

# نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی:

## دیدگاه دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، سؤالات و پاسخ‌ها<sup>۱</sup>

### چکیده

از دیدگاه دانشگاه علوم بهزیستی، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شامل دو حوزه بخشی (بعد از آسیب) و فرابخشی (قبل از آسیب) باشد. به طور مثال، بخشی از سیاست‌های وزارت مسکن، آموزش، بهداشت و ... جنبه‌های پیشگیری از فقر (قبل از وقوع آسیب) یا حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را دارند. سیاست‌های اجتماعی مذکور در بسیاری موارد نیازمند هماهنگی، تدوین و پیگیری در یک سازمان زیر نظر رئیس جمهور هستند. دامنه اختیارات و فعالیت‌های سازمان مذکور در حوزه‌های فرابخشی سیاست‌های اجتماعی می‌تواند بسیار گسترده باشد. در شورای عالی سازمان که نمایندگان بخش‌های مختلف اقتصادی حضور دارند سیاست‌های اجتماعی (و همچنین سیاست‌های اقتصادی که پیامدهای اجتماعی آن‌ها قابل تحمل تشخیص داده نشود) و چگونگی تخصیص بودجه به این فعالیت‌ها به تصویب

---

۱. این مقاله براساس مباحث مطرح شده در سلسله جلسات نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مرکز پژوهش‌ها توسط دفتر بررسی‌های اقتصادی تهیه و تنظیم شده است.

می‌رسد. تهیه‌کنندگان این طرح تجربه سازمان محیط زیست را به عنوان الگویی موفق قلمداد کرده استفاده از ترتیباتی مشابه را برای تدوین و تنظیم سیاست‌های اجتماعی به منظور ساماندهی به مشکلات اجتماعی موجود اجتناب‌ناپذیر می‌دانند.

## بخش اول: طرح دیدگاه دانشگاه علوم بهزیستی

### ۱. مفاهیم و دیدمان‌های رفاه و تأمین اجتماعی

«تأمین و رفاه اجتماعی» در جوامع سنتی عمدتاً شامل اقدامات متفرقه خیریه و تشکل‌های ابتدایی به منظور کمک به هم‌نوع در قالب همیاری‌ها و دگریاری‌ها برای تأمین نیازهای اولیه خانواده‌ها و گروه‌های محلی بوده است. اما معنی و مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی در طول چند دهه اخیر بسیار متحول و دگرگون شده و دیدگاه‌های نو بر «کیفیت زندگی» و خوشنودی و رضایتمندی از زندگی استوارند. به این ترتیب، ابعاد رفاه اجتماعی نیز دگرگون شده است و دیگر صرفاً به بُعد زیستی محدود نمی‌شوند؛ به نحوی که امروزه بر ابعاد حقوقی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تأکید می‌شود. در راستای چنین معنی، مفهوم و ابعاد جدیدی است که مدل‌های نو رفاه اجتماعی در مقابل مدل‌های سنتی از رفاه و تأمین اجتماعی مطرح می‌شوند. مدل‌های نو رفاه اجتماعی به رویکرد انسان‌گرایانه، پویایی، مشارکتی، تعاملی، چندبعدي بودن و ویژگی‌های دیگری می‌پردازند که با رویکردهای سنتی و کلاسیک مرزبندی دارد و به توسعه انسانی به عنوان عامل اصلی قدرت و ثروت جوامع تأکید می‌ورزد. از همین رو امروزه به رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان عاملی که دارای کارکرد محوری در سیستم اجتماعی است نگریسته می‌شود و موفقیت نهاد دموکراسی در سیاست، رقابت در اقتصاد و تسامح در فرهنگ را مستلزم کارکرد مناسب نهاد رفاه و تأمین اجتماعی می‌داند.

فعالیت‌های رفاه اجتماعی دامنه گسترده‌ای دارد. از یک سو ارائه خدمات مستقیم به افراد نیازمند و ناتوان به همراه توانمندسازی آنان و از سوی دیگر ساختارهای زیربنایی جامعه و مفاهیم انتزاعی توسعه و «سلامت محوری» را در بر می‌گیرد. بدین ترتیب، رفاه اجتماعی در شرایط «فعالیت» خارج می‌شود و به عرصه «نظام» و «نهاد» گام

می‌گذارد که تأمین نیازهای اساسی و انسانی آحاد جامعه را از وظایف خود دانسته بر ارتقای کل جامعه تأکید دارد. به عبارت دیگر نظام مذکور صرفاً به ابعاد آسیب‌شناختی نمی‌پردازد و جنبه‌های پیشگیرانه و سلامت‌نگر را نیز مورد توجه قرار می‌دهد. لذا رفاه اجتماعی عبارت است از مجموعه اقدام‌هایی که برای کاهش، رفع، پیشگیری، یا کنترل مشکلات اجتماعی انجام می‌شود. مشکل اجتماعی دارای قلمروهای مختلفی مانند فقر، انحرافات اجتماعی، مشکلات نهاد اداری، مشکلات نهاد بهداشت روان، مشکلات نهاد آموزش و مشکلات نهاد خانواده است. به تناسب قلمروهای مشکلات اجتماعی، رفاه و تأمین اجتماعی نیز دارای قلمروهای مختلفی است که عبارتند از: (۱) بهداشت، (۲) تأمین اجتماعی، (۳) خدمات اجتماعی، (۴) اشتغال، (۵) آموزش، (۶) مسکن.

در مورد رفاه و تأمین اجتماعی سه دیدمان<sup>۱</sup> یا پارادایم اصلی وجود دارد که عبارتند از:

۱. دیدمان حداقلی<sup>۲</sup>.

۲. دیدمان نهادینه<sup>۳</sup>.

۳. دیدمان ساختاری<sup>۴</sup>.

در دیدمان حداقلی دو اصل مرکزی وجود دارد:

۱. آزادی فردی یا به عبارت دیگر رهایی از اجبار دولت.

۲. برابری حقوق.

بر اساس این دو اصل نیز طرفداران این دیدگاه معتقدند دولت باید حتی الامکان کوچک بوده و حداقل مداخله را در چرخه اقتصاد بازار داشته باشد تا رابطه رفتار و پیامد مختل نشود. آنان بر برابری حقوقی در مقابل قانون تأکید می‌ورزند، ولی معتقدند برابری اقتصادی با عدالت اجتماعی منافات دارد. رویکرد مذکور قائل به برابری فرصت‌ها است. حال اگر مشکل اجتماعی به وجود آمد از آن‌جایی که افراد دارای فرصت‌های برابر مشارکت در اقتصاد آزاد و سایر عرصه‌های اجتماعی بوده‌اند مشکل در همان سطح فرد یا

۱. این سه دیدمان توسط دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی ارائه شده است.

حداکثر محیط بلافصل او (مثل خانواده) باید رفع شود؛ به عبارت دیگر در رویکرد مذکور خود فرد قربانی است که سرزنش می‌شود.

در دیدمان حداقل مقوله دولت سازنده<sup>۱</sup> مطرح است؛ یعنی دولتی که فقط باید امنیت داخلی و خارجی (در سنتی‌ترین تعاریفش) را تأمین کند تا تخصیص منابع در اقتصاد آزاد به طوری کارآمد و بهینه انجام شود. حداکثر وظیفه دولت ایجاد مراکز حل مشکل و مشاوره برای آسیب دیدگان اجتماعی با رعایت اصل استحقاق‌سنجی است تا هنجارهای اخلاقی مناسب (عمدتاً هم در طبقه متوسط) شکل بگیرد. بدین ترتیب خدماتی که ارائه می‌شود باید به حداقل ممکن برسد (مانند آب و برق و خدمات رقابت‌ناپذیر دیگر) و در مقابل منابع مدنی رفاه اجتماعی مثل خانواده و بخش خصوصی تقویت شوند. به علاوه هر گونه ارائه خدمتی مشروط بر انجام تعهداتی از جانب خدمت‌گیرندگان است (به‌طور مثال افراد تحت پوشش بیمه باید به‌طور فعال در جستجوی کار باشند). در این الگو تأکید بر پرداخت‌های مستقیم و حداکثر خصوصی‌سازی (حتی در ارائه خدمات رفاه اجتماعی) است تا ساز و کار بازار مختل نشود. انتقادات وارد بر دیدمان مذکور که در ایالات متحده امریکا تجربه می‌شود عبارتند از:

۱. کاهش پوشش رفاه اجتماعی؛

۲. افزایش رقابت به همراه فعالیت‌های موازی و پراکنده؛

۳. تحقیر خدمت‌گیرندگان رفاه اجتماعی.

