

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری
و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

فصل نامه سیاست کلان

سال دهم، شماره نهم، بهار ۱۴۰۱

«ویژه تامین اجتماعی»



انتشارات
دبیرخانه
مجمع تشخیص
مصلحت نظام

- مطالب مندرج در فصل نامه بیان گر دیدگاه‌های نویسندگان بوده و به معنی تأیید همه یا بخشی از آن نیست.
- نقل قول مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.
- فصل نامه در پذیرش، رد یا ویرایش مقالات آزاد است.

نشانی: تهران، بلوار میرداماد، خیابان مصدق شمالی، نبش
کوچه چهارم، پلاک ۱۰، ساختمان شهید سلیمانی

تماس با ما: ۲۲۲۵۸۹۱۳

نمابر: ۲۲۲۷۷۲۸۲

صاحب امتیاز: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

مدیر مسئول: دکتر علی احمدی

مدیران اجرایی: حبیب‌اله حمیدی، علی فرجی

ویراستاران: حبیب‌اله حمیدی، حسن میرزایی

صفحه‌آرایی: مرتضی فرش‌چی، اعظم افتخاری

طراحی جلد: محمود خستو

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰,۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

مقدمه..... ۵

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی..... ۱۰

بخش اول: ضرورت سیاست‌گذاری و مطالبات مقام معظم رهبری

- بررسی و ضرورت سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی در اسناد بالادستی و مطالبات رهبری

(کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی)..... ۱۳

تحلیلی بر جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در امور اجتماعی (محمد غریب‌شاه، محمد

نوائی لواسانی)..... ۲۶

بخش دوم: تحلیل وضعیت، آسیب‌شناسی و موانع

پیشینه و آسیب‌شناسی وضعیت تأمین اجتماعی و ضرورت‌های اصلاح آن (کارگروه تدوین

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی)..... ۵۷

نظامات تأمین اجتماعی، الگوها و تجارب جهانی (کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی)

..... ۷۷

نظام مسائل در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی (حمید یثربی، احمد برومند کاخکی،

حسین زاهدی)..... ۹۳

بخش سوم: سیاست‌های پیشنهادی، ارزیابی و نقد

درآمدی بر فرایند تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (علی حیدری)..... ۱۱۱

بررسی ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و استخراج گزاره‌ها و مفاهیم..... ۱۲۷

الف) ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی..... ۱۲۷

ب) استخراج گزاره‌ها در «ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی»..... ۱۲۸

ج) مفاهیم به کار رفته در «ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی»..... ۱۳۳

سیر بررسی پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.....	۱۵۰
الف) پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (کمیسیون علمی- فرهنگی و اجتماعی	
.....(۱۳۹۶/۱/۲۱)	۱۵۰
ب) پیش‌نویس اصلاحی توسط کمیسیون مشترک (۱۳۹۶/۹/۲۷).....	۱۵۵
ج) پیش‌نویس نهایی (کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی ۱/۱۰/۱۳۹۸).....	۱۵۶
نقد پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (حسین زاهدی، حمید یثربی، آرش عاقبتی، احمد	
برومند).....	۱۶۳
نقدی بر پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی (مهدی خطیب دماوندی).....	۱۹۱
تحلیل و بازنویسی پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی (محسن کشاورز، حسین	
عرباسدی).....	۱۹۷
متن پیش‌نویس نهایی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.....	۲۳۱
نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.....	۲۳۳
جدول تطبیقی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری با نظر مشورتی	
مجمع.....	۲۳۶
رویکردها و الزامات قانونی و مقرراتی در اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (کارگروه تدوین	
سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی).....	۲۴۰

بخش چهارم: گزارش و نقد کتاب

گزارشی از کتاب امکان‌سنجی بهره‌گیری از انفال برای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی (کمیسیون	
مشترک).....	۲۵۳

مقدمه

تأمین اجتماعی مبتنی بر قانون اساسی و احکام مرتبط با آن در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱، ۴۳ و براساس سند چشم‌انداز بیست ساله نظام جمهوری اسلامی ایران، در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقای سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارزه با فساد مورد تأکید قرار گرفته است. ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و موسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی از جمله مولفه‌های عدالت اجتماعی است.

در ایران حدود یک سده است که فعالیت بیمه‌گری اجتماعی در ساحت مدرن و وارداتی آن رایج بوده است. در طی این سال‌ها سازمان‌ها، ساختارها و سازوکارهای متعددی برای این منظور ایجاد شده است. نظام تأمین اجتماعی دارای آثار متقابل فراوانی بر قلمروهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اداری امنیتی کشور است و از متغیرهای کلان اقتصادی - اجتماعی اثر می‌پذیرد، در ادوار مختلف و حسب تصمیمات دولت‌ها و مجالس وقت، تصمیمات و اقدامات یا ترک فعل‌هایی صورت گرفته است که شرایط حال حاضر تأمین اجتماعی را باعث شده و تکانه‌های عمیقی را به جامعه وارد نموده است. این تکانه‌ها (شوک‌ها) را می‌توان در ابعاد اقتصادی، جمعیتی، اجتماعی و فرهنگی، مالی، برنامه‌ای و بودجه‌ای، سیاسی و مدیریتی، قانونی و سازمانی دسته‌بندی نمود.

در حال حاضر فعالیت‌های وسیعی در هریک از راهبردهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در کشور صورت می‌گیرد که به لحاظ ساختار مدیریتی جامعه تحت پوشش، حوزه خدمات و فعالیت‌ها و همچنین وابستگی سازمانی بسیار گسترده، پراکنده و متنوع است. یارانه‌های تأمین اجتماعی نیز طیف وسیعی از کمک‌های مالی را در زمینه‌های مختلف بیمه‌ای امور درمان و آسیب‌دیدگان حوادث طبیعی در برمی‌گیرد و در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی بیشتر بر موضوعات مختلف سیاست‌گذاری اجتماعی به‌ویژه در مورد حمایت اجتماعی از گروه‌های آسیب‌پذیر تأکید شده است و در همین راستا قانون اساسی، دولت را متولی تحقق رفاه عمومی و تأمین حداقل‌ها دانسته است. علاوه بر این، قوانین متعددی تصویب شده و سازمان‌ها و بنیادهای مختلفی برای اجرای این امر تاسیس شدند که آخرین آن تصویب قانون جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تاسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است؛ با این وجود، بررسی‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری اجتماعی روشمندی در ارتباط با تأمین اجتماعی ایران وجود نداشته 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، خلأ پوشش و عدم دسترسی عادلانه به خدمات، همپوشانی و برخورداری مضاعف و من‌غیرحق و عدم بهره‌مندی عادلانه از منابع عمومی، فقدان سازوکار تنظیم‌گری و قاعده‌گذاری، فقدان پایگاه اطلاعات، سامانه و پنجره واحد خدمت، عدم ابتنا بر آزمون وسع (سنجش میزان استطاعت و استحقاق و...) شمه‌ای از مهم‌ترین مسائل مزمن چالش‌ها و آسیب‌های مبتلابه کشور در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بود که می‌بایست برای برون‌رفت از آن‌ها چاره‌ای اندیشیده شود.

با وجود این که سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی براساس آموزه‌های اسلامی-ایرانی،

اصول مرتبط قانون اساسی، احکام و اسناد بالادستی نظیر سند چشم‌انداز و بیانیه گام دوم تهیه شده است؛ برای طراحی و ترسیم یک الگوی جامع، بومی و سازگار با شرایط و اقتضائات ایران، نسبت به مطالعه و بررسی الگوها و تجارب سایر کشورها نیز مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است.

با این وصف سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی واجد محورها و ویژگی‌های زیر به منظور جامعیت دادن و انسجام‌بخشی به تلاش‌های نظام و ایجاد جهش در این زمینه است:

۱- این سیاست‌های کلی، زیرساخت‌های لازم برای رفع موانع، کاهش و از بین بردن فقر و محرومیت و پاسخ به چالش‌های صندوق‌های بیمه و اصلاح نظام تأمین اجتماعی و بازنشستگی را فراهم می‌نماید.

۲- سیاست‌های نظام تأمین اجتماعی فرابخشی، فراگیر و فراتر از تأمین اجتماعی به معنای سازمان تأمین اجتماعی است. در حقیقت سیاست‌های تأمین اجتماعی بیان یک حکمرانی جدید است و نباید به صورت مضیق تعریف شود. این سیاست‌ها بیانگر مدل جدیدی است متفاوت از مدلی که تاکنون بوده است و حلقه مفقوده در نظام تأمین اجتماعی برای پایان دادن به آشفتگی‌ها و گسست‌ها در صندوق‌ها و ایجاد انسجام اجتماعی است.

۳- دال مرکزی این سیاست‌ها تحقق عدالت و عدالت بین نسلی است. اتصال نظام مالیاتی به نظام تأمین اجتماعی، منابع پایدار و تعادل منابع و مصارف، یکسان‌سازی قواعد و برطرف نمودن بی‌عدالتی‌ها است.

۴- این سیاست‌ها با رویکرد مردم‌محور، استقرار نظام ملی احسان، نیکوکاری و مهم‌تر از آن اصلاح ذهنیت‌ها و روندها و همچنین اصلاح گردابی است که نظام تأمین اجتماعی برای اقتصاد ایجاد می‌کند.

۵- سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، در برگیرنده دو مفهوم تکافل و توازن اجتماعی است. تکافل اجتماعی ناظر به وظیفه حاکم اسلامی در قبال آحاد مردم برای کفایت و تضمین و تأمین آنان در قبال پریشانی‌های جسمی، روحی، اقتصادی از یک‌سو و وظیفه عموم مردم نسبت به هم‌نوع از سوی دیگر است. توازن اجتماعی یکی از سازوکارهای اقتصادی اسلام برای تحقق هم‌زمان عدالت اجتماعی و عدالت اقتصادی (بازتوزیعی) در سطح معیشت برای افراد جامعه است و بیشتر ناظر به اعمال سیاست‌های بازتوزیعی (وضع مالیات، حق بیمه، عوارض، تعرفه‌ها و...) برای کاهش شکاف بین دهک‌های درآمدی جامعه است.

۶- رویکرد دیگر در سیاست‌های کلی نظام تأمین اجتماعی با نگاه مردم‌محوری، استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه است، به گونه‌ای که همه گروه‌های جمعیتی را پوشش می‌دهد.

پس از این که عنوان نظام تأمین اجتماعی جزو اولویت‌های سیاست‌گذاری قرار گرفت، کمیسیون مشترک بررسی الزامات، چالش‌ها و راهکارهای اجرایی سیاست‌های مزبور را در اولویت کاری خود قرار داد و با اتکا به مطالعات و پژوهش‌های انجام شده در کشور و مطالعات تطبیقی و تجربیات سایر کشورها، مجموعه حاضر را تهیه و در اختیار مسئولان، برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و سایر علاقه‌مندان قرار می‌دهد.

کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تدوین سیاست‌ها، کار گسترده و هدفمندی را در دستور کار قرار داد و با دریافت نظرات وزیر و مسئولان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سایر دستگاه‌های اجرایی و تشکیل کارگروهی مرکب از صاحب‌نظران لشکری و کشوری، برگزاری جلسات هم‌اندیشی و نظرخواهی از ۲۳۷ شخصیت حقوقی، حقیقی و دانشگاهی صاحب‌نظر، جمع‌بندی مناسبی را در قالب پیش‌نویس بندهای سیاستی تهیه نمودند.

لازم می‌دانم از زحمات همه صاحب‌نظران و کارشناسان که در تهیه و تدوین این سیاست‌ها زحمت کشیده‌اند، به‌ویژه از اعضای کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی و کارگروه مربوطه که نقش ارزنده‌ای در تدوین سیاست‌ها داشته‌اند، تشکر و قدردانی نمایم. از نقطه‌نظرات فرهیختگان، اساتید و پژوهشگران محترم در نقد مطالب استقبال می‌کنیم. به امید آنکه این اقدام، پیش‌درآمدی باشد برای هم‌راستایی اهداف و تلاش‌هایی که به منظور توسعه و گسترش نظام تأمین اجتماعی در کشور انجام می‌شود.

علی احمدی

اردیبهشت ۱۴۰۱

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی^۱

ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن 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 که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت گردد:

۱- استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و

چندلایه

۲- ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور

۳- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقاء ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال متعلق حق مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد سازوکار لازم

۴- اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی

۵- لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت براساس وسع و استحقاق، به ترتیب ذیل:

- امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت
 - امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی
 - امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت
 - امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی
 - حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران
 - اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری
- ۶- بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی
- ۷- استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف

- ۸- ارائه خدمات لازم به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری
- ۹- الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور

بخش اول: ضرورت سیاست‌گذاری و مطالبات مقام معظم رهبری

- بررسی و ضرورت سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی در اسناد بالادستی و مطالبات رهبری اکابر گروه تدوین

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

- تحلیل بر جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (محمد غریب‌شاه و محمود نوانی لولسانی)

بررسی و ضرورت سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی در اسناد بالادستی و مطالبات

رهبری

کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

مقدمه

مقولاتی نظیر عدالت اجتماعی، حمایت از اقشار ضعیف جامعه، رسیدگی به محرومان و مستضعفان، لزوم کاهش فاصله طبقاتی، پیشگیری و کنترل آسیب‌های اجتماعی، رفع فقر، محرومیت و تبعیض‌های ناروا از مفاهیم متواتر و پربسامد در بیانات رهبری است. 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 مقام معظم رهبری(مدظله‌العالی) بوده و هست. در گام اول انقلاب، مجموعه عناصر و اجزای نظام در این زمینه تلاش نموده‌اند و اگرچه در مقایسه با گذشته، پیشرفت‌های زیادی در زمینه بسط و تعمیق عدالت اجتماعی حاصل آمده است، لیکن تا رسیدن به مطلوبات فاصله وجود دارد و نیازمند حرکتی انقلابی است.

«ما هر جا انقلابی عمل کردیم، عقب‌ماندگی نداشتیم، هر جا از انقلاب کوتاه آمدیم، یک حرکت غیرانقلابی و حرکت ناشی از کسالت و بی‌توجهی انجام دادیم، عقب‌ماندگی به وجود آمد؛ که در درجه‌ی اول، مسئله معیشت طبقات فقیر است، ما در این زمینه عقب‌ماندگی داریم و اختلاف و شکاف طبقاتی هست. البته این را هم بگوییم، در همین زمینه‌ای که ما عقب‌ماندگی داریم، در مقایسه با قبل انقلاب به مراتب جلو هستیم. اینکه کسی خیال کند که وضع قبل از انقلاب مثل وضع امروز بود، اصلاً این جور نیست. آن روزها خب بنده در میدان کار بودم و با طبقات مختلف، طبقات فقیر، در مشهد و

در آنجایی که بودیم [ارتباط داشتیم]؛ و از جاهای دیگر هم ما بی‌اطلاع نبودیم؛ وضع بسیار با امروز متفاوت بود و بسیار بد بود؛ امروز از آن جهت هم ما پیشرفت کرده‌ایم منتها این [جایی] که ما امروز هستیم باب شان انقلاب نیست؛ ما بایستی خیلی بیش از این حرکت می‌کردیم. شکاف طبقاتی بایستی از بین برود و عدالت اقتصادی به معنای واقعی کلمه بایستی مستقر بشود در کشور؛ این وظیفه ما است، این کار ما است، بایستی انجامش بدهیم.

آنجایی که حرکت به سمت کمک به مردم ضعیف باشد، ایجاد عدالت و استقرار عدالت باشد، مردم طرف‌داری و حمایت نشان می‌دهند؛ این خیلی مهم است و نشان‌دهنده گرایش مردم است؛ همین را باید تقویت کرد». (بیانات، ۲۹ بهمن ۱۳۹۹)

در ادامه به برخی از این مقولات در کلام رهبری می‌پردازیم:

ارزش‌های اسلامی

«یک بخش دیگر از این حقایق، منظومه ارزشی اسلام است، ارزش‌هایی که اسلام آنها را تثبیت کرده است، یعنی به‌عنوان ارزش آنها را شناخته است؛ که آحاد مردم و جوامع مردمی موظفند خودشان را به این ارزش‌ها نزدیک کنند [و به سمت آنها] پیش ببرند؛ سعادتشان در این است. از مثل خلیفات فردی که انسان دارای صبر باشد، دارای حلم باشد، دارای گذشت باشد و امثال اینها که صفات فردی انسان‌ها است، تا مفاهیم عمومی و زندگی‌ساز مثل آزادی، مثل عدالت اجتماعی، مثل کرامت انسانی، مثل سبک زندگی؛ اینها جزو آن سلسله ارزش‌های اسلامی است که در اسلام بیان شده و تفهیم شده به ما. یک عده‌ای به خطا تصور می‌کنند که این مفاهیم رایج مثل عدالت اجتماعی و آزادی و مانند اینها از غرب به عالم اسلام آمده است، یا متفکرین اسلامی اینها را از غربی‌ها یاد گرفته‌اند؛ این کاملاً اشتباه است. غرب سه چهار قرن بیشتر نیست که با این مفاهیم آشنا

شده؛ از بعد از رنسانس با این مفاهیم آشنا شده است؛ در حالی که اسلام ۱۴۰۰ سال قبل از این، این مفاهیم را به طور روشن در قرآن بیان کرده است؛ با این تفاوت که غربی‌ها که اینها را مطرح کرده‌اند، هیچ وقت صادقانه به آن عمل نکرده‌اند - نه به آزادی عمل کردند، نه به عدالت اجتماعی عمل کردند - [آنها] گفتند و عمل نکردند؛ [این مفاهیم] در اسلام بود و در زمان پیغمبر عمل شد. این عبارت «أَمِرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمْ» (۷) مال قرآن است دیگر؛ دستور پیغمبر این است که اجرای عدالت بکند؛ این همان عدالت اجتماعی و عدالت همه‌جانبه است؛ یا [می‌فرماید]: لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ؛ (۸) یعنی اصل بعثت همه انبیا و ارسال رسل و کتب برای این بوده است که قسط - یعنی همین عدل اجتماعی، عدل اقتصادی - در بین مردم برقرار باشد؛ بنابراین اینها مفاهیم قدیمی اسلامی است». (بیانات، اول فروردین ۱۳۹۹)

عدالت

«امام از اول اعلام عدالت کردند. خب، عدالت اجتماعی از همه این کارها سخت‌تر است؛ من به شما عرض بکنم. از حفظ مردم‌سالاری و بقیه کارهایی که در جمهوری اسلامی شده است، استقرار عدالت اجتماعی کار سخت‌تری است؛ بسیار کار دشواری است. نمی‌گویم هم که ما تا امروز توانستیم به طور کامل عدالت اجتماعی را مستقر کنیم؛ نه، هنوز خیلی فاصله داریم. آن عدالتی که اسلام از ما خواسته است، با آنچه که امروز در جامعه ماست، فاصله زیادی دارد؛ اما حرکت به سمت عدالت اجتماعی متوقف نشد و ادامه پیدا کرد و روزبه‌روز شدیدتر شده است.

امروز حرکت به سمت عدالت اجتماعی از سال‌های قبل هم بیشتر است، از دوره‌های قبل هم بیشتر است. یکی از نمونه‌های مهم عدالت اجتماعی، تقسیم و توزیع متناسب فرصت‌های کشور است. در نظام‌های غافل از حقیقت عدالت اجتماعی، بر روی طبقه

خاصی تکیه می‌شود، بر روی مناطق خاصی از کشور تکیه می‌شود؛ اما در جمهوری اسلامی هرچه پیش می‌آییم - تا امروز که سی و دو سال گذشته - این معنا را قوی‌تر می‌بینیم. روستاها در حوزه مراقبت قرار می‌گیرند، شهرهای دوردست در حوزه مراقبت قرار می‌گیرند. این همه مسکن‌سازی در روستاها، این همه جاده‌سازی به سمت شهرهای دور کشور و روستاها، راه‌های ارتباطی، ارتباطات گوناگون، نیروی برق، آب مناسب، تلفن، امکانات زندگی، اینها در سرتاسر کشور توزیع شده است.

همین مسئله سهام عدالت، همین مسکن روستایی، همین هدفمند کردن یارانه‌ها، یک کار بزرگی است. اگر ان‌شاءالله مسئولین کشور بتوانند این را خوب اجرا کنند و عمل کنند، این خیلی مهم است. این یارانه‌ای که دولت برای نیروی برق به همه مردم می‌داد، خب، آن کسی که توی خانه چهلچراغ و لوستر روشن می‌کند و مصرف برق بیشتری می‌کند، آن کجا، آن کسی که یک شعله، دو شعله برق توی خانه دارد، این کجا؟ آن کسی که ثروتمندتر است، بیشتر از این یارانه استفاده می‌کرد؛ این ظلم بود. می‌خواهند جلوی این ظلم را بگیرند. همین طور در قضیه نان، همین طور در قضیه بنزین و غیر اینها، ما ایستادیم. نظام بر روی شعار عدالت اجتماعی ایستاد». (بیانات، ۱۵ بهمن ۸۹)

«و البسنى زینة المتقين» در این چیزها: اول، «فی بسط العدل»؛ گستردن عدالت. عدالت را در میان جامعه مستقر کنیم؛ عدالت قضایی، عدالت به معنای تقسیم منابع حیاتی کشور میان آحاد مردم، عدالت به معنای تقسیم درست فرصت‌ها میان مردم. تقوایی که از ما انتظار می‌رود، جزو پایه‌ها و مبانی این تقواست. (بیانات، ۱۶ مرداد ۹۰)

«رونق اقتصاد کشور، پیشرفت اقتصاد کشور، هدف اصلی‌اش چیست؟... هدف این است که ما بتوانیم عدالت اجتماعی را در جامعه تأمین کنیم، فقر را ریشه‌کن کنیم، تا ثروتمند شدن کشور به نفع رفع فقر و ریشه‌کنی فقر باشد؛ و الا الان ثروتمندترین کشور دنیا امریکا است؛ آنجا چند میلیون انسان زیر خط فقر زندگی می‌کنند، عده زیادی در

گوشه خیابان‌ها از گرسنگی یا از سرما یا از گرما می‌میرند؛ ما این را نمی‌خواهیم. صرف اینکه یک کشور ثروتمند باشد، این، آن چیزی نیست که موردنظر اسلام و مطلوب اسلام [باشد]؛ باید این ثروت در خدمت ریشه‌کنی فقر باشد، در خدمت گسترش عدالت باشد؛ با این نگاه و با این رویکرد باید حرکت کرد». (بیانات، ۳۰ مرداد ۹۸)

«نظام برآمده از انقلاب اسلامی، یک سیاست‌های اصولی‌ای برای خود ترسیم کرد. انقلاب اسلامی، نظام سیاسی و اجتماعی را پیشنهاد کرد و تحقق بخشید و پیاده کرد؛ یک اصولی هم برای این نظام بر مبنای انقلاب به وجود آمد.

عدالت، عدالت اجتماعی، برداشتن فاصله‌های زیاد بین قشرهای مختلف مردم. در این زمینه البته کم‌کاری داریم، عقب‌ماندگی داریم، کاری که باید در این زمینه انجام بگیرد، آن‌چنان که شایسته و بایسته و لازم بوده انجام نگرفته؛ باید به جد دنبال این باشیم و بدانید که به توفیق الهی دنبال این هستیم و از این قضیه صرف‌نظر نخواهیم کرد؛ این یکی از پایه‌های اصلی نظام جمهوری اسلامی است. البته راهش مبارزه با ظلم و مبارزه با فساد است». (بیانات، ۱۹ بهمن ۹۶)

«الگوی کشور اسلامی هم به معنای این نیست که در این کشور همه مردم فقط مشغول نماز و روزه و دعا و توسلاتند؛ نه، اینها هست، اینها معنویت است اما در کنار این معنویت، پیشرفت مادی هست، رشد علمی هست، توسعه عدالت هست، کم شدن فاصله‌های طبقاتی هست، برداشته شدن نمونه‌ها و قله‌های اشرافی‌گری هست؛ خصوصیت جامعه اسلامی اینها است». (بیانات، ۱۱ مرداد ۹۵)

«امام بزرگوار ما مسیر را عوض کرد و یک تغییر بزرگ انجام گرفت؛ [امام] مسیر ملت ایران را تغییر داد، ریل را عوض کرد؛ ما را به سمت هدف‌های بزرگ حرکت داد. این هدف‌ها که انقلاب و امام انقلاب، ما را به سمت این هدف‌ها حرکت دادند و جامعه ایرانی را به این سمت رهنمون شدند، فوق‌العاده حائز اهمیت است. این هدف‌ها خلاصه می‌شود

در حاکمیت دین خدا. حاکمیت دین خدا به معنی عدالت اجتماعی به معنای واقعی است، به معنای ریشه‌کنی فقر است، به معنای ریشه‌کنی جهل است، به معنای ریشه‌کنی استضعاف است؛ حاکمیت دین خدا به معنای برقراری منظومه ارزش‌های اسلامی است.» (بیانات، ۱۴ خرداد ۹۵)

«هدف‌های انقلاب چیست؟ در درجه اول حاکمیت اسلام است؛ اصلاً انقلاب برای این به وجود آمد؛ برای اینکه اسلام حکومت کند؛ حاکمیت داشته باشد با معنای خاص خودش. اهداف انقلاب [عبارتند از]: حاکمیت دین خدا، آزادی، عدالت اجتماعی، رفاه عمومی، ریشه‌کنی فقر و جهل، مقاومت در برابر سیل بنیان‌کن فساد اخلاقی‌ای که از غرب به همه دنیا سرازیر شده که شما امروز دارید خصوصیاتش را می‌بینید. (بیانات، ۶ خرداد ۹۵)

«اقتصاد مقاومتی، عدالت‌محور است؛ یعنی تنها به شاخص‌های اقتصاد سرمایه‌داری [مثل] رشد ملی، تولید ناخالص ملی اکتفا نمی‌کند؛ بحث اینها نیست که بگوییم رشد ملی اینقدر زیاد شد، یا تولید ناخالص ملی اینقدر زیاد شد؛ که در شاخص‌های جهانی و در اقتصاد سرمایه‌داری مشاهده می‌کنید. در حالی که تولید ناخالص ملی یک کشوری خیلی هم بالا می‌رود، اما کسانی هم در آن کشور از گرسنگی می‌میرند! این را ما قبول نداریم. بنابراین شاخص عدالت، عدالت اقتصادی و عدالت اجتماعی در جامعه یکی از شاخص‌های مهم در اقتصاد مقاومتی است، اما معنای آن این نیست که به شاخص‌های علمی موجود دنیا هم بی‌اعتنایی بشود؛ نخیر، به آن شاخص‌ها هم توجه می‌شود، اما بر محور «عدالت» هم کار می‌شود. عدالت در این بیان و در این برنامه به معنای تقسیم فقر نیست، بلکه به معنای تولید ثروت و ثروت ملی را افزایش دادن است.» (بیانات، ۱ فروردین ۹۳)

«به این هدف‌ها و به آن نقطه اوج و والا چشم بدوزید. اسلام، عزت ملی، استقلال، عدالت اجتماعی و کم کردن فاصله‌ها بین طبقات جامعه؛ امروز ما به اینها خیلی نیاز

داریم. یک قانون شما می‌تواند شکاف بین فقیر و غنی را عمیق‌تر کند؛ می‌تواند هم مقداری این را جمع کند. باید دنبال این باشید که این فاصله را کم و این شکاف را پر کنید». (بیانات، ۲۷ خرداد ۸۳)

«آخرین نکته‌ای که به‌عنوان شاخصه مکتب سیاسی امام عرض می‌کنم، مسئله عدالت اجتماعی است. عدالت اجتماعی یکی از مهمترین و اصلی‌ترین خطوط در مکتب سیاسی امام بزرگوار ماست. در همه برنامه‌های حکومت - در قانون‌گذاری، در اجراء، در قضا - باید عدالت اجتماعی و پر کردن شکاف‌های طبقاتی، موردنظر و هدف باشد. این که ما بگوییم کشور را ثروتمند می‌کنیم - یعنی تولید ناخالص ملی را بالا می‌بریم - اما ثروت‌ها در گوشه‌ای به نفع یک عده انبار شود و عده کثیری هم از مردم دستشان خالی باشد، با مکتب سیاسی امام نمی‌سازد. پر کردن شکاف اقتصادی در بین مردم و رفع تبعیض در استفاده از منابع گوناگون ملی در میان طبقات مردم، مهمترین و سخت‌ترین مسئولیت ماست. همه برنامه‌ریزان، قانون‌گذاران، مجریان و همه کسانی که در دستگاه‌های گوناگون مشغول کار هستند، باید این را مورد توجه قرار دهند و یکی از مهمترین شاخص‌های حرکت خود به حساب آورند». (بیانات، ۱۴ خرداد ۸۳)

«البته علاج فقر به شکل اصولی در هر جامعه‌ای، از راه استقرار عدالت اجتماعی و نظام عادلانه در محیط جامعه است، تا کسانی که اهل دست‌اندازی به حقوق دیگرانند، نتوانند ثروتی را که حق همگان است، به سود خود مصادره کنند. این یک وظیفه دولتی و حکومتی است؛ اما مردم هم به نوبه خود وظیفه سنگینی بر دوش دارند. اجرای برنامه‌های اجتماعی فقط در بلندمدت و میان‌مدت و به تدریج امکان‌پذیر است؛ اما نمی‌شود منتظر ماند تا برنامه‌های اجتماعی به ثمر برسد و شاهد محرومیت محرومان و فقر گرسنگان در جامعه بود. این وظیفه خود مردم و همه کسانی است که می‌توانند در این راه تلاش کنند». (بیانات، ۱۵ آذر ۸۱)

«نصیحت دوم من، مسئله عدالت‌پروری است. ما برای اجرای عدالت آمده‌ایم. قشر محروم مردم، بلندگو و تریبون ندارند؛ اما قشر مرفه و زرمند و زورمند، هم از تریبون‌ها بناحق استفاده می‌کنند؛ هم هر جا بخواهند، در بدنه‌ها اعمال نفوذ می‌کنند و کارشان را پیش می‌برند؛ ولی آن قشر محروم زمین می‌مانند. اهتمام اصلی دولت در همه سیاست‌های اجرایی و بخشی، باید رفع محرومیت به نفع ایجاد عدالت باشد. این باید اولین چیزی باشد که مورد نظر قرار می‌گیرد. با این کار، چقدر ما رفع محرومیت می‌کنیم و چقدر کشور را به عدالت نزدیک می‌کنیم. البته این که چه چیزهایی در رفع محرومیت بیشتر موثرند، شما آنها را خیلی خوب می‌دانید. اشتغال، مسکن، درمان، بیمه و موارد گوناگون دیگر، در کاهش و رفع محرومیت موثرند. مثلاً اگر می‌خواهیم یک پروژه صنعتی یا معدنی یا ارتباطاتی را اجرا کنیم، در درجه اول باید ببینیم تاثیر آن در ایجاد عدالت اجتماعی چقدر است؛ بر این اساس کار کنیم». (بیانات، ۵ شهریور ۸۰)

«در مورد اقتصاد، اعتقاد ما این است که پیشرفت اقتصاد کشور، باید همراه با عدالت باشد؛ ما اقتصاد منهای عدالت را قبول نداریم؛ یعنی انقلاب قبول ندارد؛ نظام جمهوری اسلامی قبول ندارد. باید مراقبت بکنید که فاصله طبقاتی پیش نیاید؛ فقرا پامال نشوند؛ اینها جزو مسائل اساسی در برنامه‌ریزی‌های کلان اقتصادی ما است که بعد به اقتصاد مقاومتی اشاره خواهیم کرد؛ همین مسئله عدالت و تأمین حداقل‌ها در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی دیده شده». (بیانات، ۴ شهریور ۹۰)

اقتصاد مقاومتی

«من یک فهرست اجمالی از مولفه‌ها و ویژگی‌های الگوی اقتصاد مقاومتی را مطرح می‌کنم. من در سه بخش، عرایضم را تقسیم کرده‌ام: یکی فهرست این مولفه‌ها است؛ بعد چند نکته برای اینکه ما چرا اقتصاد مقاومتی را امروز یک ضرورت می‌دانیم و دنبال

می‌کنیم و در بخش سوم هم الزاماتی که بایستی به آنها پابند باشیم.

در این بخش [اول] من ده ویژگی را یادداشت کرده‌ام که به شما عرض می‌کنم که اینها ویژگی‌های این سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است که مطرح شده و در واقع مولفه‌های این مجموعه است. یکی مسئله ایجاد تحرک و پویایی در اقتصاد کشور و بهبود شاخص‌های کلان است؛ از قبیل رشد اقتصادی، از قبیل تولید ملی، از قبیل اشتغال، کاهش تورم، افزایش بهره‌وری، رفاه عمومی. در تأمین این سیاست‌ها، تحرکی در اقتصاد کشور و بهبودی در این شاخص‌ها در نظر گرفته شده؛ و از همه این شاخص‌ها مهم‌تر، شاخص کلیدی و مهم عدالت اجتماعی است. یعنی ما رونق اقتصادی کشور را بدون تأمین عدالت اجتماعی به هیچ‌وجه قبول نداریم و معتقد به آن نیستیم. کشورهایی هستند که شاخص‌هایشان خیلی خوب است، مطلوب است، رشد اقتصادی‌شان خیلی بالا است؛ لکن تبعیض، اختلاف طبقاتی، نبود عدالت در آن کشورها محسوس است؛ ما این را به هیچ‌وجه منطبق با خواست اسلام و اهداف جمهوری اسلامی نمی‌دانیم. بنابراین یکی از مهم‌ترین شاخص‌های ما، شاخص عدالت اجتماعی است. باید طبقات محروم از پیشرفت اقتصادی کشور به معنای واقعی کلمه بهره‌مند بشوند. این مولفه اول. (بیانات، ۲۰ اسفند ۹۲)

اقتصاد

«زمینه دیگری که در آن، همت مضاعف را انسان مشاهده می‌کند و به دنبال خود، دریایی از کار به وجود می‌آید، مسئله عرصه‌های اقتصادی است که یک نمونه آن، گام بلند هدفمند کردن یارانه‌هاست. خوب است ملت عزیز ما بدانند که همه صاحب‌نظران اقتصادی - چه آن کسانی که از لحاظ دیدگاه‌های اقتصادی با دولت فعلی موافقت، و چه آن کسانی که دیدگاه‌های اقتصادی آنها مخالف با نظرات دولت فعلی است - متفقند که هدفمند کردن یارانه‌ها یک کار بسیار لازم، بسیار اساسی و بسیار مفید است. این، جزو

آرزوهایی بود که سال‌های گذشته از دولت‌ها مطالبه می‌شد. ورود در این میدان، کار دشوار و سختی است؛ زمینه‌ها هم آماده نبود. بحمدالله اکنون این کار شروع شده است. همکاری ملت و دولت در این زمینه هم انصافا عالی بود. حرکت مردم در جهت هدفمند کردن یارانه‌ها، حرکت عالی‌ای بود. آثار این کار در آینده به تدریج آشکار می‌شود؛ اگرچه تا امروز هم بعضی از آثار مثبت آن آشکار شده است. اهداف مهم این کار، در درجه اول، توزیع عادلانه یارانه‌هاست. دستگاه مدیریت کشور یارانه‌هایی را بین مردم تقسیم می‌کند. با شکل قبلی، این یارانه‌ها به کسانی که بیشتر پول داشتند، بیشتر مصرف می‌کردند، بیشتر می‌رسید؛ اما به کسانی که کمتر پول داشتند، کمتر مصرف می‌کردند، این یارانه‌ها کمتر می‌رسید. با هدفمند کردن یارانه‌ها، توزیع عادلانه انجام می‌گیرد؛ یعنی به همه، به نسبت واحدی می‌رسد. این، یک گام بلند در جهت ایجاد عدالت اجتماعی است». (بیانات، ۱ فروردین ۹۰)

تأمین اجتماعی

«نظام جمهوری اسلامی، نظامی است که اساسا با تأمین اجتماعی به این صورتی که امروز در دنیا رایج است، موافق است؛ در شمار آن نظام‌هایی نیست که به شکل فلسفی و زیربنایی، با کارهای تامینی در جامعه مخالفند. 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 تامینی 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 نیاورد، بلکه حرکت ایجاد نماید، این با اهداف

نظام جمهوری اسلامی منطبق‌تر خواهد بود. دولت هم باید ان‌شاءالله کمک کند تا قشرهایی که در پوشش تأمین اجتماعی هستند، مثل بازنشستگان، هرکدام 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». (بیانات، ۲۵ تیر ماه ۱۳۷۶)

همان‌طور که ملاحظه شد، مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مستمر در ادوار مختلف و به مناسبت‌های گوناگون به موضوع عدالت اجتماعی از منظر رفع فقر و محرومیت، کاهش فاصله طبقاتی، حمایت از اقشار ضعیف و... و ترجمان آن در قالب مفهوم تأمین اجتماعی (امدادی، حمایتی، بیمه‌ای) پرداخته‌اند.

در فراز پایانی از رهنمودهای معظم له، ایشان بر انطباق نسبی مقولات تأمین اجتماعی از ساحت مدرن آن با آموزه‌های اسلامی و ایرانی مندرج در اصول مختلف قانون اساسی به‌ویژه اصل ۲۹ تصریح ورزیده‌اند ولیکن همان‌طور که از متن ایده اولیه ابلاغی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز متن ابلاغی جهت اخذ نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام برمی‌آید، مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) بر طراحی یک مدل بومی شده نظام تأمین اجتماعی مبتنی بر آموزه‌های تمدنی اسلامی - ایرانی تاکید دارند.

تحلیلی بر جایگاه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در امور اجتماعی^۱

محمد غریب‌شاه

محمود نوائی لواسانی

مقدمه

شناخت اهداف، توانمندی‌ها، مسائل، مشکلات و نیازهای جامعه در کنار به‌کارگیری روش مناسب حل مسائل، ارائه راه‌حل‌ها و انجام اقدامات عملی، گام‌های اساسی رسیدن به جامعه آرمانی و متعالی هستند. جامعه منشوری رنگارنگ، متنوع و دارای ابعاد اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است (چلبی، ۱۳۸۶) که هر کدام حوزه‌ای تخصصی برای مطالعه و پژوهش به خود اختصاص داده‌اند. حوزه اجتماعی به معنای عام، امور زندگی انسان به‌عنوان موجودی اجتماعی را در برمی‌گیرد و شامل موضوعاتی مانند روابط بین انسان‌ها، کنش‌های اجتماعی، تعامل فرد با گروه، موقعیت فرد در گروه و جامعه، مشارکت اجتماعی و رفاه انسان‌ها - به‌عنوان اعضای جامعه - می‌شود (وبستر، ۲۰۲۱).

امور اجتماعی^۲ در برگیرنده واقعیت‌ها و پدیده‌های متنوع بروز و ظهور یافته در جامعه است که در کنار هم، در سلسله مراتب یا دسته‌ای از علل و عوامل، توصیف‌کننده وضعیت اجتماعی جامعه است. رسمیت‌بخشی به «امر اجتماعی» که به هست‌ها و باید‌ها در جامعه می‌پردازد، امکان سیاست‌گذاری در حوزه اجتماعی را فراهم نموده است (میری، ۱۳۹۶).

ساروخانی (۱۳۸۰) واژه social fact به‌کار رفته در آثار دورکیم را به امر اجتماعی ترجمه کرده و این مفهوم را به نقل از وی شامل پدیده‌هایی می‌داند که از قلمرو فردی جدا و موضوع مطالعه جامعه‌شناختی هستند. ویژگی‌های امر اجتماعی عبارت از: خارجی بودن^۳ (خارج از فرد)، استمرار^۱ (بین نسلی) و اجبار^۲ (تسلط بر زندگی فردی) است.

۱. تهیه شده در کمیته امور اجتماعی کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

2. Affairs

3. Exteriority

در تقسیم‌بندی موضوعات رشته‌های علمی همواره تلاش شده است نوعی سنخ‌بندی ایجاد شود که مرزهای مشخص و تفکیک‌شده‌ای بین هر کدام از علوم ترسیم نماید. «موضوع تحولات اقتصادی و مشکلات و معضلات پیرامون آن در حیطه علم اقتصاد»، «موضوعات سیاسی و روابط بین‌الملل در حیطه علوم سیاسی»، «موضوعات مدیریت در حیطه علم مدیریت» و «موضوعات اجتماعی در حیطه علوم اجتماعی» مطالعه و تحقیق می‌شود. سؤال اینجاست که با فرض مشخص بودن حیطه موضوعی هر کدام از رشته‌ها، موضوعات و مفاهیم مختلف علوم اجتماعی در چند بُعد قابل احصا و بررسی هستند؟

دسته‌بندی و مطالعه مجموعه موضوعات اجتماعی، وابسته به منافع کارکردی نویسندگان آن‌ها و در جهت اهداف، ماموریت‌ها و کارویژه‌های این نوع مطالعات است. دانشجو، پژوهشگر، نظریه‌پرداز، کارشناس و یا اندیشکده، پژوهشگاه، سازمان، نهاد و... هر کدام موضوعات اجتماعی را براساس منافع، اهداف و رویکردهای آموزشی، پژوهشی و سازمانی به شیوه خاص خود دسته‌بندی می‌نمایند. این پژوهش با اهداف اکتشافی و توصیفی به دنبال شناخت گونه‌بندی‌های متنوع امور اجتماعی و توصیف گونه‌بندی متناسب با رویکرد سیاست‌گذاری کلان است و پرسش اساسی این است که اگر با رویکرد سیاست‌گذاری و نظارت کلان به جامعه بنگریم، گونه‌شناسی امور اجتماعی چگونه خواهد بود؟

از آن جهت که هدف اصلی این پژوهش، توصیف امور اجتماعی و تشریح جایگاه تأمین اجتماعی در مجموعه امور اجتماعی است، ماهیت این تحقیق «کاربردی» است. نوع پژوهش، «کیفی» و روش گردآوری اطلاعات آن «کتابخانه‌ای» است که فرایند گردآوری اطلاعات با ابزار «فیش‌برداری» صورت گرفته و روش تحقیق نیز به صورت

«مقایسه‌ای، تطبیقی و اسنادی» انجام شده است. برای دستیابی به هدف اکتشافی پژوهش ضمن مقایسه گونه‌شناسی‌های متنوع امور اجتماعی که در سازمان‌ها و نهادهای مرتبط انجام شده، مفهوم امور اجتماعی و تعاریف، ابعاد و مولفه‌های گوناگون آن با استفاده از روش اسنادی و مطالعه متون و آثار منتشر شده در عرصه علوم اجتماعی تشریح شد؛ براساس نتایج مطالعه تطبیقی و اسنادی، هدف توصیفی پژوهش که تعریف «امور اجتماعی» و گونه‌شناسی آن با رویکرد سیاست‌گذاری کلان است، ارائه گردید و بر مبنای این گونه‌بندی، محورها و ابعاد امور اجتماعی در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری، شناسایی و دسته‌بندی شد.

جایگاه تأمین اجتماعی در الگوی پایه اسلامی - ایرانی پیشرفت

بحث تحقق عدالت اجتماعی و ارتباط آن با مقوله تأمین اجتماعی در الگوی پایه اسلامی - ایرانی پیشرفت تبیین شده است.

در بخش تدابیر این الگو آمده است:

«۲۱- تحقق عدالت مالیاتی و کاهش فاصله‌های جمع درآمد خالص خانوار از طریق ایجاد نظام یکپارچه مالیات‌ستانی، تأمین اجتماعی و ارائه تسهیلات مالی با بهره‌گیری از سامانه جامع اطلاعاتی ملی».

همچنین در بخش مبانی و ذیل سرفصل مبانی «انسان‌شناختی» آمده است:

با توجه به مبادی پیش گفته، انسان دارای حقوقی از جمله حق حیات معقول، آگاهی، زیست معنوی و اخلاقی، دینداری، آزادی توأم با مسئولیت، تعیین سرنوشت و برخورداری از دادرسی عادلانه است.

انسان موجودی اجتماعی است و تأمین بسیاری از نیازها و شکوفایی استعدادهای خود را در بستر تعامل و مشارکت جمعی جستجو می‌کند.

در بخش آرمان‌ها که به حیات طیبه و اهم ارزش‌های تشکیل‌دهنده آن اشاره شده است:

«اهم روش‌های تشکیل‌دهنده حیات طیبه عبارت‌اند از: معرفت به حقایق، ایمان به غیب، سلامت جسمی و روانی، مدارا و همزیستی با هم‌نوعان، رحمت و اخوت با مسلمانان، مقابله مقتدرانه با دشمنان، بهره‌برداری کارآمد و عادلانه از طبیعت، تفکر و عقلانیت، آزادی مسئولانه، انضباط اجتماعی و قانون‌مداری، عدالت همه‌جانبه، تعاون، مسئولیت‌پذیری، صداقت، نیل به کفاف، استقلال، امنیت و فراوانی».

در بخش «افق» این الگو آمده است:

«در سال ۱۴۴۴ هجری شمسی، مردم ایران دیندار، عموماً پیرو قرآن کریم، سنت پیامبر(ص) و اهل‌بیت(ع) و با سبک زندگی و خانواده اسلامی- ایرانی و روحیه جهادی، قانون‌مدار، پاسدار ارزش‌ها، هویت ملی و میراث انقلاب اسلامی، تربیت‌یافته به تناسب استعداد و علاقه تا عالی‌ترین مراحل معنوی، علمی و مهارتی و شاغل در حرفه متناسب‌اند و از احساس امنیت، آرامش، آسایش، سلامت و امید زندگی در سطح برتر جهانی برخوردارند».

تا سال ۱۴۴۴ ایران به پیش‌تاز در تولید علوم انسانی اسلامی و فرهنگ متعالی در سطح بین‌المللی تبدیل شده و در میان پنج کشور پیشرفته جهان در تولید اندیشه، علم و فناوری جای گرفته و از اقتصادی دانش‌بنیان، خوداتکا و مبتنی بر عقلانیت و معنویت اسلامی برخوردار و دارای یکی از ده اقتصاد بزرگ دنیا است. تا آن زمان، سلامت محیط زیست و پایداری منابع طبیعی، آب، انرژی و امنیت غذایی با حداقل نابرابری فضایی در کشور فراهم شده؛ کشف منابع، خلق مزیت‌ها و فرصت‌های جدید و وفور نعمت برای همگان با رعایت عدالت بین نسلی حاصل شده است. فقر، فساد و تبعیض در کشور

ریشه‌کن گردیده و تکافل عمومی و تأمین اجتماعی جامع و فراگیر و دسترسی آسان همگانی به نظام قضایی عادلانه تأمین شده است» (حیدری و همکاران، ۱۳۹۹).

جایگاه تأمین اجتماعی در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی

از سویی دیگر جایگاه نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور در منشور گام دوم کشور نیز مشاهده می‌شود. بیانیه گام دوم به‌عنوان منشوری برای «خودسازی، جامعه‌پردازی و تمدن‌سازی» منتشر شده است و اگرچه در این بیانیه اشاره مستقیمی به مقوله «تأمین اجتماعی» نشده، ولیکن برخی گزاره‌های به‌کاررفته در این بیانیه، دلالت‌هایی بر نقش‌ها و کارکردهای تأمین اجتماعی دارند. کلیدواژه‌هایی نظیر «عدالت»، «عزت»، «سربلندی ایران و ایرانی»، «ملتی با عزت»، «سرآمد در گسترش خدمات اجتماعی»، «توزیع عدالت‌محور»، «بودجه‌بندی نامتوازن»، «سنگین کردن کفه عدالت در تقسیم امکانات عمومی کشور»، «جابه‌جایی خدمت و ثروت از مرکز به همه جای کشور»، «فقر و غنا در مادیات و معنویات بشر اثر می‌گذارد»، «اقتصاد البته هدف جامعه اسلامی نیست اما وسیله‌ای است که بدون آن نمی‌توان به هدف‌ها رسید»، «عدالت ملاک مشروعیت و عدالت، در صدر هدف‌های اولیه همه بعثت‌های الهی است»، «دل‌های مسئولان به‌طور دائم باید برای رفع محرومیت‌ها بتپد و از شکاف‌های عمیق طبقاتی به‌شدت بیمناک باشد»، «تبعیض در توزیع منابع عمومی و میدان دادن، به‌ویژه خواری و مدارا با فریبکاران اقتصادی که همه به بی‌عدالتی می‌انجامد، به‌شدت ممنوع است، همچنین غفلت از قشرهای نیازمند حمایت، به هیچ‌رو مورد قبول نیست»؛ همگی دلالت بر ضرورت توجه به مقوله تأمین اجتماعی دارند (حیدری و همکاران، ۱۳۹۹).

