی و نظام تصمیم‌گیری کشور است و بی‌تردید، تصویب آن در سال ۱۳۸۳ و در روزهای آخر مجلس ششم را

### ۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ...

می‌توان نقطه عطفی در تاریخ تامین اجتماعی کشور دانست. با این حال چالش‌های جدی که قانون نظام جامع در زمان شکل‌گیری آن و مراحل اجرایی شدن، با آن روبه‌رو شده است و همچنین گذراندن پروسه بسیار طولانی (پنج‌ساله) تا رسیدن به مرحله اجرایی شدن، نشان می‌دهد که چالش‌های بسیاری در دستگاه‌های مرتبط با حوزه رفاه و تامین اجتماعی در کشور وجود دارد.

مروری بر دستگاه‌های مرتبط با حوزه رفاه و تامین در کشور ایران نشان می‌دهد که هرچند نظام تامین اجتماعی در جایگاه خود در بلندمدت بسیار ارزنده و منشأ کمک‌ها و خدماتی تعیین‌کننده بوده است، اما مجموعه دستگاه‌های موجود و مرتبط با رفاه و تامین اجتماعی کشور، این واقعیت را آشکار کرده‌اند که در حال حاضر جوابگوی جمعیت فعلی کشور نیستند و آمادگی لازم برای برخورد با چالش‌های بزرگ پیش‌روی خود را ندارند و از تعامل سازمان‌یافته و توسعه‌ای با دیگر بخش‌های اجتماعی و اقتصادی ناتوان بوده‌اند و در عین حال آمادگی تقابل توسعه‌ای با جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ که جمعیتی بالغ بر صد میلیون نفر است را ندارند (مسعود اصل، ۱۳۸۸: ۵۵). فقدان آمادگی تقابل با جمعیت کشور در سال مورد اشاره بدین معنا است که در حدود سال ۱۴۲۵، شاهد بسته شدن دریچه جمعیتی<sup>۱</sup> ایران خواهیم بود که در نتیجه، جمعیت ایران به شکل بی‌سابقه‌ای به سوی پیری مفرط پیش خواهد رفت. از این رو به‌زعم نگارندگان در چنین شرایطی هرگونه آزمون و خطا در سیاست‌گذاری اجتماعی کشور تبعات ناگواری در پی خواهد داشت. به نظر وصالی و بساطیان (۱۳۹۱): (۷۱)، سیاست‌های نادرست و حتی اجرای ناقص سیاست‌های درست در اقتصاد کشور، در دهه‌های گذشته هزینه‌های بسیاری را بر جامعه و اقتصاد تحمیل نموده است. حال در چنین شرایطی، جای مجدد برای آزمون و خطا در اقتصاد رفاه ایران باقی نمانده است.

---

۱- به گفته سرایی (۱۳۸۸) ایران در حدود سال ۱۳۸۵ وارد دریچه جمعیتی شده است، بدین معنا که حدود ۷۰ درصد جمعیت کشور در سن (۶۴ - ۱۵) که سن کار است قرار دارند و این دریچه جمعیتی، بعد از حدود ۴ دهه سرانجام در حدود سال ۱۴۲۵ بسته خواهد شد.

از طرفی توجه به حجم جمعیتی که در نتیجه اعمال برنامه‌های رفاهی، متأثر می‌شوند، باعث شده که توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد و جامعه به هنگام اعمال یک سیاست رفاهی به‌طور جدی‌تری مطرح گردد و تبعاً هرگونه اشکال و نقص، در اجرای آن، یک مسئله اجتماعی تازه‌تر و جدی‌تر را می‌تواند به دنبال داشته باشد.

تجربه‌های تاریخی نیز در کشور ما نشان می‌دهد که با وجود آنکه بسیاری از لوایح در مرحله نوشتار از ساختار منسجم و ایده آلی برخوردارند اما در مرحله اجرا توفیق چندانی پیدا نکرده‌اند و نتوانسته‌اند گره‌ای از مشکلات مردم باز کنند. در این میان، با وجود این که "قانون نظام جامع تأمین اجتماعی" که برآمده از برنامه سوم توسعه است، محورهای مهمی برای توسعه و جامعیت نظام فراگیر تأمین اجتماعی پیش‌بینی کرده و این موارد در برنامه چهارم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفت و برای اجرای آن تمام ابزارهای قانونی و اجرایی پیش‌بینی شده بود، اما متأسفانه این اهداف در دولت نهم، پیگیری و محقق نشد و شاید بتوان گفت پیشرفت چشمگیری در گسترش نظام تأمین اجتماعی در کشور حاصل نگردید، از این رو آنچه نگارندگان در مرحله آغازین این نوشتار به بررسی تحلیلی آن پرداخته‌اند، زمینه‌های اجتماعی شکل‌گیری قانون نظام جامع تأمین اجتماعی است و در مراحل بعدی پژوهش، این قانون، در سه سطح تحلیل؛ ۱. مسئله یابی ۲. مسئله شناسی ۳. مسئله زدایی، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، باهدف شناسایی مسائل موجود در عدم توفیق قانون نظام جامع تأمین اجتماعی.

## ۱. مفاهیم و نظریات

بخش نظری این مقاله شامل سه بخش؛ الف. تعریف مفهوم تأمین اجتماعی، ب. دیدگاه‌ها و بررسی نظری، ج. چارچوب مفهومی، به شرح ذیل است:

### الف) تعریف مفهوم تأمین اجتماعی

نائینی (۱۳۷۲: ۱۵) در کتاب فرهنگ «اصطلاحات کار و تأمین اجتماعی» در تعریف اصطلاح تأمین اجتماعی چنین آورده است: تأمین اجتماعی، به حمایت علیه مخاطرات اجتماعی یا احتمالات، نظیر بیکاری، فوت، ازکارافتادگی، بازنشستگی و...، فراغت از نگرانی حاصل از اتفاقات ناگوار، یا اقداماتی به منظور حمایت یا اطمینان دادن به جمعیتی علیه مخاطرات اجتماعی اطلاق می‌شود.

در فرهنگ معین (۱۳۸۰: ۱۰۱۷) از نظر واژه‌شناسی تأمین اجتماعی از دو کلمه «تأمین» و «اجتماع» تشکیل شده است. که کلمه «تأمین» از ریشه «امن» به معنای «ایمن کردن، آرام دادن و فراهم نمودن آرامش و آسایش خاطر» است؛ در کنار هم قرار گرفتن کلمات «تأمین و اجتماعی» حاکی از آن است که تأمین اجتماعی را می‌توان در اصطلاح، «فراهم نمودن زمینه آرامش و آسایش خاطر برای اقشار جامعه»، معنا نمود؛ ولیکن این مفهوم از دیدگاه آراسته خو (۱۳۸۵: ۳) از دو منظر کلی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد، این دو منظر عبارت است از مفهوم "عام" و "خاص".

✓ تأمین اجتماعی در مفهوم عام، عبارت است از: تأمین نیازهای مادی و معنوی اعضای جامعه. در چنین مفهومی از تأمین اجتماعی به مسائل پیشگیری توجه می‌شود و سیاست‌هایی در مورد اشتغال و استخدام کامل و سلامت و بهداشت اتخاذ می‌شود. شایان ذکر است، تأمین اجتماعی در مفهوم عام تنها به قشر خاصی اختصاص نداشته و گروه‌های گوناگون اجتماعی را مورد حمایت قرار می‌دهد.

✓ تأمین اجتماعی در مفهوم خاص: این مفهوم از تأمین اجتماعی، تنها خطرهای پیری، ازکارافتادگی و مرگ سرپرست خانواده را مورد توجه قرار می‌دهد و تلاش می‌کند تا پی‌آمدهای منفی ناشی از آنها را رفع نماید. به تعبیری دیگر، این مفهوم همه خطرهای اجتماعی را در بر نمی‌گیرد.

## ب) دیدگاه‌ها و بررسی نظری

برای تبدیل پدیده‌های بسیار پیچیده سیاست‌گذاری اجتماعی به مقولاتی که قابلیت کنترل بیشتری داشته باشند از "نظریه بازنمایی" استفاده می‌شود، ضمن این که از این طریق بررسی تطبیقی دولت‌های رفاه یا نظام‌های رفاهی نیز میسر می‌شود (هال و میجلی، ۱۳۸۸). آن‌چنان‌که هال و میجلی می‌گویند، از نخستین تلاش‌هایی که بر پدید آوردن یک سنخ‌شناسی از سیاست‌گذاری اجتماعی صورت گرفته، توسط ویلنسکی و لیوکس (۱۹۶۵) با عنوان مدل پسماندی<sup>۱</sup> و نهادی<sup>۲</sup> ارائه شده است. بر اساس طبقه‌بندی‌ای که توسط هال و میجلی ارائه می‌شود، مدل پسماندی و نهادی در ذیل نظریه بازنمایی قرار می‌گیرد. "گاه در این دسته‌بندی‌ها، مدل ساختاری<sup>۳</sup> نیز در ادامه مدل‌های پسماندی و نهادی قرار می‌گیرد (وصالی، امیدی، ۱۳۹۳: ۱۸۴)". در واقع، رویکرد سوم (ساختاری) نیز، ذیل نظریه بازنمایی قرار گرفته و به‌عنوان یک سنخ‌شناسی دیگر قابل طرح است. در ادامه به ترتیب هر سه مدل (پسماندی، نهادی و ساختاری) به تفصیل، بحث و نقاط ضعف و قوت آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

الف. مدل پسماندی (حداقلی)، ب. مدل نهادی ج. مدل ساختاری

### الف. «مدل پسماندی»

در مدل پسماندی، فرض اساسی بر این است که بازار و خانواده، کانال‌های طبیعی تأمین نیازهای رفاهی شهروندان هستند و تنها زمانی که این دو (بازار و خانواده) نتوانند به‌درستی عمل کنند در چنین شرایطی، اقدامات سیاست‌گذاری اجتماعی به صورت جایگزین و کاملاً موقتی خواهد بود (Koivusalo, ۲۰۰۷) در واقع در چنین

---

۱. Residual Model of welfare

۲. Institutional Model of welfare

۳. Structural Model of welfare

شرایطی است که دولت، نوعی "نور ایمنی"<sup>۱</sup> فراهم می‌کند. بدین قرار، رفاه دولتی به شدت گزینشی، با مزایای رفاهی اندک و مبتنی بر آزمون وسیع، و عمدتاً با نوعی انگ زنی<sup>۲</sup> همراه است (می، ۱۳۹۱: ۳۴۶). در واقع، حمایت‌های دولتی نباید شامل افراد شود مگر آنکه بخش بازار و یا خانواده دچار شکست شوند و یا افراد از تأمین نیازهای خود ناتوان باشند ولی هنگامی که خدمات گیرندگان از پس تأمین خود برآیند در این صورت باید بلافاصله استفاده از خدمات دولتی را متوقف کنند (Yu, ۲۰۱۱: ۲).

