

## نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: بخشی یا فرابخشی<sup>۱</sup>

### چکیده

هرچند نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها طبق برنامه سوم توسعه کشور در زمره امور فرابخشی قرار گرفته است، اما هنوز چالش اصلی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تبیین ارتباط میان سیاست‌های پس از آسیب (امور بخشی) و قبل از آسیب (امور فرابخشی) است. در این خصوص سه دیدگاه مطرح است: «کاملاً فرابخشی»، «میان» و «کاملاً بخشی» در دیدگاه اول که کارکرد فرابخشی نظام جامع مورد توجه قرار می‌گیرد دو نگرش قابل تمایز است. نگرش اول متضمن تجمیع کلیه امور بخشی و فرابخشی نظام جامع به لحاظ ساختار و تشکیلات در یک سازمان (سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی) است. نگرش دوم بر هماهنگی و تنظیم سیاست‌ها در دو حوزه قبل از آسیب و پس از آسیب در یک نهاد (مانند شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) تأکید می‌ورزد. در دیدگاه دوم (رویکرد میان) تأمین اجتماعی حوزه‌ای مستقل در مدیریت بخش عمومی محسوب می‌شود. تصمیمات اتخاذشده در حوزه اقتصادی آثار سویی بر حوزه تأمین اجتماعی خواهد داشت، اما نظامی

۱. این مقاله براساس مباحث مطرح شده در سلسله جلسات نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مرکز پژوهش‌ها توسط آقای مهران معنوی تهیه و تنظیم شده است.

که بتواند تمام نابسامانی‌های حاصل از تصمیمات اقتصادی را به طور مطلق ترمیم کند وجود ندارد. با این وصف باید تعاملات تعریف شده‌ای بین دو حوزه مذکور وجود داشته باشد. در این رویکرد ساماندهی امور بخشی از طریق وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و نحوه تعامل آن با سایر بخش‌ها با ایجاد شورای عالی مربوطه مورد توجه قرار می‌گیرد. بالاخره مطابق دیدگاه سوم، در شرایط کنونی اقتصاد کشور ورود به حوزه‌های فرابخشی نظام جامع جایز نیست. عده‌ای نیز اساساً امور فرابخشی را در نظام تأمین اجتماعی موضوعی نامربوط تلقی می‌کنند. به نظر می‌رسد برای تعیین جایگاه بخش تأمین اجتماعی در حوزه مسائل بخش عمومی باید به ترتیبات و ظرفیت‌های نهادی حاکم بر نظام تصمیم‌گیری و مدیریتی کشور توجه بیش‌تری کرد.

#### مقدمه

سیاست‌ها و حوزه‌های فعالیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان به امور بخشی<sup>۱</sup> و امور فرابخشی<sup>۲</sup> تفکیک کرد. امور بخشی شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌های تخصصی متجانس و مورد نیاز جامعه را در بر می‌گیرد که به لحاظ مدیریت، از سایر فعالیت‌ها مستقل است. به عبارت دیگر تصمیم‌گیری درباره امور بخشی صرفاً در محدوده فعالیت‌های یک یا چند دستگاه مشخص است. در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور امور بخشی عبارتند از: آب و کشاورزی، صنعت و معدن، بازرگانی، انرژی، پست و مخابرات، حمل و نقل، عمران شهری و روستایی، فرهنگ و هنر و تربیت بدنی، آموزش، امور قضایی، مسکن، امور دفاعی و امنیتی، بهداشت و درمان و امور عمومی.