جایگاه تأمین اجتماعی در سند چشم‌انداز

از ۸ فرآیند اصلی سند چشم‌انداز ۲۰ ساله (۱۴۰۴) جمهوری اسلامی ایران، یک بند بطور مستقیم و کامل به مقوله تأمین اجتماعی پرداخته و در سایر فرازها نیز به نوعی کلید واژه‌های مرتبط با این قلمرو ملحوظ نظر قرار گرفته است، که ترجمان آن را می‌توان در "عدالت اجتماعی"، "تأمین اجتماعی"، "رفع فقر و تبعیض"، "توازن اجتماعی و عدالت توزیعی"، "تکافل اجتماعی آحاد جامعه و به‌ویژه گروه‌ها و اقشار هدف"، "حمایت و تقویت نهاد خانواده" و "توسعه خیر جمعی (تعاون و سازگاری اجتماعی)" دانست. در این سند، جامعه ایرانی سال ۱۴۰۴ (افق سند چشم‌انداز) چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

- توسعه یافته... با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی... حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی...
 - برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد و تبعیض...
 - فعال... برخوردار از... روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی
- در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه این نکته مورد توجه قرار گیرد که: ... کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه... باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین شود و این سیاست‌ها و هدف‌ها بطور کامل مراعات شود (حیدری و همکاران، ۱۳۹۹).

جایگاه تأمین اجتماعی در قانون اساسی

مقوله رفاه عمومی و تأمین اجتماعی همگانی از موضوعاتی است که در اصول متعدد قانون اساسی، از جمله اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ به آن پرداخته شده است.

موضوعات مشارکت عمومی، ایجاد رفع فقر، ایجاد عدالت و رفع تبعیض ناروا، رفع محرومیت در تغذیه، مسکن و تعمیم بیمه در اصل ۳، موضوعات حمایت از کودکان بی‌سرپرست و ایجاد بیمه خاص زنان خود سرپرست در اصل ۲۱، اشتغال‌زایی و ایجاد فرصت‌های برابر شغلی در اصل ۲۸، حق همگانی برخورداری از تأمین اجتماعی، تکلیف دولت به ارائه خدمات و حمایت‌های مالی و بیمه‌ای در اصل ۲۹، تأمین مسکن خانوارهای ایرانی به خصوص کارگران و روستائیان در اصل ۳۱، تأمین نیازهای اساسی، کارگستری و ایجاد فرصت‌های برابر شغلی و توانمندسازی در اصل ۴۳ تصریح شده است (حیدری و همکاران، ۱۳۹۹).

مهمترین مفاهیم و مضامین مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران به این شرح است:

- ۱- زمینه‌سازی تحقق اصول قانون اساسی مرتبط و احکام و اسناد بالادستی؛
- ۲- ایجاد نظام چندلایه تأمین اجتماعی؛
- ۳- تأمین اجتماعی حق همگانی و تکلیف دولت؛
- ۴- فراگیری پوشش و همه‌گیری چتر رفاه و تأمین اجتماعی؛
- ۵- جامعیت خدمات و ایجاد زمینه بهره‌مندی همگانی و رفع موانع دسترسی؛
- ۶- کفایت مزایا و تضمین و تأمین نیازهای اساسی و اولیه و حداقل کیفیت زندگی (معیشت، سلامت و...) و سطح پایه خدمات؛
- ۷- پایدارسازی مالی نهادهای بیمه‌گر؛
- ۸- لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات؛
- ۹- ایجاد نظام قاعده‌گذاری و ریل‌گذاری مسیر حرکتی نهادهای فعال در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛
- ۱۰- توانمندسازی، کارآفرینی و خوداتکایی افراد دچار فقر و آسیب اجتماعی؛

- ۱۱- بازاجتماعی شدن آسیب‌دیدگان اجتماعی به محیط خانواده، کار و جامعه؛
- ۱۲- اقتصاد عدالت‌بنیان و خشکاندن سرچشمه‌های تولید فقر و آسیب‌های اجتماعی؛
- ۱۳- پابندی به حقوق قانونی مكتسبه و رعایت تعهدات بین‌نسلی؛
- ۱۴- رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای و تعادل منابع و مصارف و تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌های بیمه‌گران اجتماعی؛
- ۱۵- جلب مشارکت همگانی مردم و بسیج آنها در مسابقه خیر؛
- ۱۶- حفظ و ارتقای ارزش ذخایر اندوخته‌ها و سرمایه‌های بیمه‌ای؛
- ۱۷- توجه به نقش بیمه‌های اجتماعی در تأمین مالی خدمات مورد نیاز اقشار جامعه و تجمیع منابع کوچک و توزیع ریسک؛
- ۱۸- توجه به کرامت انسانی افراد در ارائه خدمات و اولویت‌بخشی به پوشش‌های بیمه‌ای؛
- ۱۹- تفکیک وظایف حاکمیتی (با اتخاذ رویکرد فعال دولت) و تصدی‌گری (واگذاری امور به مردم)؛
- ۲۰- یکپارچه‌سازی خدمات پیشگیری، بهداشت و درمان (حیدری و همکاران، ۱۳۹۹).

طبقه‌بندی امور اجتماعی در حوزه نهادی

«نهادهای اجتماعی»^۱ به عنوان تاثیرگذاران و جریان‌سازهای جامعه در گونه‌بندی موضوعات نقش مهمی دارند، به‌رغم اینکه انجام وظایف سازمانی و ساختاری نهادها وابسته به تقسیم کار و چارت سازمانی آنهاست، مبنای نظری طبقه‌بندی موضوعات در نهادها نیز باید مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال مراکز و سازمان‌هایی مانند «مرکز الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت»، «دفتر برنامه‌ریزی آموزش عالی وزارت علوم، تحقیقات

و فناوری»، «انجمن جامعه‌شناسی ایران»، «شورای اجتماعی کشور»، «موسسه رحمان»، «کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی» و «کمیته اجتماعی و اقتصادی اروپا» نمونه‌هایی از نهادهایی هستند که با دیدگاه‌ها و ماموریت‌های متنوع و مختلف به آموزش، تحلیل و تهیه گزارش امور اجتماعی می‌پردازند و موضوعات اجتماعی را مبتنی بر اهداف خاص خود دسته‌بندی کرده‌اند.

ویژگی‌های اساسی طبقه‌بندی مطلوب امور اجتماعی

طبقه‌بندی مطلوب به‌طور کلی باید دارای جامعیت (فراگیری) و مانعیت (بازدارندگی) باشد که در مورد طبقه‌بندی امور اجتماعی و منطبق بر اهداف این پژوهش، لازم است ویژگی جهت‌مندی یا هدف‌مندی را نیز به آن افزود.

از نظر آیت‌الله رشاد در منطق رایج کنونی برای طبقه‌بندی علوم به دو شرط جامعیت و مانعیت تعریف توجه می‌شود، اما براساس نظریه «تناسق ارکان سازنده علم» باید شرط سومی هم در نظر گرفته شود که آن شرط «جهت» است؛ یعنی وقتی علمی را تعریف می‌کنیم، باید پیشاپیش بگوییم که تعریف ما تعریف پیشینی از آن علم است یا تعریف پسینی. زمانی که علم موجود را توصیف و تعریف می‌کنیم، تعریف ما تعریف پسینی (بعد از وقوع) است، اما زمانی که از تعریف مطلوب علم یا تعریف علم مطلوب سخن می‌گوییم، آن تعریف را پیشینی (قبل از وقوع) می‌نامیم؛ زیرا نگاه ما به آن علم پیشینی است. برای مثال در این نوع نگاه خواهیم گفت که علم اصول باید چنین باشد؛ در تعریف پیشینی به آنچه هست توجه نمی‌شود، بلکه آنچه باید باشد مدنظر قرار می‌گیرد. گرچه دو نگاه یاد شده متفاوت‌اند، هر دو در ماهیت، تکون و تطور علم دخیل و ارزشمند هستند، بنابراین در تعریف، به مثابه شرط باید رعایت شوند. بدین ترتیب در تعریف ارکان گوناگونی که نام بردیم باید افزون بر دو شرط معروف تاریخی، یعنی جامعیت و مانعیت، جهت‌مندی

را نیز مدنظر قرار دهیم (رشاد، ۱۳۹۰). در مورد طبقه‌بندی امور اجتماعی نیز ابتدا باید مشخص کنیم به دنبال سر و سامان دادن و دسته‌بندی موضوعات مختلف اجتماعی بدون هدف پویا و غایت مشخصی هستیم یا قرار است طبقه‌بندی موضوعات اجتماعی و همه اجزای آن در جهت مشخص و برای رسیدن به هدف تعیین شده شکل گیرد.

معمولا ابعاد موضوعات اجتماعی در سه سطح قابل بیان هستند. در سطح خرد، مفهوم، موضوع یا مصادیق اجتماعی مورد مطالعه به‌عنوان یک بعد اجتماعی در نظر گرفته می‌شود (مانند بیمه اجتماعی، فساد، مشارکت اجتماعی، فقر و...)، در سطح میانه، تعداد مشخصی از موضوعات براساس اشتراک حداکثری در یک بُعد قرار می‌گیرند (مانند جامعه‌شناسی جوانان، جامعه‌شناسی روستایی، نابرابری‌های اجتماعی و...) و در سطح کلان، موضوعات و مفاهیم اجتماعی براساس هدفی مشخص با حداقل اشتراک درونی و حداکثر افتراق بیرونی دسته‌بندی می‌شوند. هر کدام از این نوع دسته‌بندی‌ها کارکرد مشخصی دارد، اما طبقه‌بندی مناسب امور اجتماعی برای سیاست‌گذاری کلان، نوع سوم دسته‌بندی و در سطح کلان خواهد بود.

براساس جمع‌بندی طبقه‌بندی‌هایی که در این پژوهش مرور شد (جدول شماره ۱) و با توجه به اینکه تاکنون دسته‌بندی مدون، مصوب و مورد اجماعی برای مطالعه و تحلیل امور اجتماعی ارائه نشده است، گونه‌بندی امور اجتماعی در چهار بُعد «رفاه اجتماعی»، «سرمایه اجتماعی»، «مسائل اجتماعی» و «عدالت اجتماعی» بر مبنای روند طبیعی شکل‌گیری فرایندها و آرمان‌های جامعه و با الگوی ساختار-هدف یعنی «ساختار مناسب همراه با تقویت منابع و تضعیف موانع برای رسیدن به هدف» تدوین شد.

جدول شماره ۱: مرور ساختارهای طبقه‌بندی کننده امور اجتماعی

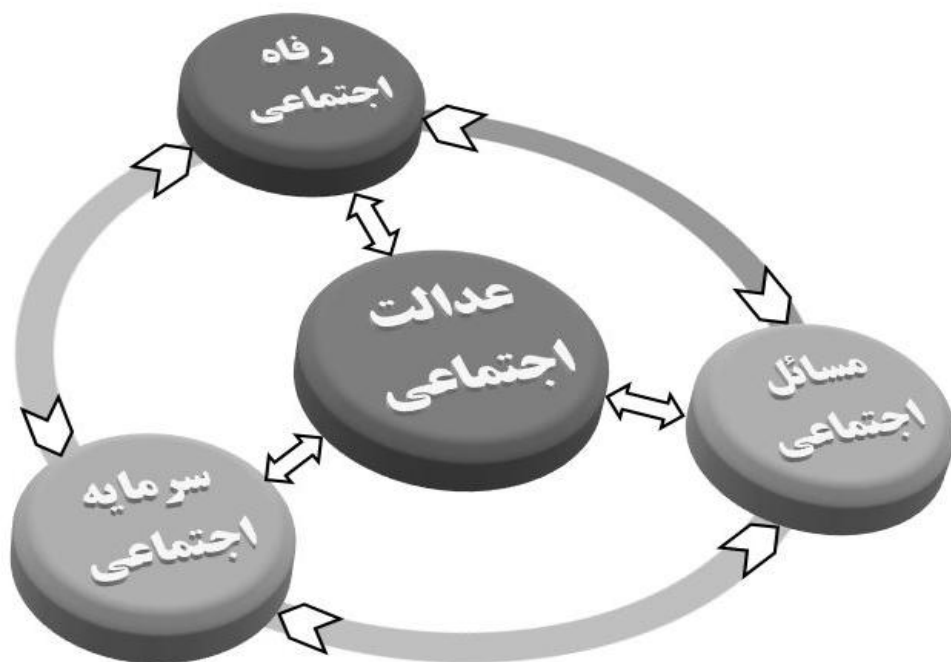
نوع فعالیت	هدف	ساختار	طبقه‌بندی کننده
برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی نظام آموزش عالی کشور	دولتی	دفتر برنامه‌ریزی درسی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
صنفی دانش‌محور	تولید دانش، تدوین قواعد، تقویت جامعه‌شناسی و هویت صنفی و روابط انجمنی	انجمن	انجمن جامعه‌شناسی ایران
سیاست‌گذاری، هماهنگی، تنظیم سازوکار اداری	سیاست‌گذاری، هماهنگی، ایجاد وحدت رویه و تنظیم سازوکار اداری در زمینه پیش‌بینی، پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، معضلات و آسیب‌های اجتماعی	دولتی	شورای اجتماعی کشور
دانش‌محور	بهبود و توسعه وضعیت اجتماعی کشور و کاهش آسیب‌های اجتماعی، با رویکرد علمی-فرهنگی	مردم‌نهاد	موسسه رحمان
سیاست‌گذاری دانش‌محور	تدوین و پیشنهاد سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و تعمیق و توسعه تفکر، تحقیق و نظریه‌پردازی، ایجاد و حفظ فضای گفتگمانی پیرامون آن	حکومتی	مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت
ارائه گزارش مشورتی	ارائه نظر مشورتی در زمینه امور اجتماعی و اقتصادی به اتحادیه اروپا	بین‌المللی	کمیته اجتماعی و اقتصادی اروپا
قانون‌گذاری، نظارت	رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی، لوایح برنامه و بودجه، طرح‌های تحقیق و تفحص	تقنینی	کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی

در طبقه‌بندی پیشنهادی، ساختار مناسب شامل مجموعه‌ای از امکانات و اقدامات مادی و معنوی است که نیازهای اساسی تک تک افراد را تأمین خواهد کرد (رفاه اجتماعی)، منابعی که باید تقویت شود، مجموعه دارایی‌های معنوی و ارتباطی جامعه است (سرمایه اجتماعی) و موانعی که باید تضعیف شود مشکلات و مسائلی است که رشد و

پیشرفت جامعه را متوقف یا کند می‌کند (مسائل اجتماعی) و هدف آرمانی هر جامعه دستیابی به عدالت اجتماعی است.

این الگو را می‌توان «طبقه‌بندی عدالت‌محور امور اجتماعی» نامید، زیرا از یک سو نشان‌دهنده حرکت تمام ارکان جامعه به سمت عدالت اجتماعی است و از سوی دیگر، روابط بین چهار امر اساسی اجتماعی به صورت دوطرفه با مرکزیت عدالت اجتماعی است (نمودار شماره ۱).

نمودار شماره ۱: طبقه‌بندی عدالت‌محور امور اجتماعی براساس الگوی ساختار-هدف



ابعاد چهارگانه این الگو و برخی از مصادیق و موضوعات مرتبط با آن‌ها به این شرح است:

عدالت اجتماعی^۱

موضوع و مفهوم عدالت از جمله مواردی است که شاید قدمت آن به شکل‌گیری اجتماعات اولیه بشری برسد و به‌طور مستند از اولین متون مذهبی و سنگ‌نوشته‌های دوران باستان می‌توان آن را به عنوان یک دغدغه و مسئله برای بشر بررسی کرد. برخی عدالت را اسم معنی می‌دانند یعنی مفهومی است که تصویری از آن در ذهن وجود دارد، در مقابل اسم ذات که دارای مابه‌ازای بیرونی است (علی‌خانی و همکاران، ۱۳۸۸)؛ اما به‌رغم اهمیت این موضوع، هنوز پژوهشگران، صاحب‌نظران، سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و مجریان به تعریف مشخص و مورد اجماعی از عدالت نرسیده‌اند. برای نمونه، اخوان کاظمی (۱۳۷۸) معانی گوناگون عدل و عدالت را از نحله‌ها و حوزه‌های مختلف متون و اندیشه‌های سیاسی مسلمانان جمع‌بندی و به شرح زیر بیان کرده است:

- عدالت به عنوان ویژگی ماهوی نظم حاکم بر نظام خلقت؛
- عدالت به معنای قرار دادن هر چیزی در جای خویش؛
- عدالت به معنای رساندن حق به حق‌دار و رعایت اهلیت استحقاق‌ها و نفی تبعیض و نفی برابری مطلق؛
- عدالت به معنای اعتدال‌گرایی، میانه‌روی و رعایت ملکات متوسطه؛
- عدالت به معنای راستی و راست‌کرداری؛
- عدالت به معنای تناسب جرم با مجازات؛
- عدالت به معنای تأمین مصلحت عمومی به بهترین صورت ممکن؛

- عدالت در میانه، به معنای تقسیم مساوی خیرات مشترک عمومی؛
 - عدالت به معنای حسن در مجموع و کمال فضائل در مقابل جور به معنای مجموعه و تمام ردائل؛
 - عدالت به معنای تقوای فردی و اجتماعی و همسازی با نظم الهی حاکم بر طبیعت؛
 - عدالت به معنای انصاف؛
 - عدالت به معنای عقد قرارداد اجتماعی افراد برای تقسیم کار در حیات مدنی مبتنی بر شریعت؛
 - عدالت به معنای مفهومی همسان با عقل و خرد عملی؛
 - عدالت به معنای فقهی یعنی ملکه راسخ عامل ملازمت تقوا در ترک محرمات و انجام دادن واجبات؛
 - عدالت به معنای استقامت در طریق شریعت.
- همچنین دوگانه‌هایی مانند عینی-ذهنی، روبه‌ای (اجرایی)- ذاتی (اجتماعی)، جزایی-توزیعی و امثال اینها برای عدالت بیان شده است (علیخانی و همکاران، ۱۳۸۸).
- کلمه عدل ۲۸ بار در قرآن کریم تکرار شده است که در سه گروه آیات مربوط به «خداوند و عدالت»، «پیامبران و عدالت» و «انسان و عدالت» قابل تقسیم‌بندی هستند (فرجی آرپناهی، زهرا و همکاران، ۱۳۹۹).
- یکی از شاخص‌ترین این آیات که در گروه «پیامبران و عدالت» جای می‌گیرد، آیه ۲۵ سوره حدید است که خداوند می‌فرماید: ما رسولان خود را با دلایل روشن فرستادیم و با آنها کتاب و میزان نازل کردیم تا مردم قیام به عدالت کنند. در روایت اسلامی نیز به موضوع عدالت اهمیت والایی داده شده است، به طوری که حضرت علی(ع) فرموده‌اند: «العدل اساس به قوام العالم» (بحارالانوار، ج ۷۸، ص ۸۳، الحیات، ج ۶، ص ۳۳) عدل شالوده‌ای است که جهان هستی بر آن بنا شده است. «همچنین ایشان می‌فرمایند: «ما

حصن الدول بمثل العدل؛ (الحیات، ج ۶، ص ۳۳۰) هیچ دژی همچون عملی ساختن عدالت، حاکمیت را پاسداری نمی‌نماید.» در انقلاب اسلامی نیز عدالت از اهداف جامعه است. بر همین اساس مقام معظم رهبری اشارات و تأکیدات فراوانی در این زمینه داشته‌اند. ایشان می‌فرمایند: ما باید امروز جامعه را جامعه عدالت بکنیم. در بنای یک جامعه، عدالت از همه چیز مهمتر است (بیانات، ۱۳۶۸/۱۲/۲۲).

در نظام اسلامی، عدالت مبنای همه تصمیم‌گیری‌های اجرایی است و همه مسئولان نظام، از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، تا مسئولان بخش‌های مختلف اجرایی، بخصوص رده‌های سیاست‌گذاری و کارشناسی، و تا قضات و اجزای دستگاه قضایی، باید به جد و جهد و با همه اخلاص، در صدد اجرای عدالت در جامعه باشند (بیانات، ۱۳۷۰/۰۳/۱۴).

با توجه به همه مباحث و تعاریف مربوط به عدالت، می‌توان عدالت اجتماعی را به عنوان وضعیت آرمانی جامعه و همچنین شیوه‌های صحیح و درست رسیدن به این وضعیت تعبیر کرد. بر این اساس موضوعات مختلفی در حوزه عدالت اجتماعی قابل بررسی است که عناوین برخی از آن‌ها در جدول شماره ۱۳ بیان شده است:

جدول شماره ۲: موضوعات اصلی مرتبط با عدالت اجتماعی

موضوعات اصلی				
عدالت بین‌نسلی	عدالت توزیعی	عدالت جنسیتی	عدالت سازمانی	عدالت فضایی
عدالت فضایی	عدالت آموزشی	نابرابری‌های اجتماعی	عدالت اقتصادی	عدالت زبانی
آمایش سرزمین	فرصت‌های اجتماعی	احساس عدالت	تعارض منافع	عدالت‌خواهی

سرمایه اجتماعی

تعاریف مختلفی از سرمایه اجتماعی مطرح شده است: کلمن^۱ سرمایه اجتماعی را هموارکننده رسیدن به اهدافی می‌داند که در غیاب این سرمایه دست نیافتنی خواهند بود و یا با هزینه‌ای بالاتر می‌توان به آن‌ها دست یافت. سازمان اجتماعی سرمایه اجتماعی را تشکیل می‌دهد. در تعریف پاتنام^۲ از سرمایه اجتماعی، ویژگی‌های کیفی سازمان اجتماعی از قبیل اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها موردنظر است که می‌توانند کارایی اجتماعی را بهبود بخشند. از نظر فوکویاما^۳ سرمایه اجتماعی توانایی افراد برای کار با یکدیگر در جهت اهداف عمومی گروه‌ها و سازمان‌ها است. سرمایه اجتماعی را می‌توان به‌عنوان مجموعه مشخصی از قواعد و هنجارهای غیررسمی مشترک میان اعضای یک گروه که همکاری میان آن‌ها را امکان‌پذیر می‌سازد، تعریف کرد. قواعد و هنجارهای مشترک به تنهایی سرمایه اجتماعی ایجاد نمی‌کنند، زیرا ممکن است ارزش‌ها، ارزش‌های نادرستی باشند. هنجارهایی که سرمایه اجتماعی را ایجاد می‌کنند باید واقعا در برگیرنده فضائی نظیر راست‌گویی، انجام تعهدات و عمل متقابل باشند (خسروی، ۱۳۹۸).

با توجه به تعاریف مختلفی که از «سرمایه اجتماعی» بیان شده است، سرمایه اجتماعی سازه یا مفهومی پیچیده و چندوجهی است که گونه‌ها (سرمایه اجتماعی قدیم یا درون‌گروهی و سرمایه اجتماعی جدید یا بین‌گروهی) و سطوحی (خاص و عام) در جنبه‌های عینی و ذهنی دارد. موضوعاتی مانند روابط انجمنی (شبکه روابط با گروه‌ها و نهادها)، هنجارها و اعتماد اجتماعی (اعتماد به نهادها، گروه‌ها و ارزش‌های اخلاقی شهروندی)، پیوندها و اعتماد بین‌فردی، همبستگی و انسجام اجتماعی و حمایت اجتماعی برخی از مولفه‌های سرمایه اجتماعی هستند (عبداللهی، ۱۳۸۶).

1. James S Coleman

2. Robert D. Putnam

3. Yoshihiro F Fukuyama

جدول شماره ۳: سرفصل و موضوعات اصلی مرتبط با سرمایه اجتماعی

موضوعات اصلی				
انسان‌های اجتماعی	هویت اجتماعی	اعتماد اجتماعی	مشارکت اجتماعی	گروه‌های اجتماعی
دین‌داری	جمعیت	امید اجتماعی	سلامت اجتماعی	ارتباطات اجتماعی

مسائل اجتماعی

«مسائل اجتماعی»^۱ پدیده‌های اجتماعی اعم از شرایط ساختاری و الگوهای کنشی است که در مسیر توسعه، یعنی وضعیت موجود و وضعیت مطلوب قرار می‌گیرند و مانع تحقق اهداف و تهدیدکننده ارزش‌ها و کمال مطلوب‌ها می‌شوند. این مسائل به‌عنوان پدیده‌هایی نامطلوب اذهان نخبگان و افکار عمومی مردم را به خود مشغول می‌دارند، به طوری که نوعی وفاق و آمادگی جمعی برای مهار آن‌ها پدید می‌آید و مقامات رسمی کشور را به چاره‌جویی و اقدام عملی در جهت اصلاح و رفع یا پیشگیری از آن‌ها وامی‌دارد. مسائل اجتماعی پدیده‌هایی غیرفردی، واقعی، متغیر، نسبی، قانون‌مند و قابل کنترل هستند که طرح و شناسایی علمی آن‌ها مستلزم وجود واحد اجتماعی مشخص، اصحاب اندیشه، تعامل صحیح و مناسب بین اندیشمندان اجتماعی و اعضای واحد اجتماعی ذی‌ربط و بالاخره فضای فکر و اجتماعی مناسب است (عبداللهی، ۱۳۸۳).

در ادبیات مسائل اجتماعی مفاهیمی مانند مشکل اجتماعی، بحران اجتماعی، آشفتگی اجتماعی، بی‌سازمانی اجتماعی، انقلاب اجتماعی، آسیب اجتماعی و انحرافات اجتماعی مطرح هستند. مشکل اجتماعی اگر راه‌حل اجتماعی داشته باشد به عنوان مسئله اجتماعی و اگر راه‌حل اجتماعی نداشته باشد به بحران اجتماعی تعبیر می‌شود. سطوح مختلف بحران اجتماعی عبارتند از آشفتگی اجتماعی، بی‌سازمانی اجتماعی و انقلاب اجتماعی. البته مسائل اجتماعی نیز در صورت عدم توجه در جامعه قابلیت تبدیل به آسیب‌های

1. Social problems

اجتماعی و انحرافات اجتماعی را دارند. آسیب اجتماعی، وضعیتی است که جامعه را دچار بیماری و کارکردهای آن را دچار اختلال کرده است. این آسیب را متخصصان علوم اجتماعی شناسایی و با ارائه راه‌کار، به حل آن اقدام می‌کنند. انحرافات اجتماعی ناظر به رفتارهایی است که حداقل یکی از این صفات را دارا باشد: رفتار منع شده، رفتار نکوهش شده یا رفتاری که مایه بدنامی است و یا موجب مجازات می‌شود.

مسائل اجتماعی را می‌توان بر مبنای حوزه وقوع یا مواجهه جامعه با آن به مسائل اجتماعی حوزه عمومی، حوزه اقتصادی، حوزه فرهنگی، حوزه زیستی و حوزه قضایی تقسیم‌بندی کرد.

بر این اساس، برخی از موضوعات اصلی مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی عبارتند از:

جدول شماره ۴: موضوعات اصلی مرتبط با مسائل و آسیب‌های اجتماعی

موضوعات اصلی				
مواد مخدر	همجنس‌گرایی	کم‌فروشی	حوادث رانندگی	تنش آبی
شرب خمر	بی‌حجابی و بدحجابی	گران‌فروشی	ترافیک	نحوه مواجهه با مخاطرات طبیعی
قتل عمد و غیرعمد	آرایش افراطی	تورم	دروغ‌گویی	نحوه مواجهه با حوادث
نزاع	زنان خیابانی	اسراف	جرائم رانندگی	بهره‌گیری ناقص از سرمایه انسانی
نزاع جمعی	تجرد قطعی	تکدی‌گری	فقر	وابستگی به نفت
خشونت	افزایش سن ازدواج	زباله‌گردی	حاشیه‌نشینی	اقتصاد دولتی افراطی
قاچاق انسان	ازدواج با اتباع بیگانه	سگ‌گردانی	سالخوردگی جمعیت	نگاه افراطی به خارج
تجاوز به عنف	مفاسد اجتماعی	چک برگشتی	بیکاری	ساختار بودجه‌بندی

موضوعات اصلی				
بحران صندوق‌های بازنشستگی	تحریم	ترک نفقه	قانون‌گریزی	سرقت عادی
عدم رعایت اولویت‌ها	جرائم فضای مجازی	رکود	فساد اداری	سرقت مسلحانه
بی‌ثباتی اقتصاد	شخصیت ضداجتماعی	زورگیری	پول‌شویی	سالمندآزاری
تهاجم فرهنگی	دین‌ستیزی	افترا	احتکار	کودک‌آزاری
کسب و کار غیرمجاز	شیطان‌پرستی	برچسب‌زنی	اختلاس	همسرآزاری
طرح‌های نیمه‌تمام	عرفان‌های کاذب	بزهکاری	ارتشا	آزار زنان
طرح‌های راکد	تبلی‌اجتماعی	ایجاد مزاحمت	ایدز و بیماری‌های مقاربتی	فرار از خانه
تخریب محیط زیست	بی‌خانمانی	اختلاف دهک‌ها (ضرب جینی)	بیماری‌های غیرواگیر	کودک‌همسری
زمین‌خواری	اعتیاد و وابستگی دارویی	تعدی و سرقت میراث فرهنگی	مهاجرت	کودکان بی‌سرپرست
تخریب اموال عمومی	خودآزاری	ساخت‌وساز غیر مجاز	زندانیان و حبس‌زدایی	کودکان کار
درگیری‌های قومیتی	دگرآزاری	فلاکت (شاخص)	قاچاق کالا	کودکان بازمانده از تحصیل
آسیب‌های نوپدید	جعل اسناد	ازدواج اجباری	رباخواری	کودکان بی‌هویت
تنوع و تجمل‌طلبی	جعل عنوان	طلاق	نقض مالکیت معنوی	نوزاد فروشی
اختلاف طبقاتی	خشونت خانوادگی	طلاق عاطفی	نشر اکاذیب	تن‌فروشی
امنیت اجتماعی	آدم‌ربایی	ازدواج سفید (هم‌باشی)	اخلال در وحدت ملی	فحشا و منکرات
احساس امنیت	اخاذی	کارتن‌خوابی	انحراف جنسی	خودکشی

برخی از مسائل اجتماعی که علاوه بر منفی بودن دارای قبح اجتماعی و اخلاقی هم هستند، تحت عنوان «آسیب‌های اجتماعی»^۱ شناخته می‌شوند. برخی از آسیب‌های اجتماعی که علاوه بر منفی بودن و قبح اجتماعی و اخلاقی دارای منع قانونی هم باشند، تحت عنوان جرایم اجتماعی خوانده می‌شوند. پس جرایم و آسیب‌های اجتماعی هم جزئی از مسائل اجتماعی به شمار می‌روند (عبداللهی، ۱۳۸۳: ۱۴).

رفاه اجتماعی

در دوره‌های مختلف زمانی از رفاه اجتماعی با تعابیر متنوعی بیان شده است. در دهه ۱۹۷۰ میلادی، رفاه اجتماعی مجموعه قوانین، برنامه‌ها و خدمات سازمان یافته‌ای بود که هدف آن تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد جمعیت کشور است (زاهدی اصل، ۱۳۷۳). در دهه ۱۹۸۰ میلادی، رفاه اجتماعی به مجموعه اقدامات و خدمات گوناگون اجتماعی در جهت ارضای نیازهای افراد و گروه‌ها در جامعه و غلبه بر مسائل اجتماعی اطلاق می‌شد. در دهه ۱۹۹۰ میلادی، رفاه اجتماعی مجموعه شرایطی تلقی می‌شد، که در آن خشنودی انسان در زندگی مطرح است (ماکارو، ۱۳۷۸). زاهدی اصل (۱۳۸۱)، تعریفی جامع‌تر از رفاه اجتماعی با توجه به سیر شکل‌گیری، بیان کرده است که رفاه اجتماعی عبارت از مجموعه سازمان یافته‌ای از قوانین، مقررات، برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که در قالب موسسات رفاهی و نهادهای اجتماعی به منظور پاسخگویی به نیازهای مادی و معنوی و تأمین سعادت انسان ارائه می‌شود تا زمینه رشد و تعالی او را فراهم آورد. بر این اساس و با توجه به همه تعاریف فوق، مفهوم رفاه اجتماعی عبارت است از مجموعه اقدامات ساختاری برای تأمین نیازهای مادی و معنوی افراد جامعه در جهت رفع مسائل اجتماعی و تقویت سرمایه اجتماعی.

برخی از موضوعات مرتبط با رفاه اجتماعی در جدول زیر آمده است:

جدول شماره ۵: سرفصل‌ها و موضوعات اصلی مرتبط با رفاه اجتماعی

موضوعات اصلی					سرفصل
امکانات زندگی	بهداشت و سلامت	پوشاک	خوراک	مسکن	نیازهای اساسی
			کسب و کار	آموزش	
فناوری اطلاعات و ارتباطات	حمل و نقل	محیط زیست	امنیت	حکمرانی	زیرساخت‌ها
بیمه اجتماعی روستائیان	بیمه بازنشستگی	بیمه بیکاری	بیمه تکمیلی درمان	بیمه پایه درمان	بیمه و حمایت اجتماعی
سازمان‌های حمایتی		محرومیت‌زدایی	اقشار خاص	یارانه	حمایت اجتماعی
سازمان‌های امدادی	پدافند غیرعامل	فوریت‌های پزشکی	فوریت‌های اجتماعی	امداد و نجات	امداد اجتماعی

تأمین اجتماعی در امور چهارگانه اجتماعی (رفاه اجتماعی، سرمایه اجتماعی، مسائل

اجتماعی و عدالت اجتماعی)

آنچه مسلم است دسته‌بندی موضوعات اجتماعی براساس الگوی «ساختار-هدف» قابلیت تجمیع همه موضوعات اجتماعی را در سرفصل‌های چهارگانه خود دارد و از سوی دیگر امکان نگاه سریع و از بالا به امور اجتماعی را فراهم می‌آورد؛ به طوری که با تعریف شاخص‌ها و بکارگیری آمارهای متناسب و به‌هنگام، امکان تحلیل امور اجتماعی در ابعاد کلان، میانه و خرد فراهم می‌شود. این تحلیل فراگیر یکی از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری کلان و جامع است.

تأمین اجتماعی به عنوان یکی از ارکان رفاه اجتماعی شامل لایه‌های سه‌گانه بیمه اجتماعی، حمایت اجتماعی و امداد اجتماعی است. به نظر می‌رسد دغدغه‌مندی نظام

اسلامی و رهبر فرزانه انقلاب در خصوص رفع مشکلات معیشتی و رفاهی آحاد جامعه و جلوگیری از اتلاف منابع صندوق‌های بازنشستگی در بلندمدت منجر به پیگیری فرایند تدوین، تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی مرتبط در جهت حرکت به سمت تمدن اسلامی- ایرانی برای تحقق همین هدف والا شد که در این رابطه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی توسط مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۱ برای اقدام به رؤسای قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ گردید. با تأملی کوتاه در ارکان سیاست‌های کلی مذکور اهداف کلان و جامعی قابل احصا است. "اهداف اصلی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی" عبارتند از: «ایجاد رفاه عمومی»، «حمایت از گروه‌های هدف خدمات اجتماعی» و «برطرف ساختن فقر و محرومیت» و مهمترین نکات این سیاست‌ها عبارتند از:

- یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای؛
- متناسب‌سازی حقوق شاغلین، بازنشستگان و بیکاران؛
- رفع تبعیض در بهره‌مندی از منابع عمومی؛
- زدودن جلوه‌های فقر و آسیب‌های اجتماعی از محلات کم‌برخوردار؛
- حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه؛
- کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها؛
- ارائه خدمات برای تحکیم خانواده و فرزندآوری (پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری، ۱۴۰۱/۰۱/۲۱).

براساس ابلاغ مقام معظم رهبری، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به‌منظور جامعیت دادن و انسجام‌بخشی به تلاش‌های نظام و ایجاد جهش در این زمینه ابلاغ شده و با توجه به اهمیت و جامعیت آن به‌عنوان یک سند بالادستی، تحقق آن مستلزم تغییرات اساسی در قوانین و مقررات جاری و تلاش‌های جدی در این عرصه است (پایگاه اطلاع

رسانی دفتر مقام معظم رهبری، ۱۴۰۱/۰۱/۲۱). همچنین تأملی کوتاه بر بندها و احکام مستتر در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی بیانگر همین جامعیت و فراگیری موضوعات سیاستی مورد نظر سیاست‌گذاران در ابعاد مختلف امور اجتماعی (اعم از رفاه اجتماعی، سرمایه اجتماعی، مسائل اجتماعی و عدالت اجتماعی) است که برای تبیین بیشتر موضوع در جدول زیر نسبت به تطبیق انواع بندهای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با امور چهارگانه مورد بحث در پژوهش اقدام شده است.

جدول شماره ۶: تطبیق بندهای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با امور اجتماعی

ردیف	شماره بند	متن سیاست کلی	محور/محورهای اصلی تمرکز
۱	مقدمه	ایجاد رفاه عمومی، بر طرف ساختن 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 که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت شود:	رفاه اجتماعی، سرمایه اجتماعی، مسائل اجتماعی، عدالت اجتماعی
۲	۱	استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه.	رفاه اجتماعی
۳	۲	ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی

ردیف	شماره بند	متن سیاست کلی	محور / محورهای اصلی تمرکز
		فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور.	
۴	۳	پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال متعلق حق مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد سازوکار لازم.	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی
۵	۴	اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی.	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی
۶	۵	لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت براساس وسع و استحقاق، به ترتیب ذیل:	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی
۷	۵-۱	امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت.	رفاه اجتماعی، سرمایه اجتماعی
۸	۵-۲	امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی.	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی، سرمایه اجتماعی
۹	۵-۳	امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان،	رفاه اجتماعی و عدالت اجتماعی

ردیف	شماره بند	متن سیاست کلی	محور/محورهای اصلی تمرکز
		کارفرمایان و دولت.	
۱۰	۴-۵	امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی.	رفاه اجتماعی، سرمایه اجتماعی
۱۱	۵-۵	حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران.	رفاه اجتماعی
۱۲	۶-۵	اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری.	رفاه اجتماعی، مسائل اجتماعی
۱۳	۶	بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی، مسائل اجتماعی
۱۴	۷	استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف.	رفاه اجتماعی، سرمایه اجتماعی
۱۵	۸	ارائه خدمات لازم به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری.	سرمایه اجتماعی
۱۶	۹	الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.	رفاه اجتماعی، عدالت اجتماعی، سرمایه اجتماعی

مأخذ: محقق ساخته با استناد به سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (ابلاغی مقام معظم رهبری)

جایگاه و اهمیت موضوعات مرتبط با امور اجتماعی در نظر سیاست‌گذاران مجمع تشخیص مصلحت نظام در انواع سیاست‌های کلی نظام تجلی یافته به گونه‌ای که

پژوهش‌های کمیته امور اجتماعی آن نهاد با محوریت بررسی احکام و بندهای انواع سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری (طی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۴۰۱)، بیانگر وجود بیش از ۳۵۰ بند سیاستی است که در آنها به مفاهیم مرتبط با حوزه اجتماعی اشاره شده است. در پایان توصیه می‌شود با توجه به تأکیدات فراوان سیاست‌گذاران بر امور اجتماعی - به عنوان یکی از ارکان اصلی برنامه‌های توسعه - تعریف، تشریح و شاخص‌سازی برای بندهای متنوع و متعدد حوزه اجتماعی در انواع سیاست‌های کلی نظام مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته و راهکارهای متناسب با اجتماعی‌سازی این سیاست‌های کلی در دستور کار سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران و دست‌اندرکاران اجرایی کشور قرار گیرد.

منابع

- آئین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور (۱۳۸۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بازیابی در آذرماه ۱۴۰۰ از وبسایت:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/121315>

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۷۸)، مقدمه‌ای بر جایگاه عدالت در اندیشه‌های سیاسی اسلام، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۱۰، صص ۷-۳۳.

- انجمن جامعه‌شناسی ایران (۱۴۰۰)، بازیابی در آذر ۱۴۰۰ از وبسایت

<http://isa.org.ir/>

- پایگاه اطلاع رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله العظمی سیدعلی خامنه‌ای (مدظله العالی) - مؤسسه پژوهشی فرهنگی انقلاب اسلامی، ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، بازیابی در فروردین ۱۴۰۱ از وبسایت:

<https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=50009/1401/01/21>

- پایگاه اطلاع رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام:

<https://www.maslahat.ir/index.jsp?fkeyid=&siteid=3&pageid=367>

- چلبی، مسعود (۱۳۸۶). جامعه‌شناسی نظم: تشریح و تحلیل نظم اجتماعی، تهران: نشر نی.

- حیدری، علی و همکاران (۱۳۹۹)، سند پشتیبان سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ویرایش نهم، کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی.

- خسروی، مصطفی (۱۳۹۸). سرمایه اجتماعی گامی به سوی توسعه اجتماعی، مجله پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، سال اول، شماره ۵.

- دفتر برنامه‌ریزی آموزش عالی (۱۴۰۰). دفتر برنامه‌ریزی آموزش عالی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، بازیابی در آذرماه ۱۴۰۰ از وبسایت:

<https://www.msrt.ir/fa/grid/283/%D9%84%DB%8C%D8%B3%D8%AA-%DA%A9%D8%A7%D9%85%D9%84->

<https://www.msrt.ir/fa/grid/283/%D9%84%DB%8C%D8%B3%D8%AA-%DA%A9%D8%A7%D9%85%D9%84-%D8%B1%D8%B4%D8%AA%D9%87-%D9%87%D8%A7>

- رشاد، علی اکبر (۱۳۹۰). منطق طبقه‌بندی علوم انسانی، همایش تحول در علوم انسانی، بازیابی در آذرماه ۱۴۰۰ از وبسایت:

<https://rashad.ir/?p=1470>

- زاهدی اصل، محمد (۱۳۷۳). مفاهیم رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی (مجموعه مقالات سمینار جامعه‌شناسی و توسعه)، چاپ اول، جلد دوم، تهران: سمت.

- زاهدی اصل، محمد (۱۳۸۱). مبانی رفاه اجتماعی، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

- ساروخانی، باقر (۱۳۸۰). درآمدی بر دایره‌المعارف علوم اجتماعی، جلد دوم، تهران: کیهان.

- شارون، جوئل (۱۹۷۹). ده پرسش از دیدگاه جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری (۱۳۹۷)، تهران: نشر نی.

- کرمانی نصرآبادی، محسن و غفرانی، فهیمه (۱۳۹۹)، کمیسیون اجتماعی؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۱۷۰۶۱.

- عبداللهی، محمد (۱۳۸۳). طرح مسائل اجتماعی در ایران؛ اهداف و ضرورت‌ها، مجموعه مقالات بررسی مسائل اجتماعی ایران، انتشارات دانشگاه پیام نور.

- عبداللهی، محمد (۱۳۸۶). مسائل و راه‌حل‌های سنجش و تحلیل سرمایه اجتماعی در ایران، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره‌های ۳۸ و ۳۹.

- علیخانی، علی اکبر و همکاران (۱۳۸۸). درآمدی بر نظام سیاسی عدالت در اسلام، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- فرجی آرپناهی، زهرا و همکاران (۱۳۹۹). تحقق رویکرد عدالت اجتماعی از دیدگاه قرآن کریم و روایات، علوم اسلامی انسانی، ص ۲۶-۱۹.
- کارنوش اندیشکده امور اجتماعی، جمعیت و نیروی انسانی (۱۳۹۲). مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، بازیابی در آذرماه ۱۴۰۰ از وبسایت:
<https://olgou.ir/index.php/fa/-۲۴-۱۰-۱۶-۱۱-۲۰۱۳/۴۳-۴۲-۱۹-۲۹-۰۱-۲۰۱۲>
 ۴۶-۲۰-۰۷-۲۶-۰۷-۲۰۱۳/۲۰
- ماکارو، دیوید (۱۳۷۸). رفاه اجتماعی (ساختار و عملکرد)، ترجمه محمدتقی جغتایی و فریده همتی، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توان‌بخشی.
- محمودآبادی، زینب (۱۳۹۶). معرفی کتاب مجموعه مقالات گزارش وضعیت اجتماعی کشور، مسائل اجتماعی ایران، بهار و تابستان ۱۳۹۶، صص ۱۹۷-۲۰۵.
- موسسه رحمان (۱۴۰۰). پیشینه تاسیس، بازیابی در آذرماه ۱۴۰۰ از وبسایت:
<http://rahman.org.ir/>
- موسوی، میرطاهر (۱۳۹۷). دومین گزارش وضعیت اجتماعی ایران (جلد اول)، تهران: آگاه.
- میری، سیدجواد (۱۳۹۶)، امر اجتماعی به رسمیت شناخته نمی‌شود: نسبت امر سیاسی و امر اجتماعی، خبرگزاری مهر، کد خبر ۴۱۹۴۴۳۶، بازیابی در آذرماه ۱۴۰۰ از وبسایت:
mehrnews.com/xKFX
- “Social.” Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster,
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/social>. Accessed 15
 Dec. 2021.

بخش دوم: تحلیل وضعیت، آسیب‌شناسی و موانع

- پیشینه و آسیب‌شناسی وضعیت تأمین اجتماعی و ضرورت‌های اصلاح آن (کارکرده تدوین سیاست‌های

کلی تأمین اجتماعی)

- نظامات تأمین اجتماعی، الگوها و تجارب جهانی (کارکرده تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی)

- نظام مسائل در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی (حمید شربی، احمد برومند کائلی، حسین زاهدی)

پیشینه و آسیب‌شناسی وضعیت تأمین اجتماعی و ضرورت‌های اصلاح آن

کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

مقدمه

در ایران حدود یک سده بیمه‌گری اجتماعی در ساحت مدرن و وارداتی آن رایج بوده است و طی همین مدت سازمان‌ها، ساختارها و سازوکارهای متعدد و مختلفی در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای ایجاد شده است و از آنجا که نظام تأمین اجتماعی دارای تاثیر و تاثرات فراوانی بر قلمروهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اداری - امنیتی کشور است و از متغیرهای کلان اقتصادی - اجتماعی اثر می‌پذیرد، در ادوار مختلف و حسب تصمیمات دولت‌ها و مجالس وقت، تصمیمات و اقداماتی انجام پذیرفته و یا ترک فعل‌هایی صورت گرفته است که شرایط حال حاضر تأمین اجتماعی (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) را باعث شده است. این تکانه‌ها (شوک‌ها) را می‌توان در ابعاد اقتصادی، جمعیتی، اجتماعی و فرهنگی، مالی، برنامه‌ای و بودجه‌ای، سیاسی و مدیریتی، قانونی و سازمانی دسته‌بندی نمود و در زیر به اختصار به تبیین مصادیق هریک از این تکانه‌ها خواهد پرداخت.

عوامل موثر بر وضعیت تأمین اجتماعی

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) اقتصادی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تغییر پایه پولی در چند مقطع تاریخی (کاهش قدرت خرید، کاهش ارزش مطالبات از دولت و...):

- شرایط رکودی - تورمی (کاهش اشتغال ملی)؛

- سیل واردات و قاچاق افسارگسیخته؛

- تحریم‌ها (اثرات وضعی و انتقالی آن بر منابع و مصارف)؛
- افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و تعرفه‌ها، به‌ویژه در حوزه درمان (دارو و تجهیزات و خدمات درمانی)؛
- عدم اجرای طرح‌های سهام عدالت و هدفمندسازی یارانه‌ها از طریق حوزه خدمات اجتماعی و اثر ضداشتغال آن؛
- مقیاس محدود اقتصاد کشور، وسعت و عمق کم بازار سرمایه کشور و عدم امکان سرمایه‌گذاری خارجی؛
- سهم بالای اقتصاد رسمی، پنهان و سیاه (فرار بیمه‌ای بنگاهی).

عوامل موثر اجتماعی و فرهنگی بر وضعیت تأمین اجتماعی

- در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) قانونی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای در مجلس از طریق وضع قوانین بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای در دولت از طریق مقررات و یا صدور مصوبات و دستورات و یا تفسیر از سوی بخش حقوقی ریاست جمهوری بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای از طریق محاکم و مراجع قضایی و به‌ویژه شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بدون توجه به تبعات مالی و اجرایی آن؛
- اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای از طریق بخش‌های فراقوه‌ای نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، صدا و سیما و... که تبعات آن گریبان‌گیر دولت و بیمه‌گران اجتماعی شده و یا خواهد شد؛
- ملاحظات و اتخاذ تصمیمات مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای از طریق مراجع نظارتی

و امنیتی (سازمان بازرسی کل کشور، شورای تأمین استان‌ها و...):

- سرریزهای حمایتی و تحمیل قوانین بدون تأمین بار مالی و یا با تعیین بار مالی واهی؛

عوامل موثر برنامه‌ای و بودجه‌ای بر موقعیت تأمین اجتماعی

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) جمعیتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پاکسازی و تصفیه نیروی انسانی دولت در اول انقلاب و در خصوص اساتید و

مدیران طی چند مرحله با تغییر دولت‌ها؛

- اجرای قانون تعدیل نیروی انسانی دولت در اواسط دهه ۶۰؛

- اجرای قوانین بازنشستگی زودرس بدون ارفاق (کارگری و کارمندی و به‌ویژه زنان)؛

- اجرای قوانین بازنشستگی زودرس با ارفاق (سخت و زیان‌آور، نوسازی صنایع و...);

- جنگ و اثرات آن در افزایش مستمری‌های از کارافتادگی کلی و بازماندگان به‌ویژه

نیروهای مسلح؛

- خصوصی‌سازی و واگذاری‌های سهام دولتی بدون در نظر گرفتن سهم صندوق‌ها از

عواید حاصل از فروش؛

- برون‌سپاری و واگذاری تصدی‌های دولتی (مدارس غیرانتفاعی، پیشخوان‌ها و...);

- فضای مجازی، دولت الکترونیک، طرح‌های تکفا و فاوا (بازار و نیروی کار

الکترونیک)؛

- طرح دورکاری، طرح نیمه‌وقت بانوان، افزایش مرخصی زایمان و...؛

- اشتغال نیروهای مجاز و غیرمجاز خارجی.

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) اجتماعی و فرهنگی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کاهش میل به کار و تلاش، کارآفرینی و اشتغال؛

- عدم ایجاد اشتغال واقعی و عدم پایداری اشتغال ناشی از طرح‌های ضربتی و

زودبازده؛

- مصادره به مطلوب از قوانین بازنشستگی سخت و زیان‌آور و نوسازی صنایع و... برای اخراج محترمانه کارگران و کارمندان؛
 - فقدان سطح مطلوب دانش و آگاهی‌های بیمه‌ای؛
 - ضریب نفوذ پایین بیمه‌های اجتماعی در کشور؛
 - فقدان بیمه در سبد سرمایه‌ای خانوارها؛
 - ترقیق و کم‌رنگ شدن قانون کار و عدم پیاده‌سازی کامل اصول کار شایسته؛
 - عدم اطلاع، آگاهی و اشراف متولیان نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی کشور از اصول و قواعد بیمه‌ای.
- در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) برنامه‌ای و بودجه‌ای می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- استفاده از قوانین برنامه توسعه و برنامه و بودجه سالانه برای تغییر قوانین بیمه‌ای بدون رعایت قاعده عدالت و اصول و محاسبات بیمه‌ای و بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛
 - عدم اختصاص منابع حاصل از خصوصی‌سازی برای تقویت نظام تأمین اجتماعی؛
 - عدم پیش‌بینی متناسب و مکفی اعتبارات در بودجه و پیش‌بینی منابع واهی؛
 - عدم تخصیص به‌موقع و مکفی اعتبارات مصوب و یا عدم حواله وجه نقد بابت اعتبارات تخصیصی؛
 - عدم تأدیه مطالبات بیمه‌ای جاری بیمه‌گران اجتماعی توسط دولت؛
 - عدم تأدیه مطالبات سنواتی و معوق بیمه‌گران اجتماعی توسط دولت؛
 - واگذاری سهام و مالکیت‌های زیان‌ده و حتی طرح‌های مسئله‌دار نیازمند تزریق منابع به‌عنوان تأدیه بدهی دولت.
- در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) سیاسی و مدیریتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تغییرات متواتر و پربسامد مدیریتی در وزارتخانه متولی و سازمان‌ها و صندوق‌های تابعه؛

- فساد زنجیره‌ای و سیستماتیک در سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و خدشه در اعتماد عمومی؛

- استفاده ابزاری از خدمات اجتماعی با رویکردهای توده‌ستایانه؛

- تصمیمات موسمی در حوزه قوانین و مقررات، به‌ویژه در مقاطع پیش از انتخابات؛

- به‌گروگان گرفتن مدیران آینده با ایجاد توقعات و انتظارات بیمه‌ای و حمایتی واهی و فاقد منبع و معایر با اصول و قواعد بیمه‌ای بدون تأمین بار مالی بین‌نسلی؛

- مداخلات بدنه دولت و سایر قوا و اجزای حاکمیت در نظام‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی بیمه‌گران اجتماعی.

در خصوص تکانه‌ها (شوک‌های) سازمانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- انتصاب افراد ناآشنا به امور بیمه‌ای، حمایتی و... در مصادر تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی بخش رفاه و تأمین اجتماعی؛

- تغییرات سریع مدیریتی و کارشناسی تا پایین‌ترین سطوح به‌تبع تغییرات مدیریتی ارکان عالی؛

- استفاده ابزاری از شرکای اجتماعی و تشکل‌های مربوطه و فقدان تشکل‌های واقعی صنفی و غیرسیاسی؛

- عدم حریت و حمیت کارشناسی، حرفه‌ای و سازمانی متولیان امر در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها؛

- کوتاه‌نگری و عدم اعمال آینده‌نگری و یا عدم رعایت صرفه و صلاح ذی‌نفعان واقعی؛

- سفید نگاه نداشتن پرچم سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و استفاده

ابزاری از آنها در تنازعات بین قوا؛

- عدم انجام محاسبات آکچوئری به‌طور کلی و در مواقع تصمیم‌گیری برای برقراری و تعمیم پوشش‌های بیمه‌ای و پذیرش بیمه‌شدگان جدید؛

- عدم ارتباط و تعامل مثبت و سازنده با نظام‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی کشور برای تبیین اصول و قواعد بیمه‌ای؛

- عدم فرهنگ‌سازی بیمه‌ای و آشناسازی مردم و مخاطبان و ذی‌نفعان بیمه‌ای به حقوق واقعی؛

- قدمت قوانین و مقررات و سازوکارهای اجرایی و عدم به‌روزرسانی آنها؛

- عدم شفافیت، محاسبه‌پذیری و فقدان اداره اقتصادی بخش‌های سرمایه‌گذاری و درمانی؛

- فقر و یأس نظری در حوزه تخصصی؛

- عدم سودآوری و بازدهی مناسب و مکفی اندوخته‌ها و ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛

بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان اهم مخاطرات و چالش‌های مبتلابه حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را به شرح زیر برشمرد:

- عدم تهیه و تدوین و ابلاغ اصول و سیاست‌های کلی نظام در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مبتنی بر اصول ۳، ۲۱، ۴۳ و ۲۹ قانون اساسی و سند چشم‌انداز؛

- عدم تبیین نقش و جایگاه رفاه و تأمین اجتماعی در «الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت»؛

- فقدان یک نهاد ناظر و تنظیم‌کننده مقررات بیمه‌های اجتماعی کشور (رگولاتوری بیمه‌های اجتماعی کشور)؛

- عدم تمایز سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از منظر ماهیت و مدیریت به‌صورت

- یک‌جانبه (دولتی)، دوجانبه (دولت- کارمند)، سه‌جانبه (دولت، کارفرما و کارگر)؛
- عدم تفکیک و تمایز سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی از منظر مالکیت (بیت‌المال یا حق‌الناس) در مراجع قانون‌گذاری و محاکم قضایی؛
- پایین بودن ضریب نفوذ بیمه و همچنین عدم کفایت آگاهی‌ها و دانش عمومی نسبت به بیمه در کشور؛
- نقص در اجرای صحیح اصول فراگیری، جامعیت و کفایت خدمات، فعالیت‌های مضاعف و موازی، همپوشانی، تکرار و تداخل امور و ساختارها و در نتیجه کارکرد ناقص نظام رفاه و تأمین اجتماعی؛
- فقدان نظام جامع مدیریت و ساماندهی انفال و عدم سهم‌بری متناسب حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از منابع حاصل از انفال؛
- فقدان هدف‌مندی واقعی و هوشمندسازی یارانه‌های اجتماعی برای اطمینان از اصابت آن به جامعه هدف واقعی؛
- فقدان پایگاه اطلاعات و سامانه جامع و یکپارچه در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛
- فقدان شناسنامه یا پرونده رفاه و تأمین اجتماعی مبتنی بر نظام درآمد- هزینه خانوار به صورت ثبتي و عملیاتی؛
- عدم استفاده از پیوستار و منظومه سه‌گانه «تعاون و همیاری»، «کار و اشتغال» و «رفاه و تأمین اجتماعی» مبتنی بر توانمندسازی و خوداتکایی مردم و کاهش اتکا به دولت و نفت؛
- تصویب قوانین مغایر با اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای و عدم تأمین بار مالی ناشی از آن‌ها؛
- تحمیل ریسک‌های گزینشی به سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی و تحمیل سرریزهای حمایتی؛

- مخاطرات مربوط به عدم مدیریت و ساماندهی بهینه منابع و مصارف و تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌های بیمه‌گران اجتماعی (عدم پایداری)؛
- عدم پرداخت سهم حوزه خدمات اجتماعی از منابع حاصل از خصوصی‌سازی و واگذاری‌های دولتی و عدم وضع مالیات اجتماعی بر فعالیتهایی که ورودی‌های بیمه‌ای را کاهش می‌دهد.
- اثرات مخرب تورم، بیکاری، نیروی کار غیرمجاز خارجی، قاچاق و واردات بی‌رویه، عدم رشد، تولید، سرمایه‌گذاری و...؛
- با توجه به آنچه تاکنون گفته شد، ریشه‌های اصلی بروز وضعیت کنونی رفاه و تأمین اجتماعی کشور را می‌توان شامل موارد زیر دانست:
- فقدان نظام چندلایه (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) و چندسطحی (پایه، مازاد و مکمل) تأمین اجتماعی؛
- تحولات جمعیتی (سالمندی جمعیت، نیروی کار غیرمجاز خارجی، حضور پرنرگ‌تر زنان و...)
- تحول در بازار کار (فضای مجازی، عدم امنیت شغلی، نرخ بیکاری و...) و در ساختار دولت (خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و...)
- تحمیل قوانین و مقررات تعهدآور و مغایر با اصول و قواعد بیمه‌ای؛
- عدم مدیریت بهینه ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر و اثرات متغیرهای اقتصادی بر قدرت خرید و ارزش ذخایر آن‌ها؛
- عدم ایفای به‌موقع و مکفی تعهدات قانونی دولت به بعضی از سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛
- اتکای برخی از سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به دولت به‌خاطر عدم تعادل ناشی از اثرات مداخلات سیاسی و سیاستی گذشته؛

- بازنشتگی‌های زود هنگام و ارفاقی و اعمال معافیت‌ها، تخفیفات و ترجیحات تبعیض‌آمیز و غیرهدفمند و تحمیل سرریزهای حمایتی؛
از سویی دیگر چنانچه اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی را مطابق شکل زیر در نظر بگیریم:

بانک جهانی - صندوق بین‌المللی پول، سازمان بهداشت جهانی - OECD	فضای بین‌المللی	ILO - ISSA - کمیساریای عالی پناهندگان
<ul style="list-style-type: none"> ▪ مجمع تشخیص مصلحت (دبیرخانه/ مرکز تحقیقات استراتژیک) ▪ شورای نگهبان (مرکز پژوهش‌ها) ▪ مجلس (کمیسیون‌ها، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات) ▪ قوه قضائیه (دیوان عدالت، سازمان بازرسی کل کشور) 	فضای ملی	<ul style="list-style-type: none"> ▪ دولت (کمیسیون‌ها، مرکز بررسی‌های استراتژیک، نهاد، سایر وزارتخانه‌ها) ▪ بانک مرکزی ▪ بیمه مرکزی ▪ سازمان بورس اوراق بهادار ▪ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
<ul style="list-style-type: none"> ▪ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ▪ وزارت صنعت، معدن و تجارت ▪ وزارت امور اقتصاد و دارایی ▪ سازمان برنامه و بودجه کشور ▪ سازمان امور اداری و استخدامی کشور ▪ وزارت کشور (استانداران) 	فضای پیرامونی	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تشکل‌های شرکای اجتماعی (کارگری، کارفرمایی و مستمری‌بگیران) ▪ تشکل‌های صنفی (نظام پزشکی، اطاق تعاون، اطاق بازرگانی) ▪ شورای عالی رفاه تأمین اجتماعی ▪ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ▪ هیئت امنای ▪ هیئت نظارت
ذی‌نفعان		ذی‌مدخلان
<ul style="list-style-type: none"> ▪ بیمه‌شدگان فعال و غیرفعال در بخش‌های عمومی و دولتی و خصوصی ▪ گروه‌های اجتماعی آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر ▪ دریافت‌کنندگان خدمات و حمایت‌های امدادی 	فضای سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> ▪ نهادها و دستگاه‌های حمایتی ▪ نهادها و صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی ▪ سازمان‌ها و طرح‌های امداد و نجات

بانک جهانی - صندوق بین‌المللی پول، سازمان بهداشت جهانی - OECD		فضای بین‌المللی	ILO - ISSA - کمیساریای عالی پناهندگان	
سرمايه انسانی		بیمه‌ای (بازنشستگی، بیکاری و...)	سرمايه‌گذاری	سرمايه اجتماعی (اعتماد عمومی)
درمان				
امور نظارت، بازرسی و ارزیابی	امور آموزشی، پژوهشی و مطالعاتی	نظام برنامه‌ریزی (راهبردی / عملیاتی)	فرهنگی و اجتماعی	منابع انسانی و انتصابات
امور مجامع و شرکت‌ها	امور حقوقی، قوانین و مقررات	ارتباطات و رسانه و روابط عمومی	فناوری اطلاعات و ارتباطات	نظام مالی و بودجه‌ای
امور عمرانی و املاک و مستغلات	امور مجلس	امور استان‌ها	نظام آمار و محاسبات	
	ساختار و تشکیلات			

شکل شماره ۱- اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی

آنگاه چالش‌های مربوط به هریک از اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی را می‌توان در شکل زیر ملاحظه کرد. بدیهی است این چالش‌ها را می‌توان ماحصل تصمیم‌گیری، اقدام و عمل متولیان وقت و یا عدم اقدام و ترک فعل آنها دانست. در هر حال به نظر می‌رسد فقدان دیدمان (پارادایم) مشخص و مدون که در قالب یک سیاست کلی، فصل‌الخطاب همه اجزا و عناصر حاکمیت باشد و عدم برقراری نظام جامع و یکپارچه و چندلایه تأمین اجتماعی را می‌توان از دلایل اصلی بروز این چالش‌ها دانست. به بیان دیگر وضعیت موجود کشور از منظر نابرابری‌های پیشینی و پسینی، فقر و محرومیت، برخورداری و بهره‌مندی نابرابر از منابع عمومی، دسترسی ناعادلانه به خدمات و مزایا، همپوشانی و برخورداری مضاعف و در عین حال محرومیت و عدم برخورداری و خلا پوشش عده‌ای از مردم به‌ویژه اقشار ضعیف جامعه و ساکنین محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق محروم روستایی و عشایری ماحصل فقدان نظام چندلایه تأمین

اجتماعی است و اگر این نظام طراحی و اجرا می‌شد، نقش و مأموریت دولت‌ها مشخص و حقوق متقابل مردم و دولت تبیین و تعیین و زمینه تحقق عدالت اجتماعی فراهم می‌شد.

<p>نسخه‌های خارجی ترجمه‌شده با تاخیر عدم بومی‌سازی راه‌حل‌ها فرار مغزها و نخبگان فرار سرمایه‌ها</p>	<p>فضای بین‌المللی</p>	<p>کارگران غیرمجاز خارجی عدم شمول بیمه به نیروی کار خارجی خانواده‌های دوتابعیتی (بیمه‌شدگان اصلی و تبعی)</p>
<p>صدور مصوبات و احکام مغایر با اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای و بدون پیش‌بینی بار مالی صدور مصوبات و احکام موردی به‌منظور جلب آرای اقشار، ساکنین مناطق و یا شاغلین مشاغل خاص صدور مصوبات و احکام موردی به‌منظور جلب نظر تشکل‌های صنفی تغییر قوانین اصلی و مادر بدون توجه به ساختار تعادل منابع و مصارف و سازوکار تنظیم ورودی و خروجی آن‌ها</p>	<p>فضای ملی</p>	<p>قاچاق افسارگسیخته واردات بی‌رویه نرخ بیکاری بالا شرایط رکودی- تورمی کاهش سرمایه‌گذاری و تولید ملی افزایش سودگرایی و دلالی اقتصاد پنهان، سیاه و زیرمیزی (غیررسمی) نابرابری در برخورداری از منابع عمومی و دولتی</p>
<p>تلاش برای رفع بحران‌های کارگری از طریق ظرفیت‌های سازمان تأمین اجتماعی تلاش برای تأمین مالی اشخاص حقیقی و حقوقی و درمانی از طریق ظرفیت‌های سازمان تأمین اجتماعی تلاش برای رفع بحران بنگاه‌های صنعتی و کارخانجات از طریق ظرفیت‌های سازمان تأمین اجتماعی تلاش برای رفع بحران بازارهای پولی، مالی، سرمایه‌ای و بیمه‌های تجاری با مداخله در امور سازمان تأمین اجتماعی و توابع آن</p>	<p>فضای پیرامونی</p>	<p>فقدان نظام رگولاتوری (تنظیم مقررات) فقدان نظام نظارت عالی و راهبردی و جایگزینی مداخله به‌جای نظارت و نظام‌بخشی فقدان نگاه حرفه‌ای و تخصصی و عدم شایسته‌سالاری عدم تناسب اختیار، مسئولیت و پاسخگویی تعارضات و تناقضات درونی قوانین و مقررات و اساسنامه سازمان و نحوه اجرای آن تمرکز بر شرکت‌ها به‌جای تمرکز بر مسائل بیمه‌ای</p>
<p>ذی‌نفعان</p>	<p>فضای</p>	<p>ذی‌مدخلان</p>

توقعات و نیازهای عصری از منابع بین‌نسلی فقدان تشکلهای واقعی و مستقل و صنفی (تفوق سیاست و حاکمیت بر انتخابات صنفی) فقدان گفتمان سه‌جانبه‌گرایی واقعی جای‌گشت جایگاه‌ها (ظهور کارفرمایان کارگر و کارگران کارفرما)		سازمانی		یأس نظری، فقر عملی گسست بین‌نسلی دانش و مهارت سازمانی تفوق تعلقات سیاسی، صنفی و شخصی بر عرق و حمیت سازمانی فقدان رویکرد حرفه‌ای و تخصصی	
سرمايه انسانی		درمان		بیمه‌ای (بازنشستگی، بیکاری و...)	
سرمايه اجتماعی (اعتماد عمومی)		سرمايه گذاری		سرمايه گذاری	
امور نظارت، بازرسی و ارزیابی	امور مجامع و شرکت‌ها	امور عمرانی و املاک و مستغلات	امور آموزشی، پژوهشی و مطالعاتی	امور حقوقی، قوانین و مقررات	امور مجلس
ساختار و تشکیلات		نظام برنامه‌ریزی (راهبردی / عملیاتی)		ارتباطات و رسانه و روابط عمومی	
امور استان‌ها		فرهنگی و اجتماعی		فناوری اطلاعات و ارتباطات	
نظام آمار و محاسبات		نظام مالی و بودجه‌ای		منابع انسانی و انتصابات	

شکل شماره ۲- چالش‌های مربوط به هریک از اجزا و عناصر موثر بر کارکردهای حوزه تأمین اجتماعی

نارسایی‌های نظام بازنشستگی

بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان خلاها و نارسایی‌های وضع موجود نظام بازنشستگی را در قالب موارد زیر طبقه‌بندی نمود:

فراگیری (پوشش):

- نبود سیستم بیمه‌ای مناسب برای شاغلان غیرمزد و حقوق‌بگیر، پوشش مصنوعی و تعهدآور تعدادی از جمعیت شاغل با نرخ‌های حمایتی متفاوت؛
- عدم استمرار در پوشش بیمه‌های غیراجباری (روستاییان، خویش‌فرمایان و...).

جامعیت / کفایت:

- جامع نبودن بسته خدمات در طرح‌های مختلف بازنشستگی؛
- کافی نبودن مزایای پرداختی نسبت به هزینه‌های زندگی، ناعادعلاسه بودن و چندپارگی ارائه مزایا و تعهدات.

پایداری مالی (نقدینگی و اکچوئری):

- کسری نقدینگی اکثریت طرح‌های بازنشستگی و وابسته بودن آن‌ها به بودجه عمومی یا دستگاه مربوطه؛
- شکاف شدید بین تعهدات بلندمدت صندوق‌ها و ذخایر و دارایی‌های آنان.

کارآمدی (ساختاری - اجرایی / اداری):

- چندپارگی ساختاری - چندپارگی اطلاعاتی و اداری و نبود حکمرانی مطلوب و شرکتی در مدیریت طرح‌ها (بیمه‌ای و سرمایه‌گذاری)؛
- نبود اثربخشی و کارایی در ارائه خدمات، پیچیدگی و عدم شفافیت اداره طرح‌ها.
- حال چه باید کرد و چگونه بایستی مداخلات اصلاحی و توسعه‌ای در این زمینه را طراحی و اجرا نمود. اینجاست که سوالاتی از منظر تعیین رویکردهای اصلاحی به وجود می‌آید.
- به‌منظور طراحی یک مدل نظری مطلوب یا الگوی نظری اسلامی - ایرانی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، ابتدا باید به چند پرسش پاسخ گفت و از خلال پاسخ به این پرسش‌ها برخی از اصول نظری مهم را استخراج کرد.
- نخستین پرسش این است که: سازمان و سازوکار مطلوب ارائه خدمات تأمین اجتماعی چیست؟ برای پاسخ به این سؤال توجه به چند محور مهم زیر ضروری است:
- تصمیم‌گیری درخصوص نوع سازمان و سازوکار ارائه خدمات تأمین اجتماعی به

شرایط سیاسی (نوع حکومت و...)، اقتصادی (سطح و سرانه درآمد، نرخ رشد اقتصادی، میزان ثبات اقتصادی، نرخ اشتغال و...)، اجتماعی (ترکیب جمعیت، سالمندی و...) و فرهنگی (ارزش‌ها، هنجارها، میل به کار و تلاش و...) دارد.

- همچنین به لایه‌بندی خدمات (حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) مرتبط است؛ بدین ترتیب که در لایه‌های امدادی و حمایتی که از سوی دولت تأمین مالی نامیده می‌شود، تمرکز، یکپارچگی و تجمع وجود دارد. در سطح کلان و امور اجرایی توسط سمن‌ها، خیریه‌ها، موقوفات، تعاونی و... انجام می‌پذیرد.

- تکرر در حوزه خدمات به سطح خدمات بستگی دارد، یعنی برای حوزه بیمه‌ای در سطح پایه اگر دولت تأمین‌کننده هزینه‌ها باشد، از تجمع استفاده می‌شود، ولی در مواردی که ذی‌نفعان یا کارفرمایان در تأمین مالی سهم دارند و نیز در سطوح مازاد و مکمل از تعدد و تکرر استفاده می‌شود.

- رابطه شغلی (لشگری، کشوری و...)، رابطه مزدبگیری، میزان درآمد یا توان مالی نیز در تعیین این ساختار و سازوکار موثر است.

- همچنین تصمیم‌گیری در این خصوص به نوع مالکیت سازمان‌ها و صندوق‌های امدادگر، حمایتی و بیمه‌گر بستگی دارد و صرفاً در مواردی که دولتی هستند از تجمع و تمرکز استفاده می‌شود.

- در این قبیل تصمیم‌گیری‌ها باید رعایت حقوق مکتسبه، تعهدی و بین‌نسلی شود و تغییرات باید به صورت تدریجی و مبتنی بر تغییر نظام تأمین مالی و یا لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات با پرهیز از تکانه‌های غیرمعمول به کار گرفته شود.

- همچنین نوع مشارکت شرکای اجتماعی در تصمیم‌گیری برای این موضوع دخیل است. صندوق‌های یک‌جانبه (دولت)، دوجانبه (دولت- کارمند) و سه‌جانبه (دولت- کارگر- کارفرما) از منظر سازمان و سازوکار ارائه خدمات متفاوت خواهند بود.

- تغییر سازمان و سازوکار همچنین به شرایط و مقتضیات کشور بستگی دارد و به نظر می‌رسد در هر حال تنظیم‌گری علمی و اصولی، ایجاد وحدت‌رویه و یکسان‌سازی فرایندهای ارائه خدمات و لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات می‌تواند روش کم‌هزینه‌تر و اثربخش‌تری باشد.

سؤالات کلیدی در حوزه تأمین اجتماعی

بنابراین در یک جمع‌بندی در پرسش به سؤال نخست باید گفت که تمرکز و تجمیع یا تنظیم‌گری، ایجاد وحدت‌رویه و استانداردسازی از مهم‌ترین سازوکارهای مدل مطلوب است.

پرسش دوم مربوط به فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است و اینکه آیا این فعالیت‌ها لازم است؟ چرا و چگونه؟

- لزوم یا عدم لزوم سرمایه‌گذاری و نوع و میزان آن بستگی به نوع نظام رفاهی منتخب (مبتنی بر مالیات و متکی به دولت یا مبتنی بر حق بیمه) و نوع طرح منتخب تأمین مالی مستمری نظیر انتقال بین‌نسلی (PAYG) یا تمام اندوخته‌گذاری (FF) یا نیمه اندوخته‌گذاری (PF) و روش منتخب ارائه خدمات، نظیر مزایای معین (DB) یا حق بیمه معین (DC) دارد.

- ولیکن در هر حال تعیین و تأمین تعهدات آتی، حفظ و ارتقای ارزش ذخایر موجود، مدیریت بهینه سرمایه‌ها، وجوه و نقدینگی و... سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی نیازمند فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری هستند و در قوانین مربوطه نیز جزو وظایف ذاتی آن‌هاست، در حالی که بسیاری از سازمان‌ها، نهادها و بنیادها که در شرح وظایف و قانون و فرمان تاسیس آن‌ها موضوع فعالیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری نیامده است، در حال حاضر به سرمایه‌گذاری مشغول‌اند.

- نوع سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی سازمان‌ها نیز به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بستگی دارد و مشخصه‌ها، متغیرها و شاخص‌های ملی نظیر ثبات اقتصادی، نرخ تورم، نرخ سود سپرده‌ها، عمق بازار سرمایه، سهم بخش‌های حقوقی، دولتی و تعاونی در اقتصاد و... در نوع سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی موثرند؛ ولیکن اصول اساسی سرمایه‌گذاری سازمان‌های بیمه‌گر به‌طور کلی عبارت است از سود و متناسب با سطح قابل قبولی از ریسک و نقدشوندگی بالا که البته این موارد هم به وضعیت تعادل منابع و مصارف جاری و آتی آن‌ها بستگی دارد، اما در هر حال یک بیمه‌گر نباید تمامی تخم‌مرغ‌هایش را در یک سبد بگذارد (مدیریت و توزیع ریسک).

- علاوه بر آن شرایط اقتصادی به گونه‌ای است که نمی‌توان از یک نسخه واحد و بلندمدت برای سرمایه‌گذاری استفاده کرد؛ چراکه شرایط بورس، بانک، صنعت- بازارها (پایین‌دستی، نفت و گاز، ارتباطات، مسکن و...) در گذر زمان متغیر است.

پرسش سوم مربوط به تضمین پایداری مالی طرح است و یا به عبارتی تعادل منابع و مصارف، تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها و به‌طور کلی پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چگونه حاصل می‌شود؟

- پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی علاوه بر اینکه بستگی تام و تمام به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نظیر میزان رشد اقتصادی، حجم و مقیاس ملی اقتصاد، نرخ اشتغال و بیکاری، ترکیب جمعیت، نرخ تورم و... به علل و عوامل گوناگون دیگری بستگی دارد.

از جمله نوع تأمین مالی و طرح مستمری، عملکرد و کارکرد مدیران، نوع مداخلات و نحوه نظارت بر آن‌ها و... ولیکن باید توجه داشت به‌خاطر ماهیت تعهدی و بین‌نسلی بودن این سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، وضعیت امروز آن‌ها محصول

عملکرد و کارکرد چندین نسل متولیان چند دهه قبل و البته حال حاضر است و برای رفع بحران‌ها و چالش‌های مبتلابه نیز باید از همین امروز اقدام کرد، ولی نباید انتظار رؤیت نشانه‌های بهبود عاجل یا زودرس داشت.

- به هر حال نیل به پایداری مالی که محصول تنظیم ورودی‌ها، خروجی‌ها و تعادل منابع و مصارف سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است، منوط و موقوف به رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای به‌عنوان تراز تصمیم‌گیری در این عرصه است. - باید توجه داشت که اگر تقویم و اثرسنجی تصمیمات غیربیمه‌ای، مداخلات سیاسی و سیاستی و تحمیل سرریزهای حمایتی صورت پذیرد؛ باید مابازای مالی آن تضمین و تعهد شود و یا اینکه ساختار یکپارچه قوانین بیمه‌ای مربوط به این سازمان‌ها و صندوق‌ها حفظ شود؛ پایداری مالی خودبه‌خود شکل می‌گیرد.

- به نظر می‌رسد ایجاد فراگیری، اعمال لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، انجام آزمون وسع، رفع همپوشانی‌ها، جلوگیری از برخورداری مضاعف و من‌غیرحق و هدفمندسازی یارانه‌ها و سایر منابع و اعتبارات مربوط به این حوزه در کنار وضع مالیات اجتماعی برای فعالیت‌هایی که به افزایش مصارف و کاهش منابع سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی منجر می‌شود، می‌تواند این پایداری مالی را تقویت کند.

پرسش چهارم مربوط به هزینه‌های اداره طرح است و باید به این پرسش پاسخ داد که هزینه‌های اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی (واحد‌های ستادی) چقدر است و چگونه تبیین و نظارت می‌شود؟

- استاندارد هزینه‌های اداره یک سازمان که مشتمل بر هزینه‌های اداری، پرسنلی، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل، حامل‌های انرژی، آموزش و پژوهش و... است، حدود ۳ تا ۶ درصد تعریف شده است که بسته به نوع فعالیت سازمان (سرمایه‌بر یا کاربر خدمات درمانی یا اداری و...)، سطح تخصصی و حرفه‌ای پرسنل، نحوه ارائه خدمات

(برون‌سپاری یا درون‌سپاری و...)، مقیاس سازمان، گردش مالی، پراکندگی جغرافیایی و سطح دسترس ذی‌نفعان و... متفاوت است.

- از همه مهم‌تر نوع تأمین مالی سازمان است، یعنی برخی سازمان‌ها مبتنی بر «مدیریت هزینه» هستند؛ یعنی پول آماده، مالیات و انفال را دریافت و مأمور به مصرف آن هستند و برخی سازمان‌ها شاکله مالی «مدیریت درآمد- هزینه» دارند. یعنی باید خودشان منابع را وصول و نیز هزینه کنند. بدیهی است هزینه‌های اداره این قبیل سازمان‌ها متفاوت با سازمان‌های هزینه‌ای است.

- شایان ذکر اینکه در مواردی که هزینه‌های اداره سازمان‌ها و صندوق‌ها در قیاس با اداره طرح مستمری توسط دستگاه با یگان مربوط مقایسه می‌شود؛ چون قیمت تمام‌شده خدمات مزبور در جوف دستگاه‌های اداری مربوط شفاف و مشخص نیست و محاسبه‌پذیری وجود ندارد، در نتیجه هزینه‌های اداره صندوق بیمه‌گر اجتماعی به چشم می‌آید و بعضاً بزرگ‌نمایی می‌شود. درحالی‌که در هر جمعیتی که این امور در قالب اداره پرداخت‌های انتقالی انجام می‌شود، عملاً قیمت تمام‌شده و هزینه‌های طرح مستمری شفاف نیست نه اینکه وجود ندارد.

- باید توجه داشت که انتقال این فعالیت‌ها به داخل دستگاه‌های اجرایی که می‌توان از آن به استخدام مادام‌العمر کارکنان تعبیر کرد، به بالا رفتن در حداقل شرایط نرخ جایگزینی منجر می‌شود؛ مضاف بر اینکه موضوع موجب افزایش اتکا به منابع دولتی شده و امر بازنشستگی به یک امتیاز مبدل می‌شود.

در هر حال به نظر می‌رسد با نظارت راهبردی و عالیه، تنظیم‌گری مقررات و ضوابط و اعمال مدیریت‌های حرفه‌ای و تخصصی بتوان به منطقی‌سازی هزینه‌های اداره طرح نائل شد.

پرسش پنجم مربوط به نحوه مطلوب اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است و باید به این پرسش پاسخ داد که **نحوه مطلوب اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چیست؟**

همان‌طور که اشاره شد، سازمان، سازوکار و نحوه اداره سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به نوع لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات (پایه، مازاد و کل)، نوع مالکیت (دولتی، عمومی غیردولتی، خصوصی و...)، نوع شرکای اجتماعی (یک‌جانبه، دوجانبه و سه‌جانبه)، رابطه شغلی و درآمد افراد ذی‌نفع، سهم دولت در تأمین منابع مالی و... بستگی دارد و در این میان برای مستخدمین لشکری و کشوری ملاحظات و مقتضیات خاصی نیز وجود دارد. ولیکن در هر حال حفظ شخصیت مستقل حقوقی، رعایت استقلال مالی و اداری، حکمرانی مطلوب و حاکمیت شرکتی، رعایت اصل چندجانبه‌گرایی، مشارکت موثر و فعال شرکای اجتماعی و تشکل‌های واقعی آنان در ارکان عالی تصمیم‌گیری و نظارتی، شفافیت و محاسبه‌پذیری فعالیت‌ها و اداره اقتصادی امور، رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای، انتصابات شایسته مبتنی بر مولفه‌های حرفه‌ای و تخصصی و پرهیز از مداخلات غیربیمه‌ای و پرداختن به نظارت و تنظیم‌گری مقررات و... می‌تواند راهکار اداره مطلوب سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی باشد.

پرسش ششم مربوط به **سرنوشت بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران فعلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی** است و باید به این پرسش پاسخ گفت که سرنوشت بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران فعلی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی چه خواهد شد؟

طبق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دولت تضمین‌کننده تعهدات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی است و اگرچه رعایت حقوق مکتسبه، تعهدی و بین‌نسلی ذی‌نفعان واقعی این سازمان‌ها و صندوق‌ها لازم و ضروری است، ولی باید توجه

داشت این تضمین فقط شامل تعهدات قانونی مبتنی بر اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای است. لذا برای اعمال اصلاحات بیمه‌ای (سیستماتیک، پارامتریک و مهندسی مجدد) و یا تغییر سازمان و سازوکار ارائه خدمات بیمه اجتماعی (تجمیع و تمرکز یا ایجاد وحدت‌رویه و یکسان‌سازی فرایندها) باید به این نکته توجه کرد.

در هر حال می‌توان این اصلاحات را برای بیمه‌شدگان جدید یا بیمه‌شدگانی که قطع ارتباط بیمه‌ای داشته‌اند و یا بیمه‌شدگان دارای کمتر از ۱۵ سال سابقه اعمال کرد و مازاد دریافتی افراد موصوف را که براساس محاسبات بیمه‌ای مشخص می‌شود، به‌عنوان تفاوت تطبیق منظور و با افزایش‌های سنواتی آتی مستهلک و یا حداقل این مبالغ را از مبنای محاسبه افزایش‌های سنواتی حذف کرد (اصطلاحاً فریز شود).

جمع‌بندی

براساس حکم مندرج در ایده اولیه ابلاغی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، مقام معظم رهبری بر پابندی به حقوق ذی‌نفعان نظام تأمین اجتماعی در فرایند اصلاح تأکید ورزیده‌اند و به همین سبب می‌بایست مراتب در تدوین، تصویب و اجرای قوانین، ذیل سیاست‌های کلی مزبور مدنظر قرار گیرد و به همین سبب بایستی یک نظام مطلوب برای ذی‌نفعان جدید و آینده طراحی و یک دوره گذار برای ذی‌نفعان گذشته و جدید به صورت تدریجی و مرحله‌ای با تقبل هزینه از سوی دولت طراحی و اجرا شود.

نظامات تأمین اجتماعی، الگوها و تجارب جهانی

کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

مقدمه

اگرچه ملاک عمل تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، آموزه‌های اسلامی ایرانی، اصول مرتبط قانون اساسی، احکام و اسناد بالادستی نظیر سند چشم‌انداز، بیانیه گام دوم و به‌ویژه ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری بوده است، ولیکن برای طراحی و ترسیم یک الگوی بومی و سازگار با شرایط و اقتضائات ایران، نسبت به مطالعه و بررسی الگوها و تجارب سایر کشورها اقدام شده است.

قبل از پرداختن به تجارب کشورهای دیگر در حوزه توسعه قلمرو رفاه اجتماعی به‌صورت عام و نظام بیمه‌های بازنشستگی به‌صورت خاص، لازم است تا به‌صورت مختصر به برخی از مهم‌ترین اصول و توصیه‌های بین‌المللی مرتبط با اصلاحات این حوزه پرداخته شود. مطابق اسناد و توصیه نهادهای بین‌المللی، اهداف یا اصول برنامه اصلاحی نظام مستمری شامل موارد زیر است:

- تدارک مستمری کافی برای جلوگیری از فقر و هموارکردن مصرف در طول چرخه

زندگی؛

- از نظر مالی خودپایدار باشد؛^۱

- به‌طور کارا مدیریت شود؛

- انجام توزیع مجدد شفاف و پیش‌رونده؛

- متنوع‌سازی کارایی پس‌انداز برای بازنشستگی؛

شایان ذکر است در مباحث اصلاح نظام بازنشستگی، باید بین تصمیم‌گیری در دو سطح تفاوت قائل شویم:

(۱) نظام بازنشستگی براساس جایگزینی درآمد، چه اهدافی را دنبال می‌کند؟

(۲) این اجبار را چگونه اجرا می‌کند؟

بنابراین برای انتخاب نظام مطلوب رفاهی اسلامی- ایرانی از میان نظام‌های بیمه‌های اجتماعی «بورجی» یا «بیسمارکی» باید ملاک مناسبی را انتخاب کرد. به‌طور کلی یک مدل واحد و برتر جهانی وجود ندارد که برای همه کشورها توصیه شود و یا کاربرد داشته باشد و در تجارب علمی و عملی موفق دنیا و کشورهای پیشرفته نیز یک مدل خاص حاکم نیست و در هر حال باید متناسب با شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر جامعه یک مدل بومی شده ملاک عمل قرار گیرد و ایران نیز از این امر مستثنا نیست و باید مدل رفاهی جمهوری اسلامی براساس الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت و قانون اساسی و نیز اسناد بالادستی (سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام)، طراحی و اجرا شود. به‌ویژه آنکه در اغلب کشورهای موفق دنیا از روش‌های ترکیبی در قالب نظام‌های چندلایه و چندسطحی استفاده شده است؛ بدین ترتیب که در لایه‌های امدادی و حمایتی و سطح پایه لایه بیمه‌ای از مدل بورجی (مبتنی بر مالیات و انفال) و در لایه‌های مازاد و مکمل بیمه‌ای از مدل بیسمارکی (مبتنی بر دریافت حق بیمه از ذی‌نفع یا کارفرما) استفاده می‌شود.

به نظر می‌رسد با توجه به اصول ۳، ۱۲، ۲۱، ۴۳ و به‌ویژه ۲۹ قانون اساسی، استفاده از مدل ترکیبی در قالب نظام چندلایه تأمین اجتماعی انطباق بیشتری با شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران داشته باشد. باید توجه داشت که در مدل‌های مبتنی بر مالیات و انفال غالباً از مشارکت افراد ذی‌نفع در تأمین منابع مالی خدمات مورد نیاز کاسته می‌شود و میل به تحمیل بار مالی خدمات به دولت در ذی‌نفعان و یا کارفرمایان بیشتر می‌شود، ولی در نظام‌های مبتنی بر اشتغال، درآمد و توانمندسازی به تدریج از اتکا به منابع

دولتی کاسته می‌شود و توزیع ریسک انتقال بین‌نسلی و بین‌قشری (از ثروتمندان به کم‌درآمدها و از افراد سالم به افراد بیمار) صورت می‌پذیرد. مضاف بر اینکه شفافیت، محاسبه‌پذیری و اداره اقتصادی امور شکل می‌گیرد و از بروز مخاطرات اخلاقی و تقاضای القایی و برخورداری مضاعف یا من‌غیرحق جلوگیری می‌شود.

با ذکر این مقدمه در ادامه سه مدل نظام چندلایه تأمین اجتماعی، مدل سازمان بین‌المللی کار، مدل بانک جهانی و مدل کمیسیون اروپایی بررسی می‌شود:

نظام تأمین اجتماعی چندلایه براساس مدل سازمان بین‌المللی کار (ILO)

سازمان بین‌المللی کار با در نظر گرفتن تجربه نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای مختلف، یک مدل چهارلایه تأمین اجتماعی را با ویژگی‌های زیر ارائه کرده است:

لایه اول: تور ایمنی اجتماعی در قالب یک طرح ضد فقر که مزایای آن از طریق دولت تدارک می‌شود و حداقل درآمد را برای نیازمندان تأمین می‌کند. این لایه مزایایی با نرخ ثابت را همراه با خدمات درمانی پایه ارائه کرده و از طریق نظام مالیاتی به‌طور سالیانه تأمین مالی می‌شود و ممکن است مبتنی بر بررسی وضع درآمد باشد.

لایه دوم: طرح مستمری دولتی بدون اندوخته و مبتنی بر مزایای معین یا طرح مبتنی بر حق بیمه معین صوری که از طریق تأمین اجتماعی دولتی برای شاغلان تدارک می‌شود و به‌صورت توازن هزینه با درآمد عمل می‌کند. این لایه در بیشتر موارد از طریق حق بیمه‌های پرداختی تأمین مالی می‌شود.

لایه سوم: طرح مستمری انفرادی دارای اندوخته که از طریق دولت یا بخش خصوصی تدارک می‌شود و بسته به شرایط می‌تواند اجباری یا اختیاری باشد. این لایه همچنین ممکن است با لایه دوم ترکیب شود و به‌عنوان طرح دارای اندوخته جزئی عمل کند.

لایه چهارم: لایه تکمیلی و اختیاری است که از طریق موسسات خصوصی تدارک می‌شود.

نظام تأمین اجتماعی چندلایه براساس مدل بانک جهانی

در این نظام پنج لایه با روش‌های مختلف مشارکت و تأمین مالی وجود دارد که

جدول زیر کارکردهای هر لایه را نشان می‌دهد:

جدول شماره ۱- نظام تأمین اجتماعی چندلایه براساس مدل بانک جهانی

معیارهای اصلی			درجه اهمیت برای گروه هدف			لایه
منبع تأمین مالی	نوع مشارکت	ویژگی‌های هر لایه	بخش رسمی	بخش غیررسمی	فقیران	
بودجه یا درآمدهای عمومی	مبتنی بر اقامت	مستمری پایه یا مساعدت اجتماعی به صورت همگانی یا بر مبنای آزمون وسع	اهمیت کم	اهمیت متوسط	اهمیت زیاد	صفر
حق بیمه/ گاه با اندوخته جزئی	اجباری	بیمه اجتماعی دولتی، با مدیریت عمومی، به صورت DB یا DC	اهمیت زیاد	-	-	اول
دارایی‌های مالی	اجباری	مستمری شغلی یا شخصی، با اندوخته‌گذاری کامل به صورت DB یا DC	اهمیت زیاد	-	-	دوم
دارایی‌های مالی	اختیاری	مستمری شغلی یا شخصی، با اندوخته‌گذاری کامل یا جزئی به صورت DB یا اندوخته‌گذاری به صورت DC	اهمیت زیاد	اهمیت زیاد	اهمیت کم	سوم
دارایی‌های مالی و غیرمالی	اختیاری	حمایت‌های غیررسمی (خانوادگی)، سایر برنامه‌های رسمی اجتماعی، یا دارایی‌های شخصی	اهمیت متوسط	اهمیت زیاد	اهمیت زیاد	چهارم

نظام تأمین اجتماعی چندلایه براساس مدل کمیسیون اروپایی

کمیسیون اروپایی با تحلیل ساختار طرح‌های مستمری در اروپا، سه لایه معین در این طرح‌ها را به شرح زیر تبیین کرده است:

لایه اول: طرح‌های مستمری دولتی که ممکن است شامل یک مستمری مقطوع و یک مستمری مبتنی بر درآمد باشد.

لایه دوم: طرح‌های مستمری شغلی که به تناسب شغل و حرفه متفاوت بوده و به‌وسیله موسسات خصوصی مدیریت می‌شوند.

لایه سوم: بیمه‌های تکمیلی که معمولاً بر قراردادهای انفرادی بین اشخاص و موسسات بیمه خصوصی مبتنی است.

اصلاحات نظام مستمری در برخی کشورهای منتخب جهان

کشورهای مختلف جهان پس از انتخاب مدل مناسب برای استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی، به‌منظور حرکت از نظام قدیم و سنتی به نظام جدید، برخی اصلاحات را در چهار حوزه اصلاحات پارامتریک، پوشش و فراگیری خدمات، کفایت مزایا و همچنین تنوع و تأمین فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری انجام داده‌اند که اهم آن‌ها در جداول زیر آمده است:

جدول شماره ۲- تجارب کشورهای مختلف در حوزه اصلاحات پارامتریک و مشوق‌های حوزه کار

ردیف	اقدامات انجام شده	کشور
۱	افزایش حداقل سن قانونی بازنشستگی و کاهش شکاف سن بازنشستگی با امید زندگی و برابری آن برای زنان و مردان	بلژیک / جمهوری چک / استونی / ایرلند / فرانسه / آلمان / یونان / ایتالیا / مجارستان / دانمارک / لهستان / اسپانیا / بریتانیا / ترکیه / استرالیا
۲	افزایش دوران مشارکت موردنیاز برای دریافت کامل مزایا	جمهوری چک / یونان / لوکزامبورگ / فرانسه / استرالیا / اسپانیا

ردیف	اقدامات انجام شده	کشور
۳	لغو یا محدود کردن بازنشستگی پیش از موعد	بلژیک / مجارستان / یونان / لهستان / پرتغال / اسپانیا / دانمارک
۴-۱	افزایش نرخ حق بیمه / افزایش فقط در سهم کارفرما	بریتانیا / اتریش / کبک کانادا / فنلاند / پرتغال / سوئد / رژیم اشغالگر قدس
۴-۲	افزایش نرخ حق بیمه / افزایش هم در سهم کارفرما و هم سهم کارکنان	نیوزیلند / استرالیا
۴-۳	افزایش نرخ حق بیمه / افزایش در سهم دولت و سهم کارفرما	اتریش
۵	برقراری مشوق‌هایی برای انصراف از بازنشستگی پیش از موعد و انجام خدمت طولانی‌تر (مالیات کمتر / نرخ حق بیمه کمتر در سال‌های انتهایی خدمت)	بریتانیا / پرتغال / کانادا (کبک)
۶	بازنشستگی قابل انعطاف با ترکیب شاخص‌های سن و مزایا	کبک کانادا / نروژ
۷	ترغیب به اشتغال کارگران سالخورده	بلژیک / فرانسه / استرالیا / بریتانیا / اسپانیا

جدول شماره ۳- تجارب کشورهای مختلف در حوزه پوشش و فراگیری خدمات

ردیف	اقدامات انجام شده	کشور
۱	ایجاد، گسترش و بهبود طرح‌های داوطلبانه بازنشستگی	کانادا / کبک کانادا / لوکزامبورگ / ژاپن / شیلی / لهستان
۲	ثبت‌نام خودکار کارکنان جوان با درآمدی بیش از آستانه مشخص در طرح حق بیمه معین (در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه)	ایرلند / ژاپن / بریتانیا
۳	ادغام ۶۰٪ از فقیرترین سالمندان در نخستین رکن نظام مستمری (در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه)	شیلی
۴	لغو محدودیت سنی برای مشارکت اجباری در طرح‌های مستمری	طرح‌های مستمری خصوصی: استرالیا طرح‌های مستمری ملی: بریتانیا / ژاپن
۵	توسعه برنامه‌های شغلی (توسعه پوشش به	کره / ژاپن

ردیف	اقدامات انجام‌شده	کشور
	شرکت‌های با ۵ کارگر یا کمتر / کارگران پاره‌وقت)	
۶	کاهش نرخ‌های مالیات بر حقوق و دستمزد (مشوق مالیاتی)	ایالات متحده

جدول شماره ۴- تجارب کشورهای مختلف در حوزه کفایت مزایا

ردیف	اقدامات انجام‌شده	کشور
۱	اعمال روش‌های جدید سنجش فقر و آزمون وسع	شیلی / یونان / نروژ / استرالیا / فنلاند
۲	پرداخت‌های موردی و مقطعی به مستمری‌بگیران کم‌درآمد	اتریش / آمریکا / بریتانیا
۳	مزایای رفاهی برای مستمری‌بگیران کم‌درآمد و سالمند و خانواده‌های بدون مادر	ژاپن / پرتغال / اسپانیا
۴	سیاست کنترل حداکثر مستمری (داشتن سقف حداکثری / اعمال مالیات به مستمری‌های بالا / کنترل موجودی حساب‌های مستمری‌بگیران بالا)	پرتغال / یونان / مجارستان
۵	تنظیم و ترمیم خودکار حداقل مستمری‌ها و قواعد شاخص بندی آن‌ها به‌منظور جلوگیری از کاهش مزایا	ایالات متحده / فنلاند / استرالیا
۶	کاهش مستمری / اخذ مالیات از مستمری / کاهش یا لغو مزایا	یونان / پرتغال
۷	برقراری حمایت‌های فرزندآوری (معافیت کارفرمایان از پرداخت سهم حق بیمه برای مادران در مرخصی زایمان / مزایای نقدی دوران بارداری)	ژاپن / فرانسه
۸	اصلاح قوانین مرتبط با سیاست‌های بازنشستگی در زمینه مشاغل سخت و زیان‌آور	فرانسه
۹	پرداخت حق بیمه بهداشت و سلامت لغوشده مستمری‌بگیران کم‌درآمد از محل مستمری‌بگیران با درآمد بالا	شیلی
۱۰	افزایش مستمری	آلمان
۱۱	ایجاد یک صندوق بیمه مبتنی بر همبستگی برای	یونان

ردیف	اقدامات انجام شده	کشور
	افراد خوداشتغال	
۱۲	جبران ۵۰٪ خسارات مرتبط با بحران در طرح‌های صندوق‌های خصوصی تا سقف پوشش بالقوه ۱۵٪ برای افراد بالای ۵۵ سال	رژیم اشغالگر قدس

جدول شماره ۵ - تجارب کشورهای مختلف درحوزه تنوع و تأمین فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری

ردیف	اقدامات انجام شده	کشور
۱	وضع مقررات جدید در سرمایه‌گذاری‌ها	شیلی / استونی / ایرلند / فنلاند / مکزیک / لهستان / اسلواکی / سوئیس / سوئد / هلند
۲	تدوین ضوابط و استانداردهای خاص سرمایه‌گذاری در طرح‌های حق بیمه معین	ایرلند / شیلی / فنلاند / هلند
۳	توسعه طرح‌های بازنشستگی مبتنی بر حق بیمه معین به شرط افزایش نرخ حق بیمه معادل آن	جمهوری چک / استونی
۴	برنامه‌های جدید پس‌انداز بازنشستگی	کانادا / رژیم اشغالگر قدس / پرتغال / بریتانیا / ترکیه / ایرلند / مجارستان

مطالعه موردی: اصلاحات نظام مستمری در کشور ترکیه

باتوجه به برخی مشابهت‌های نظام بازنشستگی کشور ایران و ترکیه و همچنین برخی ویژگی‌های مشترک دو کشور، اصلاحات نظام مستمری در این کشور به‌صورت تفصیلی در ادامه مورد مطالعه قرار گرفته است:

تنگناهای مالی نظام تأمین اجتماعی در ترکیه ناشی از عوامل گوناگونی است. سطح بالای اشتغال غیررسمی در کشور، درآمدهای کمتر اعلام‌شده برای محاسبات حق بیمه‌ها، سطح پایین انباشت حق بیمه‌ها و کاهش سطوح پرداختی‌های حق بیمه، عواید یا درآمدها را با محدودیت مواجه کرده بود. هزینه‌ها به دلیل روند بازنشستگی پیش از موعد، دوره طولانی‌تر پرداختی‌های بازنشستگی به دلیل افزایش امید به زندگی، پرداختی‌های بیمه‌ای

بیش از اندازه سخاوتمندانه منتج به عدم تعادل مالی، و پیوند ضعیف بین سطح حق بیمه‌های تعیین‌شده و مستمری‌های واقعی پرداخت‌شده به بالا رفته بود. نظام تأمین اجتماعی ترکیه از طریق سیاست‌ها و اقدامات قانونی دولت‌های قبل تضعیف شده بود، سیاست‌هایی که تمایل داشتند حق بیمه‌ها را کاهش و مزایا را افزایش دهند؛ و یا جرایم ناشی از دیرکرد حق بیمه‌ها و یا عدم پرداخت آن‌ها را قبل از انتخابات نادیده بگیرند.

علاوه بر آن، پرداختی‌های مساعدت اجتماعی^۱ مازادی وجود داشت که اساساً برای نهاد تأمین اجتماعی و ذی‌نفعان در سال ۱۹۷۷ برای جبران کاهش قدرت خرید به دلیل تورم طراحی شده بود. این پرداختی‌ها تفاوت بین تأمین اجتماعی و مساعدت اجتماعی را مبهم کرده بود؛ تصور رایج این بود که پرداخت‌های مذکور، همانند سایر مساعدت‌های اجتماعی، از محل بودجه عمومی تأمین مالی می‌شدند، درحالی‌که محل تأمین آن‌ها حق بیمه‌ها بود.

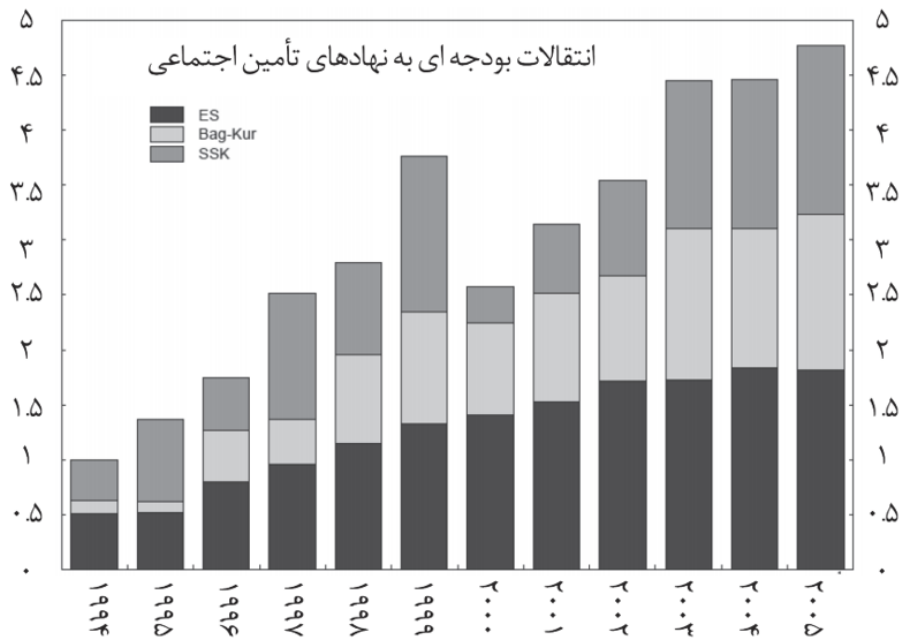
ناتوانی نظام تأمین اجتماعی موجود در مبارزه با فقر یکی دیگر از چالش‌های پسینی بود. براساس اطلاعات مرکز آمار ترکیه در سال ۲۰۰۳، بیش از ۳۵ درصد جمعیت این کشور زیر خط فقر بودند؛ لذا نه تنها کارگران و حقوق‌بگیران، بلکه کارفرمایان نیز در معرض خطر فقر قرار داشتند. به دلیل هدایت بخش عمده‌ای از منابع عمومی اختصاص یافته به نظام تأمین اجتماعی به سمت تأمین مالی کسری‌های نظام بازنشستگی، این منابع به‌طور کارا و موثر در جهت مبارزه با فقر به کار گرفته نمی‌شدند.

سال‌های زیادی، دولت‌های پیشین از درآمدهای نظام تأمین اجتماعی برای تأمین مالی کسری بودجه استفاده کردند. همچنین نظام بازنشستگی دچار ضعف و

1. Social assistance payments

ناکارآمدی‌های اجرایی و نهادی مانند فقدان ظرفیت‌های ممیزی، سازمانی و تکنیکی بود. در فرایند قانون‌گذاری سال ۲۰۰۶، دولت دو بخش اول را در یک قانون واحد ترکیب کرد: قانون بیمه‌های اجتماعی و بیمه سلامت عمومی. بخش سوم توسط قانون نهاد تأمین اجتماعی^۱ مدیریت می‌شد و بخش چهارم، قانون مساعدت اجتماعی و پرداختی‌های غیرمشارکتی بود.

شکل زیر تجربه ترکیه در خصوص کسری نظام بازنشستگی و پیش‌بینی آن در بلندمدت را برحسب درصدی از GDP نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۱- کسری نظام بازنشستگی در بازه زمانی ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۵

قبل از بازنگري ۲۰۰۶، سه سازمان بیمه اجتماعی متفاوت وجود داشت: صندوق بازنشستگی کارکنان عمومی یا دولت (ES)، نهاد بیمه‌های اجتماعی کارگران (SSK) و

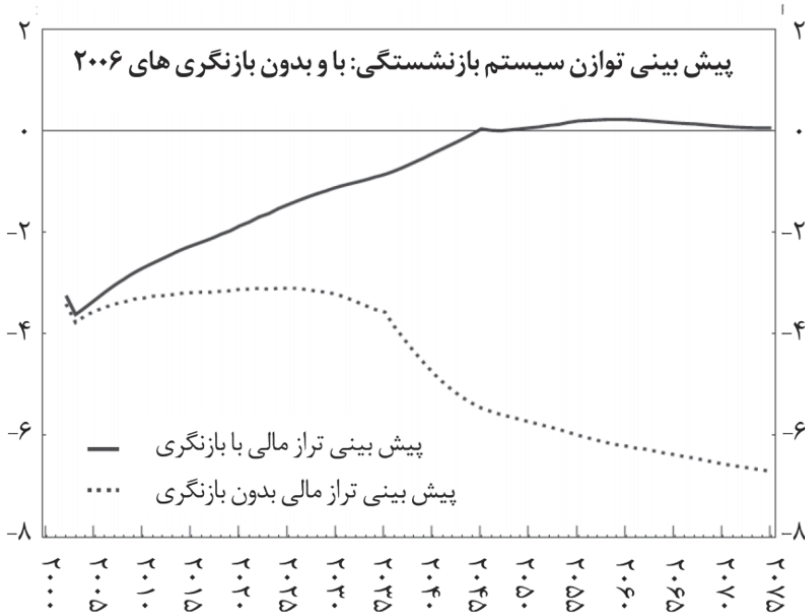
1. Social Security Institution (SGK)

نهاد بیمه‌های اجتماعی خویش‌فرمایان (Bag- Kur). در فرایند بازننگری ۲۰۰۶، هر سه این نهادها زیر یک بدنه تحت عنوان نهاد تأمین اجتماعی (SSI) قرار گرفتند. این نظام بازنشستگی اساساً صنفی‌گرا بود؛ به این معنا که نظام‌های بازنشستگی متفاوتی برای شغل‌های متفاوت با سازوکار حق بیمه و مزایای گوناگونی خلق می‌کرد.

فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت مالی تأمین اجتماعی در نهاد واحد، نهاد تأمین اجتماعی (SSI)، با هدف اطمینان از ارائه یک نظام تأمین اجتماعی مناسب، کارا، دسترس‌پذیر و از لحاظ اکچوئری و مالی پایدار، ادغام شد.

مهم‌ترین تغییرات در راستای اصلاحات نظام بازنشستگی ترکیه عبارت‌اند از:

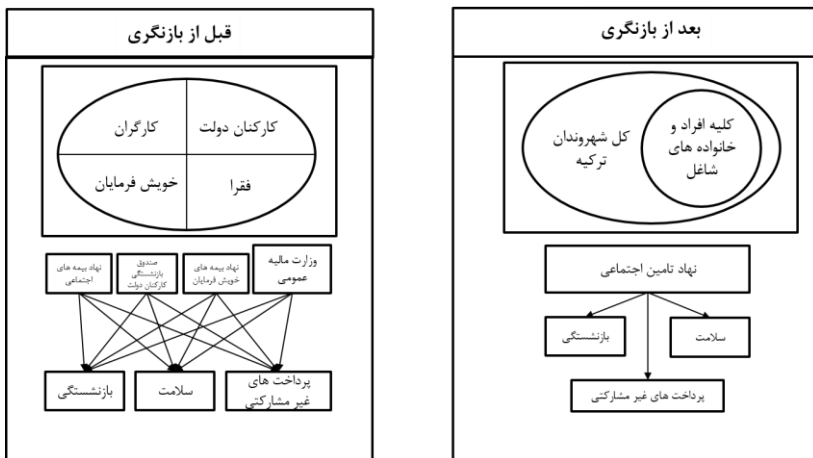
- ادغام و یکپارچه‌سازی صندوق‌های بازنشستگی تحت پوشش یک بدنه واحد؛
 - بازننگری یا تغییرات در حداقل روزهای حق بیمه‌پردازی؛
 - افزایش حداقل سال‌های بیمه‌پردازی؛
 - کاهش نرخ جایگزینی؛
 - گسترش دادن بازه زمانی حقوق مرجع (حقوق مبنای کسر حق بیمه) - تمام‌شماری و سیستم امتیازی؛
 - کاهش ضریب افزایش سنواتی.
- شکل زیر توازن سیستم بازنشستگی ترکیه را در سال ۲۰۰۶ بدون بازننگری و با بازننگری قانون نشان می‌دهد.



نمودار شماره ۲- تجربه ترکیه (پیش‌بینی توازن سیستم بازنشستگی: با بازنگري های ۲۰۰۶ و بدون آن)

دو شکل زیر شمای کلی نظام تأمین اجتماعی ترکیه قبل و بعد از بازنگري سال

۲۰۰۶ را نشان می‌دهد:



همچنین جدول زیر شرایط حداقل سن و سابقه لازم برای بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ترکیه قبل و بعد از بازننگری قانون را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۶- شرایط حداقل سن و سابقه لازم برای بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ترکیه قبل و بعد از بازننگری

نظام ۱: قواعد قبل از ۱۹۹۹	نظام ۲: بازننگری ۱۹۹۹ (۲۰۰۰-۲۰۰۶)	نظام ۳: قوانین ۲۰۰۶	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۲۵ سال بیمه + ۵۰۰۰ ▪ روز پرداخت حق بیمه یا ▪ ۵۵ سال سن + ۵۰۰۰ ▪ روز پرداخت حق بیمه 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۶۰ سال سن + حداقل ۷۰۰۰ ▪ روز پرداخت حق بیمه یا ▪ ۶۰ سال سن + ۲۵ سال بیمه ▪ ۴۵۰۰ روز پرداخت حق بیمه ▪ (توجه: این قواعد به صورت تدریجی فزیندی می‌شوند) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۶۰ سال سن + ۲۵ سال کار (البته تنها برای کسانی که بعد از طرح قانون جدید وارد بازار کار می‌شوند) ▪ از سال ۲۰۳۶ تا ۲۰۴۸ سن بازنشستگی به ۶۵ سال خواهد رسید 	مردان
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۲۰ سال بیمه شده + ۵۰۰۰ روز پرداخت حق بیمه یا ▪ ۵۰ سال سن + پرداخت ۲۰ سال بیمه شده 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۵۸ سال سن + ۲۰ سال بیمه (افزایش تدریجی با فزیندی) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ مشابه مردان اما سن ۵۸ به جای ۶۰ سال از سال ۲۰۳۶ تا ۲۰۴۸ سن بازنشستگی به ۶۵ سال خواهد رسید 	زنان
-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۵.۳٪ سالیانه برای ۳۶۰۰ روز اول سپس ۲٪ سالیانه برای ۹۰۰۰ روز بعدی، و پس از آن ۱.۵٪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ۲.۵٪ برای هر سال تا انتهای سال ۲۰۱۵ و سپس ۲٪ برای هر سال 	ضریب افزایش سنواتی

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

در پایان ضمن ارائه جدول مقایسه‌ای مدل‌های رایج در جهان برای طرح‌های تأمین اجتماعی از منظر نحوه تعریف حق بیمه و مزایا و نحوه اداره و از منظر وظایف حاکمیت به شرح زیر جمع‌بندی می‌شود.

جدول شماره ۷- بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی رایج در دنیا از منظر نحوه تأمین مالی

نام	کلیات	فواید (نکات مثبت)	مضار (نکات منفی)
مبتنی بر مالیات (منابع عمومی) مدل بورجی	اولین بار از سوی ویلیام بورجی انگلیسی مطرح شد، نظام تأمین اجتماعی توسط دولت و از محل مالیات‌ها و منابع عمومی، تأمین مالی می‌شود	- سهولت در وصول منابع و تمرکز و تجمع آنها - کارکرد بازتوزیعی بین قشری (بین دهک‌ها) - پوشش شکست (نقص) بازار توسط دولت	- عدم اعمال رویکرد توانمندسازی و احتمال سواری رایگان (برخورداری من غیرحق) - فقدان کارکرد باز توزیعی بین‌نسلی - اعمال رویکرد مساوات و برابری به جای عدالت - عدم ایجاد انگیزه فردی در مشارکت مالی برای خدمات مورد نیاز - عدم ایجاد انگیزه کار و تلاش بیشتر - برخورداری بیشتر طبقات بالای دستمزدی
مبتنی بر حق بیمه (مشارکت مالی ذی‌نفعان) مدل بیسمارکی	اولین بار توسط بیسمارک آلمانی مطرح و اجرایی شد (دولت رفاه) براساس مشارکت مالی کارفرمایان (دولت و صاحبان بنگاه‌ها) و مشارکت مالی ذی‌نفعان (بیمه‌شدگان) در قالب حق بیمه تأمین مالی می‌شود	- کارکرد بازتوزیعی بین نسلی و بین قشری و انتقالات اجتماعی - رعایت عدالت در برخورداری، براساس میزان مشارکت مالی - ایجاد انگیزه کار و تلاش بیشتر - تعهد کمتر دولت برای تأمین و تضمین مالی - رویکرد توانمندسازی	- عدم امکان پوشش شکست (نقص) بازار و عدم پاسخگویی به نرخ تورم بالا - بیرون ماندن فرودستان فاقد توان مالی برای مشارکت - بیرون ماندن بیکاران جویای کار و اقشار و گروه‌های هدف (سالمندان و...)) - عدم فراگیری و ناتوانی در حوزه‌های حمایتی و امدادی - بالا رفتن هزینه تولید و مبادله اقتصادی

نام	کلیات	فواید (نکات مثبت)	مضار (نکات منفی)
ترکیبی و تلفیقی (چندلایه و چندسطحی) مدل هیبریدی	استفاده از هر دو مدل، به ترتیب از مدل "بوریجی" به "بیسمارکی" در قالب نظام چندلایه (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) و چندسطحی در لایه بیمه‌ای (پایه، مازاد و مکمل)	استفاده از مدل هیبریدی به نحوی که در لایه‌های امدادی و حمایتی و سطح پایه لایه بیمه‌ای از مدل بوریجی (مالیات، منابع عمومی و انفال) و در لایه‌های مازاد و مکمل و نیز پوشش‌های مضاعف بیمه‌ای، از مدل بیسمارکی (حق بیمه) باعث رفع مضار بکارگیری منفرد هریک از دو مدل و بهره‌گیری از فواید آنها می‌شود و می‌تواند مبتنی بر یک سازوکار قاعده‌گذاری متمرکز اصول فراگیری، جامعیت، کفایت و پایداری مالی نظامات تأمین اجتماعی را محقق سازد	- ابتدا به سطح‌بندی خدمات و آزمون وسع (استطاعت/استحقاق) باعث مقاومت افرادی خواهد شد که از شرایط قبلی به صورت من غیر حق برخوردار می‌شدند - امکان پوشش مشکلات ناشی از تورم و خطرات فاجعه‌آمیز (بحران کرونا)

از منظر وظیفه حاکمیت / دولت و تقدم عدالت و پیشرفت نیز دیدگاه‌های دوگانه اول عدالت بعد توسعه (پیشرفت) و اول توسعه (پیشرفت) بعد عدالت وجود دارد که به نظر می‌رسد ملازمت و مقارنت پیشرفت و عدالت (از طریق نظام متمرکز و چندلایه و چندسطحی تأمین اجتماعی) آن‌طور که مقام معظم رهبری مدنظر دارند، بایستی ملاک عمل قرار گیرد.

در جهان از منظر نحوه اداره نظامات تأمین اجتماعی رویکردهای حاکمیتی، دولتی، خصوصی، تعاونی، عمومی غیردولتی و مردم نهاد وجود دارد که در بهترین حالت بایستی ترکیبی مبتنی بر لایه‌بندی و سطح‌بندی و قاعده‌گذاری (تنظیم‌گری) متمرکز مدنظر قرار گیرد.

نتیجه آنکه یک نسخه واحد و جهان‌شمول برای نظامات تأمین اجتماعی کشورها وجود ندارد و بایستی مدل بومی شده براساس اصول و مبانی حاکم و مبتنی بر شرایط و اقتضات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، امنیتی و متغیرهای کلان نظیر شاخص‌های تورم، بیکاری، رشد اقتصادی، ضریب جینی، مشارکت اقتصادی و متناسب با مختصات ترکیب جمعیتی و با بهره‌گیری از تجارب موفق دنیا طراحی شود.

همان‌طور که بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی الگوها و نظامات تأمین اجتماعی کشورهای مختلف و رویکردها و مداخلات اصلاحی اعمال شده در آنها نشان می‌دهد، یک راه‌حل واحد و جهان‌شمول برای همه کشورها وجود ندارد و بایستی پس از شناخت الگوهای رایج در جهان نسبت به احصای فرایند و مضار هر یک اقدام و سپس متناسب با شرایط و اقتضات هر کشور و مبتنی بر اصول و مبانی مورد عمل نسبت به بومی‌سازی و سازگارسازی نظام تأمین اجتماعی چندلایه اقدام نمود.

نظام مسائل در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی

^۱ حمید یثربی

^۲ احمد برومند کاخکی

^۳ حسین زاهدی

چکیده

مقاله پیش‌رو نظام مسائل حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی را مورد تمرکز قرار داده و ضمن مرور مهمترین موضوعات رفاهی در پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، مسائل کلیدی را در این حوزه برای پنج سال آتی اولویت‌گذاری می‌کند. در این مقاله سعی شده است این موضوع با بهره‌گیری از نظرات خبرگان و برگزاری نشست‌های مسئله‌محور به اختصار واکاوی شود.

در باب رفاه و تأمین اجتماعی قانون و برنامه‌های متعددی وجود دارد که از مهمترین آن‌ها می‌توان به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵)، اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اشاره کرد. در سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی سعی شده است نقایص قانون‌ها و برنامه‌های قبلی پوشش داده شود و جهت‌گیری‌های مهم ابلاغ شوند. با این وجود در این زمینه همچنان مشکلات متعددی وجود دارد. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در اجرای اصل ۲۹ و بندهای ۲ و ۴ اصل ۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی، نظام تأمین اجتماعی را طوری صورت داده که رهاورد آن توسعه

۱. پژوهشگر پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۲. مدیر گروه آینده‌پژوهی اجتماعی پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۳. مدیر گروه چشم‌انداز و تمدن پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن باشد. این نظام، موارد متعددی را تحت پوشش قرار می‌دهد که از آن جمله می‌توان به بازنشستگی، از کار افتادگی و فوت، بیکاری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی، آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی، بیمه خدمات بهداشتی، حمایت از مادران، کودکان بی‌سرپرست، بیوگان، زنان سالخورده و بی‌سرپرست، کاهش نابرابری و فقر، امداد و نجات و... اشاره کرد. در ادامه به اهم مسائل سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته شده و پیشنهادهای جزئی مربوطه و همچنین برخی نکات قابل تأمل در باب نظارت بر سیاست‌های کلی ذکر می‌شود.

مسائل قابل تأمل در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

از گذشته تاکنون حوزه رفاه و تأمین اجتماعی با مسائل کلیدی روبه‌رو بوده که هم‌زمان با تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نیاز است توجه ویژه‌ای به آن‌ها شود. متأسفانه عدم التفات کافی به این موارد ممکن است به طور جدی، کیفیت اجرا و تحقق سیاست‌های کلی (رفاه و برنامه هفتم) را تحت‌الشعاع قرار دهد. در واقع مسائل ذیل، مسائل مزمنی هستند که از گذشته تاکنون سیاست‌گذاری حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را دچار مشکلاتی کرده است. برخی از مهمترین این مسائل عبارتند از:

۱- فقدان تمرکز در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت

یکی از مواردی که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به طور مؤکد به آن پرداخته است، بحث تمرکز در رفاه و تأمین اجتماعی است. تمرکز به صورت ضمنی در قانون ساختار با این مضمون تشریح شده است: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزشیابی به صورت متمرکز، امور اجرایی کارگزاری به صورت غیرمتمرکز (به تعبیری ورود دولت در هر جا که بخش غیردولتی قادر نیست). این موضوع در بند اول پیش‌نویس

سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی نیز تاکید شده و با توجه به ریل‌گذاری صورت گرفته، امکان تفویض اختیارات تخصصی به بخش‌های مختلف و دستگاه‌های ذیربط وجود دارد. حال در اجرای سیاست‌ها و پیاده‌سازی نظام چندلایه ضرورت دارد که تفویض اختیارات و مرزهای مداخلات دولت شفاف شود و وظایف بخش‌های گوناگون در یک نگاهت نهادی یا تقسیم کار ملی روشن و شیوه پاسخگویی آنها به جامعه معلوم شود. بنابراین اگر این موضوع به عنوان یک مفهوم کلیدی برای نظارت بر سیاست‌های کلی تلقی نشود، اصل «تمرکز حکمرانی رفاه» محقق‌شدنی نیست (رفاه و تأمین اجتماعی متمرکز نیز تحقق نخواهد یافت).

براساس اعتقاد شماری از کارشناسان، اصل تمرکز مورد نیاز در برنامه هفتم (براساس پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه) و سیاست‌های کلی مرتبط با تأمین اجتماعی، ماهیتاً و مستقلاً وجود ندارد. در واقع شمار زیادی از دستگاه‌ها در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرا، در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی به شدت فعال‌اند. این موضوع منجر به این شده است که از یک سو تعارض و اختلاف نظر بین دستگاه‌های مختلف ایجاد شده و از سوی دیگر انرژی، زمان و هزینه زیادی به صورت غیره‌دفع‌مند، موازی و... اتلاف شود. از طرف دیگر، علی‌رغم فعالیت بخش‌های مختلف، اما پاسخگویی کافی در این زمینه نیز وجود نداشته است.

باید در نظر داشت عدم تمرکز سبب شده تا کیفیت و تاثیرگذاری تلاش‌ها کاهش یابد. مثلاً قشری از مردم به طرق مختلف و متعدد از حمایت‌ها و کمک‌ها برخوردارند و برخی دیگر علی‌رغم نیاز بیشتر همچنان محروم هستند. در مجموع آسیب ناشی از پیامدهای اجتناب‌ناپذیر این عدم تمرکز (چه در سطح سیاست‌گذاری و چه در سطح تصدی‌گری) بیش از همه متوجه نیازمندی است که باید در سایه سیاست‌های رفاهی برخوردار شوند و از آسیب‌ها محافظت شوند. در همین راستا برای نظارت بهتر، تعریف

مسئولیت برای یک نهاد مشخص و ایجاد پاسخ‌گویی برای آن بسیار اهمیت دارد تا در نتیجه آن سیاست‌های کلی برنامه هفتم تحقق یابد.

نکته دیگر تفاوت میان تمرکز با تجمیع و ادغام کارکردها است. در تجربه‌های سیاست‌گذاری به وفور مشاهده شده است که تجمیع کارکردهای سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و نظارتی در یک نهاد متولی سبب ایجاد تعارض منافع و مفسده‌های سیاستی است؛ این درس‌آموخته‌ها توجه ما را به ظرافت‌های لازم و جزئیات بسیار ضروری برای طراحی اساسی یک ساختار متمرکز مثل نظام چندلایه جلب می‌کند. در این زمینه غرض اصلی از تمرکز، یکپارچه‌سازی و همسوسازی نهادی و زیرساختی در بخش‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت است؛ به طوری که علاوه بر شفاف‌سازی کلیه بودجه‌ها و منابع مالی بخش رفاه، ذی‌نفعان نهایی مشخص باشند^۱ و کمتر شاهد تغییرات قوانین پایه‌ای و دائمی به اقتضای رویدادهای سیاسی-اجتماعی کشور^۲ باشیم. از مصادیق این رویکرد، وجود یک سیستم یکپارچه و جامع اطلاعاتی شامل منابع مالی و... و به واقع، بهره‌مندی از آمارهای غیرگمراه‌کننده است. در لایه نهادی نیز این موضوع قابل بررسی است. تعدد بازیگران از یک سو و تشتت و واگرایی در خطوط مشی هر یک از بازیگران، چندپاره بودن منابع (شامل منابع مالی، سامانه‌های اطلاعاتی، دانش، اختیارات و نیروهای انسانی) و بی‌رغبتی به هم‌افزایی بین آنها از سوی دیگر، در عمل موجب ائتلاف منابع و سنجش‌ناپذیری خروجی‌ها و عدم تصحیح و بهبود عملکردها می‌شود.^۳ مثلاً در زمینه انتظام فعالیت‌های نیکوکاری و خیریه با ابزارهای مختلف،

۱. به طور مثال ایجاد رقابت و جلوگیری از انحصار در بیمه‌های سطوح مازاد و مکمل می‌تواند در قلمرو نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی استحکام یابد و همچنان از تمرکز در سیاست‌گذاری و نظارت نیز برخوردار باشد.

۲. مواقع تصویب قوانین بودجه سنواتی یا برنامه‌های توسعه کشور.

۳. به طور مثال ضروری است تا سامانه هوشمندی تعبیه شود تا در آن هرگونه کمکی توسط خیریه‌ها یا سازمان‌های حمایتی نظیر بهزیستی، کمیته امداد و... به طور دقیق در این سامانه ثبت شود. این موضوع منجر به هدفمندسازی کمک‌ها و حمایت‌ها خواهد شد و دیگر

دولت‌ها در برخی کشورها با تحت فشار قراردادن سازمان‌ها و نهادهای خیریه یا تشویق از طریق ابزارهایی نظیر مالیات، آنها را وادار به ارائه آمار شفاف و صحیح می‌کنند.^۱

لذا برای این منظور باید زیرساخت‌های نهادی برای تقویت بانک اطلاعاتی یکپارچه در کشور به وجود آید. مسیر طی شده در تدوین سیاست‌های کلی رفاه نشان می‌دهد که تلاش‌ها برای توزیع قدرت (واگذاری اختیارات و منابع به تناسب پاسخگویی) در بین شبکه و یا ساختار رفاه و تأمین اجتماعی بوده و هدف آن شکل‌گیری نقش‌های راهبردی به کمک خود‌ذی‌نفعان بوده است. در این میان لازم است به طور واقعی، منابع (اعم از نرم‌افزاری، سخت‌افزاری، مغزافزاری، انسان‌افزاری) و بازیگران نقش‌آفرین حوزه رفاه با یکدیگر یکپارچه شده و تلاش‌ها همسو و مکمل یکدیگر شوند.^۲ ایجاد بانک‌های اطلاعاتی یکپارچه معطوف به هدف فوق می‌تواند موثر عمل باشد و از سوی دیگر یک گلوگاه خوب نظارتی برای مجمع تشخیص خواهد بود (شاخص نظارت بر سیاست‌های کلی). افزوده می‌شود که جهت هموارسازی مسیر نظارت، احیای شورای عالی رفاه به‌عنوان مرجع هماهنگی و اتخاذ تصمیم‌ها و مصوبات در چهارچوب قانون ساختار و نیز سیاست‌های کلی بسیار کمک‌کننده است.^۳

۱- تناقض میان قوانین مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

برخی از قوانین موجود در کشور و مربوط به این حوزه بعضاً متناقض یا معارض یکدیگر هستند و یا خود دچار نقص‌ها و مشکلاتی هستند که می‌توانند تأثیر بسیاری در

شاهد این نخواهیم بود که برخی افراد از بخش‌های مختلف (چه خصوصی و چه دولتی) حمایت شوند و برخی دیگر تحت هیچ چتر حمایتی قرار نداشته باشند.

۱. مصاحبه با رئیس اورژانس اجتماعی کشور.

۲. در مطلوب‌ترین حالت از منظر دستگاه رفاه و بهزیستی، همه اختیارات قانونی و منابع تخصیص یافته بایستی متمرکز در اختیار دستگاه خودشان باشد و سایر نهادها بدون ادن آنها حق ورود در این حوزه را نداشته باشند. حد بهینه این موضوع بایستی در مدار سیاست‌های کلی، تنظیم و جاری شود.

۳. در این خصوص بایستی در جست‌وجو و تحقیق ابعادی بود که چرا شورای عالی رفاه در منشأ تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های کلیدی قرار نداشته و ساختاری غیرفعال پیدا کرده است؟!

تحقق نیافتن اهداف کلیدی در سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی داشته باشند. در سیاست‌های کلی مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی، سعی شده است که این موضوعات و تناقض‌ها تعیین تکلیف شوند. به عنوان یک پیشنهاد، بهتر است در کنار سیاست‌های کلی، پیوستی نیز از سوی مرجع تهیه شده باشد که با بازتعریف نکات کلیدی و ارائه مدل عملیاتی، تمامی ابهامات موجود را تعیین تکلیف کرده و مانع از بروز تفسیرهای مختلف توسط گروه‌ها و افراد مختلف و مسئول شود؛ چرا که در شرایط کنونی دستگاه‌ها با استناد به قوانین مختلف، می‌توانند سیاست‌ها را آن‌گونه که موافق سلیقه و یا منافع بخشی و جناحی خودشان باشد تفسیر کنند. هرچند تناقض میان قوانین، از سیاست‌گذاری غیرمتمرکز حوزه رفاه نشأت می‌گیرد، اما به دلیل برجستگی عوارض آن، در این بخش به طور جدا بررسی می‌شود. در مجموع مهمترین مسایلی که نظام رفاه و تأمین اجتماعی به دلیل نقصان قانونی با آن درگیر است، عبارتند از:

۱-۲- عدم همکاری سازمان‌ها به بهانه‌های قانونی و حقوقی

یکی از مسایلی که در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی و تشکیل نظام اجتماعی چندلایه و پنجره واحد وجود دارد مسئله عدم همکاری سازمان‌ها و تشکلات مختلف مربوط به یکدیگر براساس مفاد قانونی است. عدم همکاری بیمه سلامت، سازمان ثبت و... با سازمان‌های بهزیستی، کمیته امداد و سایر نهادهای متولی، نمونه‌ای از این دست است. امتداد این واگرایی به مسائل قانونی و به‌ویژه بلاتکلیفی برخی دستورالعمل‌های بخش جمع‌آوری داده و بحث ایجاد پایگاه اطلاعاتی منتهی می‌شود که معضل جدی سیاست‌گذاری غیرشواهد محور حوزه رفاه است. علی‌رغم دستور مقام معظم رهبری مبنی بر لزوم پایگاه اطلاعاتی متمرکز (و البته حفظ مسائل امنیتی آن) متأسفانه دستگاه‌ها همکاری مناسبی از خود نشان نداده‌اند. از دلایل این عدم همکاری‌ها می‌توان به مسائل و نارسایی‌های قانونی، جهت‌گیری‌های ناهمسو در اساسنامه‌های سازمان‌های عمومی،

مستقل یا هیئت امنایی (مثل صندوق‌های فعال، کمیته امداد و...) و چالش پارادایم‌ها و تعارضات نظری^۱ اشاره کرد.^۲ قانون‌ها و دستورالعمل‌ها نه تنها سازمان‌ها را مجاب نمی‌کنند تا اطلاعات مورد نیاز جهت تشکیل و تکمیل پایگاه اطلاعاتی را در اختیار مسئولین ذیربط قرار دهند، بلکه در مواردی بهانه مناسبی را نیز در اختیار سازمان‌های مذکور قرار داده است. در یکی از این نمونه‌ها، یک دستگاه براساس مفاد قانونی خود مدعی شده است برای هر استعلام کد ملی (جهت تکمیل پایگاه اطلاعاتی) پرداخت بهای ۴۰ هزار تومان الزامی است!^۳ این نابسامانی در منظومه حقوقی کشور، در آینده نزدیک منجر به فرار سازمان‌ها و تشکیلات از اجرای سیاست‌های کلی و نظارت‌ها براساس قانون خواهد شد.^۴

از همین جا می‌توان نتیجه‌گیری کرد که تجمیع داده‌ها و اقدام به تشکیل چنین پایگاهی می‌تواند یک گلوگاه شاخص در ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها باشد. عدم تجمیع داده‌ها به منزله فقدان اراده و یا فقدان برنامه برای عمل به سیاست‌های کلی است.

از سوی دیگر، اثبات بحران صندوق‌های بازنشستگی، کار دشواری نیست. البته پرداختن به ساختار مالکیت خود صندوق‌های بازنشستگی و نحوه مدیریت آنها شاید از شئون سیاست‌های کلی نباشد اما در مقام نظارت و ارزیابی میزان تحقق سیاست‌ها می‌توان انتظار داشت که صندوق‌های مختلف فارغ از شیوه و ساختار مدیریتی‌شان، در

۱. برنامه‌ها و سیاست‌هایی که در ادوار مختلف به تصویب رسیده هریک رگه‌هایی از پارادایم‌های گوناگون را در بر داشته‌اند. هریک از این برنامه‌ها اقتضات و الزاماتی داشته و از درون دچار تعارضات و گسست‌های مهمی بوده‌اند. مجریان و متولیان حوزه رفاه به طور ویژه در این خصوص از سیاست‌های کلی انتظار تعیین تکلیف دارند.

۲. مصاحبه با دبیر هیئت مرکزی اندیشه‌ورز کمیته امداد امام خمینی(ره).

۳. مصاحبه با یکی از مدیرمسئولان پایگاه رفاه ایرانیان.

۴. مثال: سازمان تأمین اجتماعی در تلاش است تا به هر نحو ممکن به کمک طرح‌های مختلف مصوبه‌ای را از مجلس شورای اسلامی تصویب کند تا به واسطه آن از شمول همه نظارت‌ها و همچنین قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی خارج شود (طبق اساسنامه سال ۵۸).

قبال دولت و حاکمیت پاسخگو باشند. در همین راستا ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع و رفاه تأمین اجتماعی به طور ضمنی و البته نسبتاً شفاف بیان می‌کند در جهت حل ریشه‌ای این مشکل، کلیه اساسنامه صندوق‌ها باید به نحوی اصلاح شود که وزیر رفاه در رأس همه آنها باشد. در این زمینه می‌توان به نقش دولت در انتخاب اعضای هیئت مدیره صندوق‌ها اشاره کرد. همچنین در بخش دیگر این بند به این موضوع اشاره شده است که کلیه اختیارات از وزرای مربوطه سلب و به وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تفویض می‌شود. با این وجود در شرایط کنونی براساس قوانین دیگری چنین اقداماتی (نظیر اصلاح اساسنامه‌ها) برای برخی صندوق‌ها امکان پذیر نیست. ضمن اینکه علی‌رغم اینکه تعداد کثیری از صندوق‌ها در شرایط ورشکستگی هستند، باز هم مطابق قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی مجوز تاسیس صندوق‌ها وجود دارد (در نظر داشته باشید که سهم صندوق‌های بازنشستگی در بودجه به دلیل ورشکستگی عملی و نیاز مبرم به حمایت مالی بسیار بالاست). این دو موضوع در کنار موضوعات دیگر نشان می‌دهد هنوز قوانین موجود در کشور دارای خلأهایی است و از قدرت الزام‌آوری خوبی برخوردار نیستند. لغو مجوز تاسیس صندوق جدید (مگر در قالب ادغام و تجمیع) از پیشنهاد‌های عاجل در شرایط کنونی است؛ به طوری که همزمان محوریت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی حفظ شده و در طرف مقابل پاسخگویی آن حداکثر باشد. همچنین از جایگاه فرابخشی، باید سیاست‌های کلی به نحوی نظارت شوند یا ساختار و تدبیری در کنار آن گنجانده شود تا مجلس شورای اسلامی توانایی تصویب قانون مغایر با اهداف سیاست‌ها را در عمل نداشته باشد.

۲-۲- مسئله صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی

اصل قانون اساسی بیان کرده است صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی نمی‌توانند بیشتر از ۴۰ درصد از سهام شرکتی را در اختیار داشته باشند. اما بیمارستان‌های تأمین اجتماعی همه در غالب شرکت اداره می‌شوند و به همین دلیل اجرای این قانون مشکلات زیادی را

برای این سازمان به بار آورده است (سازمان بیشتر به نگاهداری بنگاه‌ها می‌پردازد تا سهام داری). این یکی از نکات قابل تأمل در اصل ۴۴ قانون اساسی است. عدم تنظیم‌گری و بهره‌مندی از دانش تخصصی مالی (اعم از اصول محاسبات بیمه‌ای، ایفای تعهدات بین نسلی، تضمین پایداری منابع و بار مالی، تخصیص به موقع اعتبارات، اصول سرمایه‌گذاری بهینه، متنوع‌سازی سبد سرمایه، رعایت اصول حاکمیت شرکتی)، باعث شده است که اقدامات صندوق‌ها، آنها را با ریسک‌های ورشکستگی روبه‌رو سازد.

۳-۲- ورود سازمان‌ها و دستگاه‌ها به مسائل نامرتب با حوزه اختیارات براساس

مفاد قانون

ورود سازمان‌ها و دستگاه‌ها به مسائل نامرتب با حوزه اختیارات براساس مفاد قانون یکی دیگر از مسائلی است که ناشی از نارسایی‌های قانونی و نظارتی است. به عنوان نمونه سازمان امور اجتماعی کشور که به پیشنهاد وزارت کشور تاسیس شده است وظیفه بررسی آسیب‌های اجتماعی را برعهده دارد که این کار عملاً یک کار موازی با سازمان بهزیستی است. نمونه دیگر وزارت دادگستری در مورد حقوق کودکان است. درحالی‌که براساس نظر برخی کارشناسان این موضوع در حیطه کارهای وزارتخانه نیست و یک نوع موازی‌کاری با سازمان بهزیستی صورت گرفته است که به اتلاف وقت و هزینه منجر می‌شود. همچنین، براساس برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه اقدام به ایجاد معاونت پیشگیری از وقوع جرم نموده که در اموری نظیر طلاق و... فعال است. این در حالی است که براساس همین برنامه سازمان بهزیستی (که زیرمجموعه وزارت رفاه و دولت است) متولی این امر می‌باشد. البته باید در نظر داشت اگرچه وجود تشکیلاتی با اهداف مشترک لزوماً اشتباه نیست، با این وجود ضروری است سازوکاری در نظر گرفته شود تا این تشکیلات عملکرد بهینه داشته و امکان دسترسی متقابل به اطلاعات یکدیگر را جهت جلوگیری از اتلاف زمان و هزینه داشته باشند. در چنین

شرایطی قانون و سیاست باید نحوه تعامل و نیز ارتباط این تشکیلات را مشخص کند. لذا یکی از نشانه‌های عمل به سیاست‌های کلی (بحث نظارتی) باید این باشد که قوانینی در جهت تعیین تکلیف این موازی‌کاری‌ها وضع شود؛ قوانین سابق بازنگری شوند و قوانین ناکارآمد و نامطلوب در این خصوص نیز منسوخ شوند.

۱- امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی

یکی از ابهامات مزمن در فضای مدیریتی و سیاست‌گذاری کشور، بلا تکلیفی در قبال تعیین مصداق امر حاکمیتی از امور غیر حاکمیتی است. آنگاه که اموری به عنوان امور حاکمیتی شناخته شوند، ارکان حاکمیت خود را موظف به ایفای مسئولیت خواهند دانست و تکلیف در قبال مرزهای بین بخش دولتی و خصوصی مشخص تر خواهد بود. در نتیجه، تصمیم‌گیری در خصوص تصدی یا واگذاری و برون‌سپاری و مشارکت‌پذیری روشن‌تر می‌شود. از برکات تعیین مرزهای حاکمیتی در حوزه رفاه، شفافیت مدل برخورد با مسئله‌های اجتماعی است که خود یکی از شاخصه‌های جدی برای نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی محسوب می‌شود. همان‌طور که در حوزه سلامت مسئله بهداشت اولویت است؛ لذا پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی وظیفه جدی حاکمیت در ساختار رفاه و تأمین اجتماعی است. در مثال شاهد دیگری، افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی و کاهش حوزه‌های حمایتی به طریق مقتضی یکی از راهبردهای بلندمدت نظام رفاه و تأمین اجتماعی است.^۱ در همین خصوص ایجاد و تقویت بیمه فراگیر اجتماعی در سطح پایه با مشارکت بیمه‌شده و دولت (با اولویت افراد غیرشاغل و یا فاقد بیمه پایه اجتماعی)، مشارکت بیمه‌شده و کارفرما در سطح مازاد و پشتیبانی حقوقی دولت در سطح مکمل از جمله دستاوردهای مرزبندی امر حاکمیتی و غیرحاکمیتی در نظام بیمه‌گری است.

۱. پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

در سایر کشورهای جهان بخشی از وظایف مربوط به تأمین اجتماعی در حیطه بخش‌های حکومتی و قسمت دیگر برعهده بخش خصوصی است.^۱ در این زمینه ضروری است حاکمیت (اعم از دستگاه‌های ذیربط دولتی و غیردولتی) با قدرت در زمینه‌هایی ورود کند که بخش‌های خصوصی و مردم‌نهاد نمی‌توانند بار آن را به منزل برسانند. متقابلاً کارکردهایی در حوزه رفاه وجود دارد که حاکمیت می‌تواند حداکثر، نقش حمایتی یا تنظیم‌گری داشته باشد. این امر منجر خواهد شد تا تمرکز حاکمیت به صورت بهینه‌تری صرف تأمین اجتماعی شود. در ضمن باید در نظر داشت ورود بخش خصوصی به برخی زمینه‌های تأمین اجتماعی می‌تواند به بروز فساد، انحصار و سوءاستفاده‌های اقتصادی و... منجر شود. لذا ضروری است این فعالیت‌ها توسط بخش حاکمیتی صورت گیرد. به عنوان نمونه در بیشتر کشورهای جهان اورژانس اجتماعی یک امر حاکمیتی است و زیرمجموعه‌های بعدی آن همه غیردولتی هستند. این در حالی است که در کشور ما شرایط متفاوت است.

بحث کارشناسی و جمع‌بندی

سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی هم هدف و هم رویکرد اصلی را برای سیاست‌گذاری رفاهی کشور مشخص کرده است و به پی‌ریزی، مرتب‌سازی و هدفمند شدن ساختارها اندیشیده است. اما در حوزه نظارتی آن، چند مسئله به نظر مهم می‌رسد: اول که قوانین مربوط به این حوزه بعضاً متناقض یا معارض یکدیگر هستند. انسجام بخشی و ایجاد یک وحدت رویه در قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌تواند بخشی از مشکلات نظارتی این حوزه را مرتفع نماید. در همین راستا تعریف مسئولیت برای یک نهاد مشخص و ایجاد پاسخ‌گویی برای آن بسیار اهمیت دارد. چرا که در قوانین

۱. زاهدی، حسین. مقایسه سیستم‌های رفاهی اروپایی، پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی، بهار ۱۳۹۹.

موجود، مسئولیت اجرایی برای یک مسئله بعضاً به دستگاه‌های مختلف واگذار شده و به همین علت پاسخ‌گویی در هیچ‌یک از این نهادها به صورت کامل وجود ندارد. درعین حال همین ساختار متکثر موجب شده که منابع این حوزه توسط نهادهای غیرمسئول صرف شود و هماهنگی لازم بین دستگاه‌ها وجود نداشته باشد. در این خصوص، اعطای مسئولیت و نقش راهبری به وزارت رفاه و نهادهای وابسته به آن (در قالب شورای عالی رفاه) می‌تواند کمک کننده باشد.

بخش دیگری از مشکلات حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی و تجمیع اطلاعات افراد جامعه (اختصاص شناسه الکترونیکی یکتای رفاه و تأمین اجتماعی برای آحاد مردم) برمی‌گردد. در این راستا تمرکز بر ایجاد یک بانک اطلاعاتی بزرگ به تنهایی راه‌گشا نیست و برای این منظور باید زیرساخت‌های نهادی تقویت کننده این بانک اطلاعاتی در کشور به وجود آید. به نظر پژوهشگران اقتصادی، یکی از این زیرساخت‌ها اصلاح نظام مالیاتی و شکل‌گیری مالیات بر مجموع درآمد اشخاص است.^۱

از سوی دیگر، درعین حال که باید به مسئله تأمین اجتماعی اقشار ضعیف و سالمندان (خصوصاً وضعیت آینده که بخش ویژه‌ای از طبقه اجتماعی کشور را سالمندان شکل می‌دهند) توجه ویژه نمود، باید به این نکته نیز عنایت داشت که صندوق‌های بازنشستگی به دلایل مختلف از جمله مشکلات پارامتریک و سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های غلط، به‌زودی بخش عمده‌ای از منابع مورد نیاز در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را خواهند بلعید.^۲ به همین جهت باید پیش از آنکه فرصت‌ها از دست روند، فکر عاجلی برای

۱. مصاحبه با مدیرگروه آینده‌پژوهی اقتصادی پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۲. در حال حاضر منابع عمومی، برعکس تزریق می‌شود؛ یعنی به جای اینکه به لایه‌های زیرین نظام جامع تزریق شود برخلاف هرم تخصیص داده می‌شود.

اصلاحات جدی این صندوق‌ها نمود. در این خصوص مشخص کردن جهت‌گیری‌های سیاستی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم و برنامه‌های نظارتی نظیر اصلاح اساسنامه صندوق‌ها در قلمرو بیمه‌های اجتماعی، اصلاحات و نیز طرح‌های بیمه اجتماعی، کاهش تعهدات و بدهی دولت به آنها و در نهایت تجمیع صندوق‌های فعال در قلمروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (با رویکرد چندجانبه‌گرایی، شفافیت، کارآمدی، استقلال مالی و اداری و مدیریت حرفه‌ای و تخصصی) موثر خواهد بود.



شکل ۱: اولویت‌های کلیدی برای سیاست‌گذاری رفاه و دربرچه‌های نظارتی آن

در پایان لازم به ذکر است که تیتروهای اشاره شده در گزارش، خواسته‌ها و انتظارات دستگاه‌های رفاه و بهزیستی را به خوبی منعکس می‌کنند. دغدغه‌هایی که طرح شده است اگرچه بجا و مستلزم تامل و تعمق است، اما چنان که طبیعت هربخش یا سازمانی اقتضا می‌کند، تمایل دارد اختیارات و امکانات و تعیین‌کنندگی خود را بیشینه سازد. از این‌رو مهمترین و برجسته‌ترین مطالبه آنها، مربوط به محور اول (تمرکز) است. این تمایل به حدی است که گویی چنانچه مسئله تمرکز برطرف شود و حوزه رفاه چنان که می‌خواهند در اختیارشان قرار بگیرد، مسئله‌های دیگر (یکپارچگی، چالش پارادایمی و تعیین تکلیف امور حاکمیتی) قابل رفع خواهد بود. اما ریشه این مسئله و مشکل عدم

الزام‌آوری قوانین، تشتت پارادایمی در حوزه رفاه^۱ و متعاقباً عدم مرزبندی امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی است (بلا تکلیفی امر حاکمیتی در حوزه رفاه: چه کارکردهایی بایستی در حیطه کنترل و تصدی نهادهای حاکمیتی رفاه باشد و چه مواردی بایستی تفویض شود؟)؛ در صورت نبود این تصویر، یا تمرکز واقع نمی‌شود یا مزایای واقعی آن حاصل نمی‌شود و ممکن است ضوابط اجرایی از بدنه سیاست‌گذاری جدا بافته شود (مثلاً رویکرد ادغام/تجمیع جایگزین تمرکز شود). اینها همه ادله‌ای است که می‌تواند ارکان نظارت بر سیاست‌های کلی برنامه هفتم و یا سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی را تشکیل دهد.

بازیگران رفاه خواهان بازگشت به قانون تجمیع و یکپارچه سازی مصوب ۱۳۸۳ هستند و مطرح می‌کنند که برنامه هفتم همه چیز را به همان قانون برگرداند و همان مصوبه قانونی را مرجع هر تصمیمی قرار دهد. اجرای قانون اگرچه انتظار مشروعی است لیکن این پرسش را مطرح می‌سازد که اگر ابزار قانونی مورد نیازشان از سال ۱۳۸۳ فراهم بوده است، پس چرا از کمبود اختیارات قانونی خود گلایه دارند؟

آیا دستگاه‌های ذیربط کفایت لازم را دارند تا از ابزار قانونی خوبی که خودشان به مطلوبیت آن اذعان دارند استفاده کنند؟ این بازیگران با حداکثر نمودن اختیارات و امکانات، چه تعهدات و مسئولیت‌هایی را برعهده خواهند گرفت (شاید همچنان معذور باشند و موانع و مشکلات دیگری را مطرح سازند)؟

به عبارت دیگر، مشکل در کمبود منابع و اختیارات و مشروعیت و ابزارهای قانونی است یا در ناتوانی مدیریتی متولیان؟ دستگاه‌هایی که خواهان تمرکز هستند این تمرکز را

۱. وقتی برنامه‌ای ذیل سیاست‌های رفاهی انتخاب می‌شود: در حوزه مالی باید دو عامل استطاعت مالی در کوتاه مدت و پایداری مالی در بلندمدت متعادل شوند. در حوزه اجتماعی دو عامل پوشش یا فراگیری جمعیتی و کفایت مزایا وجود دارد. در بخش اقتصادی دو عامل انگیزه شغلی و عدالت با هم مهم است. لذا در انتخاب رویکرد غالب و تکنیک‌ها و روش‌ها باید به این محورها و عوامل به طور همزمان توجه کنیم. انتخاب هر کدام از این اهداف در عوامل دیگر تأثیرگذار است و نظام رفاه جهت‌گیری خاصی را پیدا می‌کند.

در چه سطحی می‌خواهند: سیاست‌گذاری؟ قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری؟ برنامه‌ریزی؟ اجرا و ارائه خدمت؟ به ازای آنچه می‌خواهند چه تعهداتی را برآورده خواهند ساخت؟ تحقق این تعهدات و مسئولیت‌ها چگونه قابل‌سنجش و ارزیابی خواهد بود؟ اینها همه سئوالاتی است که در شرایط ایده‌آل، مطمح نظر سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی و یا پیوست‌های نظارتی آن است و نقش شورای عالی رفاه را نیز آشکار می‌سازد.

بخش سوم: سیاست های پیشنهادی، ارزیابی و نقد

- درآمدی بر فرایندهای سیاست های کلی تأمین اجتماعی (علی حیدری)

- بررسی ایده اولیه سیاست های کلی تأمین اجتماعی و استخراج گزاره ها و مفاهیم

- سیر بررسی پیش نویس سیاست های کلی تأمین اجتماعی

- تقدیم نویس سیاست های کلی تأمین اجتماعی (حسین زاهدی، حمید شربی، آرش عاقبتی و احمد برومند)

- تعدی بر پیش نویس سیاست های کلی رفاه و تأمین اجتماعی (مدی خطیب داوودی)

- تحلیل و بازنویسی پیش نویس سیاست های کلی رفاه و تأمین اجتماعی (محمّد کشاورز و حسین عرب اسدی)

- متن پیش نویس نهایی سیاست های کلی تأمین اجتماعی

- نظر مشورتی شورای مجمع در خصوص سیاست های کلی تأمین اجتماعی

- جدول تطبیقی سیاست های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری با نظر مشورتی مجمع

- رویکردها و الزامات قانونی و مقرراتی در اجرای سیاست های کلی تأمین اجتماعی (کارکردها و تدوین تأمین

سیاست های کلی تأمین اجتماعی)

درآمدی بر فرایند تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

علی حیدری^۱

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 سویی 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 به عنوان 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:

"وَلْيَبْغُضُوا لِنَفْسِهِمْ 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 نیابد، 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 ۱۳۹۹/۱۲/۱۳ و جلسات ۳/۵، ۴/۲، ۴/۲۳ و ۱۴۰۰/۰۵/۱۳) 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 به طور 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... به صورت 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.

بررسی ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و استخراج گزاره‌ها و مفاهیم

الف) ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن هر نوع فقر و محرومیت، حمایت از بی‌سرپرستان و از کار افتادگان و آنچه از اهداف مصرح در اصول ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده، که چشم‌انداز تأمین اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی را مشخص کرده است، اقتضا می‌کند که نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان، برگرفته از الگوهای اسلامی در زمینه تکافل اجتماعی، در اقتصادی صحیح و عادلانه، با نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و درآمدهای عمومی طراحی و اجرا شود. بنابراین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، براساس اصول ذیل تهیه شود:

۱- استقرار نظام یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چندلایه تأمین اجتماعی با اتخاذ رویکرد فعال از سوی دولت در مقوله رفاه و تأمین اجتماعی، تحولات اساسی در صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی.

۲- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ها و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌ها به عنوان اموال مردم با تاکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی.

۳- انسجام‌بخشی به وظایف حاکمیتی و اعمال آن و واگذاری تصدی‌گری‌ها، به جز موارد ضروری، به مردم.

۴- گسترش نقش و حضور همه جانبه مردم در برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی و مسابقه خیر، با ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر آنان و رفع موانع حضور.

۵- یکپارچه‌سازی خدمات پیشگیری، بهداشت و درمان و گسترش کمی و کیفی و

سطح‌بندی بیمه‌های سلامت و بیمه‌های اجتماعی.

۶- پویایی سرمایه انسانی و توانمندسازی مردم و تحقق عدالت بنیان با تأکید بر جوان‌سازی جمعیت.

ب) استخراج گزاره‌ها در «ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی»

بند	متن	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)
مجموعه	ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن هر نوع فقر و محرومیت، حمایت از بی‌سپرستان و از کارافتادگان و آنچه از اهداف مصرح در اصول ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳	ایجاد رفاه عمومی	تأمین اجتماعی پایه فراگیر
	قانون اساسی آمده که چشم‌انداز تأمین اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی را مشخص کرده است،	اهداف مصرح در اصول ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی (چشم‌انداز تأمین اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی)	نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
	اقتضا می‌کند که نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان	نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان	ارتقای کیفیت زندگی و تعالی بخشی آحاد جامعه
	و جامع برای تأمین اجتماعی همگان، برگرفته از الگوی اسلامی در زمینه تکافل اجتماعی، در	برگرفته از الگوی اسلامی در زمینه تکافل اجتماعی	اصل کفالت اجتماعی در سطح پایه خدمات
	اقتصادی صحیح و عادلانه، با نظام اداری	در اقتصاد صحیح و عادلانه	عدالت اقتصادی
	حذف تشکیلات غیرضرور و رفیع تبعیض‌های ناروا	حذف تشکیلات غیرضرور	کارآمدی و صرفه‌جویی در مقیاس
	غیرضرور و رفیع	رفع تبعیض‌های ناروا	عدالت اجتماعی

بند	متن	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)
	تبعیض‌های ناروا و با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و درآمدهای عمومی طراحی و اجرا شود. بنابراین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، براساس اصول ذیل تهیه شود.	با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و درآمدهای عمومی	گفتمان خیرجمعی
(۱)	استقرار نظام یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چند لایه تأمین اجتماعی با اتخاذ رویکرد فعال از سوی دولت در مقوله رفاه و تأمین اجتماعی	استقرار نظام یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چند لایه تأمین اجتماعی	نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
		اتخاذ رویکرد فعال از سوی دولت در مقوله رفاه و تأمین اجتماعی	تأمین اجتماعی حق مردم و تکلیف دولت
		تحولات اساسی در صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی	اصلاحات سیستماتیک پارامتریک و مهندسی مجدد بیمه‌گران اجتماعی
		تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی.	تفکیک منابع و نه تجمیع صندوق‌ها
* مرتبط با سیاست‌های کلی سلامت است			
بند	متن	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)
(۲)	پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل	پایبندی به حقوق	رعایت حقوق مکتسبه ذی‌نفعان
		رعایت تعهدات بین نسلی	رعایت تعهدات

مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	متن	بند
صندوق‌ها به ذی‌نفعان واقعی		بین منابع و مصارف و حفظ ارزش ذخایر	
پایداری مالی	تأمین منابع پایدار	سازمان‌ها و صندوق‌ها به عنوان اموال مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی	
محاسبات بیمه‌ای به‌عنوان تراز تصمیم‌گیری بیمه‌های اجتماعی	رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف		
رعایت حق‌الناس، امانت‌داری و به رسمیت شناختن فعالیت اقتصادی صندوق‌ها	حفظ ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌ها به عنوان اموال مردم، امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی		
ایجاد انسجام ساختاری در حیطه وظایف حاکمیتی یعنی نظارت، سیاست‌گذاری و تخصیص منابع عمومی	انسجام‌بخشی به وظایف حاکمیتی و اعمال آن	انسجام‌بخشی به وظایف حاکمیتی و اعمال آن و واگذاری تصدی‌گری‌ها، به جز موارد ضروری به مردم	(۳)
احاله کار مردم به خود آنها با تقویت بخش‌های غیردولتی و همکاری‌های جمعی	واگذاری تصدی‌گری‌ها به جز موارد ضروری به مردم		

مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	متن	بند
<ul style="list-style-type: none"> - اصل تکافل اجتماعی عمومی و مسئولیت اجتماعی مردم در قبال یکدیگر - مشارکت افراد دارای توان مالی یا قابل توانمندسازی در تأمین مالی خدمات اجتماعی مورد نیاز 	<p>برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی</p>	<p>گسترش نقش و حضور همه جانبه مردم در برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی و مسابقه خیر، با ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر آنان و رفع موانع حضور</p>	(۴)
<ul style="list-style-type: none"> - گفتمان خیرجمعی - جلب مشارکت‌های مردمی - تقویت خیریه‌ها و NGOها 	<p>مسابقه خیر</p>		
<p>یکپارچه‌سازی نظام سلامت</p>	<p>یکپارچه‌سازی خدمات پیشگیری، بهداشت و درمان</p>	<p>یکپارچه‌سازی خدمات پیشگیری، بهداشت و درمان و گسترش کمی و کیفی و سطح‌بندی بیمه‌های سلامت و بیمه‌های اجتماعی</p>	(۵)
<ul style="list-style-type: none"> - تعمیم و فراگیری بیمه‌های سلامت و اجتماعی - سطح‌بندی بیمه‌های سلامت و اجتماعی 	<p>گسترش کمی و کیفی و سطح‌بندی بیمه‌های سلامت و بیمه‌های اجتماعی</p>		

مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	متن	بند
* مرتبط با سیاست‌های کلی سلامت است			
مفهوم مستفاد از گزاره (تعریف و تبیین ایده)	گزاره‌های اصلی و احکام کلی مستخرجه	متن	بند
- ایجاد زمینه تعالی انسانی - ایجاد نشاط اجتماعی و سرافرازی مالی	پویایی سرمایه انسانی	پویایی سرمایه انسانی و توانمندسازی مردم و تحقق اقتصاد عدالت‌بنیان با تاکید بر جوان‌سازی جمعیت	(۶)
- کارگســـــتری، مهارت‌افزایی و تواناسازی مردم و اقشار نیازمند	توانمندسازی مردم		
- عدالت اجتماعی	تحقق اقتصاد عدالت‌بنیان		
- حمایت از نهاد خانواده - تشویق به ازدواج و فرزندآوری	با تاکید بر جوان‌سازی جمعیت		
* مرتبط با سیاست‌های کلی جمعیت است			

ج) مفاهیم به کار رفته در «ایده اولیه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی»

رفاه عمومی

کمک‌های آموزشی، فرهنگی، پزشکی و مالی سازمان یافته به کسانی که نیاز دارند. این اقدامات شامل مراقبت از بزرگسالان بی‌بضاعت، درمان بیماران روانی، توانبخشی از مجرمان، مراقبت و تسکین بیماران، معلولین، جوانان و خانواده‌های نیازمند و فعالیت‌های آموزشی برای کودکان است. دسترسی به چنین برنامه‌های کمکی یک حق اساسی و مسلم کسانی که نیاز دارند است. سازمان ملل ارائه برنامه‌های رفاه اجتماعی را با عنوان دولت‌های رفاه شناخته است.

برطرف ساختن هر نوع فقر و محرومیت

هدف و مبنای برخورداری همه افراد از حق تأمین اجتماعی و برابری بین آنها "رفع فقر و محرومیت" موجود در جامعه و رساندن وضعیت اقتصادی نیازمندان به حد وسط است. در متون اسلامی موضع‌گیری شدیدی در برابر فقر دیده می‌شود. ابن‌ابی‌الحدید در شرح خطبه ۹۴۴ حضرت امیر علیه السلام می‌نویسد: خداوند بر پیشوایان مقرر فرموده که خود را در معیشت با مردم تنگدست، برابر دارند تا بینوایی را رنج بینوایی به هیجان نیاورد و موجب هلاکش نشود، و بر پیشوای عادل و دادگر واجب است که خود را در پوشاک و خوراک به ضعیف‌ترین مردمان همانند سازد تا مردمان فقیر هلاک نشوند، زیرا آنان پیشوایان را در آن هیئت و خوراک ببینند و انگیزه بیشتری برای ترک دنیا و خودداری از شهوت ایجاد خواهد کرد.

چشم‌انداز تأمین اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی ایران

مبتنی بر قانون اساسی و احکام مرتبط با اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱، ۴۳ و براساس سند چشم‌انداز بیست ساله نظام، تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقای سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارز با فساد و ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان

و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و موسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی.

کارآمد

اصطلاح کارآمدی بیشتر در سه قلمرو مدیریت، اقتصاد و سیاست کاربرد دارد و در فرهنگ علوم سیاسی این اصطلاح به "اثر بخشی، نفوذ، کفایت، قابلیت، و لیاقت" معنا می‌شود. در تعریفی دیگر کارآمدی با کارایی مترادف گرفته شده و این گونه تعریف شده است: «قابلیت و توانایی رسیدن به هدف‌های تعیین شده و مشخص». سنجش مقدار کارایی از طریق مقایسه مقدار استاندارد با هدف یا مقدار کیفیتی که عملاً به دست آمده صورت می‌گیرد. می‌توان کارآمدی را به معنای «موفقیت در تحقق اهداف با توجه به امکانات و موانع» تعریف نمود؛ از این رو کارآمدی هر پدیده براساس سه شاخصه اهداف، امکانات و موانع آن پدیده مشخص می‌شود.

توانمندساز

این سیاست مجموعه‌ای از برنامه‌ها و اقدامات آموزشی، فرهنگی، حقوقی، حرفه‌آموزی، بازتوانی، توانبخشی، اعطای تسهیلات، ایجاد شغل و مواردی از این قبیل که در حد نیاز برای خوداتکائی افراد و خانوارهای نیازمند و خروج تدریجی آنان از پوشش حمایتی مستقیم با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متمرکز انجام می‌شود.

عدالت بنیان

خداوند نظام تکوین و تشریح را براساس اصل عدالت بنیان نهاده است، بدین خاطر گفته شده که: "بالعدل قامت السموات و الارض". عدالت از دو اصل حکمت و انتخاب اصلح به عنوان دو صفت فعل الهی بهره می‌گیرد؛ براساس اصل حکمت و استواری در منش هر چیز در جایش قرار می‌گیرد و طبق اصل انتخاب اصلح هر چیز در بهترین و شایسته ترین جایگاهش نهاده می‌شود.

کرامت بخش

رویکردی است که مطابق آن و با توجه به اصول دوم و سوم قانون اساسی ارائه هرگونه خدمات به بیمه‌شدگان و به‌ویژه مددجویان با در نظر گرفتن کرامت، حیثیت و ارزش والای انسانی در پیوستار نظام جامع تأمین اجتماعی ارائه و از روش‌های تحقیرآمیز به شدت اجتناب می‌شود.

جامع

سیاستی است که براساس آن کلیه خدمات متنوع و مصرح در قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی ارائه خواهد شد.

تأمین اجتماعی همگان

سیاستی است که براساس آن خدمات نظام تأمین اجتماعی باید برای کلیه آحاد ملت تأمین و تضمین شود.

الگوی اسلامی

الگو نقشه جامعی است که هدف و سمت حرکت، شیوه حرکت و نحوه رفتار جامعه را برای تحقق یافتن تحول تکاملی جامعه بیان می‌کند و سند بالادستی همه اسناد برنامه‌ای، چشم‌انداز و سیاست‌گذاری کشور است و سندی جامع برای تاریخ پیشرفت جمهوری اسلامی ایران است و به چشم‌اندازهای دورتر از ۱۴۰۴ هم می‌پردازد. نظر به اینکه سند چشم‌انداز فقط هدف را مشخص کرده است؛ تعیین مسیر و چگونگی حرکت، از ویژگی‌های سند الگو است.

سند الگو حاوی سر فصل‌های زیر خواهد بود:

■ تبیین وضعیت مطلوب جامعه اسلامی در چهار عرصه فکر، علم، معنویت و زندگی به صورت جامع و تعریف نموده‌های بیرونی و مولفه‌های ملموس آن در قالب شاخص‌های قابل اندازه‌گیری.

■ تعیین معیارها، نقاط مرجع و راهنمای مسیر در مقاطع دو ساله برای انجام پایش و ارزیابی پیشرفت.

■ تدوین راهبردها (چگونگی حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب).

■ طراحی ساختارها و نظام‌های کلان خود اصلاح‌گر پیشران به سوی پیشرفت.

■ طراحی و تعریف نظام پایش و نظارت پیشرفت کشور.

تکافل اجتماعی

ناظر به وظیفه حاکم اسلامی در قبال آحاد مردم برای کفایت و تضمین و تأمین آنان در قبال پریشانی‌های جسمی، روحی و اقتصادی است. نوع دیگری از تکافل اجتماعی نیز مبتنی بر وظیفه عموم مردم نسبت به هم‌نوع است که با مباحثی مانند توزیع ریسک در بیمه‌های اجتماعی قابل تطبیق است.

اقتصادی صحیح و عادلانه

وجود تعادل و عدم شکاف در جامعه و اقتصاد به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم از طریق لزوم بسط عدالت اجتماعی، تعاون و تأمین اجتماعی است. لذا فراهم نمودن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های انسانی در جامعه با استقرار قسط و عدل در جامعه برای تأمین امکانات و شرایط مساوی و مناسب و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی آحاد جامعه که برعهده حکومت وفق قانون اساسی است.

گام نخست نظام جمهوری اسلامی برای حل معضل اقتصاد و پایه‌ریزی بنیادهای یک اقتصاد سالم براساس مبانی اقتصاد اسلامی در تدوین قانون اساسی نظام جدید تبلور یافت. بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی ناظر بر این موضوع است که دولت موظف است همه امکانات خود را برای پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت رفع فقر و برطرف ساختن هرنوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار و... به کار

برد.

تبعیض‌های ناروا

عبارت است از مجزا ساختن گروهی از گروه دیگر، با به‌کارگیری رفتاری ناشایست نسبت به گروه تفکیک شده. تبعیض در همین معنا مورد تقبیح قرار گرفته است. در نظام حقوقی و قانون اساسی جمهوری اسلامی تبعیض منع شده است. در همین رابطه بند ۹ اصل سوم قانون اساسی به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی» تصریح می‌نماید.

مشارکت‌های مردمی

مشارکت در معنی لغوی آن به معنای همراهی، شرکت، همبازی است و کلمه‌ای است عربی از باب مفاعله (دارای معنی بین‌الاثنین یعنی بین دو چیز) در زبان انگلیسی (participation) به معنی شریک شدن، سهیم شدن و مداخله بکار برده می‌شود. مشارکت یعنی شرکت آگاهانه - ارادی و داوطلبانه و فعال افراد در فرایند توسعه. حقوق شهروندی دارای چهار حوزه اساسی مدنی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است که مشارکت رکن همه حوزه‌های مذکور است. در اسلام نیز مشارکت اجتماعی اهمیتی بسزا دارد. اسلام در ضرورت مشارکت توصیه‌ها و راهکارهای بسیاری ارائه نموده و بر آن تاکید داشته است. اسلام مشارکت انسان‌ها را ضامن بقای اجتماعی دانسته و جوامعی را که مشارکت می‌کنند، جوامعی پویا می‌داند. مشارکت مومنان در عمل اجتماعی که از مصادیق عمل صالح و احسان است، دایره‌ای گسترده از اعمال در حوزه‌های نظامی، اقتصادی، فرهنگی، علمی، سیاسی و مانند آن را دربرمی‌گیرد.

درآمدهای عمومی

درآمدهای عمومی، درآمدهایی است که قدرت عمومی برای تأمین هزینه‌های عمومی را به دست می‌آورد و بطور کلی به ۲ دسته تقسیم می‌شوند: الف) درآمدهای غیرمالیاتی، ب) درآمدهای مالیاتی. درآمدی عمومی در قانون بودجه منظور می‌شود و نقطه مقابل

هزینه‌های عمومی است و زمانیکه هزینه‌های عمومی پیش‌بینی گردید انتظار طبیعی و منطقی این خواهد بود که محل تأمین این درآمدها، کیفیت و میزان آن به نحوی باشد که تکاپوی هزینه‌های عمومی را متقبل و مشخص نماید.

چند لایه تأمین اجتماعی

نظامی است که با هدف تفکیک و تمایز دقیق بین لایه‌های حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی این لایه‌ها و تدوین و تنظیم سیاست‌های اجرایی و قواعد خاص حاکم بر هریک از این حوزه‌ها، تعیین سطح خدمات و مزایا، سطح مشارکت و میزان برخورداری از کمک‌های دولتی هر بخش و جمعیت در این لایه‌ها، تأمین کامل نیازهای پایه و گسترش دامنه انتخاب در سطح تکمیلی، برقراری ارتباط پویا و قانونمند بین لایه‌ها و جابجایی و انتقال افراد و خانوارها بین این لایه‌ها، ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی مشترک، جامع و یکپارچه، رفع همپوشانی‌ها و خلاءهای دسترسی به اطلاعات دقیق، بهنگام و قابل اعتماد برقرار می‌شود و حداقل دارای ۳ لایه: امدادی (امداد حوادث و امداد اجتماعی)، حمایتی (مساعدت اجتماعی، توانبخشی، توانمندسازی و...) و بیمه‌ای (بازنشستگی، درمان، بیکاری و...) می‌باشد که بخش بیمه‌ای آن در سطوح پایه، مازاد و تکمیلی تعریف می‌شود.

منظور از بیمه پایه نیز سطح اول پوشش خدمات است که متضمن حداقل‌هایی از معیشت، سلامت و... است که آن را سطح پایه می‌نامند. این سطح از خدمات و تعهدات بیمه‌های اجتماعی (بازنشستگی، درمان و...) مطابق با ضوابط ابلاغی مراجع ذیربط و براساس شرایط عمومی جامعه و نیازهای اقشار و گروه‌های هدف تعریف و حسب مورد از طریق سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر ارائه می‌شود و مسئولیت سیاست‌گذاری، نظارت و ضمانت تداوم اجرای آن در بلندمدت برعهده دولت است.

بیمه‌های اجتماعی

به مجموعه خدماتی اطلاق می‌شود که برای ایجاد رفاه عمومی طبقه معینی انجام

می‌گیرد. حمایت اجتماعی کارگران و شاغلان در مقابل برخی از حوادث و وقایع احتمالی از طریق بیمه، بیمه اجتماعی نامیده می‌شود.

بیمه اجتماعی هر برنامه حکومت بنیان است با این چهار مشخصه:

- مزایا، معیارهای واجدین شرایط و دیگر جنبه‌های برنامه را دولت تعیین می‌کند؛
- برای درآمدها و برآمدها تدارکات مالی صریح (غالباً از طریق یک صندوق تراست) ایجاد می‌شود؛

■ از طریق مالیات‌ها یا عوارض پرداخت شده توسط (یا به نیابت از) شرکت کنندگان تأمین بودجه می‌شود (گرچه منابع اضافی تأمین بودجه هم شاید مهیا شود)؛

■ برنامه به جمعیت معینی خدمات می‌رساند و مشارکت یا اجباری است یا برنامه به حد کافی یارانه دهی می‌شود که بیشتر افراد واجد شرایط مشارکت در آن را انتخاب کنند.

بیمه اجتماعی همچنین برنامه‌ای تعریف شده است که در آن ریسک‌ها توسط یک سازمان غالباً دولتی منتقل و جمع می‌شود، یعنی قانوناً ملزم به فراهم‌آوری مزایای مشخصی است.

پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی

تأمین اجتماعی در ذات فعالیت‌های خود از بازتوزیعی افقی (بین نسلی) و عمودی (بین قشری) برخوردار است. بین نسلی بودن تأمین اجتماعی متضمن نگاه بلندمدت و فزاینده از نسل موجود در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌ها است. یک نسل با پرداخت حق بیمه، منابع پرداخت تعهدات نسل پیش و آتی را تأمین می‌کند و منابع مربوطه متعلق به تمامی نسل‌ها است.

منابع تأمین اجتماعی، امانتی است بین نسلی که به یک قشر خاص (مشمولین) تعلق دارد و نمی‌توان از محل این منابع به غیرمشمولین (غیر از بیمه شدگان تأمین اجتماعی)، سرویس‌رسانی کرد.

منابع پایدار

تأمین جریان پایدار و مستمر حاصل از ورود منابع به‌ویژه منابع مالی به سیستم شامل حق بیمه‌های حاصل از مشارکت کارفرما، بیمه شده، دولت، سود حاصل از سرمایه‌گذاری ذخایر، کمک‌های مردمی، منابع عمومی، اعتبارات و درآمدهای عمومی.

محاسبات بیمه‌ای

اصول و قواعدی که رعایت آنها موجب تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها و تعادل منابع و مصارف و عدم رعایت آنها منجر به ناپایداری مالی، بروز کسری‌های نقدی، جاری و تعهدی، افزایش نامتعارف تعهدات و ورشکستگی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی می‌شود.

تعادل بین منابع و مصارف

در نظامات مختلف بازنشستگی و به‌ویژه نظام مزایای معین با اندوخته‌گذاری جزئی رایج در کشور ایران، تعادل یک سیستم بازنشستگی متأثر از تعادل نسبت پشتیبانی {تعادل بین تعداد مستمری‌بگیران (دریافت کننده حقوق) و تعداد بیمه‌شدگان اصلی (پرداخت کننده حق بیمه)} و تعادل در نرخ جایگزینی {تعادل بین نسبت حقوق زمان بازنشستگی (دریافتی از صندوق) به حقوق زمان اشتغال (ماخذ پرداخت حق بیمه به صندوق} است و برای برقراری تعادل بین نسبت منابع و مصارف علاوه بر تعادل در نسبت پشتیبانی و نرخ جایگزینی بایستی به توازن نرخ حق بیمه، نرخ رشد دستمزدها، نرخ رشد حقوق بازنشستگان، بازدهی ذخایر و از همه مهم‌تر انجام اصلاحات براساس نظام چندلایه و با توجه به متغیرهای جمعیتی، اقتصادی و... نیز توجه نمود.

حفظ ارزش ذخایر

حفظ قدرت خرید سرمایه‌ها، اندوخته‌ها و ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در طول زمان از روش‌های مختلف کارا و اثربخش برای پاسخگویی به تعهدات بین‌نسلی جاری و آتی.

اموال مردم

مالکیت فردی در اسلام یک امر مسلم و بدیهی است، یعنی یک فرد مسلمان، اعم از زن و مرد، می‌تواند از راه‌های مشروع، ثروت جمع کرده، مالکش شود و هیچ کس حق تعرض به او را ندارد. در اسلام، همان‌گونه که جان، ناموس و آبروی مردم اهمیت ویژه‌ای داشته، احتیاط و احترام نسبت به آنها واجب است، «اموال مردم» نیز از نظر اهمیت، کمتر از جان و ناموس آنان نیست.

امانت‌داری

معنای امانت‌داری آن است که شخصی (اعم از حقیقی یا حقوقی) به دیگری (اعم از حقیقی یا حقوقی) چیزی را به منظور حفظ و نگهداری بسپارد و او قبول کند، در این صورت، شخص امانت‌دار موظف است بدون کوچک‌ترین دخل و تصرفی، مورد امانت را به صاحبش بازگرداند. امانت به معنی ضد خیانت است و نیز به مال به امانت گذاشته شده نزد امین اطلاق می‌شود.

امنیت

در لغت حالت فراغت از هرگونه تهدید یا حمله و یا آمادگی برای رویارویی با هر تهدید و حمله را گویند. در واقع نوع و سطحی از احساس و اطمینان خاطر است که جامعه و گروه در آن نقش اساسی دارد و ناظر بر تدارک سلامت افراد جامعه در قبال اقدامات خشونت‌آمیز و رفع دغدغه‌های ذهنی (احساس عدم امنیت) شهروندان است.

در اصطلاح سیاسی و حقوقی به صورت امنیت فردی، امنیت اجتماعی، امنیت ملی و بین‌المللی به کار برده می‌شود. امنیت به معنی حراست از یک فرد، جامعه، ملت و یک کشور در برابر تهدیدهای خارجی است و نقطه مقابل «تهدید» به شمار می‌رود، هر کشوری که بتواند تهدیدهای بالقوه و بالفعل را از میان بردارد، به آسایش و امنیت رسیده است.

سودآوری

سودآوری به توانایی در به دست آوردن درآمد و سود است. درآمد یا سود خالص، تنها معیار اندازه‌گیری سودآوری است. دوام و بقا در بلندمدت، به توانایی در کسب درآمد برای انجام کلیه تعهدات و تأمین بازده مناسب بستگی دارد.

شفافیت و پاسخگویی

پاسخگویی یعنی یک فرد یا سازمان متعهد می‌شود که راجع به اعمال، غفلت‌ها، ریسک‌ها و وابستگی‌ها به ذی‌نفعان مختلف حسابدهی داشته باشد. «شفافیت»، «مسئولیت‌پذیری» و «رعایت» سه بال پاسخگویی هستند. «شفافیت» به اشتراک گذاشتن فرایند و اطلاعات با ذی‌نفعان است، پاسخگویی مجموعه‌ای از روابط اجتماعی است که براساس آن شخص یا اشخاص برای توضیح و توجیه رفتار خود با دیگران و سایر، احساس تعهد می‌کنند. پاسخگویی یکی از راه‌های ایجاد اعتماد عمومی است و در حقیقت نوعی ارائه گزارش است.

گزارشی که اطلاعات را در زمان، مکان و شکل مناسب در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌دهد. پاسخگویی، «شفافیت و تعهد» متقابل را ترویج و ترغیب می‌نماید و باعث می‌شود مجریان، مسئولیت آنچه را که انجام می‌دهند و خدماتی را که ارائه می‌دهند برعهده گیرند، کیفیت کار خود را تضمین نمایند و همواره در پی بهبود کارکردها و مأموریت‌های خویش باشند. از رهگذر پاسخگویی است که مالیات‌دهندگان،

تامین‌کنندگان منابع و گروه‌های هدف از تخصیص صحیح منابع و انجام بهینه امور مطمئن می‌شوند و به حمایت خود از اقدامات جاری و برنامه‌های آتی ادامه می‌دهند.

وظایف و اعمال حاکمیتی و واگذاری تصدی‌گری

امور حاکمیتی به موجب ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، آن‌دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

امور تصدی‌گری به موجب ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و موسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های مندرج در ذیل ماده فوق قابل انجام است.

فقرزدایی

فقر عبارت از ناتوانی انسان در فراهم آوردن نیازهای اساسی خود جهت رسیدن به یک زندگی آبرومندانه و شایسته است. در تعریف دیگر، افراد در صورتی فقیر شمرده می‌شوند که نتوانند در زندگی مشترک جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند مشارکت داشته باشند. فقرزدایی یکی از عواملی است که جامعه را در مسیر پیشرفت و تعالی همه‌جانبه یاری می‌رساند. موضوع فقرزدایی در جامعه یکی از وظایف اولیه حکومت اسلامی است.

رفاه اجتماعی

تعریف سازمان ملل متحد: رفاه اجتماعی دامنه وسیعی از فعالیت‌ها و برنامه‌هایی را که تحت نظارت و با کمک دولت برای بهزیستی افراد و جامعه انجام می‌شود، دربر می‌گیرد.

اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی، رفاه اجتماعی را این‌گونه تعریف می‌کند: نظامی که به منظور خدمت و کمک به افراد به وجود می‌آید تا سلامت، زندگی بهتر و موجبات روابط مناسب‌تری را برای پیشرفت استعدادها، قابلیت‌ها و توانایی‌های انسان فراهم سازد. تعریف دایره‌المعارف‌امریکانا از رفاه اجتماعی: معمولاً شامل خدماتی می‌شود که هدف اولیه آنها تثبیت و تقویت شرایط فیزیکی، اجتماعی و روانی مردم برای بهبود است و مهم‌ترین هدف برنامه‌های رفاه اجتماعی نیز کاهش فقر است.

مسابقه خیر

پیشی گرفتن تمامی آحاد مردم در انجام امور خیر جمعی و رعایت مصالح عامه در قالب نظام تأمین اجتماعی که از توصیه‌های قرآنی است. خیر جمعی نیز در کنار خیر فردی معنا پیدا می‌کند و زمانی است که افراد ترجیحات جمعی را بر ترجیحات فردی مقدم می‌شمارند. خیر جمعی ضامن عدالت توزیعی است که در کنار عدالت رویه‌ای زمینه‌ساز تحقق آرمان‌های عدالت‌خواهانه جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

پیشگیری

ناظر بر جلوگیری از وقوع یک اتفاق است. از نظر بهداشتی پیشگیری عبارتست از مداخله‌ای مثبت و اندیشمندانه برای مقابله با شرایط مضر است. پیشگیری در سه سطح قابل انجام است: پیشگیری اولیه؛ انجام مداخله‌ای قبل از اینکه اختلال یا ناتوانی ایجاد شود. پیشگیری ثانویه: پس از وقوع بیماری، انجام اقداماتی به منظور شناسایی و درمان هرچه سریع‌تر. پیشگیری ثالثیه یا توانبخشی: هدف کاستن ناتوانی‌ها و عوارض ناشی از بیماری است.

بهداشت و درمان

بهداشت

علم و روش پیشگیری از بیماری، طولانی‌تر کردن عمر متوسط بشر و بهبود وضع سلامت جسمی، روانی و اجتماعی او است. بهداشت به صورت فردی و جمعی مطرح

می‌شود، اما در هر حال هدف بهداشت، تأمین شرایط لازم برای رفاه فردی، اجتماعی و تمام فعالیت‌های مرتبط با پیشگیری از بیماری‌ها است.

درمان

به کلیه اقداماتی اطلاق می‌شود که در شرایط پس از ابتلای به بیماری جسمانی یا روانی، به منظور بازگرداندن سلامت پیشین و از بین بردن عوامل موثر بر کاهش متوسط عمر بشر، با فراهم آوردن افزایش طول عمر انسان انجام می‌شود.

سطح‌بندی بیمه‌های سلامت

در تبصره ذیل ماده ۲ قانون ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی آمده است:
خدمات بیمه‌های اجتماعی و درمانی به دو سطح همگانی و تکمیلی تقسیم می‌شود به طوری که:

- حدود خدمات بیمه‌ای همگانی را قانون تعیین می‌کند.
- بیمه‌های تکمیلی به آن دسته از خدمات بیمه‌ای گفته می‌شود که علاوه بر سطح خدمات بیمه‌های همگانی، با انعقاد قراردادهای انفرادی یا گروهی فی‌مابین بیمه شده و بیمه‌گر و پرداخت حق بیمه توسط بیمه شده انجام می‌پذیرد و دولت در قبال آن تعهد مالی نداشته، اما مکلف به پشتیبانی حقوقی و قانونی لازم از این‌گونه بیمه‌ها است.
- همچنین این سطح‌بندی را می‌توان در ۴ گروه تقسیم‌بندی نمود:
 - سطح امداد اجتماعی، لایه مساعدت اجتماعی و حمایت اجتماعی: رایگان براساس آزمون وسع یا معرفی نهادها.
 - سطح پایه: رایگان / با لحاظ سهم مشارکت بیمه شده براساس آزمون وسع.
 - سطح مازاد: با پرداخت حق بیمه به طور سرانه و یا درصدی از حقوق و یا سطح درآمدی توسط کارفرما، بیمه شده و دولت، آتیه‌سازان حافظ، کارت طلایی فرهنگیان و ...
 - سطح مکمل (مضاعف): بیمه مکمل درمان تجاری بدون مشارکت دولت.

سرمایه انسانی

سرمایه انسانی عبارت است از مجموعه دانش و مهارت‌های جمع شده در نیروی انسانی یک سازمان. سرمایه انسانی مستلزم سرمایه‌گذاری بر روی نیروهای انسانی یک مجموعه به منظور بالا بردن بازدهی آنها است. از آنجا که این نوع هزینه‌ها با هدف بهره‌برداری در آینده انجام می‌گیرد، لذا آن را "سرمایه‌گذاری در منابع انسانی" می‌خوانند. مقوله سرمایه انسانی، محور بسیاری از تحولات نوین اقتصاد بوده و در تبیین مسائلی همچون تفاوت دستمزدها و حقوق‌ها به دلیل سن و شغل، ناموزونی بیکاری افراد ماهر و تنظیم مقررات شغلی توسط اتحادیه‌های کارگری نقش مهمی داشته است. تخصیص منابع سرمایه‌ای به دوره‌های مختلف تحصیلی، که لزوماً به بهای چشم‌پوشی از دیگر زمینه‌ها خواهد بود نیز از حوزه‌های مهم مبحث سرمایه انسانی به شمار می‌رود.

اقتصاد عدالت‌بنیان

اقتصاد عدالت‌بنیان زیرساخت اقتصاد مقاومتی است. از جمله برنامه‌های ملی دوازده‌گانه در جهت تبیین اقتصاد مقاومتی براساس سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری انقلاب، عدالت بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی است.

جوان‌سازی جمعیت

به معنای کاهش متوسط سن افراد کشور از طریق افزایش نرخ باروری و فرزندآوری خانواده‌ها بالاخص زوج‌های جوان.

کفایت

سیاستی است که براساس آن در مرحله اول حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه تأمین و در مرحله دوم کمیت و کیفیت خدمات ارتقا می‌یابند.

توازن اجتماعی

یکی از سازوکارهای اقتصادی اسلام برای تحقق توأمان عدالت اجتماعی و عدالت اقتصادی (بازتوزیعی) در سطح معیشت برای افراد جامعه است که با ایجاد برابری در سطح درآمد آحاد جامعه کاملاً متفاوت است. این اصل بیشتر ناظر به اعمال سیاست‌های بازتوزیعی (وضع مالیات، حق بیمه، عوارض، تعرفه‌ها و...) برای کاهش شکاف بین دهک‌های درآمدی جامعه است.

سیاست‌های بازتوزیعی

منظور از سیاست‌های بازتوزیعی استفاده از مکانیسم‌هایی نظیر وضع مالیات، عوارض، تعرفه‌ها و در این موضوع خاص استفاده از حق بیمه‌های اجتماعی به‌عنوان یک مالیات اجتماعی و کارکرد آن در بازتوزیع عادلانه مخاطرات بین نسل‌های متوالی (بین نسلی) و همچنین بین اقشار مختلف به‌ویژه اقشار کم‌درآمد (بین قشری) در راستای تحقق عدالت اجتماعی و جلوگیری از بروز یا گسترش شکاف طبقاتی فاحش است.

پایدارسازی

این سیاست مبتنی بر تعادل پایا بین منابع و مصارف و همچنین تنظیم مستمر ورود و خروج جمعیت در سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی از طریق انجام انواع اصلاحات لازم است.

سطح‌بندی و لایه‌بندی خدمات

سازوکاری است که بر مبنای آن می‌توان با توجه به ویژگی‌ها، الزامات و شرایط خاص حاکم بر هر لایه: {امداد (شامل امداد اجتماعی و امداد حوادث)، حمایت (شامل خدمات اجتماعی، مساعدت اجتماعی توانمندسازی)، بیمه (شامل بیمه‌های اجتماعی درمانی، بازنشستگی و...) نسبت به تدوین و تنظیم سیاست‌های اجرایی و قواعد خاص حاکم بر هر یک از این لایه‌ها، تعیین سطح خدمات و مزایا، سطح مشارکت و میزان برخورداری از

کمک‌های دولتی هرلایه و جایابی جمعیت جامعه هدف در این لایه‌ها و در قالب نظام تأمین اجتماعی چندلایه پرداخت.

تمایز حق الناس و بیت‌المال

حق الناس مصداق توجه ویژه دین مبین اسلام به حقوق مردم و همچنین حقوق متقابل آنها نسبت به یکدیگر و جامعه است و نظر به اینکه حضور و مشارکت مردم در طرح‌های بیمه‌ای اعم از اجباری و اختیاری در سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی مبتنی بر قانون از مصادیق حق الناس بوده، نقش تمامی قوای کشور و به‌ویژه دولت در این‌گونه صندوق‌ها ناظر به اجرای صحیح و پایدار قانون بوده و هرگونه دخل و تصرف مشابه آنچه در بیت‌المال برای دولت جایز است، در حق الناس جایز نیست.

حوزه امدادی

شامل امداد اجتماعی و امداد حوادث (مشمول بر امداد و نجات حادثه‌دیدگان، مدیریت بحران ناشی از حوادث و...).

حوزه حمایتی و توانبخشی

شامل ارائه خدمات حمایتی و توانبخشی و اعطای یارانه (غذایی، معیشتی، بیمه‌ای، آموزشی و...) و کمک‌های نقدی و غیر نقدی به افراد و خانواده‌های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی‌نماید.

حوزه بیمه‌ای (بیمه‌گری اجتماعی)

شامل بخش بیمه‌های اجتماعی از جمله بازنشستگی، بیکاری، حوادث و سوانح، از کارافتادگی و بازماندگان و بخش بیمه‌های درمانی (بیمه‌های سلامت) است.

کارگستری

این سیاست دارای سازوکار غیرحمایتی است و با ایجاد زمینه‌های اشتغال فرد، امکان تأمین نیاز توسط خود او فراهم می‌شود و به معنای ارائه خدمات رفاهی به شرط انجام تعهدات معین است.

آزمون وسع

آزمونی در سیستم‌های حمایتی و بیمه‌ای که به واسطه آن توانایی درآمدی و معیشتی فرد یا خانوار و کمتر بودن آن از میزانی معین سنجیده می‌شود. در این آزمون معیارهایی نظیر اشتغال، توانایی درآمدی و معیشتی، بعد خانوار، توانایی دانشی، مهارتی، جسمی و روحی انجام کار، میزان دسترسی به فرصت‌های اشتغال و امکان‌پذیری خوداشتغالی و... خانوارها، شبه‌خانوارها و افراد از منظر بیمه‌های اجتماعی بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت بررسی و سپس افراد به دسته‌های توانمند و یا برخوردار؛ بازتوانی شده؛ قابل بازتوانی؛ غیر مشمول و غیر قابل بازتوانی تقسیم‌بندی می‌شوند.

سیر بررسی پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

مقدمه

تحلیل و بررسی پیش‌نویس سیاست‌های کلی به جهت نقش راهبردی در حکمرانی نظام جمهوری اسلامی، ضرورتی غیرقابل انکار است. در این راستا چندین محور کاری به طور همزمان از سوی اندیشکده‌ها، کارگروه‌های کمیسیون تخصصی، نهادهای پژوهشی فعال، صاحب‌نظران و مطلعان کلیدی، ذی‌نفعان و در چندین مرحله بندهای سیاستی تأمین اجتماعی مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت تا فرایند، محتوا و نگارش صحیح سیاست موجبات قابلیت‌پذیری و نظارت‌پذیری فراهم شود. همچنین باید یادآور شد که دریافت نظرات نخبگانی و تحلیل نظرات ذی‌نفعان و دستگاه‌های فعال در این امر در جلسات متمرکز و غیرمتمرکز به این مهم پرداختند که برای پرهیز از تکرار، نمونه‌هایی از آن در این بخش آمده است.

الف) پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (کمیسیون علمی - فرهنگی و

اجتماعی ۱۳۹۶/۱/۲۱)

۱- استقرار نظام یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چندلایه تأمین اجتماعی با

اتخاذ رویکرد فعال از سوی دولت در مقوله رفاه و تأمین اجتماعی، تحولات اساسی در

صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی با تأکید بر:

۱-۱- تولید نظام رفاه و تأمین اجتماعی شامل سیاست‌گذاری‌های اجرایی،

برنامه‌ریزی‌های راهبردی، تخصیص منابع عمومی، ارزشیابی و نظارت توسط وزارت

تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲-۱- یکپارچه‌سازی نظام اطلاعات تأمین اجتماعی در ارائه خدمات حمایتی، امدادی و بیمه‌ای از طریق ایجاد سامانه و پایگاه اطلاعات جامع، کارآمد و یکپارچه تأمین اجتماعی با اختصاص شناسنامه الکترونیک خدمات اجتماعی برای آحاد مردم.

۳-۱- سطح‌بندی خدمات و تعیین مرز و قلمرو فعالیت‌ها در حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌های اجتماعی و میزان و نحوه مشارکت ذی‌نفعان توسط مجلس شورای اسلامی با تأمین و تضمین نیازهای اساسی سطح پایه برای آحاد جامعه توسط دولت.

۴-۱- استقرار نظام یکپارچه با قانونمند ساختن امور فایده‌بخش ایجاد وحدت رویه، استانداردسازی اقدامات، ادغام دستگاه‌های موازی غیرضروری، از اصول تأمین اجتماعی و حفظ حقوق بیمه‌شدگان و ارتقای هماهنگی و همسوسازی فعالیت‌های سازمان‌ها و نهادهای حوزه تأمین اجتماعی.

۵-۱- ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و کیفیت زندگی با توزیع هدفمند و مبتنی بر استحقاق منابع عمومی و یارانه‌های اجتماعی و اتخاذ رویکرد کارآفرینی، کارگستری و اشتغال‌زایی و خوداتکایی در کسب رزق حلال برای اقشار ضعیف و مناطق کمتر توسعه یافته مبتنی بر توانمندسازی و مهارت‌افزایی توسط نهادهای متولی حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای با حفظ کرامت و عزت انسانی.

۶-۱- حمایت از مردم در مقابل مخاطرات اقتصادی و اجتماعی و سوانح طبیعی و تلاش برای همگانی ساختن بیمه‌های اجتماعی برای آحاد مردم با ایجاد تناسب میان دریافت‌ها و ارتقای کیفیت ارائه خدمات بیمه‌ای مبتنی بر شاخص‌های مطلوب جهانی و تعیین میزان مشارکت افراد و مساعدت دولت براساس آزمون وسع.

۷-۱- ثبات در قانون‌گذاری و تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی جامع و کارآمد برای اداره مطلوب سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی براساس شفافیت، کارآمدی،

ارتقای کیفیت، استقلال مالی، اداری، مدیریت حرفه‌ای و تخصصی و رصد و پایش شاخص‌های ارائه خدمات بیمه‌ای، حمایتی و امدادی توسط دولت و مجلس و تولید نظام رفاه و تأمین اجتماعی.

۱-۸- تلاش در جهت پیشگیری و مصون‌سازی هرچه بیشتر جامعه در قبال آسیب‌های اجتماعی و ایجاد زمینه بازگشت آسیب‌دیدگان به خانواده، محیط کار و جامعه.

۲- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین‌نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌ها به عنوان اموال مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی:

۲-۱- پایدارسازی صندوق‌های بیمه‌ای از طریق تأمین منابع مالی پایدار و بلندمدت (استفاده از منابع حاصل از واگذاری‌های موضوع سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هدفمندی یارانه‌ها، سهم ذی‌نفعان، بودجه عمومی دولت، مالیات‌های اجتماعی و...) و برقراری تعادل بین منابع و مصارف و تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها و ارتقای بهره‌وری برای اجرای کامل نظام تأمین اجتماعی برای آحاد مردم.

۲-۲- پرداخت به موقع کلیه مطالبات جاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی توسط دولت و زمان‌بندی برای دریافت مطالبات گذشته و احراز از هرگونه ایجاد بدهی جدید و اتخاذ تصمیم‌های دارای بار مالی تأمین نشده.

۲-۳- پایبندی به محاسبات بیمه‌ای، حقوق و تعهدات بین‌نسلی بر پایه عدالت و با توجه به شاخص‌های جمعیتی و درآمدهای دهک‌ها و وضع قوانین و مقررات متناسب برای سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی براساس اصول، قواعد و قوانین بیمه‌ای، امانت‌داری، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی و حق‌الناس بودن منابع و ذخایر.

- ۲-۴- چندجانبه‌گرایی در نظامات و ارکان عالی تصمیم‌گیری و نظارت سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در چهارچوب قوانین مصوب مجلس.
- ۳- انسجام‌بخشی به وظایف حاکمیتی و اعمال آن و واگذاری تصدی‌گری‌ها، به جز موارد ضروری، به مردم.
- ۴- گسترش نقش و حضور همه‌جانبه مردم در برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی و مسابقه خیر با ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر آنان و رفع موانع حضور.
- ۴-۱- ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی در بخش‌های مربوط به نقش مردم در مسئولیت‌های اجتماعی، کمک به یکدیگر، مشارکت در خیررسانی، کارآفرینی، انفاق، تکافل اجتماعی، رفع محرومیت، فقرزدایی و گسترش روحیه برادری، همیاری و خیرخواهی در جامعه با مشارکت رسانه ملی و سایر نهادهای آموزشی، تربیتی و تبلیغاتی.
- ۴-۲- تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، خیریه‌ها و موقوفات در حوزه‌های حمایتی، امدادی و بیمه‌های اجتماعی.
- ۴-۳- توسعه فرهنگ و ارتقای دانش و آگاهی‌های بیمه‌ای همراه با ارتقای کیفیت ارائه خدمات بیمه‌ای و افزایش ضریب نفوذ بیمه و افزایش سهم بیمه در سبد سرمایه خانوادها.
- ۵- یکپارچه‌سازی خدمات پیشگیری، بهداشت و درمان و گسترش کمی و کیفی و سطح‌بندی بیمه‌های سلامت و بیمه‌های اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی.
- ۵-۱- تدوین بسته‌های بیمه‌ای خدمات سلامت در سه سطح خدمات بهداشت عمومی، خدمات پایه درمانی و خدمات تکمیلی و تعیین حد و مرز میزان مشارکت دولت، مردم و بیمه‌گران در هریک از سطوح فوق.

۲-۵- همگانی ساختن بیمه پایه درمان برخوردار از کیفیت و مطلوبیت لازم برای پوشش کامل نیازهای پایه درمانی و رفع هرگونه تبعیض با یکسان‌سازی ارائه خدمات بیمه پایه درمانی توسط نهادهای مختلف برای آحاد جامعه.

۳-۵- ارائه خدمات فراتر از بیمه پایه توسط بیمه تکمیلی مبتنی بر مشارکت مالی مردم و پشتیبانی حقوقی دولت و پرداخت سهم بیمه توسط دولت برای جانبازان، ایثارگران، آزادگان و خانواده‌های محترم شهدا و اقشار محروم مشخص شده در آزمون وسع.

۴-۵- تعیین بسته خدمات جامع بهداشتی و درمانی در سطح بیمه‌های پایه و تکمیلی و نظارت بر حسن اجرای بسته‌ها توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و خرید آنها توسط نظام بیمه‌ای.

۵-۵- تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و هزینه بهینه منابع سلامت از طریق بیمه‌ها صرفاً در بهداشت و درمان مردم.

۶-۵- کاهش مستمر سهم مردم از هزینه‌های درمان و حذف مردم از چرخه مخاطرات مالی ناشی از بیماری به گونه‌ای که نه فقر، مردم را از درمان محروم نماید و نه افراد جامعه به سبب درمان فقیر گردند.

۶- پویایی سرمایه انسانی و توانمندسازی مردم و تحقق اقتصاد عدالت‌بنیان با تاکید بر جوان‌سازی جمعیت.

۶-۱- ایجاد مشوق‌های تاثیرگذار برای اجرای کامل سیاست‌های کلی جمعیت و جوان‌سازی ترکیب آتی جمعیت کشور.

۶-۲- استفاده از ظرفیت‌ها و امکانات نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور جهت توانمندسازی مردم و پویایی سرمایه‌های انسانی و تحقق اقتصاد عدالت‌بنیان و

دانش‌محور با توانمندسازی نیروی کار، کارآفرینی، مهارت‌افزایی و ارتقای اشتغال عمومی.

۳-۶- محور قرار دادن عدالت اجتماعی در تقنین، قضا و اجرا و ارتقای کارآمدی نظام، رفع تبعیض‌های ناروا، روان‌سازی فضای کسب‌وکار، ایجاد نظام اقتصادی و اداری عادلانه و کارآ و بهره‌گیری از حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای جهت ارتقای کیفیت زندگی مردم و دستیابی مردم به جامعه اسلامی.

ب) پیش‌نویس اصلاحی توسط کمیسیون مشترک (۱۳۹۶/۹/۲۷)

۱- استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی با:

۱-۱) ایجاد شفافیت و نظام اطلاعات و آمار تأمین اجتماعی

۱-۲) سیاست‌گذاری اجرایی و وحدت رویه و استانداردسازی اقدامات

۱-۳) توزیع هدفمند منابع عمومی و یارانه‌های اجتماعی در جهت توانمندسازی و

رفع محرومیت و آسیب‌دیدگان اجتماعی

۱-۴) تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی

۱-۵) همگانی ساختن بیمه‌های اجتماعی برای آحاد مردم با مشارکت ذی‌نفعان و

مساعدت دولت بر اساس وسع افراد

۱-۶) اصلاح ساختار صندوق‌های بیمه بازنشستگی

۲- تأمین منابع مالی تأمین اجتماعی با:

۲-۱) تعیین سهم منابع از درآمدهای عمومی، مشارکت عمومی، خدمات و حمایت‌ها

۲-۲) پایبندی به حقوق و رعایت تعهد بین نسلی

۲-۳) حفظ و ارتقاء ذخائر سازمان‌ها و صندوق‌ها

۳- ادغام صندوق‌های بیمه اختصاصی در صندوق‌های بازنشستگی، پرداخت به موقع

کلیه مطالبات جاری سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی توسط دولت، زمان‌بندی برای پرداخت مطالبات گذشته در مدتی معین و حفظ تعادل بین منابع (و سهم منابع) و مصارف

۴- گسترش نقش و حضور همه‌جانبه مردم در برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی و مسابقه خیر

۵- ترویج فرهنگ و گفت‌وگوهای اسلامی، تشویق موثر آنان در مسئولیت‌های اجتماعی، کمک به همدیگر، مشارکت در امور خیر و رفع موانع حضور آنان

۶- تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، خیریه‌ها و موقوفات در حوزه‌های حمایتی، امدادی و بیمه‌های اجتماعی

۷- استفاده از ظرفیت‌ها و امکانات نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور جهت توانمندسازی مردم و پویایی سرمایه‌های انسانی با توانمندسازی نیروی کار، کارآفرینی، مهارت‌افزایی و ارتقای اشتغال عمومی و حفظ عزت و کرامت مردم

۸- تلاش در جهت پیشگیری از بروز مخاطرات و مصون‌سازی هر چه بیشتر جامعه در قبال آسیب‌های اجتماعی

ج) پیش‌نویس نهایی (کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی ۱۳۹۸/۱۰/۱)

ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن هر نوع فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی (بی‌سرپرستان، از کارافتادگان، معلولان، سالمندان و...) و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی در اصول مرتبط (۳، ۲۱، ۲۹، ۳۱ و ۴۳) قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان، برگرفته از الگوهای اسلامی - ایرانی در زمینه تکافل اجتماعی با اقتصادی صحیح و عادلانه، نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات

غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی و درآمدهای عمومی با رعایت ترتیبات زیر طراحی و اجرا شود:

۱. استقرار نظام یکپارچه و چندلایه رفاه و تأمین اجتماعی در ابعاد امدادی، حمایتی و بیمه‌ای، با راهبری و نظارت شورای عالی متشکل از نمایندگان مقام معظم رهبری و سران قوا با هدف بهبود اصول فراگیری، جامعیت، کفایت و پایداری مالی بلندمدت از طریق:

۱-۱- ایجاد سازوکار مناسب برای تنظیم‌گری مقررات بیمه‌های بازنشستگی به طور مستقل، تخصصی و فرابخشی با مشارکت قوای کشور جهت هماهنگی و تسهیل نظارت.

۲-۱- تمرکز در سیاست‌گذاری‌های راهبردی و برنامه‌ریزی‌های اجرایی، ارزیابی و نظارت.

۳-۱- ایجاد پنجره واحد هوشمند خدمات رفاه و تأمین اجتماعی به منظور رفع هم‌پوشانی در ارائه خدمات با رعایت ملاحظات ویژه امنیتی.

۴-۱- ایجاد بستر مناسب برای تعامل نهادها و موسسات دولتی و غیردولتی متولی طرح‌های رفاه و تأمین اجتماعی از طریق انسجام‌بخشی وظایف حاکمیتی، واگذاری تصدی‌های غیرضرور و هماهنگی و همسوسازی فعالیت‌ها.

۵-۱- بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت‌های مشارکت مردم از طریق ساماندهی و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، موقوفات، خیریه‌ها، انجمن‌ها، تشکل‌ها و...، حمایت از آن‌ها و ایجاد سازوکار تعامل با متولیان رفاه و تأمین اجتماعی.

۶-۱- اجرای کامل اصول حکمروایی مطلوب در نهادها و دستگاه‌های متولی طرح‌های رفاه و تأمین اجتماعی از طریق بهبود شاخص‌های مشارکت، شفافیت، نظارت، ارزیابی، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی.

۷-۱- ایجاد بستر لازم برای حفظ و ارتقای ارزش ذخایر و دارایی‌های طرح‌های رفاه و تأمین اجتماعی با رعایت امانت و حق الناس بودن و تضمین امنیت و سودآوری آن‌ها و اهتمام به استقرار نظام کارآمد مدیریتی و نظارتی در سرمایه‌گذاری این منابع.

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

- تأمین منابع طرح‌های حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین.

- تأمین منابع طرح‌های بیمه‌ای پایه و مازاد از محل حق بیمه‌شدگان، کارفرمایان و کمک دولت.

- تأمین منابع طرح‌های بیمه تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت.

- تأمین منابع طرح‌های امدادی از محل پوشش‌های بیمه‌های تجاری، اعتبارات عمومی و مشارکت مردم.

۳. تأمین نیازهای اساسی (مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش، شغل، امنیت و...) و رفع تبعیض‌های ناروا در همه شئون زندگی و استفاده حداکثری از مشارکت و مداخله فعال جامعه هدف در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اقدامات محرومیت‌زدایی و رفع فقر (معیشتی، آموزشی، بیمه‌ای و...)

۴. نهادینه‌سازی نگرش به کسب روزی حلال و تشویق پس‌انداز، استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری، گسترش فرهنگ کار و تلاش، فضیلت‌شماری خوداتکایی و عزت‌نفس، زشت‌انگاری حاجت‌خواهی و کاهش انگیزه‌های بازنشستگی و دریافت کمک هزینه بیمه بیکاری در دوره توانمندی.

۵. اهتمام به ایجاد عدالت، توازن منطقه‌ای و رعایت اقتضائات جغرافیایی در توزیع امکانات زیربنایی به منظور برخورداری همگانی مردم از مواهب توسعه و ذخایر ملی و دسترسی آحاد جامعه به خدمات رفاه و تأمین اجتماعی مطابق با سیاست‌های کلی آمایش سرزمین.

۶. هدفمندی و تخصیص بهینه منابع یارانه‌ها (آشکار و پنهان) و حمایت‌های اجتماعی از طریق روش‌های موثر هدف‌یابی، آزمون وسع و انتقالات مشروط.

۷. اولویت‌بخشی به سازوکارهای بیمه‌ای و تلاش برای توانمندسازی، کارآفرینی، کارگستری به منظور خوداتکایی مردم و ایجاد زمینه بیمه‌پردازی و مشارکت مالی ذینفعان در تدارک و تأمین خدمات مورد نیاز از طریق ارتقای سواد بیمه‌ای آحاد جامعه، افزایش ضریب نفوذ بیمه‌های اجتماعی و افزایش سهم بیمه در سبد سرمایه و هزینه خانوار با مشارکت موثر رسانه‌ها و بهره‌گیری فراگیر از تمام ظرفیت‌های آموزشی و ترویجی کشور.

۸. تطبیق برنامه‌ها، قوانین و ساختارها متناسب با الزامات، اصول و معیارهای علمی، فنی و محاسبات بیمه‌ای، تجارب ارزشمند ملحوظ در اسناد بالادستی، عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی و تعهدی و جلوگیری از ایجاد انباشت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی.

۹. یکسان‌سازی سطح پایه خدمات بیمه‌ای و ارتقای عدالت اجتماعی در نظامات بیمه اجتماعی از طریق ایجاد ارتباط منطقی بین میزان مشارکت و برخورداری از خدمات بیمه‌ای در سطوح بالاتر و اصلاح این نظام‌ها در جهت توزیع عادلانه خدمات در جوامع هدف به‌ویژه در بهره‌مندی از منابع عمومی.

۱۰. فراگیری و تقویت پوشش‌ها امدادی، حمایتی و بیمه‌ای به منظور جبران زیان‌های جانی و مالی آسیب‌دیدگان در دوره پس از بحران و بازسازی خسارت‌ها با همکاری نهادهای ذیربط.

۱۱. تضمین کارکرد بیمه‌ای و پایداری مالی بلندمدت صندوق‌های بازنشستگی، اجرای صحیح قوانین و مقررات بیمه‌ای، پایبندی به حقوق، تعهدات و حسابداری بین‌نسلی، مطلوبیت درون‌نسلی و بین‌نسلی، محاسبات بیمه‌ای، چندجانبه‌گرایی، تأمین منابع پایدار و صیانت از ذخایر.

۱۲. پایش و کنترل سرچشمه‌های فقر و آسیب‌های اجتماعی و شناسایی پدیده‌های آسیب‌رسان به قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی و کسب اطمینان از کارکرد عادلانه نظام‌های اقتصادی-اجتماعی، تقویت آرامش و امنیت برای کسب درآمد و معاش در طول زندگی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های بیمه‌ای و تأمین منابع پایدار لازم و کافی برای طرح‌های رفاه و تأمین اجتماعی و بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و ایجاد نظام اقتصادی مولد، کارآمد، عدالت‌بنیان و دانش‌پایه و ارتقای سلامت اداری مطابق سیاست‌های کلی نظام اداری.

۱۳. ایجاد سازوکار پایش، رصد و کنترل انواع آسیب‌های اجتماعی از طریق:

۱۳-۱- تهیه و تدوین اطلس آسیب‌های اجتماعی (فقر، اعتیاد، حاشیه‌نشینی و...).

۱۳-۲- اجرای طرح‌های غربالگری اجتماعی، فراخوان اجتماعی و نیازمندیابی فعال به منظور شناسایی جامعه هدف در مواجهه با مخاطرات اجتماعی و گروه‌های در معرض ابتلا به آسیب‌های اجتماعی.

۱۳-۳- نیازسنجی خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای مورد نیاز با مشاوره، مددکاری اجتماعی و... .

۱۳-۴- پایش مستمر آسیب‌های اجتماعی در مناطق آسیب‌دیده و در معرض آسیب

حوادث و سوانح، حفاظت از امنیت معاش آسیب‌دیدگان و کاهش آسیب‌های جسمی، روحی و روانی در شرایط بحرانی حین و پس از وقوع حادثه و سانحه.

۱۳-۵- پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی و امدادرسانی و نجات آسیب‌دیدگان با انتقال به محیط خانواده ایمن یا مراکز (حمایتی، توانبخشی، توانمندسازی، بازپروری، بازآموزی و...) (ذیربط به منظور بازاجتماعی شدن و فراهم‌سازی زمینه بازگشت آن‌ها به محیط خانواده، کار و جامعه.

۱۴. پیشگیری و کاهش آسیب‌های ناشی از حوادث و سوانح با ایجاد چتر ایمنی و امداد اجتماعی فراگیر، در دسترس و مستمر و گسترش ظرفیت‌های آموزشی-ترویجی نهادی برای آموزش، آگاه‌سازی و آماده‌سازی مردم و تمهید و تدارک امکانات و زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم برای اقدام سریع در زمان بروز حوادث و سوانح با رعایت سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرطبیعی.

۱۵. ارتقای آگاهی، مهارت و سواد ارتباطی آحاد جامعه (به‌ویژه گروه‌های در معرض آسیب اجتماعی) با بهره‌گیری از رویکردهای آموزشی، مهارت‌افزایی، توانمندسازی، کارگستری و مددکاری اجتماعی به منظور مصون‌سازی فرد، خانواده و جامعه از مخاطرات اجتماعی و تحکیم ارتباط مسئولانه و تعاملی افراد در جامعه و تقویت فرصت‌ها و قابلیت‌های فردی، گروهی، محلی و اجتماعی با هدف جامعه‌پذیری، همبستگی و کرامت اجتماعی.

۱۶. ارتقای مسئولیت اخلاقی و اجتماعی آحاد جامعه نسبت به هم‌نوعان با رویکرد خیر جمعی و تکافل اجتماعی و تقویت ارزش‌های اجتماعی (مانند مواسات، انفاق، صدقه، وقف و...) با نقش‌آفرینی موثر بخش‌های دولتی و غیردولتی مرتبط.

۱۷. نهادینه‌سازی حمایت خانواده (به عنوان رکن اصلی جامعه اسلامی - ایرانی) از اعضای خود در برابر مخاطرات اقتصادی و اجتماعی از طریق رفع موانع و ایجاد مشوق‌های لازم جهت تشکیل و تحکیم خانواده به منظور بهره‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از مواهب پویای سرمایه‌های انسانی، جوان‌سازی ترکیب آینده جمعیت و افزایش کمی و کیفی جمعیت فعال کشور با رعایت سیاست‌های کلی جمعیت و سیاست‌های کلی خانواده.

۱۸. تحقق رویکرد سلامت همه‌جانبه و انسان سالم، اولویت‌پذیری بر درمان، افزایش کیفیت و ایمنی خدمات و مراقبت‌های سلامت، توسعه کمی و کیفی بیمه‌های بهداشتی و درمانی با هدف همگانی ساختن بیمه پایه درمان و پوشش کامل نیازهای پایه درمان توسط بیمه‌ها برای آحاد مردم با رعایت سیاست‌های کلی سلامت و تفکیک منابع سلامت از منابع بازنشستگی.

نقد پیش‌نویس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی^۱

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؛^۱
- 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.^۱

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.^۱

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 تأکید بر حق برخورداری از تأمین اجتماعی برای همه افراد کشور،^۲ 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.^۱
(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.^۲ لذا ساختاردهی کلی این پیش‌نویس می‌توانست در نسبت با سند چشم‌انداز تدوین شود تا قوانین و سیاست‌ها را به سوی این چشم‌انداز هدایت کند.^۳

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^۱ 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 فی‌نفعان	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 یارانه‌ها)※	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 بی‌سرپرست و...)	۱۴
											تعیین سقف حق بیمه و پرداخت از جیب	۱۵
عدم توجه											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 بعضاً 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)،^۱ 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)^۲

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.^۳

۲. «نظام چندلایه تأمین اجتماعی»، عبارتی مبهم و تبیین نشده است که مجریان درک مشترکی از آن ندارند و در نتیجه قابل اجرا نیست.^۴ 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.^۱

چالش‌های مربوط به بند (۲)^۲

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.^۳

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

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.^۶

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.^۱

چالش‌های مربوط به بند (۳)^۲

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.^۳ 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.^۴

چالش‌های مربوط به بند (۴)^۵

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.^۶

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)^۱

۱. «تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی» می‌تواند مورد تفسیر قرار گیرد^۲ و دستگاه‌ها براساس وزن سیاسی خود آن را جهت‌دهی کنند.^۳ 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.^۴

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

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.^۷

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.^۱

چالش‌های مربوط به بند (۶)^۲

۱. برای تفکیک امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای باید به طور دقیق و شفاف متولی تعیین کرد.^۳ 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.^۴

چالش‌های مربوط به بند (۷)^۵

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.^۶ بایستی قید نابرابری اجتماعی در توزیع یارانه‌ها باشد که از اهمیت بیشتری برخوردار است و همت دولت‌ها را بر مدار آن مستقر سازد.^۷

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.^۱

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.^۲

چالش‌های مربوط به بند (۸)^۳

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

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...^۵

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)^۱

۱. عبارت "برنامه جامع فقرزدایی" به کار رفته در متن، دارای ابهام و بلا تعریف است. این ابهام می‌تواند موجب سوءاستفاده مجریان در آینده شود.^۲
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.^۳
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.^۴

چالش‌های مربوط به بند (۱۰)^۵

- 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.^۶

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	
محمدرضا مالکی؛ اندیشكده سدا	تفسیرپذیری در «واگذاری تصدی‌گری‌ها به جز موارد ضروری به مردم»	بند ۴	
محمدرضا مالکی	تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی	بند ۵	
رضا کاشف	تفکیک یا عدم تفکیک صندوق‌های سلامت و بازنشستگی	بند ۵	
سجاد موسوی؛ م. محمدرضا 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.^۱

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

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.^۴

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

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.^۱
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.^۲
۷. سیاست‌هایی در راستای تقویت فرهنگ کار^۳ و اصلاحات اساسی قانون کار به دلیل مداخلات مخرب در روابط قراردادی میان کارگر و کارفرما.^۴
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.^۵
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.^۶
۱۰. تجمع ساختارهای موجود رفاه اجتماعی و ادغام نظام برنامه‌ریزی‌های آنها و یکسان‌سازی قوانین بیمه‌ای و غیره.^۷
۱۱. سیاست‌های پیشگیرانه نظیر توجه به کودکان و نوجوانان جهت تکامل همه‌جانبه و یا گروه‌های خاص.^۸
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.^۱ نمی‌توان استنباط کرد که این بندها، در قالب چه احکام، برنامه‌ها و قوانینی قابلیت تحقق دارند.^۲ 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.^۳

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

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.^۶

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.^۷

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.^۱

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.^۲

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.^۳

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.

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 پیشنهادهای 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.

تحلیل و بازنویسی پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

محسن کشاورز
حسین عرباسدی

چکیده

تحلیل و بررسی سیاست‌های کلی به جهت نقش راهبردی که در مدیریت کلان نظام حکمرانی ایفا می‌کند، امری لازم و ضرورتی غیرقابل انکار است. از سوی دیگر مسئله نظام رفاه و تأمین اجتماعی بدین دلیل که می‌تواند زمینه‌ساز توسعه عدالت و رفاه باشد، از درجه اهمیت بالایی برخوردار است.

هدف این پژوهش، تحلیل پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی و بازنویسی بندهای سیاستی ارائه شده است. بدین منظور با استفاده از روش تحلیل ساختاری - محتوایی به عنوان الگوی کلان تحلیل و نگارش سیاست‌های کلی، پیش‌نویس حاضر مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که عمده بندهای سیاستی ارائه شده نیازمند ویرایش‌های نگارشی قابل توجه است و به منظور افزایش قابلیت پیاده‌سازی و نظارت‌پذیری این سیاست‌ها بایستی در برخی از بندهای سیاستی، ویرایش‌های محتوایی قابل توجهی نیز اعمال نمود.

واژگان کلیدی

سیاست‌های کلی نظام، رفاه و تأمین اجتماعی، سیاست‌گذاری، تحلیل سیاست.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه مشاوره به مقام معظم رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی "تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران" پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف رهبری شمرده شده است. در تعریف، سیاست‌های کلی، مجموعه‌ای هماهنگ از جهت‌گیری‌ها، اهداف مرحله‌ای و راهبردی کلان نظام در دوره‌های زمانی مشخص است که برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی وضع شده است. این سیاست‌ها که حتی‌الامکان باید شاخص‌پذیر و قابل نظارت باشد، برای کلیه ارکان نظام الزام‌آور بوده و ناظر بر همه قوانین از جمله برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه است و بایستی دارای ویژگی‌هایی چون پایداری، آینده‌نگری، واقعی بودن و فراگیری باشد. سیاست‌های کلی به جهت جایگاه کلیدی که در معماری نظام حکمرانی کشور دارد، نیازمند بررسی و مذاقه کارشناسی اهل فن است و صرفاً از رهگذر این امر است که می‌تواند به اتقان و استحکام رسیده و نقش راهبردی خود را در اداره کشور بدست آورد.

تأمین اجتماعی از مهم‌ترین مسائل جامعه امروز ماست که تحقق عدالت اجتماعی بدون توجه به آن میسر نخواهد بود و دولت‌ها به خوبی می‌دانند که بدون تحقق عدالت، نظم اجتماعی واقعی و مطلوب نیز تحقق نخواهد یافت. هر سیاستی که در تأمین اجتماعی اتخاذ شود، بنیان و اساس خود را جبران آثار زیان‌بار حوادث مختلفی می‌داند که وضعیت اقتصادی فرد را دگرگون می‌کند و سیاست‌گذاری‌ها در نظام حقوقی، اقتصادی و اجتماعی کشورها، بدون توجه به این مبانی، ره به جایی نخواهد برد (خالق پرست و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۱۱). از این‌رو مسئله نظام تأمین اجتماعی هم از جهت کارکردهای عدالتخواهانه و هم از منظر امنیت نظام سیاسی به شدت قابل توجه بوده و ضرورت

پرداخت سیاست‌گذاران کلان به بهینه‌سازی و کارآمدسازی این نظام را گوشزد می‌نماید. هدف از تحقیق حاضر تحلیل پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی و بازنویسی این سیاست‌ها براساس الگوی هدف-راهبرد است. بر این اساس، پژوهش حاضر در چهار بخش اصلی سازماندهی شده است. در بخش اول، مرور مختصری بر تعاریف ارائه شده توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه سیاست‌های کلی صورت گرفته و مفاد اصلی یک سیاست کلی مطلوب استخراج می‌شود. در بخش دوم، روش مورد استفاده در این تحقیق معرفی شده و دلالت‌های آن برای تحلیل سیاست‌های کلی ارائه می‌شود. بخش سوم تحقیق نیز به شرح نتایج بدست آمده از تحلیل پیش‌نویس حاضر اختصاص یافته است. در بخش چهارم ضمن جمع‌بندی مطالب، نسخه بازنویسی شده پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی ارائه می‌شود.

مبانی نظری

سیاست‌گذاری از جمله دانش‌های بین‌رشته‌ای است که می‌توان ردپای آن را در علوم متعددی همانند مدیریت، علوم سیاسی و اقتصاد یافت. غرض و هدف اصلی این شاخه از دانش، ارائه چهارچوبی کلان برای حل مسائل متنوع جامعه است (خانمحمدی و اصلی پور، ۱۳۹۶، ص ۱۰۸). براساس تمامی مدل‌های ارائه شده در دانش سیاست‌گذاری عمومی، می‌توان چرخه اصلی سیاست‌گذاری را دارای چهار مرحله تعریف مسئله، تدوین سیاست، اجرا و ارزیابی پسینی خلاصه نمود (بابایی و توکلی، ۱۳۹۶، ص ۶۴). مرحله تدوین سیاست به عنوان نقطه تولد یک بسته سیاستی محسوب شده و غرض و هدف اصلی سیاست‌گذار و شیوه مدنظر وی برای حل مسئله و دستیابی به اهداف در این مرحله تصریح می‌شود. تدوین سیاست، فرایندی است که متن سیاستی از طریق تحلیل‌های فنی و مداخلات سیاسی تولید می‌شود (یزدانی، ۱۳۹۶، ص ۱۹۸).

سیاست‌گذاری عمومی به اقدامات دولتی اشاره دارد که در پی حل مشکلات و بهبود کیفیت زندگی شهروندان است. در سطح فدرال، سیاست‌های عمومی به منظور تنظیم‌گری صنعت و کسب‌وکار، محافظت از شهروندان در داخل و خارج، کمک به دولت‌های ایالتی و شهری و کمک به افراد فقیر از طریق طرح‌های مالی و دستیابی به اهداف اجتماعی اعمال می‌شوند (گرچی پور، ۱۳۹۵، ص ۱۹).

تأمین اجتماعی به عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها برای مبارزه با فقر و رفع نابرابری‌ها در جامعه، ابتدا در کشورهای توسعه یافته ظهور و تکامل یافت، به سایر کشورهای جهان تسری پیدا کرد و سیر تکامل آن، متأثر از تغییرات اقتصادی و اجتماعی جهان، هنوز ادامه دارد. در سال ۱۸۸۱ و در زمان صدارت بیسمارک در آلمان، نخستین بار قانون بیمه‌های اجتماعی به تصویب رسید و چند سال بعد اولین نظام بیمه‌های اجتماعی در آلمان پایه‌گذاری شد و به سرعت به دیگر کشورهای صنعتی اروپا تسری پیدا کرد. تا اینکه در سال ۱۹۴۸ و در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد این جمله گنجانده شد که همه افراد به عنوان عضو جامعه، حق برخورداری از تأمین اجتماعی را دارند و تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری مطرح شد.

به دنبال این امر، به منظور پایداری جنبه بین‌المللی امور تأمین اجتماعی، نهادهای بین‌المللی تمهیداتی را در این زمینه اندیشیده و اجرا نمودند؛ برجسته‌ترین آنها سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار و انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی بودند. در نهایت، اتخاذ خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در دیگر کشورهای در حال توسعه به عنوان بازاری برای رفع نابرابری‌های اجتماعی و همچنین مبارزه با فقر رایج شد. امروزه نظام تأمین اجتماعی در قریب به تمامی کشورهای دنیا من جمله جمهوری اسلامی ایران استقرار یافته است. سابقه تأمین اجتماعی در ایران به تصویب قانون استخدامی کشور در سال

۱۳۰۱ بازمی‌گردد که طی آن، نظامی برای بازنشستگی به وجود آمد و در طی این سال‌ها پس از تغییر و تحولات فراوان قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ به تصویب شورای نگهبان رسید و براساس آن، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان رکن اساسی نظام بیمه‌ای کشور همسو با خط مشی‌های کلان نظام جامع تأمین اجتماعی به ادامه فعالیت پرداخت. علی‌رغم تلاش‌های فراوان در زمینه پیاده‌سازی نظام جامع تأمین اجتماعی در ایران، اما هنوز در بسیاری از بخش‌های غیررسمی اقتصاد، شمار زیادی از افراد وجود دارند که از مزایای تأمین اجتماعی بی‌بهره یا کم‌بهره‌اند.

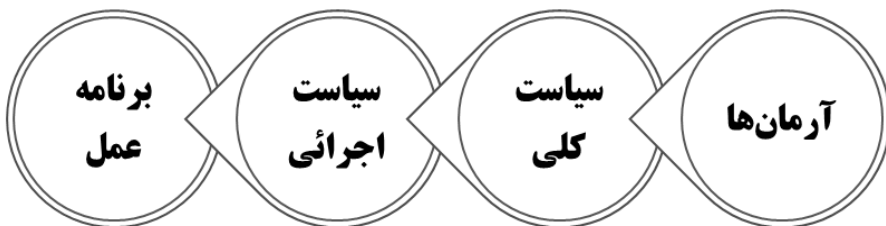
بر این اساس مسئله اصلی در نظام تأمین اجتماعی فعلی کشور این است که چگونه می‌توان این نظام را بهینه‌تر و کارآمدتر نمود تا هم دربرگیرنده اعضا باشد و هم برنامه‌های وسیع‌تر و متنوع‌تری را برای پاسخگویی به نیازهای جامعه اجرا نماید (امیری و دیگران، ۱۳۹۵، ص ۱۰).

با توجه به این مهم، مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت ارائه مشورت خدمت مقام معظم رهبری، پیش‌نویسی تحت عنوان سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی تنظیم نموده تا به عنوان سیاست‌های کلی و به عنوان چتری فراگیر بر کلیت نظام تأمین اجتماعی قرار گرفته و این بخش کلیدی و مهم را در فرایند تغییر و تحولات مورد نیاز، راهبری نماید.

تدوین سیاست‌های کلی به عنوان یکی از شقوق و سطوح سیاست‌گذاری عمومی در کشور به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از وظایف رهبری نظام محسوب شده که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابلاغ می‌شود. این سیاست‌ها برای کلیه ارکان نظام الزام‌آور بوده و ناظر به همه قوانین از جمله برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه است و دارای ویژگی‌ها و مشخصاتی از قبیل پایداری، آینده‌نگری، واقع‌بینی و فراگیر بودن است (جولایی و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۳۰).

سیاست‌های کلی برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند. سیاست‌های کلی به دو دسته بخشی و فرابخشی تقسیم می‌شود. سیاست‌های کلی فرابخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را دربرمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف، نیاز به تدوین سیاست‌های کلی است و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را دربرمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش است. مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و براساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند، سیاست‌های اجرایی نامیده می‌شوند. برنامه نیز، طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره مشخصی محسوب می‌شود (رضائی، ۱۳۹۵، ص ۲۴).

براساس تعریف ارائه شده از سیاست‌های کلی می‌توان ارتباط میان سیاست‌های کلی با آرمان‌ها و اهداف، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها را به صورت زیر در نظر گرفت. با این رویکرد، کارکرد اصلی سیاست‌های کلی ارائه اصولی است که بتواند آرمان و اهداف را به مفاهیم اجرایی نزدیک سازد.



براساس این تعریف، سیاست‌های کلی بایستی مستخرج از آرمان‌ها و اهداف بوده و به‌گونه‌ای نگارش شوند که مجریان و بهره‌برداران سیاست با رجوع به آن بتوانند سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های عمل را استخراج نمایند. با این رویکرد، سیاست کلی از یک سو بایستی دربرگیرنده اصول مشخص و روشن در زمینه چگونگی رسیدن به هدف بوده و از سوی دیگر محتوای سیاست به گونه‌ای نگارش شود که بتواند آرمان‌ها را به حوزه مفاهیم اجرایی و قابل فهم برای مدیران و کارشناسان ترجمه نماید.

همچنین می‌توان این امر را نیز مورد توجه قرار داد که سیاست کلی بایستی دارای هدف صریح و شفاف باشد به این معنا که سیاست‌گذار بایستی سیاست کلی را به گونه‌ای نگارش نماید که بهره‌برداران سیاست، مراد اصلی واضح سیاست کلی را به وضوح ادراک نمایند. بر این اساس می‌توان ویژگی‌های اصلی یک سیاست کلی مطلوب را در دو بخش ویژگی‌های ساختاری و محتوایی دسته‌بندی نمود.

از لحاظ ساختاری، یک بند سیاست کلی هم بایستی دارای هدف یا اهداف مصرح و شفاف بوده و هم از اصول معینی که می‌تواند چگونگی دستیابی به اهداف را ترسیم سازد، برخوردار باشد. از لحاظ محتوایی، سیاست کلی مطلوب بایستی به گونه‌ای نگارش شود که محتوای سیاست، برای کارشناسان و مدیران اجرایی قابل فهم بوده و بتوانند براساس آن، سیاست‌های اجرایی و در ادامه، برنامه‌های عملیاتی را تنظیم نمایند.

روش تحقیق

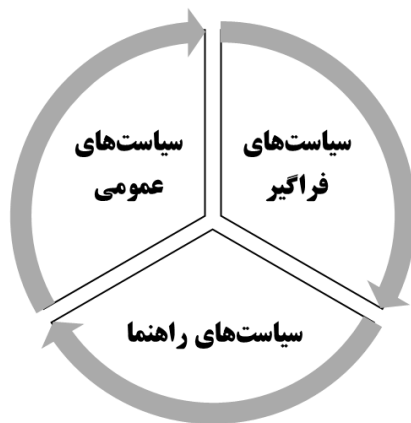
به منظور تحلیل و بازنویسی سیاست‌های پیشنهادی رفاه و تأمین اجتماعی، از چهارچوب‌های مفهومی تحت عنوان الگوی ساختاری-محتوایی تحلیل و نگارش سیاست‌های کلی استفاده شده است. این چهارچوب مفهومی دارای هفت زیر الگوست که منطبق اصلی در تحلیل بندها و کلیت بسته سیاستی را تبیین می‌نماید. یکی از الگوهای

اصلی در این تحلیل، گونه‌شناسی محتوایی بندهای سیاستی است.

در یک تقسیم‌بندی، سیاست‌ها یا خط‌مشی‌ها به سه نوع سیاست‌های فراگیر (ابرسیاست یا ابرخط‌مشی)، سیاست‌های هادی (راهنما) و سیاست‌های عمومی تقسیم می‌شود. سیاست فراگیر از دو حوزه دیگر کلی‌تر است و عموم حوزه‌های قانون‌گذاری را شامل می‌شود همچنین ابرسیاست‌ها جهت و چگونگی سیاست‌گذاری خط‌مشی‌های هادی را مشخص می‌نماید. خط‌مشی فراگیر یا ابرخط‌مشی، جنبه فراگیرتری نسبت به دیگر خط‌مشی‌ها داشته و از همه کلی‌تر است. خط‌مشی‌های فراگیر حاوی پیش‌فرض‌ها، معیارها، الگوها و رهنمودهایی است که خط‌مشی‌های عمومی باید از آن تبعیت کند.

خط‌مشی فراگیر آئینه تمام‌نمایی از ایدئولوژی، ارزش‌ها، شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در یک جامعه خاص هستند. سیاست‌های هادی با دیدی کلان نسبت به مسائل و مشکلات، چهارچوبی مفید را برای تهیه و تنظیم سیاست‌های عمومی کشور فراهم می‌سازد. سیاست‌های هادی معمولاً نقشه راه مشترک میان چند سازمان یا نهاد عمومی را تبیین می‌کند.

در این نوع خط‌مشی، نحوه خط‌مشی‌گذاری از نظر امکانات فنی و تکنیکی و سایر عوامل موثر نیز بررسی و تشریح می‌شود. به کمک خط‌مشی‌های راهنما می‌توان شیوه‌های مناسب خط‌مشی‌گذاری را در وضعیت‌های مختلف شناسایی و از خطا و مخاطراتی که در سر راه خط‌مشی‌گذار وجود دارد، خود را در امان داشت. سیاست‌های عمومی نیز بیانگر چگونگی عملیات و فعالیت‌های سازمان عمومی در راستای برطرف کردن مشکلات و مسائل جامعه است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۸، ص ۹).



نمایه ۲: گونه‌شناسی سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران

مبثنی بر این الگو، هر بند سیاستی ارائه شده را می‌توان به اعتبار محتوای ارائه شده در آن، در یکی از این سه دسته سیاست جای داد؛ به گونه‌ای که اگر جنبه‌های ارزشی و ایدئولوژیک در متن بند سیاستی مورد توجه قرار گرفته باشد، سیاست کلی را از نوع فراگیر، در صورتی که محتوای ارائه شده یک الگو و چهارچوب مفهومی را برای تحقق یک سری از مطلوب‌ها تصویر کرده باشد، سیاست راهنما و در صورتی که سیاست کلی حاوی مفاهیم عملیاتی و میدانی باشد، سیاست کلی را از نوع عمومی دانست.

چهارچوب مفهومی دیگر، الگوی نگارش یک بند سیاستی است. براساس این مبانی نظری ارائه شده، سیاست‌های کلی بایستی بیانگر هدف و راهبرد مشخص و قابل استخراج باشد. در این رویکرد، هدف اصلی سیاست‌گذار از وضع سیاست، تحقق هدفی است که وقوع آن را مطلوب می‌داند. لذا یک بند سیاستی بایستی از جزیی تحت عنوان هدف سیاستی برخوردار باشد تا مراد سیاست‌گذار را برای بهره‌برداران سیاست شفاف نماید. اما از آنجایی که هر نظام سیاسی برای تحقق اهداف خود، راهبردهایی را به عنوان مسیر تحقق اهداف مورد توجه قرار می‌دهد، سیاست‌گذار بایستی علاوه بر ذکر اهداف،

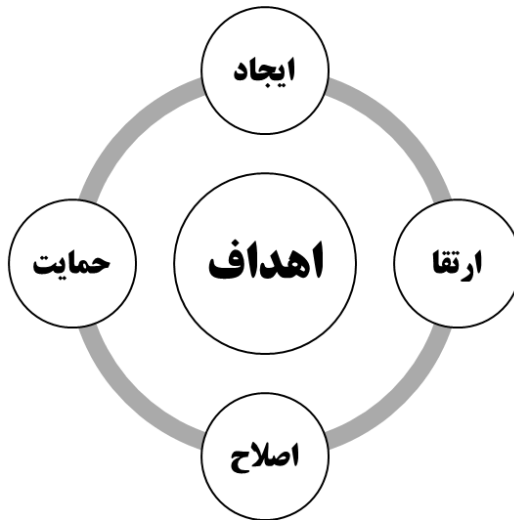
راهبردهای تحقق آن را نیز در متن سیاست تصریح نماید، تا بهره‌برداری از محتوای سیاست با حداقل تفسیر یا اعوجاج همراه باشد. بر این اساس، وجود جزیی تحت عنوان راهبرد نیز در متن گزاره سیاستی ضروری به نظر می‌رسد.



نمایه ۳: ساختار پیشنهادی نگارش یک سیاست کلی

براساس این الگوی تحلیلی، هر بند سیاستی بایستی دارای هدف و راهبرد باشد. وجود هدف، تمرکز اصلی نظام حکمرانی را بر نقطه‌ای مشخص تعیین کرده و وجود راهبرد، مسیر دستیابی به هدف را روشن خواهد نمود.

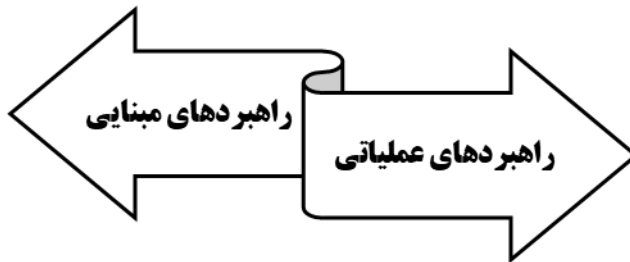
پس از تجزیه هر بند سیاستی به دو جز هدف و راهبرد، می‌توان با تجمیع اهداف بدست آمده از سیاست‌های کلی، به بررسی ویژگی‌ها و مختصات اهداف مدنظر سیاست‌گذار پرداخت. برای این امر، می‌توان اهداف سیاست‌های کلی را در چهار دسته ایجاد، حمایت، اصلاح و ارتقا جای داد. اهداف اصلاحی آن دسته از اهداف هستند که به دنبال بهبود برخی معایب در نظام حکمرانی موجود هستند و بدون ایجاد تحول بنیادین در آنها، می‌خواهند جنبه‌های معیوب آن را ترمیم کنند. اهداف ایجادی، اهدافی‌اند که به‌وجود آوردن پدیده‌ای را در دستورکار خود قرار داده و می‌خواهند عنصر جدیدی را در نظام حکمرانی خلق نمایند.



نمایه ۴: ایجاد اصلی هدف‌گذاری در سیاست‌های کلی نظام

اهداف حمایتی نیز اهدافی هستند که می‌خواهند یکی از جنبه‌های موجود در نظام حکمرانی را مورد پشتیبانی قرار داده و توجه به آن را در ذهن برنامه‌ریزان و مجریان پررنگ نماید. بالاخره اهداف ارتقایی نیز آن دسته از اهداف هستند که ایجاد تحول و رشد در یکی از متغیرهای موجود نظام حکمرانی را دنبال می‌کنند.

برای تحلیل راهبردهای سیاستی نیز از تفکیک راهبردهای مبنایی و عملیاتی استفاده شده است. راهبردهای مبنایی به آن دسته از مسیرهای رسیدن به هدف اطلاق می‌شود که مُجمل بوده و برای عملیاتی شدن و کاربست در میدان عمل، نیازمند تفصیل و تشریح بیشتر و استخراج دلالت‌های اجرایی هستند. این دسته از راهبردها بیانگر خطوط بسیار کلان تحقق اهداف بوده که نیازمند بسط بیشتر است و مجریان بایستی به اتکا آنان، راهبردهای خردتر و عملیاتی‌تر را استخراج نمایند. اما راهبردهای عملیاتی، راهبردهایی هستند که ناظر به یک یا چند راهکار شفاف و عینی بوده که به فضای اجرا و پیاده‌سازی بسیار نزدیک است. این راهبردها قرابت بالایی با فضای اجرایی داشته و مفاهیم و جهت‌گیری‌های مندرج در آنها، به زبان سیاستمدار و فهم بدنه اجرایی بسیار نزدیک است.

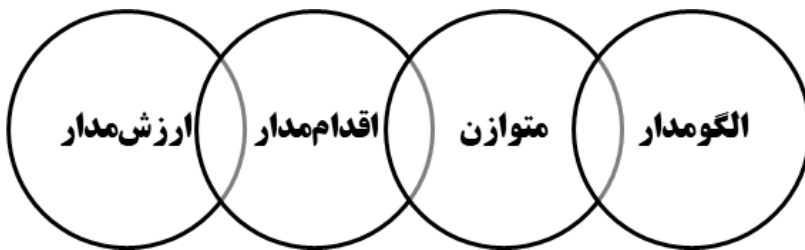


نمایه ۵: انواع راهبردهای مندرج در سیاست‌های کلی نظام

ذکر این نکته ضروری است که راهبردهای مبنایی و عملیاتی دو سر یک طیف محسوب شده و هر راهبرد سیاستی به یکی از این دو سر نزدیک بوده اما الزاما منطبق بر یک سر طیف نخواهد بود. بر این اساس، در دسته‌بندی راهبردها با توجه به میزان غلبه هر کدام از این دو سر طیف، راهبرد سیاستی به دو بخش راهبرد عملیاتی یا مبنایی تفکیک شده است.

به منظور تحلیل و استخراج جهت‌گیری‌ها در هریک از بسته‌های سیاستی، بر پایه غلبه فراوانی هریک از گونه‌های سیاستی، طبقه‌بندی از انواع بسته‌ها بر پایه چهار مفهوم بسته‌های سیاستی ارزش‌مدار، الگومدار، اقدام‌مدار و متوازن شکل گرفته است. به آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آنها متمرکز بر سیاست‌های فراگیر باشد، بسته‌های سیاستی ارزش‌مدار اطلاق می‌شود.

این دسته از سیاست‌های کلی، بیش از هر چیز به دنبال ترسیم ارزش‌ها و باید و نبایدهای مرتبط با موضوع سیاست هستند. آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آن متمرکز بر سیاست‌های راهنما باشد، بسته‌های سیاستی الگومدار نامیده می‌شود. این دسته از سیاست‌های کلی نیز تلاش دارند تا الگویی جهت‌دهنده برای دستیابی به اهداف ارائه دهند.

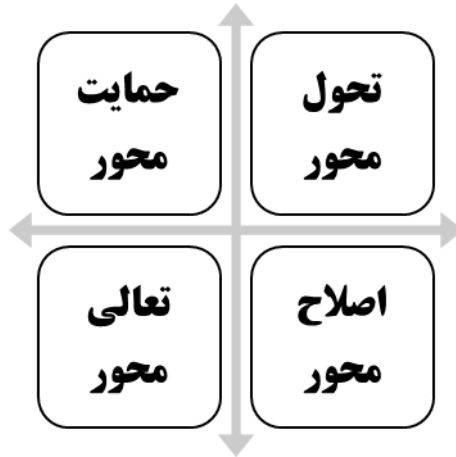


نمایه ۶: انواع بسته‌های سیاست کلی بر پایه فراوانی گونه‌های سیاستی

دسته‌ای دیگر از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آن متمرکز بر سیاست‌های عمومی است را بسته‌های سیاستی اقدام‌مدار در نظر می‌گیریم. این دسته از سیاست‌های کلی هم متمرکز بر ارائه اقدامات موثر برای دستیابی به اهداف هستند. در نهایت می‌توان بسته‌های سیاستی را که توزیع گونه‌های سه‌گانه سیاست در آنها نزدیک و دارای تفاوت‌هایی حداکثر در حد ۲۰٪ باشد را بسته‌های سیاستی متوازن نامید. این دسته از سیاست‌های کلی، علاوه بر ارزش‌های مرتبط با موضوع، به دنبال ارائه الگویی جهت‌دهنده برای حل مسئله آن حوزه و ارائه اقدامات کلیدی برای دستیابی به اهداف هستند.

همچنین می‌توان بر پایه غلبه فراوانی هریک از اهداف سیاستی، طبقه‌بندی از انواع بسته‌ها بر پایه چهار مفهوم بسته‌های سیاستی تحول‌محور، حمایت‌محور، اصلاح‌محور و تعالی‌محور در نظر گرفت. آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای آن دارای اهداف ایجاد است، بسته‌های سیاستی تحول‌محور نامیده می‌شود. بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آن دارای اهداف حمایتی است را بسته‌های سیاستی حمایت‌محور در نظر گرفته و به آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آن دارای اهداف اصلاحی است، بسته‌های سیاستی اصلاح‌محور اطلاق می‌شود. در نهایت نیز آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی

آن دارای اهداف ارتقایی است، در طبقه بسته‌های سیاستی تعالی محور جای می‌گیرد.



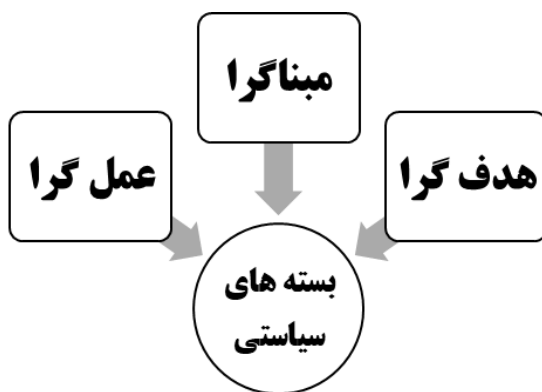
نمایه ۷: انواع بسته‌های سیاست کلی بر پایه فراوانی اهداف سیاستی

می‌توان بر پایه غلبه فراوانی هر یک از راهبردهای سیاستی - البته در صورت وجود جزء راهبرد در متن سیاست - طبقه‌بندی از انواع بسته‌ها بر پایه سه مفهوم بسته‌های سیاستی هدف‌گرا، مبنی‌گرا و عمل‌گرا نیز تعریف نمود. آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آن فاقد راهبرد تصریحی است، بسته‌های سیاستی هدف‌گرا می‌نامیم.

این دسته از بسته‌ها، عمده تلاش خود را بر ارائه نقاط مطلوب و ایده‌آل متمرکز کرده و در زمینه طریقه رسیدن به اهداف، به حداقل‌ها اکتفا نموده است. به آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای سیاستی آن دارای راهبردهای مبنایی است، بسته‌های سیاستی مبنی‌گرا اطلاق می‌شود.

این دسته از بسته‌های سیاستی، به دنبال ارائه راهبردهای کلان برای دستیابی به اهداف است و تولید راهبردهای عملیاتی و اجرایی را برعهده مجریان سیاست قرار داده است.

همچنین آن دسته از بسته‌های سیاستی که بیش از ۵۰٪ از بندهای آن دارای راهبردهای عملیاتی است، بسته‌های سیاستی عمل‌گرا نامیده می‌شود. این دسته از بسته‌های سیاستی، علاوه بر ارائه اهداف، بر تصریح راهبردهای عملیاتی تأکید داشته و مجریان سیاست را در جهت پیاده‌سازی اهداف، به راهبردهای خاصی سوق داده است.



نمایه ۸: انواع بسته‌های سیاست کلی بر پایه فراوانی راهبردهای سیاستی

یافته‌های تحقیق

براساس الگوهای ارائه شده در زمینه تحلیل و بررسی سیاست‌های کلی، می‌توان هر یک از بندهای سیاستی مندرج در پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی را به صورت زیر تحلیل کرده و بازنویسی نمود. بدین منظور، برای هر یک از بندهای سیاستی مدنظر، در جدولی منحصر به فرد علاوه بر ذکر پیش‌نویس ارائه شده، تفکیکی از جزء هدف و راهبرد ارائه شده و علاوه بر تعیین گونه سیاستی، نوع هدف و نوع راهبرد موجود در آن نیز معرفی شده است.

در نهایت نیز با تکیه بر محتوای موجود در هر بند سیاستی و با در نظر گرفتن این امر که هر بند، بایستی به گونه‌ای نگارش شود که با نشانه‌های زبانی قابلیت استخراج هدف و راهبرد را محقق نماید، عبارت بازنویسی شده هر بند سیاستی ارائه شده است.

در بند اول از سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی، جزیی تحت عنوان راهبرد از فحوای سیاست ارائه شده قابل استخراج نیست. همچنین، ویژگی‌های ارائه شده در زمینه نظام مطلوب تأمین اجتماعی همانند یکارچگی، شفافیت، کارآمدی، استقلال، فراگیری و چندلایه‌گی موید این نکته است که سیاست‌گذار، چهارچوبی کلان برای ساخت و پیاده‌سازی نظام تأمین اجتماعی بیان کرده و از این‌رو می‌توان این بند سیاستی را به عنوان سیاست راهنما در نظر گرفت. از آنجایی که سیاست‌گذار از لفظ "استقرار" استفاده نموده، می‌توان استنباط نمود که هدف مدنظر از نوع اهداف ایجاد است. به جهت عدم وجود جزء راهبرد در سیاست ارائه شده، نمی‌توان پاسخی به نوع‌شناسی راهبرد سیاستی ارائه داد. برای بازنویسی بند سیاستی مطابق با الگوی هدف- راهبرد، با توجه به اینکه ایجاد یک نظام رفاه و تأمین اجتماعی خود سازوکاری برای تحقق رفاه و رفع فقر و محرومیت است، لذا در متن بازنویسی شده، مطابق با محتوای ارائه شده در صدر پیش‌نویس مربوطه، "ایجاد رفاه عمومی و برطرف ساختن فقر و محرومیت" به عنوان هدف و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی به عنوان راهبرد، قرار داده شده است.

جدول ۱: تحلیل بند اول پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۱:		
استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی به صورت یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چندلایه.		
راهبرد	هدف	
-	استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی به صورت یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل، فراگیر و چندلایه.	
نوع راهبرد	نوع هدف	گونه‌شناسی سیاست
-	ایجاد	سیاست راهنما
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
ایجاد رفاه عمومی و برطرف ساختن فقر و محرومیت از طریق استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی با ویژگی‌های یکپارچگی، شفافیت، کارآمدی، استقلال، فراگیری و چندلایه‌گی.		

براساس محتوای بند سیاستی دوم، می‌توان براساس واژه "به منظور" قبل و بعد محتوای سیاست را به دو جزء هدف و راهبرد تفکیک نمود. همانطور که در جدول شماره ۲ دیده می‌شود، می‌توان بخش "ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی" را به عنوان راهبرد و بقیه بند سیاستی را به عنوان هدف در نظر گرفت.

براساس محتوای ارائه شده در این بند و با توجه به اینکه عمده محتوای ارائه شده در بخش هدف و راهبرد، امورات کلی و پوشش دهنده عمل و اجراست و بهره‌بردار سیاست بایستی دلالت‌های اجرایی این هدف و راهبرد را تفصیل دهد، می‌توان گونه این بند سیاستی را از سنخ راهنما دانست. محتوای مندرج در بخش هدف بیانگر این امر است که سیاست‌گذار می‌خواهد وضعیت جدیدی را در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مهیا سازد؛ به گونه‌ای که عناصر و اجزایی که تا پیش از این در نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور حضور نداشته همانند "لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات"، "شکل‌دهی سامانه" و "اعمال نظارت راهبردی" را محقق سازد.

بر این اساس، می‌توان نوع هدف این بند سیاستی را ایجاد دانست. با توجه به اینکه محتوای مندرج در راهبردها بیانگر شاخص‌های کلان سازوکار مناسب برای پیاده‌سازی اهداف است، لذا می‌توان نوع راهبرد مندرج در این سیاست را مبنایی دانست. به منظور استانداردسازی بند سیاستی و همسان‌سازی شکلی آن با سایر بندها، محتوای سیاست ابتدا با رجوع به هدف و سپس با توجه به راهبرد مدنظر سیاست‌گذار، بازنویسی شده است.

جدول ۲: تحلیل بند دوم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۲:

ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور، لایه بندی و سطح بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی و عالییه در مراحل تکوین و فعالیت سازمان‌ها، صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی سامانه، پایگاه اطلاعات، شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی.

راهبرد		هدف
ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی		حفظ انتظام و انسجام امور، لایه بندی و سطح بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی و عالییه در مراحل تکوین و فعالیت سازمان ها، صندوق ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل دهی سامانه، پایگاه اطلاعات، شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی.
نوع راهبرد	نوع هدف	گونه‌شناسی سیاست
مبنایی	ایجاد	سیاست راهنما
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور، لایه بندی و سطح بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی و عالییه در مراحل تکوین و فعالیت سازمان ها، صندوق ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل دهی سامانه، پایگاه اطلاعات، شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی از طریق ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی.		

با توجه به محتوای ارائه شده در بند سیاستی سوم، نمی‌توان از واژگان مندرج در سیاست، راهبرد مدنظر سیاست‌گذاران را استخراج نمود. به بیان دیگر، بند سیاستی سوم با توجه به شیوه نگارش، صرفاً به عنوان یک هدف سیاستی که با دسته‌ای از اهداف خرد و کلان معرفی شده قابل شناسایی است. براساس محتوای این بند، سیاست کلی شماره سه به عنوان یک سیاست راهنما قابل دسته‌بندی است؛ چرا که برای پیاده‌سازی اهدافی چون "تأمین منابع پایدار" یا "رعایت تعادل بین منابع و مصارف"، مجری سیاست باید محتوای عملیاتی‌تری را تنظیم نماید. از آنجایی که مسئله پایبندی به عدالت و رفاه بین نسلی در این بند سیاستی مورد توجه سیاست‌گذار قرار گرفته است، می‌توان نوع هدف را حمایتی در نظر گرفت. به جهت عدم امکان استخراج راهبرد از متن بند سیاستی نمی‌توان نوع راهبرد را بیان نمود. به منظور بازنویسی این بند می‌توان "پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی با تأکید بر امانتداری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی" را به

عنوان هدف و محتوای باقیمانده را به عنوان راهبرد دستیابی به هدف معرفی نمود.

جدول ۳: تحلیل بند سوم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۳:		
پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی و تعهدی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال عمومی و مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی.		
راهبرد	هدف	
-	پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی و تعهدی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال عمومی و مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی.	
نوع راهبرد	نوع هدف	گونه‌شناسی سیاست
-	حمایتی	سیاست راهنما
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی از طریق عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی و تعهدی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال عمومی و مردم.		

براساس محتوای مندرج در سیاست پنجم می‌توان "اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی" را به عنوان راهبرد و به اتکای لفظ "در جهت"، باقیمانده محتوای سیاست را به عنوان هدف در نظر گرفت. بر این اساس و با توجه به اینکه محتوای سیاست تمرکز بر عرصه‌های اجرایی داشته، می‌توان گونه سیاست را از نوع عمومی و به جهت اینکه به دنبال جلوگیری از بروز مسائل و مشکلات در انباشت بدهی‌ها است، هدف را از نوع اصلاحی دانست. به جهت تمرکز راهبرد بر قوانین، ساختارها و تشکیلات صندوق، می‌توان راهبرد سیاستی را از نوع اجرایی در نظر گرفت. در

بازنویسی این بند سیاستی به جهت اینکه پیش‌نویس ارائه شده تا حد زیادی مطلوب بوده است، صرفاً به جهت همسان‌سازی شکلی، ابتدا جزو هدف و سپس جزو راهبرد معرفی شده است.

جدول ۴: تحلیل بند چهارم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۴:		
اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی در جهت تأمین عدالت، یکسان‌سازی قوانین و مقررات بیمه‌ای، جلوگیری از ایجاد و افزایش انباشت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی.		
هدف	راهبرد	
تأمین عدالت، یکسان‌سازی قوانین و مقررات بیمه‌ای، جلوگیری از ایجاد و افزایش انباشت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی.	اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی	
گونه‌شناسی سیاست	نوع هدف	نوع راهبرد
سیاست عمومی	اصلاحی	اجرایی
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
تأمین عدالت، یکسان‌سازی قوانین و مقررات بیمه‌ای، جلوگیری از ایجاد و افزایش انباشت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی از طریق اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی.		

در بند پنجم از پیش‌نویس سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی، مسئله اصلی سیاست‌گذار تعریف منابع اختصاصی برای ارائه هر یک از خدمات تأمین اجتماعی است. براساس محتوای ارائه شده می‌توان "لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای (سطوح پایه و تکمیلی) و تأمین منابع مربوط به هر یک با رویکرد فعال دولت" را به عنوان هدف و باقیمانده محتوا را به عنوان راهبرد در نظر گرفت.

با توجه به اینکه مفاهیم عملیاتی و ناظر به اجرا همانند "امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین" مورد توجه قرار گرفته است، می‌توان گونه این سیاست را از نوع عمومی دانست.

نوع هدف، با توجه به اینکه سیاست‌گذار به دنبال لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و تفکیک منابع تأمین مالی آنان است و به نظر می‌رسد که در این زمینه بایستی اصلاحاتی در وضعیت کنونی نظام تأمین اجتماعی شکل گیرد، از نوع اصلاحی خواهد بود.

نوع راهبرد هم به جهت اینکه حاوی مفاهیم اجرایی و قابل ارزیابی میدانی است، از سنخ اجرایی قابل دسته‌بندی است. برای بازنویسی این بند سیاستی، جزیی تحت عبارت "هدف‌مندی تأمین منابع مربوط به امور رفاه و تأمین اجتماعی" به عنوان هدف و بقیه محتوای سیاست با کمی تغییر جزیی به عنوان راهبرد معرفی شده است.

جدول ۵: تحلیل بند پنجم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۵:	
<p>لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای (سطوح پایه و تکمیلی) و تأمین منابع مربوط به هریک با رویکرد فعال دولت به ترتیب ذیل:</p> <p>امور امدادی از محل پوشش بیمه‌های تجاری، دولت و نهادهای عمومی و مشارکت مردم، امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین، امور بیمه پایه از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و منابع دولت، امور بیمه تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت.</p>	
هدف	راهبرد
<p>لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای (سطوح پایه و تکمیلی) و تأمین منابع مربوط به هریک با رویکرد فعال دولت</p>	<p>امور امدادی از محل پوشش بیمه‌های تجاری، دولت و نهادهای عمومی و مشارکت مردم، امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین، امور بیمه پایه از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و منابع دولت، امور بیمه تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت.</p>

نوع راهبرد	نوع هدف	گونه‌شناسی سیاست
اجرایی	اصلاحی	سیاست عمومی
<p>سیاست پیشنهادی جایگزین:</p> <p>هدف‌مندی‌سازی تأمین منابع مربوط به امور رفاه و تأمین اجتماعی از طریق لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای (سطوح پایه و تکمیلی) به گونه‌ای که امور امدادی از محل پوشش بیمه‌های تجاری، دولت و نهادهای عمومی و مشارکت مردم، امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین، امور بیمه پایه از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و منابع دولت و امور بیمه تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت تأمین شود.</p>		

در بند ششم، با اتکا به واژه "از طریق" می‌توان محتوای مندرج را در دو بخش هدف و راهبرد دسته‌بندی نمود. بر این اساس، "بسط و تعمیق عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی در ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی به مردم و تأمین نیازهای اولیه و معیشتی آنان" به عنوان هدف و باقیمانده به عنوان راهبرد قابل معرفی است.

با توجه به اینکه مسئله عدالت، کاهش فاصله طبقاتی، تأمین نیازهای اولیه، رفع فقر و رفع تبعیض‌های ناروا مورد توجه قرار گرفته است، بیانگر موضع ارزشی سیاست‌گذار به مسئله رفاه و تأمین اجتماعی است و از این رو می‌توان این بند سیاستی را به عنوان سیاست فراگیر در نظر گرفت. با توجه به اینکه از واژه "بسط و تعمیق" و "کاهش" استفاده شده است، می‌توان استنباط نمود که سیاست‌گذار به دنبال ارتقای عملکرد نظام در تحقق عدالت و کاهش فاصله طبقاتی است و از این رو هدف این سیاست از نوع ارتقایی محسوب می‌شود. به جهت اینکه سیاست‌گذار در بخش راهبردها، صرفاً به ذکر مفاهیم کلی همانند فقر و تبعیض و بهره‌مندی اشاره کرده و تفصیل اجرایی در مورد یک یا چند مورد از این مفاهیم ارائه نداده است، می‌توان نوع راهبرد را مبنایی دانست. به جهت اینکه سیاست مذکور به لحاظ اصول نگارشی از یک سیاست کلی تبعیت نموده است، لذا تغییری در چهارچوب نگارشی این سیاست به‌وجود نخواهد آمد.

جدول ۶: تحلیل بند ششم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۶:		
بسط و تعمیق عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی در ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی به مردم و تأمین نیازهای اولیه و معیشتی آنان از طریق رفع فقر و محرومیت، هدفمندسازی یارانه‌ها، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.		
هدف	راهبرد	
بسط و تعمیق عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی در ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی به مردم و تأمین نیازهای اولیه و معیشتی آنان	رفع فقر و محرومیت، هدفمندسازی یارانه‌ها، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.	
گونه‌شناسی سیاست	نوع هدف	نوع راهبرد
سیاست فراگیر	ارتقایی	مبنایی
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
بسط و تعمیق عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی در ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی به مردم و تأمین نیازهای اولیه و معیشتی آنان از طریق رفع فقر و محرومیت، هدفمندسازی یارانه‌ها، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.		

براساس محتوای ارائه شده در بند هفتم، می‌توان استنباط نمود که سیاست‌گذار به دنبال این است که ظرفیت‌های مردمی را جهت فقرزدایی و تحقق رفاه اجتماعی فعال کرده و با استقرار یک نظام ملی در حوزه احسان و نیکوکاری، این ظرفیت‌های مردمی را نهادینه‌سازی و تشکیلات محور نماید. بر این اساس می‌توان "بسیج همه‌جانبه مردم و استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری" را به عنوان هدف و "تهیه و تحقق برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی" را به عنوان راهبرد در نظر گرفت.

بر این اساس، هم محتوای مندرج در بخش هدف و هم مفاد مطرح شده در بخش راهبرد، بیانگر یک جهت‌گیری کلان است، لذا از لحاظ گونه‌شناسانه می‌توان این بند سیاستی را به عنوان سیاست راهنما در نظر گرفت. از آنجایی که ایجاد یک نظام ملی و مردمی در زمینه احسان به صورت تشکیلات محور و نهادینه شده در کشور از سابقه

خاصی برخوردار نیست، نوع هدف بیانگر یک سیاست ایجاد‌ی است. نوع راهبرد هم به جهت اینکه بر مسئله تهیه و تحقق "برنامه جامع" تمرکز نموده است، به فضای اجرا نزدیک بوده و لذا راهبرد از نوع اجرایی خواهد بود. جهت بازنویسی این بند سیاستی نیز می‌توان استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری، با تاکید و توجه بر اینکه این نظام مالی بایستی با بسیج همه جانبه مردم و به صورت کاملاً مردمی ایجاد شود را به عنوان هدف و تهیه و تدوین برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی که ماحصل آن ایجاد تشکیلات مردمی نیکوکاری باشد را به عنوان راهبرد بیان نمود.

جدول ۷: تحلیل بند هفتم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۷:		
تهیه و تحقق برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی با بسیج همه‌جانبه مردم و استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری.		
هدف	راهبرد	
بسیج همه جانبه مردم و استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری.	تهیه و تحقق برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی	
گونه‌شناسی سیاست	نوع هدف	نوع راهبرد
سیاست راهنما	ایجاد‌ی	اجرایی
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری با تاکید بر بسیج همه جانبه مردم از طریق تهیه و تدوین برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی.		

براساس محتوای ارائه شده در بند هشتم، هدف سیاست‌گذار ترویج فرهنگ خیر و تکافل اجتماعی در عموم جامعه است و از این طریق می‌خواهد اقدامات داوطلبانه مردم برای رفع فقر و محرومیت را توسعه دهد. از مفاد مندرج در سیاست به نظر می‌رسد که تمام بخش‌های سیاست صرفاً بیانگر هدف است و راهبردی تصریحی قابل استخراج نیست. به جهت اینکه مسئله خیر و تکافل اجتماعی از یک‌سو و مسئله فرهنگ‌سازی و

توسعه گفتمان اسلامی در بین مردم مورد توجه قرار گرفته است، از لحاظ گونه‌شناسی سیاست کلی به سیاست‌های راهنما نزدیک‌تر است. به جهت بکارگیری واژگانی چون "ترویج" و "تشویق" می‌توان هدف مدنظر سیاست‌گذار را ارتقای وضعیت کنونی و رسیدن به سطح بالاتری از مشارکت داوطلبانه مردم دانست. جزء راهبرد نیز به دلیل اینکه نشانه‌های کمکی برای استخراج راهبرد معرفی نشده است، قابل احصا نبوده و طبیعتاً نمی‌توان در مورد نوع‌شناسی آن سخنی گفت. به منظور بازنویسی این بند سیاستی، "توسعه مشارکت‌های مردمی مبتنی بر رویکرد خیر و تکافل اجتماعی" به عنوان هدف این سیاست و "ترویج گفتمان اسلامی، تشویق موثر مردم به ایفای مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی نسبت به هموعان" به عنوان راهبرد مدنظر قرار گرفته است.

جدول ۸: تحلیل بند هشتم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۸:		
ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر مردم به ایفای مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی نسبت به هموعان با رویکرد خیر و تکافل اجتماعی.		
راهبرد	هدف	
-	ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر مردم به ایفای مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی نسبت به هموعان با رویکرد خیر و تکافل اجتماعی.	
نوع راهبرد	نوع هدف	گونه‌شناسی سیاست
-	ارتقایی	سیاست راهنما
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
توسعه مشارکت‌های مردمی مبتنی بر رویکرد خیر و تکافل اجتماعی از طریق ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر مردم به ایفای مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی نسبت به هموعان.		

در بند نهم پیش‌نویس ارائه شده، سیاست‌گذار به دنبال این است که در کنار سیاست‌های دیگری که تا پیش از این در زمینه توسعه رفاه و تأمین اجتماعی داشته، از عمق پیدا کردن آسیب‌های اجتماعی به عنوان عامل اصلی در توسعه محرومیت و عدم

رفاه در برخی از اقشار جامعه جلوگیری نماید و از این رهگذر، از اعمال فشارها و بارهای حمایتی بر نظام تأمین اجتماعی بکاهد.

بر این اساس، بخش هدف در این بند سیاستی ناظر به "پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار و گروه‌های هدف" در نظر گرفته شده و باقیمانده سیاست به عنوان راهبرد لحاظ شده است. نوع سیاست به جهت اینکه بر مسئله پیشگیری از بروز آسیب متمرکز شده و به دنبال ایجاد یک جهت‌گیری کلان در زمینه متناسب‌سازی خدمات با نیاز اقشار هدف است، از نوع سیاست راهنماست که خطوط کلانی را برای تدوین اقدامات اجرایی مجریان سیاست فراهم می‌سازد. به جهت اینکه اقشار و گروه‌های هدف در بخش هدف مورد توجه قرار گرفته‌اند، سیاست از نوع حمایتی و راهبرد مندرج نیز از نوع مبنایی خواهد بود. جهت بازنویسی این بند سیاستی، متناسب‌سازی خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای با نیازها و آسیب‌های اقشار و گروه‌های هدف به عنوان راهبرد و در راستای رسیدن به هدف پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی در این اقشار معرفی شده است.

جدول ۹: تحلیل بند نهم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۹:		
پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار و گروه‌های هدف با پایش مستمر آسیب‌های اجتماعی و نیازسنجی به منظور ارائه خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای به مردم.		
هدف	راهبرد	
پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی و حمایت از اقشار و گروه‌های هدف	پایش مستمر آسیب‌های اجتماعی و نیازسنجی به منظور ارائه خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای به مردم.	
گونه‌شناسی سیاست	نوع هدف	نوع راهبرد
سیاست راهنما	حمایتی	مبنایی
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی در اقشار و گروه‌های هدف از طریق متناسب‌سازی خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای با نیازها و آسیب‌ها.		

در بند دهم از پیش‌نویس سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی، سیاست‌گذار به دنبال این است که نظام تأمین اجتماعی به گونه‌ای ساماندهی شود که بتواند در زمینه پویایی سرمایه انسانی، توانمندسازی مردم، تحقق اقتصاد عدالت‌بنیان و جوان‌سازی ترکیب جمعیت، نقش‌آفرینی اثربخش و تسهیل‌گری را داشته باشد.

به عبارت دیگر، سیاست‌گذار معتقد است که جامعه بایستی به سمتی حرکت کند که میزان جمعیت نیازمند دریافت خدمات اجتماعی کاهش یابد و نظام تأمین اجتماعی در زمینه تحقق این شرایط، نقش جدی ایفا می‌کند.

بر این اساس، سیاست حاضر به جهت اینکه برخی ارزش‌های اساسی همانند پویایی منابع انسانی یا جوان‌سازی جمعیت را مورد توجه قرار داده، در دسته سیاست‌های فراگیر جای گرفته و به جهت اینکه به دنبال تحقق این دست از اهداف در جامعه است، هدفی ایجاد را دنبال می‌نماید.

نوع راهبرد نیز به جهت عدم استخراج راهبرد تصریحی از محتوای ارائه شده، قابل تعیین نیست. برای بازنویسی این سیاست، هوشمند نمودن نظام رفاه و تأمین اجتماعی - به این معنا که نظام تأمین اجتماعی زمینه‌ساز ایجاد شرایط مطلوب اقتصادی و اجتماعی در کشور شود و بسترهای لازم برای به حداقل رساندن جمعیت نیازمند به دریافت خدمات را کاهش دهد- به عنوان راهبرد و کمکی که این نظام می‌تواند به پویا شدن سرمایه انسانی، توانمند نمودن مردم، پیاده‌سازی اقتصاد عدالت‌بنیان و جوان‌سازی ترکیب جمعیتی کشور می‌نماید را به عنوان هدف معرفی نمود.

در واقع این بند سیاستی، بیشتر به دنبال نسبت‌یابی نظام تأمین اجتماعی با وضعیت متغیرهای کلان کشور و تعیین پیامدهای مطلوب از پیاده‌سازی یک نظام تأمین اجتماعی بهینه و کارآمد است.

جدول ۱۰: تحلیل بند دهم پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست شماره ۱۰:		
پویایی سرمایه انسانی و توانمندسازی مردم و تحقق اقتصاد عدالت بنیان با تأکید بر جوان‌سازی ترکیب جمعیت.		
هدف	راهبرد	
پویایی سرمایه انسانی و توانمندسازی مردم و تحقق اقتصاد عدالت بنیان با تأکید بر جوان‌سازی ترکیب جمعیت.	-	
گونه‌شناسی سیاست	نوع هدف	نوع راهبرد
سیاست فراگیر	ایجاد	-
سیاست پیشنهادی جایگزین:		
کمک به پویایی سرمایه انسانی، توانمندسازی مردم، تحقق اقتصاد عدالت بنیان و جوان‌سازی ترکیب جمعیت از طریق هوشمندسازی نظام رفاه و تأمین اجتماعی.		

با توجه به تحلیل صورت گرفته از وضعیت گونه‌ها، اهداف و راهبردهای بسته سیاستی رفاه و تأمین اجتماعی، می‌توان این بسته سیاستی را از لحاظ جهت‌گیری‌های کلان مورد بررسی قرارداد. در جدول زیر، نمایی کلان از وضعیت پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی ارائه شده است.

جدول ۱۱: نمای کلان از تحلیل گونه‌شناسی، نظام اهداف و نظام راهبردهای پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

شماره بندهای سیاستی										ابعاد تحلیل سیاست		
۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰			
*				*						فراگیر	گونه‌شناسی	
	*	*	*					*	*	راه‌نما		
				*	*					عمومی		
*			*						*	*	ایجاد	اهداف
		*	*								ارتقا	
	*								*		حمایت	
				*	*						اصلاح	

شماره بندهای سیاستی										ابعاد تحلیل سیاست	
۱	۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱		
	*			*				*		مبنایی	راهبرد
			*		*	*				اجرایی	
*		*					*		*	عدم وجود	

به منظور تحلیل دقیق‌تر این بسته سیاستی، در جدول زیر به صورت درصدی، وزن هر یک از گونه‌ها، اهداف و راهبردها ارائه شده است. در جدول زیر، وضعیت توزیع گونه‌های مختلف سیاستی ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، غلبه سیاستی در حوزه گونه‌شناسی با سیاست‌های راهنماست. بر این اساس، بسته پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی از نوع بسته‌های سیاستی الگومدار است. در واقع این بسته سیاستی تلاش دارد تا الگویی جهت‌دهنده برای دستیابی به اهداف و ارزش‌های مطلوب ترسیم نماید و بیش از اینکه بر مقوله ارزش‌های بنیادین با سازوکارهای اجرایی تاکید داشته باشد، بر ارائه خطوط راهنمای کلان برای ترسیم سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های عملیاتی متمرکز شده است.

جدول ۱۲: تحلیل گونه‌شناسی پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

سیاست عمومی	سیاست راهنما	سیاست فراگیر	
۲	۶	۲	تعداد
۲۰٪	۶۰٪	۲۰٪	درصد

با توجه به وضعیت توزیع اهداف در پیش‌نویس حاضر می‌توان استنباط نمود که سیاست‌های ارائه شده در حوزه اهداف حمایتی، اصلاحی و ارتقایی دارای تناسب و توازن است، اما سهم اهداف ایجاددی به میزان قابل توجهی بیشتر از سایر اهداف است. بر این اساس، می‌توان پیش‌نویس حاضر را بیشتر به عنوان یک بسته سیاستی تحول‌مدار دانست؛ به گونه‌ای که سیاست‌گذار در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بیش از هر چیز، به

دنبال ایجاد یک تحول بنیادین و جدی در این حوزه است و می‌کوشد تا به وسیله این سیاست‌ها، تصویرپردازی روشنی از وضعیت مطلوب یک نظام رفاه و تأمین اجتماعی را ترسیم نماید.

جدول ۱۳: تحلیل نظام اهداف پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

اهداف ارتقایی	اهداف اصلاحی	اهداف حمایتی	اهداف ایجادي	
۲	۲	۲	۴	تعداد
۲۰٪	۲۰٪	۲۰٪	۴۰٪	درصد

در جدول زیر، وضعیت توزیع راهبردهای مندرج در این بسته سیاستی ارائه شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، ۴۰٪ از بندهای سیاستی، فاقد راهبرد تصریحی و قابل استخراج است که این امر ضرورت بازنویسی سیاست‌های پیشنهادی را گوشزد می‌کند. براساس وضعیت توزیع راهبردها، می‌توان پیش‌نویس سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی را بیشتر به عنوان یک بسته سیاستی هدف‌گرا معرفی نمود. این امر بدان معناست که این بسته سیاستی، عمده تلاش خود را بر ارائه نقاط مطلوب و ترسیم ایده‌آل‌ها متمرکز کرده و در زمینه طریقه رسیدن به اهداف، به حداقل‌ها اکتفا نموده است و پیداکردن مسیرهای تحقق اهداف را بر دوش مجری سیاست قرار داده است. در زمینه وضعیت راهبردهای مبنایی و اجرایی نیز در این بسته سیاستی، یک توازن دیده می‌شود و این بدان معناست که نگارندگان سیاست، علاوه بر اینکه تلاش نمودند تا سازوکارهای اجرایی رسیدن به اهداف را در برخی سیاست‌ها تشریح نمایند، اما در برخی دیگر از سیاست‌ها راه اجمال و کلیت را در پیش گرفته و صرفاً به ذکر مسیرهای کلان دستیابی به اهداف اکتفا نموده‌اند.

به نظر می‌رسد که هرچه وزن راهبردهای اجرایی در یک بسته سیاستی بیشتر باشد، می‌توان با اطمینان بیشتری از قابلیت پیاده‌سازی و نظارت‌مندی این بسته سیاستی سخن

گفت، از این‌رو لازم است تا راهبردهای شفاف و قابل استخراجی در متن بندهای سیاستی بدون راهبرد، درج شود.

جدول ۱۴: تحلیل نظام راهبردهای پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

راهبرد مبنایی	راهبرد اجرایی	بدون راهبرد	
۳	۳	۴	تعداد
۳۰٪	۳۰٪	۴۰٪	درصد

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی نظام به جهت نقش راهبردی که در تفسیر و تحلیل آرمان‌های جمهوری اسلامی دارد، نقشی کلیدی و قابل توجه درخور و جدی است. این امر موید این نکته است که به هر میزان که بتوان قوت محتوایی و انسجام ساختاری سیاست‌های کلی را تقویت نمود، تدوین سیاست‌های اجرایی کارآمد و برنامه‌های دقیق، امکان‌پذیرتر خواهد بود. بر این اساس و به اتکای تعاریف ارائه شده از سیاست‌های کلی می‌توان الگوی ساختاری-محتوایی حاوی دو جزء کلیدی هدف و راهبرد را به عنوان ارکان اصلی یک سیاست کلی کارا معرفی نمود و در صورتی که محتوای نگارش شده در هدف و راهبرد دربرگیرنده مفاهیم قابل ادراک برای بهره‌برداران سیاست و بدنه اجرایی و کارشناسی کشور باشد، قابلیت پیاده‌سازی و رصد اجرایی سیاست‌های کلی نیز توسعه خواهد یافت. بر این اساس و با توجه به الگوی معرفی شده در تحلیل و بازنویسی سیاست‌های کلی، مشخص شد که برخی از بندهای پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی نیازمند بازنویسی جدی بوده و لازم است تا نگارندگان سیاست، به منظور افزایش کارایی این بسته سیاستی، اصلاحاتی را اعمال نمایند. براساس مطالب ارائه شده و تحلیل صورت گرفته می‌توان پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی را مطابق با الگوی هدف-راهبرد بازنویسی کرده و در نهایت به صورت زیر پیشنهاد نمود:

۱. ایجاد رفاه عمومی و برطرف ساختن فقر و محرومیت از طریق استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی با ویژگی‌های یکپارچگی، شفافیت، کارآمدی، استقلال، فراگیری و چندلایه‌گی.

۲. ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت‌رویه، اعمال نظارت راهبردی و عالی‌ه در مراحل تکوین و فعالیت سازمان‌ها، صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی سامانه، پایگاه اطلاعات، شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی از طریق ایجاد یک سازوکار مستقل، تخصصی و فرابخشی.

۳. پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری، شفافیت و پاسخگویی از طریق عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی و تعهدی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال عمومی و مردم.

۴. تأمین عدالت، یکسان‌سازی قوانین و مقررات بیمه‌ای، جلوگیری از ایجاد و افزایش انباشت بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و تفکیک منابع سلامت از بازنشستگی از طریق اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات صندوق‌ها و بیمه‌های اجتماعی.

۵. هدفمندسازی تأمین منابع مربوط به امور رفاه و تأمین اجتماعی از طریق لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای (سطوح پایه و تکمیلی) به گونه‌ای که امور امدادی از محل پوشش بیمه‌های تجاری، دولت و نهادهای عمومی و مشارکت مردم، امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیرین، امور بیمه پایه از محل حق بیمه

سهم بیمه شدگان، کارفرمایان و منابع دولت و امور بیمه تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت تأمین شود.

۶. بسط و تعمیق عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی در ارائه خدمات رفاه و تأمین اجتماعی به مردم و تأمین نیازهای اولیه و معیشتی آنان از طریق رفع فقر و محرومیت، هدفمندسازی یارانه‌ها، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.

۷. استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری با تأکید بر بسیج همه‌جانبه مردم از طریق تهیه و تدوین برنامه جامع فقرزدایی و رفاه اجتماعی.

۸. توسعه مشارکت‌های مردمی مبتنی بر رویکرد خیر و تکافل اجتماعی از طریق ترویج فرهنگ و گفتمان اسلامی، تشویق موثر مردم به ایفای مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی نسبت به هم‌نوعان.

۹. پیشگیری از بروز یا گسترش آسیب‌های اجتماعی در اقشار و گروه‌های هدف از طریق متناسب‌سازی خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای با نیازها و آسیب‌ها.

۱۰. کمک به پویایی سرمایه انسانی، توانمندسازی مردم، تحقق اقتصاد عدالت‌بنیان و جوان‌سازی ترکیب جمعیت از طریق هوشمندسازی نظام رفاه و تأمین اجتماعی.

منابع

۱. رضائی، علی (۱۳۹۵)، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (حفظه...)، تا پایان سال ۱۳۹۵، انتشارات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران.
۲. خانمحمدی، هادی و اصلی‌پور، حسین (۱۳۹۶)، طراحی شبکه مضمون‌های سیاست‌های کلی نظام خانواده مبتنی بر شیوه الگوسازی ساختاری تفسیری، فصلنامه زنان و خانواده، سال ۱۲، شماره ۳۹، صص ۱۴۰-۱۰۷.

۳. جولایی، حسن و زارعی، نوشین و کشتکار، وحید (۱۳۹۷)، مروری بر مفاهیم سیاست‌های کلی سلامت ابلاغی مقام معظم رهبری، نشریه فرهنگستان علوم پزشکی، سال ۲، شماره ۱، صص ۴۸-۲۸.
۴. بابایی، سحر و توکلی، غلامرضا (۱۳۹۶)، احصا عقلانیت‌های پایه در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۱، صص ۸۲-۶۳.
۵. یزدانی زازرانی، محمدرضا (۱۳۹۶)، شناخت فرایند سیاست‌گذاری عمومی؛ نگاهی کلی به مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۴، صص ۲۰۱-۱۸۹.
۶. گرجی‌پور، اسماعیل (۱۳۹۵)، اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور، انتشارات موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، تهران.
۷. امیری، مجتبی و محمودی، وحید و راغفر، حسین و پروندی، یحیی (۱۳۹۵)، بررسی نظری - تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی: مسیریابی توسعه نظام سه‌لایه تأمین اجتماعی ایران، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۲، شماره ۴، صص ۲۸-۹.
۸. خالقی‌پرست، حسین و راسخی، محمد و نعیمی، عمران (۱۳۹۶)، تحلیل حقوقی تأمین اجتماعی ایران در پرتو اصول و الگوهای نظام تأمین اجتماعی مطلوب، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ۱۷، شماره ۶۴، صص ۳۷-۹.

متن پیش‌نویس نهایی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن هرنوع 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 که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی - ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت شود:

۱- استقرار نظام متمرکز تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، مستقل فراگیر و چندلایه.

۲- ایجاد یک سازوکار مستقل و تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در مراحل تکوین و فعالیت سازمان‌ها، صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی مبتنی بر حکمرانی داده.

۳- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به عنوان اموال مشاعی مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت.

۴- اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای، جلوگیری از ایجاد و

افزایش انباشت بدهی‌های دولت، رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی در تصویب قوانین.

- ۵- لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای با رویکرد فعال دولت، به ترتیب ذیل:
 - امور حمایتی از محل منابع عمومی دولت و مشارکت مردم و خیران.
 - امور بیمه پایه از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و منابع دولت.
 - امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی کامل.
 - امور امدادی از محل پوشش‌های بیمه‌های تجاری، اعتبارات عمومی و مشارکت مردم.

۶- بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.

۷- استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف.

۸- ارائه خدمات لازم به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری.

۹- تمهید و تدارک سطح پایه خدمات تأمین اجتماعی برای همه مردم به عنوان تکلیف دولت، برای تمام ایرانیان با اولویت و محوریت بیمه مبتنی بر روش‌های مطلوب، اعطای مشوق‌های لازم جهت مشارکت مالی ذی‌نفعان براساس استحقاق‌سنجی.

۱۰- تجمیع و تمرکز یارانه‌های معطوف به افراد و خانوارها و استفاده از منابع یارانه‌ها برای تأمین مالی، استقرار نظام چندلایه تأمین اجتماعی با تأکید بر رفع انواع فقر.

۱۱- الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.

نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن 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 که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت شود:

۱- استقرار نظام تأمین اجتماعی و سازوکار تخصصی و فربابخشی برای سیاست‌گذاری متمرکز اجرایی، برنامه‌ریزی و رصد شاخص‌ها و متغیرهای کلان به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه به منظور حفظ انتظام و انسجام امور، ایجاد وحدت‌رویه، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و اعمال نظارت راهبردی بر تکوین و فعالیت سازمان‌ها، صندوق‌ها و نهادهای فعال در این قلمروها.

۲- ساماندهی پایگاه اطلاعات و شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد اطلاعات خدمات برای رفاه و تأمین اجتماعی و الزام دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها و نهادهای حاکمیتی به ارائه اطلاعات مورد نیاز پایگاه مزبور و روزآمدسازی مستمر آن با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور.

۳- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین‌نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی با ایجاد

سازوکار لازم به عنوان اموال مشاعی مردم با تاکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت.

۴- اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد تنظیم‌گری مقررات بیمه‌ای، متناسب‌سازی مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و بازمندگان با میزان مشارکت بیمه‌ای و نسخ قوانین مربوط به معافیت‌ها و تخفیفات بیمه‌ای و بازنشستگی‌های پیش از موعد در موارد غیر ضرور و افزایش سن بازنشستگی متناسب با امید به زندگی و جلوگیری از ایجاد و افزایش بدهی‌های بیمه‌ای دولت و پرداخت بدهی‌ها به طرق مختلف در مدت زمان معین برحسب قانون، عدم تصویب قوانین و احکام بدون رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین‌نسلی، اعمال این سیاست‌ها در خصوص بازنشستگی نیروهای مسلح در چهارچوب تدابیر ابلاغی فرماندهی کل قوا خواهد بود.

۵- لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی پوشش بیمه‌های بازنشستگی، از کارافتادگی، بازمندگان و بیکاری با رویکرد فعال دولت براساس آزمون وسع و استحقاق‌سنجی، به ترتیب ذیل انجام گیرد:

۵-۱- امور حمایتی با هدف رفع فقر و تضمین سطح پایه خدمات و معیشت برای اقشار ضعیف جامعه توسط دولت از محل منابع دولتی، از جمله مالیات و منابع عمومی و مردمی.

۵-۲- امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی با هدف توسعه خدمات به متقاضیان از محل پرداختی بیمه شدگان و کارفرمایان غیردولتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی.

۵-۳- امور بیمه پایه با هدف تضمین سطح پایه پوشش‌های بیمه‌ای برای کلیه آحاد جامعه.

۵-۴- امور بیمه اتباع غیرایرانی که به طور قانونی در کشور اشتغال یا سکونت یا

اقامت دائم دارند، با پرداخت حق بیمه متعلقه.

۵-۵- امور امدادی با هدف مشارکت و حمایت نسبت به آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه از طریق:

- فرهنگ‌سازی و ایجاد سازوکار لازم برای فراگیر نمودن پوشش بیمه‌ای مربوط به املاک و اموال با استفاده از منابع مردم و کمک دولت.

- اقدام سریع دولت و بسیج همگانی نهادهای مرتبط برای امدادسانی و نجات جان و اموال مردم.

- جبران خسارات وارده به مردم توسط بیمه‌های تجاری از محل حق بیمه‌های پرداختی مردم و مساعدت دولت.

۵-۶- حفظ قدرت خرید برای شاغلین و مستمری‌بگیران کم‌درآمد و منظور نمودن مستمری برای بیکاران.

۶- بسط و گسترش عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی، رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی با کارآفرینی، توانمندسازی، هدفمندسازی یارانه‌ها و خدمات اجتماعی، و در حوزه‌های مسکن، سلامت، بیمه سلامت، اشتغال و آموزش، سیاست‌های کلی ابلاغی ملاک عمل خواهد بود.

۷- تعریف و استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری مبتنی بر تکافل اجتماعی و ساماندهی و هماهنگی میان ظرفیت‌های مردمی و نهادهای ذریبط.

۸- الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.

۹- توانمندسازی و بازاجتماعی شدن محرومان و آسیب‌دیدگان و ایجاد زمینه بازگشت آنها به محیط کار، خانواده و جامعه، ارائه خدمات به سالمندان با تاکید بر نگهداری و مراقبت از سالمندان و معلولان در محیط خانه و جلوگیری از نسلی شدن فقر و آسیب‌های اجتماعی.

جدول تطبیقی سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری با

نظر مشورتی مجمع

سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری	نظر مشورتی مجمع
<p>ایجاد رفاه عمومی، بر طرف ساختن 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 که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضاء می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت گردد:</p>	<p>ایجاد رفاه عمومی، بر طرف ساختن 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 که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضاء می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی- ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیر ضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت گردد:</p>
<p>۱- استقرار نظام تأمین اجتماعی و سازوکار تخصصی و فرابخشی برای سیاست‌گذاری متمرکز اجرایی، برنامه‌ریزی و رصد شاخص‌ها و متغیرهای کلان به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه به منظور حفظ انتظام و انسجام امور، ایجاد وحدت رویه، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و اعمال نظارت راهبردی بر تکوین و فعالیت سازمان‌ها، صندوق‌ها و نهادهای فعال در این قلمروها.</p>	<p>۱- استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه.</p>
<p>۲- ساماندهی پایگاه اطلاعات و شناسنامه الکترونیک و پنجره واحد اطلاعات خدمات برای رفاه و تأمین اجتماعی و الزام دستگاه‌ها و</p>	<p>۲- ایجاد یک ساز و کار تخصصی و فرابخشی به منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت</p>

سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری	نظر مشورتی مجمع
<p>رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمانها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور.</p>	<p>وزارت‌خانه‌ها و نهادهای حاکمیتی ارائه اطلاعات مورد نیاز پایگاه مزبور و روزآمد سازی مستمر آن با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور.</p>
سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری	نظر مشورتی مجمع
<p>۳- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و ارتقاء ارزش ذخایر سازمانها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی با ایجاد سازوکار لازم به عنوان اموال مشاعی مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت.</p>	<p>۳- پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و ارتقاء ارزش ذخایر سازمانها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی با ایجاد سازوکار لازم به عنوان اموال متعلق حق مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد ساز و کار لازم.</p>
<p>۴- اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمانها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد تنظیم‌گری مقررات بیمه‌ای، متناسب سازی مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی و بازمندگان با میزان مشارکت بیمه‌ای و نسخ قوانین مربوط به معافیت‌ها و تخفیفات بیمه‌ای و بازنشستگی‌های پیش از موعد در موارد غیرضرور و افزایش سن بازنشستگی متناسب با امید زندگی و جلوگیری از ایجاد و افزایش بدهی‌های بیمه‌ای دولت و پرداخت بدهی‌ها به طرق مختلف در مدت زمان معین برحسب قانون، عدم تصویب قوانین و احکام بدون رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی، اعمال این سیاست‌ها در خصوص بازنشستگی نیروهای مسلح در چارچوب تدابیر ابلاغی فرماندهی کل قوا خواهد بود.</p>	<p>۴- اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمانها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین نسلی.</p>

نظر مشورتی مجمع	سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری
<p>۵- لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی پوشش بیمه‌های بازنشستگی، از کارافتادگی، بازماندگان و بیکاری با رویکرد فعال دولت بر اساس آزمون وسع و استحقاق‌سنجی، به ترتیب زیر انجام گیرد:</p> <p>۵-۱- امور حمایتی با هدف رفع فقر و تضمین سطح پایه خدمات و معیشت برای اقشار ضعیف جامعه توسط دولت از محل منابع دولتی، از جمله مالیات و منابع عمومی و مردمی.</p> <p>۵-۲- امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی با هدف توسعه خدمات به متقاضیان از محل پرداختی بیمه شدگان و کارفرمایان غیردولتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی.</p> <p>۵-۳- امور بیمه پایه با هدف تضمین سطح پایه پوشش‌های بیمه‌ای برای کلیه آحاد جامعه.</p> <p>۵-۴- امور بیمه اتباع غیرایرانی که به طور قانونی در کشور اشتغال یا سکونت یا اقامت دائم دارند با پرداخت حق بیمه متعلقه.</p> <p>۵-۵- امور امدادی با هدف مشارکت و حمایت نسبت به آسیب‌دیدگان ناشی از حوادث غیرمترقبه از طریق:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● فرهنگ‌سازی و ایجاد سازوکار لازم برای فراگیر نمودن پوشش بیمه‌ای مربوط به املاک و اموال با استفاده از منابع مردم و کمک دولت. ● اقدام سریع دولت و بسیج همگانی نهادهای مرتبط برای امدادسانی و نجات جان و اموال مردم. ● جبران خسارات وارده به مردم توسط بیمه‌های تجاری از محل حق بیمه‌های پرداختی مردم و مساعدت دولت. <p>۵-۶- حفظ قدرت خرید برای شاغلین و مستمری‌بگیران کم درآمد و منظور نمودن مستمری برای بیکاران.</p>	<p>۵- لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت بر اساس وسع و استحقاق، به ترتیب ذیل:</p> <p>- امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکتهای مردمی و مساعدت دولت.</p> <p>- امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی.</p> <p>- امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت.</p> <p>- امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابتی.</p> <p>- حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران.</p> <p>- اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری.</p>

سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری	نظر مشورتی مجمع
<p>۶- بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.</p>	<p>۶- بسط و گسترش عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی، رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی با کارآفرینی، توانمندسازی، هدف‌مندسازی یارانه‌ها و خدمات اجتماعی و در حوزه‌های مسکن، سلامت، بیمه سلامت، اشتغال و آموزش، سیاست‌های کلی ابلاغی ملاک عمل خواهد بود.</p>
<p>۷- استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف.</p>	<p>۷- تعریف و استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری مبتنی بر تکافل اجتماعی و ساماندهی و هماهنگی میان ظرفیت‌های مردمی و نهادهای ذی‌ربط.</p>
<p>۸- ارائه خدمات لازم به منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری.</p>	<p>۸- الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.</p>
<p>۹- الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.</p>	<p>۹- توانمندسازی و بازاجتماعی شدن محرومان و آسیب‌دیدگان و ایجاد زمینه بازگشت آنها به محیط کار، خانواده و جامعه، ارائه خدمات به سالمندان با تاکید بر نگهداری و مراقبت از سالمندان و معلولان در محیط خانه و جلوگیری از نسلی شدن فقر و آسیب‌های اجتماعی.</p>

رویکردها و الزامات قانونی و مقرراتی در اجرای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

کارگروه تدوین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

- اجبار کامل پوشش بیمه‌ای شاغلین و مزدبگیران؛
- شبه اجباری کردن بیمه‌های اجتماعی (مشروط کردن برخورداری از برخی خدمات اجتماعی رایگان به اخذ پوشش)؛
- قراردادن مشوق‌های بیمه‌ای (مشوق مالیاتی برای کارفرما و بیمه‌شده - معافیت حق بیمه از مالیات)؛
- حذف عوامل بازدارنده پوشش (رفع شروط و قیود مربوط به رسمیت کارگاه برای شمول بیمه - رفع شروط غیرضرور برای شروع بیمه‌پردازی به استثنای سن)؛
- تضمین استمرار پوشش (ایجاد امکان تداوم بیمه‌پردازی برای تغییر محل خدمت یا شغل و یا در صورت دارا بودن توان مالی - درآمدهای غیرشغلی)؛
- ایجاد سامانه، پنجره واحد خدمات، پایگاه جامع اطلاعاتی و تخصیص شناسه واحد تأمین اجتماعی ملی به هر فرد؛
- لکه‌گیری و پرکردن خلاها از طریق غربال‌گری اجتماعی، نیازمندیابی فعال، فراخوان گروه‌ها و اقشار هدف و آزمون وسع؛
- تفکیک و تمایز کامل فعالیت‌های امدادی، حمایتی، بیمه‌ای و تقسیم‌کار اصولی و تخصصی‌شدن وظایف و ماموریت‌ها و در عین حال حذف ساختارهای مضاعف و موازی؛
- اعمال و رعایت عدالت در برخورداری از خدمات / در دسترسی به خدمات/ در بهره‌مندی از منابع عمومی حسب مورد براساس نیاز یا میزان مشارکت.

رویکردها و احکام معطوف به قلمرو "جامعیت" خدمات و پوشش‌ها

- سطح‌بندی خدمات و تعیین کف خدمات و پوشش‌ها به‌عنوان پایه که بایستی برای آحاد جامعه تضمین و تأمین شود؛
- بازتعریف بسته خدمات جامع و فراگیر بیمه‌ای/حمایتی و خدمتی بر مبنای نیاز اساسی گروه‌های هدف؛
- توسعه عدالت منطقه‌ای/ قومیتی/ جنسیتی/ صنفی؛
- تفکیک قوانین و مقررات استخدامی از بیمه‌ای؛
- تفکیک نظام جبران خدمت و خدمات رفاهی از خدمات اجتماعی و منع انجام آنها از محل اعتبارات دولتی دستگاه‌ها؛
- تفکیک و تمایز بین خدمات حمایتی و امدادی ناظر به فقر و محرومیت با امتیازات و ترجیحات ناظر به معلولیت و سالمندی؛
- تقدم‌بخشی به پیشگیری و مصون‌سازی؛
- توسعه جامعیت خدمات به تمامی جمعیت تحت پوشش سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛
- توسعه دامنه خدمات امداد اجتماعی به آحاد جامعه و تعمیم و تسری کامل چتر خدمات حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی به تمامی اقشار و گروه‌های هدف؛
- ترویج سبک زندگی اسلامی-ایرانی و اعمال رویکرد اجتماعی محور مبتنی بر تحکیم نهاد خانواده و تقویت پیمان‌ها، همکاری‌ها و مشارکت‌های جمع؛
- ارائه انواع یارانه‌ها و حمایت‌ها برای رفع انواع فقر متناسب با نیاز و قابلیت‌های افراد (یارانه بیمه‌ای، یارانه معیشتی، یارانه آموزش و...).

رویکردها و احکام معطوف به قلمرو "کفایت" خدمات و پوشش‌ها

- عدالت در دسترسی به خدمات، پوشش‌ها و حمایت‌ها؛

- عدالت در برخورداری از خدمات، پوشش‌ها و حمایت‌ها؛
- عدالت در بهره‌مندی از منابع عمومی؛
- لحاظ مابه‌ازای ریالی خدمات اجتماعی در پرونده تأمین اجتماعی هر فرد؛
- لزوم آزمون وسع / نیازمندیابی فعال / غربال‌گری اجتماعی / فراخوان برای شناسایی اقشار و گروه‌های هدف و سنجش و تقویم نیاز آنها؛
- متناسب‌سازی و متعادل‌سازی سطح خدمات براساس توازن منطقه‌ای و آمایش سرزمین؛

- رفع کامل همپوشانی آن دسته از خدمات و پوشش‌ها که از محل منابع عمومی تأمین می‌شود و اختصاص آن به منابع حاصل از سایر اقشار و گروه‌های هدف؛
- جلب مشارکت افراد ذی‌نفع دارای توان و تمکن مالی در تأمین بخشی از منابع مورد نیاز برای تدارک خدمات و پوشش‌ها؛
- جلب مشارکت‌های مردمی، خیریه‌ها و NGOها؛
- توسعه برنامه‌های مبتنی بر توانمندسازی، کارگستری و ارتقای مهارت برای خوداتکایی اقشار و گروه‌های هدف؛
- رفع همپوشانی، برخورداری مضاعف و من‌غیرحق و سواری رایگان و...؛
- برقراری تعرفه‌ها و عوارض بر فعالیت‌ها و کالاهای آسیب‌رسان به اشتغال، معیشت و کیفیت زندگی مردم.

رویکردها و احکام معطوف به پایدارسازی مالی

- پیاده‌سازی نظام تأمین اجتماعی چندلایه و چندسطحی؛
- اعمال اصلاحات پارامتریک؛
- اعمال اصلاحات فنی و اجرایی؛
- محوریت اکچوئری به‌عنوان تراز تصمیم‌گیری‌های بیمه‌ای؛

- ارتباط هوشمند بین سیستم‌های مالیاتی و بیمه‌ای؛
- ایجاد سازمان رگلاتوری و صندوق تضمین مالی بیمه‌گران اجتماعی؛
- وضع مالیات‌های اجتماعی؛
- اتخاذ راهبردهای اقتصادی و تعامل با دولت جهت پیشگیری / کاهش تدریجی / تسویه تعهدات دولت؛
- اختصاص بخشی از منابع ناشی از بهره‌برداری انفال، خصوصی‌سازی و هدفمندسازی یارانه‌ها به تقویت منابع حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛
- وضع تعرفه‌ها و عوارض جبرانی و ترمیمی برای آن دسته از فعالیت‌هایی که بر اشتغال ملی، سلامت و... تاثیر منفی می‌گذارد و اختصاص منابع حاصل از آن به تقویت حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛
- اعمال محاسبات بیمه‌ای قبل از ادغام هریک از صندوق‌ها و تعیین منابع و مصارف، ذخایر و اندوخته‌ها و تعهدات آتی و تعهد دولت برای تضمین و تأمین آن به صورت تعهدی و بین‌نسلی و تعریف منابع جدید برای سطح پایه خدمات افراد نیازمند جهت تأمین مالی خدمات کف سطح پایه بیمه‌های بازنشستگی (بیمه فراگیر)، کمک به تأمین مالی و خدمات پایه گروه‌ها و اقشار هدف در قالب مالیات‌ها و عوارض و تعرفه‌های اجتماعی برای فعالیت‌ها و کالاهای آسیب‌رسان به کیفیت زندگی مردم (معیشت، سلامت و...).

فهرست اقدامات و مداخلات اصلاحی

- تعریف یک نظام بیمه اجتماعی چندسطحی یا چندرکنی (پایه، مازاد و مکمل) و اعمال تفکیک و تمایز کامل بین سطوح خدمات از نظر منابع و مصارف، شرایط برخورداری و...؛

اعمال اصلاحات سیستماتیک:

- لایه‌بندی (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای)؛
- سطح‌بندی (پایه، مازاد و مکمل)؛
- تبدیل سیستم از DB به NDC و سپس DC، به ترتیب در سطوح بالاتر؛
- تعمیم پوشش و فراگیری کامل، شبه اجباری شدن و اجباری شدن بیمه؛
- تعیین سهم شراکت فرد و دولت براساس آزمون وسع و تعیین میزان تضمین دولت.

اعمال اصلاحات پارامتریک:

- افزایش حداقل سن لازم برای بازنشستگی؛
- افزایش حداقل سابقه لازم برای بازنشستگی؛
- تمام شماری / ۵ ساله / ۱۰ ساله دوره محاسبه میانگین مبنای کسر حق بیمه برای برقراری مستمری؛

- مستمری جمع (اطاق پایاپای بیمه‌ای) به جای نقل و انتقال سوابق؛
- متناسب‌سازی مستمری‌های سنواتی به جای یکسان‌سازی؛
- رفع فقر بیمه‌ای، افزایش ضریب نفوذ بیمه، ایجاد زمینه فراگیری کامل پوشش‌های بیمه‌ای سطوح پایه؛

- ایجاد دسترسی عادلانه به خدمت و فراهم‌سازی زمینه بهره‌مندی عادلانه از منابع عمومی و دولتی؛

- ایجاد سامانه، پایگاه اطلاعات و پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی؛
- رفع همپوشانی و جلوگیری از برخورداری من غیرحق و مضاعف؛
- لکه‌گیری و پر کردن خalahای پوشش بیمه‌ای؛
- شکل‌دهی پرونده الکترونیک بیمه‌های اجتماعی؛
- ایجاد وحدت رویه و یکسان‌سازی فرایندهای ارائه خدمات؛

- اعمال نظارت راهبردی و عالی‌بر رعایت اصول، قواعد و محاسبات بیمه‌ای؛
 - حصول اطمینان از حفظ ثبات و پایداری مالی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛
 - رصد، پایش و پیمایش فعالیت‌های بیمه‌ای، درمانی و سرمایه‌گذاری براساس شاخص‌ها و متغیرهای اثرگذار؛
 - روزآمدسازی و سازگارسازی فعالیت‌ها با شرایط و اقتضات و متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی، محیط کسب‌وکار و...؛
 - اعمال اصلاحات ساختاری (فنی و مهندسی)؛
 - تغییر مربوط به میزان و زمان برخورداری بازماندگان (تعیین سهم‌الشرکه ذی‌نفع از سوی بیمه شده اصلی)؛
 - تجمیع، ادغام، انحلال، فریز (تعليق فعالیت) و... سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی؛
 - اعمال مالیات بر مستمری و حذف مالیات حق بیمه (ایجاد مشوق مالیاتی برای حق بیمه)؛
 - تغییر نحوه اعمال افزایش مبنای کسر حق بیمه ناشی از مدرک تحصیلی، ارتقای سمت و...؛
 - ایجاد امکان لکه‌گیری و ترمیم سوابق (خلا سابقه)؛
 - ایجاد امکان ادامه بیمه اختیاری؛
 - ایجاد امکان اخذ پوشش بیمه‌ای برای همگان.
- در این رویکرد علاوه بر لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات و تعیین کف و سقف خدمات در هر لایه نسبت به اعمال اصلاحات بیمه‌ای (سیستماتیک، پارامتریک و فنی و مهندسی)، برای بیمه شدگان جدید انجام می‌شود اما این اصلاحات برای بیمه شدگان و

مستمری بگیران موجود به صورت تدریجی و با طراحی یک دوره گذار از وضع موجود به وضع مطلوب و تضمین رعایت حقوق قانونی مکتسبه و تقبل بار مالی تصمیمات متخذه خارج از اراده بیمه شده از سوی دولت انجام می‌پذیرد.

شمای کلی مداخلات اصلاحی برای تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی



الزامات قانونی و مقرراتی

۱- فقدان نظام چندلایه تأمین اجتماعی که منجر به تحمیل سرریزهای حمایتی و سمت‌دهی ریسک‌های گزینشی و انتخابی به سمت سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی می‌شود و نیز فقدان زیرساخت سطح پایه خدمات امدادی و حمایتی و نیز سطح پایه خدمات بیمه‌ای برای آحاد جامعه که منجر به تحمیل هزینه به سازمان تأمین اجتماعی می‌شود.

۲- عدم تفکیک نظامات بازنشستگی (امور اداری، کارگزینی، پرسنلی، نیروی انسانی و...) از بیمه‌های بازنشستگی در حوزه مستخدمین کشوری، لشکری و بخش‌های عمومی و حاکمیتی و عدم ارائه پوشش بیمه بیکاری در سایر صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و عدم امکان ادامه بیمه به صورت اختیاری در سایر صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی که باعث تحمیل ریسک‌های گزینشی به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی می‌شود.

۳- ضرورت تأمین منابع مالی پایدار برای بیمه‌های اجتماعی در قالب وضع مالیات اجتماعی به‌ویژه در خصوص فعالیت‌ها و اقداماتی که منجر به کاهش ورودی‌ها و افزایش خروجی‌های سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی می‌شود (به‌طور مثال واردات منجر به کاهش تولید ملی و کاهش اشتغال می‌شود و یا برون‌سپاری و...).

۴- فروش بیمه‌های عمر و سرمایه‌گذاری (بیمه تجاری) به نام بیمه‌های بازنشستگی (بیمه اجتماعی) و خروج فعالیت مزبور از چهارچوب نظام چند لایه تأمین اجتماعی.

۵- عدم امکان پاس‌خگویی متناسب به افرادی که دارای حقوق‌های بالا هستند و مایلند که مستمری آنها نیز در همان سطح تعریف شود (اعمال سقف مبنای کسر حق بیمه). انتقال بین صندوق‌ها شاید برای یک سازمان نامطلوب باشد، ولی در کلیت نظام بیمه‌های اجتماعی اقدامی متناظر با سیالیت نیروی کار و حقوق اجتماعی و فردی است که در اسلایدهای قبلی و در متن سیاست‌های کلی بر آن تأکید شده است.

۶- عدم تعیین و نامشخص بودن تعریف و جایگاه نهادهای عمومی غیردولتی در نظامات اداری، حقوقی و تقنینی و نظارتی ایران به‌ویژه در حوزه شرکت‌ها و موسسات وابسته و تابعه آنها.

۷- تحمیل صندوق‌ها و یا سرریزهای صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی کوچک به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی بزرگ‌تر پس از بروز بحران در آنها.

۸- تولید روزافزون بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و روند رو به تزاید انباشت بدهی‌های معوقه دولت به بیمه‌گران و عدم بازپرداخت به موقع و مکفی مطالبات بیمه‌ای آنها از طرف دولت.

۹- بازنشستگی‌های زودرس (بازسازی و نوسازی صنایع، سخت و زیان‌آور و...).

۱۰- فقدان رویکرد حرفه‌ای و تخصصی و نیز عدم وجود سازوکار تنظیم مقررات بیمه‌های اجتماعی و مداخله‌گری به جای نظارت عالی و راهبردی.

۱۱- عدم انجام اصلاحات سیستماتیک، پارامتریک و مهندسی مجدد بیمه‌های بازنشستگی (متناسب‌سازی حداقل سن و سابقه لازم برای بازنشستگی با امید به زندگی، مستمری جمع، تمام شماری کل سنوات برای فرمول محاسبه مستمری و...).

۱۲- بروز همپوشانی، برخورداری من غیر حق، برخورداری مضاعف، سواری رایگان و ...

۱۳- اجباری نبودن پوشش بیمه اجتماعی پایه و کم‌رنگ شدن بیمه اجباری مزد و حقوق بگیران.

۱۴- کم‌رنگ شدن سه‌جانبه‌گرایی و استقلال مالی و اداری و شخصیت مستقل حقوقی سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی.

۱۵- قدمت قوانین مربوط به بیمه‌های اجتماعی و اعمال تغییرات مکرر و متنوع به صورت موردی در قانون مزبور و عدم تطابق آن با شرایط امروز بازار کار و... (فضای کار مجازی، برون‌سپاری و کارسپاری و...).

بخش چهارم: گزارش و تقد

- گزارشی از کتاب امکان سنجی بهره‌گیری از انفال برای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی (کمیون مشترک)

گزارشی از کتاب امکان‌سنجی بهره‌گیری از انفال برای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

کمیسیون مشترک

اصل ۴۵ قانون اساسی به موضوع انفال و مصادیق آن می‌پردازد و بیان می‌دارد که عواید حاصل از انفال بایستی صرف "مصلح عامه" شود. این اصل یکی از اصول بنیادین قانون اساسی در پی‌ریزی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی است که حتی می‌تواند در نحوه تحقق اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی نیز تاثیر بگذارد. به هر تقدیر یک نظام واحد برای مدیریت و ساماندهی انفال در کشور وجود ندارد و به‌ویژه آنکه مردم و یا حصه‌ای از انفال که بایستی صرف مصلح عامه شود، مشخص نشده است؛ بر همین اساس یک پژوهش کاربردی به سفارش مرکز مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی در این زمینه انجام و نتایج حاصله در قالب یک کتاب از سوی انتشارات علمی و فرهنگی منتشر شده است.

گزارش کتاب امکان‌سنجی بهره‌گیری از انفال برای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی (انفال و تأمین اجتماعی)

موضوع کتاب مزبور تحقق عدالت اجتماعی از طریق تخصیص بخشی از منابع انفال به حوزه مصلح عام و بطور مشخص نظام رفاه و تأمین اجتماعی است. در ادامه گزارش مختصری از آن ارائه می‌شود.

عدالت یکی از اصول و اهداف غایی دین اسلام و سایر ادیان است و حرکت در جهت تحقق آن بطور اعم و عدالت اجتماعی بطور اخص یکی از وظایف حاکم اسلامی است و مقوله خدمات و مساعدت‌های اجتماعی و در یک کلام، تأمین اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی یکی از ابزارهای اساسی تحقق عدالت اجتماعی است.

پر واضح است که هر دولت اسلامی یا غیراسلامی برای ایفای وظایف و تکالیف خود در قبال مردم که همانا تکافل اجتماعی (کفالت افراد دارای پریشانی‌ها و نارسایی‌های جسمی و روحی و مالی از محل منابع عمومی اسلامی) و توازن اجتماعی (انجام طرح‌های بازتوزیعی نظیر مالیات و حق بیمه تأمین اجتماعی برای کاهش شکاف فاحش درآمدی جامعه) و برخورداری مردم از تأمین اجتماعی، نیازمند تحصیل منابع است.

انفال یکی از منابع عمده تبیین شده در اسلام و قانون اساسی برای مردم است. همان‌طور که اشاره شد، هدف از انجام پژوهش مزبور، تهیه و تدوین یک قانون مدون و جامع برای احیا و عملیاتی نمودن اصل ۴۵ قانون اساسی به منظور سمت‌دهی بخشی از منابع حاصل از انفال به سوی خدمات اجتماعی و تأمین اجتماعی برای مردم است. در این پژوهش کاربردی- توسعه‌ای که با روش توصیفی-کیفی و از طریق مطالعات کتابخانه‌ای صورت پذیرفته است، پس از طرح کامل مبانی نظری از جمله تعریف جامع و کامل انفال و مصادیق آن، معیار تشخیص و تمییز آن با اموال عمومی و دولتی، احصای احکام اسلامی معطوف به مصالح عامه، مبانی تأمین اجتماعی در اسلام، احصای احکام و نظامات فقهی متناسب با اهداف تأمین اجتماعی، بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی موضوع تکافل اجتماعی در بستر تاریخ اسلامی- ایرانی و نیز بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر انفال (منابع عمومی و ملی) در کشورهای اسلامی و غیر اسلامی، به شناخت وضع موجود پرداخته شده است و ضمن لایه‌بندی خدمات اجتماعی و جا‌نمایی افشار مردم و گروه‌های هدف، در نهایت ضمن طراحی مدل کلان به تبیین سیاست‌ها و ضوابط پیشنهادی شامل ساختار، نحوه وصول و تهیه پیش‌نویس احکام قانونی مورد نیاز جهت تحصیل و هزینه‌کرد سهم خدمات اجتماعی و تأمین اجتماعی از منابع حاصل از احکام اسلامی پرداخته شده است.

نتایج حاکی از آن است که کشور ایران فاقد یک نظام جامع مدیریت و ساماندهی

منابع و منافع ناشی از انفال است و به لحاظ خलाهاى قانونى و اجرائى، فقدان يك متولى مشخص، فقدان پايگاه‌هاى اطلاعات مى يکپارچه در حوزه منابع انساني کشور، اقدامات متفرق برخى از نهادها و بنيادهاى شکل گرفته در استفاده از انفال در زمينه ارائه خدمات اجتماعى، ضمن از بين رفتن اثربخشى و کارايى اقدامات صورت پذيرفته به دليل عدم فراگيرى، جامعيت و کفايت نسبي، بخش قابل توجهى از انفال رها شده و يا حق انتفاع متناسبى از بابت آنها دريافت نمى‌شود و از همه مهمتر آنکه غالبا انفال به عنوان اموال دولتى تلقى و در جوف درآمدها و هزينه‌هاى جارى و عمرانى دولت قرار مى‌گيرد و سهم متناسبى از آن براى مصالح عامه در زمينه خدمات اجتماعى اختصاص نمى‌يابد.

در مدل پيشنهادهى کتاب، تحت عنوان نظام تکافل و تأمين اجتماعى افراد نيازمند از مرحله تولد تا فوت با توانمندسازى، کارگستري و کسب مهارت و قابليت براى نيل به فرصت‌هاى برابر و... به مرحله خوداتکايى و خودگردانى رسيده از حوزه امداد اجتماعى به حوزه مساعدت اجتماعى و افراد مددجو از حوزه مساعدت و حمايت اجتماعى به حوزه بيمه‌هاى اجتماعى منتقل مى‌شوند و در واقع نيازمندان به مددجويان و سپس به بيمه‌شدگان و سپس بيمه‌پردازان تبديل مى‌شوند و به همين نسبت ميزان استفاده از انفال و منابع عمومى در قبال اين افراد کاهش يافته و به ميزان منابع حاصل از مشارکت افراد يعنى کارفرما و بيمه شده (کارگر، کارفرما و خویش فرما) افزوده مى‌شود.

در فصل آغازين کتاب مباني نظرى مورد بحث و بررسى قرار گرفت. چکيده آنکه انفال (ANFAL or Public Finance) از مواهب خدادادى است که نزد بشر به وديعه نهاده شده است و اگرچه به خدا تعلق دارد، اما براى اداره امور حاکميت اسلامى در اختيار حاکم اسلامى است تا آن را براى مصالح عامه مصرف نمايد و بايستى آنها را بطور عادلانه بين مردم تقسيم و توزيع نمايد. در اين تسهيم اگرچه بايستى مساوات را براى برخوردارى از انفال بين همگان رعایت نمود، ولى اين موضوع نافی حمايت ويژه افراد

نیازمند و کفالت آنان در قبال پریشانی‌های جسمی، روحی، اقتصادی و خانوادگی نیست. به این دلیل نمی‌توان انفال را مساوی بین همه تقسیم کرد؛ چرا که افراد برخوردار بطور طبیعی و به لحاظ دسترسی و قابلیت بالاتر به میزان بیشتری از محل انفال و ارزش افزوده‌های آن برخوردار می‌شوند؛ لذا پرداخت بیشتر از محل انفال به نیازمندان نه تنها مغایر با عدالت نیست، بلکه عین عدالت است. در واقع یارانه‌های تامینی، جبرانی و صیانتی که در قالب نظام تکافل و تأمین اجتماعی به نیازمندان داده می‌شود، بابت رفع محرومیت و تبعیض و ایجاد قابلیت برای نیل به فرصت برابر جهت برخورداری از انفال است. در نتیجه پرداخت یارانه غیرهدفمند (یعنی ارزان نگهداشتن انرژی، حامل‌های انرژی، خدمات عمومی و...) به لحاظ توان، قابلیت و دسترسی استفاده بیشتر عملاً یک نوع عدالت معکوس است و اغنیا را بر سر سفره فقرا می‌نشانند و با توجه به اینکه نمی‌توان تمام یارانه‌ها را بطور دقیق هدفمند کرد، یا افراد برخوردار را از افراد نیازمند بازشناخت، بعضاً به پرداخت یارانه مساوی به همگان روی می‌آورند که این امر نیز یک نوع عدالت معکوس است؛ چرا که یارانه مساوی به دو گروه افراد مساوی پرداخت می‌شود، یک گروه که به لحاظ برخورداری از فرصت‌ها و دسترسی بیشتر به آنها، برخورداری بیشتر از منابع ملی و خدمات عمومی دارند و گروه دیگر نیز افرادی که به لحاظ محرومیت و عدم دسترسی و عدم برخورداری از فرصت برابر، برخورداری کمتری از منابع ملی و خدمات عمومی دارند. پس می‌توان نتیجه گرفت که پرداخت یارانه بیشتر (متناسب با نیاز) به افراد نیازمند عین عدالت است و پرداخت یکسان منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها به همه افراد (برخوردار و غیربرخوردار) نمی‌تواند متناسب با عدالت اجتماعی باشد.

مراد از مبانی تأمین اجتماعی در اسلام، اهداف، اصول و قواعد کلی و عمومی است که شالوده احکام و قوانین دینی تأمین اجتماعی به‌شمار می‌آید و با اتکا به این مبانی جهت‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های دینی در حوزه تأمین اجتماعی تعیین می‌شود و در

مواردی که از جانب دین، حکم الزامی صادر نشده است، یعنی در مسائل مستحدثه، این مبانی راهنمای وضع قوانین لازم برای حوزه تأمین اجتماعی خواهد بود. این مبانی برگرفته از آرای کلامی و فقهی و تفاسیر قرآن و شرح‌های روایات است که در آن ۵ اصل نوع دوستی، قسط و عدالت، مذموم بودن فقر، احسان و انفاق و برادری ایمانی رعایت می‌شود. مطالعات مبانی نظری و تفحص در احکام شرعی و ابواب مختلف فقهی نشان می‌دهد که برخی از احکام و نظامات فقهی تناسب مستقیمی با اهداف تأمین اجتماعی دارند که از جمله می‌توان به: (۱) زکات، (۲) خمس، (۳) کفارات، (۴) زکات فطره، (۵) صدقه، انفاق، احسان و هبه، (۶) امور حسبه، (۷) وقف، (۸) نذر، عهد و قسم، (۹) وصیت در ثلث ماترک، (۱۰) قرض الحسنه، (۱۱) اموال بدون صاحب، (۱۲) انفال و فی، (۱۳) خراج و جزیه و (۱۴) مالیات اشاره نمود.

با عنایت به سیزده مورد مصرف اختصاصی در نظامات شرعی مرتبط با تأمین اجتماعی و با عنایت به مبانی نظری فقط می‌توان انفال و اموال بلاصاحب را قابل هزینه شدن در امور تأمین اجتماعی از ناحیه دولت و حاکمیت دانست؛ چرا که سایر احکام دارای مورد مصرف خاص هستند.

پس از عبور از تعریف انفال، مصادیق آن، معیار تشخیص و تمییز آن با اموال عمومی و دولتی و مصالح عامه‌ای که بایستی انفال صرف آن شود، از منظر وظایف حاکمیت، عدالت، مردم‌سالاری دینی، حکمرانی خوب و مفاهیم حقوق بشر طرح و در ادامه مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی و قلمروهای امداد اجتماعی، مساعدت اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی تشریح شد و به عنوان تکمیل بحث علاوه بر موضوع تکافل اجتماعی، به بحث توازن اجتماعی (سیاست‌های بازتوزیعی) پرداخته شده است.

سپس بررسی مقایسه‌ای و تطبیقی موضوع تکافل اجتماعی در بستر تاریخ اسلامی - ایرانی و نیز تجربیات کشورهای اسلامی و غیراسلامی اقدام و نتیجه آن شد که موضوع

تکافل اجتماعی از محل انفال و بیت‌المال در صدر اسلام و حکومت‌های حضرت پیامبر اکرم (ص) و حضرت علی (ع) وجود داشته ولی بعدها مطابق با آن اقدام نشده است و دیگر اینکه موضوع و مفهوم تکافل و بیمه‌های تکافل که در کشورهای اسلامی دایر است با موضوع این تحقیق متفاوت است و بیمه‌های تکافل در کشورهای اسلامی جایگزین بیمه‌های تجاری است (به سبب حرمت صنعت بیمه‌های تجاری در نزد اهل تسنن) و از نظر مکانیسم پیشنهادی موضوع این تحقیق، تجربیات برخی از کشورهای اروپایی دارای درآمدهای نفتی (نروژ و سوئد) دارای قرابت و تناسب بیشتری است.

در فصل دوم به شناخت وضع موجود پرداخته و تشریح شده است که از ابتدای انقلاب برخی بنیادها و نهادهای انقلابی متکفل مدیریت و بهره‌برداری از انفال شده‌اند (در ارتباط با اموال بلاصاحب، مصادره‌ای و...) و در زمینه انفال مربوط به معادن، منابع طبیعی و نیز مشاعات و مباحات عمومی، راه‌ها، جاده‌ها و... نیز کشور فاقد یک نظام جامع مدیریت و ساماندهی منابع و منافع ناشی از انفال است.

در ادامه آمده است که در حال حاضر به لحاظ خلاهای قانونی و اجرایی و فقدان یک متولی مشخص، بخش قابل توجهی از انفال رها شده و یا حق انتفاع متناسبی از بابت آنها دریافت نمی‌شود و از همه مهمتر آنکه غالباً انفال به‌عنوان اموال دولتی تلقی و در جوف درآمدها و هزینه‌های جاری و عمرانی دولت قرار گرفته است و در هر حال سهم متناسبی از آن برای مصالح عامه در زمینه خدمات اجتماعی اختصاص نمی‌یابد.

همچنین که به لحاظ عدم یکپارچگی و انسجام ساختاری و قانونی مدیریت منابع و مصارف انفال و به‌ویژه فقدان پایگاه‌های اطلاعات ملی یکپارچه در حوزه منابع انسانی کشور، اقدامات متفرق برخی از نهادها و بنیادهای شکل گرفته از محل انفال در زمینه خدمات اجتماعی از اثر بخشی و کارایی لازم برخوردار نیست و نتوانسته به فراگیری، جامعیت و کفایت نسبی خدمات منجر شود.

برخی منابع بالقوه در حوزه انفال وجود دارد که می‌توان با به روزرسانی و بازتعریف انفال از محل آنها منابع جدیدتری را برای صرف در مصالح عامه شکل داد. یکی از محدودیت‌های این تحقیق دسترسی به اطلاعات مربوط به نهادها و بنیادهای انقلابی فعال در حوزه انفال بود که دسترسی به آن مقدور و میسر نیست و چنانچه کلیات ایده پیشنهادی مورد قبول قرار گیرد و در مرحله عملیاتی‌سازی آن شاید بتوان از طریق مصادر و مراجع مربوطه به اطلاعات مربوط به دارایی‌ها و سرمایه‌ها و منابع و مصارف این بخش از انفال دسترسی پیدا کرد که تحقق این مهم به غنای بحث خواهد افزود و در حوزه انفال طبیعی که در این حیطة معادن به‌ویژه نفت و گاز، جنگل‌ها، مراتع و... قرار دارند نیز از آنجا که خلا قانونی زیادی وجود دارد؛ غالباً یا حق انتفاع و حق مالکانه دریافت نمی‌شود و چنانچه احیاناً دریافت شود، غالباً به‌عنوان درآمد اختصاصی دستگاه‌ها یا وزارتخانه‌ها منظور و هزینه می‌شود و یا درآمد اختصاصی دولت تلقی و به حساب خزانه واریز می‌شود و در بطن بودجه و اعتبارات دولتی هزینه می‌شود.

در ارتباط با درآمد حاصل از نفت و گاز و سایر معادن طبیعی نیز به‌لحاظ عدم تصویب اساسنامه شرکت ملی نفت و با توجه به اینکه فرایند ملی شدن نفت تاکنون به دولتی شدن نفت تعبیر شده است و منابع حاصل از آن یا مستقیم در اختیار شرکت‌های ملی نفت و گاز و... قرار گرفته و صرف طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و جاری نفت شده و یا مستقیم به حساب خزانه واریز و صرف هزینه‌های جاری و عمرانی دولت شده است.

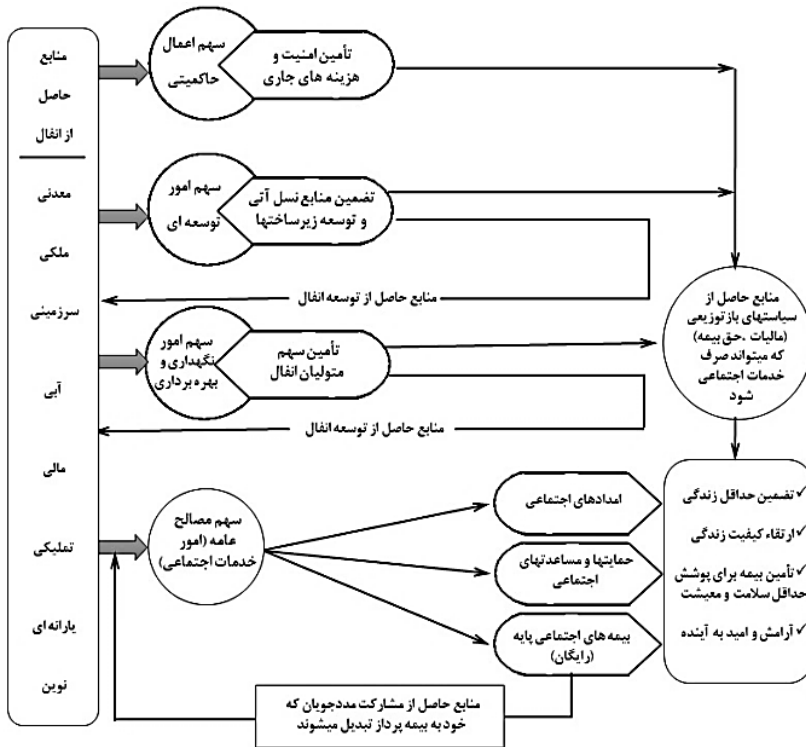
کارکرد مصالح عامه و یا ارائه خدمات اجتماعی از ناحیه انفال چندان شفاف و قابل برآورد و محاسبه نیست. در بهترین حالت و در برخی مقاطع تاریخی مبالغی از منابع حاصل از فروش نفت، در قالب صندوق ذخیره ارزی یا صندوق توسعه ملی جمع شده است ولیکن همان مبالغ نیز بعد و به طرق مختلف صرف طرح‌های عمرانی یا هزینه‌ها و جاری دولت شده و در هر حال کارکرد خدمات اجتماعی معطوف به مصالح عامه از این منابع

حاصل نیامده است.

مدل کلان پیشنهادی در پژوهش انجام شده و کتاب منتشره برای مدیریت و ساماندهی انفال و نحوه تقسیم‌بندی عواید حاصل از آن به شکل زیر است که در قالب این مدل چرخه انفال و نیز نحوه گردش و منابع و مصارف حاصل از انفال به نمایش درآمده است.

در فصل سوم پس از تقسیم‌بندی انفال از منظر منشأ و نحوه شکل‌گیری، از منظر پایداری بیان شده است که توازن اجتماعی و تکافل اجتماعی دو وظیفه حاکم اسلامی است که توازن اجتماعی را می‌توان معادل یا متناظر عدالت توزیعی یا عدالت اقتصادی و در یک کلام سیاست‌های بازتوزیعی دانست. از مالیات‌ها، حق بیمه‌ها، عوارض و تعرفه‌ها و هدفمندسازی یارانه‌ها به عنوان ابزارهای اجرایی اصل توازن اجتماعی یاد شده است.

همچنین بیان شده است که اگر نظام رفاه و تأمین اجتماعی را معادل نظام تکافل و تأمین اجتماعی فرض کنیم، این نظام دارای قلمروهای عمده، امداد اجتماعی (امور امدادی)؛ مساعدت اجتماعی (امور حمایتی و توانبخشی) و بیمه‌های اجتماعی است و بایستی تلاش شود تا در یک پیوستار افراد نیازمند از حوزه امداد اجتماعی به حوزه مساعدت اجتماعی و افراد مددجو از حوزه مساعدت و حمایت اجتماعی به حوزه بیمه‌های اجتماعی منتقل شوند و در واقع نیازمندان به مددجویان و سپس به بیمه‌شدگان و سپس بیمه‌پردازان تبدیل شوند و به همین نسبت میزان استفاده از انفال و منابع عمومی در قبال این افراد کاهش یابد و به میزان منابع حاصل از مشارکت افراد یعنی کارفرما و بیمه شده (کارگر، کارفرما و خویش فرما) افزوده شود.



در بخش مدل کلان نظام جامع تکافل و تأمین اجتماعی می‌تواند یک هرم جمعیتی را ترسیم نمود که در مراحل اولیه اجرایی طرح قاعده آن بیشترین بخش از جامعه را در برمی‌گیرد و تعداد قابل توجهی از مردم در قاعده آن از انفال برای رفع نیازهای اولیه خود استفاده می‌کنند، ولی در مراحل بعدی طرح و با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از مددجویان با توانمندسازی، کارگستری و کسب مهارت و قابلیت برای نیل به فرصت‌های برابر و... به مرحله خوداتکایی و خودگردانی رسیده و حتی امکان کسب درآمد و بیمه‌پردازی یافته‌اند؛ به تدریج از حجم قاعده هرم کاسته شده و بخش میانی و بالایی آن جمعیت بیشتری را در برمی‌گیرد.

پس از شکل‌دهی نظام جامع تکافل و تأمین اجتماعی بر پایه انفال، وضعیت جا نمایی مردم و اقشار خاص به نحوی ساماندهی خواهد شد که علاوه بر تحقق مولفه‌های فراگیری

(آحاد مردم)، جامعیت (خدمات مورد نیاز) و کفایت (تکاپو و بسندگی کمیت و کیفیت خدمات)، یک چتر ایمنی و تامینی در قالب یک پیوستار چابک، در دسترس و پاسخگو در سطح جامعه ایجاد می‌شود تا بتواند به کفالت افراد در هر زمان و مکان پرداخته و از آنان در مقابل پریشانی‌های روحی و جسمی، خانوادگی و اقتصادی صیانت و حفاظت نموده و آنان را از قعر و حضيض فلاکت به اوج و قله سرفرازی فردی، خانوادگی و ملی برساند.

کتاب پس از تدوین دیدمان (پارادایم)، چشم‌انداز، اصول، راهبردها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی، برنامه‌ها و طرح‌ها، تبیین بسته فرهنگی لازم جهت بسترسازی فرهنگی و فرهنگ‌سازی مدل پیشنهادی، براساس نوع نگاه به مقوله انفال که یک موضوع "فراقوه‌ای"، "فرابخشی"، "بین بخشی" و "بخشی" یا "تعاملی سلسله مراتبی" ببینیم، ساختار متناسب پیشنهاد شده است. پس از آن، طراحی فرایندهای کلی براساس مدل کلان صورت پذیرفته است و در نهایت پیش‌نویس لایحه قانون نظام جامع مدیریت و ساماندهی منابع و مصارف انفال / نظام جامع تکافل و تأمین اجتماعی ارائه شده است.