

آسیب شناسی و راهکارهای ارتقاء سیاستگذاری تامین اجتماعی در ایران (۱۳۹۶-۱۳۷۶)

ماشالله حیدرپور^۱ و بختیار ملکی^۲

۱- استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحدقم (نویسنده مسئول)

۲- کارشناس تامین اجتماعی، دانشجوی دکتری، سیاستگذاری عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم bm_toolabi@yahoo.com

چکیده

در مجموعه سیاستگذاری، اقتدار عمومی سیاستهای رفاهی اگر نه به عنوان بالاترین یا اولین مقوله مهم، بلکه جا دارد که از آن به عنوان با اهمیت ترین حوزه ای که تقریباً کل جمعیت یک کشور را تحت تاثیر قرار می دهد نامبرد. قاعدتاً از اینروست که در نگاه اتحادیه بین المللی تامین اجتماعی «ISSA» که ایران نیز عضو آن است تصریح شده است که تحقق عدالت اجتماعی بدون تامین اجتماعی میسر نخواهد بود. همچنین شاخص ترین تعریف از تامین اجتماعی، تعریفی است که توسط سازمان بین المللی کار «ILO» ارائه شده است. بر اساس این تعریف «تامین اجتماعی حمایت هایی است که جامعه در مقابل پریشانیهای اقتصادی و اجتماعی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش درآمد بر اثر سالمندی، از کار افتادگی، فوت، بیکاری، بیماری، بارداری و همچنین جبران هزینههای درمانی و نگهداری به اعضای خود ارائه می دهد.» مقوله رفاه و سیاستگذارهای رفاهی در کانون تصمیمات خرد و کلان مربوط به توسعه پایدار کشورهای تعریف می گردند. در اهمیت رفاه و تامین اجتماعی گفته شده است که اینها هدف توسعه نیستند بلکه خود توسعه محسوب می شوند. یعنی دولت و جامعه ای را می توانیم توسعه یافته بدانیم که سطح حداقل (یا متناسب) زندگی را از جهات مسکن، آموزش، تغذیه و بهداشت و درمان برای یکایک مردم کشورش فراهم کرده باشد. لذا برای سنجش و ارزیابی میزان موفقیت یا عدم موفقیت سیاستگذاری در حوزه رفاهی (تامین اجتماعی توسعه گرا) نیازمندنگاهی همه جانبه منصفانه و واقع بینانه هستیم، نگاهی که در چارچوب آسیب شناسی نقاط قوت و ضعف سیاستگذاریها بدست آید. هدف این نوشتار بررسی مهمترین آسیب های سیاستگذاری رفاهی در جمهوری اسلامی ایران با محوریت بیمه های اجتماعی است که با استفاده از تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع آوری شده به روش کتابخانه ای صورت گرفته و از روش توصیفی - تحلیلی برای بررسی یافته ها بهره برده است. اطلاعات به دست آمده نشان می دهد که مباحث اصلی مرتبط با بیمه های اجتماعی با مشکلات عدیده ای در حوزه های ساختاری، اهداف، امکانات، سازوکارهای تصمیم گیری و تصمیم سازی و... مواجه است.

واژه های کلیدی: آسیب شناسی، بیمه اجتماعی، اتحادیه بین المللی کار، سیاستگذاری عمومی، سیاستهای رفاهی

مقدمه

سیاستگذاری عمومی مطالعه دولت در عمل است. سیاستگذاری واژه ای است که با حکومت، دولت، جامعه و مسائل عمومی آن گره خورده و تداعی کننده اقدام دولت در اداره صحیح امور عمومی جامعه است.^۱ فلیپپرو، سیاستگذاری عمومی را تجلی اراده حکومت در عرصه عمل (یا خودداری از عمل) می داند.^۲ واقعیت ساخته و پرداخته جامعه است.^۳ سیاستها از کجا ریشه می گیرند؟ اگر یکی از بخشهای کلیدی قانون اجتماعی بیسمارک را در نظر بگیریم ممکن است بگوییم که از دفتر داخله امپراطوری نشأت گرفته است، ریشه های آن را می توان در پیشینیانش مانند برنامه های بیمه اولیه که داوطلبانه بودند جستجو نمود و یا در مجموعه اصلاحاتی که پیش از آن در سال ۱۸۸۳ با نام *Krankenversicherungsgesetz* (قانون بیمه درمانی) به راه افتادند و یا در راهبرد تشکیل دولت توسط بیسمارک، در ایده قیصر در باره «امپراطوری اجتماعی»^۴ یا حتی در سنت طولانی تر مسئولیت اجتماعی در بین شاهان آلمان از جمله فردریک کبیر جستجو کرد. این ابزار را می توان به عنوان بخشی از راهبرد گسترده تری تشریح نمود که برای انحراف نارضایتی طبقه کارگر بکار گرفته شد و به عنوان یکی از محصولات سرمایه داری و یا پاسخی به ظهور سوسیالیسم تلقی نمود.^۵ نخستین بیمه درمانی که بخشی از بیمه اجتماعی بود در سال ۱۸۸۳ به وسیله صدراعظم آلمان، اتوفون بیسمارک بنیان شد. سال ۱۸۸۴ بیمه حوادث و تصادف و ۱۸۸۹ بیمه بازنشستگی به آن افزوده شد. بیسمارک می گوید: «اندیشه من این بود که پشتیبانی طبقه کارگر را داشته باشم و آنها دولت را به عنوان یک سازمانی ببینند که برای آنها بنیان شده است و برای رفاه آنها خدمت می کند».^۶

از جمله عرصه های مهم سیاستگذاری که مورد توجه سیاست گذاران است (دولتها و مجموعه عوامل موثر بر روند سیاستگذاری) عرصه سیاستگذار رفاهی است، بیمه های اجتماعی به عنوان یکی از مولفه های اصلی توسعه پایدار محسوب می شود لذا ضروری است هم زمان که دست اندرکاران برای عرصه های مهم اعم از عرصه های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، مولفه های مختلف را ارزیابی می نمایند، مقوله مهم رفاه اجتماعی و راههای دستیابی و توسعه آن را نیز مورد توجه قرار دهند. با توجه به مدل های مختلف در حوزه سیاستگذاری، به نظر می رسد ترکیبی از مدل نهادگرایی (رابطه بین سیاست عمومی و نهادهای دولتی) و مدل تعاملی به کار این حوزه بسیار نزدیک باشند، چرا که یک سیاست تا زمانی که بعضی نهادهای دولتی اتخاذ، اجرا و به پیش نبرند تبدیل به سیاست نمی شود و هر سیاست یا تصمیم در هر مرحله ای ممکن است در اثر فشار و عکس العمل مخالفانش تغییر کند و یا معکوس شود.

بر خلاف مدل خطی سیاستگذاری عمومی، در این دو مدل گروههای ذینفع، اتحادیه ها، احزاب، انجمن ها و ... برای تغییر و تعدیل و دستیابی به خواسته، اجرا، یا عدم اجرا، الغا یا ابقاء سیاست یا تصمیمی، اعمال نفوذ و یا اعمال فشار می نمایند. تجربه نشان داده است که نهاد دولت در ایران نقش مهمی در تخصیص منابع و بازتوزیع آنها دارد، سیاستگذاری و برنامه ریزیها نشان می دهد که بر طرف کردن نقصان نظام رفاهی همواره یکی از برنامه های مهم دولتها بوده و خواهد بود، غالباً دولت به منظور ایجاد بستر اساسی برای رشد اقتصادی، آرامش و امنیت در محیطهای اجتماعی و کاری، افزایش بهره وری، پیشگیری از تنش های مخرب، برقراری عدالت اجتماعی و رشد و توسعه جامعه، سعی دارد در چارچوب سیاستگذارهای رفاهی و مشخصاً نظام بیمه های اجتماعی، نیروهای مولد جامعه را در برابر مخاطرات اقتصادی مورد حمایت قرار دهد. توسعه، تداوم و اثر بخشی پایدار این موضوعات در گرو پویایی دائمی حوزه های متولی نظام رفاهی و بیمه های اجتماعی از یک سو و از سوی دیگر

۱. قلی پور، رحمت اله، غلامپور آهنگر، ابراهیم؛ *فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران*، چاپ دوم، تهران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳، ص ۱.

۲. وحید، مجید، *سیاستگذاری عمومی*، چاپ سوم، تهران: میزان، ۱۳۹۵، ص ۱۶

۳. پتربرگر و توماس لوکان، *ساخت اجتماعی واقعیت*، مترجم، فریبرز مجیدی: تهران، شرکت انتشارات علمی فرهنگی، چاپ سوم، ۱۳۹۴، ص ۷

۴. social emperorship

۵. مایکل مورن، مارتین رین و روبرت گودین، *دانش نامه سیاستگذاری عمومی*، مترجم: محمد صفار، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۳، ص ۲۶۴.

۶. <https://fa.wikipedia.org>

درک نیازها، شرایط و مقتضیات روز و حرکت پیوسته در مسیر ارتقاء کمی و کیفی خدمات و عملکرد آنهاست. اما چگونه؟ باید گفت در حوزه تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در حوزه بیمه‌های اجتماعی جدیدیت و پشتکار لازم برای رسیدگی به مشکلات و بازنگری ساختارها در این بخش وجود ندارد و چون به این ساختارها توجه کارشناسانه نمی‌شود، از مقوله بیمه‌های اجتماعی صرفاً به اندازه بازنشستگی و مستمری و حوزه درمان فهم داریم. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول متعددی از جمله اصل ۲۹ به توجه ویژه دولت به مقوله راه رفاه و تأمین اجتماعی اشاره دارد. در **اصل بیست و نهم** تصریح شده است که «برخورداری از **تأمین اجتماعی** از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبتهای پزشکی به صورت بیمه و غیره، **حقی است همگانی**. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک نفر افراد کشور تأمین کند». بنابراین لازم است تصمیم و سیاستگذاری در حوزه رفاهی با موضوع بیمه‌های اجتماعی در چارچوب قانون اساسی و سایر قوانین بالادستی، اعم از سند چشم‌انداز، برنامه‌های توسعه، برنامه و بودجه سالانه، قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و... شکل بگیرد. با توجه به مباحث قانونی در عرصه عمل با عدم اجرای بسیاری از قوانین مصوب و یا عدم کارایی و یا تحمیل بسیاری از سیاستها مواجه هستیم. همین تضادها باعث شد تا نوشته حاضر به رشته تحریر درآید لذا سؤال اصلی، پژوهش این است «سیاستگذاری در حوزه تأمین اجتماعی با چه آسیب‌هایی مواجه است؟» در پاسخ به این سؤال اصلی پژوهشگر ضمن بیان مفهوم و معنای رفاه و بیمه اجتماعی و نظریات در این زمینه در ارتباط با رابطه بیمه‌های اجتماعی و سیاستگذاری رفاهی ابتدا به برخی از موانع دستیابی به اهداف مطرح در قانون و آسیب‌های سیاستگذاری عمومی در ایران اشاره و در ادامه مهمترین موانع و آسیب‌های سیاستگذاری در حوزه بیمه‌های اجتماعی را مورد مطالعه قرار داده و به سیاستگذاری‌های هدف دار به سمت توسعه (تأمین اجتماعی توسعه‌گرا) از دیدگاه محقق پرداخته شده است.

الف) مبانی نظری

۱- مفاهیم رفاه اجتماعی، تأمین اجتماعی و سیاستگذاری رفاهی

– **مفهوم و ویژگی‌های رفاه:** رفاه معادل کلمه انگلیسی welfare و به معنی آسودگی است^۱. انسان همواره کوشیده است تا زندگی بهتر و امن تری را برای خود و آیندگان بعد از خود بسازد شاید به همین علت مفهوم **تأمین اجتماعی** (social security) دارای سابقه تاریخی برابر با حیات بشر است. عبارت تأمین اجتماعی دارای معانی و کاربردهای مختلفی است برخی آن را پشتوانه اقتصادی فرد معنی کرده و برخی دیگر لایه‌های بالاتری از امنیت فکری و اقتصادی و عاطفی و... انسان را مورد نظر قرار داده‌اند در فرهنگ، وبستر «تأمین اجتماعی عبارت است از اصول یا شیوه‌های اجرایی و یا هر برنامه ملی و عمومی (بیمه اجتماعی، حمایت‌ها و...) که در راه تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی فرد و خانواده اش فراهم آید»^۲.

– **رفاه اجتماعی:** تعبیری است معطوف به وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که حفظ کرامت انسانی و مسئولیت‌پذیری افراد جامعه، در قبال یکدیگر و ارتقای توانمندی‌ها، از اهداف آن است. یا اینکه حسب نظر سازمان برنامه و بودجه رفاه اجتماعی شامل مجموعه‌ای متشکل از خدمات، موسسات، و نهادهای اجتماعی است که هدف آن کمک به افراد جامعه، گروه‌های مختلف و خانواده‌ها به منظور توفیق آنها برای وصول به یک زندگی مطلوب می‌باشد.^۳

مفهوم و محتوای رفاه اجتماعی در طول چند دهه اخیر، بسیار دگرگون گشته است، در دهه ۱۹۷۰، گفته می‌شد که «رفاه اجتماعی، مجموعه قوانین، برنامه‌ها و خدمات سازمان‌یافته‌ای است که هدف آن تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد جمعیت

۱- فرهنگ فارسی معین.

