

## درآمدی بر فرایند تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

علی حیدری<sup>۱</sup>

### مقدمه

از یک‌سوی در آستانه ورود به قرن جدید قرار داریم و سال‌های انتهایی سند چشم‌انداز و بیانیه گام دوم و اولیه الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت منتشر شده‌اند و از سوی دیگر حصر اقتصادی و تحریم‌های ظالمانه و پدیده شوم و منحوس شیوع ویروس کرونا بر تمامی وجوه و ابعاد زندگی مردم سایه افکنده است و علی‌رغم همه تلاش‌هایی که طی چهار دهه گذشته در خصوص تحقق عدالت اجتماعی، رفع فقر و آسیب اجتماعی و... صورت پذیرفته است، کماکان موضوع عدالت به‌عنوان مطالبه رهبری نظام بوده و از سوی ایشان لزوم کمک به اقشار ضعیف جامعه به‌عنوان یکی از موضوعات اساسی کشور تعیین شده است.

عدم فراگیری، جامعیت و کفایت خدمات در قلمروهای امداد اجتماعی، حمایتی و مساعدت اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی، عدم کارآمدی و پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، تکرار و تداخل در امور و فعالیت‌های موازی و مضاعف، خلا پوشش و عدم دسترسی عادلانه به خدمات، همپوشانی و برخورداری مضاعف و من غیرحق و عدم بهره‌مندی عادلانه از منابع عمومی، فقدان سازوکار تنظیم‌گری و قاعده‌گذاری، فقدان پایگاه اطلاعات، سامانه و پنجره واحد خدمت، عدم ابتدا بر آزمون وسع (سنجش میزان استطاعت و استحقاق و...) شمه‌ای از چالش‌ها و آسیب‌های مبتلابه کشور در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بود که می‌بایست برای برون‌رفت از آن‌ها چاره‌ای

۱. دکتر علی حیدری: سرپرست کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، Ali.heidary47@gmail.com، ۰۹۱۲۱۱۱۳۳۰۲

اندیشیده می‌شد.

در این میان یکی از حلقه‌های مفقود کشور در سطح سیاست‌های کلی نظام، فقدان سیاست‌های کلی در حوزه "سیاست اجتماعی"، "نظام رفاهی" و "نظام رفاه و تأمین اجتماعی" بود که می‌بایست به ریل‌گذاری و قاعده‌گذاری کلان و راهبردی در این حوزه می‌پرداخت و مسیر حرکتی اجزا و عناصر مختلف حاکمیت و دولت را ترسیم و تبیین می‌ساخت و خوشبختانه طی سال‌های اخیر به این امر مهم پرداخته شد و برای تحقق آن اعتزام و اهتمام لازم حاصل آمد و در یک فرایند علمی و کارشناسی نسبت به تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اقدام و متن پیش‌نویس آن در مسیر مراحل تصویبی قرار گرفت.

در این مقاله پس از بیان ضرورت‌های نظری، علمی و زمانی تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، سیر مراحل مطالعه، تدوین و تصویب متن پیش‌نویس سیاست‌های کلی موصوف تبیین و به تشریح وجوه و ابعاد مختلف آن پرداخته می‌شود. عدالت به طور اعم و عدالت اجتماعی به طور اخص، یکی از آرمان‌های مهم انقلاب، امام(ره) و مردم است که مستمر و مکرر مورد تأکید رهبری نظام بوده و هست. در گام اول انقلاب، مجموعه عناصر و اجزای نظام در این زمینه تلاش نموده‌اند و اگرچه در مقایسه با رژیم گذشته، پیشرفت‌های زیادی در زمینه بسط و تعمیق عدالت اجتماعی حاصل آمده است، ولیکن تا رسیدن به مطلوبات موردنظر رهبری و مردم فاصله وجود دارد و تحقق کامل این امر، هنوز مطالبه مردم و رهبری از مسئولین اجرایی است.

طی چهار دهه گذشته به‌رغم خسارات ناشی از جنگ تحمیلی، حصر اقتصادی و تحریم‌های ظالمانه استکبار جهانی، حوادث و بلایای طبیعی و... منابع و اعتبارات قابل توجهی به امر کاهش فقر و محرومیت، کمک به اقشار نیازمند، پیشرفت و آبادانی مناطق محروم و دورافتاده، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف (سالمندان، معلولان و...)

