مبانی اختلافی در طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

سعید مدنی(قهفرخی)*

ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه که در فروردین سال ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، دولت را موظف کرد طی حداکثر شش ماه طرح نظام تأمین اجتماعی را تدوین و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. پس از نزدیک به دو سال و نیم از تاریخ تصویب برنامه سوم، بالاخره دولت لایحه‌ای را در مرداد ماه سال جاری (۱۳۸۱) به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. نزدیک به دو سال تأخیر دولت در انجام تکالیف برنامه سوم نشان دهنده اختلافات جدی در نظرات دستگاه‌های مرتبط با بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی از یک سو و کارشناسان و صاحبنظران مسائل رفاه و تأمین اجتماعی از سوی دیگر در زمینه نظام جامع است. قانون اساسی، قانون برنامه سوم توسعه، وضعیت موجود بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی و مکاتب نظری در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی منابعی هستند که در تدوین نظام جامع باید مورد بررسی قرار گرفته و مبنای طراحی این نظام باشند. مقاله حاضر به بررسی دیدگاه‌های متفاوت صاحب نظران در مورد هر یک از منابع فوق و نقش آن در طراحی نظام جامع می‌پردازد.

مقدمه:

با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در فروردین سال ۱۳۷۹ دولت موظف شد طی شش ماه ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی کشور را تدوین کند (قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۴۰). این مصوبه مجلس انعکاس مجموعه‌ای از مطالعات کارشناسی و مباحث متعدد در جریان تدوین برنامه و در جلسات کمیته‌های مختلف بود. نتایج این مطالعات نشان

---

*- کارشناس ارشد روانشناسی و عضو گروه پژوهشی رفاه اجتماعی دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

می‌دهد که پس از خاتمه جنگ هشت ساله و در جریان سال‌های اجرای برنامه اول و دوم توسعه، آسیب‌های اجتماعی رشد قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند، از این گذشته سیاست خصوصی سازی موجب شده تا جمعیت وسیع‌تری در معرض آسیب‌های جسمی، روانی و اجتماعی قرار گیرند، ضمن آن‌که تعداد جمعیت زیر خط فقر نیز به نحو غیر قابل انکاری افزایش یافته، بنابراین چه از دیدگاه راست و مطابق توصیه‌های بانک جهانی و چه از دیدگاه چپ و عدالت طلبانه، ایجاد تور ایمنی (Safety Net) و توجه به وضعیت نابسامان اقتصادی - اجتماعی امری فوری است که باید در دستور کار مدیران و مسؤولان نظام قرار گیرد، زیرا در غیر این صورت و براساس برخی شواهد باید انتظار بروز واکنش‌های سیاسی - اجتماعی جدی را در قبال روند موجود داشت. شش ماه مهلت دولت به سر آمد، اما لایحه‌ای به مجلس فرستاده نشد. در این فاصله بحث و گفتگو در دستگاه‌های مختلف مرتبط با نظام جامع جریان داشت. حتی طرح‌های متعددی به عنوان پیش نویس به دولت ارائه شد، از جمله دستگاه‌هایی که نظرات خود را در قالب پیش نویس ارائه کردند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- سازمان تأمین اجتماعی،
- سازمان بهزیستی کشور،
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور،
- کمیته امداد امام،
- سازمان بیمه و خدمات درمانی،

اما بدلیل اختلافات زیادی که در مورد ابعاد نظام جامع در میان بود، امکان حصول نتیجه وجود نداشت. در بهمن ماه سال ۱۳۷۹ ناگهان اعلام شد که هیئت دولت در حال بررسی لایحه مبارزه با فقر است. (عارف، محمدرضا، بهمن ۱۳۷۹)

بسیاری از صاحب نظران و کارشناسان در آن مقطع نسبت به این اقدام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین هیئت دولت اعتراض کردند. در واقع به اعتقاد معترضان این اقدام مدیریت وقت سازمان، عکس العملی در برابر نقد دیدگاه‌های سازمان برنامه در مورد نظام جامع و در حقیقت راه حلی برای ممانعت از دخالت مدیریت سایر دستگاه‌های فعال در طراحی نظام

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

جامع بود. لایحه مبارزه با فقر آلترناتیو محافظه کارانه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای طرح نظام جامع بود، زیرا در آن هیچگونه اصلاح ساختاری پیش‌بینی شده‌ای دیده نمی‌شد، ضمن آن که بحث لایحه نظام جامع با طرح لایحه مبارزه با فقر به حاشیه برده می‌شد. به دلایل فوق، صاحبنظران اقتصادی اجتماعی و برخی دستگاه‌های رسمی علیه لایحه مبارزه با فقر واکنش‌های منفی نسبتاً وسیعی نشان دادند. سه ماه بعد یعنی در اردیبهشت سال ۱۳۸۰ رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه ریزی و همچنین ریاست جمهوری بدون توجه به اعتراضات موجود، وعده دادند لایحه مبارزه با فقر به زودی تقدیم مجلس خواهد شد (روزنامه‌ها ۱۳۸۰/۲/۱۳)، در این مقطع دولت هفت ماه برای انجام تکلیف مصوب در برنامه سوم توسعه تأخیر داشت.