اصول حاکم بر دیدمان نهادینه همانند دیدمان قبلی است با این تفاوت که در این رویکرد علاوه بر آزادی فردی بحث‌رهایی فرد از ناتوانی‌های ناشی از مشکلات اجتماعی و نیز ارزش‌های انسانی که به‌شدت عملگرایانه است مطرح می‌شود. در این دیدمان سازوکار اقتصاد بازار همچنان مورد تأکید است، اما عواقب ناشی از آن نیز پذیرفته می‌شود. لذا افراد باید در برابر پیامدهای ناشی از اقتصاد بازار حمایت شوند. در دیدگاه مذکور فقط فرد و خانواده در برابر مشکلات اجتماعی مقصر نیستند بلکه پیامدهای اجتماعی اقتصاد آزاد نیز

1. Positive State.

مورد توجه قرار می‌گیرد. اما عواقب مذکور اجتناب‌ناپذیر است و حتی المقدور باید کاهش یابد. با ایجاد عارضه، مداخله باید در سطح فرد و محیط بلافصلش صورت گیرد. ارزش‌های انسانی تا جایی که به اقتصاد آزاد لطمه نزنند قابل احترام است و در همان حد نیز باید مشکلات اجتماعی کنترل شوند، بدون آن که قصد بر ریشه‌کنی آن‌ها باشد. در این دیدمان بحث دولت تأمین اجتماعی<sup>۱</sup> مطرح است. 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، کارگستری به جای رفاه گسترده دنبال می‌شود، تأکید بر ارائه پرداخت‌های مستقیم به منظور ایجاد حق انتخاب است و از مادران و خانواده‌های بی‌سرپرست برای تقویت نهاد خانواده حمایت می‌شود. مهم‌ترین ایراد وارد بر این نظریه آن است که به علت‌ها و سیاست‌های قبل از آسیب توجهی نمی‌شود.

در دیدمان ساختاری اصل برابری (نه فقط در برابر فرصت بلکه برابری اقتصادی) و همچنین آزادی بلاشروط پذیرفته شده است. به علاوه برابری مقدم بر آزادی است. اصالت جمع، مشارکت دموکراتیک و اهمیت ارزش‌های انسانی به صورت آرمانی نیز از اصول این دیدمان به شمار می‌رود. مشارکت فقط محدود به مشارکت دموکراتیک پارلمانی نیست بلکه در همه سطوح و به ویژه در سطوح مدنی و غیر رسمی نیز مورد توجه است.

مطابق این نظریه مشکلات اجتماعی تنها ناشی از انحرافات فردی یا تحولاتی مثل شهرنشینی، صنعتی شدن، یا رشد فناوری و ارتباطات نیست بلکه به دلیل تعارض گروه‌های مختلف جامعه بر سر قدرت، ثروت، اطلاعات و منزلت نیز به وجود می‌آید. در واقع دیدگاه مینا عبارت است از نظریه تعارض گرا از بطن دیدگاه مذکور دولت رفاه اجتماعی<sup>۲</sup> مطرح می‌شود و وظیفه و تأکید آن پوشش همگانی، جامع و رایگان خدمات اجتماعی با کم‌ترین

1. Social Security State

2. Social Welfare State.

استحقاق سنجی، نظارت دولت بر تولید و توزیع منابع (نه الزاماً مالکیت آن‌ها)، مشارکت شهروندان (مقتدر سازی) و تأکید بر پیشگیری و ارتقا (پرورش) است.

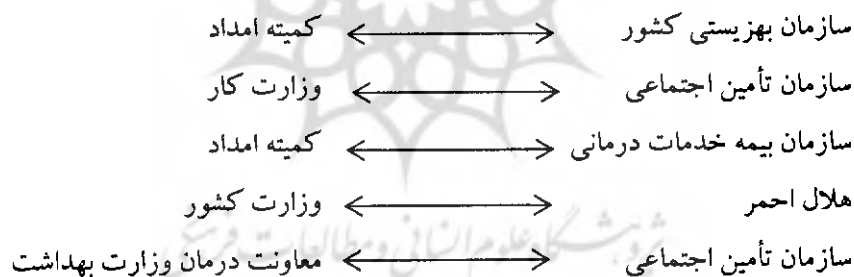
## ۲. سیر تحول طرح نظام جامع و موانع تصویب آن در دولت

قبل از تبیین دیدگاه‌های دانشگاه علوم بهزیستی در مورد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران ابتدا روند آسیب‌زده لایحه را در دولت و موانع و مشکلاتی که در تدوین آن ایجاد شد به طور خلاصه مرور می‌کنیم. زیرا به نظر می‌رسد این موانع و مقاومت‌ها همچنان ادامه داشته و بدون درک صحیحی از دلایل و زمینه‌های آن نمی‌توان در نظم موجود مداخله کرد. در فروردین سال ۱۳۷۹ با تصویب قانون برنامه سوم و براساس ماده ۴۰ این قانون، دولت موظف شد طی شش ماه ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی را با رعایت اصول: رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، تأمین پوشش کامل جمعیتی، افزایش کارآمدی و مشارکت دستگاه‌های خیریه و امکانات مردمی به مجلس ارائه دهد. در بهمن سال ۱۳۷۹ (یعنی بعد از ۵ ماه تأخیر) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام کرد که لایحه مبارزه با فقر در هیأت دولت در دست بررسی است. در فروردین اردیبهشت سال ۱۳۸۰ مجدداً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین ریاست جمهوری (پس از ۷ ماه تأخیر) وعده تقدیم لایحه مبارزه با فقر را به مجلس شورای اسلامی دادند. در تیرماه سال ۱۳۸۰ (پس از ۱۰ ماه تأخیر) مجدداً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام کرد که طرح تدوین نظام جامع تا یک ماه دیگر به پایان می‌رسد و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. در مرداد سال ۱۳۸۰ (پس از ۱۱ ماه تأخیر)، هیأت دولت دستورالعملی تحت عنوان میثاق کابینه منتشر کرد که در آن نظام جامع تأمین اجتماعی از اولویت‌های برنامه دولت اعلام شده بود. در دی ماه سال ۱۳۸۰ (پس از ۱۶ ماه تأخیر) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام کرد که تا پایان آن سال لایحه نظام جامع را به مجلس ارائه می‌کند و بالاخره در اسفند سال ۱۳۸۰ که ۱۸ ماه از فرصت زمانی ارائه لایحه می‌گذشت اعلام شد که لایحه مبارزه با فقر از دستور کار هیأت دولت خارج شده است.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که هیچ اجماع نظری برای نهایی کردن این طرح و تصویب آن در دولت حاصل نشده است. دلایل این مقاومت‌ها و روند آسیب‌زده لایحه را می‌توان به چهار گروه اصلی به شرح ذیل تقسیم کرد:

۱. **علل سیاسی:** کشمکش میان حوزه و حیطه اختیارات و قدرت دستگاه‌هایی که تحت کنترل مدیران محافظه‌کار و اصلاح‌طلب بودند مانع همکاری و مشارکت آن‌ها برای تدوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شده است. هر کدام از این دو گرایش سعی کردند که مداخله در ساختار موجود را به نفع خود سازماندهی کنند.

۲. **علل سازمانی:** مدیران دستگاه‌های فعال در بخش رفاه و تأمین اجتماعی به شدت تمایل به حفظ موقعیت و گسترش حیطه سازمانی و اختیارات خود از طریق کاهش حیطه و اختیارات دیگر دستگاه‌ها داشته‌اند. این کشمکش‌ها را می‌توان به صورت زیر به تصویر کشید:



۳. **علل رویکردی:** تدوین طرح با رویکردی نه‌چندان «علمی و کارشناسی» همراه بوده است.

۴. **علل اقتصادی:** منافع مالی حاصل از نابسامانی وضع موجود باعث مقاومت دستگاه‌های ذی‌ربط در برابر اصلاح آن شده است.

بدین ترتیب توجه به موارد ذیل در تدوین طرح یا لایحه مورد نظر ضروری است:

۱. مقتضی است تدوین طرح بر مبنای مصالح و منافع ملی و نه منافع سازمانی باشد. اگر دستگاه‌ها منافع بخشی خود را دنبال کنند این کشمکش‌ها همواره ادامه خواهد داشت.
۲. لازم است تدوین طرح با رویکرد «علمی» و نه «سیاسی کارانه» صورت گیرد.
۳. ضروری است تدوین طرح با مشارکت «کارشناسان» و نه فقط «مدیران دستگاه‌ها» انجام پذیرد و از کلیه ظرفیت‌های کارشناسی در تمامی سطوح استفاده شود.