۲- اخوان بهبهانی، علی؛ با همکاری، ایروان مسعودی اصل؛ *اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی*، تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶، صص ۱۶ و ۱۹.

۳. لطیفی، غلامرضا، «بررسی نقش برنامه ریزی ناحیه‌ای بر رفاه اجتماعی از دیدگاه مردم»، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳۱، سال هشتم، (تابستان ۱۳۹۵)، صص ۷.

کشور می‌باشد.^۱ در طول سال‌های دهه ۱۹۸۰، این مفهوم، به این شکل تغییر کرد؛ که «رفاه اجتماعی، به مجموعه اقدامات و خدمات گوناگون اجتماعی در جهت برآوردن نیازهای افراد و گروه‌ها در جامعه و غلبه بر مسائل اجتماعی» اطلاق می‌شد. در دهه ۱۹۹۰ «رفاه اجتماعی، مجموعه شرایطی تلقی شد، که در آن خشنودی انسان در زندگی مطرح بود.^۲

– معنی لغوی تامین اجتماعی: ۱- مجموعه فعالیتها و پیش بینی هایی که برای گذران زندگی و رفاه افراد جامعه (به ویژه سالخوردگان، از کار افتادگان، و بیکاران) در نظر گرفته می شود ۲- سازمانی که عهده دار این کار است.^۳

– تامین اجتماعی در مفهوم عام: عبارت است از تامین نیازهای مادی و معنوی اعضای جامعه. در چنین مفهومی از تامین اجتماعی به مسائل پیشگیری توجه می شود و سیاست هایی در مورد اشتغال، استخدام، بیکاری، سلامت، بهداشت و ... اتخاذ می شود و به قشر خاصی اختصاص ندارد.

– تامین اجتماعی در مفهوم خاص: این مفهوم از تامین اجتماعی، تنها خطرهای پیری، از کار افتادگی و مرگ و سرپرست خانواده را مورد توجه قرار می دهد و تلاش می کند تا پیامدهای منفی ناشی از آنها را رفع نماید.^۴

۲- سیاستگذاری رفاهی

اصولاً موتور محرک فعالیت های اقتصادی را فرایندهای سیاسی شکل می دهد و سیاست نیز به مفهوم برنامه ریزی همه جانبه برای کسب قدرت می باشد. کشورهایی که از برنامه ریزی مناسب، الگوهای رفتار سیاسی مطلوب و دوراندیشی برخوردارند می توانند برای مردم خود ثروت، عزت و اقتدار فراهم کنند.^۵ این امر بیانگر آن است که میان برنامه ریزی با سیاستگذاری اقتصادی و الگوهای رفاهی پیوند اجتناب ناپذیر وجود دارد. سیاستگذاری رفاهی یکی از اساسی ترین پیش نیازهای حرکت به سوی توسعه در جوامع مختلف است و به این جهت همواره در سرلوحه کار برنامه ریزان و تصمیم گیران دولتها قرار دارد و چون کالایی عمومی است و افراد جامعه خود بطور مستقیم نمی توانند تولید کننده آن باشند، ناگزیر این دولتها هستند که سامان دهنده آن محسوب می گردند و برآنهادست که این وظیفه مهم و بنیادی را با مشارکت مردم به انجام رسانند.^۶

تا گذشته ای نه چندان دور اگر از کسی درباره مجموعه وظایف دولتها پرسیده می شد، شاید چند نمونه ای به عنوان پاسخ ارائه می گردید که در میان آنها مهم ترین موارد به حفظ نظم و امنیت در داخل کشور و دفاع از سرزمین در برابر بیگانگان بازمی گشت. به همین دلیل در اغلب کشورهای جهان، تا صد سال گذشته، بیان مواردی از این قبیل که مثلاً در صورت بروز حادثه- ای برای یک فرد و ناتوانی او در ادامه کار یا اخراج از آن، رسیدن او به دوران کهولت و پیری، بروز بیماری و وضعیت بی خانمانی و مهم تر، ناکامی افراد جویای کار در پیدا کردن کار یا کار مناسب، دولت وظیفه تامین زندگی آنها را برعهده دارد، بیشتر به لطیفه ای می ماند که کسی آن را باور نمی کرد. اما این لطیفه دیروز، اینک به واقعیتی از زندگی سیاسی - اجتماعی جوامع تبدیل شده است.^۷

^۱ - زاهدی اصل، محمد رضا؛ مفاهیم رفاه اجتماعی و تامین اجتماعی (مجموعه مقالات سمینار جامعه شناسی و توسعه)، جلد دوم، تهران، سمت، ۱۳۷۰، ص ۱۰۰.

^۲ - ماکارو، دیوید؛ رفاه اجتماعی (ساختار و عملکرد)، ترجمه، محمد تقی جغتایی و فریده همتی، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، ۱۳۷۸، چاپ اول، ص ۱۰.

^۳ - صدری افشار، غلامحسین، فرهنگ معاصر، جلد اول، تهران، فرهنگ معاصر، ۱۳۹۱.

^۴ - وصالی، سید سعید؛ صفری شالی، رضا؛ معیری، مجتبی « قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (بررسی مسائل و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرا)»، فصلنامه پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، شماره ۳، بهار ۱۳۹۴، ص ۵.

^۵ - مصلی نژاد، عباس؛ مبانی علم اقتصاد و سیاست، تهران: نشر شریف، ۱۳۹۵، ص ۱۱.

^۶ - وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (اداره تعاون - کار و رفاه اجتماعی)، سیاستگذاری و برنامه ریزی راهبردی در حوزه های مختلف اجتماعی و رفاهی به

نقل از <http://farsmaskan.com/institution/tavavonkar>

^۷ - ملک محمدی، حمیدرضا؛ مبانی و اصول سیاستگذاری عمومی، چاپ دوم، تهران، سمت، ۱۳۹۵، ص ۱۵۴ و ۱۵۵.

امروزه دولت‌ها علاوه بر وظایف معمول که بدان منظور تشکیل شده‌اند، مسئولیت‌ها و کارکردهای جدیدی را در قبال مردم خود بر عهده گرفته‌اند که حداقل تا دو قرن پیش فارغ از آن بودند، در عصر جدید دامنه کارکرد دولتها گسترش یافته است و مهمترین مسئولیت اخیر آنها **ایجاد آسایش و رفاه اجتماعی** است، به منظور تحقق این امر نظامهای تامین اجتماعی در کشورهای مختلف شکل گرفت که از لحاظ سیاستگذاری، مقررات و دامنه شمول از تفاوت‌هایی برخوردارند اما از حیث مأموریتها تا حدود زیادی به یکدیگر شباهت دارند و از ساختار تقریباً مشخصی پیروی می‌کنند.

مطالعات نشان می‌دهد که تکامل نظامهای سیاسی با رشد اقتصادی ارتباط دارد با افزایش تجارت و سازماندهی ساختارهای اقتصادی مدرن دولتها تلاش نمودند که توانایی‌های خود را افزایش داده و از این طریق **رفاه** بیشتری برای شهروندان خود به وجود آورند بطور کلی مفهوم شهروندی زمانی شکل می‌گیرد که شاهد تحولات مشهودی در حوزه اقتصاد باشیم.^۱

سیاستگذاری در حوزه رفاه و تامین اجتماعی و تعیین خط مشی‌ها و راهبردهای کلان در بردارنده مجموعه‌ای از اصول نهادها، ساختارها و سازوکارهای شناخته شده است که با هدف تامین و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی در حال و آینده تدوین شده و به مرحله اجرا در می‌آید. لذا رفاه و تامین اجتماعی شامل مقوله‌های متعددی از جمله موارد زیر می‌داند: تحقق عدالت اجتماعی، ایجاد امنیت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، فراهم کردن زمینه مناسب برای تحقق رشد و توسعه پایدار، بالا بردن بهره‌وری و کاهش ضایعات از طریق ایجاد تعلق خاطر و عشق به کار، تامین سطح مناسب معاش و تضمین آن برای نیروی کار، ایجاد آرامش خاطر و عزت نفس در فرد، خانواده و جامعه، ایجاد تفاهم بین کارگران و کارفرمایان در مناسبات تولیدی است.

سیاستگذاری و برنامه‌ریزی رفاهی که در گذشته بر عهد نهادهای کوچک مدنی یا خانواده‌ها بود بر اساس ساختار و کارکردهایی که برای آن پیش بینی شده است در حال حاضر از وظایف اصلی و لاینفک حاکمیتها است و به عنوان یکی از اصول زیربنایی توسعه از سوی دولتها مورد توجه واقع شده است از این منظر (توسعه) دولتها ناگزیرند برای تحقق و توسعه عدالت اجتماعی توجه ویژه‌ای به این حوزه داشته باشند. یکی از محورهای سنجش عملکرد نظامهای سیاسی در دنیا تحلیل سیاستگذاری و برنامه‌ریزی آنها در حوزه نظام تامین اجتماعی است که عوامل تاریخی و نهادی متفاوتی نظیر صنعتی شدن، عوامل بین‌المللی، منافع گروهی و طبقاتی، مطالبات اجتماعی، ارزشهای ملی و ایدئولوژی و نهادهایی نظیر ملت‌سازی و شهروندی در شکل‌گیری و توسعه سیاستهای مرتبط با آن نقش برجسته دارند.

ب. زمینه پیدایش سیاستگذاری رفاهی

۱- فقر و نیاز؛ مفاهیم محوری

توسعه یکی از مباحث اساسی جهان معاصر است و جوامع توسعه نیافته به علت کمبود درآمد سرانه و عوامل بیشتر دیگر گرفتار به اصطلاح دور باطل فقراند^۲ «فقر خطرناک ترین تهدید بشریت محسوب می‌شود. تاکنون هیچ فاجعه‌ای همانند فقر منجر به فلاکت و نابودی انسان‌ها نشده است... هم‌اکنون شکاف گسترده‌ای میان کشورهای غنی و فقیر به وجود آمده است این امر تهدید بالقوه و خطرناکی را ایجاد کرده اگر امید از فقرا گرفته شود جامعه به سوی درگیری، خشونت و بی‌نظمی اجتماعی گرایش پیدا می‌کند» (مایکل کم‌دوسوس مدیرعامل صندوق بین‌المللی پول در اجلاسیه آنکتاد)^۳

رفاه و تامین اجتماعی را می‌بایست از جمله تکالیف جدید دولت مدرن و در پاسخ به بروز بحرانهای اجتماعی این عصر به حساب آورد، دولتهای مدرن با ساختار تشکیلاتی و نظام تصمیم‌گیری و سازوکارهای اجرایی جدید صورت کاملاً بدیعی از برنامه‌ریزی در زمینه رفاه و تامین اجتماعی را به منصف ظهور رسانیدند.^۴ سیاست‌های رفاهی بخشی از سیاستهای دولت است

۱. مصلی نژاد، عباس، پیشین ص ۱۵

۲. لطیفی، غلامرضا، پیشین، ص ۱.

۳. مصلی نژاد، عباس، مبانی علم اقتصاد و سیاست، تهران: نشر شریف، ۱۳۹۵، ص ۱۱.

۴. اکبری، محمدعلی؛ رفاه اجتماعی در ایران معاصر، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۹۵، ص ۷.

که به مثابه کارکردهایی جدیدتر به وظایف سنتی دولتها اضافه شده است منشاء اصلی این نوع سیاستها وجود پدیده‌ای بنام فقر در جوامع و ناتوانی افراد و گروهها در رفع این مشکل بزرگ بدون وجود حمایت های بیرونی بوده است .

پرورش اجتماعی همواره در زمینه و قالب ساختار اجتماعی خاصی صورت می پذیرد. نه تنها محتویات آن بلکه معیار سنجش توفیق و پیامدهای آن نیز دارای شرایط اجتماعی - ساختاری است. به عبارت دیگر، در تحلیلی که از پدیده‌ها از دیدگاه جامعه شناسی خرد یا روان شناسی اجتماعی به عمل می آید زمینه کار همواره باید درک جنبه های ساختاری آنها از دیدگاه جامعه شناسی کلان باشد^۱.