اختصاص یافته و ظرفیت‌های قانونی، ساختاری، مالی و نیروی انسانی لازم در این زمینه در حد مقدورات و میسورات کشور، تمهید و تدارک شده است. ولیکن و به هر تقدیر، هنوز پدیده‌های مذموم فقر و آسیب اجتماعی در کشور ریشه‌کن نشده و متأسفانه بعضاً جلوه‌های خشن و بارز فقر و آسیب به‌ویژه در برخی محلات شهرها وجود دارد که بایستی برای آن‌ها فکر اساسی بشود.

به نظر می‌رسد اکتفا به تدوین و اجرای طرح‌های بزرگ‌مقیاس ملی، بدون توجه به شرایط و مقتضیات محلی و منطقه‌ای، مداخلات و برون‌زا بدون جلب مشارکت ذی‌نفعان، رویکردهای تک‌ساحتی و غالباً معطوف به مباحث عمرانی و ساخت‌وساز و عدم توجه به مقولات فرهنگی و اجتماعی، در نظر نگرفتن سه عنصر مهم و اساسی خانواده، همسایگی (هم‌جواری) و هم‌محلی که در آموزه‌های تمدن اسلامی - ایرانی دارای نقش و کارکرد موثری در اجتماعات شهری، روستایی و عشایری بوده و در برهه‌های انقلاب و جنگ نیز بسیار موثر، راهگشا و کارگشا بوده‌اند، باعث شده که علی‌رغم امکانات و ظرفیت‌های قانونی، ساختاری، مالی و نیروی انسانی که برای رفع فقر و آسیب‌های اجتماعی اختصاص یافته است، توفیق کامل در محو فقر و به‌ویژه آسیب‌های اجتماعی حاصل نیامده است و بایستی طرحی نو درانداخت.

نگاهی گذرا و آسیب‌شناسی کلی مداخلاتی که در طی دو دهه اخیر برای رفع فقر و محرومیت صورت پذیرفته است، اعم از ایجاد ساختار و سازمان، اختصاص منابع و اعتبارات دولتی، اعطای تسهیلات، کمک‌ها و مساعدت‌ها، تأمین مایحتاج و نیازهای اساسی و... حاکی از این است که دهک‌های اول تا سوم مردم که علی‌القاعده می‌بایستی جامعه هدف نهادهای امدادی و حمایتی قرار می‌گرفتند، کمتر از منابع این طرح‌ها و خدمات این نهادها بهره‌مند شده و غالباً دهک‌های متوسط به لحاظ آگاهی، دسترسی و مراجعه بیشتر، توانسته‌اند از این منابع و اعتبارات بهره‌مند و خدمات ارائه‌شده از سوی این

قبیل نهادها را به خود اختصاص دهند و غالب مداخلات براساس نیازسنجی، اولویت‌یابی و استحقاق‌سنجی صحیح و دقیق صورت نگرفته است.

از سوی دیگر در ادوار مختلف، طرح‌ها و برنامه‌های ملی در زمینه اعطای کمک‌ها، تسهیلات، یارانه‌ها، تخفیفات، معافیت‌ها و... به‌طور عام و بدون انجام آزمون وسیع و تعیین میزان استطاعت و استحقاق افراد و خانواده‌ها و به‌صورت غیرهدفمند انجام پذیرفته است که منجر به بهره‌مندی غیرعادلانه از منابع عمومی، همپوشانی‌ها و برخورداری مضاعف و من‌غیرحق برخی افراد از یک‌سو و محرومیت شدید افرادی که بیشترین نیاز را دارند، شده است. تجربه اختصاص ۱/۵ میلیارد دلار از صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در مناطق محروم و روستایی که در دولت دوازدهم صورت پذیرفت، به‌خوبی مبین این واقعیت است.

کاستی‌ها و نارسایی‌های رویکردی، کارکردی و عملکردی بخش اجرایی کشور در جهت تحقق عدالت اجتماعی و رفع فقر و محرومیت باعث شده است که برخی محلات در مناطق شهری شکل گرفته است که شاهد جلوه‌هایی بارز از فقر و آسیب‌های اجتماعی و مبتلایان متجاهر آسیب‌های اجتماعی می‌باشند و طی ادوار مختلف، دستگاه‌های اجرایی متعددی با رویکردهای مختلف برای شناسایی، ارزیابی و حل‌وفصل مشکلات این محلات ورود نموده و طرح‌ها و برنامه‌های زیادی با عناوین گوناگون تدوین و تصویب و بودجه‌ها و اعتبارات متنابهی برای آن‌ها مصروف شده و می‌شود؛ ولیکن به‌هر تقدیر توفیق کامل در این زمینه حاصل نیامده است که این امر نیز نشانگر لزوم ریل‌گذاری مجدد در این عرصه است.