بر اساس مطالعه‌ای از دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی (۱۳۸۱)، در رویکرد پسماندی دو اصل مرکزی وجود دارد: ۱. آزادی فردی ۲. برابری حقوق. بر مبنای همین دو اصل است که در دیدگاه پسماندی، مبانی دیگری شکل می‌گیرد شامل: اصل دولت کوچک، بدین معنا که حداکثر وظیفه دولت در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایجاد مراکز حل مشکل و مشاوره برای آسیب دیدگان اجتماعی با رعایت اصل استحقاق سنجی است از این رو خدماتی که ارائه می‌شود باید به حداقل ممکن برسد (مانند آب و برق و خدمات رقابت ناپذیر دیگر) و در مقابل منابع مدنی رفاه اجتماعی مثل خانواده و بخش خصوصی تقویت می‌شوند چراکه در دیدگاه پسماندی، بر مبنای اصل برابری حقوق در مقابل قانون، عملاً میان برابری اقتصادی با عدالت اجتماعی منافات وجود دارد بنابراین هرگونه ارائه خدمتی مشروط بر انجام تعهداتی از جانب خدمت گیرندگان است، به طور مثال افراد تحت پوشش بیمه باید به طور فعال در جستجوی کار باشند.

درواقع بر اساس این رویکرد، رقابت و نابرابری، موتور محرک کار و رشد اقتصادی است، در این باره، رفیعی (۱۳۷۹) می‌گوید: طبق این دیدمان، نظم طبیعی اقتصاد آزاد چنان پیچیده و معرفت و توانایی بشر چنان محدود است که مداخله دولت برای مهندسی تدریجی آن امکان‌پذیر نخواهد بود از این رو انسان نمی‌تواند از همه واقعیت‌ها

---

۱. Safety-Net

۲. Stigmatizing

مطلع شود، اگر هم شد، نمی‌تواند بر اساس آن‌ها الزاماً به درستی هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی کند. اگر هم توانست، نمی‌تواند آن برنامه را الزاماً به درستی اجرا کند (امتناع معرفت‌شناختی توفیق در برنامه‌ریزی متمرکز<sup>۱</sup>). در این صورت کاملاً طبیعی است که منشأ مشکلات اجتماعی بر اساس مدل پسماندی، مستقیماً به خود افراد بازگردد زیرا به علت قائل بودن این دیدمان به اصل برابری فرصت‌ها، طبیعتاً اگر کسی مشکلی پیدا کرد، عمدتاً (یا کلاً) به خودش مربوط است که کارنکرده است از این‌رو مشکل باید در همان سطح فرد یا حداکثر محیط بلافصل او (مثل خانواده) رفع شود، پس مستحق کمک دولت، از جیب کسانی که کارنکرده‌اند و مالیات داده‌اند، نیست.

در نهایت درباره مدل پسماندی که نظام رفاهی امریکا از آن تبعیت می‌کند، می‌توان گفت که کمک‌های دولتی در این دیدمان مبتنی بر یک اصل اساسی است و آن این‌که: "رفاه پسماندی بر این اصل و استدلال مبتنی است که تنها مردم نباید (حداکثر این‌که) به زیر حداقل‌های اساسی سقوط کنند" (Spicker, ۲۰۰۵: ۳۴۸).

### ب. «مدل نهادی»

در این رویکرد که کشورهای حوزه اسکاندیناوی نماینده این مدل هستند، اصولی مثل فراگیری، حقوق محوری، عدم انگ زنی و رفاه دولتی باز توزیعی را به مثابه وظیفه "عادی" جامعه صنعتی قلمداد می‌کند (می، ۱۳۹۱: ۳۴۶). آن‌چنان‌که رفیعی (۱۳۷۹: ۴۶) می‌گوید: طبق این مدل، اقتصاد آزاد، باین که بهترین شکل سازمان‌دهی تولید تلقی می‌شود، هم لازم و هم امکان‌پذیر است که به دست دولت، با تأسیس نهادهای رفاه اجتماعی در کنار نهادهای اقتصاد آزاد، تدبیر و تعدیل شود تا از شدت نابرابری‌ها کاسته شود و مشکلات بارز آن رفع شود، اما هدف ریشه‌کن کردن نابرابری و مشکل اجتماعی نیست.

---

۱. Epistemologic Avoidance of Successful Centralized Planning



بر اساس مطالعه‌ای از دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی (۱۳۸۱)، در مدل نهادی، سازوکار اقتصاد بازار همچنان مورد تأکید است، اما عواقب ناشی از آن نیز پذیرفته می‌شود. بنابراین در این رویکرد ناتوانی‌های افراد، ناشی از مشکلات اجتماعی، پذیرفته شده است از این رو افراد در برابر پیامدهای ناشی از اقتصاد بازار مورد حمایت قرار می‌گیرند و در همین دیدمان است که بحث دولت تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> مطرح است اما باین حال مداخله دولت، محدود، انفعالی، علامتی (نه علتی) و عمدتاً در سطح فرد و محیط بلافصل او برای کاهش (نه ریشه‌کنی) مشکلات اجتماعی است. به علاوه، در دیدمان نهادینه، تأمین حداقل‌ها، قبول رقابت در ارائه خدمات رفاه اجتماعی و ارائه خدمات، مشروط به ترویج ارزش‌های فردی مانند احساس مسئولیت، حق مالکیت، حق انتخاب، تقویت خانواده و توسعه جامعه مدنی مورد توجه قرار می‌گیرد. به طور مثال برای ایجاد احساس مسئولیت، کار گسترده‌تری به جای رفاه‌گسترده‌تری دنبال می‌شود. ریچ (۱۹۶۴) می‌گوید: این که آیا خانواده و یا ظرفیت بازار، توانایی آن را دارند که به توزیع بهینه رفاه بپردازند به صورت جدی مورد سؤال است (Esping-Andersen et al, ۴۰: ۱۹۸۷). از این رو در مدل نهادی، دولت با تأسیس نهادها و سازمان‌های رفاهی در راستای کاهش پیامدهای منفی اقتصاد آزاد در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی مداخله می‌کند (وصالی؛ امیدی، ۱۳۹۳: ۱۸۳). در این مدل منشأ مشکلات اجتماعی، عوارض ناخواسته و اجتناب‌ناپذیر اقتصاد آزاد است.

### ج. «مدل ساختاری»

طبق این مدل، اقتصاد آزاد معایی دارد که با تنظیم ظریف قابل‌رفع نیستند و باید به تدریج کل این نظام اقتصادی متحول شود. دولت در این تحول نقش عمده را دارد، ولی این تحول باید از طریق آگاهانه و دموکراتیک صورت گیرد (مدنی و دیگران،

---

۱. Social Security State

۱۳۸۴: ۲۲۳). مطالعه دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی (۱۳۸۱) درباره این دیدگاه نشان می‌دهد که مبانی‌ای که مدنظر این مدل قرار دارد عبارت‌اند از: پذیرش اصل برابری (نه فقط در برابری فرصت بلکه برابری اقتصادی) و مقدم بودن آن بر آزادی، اصالت جمع، مشارکت دموکراتیک و اهمیت ارزش‌های انسانی. از بطن دیدگاه یادشده دولت رفاه اجتماعی<sup>۱</sup> مطرح می‌شود و وظیفه و تأکید آن پوشش همگانی، جامع و رایگان خدمات اجتماعی با کمترین استحقاق نسبی، نظارت دولت بر تولید و توزیع منابع (نه الزاماً مالکیت آن‌ها)، مشارکت شهروندان (مقتدر سازی) و تأکید بر پیشگیری و ارتقاء (پرورش) است.

درباره منشأ مشکلات اجتماعی در مدل ساختاری، رفیعی (۱۳۷۹: ۵۱) می‌گوید: آنچه سبب مشکلاتی نظیر فقر، آلودگی محیط‌زیست و تبعیض‌های قومی و نژادی می‌شود، تنازع و تعارض گروه‌های گوناگون جامعه بر سر منابعی نظیر ثروت، منزلت و قدرت است، نه انحراف‌های فردی (آن‌طور که دیدمان حداقلی معتقد است) و نه صنعتی شدن (آن‌طور که دیدمان نهادینه می‌گوید)، این مشکلات نیز با اصلاحات فنی و اجرایی برطرف نمی‌شوند بلکه کل سازمان‌دهی جامعه را باید عوض کرد.