### ۳. مراحل تدوین لایحه پیشنهادی بهزیستی

برای تدوین لایحه پیشنهادی در دانشگاه بهزیستی دو کارگاه مشورتی قبل و همزمان با برنامه سوم برگزار شد. کارگاه مشورتی اول که در آن مدیران و کارشناسان سازمان بهزیستی و جمعی از صاحب‌نظران در رشته‌های مختلف از جمله جامعه‌شناسی، روانشناسی و اقتصاد شرکت داشتند شش موضوع مهم مورد بحث قرار گرفت که عبارت بودند از: مفهوم رفاه اجتماعی، ابعاد رفاه اجتماعی، مدل‌های رفاه اجتماعی، شاخص‌های رفاه اجتماعی، جایگاه رفاه در برنامه اول و دوم توسعه و اهداف کلان و خط‌مشی‌های اساسی بخش بهزیستی در برنامه سوم توسعه از دیدگاه رفاه. گزارش این کارگاه در یک کتاب<sup>۱</sup> منتشر شده است. شرکت‌کنندگان در کارگاه مشورتی دوم همان افراد حاضر در کارگاه اول بودند. در آن زمان رهنمودهای برنامه سوم توسعه منتشر و به تصویب رسیده بود. کارگاه نیز این رهنمودها را با توجه به پیشینه رفاه اجتماعی در ایران مورد نقد و بررسی قرار داد. از نقد رهنمودهای برنامه سوم چند نتیجه‌گیری کلی حاصل شد که به اختصار عبارتند از: (۱) این رهنمودها فاقد کارکردهای مثبت رفاه تأمین اجتماعی در حدود مورد انتظار هستند و عمدتاً به دلیل فقدان انسجام، عدم توجه به مشکلات گذشته و عدم واقع‌بینی شرایط آینده نمی‌توانند نقطه اتکای کشور از زاویه مسائل رفاه اجتماعی باشند؛ (۲) الگوی مشخص و

۱. «به سوی نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی»، شورای برنامه‌ریزی سازمان بهزیستی کشور، تهران، ۱۳۷۹.



تعریف شده‌ای از رفاه اجتماعی که مبتنی بر مبانی نظری روشنی باشد در کشور وجود نداشته و رهنمودهای برنامه سوم نیز همچنان متأثر از چنین مشکلاتی است.

بعد از اتمام کارگاه‌های مشورتی مطالعه‌ای روی دیدگاه‌های رفاه اجتماعی در ایران انجام شد و مشخصاً سه دیدگاه کلی، مبتنی بر لایحه سازمان تأمین اجتماعی، لایحه سازمان برنامه و بودجه سابق و لایحه پیش‌نویس مباحث مربوط به سازمان بهزیستی مورد بحث قرار گرفت. جمع‌بندی کلی حاکی از آن بود که دیدگاه‌های سازمان‌های تأمین اجتماعی و بهزیستی به هم نزدیک بوده و هر دو این سازمان‌ها اختلاف جدی در دیدگاه‌ها و مباحثشان با سازمان برنامه و بودجه دارند. سپس تدوین لایحه مورد نظر آغاز شد. در تدوین لایحه نیز چهار مرحله طی شد:

— مرحله اول، تهیه یک پیش‌نویس تحت عنوان «اصول و مبانی رفاه اجتماعی» بود که این اصول و مبانی در سه بخش تدوین شد: ۱) اصول و مبانی رویکردی و کلان یا استراتژیکی رفاه اجتماعی، ۲) اصول و مبانی علمی رفاه اجتماعی، ۳) اصول و مبانی ملی رفاه اجتماعی که بحث ساختار و برنامه را در شرایط حاضر کشور مورد توجه قرار می‌داد.

— در مرحله دوم، اصول و مبانی رفاه اجتماعی که پیش‌نویس اول آن در کتاب به‌سوی نظام جامع رفاه آمده در شورای برنامه‌ریزی سازمان بهزیستی مجدداً مورد حذف و اصلاح قرار گرفت و اجماعی میان اعضای شورا در مورد آن حاصل شد.

— سپس در مرحله سوم، متن جمع‌بندی شده توسط شورای برنامه‌ریزی برای تعدادی از صاحب‌نظران و مدیران اجرایی فرستاده شد و از آن‌ها خواسته شد که در مورد این اصول و مبانی نظر خود را اعلام کنند. با جمع‌بندی نظرات استادان، صاحب‌نظران و مدیران اجرایی اصول و مبانی رفاه در سه قسمت فوق‌نهایی و بر مبنای آن اصول و مبانی لایحه تدوین شد.

— در مرحله چهارم نیز، با مینا قرار دادن اصول و مبانی مذکور، لایحه چندین بار مورد بازبینی و در نهایت توافق (توسط شورای برنامه‌ریزی سازمان بهزیستی) قرار گرفت.

این لایحه که در انتهای کتاب پیش گفته آمده دارای یک مقدمه و نه ماده در سه فصل: کلیات، وظایف و ساختار سازمان است. شمای کلی لایحه به شرح ذیل است:

## فصل اول - کلیات

### ماده ۱

اصول و رویکردهای اساسی حاکم بر نظام جامع رفاه اجتماعی:

۱. اهداف نظام جامع (بسط عدالت اجتماعی، ارتقای کیفیت زندگی، گسترش وفاق اجتماعی، ارتقای کیفیت منابع انسانی).
۲. پوشش قلمروها (بیمه‌ها، بهداشت و سلامت، یارانه‌ها، خدمات اجتماعی، امداد، اشتغال، آموزش همگانی، مسکن).
۳. ساماندهی حوزه‌ها (بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی، پیشگیری، توانبخشی، مشارکت، قلمرو امداد و مشارکت، ارزیابی برنامه‌ها).
۴. پوشش همگانی رفاه اجتماعی.
۵. سیاستگذاری واحد، نظارت، ساماندهی و هماهنگی در هر دو بخش دولتی و غیردولتی و در همه قلمروها.
۶. پرهیز از دیوانسالاری و ادغام و انحلال ساختارهای موجود.
۷. تأمین منابع، مستقل از درآمد نفت.
۸. تأکید بر مشارکت شهروندان و مؤسسات غیردولتی در همه سطوح.
۹. طراحی برنامه‌ها به صورت غیرمتمرکز.
۱۰. اولویت سازوکارهای غیر حمایتی (بیمه، توانمندسازی، کارگستری).
۱۱. هدفمند کردن یارانه‌ها.
۱۲. تحقیق و توسعه.

## فصل دوم - وظایف

### ماده ۲

وظایف و اختیارات سازمان ملی رفاه اجتماعی ایران:

۱. اصلاح ساختار کلیه سازمان‌ها و مؤسسات مرتبط که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند.  
تبصره ۱- تدوین طرح اصلاح ساختار.
- تبصره ۲- نصب و عزل مدیران.
۲. سیاستگذاری واحد کلیه سازمان‌ها و مؤسسات مرتبط.
۳. اعمال هماهنگی سیاست‌های رفاه در دستگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی غیر دولتی و مؤسسات خیریه و خصوصی.
۴. بازبینی قوانین و مقررات.
۵. بررسی و تصویب برنامه‌های کلیه سازمان‌ها و مؤسسات مرتبط و تلفیق بودجه سالانه.
۶. مطالعه و تحقیق مستمر.
۷. تدوین استانداردها و شاخص‌ها.

## فصل سوم- ساختار سازمان

### ماده ۳

ارکان سازمان:

- شورای عالی رفاه اجتماعی کشور.
- رئیس سازمان رفاه.
- مرکز مطالعات رفاه.
- شوراهای رفاه اجتماعی استان‌ها.

### ماده ۴

اعضای شورای عالی رفاه اجتماعی کشور

### ماده ۵

وظایف شورای عالی:

۱. بررسی و تصویب اساسنامه.
۲. بررسی و تصویب سیاست‌های کلان رفاه اجتماعی.
۳. بررسی و تصویب بودجه سالانه رفاه اجتماعی.

**ماده ۶**

رئیس سازمان، معاون رئیس جمهور در امور رفاه اجتماعی.

