

نقدی بر پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی^۱

تأمین اجتماعی به نحوه ارائه خدمات اجتماعی از قبیل بیمه بازنشستگی و خدمات درمانی می‌پردازد. پس از گذشت ۹۸ سال از ایجاد و تشکیل نظام تأمین اجتماعی در کشور، مجمع تشخیص مصلحت نظام در راستای انسجام‌بخشی به خدمات رفاه و تأمین اجتماعی و از بین بردن خلا و کاستی‌های موجود در آن، در ۱۱ بند سیاستی اقدام به تنظیم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی نموده است. البته با اینکه تاکنون بیش از ۱۵ ویرایش از متن سیاست‌های مزبور اعمال شده است، اما همچنان نقدهایی بدان وارد است. لذا با استفاده از تحلیل‌ها و ارزیابی‌های صورت گرفته، ایرادات و نواقص پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی شناسایی و به ارائه پیشنهادات مقتضی جهت جامعیت‌بخشی این سند سیاستی پرداخته می‌شود.

ضرورت و اهداف پژوهش

موضوع رفاه و تأمین اجتماعی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با این حال، پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی دارای ابهامات و بی‌توجهی‌هایی است. عدم توجه به نیازمندیابی فعال و مبتنی بر سطح دستمزد و یا درآمد افراد و خانواده، ابهام در نحوه بازپرداخت بدهی‌های معوقه دولت به نهاد تأمین اجتماعی و بی‌توجهی به مسئله حمایت از نهادهای صنفی کارگری، از جمله ابهامات و بی‌توجهی‌ها است که نیازمند انطباق پیش‌نویس با اسناد بالادستی و قوانین عادی کشور است.

تحلیل محتوایی و ارزیابی مفهومی پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین

اجتماعی

در مقدمه و بندهای یازده‌گانه سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی، برخی ابهامات

۱. این مطالعه در پژوهشکده سیاست‌پژوهی و مطالعات راهبردی حکمت و توسط مهدی خطیب دماوندی در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.

مفهومی وجود دارد. بررسی حذف یا اضافه کردن اصلاحات و همچنین توجه به ابعادی که از آن‌ها غفلت شده است، صورت روشن‌تری از بحث رفاه و تأمین اجتماعی ارائه می‌کند.

عدم اشاره به گروه‌های هدف مقصود اصل ۲۹ قانون اساسی

متن پیش‌نویس سیاست‌های کلی برای اشاره مصداقی به اقشار و گروه‌های هدف رفاه و تأمین اجتماعی علاوه بر بی‌سرپرستان، از کارافتادگان و سالمندان گروهی تحت عنوان معلولان را مورد شناسایی قرار داده است. اشاره به گروه معلولان در کنار گروه‌های هدف بی‌سرپرستان، از کارافتادگان و سالمندان موجب ایجاد ابهام در ذهن مخاطب شود؛ چرا که معلولان زیرمجموعه گروه بزرگ‌تری به نام «بیماران» قرار می‌گیرند و معلولان بیشتر تحت پوشش حمایتی سازمان بهزیستی قرار دارند و از لحاظ ساختاری ارتباط چندانی با خود سازمان تأمین اجتماعی برقرار نمی‌کنند.

ابهام در برطرف ساختن مصادیق فقر و محرومیت

عبارت «هرنوع فقر و محرومیت» در پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی تحت عنوان «ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن هر نوع فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی از جمله بی‌سرپرستان، از کارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی در اصول مرتبط قانون اساسی آمده است...» ایجاد ابهام می‌کند و مشخص نمی‌کند چه نوع فقر و محرومیتی مورد نظر مشخص تدوین‌کنندگان قرار دارد.

ابهام در اطلاق لفظ «مستقل» در بند یک پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و

تأمین اجتماعی

بند یک پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی کشور تصریح داشته است: «استقرار نظام یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چندلایه تأمین اجتماعی».

مفهوم واژه «مستقل» در بند اول پیش‌نویس سیاست‌های کلی به صورت واضح مشخص نیست و ایجاد ابهام می‌کند. به طوری که معلوم نیست چه نوع استقلالی مورد نظر سیاست‌های کلی نظام رفاه و تأمین اجتماعی قرار دارد.

«عدم اشاره به ویژگی روزآمدسازی نظام تأمین اجتماعی»، «غفلت از گسترش نظام بیمه و تحت پوشش قراردادن مشاغل نوظهور» و «بی‌توجهی نسبت به کاهش نرخ رشد جمعیت و افزایش نرخ سالمندی» از دیگر مواردی است که باید به آن‌ها توجه شود.

انطباق پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی با اسناد بالادستی کشور و قوانین برنامه توسعه

دلیل انطباق پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی با قوانین عادی، صرفاً به دلیل استخراج موضوعاتی از قوانین عادی است که قابلیت الحاق به متن پیش‌نویس را دارند؛ چرا که متناسب با رعایت سلسله مراتب قانونی می‌بایست قانون بالادستی با قانون پایین‌دستی انطباق داشته باشد.

عدم توجه به مسئله حمایت از اشتغال زنان و بیمه زنان خانه‌دار (اصل ۲۰ قانون اساسی)
مطابق اصل بیستم قانون اساسی جمهوری اسلامی: «همه افراد ملت از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و همه از حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند». همچنین، مطابق ماده ۲۳۰ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف است «برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده» را تدوین و تصویب نماید. لذا با توجه به نقش مهم زنان در اسلام به‌عنوان همسری و فرزندآوری، تربیت فرزند و همچنین خانه‌داری ضروری است تا در راستای تغییر هرم ارزش‌های اجتماعی، بندی از سیاست‌های کلی به بحث حمایت تأمین اجتماعی از زنان بپردازد.

انطباق پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه

رفاه و تأمین اجتماعی با بیانات مقام معظم رهبری

کارگران، اصلی‌ترین گروه مخاطب نظام تأمین اجتماعی هستند. با این حال، در هیچ‌یک از بندهای سیاستی، قواعد حمایتی و تامینی حاکم بر جامعه کارگری در پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی مشخص نشده است. عمده بیانات مقام معظم رهبری در زمینه بحث رفاه و تأمین اجتماعی، ناظر به قشر کارگر و کارفرماست که نهاد تأمین اجتماعی را موظف به پیش‌بینی راهکارهای موثر حمایتی از آنان دانسته‌اند. بر همین اساس، مجموع پیشنهادها ناظر به این بند الحاقی به شرح زیر است:

برقراری تضمین و امنیت شغلی برای کارگران

تضمین امنیت شغلی برای کارگران در راستای هدف توانمندسازی و خوداتکایی نظام تأمین اجتماعی قرار دارد. از طرفی، این تأمین امنیت به نفع حوزه تولیدات ملی نیز می‌باشد؛ چرا که اگر کارگر علی‌رغم وجود بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مطمئن از بازار کار خویش باشد، توان و تمرکز بیشتری صرف انجام حرفه خود می‌سازد و طبیعتاً محصول باکیفیت‌تری تولید می‌شود.

تکریم کارگر و ارتقای جایگاه شخصیتی و شغلی کارگران

این نکته کلیدی عاملی جهت توسعه فرهنگ کار و ارتقای کمی و کیفی محصولات تولیدی است. بر همین اساس، نظام تأمین اجتماعی موظف است تا با ارتقای حمایت‌های مادی و معنوی از کارگران، بسترهای لازم را جهت بهبود زندگی فردی و اجتماعی کارگران مهیا سازد.

تضمین حقوق بنیادین کارگران و شنیدن صدای اعتراضات جامعه کارگری

حضور میدانی مسئولان و کارگزاران مربوطه در محیط‌های کار و مشاهده مشکلات و

سختی‌های جامعه کارگری و خانواده آن‌ها، تا مقدار زیادی از اعتراضات جامعه کارگری می‌کاهد و یک امنیت روانی برای کارگران ایجاد می‌کند.

تهیه و تدوین قوانین و مقررات عادلانه مبتنی بر نظرات کارگران

هر قانونی می‌بایست متناسب با جامعه هدف خود تهیه و تصویب شود؛ بنابراین ضروری است تا در خصوص تصویب لوایح و مقررات مرتبط با جامعه کارگری، نظرات آن‌ها شنیده و حتی‌الامکان اعمال شود. در غیر این صورت، چنانچه مفاد قوانین تصویب شده مطابق نظرات و مطالبات جامعه کارگری قرار نگیرد، زمینه اعتراضات کارگران را فراهم می‌سازد.

از دیگر بیانات معظم‌له در زمینه بحث رفاه و تأمین اجتماعی:

- تمرکز بر موضوع آموزش و بهره‌وری نیروی کار؛
- تنظیم روابط میان کارگر و کارفرما؛
- تزریق بخشی از درآمد و دستمزد جامعه کارگری به بازار سرمایه؛
- شناسایی و حل مشکلات جامعه کارگری؛
- توجه و تأکید بر چندجانبه‌گرایی (حداقل دولت، کارگر و کارفرما).

جمع‌بندی

مجمع تشخیص مصلحت نظام، با توجه به اهمیت موضوع رفاه و تأمین اجتماعی و تأکیدات مقام معظم رهبری، پیش‌نویس سیاست‌های کلی را در ۱۱ بند آماده کرده است. با توجه به ابهام در عبارات، تعارض میان کلمات یا بندهای سیاستی و بی‌توجهی نسبت به ابعاد مغفول مانده حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، به تحلیل محتوایی و ارزیابی مفهومی پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته می‌شود و به فراخور آن پیشنهاداتی نظیر «برقراری تضمین و امنیت شغلی برای کارگران»، «تکریم کارگر و

ارتقای جایگاه شخصیتی و شغلی کارگران» و... ارائه شده است.
این مطالعه در پژوهشکده سیاست پژوهی و مطالعات راهبردی حکمت و توسط مهدی
خطیب دماوندی در سال ۱۳۹۹ انجام شده است.