براین اساس در زمینه موضوعات فوق از لحاظ سیاستهای رفاهی و ورود دولتها به این عرصه معمولا فقر و نیاز افراد و گروههایی که در محدوده جغرافیایی یک دولت زندگی می کنند و به دلیل ناتوانی های شخصی یا جمعی و نیازمند بودن یا داشتن محرومیت و نبود هرگونه حمایت، نیازمند حمایت های ساختارهای(نهادهای) وابسته به دولت هستند و این موضوع به مثابه دلیل اصلی برای ایجاد این حوزه در سیاستگذاری عمومی تلقی می شود. بدین ترتیب میان مفهوم سیاست های رفاهی و مفهوم فقر و نیاز نوعی رابطه سببی ایجاد میگردد. سیاستهای رفاهی در ساده ترین تعریف به مجموعه ای از خدمات اجتماعی گفته می شود که از مواردی همچون یارانه نقدی و غیر نقدی گرفته تا برخی خدمات مربوط به سلامت، بهداشت، بیکاری و بازنشستگی را در خود جای می دهد. از این رو تعریف فقر با ابهامات زیادی روبرو است در واقع این مفهوم پیچیده و اغلب مورد مناقشه استو ممکن است به محرومیت در زمینه های مختلف مادی، اقتصادی یا حتی روابط اجتماعی بازگردد.^۲

۲- بنیان تصمیم رفاهی دولت:

شناخت بنیان برنامه ها و سیاستهای دولت در حوزه تامین اجتماعی تا حدودی زیادی انگیزه ها و رهیافت های کلان دولت را در باره موضوع مورد رسیدگی آشکار می سازد زیرا بنیان ساخت ذهنی مخفی تصمیم گیران است و گونه ای از نظامهای پیچیده و منظم عقیدتی که آنان را آماده اتخاذ مواضع خاص می کند.^۳ بر این اساس حکومتها خود را مسئول توسعه اقتصادی و اجتماعی دانسته و با تکیه بر منبع مصلحت اندیشی متخصصان امور برای این مقوله به فراخور مقدرات و اولویتهای سیاستگذاری و برنامه ریزی می نمایند. برای این موضوع رهیافتهای متعددی وجود دارد که از جمله آن ره یافتهها، ره یافت سیستمی می باشد. یک سیستم عبارت است از مجموعه ای سازمان یافته از اجزاء به هم پیوسته توسط هم کنشهای تجویز شده، یک سیستم برای تحقق هدفی خاص طراحی شده و یا اجزای هر سیستمی دارای کارکردی معین هستند، تعادل کل سیستم در گرو داشتن ارتباط نظام مند بین اجزای سیستم است در صورتی که این روابط دچار اختلال شود سیستم بی حاصل شده و بی نظمی به کل سیستم سرایت می کند که نتیجه آن عدم تعادل در سیستم و در نتیجه اختلال در کارکرد است. هر یک از اجزاء سیستم به عنوان یک بخش دارای مرجعیت هستند که اقداماتشان در چارچوب مرجعیت همان بخش تعریف می شود. سیستمها در یک مجموعه به هم پیوسته ای در ارتباط با هم قرار گرفته اند، حال اگر در سیستم اجتماعی، دولت را به عنوان یک سازمان بزرگ در نظر بگیریم در داخل آن سازمانها و ارگانهای مختلفی وجود دارد که در بیشتر مواقع ممکن است سازمانهای دولتی نمایانگر بی انسجامی یا تقابل بین اجزای این سازمان باشند که ناشی از فقدان مرجعیت واحد یا مورد اجماع باشد. مثلا میان مرجعیت رفاه وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی با مرجعیت کمیته امداد، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، سازمان هدفمندی یارانهها و ...، رابطه نظامند ساختاری و سلسله مراتبی وجود ندارد. فقدان یک چنین رابطه ای به کل سیستم سرایت نموده و باعث بی نظمی و بروز مشکلات مختلف در عرصه های اقتصادی و اجتماعی می گردد. بسیاری از سیاستگذاریهای ما تابع چنین وضعیتی است به طوری که سیاستگذاری رفاهی در جمهوری اسلامی ایران دارای متولی های مختلف و بعضا موازی است که ارتباط نظام مندی نیز بین این مرجعیتهای بخشی وجود ندارد یا خیلی کم شاهد این چنین

۱- فریبرز مجیدی، پیشین، ص ۲۲۲

۲- ملک محمدی، حمیدرضا؛ مبان‌ی و اصول سیاستگذاری عمومی، چاپ دوم، تهران، سمت، ۱۳۹۵، ص ۱۵۶ و ۱۵۷.

۳. اکبری، محمدعلی؛ رفاه اجتماعی، پیشین، ص ۱۴.

ارتباطی هستیم تا جایی که گاهی برخی از این سیاستها یا برنامه در نقطه مقابل هم قرار می‌گیرند و سبب ایجاد بی‌نظمی و در نتیجه عدم تعادل در ساختارها از جمله ساختار مالی آن می‌گردد که در صورت عدم توجه جدی به این مباحث آثار و نتایج ناگواری به دنبال خواهد داشت، اکنون شاهد بسیاری از مشکلات در حوزه های اقتصادی و اجتماعی هستیم، نمونه بارز آن می‌تواند به موضوع بیمه سلامت اشاره نمود که با عدم همراهی بسیاری از بیمه‌ها مواجه است^۱ و یا اینکه حسب مفاد بند «و» تبصره ۷ بودجه سال جاری کل کشور مقرر شده است بخشی از منابع مالی بخش درمان تامین اجتماعی نزد بانک مرکزی واریز شود^۲.

ج. پیدایش بیمه‌های اجتماعی

۱. پیدایش دولت رفاه

آرزوی آدمی برای تحقق امنیت خاطر، رفاه و آسایش پایدار در اصل قدمتی به درازای تاریخ بشر دارد. موضوع پیدایش دولت یکی از ساده ترین و در عین حال مبهم ترین پرسش‌هایی است که در مبحث سیاست مطرح می‌شود. پاسخ آن نیز می‌تواند به همان اندازه مبهم و ساده اندیشانه باشد. برخی دولت - شهر، یونانی را نخستین شکل دولت در اروپا دانسته‌اند. افلاطون و ارسطو هر دو بر آن بودند که دولت - شهر باید محدود و کوچک باشد از نظر آن دو غایت دولت - شهر تامین «بهبودی» برای شهروندان بود. نهاد سلطنت به عنوان شکلی از دولت در اوایل قرون وسطی مورد توجه برخی از مورخین قرار گرفت یکی از آنان به نام گینزپست بر این عقیده است که حقوق رومی و حقوق مدون کلیسا اندیشه‌هایی در خصوص نوعی رفاه عمومی برتر از حد تعلقات محلی عرضه می‌داشتند به نظر وی دلیل اصلی برقراری نهاد سلطنت تامین رفاه عمومی بود^۳.

به فراخور موقعیت مکانی و زمانی و با رعایت شرایط و مقتضیات هر عصر از سوی دولتها در خصوص رفاه عامه برنامه ریزی و تمهیدات خاص در نظر گرفته شده و می‌شود. بنابراین در خصوص سیاستگذاری در عرصه رفاهی نگاه و نظریات علمی مختلفی در سطوح خرد و کلان وجود دارد. با توجه به شرایط شکل‌گیری دولتهای مدرن در برهه‌های مختلف تاریخی، براساس سیر تاریخی مفهوم دولت رفاه می‌توانیم بگوییم از اواخر قرن نوزدهم میلادی، که پیشرفت‌های صنعتی باعث بروز تحولاتی عمده در الگوهای سنتی کار و زندگی و شهرنشینی شد و طبقات کارگر و کارفرمای صنعتی بر عرصه حیات اقتصادی و اجتماعی ملت‌ها ظاهر شدند، مفهوم حمایت از نیروی کار در دوران از کارافتادگی و پیری مطرح شد و به تدریج به برآمدن نظام دولت رفاه منتهی شد. دولت رفاه نیز مانند هر مقوله اجتماعی دیگر از یک مبنای تئوریک سرچشمه گرفته است. مبنای فلسفی این مفهوم در اروپا به اندیشه‌های «جرمی بنتام»^۴ و «جان استوارت میل»^۵ بازمی‌گردد. که با توجه به مسائلی که دولت رفاه در اواخر قرن بیستم با آن مواجه شد (اکثراً اقتصادی) این دیدگاه‌ها نتوانستند جوابگوی مشکلات و مسائل به وجود آمده باشند پس بر مبنای تئوریک روش دیگری لازم بود تا بتواند محملی برای حل این مشکلات باشد. دولت رفاه نظامی است که نسبت به محفوظ ماندن سطح زندگی در دوران پیری و حقوق از کارافتادگی افراد، تولید و توزیع و فراهم آوردن بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و مسکن متعهد می‌باشد یا آن‌ها را تسهیل می‌کند^۶.

۲. بیمه، ابزار غلبه بر مخاطرات اجتماعی

اساس برقراری اولیه بیمه های اجتماعی در تفکر و سیاستگذاری دولتهای رفاهی نهفته است. دولت رفاهی در قرن ۱۹ تکنولوژی سیاسی تغییر فضای اجتماعی بود که در این میان بیمه های اجتماعی به عنوان تکنولوژی دولت رفاهی در مقابل

^۱- این بخش با بهره گیری از محتوای آسیب شناسی سیاستگذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی سال دوازدهم، شماره سی و چهارم، بهار ۱۳۹۵ نوشته شده است.

^۲- بند «و» ماده ۷ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.

^۳- وینسنت، اندرو؛ نظریه های دولت؛ مترجم، حسین بشیریه، تهران: نشر نی ۱۳۷۶. صص ۳۱ و ۳۵

^۴ . Jeremy Bentham

^۵ . John S. Mill

^۶- موسوی ثمرین، سیدسعید، معرفی مفهوم رفاه، موسسه مطالعات و تحقیقات مبین، ۱۳۹۳، www.mrsi.ir

مخاطرات نظام سرمایه داری برای افراد جامعه از اهمیت خاصی برخوردار بوده اند و به عنوان ابزار غلبه بر مخاطرات اجتماعی، زمینه نظارت و مراقبت اجتماعی در مقیاس نوین را فراهم ساخته اند.

۱. بیسمارک صدراعظم آلمان زمانی که سفیر پروس^۲ در پاریس بود، از ناپلئون سوم، امپراتور فرانسه، آموخته بود که وفاداری شهروندان حتی به رژیمی اقتدارگرا نظیر امپراطوری روم را می توان با توزیع وسیع مستمری های اندک دولتی کسب کرد. زمانی که به وطن بازگشت، تلاش کرد که در آنجا نیز برنامه ای مشابه عملی کند. بیسمارک، با اعطای بیمه اجتماعی به کارگران، امیدوار بود که نگرانی دولت در مورد رفاه آنان را نشان دهد. بیمه های اجتماعی دوران بیسمارک با توجه به هدف آن یعنی تقویت وفاداری کارگران به نظام اجتماعی و سیاسی، بیشتر تنها کارگران صنعتی را پوشش می داد. در سال ۱۸۸۱ و همزمان با امپراتوری ویلهلم اول و صدارت بیسمارک در آلمان، برای نخستین بار، قانون بیمه های اجتماعی به تصویب رسید. دولت آلمان در سال های بعد، انواع بیمه های بیماری، حوادث ناشی از کار، از کارافتادگی و پیری را به تصویب رساند و به این ترتیب، اولین نظام بیمه های اجتماعی در آلمان پایه گذاری شد و به سرعت به دیگر کشورهای صنعتی اروپا تسری یافت. از منظر دیگر می توان گفت اولین موج بحران اقتصادی سرمایه داری اروپا در دهه ۱۸۹۰ رخ داد که اندیشه دست پنهان آدام اسمیت را زیر سوال برد. بحران اقتصادی باعث گسترش نابرابریها، فواصل طبقاتی و گرایشهای انحصاری گردید و زمینه پیدایش شورشهای اجتماعی، جنبش های کارگری، جنبش گسترش حق رای و نهضت سوسیالیسم را فراهم آورد. بحران اولیه اقتصاد سرمایه داری مساله مخاطرات اجتماعی برای فرد را برجسته کرد و ضرورت رهانیدن افراد جامعه از طریق کاربرد ابزارهای جدید را ضروری ساخت در مقابل برخی واکنش ها از جانب دولت در جهت کنترل گرایشهای انحصاری از طریق ایجاد بیمه های اولیه و کوشش برای سازش با جنبشهای اجتماعی صورت گرفت. رهایی افراد از نابرابری های اقتصادی و ناملامت اجتماعی مستلزم ایجاد ساختار قدرت جدیدی بود، ایده تکوین این قدرت جدید شیوه (تکنیک) ها و راهکارهایی بود که از دل تحولات فن آورانه اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ که از آن به عنوان انقلاب صنعتی دوم نام می برند (ایجاد راه آهن، ایجاد کارخانجات، ساختار جدید دولت در قالب دیوان سالاری ها و غیره) پدیدار شد و این ساختار نودر قالب تامین و بیمه و حمایت اجتماعی تجلی یافت.^۳

د) پیشینه سیاستگذاری بیمه های اجتماعی در ایران

۱. تاریخچه

الواح گلی تخت جمشید نشان می دهد که در روزگاری که بردگی و بیگاری در عالم رواج داشته کارگران و سرکارگرانی که در بنای تخت جمشید کار می کردند اند اعم از ایرانی و خارجی از دستمزد معینی برخوردار بوده اند.^۴ تامین اجتماعی در ایران به شکل جدید و به صورت کلی و عمومی سابقه ای نود ساله دارد.^۵ سر آغاز شکل گیری دولت در معنای مدرن آن در ایران باروی کار آمدن حکومت پهلوی نخست در قالب دولت مطلقه پا به عرصه وجود گذاشت، پس از انقراض سلسله قاجار و روی کار آمدن دولت پهلوی و با اجرای برنامه های مختلف مانند احداث راه آهن، تاسیس بانک احداث فرودگاه ایجاد کارخانه های کوچک، دایر نمودن مدارس و ...، باعث گسترش تدریجی طبقه حقوق بگیر اعم از کارگران و کارمندان و در نتیجه گسترش زمینه های ایجاد بیمه های اجتماعی در ایران شد. در این دوره اقدامات گسترده ای در راستای ملیت سازی و دولت سازی انجام شد.

۲. دوره پهلوی

۱- بشیریه، حسین، عقل در سیاست (سی و پنج گفتار در فلسفه، جامعه شناسی و توسعه سیاسی) تهران، نگاه معاصر، ۱۳۸۲ ص ۳۰۰.

۲- پروس در آغاز منطقه کوچکی بود که شامل شمال لهستان، استان کالینینگراد روسیه و قسمت هایی از لیتوانی امروزی می شد و بعدها به ایالت های پروس شرقی و پروس غربی در امپراتوری آلمان تقسیم شد.