### ج) چارچوب مفهومی

در رابطه با چارچوب مفهومی، با توجه به ماهیت موضوع که بررسی مسائل و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین است می‌توان گفت که تلاش‌ها و حرکت‌هایی که در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته انجام می‌شود (مانند قانون نظام جامع) به‌سختی می‌توان آن‌ها را بر اساس مدل‌هایی تبیین کرد که این مدل‌ها عموماً در فضا و بستر کشورهای

---

۱. Social Welfare State

صنعتی و توسعه‌یافته شکل گرفته‌اند در حالی که در کشورهای کمتر توسعه‌یافته شاهد بسترها و زمینه‌های بسیار متفاوت هستیم. این موضوع از دو جهت قابل بررسی است:

۱. به نظر هال و میجلی (۱۳۹۱: ۵۵): "مدلهایی که از سوی ویلنسکی و لیبوکس، تیموس، اسپینگ اندرسون و سایر محققان ارائه شده، مربوط به کشورهای صنعتی است و چنانکه مک فرسون و میجلی (۱۹۸۷) نشان داده‌اند، برای ساختن مدل‌هایی که کشورهای در حال توسعه جنوب را در برگیرد، اقدامات اندکی به انجام رسیده است." در این باره، پژوهش مزینانی (۱۳۹۱) نیز مؤید همین موضوع است، مزینانی پس از ارائه و بررسی مختلف گوناگون نظام‌های رفاهی (۱۳۹۱: ۲۲۳) می‌گوید: "آنچه تاکنون درباره گونه‌های مختلف نظام‌های رفاهی مورد بحث قرار گرفت، عمدتاً مربوط به کشورهای توسعه‌یافته و دارای اقتصادهای پیشرفته بود که همگی عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) هستند."

۲. به غیر از ناتوانی مدل‌هایی که عملاً نمی‌توانند به درستی شرایط بسیار متفاوت نظام‌های رفاهی در کشورهای در حال توسعه را تبیین کنند باین حال بازهم دشواری‌های تبیین نظام‌های رفاهی در این قبیل کشورها به همین جا ختم نمی‌شود و در این رابطه با چالش دیگری نیز مواجه هستیم. در این رابطه مطالعات عسگری (۱۳۹۰) نشان می‌دهد، که هرچند ممکن است از یک الگوی خاص تبعیت کنیم اما آنچه در این میان حائز اهمیت است این است که در عین حال در آن الگو دست به تعدیلاتی می‌زنیم که باروح آن الگو ناسازگار است و این مسئله خود به عدم انسجام در سیاست‌گذاری دامن خواهد زد.

بنابراین در چنین فضایی که شرح داده شد، برنامه‌های رفاهی در کشورهای در حال توسعه شکل می‌گیرند یعنی نه می‌توان این برنامه‌ها را در یکی از مدل‌های رایج اقتصادی قرار داد و به ارزیابی این برنامه‌ها پرداخت و نه می‌توان حتی با اغماض بسیار، برنامه‌های رفاهی این قبیل کشورها را در یک مدل مشخص قرار داد چراکه بعضاً عناصر گوناگون مدل‌های متفاوت اقتصادی درون یک برنامه اقتصادی- رفاهی

قرار داده می‌شوند. "قانون نظام جامع"، در چنین فضایی است که شکل می‌گیرد یعنی به‌عنوان یکی از انواع سیاست‌گذاری اجتماعی که در مقطع زمانی برنامه سوم توسعه تحقق می‌یابد و موضوع پژوهش حاضر است. این قانون را می‌توان به‌عنوان یکی از مصادیقی دانست که ناتوانی مدل‌های رایج در تبیین شکل‌گیری این قانون و سرنوشت آن آشکار است.

با این حال در رابطه با قانون نظام جامع، تنها می‌توان به «ضرورت اقتصادی عدالت اجتماعی» اشاره کرد، بدین معنا که در چنین چارچوب مفهومی است که می‌توان دلایل شکل‌گیری طرح‌های رفاهی (مانند قانون نظام جامع) را تبیین کرد. در این رابطه می‌توان به نظر اطهاری (۱۳۷۸) اشاره کرد: "در کشورهای توسعه‌یافته کنونی، فرآیند تشکیل بازار و رشد اقتصادی در آن‌ها در قرون نخستین تقریباً بدون تأمین اجتماعی طی شد (هرچند قانون فقرا در انگلستان در ابتدای قرن هفدهم تصویب شده بود)، اما این بدان معنا نیست که کشورهای در حال توسعه نیز جهت حصول به انباشت سرمایه (و همچنین تشکیل شرکت‌های سهامی عام، تبدیل کارگاه‌ها به کارخانه‌ها و جدایی مالکیت از مدیریت و...) و در نهایت رسیدن به سازوکار بازار و رشد اقتصادی از یک نظام تأمین اجتماعی کارآمد غافل شوند. قطعاً چنین غفلتی کارکرد انگیزشی و مشارکت نیروی کار را به‌شدت تحت تأثیر قرار خواهد داد."

این که در آینده و در نهایت ایران به کدام مدل اقتصادی نزدیک‌تر خواهد شد، که برنامه‌های رفاهی آن نیز متناسب با آن باشد و قطعاً در چنین شرایطی است که کارآیی این برنامه‌ها نیز افزایش خواهد یافت، باین حال هرچند که این بحث موضوع پژوهش حاضر نیست اما در شرایط موجود در رابطه با این قانون (قانون نظام جامع) به نظر می‌آید که پذیرش ضرورت اقتصادی عدالت اجتماعی مورد اذعان قرار گرفته است ضرورتی که حتی می‌توان آن را در اصول مندرج در قانون اساسی خصوصاً اصل ۲۹ و همچنین بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم دید. در واقع این قانون توانسته است تا حدی میان این اصول قانون اساسی یک ارتباط ارگانیک ایجاد کند.

## ۲. روش

با توجه به ماهیت موضوع، تحقیق حاضر از نوع تحقیقات کیفی و توصیفی-تحلیلی است بر همین اساس در آن متون مکتوب و آراء صاحب نظران مورد بررسی قرار گرفته و منابع مورد مطالعه در رابطه با این پژوهش به لحاظ جامعه آماری شامل مقطع زمانی برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) می باشد، که "قانون نظام ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" در آن شکل گرفته است، اما از آنجا که در این پژوهش زمینه‌هایی که منجر به شکل‌گیری این قانون شده است مورد بررسی قرار می‌گیرد، از این رو عملکرد دستگاه‌های مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در مقطع زمانی برنامه‌های اول (۷۳-۱۳۶۹) و دوم (۷۸-۱۳۷۴) توسعه نیز مدنظر قرار دارد ضمن این که چون اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی عملاً به مقطع زمانی برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴) واگذار شد از این رو این مقطع زمانی نیز مدنظر قرار دارد و همچنین مفاد قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و گزارش‌های مربوط به تدوین لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نظرات کارشناسی و مصوبات مجلس در زمان تصویب لایحه نیز در جامعه آماری مدنظر قرار گرفته است. سپس جهت بررسی، داده‌ها را در سه سطح تحلیل: الف. مسئله یابی، ب. مسئله شناسی و ج. حل مسئله، مورد ارزیابی قرار می‌دهیم؛ در سطح "مسئله یابی" آنچه مدنظر قرار می‌گیرد شناسایی زمینه‌هایی است که منجر به شکل‌گیری این قانون و قرار گرفتن آن در متن قانون برنامه سوم توسعه شده است. در سطح "مسئله شناسی"، ابعاد بیشتری از سطح مسئله یابی مورد بررسی قرار گیرد و در سطح "حل مسئله"، میزان توفیق این قانون مشخص خواهد شد.

### ۳. سیر تحول قانون نظام جامع از ابتدا تا تأسیس وزارت رفاه و تأمین

#### اجتماعی

با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در فروردین ۱۳۷۹، دولت هشتم (دولت اصلاحات) بر اساس ماده ۴۰ برنامه سوم موظف شد طی شش ماه ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی را به منظور رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، تحت پوشش قرار دادن کل جمعیت، افزایش کارآمدی و جلب مشارکت دستگاه‌های خیریه و امکانات مردمی را تهیه کند. اما در حدود یک سال بعد از تصویب برنامه سوم (فروردین ۱۳۸۰) با ناتوانی دولت در اجرای ماده ۴۰ برنامه سوم، دولت عملاً نتوانست به تعهد خود مبنی بر ارائه ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی، ظرف مدت ۶ ماه که در ماده ۴۰ برنامه سوم آمده بود عمل کند. این امر با واکنش بخشی از مجلس مواجه شد، به گونه‌ای که در نهایت توسط مجلس طرحی آماده می‌شود که به امضای سی نفر از نمایندگان مجلس ششم می‌رسد. طرحی با عنوان "نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی"، که بر مبنای آن پیشنهاد شده بود با تشکیل "سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی"، این سازمان به تدوین لایحه "ناظر بر ساختار و تشکیلات نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" پردازد. هرچند که در نهایت این طرح مورد تأیید دولت واقع نشد (در مقطع زمانی ۱۳۸۰) و اجماعی درباره آن به وجود نیامد<sup>۱</sup> اما در این میان می‌توان به طرح نیروهای محافظه‌کارتر دولت که در سازمان مدیریت و برنامه حضور داشتند اشاره کرد طرحی که به تعبیری در مقابل لایحه نظام جامع قرار داشت.

به عبارتی دیگر در همان مقطع زمانی سال ۱۳۸۰ سازمان مدیریت و برنامه به تدوین لایحه‌ای با عنوان "لایحه فقرزدایی" می‌پردازد. درباره رویارویی "لایحه نظام جامع" و "لایحه فقرزدایی"، مدنی (۱۳۸۱: ۴۷) می‌گوید: "لایحه مبارزه با فقر

۱- در تنظیم این بخش گزارش حاتم (۱۳۸۱) مد نظر قرار گرفته است.

جایگزین محافظه کارانه "سازمان مدیریت و برنامه ریزی" برای طرح نظام جامع بود که نه تنها در آن هیچ گونه اصلاح ساختاری پیش بینی شده ای دیده نمی شد، بلکه طرح این لایحه عملاً بحث لایحه نظام جامع تأمین اجتماعی را به حاشیه می راند. به دلایل فوق، صاحب نظران اقتصادی اجتماعی و برخی دستگاه های رسمی علیه لایحه مبارزه با فقر واکنش های منفی نسبتاً وسیعی نشان دادند. سه ماه بعد یعنی در اردیبهشت سال ۱۳۸۰ رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه ریزی و همچنین ریاست جمهوری بدون توجه به اعتراضات موجود، وعده دادند "لایحه مبارزه با فقر" به زودی تقدیم مجلس خواهد شد. تا این که سرانجام در اسفند ۱۳۸۰، «ستاری فر» ریاست جدید سازمان مدیریت و برنامه ریزی اعلام کرد این لایحه (لایحه مبارزه با فقر) از دستور کار هیئت دولت خارج شده است.