از طرف دیگر امور فرابخشی قابلیت تأثیرگذاری روی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در بخش‌های مختلف را دارند و در ردیف موضوع‌های کلان و بین بخشی طبقه‌بندی می‌شوند. به عبارت دیگر، امور فرابخشی مجموعه‌ای از فعالیت‌های عمومی و تخصصی متجانس است که به لحاظ مدیریت، از سایر فعالیت‌ها مستقل نیست و مسئولیت

1. Sectoral Affairs.

2. Intersectoral Affairs.

اجرای آن به عهده مجموعه‌ای از مدیریت‌ها و بخش‌ها است. در قانون برنامه سوم توسعه، نظام تأمین اجتماعی و پارانه‌ها، نظام مالیاتی و بودجه، اشتغال، امور زیست محیطی و امور اقتصادی، حوزه‌های فرابخشی شناخته شده‌اند. دیدگاه‌های موجود درخصوص حوزه تسری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی رامی‌توان به سه دیدگاه کاملاً بخشی، میانه و فرابخشی تفکیک کرد که در ذیل به ترتیب توضیح داده می‌شوند.

### ۱. دیدگاه کاملاً فرابخشی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

بر طبق دیدگاه کاملاً فرابخشی، حوزه‌های فرابخشی در سیاست‌های اجتماعی از چنان اهمیتی برخوردار است که جهت‌گیری نظام جامع را نمی‌توان تنها به مداخله پس از وقوع آسیب محدود کرد. این رویکرد بر مداخله در فعالیت‌های فرابخشی در همه زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی تأکید می‌کند. در این دیدگاه دو نگرش قابل تمایز است: مطابق نگرش اول همه سیاست‌های بعد از آسیب (بخشی) و قبل از آسیب (فرابخشی) به لحاظ ساختار و تشکیلات در یک سازمان (سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی) جمع می‌شوند. نگرش دوم برای هماهنگی و تنظیم سیاست‌ها در دو حوزه قبل از آسیب و پس از آسیب ترتیباتی را در نهادی خاص (مانند شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) در نظر می‌گیرد.

#### ۱-۱- نگرش اول دیدگاه کاملاً فرابخشی

در این نگرش با تحلیل دیدمان‌های رفاه اجتماعی حدود مداخله دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، فواید اقتصادی و اجتماعی رفاه و شکل سازمانی مناسب برای تحقق رفاه اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد. در حوزه رفاه اجتماعی سه دیدمان وجود دارد<sup>۱</sup>: الف) دیدمان دولت سازنده یا مدل حداقلی رفاه<sup>۲</sup>، ب) دیدمان دولت تأمین اجتماعی یا مدل نهادینه رفاه<sup>۳</sup>، ج) دیدمان دولت رفاه اجتماعی یا مدل ساختاری رفاه<sup>۴</sup>.

۱. رفیعی، حسن، «دیدمان‌های رفاه اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال

دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۹.

2. Residual.
3. Institutional.
4. Structural.

در دیدمان دولت سازنده، که مدل حداقلی رفاه در ایالات متحده بر اساس آن طراحی شده است، بر آزادی فرد، برابری حقوقی افراد (نه برابری اقتصادی) و اقتصاد آزاد تأکید می‌شود. مشکلات اجتماعی، بر اساس این دیدمان، به دلیل انحراف‌های فردی و عدم استفاده فرد از امکانات اقتصاد آزاد به وجود می‌آیند و لذا دولت حداقل مداخله را در ارائه خدمات رفاهی بر عهده می‌گیرد. پوشش ناکافی خدمات و پراکنده کاری در ارائه آن‌ها مهم‌ترین نقد وارد بر این الگوست.

در دیدمان دولت تأمین اجتماعی، که به صورت مدل نهادینه رفاه در اروپای غربی، کانادا و استرالیا تحقق یافته است، بر آزادی فرد، اومانيسم پراگماتیستی (نه آرمانی) و اقتصاد مختلط تأکید می‌شود. مشکلات اجتماعی، طبق این دیدمان، هم در عوامل فردی و خانوادگی و هم در عوارض اجتناب‌ناپذیر اقتصاد آزاد ریشه دارند. لذا دولت نیز باید در کنار نهادهای اقتصاد آزاد، به ارائه خدمات رفاهی به شکل محدود و موقت بپردازد تا مشکلات ناشی از اقتصاد آزاد که ماهیتاً فنی (و نه بنیادی) هستند برطرف شود. مهم‌ترین انتقاد بر این الگو، توجه به معلول به جای علت است که سبب ناپایداری توفیق‌های آن در مقابل بحران‌های اقتصادی می‌شود.