۳- بشیریه، حسین، پیشین، صص ۳۷۹ و ۳۷۸.

۴- نقیب زاده، احمد، در آمدی بر جامعه شناسی سیاسی، تهران، سمت، ۱۳۷۹، ص ۱۶۸.

۵- شبیری نژاد، علی اکبر، «چالش های نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی» فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۱۳، (۱۳۸۲)، ص ۳

سابقه تامین اجتماعی در ایران به تصویب اولین قانون استخدامی کشور در سال ۱۳۰۱ باز می‌گردد که طی آن، نظامی برای بازنشستگی به وجود آمد در آذر ماه ۱۳۰۱ قانون استخدام کشوری به تصویب مجلس شورای ملی رسید، مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون به موضوع بازنشستگی مستخدمین دولتی حق دریافت حقوق بازنشستگی از دولت و میزان حقوق بازنشستگی پرداخته است، برای تصدی این امر نهادی به نام صندوق تقاعد و وظایف وراثت مستخدمین تاسیس شد و در سال ۱۳۱۷ به نام اداره بازنشستگی کشوری تغییر یافت، همزمان با اجرای احداث راه آهن سراسری دولت وقت در سال ۱۳۰۹ **صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع را به عنوان نسل اول بیمه های اجتماعی تاسیس کرد.**^۱

بررسی اقدامات دوره پهلوی اول در حوزه تامین اجتماعی نشان می‌دهد که «کار» مقوله‌ای اساسی در ایجاد نهادها و تدوین و تصویب ضوابط و مقررات بوده و بیشتر تصمیمات دولت بر تامین و حمایت از کارگران و کارمندان متمرکز بوده است. صندوق های احتیاط و بازنشستگی به منظور حمایت سازمان یافته دولت از نیروی کار و کارکنان دولت در مقابل مخاطرات ناشی از کار راه اندازی شدند، توجه به تجارب کشورهای صنعتی و ضرورت جهانی در ایجاد و تداوم این موضوعات نقش داشته است. بعد از شهریور ۱۳۲۰ و سقوط دولت رضا شاه جنبش چپ در ایران فعال شد و مطالبات اجتماعی نقش بیشتری در شکل دادن به سیاست های رفاهی ایفا کرد اثر گذاری این عامل نیز از اواسط دهه ۳۰ و پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تقلیل یافت و دولت تلاش کرد با اتکاء به درآمدهای رو به افزایش نقش بیشتری در حوزه رفاه بر عهده گیرد تا ضمن ایجاد سطح رفاه نسبی برای گروههای مختلف اجتماعی از این طریق نوعی کنترل و نظارت اجتماعی را نیز اعمال کند. با فروپاشی ساختار سیاسی در شهریور ۱۳۲۰ و روی کار آمدن دولت‌های بعدی برنامه های اجتماعی گسترده ای در دستور کار قرار گرفت، رفع بیکاری و توسعه زیر ساخت ها از جمله برنامه های اعلامی بود، احمد قوام نخست وزیر وقت دست به ابتکار اجرای برنامه اصلاحات کارگری بلند مدتی زد که عبارت بودند از به رسمیت شناختن اتحادیه های صنفی هم پیمان با یکی از احزاب ائتلافی دولت و تعیین شورای عالی کار برای اجرای برنامه بیکاری، تعیین شاخص های پرداخت دستمزد و تشکیل کمیته های مذاکره کننده فی مابین کارگران و کارفرمایان.^۲

۳. دوره جمهوری اسلامی

نظام سیاستگذاری در ایران بنیادهای معرفتی و نظری خاصی دارد که به وجود آورنده ابزارها و فنون متناسب با خود است. از این رو برای شناخت سیاست و سیاستگذاری، شناخت این بنیادها می‌تواند با بررسی سیاستها فراهم آید که از یک سو به بهینه سازی فرایندهای سیاستگذاری آینده کمک شایانی می‌کند و از سوی دیگر ما را با نقاط قوت و ضعف و خلاء های موجود آشنا می‌سازد.^۳

با پیروزی انقلاب اسلامی و ظهور و باز تعریف ارزشها و مفاهیم دینی و شدت و تاثیر آن بر جنبه های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و تحولات مفهوم سیاستگذاری بر اثر شعار اول انقلاب تحقق عدالت اجتماعی، مبارزه با فئودالیسم و ...، بیش از پیش تحت تاثیر جنبه های ارزشی و ایدئولوژیکی قرار گرفت. برخی از دست اندرکاران از یک سو سعی در ارائه راه حل‌هایی می‌کردند که آن را منبعث از آموزه های دینی دانسته و بر اساس آن حفظ حرمت مالکیت خصوصی و آزاد سازی اقتصادی و رشد بخش خصوصی مشروع اعلام می‌شد و یک جریانی اصلا برنامه ریزی اقتصادی را بر خلاف تعالیم اسلام دانسته و هر نوع سیاستگذاری از جانب دولت را در حکم محدود کرن انسان آزاد و مضر برای جامعه می‌دانست و از سوی دیگر انقلابیون

۱- امیدی، رضا، «تحولات سیاستگذاری اجتماعی در عصر پهلوی: فراز و فرود رابطه دولت و ملت»، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۸، پاییز

۲- به نقل از روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۸۳۹، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲ <http://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-529147>

۳. قلی پور، رحمت اله، پیشین ص ۳.

عدالت خواه تاکید بر اقتصاد دولتی و گسترش مالکیت عمومی و ... را داشتند که مطالبات عمومی مردم و جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و سیاستهای انقباضی مخصوص دوران جنگ بر نهادینه شدن تفکر اخیر مزید بر علت شد.^۱

طبق روندهای سیاستگذاری در جمهوری اسلامی شاهد سه مرحله اصلی در برنامه ریزی اقتصادی بوده ایم که هر دوره بواسطه شرایط زمانی تاثیر خاص و نقاط عطفی را بر حوزه رفاه عمومی جامعه داشته است، مرحله اول مربوط به زمان پیروزی انقلاب اسلامی و شروع جنگ تحمیلی است در این دوره برنامه پنجم توسعه اقتصادی ایران که قبل از انقلاب تنظیم شده بود دچار وقفه گردید. مرحله دوم مربوط به سال ۱۳۶۸ یعنی دوران بعد از جنگ تحمیلی است در این دوران اقتصاد برنامه ریزی شده و همچنین اقتصاد کنترلی به اقتصاد بازار آزاد تبدیل شد و مرحله سوم برنامه ای است که آن را «هدف مندسازی یارانه ها» می نامند^۲

با این پیشینه شاخص‌هایی که در ایران برای رفاه اجتماعی در نظر گرفته می‌شود، عبارت‌اند از: آموزش و پرورش، بهداشت، درمان، تغذیه، مسکن، اشتغال جمعیت و نیروی انسانی، هزینه و درآمد تأمین اجتماعی. در کنار شاخص‌های اصلی، چند شاخص فرعی نیز برای رفاه در نظر گرفته می‌شود؛ از جمله: گذران اوقات فراغت، دسترسی به تسهیلات فرهنگی، محیط زیست و امنیت فرد در برابر تجاوزات مالی و جانی^۳.

۴. جایگاه سازمان تامین اجتماعی:

اولین نگاه و اصول مرتبط با سیاست رفاه جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی بنا نهاده شده است. اصل ۲۹ قانون اساسی به بیان یکی از مهمترین مصادیق حقوق انسانی مذکور در اصل ۲۰ قانون اساسی یعنی حق برخورداری از تامین اجتماعی پرداخته است و برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره را حقی همگانی دانسته است و دولت را مکلف ساخته تا از محل درآمدهای عمومی و یا درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای همه مردم کشور فراهم نماید.^۴

دیدگاه تدوین کنندگان این اصل و سایر اصول مرتبط با رفاه عامه اعم از اقتصادی و اجتماعی نگاه از بالا به پایین و نگاه دولتی به تمامی عرصه‌های رفاهی کشور است. در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده است، اقتصاد وسیله است نه هدف در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی، زیرا که در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی می‌شود؛ ولی در اسلام اقتصاد وسیله است و از وسیله انتظاری جز کارائی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت. با این نگاه سیاستگذاری مناسب برای تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او بر عهده حکومت اسلامی است.

بر این اساس سیاستگذاری اقتصادی (که سیاستهای رفاه نیز وابسته به آن است) در همه کشورها از جمله ایران وابسته به اهداف، برنامه‌ها و الگوهای رفتاری دولت برای تامین اهداف رفاهی جامعه و ضرورت‌های وابسته به امنیت اقتصادی حکومت‌ها است. موضوعاتی از جمله آموزش و پرورش و تامین اجتماعی از اصلی‌ترین موارد مسئولیت اجتماعی دولت‌ها می‌باشند.^۵

ه) آسیب شناسی سیاستگذاری رفاه در جمهوری اسلامی ایران

۱. ابراهیم بای سلامی، غلام حیدر، «فرهنگ و سیاستگذاری در ایران»، فصلنامه انجمن ایرانی مطالعات فرهنگی و ارتباطات، شماره ۵، بهار و تابستان ۱۳۸۵ صص ۲۱۳-۲۱۴. (<http://www.sid.ir>)

۲. مصلی نژاد، عباس، سیاستگذاری اقتصادی (مدل، روش و فرایند)، تهران: رخ داد نو، ۱۳۹۵، ص ۲۱.

۳. مسعودی اصل، ایروان؛ نظام رفاه اجتماعی در جهان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، چاپ اول، صص ۹۰-۸۷.

۴. نعیمی، عمران، قانون تامین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۸۹، ص ۹.

۵. مصلی نژاد، عباس، پیشین، ص ۱۸۲.

۱. تعریف آسیب شناسی

آسیب شناسی موقعیتی نابهنجار و یا حالتی زیست شناختی را گویند که در آن یک ارگانیزم از عملکرد صحیح و مناسب منع شده است یا باز مانده است. اصطلاح آسیب شناسی در همه رشته های علوم اعم از کاربردی و انتزاعی پایه و غیر پایه، تجربی و طبیعی، انسانی و غیر انسانی و به ویژه در علم روان شناسی و تعلیم و تربیت کاربرد خاص خود را دارد^۱.

مهم ترین و شاید بنیادی ترین موضوع در فرایند آسیب شناسی، شناخت مسئله است. باید مسئله را از آن جهت شناسایی و بررسی کرد که آیا مسئله موجود در دستور کار یک مسئله عمومی است. وجود بر داشتهای روشن و منسجم از مصالح و منافع عمومی شاید بهترین معیار برای تبیین سیاستهای رفاهی باشد، سوالی که در این زمینه به ذهن متبادر می شود این است که آیا تعریف واحد و هماهنگ از مصالح و منافع عمومی نزد تصمیم گیران و سیاستگذاران وجود دارد که همگی بر اساس آن به سامان امور عمومی بپردازند؟ هر مسئله ای در چرخه حیات خود، هنگامی مدنظر سیاستگذاران قرار می گیرد که با ویژگی خاص و مناسب در دستور کار سیاستگذاری قرار گرفته باشد. با این نظر آسیب شناسی از این جهت حائز اهمیت است که آسیب می تواند به بحران یا معضل منجر شود و بحران نیز همان گونه که هابر ماس اشاره می کند حاکی از بی کارکرد شدن سیستم است یعنی باز ماندن از تولید آن چه که باید در اختیار سایر نهادها قرار دهد^۲.

بنابراین در تعریف یک مسئله یا مشکل گفته می شود اجتناف میان آن چه باید اتفاق می افتاد و آنچه که اتفاق افتاده است، به گونه ای که نیاز به اصلاح احساس گردد^۳.

براین اساس از جمله مهم ترین عوامل رشد و ترقی هر پدیده ای، شناسایی آسیب ها و رفع آن برای تداوم حیات آن پدیده است بلذا با اوصاف فوق به نظر می رسد عمده ترین آسیب یا چالش فراروی توسعه رفاه و به تبع آن تعمیم تامین اجتماعی به اقشار مختلف جامعه بدون آسیب های اقتصادی و سپس ساختاری باشد که به صورت مختصر به آن پرداخته می شود.

۱-۱-۲. آسیب های اقتصادی

وابستگی به نفت و مصرف گرایی: از آفت های اقتصادی ایران، وابستگی کشور به درآمدهای نفتی و اقتصاد تک محصولی است این وابستگی، خسارت های بزرگی بر پیکره اقتصاد کشور وارد کرده است. همچنین عوامل ویرانگر اقتصاد ایران مصرف گرایی و اسراف است. در کشورهای جهان، سوم مردم به جای تولید بیشتر و رشد اقتصادی، در فکر مصرف کالاهای غیر ضروری هستند این معضل در کشور ما حادتر است؛ زیرا کشور ما متکی به درآمدهای نفتی است و در زمانی که قیمت نفت روند صعودی دارد، ارزش هنگفتی نصیب کشور می شود و قدرت خرید مردم بالا می رود که نتیجه ای جز اسراف و مصرف بی رويه نخواهد داشت

بیمه بیکاری: در اوایل پیروزی انقلاب، رشد جمعیت کشور، بالا بود (بیش از ۳ درصد). این عامل سبب شد که اکنون بعد از گذشت چند دهه، کشور ما کشوری جوان به حساب آید. آشکار است که این جوانان به اشتغال نیاز دارند. به این دلیل، بی کاری در حال حاضر به صورت بحران در آمده است بیکار علاوه بر تاثیر منفی بر سیاستهای رفاهی سبب بروز مشکلات دیگر هم می شود. فقر، فحشا، قاچاق کالا، قاچاق مواد مخدر، اعتیاد، سرقت، ناامنی و شغل های کاذب زاییده بی کاری است. همچنین تورم را باید غول مهارناپذیر اقتصاد ایران قلمداد کرد که به شدت در حال تهییج شکاف اقتصادی است. تورم سبب افزایش قیمت ها و کاهش قدرت خرید، به ویژه برای کسانی که حقوق و درآمد ثابت دارند، می شود. از این رو افراد در پی جبران کسری درآمد خود از طرق مختلف از جمله شغل های متعدد، اضافه کاری، رشوه و... می باشند که عدم آرامش روحی - روانی در خانواده، و فقدان تمرکز فکر بر روی مسائل فرهنگی، رفاهی، تربیتی و ... را در پی خواهد داشت.