ورود ستاری فر در سمت ریاست سازمان برنامه منجر به این شد که در تیرماه ۱۳۸۱ لایحه "ساختار سازمانی نظام رفاه و تأمین اجتماعی" در دولت هشتم تصویب شده و به مجلس ارائه شود. اما برخلاف انتظارات، حدود دو ماه بعد یعنی در شهریور ۱۳۸۱ پیرموذن (مخبر کمیسیون بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) اعلام می کند که این لایحه در مجلس رد شده است. در پی رد این لایحه از سوی مجلس، کمیسویی تشکیل می شود که خود متشکل از کمیسیون های بهداشت درمان، اجتماعی، برنامه و بودجه، اقتصادی و آموزش و تحقیقات مجلس است که به بررسی مجدد لایحه تشکیل "وزارت رفاه و تأمین اجتماعی" می پردازد. بعد از چند جلسه کارشناسی، پیشنهاد این کمیسیون مبنی بر تشکیل "وزارت کار و تأمین اجتماعی" مورد تأیید قرار می گیرد و بلافاصله کلیات این لایحه با اکثریت آرا در صحن علنی مجلس ششم و در شور اول آن به تصویب می رسد.

بعد از رأی مجلس مبنی بر تشکیل "وزارت کار و تأمین اجتماعی" در همان زمان ستاری فر رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه ریزی با اعلام مخالفت خود مبنی بر ادغام "سازمان تأمین اجتماعی" در "وزارت کار" اعلام می کند: "وزارت کار"

توانایی بر عهده گرفتن مسئولیت "نظام جامع تأمین اجتماعی" را ندارد. سرانجام کمیسیون مشترک مجلس ششم در بررسی مجدد، لایحه‌ای دیگر، تحت عنوان "نظام رفاه و تأمین اجتماعی" را تصویب می‌کند. سرانجام، در مورخه ۲۱/۲/۱۳۸۳ مجلس ششم شورای اسلامی مصوبه‌ای را گذراند که تحت عنوان "قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" شناخته می‌شود. این قانون نظام جامع تأمین اجتماعی را شامل سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توان‌بخشی و امدادی اعلام کرده است. اما یکی از مهم‌ترین فصول این قانون فصل سوم آن است که در ماده ۱۱ آن تأکید شده است: در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای این قانون، "وزارت رفاه و تأمین اجتماعی" تشکیل شود.

#### ۴. نگاهی به قانون در سه سطح

در این بخش زمینه‌هایی که منجر به شکل‌گیری قانون نظام جامع تأمین اجتماعی شده است و همچنین بند ۱۱ این قانون که منجر به تأسیس "وزارت رفاه و تأمین اجتماعی" گردید، در سه فرایند (مسئله یابی، مسئله شناسی و حل مسئله) به آن پرداخته خواهد شد تا میزان توفیق این قانون در هر یک از این سه سطح مورد بررسی قرار گیرد. به این ترتیب که در بخش «مسئله یابی»، زمینه‌هایی که منجر به شکل‌گیری این قانون و قرار گرفتن آن در متن قانون برنامه سوم توسعه (بند ۴۰ برنامه سوم توسعه) که به عنوان یک تکلیف برای دولت درج شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد و در سطح «مسئله شناسی»، ابعاد بیشتری از سطح مسئله یابی مورد بررسی قرار گرفته و در سطح «حل مسئله»، میزان توفیق این قانون با توجه به اهدافی که در این قانون مشخص شده است، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در واقع تلاش خواهد شد تا این سه سطح تحلیل، چارچوبی باشد برای بررسی تحلیلی هر چه بهتر این قانون.



### الف) مسئله یابی

در این سطح از تحلیل آنچه مدنظر قرار می‌گیرد، شناسایی زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی است که منجر به شکل‌گیری قانون نظام جامع و قرار گرفتن آن در متن برنامه سوم توسعه (بند ۴۰ برنامه سوم) شده است. در واقع، آنچه دغدغه اصلی این سطح از تحلیل قرار گرفته است شناسایی مجموعه شرایطی است که قبل از قانون نظام جامع وجود داشته است، یعنی مشخصاً شرایطی که ناظر بر قبل از اجرای برنامه سوم قرار دارد، یعنی مقطع زمانی برنامه‌های اول (۷۳-۱۳۶۹) و دوم (۷۸-۱۳۷۴).

محتوای لایحه‌ای که دولت هشتم در متن برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹)، حداکثر طی شش ماه مکلف به ارائه آن شده بود (ماده ۴۰ برنامه سوم توسعه)، زمینه‌های اجتماعی بود که این اقدام را ضروری ساخته بود، زمینه‌هایی که خود نیز ناشی از رویکرد تعدیل در برنامه‌های اول (۱۳۷۳-۱۳۶۹) و دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) توسعه می‌باشد.

در رابطه با اثر رویکرد تعدیل بر خانواده‌های کم‌درآمد، می‌توان گفت که اقداماتی مانند کاهش ارزش پول ملی، حذف کنترل قیمت‌ها، کاهش یارانه‌های پرداختی دولتی به‌ویژه به بخش‌های اجتماعی در کوتاه‌مدت به دلیل افزایش قیمت‌ها، هزینه‌های زندگی گروه‌های کم‌درآمد را افزایش می‌دهد (احمدی، مهرگان، ۱۳۸۳: ۲۳۱). در اینجا است که گسترش فقر و بحران اجتماعی ناشی از آن دور از ذهن نیست در این رابطه مدنی (۱۳۷۹: ۵۶) می‌گوید: "علی‌رغم این که بخش زیادی از اهداف<sup>۱</sup> دو برنامه را می‌توان مرتبط با برنامه‌های رفاه اجتماعی قلمداد کرد اما از آنجا که اهداف مذکور مبتنی

---

۱- در برنامه اول می‌توان به این اهداف (موارد ۵ و ۶) که مرتبط با حوزه رفاه اجتماعی هستند اشاره کرد: ۵- تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی. ۶- تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم. در برنامه دوم نیز می‌توان به این هدف اشاره کرد: ۱- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی (این موارد در دو برنامه اول و دوم جمهوری اسلامی خیلی مشخص در ارتباط با حوزه رفاه اجتماعی هستند و از ذکر سایر اهداف که البته شاید تا حدی مرتبط با این حوزه باشند صرف‌نظر شد است)

بر یک نظریه جامع رفاه اجتماعی و در جهت بهتر زیستن جامعه تدوین نشده‌اند و اساساً توجهی به اهداف کلان به‌جز جنبه شعاری نشده است، در بسیاری از موارد رد پایی از آن‌ها در خط‌مشی و تبصره‌ها یافت نمی‌شود.<sup>۱</sup> این به معنای عدم‌کفایت سیاست‌های اجتماعی دولت‌ها در دو برنامه اول و دوم در قالب اقدامات کمی و کیفی در نظام حمایتی و بیمه‌ای است که در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۵ سازمان برنامه‌وبودجه که از نظر زمانی برابر با سال اول برنامه دوم است، به‌درستی بر فقدان نظام منسجم و فراگیر تأمین اجتماعی در کشور تأکید شده است.

بررسی‌های دیگر نیز مؤید همین امر است. مطالعات حاتم (۱۳۷۵) نشان می‌دهد که پوشش بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۳۷۵ (ابتدای برنامه دوم) در مناطق شهری حدود ۶۵ تا ۷۰ درصد نیروی شاغل برآورد می‌شد که شامل بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی و بیمه‌شدگان صندوق بازنشستگی کشوری و همچنین سایر کارکنان دولت که تحت پوشش صندوق‌های بیمه دیگر قرار داشتند بود. اما آنچه باید به آن توجه داشت این است که در کشورهای درحال توسعه اصولاً جمعیت روستایی، درصد قابل توجهی از کارکنان مستقل، کارگران کارگاه‌های کوچک تولیدی و خدماتی و افراد غیرشاغل از مزایای بیمه محروم‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که طی برنامه اول و دوم نیروی کار غیررسمی و محروم از بیمه‌های اجتماعی با شدت بیشتری از کارگران رسمی به حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، که یکی از شاخص‌های فقر شهری است روی می‌آوردند. بررسی ترکیب اجتماعی جمعیت مناطق حاشیه‌ای و غیررسمی اطراف تهران نشان داده است، درحالی‌که سهم نیروی کار خارج از پوشش بیمه در کل منطقه کمتر از ۳۵ درصد بوده است این نسبت در مناطق حاشیه‌ای و غیررسمی بالاتر از ۷۰ درصد بوده است. درعین‌حال اسکان کارگران بیمه‌شده در مناطق حاشیه‌ای و غیررسمی

---

۱- به گفته عسکری آزاد (۱۳۷۲) میزان پوشش بیمه‌ای در مناطق شهری در سال ۱۳۷۲ (تقریباً اواخر برنامه اول) حدوداً برابر با ۶۷ درصد بوده است اما این میزان برای مناطق روستایی بسیار پایین‌تر از این رقم بوده است.

(حدود ۳۰ درصد نیروی کار این مناطق) با توجه به محرومیت شدید این مناطق از نظر زیرساخت‌ها، خدمات شهری و فضای سکونت، حاکی از آن است که نظام بیمه‌ای به‌تنهایی نیروی کار را در موقعیتی بالاتر از خط فقر قرار نمی‌دهد.

در واقع باید به این موضوع نیز توجه داشت، که بر اساس بررسی‌های به‌عمل‌آمده، شاغلین بخش غیررسمی اقتصاد به دلایل متعددی از پوشش تأمین اجتماعی خارج هستند اما مهم‌ترین علت آن وجود ناتوانی درآمدی آنان در تأمین حق بیمه مربوطه است. در این باره می‌توان به نظر هال و میجلی (۱۳۸۸: ۳۷۶) نیز اشاره کرد، "به نظر آن‌ها در کشورهای در حال توسعه جنوب، سطح پوشش بیمه اجتماعی همچنان بسیار محدود است. این امر تا اندازه‌ای به این دلیل است که درصد نسبتاً کمی از جمعیت کشورهای جنوب در مشاغل دستمزدی ثابت و منظم حضور دارند و به همین دلیل برای تأمین بودجه بیمه اجتماعی در یک مقیاس گسترده‌تر، منابع کافی وجود ندارد."