در دیدمان دولت رفاه اجتماعی، که به شکل الگوی ساختاری رفاه در کشورهای اسکانديناوی تحقق یافته، برابری، در واقع پیش شرط آزادی است و بر انسان‌گرایی (به شکل آرمانی، نه عملگرایانه)، اصالت جمع و مشارکت دموکراتیک نیز تأکید می‌شود. مشکلات اجتماعی طبق این دیدمان بر اثر تعارض گروه‌های اجتماعی بر سر قدرت و ثروت و منزلت به وجود می‌آید، نه بر اثر انحراف‌های فردی یا عوارض فنی اقتصاد آزاد. از این رو دولت رفاه با هدف تأمین پوشش همگانی جامع و رایگان خدمات، نظارت بر تولید و توزیع منابع (نه الزاماً مالکیت بر آن‌ها)، جلب مشارکت خدمت‌گیرندگان (توانمندسازی)، پیشگیری از بروز مشکلات اجتماعی و ارتقای سلامت اجتماعی (نه فقط حل مشکلات) مورد تأکید قرار می‌گیرد. مهم‌ترین نقد بر مدل ساختاری این است که در معرض خطر تمرکزگرایی و تمامیت‌طلبی قرار دارد.

نگرش اول با توجه به دیدمان‌های فوق به دولت رفاه یا انتخاب گزینه‌ای بین دیدمان نهادینه و ساختاری قابل است. بر طبق این استدلال با عنایت به روند فزاینده آسیب‌های اجتماعی و افزایش فقر و نابرابری و نیز تشدید آسیب‌های اجتماعی، قلمروهای نظام جامع باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست‌ها و برنامه‌های سایر دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی کشور برخوردار باشند. بر این اساس، سیاست‌های مربوط به فقر، آسیب‌های اجتماعی، بهداشت و تغذیه مناسب، مسکن و نظایر آن با هم در ارتباط هستند و نمی‌توان آن‌ها را به صورت متنوع و پراکنده در سازمان‌های مختلف و مستقل از یکدیگر هدایت کرد. قانون نیز حتی‌الامکان باید به گونه‌ای تدوین شود که هم قابلیت بیش‌ترین استمرار زمانی را داشته باشد و هم جامعیت ممکن درباره موضوعی که ناظر بر آن است، به طوری که در دوره زمانی طولانی‌تری قابل اجرا بوده و کم‌تر نیاز به اصلاح داشته باشد. به علاوه از آن‌جا که در قانون برنامه سوم توسعه، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها ذیل عنوان حوزه‌های فرابخشی طبقه‌بندی شده است، لذا گستره قلمرو و اهداف آن باید از چنین قابلیتی برخوردار باشد. به عبارت دیگر، در تدوین اهداف و قلمروهای نظام جامع باید کارکردهای بخشی و فرابخشی در نظر گرفته شوند.

در چارچوب قوانین جاری هرگونه اقدام مقتضی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از طریق تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها، بودجه‌نویسی، بررسی و ارزیابی برنامه‌های سایر دستگاه‌ها و ابلاغ آن به دستگاه‌های مربوط نوعی فعالیت فرابخشی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی قلمداد می‌شود. این فعالیت‌ها با اهداف ذیل صورت می‌گیرد:

- پیشگیری از افزایش فقر عمومی و اقدام به کاهش آن از طریق حفظ قدرت خرید مردم در برابر تغییر سطح قیمت‌ها و پیشگیری از افزایش نرخ بیکاری و سایر راهکارهای لازم.

- تأمین نیازهای اساسی و رفع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، بهداشت و

آموزش افرادی که در زیر خط فقر مطلق قرار دارند.