**ماده ۷**

شورای رفاه اجتماعی استان

- استاندار (رئیس)

- رئیس شورای اسلامی استان (دبیر)

**ماده ۸**

وظایف شورای رفاه اجتماعی استان:

۱. تدوین و تصویب سیاست‌های رفاه اجتماعی استان.

۲. بررسی و تصویب بودجه سالانه رفاه اجتماعی استان.

۳. تأمین منابع مالی فعالیت‌های رفاه اجتماعی استان.

**ماده ۹**

تأسیس مرکز مطالعات رفاه اجتماعی

**مرکز مطالعات رفاه اجتماعی**

در ماده اول، اصول و رویکردهای اساسی حاکم بر نظام جامع رفاه مطرح شده است. زیرا جمع‌بندی‌های حاصل از وضعیت نظام موجود حاکی از آن بود که در بسیاری از دستگاه‌ها، چارچوب و اصول و مبانی مستحکمی برای تصمیم‌ها و سیاست‌ها وجود ندارد. حرکت و نوع سازماندهی برنامه‌ها کاملاً متناسب و تحت تأثیر مدیریت این دستگاه‌ها است. لذا نظام جامع باید به نحوی تنظیم شود که با تغییر مدیریت، تغییرات اساسی در جهتگیری و رویکردها ایجاد نشود. به همین دلیل، در ماده یک، بر اصول و رویکردهای اساسی حاکم بر نظام جامع در ۱۲ مورد به شرح فوق تصریح شده است.

بند هفتم، در مورد پیش‌بینی تأمین منابع مالی مستقل از درآمد نفت، چالش‌های زیادی را به همراه داشت. سؤال اساسی این بود که آیا در لایحه نظام تأمین اجتماعی ضرورت طرح چنین بحثی وجود دارد اولاً، «مالیات مبنی» کردن رفاه اجتماعی برای تحقق اصل

عدالت اجتماعی ضروری است. ثانیاً، اگر منابع نظام تأمین اجتماعی کاملاً تحت تأثیر درآمد نفت باشد، با تغییرات درآمد نفت شاخص‌های مربوط به نظام جامع هم‌نوسان خواهد داشت. بنابراین، رویکرد اصلی باید به سمت کاهش نقش درآمد نفت در منابع نظام جامع یا نفت‌زدایی از رفاه باشد.

بحث ساختار در قالب سازمان یا وزارت رفاه موضوعی بود که به تفصیل در کارگاه‌های اولیه و همچنین در هنگام تدوین لایحه مورد بحث قرار گرفت. نکته اساسی اهمیت جایگاه حوزه‌های فرابخشی مانند مسکن، آموزش، بهداشت و ... برای پیشگیری از آسیب در نظام جامع تأمین اجتماعی است. اصل ۲۹ قانون اساسی به مفهوم آسیب‌پذیری بعد از وقوع (ارائه مجموعه‌ای از خدمات اجتماعی) می‌پردازد و بدین ترتیب یک قلمرو حداقلی را برای نظام جامع تعیین می‌کند. اما سؤال اصلی این است که آیا حوزه مداخله نظام جامع باید سازوکارهایی را نیز که از خلق آسیب و زمینه‌های وقوع آن جلوگیری کند در برگیرد. نیازهای اساسی گروه‌های آسیب‌پذیر (مانند مسکن، غذا، بهداشت و ...) تحت سازوکارهای بازار آزاد تأمین نمی‌شود. لذا هماهنگی‌های لازم برای تأمین نیازهای اساسی این گروه در حوزه نظام جامع قرار می‌گیرد. اگر مبنا را اصول ۲۳، ۲۸ یا ۲۹ و سایر مواد قانون اساسی قرار دهیم نظام جامع، حوزه‌های مختلفی را پوشش می‌دهد. بنابراین، چنانچه ساختار به صورت وزارتخانه تعریف شود به دلیل هم‌سطح بودن وزارتخانه‌ها امکان نگاه جامع و فرابخشی به سیاست‌های اجتماعی وجود نخواهد داشت. به همین دلیل جمع‌بندی مطالعه مذکور ایجاد یک سازمان رفاه و تأمین اجتماعی زیر نظر رئیس‌جمهور بوده تا نقش هماهنگ کننده و سیاست‌گذاری را در تمامی حوزه‌های مربوط مانند آموزش، مسکن، بهداشت، سیاست‌های اقتصادی و نظایر آن ایفا کند. البته کلیه وزارتخانه‌ها باید در حوزه خود موضوع گروه‌های آسیب‌پذیر را مورد توجه قرار دهند. به طور مثال، وزارت مسکن در تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد، سیاستی به نام مسکن اجتماعی و اجاره به شرط تملیک دارد. هدف این است که گروه‌هایی که در نظام بازار آزاد قادر نیستند مسکن خود را تأمین کنند مورد حمایت قرار گیرند. اما نهادی باید وجود داشته باشد که این سیاست‌ها

را پیگیری کند و هماهنگی مورد نیاز را در موارد مقتضی انجام دهد. زیرا در دستگاه‌های اصلی وظایف اجتماعی در برخی زمان‌ها مورد غفلت یا تحت‌الشعاع سایر اهداف بخشی قرار می‌گیرند. این الگو تحت تأثیر تجربه موفق سازمان محیط زیست نیز قرار گرفت. در واقع به همان اندازه که محیط زیست یک مسأله فرابخشی است، رفاه و تأمین اجتماعی نیز همین ویژگی را دارد. به عبارت دیگر، همان‌طور که سازمان حفاظت محیط زیست، می‌تواند به لحاظ سلبی و اثباتی سیاست‌های خود را در زمینه توسعه پایدار در وزارتخانه‌های مختلف اعمال کند، سازمان رفاه نیز به لحاظ توسعه اجتماعی باید قادر به ایفای این نقش باشد.

تفاوت اصلی لایحه بهزیستی با لایحه تأمین اجتماعی توجه بیش‌تر به حوزه‌های فرابخشی تأمین اجتماعی است. یک مثال روشن بحث کودکان خیابانی است. عموماً تصور می‌شود که سازمان بهزیستی و کمیته امداد باید به این موضوع پردازند، در حالی که ۸۰ درصد این کودکان بی‌سرپرست نیستند و به دلیل فقیر بودن پدر و مادرشان به این کار اقدام می‌کنند. بنابراین، سیاست‌های مربوط در تمام دستگاه‌ها باید هماهنگ شود تا چنین مشکلاتی از میان بروند. در واقع بسیاری از اقدامات پیشگیری بین بخشی هستند.

سازمان رفاه اجتماعی (پیشنهاد شده) شامل چهار رکن اصلی است: رکن اول، شورای عالی رفاه تأمین اجتماعی با حضور بخش دولتی، مدیران مؤسسات خیریه و صاحب‌نظران سایر دستگاه‌های مرتبط است. رکن دوم، رئیس سازمان است که در سمت معاون رئیس‌جمهور وظایف بین بخشی مربوط را ایفا می‌کند. پیش‌بینی یک «مرکز مطالعات رفاه» در کنار سازمان، سومین رکن آن را تشکیل می‌دهد تا نیازهای پژوهشی و تحقیقاتی و به‌روزشدن دیدگاه‌های آن را تأمین کند. در نهایت برای گسترش عدم تمرکز و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شورای رفاه اجتماعی استان به عنوان رکن چهارم پیش‌بینی شده است. استاندار رئیس این شورا و رئیس شورای اسلامی استان دبیر آن خواهد بود. بدین ترتیب شوراها به عنوان نهاد مدنی حضور فعال و مشخصی در این ساختار می‌یابند.

وظایف سازمان مذکور سیاستگذاری و نظارت است و در حوزه‌های اجرا (ارائه خدمات) لازم است دخالت خود را به تدریج کاهش دهد. در واقع بخشی از سازمان رفاه که به ارائه خدمات می‌پردازد (مانند سازمان‌های تأمین اجتماعی، بهزیستی، کمیته امداد)، باید تدریجاً به سازمان‌های غیردولتی (NGO) مانند شهرداری‌ها واگذار شوند. در سایر کشورها نیز چنین ترتیبی مرسوم است. عموماً خدمات اجتماعی را شهرداری ارائه می‌کند. لذا در این لایحه مشارکت بخش غیر دولتی بسیار با اهمیت و فراگیر تلقی می‌شود. به علاوه، چنانچه بخش غیر دولتی در مراحل اول ظرفیت ارائه این خدمات را نداشته باشند دولت همچنان موظف به ارائه آن خدمات است.