به‌عبارت‌دیگر، مهار افزایش فقر و آسیب‌های اجتماعی که (عوارض تعدیل اقتصادی در برنامه اول و دوم) زمینه اصلی در تدوین برنامه سوم توسعه در دولت هشتم بود تنها در قالب گسترش نظام بیمه‌ای مهار شدنی نبوده است چرا که پوشش بیمه‌ای به‌عنوان رهایی از فقر نیست خصوصاً این که کاملاً محتمل است که برای همه گروه‌های تهی‌دست شهری و روستایی مشارکت در پرداخت هزینه‌های نظام بیمه‌ای امکان‌پذیر نباشد. به‌عبارت‌دیگر، باید به تأثیر عوامل دیگر در گسترش فقر صرف‌نظر از میزان پوشش نظام بیمه‌ای و نظام حمایتی توجه نمود. به بیانی دیگر، فقرزدایی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد برای تأمین همه نیازهای پایه به صورت ساختاری از دسترس چنین نظامی (قانون ساختار نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی) خارج است و در طراحی آن مدنظر قرار نگرفته است و تحقق اصول سوم، بیست و یکم (حمایت از زنان و مادران)، سی و یکم (مسکن مناسب) و چهل و سوم (ریشه‌کن کردن فقر از طریق تأمین نیاز به مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و آموزش و شرایط کار و اشتغال)

قانون اساسی جز در سایه بهسازی وزارتخانه‌های مرتبط با آموزش، اشتغال، مسکن، تغذیه و بهداشت میسر نخواهد بود.

در نهایت با در نظر گرفتن تمام این ملاحظات، می‌توان گفت که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تنها در چارچوب اصل ۲۹<sup>۱</sup> و همچنین بندهای ۲<sup>۲</sup> و ۴<sup>۳</sup> اصل بیست و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی برقرار گشته است و به این ترتیب، وظیفه آن عمدتاً از سویی ساماندهی به ناهماهنگی‌ها و ناکارآمدی در ساختار نظام بیمه‌ای و نظام حمایتی و از سوی دیگر برقراری جامعیت و فراگیری و کفایت خدمات آن در کشور است. اما به‌رحال آنچه مسلم است میان اصل ۲۹ قانون اساسی به‌اضافه بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم، که قانون نظام جامع تأمین اجتماعی بر آن مبتنی است و همچنین سایر اصول رفاهی قانون اساسی (اصول سوم، بیست و یکم، سی و یکم و چهل و سوم) یک ارتباط ارگانیک وجود دارد و نادیده گرفتن این ارتباط در نهایت منجر به فقدان یک نظام رفاهی و تأمین اجتماعی کارآمد خواهد شد. به بیانی دیگر این بی‌توجهی مانع از شکل‌گیری گفتمان سیاست‌گذاری اجتماعی در کشور می‌شود، در این باره به نظر مزینانی (۱۳۹۰: ۲۲۸)، "فقدان گفتمان سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی در کشور و حاشیه‌ای شدن این مباحث در برنامه‌ریزی‌ها و فقدان تفاهم ملی در خصوص نظام ملی رفاه اجتماعی کشور که با وجود اصول مصرح قانون اساسی، بعضاً گرایش‌های کاملاً متضاد با آن در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها دنبال می‌شود."

---

۱- اصل بیست و نهم قانون اساسی: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند.

۲- بند ۲ اصل بیست و یکم: حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، و حمایت از کودکان بی‌سرپرست.

۳- بند ۴ اصل بیست و یکم: ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست.

### ب) مسئله شناسی

در این سطح از تحلیل تلاش خواهد شد که ابعاد بیشتری از سطح مسئله یابی مورد بررسی قرار گیرد که نتایج نشان‌دهنده توفیق یا عدم توفیق این قانون در سطح مسئله یابی است، به عبارتی دیگر در این سطح روشن خواهد شد که آیا مسئله یابی به درستی انجام شده است یا به بیانی دیگر مشخص خواهد می‌شود که آیا زمینه‌های شناسایی شده در سطح مسئله یابی به درستی تشخیص داده شده‌اند.

در طول برنامه اول و دوم سیاست تعدیل به‌عنوان محور برنامه‌های دولت مطرح بوده است. برخی از اساسی‌ترین اصول تعدیل عبارت‌اند از: حذف یارانه‌ها، کاهش ارزش پول ملی، کاهش کارکنان بخش دولتی، استفاده از پیمانکاری، خصوصی‌سازی، تقویت بخش صادرات و تسهیل زمینه برای سرمایه‌گذاری خارجی. در واقع تعدیل ساختاری به‌عنوان فراگشت ایجاد و گسترش بخش خصوصی و حاکمیت بخشیدن به سازوکار بازار تفسیر می‌گردد. اما به‌طور کلی در بیشتر کشورهایی که دستخوش سیاست‌های تعدیل شدند، فقر رو به افزایش نهاد و این تأثیر نامساعد بر گروه‌های اجتماعی گوناگون موقتی و گذرا نیز نبوده است.

درباره اثربخشی سیاست‌های تعدیل اقتصادی، وارث (۱۳۸۳: ۹۵) می‌گوید: "اثربخشی این سیاست‌ها مستلزم وجود پیش‌نیازهایی مثل: وجود یک بخش خصوصی واقعی و مردمی، بازارهای پولی و مالی تشکیل یافته، و یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و تفصیلی است که اغلب این کشورها فاقد این موارد هستند. در این کشورها انحصارهای دولتی، تحت عنوان خصوصی‌سازی، به انحصارهای خصوصی تبدیل می‌گردد که این امر حداکثر بدون نتیجه و به احتمال زیاد زیان‌آور است، زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشوارتر می‌سازد. به‌طور کلی پیامد مخرب سیاست تعدیل اقتصادی در کشورهای درحال توسعه عبارت است از: ۱. تشدید فاصله طبقاتی ۲. افزایش فساد اقتصادی ۳. تضعیف پاسخگویی سیاسی."

تورم‌های دورقمی به‌خصوص در سال ۱۳۷۴ و با نرخ ۴۹.۵ (چهل و نه و نیم) درصدی عملاً حدود ۷۹ درصد جمعیت ایران را زیرخط فقر برد و آثار منفی این تورم نصیب ۹۷ درصد مردم شد و آثار مثبت آن‌که افزایش سرمایه و درآمد بود، تنها ۳ درصد مردم مرفه را در برگرفت. در همین رابطه، معاون وقت وزیر امور کار و امور اجتماعی گفته است: «رشد تورم بیش از افزایش دستمزد کارگران است. حداقل مزد کارگران در سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۵ بیش از ۱۱ برابر شده است، درحالی که قیمت کالاها و خدمات ۲۸ برابر شده است یا به بیانی دیگر، حداقل دستمزد کارگران در سال ۱۳۷۵ به‌طور نسبی ۵۸ درصد نسبت به سال ۱۳۵۸ کاهش یافته است» (مرتضوی، ۱۳۷۷: ۶۲). البته این فقر و افت قدرت خرید با توجه به برآورد حداقل درآمد فقط دامن‌گیر کارگران و حقوق‌بگیران و کشاورزان و کسبه جز نمی‌شود، بلکه اکثر تکنوکرات‌ها و بوروکرات‌های دستگاه دولتی و خصوصی را نیز شامل می‌شود.

تجربه سیاست تعدیل در بسیاری از کشورها از جمله ایران نشان‌دهنده آن است که اجرای این برنامه‌ها در مراحل اولیه و یا لاقط در کوتاه‌مدت و تا زمان اعاده مجدد رشد و رونق اقتصادی، پیامدهای وخیم اجتماعی و فقر فزاینده مردم را به دنبال خواهد داشت. بنابراین باید به موازات اجرای برنامه‌های تعدیل، گسترش سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی و توجه همه‌جانبه به آن نیز مدنظر قرار گیرد تا از آثار سوء این سیاست‌ها پیشگیری به عمل آید. در این باره آن چنانکه مدنی (۱۳۷۹: ۵۹) می‌گوید: صندوق بین‌المللی پول برای کاهش اثرات اجتماعی منفی برنامه‌های تعدیل دو سیاست را به کشورها پیشنهاد می‌کند:

۱- ایجاد تور ایمنی اجتماعی برای افراد ناتوان و بسیار فقیر و تخصیص بخشی از بودجه برای آنان

۲- کند کردن روند تعدیل و تدریجی نمودن اقدامات تعدیل

وقتی از سوی صندوق بین‌المللی پول، که خود مشوق سیاست‌های تعدیل است، بر تجویز سیاست‌های حمایتی در جهت کاهش اثرات منفی برنامه‌های تعدیل، تأکید

می‌شود، این تأکید خبر از حساسیت موضوعی دارد که در پس اجرای سیاست‌های تعدیل، مکتوم مانده است و متأسفانه معمولاً از جانب سیاست‌گذارانی که به اجرای سیاست‌های تعدیل در کشورهای متبوع خود اقدام می‌کنند مورد غفلت قرار گرفته و یا نادیده گرفته می‌شود، غفلتی که تبعات ناگواری در پی خواهد داشت، بدین معنا که گرچه به لحاظ اقتصادی، "سیستم قیمت‌ها و مکانیزم بازار" کاراترین روش تخصیص منابع را تشکیل می‌دهد اما باید توجه داشت که کارایی اقتصادی، الزاماً متضمن عدالت اجتماعی نیست. ضمن این که این را هم باید افزود که اجرای سیاست‌های تعدیل در فقدان استقرار نظام تأمین اجتماعی کارآمد، حتی می‌تواند روند اجرای این سیاست‌ها را با اختلال مواجه کند، در این رابطه پناهی (۱۳۸۳: ۱۵) می‌گوید: استقرار نظام مزبور می‌تواند عملاً موجبات تسهیل هر چه بیشتر اجرای سیاست‌های دوران گذار و تعدیل اقتصادی کشورهای مزبور را نیز فراهم آورد. پناهی (۱۳۸۳: ۱۵) می‌افزاید: بدون شک، حرکت انتقالی مزبور در مراحل اولیه واکنش‌هایی را نیز در میان گروه‌ها و طبقات اجتماعی جامعه ایجاد خواهد که با به‌کارگیری راهبردها و تمهیدات مؤثر و متعادل، می‌توان به میزان قابل‌توجهی از بروز اختلافات و چالش‌های اجتماعی جلوگیری به عمل آورد.