- تنظیم و پیش‌بینی سازوکارهایی برای مشارکت عموم مردم به‌ویژه خدمت‌گیرندگان، سازمان‌های غیردولتی و شوراهای اسلامی شهر و روستا در نظام جامع.

- مراقبت از حقوق شهروندی، سلامت و وضعیت رفاه و تأمین اجتماعی عموم مردم به ویژه گروه‌های در معرض آسیب شامل زنان، کودکان، جوانان، نوجوانان و سایر گروه‌های خاص.

- انجام اقدامات لازم به منظور اصلاح سیاست‌های پرداخت یارانه کالاهای اساسی و هدفمند کردن آن‌ها.

- انجام تحقیقات و بررسی‌های علمی در زمینه‌های مرتبط با فعالیت‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از جمله شناسایی افسار آسیب‌پذیر و تعیین شاخص‌ها و ضوابط مربوط.

بر اساس این دیدگاه کارایی یک نظام رفاه و تأمین اجتماعی به عملکرد فعالیت‌های فرابخشی این نظام بستگی دارد. در واقع بخش مهم و فعال نظام تأمین اجتماعی قسمت فرابخشی آن است. سوگیری نظام را نمی‌توان تنها به مداخله پس از وقوع آسیب و در ارتباط با گروه‌های آسیب‌پذیر در نظر گرفت و باید به مداخلات پیشگیرانه در سطوح عالی و کلان نظام در بخش‌های مختلف توجه اکید داشت.

به اعتقاد این گروه، رویکردهای مبتنی بر محدود کردن نظام جامع اصلاً به حوزه‌های فرابخشی آن توجه ندارد. با توجه به معضلات و بحران‌های موجود و همچنین گستردگی موضوع رفاه و تأمین اجتماعی در قانون اساسی چنین رویکردهایی نمی‌تواند استمرار و جامعیت قانون را تأمین کند. این گروه تأکید دارد که یک شورای عالی (رفاه و تأمین اجتماعی) با تشکیل جلسات محدود و غیرمستمر در سال نمی‌تواند چنین نقشی را به صورت کارا و مؤثر در حوزه‌های فرابخشی ایفا کند. به عبارت دیگر، آنچه منجر به ایجاد مشکلات و مصائب اجتماعی می‌شود ناشی از عملکرد اقتصادی و اجتماعی مجموعه کلان دستگاه‌ها و حوزه‌های مختلف یک کشور است.

بنابراین، فعالیت فرابخشی نظام جامع از دید ایجابی عبارت است از تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها، حال آن که از دید سلبی عبارت است از بررسی و ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های سایر حوزه‌ها و دستگاه‌ها و بنابراین، نظام جامع، بدون تعریف و مداخله فعالیت‌های فرابخشی در همه زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی، کارایی و اثربخشی لازم را نخواهد داشت. از طرف دیگر براساس این دیدگاه، گسترش محدوده نظام جامع تأمین اجتماعی به سایر اصول قانون اساسی فاقد منع قانونی است و مغایرتی با ماده ۳۷ قانون برنامه سوم ندارد. ضمن این که بنا بر گستره این مجموعه هرگونه تغییر در هر زمینه از مجموعه «رفاه اجتماعی» باید با توجه به تبعات آن در سایر بخش‌ها صورت گیرد.

طرفداران این دیدگاه تجربه سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان یک الگوی موفق قلمداد می‌کنند و استفاده از ترتیبات و تشکیلات مشابه را برای تدوین و تنظیم سیاست‌های اجتماعی به منظور ساماندهی مشکلات اجتماعی موجود اجتناب‌ناپذیر می‌دانند. رویکرد مذکور تشکیل سازمان ملی رفاه اجتماعی را توصیه می‌نماید که حوزه‌های فرابخشی آن با تصمیم رئیس جمهور و وزیران مختلف تعیین می‌شود با این طریق، اتخاذ تصمیمات و استراتژی‌ها در حوزه فرابخشی نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی مؤثرتر و کاراتر خواهد بود.