در تیرماه سال ۱۳۸۰ رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام کرد با بررسی‌های به عمل آمده طرح تدوین نظام جامع به پایان می‌رسد. یکماه بعد یعنی در مرداد سال ۱۳۸۰ هیئت دولت دستورالعملی را تحت عنوان میثاق کابینه منتشر کرد که به موجب آن نظام جامع تأمین اجتماعی از اولویت‌های دولت است (روزنامه‌ها ۱۳۸۰/۵/۲۵). به هر حال دولت مجدداً نتوانست به وعده خود عمل کند و لذا در دی ماه سال ۱۳۸۰ رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گفت که دولت تا پایان امسال لایحه نظام جامع را به مجلس تقدیم می‌کند (ستاری‌فر، محمد، روزنامه‌ها ۱۳۸۰/۱۰/۵) در این مقطع دولت پس از شانزده ماه تأخیر، تکلیف خود و برنامه سوم توسعه را انجام نداده بود، اما درست در همین زمان هنوز بحث درباره لایحه مبارزه با فقر ادامه داشت تا این که بالاخره در اسفندماه ۱۳۸۰ «دکتر ستاری فر» ریاست وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام کرد این لایحه از دستور کار هیئت دولت خارج شده است. وی که از صاحب نظران و طراحان نظام جامع بود، پیش از پذیرش مسؤولیت سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ماه‌ها در مقام مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی تلاش کرده بود تا دولت را متقاعد کند لایحه مبارزه با فقر را کنار گذارده و طرح نظام جامع را در دستور کار قرار دهد. به همین جهت با ورود وی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بحث در مورد لایحه نظام جامع سرعت بیشتری پیدا کرد و به دنبال اعتراضات نمایندگان مجلس نسبت به تأخیر دولت و در پایان سال دوم دیرکرد هیئت دولت رسماً اعلام نمود لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

را تصویب و به مجلس تقدیم کرده است. هم اکنون بررسی این طرح در دستور کار کمیسیون‌های بهداشت و درمان و اقتصادی مجلس قرار دارد.

بیش از دو سال تأخیر دولت در تدوین لایحه و کشمکش‌ها و مجادلات فراوان پیرامون نظام جامع، نمود و حاصل تعارضات و چندگانگی نظام تصمیم سازی و تصمیم‌گیری کشور در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی و ساختاری است. اگر چه تحلیل علل و عوامل ایجاد این روند نابسامان از اهمیت بسیار برخوردار است اما در این مقاله، تنها به توضیح طیف دیدگاه‌ها پیرامون مسائل مرتبط با نظام جامع از زاویه مبانی و منابع مورد استفاده در تدوین لایحه نظام جامع می‌پردازیم.

مبانی و مستندات طرح نظام جامع

اگر چه برنامه سوم توسعه به روشنی دولت را مکلف به طراحی نظام تأمین اجتماعی کرده و در آن اصول و موادی را به عنوان چارچوب نظام مذکور، مشخص ساخته است (ماده ۴۰ قانون برنامه)، اما در عین حال از دیدگاه صاحبنظران و متناسب با رویکرد آنان خصوصاً در تفسیر و تأویل آنچه در برنامه سوم آمده است، اختلاف نظرهای جدی وجود داشت که ذیلاً به موارد اختلاف در این مبانی اشاره می‌شود:

۱ـ قانون اساسی:

اگر چه در وهله اول این که قانون اساسی به عنوان مبنا و مادر سایر قوانین و مقررات کشور است، امری بدیهی قلمداد می‌شود، اما در جریان تدوین و طراحی نظام جامع دیدگاه‌های متفاوتی درباره نحوه انعکاس قانون اساسی در لایحه مذکور وجود داشت که به اختصار توضیح داده می‌شود:

الف – نادیده گرفتن قانون اساسی: در جریان مباحث مربوط به نظام جامع به صراحت یا با ابهام ادعا می‌شد که قانون اساسی در دو دهه قبل و در شرایط انقلابی حاکم بر جو سیاسی کشور

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

تدوین شده و در آن گرایش‌های عدالت طلبانه به نحو افراطی و بدون توجه به نظرات کارشناسی اعمال شده است، از این‌رو در شرایط موجود کشور، با توجه به ثابت ماندن درآمد حاصل از نفت و در مقابل، دوبرابر شدن جمعیت، امکان تحقق اهداف عدالت‌طلبانه مندرج در قانون اساسی وجود ندارد، لذا در طراحی نظام جامع نظرات کارشناسی مقدم بر اصول قانون اساسی است. این دیدگاه به کارشناسانی تعلق داشت که به نظریه تقدم رشد اقتصادی بر عدالت اجتماعی معتقد بودند. از دیدگاه این گروه نظام جامع، نظامی حداقلی است، به این معنا که تعهداتی که در نظام جامع برای دولت و نظام در نظر گرفته می‌شود باید به حداقل ممکن تنزل یابد. گرایش افراطی در این دیدگاه اساساً جایگاهی برای نظام جامع در ساختار دولت قائل نبود و حذف ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه را مناسب‌ترین گزینه ممکن دانست.

ب - اصل ۲۹ قانون اساسی: گروه دوم از صاحبنظران معتقد بودند تکلیف مندرج در ماده ۴۰ قانون سوم توسعه با اتکای بر اصل ۲۹ قانون اساسی تدوین و تصویب شده است. مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی: «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی، دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای هر یک از افراد کشور تأمین کند». این دسته از صاحبنظران برای توضیح اهداف، وظایف و قلمروهای نظام جامع، اصل فوق الذکر را مورد تحلیل قرار داده و با دیدگاه‌های گروه اول که اساساً بنا قراردادن قانون اساسی را نفی می‌کند، مخالفند. بر مبنای اصل ۲۹ قانون اساسی نظام جامع باید تأمین اجتماعی آحاد مردم را در دستور خود قرار دهد. این نظریه با دیدگاه‌هایی که بر رفاه اجتماعی تأکید می‌کنند، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای دارد.

ج - اصول قانون اساسی: این گروه از صاحبنظران معتقدند، تکلیف مندرج در ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه و تصویب آن، فرصت تاریخی و گرانبهایی را برای ارتقای کیفیت زندگی آحاد

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

مردم و انجام اصلاحات ساختاری بنیادین در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی فراهم آورده است. از اینرو نظام جامع باید به نحوی طراحی گردد که ظرفیت و پتانسیل لازم را برای تحقق اهدافی بسیار وسیع‌تر از آنچه در اصل ۲۹ قانون اساسی آمده فراهم آورد. به اعتقاد این گروه بسیاری از اصول مهم قانون اساسی از جمله اصول سوم، بیست و یکم، سی و یکم و چهل و سوم علاوه بر اصل بیست و نهم قانون اساسی مسائل مربوط به نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را مورد بحث قرار داده‌اند و در تدوین نظام جامع باید به اصول مذکور نیز توجه کرد و وفادار بود. از این دیدگاه نظام جامع باید در پی تحقق رفاه اجتماعی در کشور باشد و در طراحی آن دورنمای مناسبی برای مسائلی مثل فقر و نابرابری در نظر گرفته شود.

۲ـ برنامه سوم توسعه

برنامه سوم توسعه منشأ و مبدأ بحث نظام جامع بود. از این رو صاحبنظران همگی به استناد مواد این قانون به توضیح دیدگاه‌های خود درباره نظام جامع می‌پردازند. اما در مورد برنامه سوم توسعه نیز مثل قانون اساسی رویکرد واحدی وجود ندارد. در این زمینه نیز به سه رویکرد متفاوت می‌توان اشاره کرد.

الف - اصلاح برنامه سوم توسعه: برخی از صاحب نظران با تأکید بر این که قانون برنامه سوم توسعه از دقت و صراحت لازم در زمینه نظام جامع برخوردار نیست و یا برخی اصول مندرج در آن از اساس با تشکیل نظام جامع (ماده ۴۰ برنامه) مغایرت دارد، پیشنهاد اصلاح این قانون و حذف برخی مواد و اضافه شدن مواد جدید را داده‌اند. این مجموعه نظرات البته وابسته به دیدگاه مشخصی نیست و در هر دو سوی طرفداران رادیکال و محافظه کار نظام جامع می‌توان چنین گرایشی را جستجو کرد.

با نگاهی مستقل از دیدگاه‌های پیرامون نظام جامع می‌توان گفت، در درون برنامه سوم موادی وجود دارند که می‌توانند در تعارض با اصل جامع بودن نظام مانعی برای تدوین نهایی این نظام قلمداد شوند. در زیر به برخی از این تعارضات اشاره می‌شود.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

- مفاد تبصره ذیل ماده ۳۸ و تبصره ۱ ذیل ماده ۴۳ قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر تفکیک خدمات حمایتی و توانبخشی بین دو سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد با اصل جامعیت نظام مغایرت دارد، ضمن آن که مشخص نیست براین اساس بخش حمایتی خارج از نظام جامع باید قرارگیرد یا درون آن.
- مفاد ماده ۴۳ قانون برنامه سوم مبنی بر ضرورت تهیه طرح جامع خدمات به ایثارگران با اصل جامعیت نظام مغایرت دارد، ضمن آن که مشخص نیست این طرح باید در درون نظام جامع قرارگیرد یا خارج از آن.
- مفاد ماده ۴۳ قانون برنامه سوم مبنی بر ضرورت تهیه طرح جامع امداد و نجات با اصل جامعیت نظام مغایرت دارد، ضمن آن که مشخص نیست این طرح باید در درون نظام جامع قرارگیرد یا خارج از آن.
- با توجه به بند الف ماده ۴۶ مبنی بر ضرورت تداوم سیاست پرداخت یارانهٔ کالاهای اساسی مشخص نیست ساماندهی امور یارانه‌ها باید در درون نظام جامع قرارگیرد یا خارج از آن.

ب - ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه: گرایش دیگر به برنامه سوم توسعه عمدتاً بر ماده ۴۰ این قانون تأکید دارد. مطابق ماده ۴۰ در اجرای وظایف مندرج در فصل پنجم قانون برنامه (نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها) بنابه پیشنهاد سازمان‌های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی باید با رعایت اصول ذیل طراحی و جهت تصویب به مجلس تقدیم شود:

الف - رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود و حذف یا ادغام دستگاه‌های موازی؛

ب - تأمین پوشش کامل جمعیتی از نظر ابعاد نظام تأمین اجتماعی و جامعیت نظام؛

ج - افزایش کارآمدی و اثربخشی سازمان‌های مربوط و کاهش هزینه‌های اداری و پشتیبانی مجموعه نظام تأمین اجتماعی؛

د - پیش بینی سازوکار لازم برای برقراری هماهنگی بین سازمان‌های ذی‌ربط و اتخاذ سیاست‌های واحد در بالاترین سطح تصمیم‌گیری اجرایی؛

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

هـ - استفاده مؤثر از مؤسسات خیریه و امکانات مردمی، موقوفات و همچنین شوراهای اسلامی شهر و روستا و مراکز دینی و مذهبی.

و - تأکید بر استفاده از سازمان‌های موجود و پرهیز از ایجاد سازمان‌های جدید.

به اعتقاد آن دسته از صاحب نظرانی که بیشتر بر ماده ۴۰ قانون برنامه تأکید دارند، لایحه نظام جامع عمدتاً باید به اصلاح وضع موجود از لحاظ سازمان و ساختار بپردازد و با انجام حداقل تغییرات در وضعیت موجود، دستگاه‌ها و مؤسسات فعال فعلی در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی را سامان دهد. از این دیدگاه نظام جامع دخالتی در مدیریت دستگاه‌های موجود نخواهد داشت و تلاش خواهد کرد تا از طریق یک شورای عالی یا دبیرخانه هماهنگی بیشتری بین این دستگاه‌ها ایجاد کند.

ج - فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه: در فصل پنجم قانون برنامه علاوه بر اصل ۴۰ که عمدتاً ساختار سازمانی نظام جامع را مورد توجه قرار داده یازده ماده دیگر (مواد ۳۶ تا ۴۷) نیز به مسائل و موضوعاتی از جمله اصل ۲۹ قانون اساسی، ضرورت گسترش خدمات بیمه همگانی و مکمل خصوصاً بیمه‌های درمان، بازنشستگی، از کارافتادگی و بیکاری، حمایت‌های غیر بیمه‌ای و خدمات ویژه در برنامه‌های اشتغال، مسکن و آموزش، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، سیاست‌هایی در مورد نرخ رشد دستمزد و سیاست‌های پرداخت یارانه کالاهای اساسی و کشاورزی اشاره شده است. لذا گرایش سوم در برخورد با برنامه سوم به عنوان مبنای طراحی نظام جامع، بر ضرورت توجه به کلیه مواد مندرج در این فصل اصرار می‌ورزد. البته در این میان علیرغم این که برخی صاحب نظران به این گرایش تمایل نشان می‌دهند اما در عین حال انتقاداتی نیز از سوی آنان نسبت به برخی مواد مطرح می‌شود و توصیه آنها این است که این مواد در چارچوب یک لایحه از سوی دولت و یا طرح از سوی مجلس اصلاح و یا حذف شوند. به عنوان مثال تفکیک فعالیت‌های غیر بیمه‌ای به دو بخش توانبخشی و خدمات حمایتی و واگذاری آنها به سازمان بهزیستی و کمیته امداد و تبصره ماده ۴۴ بارها و بارها از سوی مدیران سازمان بهزیستی مورد نقد قرار گرفته است و تقاضاهایی برای اصلاح آن وجود دارد.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

به هر حال به دلیل گستردگی موضوعات و حوزه‌های فعالیت مندرج در فصل پنجم برنامه برخی صاحبنظران با مبنا قرار دادن کل این فصل مخالفت ورزیده‌اند. به عنوان مثال آنها معتقدند مسأله یارانه‌ها (اعم از مدیریت، برنامه ریزی و اجرا) نباید در طرح نظام جامع لحاظ شود و بهتر است اگر قرار است اصلاحی هم در وضعیت فعلی سیستم پرداخت یارانه انجام شود، مسؤولیت‌های این کار به دستگاه‌های فعلی متولی آن از جمله وزارت بازرگانی محول شود.

د – قانون برنامه و مستندات آن: گرایش چهارم در مواجهه با قانون برنامه و بهره برداری از آن به عنوان مبنای تدوین طرح نظام جامع بر در نظر گرفتن مواد و فصولی علاوه بر فصل پنجم این قانون و همچنین مستندات مربوط به آن برای طراحی نظام جامع تأکید می‌کند. این دیدگاه که بیشتر به آن دسته از صاحب‌نظرانی تعلق دارد که چارچوب رادیکال و وسیعی برای نظام جامع قائل می‌شوند، به طور عمده با دیدگاه رفاه اجتماعی به توضیح نظرات خود درباره نظام جامع می‌پردازند. سیاست‌های اشتغال در فصل ششم، سیاستهای مسکن در فصل نوزدهم و سیاست‌های بهداشت و درمان در فصل بیست و پنجم از جمله موادی هستند که این گروه از صاحبنظران با رویکردی انتقادی نسبت به آن معتقدند در تدوین نظام جامع باید مدنظر قرار گیرد.

گرایش فوق الذکر بر توجه به مستندات برنامه به عنوان توضیح دهنده دیدگاه‌های طراحان برنامه سوم نیز تأکید می‌کند. مثلاً با استناد به فصل هشتم سند مربوط به سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه توسعه مصوب هیئت وزیران که به تعریف نظام تأمین اجتماعی پرداخته، بر ضرورت توجه به مسأله کاهش فقر به عنوان یکی از وظایف نظام جامع اصرار می‌ورزد.

در اولین ماده این فصل آمده: «مجموعه اقدامات حمایتی دولت در جهت مبارزه با فقر و حفظ قدرت خرید قشرهای کم درآمد، شامل اعطای یارانه‌ها و سایر کمک‌های انتقالی دولت، براساس معیارهای هدفمند بودن و شفافیت، در قالب نظام جامع تأمین اجتماعی اعمال می‌شود. به همین منظور بخش حمایتی نظام تأمین اجتماعی در یک نهاد متمرکز گردیده و مجموعه منابعی که از محل بودجه عمومی به این امر اختصاص می‌یابد از طریق این نهاد هزینه می‌گردد. توسعه فعالیت نهادهای عمومی غیر دولتی و خیریه‌ها در جمع آوری و تجهیز منابع

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

مردمی مورد حمایت قرار می‌گیرد.» بنابراین به اعتقاد کسانی که ضرورت بازبینی و بازخوانی کل برنامه سوم و مستندات آن را برای طراحی نظام جامع مطرح می‌کنند، در این اسناد نکات و مسائل مهمی وجود دارد که می‌تواند به سؤالات و ابهامات درباره ویژگی‌های نظام جامع پاسخ دهد.

۳ـ ارزیابی وضعیت موجود

یکی دیگر از مبانی تدوین طرح نظام جامع ارزیابی وضعیت کنونی از بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی و همچنین شناخت مشکلات اجتماعی فعلی در زمینه فقر، آسیب‌های اجتماعی، وضعیت سلامت و اشتغال و بیکاری و علل آنها است. در جریان تدوین برنامه سوم توسعه و در سطوح کارشناسی ارزیابی‌های شخصی از نقاط قوت و ضعف موجود دستگاه‌های فعال در زمینه امداد، حمایت و بیمه به عمل آمد، که در مجموع بر ناکارآمدی این دستگاه‌ها تأکید می‌کرد. پس از آن نیز در جریان مباحث مربوط به نظام جامع دیدگاه‌هایی در خصوص وضعیت موجود ارائه شد که طیف گسترده‌ای از نظرات رادیکال، محافظه کار و میانه را شامل می‌شد. به عنوان مثال کمیته امداد در مطالعه‌ای که در سال ۱۳۷۹ انجام داد و گزارش آن را برای ریاست جمهوری فرستاد به ۱۹ مورد تنگناها و نارسایی‌های اصلی اقدامات تأمین اجتماعی اشاره کرد (کمیته امداد امام خمینی، ۱۳۷۹)، که اهم آنها عبارت بودند از:

- آشنایی محدود جامعه روستایی با نقش و جایگاه بیمه‌های اجتماعی؛
- هدفمند نبودن یارانه‌ها و فقدان ساختار واحد برای تمرکز یارانه‌ها؛
- فقدان جایگاه قانونی برای هماهنگی برنامه‌های حمایتی؛
- فقدان اطلاعات بهنگام و قابل اعتماد درباره خانواده‌های نیازمند و سطح نیاز آنها؛
- ابهام در تشخیص و تعیین خط فقر؛
- تعدد سازمان‌ها و نهادهای مسؤول در ارائه خدمات حمایتی و اجتماعی و بیمه‌ای؛
- نارسایی در همکاری‌های درون بخشی و بین سازمانی؛
- تأکید و تکیه بیش از حد بر منابع دولتی و کم توجهی به منابع مردمی و خیریه‌ها؛
- عدم تناسب بین کمک‌ها و حمایت‌ها با نیاز خانواده‌های تحت پوشش؛

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

- تحت پوشش نبودن همه خانواده‌های نیازمند؛
- رشد روز افزون مهاجرت، گسترش حاشیه نشینی و افزایش آسیب‌های اجتماعی؛
- روند رو به رشد سالمندی؛
- افزایش انتظارات عمومی نسبت به توسعه کمی و کیفی خدمات اجتماعی.

همچنین سازمان بهزیستی کشور نیز در مطالعه‌ای که تحت عنوان «رفاه اجتماعی، بیم‌ها و امیدها» در سال ۱۳۷۸ منتشر کرد و نسخه‌ای از آن را برای ریاست جمهوری ارسال کرد مواردی، بسیار گسترده‌تر از آنچه که در گزارش کمیته امداد به آنها اشاره شد، را در پنج دسته ابعاد زیستی، حقوقی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی رفاه اجتماعی در ایران مطرح و مورد بررسی قرار داد (سازمان بهزیستی کشور، ۱۳۷۹).

سازمان برنامه و بودجه نیز در گزارش‌های متعددی که در جریان تدوین برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه و یا در گزارش‌های عملکرد برنامه‌های توسعه منتشر کرد به ارزیابی از وضع موجود پرداخت. به عنوان مثال این سازمان در گزارش عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و در بررسی نقاط ضعف بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی به موارد ذیل اشاره کرد:

- نارسایی نظام آماری و عدم تمرکز اطلاعات به منظور برنامه ریزی و سازماندهی؛
- ناکافی بودن شیوه‌های بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی در ابعاد مختلف؛
- ضعف مدیریت اجتماعی؛
- عدم برنامه ریزی و هماهنگی در شیوه‌ها و سطح حمایت‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی از نیازمندان تحت پوشش بین نهادها و دستگاه‌های اجرایی.

همچنین در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۵ سازمان برنامه و بودجه در خصوص نقاط ضعف بخش بهزیستی آمده است:

- فقدان نظام منسجم و فراگیر تأمین اجتماعی در ایران؛
- عدم انسجام و یکپارچگی ساختاری و سازمانی در انجام امور و ارائه خدمات و تعدد سازمان‌ها و نهادهای دولتی با وظایف و مسؤولیت‌های مشابه و موازی.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

دستگاه‌های دیگر مثل سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بیمه خدمات درمانی نیز در گزارش مطالعات خود به تفصیل نقاط ضعف کنونی را به ویژه در بخش بیمه‌ای مطرح کرده‌اند، که به دلیل تشابه با موارد پیش گفته از ذکر آنها خودداری می‌شود.

علیرغم آن که بخش زیادی از ارزیابی دستگاه‌های مختلف از وضعیت موجود بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی مشابه است اما رویکرد آنها در ارائه راه‌حل برای کاهش و رفع نقاط ضعف موجود بسیار متفاوت و گاه متعارض می‌باشد. به عنوان مثال در حالی که برخی صاحبنظران و یا کارشناسان دستگاه‌های فعال بر ضرورت اصلاح ساختار مدیریتی موجود و تحت پوشش قرار گرفتن مدیریت کلیه دستگاه‌های مربوط، زیرنظر و تحت سرپرستی مدیریت متمرکز در نظام جامع به ویژه از جهت مالی، بودجه، سیاست‌ها و برنامه‌ها تأکید می‌کنند، گروه دیگری هماهنگی صوری مدیریت‌های فعلی در قالب یک شورای منفعل و ناکارآمد را راه حل وضع موجود می‌دانند و با تمرکز مدیریت بودجه و برنامه در قالب یک ساختار واحد به شدت مخالفت می‌کنند.

۴ـ نظریه‌ها و فروض علمی

پیش‌فرض‌های نظری یکی دیگر از مبناها در توضیح و تبیین نظام جامع محسوب می‌شود. شاید بتوان شفاف‌ترین و صریح‌ترین مرزبندی در خصوص نظام جامع را از این زاویه مورد بحث و ارزیابی قرار داد. در واقع بسیاری از صاحب نظران در چارچوب رویکرد و یا مکتب نظری مشخصی به سؤالات درباره محدوده، قلمرو، اهداف و وظایف نظام جامع پاسخ می‌دهند. در این میان اشاره به تجارب کشورها نیز اغلب به عنوان مؤید هر دیدگاه نظری مورد استفاده قرار می‌گیرد، زیرا، تجارب موجود در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی آنچنان متنوع و متعددند که هر صاحب نظری می‌تواند در چارچوب دیدگاه خود به تجربه موفقی اشاره کند. نکته مهم در این میان وضعیت خاص کشور ما و تجربه نزدیک به پنجاه سال نظام تأمین اجتماعی است که ضرورت دقت علمی در تطبیق تجارب دیگر کشورها با آن را روشن می‌کند. تفاوت‌های نظری درخصوص نظام جامع را به دو دسته کلی می‌توان تقسیم کرد. دسته اول، اختلاف در تبیین

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

رابطه بین رفاه و تأمین اجتماعی و توسعه یا از زاویه‌ای دیگر توضیح رابطه بین عدالت اجتماعی و رشد اقتصادی است.

نظریه‌ها در این زمینه به دو گروه کلی تقسیم می‌شوند:

الف - نظریه تقدم رشد و توسعه اقتصادی بر عدالت و رفاه اجتماعی

از این دیدگاه تنها با ایجاد زمینه به‌منظور رشد سرمایه گذاری و تولید می‌توان امکان بهبود رفاه اجتماعی را فراهم کرد. قائلان به این نظر هزینه‌های اختصاص داده شده به بهبود رفاه و تأمین اجتماعی را به عنوان هزینه مصرفی قلمداد کرده و ترجیح می‌دهند منابع کشور به رشد تولید و سرمایه‌گذاری اختصاص یابد و دولت در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی نقش حداقلی ایفا کند. تأثیر این رویکرد بر نظام جامع در واقع به کاهش جدی نقش دولت و اعتبارات تخصیص‌یافته به رفاه و تأمین اجتماعی منجر خواهد شد. اگر چه هیچ یک از مدیران دستگاه‌های موجود به صراحت از این دیدگاه حمایت نمی‌کنند، اما برخی کارشناسان و صاحبنظران اقتصادی منتسب به این مؤسسات از این نظریه حمایت جدی به عمل می‌آورند و به طور دائمی بر طرح حداقلی نظام جامع رشد اقتصادی بالاتر بدون توجه به توزیع نامناسب درآمد و یا رفاه و تأمین اجتماعی تأکید می‌کنند.

ب - رابطه متقابل رفاه و تأمین اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی

«محبوب الحق» اقتصاددان پاکستانی در سال ۱۹۷۰ نوشت: «همواره به ما آموخته‌اند که به تولید ناخالص ملی بیندیشیم زیرا "تولید ناخالص ملی"، خود، مسأله فقر را حل خواهد کرد. اکنون اجازه دهید که این روند را معکوس کنیم و به فکر فقر باشیم، چون رفع فقر مسأله تولید ناخالص ملی را نیز حل خواهد کرد» (دانشگاه علوم بهزیستی، ۱۳۷۹).

به اعتقاد گروهی از صاحبنظران تخصیص منابع به منظور بهبود رفاه و تأمین اجتماعی نه تنها هزینه مصرفی نخواهد بود بلکه نوعی سرمایه‌گذاری با بازده بسیار بالا خواهد بود. این دسته صاحبنظران معتقدند برای ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی و افزایش تولید باید نسبت به

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

کاهش فقر و نابرابری و گسترش سیستم‌های حمایتی و بیمه‌ای اقدام کرد. آنان بر این نکته مهم تأکید می‌کنند که توزیع عادلانه‌تر درآمد موجب تحرک بیشتر چرخه تولید و رشد اقتصادی بالاتر می‌گردد و در عین حال به کارآیی بیشتر ابزارهای سیاستی تعقیب کننده هدف رشد اقتصادی نیز می‌انجامد. در حالی که، سیاست‌های تعقیب کننده هدف رشد اقتصادی بی اعتنا به مسأله فقر و توزیع نابرابر، نه تنها متضمن کاهش فقر نمی‌باشند بلکه مطابق شواهد آماری موجب گسترش فقر نیز گردیده‌اند. لذا از این منظر اقتصادی برای بهبود وضعیت رفاهی جامعه، علاوه بر دستیابی به رشد اقتصادی بالاتر و کارآتر نمودن سیاست‌های ناظر بر هدف رشد اقتصادی، اجرای برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و توزیع مجدد درآمد و ثروت ضرورتی انکارناپذیر است.

از دیدگاه این گروه نظام جامع باید از دیدگاهی حداکثری قلمروهای مختلف رفاه و تأمین اجتماعی را تحت پوشش قرار دهد.

هر دو دیدگاه فوق الذکر شواهد و دلایلی در رد دیگری و تأیید نظر خود دارند که امکان اشاره به همه آنها از حوصله این مقاله خارج است.

دسته دوم از اختلافات نظری پیرامون نظام جامع متأثر از مکاتب رفاه اجتماعی متفاوتی است که دیدگاه‌های کارشناسان تحت تأثیر آنها قرار دارد. مکاتب رفاه اجتماعی در بحث پیرامون تعریف کیفی و کمی نیازها و میزان پاسخگویی به آنها، جایگاه رفاه اجتماعی در نظام حقوقی جوامع و حقوق شهروندان، ماهیت و نقش برنامه‌های دفاعی به عنوان مجموعه‌ای از سیاستها یا خدمات، تقدم و تأخر خدمات بیمه‌ای و غیر بیمه‌ای، دولتی، آزاد یا مختلط بودن دستگاه‌های رفاه اجتماعی و گروه‌های جمعیتی ویژه و هدف برنامه‌های رفاه، اختلاف نظرهای جدی با یکدیگر دارند. در یک بررسی کلی مهمترین مکاتب رفاه اجتماعی عبارتند از: راست نو، میانه رو، چپ نو (سوسیال دمکراسی) و چپ کلاسیک.

مستقل از دیدگاه کلاسیک راست در نظریه‌های آدام اسمیت که معتقد بود رفاه مقوله‌ای فردی است و هیچ شکلی از «رفاه اجتماعی» وجود ندارد، دیدگاه‌های راست نومدرن با تجدید نظرهایی در آرای کلاسیک نظرات واقع بینانه‌تری را مطرح کردند که اهم آنها عبارتست از:

۱ـ خانواده‌ها و تجمع‌های داوطلب نقش بیشتری در ارائه خدمات رفاهی دارند؛

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

۲ـ تقویت بخش خصوصی در ارائه خدمات رفاهی سبب ایجاد طیفی از رقبا در مقابل بخش دولتی می‌شود؛

۳ـ بر خود دولت رفاه نیز قواعد اقتصاد آزاد حاکم است و رقابت میان سازمان‌های دولتی ارائه دهنده خدمات رفاهی سبب کارآیی اقتصادی آنها می‌شود.

۴ـ دولت با کم کردن استانداردها حمایت از طبقه متوسط را بر عهده بخش خصوصی می‌گذارد و در نتیجه می‌تواند با صرف هزینه بیشتر در آموزش و بهداشت، اختلاف طبقاتی را در این دو حوزه کم کند.

دیدگاه میانه روها در واقع مبتنی بر نوعی پراگماتیسم در برنامه اقتصادی - اجتماعی است. به اعتقاد آنان تنوع و گستره خدمات رفاهی دولت باید به گونه‌ای باشد که:

۱ـ از ظرفیت اقتصادی دولت فراتر نرود؛

۲ـ در انحصار دولت نباشد تا هم کارآیی اقتصادی خود را حفظ کند و هم مانع از حق انتخاب آزاد خدمات گیرندگان نشود؛

۳ـ به جای حل مشکلات بارز اجتماعی به فکر برپایی جامعه‌ای آرمانی نیفتد؛

۴ـ مانع از مسؤولیت‌پذیری و خوداتکایی افراد و خانواده‌ها نشود.

دیدگاه‌های چپ نو عمدتاً متأثر از نظریات سوسیال دمکراسی هستند. نظرات سوسیال دمکراتها درمورد رفاه اجتماعی ماهیت کاملاً متفاوتی از دیدگاه راست‌ها و میانه روها دارد. به اعتقاد آنان:

۱ـ خدمات رفاهی باید همگانی (Universal) باشد؛

۲ـ دولت باید از واگذاری خدمات رفاهی به ویژه در بهداشت و آموزش به بخش خصوصی خودداری کند؛

۳ـ خدمات رفاهی باید با مشارکت شهروندان و مراجعان به اجرا درآید. در عین حال ارائه متمرکز و دولتی خدمات رفاهی پیش شرط این مدل مشارکتی است؛

۴ـ سوسیال دمکراتها نقش بخش خصوصی در حوزه مسکن را تا حدودی پذیرفته‌اند اما در مورد واگذاری ارائه خدمات در حوزه‌های آموزش و بهداشت به بخش خصوصی بسار محتاط هستند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

چپ کلاسیک بر خلاف چپ نو ارزیابی مثبتی از دولت رفاه ندارد، به اعتقاد قائلان به این دیدگاه دولت رفاه تیغ دو دم است زیرا سرمایه داری برای مشروعیت خود بدان نیاز دارد اما در عین حال با وجود آن دچار نوعی مشکل برای تأمین منابع لازم می‌شود.

دیدگاه‌های نظری کارشناسان دستگاه‌های اجرایی و صاحب نظران مسائل اجتماعی و اقتصادی در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان در سه گروه مکاتب راست نو، میانه رو و چپ نو تقسیم کرد. برمبنای همین چارچوب‌های نظری آنان دیدگاه‌های خود را درباره اهداف، وظایف و قلمروهای نظام جامع مشخص می‌کنند.

در مورد اهداف می‌توان طیف دیدگاه‌ها را در سه حوزه فقر و نابرابری، رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی تفکیک کرد. در واقع دیدگاه‌های راست اهداف بسیار محدودتری را برای نظام جامع ترسیم می‌کنند و سعی دارند آن را به نظام تأمین اجتماعی تنزل دهند و در مقابل دیدگاه‌های چپ تلاش دارند تا اهداف نظام جامع را به سوی مسائلی بنیادی‌تر از جمله فقر و نابرابری سوق دهند. همین طیف را در مورد قلمروهای نظام جامع نیز می‌توان نشان داد. از دیدگاه راست تحدید قلمروها به نظام بیمه و حمایتی در اولویت قرار دارد. در حالی که دیدگاه چپ مسأله نظام یارانه‌ها را نیز در قلمرو نظام جامع قرار داده و تلاش می‌کند ابزارهای بیشتری از این طریق در اختیار نظام جامع قرار گیرد.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

نتیجه گیری:

در این مقاله تلاش شد تا با توضیح دیدگاه‌های متفاوت صاحب نظران در زمینه مبانی و مستنداتی که براساس آنها نظام جامع باید طراحی گردد، زمینه‌ها و علل بنیادین اختلاف نظرها در مورد چگونگی طراحی این نظام مشخص شود. قانون اساسی، قانون برنامه سوم توسعه و تحلیل وضع موجود، مبانی نظری و فروض علمی تشکیل دهنده چارچوب مشخص برای توضیح نظام جامع هستند. به همین دلیل بدون شناخت دقیق هر یک از منابع فوق ارائه هر نظری پیرامون نظام جامع می‌تواند از کاستی‌های جدی برخوردار باشد. از این رو اختلاف برداشت از اصول و مواد اسناد مربوط به منابع مذکور و یا اهمیتی که برای هر منبع قائل می‌شویم می‌تواند تأثیرات مستقیمی بر تبیین ما از نظام جامع و ویژگی‌های آن از جمله اهداف، وظایف، قلمروها، مدیریت و ساختار برجای گذارد. در حال حاضر طیف وسیعی از دیدگاه‌های راست، میانه و چپ نسبت به نظام جامع وجود دارد که بخش عمده‌ای از علل این تفاوت نظرات به نحوه رجوع و برداشت از چهار منبع زیرین تبیین کننده نظام جامع مربوط می‌شود.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]

منابع

References

۱- سازمان بهزیستی کشور (شورای برنامه ریزی)، به سوی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ۱۳۷۹.

۲- سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹.

۳- کمیته امداد امام خمینی، طرح و لایحه پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی، معاونت برنامه‌ریزی و امور مجلس، ۱۳۷۹.

۴- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، سلسله جلسات درباره نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، (جزوه)، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۸۱.

۵- سازمان برنامه و بودجه، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، اردیبهشت ۱۳۷۸.

۶- سازمان برنامه و بودجه، سند برنامه سوم (پیوست شماره ۲ لایحه برنامه)، جلد اول، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، شهریور ۱۳۷۸.

۷- سازمان برنامه و بودجه، سند برنامه سوم (پیوست شماره ۲ لایحه برنامه)، جلد دوم، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، شهریور ۱۳۷۸.

۸- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور، فروردین ۱۳۸۱.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-10]