درباره این که آیا سیاست‌های حمایتی مناسب به‌منظور کاهش اثرات منفی سیاست‌های تعدیل در ایران به‌خوبی در مقطع زمانی موردبحث به کار گرفته شده است، مدنی (۱۳۷۹: ۵۹) می‌گوید: برای برون‌رفت از نارسایی‌های این سیاست‌ها، تمهیدات به کار گرفته شده در برنامه اول و دوم برای جبران عوارض تعدیل به دلیل عدم توجه به ضرورت تغییر در ساختار سنتی بخش بهزیستی و رفاه اجتماعی و فقدان استراتژی و برنامه مشخص در زمینه ساختار و فعالیت‌ها، عملاً موجب نشد تا در برابر آثار منفی تعدیل مصونیت ایجاد شود. مدنی (۱۳۷۹: ۶۳) می‌افزاید: "مروری بر مندرجات برنامه‌های اول و دوم در ارتباط با رفاه اجتماعی یا در عنوان کلی‌تر آن بهزیستی و تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که هر دو برنامه (برنامه اول و دوم) فاقد مدل یا انسجام

لازم در این زمینه هستند و در کل فاقد نگرش سیستمی به موضوع بهزیستی و رفاه اجتماعی هستند. در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۵ سازمان برنامه و بودجه در خصوص نقاط ضعف بخش بهزیستی آمده است: الف. فقدان نظام منسجم و فراگیر تأمین اجتماعی در ایران ب. عدم انسجام و یکپارچگی ساختاری و سازمانی در انجام امور و ارائه خدمات و تعدد سازمان‌ها و نهادهای دولتی با وظایف و مسئولیت‌های مشابه و موازی". از همین رو، فقدان استراتژی مشخص در سازمان‌دهی بخش بهزیستی را باید از مشکلات و ضعف‌های عمده در برنامه اول و دوم دانست. با در نظر گرفتن چنین ملاحظاتی بود که دست‌اندرکاران را بر آن داشت که در جهت برطرف ساختن نارسایی‌های تعدیل اقتصادی و ایجاد نظام سازی در حوزه تأمین اجتماعی و ایجاد جامعیت و فراگیری در خدمات آن تدبیری اتخاذ کنند و حاصل آن، قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است که دستاورد بیش از پنج سال بحث و تبادل نظر در سطوح کارشناسی، پژوهشی و نظام تصمیم‌گیری کشور است و بی‌تردید، تصویب این قانون در سال ۱۳۸۳ را می‌توان نقطه عطف مهمی در تاریخ تأمین اجتماعی کشور دانست.

### ج) حل مسئله

در این سطح از تحلیل درنهایت روشن خواهد شد که آیا قانون نظام جامع به‌عنوان یکی از انواع سیاست‌گذاری اجتماعی توانسته است به اهداف خود که در سطح مسئله یابی مشخص کرده است، برسد، به‌عبارتی‌دیگر توفیق این قانون در سطح حل مسئله به چه میزان بوده است.

با وجود این که قانون نظام جامع تأمین اجتماعی تنها به یک قلمرو از قلمروهای پنج‌گانه رفاه اجتماعی (مسکن، اشتغال، آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی) یعنی تأمین اجتماعی می‌پردازد (و این قانون نیز تنها بر اساس اصل ۲۹ و بندهای ۲ و ۴ اصل بیست و یکم برقرار شده است) با این حال ناکارآمدی در آن محرز است اما دلیل این



ناکارآمدی چیست؟ و چرا سازمان تأمین اجتماعی تحت تأثیر ساختار جدیدی که در قانون نظام جامع تأمین اجتماعی در جهت افزایش کارآمدی در ساختار نظام بیمه‌ای و نظام حمایتی و از سوی دیگر برقراری جامعیت و فراگیری و کفایت خدمات است، قرار نگرفته و در این امر ناکام مانده است؟

به نظر می‌رسد فارغ از سوء مدیریت‌ها و ناتوانی‌های بدنه مدیریتی و کارشناسی سازمان مزبور در ادوار گوناگون خصوصاً در زمان تصدی دولت هشتم و نهم که بعضاً حضور این افراد نیز معلول فرآیند معیوب بزرگ‌تری بوده است، بایستی عدم اعمال "سه‌جانبه‌گرایی" واقعی در ارکان عالی سازمان مزبور را عمده‌ترین دلیل بروز شرایط امروز سازمان تأمین اجتماعی دانست (حیدری، ۱۳۸۹: ۱). سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی بدین معناست که با تعامل سازنده دولت، کارگر و کارفرما از بروز یک‌سویی (یعنی دولتی شدن صرف) یا دوسویی (دولتی - کارفرمایی) جلوگیری شود و همچنین از انحصارگرایی در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سازمان تأمین اجتماعی که صندوقی مشاع و بین‌نسلی است، ممانعت به عمل آید.

در کشور تا اواخر دهه ۷۰ در نبود سه‌جانبه‌گرایی به دلیل عدم شکل‌گیری تشکل‌ها، نمایندگان "کارگری و کارفرمایی" عضو شورای عالی تأمین اجتماعی و هیأت نظارت سازمان تأمین اجتماعی، توسط وزیران وقت کار و امور اجتماعی انتخاب و منصوب می‌شدند و از اوایل دهه ۸۰ نیز که این تشکل‌ها شکل گرفتند، به علت احاطه بیش از ۷۰ درصدی دولت و مجموعه نهادی و بنیادی بر اقتصاد کشور، عملاً رویکرد دولتی بر این تشکل‌ها حاکم بود و در طی تمام این دوران مباحث سیاسی و غیر صنفی بر کارکرد تشکل‌های "کارگری و کارفرمایی" چربش بسیار زیادی داشته است (حیدری، ۱۳۸۹). این نکته را هم باید اضافه کرد که ماده ۱۱ قانون ساختار نظام

---

۱- ماده ۱۱- در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل می‌گردد.

جامع تأمین اجتماعی نیز تا حد زیادی به عدم رعایت سه‌جانبه‌گرایی دامن زده است، و از آنجاکه تصویب این لایحه مقارن شد با سال پایانی دولت هشتم، بنابراین عملاً فرصت اصلاح اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای بر اساس اصول و قواعد محاسبات بیمه‌ای در دولت هشتم از دست رفت و همین امر زمینه‌ساز دست‌اندازی‌های دولت بعدی شد که تصمیماتش عمدتاً ناشی از منازعات سیاسی، شخصی و... بوده است و نه بر اساس توجه به اصول سه‌جانبه‌گرایی و اصول و قواعد محاسبات بیمه‌ای و به‌این‌ترتیب، ذینفعان واقعی و شرکای اجتماعی سازمان در تصمیم‌گیری‌ها نادیده گرفته شده‌اند؛ به‌طوری که این قبیل تصمیمات را می‌توان در ۴ بار اصلاح اساسنامه سازمان از سال ۱۳۸۷ تاکنون و ۸ بار تغییر مدیرعامل آن مشاهده کرد، درحالی‌که این سازمان به‌هیچ‌وجه به دولت تعلق ندارد چراکه یک‌نهاد عمومی و غیردولتی است و حتی به نسل فعلی کارگران و کارفرمایان فعلی نیز تعلق ندارد چراکه این صندوق مشاع و بین نسلی است و به‌عبارتی دیگر از همین منظر یعنی عدول از سازوکارهای سه‌جانبه‌گرایی است (یک‌سویگی و اعمال مدیریت دولتی) که می‌توان راهکار تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی که در ماده ۱۱ قانون نظام جامع رفاه بر آن تأکید شده است را موردنقد قرار داد. درباره تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، آن‌چنان‌که عسگری (۱۳۸۱): (۲۹۵) می‌گوید: "این وزارتخانه درنهایت تفاوتی با سازمان فعلی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) نخواهد داشت و این وزارتخانه تنها تبدیل به یک دستگاه عریض و طویل می‌شود که دولت را عملاً بزرگ می‌کند."

دراین‌باره بررسی‌های بازیار (۱۳۸۱: ۳۵۵) نشان می‌دهد، که پیشینه فکر ایجاد وزارت خانه برای تمشیت امور رفاه و تأمین اجتماعی اندیشه تازه‌ای نیست و به سال ۱۳۵۴ برمی‌گردد. بازیار می‌افزاید در آن سال با تصویب قانون ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی وزارتخانه‌ای زیر همین عنوان ایجاد شد. البته دولت در آن دوره بسیار مستعجل بود و دیری نپایید که در همان سال‌های پیش از انقلاب این وزارتخانه جدید در وزارت بهداری و بهزیستی ادغام گردید. در اوایل انقلاب نیز به دستور دولت وقت،

لایحه‌ای به منظور ایجاد وزارت رفاه اجتماعی و بهزیستی با همکاری سازمان امور اداری و سازمان بهزیستی تهیه گردید که به زودی فراموش شد.