#### ۱-۲- تکرش دوم دیدگاه کاملاً فرابخشی

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای تحقق اهداف کلان خود در زمینه حمایت از آحاد جامعه در برابر بحران‌های اقتصادی، تحولات اجتماعی، رویدادهای طبیعی و نیز سیاست‌گذاری‌های کلان برای کاهش فقر باید نهادی فرابخشی برای هماهنگ کردن دستگاه‌های اجرایی داشته باشد. این نهاد مستقیماً در خصوص تأمین نیازهای اساسی جامعه فعالیت می‌کند و عرضه کالاها و خدمات اساسی را به صورت دولتی یا از طریق تنظیم عملکردهای بازار و بخش خصوصی و تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی فراهم می‌کند. نهاد فرابخشی، عمدتاً سیاست‌های حمایتی نظام را به منظور پیشگیری از گسترش فقر و

آسیب‌های اجتماعی تنظیم و اجرا می‌کند، و در عین حال سیاست‌های حمایتی نظام از گروه‌های آسیب‌دیده موجود (سیاست‌های پس از وقوع) را نیز هماهنگ می‌سازد. نهاد فرباخشی رفاه و تأمین اجتماعی باید بتواند عملکرد وزارتخانه‌های مسکن، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، اقتصاد و دارایی، کار و امور اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را در تسهیل تأمین نیازهای اساسی جامعه در زمینه غذا، مسکن، کار، بهداشت و آموزش هماهنگ سازد. بنابراین، هدف کلان این نهاد «تنظیم سیاست‌ها و پیگیری برنامه‌های تأمین کالاها و خدمات اساسی برای اقشار کم درآمد جامعه» خواهد بود. با تحقق هماهنگی‌های فرباخشی ضروری، پیامدهای فقرزدایی برنامه‌های توسعه کنترل می‌شود، ضمن آن که با حضور وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نهاد مذکور، بار اقتصادی و مالی سیاست‌های اجتماعی دولت در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی نیز هماهنگ با توانایی‌ها و محدودیت‌های دولت و متناسب با اولویت‌های اجتماعی - اقتصادی آن سنجیده و تنظیم می‌شود. غالباً در کشورهای اروپایی نیز نهادی به منظور تمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی وجود دارد.

مطابق نگرش مذکور اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آسیب‌پذیری بعد از وقوع حادثه می‌پردازد در حالی که رفع فقر و تأمین نیازهای اساسی مستلزم نوعی سیاستگذاری کلان است که از وقوع آسیب جلوگیری کند. حوزه مداخله نظام جامع باید سیاست‌های بعد از آسیب را نیز در برگیرد و با پیش‌بینی سازوکارها و استراتژی‌هایی مانع وقوع و ایجاد زمینه‌های آسیب شود. به نظر می‌رسد اصل ۲۹ قانون اساسی (یا ماده ۳۶ قانون برنامه سوم) تأمین اجتماعی را پوشش نمی‌دهد و برای طرح موضوع پیشگیری باید به مواد دیگر قانون اساسی از جمله مواد ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ برای تعریف قلمرو مداخله تکیه کرد.

به علاوه، مطابق این نگرش معنای «عدم تمرکز در اجرا» تشکیل سازمان‌های تخصصی برای ارائه خدمات حمایتی نیست بلکه منظور عدم تمرکز جغرافیایی و فضایی است. یعنی در بسیاری از این کشورها، شهرداری‌ها متولی اجرای سیاست‌های رفاه و تأمین



اجتماعی هستند. ارائه خدمات از طریق شهرداری‌ها مطلوب‌تر و کاراتر است، زیرا بسیاری از نیازمندان و فقرا در مقیاس محلی قابل شناسایی هستند و ارائه خدمات حمایتی مناسب به آن‌ها فقط در مقیاس محلی امکان‌پذیر است. اما به نظر می‌رسد که در ایران شهرداری‌ها هنوز چنین جایگاهی ندارند، هرچند پیش‌بینی‌هایی در برنامه سوم توسعه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برای جلب مشارکت مردم از طریق شهرداری‌ها صورت گرفته است.