نکته حائز اهمیت دیگر اینکه هر دستگاهی از ظن خود یار فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی شده است و اعمال رویکردهای تک‌ساختی و به‌ویژه غلبه رویکرد پرداخت‌های نقدی بدون توجه به توانمندسازی و بازاجتماعی شدن و عدم انجام آزمون وسیع در طرح‌ها

و برنامه‌های اجرا شده طی ادوار گذشته و حال برای کمک به اقشار ضعیف جامعه بعضاً باعث تشدید مشکلات نیز شده است؛ درحالی‌که بایستی رویکرد جامع و تمام‌ساحتی و به‌ویژه در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی مبتنی بر توانمندسازی فرد و خانواده با مشارکت فعال و موثر ذی‌نفعان (مددجویان و توان‌خواهان) پیاده‌سازی می‌شد.

نتیجه آنکه ساختارها، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی متعدد، بودجه‌ها و اعتبارات قابل‌اعتنا، امکانات و ظرفیت‌های سرمایه‌ای و سخت‌افزاری (ساختمان، واحدهای اجرایی و...) در زمینه رفع فقر و آسیب اجتماعی، وجود دارند ولیکن فعالیت‌ها به‌صورت مقطعی، پراکنده، بدون رعایت صرفه در مقیاس، بدون هم‌افزایی و ایجاد برآیند مثبت و سازنده انجام پذیرفته است و برخی مشکلات نیز همچنان به‌صورت مزمن و سنواتی باقی‌مانده است.

فرهنگ و تمدن اسلامی - ایرانی مشحون از آموزه‌های راهگشا و موثر در زمینه تحقق عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت، پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی و ترمیم خسارات وارده است و در این میان، سه عنصر "خانواده"، "همسایگی" (هم‌جواری) و "هم‌محلی" که منجر به ارتقای پیوستگی اجتماعی و تکافل عمومی می‌شود، از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و از دیرباز تاکنون و به‌ویژه در برهه‌های حساس مختلف انقلاب و جنگ، همکاری‌های اجتماعات محلی نقش تعیین‌کننده‌ای در حل مسائل اجتماعی مردم به‌طور اعم و اقشار و گروه‌های ضعیف جامعه به‌طور اخص داشته‌اند؛ ولیکن هیچ‌گاه یک سیاست کلی جامع‌الابعاد و یک سند بالادستی مورد اتفاق نظر و اجماع عملی وجود نداشته است که در قامت یک حکم و سند بالادستی فصل‌الخطاب کلیه اجزا و عناصر نظام (قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی، نهاد و بنیادهای حاکمیتی و...) باشد.

صرف‌نظر از اهمیت و ضرورت تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در

مقام نظر و عمل، شرایط عصری کشور و اقتضائات و ابتلائات موجود به‌ویژه برای اقشار ضعیف جامعه نیز ایجاب می‌نماید که سیاست‌های نظام در حوزه تأمین اجتماعی به اجزای مختلف حاکمیت و دولت ابلاغ شود و یک بسیج همگانی در این زمینه بین دستگاه‌های اجرایی شکل گیرد. رهبری نظام طی سال‌های اخیر بارها بر این موضوع تأکید و حتی موضوع "حمایت از اقشار ضعیف جامعه" را یکی از محورهای اساسی و دستورکار مسئولان و متولیان کشور دانسته‌اند. به‌طور مثال ایشان محورهای اساسی دستورکار شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در مقطع تشکیل (۱۳۹۷/۰۲/۰۸) را به شرح زیر تعیین نمودند:

- کسری بودجه؛

- افزایش سرمایه‌گذاری؛

- رسیدگی به موضوع محرومان و مستضعفان؛

- بودجه و انضباط مالی؛

- حمایت از تولید ملی و کالای ایرانی؛

- چاره‌اندیشی برای هرگونه احتمال در برجام.