باید در نظر داشته باشیم که با تصویب قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ و به موجب ماده ۱۱ آن، هدف اولیه از تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در حقیقت تجمیع همه نهادهای خدماتی، حمایتی و بیمه‌گر همچون سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی، سازمان خدمات درمانی، هلال احمر، سازمان حوادث غیرمترقبه، سازمان اورژانس کشور، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد جانبازان و مستضعفان، بنیاد شهید، سازمان بازنشستگی، صندوق بیمه روستاییان بوده است. تعداد این سازمان‌ها بر اساس مطالعات پناهی (۱۳۸۵: ۵۲-۵۴) "در مقطع زمانی سال ۱۳۸۰، بیست و هشت (۲۸) سازمان و نهاد بیمه‌ای، حمایتی و امدادی بوده است."، بنابراین پرواضح است که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین به طور مشخص بند ۱۱ آن که تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در آن منظور شده است باهدف پایان دادن به تعدد و گستردگی این سازمان‌ها و جلوگیری از موازی کاری بوده است اما همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد تصویب این قانون در سال پایانی دولت هشتم اتفاق می‌افتد، از این رو اجرای این قانون به دولت بعدی (دولت نهم) واگذار می‌شود. اما آنچه در عمل اتفاق افتاد این بوده است که هر یک از این سازمان‌ها و نهادهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (۲۸ سازمان) به بهانه‌ای توانستند از چشم وزارت تازه تأسیس رفاه پنهان بمانند. اما در این میان سازمان تأمین اجتماعی باوجود این که کارآمد بود، و این کارآمدی نیز نتیجه استقلال آن در طی سال‌های عمر این سازمان بود، متأسفانه بر اساس سیاست‌گذاری جدید عملاً استقلال این سازمان به واسطه مدیریت دولتی که برآمده از وزارت تازه تأسیس رفاه و تأمین اجتماعی بود، تحت الشعاع قرار گرفت، و آن‌هم به این دلیل که این وزارتخانه (رفاه و تأمین اجتماعی) عملاً منجر به افزایش زمینه دخالت دولت در این سازمان (سازمان تأمین اجتماعی) شد و آن‌چنان این سازمان را تحت الشعاع قرار داد که بر کارآیی این سازمان اثرات نامطلوب بسیاری گذارد.

برای نمونه، بیمه شدن گروه‌هایی که دولت نهم و دهم با احکام تکلیفی بر سازمان تأمین اجتماعی تحمیل می‌کرد که در مغایرت با اصول و قواعد بیمه‌ای قرار داشتند و دولت بدون آنکه به تعهدات خود در قبال پرداخت سهم بیمه این گروه‌ها متعهد باشد تنها موجب انباشت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی شد. سازمان تأمین اجتماعی هم نمی‌توانست اعتراض کند چراکه تولید سازمان تأمین اجتماعی در دستان وزارت رفاه قرار گرفته بود و این سازمان هم تا به امروز (۱۳۹۲) نتوانسته است برای دریافت بدهی‌هایش از دولت کاری از پیش ببرد به طوری که بر اساس نظر کارشناسان «بدهی دولت (نهم و دهم) به سازمان تأمین اجتماعی به رقمی بالغ بر ۵۳ هزار میلیارد تومان رسیده بود که از این میزان تنها ۶ هزار میلیارد تومان آن مربوط به دولت‌های قبل از دولت نهم و دهم بوده است». البته وزارت رفاه نیز از آنجاکه عملاً بخشی از بدنه دولت است، در این صورت (وزارت رفاه) یا نمی‌تواند و یا ضرورتی نمی‌بیند که نسبت به وصول این بدهی کلان دولت، به سازمان تأمین اجتماعی که صندوقی مشاع و بین نسلی است ابتکار عملی داشته باشد و این همه در حالی است که بر اساس برنامه چهارم توسعه می‌بایست بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی صفر شده باشد که به علت عدم تحقق این امر وصول این بدهی به برنامه پنجم موکول شده است.

با این حال، با وجود این که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی سرانجام در تاریخ ۸ تیر ۱۳۹۰ با ادغام در دو وزارت خانه دیگر، کار و امور اجتماعی و تعاون منحل شد (حاصل این ادغام وزارت جدید تحت عنوان وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی بود) در عین حال، عدم رعایت سه‌جانبه‌گرایی در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌ها در حوزه تأمین اجتماعی همچنان به قوت خود باقی است. در این خصوص، حیدری (۱۳۸۹) می‌گوید: "همین نوع اعمال مدیریت دولتی است که دامن‌گیر سازمان تأمین اجتماعی نیز شده است که در حقیقت خود یکی از عوامل موجد تشکلهای غیرواقعی کارگری و کارفرمایی شده و می‌شود و نحوه ارتباطات و تعاملات فی‌مابین این تشکلهای و

متولیان دولتی سازمان تأمین اجتماعی و کمیسیون‌های تخصصی مجلس و نمایندگان، شرایطی را فراهم نموده است که به‌ویژه در سال‌های اخیر (در زمان دولت نهم و دهم) تصمیمات و اقدامات بسیار زیادی در مغایرت با اصول و قواعد بیمه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی انجام پذیرفته است. "حیدری (۱۳۸۹) در خصوص این قبیل تصمیمات و اقدامات، فهرست‌وار به این موارد اشاره می‌کند: الف) کاهش منابع: تصمیمات و اقداماتی که منابع، درآمدها و وصولی‌های سازمان تأمین اجتماعی را کاهش می‌دهد نظیر معافیت‌های بیمه‌ای و ... ب) تأخیر در وصول منابع: تصمیمات و اقداماتی که باعث می‌گردد که سازمان تأمین اجتماعی در موعد مقرر به منابع موردنیاز خود دست نیابد نظیر تقبل حق بیمه سهم کارفرما از سوی دولت و ... پ) افزایش مصرف: تصمیمات و اقداماتی که مصارف و هزینه‌ها و مخارج سازمان تأمین اجتماعی را افزایش می‌دهد، نظیر سرریزهای حمایتی و تحمیل پوشش بیمه‌ای اقشار دارای ریسک بالا و ... ت) تعجیل در ایجاد هزینه: تصمیمات و اقداماتی که باعث می‌گردد سازمان تأمین اجتماعی زودتر از موعد مقرر قانونی و فنی (اصول و محاسبات بیمه‌ای) مجبور به پرداخت مستمری یا مقرری بیکاری گردد و ... ث) دخالت در انتصابات سازمان تأمین اجتماعی و نقض استقلال مالی و اداری آن و جایابی و کاریابی برای نمایندگان ادوار قبل مجلس و وزرای معزول در سطوح سازمانی و شرکت‌های تابعه ج) تغییرات زیاد و سریع اساسنامه (۴ بار اصلاح اساسنامه از سال ۱۳۸۷) و نقض اصل سه‌جانبه‌گرایی چ. تغییرات وسیع و سریع مدیریتی در سازمان تأمین اجتماعی که باعث وارد آمدن لطمات و خسارات زیادی به شاکله مدیریتی و کارشناسی سازمان تأمین اجتماعی شده است.

## ۵. نتیجه

در این پژوهش قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، باهدف شناسایی مسائل و مشکلاتی که در مراحل تدوین، تصویب و اجرای این قانون وجود داشته مورد بررسی قرار گرفته است. آنچه زمینه‌ساز شکل‌گیری و تدوین این قانون بوده است، ضرورت‌های اجتماعی و اقتصادی‌ای بود که بعد از برنامه‌های اول و دوم توسعه ایجاد شده بود. اجرای سیاست‌های تعدیل و درعین‌حال عدم‌کفایت سیاست‌های اجتماعی در طی دو برنامه اول و دوم توسعه، مقدمات شکل‌گیری قانون نظام جامع را در برنامه سوم توسعه رقم می‌زند. این قانون از زمان شکل‌گیری آن در ابتدای برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) توسعه که به‌عنوان یک الزام برای دولت هشتم (ماده ۴۰ برنامه سوم) مطرح می‌شود تا مرحله نهایی شدن این قانون (اردیبهشت ۱۳۸۳) که تقریباً به انتهای برنامه سوم و پایان دولت هشتم می‌رسد، عملاً شاهد یک بازه زمانی حدوداً ۵ ساله در سطوح کارشناسی، پژوهشی و نظام تصمیم‌گیری کشور هستیم. سیر شکل‌گیری و تحول این قانون را می‌توان به دو بخش اساسی تقسیم کرد:

✓ بخش اول، که در حوزه تعریف، ابعاد نظری و کارکرد این قانون است که کلاً مرتبط با برنامه سوم و دولت هشتم بوده است.

✓ بخش دوم، که مرحله اجرای این قانون است عملاً به انتهای برنامه سوم (۱۳۸۳) و دولت نهم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) واگذار می‌شود.

برای این که در این پژوهش بتوانیم این دو مرحله را به‌خوبی مورد تحلیل و ارزیابی قرار دهیم و درواقع برای این که بتوان میان دو مرحله تدوین و اجرای این قانون، تفکیک قائل شد، تلاش شده است که مراحل گوناگونی که بر این قانون گذشته است را در سه سطح تحلیل، شامل: "۱. مسئله‌یابی، ۲. مسئله‌شناسی و ۳. حل مسئله"، قرار دهیم، که در این سه سطح این قانون به‌تفصیل مورد بررسی قرار گرفت.

**الف)** نتایج در "سطح مسئله یابی و مسئله شناسی"، نشان داد، که قانون نظام جامع، ناشی از تلاش برای برون رفت از بعضی نارسایی ها و عوارض سیاست تعدیل در برنامه اول و دوم بوده است که در ماده ۴۰ برنامه سوم توسعه مطرح می شود و در نهایت با پیگیری های به عمل آمده در دولت هشتم مورد تصویب قرار می گیرد.