نکته بااهمیت دیگر در خصوص فعالیت‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی آن است که هرچند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت در مورد تأمین نیازهای اساسی تأکید شده است، اما امروزه دولت‌ها بیش‌تر نقش و فعالیت خود را در زمینه تسهیل تأمین نیازهای اساسی ایفا می‌کنند. به عبارت دیگر، بسیاری از کارکردها و استراتژی‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی از طریق بازار و توانمندسازی مردم و غیره صورت می‌گیرد نه ضرورتاً از طریق تأمین مستقیم نیازها.

این نگرش، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را به عنوان یک الگوی کارآمد برای طراحی مناسبات بین بخشی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار می‌دهد. شورای عالی مذکور به دلیل ضرورت هماهنگی‌های بین بخشی برای استفاده از فضای شهری و سرزمینی ایجاد گردیده است. این شورا با مشارکت یازده وزارتخانه و سازمان، فعالیت‌های عمده برنامه‌ریزی شهری و آمایش سرزمین (تهیه طرح‌های جامع شهری، مقررات استفاده از زمین و ساخت و ساز، مکان‌یابی فعالیت‌های اقتصادی و ...) را با امکانات و محدودیت‌های دستگاه‌های اجرایی فوق به طور مؤثر و کارآمد تنظیم و هدایت می‌کند. با تشکیل شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و مشارکت دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط با رفاه اجتماعی، صرف‌نظر از تشکیل وزارتخانه مربوطه، حوزه‌های فرابخشی نظام رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان هماهنگ کرد.

## ۲. دیدگاه میانه‌بخشی و فرابخشی

مطابق دیدگاه «میانه» نظام تأمین اجتماعی رامی‌توان در یک مدیریت مستقل یا در حوزه مسائل بخش عمومی مورد توجه قرار داد. تصمیماتی که در حوزه اقتصادی اتخاذ می‌شود آثار سوء یا تعهداتی را برای حوزه تأمین اجتماعی ایجاد می‌کند. با فرض استقلال مدیریت اقتصادی از مدیریت اجتماعی دولت، تعامل بین این دو حوزه باید تعریف شود. نمی‌توان انتظار داشت آثار و پیامدهای هر تصمیمی در مدیریت اقتصادی را حوزه اجتماعی جبران کند. به علاوه، نظامی که بتواند تمام نابسامانی‌های حاصل از تصمیمات اقتصادی را به طور مطلق ترمیم کند وجود ندارد. باید تعاملات تعریف شده‌ای بین این دو حوزه وجود داشته باشد تا تصمیمات اقتصادی در حوزه تأمین اجتماعی قابل تحمل باشد و ترتیبات لازم در آن پیش‌بینی شود. درخصوص شناسایی اهداف و وظایف در حوزه عمل نظام تأمین اجتماعی، اکتفا به اصل ۲۹ قانون اساسی یا گسترش آن به سایر اصول قانون مزبور، از جمله اصل ۳، ۲۸، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ مستلزم بحث‌های نظری گسترده‌ای درباره رفاه و تأمین اجتماعی، شناسایی ظرفیت‌های نهادی موجود و نیز ورود به مباحثی است که به ارتباط موضوعی کارکردهای بخش عمومی و مدیریت دولت می‌پردازد. باید کوشید تا با ترسیم چشم‌اندازی جامع از نظام رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یک هدف بلندمدت به انتخاب کوتاه‌مدت پرداخت.