^۱. (بایگه اطلاع رسانی حوزه - آسیب شناسی) <https://hawzah.net>

^۲. مقتدائی، مرتضی، «آسیب شناسی سیاستگذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی دانشگاه آزاد کرج، شماره

۳۴، بهار ۱۳۹۵، ص ۱۷

^۳. الوانی، سید مهدی، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: سمت، ۱۳۸۰، ص ۴۰

امیرالمؤمنین علی بن ابی طالب (علیه السلام) علل سقوط اقتصادی - سیاسی حکومت ها را چهار چیز می داند: «سوء تدبیر و ضعف مدیریت؛ تبذیر ناروا و هزینه های زیان بار اقتصادی؛ عبرت نگرفتن از تجارب سودمند؛ عذرخواهی مکرر به جای جبران خطاهای پیشین»^۱.

و) آسیب شناسی نهادهای متولی بیمه اجتماعی

بازیگران مختلفی در اجرای سیاستها مداخله دارند و با ارتباط تعاملی با یکدیگر می توانند وضعیت مناسبی برای اجرای سیاستها فراهم کنند، عمده این بازیگران عبارتند از قوای سه گانه و بخش عمومی غیر دولتی، نادیده گرفتن هر یک از این بازیگران به معنای اجرای ناقص سیاستها خواهد بود. این مراجع مختلف هر یک به نحوی در تبیین موضوع سیاستگذاری مشارکت دارند و تلاش می نمایند تا شکل خاصی از فرایند موضوع را مورد توجه قرار دهند.

محرز است که سازماندهی و ایجاد هماهنگی بین سازمان های مجری سیاست با ساختارهای اجرایی امکان پذیر است و بسیار اتفاق افتاده است که در چارچوب برنامه های توسعه و قانون بودجه سالانه سیاستهای مناسبی برای توسعه رفاه خصوصا بیمه های اجتماعی وضع می شود و سازمانهای زیادی در اجرای آن درگیر می شوند اما چون ارتباط مناسبی میان این سازمانها برقرار نشده و تفکیک و توزیع وظایف هم پوشانی دارد دستگاهها در اجرای سیاست ناتوانند. به طوریکه دستگاههای مختلف مانند سازمان هدفمندی یارانه ها، سازمان جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، سازمان تامین اجتماعی، وزارت بهداشت، سازمان بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و صندوقهای بازنشستگی هر کدام متولی بخشی از حوزه رفاهی هستند. اما در مواجهه با بحران امکان پشتیبانی از دیگری وجود ندارد.

به منظور رفع این نقیصه سیاستگذار برای ایجاد فرماندهی واحد در این حوزه قانونگذار قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی را تصویب نمود، اما علیرغم آن (ایجاد مدیریت واحد) نقطه انفصال آنها کاملا مشهود است و به صورت موزاییکی در کنار هم قرار گرفته اند. به نظر می رسد هماهنگی ضعیف و ارتباط غیر پویا، متعامل و نظام مند بین واحدهای مختلف این حوزه ها و اجزای هر یک از آنها سبب شده است سیاستگذاران نتوانند به اطلاعات جامع مورد نیاز برسند و ساختارهای اجرایی لازم را بر اساس یافته ها برای تدوین و اجرای سیاستهای بلند مدت در نظر بگیرند.

زمانی که ارتباط هماهنگ و تعاملی میان سازمانها و برنامه وجود نداشته باشد طراحی ساختار اجرایی برای اجرای مناسب سیاستها امکان پذیر نخواهد بود و این در بسیاری از سیاستها و قوانین مرتبط با این حوزه اتفاق افتاده است. بسیاری از سازمان های رفاهی در حیطه وظایف یکدیگر مداخله می کنند مانند بحث درمان که هر دستگاه به فراخور امکانات برای کارکنان خود مراکز بهداشتی و درمانی دایر نموده است.

تعدادی از این نهادها علیرغم اینکه بودجه آنها از محل درآمدهای عمومی تامین می شود، نه تنها مستقل از دولت عمل می کنند بلکه اساساً پاسخگوی عملکرد خود به حوزه های بالادستی هم نیستند. این مداخلات به سمت و سوی خودکاهندگی پیش می رود و نهایتاً میزان بهره وری را به سمت صفر سوق خواهد داد. بدیهی است توازی وظایف و فعالیت بین دستگاهها در زمینه هایی که به لحاظ موضوع و به لحاظ اقشار تحت پوشش، مشابه یکدیگرند، مانع از ارائه خدمات مناسب شده و موجب اتلاف منابع مالی و انسانی کشور به ویژه در بخش رفاه اجتماعی می گردد. بنابراین اجرای موثر برنامه ها در راستای تحقق اهداف سیاستهای کلان رفاهی، مستلزم هماهنگی، ارزیابی و سنجش فعالیتها و عملکرد سازمانها و نهادهای مرتبط با آن است، این مهم بدون داشتن یک نظام منسجم آماری (برای همه شاخص ها اعم از منابع مالی، جمعیتی، و...) میسر نخواهد بود. در این زمینه **هالستی** معتقد است هدفهای رفاهی به عنوان اصلی ترین اهداف حکومت محسوب می شود.^۲

ز) آسیب شناسی سیاستگذاری بیمه های اجتماعی

^۱ <https://hawzah.net/fa/Magazine/View/3674/6126/65044/> آسیب شناسی سیاسی و اقتصادی انقلاب اسلامی

^۲ - مصلی نژاد، عباس، پیشین، ص ۲۳-۲۴

فرایند سیاستگذاری با توجه به تفاوت محتوایی آن در نظامهای مختلف، بررسی و تحلیلی متفاوت خواهد داشت. این تحلیل متأثر از زمینه های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی نظام سیاستگذاری در آن کشور است. این وضعیت در نظام سیاستگذاری ایران نیز حاکم است.

بررسی این نظام و آسیب شناسی آن، مبتنی بر تحلیل زمینه های یاد شده و همین زمینه و بسترهای محیطی سبب شده تا الگوی نسبتاً متفاوتی [توسط صاحب نظران] برای سیاستگذاری در ایران پیشنهاد شود و مبنایی برای تحلیل این فرآیند در نهاد قانونگذاری و آسیب شناسی قرار گیرد.^۱ از دیدگاه دکتر کیومرث اشتریان استاد انشگاه تهران، سیاستگذاری عمومی در ایران با مشکلات خاصی مواجه است از جمله، بی توجهی به مطالعه اجرای سیاست، نبود تعریف فنی از سیاست و هماهنگی بدنه دیوان سالار.^۲ از این منظر می توان

آسیب شناسی (شناخت نقاط قوت و ضعف) سیاستگذاری در خصوص بیمه های اجتماعی در ایران را می توان در موضوعاتی مانند شکل گیری قوانین، اجرا و ارزیابی آنها طبقه بندی نمود که به برخی از این موارد اشاره می شود:

۱- آسیب شناسی نظری و مطالعاتی:

سیاستگذاری عمومی را به عنوان آن چه دولت تصمیم می گیرد انجام دهد و یا انجام ندهد تعریف می کنند.^۳ تعریف یک مشکل و علت های بروز آن همیشه کار ساده ای نیست و جستجوی پاسخ نیز مستلزم بررسی دیدگاههای مختلفی است. بر اساس این تعریف پرداختن به مباحث بیمه های اجتماعی در ایران از دو منظر قابل تامل است. نخست از منظر کلی و در چارچوب بحث های مرسوم و مشابه آنچه در دنیای امروز وجود دارد و برای آن ساختارهایی خاص با کارکردهایی معین در نظر گرفته می شود و دولتها بر اساس این نظامها به ارائه خدمات رفاهی به همه شهروندان یا برخی از آنها که نیازمند دریافت این خدماتند می پردازند و دوم از منظر شریعت اسلامی و تعالیم آن با توجه به کرامت انسانی و ایجاد ارزش برای کمک به انسانهای نیازمند به عنوان یکی از راه های کسب رضایت پروردگار. از این رهگذر، مذمت فقر، دعوت به ایجاد عدالت و قسط، ترغیب به انفاق و بزرگداشت نیکوکاری و احسان در کنار احکام فقهی در زمینههایی همچون زکات، خمس، صدقه، نذر، وقف و قرض الحسنه، سازنده بسته های عملیاتی است که کارکردهایی مشابه سیاستهای رفاهی دارد. از سوی دیگر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل سوم به بیان ۱۶ مورد از وظایف دولت پرداخته شده و از جمله در بند ۱۲ از پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجا رفاه و رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه های تغذیه، مسکن، کار بهداشت و تعمیر بیمه سخن گفته شده است و در بند ۴ از ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست یاد می شود.^۴ چالش یا آسیب این موضوع امروز حفظ انسجام سیاست های خود(سازمان مربوطه) با سیاستهای چارچوب است. از منظر رفاه و تامین اجتماعی گزاره «ثروت بیشتر به خوش بختی بیشتر افراد می انجامد» اصلی پذیرفته شده تلقی می گردد.^۵

۲- قوانین موضوعه:

به طور کلی رفاه و تامین اجتماعی به معنای عام آن منبعت از سیاستهای اقتصادی دولت است و دولت به عنوان عالی ترین مظهر اجرای کار ویژه های رفاهی اعم از بیمه ای و غیره ایفای نقش می نماید. در این بین وجود بسترها و قوانین برای تامین منابع مالی و پولی یکی از موارد اجرای موفق سیاست ها در این حوزه است.

^۱ قلی پور، رحمت اله؛ غلامپور آهنگر، ابراهیم؛ پیشین، ص ۳۲۳.

^۲ - سخنرانی دکتر اشتریان، بهار ۱۳۹۵ دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور www.isna.ir.

^۳ قلی پور، رحمت اله و مهدی فقیهی، «سیاستگذاری و تحلیل سیاستهای عمومی»، تهران: مهکامه، ۱۳۹۳، ص ۱۴۳.

^۴ ملک محمدی، حمیدرضا پیشین، ص ۱۶۴.

^۵ . غفاری، غلامرضا، «آسیب شناسی و ناپایداری توسعه اجتماعی در ایران» فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۲ (۱۳۹۴) ص ۲.

ماهیت چند بعدی عمومیت و گستردگی مسائل حوزه بیمه های اجتماعی یا بطور عام تر رفاه و تامین اجتماعی مستلزم ایفای نقش و حمایت مداوم از سوی دولت و سایر قوا است که معمولاً در چارچوب قوانین مصوب صورت می گیرد. اما با توجه به اینکه فرایندهای این حوزه به صورت مجموعه ای از عوامل مانند اعتقادات و ارزشهای انسانی و جامعه، دانش و فن بیمه ای (اکچوئری) فشار و اعمال نفوذ، قوانین و مقررات له یا علیه، حمایت و عدم حمایت از سوی گروههای ذینفع و ... تجلی یافته است لذا قوانین گسترده و ضد و نقیض اند. به طور مثال در سند چشم انداز بیست ساله، در مورد برخورداری از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصتهای برابر، توزیع مناسب درآمد، و ...^۱ به صراحت اعلام شده است، حال آنکه مکرر ملاحظه شده است که قوانین ضد تامین اجتماعی تصویب شده است. (نوسازی صنایع، مشاغل سخت و زیان آور و...)

مهم ترین و شاید بنیادی ترین موضوع در این فرایند شاید مسئله شناسی باشد چرا که در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران به طور عمومی با مشکل اختلاف نظر نخبگان در مورد برنامه های اقتصادی روبرو هستند. برای مثال زمانی که دولت ایران در سال ۱۳۸۴ گزینه های افزایش خدمات عمومی برای لایه های فرودست جامعه را مطرح کرد و به موجب آن هزینه های عمومی و نقدینگی را افزایش داد بخشی از نخبگان اقتصادی با برنامه های ارائه شده مخالفت نمودند پس می توان گفت اگر بین نخبگان اختلاف نظر بنیادین به وجود آید در آن شرایط احتمال اتخاذ تصمیم کار دشواری است. ^۲ مباحث بیمه های اجتماعی اعم از بیمه، درمان و بنگاهداری نیز از همین مقوله اند.

با توجه به مباحث فوق معمولاً پنج ویژگی مربوط به مسئله که در مسائل مختلف جامعه ایرانی مسبوق به سابقه است عبارتند از: حساسیت و اثرگذاری، ویژگی های حرفه ای و کارشناسی، ویژگیهای سیاسی، ویژگیهای اجتماعی و ویژگیهای ناشی از تشخیص فردی. ^۳ به موارد مذکور می توان ضرورت همسو بودن منافع هیات حاکمه با مصالح و منافع عمومی جامعه را نیز اضافه کرد.