### بخش دوم: سؤالات و چالش‌ها در خصوص دیدگاه مطرح شده

۱. به نظر می‌رسد برخی از مباحث مطرح شده خارج از فضای ملی کشور است. اقتصاد کشور شدیداً وابسته به درآمدهای نفتی است، حتی درآمدهای مالیاتی و بیمه‌ای وابستگی زیادی به درآمدهای نفت و گاز دارند. لذا شعار نفت زدایی از رفاه معقول به نظر نمی‌رسد و اساساً چنین تفکیکی امکان‌پذیر نیست. گرچه ممکن است بتوان منابع مالی مورد نیاز تأمین اجتماعی را به شکل پایداری به درآمدهای مالیاتی مربوط کرد اما درآمدهای نفتی اثر مستقیم بر رفاه دارد. به‌طور کلی وجوه آرمانی در این مطالعه قوی‌تر از ظرفیت‌های اقتصادی کشور است.

۲. در طرح پیشنهادی مرزبندی‌ها میان وظایف و سیاست‌های سازمان رفاه و تأمین اجتماعی با سایر وزارتخانه‌ها مشخص نیست. حوزه مداخله سازمان پیشنهادی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن، بهداشت، آموزش و پرورش و سایر وزارتخانه‌ها و همچنین سیاست‌های اقتصادی همچون سیاست‌های تعدیل و خصوصی‌سازی یک چالش جدی پیش روی چنین طرحی است. به‌طور مثال، سیاست‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص تخصیص بودجه و هدایت برنامه‌های پنج ساله می‌تواند کاملاً در تعارض با

سیاست‌های این سازمان قرار گیرد. در کشورهای اروپایی نیز یک سازمان ویژه سیاست‌های اجتماعی را پیگیری نمی‌کند؛ بلکه جهت‌گیری این سیاست‌ها در دولت رفاه تعیین می‌شود. ۳. مقوله سیاست‌های اجتماعی فراتر از تأمین اجتماعی است و رویکرد دولت در این خصوص در درجه اول به دیدگاه‌های رئیس‌جمهور بستگی دارد. نظام رفاه اجتماعی در مجموعه بدنه دولت تعریف می‌شود. امروزه در دنیا دولت‌ها بدون برنامه جامع رفاه اجتماعی شانس کمی برای پیروزی در انتخابات دارند. در واقع رئیس‌جمهور با این معیارها مورد سنجش قرار می‌گیرد. لذا نمی‌توان رفاه اجتماعی را از وظایف کل بدنه دولت تفکیک کرد. شورای پیشنهادی در این طرح عملاً وظایف وزارتخانه‌ها را انجام می‌دهد. به‌طور مثال وزارت مسکن وظیفه سیاست‌گذاری در بخش مسکن را به عهده دارد. این وزارتخانه باید در مورد وام‌ها و اعتبارات بخش مسکن، تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد، نظام تعاونی در بخش مسکن و انواع موضوعات اقتصادی و اجتماعی بخش مسکن سیاست مشخص ارائه کند. لذا پیش‌بینی یک سازمان دیگر برای سیاست‌گذاری در بخش مسکن و سایر بخش‌ها تداخل وظایف و معضلات زیادی را ایجاد خواهد کرد.

۴. نظام تأمین اجتماعی برای خنثی کردن کارآمدی در نظام اقتصادی پیش‌بینی نشده است. کشورها بیش‌تر از آن‌که با مسائل بهداشت، تأمین اجتماعی و نظایر آن‌ها درگیر باشند دغدغه رشد اقتصادی، افزایش درآمد و اشتغال را دارند. بنابراین، هر نظام تأمین اجتماعی و هر تلاشی برای توسعه رفاه اجتماعی باید در خدمت یا هماهنگی با کارآمدی و کاراتر کردن نظام اقتصادی باشد.

۵. به نظر نمی‌رسد تسری نظام جامع به حوزه‌های رفاهی و پیشگیری (قبل از آسیب) که یک مقوله فرابخشی است در این مرحله امکان‌پذیر باشد. چنین آمادگی‌هایی هم‌اکنون وجود ندارد. بهتر است روش اصلاحی مرحله به مرحله صورت گیرد. ابتدا نظام تأمین اجتماعی (بیمه‌ای، حمایتی و امدادی) را در یک حوزه بخشی با تمام پیچیدگی‌های ساماندهی کنیم و سپس با تجارب جدید و آمادگی‌هایی که حاصل می‌شود به مقوله سیاست‌های رفاهی (قبل از آسیب) پردازیم. این سیاست‌ها جنبه‌های فرابخشی دارد و



مستلزم حضور طیف بسیار وسیع تری از سازمان‌ها و کارشناسان ذی‌ربط برای تصمیم‌گیری است.

۶. آیا بهتر نیست که حوزه‌های فرابخشی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مجموعه مدیریتی دولت (بخش عمومی) حل و فصل شود؟

۷. ماده ۴۰ قانون برنامه سوم اشاره به ایجاد یک ساختار سازمانی دارد که مطمئناً با نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی متفاوت است. کلیات یا فصل اول طرح پیشنهادی دانشگاه علوم بهزیستی یک سری اصولی را مطرح می‌کند که واضح‌تر و تفصیلی‌تر آن در برنامه سوم و برنامه‌های قبلی وجود داشته ولی عملی نشده است. بارزترین آن رهنمودهای فرابخشی از جانب مقام رهبری است که مطابق آن، جهت‌گیری سیاست‌های اقتصادی به سوی عدالت اجتماعی باید در صدر تمام راهبردها قرار گیرد. در این‌جا بحث سیاست‌های اجتماعی مطرح نیست بلکه در هم آمیختگی سیاست‌های اقتصادی اجتماعی، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را به دست می‌دهد. تعریف نظام جامع نیز مستلزم بحث‌های بسیار گسترده‌ای است که طی چندین سال اخیر برخی مراکز تحقیقاتی مانند مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی به آن پرداخته‌اند. تنها پس از طراحی نظام (تعیین مأموریت‌ها، نقاط عزیمت، جهت‌گیری‌ها، زمان‌بندی‌ها و...) می‌توان به مقوله ساختار که جزئی از آن نظام است پرداخت. به نظر می‌رسد که باید ابتدا دولت را مکلف به طراحی نظام نمود و سپس در چارچوب آن ساختار مورد نظر پیش‌بینی شود.

۸. سازمان پیشنهادی (رفاه و تأمین اجتماعی) را با سازمان محیط زیست نمی‌توان مقایسه کرد. زیرا سازمان‌ها یا مؤسساتی که در ارتباط با رفاه تعریف می‌شوند اساساً مؤسسات اجتماعی‌اند. به‌طور مثال وزارت آموزش و پرورش یا بهداشت و درمان بایستی آموزش و بهداشت را برای کلیه آحاد کشور فراهم کنند. حتی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد جزو سیاست‌های اولیه وزارت مسکن است. در حقیقت سیاست‌های اجتماعی دولت از طرف وزارتخانه‌های مختلف پیگیری می‌شود. در نظام بودجه‌ریزی یا برنامه‌ریزی‌های عمومی دولت‌ها، مجموعه اعتبارات و سیاست‌هایی تحت عنوان برنامه‌های خاص برای

گروه نیازمندان و فقرا که وزارتخانه‌های ذی‌ربط قادر به تأمین آن نیازها نبوده‌اند، پیش‌بینی می‌شود. این اعتبارات برای مسکن، اشتغال، آموزش و پرورش و غیره به نهادهای خاص واگذار می‌شود. هم‌اکنون در کشور ما این نهادها وجود دارند و باید درخصوص هماهنگی بین این سطوح بحث کنیم. لذا طرح موضوعات دیگر همچون مباحث نظری رفاه نامربوط است.