به هر حال در این زمینه اقدام موثری طی سال‌های گذشته انجام نشد و مجدد ایشان "حمایت از اقشار ضعیف جامعه" را جزو محورهای چهارگانه دستورکار اساسی کشور دانستند که بایستی برای آن چهارچوبی سریع تهیه و اقدامات جدی و موثری صورت پذیرد. در همین راستا رهبری نظام چهار محور لازم برای اقتصاد کشور را در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۴ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا به شرح زیر عنوان فرمودند:

- کسری بودجه؛

- افزایش سرمایه‌گذاری؛

- جهش تولید؛

- حمایت از اقشار ضعیف جامعه.

و حتی راهکارهای کارشناسی مناسب و موثری را در این زمینه مطرح فرمودند:

- ایجاد نظام متمرکز تأمین اجتماعی برای آحاد مردم؛

- ایجاد پایگاه ملی ایرانیان با اتصال پایگاه‌های مختلف اطلاعاتی به یکدیگر؛

- رایگان‌سازی حجمی از آب و برق و گاز برای چند دهک پایین درآمدی و افزایش

هزینه مصرف برای دهک‌های بالا؛

- تبدیل یارانه‌های پرداختی به اشکال و نام‌های مختلف به نظام متمرکز تأمین اجتماعی

برای همه آحاد کشور و همه قشرهای و جامعه؛

- پوشش صددرصدی بیمه درمان، بازنشستگی و چتر ایمنی و حمایتی برای صد در صد

مردم.

در نتیجه به نظر می‌رسد ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی می‌تواند بر تحقق

"امر رسیدگی به موضوع محرومان و مستضعفان" و "حمایت از اقشار ضعیف جامعه"

تاثیرات بسزایی داشته و موتور محرکه لازم را برای حرکت تمامی اجزا و عناصر نظام

(حاکمیت و دولت)، قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی برای رفع فقر و محرومیت فراهم

سازد.

برای نیل به پیشرفت و تعالی کشور نیازمند خودسازی، جامعه‌سازی و تمدن‌سازی

هستیم که در طی این مسیر، تأمین اجتماعی به‌عنوان ابزار تحقق عدالت اجتماعی در هر

سه زمینه می‌تواند زمینه‌ساز، تسهیل‌گر و پیشران بوده و تضمین‌کننده طی مسیر آحاد

مردم و به‌ویژه لشکریان پیشرفت و تعالی کشور باشد؛ چراکه تکافی دنیوی در سطح

حداقل‌ها و تضمین حد کفاف، می‌تواند زمینه‌ساز تکافی معنوی و "خودسازی" باشد. به

پیوستگی اجتماعی بیشتر و تولید و انباشت خیر اجتماعی از طریق تعاون و همکاری‌های

جمعی و تکافل اجتماعی عمومی کمک نماید و به تقویت نهادها و نظامات اجتماعی و در

نتیجه "جامعه سازی" منجر شود و با ایجاد سرفرازی و عزت ملی و حفظ کرامت انسانی و احترام اجتماعی ساکنین مناطق سرزمینی (از هر نژاد، قومیت و...) به "تمدن سازی" بیانجامد.

مضاف بر اینکه شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی چندلایه یکی از الزامات و مقتضیات تحقق توسعه، تعالی، رشد و پیشرفت کشور و تحقق خودسازی، جامعه‌سازی و تمدن سازی است؛ چراکه لشکریان پیشرفت که شامل آحاد مردم به‌طور اعم و مدیران و کارشناسان به‌طور اخص می‌باشند، برای مشارکت و همیاری و همراهی در فرایند پیشرفت کشور، نیاز به برخورداری از یک نظام تأمین اجتماعی کارآمد و موثر دارند. سازمان بین‌المللی کار (ILO) و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) براساس تجارب موفق علمی و عملی دنیا سه شعار محوری دارند:

۱- پیشرفت (توسعه) بدون عدالت اجتماعی و عدالت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی تحقق نمی‌یابد.

۲- انسان سالم، ماهر و دارای تأمین، محور پیشرفت (توسعه) است.

۳- تأمین اجتماعی، زیرساخت، ابزار و هدف پیشرفت (توسعه).