بنابراین همانطور که در مقدمه بیان شد در ایران دولت به معنای قوه مجریه در حوزه سیاستگذاری عمومی نقش حداکثری را دارد. از این رو رهیافت سیستمی در سیاستگذاری عمومی نیازمند توجه به مساله زمان است. دولتها تحت فشار و در محدودیت زمانی تصمیم می گیرند در حالی که تحلیل و تصمیم سیستمی مستلزم صرف وقت و نگاه همه جانبه است. رسم غالب در ایران بر این است که در نظام تصمیم گیری توجه به دیدگاههای علمی در قالب نظریات کارشناسی صورت می گیرد، نه توجه به فعالیت نظامند پژوهشی و استفاده از نتایج آن در تدوین بسته سیاستی. از طرفی نیز حداکثر توجه به ابزارهای دولتی و اجباری در تدوین سیاست ها و قوانین مشهود است، همچنین بسیاری از راه حلها اگرچه دارای مبانی علمی است اما در فرآیند تصویب آن کمتر به مبنای آن توجه می شود لذا اجرای برنامه ها معمولاً در عمل با مقاومت و تناقض مواجه می شود.

۳. راهبرد انفعالی (تندروی در کوتاه مدت و سکون در دراز مدت)

بر اساس این دیدگاه سازمان به مسائل عمومی و اجتماعی تحت قلمرو خود بدواً توجهی نمی کند و یا کمتر حساسیت به خرج می دهد و سپس در مقابل سیاستهای وضع شده نیز از خود مقاومت به خرج میدهد، به طوری که این راهبرد را دیوار سنگی هم می گویند.^۴ (مانند رایزنیهای بعد از تصویب جداسازی سهم درمان در بودسال ۱۳۹۷)

ویژگی بارز سیاستگذاری در ایران پیرامون مسائل و مشکلات مبتلا به بسیاری از حوزه ها، خصوصاً سازمانهای مرتبط با امر بیمه های اجتماعی ترجیح سیاست های کوتاه مدت بر برنامه ها یا استراتژیهای بلند مدت است. در برخی از بخشها عمر کوتاه مدیریت چشم انداز تغییر متولی یا مصدر سیاست و بروز اولویتهای مدیریتی (پیاده کردن منویات مدیر جدید) مسئول یا مدیر

۱- سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (ابلاغیه مقام معظم رهبری) سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور آذرماه ۱۳۸۲

۲. مصلی نژاد، عباس، پیشین، ص ۴۸

۳. قلی پور، رحمت اله و فقیهی، پیشین، ص ۳۳۵.

۴. گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ دوم، یکان، ۱۳۸۱، ص ۴۸

ذریب را ناگزیر از نگرش بخشی و کوتاه مدت می کند. لذا سیاستهایی که از لحاظ کمی در کوتاه مدت قابل حصول هستند برنتایج اقدامات کیفی بلند مدت حاصل از تدوین استراتژی، بیشتر ترجیح داده می شود (مانند تمایل به افتتاح زود هنگام طرحهای عمرانی مانند احداث مراکز درمانی) بر این اساس تفکر تغییرات تدریجی به لحاظ نگرش بخشی، حاکم نیست و مدیریت اجرایی، شکست یک طرح را به منزله توجیه طرح جدید تلقی می کند و این به نظر می رسد بزرگترین مغلطه مدیریت باشد.

این مطلب را شاید بتوان با موضوع جامعه کلنگی مقایسه کرد: یعنی جامعه‌ای که در آن انباشت درازمدت علم و دانش و سرمایه و فرهنگ مشکل است و در نتیجه یا درجا می زند یا در اثر نوسانات گهگاهی از نو شروع می کند. چون خیلی از برنامه‌هایی هم که در کوتاه مدت ساخته شده است را خراب می کند تا از نو بسازد و این سیاستها بناهای قرص و محکم و کاملاً قابل استفاده یا قابل ترمیم نیستند^۱. و به نظر می رسد خیلی از تصمیمات درون سازمان‌ها تابع این موضوع باشد. لذا به منظور کاهش اثرات مخرب این رفتارها به نظر می رسد با ایجاد ساختارهای سیستمی و پردازش آن در عرصه مجازی بتوان بر این مشکل فائق آمد. یکی از مهمترین عناصر ساختاری ایجاد واحدهای سنتز سیاسی در دستگاه اداری متبوع است به این مفهوم که سنتزی از دانش موجود همواره به صورت زنده (on line) در دسترس تصمیم‌گیران وجود داشته باشد که خلاصه توصیه‌های سیاستی یا تجربیات موجود سیستمهای مشابه و اظهار نظر کارشناسان و صاحب نظران را در بر داشته باشد تا سرعت تصمیم‌گیری ارتقاء یابد^۲.

۴. اعمال فشار

بدون ارزیابی نقش و اثر گذاری گروههای ذینفع نمی توان درستی یا نادرستی سیاستهای اجرا شده را احصاء کرد چه بسا بعد از شناسایی مشکل و تدوین سیاست لازم به راه‌های منطقی و راهگشا رسید و به نهادها و سازمانهای مربوطه ابلاغ گردد و به نحو احسن این سیاستها به مرحله اجرا در آید ولی نتایج آن به دلایل مختلف مورد ارزیابی قرار نگیرد. به عنوان مثال به نظر می رسد که در بسیاری از برنامه‌ریزی‌ها نمایندگان مجلس و سیاستگذاران دیدگاههای منطقه‌ای و بخشی خود را در سیاستها اعمال می کنند. لذا استفاده از الگو و روش منسجم و نظام مندی در فرایند سیاستگذاری در این حوزه کمتر مشاهده می شود. در این بین تاثیر گروههای سیاسی بر فرآیند سیاستگذاری در ایران در مقایسه با گروههای ذی نفوذ مدنی و حرفه‌ای حداکثری است. از این رو بخشهای غیر دولتی و نهادهای مدنی مشارکت حداقلی در این فرآیند دارند. طولانی بودن روند تصمیم‌گیری از یک سو و محدود بودن مبادی اطلاعات به ویژه مبادی اطلاعات غیر دولتی و اعتماد پایین به اطلاعات این بخش از سوی دیگر بخشی از کاستیهای حوزه سیاستگذاری بیمه‌های اجتماعی در عمل است. از سوی دیگر وجود لابی‌های گسترده در صحن علنی مجلس و کمیسیون‌ها (برای تامین نظر دستگاه متبوع) به ویژه از سوی بورکراسی و سازمان دولتی (قوه مجریه) و عدم ارتباط تعاملی بین بخش‌های سه گانه دولت، بخش خصوصی و نهاد مدنی باعث ضعف این بخش شده است. بنابراین از واقعیتهای موجود در فرایند سیاستگذاری بیمه‌ای در ایران این است که بسته‌های سیاستی در فرآیند بررسی تحت تاثیر عوامل مختلف دچار تغییراتی می شوند و در نتیجه همخوانی با مأموریت اصلی تعیین شده برای دستگاه متبوع ندارد و سیستم ارزیابی سیاست در مورد آن نیز ناکارآمد است به عنوان مثال خیلی از سازمانها و نهادی متولی امر سیاستگذاری رفاه وجود دارد که اقدامهای موازی آنها مورد ارزیابی واقع نمی‌شود در حالی که بخش عظیمی از بودجه عمومی مربوط به رفاه اجتماعی را در اختیار دارند.

ح) اصول محورین سیاستگذاری بیمه‌های اجتماعی (قانون)

اصل و محوریت شمردن قوانین بالادستی برای حرکت به سمت توسعه تامین اجتماعی یا نظام رفاهی توسعه‌گرا بر مدار قانون تامین اجتماعی و ساختار آن مبین این است که ادبیات فرهنگی و حقوقی در حوزه تامین اجتماعی در ایران همچنان فقیر

۱. کاتوزیان، محمدعلی، تضاد دولت و ملت (نظریه تاریخ و سیاست در ایران)؛ مترجم علیرضا طیب، چاپ سیزدهم، تهران: نشر نی، ۱۳۹۶ ص ۲۱۴.

۲. اشتریان، کیومرث، سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۶ ص ۱۳۵.

است قانون تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ مهمترین منبع این شاخه از حقوق عمومی است، بیش از ۴۰ میلیون نفر از جمعیت ایران به صورت اصلی و تبعی مشمول این قانون بوده و در چارچوب ساختار فعلی، سازمان تامین اجتماعی به عنوان بزرگترین و مهمترین سازمان بیمه اجتماعی در کشور، حمایت‌ها و مزایای متعدد و گوناگون بلندمدت و کوتاه مدت مقرر در قانون تامین اجتماعی را به این جمعیت عظیم ارائه می‌دهد. وانگهی وجود موارد سکوت، ابهام و اجمال و بعضاً تعارض میان قوانین و مقررات موضوعه با قانون تامین اجتماعی، امر اجتناب‌ناپذیری است که فرایند استنباط و تفسیر و اجرای قواعد حقوقی مربوطه را دشوار می‌سازد و اصلاحات و الحاقاتی که در این قانون طی سنوات گذشته از سوی مقنن صورت گرفته و نیز قوانین و مقررات متعدد و گوناگونی که به نوعی با قانون تامین اجتماعی مرتبط می‌باشند در کنار وجود برخی نهادها و سازمانها و صندوقهای دیگر به نوعی در حوزه بیمه‌های اجتماعی فعالیت دارند به معضل مزبور دامن زده و آن را گسترده و عمیق‌تر ساخته است.^۱

به منظور انسجام و مدیریت واحد در این حوزه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی با هدف جامعیت‌نگری، انتظام بخشی و یکپارچگی در برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش تامین اجتماعی کشور طراحی گردید. طرح این قانون با این هدف شکل گرفت که نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در کشور وجود ندارد و خود این قانون نیز برآمده از ماده ۴۰ برنامه سوم توسعه است. تصویب این قانون در سال ۱۳۸۳ نقطه عطفی در تاریخ تامین اجتماعی است. امروری بر دستگاههای مرتبط با حوزه رفاه و تامین اجتماعی در کشور ایران نشان می‌دهد که هرچند نظام تامین اجتماعی در جایگاه خود در بلندمدت بسیار ارزنده و منشاء 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 پیش روی خود را ندارند و از تعامل سازمان یافته و توسعه‌ای با دیگر بخش‌های اجتماعی و اقتصادی ناتوان بوده‌اند.^۲

تجربه تاریخی در کشور ما نشان می‌دهد که با وجود آنکه در بسیاری از لوایح و طرحها در مرحله نوشتار از ساختار منسجم و ایده‌آلی برخوردارند اما در مرحله اجرا توفیق چندانی پیدا نکرده‌اند در این میان قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی که برآمده از برنامه سوم توسعه است محورهای مهمی را برای توسعه و جامعیت نظام فراگیر تامین اجتماعی پیش بینی کرده و این موارد در برنامه چهارم توسعه نیز مورد تاکید قرار گرفت اما به دلیل عدم پیگیری اهداف محقق نشد و در نتیجه پیشرفت چشمگیری در گسترش نظام رفاهی و بیمه‌ای حاصل نشد. هرچند در دو دهه اخیر تلاش‌هایی صورت گرفته که کارگزاران توسعه فراتر از دولت قرار گیرند اما در عمل کارگزار اصلی حوزه رفاه و تامین اجتماعی در ایران همچنان دولت است که سهم و نقش دولت در مقام سیاستگذار و مجری در قالب برنامه‌های توسعه به خوبی واضح است.^۳

ط) سیاستگذاری بیمه‌ای مطلوب

نظام تامین اجتماعی در کشورهای مختلف برای نیل به اهداف والای انسانی و اجتماعی از جمله تحقق عدالت اجتماعی، ایجاد امنیت و آرامش خاطر در زندگی اجتماعی (امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، شغلی و ...) و تامین سطح مناسب معاش شکل

۱- نعیمی، عمران، پیشین، ص ۱۰.

۲- وصالی، سید سعید، پیشین، ص ۱۲.

۳- مسعودی اصل، پروان، پیشین، ص ۵۵.

۴- غفاری غلامرضا، «آسیب‌شناسی و ناپایداری توسعه اجتماعی در ایران» فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۲ (۱۳۹۴) ص ۱۵

گرفته است. یک از موضوعات اصلی سیاستگذاری اجتماعی در حال حاضر تنظیم نیازهای عمومی جامعه به ویژه در حوزه نیازهای عمومی شهروندان است.

یک سیاست خوب سیاستی است که از سوی جامعه پذیرفته شود، ماندگار باشد و شهروندان و گروههای هدف احساس کنند که منافع آنان را تامین می کند. و از نظر تکنیکی صحیح و با معیارهای مورد ارزیابی مطابقت داشته و انعکاسی از ارزشهای جامعه باشد. مهمترین گام در شناخت مسائل مستلزم داشتن یا تبیین یک سری مولفه هاست (وضع موجود، وضع مطلوب، نیاز، نارضایتی، رفاه، بیمه و ...) تعیین اینکه وضع مطلوب کدام است و بر چه معیاری استوار است و یا شناسایی وضع موجود با چه بزارها و معیارهای سنجیده می شود و یا الگوی بیمه اجتماعی مطلوب کدام است و سایر مسائل از این دست، موضوعات و مباحثی است که پیش از تعریف مسئله باید در دستور کار سیاستگذاری قرار گیرند.