تأمین اجتماعی به گونه‌ای که در اصل ۲۹ مطرح شده و در بیش‌تر کشورهای جهان نیز مورد توجه و عمل قرار گرفته است، شامل خدماتی در دو حوزه اصلی بیمه‌ای و حمایتی است که اهداف، مأموریت‌ها و کارکردهای هر یک از دو حوزه مذکور دارای تعاریف و ویژگی‌های مشخص و تعامل معین با یکدیگر است. بدیهی است که در شرایط کنونی، اختصاص موضوع به تحقق اهداف اخیر و تبیین فعالیت‌ها و مأموریت‌ها در چارچوب امور بیمه‌ای و حمایتی، امکان بهره‌گیری از تجارب موجود کشور و کشورهای نمونه‌ای در محدوده امکانات اقتصادی و مدیریتی مشابه را فراهم می‌سازد. حل و فصل مسائل بخش تأمین اجتماعی به خودی خود زمینه‌ساز توجه به اصول دیگر قانون اساسی و الزام اجتماعی

۱- ...  
 ۲- ...  
 ۳- ...  
 ۴- ...  
 ۵- ...  
 ۶- ...  
 ۷- ...  
 ۸- ...  
 ۹- ...  
 ۱۰- ...

۱- ...  
 ۲- ...  
 ۳- ...  
 ۴- ...  
 ۵- ...  
 ۶- ...  
 ۷- ...  
 ۸- ...  
 ۹- ...  
 ۱۰- ...

۱- ...  
 ۲- ...  
 ۳- ...  
 ۴- ...  
 ۵- ...  
 ۶- ...  
 ۷- ...  
 ۸- ...  
 ۹- ...  
 ۱۰- ...

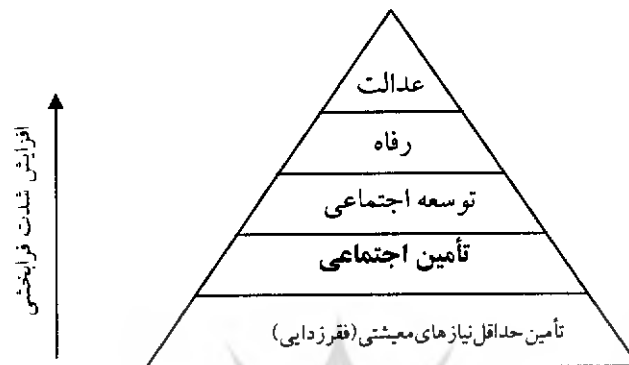
### ۳. دیدگاه کاملاً بخشی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

مطابق این دیدگاه به دلیل مشکلات و ضعف‌های بنیادی در زیر ساخت‌های اقتصادی و اجتماعی، نظام جامع تأمین اجتماعی باید به طریقی طراحی و هدفگذاری شود که امکان تحقق آن در شرایط موجود مهیا باشد و حاکمیت توانایی اجرای آن را به لحاظ عملیاتی و کاربردی داشته باشد، در غیر این صورت قوانین در عرصه اجرا عقیم خواهد ماند. براساس این دیدگاه، حوزه بخشی تأمین اجتماعی به اصل ۲۹ قانون اساسی محدود می‌شود. موضوع رفاه اجتماعی شامل بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی است که در شرایط فعلی کشور امکان تحقق آن به معنای ساماندهی کلیه حوزه‌های رفاه اجتماعی وجود ندارد.

تنها در کشورهایی که فقر مطلق به گونه مناسبی تقلیل یافته باشد می‌توان موضوع‌های رفاه اجتماعی و دولت رفاه را مطرح کرد. اما در ایران با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه و گستردگی فقر مطلق، مباحث رفاه اجتماعی یا دولت رفاه باعث ایجاد توقعاتی خواهد شد که پاسخگویی به آن‌ها عملاً مقدور نخواهد بود.