### بخش سوم: پاسخ به سؤالات

۱. موضوع قوانین مصوب مجلس را می‌توان به دو دسته کلان تقسیم کرد. موضوع دسته‌ای از قوانین تعریف روابط، کارکردها، وظایف نهادها و دستگاه‌ها در نظام سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است. بخش عمده قوانین در این گروه قرار دارند که از جمله می‌توان به قانون حفاظت محیط زیست، مطبوعات و مجازات‌های اسلامی اشاره کرد. دغدغه مالی کمی در این حوزه‌ها وجود دارد. موضوع دسته‌ای دیگر از قوانین به حوزه برنامه‌ریزی یا اجرای پروژه‌هایی مشخص مربوط می‌شود. بودجه‌های سنواتی از این نوع قوانین هستند. در بررسی قوانین دسته اول میزان منابع و امکانات برای تحقق آن قوانین مستقیماً مورد بحث قرار نمی‌گیرند؛ منابع و بودجه مورد نیاز این قوانین پس از آن‌که در سطح برنامه‌ریزی برای اجرا مورد توجه قرار گرفتند بررسی می‌شود. اما در سطح قانونگذاری میزان امکانات و منابع موجود مورد نظر نخواهد بود. تنها دسته دوم از قوانین هستند که همزمان با بررسی آن‌ها در سطح قانونگذاری میزان منابع آن‌ها مورد تصویب قرار می‌گیرد. مثلاً در قوانین بودجه سالانه میزان درآمد دولت به عنوان منبع فعالیت‌ها و برنامه‌ها به تصویب می‌رسند.

طرح نظام جامع نیز در حوزه کلان (روابط، کارکردها و وظایف) قرار دارد و چارچوب‌هایی برای آینده مطرح می‌کند، لذا استدلال‌هایی که به اتکای محدودیت منابع از تحدید اهداف و قلمروهای نظام جامع یاد می‌کنند. اساساً موضع صحیح و مناسبی برای طرح مسأله منابع و میزان آن انتخاب نکرده‌اند. به علاوه در بودجه دولت همه ساله رقم قابل

ملاحظه‌ای به رفاه و تأمین اجتماعی اختصاص می‌یابد و هدف، استفاده بهینه و کارآمدتر از این منابع و هدایت یا تخصیص مجدد آن در بخش‌های مورد نظر است.

۲. این سؤال که وجوه آرمانی لایحه قوی است از محاسن آن به‌شمار می‌آید. قانون حتی‌الامکان به نحوی تدوین می‌شود که قابلیت استمرار زمانی در یک دوره طولانی را داشته و در عین حال از جامعیت ممکن حول موضوع خود برخوردار باشد؛ به طوری که نیاز به اصلاح آن کم‌تر احساس شود. دیدگاه‌های مبتنی بر حداقلی دیدن نظام جامع به این مهم توجه ندارند و با توجه به معضلات و بحران‌های موجود و همچنین گستردگی موضوع رفاه و تأمین اجتماعی در قانون اساسی نمی‌توانند استمرار و جامعیت قانون را تأمین کنند. هر لایحه باید دورنمایی را ترسیم کند که مرحله به مرحله اجرا شود. به‌علاوه هیچ تعارضی میان آن چشم‌اندازها و تأمین حداقل‌ها در کوتاه‌مدت وجود ندارد.

۳. در قانون برنامه سوم توسعه، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها ذیل عنوان حوزه‌های فرابخشی طبقه‌بندی شده است و 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 از یکدیگر تفکیک شوند. هم‌اکنون تصمیماتی در حوزه‌های مختلف فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، مسکن و ... اتخاذ می‌شود که آثار نامطلوبی در حوزه اجتماعی دارند و فقر و آسیب‌های اجتماعی را افزایش می‌دهند. لذا سیاست‌گذاری در این موارد باید در یک شورا یا سازمان، هماهنگ و متمرکز شود. هیچ تداخل وظایفی نیز میان سازمان پیشنهادی با سایر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها ضرورتاً ایجاد نمی‌شود. به‌طور مثال، بخشی از فعالیت‌های کارشناسی و بودجه‌ریزی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی است که باید در سازمان پیشنهادی متمرکز شود. تجربه سازمان محیط زیست را در نظر بگیرید. این سازمان به نوعی در سیاست‌های وزارت صنایع، وزارت کشاورزی، شهرداری‌ها و سایر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها دخالت می‌کند و وظایف مستقلی را انجام نمی‌دهد. در واقع سازمان مذکور رویکرد توسعه پایدار را در دستگاه‌های مختلف دنبال می‌کند. سازمان رفاه اجتماعی نیز باید چنین کارکرد و ارتباطی با وزارتخانه‌های دیگر

ماده ۳۷ قانون برنامه ندارد. ضمن این که هرگونه تغییر در یکی از مؤلفه‌های «رفاه اجتماعی» بنا بر گستره این مجموعه، باید با توجه به تبعات آن در سایر بخش‌ها صورت گیرد.

۵. تغییرات به عمل آمده در جریان بررسی برنامه سوم توسط مجلس شورای اسلامی نشانگر تمایل نمایندگان به گسترش حوزه نظام جامع و پوشش وسیع‌تر آن است، از جمله:

الف) در ماده ۳۷ لایحه دولت، تنها برخی از حوزه‌های مندرج در اصل ۲۹ قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته بود، در حالی که در مصوبه مجلس، اصل ۲۹ به طور کامل تصریح و نظام تأمین اجتماعی به دو بخش بیمه‌ای و غیربیمه‌ای (حمایتی و امدادی) تفکیک شده است. همین موضوع در اصلاحیه مجلس در ماده ۳۸ قانون برنامه سوم نیز تکرار شد و در توضیح خدمات بیمه همگانی «بیمه بازماندگان و بیکاری» نیز به لایحه دولت افزوده شد.

ب) در اصلاحیه ماده ۳۹ لایحه دولت که توسط مجلس صورت گرفت، حمایت‌های بخش غیربیمه‌ای گسترش یافته و برنامه‌های پیشگیری، توانبخشی و حمایتی برای نیازمندان به آن افزوده شده است. از این گذشته در اصلاحیه مربوط به همین اصل، پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌های جسمی و روانی برای آحاد جامعه اضافه شده است. در حالی که اساساً این برنامه بدون مداخله‌های فرابخشی در همه بخش‌های اقتصادی-اجتماعی میسر نیست و به این اعتبار قانونگذار این انتظار را داشته تا نظام مورد بحث از قابلیت لازم برای اجرای این برنامه برخوردار باشد.

نکته حائز اهمیت دیگر در این ماده (۳۹) که هم در لایحه دولت و هم در مصوبه مجلس وجود دارد ارائه خدمات ویژه در خصوص اشتغال، مسکن، آموزش و سایر موارد به گروه‌های نیازمند است که با توجه به گستردگی مفهوم گروه‌های نیازمند نشان‌دهنده دید قانونگذار نسبت به دایره وسیع فعالیت نظام جامع است.

۶. در اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول سوم، بیست و یکم، سی و یکم و چهل و سوم، نکات و مسائلی کاملاً مرتبط با اصل ۲۹ و نظام جامع آمده که عدم توجه به آن‌ها به منزله نادیده گرفتن ارتباط ارگانیک بین اصول قانون اساسی و در نهایت عدم پوشش جامع مفهوم نظام تأمین اجتماعی است. به طور مثال، در اصل سوم به ایجاد رفاه، رفع فقر و

داشته باشد. موضوعات تأمین اجتماعی و رفاهی (پیشگیرانه) را نمی‌توان از هم تفکیک کرد. عده‌ای نیز معتقدند که ما ابتدا به مقوله تأمین اجتماعی پردازیم و در مراحل بعد موضوعات رفاهی و ساماندهی سیاست‌های پیشگیری را مورد بررسی قرار دهیم. اما هرچه دیرتر به مداخلات پیشگیرانه و سیاست‌های قبل از آسیب پردازیم عوارض آن بیش‌تر خواهد بود. دولت در یک مجموعه یکپارچه باید سیاست‌های اجتماعی‌اش (قبل از آسیب و بعد از آسیب) را تعیین کند. این رویه‌ای است که در کشورهای دیگر انجام می‌شود. در این صورت یافتن یک قالب مناسب تشکیلاتی که برای بالاترین مرجع سیاست‌گذاری کار دشواری نخواهد بود.

با توجه به چالش‌های وضعیت موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به خصوص روند فزاینده آسیب‌های اجتماعی و افزایش فقر و نابرابری که همزاد و از علل مهم و جدی آسیب‌ها محسوب می‌شود، قلمروهای نظام جامع باید به نحوی در نظر گرفته شود که از قابلیت لازم برای کنترل سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی کشور برخوردار باشد. به این ترتیب، جهت‌گیری نظام جامع تنها به مداخله پس از وقوع آسیب و رسیدگی به گروه‌های آسیب‌پذیر محدود نخواهد شد و مداخلات پیشگیرانه در سطوح عالی و کلان‌نظام را نیز دربرمی‌گیرد. هر زمان که سیاست‌ها به نوعی به نابرابری دامن بزنند یا مسأله امنیت مسکن، آموزش و بهداشت و غیره را تحت‌الشعاع قرار دهند، سازمان (رفاه اجتماعی) می‌تواند دخالت کند و این سیاست‌ها را اصلاح یا سیاست‌هایی را برای پیشگیری از تبعات آن پیشنهاد کند. انجام کلیه این فعالیت‌ها از عهده یک وزارتخانه خارج است. این سازمان نباید اجرایی شود و تنها به موضوعاتی همچون سیاست‌گذاری، نظارت، برنامه‌ریزی و تخصیص منابع پردازد.