سرمناش ایجاد رفاه اجتماعی و به تبع آن تعمیم و گسترش بیمه های اجتماعی مستلزم داشتن هماهنگی بین همه قوا، توان مالی، ثبات تصمیم، دسترسی به بانک های اطلاعاتی، داشتن سرمایه اجتماعی، کاهش ستوح تصمیم گیر، اعتماد به بدنه کارشناسی، که می تواند در نهایت به طور کلی روحیه نشاط و شادابی، امیدواری، اعتماد اجتماعی، رشد و تعالی و سرمایه اجتماعی را در بین آحاد جامعه گسترش دهد. در صورتی که نتوانیم سیاست های رفاه اجتماعی را در جامعه محقق کنیم بروز آسیب های اجتماعی همه آحاد جامعه را تهدید خواهد کرد. در ایران و بخصوص در دو دهه گذشته سیاست های رفاه و تامین اجتماعی به صورت بی اثری اجرا گردیده و موجب مانند اجرای قانون بیمه کارگران ساختمانی که عملاً جامعه هف کمترین استفاده را از آن می برد بنابراین سبد بیمه اجتماعی به فراخور با پرداخت حق بیمه مردم، اجرای نظام جامع، اجرای بیمه سلامت همگانی، گسترش بیمه اجباری، حمایت های اجتماعی و توانمندسازی گروه های ناتوان اجتماعی، مبارزه با فقر آموزشی و غذایی و تامین امنیت زندگی و یا به عبارت دیگر موضوع اصلی این سیاستهای رفاه در قالب بحث بیمه مقابله با آثار و نتایج چهار نوع رنج اجتماعی یعنی: بیکاری، بیماری و کنترل هزینه های سنگین درمان، فقر و بی قدرتی و ضعف است.

نظام جامع تامین اجتماعی از طریق سیاستهای رفاهی پیگیری میشود سیاستهای حمایتی و پرداخت یارانه ها از مصادیق تامین اجتماعی است، لازم است تمام سازمان ها نیز در سطوح مختلف قبل از هر اقدامی پیوست رفاه اجتماعی و اثرات مثبت و منفی فعالیت های خود را در آرامش و تکریم انسان ها در نظر بگیرند و بخش رفاه در این بین علت گرا باشد و نه معلول گرا تا بتوانیم چشم انداز روشنی برای آینده کشور در این زمینه ترسیم شود. نکته مهمی در این زمینه قابل یادآوری است و این است که فقط نهادهای اجتماعی برای تحقق سیاست های رفاهی کافی نیستند^۱. لذا برای تعیین اختلاف میان وضع موجود و وضع مطلوب راهکارهایی ارائه شده است با این عبارت که «معیار تعیین تضاد یا اختلاف میان وضع موجود و استانداردها می تواند عملکرد گذشته، اهداف از پیش تعیین شده یا عملکرد برخی واحدها در سازمان یا سازمانهای دیگر باشد»^۲

ی) چالشها پیش روی تامین اجتماعی توسعه گرا

اصولاً دولتها به دلیل عمومی بودن کالای تامین اجتماعی و نقصان حاصل از بی توجهی و یا عدم احساس مسئولیت شخصی بخش از افراد جامعه که به دلایل متفاوت اجتماعی، اقتصادی و یا فرهنگی، ضرورت و یا نیاز به تامین فردی خود و یا خانواده تحت تکفل خود را احساس نمی نمایند، در امر ارائه خدمات تامین اجتماعی مداخله می کنند.

براین پایه در ایران پی ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی به منظور ایجاد رفاه، رفع فقر و بر طرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه تغذیه، مسکن، بهداشت و تعمیم بیمه، بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی و ... از وظایف حاکمیت است و این موضوع در اصل ۲۹ قانون اساسی تصریح شده است. همچنین بر اساس اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله اصول ۳، ۲۱، ۴۳، تامین اجتماعی از یک سو زمینه ساز و بستر اصلی شکل گیری و اجرای حرکت

۱-۱-۱. مهدی شجاع، پژوهشگر اجتماعیانشار دهنده: زهرا رضایی (۱۳۹۵/۸/۸) <http://www.irna.ir>

۲. گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین، تصمیم گیری و تعیین خط مش دولتی، چاپ دوم، یکان، ۱۳۸۱ ص ۲۶۳.

های معطوف به توسعه و از سوی دیگر هدف توسعه است و بر اساس قوانین مصوب حداقل در یک دهه اخیر به تامین اجتماعی به عنوان یکی از ضرورتها و زیر ساخت های توسعه اقتصادی و تحقق عدالت اجتماعی نگریسته شده است. در واقع می توان گفت از جمله اهداف اصلی برنامه های توسعه ای، تحقق نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی به صورت فراگیر، کامل و مکفی بر پاشنه آشیل تامین اجتماعی است، اما در عمل در دو دهه اخیر قوانین ضد توسعه تامین اجتماعی مصوب شده است (بازنشستگی زودهنگام، نوسازی صنایع، معافیت های بیمه ای، واگذاری های غیر کارشناسی و...) و این خود از عمده ترین آسیب های وارده به این حوزه است.

تجربه های جهانی نشان می دهد اصلاحات نظام اقتصادی کشورها، به طور اجتناب ناپذیری پیامدهایی چون تورم، بیکاری، کاهش درآمد، بی ثباتی شغلی و ... را به همراه داشته و ضروری است تمهیدات مناسبی برای آن اندیشیده شود. این چرخه چندین بار در کشور ما تجربه شده است و نظام تامین اجتماعی هر بار ضربه گیر این موضوع شده است بدون اینکه حمایت اساسی از سوی دولت به عمل آمده باشد. در این فراز و فرودها علاوه بر اینکه حمایت از نیروی فعال کار جامعه در حوزه تولید و تامین آتیه ایشان از نظر حمایت های فوق براساس قانون برای جامعه مولد کشور بدون حمایت عملی دولت به عهده سازمان تامین اجتماعی گذاشته شده است. از طرفی سر ریز سایر بحران های کارگری (به دلایل اقتصادی) از طریق کسپل برای دریافت بیمه از آسیب های جدی است. مسئله ای که تاکنون به آن بطور جدی پرداخته نشده است، خستگی ناشی از تکرار مساله هایی که حل نمی شود (شستا، کسر منابع، ادغام صندوقها، تفکیک درمان و ...) سازمان به محل مسائل حل نشده تبدیل شده و این نیز از دیگر آسیب ها است که با روی کار آمدن هر دولت تکرار می شود. علی ایحال با براساس مدل چرخه ای سیاست گذاری عمومی و با حمایت نه دخالت دولت و توجه ویژه سیاست گذاران و حذف اقدامات موازی و ادغام دستگاه های متولی، گستره اقدامات تامین اجتماعی می تواند شامل حمایت از کل خانوارهای بی سرپرست، بازنشستگی، بیمه بیکاری، از کار افتادگی، کمک مربوط به دشواری های کاری، کمک برای توانمند سازی و حمایت از ناتوان ها، کمک مربوط به مسکن، خدمت رسانی به فقرا و کم درآمدها بشود^۱

سوال این است که با بحران های فعلی مانند بدهی دولت، نسبت ضریب پشتیبانی شاغل به بازنشسته، کاهش سنوات خدمت، انجام نشدن اصلاحات پارامتریک، مقاومت در برابر تغییر و ... چه باید کرد؟ به نظر می رسد اولین گام باید ایجاد باب یا فضای گفتمان باشد گفتگوی تصمیم گیران و سایر مبادی، زبان گفتگو بسیار مهم است، مسائل را باید به صورت شفاف و با صراحت بیان کرد قبل از اینکه دیر شود. برای رفع آسیبها باید دست به اقدامات کوچک و پیوسته زد بنابراین شتر سواری دولا دولا نمی شود. به نظر می رسد بحران سیستمی شده دستکاری های جزئی و رفوکارانه و کوتاه نگرانه به هیچ وجه کفایت نمی کند فقط زمان و منابع را می بلعد و در عین حال گستره و عمق بحران ها را نیز افزایش می دهد.

برای غلبه بر چالشها باید به یک بازنگری بنیادی در ساختارهای بیمه تامین اجتماعی داد. بحران ناکارآمدی و مقاومت در برابر تغییر بسیار جدی است، تخصیص ردیف بودجه دائمی باید در صدر تبصره های بودجه کل کشور باشد، به اعتقاد من برای خروج از بحران یک شورای تخصصی مرکب احتیاج داریم که تصمیم سازی آنها تصمیم سند نهایی باشد. وجود اطلاعات نامتقارن، اثرات خارجی، سواری مجانی، لزوم تامین معاش برای افراد در سنین پیری توزیع مجدد درآمدها، پوشش سایر ریسک ها، دور کردن سیستم اقتصادی از افت بهره وری^۲ بر این حوزه بی اثر نباشد.

لذا براساس مطالب فوق می توان عناوین ذیل را به عنوان موانع یا چالشهای فراروی توسعه بیمه های اجتماعی برشمرد:

^۱- دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی، قم: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۹۲، ص ۴۰۹.

^۲- اخوان بهبهانی، علی، با همکاری پروان مسعودی اصل، اصول و مبانی بیمه های اجتماعی، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۹۶، ص ۷۰.

پائین بودن سطح بهره وری، تمایل بخشی از نیروی کار بازنشسته به اشتغال مجدد، بالا بودن نرخ بیکاری و بیکاری پنهان، اشتغال فصلی و کاذب، فقدان نظام جامع و کارآمد جمع آوری و انتشار اطلاعات نیروی انسانی در بازار کار، بالا بودن سهم اشتغال بخش غیر رسمی بازار کار، وجود قوانین و مقررات پیچیده و انعطاف ناپذیر.

مطالعه وضعیت رفاه و تامین اجتماعی نشان می دهد که با وجود منابع مالی، انسانی و سازمانی قابل توجه به ارائه خدمات رفاهی و تامین اجتماعی در کشور این بخش مهم از فعالیت های مدیریت عمومی کشور همچنان با مشکلات فراوانی مواجه است، رئوس اهم این مشکلات به شرح زیر است: فقدان چارچوب منسجم برای سیاستگذاریهای کلان راهبردی؛ فقدان انسجام کلان_راهبردی در سطوح تصمیم سازی، اجرا، نظارت و ارزیابی؛ توازی و تداخل وظایف دستگاهها و نهادهای پر شمار در حوزه رفاه و تامین اجتماعی؛ فقدان وجود طبقه بندی استاندارد از برنامه ها و فعالیتهای حوزه رفاه و تامین اجتماعی؛ عدم تخصیص مناسب بودجه های رفاهی موجود در میان برنامه ها و فعالیتهای حوزه رفاه و تامین اجتماعی.^۱

این بخش یک دستگاه اجرایی دولتی نیست و حق الناس، مشاع و بین النسلی است، دولت ها و قوه مقننه طی ادوار گذشته با اهداف مثبت نظیر تشویق ازدیاد جمعیت، بازسازی و نوسازی صنایع، ایجاد اشتغال، حمایت از برخی اقشار و بعضاً اهداف منفی همانند جلب آراء، رویکردهای صنفی و ...، مصوباتی داشته اند که منجر به کاهش منابع یا ورودیها و افزایش مصارف یا خروجی های صندوق تامین اجتماعی شده است در حالی که طبق قانون لازم است بار مالی این قبیل تعهدات طبق اصول، قواعد و محاسبات بیمه ای برآورد و قبل از اجرای طرحها به تامین اجتماعی پرداخت شود، امری که تاکنون در عمل محقق نشده است.

نتیجه گیری:

تحقق عدالت اجتماعی از آرمان های امام (ره)، مردم و رهبری نظام بوده و هست که در اصول متعدد قانون اساسی تبلور و عینیت یافته است و توسعه تامین اجتماعی به طور اعم و بیمه های اجتماعی به طور اخص یکی از راهکارهای اساسی در تحقق عدالت اجتماعی است. این امر در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی، قانون احکام دائمی برنامه های توسعه (گذشته) و قانون برنامه ششم توسعه (حال)، آمده است. تقویت تامین اجتماعی راهکار تحقق پیشرفت همراه با عدالت است، بیمه های اجتماعی مبتنی بر اصل سه جانبه گرایی (کارگر، کارفرما و دولت) شکل گرفته و قوام و دوام یافته است، طی یک دهه اخیر نقش کارگران و کارفرمایان در اداره ارکان عالی این سازمان کم رنگ شده و نقش دولت افزایش یافته است. این در حالی است که سازمان بیمه های اجتماعی یک نهاد عمومی غیردولتی است و لازم است شخصیت مستقل حقوقی و استقلال مالی و اداری آن رعایت شود اما به نظر می رسد که این گونه نیست. مداخلات و ملاحظات دولت و به تبع آن سایر اجزای نظام در امور بیمه های تامین اجتماعی باید در چارچوب اصول، قواعد و محاسبات بیمه ای صورت بگیرد و معطوف به منافع و مصالح واقعی نسل فعلی و نسل های آتی بیمه شدگان و مستمری بگیران باشد، بعضاً مداخلاتی در جهت اهدافی غیر از اهداف مندرج در قانون تامین اجتماعی صورت پذیرفته است.

طبق قانون تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴، مطالبات سازمان تامین اجتماعی جزو دیون ممتاز است و باید در اولویت پرداخت مدیونین از جمله دولت قرار گیرد ولی طی ادوار گذشته قوای مقننه، مجریه و قضائیه آن قدر که به مطالبات بانک مرکزی و بانکها و پیمانکاران وزارت نفت و نیرو و ... از دولت حساس بوده اند، نسبت به پرداخت مطالبات سازمان تامین اجتماعی از سوی دولت حساسیت به خرج نداده اند.

برای جلوگیری از بروز بحران های اجتماعی لازم از انباشت هر چه بیشتر بدهی های دولت و باز پرداخت بدهی های سنواتی تمهید اساسی اندیشیده شود.

^۱ سبحانیان، سیدمحمد هادی، گزارش کارشناسی نظام رفاه و تامین اجتماعی در ایران (برخی چالشها و راهکارهای برون رفت از آنها)، موسسه عالی پژوهش

در طی چند دهه اخیر قوانین و مقرراتی تصویب شده است که صرفنظر از اینکه با اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای مغایر است، بار مالی زیادی نیز برای سازمان تأمین اجتماعی به دنبال داشته است و به ویژه آن که از اهداف اصلی و اولیه خود دور شده‌اند مثل بازنشستگی‌های زودهنگام (سخت و زیان‌آور، بازسازی و نوسازی صنایع و ...) که با هدف حمایت از نیروی کار بود ولی در عمل منجر به ایجاد اشتغال جدید و پایدار نیز نشد و فقط سازمان تأمین اجتماعی را با بحران روبه‌رو ساخته است. علاوه بر امنیت شغلی و تأمین معیشت کارگران، ایجاد محیط‌های استاندارد و حفاظت شده و ایمن برای کار از جمله وظایف کارفرمایان است و دولت نیز مکلف به نظارت بر رعایت آن است ولی متأسفانه مشاهده می‌شود که کارگاهها از ایمنی و استاندارد لازم برخوردار نیستند و کارگران دچار بیماریهای شغلی و یا حوادث ناشی از کار می‌شوند و فقط خسارت‌های آن به جان کارگران و منابع سازمان تأمین اجتماعی تحمیل می‌شود نظیر آنچه در پلاسکو و معدن یورت و ... اتفاق افتاد.

سازمان تأمین اجتماعی یک کلیت واحد شامل بخش‌های بیمه‌ای، درمان و سرمایه‌گذاری است و این یکپارچگی و انسجام مالی، ساختاری و مدیریتی آن باعث شده که تاکنون علیرغم همه بحرانها و چالشها به حیات خود ادامه دهد و تعادل چرخه منابع و مصارف آن و تنظیم ورودیها و خروجی‌های آن نیز بر این اساس استوار شده و تاکنون پاسخ داده است و تغییر آن نظیر جدا سازی منابع مالی بخش درمان آن، قطعاً منجر به برهم خوردن تعادل و تنظیم آن می‌شود.

هر گونه تغییری در قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و ساختار آن باید با حفظ مصالح نسلهای فعلی و آتی بیمه شدگان و مستمری بگیران و براساس اصل گفتمان سه جانبه‌گرایی انجام پذیرد. سازمان تأمین اجتماعی و ذخایر و اندوخته‌ها و سرمایه‌های آن، یک امانت و حق الناس و مشاع و بین‌النسلی است و نباید "حیاط خلوت" به حساب بیاید و در انتصابات ارکان تصمیم‌گیری و اجرایی آن و به ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری، باید انتصابات بر اساس شایسته‌سالاری و اصول حرفه‌ای‌گری و تخصص محوری انجام پذیرد.

بیمه شدگان و مستمری بگیران سازمان تأمین اجتماعی، صرفنظر از این که قشر زحمتکش و مولد جامعه هستند و نقش بسزایی در پیشرفت کشور دارند، یک ایرانی و شهروند بوده و باید مثل سایرین برخوردار از حقوق شهروندی (در حداقل شرایط یکسان با سایر اقشار) باشند، اگر چه به خاطر نقش آنها در تولید کالاها و خدمات و ... باید سهم بیشتری نصیب آنها شود ولی متأسفانه در حال حاضر بر خورداری نیروهای کشوری و لشکری و صندوق‌های خاص در بخش عمومی و دولتی از بودجه عمومی (نفت و مالیات و ...) بیش از مشمولین قانون تأمین اجتماعی است و آنها محروم از منابع عمومی هستند که هزینه همسانسازی مستمری‌ها، افزایش سنواتی مستمریها، طرح تحول سلامت و ... برای افزایش مزایای بیمه شدگان و مستمری بگیران کشوری، لشکری و ... هزینه می‌شود.

انجام اصلاحات سیستماتیک، پارامتریک و مهندسی مجدد در بیمه‌های اجتماعی با توجه به شرایط و مقتضیات روز جامعه از نظر اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی، خصوصی سازی و برون سپاری فعالیتهای دولت، افزایش امید به زندگی و نرخ مشارکت زنان و ... از طریق شکل دهی نظام تأمین اجتماعی چند لایه (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) و چند سطحی (پایه، مازاد و مکمل) می‌تواند باعث پایداری سازمان تأمین اجتماعی و ایجاد تعادل در منابع و مصارف و تنظیم ورودیها و خروجی‌های آن شود.

و علاوه بر آن بایستی زمینه برخورداری این سازمان از منابع هدفمندی یارانه‌ها، مالیات‌های اجتماعی و ... نیز برای مشمولین قانون تأمین اجتماعی فراهم شود. تداوم روندهای موجود در سازمان تأمین اجتماعی عبارت خواهد بود از عدم تعادل منابع و مصارف (انواع بازنشستگی‌های پیش از موعد و سرریزهای حمایتی و ...)، عدم تنظیم ورودیها و خروجیها (افزایش مستمری‌بگیران و سالمندی افراد تحت پوشش، ورود ریسک‌های گزینشی، کاهش بیمه پردازان نقدی و ...)، عدم پایداری مالی، افزایش سرسام‌آور بدهی‌های دولت، افزایش هزینه کرد منابع سازمان تأمین اجتماعی با رویکردهای صنفی، سیاسی و حمایتی بدون تأمین بار مالی معادل و هم‌زمان (نظیر مشوق‌های ازدیاد جمعیت، حمایت از اقشار خاص و ...)، برهم خوردن انسجام ساختاری و مالی سازمان تأمین اجتماعی، مداخلات سایر قوا در انتصابات، ذخایر و سرمایه‌گذاریها و ... که باید هر چه سریع‌تر برای این مسائل چاره‌ای اندیشید.

علی ایحال با براساس مدل چرخه ای سیاستگذاری عمومی و با حمایت نه دخالت دولت و توجه ویژه سیاست گذاران و حذف اقدامات موازی و ادغام دستگاههای متولی، گستره اقدامات تامین اجتماعی می تواند شامل حمایت از کل خانوارهای بی سرپرست، بازنشستگی، بیمه بیکاری، از کار افتادگی، کمک مربوط به دشواریهای کاری، کمک برای توانمند سازی و حمایت از ناتوان ها، کمک مربوط به مسکن، خدمت رسانی به فقرا و کم درآمدها بشود.

منابع ماخذ

کتابها

- ۱- اخوان بهبهانی، علی، باهمکاری ایروان مسعودی اصل، اصول و مبانی بیمه های اجتماعی، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۹۶.
- ۲- اشترینان، کیومرث، سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
- ۳- الوانی، سیدمهدی، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: سمت، ۱۳۸۰.
- ۴- بشیریه، حسین، عقل در سیاست (سی و پنج گفتار در فلسفه، جامعه شناسی و توسعه سیاسی)، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۸۲.
- ۵- پتر برگر و توماس لوکمان، ساخت اجتماعی واقعیت، مترجم: فریبرز مجیدی، تهران: شرکت انتشارات علمی فرهنگی، چاپ سوم، ۱۳۹۴.
- ۶- زاهدی اصل، محمدرضا، مفاهیم رفاه اجتماعی و تامین اجتماعی (مجموعه مقالات سمینار جامعه شناسی و توسعه)، جلد دوم، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۷۳.
- ۷- سبحانیان، سیدمحمد هادی، گزارش کارشناسی نظام رفاه و تامین اجتماعی در ایران (برخی چالشها و راهکارهای برون رفت از آنها)، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۳۹۵.
- ۸- صدری افشار، غلامحسین، فرهنگ معاصر، جلد اول، تهران، فرهنگ معاصر، ۱۳۹۱.
- ۹- فرهنگ فارسی معین.
- ۱۰- قانون تامین اجتماعی
- ۱۱- قلی پور، رحمت اله؛ غلامپور آهنگر، ابراهیم؛ فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
- ۱۲- قلی پور، رحمت اله و مهدی فقیهی، سیاستگذاری و تحلیل سیاستهای عمومی، تهران: مهکامه، ۱۳۹۳.
- ۱۳- دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی، قم: انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۹۲.
- ۱۴- کاتوزیان، محمدعلی، تضاد دولت و ملت (نظریه تاریخ و سیاست در ایران)، مترجم علیرضا طیب، چاپ سیزدهم، تهران: نشر نی، ۱۳۹۶.
- ۱۵- گیوریان، حسن، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: یکان، ۱۳۸۱.
- ۱۶- ماکارو، دیوید، رفاه اجتماعی (ساختار و عملکرد)، مترجمان: محمدتقی جغتایی و فریده همتی، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی، چاپ اول، ۱۳۷۸.
- ۱۶- مایکل مورن، مارتین رین و روبرت گودین، دانش نامه سیاستگذاری عمومی، مترجم: محمد صفا، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳.
- ۱۷- ملک محمدی، حمیدرضا، مبانی و اصول سیاستگذاری عمومی، چاپ دوم، تهران: سمت، ۱۳۹۵.
- ۱۸- مسعودی اصل، ایروان، نظام رفاه اجتماعی در جهان، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸.
- ۱۹- مصلی نژاد، عباس، مبانی علم اقتصاد و سیاست، تهران: نشر شریف، ۱۳۹۵.
- ۲۰- مصلی نژاد، عباس، سیاستگذاری اقتصادی (مدل، روش و فرایند)، تهران: رخ دادنو، ۱۳۹۵.
- ۲۱- نعیمی، عمران؛ جوان جعفری، محمدرضا؛ فدایی جویباری، حمید، قانون تامین اجتماعی در نظم کنونی، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
- ۲۲- نقیب زاده، احمد، درآمدی بر جامعه شناسی سیاسی، تهران: سمت، ۱۳۷۹.
- ۲۳- وحید، مجید، سیاستگذاری عمومی، چاپ سوم، تهران: میزان، ۱۳۹۵.

۲۴- وحید، مجید، سیاستگذاری و فرهنگ در ایران امروز، تهران، انتشارات باز، ۱۳۸۲.

۲۵- وینسنت، اندرو، نظریه های دولت، مترجم: حسین بشیریه، تهران: نشرنی ۱۳۷۶.

فصلنامه ها

۱- ابراهیم بای سلامی، غلام حیدر، «فرهنگ و سیاستگذاری در ایران»، فصلنامه انجمن ایرانی مطالعات فرهنگی و ارتباطات، شماره ۵(۱۳۸۵). (<http://www.sid.ir>)

۲- امید، رضا، «تحولات سیاستگذاری اجتماعی در عصر پهلوی: فراز و فرود رابطه دولت و ملت»، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۸(۱۳۹۵).

۳- غفاری، غلامرضا، «آسیب شناسی و ناپایداری توسعه اجتماعی در ایران» فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۲(۱۳۹۴).

۴- وصال، سیدسعید، صفری شالی، رضا، معیری، مجتبی، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی (بررسی مسائل و مشکلات موجود در تدوین، تصویب و اجرا)، فصلنامه پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، شماره ۳(۱۳۹۴).

۵- شبیری نژاد، علی اکبر، «چالشهای نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی» فصلنامه تامین اجتماعی، شماره ۱۳(۱۳۸۲).

۶- لطیفی، غلامرضا، «بررسی نقش برنامه ریزی ناحیه‌ای بر رفاه اجتماعی از دیدگاه مردم»، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۳۱(۱۳۹۶).

۷- مقتدائی، مرتضی، «آسیب شناسی سیاستگذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی دانشگاه آزاد واحد کرج، شماره ۳۴(۱۳۹۵).

سایر منابع

۱- روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۸۳۹، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲ <http://www.donya-e- eqtesad.com>

۲- سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (ابلاغیه مقام معظم رهبری) سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور آذرماه ۱۳۸۲.

۳- قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.

۴- موسوی ثمرین، سیدسعید، معرفی مفهوم رفاه، موسسه مطالعات و تحقیقات مبین، www.mrsi.ir

۵- مهدی شجاع، پژوهشگر اجتماعی (۱۳۹۵/۸/۸) <http://www.irna.ir>

۶- وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی (اداره تعاون - کار و رفاه اجتماعی)، سیاستگذاری و برنامه ریزی راهبردی در حوزه های مختلف اجتماعی و رفاهی به نقل از <http://farsmaskan.com>

سایتها

۱- <http://www.salamatnews.com>

۲- <https://hawzah.net>

۳- <https://fa.wikipedia.org>

۴- www.isna.ir - سخنرانی دکتر اشترینان، بهار ۱۳۹۵ دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور

۵- <https://hawzah.net/fa/Magazine/View> (آسیب شناسی سیاسی و اقتصادی انقلاب اسلامی)