بدیهی است حرکت در مسیر پیشرفت نیازمند مداخلات اصلاحی و انجام جراحی‌های زیادی در نظامات اقتصادی، اجتماعی، مالی و اداری، کشور است و در صورتی می‌توان مردم به‌طور اعم و مدیران و کارشناسان به‌طور اخص را با این تغییرات و تحولات همراه کرد که آنان از آینده خود اطمینان خاطر حاصل نموده و امید به آینده بهتر داشته باشند، امری که تنها از طریق ایجاد یک نظام تأمین اجتماعی چندلایه (متمرکز، فراگیر، جامع، مکفی، پویا و پایدار) میسر است تا بتواند از مردم در مقابل پریشانی‌های ناشی از تکانه‌های اقتصادی حمایت و صیانت نماید؛ امری که در پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به آن پرداخته شده است.



تحقق تأمین اجتماعی نقش تعیین‌کننده‌ای در مشروعیت و مقبولیت حاکمیت‌ها و دولت‌ها دارد و اگر به اولین آیه از قران کریم که در ابتدای غالب سوره‌های آن تکرار می‌شود دقت کنیم، رحمانیت خداوند مقدم بر رحیمیت او آمده است و بی‌شک یکی از نعمات خداوند رحمان می‌تواند جامعه رحمانی باشد که در آن رحمت و بخشندگی خدای تعالی جاری و ساری است. کما اینکه خداوند در آیه ۴ سوره قریش می‌فرماید:

"فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَذَا الْبَيْتِ الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَآمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ"

"باید پروردگار این خانه را عبادت کنید، چراکه شما را که گرسنه بودید سیر کرده و از ترس رهانید و به شما ایمنی عطا نمود."

همچنین خداوند تبارک و تعالی در آیه ۵۵ سوره نور به موضوع مشابهی اشاره می‌فرماید:

"وَلْيَبْغُوا مِنْهُمْ مِنْ بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا يَعْبُدُونَنِي لَا يُشْرِكُونَ بِي شَيْئًا"

"هرآینه آنان را پس از هراس و خوفشان حتما امنیت می‌بخشیم تا مرا پرستش کنند و چیزی را امتیاز و شریک من نسازند."

پرواضح است که در این آیه برآورده ساختن نیازهای جسمی (تأمین غذا، آب آشامیدنی و...) و تأمین امنیت (ایجاد آرامش خاطر و اطمینان و...) به‌عنوان یکی از دلایل لزوم ایمان آوردن و عبادت قریش (و به تعبیری تمام مردم جهان) قلمداد شده است. در نتیجه می‌توان تأمین این حداقل‌ها را وظیفه حاکم اسلامی دانست و وقتی خداوند رحمان یکی از دلایل لزوم عبودیت و تبعیت از خویش را تأمین رفاه و امنیت انسان می‌داند و نیز تحقق این امر یکی از اساسی‌ترین وظایف انبیا و اوصیای الهی قلمداد شده و انبیا و اوصیا آن را به‌عنوان ابزار برای روی‌آوری مردم به دین می‌دانسته‌اند، پس می‌توان نتیجه گرفت که در باور اسلامی و در ساختار و سازوکار حکومت اسلامی، موضوع تأمین اجتماعی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ امری که در جهان مدرن و پیشرفته از دیرباز

مدنظر بوده و هریک از نحله‌های فکری، فلسفی و سیاسی نقش ویژه‌ای برای آن در ساخت و سیستم حکومتی اختصاص داده‌اند.

در شرایط حاضر که حصر اقتصادی و تحریم‌های ظالمانه، شیوع کرونا و... مردم کشور را به‌طور اعم و اقشار ضعیف جامعه را به‌طور اخص در تنگنا قرار داده است، ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی می‌تواند دولت و دستگاه‌های اجرایی را پیش از پیش و بهتر از گذشته با تکالیف، وظایف و ماموریت‌های اصلی خود آشنا سازد و آن‌ها را در مسیر خدمت‌رسانی به مردم و به‌ویژه ضعفا قرار دهد.

اگرچه برقراری عدالت اجتماعی از طریق تأمین اجتماعی (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) دارای شواهد و قرائن گران‌سنگی در آموزه‌های اسلامی ایرانی است، ساخت عمارت صفا از سوی پیامبر اعظم(ص)، هم‌زمان با ساخت مسجد مدینه و در کنار مسجد برای اسکان، اطعام و اکرام اقشار ضعیف مدینه‌النبی(ص) و فعالیت‌های روزانه حضرت علی(ع) برای حفر چاه و احیای زمین‌های کشاورزی در کوفه و واگذاری آن به فقرا، برای توانمندسازی آنان و تلاش‌های خاموش و شبانه حضرتش(ع) برای مراجعه به درب منازل و تأمین نیازهای فقرا، تنها شمه‌ای از این آموزه‌ها است و نیز علی‌رغم اینکه موضوع رفاه عمومی و تأمین اجتماعی در اصل سوم (بندهای ۸، ۹ و ۱۲)، اصل ۲۱ (بندهای ۲ و ۴)، اصل ۲۸، ۲۹ و ۳۱ و اصل ۴۴ (بندهای ۱ و ۲) قانون اساسی آمده است و تأمین اجتماعی (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) را حق مردم و تکلیف دولت می‌داند و تأمین نیازهای اولیه اساسی فقرا و رفع محرومیت و تبعیض‌های ناروا و نابرابری‌های پیشینی و پسینی را وظیفه دولت قلمداد نموده است، لیکن طی ۴ دهه گذشته بعضاً این موضوع از سوی عده‌ای مورد تشکیک واقع شده است که آیا حاکمیت و دولت در قبال تأمین حداقل‌های زندگی مردم به‌ویژه ضعف وظیفه یا تکلیفی دارد یا خیر؟

در این میان علی‌رغم اینکه مقوله بیمه‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی در ساحت

مدرن آن مورد تأیید فقه شیعه قرار گرفته و در قانون اساسی و قوانین موضوعه نیز پذیرفته شده و از سوی شورای نگهبان بر آن صحنه شرعی و قانونی گذارده شده است، هنوز عده‌ای بعضاً به تشکیک در این موضوع می‌پردازند در حالی که رهبری نظام نیز در بیانات خود بر این موضوع تصریح داشته‌اند.

ایشان در سخنان خویش در روز ۲۵ تیرماه ۱۳۷۶ (به مناسبت روز تأمین اجتماعی و بهزیستی) و در ملاقات مردمی، پذیرش مقوله تأمین اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی را به شرح زیر تبیین فرموده‌اند:

"نظام جمهوری اسلامی، نظامی است که اساساً با تأمین اجتماعی به این صورتی که امروز در دنیا رایج است، موافق است؛ در شمار نظام‌هایی نیست که به شکل فلسفی و زیربنایی، با کارهای تأمینی در جامعه مخالف‌اند. ما معتقدیم که مسئولان کشور و دولت جمهوری اسلامی باید به شکل ویژه‌ای، طبقاتی را که نیازمند کمک هستند، مشمول کمکرسانی کنند که این، در سازمان تأمین اجتماعی، به صورت بیمه‌های اجتماعی و کارهای تأمینی گوناگون انجام می‌گیرد؛ بنابراین، این کار با اساس و فلسفه نظام اسلامی منطبق است و هرچه تلاش شود، ابتکار عمل به خرج داده شود، پوشش به شکل صحیحی گسترش یابد و نوع کمکرسانی‌ها طوری باشد که خانواده‌ها را به تلاش متناسب وادار کند و در جامعه رکود به وجود نیورد، بلکه حرکت ایجاد نماید، این با اهداف نظام جمهوری اسلامی منطبق‌تر خواهد بود. دولت هم باید ان شاء الله کمک کند تا قشرهایی که در پوشش تأمین اجتماعی هستند مثل بازنشستگان، هر کدام به نحوی مورد اعتنا و توجه ویژه قرار گیرند. بازنشستگان، نیروی فعاله کشور در اندکی پیش از این هستند که تلاش کرده‌اند، زحمت کشیده‌اند، بسیاری از آن‌ها شب و روز و عمر و جوانی خود را صرف کار کرده‌اند و باید کشور به این تلاش و به این زحمت‌کشی مستمر دوران عمر پاسخ گوید".

به نظر می‌رسد تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی می‌تواند فصل‌الخطابی برای کلیه ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان موضوع در قوای سه‌گانه باشد و همچنین در مقام تبیین و ترسیم نظر رسمی و قطعی کلیت و ارکان عالی نظام و حاکمیت در این زمینه موثر و راهگشا باشد و به این اختلافات نظری و رویکردی خاتمه ببخشد و در سطح ملی به یک اتفاق در نظر و اجماع در عمل منجر شود.

### فرایند تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

۱. ضرورت توجه به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی برای زمینه‌سازی تحقق سند چشم‌انداز و لزوم تهیه و تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۵ و در مقاله ارائه‌شده به همایش ملی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ (ظرفیت‌ها، بایستگی‌ها، چالش‌ها و فرصت‌ها)، تحت عنوان "برنامه‌ریزی در مدیریت و تدبیر در برنامه‌ریزی" مطرح، برگزیده و ارائه شد.

۲. فرایند تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی براساس درخواست سازمان تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از سال ۱۳۹۲ آغاز شد. در این مکاتبات و گزارش‌های پیوست آن به چالش‌ها و بحران‌های مبتلابه حوزه رفاه و تأمین اجتماعی اشاره‌شده و ضرورت‌ها و الزامات ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام به این موضوع تشریح شده بود.

۳. طی سال‌های موصوف، موضوع چالش‌ها و مسائل مبتلابه حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و نیز ضرورت تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در کمیسیون‌های مختلف دبیرخانه مجمع تشخیص از جمله "کمیسیون زیربنایی"، "کمیسیون اقتصادی"، "کمیسیون سند چشم‌انداز و نخبگان" و به‌ویژه در "کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی" مطرح بوده است. با تغییر ساختار دبیرخانه مجمع تشخیص و احاله موضوع به

جناب آقای دکتر مظفر، عضو محترم مجمع و دبیر کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی در سال ۱۳۹۸، با صدور حکمی از سوی ایشان، کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در دبیرخانه مجمع و در ذیل کمیته امور اجتماعی، بهداشت و سلامت ایجاد شد. ۴. به منظور جلب مشارکت صاحب‌نظران و فعالان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و نیز اخذ نظرات ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان این حوزه، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، بنیادها، تشکل‌های مردمی، سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، سازمان‌های مردم‌نهاد و مراکز دانشگاهی و پژوهشی مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، متن ایده اولیه و متن پیش‌نویس کمیسیون مشترک به نظرخواهی حدود ۲۵۰ شخص حقیقی و حقوقی گذاشته شد و نظرات و متن‌های پیش‌نویس واصله در کارگروه موردبررسی و مطالعه قرار گرفت. نقاط افتراق و اشتراک استخراج و مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت و با رویه ابلاغی برای تدوین سیاست‌های کلی نظام، مورد ارزیابی قرار گرفت.

۵. علاوه بر نظرخواهی فوق به کلیه مطالعات انجام‌شده در کمیسیون‌های مختلف مجمع و همچنین مطالعات انجام‌شده در وزارت تعاون و توابع آن و مراکز پژوهشی مربوط به مطالعات انجام‌شده در میزبازنشستگی و بازنشستگان دانشگاه علوم دفاعی و مطالعات راهبردی، مطالعات انجام‌شده در مرکز پژوهش‌ها، مطالعات خارجی انجام‌شده توسط اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) به سفارش وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی، شرکت مکنزی (به سفارش صندوق بازنشستگی کشوری)، صندوق بین‌المللی پول (IMF) به سفارش وزارت امور اقتصادی و دارایی جمع‌آوری و در کارگروه موردبررسی و تبادل نظر قرار گرفت.

۶. براساس نتیجه حاصل از نظرخواهی اولیه و نیز بررسی گزارش‌های موصوف و مکاتبات انجام‌شده از سوی کارگروه در زمینه تبیین ایده اولیه ابلاغی، احکام و اسناد بالادستی، اصول و مبانی، تأمین اجتماعی در اسلام، ایران و جهان و پیشینه و سیر تطور،

شناخت وضع موجود، احصای چالش‌ها و مسائل مبتلابه، آسیب‌شناسی و کالبدشکافی علل و عوامل آن، طراحی راهکارهای برون‌رفت، ترسیم چشم‌انداز در صورت عدم مداخله اصلاحی، طراحی الگوی مطلوب بومی و سازگار با شرایط ایران و... نسبت به تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مشتمل بر ۳۰ بند اقدام و پیش‌نویس مزبور به همراه ۳ بند مورد اختلاف از منظر برخی دستگاه‌های اجرایی و صاحب‌نظران مجدد به نظرخواهی حدود ۳۰۰ شخص حقیقی و حقوقی گذارده شد و پاسخ‌های واصله مورد بررسی قرار گرفت.