۴. عده‌ای معتقدند که با توجه به صراحت ماده ۳۷ قانون برنامه سوم توسعه، نظام جامع باید در چارچوب و قلمروهای مورد اشاره در اصل ۲۹ قانون اساسی تدوین و تنظیم شود. اما گسترش محدوده نظام جامع به سایر اصول قانون اساسی فاقد منع قانونی است و مغایرتی با

برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، گسترش بیمه و... اشاره شده و در اصل ۲۱ ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست مطرح شده است. همچنین در اصل ۴۳ بر تأمین نیازهای اساسی مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده تصریح می‌گردد، که همه آن‌ها در حوزه وظایف نظام جامع و موارد مندرج در اصل ۲۹ است.

با عنایت به موارد فوق به نظر می‌رسد نظام مورد بحث باید از حداکثر جامعیت در اهداف و وسیع‌ترین پوشش در قلمروها برخوردار بوده و نه تنها از اصل ۲۹ قانون اساسی بلکه از اصول سوم (بندهای ۳، ۸، ۹، ۱۲، ۱۴)، بیست و یکم، بیست و هشتم، بیست و نهم، سی‌ام، سی و یکم و چهل و سوم قانون اساسی نیز متأثر باشد.

۴. در خصوص انطباق طرح پیشنهادی دانشگاه علوم بهزیستی با دیدگاه دولت رفاه باید تأکید کرد که دولت مورد نظر در قانون اساسی نیز دولت رفاه است. اما تجارب جهانی این موضوع را که دولت رفاه سازمان رفاه ندارد تأیید نمی‌کند و به علاوه الزامی به آن نیست. بعضی دولت‌های رفاه، سازمان رفاه اجتماعی هم دارند. اما طرح پیشنهادی به هیچ وجه یک الگوی بی‌کم و کاست همانند کشورهای غربی یا اسکانندیناوی را دنبال نمی‌کند. بدیهی است نظام پیشنهادی باید در بستر ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران باشد و با هدف توسعه اجتماعی ایران پایه‌ریزی شود. تفاوت‌های اقلیمی و ساختار متناسب با نیازهای رفاهی افراد جامعه شهری و روستایی باید مورد توجه قرار گیرد. با این حال تأکید داریم که نظام رفاه اجتماعی باید با نگرشی جامع و یکپارچه شکل گیرد و تحولاتی را که در دنیا رخ می‌دهد از نظر دور ندارد.

۸. هم‌اکنون اکثر نهادهای حمایتی و بیمه‌ای فعالیت‌های بسیار متنوعی را انجام می‌دهند که نه در اصل ۲۹ بلکه در سایر اصول قانون اساسی به آن اشاره شده است. به‌طور مثال، نهادهایی مانند کمیته امداد، بهزیستی، بنیاد شهید و سازمان تأمین اجتماعی اقدام به ساخت مسکن ارزان برای نیازمندان (اما در قالب‌های نامشخص و ناهماهنگ) می‌کنند. به همین ترتیب، نهادهای مذکور خدمات درمانی نیز ارائه می‌کنند. حتی به برخی از آن‌ها

بودجه‌هایی برای ایجاد اشتغال تخصیص می‌یابد. لذا در حال حاضر نیز حوزه‌های تداخل میان دستگاه‌ها بسیار گسترده است. اما در عمل این منابع به طور مستقل و بدون ارتباط با یکدیگر به ناکارآمدترین روش‌ها هزینه می‌شوند. لذا در وضعیت حاضر نیز مداخله‌های فرابخشی بدون هیچ نظمی وجود دارد. مسائل اجتماعی به‌خصوص موضوعات مربوط به گروه‌های آسیب‌پذیر و فقر یک بحث در هم تنیده اقتصادی و اجتماعی بوده و لازم است سازمانی متولی سیاست‌گذاری یا حداقل هماهنگی در حوزه‌های فرابخشی سیاست‌ها و اقدامات اجتماعی شود. در حال حاضر یک نهاد هماهنگ‌کننده سیاست‌گذار و کلان‌نگر در حوزه رفاه اجتماعی وجود ندارد.

### ضمیمه: لایحه پیشنهادی سازمان بهزیستی در خصوص نظام جامع رفاه اجتماعی ایران

با توجه به این که در مقدمه قانون اساسی، رشد انسان و شکوفایی استعدادهاى او هدف حکومت دانسته شده است، در اجرای اصول ۳ (بند‌های ۳، ۸، ۹، ۱۲، ۱۴)، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۳ قانون اساسی و نیز مواد ۳۶ تا ۴۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و همچنین برای رفع کاستی‌های کلان بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی، لایحه نظام جامع رفاه اجتماعی ایران به شرح زیر ارائه می‌شود:

### فصل اول: کلیات

#### ماده ۱

اصول و رویکردهای قانون اساسی حاکم بر نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور از این قرار است:

۱. بسط عدالت اجتماعی، ارتقای کیفیت زندگی، گسترش وفاق اجتماعی و ارتقای کیفیت منابع انسانی، به‌عنوان مهم‌ترین اهداف نظام جامع رفاه اجتماعی.

۲. پوشش جامع همه قلمروهای رفاه اجتماعی شامل بیمه‌های اجتماعی، بهداشت و سلامت (در هر سه سطح پیشگیری، درمان و توانبخشی)، یارانه‌ها، خدمات اجتماعی، امداد، اشتغال، آموزش همگانی و مسکن.

۳. ساماندهی و تنظیم حوزه‌های مختلف رفاه به صورت ذیل:

الف) در قلمرو بیمه‌های اجتماعی تلاش در جهت تعادل منابع و مصارف و رعایت موازین مربوط به تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای.

ب) در قلمرو حمایت‌های اجتماعی، کارآمد کردن امور پیشگیری، توانبخشی و حمایت از افراد نیازمند (در چارچوب هدفمند کردن یارانه‌ها)، نهادینه کردن مشارکت بیش‌تر مردم و استفاده مؤثر از مؤسسات خیریه مردمی با حفظ استقلال مدیریت مالی آن‌ها.

ج) در قلمرو امدادی: ایجاد آمادگی در مردم و دولت جهت کارآمد و توانمند کردن کشور در مقابل حوادث، سوانح و بلایای طبیعی و قهری با مشارکت کلیه دستگاه‌های دولتی و غیر دولتی فعال در نظام رفاه اجتماعی.

د) ساماندهی و برقراری ارتباط هماهنگ فعالیت‌ها و خدمات در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امداد در جهت افزایش کارآمدی، اثربخشی بیش‌تر و پوشش کامل‌تر نظام جامع رفاه اجتماعی.

ه) بررسی و ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های دستگاه‌های فعال در سایر بخش‌ها با رویکرد رفاه اجتماعی هم‌زمان با تدوین و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها در درون بخش رفاه اجتماعی.

۴. پوشش همگانی رفاه اجتماعی از طریق:

الف) تأمین و ارتقای امنیت انسانی (شامل امنیت فردی، سیاسی، غذایی، زیست محیطی، اقتصادی، بهداشتی و ارتباطی)، به‌ویژه تأمین نیازهای اولیه و حد کفاف برای همه شهروندان.

ب) پایش کل جامعه به منظور پیشگیری، توانمندسازی و ارتقای آن.

پ) تحت پوشش قرار دادن گروه‌های خاص آسیب‌دیده یا در معرض آسیب نظیر معلولان جسمی و روانی، آسیب‌دیدگان اجتماعی، زنان، کودکان، سالمندان و پناهندگان.



۵. سیاستگذاری واحد، نظارت، ساماندهی و هماهنگی در هر دو بخش دولتی و غیردولتی و در همه قلمروها و حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی رفاه اجتماعی.
۶. اصلاح ساختار رفاه اجتماعی با پرهیز از دیوانسالاری پیچیده و با هماهنگ‌سازی و ادغام ساختارهای موجود و پیشنهاد انحلال برخی از ساختارها برای رفع موازی‌کاری و افزایش کارایی طبق قوانین و مقررات کشور.
۷. برنامه‌ریزی برای تأمین منابع و اعتبارات رفاه اجتماعی به نحوی که تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مستقل از درآمد نفت و از محل درآمدهایی با ثبات، مستمر و مشارکت‌جویانه نظیر حق بیمه، مالیات، وقف و عوارض تأمین شود.
۸. تأکید بر مشارکت شهروندان (به‌ویژه خدمت‌گیرندگان) و مؤسسات غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات رفاه اجتماعی، در همه سطوح سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی، در چارچوبی کاملاً رقابتی و ارائه خدمات متمرکز و دولتی در مواردی که مؤسسات غیردولتی توانایی یا تمایل به مشارکت پیدا نکرده‌اند.
۹. طراحی برنامه‌های رفاه اجتماعی به صورت غیر متمرکز و متناسب با ویژگی‌های متنوع فرهنگی و قومی مناطق.
۱۰. در اولویت قرار دادن سازوکارهای غیر حمایتی نظیر بیمه، توانمندسازی، و کارگستری.
۱۱. هدفمند کردن یارانه‌ها به طوری که از آغاز برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور فقط به جمعیت زیر خط فقر تعلق گیرد.
۱۲. انجام فعالیت‌ها با اتکا به نیروی انسانی متخصص و براساس تحقیق و توسعه.

## فصل دوم: وظایف

### ماده ۲

در اجرای اصول فوق و به منظور تحقق نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور سازمان ملی رفاه اجتماعی ایران وابسته به ریاست جمهوری که از این به بعد سازمان نامیده می‌شود با وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌شود.

۱. اصلاح ساختاری سازمان‌ها و مؤسسات بیمه‌ای و غیر بیمه‌ای که اعتبارات آن‌ها از محل بودجه عمومی کشور تأمین می‌شود، از طریق پیشنهاد ادغام، انحلال و تفکیک و تقسیم مجدد وظایف آن‌ها با توجه به قوانین و مقررات کشور.
- تبصره ۱: رئیس سازمان موظف است ظرف حداکثر ۶ ماه پس از انتصاب، طرح اصلاح ساختاری موضوع این بند را تدوین و برای تصویب به شورای عالی اداری کشور ارائه کند.
- تبصره ۲: از تاریخ تصویب این قانون، نصب و عزل مدیریت‌های اجرایی دستگاه‌های موضوع این بند و نظارت بر فعالیت‌های آن‌ها با سازمان است.
۲. سیاستگذاری واحد، نظارت و ساماندهی خدمات سازمان‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیر بیمه‌ای و بیمه‌ای کشور با حفظ استقلال منابع مالی صندوق‌های بیمه‌ای.
۳. تدوین سیاست‌های رفاه اجتماعی کشور در قلمرو موضوع بند ۲ ماده ۱ این قانون و اعمال هماهنگ آن‌ها از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط، اعم از دستگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی غیر دولتی، مؤسسات خیریه و مؤسسات خصوصی.
۴. بازبینی در قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های مرتبط با رفاه اجتماعی و پیشنهاد لوایح قانونی لازم در این زمینه.
۵. بررسی، اصلاح و تصویب برنامه‌های رفاه اجتماعی کلیه دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و تلفیق مجموعه اعتبارات سالانه رفاه اجتماعی، برای پیشنهاد به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- تبصره ۵: از تاریخ تصویب این لایحه، عنوان فصل بهزیستی و تأمین اجتماعی در لوایح بودجه سالانه کشور به فصل رفاه اجتماعی تغییر می‌یابد.
۶. مطالعه و تحقیق مستمر در زمینه رفاه اجتماعی و تأسیس بانک اطلاعات رفاه اجتماعی کشور.
۷. تدوین استانداردها، شاخص‌ها و ضوابط فعالیت‌های رفاه اجتماعی کشور.

## فصل سوم: ساختار سازمان

### ماده ۳

ارکان سازمان عبارتند از شورای عالی رفاه اجتماعی کشور که از این پس شورای عالی خوانده می‌شود، رئیس سازمان، مرکز مطالعات رفاه اجتماعی و شوراهای رفاه اجتماعی استان‌ها.

### ماده ۴

اعضای شورای عالی از این قرارند:

۱. رئیس جمهور که سمت ریاست شورای عالی را برعهده دارد.
۲. رئیس جمهور و رئیس سازمان که سمت دبیری شورای عالی را برعهده دارد.
۳. معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۴. نماینده رئیس قوه قضاییه (ناظر).
۵. نماینده قوه مقننه به انتخاب مجلس شورای اسلامی و از میان نمایندگان (ناظر).
۶. وزیر کشور.
۷. وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
۸. وزیر بازرگانی.
۹. وزیر کار و امور اجتماعی.
۱۰. وزیر آموزش و پرورش.
۱۱. وزیر مسکن و شهرسازی.
۱۲. وزیر اقتصاد و دارایی.
۱۳. وزیر تعاون.
۱۴. رئیس سازمان اوقاف کشور.
۱۵. سه نفر از مدیران مؤسسات خیریه کشور به پیشنهاد رئیس سازمان و با حکم رئیس شورای عالی.
۱۶. سه نفر از صاحب‌نظران رفاه اجتماعی به پیشنهاد رئیس سازمان و با حکم رئیس شورای عالی.

۱۷. رئیس «شورای عالی استان‌ها» و هفت نفر از اعضای آن به انتخاب آن شورا. تبصره: در صورت عدم تشکیل «شورای عالی استان‌ها» رئیس شورای اسلامی شهر تهران و هفت نفر از رؤسای شوراها، شورای اسلامی شهرهای مرکز سایر استان‌ها به انتخاب رؤسای شورای اسلامی مراکز استان‌ها جایگزین خواهند شد.

#### ماده ۵

۱. بررسی، اصلاح و تصویب اساسنامه سازمان و تغییرات بعدی آن. تبصره: رئیس سازمان موظف است حداکثر ظرف ۳ ماه پس از انتصاب، اساسنامه سازمان را تدوین و برای تصویب به شورای عالی ارائه کند.
۲. بررسی، اصلاح و تصویب سیاست‌های کلان رفاه اجتماعی کشور به پیشنهاد سازمان.
۳. بررسی، اصلاح و تصویب برنامه و بودجه سالانه رفاه اجتماعی کشور به پیشنهاد سازمان.

#### ماده ۶

رئیس سازمان، «معاون رئیس جمهور در امور رفاه اجتماعی» است و مسئولیت انجام کلیه وظایف سازمان با اوست. تبصره: ریاست سازمان حداکثر به مدت ۳ سال منصوب می‌شود و انتصاب مجدد وی بلامانع است.

#### ماده ۷

به منظور تحقق بندهای ۸ و ۹ ماده ۱ این قانون، در هر استان «شورای رفاه اجتماعی استان» به ریاست استاندار و دبیری رئیس شورای اسلامی استان تشکیل می‌شود. در صورت عدم تشکیل شورای اسلامی استان، رئیس شورای اسلامی شهر مرکز استان جایگزین خواهد شد. تبصره: بررسی، اصلاح و تصویب هر یک از برنامه‌های رفاه اجتماعی استان‌ها در شورای عالی مشروط به تصویب آن‌ها در «شورای رفاه اجتماعی استان» موضوع بند ۲ ماده ۸ است.

#### ماده ۸

- وظایف شورای رفاه اجتماعی استان به قرار زیر است:
۱. تدوین و تصویب سیاست‌های رفاه اجتماعی استان در چارچوب مصوبات شورای عالی.

۲. بررسی، اصلاح و تصویب برنامه و بودجه سالانه رفاه اجتماعی استان.

۳. تأمین منابع مالی برای انجام فعالیت‌های رفاه اجتماعی در کشورها و روستاهای استان از طریق وضع عوارض و سایر منابع استان.

#### ماده ۹

به منظور انطباق فعالیت‌های سازمان با یافته‌های علمی از طریق پژوهش در زمینه رفاه اجتماعی، «مرکز مطالعات رفاه اجتماعی» زیر نظر رئیس سازمان تأسیس می‌شود.

#### ماده ۱۰

از تاریخ تصویب این قانون، کلیه مواد قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها که مغایر با آن است، لغو می‌شود.