عده‌ای از طرفداران این دیدگاه بر تشکیل یک وزارتخانه درحوزه تأمین اجتماعی به عنوان یک مقوله بخشی تأکید می‌ورزند. مطابق رویکرد این گروه، هرم توسعه طبق نمودار (۱) پنج مرحله دارد که رأس آن عدالت و قاعده آن فقرزدایی و تأمین حداقل نیازهای معیشتی است. همچنین ویژگی و ماهیت این هرم به گونه‌ای است که با حرکت از قاعده به سمت رأس، شدت فرابخشی بودن فعالیت‌های آن سطح افزایش می‌یابد. در این میان دو سطح اول هرم یعنی تأمین حداقل نیازمندی‌های معیشتی (فقرزدایی) و تأمین اجتماعی به شدت بخشی است و یک وزارتخانه باید متولی آن شود. به اعتقاد این گروه آمادگی برای تجمیع سیاستگذاری‌ها در حوزه‌های فرابخشی این هرم (مانند توسعه اجتماعی، رفاه و عدالت) در حال حاضر وجود ندارد. گروه دیگری تشکیل یک شورای عالی را به جای وزارتخانه برای هماهنگی، سیاستگذاری، نظارت و ارزشیابی در حوزه بخشی تأمین اجتماعی پیشنهاد می‌کنند. این گروه بوروکراسی و منافع در هم پیچیده حاکم بر یک وزارتخانه را مانعی جدی برای ارتقای کارایی و اثربخشی نهادهای موجود تلقی می‌کنند.

نمودار ۱- جایگاه تأمین اجتماعی در هرم توسعه



#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیاست‌های اجتماعی را می‌توان به دو گروه سیاست‌های بعد از آسیب (حوزه بخشی) و نیز سیاست‌های قبل از آسیب با هدف جلوگیری از زمینه‌های آسیب (حوزه‌های فرابخشی) تفکیک کرد. گروهی معتقدند که کلیه سیاست‌های اجتماعی (قبل و بعد از آسیب) باید در نهادی ماوراء یک وزارتخانه (مانند سازمانی زیر نظر رئیس جمهور) هماهنگ و سازماندهی شوند. در مقابل، عده‌ای دیگر از صاحب‌نظران، تأمین اجتماعی را یک فعالیت بخشی تلقی می‌کنند و لذا همانند سایر بخش‌ها، لازم می‌دانند وزارتخانه‌ای متولی کلیه امور آن شود. براساس این رویکرد، حوزه‌های فرابخشی همچنان با ساز و کارهای موجود باید سیاست‌گذاری و هماهنگ شوند. برخی از طرفداران این رویکرد نیز علی‌رغم تأکید بر بخشی بودن فعالیت‌های تأمین اجتماعی به ایجاد یک شورای عالی به جای وزارتخانه برای هماهنگی و سیاست‌گذاری در این حوزه تأکید می‌ورزند، زیرا به اعتقاد آن‌ها بوروکراسی حاکم بر یک وزارتخانه، کارایی نظام تأمین اجتماعی موجود را تهدید می‌کند. رویکرد میانه‌ای نیز ایجاد وزارتخانه به همراه یک شورای عالی را برای ساماندهی امور بخشی و فرابخشی نظام رفاه و تأمین اجتماعی توصیه می‌کند. با این همه، هنوز سطح مداخله و نظارت شورا در سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دیگر موضوع بسیار بحث برانگیزی است.

## منابع و مآخذ

- جلسات برگزار شده در خصوص نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مرکز پژوهش‌ها.
- سازمان برنامه و بودجه، "سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی"، ۱۳۷۸.
- سازمان بهزیستی کشور، "به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی"، ۱۳۷۹.
- عسلی، مهدی و دیگران، "مقدمه‌ای بر مفاهیم برنامه‌ریزی و تعریف اصطلاحات"، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.
- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، "فصلنامه تأمین اجتماعی" سال دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۹.
- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، "نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" (خلاصه گزارش)، ۱۳۷۸.
- رفیعی، حسن، "دیدمان‌های رفاه اجتماعی" فصلنامه تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۹.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی