

## نقد پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>

### فصل اول: مقدمه

حدود چهار سال از ابلاغ ایده رهبری جهت تدوین سیاست‌های کلی نظام در حوزه تأمین اجتماعی می‌گذرد. در این مدت تلاش‌های تحسین‌برانگیزی از سوی کارشناسان و مدیران مسئول مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان تأمین اجتماعی، وزارت رفاه و... صورت گرفته و سیر سیاست‌ها فرازونشیب‌های خود را طی کرده است. در این میان علاوه بر حجم بالایی از مطالعات کارشناسی پشتیبان، از سازمان‌ها و نهادهای ذینفع نظرخواهی شده و جلسات طولانی و متعددی به‌منظور تدوین سیاست‌ها برگزار شده است. اما با مرور دقیق‌تر پیش‌نویس نهایی، شاهد انعکاس حداقلی از مهم‌ترین نتایج و یافته‌های مطالعات پشتیبان هستیم؛ به طوری که بندهای دهگانه فعلی، صرفاً اشتراکات لفظی و محتوایی با ایده‌های اولیه مقام معظم رهبری داشته و با ابراز تاسف از کمترین ابتکار عمل و خلاقیت در ارائه راهکار در سطح سیاست کلان برخوردار است!

با توجه به ماموریت واگذار شده از سوی دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام، جناب آقای دکتر محسن رضایی، در راستای نقد پیش‌نویس نهایی سیاست‌های کلی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی (نسخه پانزدهم)، چند محور کاری به‌طور همزمان از سوی فعالان و جمع ۵ اندیشکده در فرصت زمان کوتاه به اجرا درآمده است:

محور اول: مصاحبه عمیق با ۱۰ نفر صاحب‌نظر و مطلع کلیدی در دو موضوع «تجربه تدوین سیاست‌های فعلی» و «نقد، اصلاح و تکمیل پیش‌نویس سیاست‌های موجود» (برخی به صورت حضوری و برخی دیگر به صورت مجازی).

۱. حسین زاهدی، حمید یثربی، آرش عاقبتی، احمد برومند

محور دوم: مکاتبه، نظرخواهی اندیشکده‌ها و نهادهای پژوهشی فعال.  
 محور سوم: انجام فعالیت‌های مکمل پژوهشی حول فرایند و محتویات پیش‌نویس سیاست‌های کلی شامل:

- برگزاری جلسات متمرکز کارشناسی با حضور برخی خبرگان؛
- تحلیل نظرات ذی‌نفعان؛
- تطبیق سند پشتیبان با خروجی نهایی؛<sup>۱</sup>
- نقد فرایندی؛
- تطبیق پیش‌نویس پانزدهم با مضامین اسناد فرادستی؛
- گزارش فراتحلیل و جمع‌بندی (گزارش پیش‌رو).

نظر به یکپارچه‌سازی مباحث طرح شده با هدف نقد پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی و همچنین مشارکت‌طلبی صاحب‌نظران و اندیشکده‌های فعال در این حوزه، در این گزارش مهم‌ترین و محکم‌ترین دلایل برای جلوگیری از تصویب نسخه پانزدهم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی گردآوری شده است.

## فصل دوم: تقاطع پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی با اسناد بالادستی

### الف) از منظر قانون اساسی

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ اشاره‌های صریحی مرتبط با مقوله رفاه و تأمین اجتماعی دارند. اصل ۳۰ قانون اساسی دولت را موظف کرده است «وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه» را فراهم کند. اصل ۳۱ قانون اساسی «داشتن مسکن متناسب با نیاز» را حق

۱. منظور از خروجی نهایی، پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی نسخه پانزدهم (ده بندی) است.

افراد و خانواده‌های ایرانی معرفی می‌کند. اصل ۴۳ بر «تأمین نیازهای اساسی برای همه» تصریح دارد. اصل ۲۹ قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی را «حق همگانی» می‌داند و دولت را «موظف» به تأمین آن می‌کند.<sup>۱</sup>

اگرچه به این اصول قانون اساسی در مقدمه پیش‌نویس اذعان شده لیکن پیش‌نویس فعلی پوشش دهنده مطالبات قانون اساسی نیست. جنبه تأمین اجتماعی در سیاست‌های این پیش‌نویس غلبه دارد و مفهوم رفاه تقریباً در حد لفظی باقی مانده که تأمین اجتماعی را مشایعت می‌نماید. گذشته از آن، مفهوم تأمین اجتماعی نیز به بیمه‌های اجتماعی تقلیل یافته است. چنان‌که از قانون اساسی استنباط می‌شود، خواهان رفاه و برخورداری در همه وجوه و ابعاد آن و نیز تنوع‌بخشی به ابزارهای تأمین آن برای همه ایرانیان است. به تصریح اصل ۲۹ «برخورداری از تأمین اجتماعی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی». بنابراین، قانون اساسی تأمین این حق همگانی را به صورت بیمه‌ای محدود نکرده اما عمده توجهات سیاستی پیش‌نویس به خدمات بیمه‌ای معطوف شده است.

در پیش‌نویس فعلی، از مشارکت مردم و خیرین و واگذاری تصدی‌گری‌های دولتی یاد شده است. طبق اصل ۷ و اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی نیز وظایف باید از بالا به پایین توزیع شود، به نحوی که سطوح محلی حکمرانی بیشتر مسئول توسعه محلی و رفاه اجتماعی محلی باشد. یادآور می‌شود که این تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به سطوح

---

۱. یوهان ورستراتن از روسای اسبق سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی طی یادداشتی در سال ۲۰۰۴ خطاب به ایرانیان نوشته است: «اصل ۲۹ قانون اساسی شما که تأمین اجتماعی را حق تمام شهروندان ایرانی بدون در نظر گرفتن نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب و گرایش سیاسی می‌داند، نمونه‌ای است برای تمامی جهان. من این موضوع را که حقوق تأمین اجتماعی در یک کشور این‌گونه مورد توجه واقع شده و به‌طور محکم تثبیت شده است، یک گام مهم در سیر تکاملی حقوق شهروندی می‌دانم». وی در ادامه می‌گوید: «این بخش از قانون اساسی شما یک تعهد مهم از سوی بالاترین مقامات یک کشور است که تلاش می‌کند در تمام سطوح، شهروندان بتوانند نسبت به استیفای حقوق خود اقدام نمایند».

محلی نیازمند تغییر نگاه به موضوع حکمرانی در سطح محلی است.<sup>۱</sup>

پس در انطباق پیش‌نویس با قانون اساسی، ضرورت‌های ذیل قابل یادآوری است:

- ❖ پرداختن به "رفاه" هم‌سنگ با پرداختن به "تأمین اجتماعی"
- ❖ توجه به عرصه‌های گسترده نهفته در مفاهیم رفاه و تأمین اجتماعی
- ❖ تنوع‌بخشی به ابزارهای برقراری رفاه و تأمین اجتماعی
- ❖ تغییر نگاه سطوح محلی (از جمله شوراها) به حکمرانی و ایفای نقش آنها در

سیاست‌ها

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب در سال ۱۳۸۳، جامع‌ترین قانون موجود در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی در ایران است. این قانون با تاکید بر حق برخورداری از تأمین اجتماعی برای همه افراد کشور،<sup>۲</sup> تلاش دارد یک چتر حمایتی فراگیر برای آحاد مردم فراهم کند. طبیعتاً این قانون (و همه قوانین مرتبط) نیز باید با سیاست‌های کلی تطبیق داده شود؛ اما پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی جهت‌گیری مشخصی ندارد تا بتواند قوانین مرتبط (از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) را جهت‌دهی نماید؛ چنانچه قانون مذکور (و احیاناً سایر قوانین موجود) با این سیاست‌های کلی انطباق داده نشوند، سیاست‌های کلی نافذ نخواهند شد. از آن سو، اگر قوانین موجود با پیش‌نویس فعلی انطباق داده شوند، لاجرم دستخوش تغییراتی نامعلوم خواهد شد که لزوماً تغییرات مثبتی نخواهد بود.

بنابراین، در نسبت بین مفاد پیش‌نویس با قوانین موجود به ضرورت‌های ذیل

اشاره می‌شود:

۱. سیدنعیم اورازانی.

۲. تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳.

❖ انطباق‌پذیری سیاست‌های کلی در جهت‌دهی به قوانین پایین‌دستی موجود و تعیین تکلیف آنها

❖ اطمینان در خصوص سازگاری این پیش‌نویس با سایر سیاست‌های کلی مصوب.<sup>۱</sup>  
(ب) از منظر سند چشم‌انداز

تحقق عدالت اجتماعی یکی از محورهای اصلی مندرج در سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران است. مطابق این سند جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز: «برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب» خواهد بود. تحقق مناسب هر کدام از این اهداف نیازمند نظام اقتصادی و به خصوص نظام رفاه و تأمین اجتماعی متناسب با آن است. سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی باید قوانین و برنامه‌های کشور را به سوی تحقق چشم‌انداز سند مزبور رهنمون سازند، در حالی که پیش‌نویس حاضر اتصال و پیوند روشنی با این چشم‌انداز برقرار نمی‌نماید.<sup>۲</sup> لذا ساختاردهی کلی این پیش‌نویس می‌توانست در نسبت با سند چشم‌انداز تدوین شود تا قوانین و سیاست‌ها را به سوی این چشم‌انداز هدایت کند.<sup>۳</sup>

### فصل سوم: چکیده تحلیل ذی‌نفعان

درباره پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی در مجموع از ۲۹ نفر نظرخواهی شده است. این عده شامل ۱۸ نفر از هیئت دولت، معاونان و مشاوران رئیس‌جمهور و وزیران دولت، ۵ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ۶ نفر از

---

۱. در این خصوص بررسی خاصی انجام نشده است بلکه با توجه به تعدد سیاست‌های کلی، سازگاری بین آنها به عنوان یک نکته تکمیلی یادآوری می‌شود.

۲. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده پژوهی

۳. افزودن چند کلمه در ابتدای اسناد به صورت: "در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز بیست ساله..." نیز وافی به مقصود نیست و گرهی را نمی‌گشاید!

مسئولان سازمان‌ها و موسسات بیمه‌ای و بیمه مرکزی هستند. از آنجا که این عده عموماً به نحوی به دولت و کارگزاری‌ها وابستگی دارند، ممکن است در این نظرخواهی به طور ناخواسته کفه ترازو به نفع همین دو بخش (دولت و کارگزاری‌ها) باشد. در ضمن تعداد افراد کاملاً بی‌طرف (از منظر حقوقی) به ویژه متخصصان و کارشناسان در حوزه‌های اقتصاد، پزشکی، سلامت، بیمه که بیشتر تجربه آسیب‌شناسی بی‌طرفانه را داشته باشند، بسیار کم است. همچنین مدافعان حقوق کارگری و کارمندی کمتری در این نظرخواهی شرکت داده شده‌اند. لذا به نظر می‌رسد گزینش افراد در این نظرخواهی، با دقت کافی و با رعایت اصول تعمیم‌پذیری نظرسنجی صورت نپذیرفته است و این موضوع احتمال گرایش سیاست‌های تدوین شده را به سمت منافع دولت و سازمان‌های تأمین اجتماعی را افزایش می‌دهد.

### الف) ذی‌نفعان (اثرگذاران و تاثیرپذیران) سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی

مجموعه ذی‌نفعان سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی در قالب شکل ۱ دسته‌بندی شده است. این نکته را بایستی ضروری دانست که مهم‌ترین ذینفع خدمات، مردم هستند.



شکل ۱- ذی‌نفعان در مبحث تأمین اجتماعی

مهمترین منافع قانونی مردم را که مورد تصریح قانون اساسی است می‌توان در موارد زیر دسته‌بندی کرد:

برقراری بیمه درمانی همه کارگران و کارکنان، ارائه خدمات پزشکی به بیمه شدگان و رضایت از کیفیت بهره‌مندی از خدمات درمانی، دریافت حقوق بازنشستگی، ارتقای وضعیت معیشتی مستمری بگیران تحت پوشش، بازنشستگی در سن و با سابقه بازنشستگی عادلانه، پرداخت حق بیمه و حق بازنشستگی مناسب، تأمین رفاه اجتماعی، همسان‌سازی حقوق و برقراری بیمه تکمیلی مستمری بگیران، پرداخت غرامت دستمزد، حمایت از بانوان بیمه شده، حمایت از بیمه شده از کارافتاده، مستمری بازماندگان بیمه شده، پرداخت کمک هزینه‌های قانونی به بیمه شده، ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست، حمایت از مادران به ویژه در دوران بارداری و حمایت از کودکان بی‌سرپرست.

متأسفانه نظرخواهی یا منبع مشخصی در دسترس نیست که نشان بدهد ترجیحات و اولویت‌های عموم جامعه بین منافع مختلف کدامند.

### ب) جهت‌گیری‌های ذی‌نفعان

جدول ۱ فهرستی از جهت‌گیری‌های تاثیرگذارتر و موافقان و مخالفان آن‌ها را نشان می‌دهد. این انتظارات و نظرات با خروجی کارگروه تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی تطبیق داده شده و میزان توجه نسبی به آن‌ها مشخص شده است. علامت مثبت (+) به معنای همسویی هر یک از ذی‌نفعان با جهت‌گیری‌های مندرج در هر سطر است. علامت منفی (-) به معنای مخالفت هر ذینفع با جهت‌گیری مندرج در هر سطر است. موارد خالی، به معنای بی‌طرفی و یا نامشخص بودن گرایش هر ذینفع در خصوص یک جهت‌گیری است. ستون آخر در این جدول، وضعیت پیش‌نویس را در خصوص هر یک از جهت‌گیری‌های موردنظر ذی‌نفعان نشان می‌دهد. همان‌طور که

مشاهده می‌شود، در میان جهت‌گیری‌های مطرح شده می‌توان تعداد محدودی را به عنوان جهت‌گیری‌های استراتژیک و اساسی از سایرین تفکیک کرد.

### ج) ارزیابی پیش‌نویس در جهت‌دهی به ذی‌نفعان

چنان‌که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، پیش‌نویس سیاست‌های کلی در خصوص هیچ‌یک از جهت‌گیری‌های هدفه‌گانه، جهت‌نمایی روشنی ندارد و تکلیف ذی‌نفعان موضوع را روشن نمی‌سازد. در این جدول موارد بلا تکلیف ذیل دارای پیامدهای بسیار زیان‌باری است که در نهایت منجر به بازی پیچیده و آلوده به قدرت بازیگران خواهد شد:

۱. ادغام صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد صندوق بازنشستگی ملی (جهت‌گیری ردیف ۲) مسئله‌ای است که چهار بازیگر مهم (وزارت‌های بهداشت و کار، بانک مرکزی و صندوق‌های بازنشستگی) با آن آشکارا مخالفند، دو وزارتخانه دیگر (آموزش و پرورش<sup>۱</sup> و ارتباطات و فناوری اطلاعات) با آن ابراز موافقت دارند.

چهار بازیگر مخالف، اگرچه با این جهت‌گیری مخالفند، اما خود نیز با یکدیگر توافق ندارند. این آرایش از گرایش‌های ذی‌نفعان (که واقعیت‌های مشهود نیز آن را تایید می‌کند)، حکایت از آن دارد که موضوع ادغام صندوق‌ها محل مناقشه دامنه‌داری بین ذی‌نفعان است.

همچنین گرایش سه بازیگر مهم دیگر (سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه مرکزی، مجموعه نهادهای حمایتی) در این خصوص نامعلوم است که این مناقشه را پیچیده‌تر کرده است. بنابراین ضرورت تعیین تکلیف این مناقشه روشن می‌شود، لیکن همان‌طور که ستون آخر نشان می‌دهد، پیش‌نویس سیاست‌های کلی در خصوص این مسئله بی‌تفاوت مانده و تعیین تکلیف نمی‌کند.

۱. از آنجا وزارت آموزش و پرورش می‌تواند بازیگر کلیدی محسوب شود که بیشترین تعداد بیمه‌شده سازمان تأمین اجتماعی را به خود اختصاص داده است (صنف معلمین).



۲. محور دیگری که محل مناقشه ذی‌نفعان است، موضوع محدودسازی شرکت‌های بیمه به ضوابط خاص و یکسان (ردیف ۳) است. در حالی که تنها دو وزارتخانه (ارتباطات و فناوری اطلاعات و آموزش و پرورش) به این جهت‌گیری گرایش دارند، دو بازیگری که از نظر اقتصادی تاثیر مهمی دارند (بانک مرکزی و صندوق‌های بازنشستگی) با این جهت‌گیری مخالفند، از گرایش چهار بازیگر اصلی در این خصوص اطلاعی در دست نیست (وزارتخانه‌های بهداشت و کار، سازمان‌های تأمین اجتماعی و بیمه مرکزی).

این آرایش از گرایش ذی‌نفعان حکایت از سردرگمی ذی‌نفعان دارد؛ پیش‌نویس سیاست‌های کلی نیز در این خصوص اشاره‌ای مبهم دارد که به رفع این سردرگمی کمکی نمی‌کند، در حالی که انتظار می‌رفت سیاست‌های کلی با کسب آگاهی از گرایش بازیگران و ذی‌نفعان، آنها را از این بلاتکلیفی خارج کند.

۳. نشانه‌های کم‌رنگی از یک مناقشه بر سر ترجیحات ردیف‌های ۴، ۱۰ و ۱۱، مشاهده می‌شود. تقویت و گسترش بهره‌مندی از نهادهای حمایتی و خیریه و استفاده از منابع مالی هدفمندی یارانه‌ها دو مخالف و یک موافق دارد. پیش‌نویس اما در این خصوص اشاره‌ای یک‌سویه (متمایل به جانب سازمان تأمین اجتماعی) دارد.

وزارتخانه‌های بهداشت و کار با حفظ استقلال کامل دولت و جدایی بیمه سلامت از سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی موافقند و سازمان تأمین اجتماعی با هردو مخالف است. پیش‌نویس سیاست‌های کلی در خصوص هردو مورد بی‌توجه است. از اینها گذشته تنها گرایش سه ذینفع در خصوص این ترجیحات موجود است؛ شدت مناقشه و تعارض ذی‌نفعان با اطلاع از گرایش همه ذی‌نفعان آشکار خواهد شد. این کسب آگاهی برای سیاست‌گذاران رفاه و تأمین اجتماعی لازم است.

۴. پیش‌نویس در خصوص ۱۰ مورد اساساً ساکت است (ردیف‌های ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۶ و ۱۷)، از آنجا که در خصوص هریک از این ۱۰ مورد، تنها نظر یکی از

بازیگران موجود است، به نظر می‌رسد پیش‌نویس بدون اطلاع از گرایش مجموعه بازیگران در خصوص این جهت‌گیری‌ها تدوین شده و طبیعی است که خالی از مطالبی درباره موارد دهگانه مذکور باشد.

۵. و اما در خصوص هفت مورد دیگر که مورد توجه ذی‌نفعان بیشتری قرار داشته، پیش‌نویس - چنان که اشاره شد- در خصوص موارد محل مناقشه ذی‌نفعان بی‌توجه و یا مبهم است و یا اشاره‌ای یک‌سویه دارد که برطرف کننده تعارضات نیست؛ این تعارضات در مقام اجرا دوباره سر بر خواهد آورد که تهدیدی برای موفقیت این سیاست‌ها خواهد بود.

ردیف	۱	۲	۳	۴	۵
جهت‌گیری مورد نظر نوی‌نفعان	ایجاد رگولاتوری و سازمان تنظیم‌گر	ادغام صندوق‌های بازنشستگی و ایجاد صندوق بازنشستگی ملی	محدودسازی شرکت‌های بیمه به ضوابط خاص و یکسان (یکپارچه‌سازی صندوق‌های بیمه و یکسان‌سازی شرایط برای اقشار مختلف در بیمه‌های مختلف)	بهره‌مندی از حمایت‌های مادی نهادهای حمایتی جهت تأمین مالی بیمه‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی افراد معمولی (تقویت و گسترش بهره‌مندی از نهادهای حمایتی و خیریه و استفاده از منابع مالی هدفمندی پارانه‌ها)※	محدودسازی برخورداری از حمایت‌های دولتی به اقشار محروم جامعه
وزارت کار		-			
وزارت بهداشت		-			+
وزارت آموزش و پرورش		+	+		
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات		+	+		
سازمان تأمین اجتماعی				-	
بیمه مرکزی	+				
صندوق‌های بازنشستگی (سایر)	+	-	-	-	
بانک مرکزی		-	-		
نهادهای حمایتی (سازمان بهزیستی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، بنیاد بیماری‌های نادر ایران)			+	+	
پیش‌نویس نهایی سیاست‌ها	اشاره مبهم	بی‌تفاوت	اشاره مبهم و در یک جهت	اشاره مستقیم در یک جهت	

										توجه ویژه به فعالیت بخش خصوصی (ایجاد فضای رقابتی و تاکید بر گسترش فعالیت بخش خصوصی در خدمات درمانی)	۶
										پررنگ‌سازی نقش بیمه‌های بازرگانی	۷
										افزایش محدودیت‌های سن (و سابقه) در بیمه‌های تکمیلی و بازنشستگی	۸
										احتراز از هرگونه بازنشستگی پیش از موعد	۹
										حفظ استقلال کامل دولت	۱۰
عدم توجه و شاید اشاره در یک جهت											
										جدایی بیمه سلامت از سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (تعمیم تولید وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بر مجموعه نظام سلامت به بیمه‌های سلامت)	۱۱
عدم توجه به دلایل مشخص											
										افزایش سطح رفاه و ارتقای سطح بیمه‌های تکمیلی	۱۲
										جوان‌سازی جمعیت	۱۳

											توجه بیشتر به شناسایی و حمایت از سالمندان و سایر اقشار آسیب‌پذیر (معلولان جسمی، حرکتی، رشدی، ذهنی، بیماران خاص، اقشار کم درآمد، بیکاران، افراد بدسرپرست، کودکان بی سرپرست و...)	۱۴
											تعیین سقف حق بیمه و پرداخت از جیب	۱۵
											کاهش فشار مالی وارد بر بیمه‌شدگان (تأمین معاش افراد خانواده پس از مرگ، کاهش حق بیمه تأمین اجتماعی، کاهش سهم پرداخت از جیب)	۱۶
											تعیین نقش هریک از ذی‌نفعان در پیش‌نویس	۱۷

جدول ۱- تجزیه و تحلیل جهت‌گیری‌های نظرخواهی‌شدگان

انتظار می‌رود سیاست‌های کلی، تعارضات ذی‌نفعان را شناسایی و آنها را برطرف نماید و نیز مجموعه ذی‌نفعان را با اراده صریح و آشکار حاکمیت همسو سازد؛ لیکن برخلاف انتظار، چنان که نشان داده شد، پیش‌نویس سیاست‌های کلی در اغلب موارد از جهت‌گیری‌های متنوع و بعضا مناقشه‌آمیز یا مستعد مناقشه بین ذی‌نفعان فارغ است و هیچ ارزیابی پیشینی از معادلات رفتاری میان بازیگران ندارد. پیش‌نویس نه تنها درباره مهم‌ترین جهت‌گیری‌های آنها مسکوت و یا مبهم مانده و بازیگران را بلا تکلیف می‌گذارد، بلکه از جهت‌گیری‌های ارجح یا نامطلوب آنان در اغلب موارد بی‌اطلاع به نظر می‌رسد؛ بنابراین قادر به جلب همراهی آنان با اراده حاکمیت نخواهد بود.

### فصل چهارم: چالش‌های سیاستی در بندهای پیش‌نویس نسخه پانزدهم

در اولین نکته از تجزیه و تحلیل متن سیاست‌ها برمی‌آید که سیاست‌های کلی تاحدودی ناظر بر مشکلات جدی و اساسی نظام رفاه و تأمین اجتماعی نیست و به سادگی نمی‌توان روش‌ها و ابزارهای تغییر وضع موجود به وضع مطلوب را به درستی در آن جست‌وجو نمود. هرچند نسخه‌های قبلی این پیش‌نویس (۳۳ بندی) به طور مفصل‌تری به موضوعات اشاره داشته اما با توجه به خواست ناظرین مبنی بر اصل خلاصه‌نویسی در تدوین سیاست‌ها (که خود تبعات بسیار منفی را در پی داشته و «سیاست‌ها» را صرفاً به «بیان اهداف» مبدل ساخته است)،<sup>۱</sup> مسئله‌مندی و کارآمدی این متن به شدت کاهش یافته است.

گفتنی است که بسیاری از نکات زیر، در ویرایش‌های جدیدتر تا حد مناسبی مرتفع شده است و به حمدالله حس اعتماد نسبت به فرایندهای سیاست‌پژوهی و کارشناسی پیش‌ارزیابی سیاست‌های کلی رشد یافته است.

#### چالش‌های مربوط به بند (۱)<sup>۲</sup>

۱. هیچ صراحتی در استانداردهای مرزبندی میان لایه‌ها، نوع سطح‌بندی در جامعه مخاطب (براساس حداقل دستمزد، جامعه شهری، جامعه روستایی و...)، معیارها و تعیین ضوابط انتقالات میان سطوح دیده نمی‌شود.<sup>۳</sup>

۲. «نظام چندلایه تأمین اجتماعی»، عبارتی مبهم و تبیین نشده است که مجریان درک مشترکی از آن ندارند و در نتیجه قابل اجرا نیست.<sup>۴</sup> عبارت مبهم «نظام چندلایه تأمین اجتماعی» می‌تواند زمینه‌ساز سوء تفسیر و سوء‌استفاده مجریان در آینده شود؛ این

۱. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۲. بند (۱): استقرار نظام یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چندلایه تأمین اجتماعی

۳. م. رضا کاشف

۴. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

عبارات مبهم یا باید از متن حذف شوند و یا به صورت دقیق در متن تصریح شوند؛ زیرا تنها متن سیاست‌های کلی محل مراجعه بوده و با ادامه سبک فعلی از سیاست‌گذاری کلان، پیوست و اسناد پشتیبان آن رسمیت ندارد.<sup>۱</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۲)<sup>۲</sup>

۱. با توجه به بحران جدی صندوق‌های بازنشستگی و تبعات بسیار سنگین آن در آینده اقتصاد کشور، بایستی به کاهش دخالت دولت در مقرراتی اعم از مالی (دخل و تصرف منابع مالی) و غیرمالی اشاره صریح شود.<sup>۳</sup>

۲. عوامل ورودی و خروجی جمعیت در صندوق‌های بازنشستگی و مقررات بیمه و کار<sup>۴</sup> صراحتاً اعلام نشده و در سکوت باقی مانده است که می‌تواند در آینده (از جمله در انتخابات و...) چالش‌برانگیز شود.<sup>۵</sup>

۳. عبارت "اصلاحات بیمه‌ای" و به طور کل استفاده از کلمه "بیمه" می‌تواند منشاء تفسیرها و تعارضات و تشدید مناقشات بین دستگاه‌ها (خصوصاً میان دو وزارت بهداشت و کار) بر سر بیمه و منابع بیمه‌ای شود.<sup>۶</sup>

۴. عبارت "تاکید بر اصول حکمروایی مطلوب و چندجانبه‌گرایی" خیلی کلی، مبهم و تفسیرپذیر است. خصوصاً اگر مقصود از حکمروایی مطلوب همان الگوی حکمرانی غربی

---

۱. شبکه کانون‌های تفکر ایران

۲. بند (۲): تنظیم‌گری مقررات بیمه‌های بازنشستگی به طور مستقل، تخصصی و فرابخشی با اعمال اصلاحات بیمه‌ای، ایجاد پنجره واحد هوشمند خدمات رفاه و تامین اجتماعی، بهبود شاخص‌های مشارکت، شفافیت، نظارت، ارزیابی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی با تاکید بر اصول حکمروایی مطلوب و چندجانبه‌گرایی.

۳. م. علی حیدری؛ م. سجاد موسوی؛ م. صابر شیبانی؛ اندیشکده سدا؛ پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. صابر میرزایی.

۴. شامل اصلاحات «پارامتریک» و اصلاحات «فنی و اجرایی» مثل معافیت‌ها، مشاغل زیان‌بار، بازنشستگی ارفاقی پیش از موعد، مصوبات مختلف اجبار دولت به پرداخت سهم بیمه کارفرما و ...

۵. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی، م. علی حیدری، م. سجاد موسوی، شبکه کانون‌های تفکر ایران.

۶. رضا کاشف.

موسوم به good governance باشد، الگوی بیگانه را در جایگاه دستور راهنما و مرجع ارزیابی برنامه‌ها و قوانین کشور حاکم خواهد کرد.<sup>۱</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۳)<sup>۲</sup>

۱. با توجه به شرایط فعلی و وضعیت ابربحران صندوق‌های بازنشستگی، دولت‌ها مکلف به هیچ ممانعتی از رفتارهای دفع‌کننده/تاخیردهنده بحران به‌جای حل ریشه‌ای آن نشده‌اند.<sup>۳</sup> این در حالی است که این چالش می‌تواند در سیاست‌های کلی به‌صورت ریشه‌ای حل شود. تفاوت سیاست‌های کلی یک موضوع اساسی با سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله در این نکات است.

۲. سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای با جهت‌گیری نظارتی دیده شده‌اند و نه اقتصادی.<sup>۴</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۴)<sup>۵</sup>

در «واگذاری تصدی‌گری‌ها به جز موارد ضروری به مردم» تفسیر "موارد ضروری" مبهم است و ثانیاً مرجع تشخیص ضرورت یا عدم ضرورت معلوم نیست. این عبارت ممکن است زمینه ایجاد رانت‌های غیرقانونی را فراهم آورد.<sup>۶</sup>

۱. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی.

۲. بند (۳): پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی و تعهدی، تامین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌ها به عنوان اموال مردم با تاکید بر امانتداری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی.

۳. اندیشکده سدا، شبکه کانون‌های تفکر ایران، بنیاد تدبیرگران توسعه فردا.

۴. اندیشکده سدا.

۵. بند (۴۳): انسجام‌بخشی به وظایف حاکمیتی و اعمال آن با تمرکز بر سیاست‌گذاری‌های راهبردی و نظارتی و واگذاری تصدی‌گری‌ها به جز موارد ضروری به مردم.

۶. م. محمدرضا مالکی؛ اندیشکده سدا.



## چالش‌های مربوط به بند (۵)<sup>۱</sup>

۱. «تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی» می‌تواند مورد تفسیر قرار گیرد<sup>۲</sup> و دستگاه‌ها براساس وزن سیاسی خود آن را جهت‌دهی کنند.<sup>۳</sup> مشخص نشده که تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی مشمول صندوق‌های آنان نیز هست یا خیر؟! در صورت تفکیک یا عدم تفکیک صندوق‌ها، شرایط کاملاً متفاوتی پیش‌روی اجرای این سیاست خواهد بود.<sup>۴</sup>

۲. تصریح نشده که هدف از تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی، رعایت عدالت در پرداخت مستمری‌ها است.<sup>۵</sup> همچنین هیچ قید تأکیدی بر هدف کاهش هزینه‌های سلامت، ایجاد رقابت و بهره‌وری و جلوگیری از انحصار در این حوزه ندارد.<sup>۶</sup>

۳. عبارت "تحولات اساسی در نظام بیمه‌های اجتماعی" مبهم است، زیرا جهت این تحولات اساسی نامعلوم است و آن را باید همین سیاست‌های کلی معلوم کند. باید تصریح شود که این تحولات اساسی بایستی در راستای تقویت اقتدار بیمه‌ها در نقش وکیل مردم در خرید خدمت، ایجاد توازن در منابع و مصارف بلندمدت و بر پایه محاسبات بیمه‌ای، جلوگیری از انباشت بدهی و... صورت گیرد.<sup>۷</sup>

۴. در خصوص انباشت بدهی‌های دولت مجدداً هیچ صراحتی وجود ندارد و دولت‌ها را ملزم به پرداخت به موقع کلیه مطالبات جاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و

---

۱. بند (۵): تحولات اساسی در نظام بیمه‌های اجتماعی، جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی.

۲. مثلاً، تفکیک به معنای صندوق یا حساب جداگانه ذیل سازمان تامین اجتماعی یا انتقال منابع سلامت به وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی؟

۳. م. محمدرضا مالکی.

۴. م. رضا کاشف.

۵. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. علی حیدری.

۶. شبکه کانون‌های تفکر ایران.

۷. م. سجاد موسوی؛ م. محمدرضا مالکی؛ پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. صابر میرزایی.

زمان‌بندی برای دریافت مطالبات گذشته و احتراز از هرگونه ایجاد بدهی جدید و اتخاذ تصمیمات دارای بار مالی تأمین نشده نمی‌کند.<sup>۱</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۶)<sup>۲</sup>

۱. برای تفکیک امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای باید به طور دقیق و شفاف متولی تعیین کرد.<sup>۳</sup> اگر هم این موضوع به بند اول ارتباط می‌یابد، همان‌طور که گفته شد، جای خالی آن در اولین بند نیز خالی است.

۲. بیمه مازاد اختیاری است و نباید منابع آن مانند بیمه پایه از محل کمک دولت تأمین شود.<sup>۴</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۷)<sup>۵</sup>

۱. به نظر می‌رسد با توجه به مقاصد سیاست‌گذار، عبارت «تبعیض‌های ناروا» نادرست است زیرا تبعیض روا و بجا نداریم؛ مگر آنکه منظور سیاست‌گذار «تأبرابری‌های اجتماعی» باشد.<sup>۶</sup> بایستی قید نابرابری اجتماعی در توزیع یارانه‌ها باشد که از اهمیت بیشتری برخوردار است و همت دولت‌ها را بر مدار آن مستقر سازد.<sup>۷</sup>

۱. شبکه کانون‌های تفکر ایران.

۲. بند (۶): تفکیک امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای (سطوح پایه، مازاد و تکمیلی)، بازتوزیع مثبت و موثر درآمدها و تخصیص بهینه بودجه و تأمین منابع مربوط به هریک با رویکرد فعال دولت به ترتیب ذیل:

- امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین؛
- امور بیمه‌های پایه و مازاد از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و کمک دولت؛
- امور بیمه تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت؛
- امور امدادی از محل پوشش‌های بیمه‌های تجاری، اعتبارات عمومی و مشارکت مردم؛

۳. اندیشکده سدا.

۴. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی.

۵. بند (۷): ایجاد عدالت و رفع تبعیض‌های ناروا در ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی، هدفمندی و تخصیص بهینه یارانه‌ها و حمایت‌های اجتماعی با تأکید بر روش‌های موثر هدف‌یابی، آزمون‌وسخ و انتقالات مشروط و کاهش آسیب‌های ناشی از حوادث و سوانح.

۶. م. محمدرضا مالکی.

۷. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی.

۲. عدم ارتباط سامانه‌های مختلف اطلاعاتی و نقصان‌های آنها (مانند بانک اطلاعاتی بهزیستی، کمیته امداد، بیمه‌ها و...) امکان تشخیص وضعیت و انتخاب تصمیم و اعمال آن را از مسئولان و تصمیم‌سازان می‌گیرد. با توجه به ضرورت این مهم، هیچ اشاره‌ای در این بند درباره تکمیل و متمرکز ساختن اطلاعات رفاه ایرانیان و یا احیای پرونده رفاه هر ایرانی و یا تجمیع خدمات رفاهی به صورت الکترونیکی صورت نگرفته است.<sup>۱</sup>

۳. رویکرد غالب بر هدفمندی یارانه‌ها در این بند، حمایتی است؛ حال آنکه باید و لازم است اقتصادی باشد تا تقویت‌کننده بنگاه‌های اقتصادی و زنجیره‌های ارزش در کشور باشد.<sup>۲</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۸)<sup>۳</sup>

۱. مقصود از "پویایی سرمایه انسانی" نامعین و مبهم است و دقیق معلوم نیست این هدف در راستای چه نکته یا معضل کلیدی است.<sup>۴</sup>

۲. متن این بند به‌گونه‌ای است که توانمندسازی را مقید به سازوکارهای بیمه‌ای می‌نماید. در حالی که راه‌حل‌های متنوعی برای توانمندسازی مردم وجود دارند که نباید از آنها غفلت کرد؛ مانند یارانه‌های غیرمستقیم، مشروط، امر خیر در حوزه اشتغال، تأمین زنجیره شغلی و...<sup>۵</sup>

۱. اندیشکده اندیشه و عمل، اندیشکده سدا؛ م. علیرضا عبدالزاده، م. رضا کاشف؛ م. حبیب‌اله مسعودی فرید.

۲. اندیشکده سدا.

۳. بند (۸): دسترسی آحاد جامعه به خدمات رفاه و تأمین اجتماعی مطابق با آمایش سرزمین، پویایی سرمایه انسانی و توانمندسازی مردم

برای تأمین نیازهای اساسی با اولویت‌بخشی به سازوکارهای بیمه‌ای.

۴. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده پژوهی.

۵. م. علیرضا عبدالزاده؛ م. احمد خانی.

### چالش‌های مربوط به بند (۹)<sup>۱</sup>

۱. عبارت "برنامه جامع فقرزدایی" به کار رفته در متن، دارای ابهام و بلاتعریف است. این ابهام می‌تواند موجب سوءاستفاده مجریان در آینده شود.<sup>۲</sup>
۲. طبق اصل ۷ و اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، سطوح محلی حکمرانی باید بیشتر مسئول توسعه محلی و رفاه اجتماعی محلی باشند. این تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به سطوح محلی نیازمند تغییر نگاه به موضوع حکمرانی در سطح محلی است که اهمیت این بند و زیربندهای آن را بیشتر تبیین می‌نماید.<sup>۳</sup>
۳. احکام بسیاری از همین یک بند قابل استخراج است. لازم است انشای آن به شکلی تنظیم شود که احکام بسیار کمتری از دل آن قابل استخراج باشد تا بتوان در عرصه اجرایی نیز محتوای آن را پیگیری نمود؛ همچنین پیشنهاد می‌شود احکامی که قابل انتساب به سیاست‌های کلی هستند، از احکام غیرمنتسب به این سیاست‌ها قابل تشخیص باشند.<sup>۴</sup>

### چالش‌های مربوط به بند (۱۰)<sup>۵</sup>

- نگارش این پیش‌نویس جهت‌گیری امدادی یا حمایتی مشخصی را در موضوع آسیب‌های اجتماعی القا نمی‌کند، همچنین به ابعاد رفاه و تأمین اجتماعی آن نپرداخته است و یا اهمیت آسیب‌های اجتماعی را برای مجریان نهادینه نکرده است.<sup>۶</sup>

۱. گسترش نقش و حضور همه‌جانبه مردم و ساماندهی و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، موقوفات، خیریه‌ها، انجمن‌ها، تشکله‌ها و حمایت از آنها در برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی و مسابقه خیر با ترویج فرهنگ و گفت‌وگو اسلامی، تشویق موثر آنان در ایفای مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی نسبت به هموعان با رویکرد خیر و تکافل اجتماعی و رفع موانع حضور.

۲. اندیشکده اندیشه و عمل.

۳. اندیشکده اندیشه و عمل.

۴. اندیشکده سدا.

۵. بند (۱۰): پایش مستمر آسیب‌های اجتماعی، تهیه و تدوین اطلس آسیب‌های اجتماعی و اجرای طرح‌های غربالگری، نیازسنجی خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای، کسب اطمینان از کارکرد عادلانه نظام‌های اقتصادی - اجتماعی و پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی.

۶. شبکه کانون‌های تفکر ایران، بنیاد تدبیرگران توسعه فردا.

جدول ۲- جمع‌بندی تاملات محتوایی بند به بند

انديشكده/خبره	موضوعات محتوایی	مصادیق	نقد وارده
پژوهشكده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی، شبکه كانون‌های تفكر ایران	ابهام در «نظام چندلایه تأمین اجتماعی» و تفسیرپذیری آن	بند ۱	ابهام و تفسیرپذیری و قابلیت سوءبرداشت، عدم ارائه تعریف و تبیین
رضا کاشف	عبارت "اصلاحات بیمه‌ای" منشا تفسیرها و تعارضات دستگاه‌های مجری	بند ۲	
پژوهشكده چشم‌انداز و آینده پژوهی	ابهام در اصول حکمروایی مطلوب	بند ۲	
محمد رضا مالکی؛ اندیشكده سدا	تفسیرپذیری در «واگذاری تصدی‌گری‌ها به جز موارد ضروری به مردم»	بند ۴	
محمد رضا مالکی	تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی	بند ۵	
رضا کاشف	تفکیک یا عدم تفکیک صندوق‌های سلامت و بازنشستگی	بند ۵	
سجاد موسوی؛ م. محمد رضا مالکی؛ پژوهشكده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. صابر میرزایی	منظور از تحولات اساسی در عبارت "تحولات اساسی در نظام بیمه‌های اجتماعی" مبهم است.	بند ۵	
پژوهشكده چشم‌انداز و آینده پژوهی	ابهام در مقصود از "پویایی سرمایه انسانی"	بند ۸	
اندیشكده سدا	امكان استخراج احكام متكثر از يك بند	بند ۹	
اندیشكده اندیشه و عمل	ابهام در تعریف برنامه جامع فقرزدایی	بند ۹	
رضا کاشف	ضرورت تبیین استانداردهای مرزبندی میان لایه‌ها، نوع	بند ۱	۲ کلی‌گویی و عدم صراحت و تاکید

انديشكده/خبره	موضوعات محتوایی	مصادیق	نقد وارده
	سطح‌بندی در جامعه مخاطب		
علی حیدری؛ م. سجاد موسوی؛ م. صابر شیبانی؛ اندیشکده سدا؛ پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. صابر میرزایی	ضرورت تصریح بر کاهش دخالت دولت در مقرراتی اعم از مالی (دخل و تصرف منابع مالی) و غیرمالی	بند ۲	
پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی، م. علی حیدری، م. سجاد موسوی، شبکه کانون‌های تفکر ایران	عوامل ورودی و خروجی جمعیت در صندوق‌های بازنشستگی و مقررات بیمه و کار	بند ۲	
شبکه کانون‌های تفکر ایران	انباشت بدهی‌های دولت به صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر	بند ۵	
سجاد موسوی؛ م. محمدرضا مالکی؛ پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. صابر میرزایی	ضرورت تصریح بر تحولات اساسی به سوی تقویت اقتدار بیمه‌ها در نقش وکیل مردم در خرید خدمت، ایجاد توازن در منابع و مصارف بلندمدت و بر پایه محاسبات بیمه‌ای، جلوگیری از انباشت بدهی و...	بند ۵	
پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. علی حیدری	ضرورت تصریح بر رعایت عدالت در پرداخت مستمری‌ها به عنوان هدف از تفکیک منابع سلامت و بازنشستگی	بند ۵	
شبکه کانون‌های تفکر ایران	ضرورت تصریح بر تفکیک منابع سلامت و بازنشستگی با هدف کاهش هزینه‌های سلامت، ایجاد رقابت و بهره‌وری و جلوگیری از انحصار در این حوزه	بند ۵	

انديشكده/خبره	موضوعات محتوایی	مصادیق	نقد وارده	
پژوهشكده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی، محمدرضا مالکی	تبعیض‌های ناروا و نابرابری‌های اجتماعی در توزیع یارانه‌ها	بند ۷		
شبكة كانون‌های تفكر ایران، بنیاد تدبیرگران توسعه فردا	آسیب‌های اجتماعی	بند ۱۰	عدم جهت‌گیری مشخص	۳
انديشكده سدا	سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای با جهت‌گیری نظارتی دیده شده‌اند و نه اقتصادی	بند ۳	جهت‌گیری ناصحیح یا سیاست نامناسب	۴
پژوهشكده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی	تأمین منابع بیمه مازاد از محل کمک دولت	بند ۶		
انديشكده سدا	رویکرد غالب حمایتی است نه اقتصادی	بند ۷		
انديشكده سدا	عدم تعیین متولی برای تفکیک امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای	بند ۶	بالاتکلیف‌گذاری	۵
انديشكده سدا	احکام بسیاری از همین یک بند قابل استخراج است. لازم است انشای آن به شکلی تنظیم شود که احکام بسیار کمتری از دل آن قابل استخراج باشد.	بند ۹		
انديشكده سدا، شبکه كانون‌های تفكر ایران، بنیاد تدبیرگران توسعه فردا	عدم ممانعت از رفتارهای دفع‌کننده/تاخیردهنده بحران به‌جای حل ریشه‌ای بحران صندوق‌های بازنشستگی	بند ۳	سکوت یا غفلت در قبال موضوعات مهم	۶
انديشكده اندیشه و عمل، انديشكده سدا؛ م. علیرضا عبدالله زاده، م. رضا کاشف؛ م. حبیب‌الله مسعودی فرید	اتصال سامانه‌های مختلف اطلاعاتی	بند ۷		
علیرضا عبدالله‌زاده؛ م. احمد خانی	تنوع‌بخشی به راه‌حل‌های توانمندسازی مردم و عدم اکتفا	بند ۸		

انديشكده/خبره	موضوعات محتوایی	مصادیق	نقد وارده	
	به روش‌های بیمه‌ای			
انديشكده انديشه و عمل	ایفای نقش مردم و ضرورت تغییر نگاه به موضوع حکمرانی در سطح محلی	بند ۹	ضرورت توجه به الزامات	۷

### فصل پنجم: غفلت‌های سیاستی و زخم‌های قدیمی

در کنار تذکرات و نقدهایی که به بندهای پیش‌نویس فعلی مطرح است، با توجه به نظر جمیع کارشناسان، مواردی که در سیاست‌گذاری از قلم افتاده بدین شرح است:

۱. تقویت نقش متخصصین آسیب‌های اجتماعی (نظیر پزشکی اجتماعی) در حوزه پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، پرهیز دادن از نگاه جرم‌انگارانه و قضایی یا پزشکی در قبال معضلات اجتماعی.<sup>۱</sup>

۲. جایگاه، مشوق و رویکرد خانواده‌محوری در تدوین سیاست‌ها کمتر مورد توجه ویژه قرار گرفته است.<sup>۲</sup> جای خالی تقویت فرزندآوری و افزایش سهم اولاد و حمایت از خانواده‌های دارای فرزند در سیاست‌ها مشهود است.<sup>۳</sup>

۳. حمایت از تاسیس صندوق‌های خصوصی بیمه بازنشستگی تحت نظر ساختارهای نظارتی و با تضامین حاکمیتی در جهت افزایش سطح کیفی خدمات بیمه‌ای و شکست انحصار سازمان تأمین اجتماعی بر کسب‌وکارها.<sup>۴</sup>

۴. نقش‌آفرینی صندوق‌های بیمه‌ای و تزریق پول انباشت شده مردم در رونق اقتصادی کشور که در رقابت با بانک‌ها قابل تامل است.<sup>۵</sup>

۱. م. سجاد موسوی.

۲. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی.

۳. م. سجاد موسوی.

۴. شبکه کانون‌های تفکر ایران، بنیاد تدبیرگران توسعه فردا.

۵. اندیشکده سدا.



۵. تعریف و پیاده‌سازی حداقل استانداردهای زندگی و رفاه خانوارهای ایرانی.<sup>۱</sup>
۶. حرکت به سوی پیوستن به مقوله‌های سازمان بین‌المللی کار و استانداردهای جهانی در حوزه رفاه، حمایت و تأمین اجتماعی و پیشروی در مقایسه‌های بین‌المللی به دلیل منافع ملی.<sup>۲</sup>
۷. سیاست‌هایی در راستای تقویت فرهنگ کار<sup>۳</sup> و اصلاحات اساسی قانون کار به دلیل مداخلات مخرب در روابط قراردادی میان کارگر و کارفرما.<sup>۴</sup>
۸. تقویت فضای رقابتی در بیمه‌های اجتماعی تحت نظارت نهاد تنظیم‌گر و به طور موازی جلوگیری از ایجاد انحصار دولتی یا خصوصی در صندوق‌های بیمه‌گر و ایجاد استقلال در مدیریت ذخایر این صندوق‌ها از بخش دولتی.<sup>۵</sup>
۹. توجه به نقش مکمل اصلاح نظام مالیاتی و نظام یارانه در حمایت اجتماعی مثل حذف مالیات تولید، محل پرداخت یارانه، استقرار مالیات مصرف و درآمد: PIT.<sup>۶</sup>
۱۰. تجمع ساختارهای موجود رفاه اجتماعی و ادغام نظام برنامه‌ریزی‌های آنها و یکسان‌سازی قوانین بیمه‌ای و غیره.<sup>۷</sup>
۱۱. سیاست‌های پیشگیرانه نظیر توجه به کودکان و نوجوانان جهت تکامل همه‌جانبه و یا گروه‌های خاص.<sup>۸</sup>
۱۲. صراحت در بندهای سیاست از مهم‌ترین نکات کلیدی هر فرایند سیاست‌گذاری است. در پیش‌نویس، الزامات قانونی به عنوان راهنمای قانون‌گذاری برای مجلس هیچ

---

۱. م. رضا کاشف.

۲. م. رضا کاشف.

۳. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی.

۴. م. علی مروی.

۵. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. صابر میرزایی.

۶. م. علی مزیک؛ م. صابر میرزایی؛ م. علیرضا عبدالله‌زاده.

۷. م. علیرضا عبدالله‌زاده؛ م. حبیب‌اله مسعودی فرید.

۸. م. حبیب‌اله مسعودی فرید.

اشاره‌ای نشده است.<sup>۱</sup> نمی‌توان استنباط کرد که این بندها، در قالب چه احکام، برنامه‌ها و قوانینی قابلیت تحقق دارند.<sup>۲</sup> به عنوان مثال نمی‌توان تعیین تکلیفی برای سمن‌ها از منظر قانونی (مجوز، نظارت، شفافیت، اهداف، گستره پوشش موضوعی و جغرافیایی) (شامل خیریه‌ها، انجمن‌ها و...) ایجاد کرد، چون آنها قانون مشخصی ندارند.<sup>۳</sup>

۱۳. تمهید خاصی برای نظامات اداری و اجرایی سالم و زیرساخت‌های ضروری آن اندیشیده نشده است.<sup>۴</sup> و ابزارهایی برای تغییر شرایط موجود و یا حل مشکل را پیشنهاد نمی‌دهد.<sup>۵</sup>

۱۴. همان‌طور که اشاره شده این پیش‌نویس هیچ ساختاری به لحاظ دسته‌بندی ندارد تا بتوان دقیق‌تر در مورد سیاست‌ها اظهار نظر کرد؛ در چنین حالتی سیاست‌ها، مسئله‌مند به حساب نمی‌آیند. این دسته‌بندی بایستی براساس یک منطق منتخب و ناظر بر چالش‌ها/مسائل/مشکلات اساسی حوزه اجتماعی و نظام موضوعات نظیر: ۱- فقر، ۲- آسیب‌های اجتماعی، ۳- اختلاف طبقاتی، ۴- بهزیستی، ۵- سلامت، ۶- صندوق‌های بازنشستگی، ۷- فرار بیمه‌پردازی، ۸- ابعاد کارگری و کارفرمایی، ۹- خدمات بیمه‌ای، ۱۰- حوادث و بلایای طبیعی و... ایجاد شود.<sup>۶</sup>

۱۵. در حوزه مبانی، پیش‌نویس در حالی از الگوی اسلامی-ایرانی یاد می‌کند که تصویر روشن و مورد توافق از «الگوی ایرانی و اسلامی» وجود ندارد، آن‌گاه تکلیف مبانی نیز روشن نخواهد شد.<sup>۷</sup>

۱. م. علی‌حیدری.

۲. م. محمدرضا مالکی.

۳. اندیشکده اندیشه و عمل.

۴. اندیشکده اندیشه و عمل.

۵. م. علیرضا عبدالله‌زاده.

۶. شبکه کانون‌های تفکر ایران؛ بنیاد توسعه فردا؛ اندیشکده سدا؛ پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی؛ م. سجاد موسوی.

۷. اندیشکده اندیشه و عمل.

۱۶. سیاست‌های کلی بایستی به طراحی یک نظام بیمه اعم از سلامت و عمر و بازنشستگی و یک نظام رفاه که شامل حداقل‌های مورد نیاز حیات و بهره‌مندی را برای تمامی آحاد جامعه اعم از فقیر و غنی فراهم آورد، منجر شده تا بتوان آن را پیگیری نمود.<sup>۱</sup>

۱۷. رفاه و تأمین اجتماعی در حوادث و بلایای طبیعی و جنگ و... آسیب‌پذیر است. تمهیدات سیاستی این شرایط باید در سیاست‌های کلی و در هماهنگی با سیاست‌های مدیریت بحران پیش‌بینی شود.<sup>۲</sup>

۱۸. انتظار می‌رود اصول سیاست‌های کلی تلویحی و تصریحی بر محدودسازی و محو نظام سرمایه‌داری در کشور تاکید نماید و به شکل‌گیری نظام اقتصادی مبتنی بر عدل و قسط امر کند. سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی در معنای اخص خود باید همه سیاست‌های کشور را از مسیر گسترش رفاه و تأمین اجتماعی همگانی و جامع عبور بدهد.<sup>۳</sup>

### فصل ششم: سخن پایانی

مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی گره خورده با مطالبات اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران است و عمق آن را باید در آموزه‌ها و ارزش‌های بنیانی آئین اسلام در مکتب اهل بیت (علیهم السلام) جست‌وجو کرد. تقلیل دادن رفاه و تأمین اجتماعی به خدمات بیمه‌ای نه تنها پوشش دهنده مطالبه قانون اساسی نیست، بلکه در تحقق همان دایره محدود خود نیز ناتوان خواهد بود؛ زیرا نمی‌توان آن را مجزا از شبکه مفاهیم متصل به آن سیاست‌گذاری کرد. از جمله مفاهیم پیوسته با رفاه و تأمین اجتماعی می‌توان به این

۱. اندیشکده سدا.

۲. اندیشکده سدا.

۳. پژوهشکده چشم‌انداز و آینده پژوهی.

مفاهیم و کلیدواژگان اشاره نمود: عدالت اجتماعی، پرورش و آموزش، کار و تلاش، کسب رزق حلال، تولید ثروت مشروع و مبارزه با فقر، الگوی مصرف مشروع، انفاق و زکات، برقراری قسط و نفی بهره‌کشی، دفع فساد، رفع ویژه‌خواری، محو انحصار و... . لذا سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی را نباید هم‌عرض و هم‌تراز با سایر سیاست‌های کلی دسته‌بندی نمود بلکه باید آن را به عنوان خیمه‌ای از سیاست‌های کلی در نظر گرفت که مجموعه‌ای از چندین سیاست کلی دیگر را زیر چتر خود بگیرد. ضرورت دارد که سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی و چند موضوع سیاستی دیگر به عنوان سیاست‌های کلی فرادستی نسبت به سایر سیاست‌های کلی تعریف شوند. با این ترتیب، شایسته است سیاست‌های کلی نظام سلامت، سیاست‌های کلی مربوط به آموزش و پرورش و برخی سیاست‌های کلی دیگر درون این خیمه سیاست‌های کلی تعریف و بازبینی شوند. پس با توجه به اهمیت ماهوی موضوع سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی، بایستی دقت زیادی بر تهیه این بستر مصروف داشت تا بدین واسطه، کارآمدی سپهر سیاست‌های کلی نظام به شکل معناداری ارتقا یابد.

در ابتکار عمل پیشنهادی می‌توان با تهیه سند پیوستی (قابل ابلاغ از سوی رهبری معظم) مشتمل بر راهنمای عمل و یا ارائه تعاریف نظری و عملیاتی برخی گزاره‌ها یا اصطلاحات یا رویکردها، از ابهام‌گزینی و تفسیرپذیری بندها جلوگیری به‌عمل آورده و فرایند تبدیل سیاست‌های کلی «رفاه و تأمین اجتماعی» به برنامه‌های اجرا را تسهیل نمود.