باید توجه داشت که قرار گرفتن ماده چهارم، در برنامه سوم توسعه نشان می دهد که تدوینگران این برنامه نسبت به نارسایی هایی که سیاست های تعدیل در سال های گذشته (طی برنامه اول و دوم) ایجاد کرده بودند، آگاهی داشته اند، اما متأسفانه طولانی شدن پروسه تبدیل این ماده به یک قانون، در یک بازه حدوداً پنج ساله، نشان می دهد که برای اجرای طرح های رفاهی به سختی، یک اجماع میان کارشناسان، مدیران و مجموعه دستگاه های مرتبط، حاصل می شود. این که ماده ۴۰ برنامه سوم توسعه برای تبدیل شدن به یک قانون، فاصله ای طولانی را از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ طی کرده است به خوبی گواه بر این امر است، این در حالی است که در ماده ۴۰ برنامه سوم آمده بود که دولت موظف است ظرف مدت "شش ماه" ساختار سازمانی مناسب تأمین اجتماعی را تهیه کند. در حالی که این شش ماه به حدود پنج سال افزایش پیدا می کند. ضمن این که باید توجه داشت که این پروسه طولانی پنج ساله، تنها شامل مراحل ابتدایی و تدوین این قانون بود.

این که چرا طرح های رفاهی با مراحل دشواری، حتی در مراحل تدوین و مقدمات تبدیل شدن آنها به یک قانون مواجه می شوند، در حقیقت یکی از چالش های اصلی است که در این حوزه با آن مواجه هستیم. در رابطه با چرایی این امر، می توان به بحثی که در چارچوب مفهومی این پژوهش مطرح شد، اشاره کرد، یعنی همان عدم تطبیق و سازگاری برنامه های رفاهی با مدل های رایج اقتصادی، به عبارت دیگر، قانون نظام جامع در بستر نظام اقتصادی به وجود آمده است که این نظام اقتصادی هیچ گونه شباهتی با مدل های رایج اقتصادی ندارد، این در حالی است که عناصر گوناگونی از مدل های متفاوت اقتصادی نیز در آن وجود دارد و طبیعتاً رسیدن به یک اجماع در

رابطه با هرگونه طرح‌های رفاهی - اقتصادی به‌سختی در چنین نظام اقتصادی حاصل می‌شود. از این رو می‌توان گفت که آسیب‌ها و عوارض اقتصادی که ناشی از اجرای انواع گوناگون سیاست‌های اقتصادی هستند، در حقیقت برآمده از عدم پشتیبانی این سیاست‌های اقتصادی (همچون سیاست‌های تعدیل) به‌وسیله سیاست‌های رفاهی متناسب با آن‌ها است. این همه در حالی است که باید توجه داشت که هیچ‌گاه آسیب‌ها و عوارض ناشی از اجرای سیاست‌های اقتصادی منتظر نمی‌مانند تا میان مدیران، کارشناسان و دستگاه‌های گوناگون برای اجرای طرح‌های رفاهی متناسب با آن‌ها، اجماعی حاصل شود.

ب) نتایج پژوهش در سطح "حل مسئله"، نیز نشان می‌دهد که این قانون در این سطح که به بخش اجرای این قانون باز می‌گردد متأسفانه توفیقی نداشته است که در این باره می‌توان به علل زمینه‌ای بسیاری همچون سوء مدیریت و ناتوانی‌های بدنه مدیریتی در اجرای این قانون اشاره کرد که در نهایت آن‌چنان که اشاره شد این قانون نتوانست منافع خاصی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایجاد کند. اما آنچه در این پژوهش به‌عنوان علت اصلی این ناکارآمدی در این حوزه بر آن تأکید داریم به عدم اعمال سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما) در این حوزه بازمی‌گردد. رعایت سه‌جانبه‌گرایی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بدین معناست که با تعامل سازنده دولت، کارگر و کارفرما از بروز یک‌سویگی (یعنی دولتی شدن صرف) یا دوسویگی (دولتی - کارفرمایی) در تصمیمات جلوگیری شود و همچنین از انحصارگرایی در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در سازمان تأمین اجتماعی که صندوقی مشاع و بین نسلی است، ممانعت به عمل آید. در واقع عدم اعمال سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر و کارفرما) واقعی در مجموعه دستگاه مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی در کشور، آثار و تبعات سوء آن لطمات جبران‌ناپذیری بر حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، خصوصاً سازمان تأمین اجتماعی که یکی از بازوان اصلی رفاه و تأمین اجتماعی در ایران است، وارد کرده است و طبیعتاً با اعمال سه‌جانبه‌گرایی (دولت، کارگر، کارفرما) در این حوزه و



قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ... ۳۳

اجتناب از یک‌سویی (دولتی شدن صرف)، می‌توان شاهد تغییراتی اثربخش در حوزه رفاه و تامین اجتماعی بود.

## منابع

- آراسته خو، محمد. (۱۳۸۵)، *تأمین و رفاه اجتماعی*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
- احمدی، علی محمد؛ مهرگان، نادر. (۱۳۸۴)، تأثیر سیاست‌های تعدیل اقتصادی بر توزیع درآمد ایران، *تحقیقات اقتصادی*، شماره ۷۰.
- اطهری، کمال. (۱۳۷۸)، ضرورت اقتصادی عدالت اجتماعی، *تأمین اجتماعی*، شماره ۳.
- بازاریار، منوچهر. (۱۳۸۱)، نقدی بر لایحه ساختار سازمانی نظام رفاه و تامین اجتماعی کشور، *مجلس و پژوهش*، شماره ۳۳.
- پناهی، بهرام. (۱۳۸۳)، نظام تامین اجتماعی و اقتصاد بازار، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، سال سوم، شماره ۱۲.
- پناهی، بهرام. (۱۳۸۴)، *کارکردهای تامین اجتماعی در ایران، ضرورت برپایی نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی*، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.
- تاج مزینانی، علی اکبر. (۱۳۹۰)، گونه شناسی نظام‌های رفاهی در جهان، *فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، شماره ۶.
- حاتم، اعظم. (۱۳۸۱)، نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی با کدام برنامه؟، *گفتگو*، شماره ۳۵.
- حیدری، علی. (۱۳۸۹)، *دموکراسی در خدمات اجتماعی*، آن لاین:

- دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی. (۱۳۸۱)، *نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دیدگاه دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی*، مجلس و پژوهش، شماره ۳۳.
- رفیعی، حسن. (۱۳۷۹)، *دیدمان های رفاه اجتماعی، تأمین اجتماعی*، شماره ۵.
- سرایی، حسن. (۱۳۸۸)، *دریچه جمعیتی ایران، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، شماره ۱.
- عسکری آزاد، محمود. (۱۳۷۲)، *نظام تأمین اجتماعی در برنامه دوم، در: نخستین کنگره شناخت تأمین اجتماعی و نحوه توسعه آن در ایران*، مقالات برگزیده، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- عسگری، ناصر. (۱۳۸۱)، *نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: دیدگاه سازمان مدیریت و برنامه ریزی، سؤالات و پاسخ ها، مجلس و پژوهش*، سال نهم، شماره ۳۳.
- مدنی، سعید. (۱۳۷۹)، *به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی*، تهران: انتشارات سازمان بهزیستی کشور و دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- مدنی، سعید. (۱۳۸۱)، *مبانی اختلافی در طراحی نظام جامع تأمین اجتماعی، رفاه اجتماعی*، شماره ۴.
- مدنی، سعید؛ محمدتقی جغتایی؛ حسن رفیعی؛ ملیحه شیانی؛ روشنک وامقی. (۱۳۸۴)، *لایه بندی جمعیت: ضرورت اولویت گذاری در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی*، سال اول، شماره ۱.
- مرتضوی، اسدالله. (۱۳۷۷)، *تعدیل ساختاری، فاز نوین لیبرالیسم آثار و نتایج تعدیل در ایران، بانک و اقتصاد*، شماره ۱.
- مسعود اصل، ایروان. (۱۳۸۸)، *نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی)*، تهران: دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ... ۳۵

- معین، محمد. (۱۳۸۰)، *فرهنگ فارسی معین*، تهران: نشر ندا، چاپ دوم.
- می، مارگارت. (۱۳۹۱)، *نقش مطالعات تطبیقی در سیاست اجتماعی*، در، پیت الکا، مارگارت می، کارن راولینگستون، کتاب «مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی»، ترجمه: علی اکبر تاج مزینانی، محسن قاسمی و مرتضی قلیچ، جلد دوم، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- نائینی، مهدی مجتبیوی. (۱۳۷۲)، *فرهنگ اصطلاحات کار و تأمین اجتماعی*، تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی.
- وارث، سید حامد. (۱۳۸۳)، *سیاست تعدیل اقتصادی در کشورهای در حال توسعه*، چگونگی اشاعه، آثار و پیامدها، *پژوهشنامه اقتصادی*، شماره ۱۲.
- وصالی، سعید؛ بساطیان، محمد. (۱۳۹۱)، *بررسی جایگاه دولت فعال در ایران* «در باب تطبیق تابع رفاه دولتی با تابع رفاه اجتماعی در ایران»، *فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، شماره ۱۱.
- وصالی، سعید؛ امیدی، رضا. (۱۳۹۳)، *سیاست‌گذاری اجتماعی: زمینه‌ها و رویکردها، فصلنامه علمی-پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه*، سال نوزدهم، شماره ۱.
- هال، آنتونی؛ میجلی، جیمز. (۱۳۸۸)، *سیاست اجتماعی و توسعه*، ترجمه: مهدی ابراهیمی و علیرضا صادقی، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- Esping-Andersen, Gosta & Walter Korpi. (۱۹۸۷). From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy, *International Journal of Sociology*. Fall/winter ۱۹۸۶/۱۹۸۷, Vol. ۱۶ Issue ۳/۴
- Koivusalo, Meri. (۲۰۰۷). *Social funds, social policies and social development*, available at: [www.un.org](http://www.un.org)

- Spicker, Paul. (۲۰۰۵). *Targeting, residual Welfare and Related Concept: Modes of Operatiion in Public Policy, Public Administration*. Jun۲۰۰۵, Vol. ۸۳ issue ۲, P۳۴۵-۳۶۵, ۲۱p
- YU, KAR MING. (۲۰۱۱). Strategies FOR Strengthening THE Entry AND Exist System OF THE Residual Welfare Model, *The Hong Kong Journal of Social Work*, Vol. ۴۵, No.۱/۲ (Summer/Winter ۲۰۱۱) ۱-۱۲