۷. برای بحث و تبادل نظر در خصوص موارد اختلافی و انجام مباحث اقناعی نسبت به برگزاری جلسات هم‌اندیشی متعدد با قریب به ۵۰ شخص حقیقی و نماینده شخص حقوقی اقدام و متن پیش‌نویس مورد حک و تعدیل قرار گرفت.

۸. متن پیش‌نویس سیاست‌های کلی تهیه‌شده در کارگروه و دبیرخانه پس از طی مراحل تصویبی مربوطه در کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی و کمیسیون مشترک مجمع و دفتر مقام معظم رهبری، مورد حک و تعدیل قرار گرفت و در نهایت در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۰۵، از سوی مقام معظم رهبری برای اخذ نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام به مجمع ابلاغ شد.

۹. متن ابلاغی در جلسات متعدد مجمع تشخیص (جلسات مورخ ۱۱/۱۵، ۱۱/۲۹ و ۱۳/۱۲/۱۳۹۹ و جلسات ۳/۵، ۴/۲، ۴/۲۳ و ۱۳/۰۵/۱۴۰۰) با دعوت از وزیر وقت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت محترم رفاه اجتماعی آن وزارتخانه در صحن مجمع تشخیص، مطرح و پس از اصلاحاتی به تصویب مجمع رسید.

۱۰. می‌توان مدعی شد که متن پیش‌نویس ارسالی جهت سیر مراحل تصویبی، حاصل تجمیع و تلفیق نظرات کلیه صاحب‌نظران، ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بود و دربرگیرنده آخرین رویکردها در این زمینه است و اگر احکام موردنظر

برخی از اشخاص حقیقی و حقوقی در آن به‌طور صریح نیامده است، به دلیل رعایت استاندارد تدوین سیاست‌های کلی نظام به شرح زیر و رعایت ایجاز و اختصار بوده است.

۱-۱۰ - توجه به اصول، احکام و قوانین مندرج در اسناد بالادستی مرتبط با موضوع تدوین سیاست کلی؛

۱-۲- پرهیز از درج عبارات کلی، آرمانی و غیرقابل تحقق؛

۱-۳- عدم ورود به قانون‌گذاری، مسائل اجرایی و جزئیات؛

۱-۴- رعایت اختصار و حذف و ادغام جملات و عبارات مشابه؛

۱-۵- رعایت صراحت، شفافیت و مرزبندی دقیق و عدم ابهام در تدوین احکام سیاستی؛

۱-۶- توجه به وضعیت موجود، چالش‌ها و فرصت‌های مربوط به موضوع مورد بحث؛

۱-۷- توجه به سیاست‌هایی ناظر بر رفع مشکلات و آسیب‌های موجود و تقویت‌کننده آرمان‌های مطلوب قابل تحقق.

۱۱. مسیر طی شده برای تهیه و تدوین متن پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در قالب یک فرایند جمع‌سپاری علمی با جلب مشارکت کلیه صاحب‌نظران، فعالان، ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان این حوزه انجام شد و کلیه مدارک و مستندات مربوط به نظرخواهی کتبی و رسمی، جلسات هم‌اندیشی و... به‌صورت مدون و مکتوب موجود و در دسترس است و برخی از آن در قالب کتاب منتشر شده و یا در شرف انتشار است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تهیه و تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی هم به لحاظ اهمیت نظری و ضرورت علمی و هم از منظر شرایط عمومی و اقتضات و ابتلائات مردم به‌طور اعم و

اقتشار ضعیف جامعه به‌طور اخص، در وضعیت فعلی که آغاز بکار دولت جدید است و تدوین برنامه هفتم توسعه و بودجه سال ۱۴۰۱، در دستور کار دولت و مجلس است، می‌تواند تاثیر تعیین‌کننده‌ای در ریل‌گذاری مسیر حرکتی مجموعه افراد و عناصر نظام برای حرکت در جهت رفع نیازهای اساسی مردم و بهبود شاخص‌های کیفیت زندگی و ارتقای سبک زندگی آنان و تأمین و تضمین "حد کفاف" آنان داشته باشد و به‌بیان‌دیگر ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی یک افق‌گشایی در عرصه "سیاست اجتماعی" و "سیاست رفاهی" است و رجای واثق دارد تا با تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی از سوی مبادی ذی‌ربط و تصویب و اجرایی شدن آن، مجموعه حاکمیت و دولت بتوانند گام‌های موثری در تحقق عدالت اجتماعی و پیشرفت همراه با عدالت بردارد.