۱. یاسر باقری
دکتر رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)
<Yaser.Bagheri@ut.ac.ir>

مقدمه: *نحوه مفصل‌بندی مفاهیم مرتبط با رفاه اجتماعی در دو دهه اخیر در ایران به نحوی بوده است که به تقلیل مفهوم حمایت اجتماعی منتهی شده است و این فهم خاص از حمایتهای اجتماعی، حائلی گفتمانی در برابر فهم تغییرات گفتمان حمایت اجتماعی بین‌المللی ایجاد کرده است. مسئله اصلی این پژوهش، بررسی چیستی و چرایی غلبه این فهم خاص از مفهوم حمایت اجتماعی است.*

روش: *روش پژوهش حاضر، روش کیفی است و از تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف به‌عنوان روش محوری تحلیل داده‌ها بهره می‌برد. پژوهش به دو بخش قابل‌تفکیک است. در بخش نخست پژوهش برای پی‌بردن به سیطره گفتمان غالب، از مصاحبه کتبی و شفاهی استفاده شده است و در بخش تحلیل گفتمان، اسناد منتشرشده در این زمینه مورد تحلیل قرار گرفته است.*

یافته‌ها: *براساس یافته‌های پژوهش، مهم‌ترین عوامل تثبیت فهم خاص گفتمانی مرتبط با حمایت اجتماعی، قانون ساختار نظام جامع و نیز نهادهای علمی دخیل در تدوین آن بوده‌اند. آنچه پیدایش این گفتمان در انتظام اجتماعی را ممکن کرده است، واکنش به تلقی عرفی و تاریخی از مفهوم حمایت اجتماعی در ایران بوده که دست‌اندازی به منابع صندوقها را تسهیل می‌کرده است. گذار از این وضعیت، درگرو افشای گفتمان مذکور، درک دغدغه متولیان صندوقهای بازنشستگی و استفاده از ادبیات جهانی است.*

بحث: *نتیجه مفصل‌بندی خاص مفاهیم رفاه اجتماعی در ایران، برون‌شدن سازمانهای بیمه‌گر از قلمرو مفهومی حمایت اجتماعی و نادیده‌گرفتن گفتمان مهم و نوپدید بین‌المللی حمایت اجتماعی در دو دهه اخیر بوده است. پژوهش حاضر کوشیده است با شناسایی عوامل انتظام‌بخش گفتمان مسلط در حوزه رفاه، زمینه گذار از آن را فراهم کند.*

واژه‌های کلیدی:

حمایت اجتماعی، رفاه اجتماعی، تحلیل گفتمان انتقادی، نظام جامع رفاه اجتماعی ایران، تأمین اجتماعی، مساعدت اجتماعی.

تاریخ دریافت: *۱۴۰۳/۰۲/۲۵*

تاریخ پذیرش: *۱۴۰۳/۰۸/۳۰*

Social Welfare Quarterly, Vol 25, Spring 2025, No 36

Discursive Shortcomings of Social Protection in Iran

1- Yaser Bagheri
Ph.D. in Social Welfare, Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran. (Corresponding Author)
Yaser.Bagheri@ut.ac.ir>

Introduction: The articulation of concepts related to social welfare in Iran over the past two decades has led to a reductionist understanding of social protection. This particular interpretation has created a discursive barrier that prevents engagement with the evolving international discourse on social protection. The main research question of this study is to examine the nature and reasons for the dominance of this specific understanding of social protection.

Method: This study employs a qualitative research method, utilizing Fairclough's critical discourse analysis as the central technique for data analysis. The research is divided into two main sections. In the first section, written and oral interviews are used to understand the dominance of the prevailing discourse. In the discourse analysis section, document collection, interviews with key individuals, and qualitative content analysis are utilized.

Findings: The findings suggest that the main factors behind the consolidation of this particular discourse on social protection are the "Comprehensive Welfare System Structure Law" and the academic institutions involved in its formulation. The emergence of this discourse has been largely a reaction to traditional and historical perceptions of social protection in Iran, which often enabled exploitation of pension fund resources. Transitioning beyond this situation requires exposing the dominant discourse, understanding the concerns of pension fund administrators, and engaging with the global literature on social protection.

Discussion: The specific articulation of social welfare concepts in Iran has led to the exclusion of insurance organizations from the conceptual domain of social protection, and a neglect of the significant and emerging international discourse on social protection in recent decades. This study seeks to identify the structuring elements of the dominant welfare discourse in Iran and to pave the way for a transition beyond it.

Keywords:
Social protection, Social welfare, Critical discourse analysis, Iran's comprehensive welfare system, Social security, Social assistance

Received: 2024/05/14
Accepted: 2024/11/20

Citation: Bagheri Y. (2025). Discursive Shortcomings of Social Protection in Iran. refahj. 25(96), : 5 doi:10.32598/refahj.25.96.4248.1
URL: http://refahj.uswr.ac.ir/article-1-4344-fa.html

Extensive Abstract:

Introduction

This study begins with the observation that, despite the adoption of numerous concepts in the field of social welfare in Iran, the country's approach to social protection significantly diverges from global norms. While the dominant international perspective equates social protection with social security—or even considers it a more comprehensive replacement—in Iran, experts often interpret social protection merely as social insurance, rather than a broader concept. As a result, Iran's social security system has been divided into insurance-based and non-insurance-based (protection or assistance) categories.

This division, widely taught in universities and reinforced in institutions related to social insurance, is considered so fundamental that its adherence is often seen as a contributing factor to the instability of pension funds. Many experts and social policy practitioners have continued to emphasize this conceptual divide and the necessity of formulating separate policies accordingly.

Thus, the primary question of this research is to understand the nature and reasons for the dominance of a particular interpretation of social protection in Iran, which contrasts with the descriptions in international texts and leads to the fundamental separation of social protection from social insurance. In line with this issue, the present research seeks to deconstruct the existing articulation of concepts in the field of social welfare, reveal the relationship between the current arrangement and power relations, and pave the way for a change in discourse in this field.

Method

This is a qualitative study using Norman Fairclough's Critical Discourse Analysis (CDA) as its core analytical method. In the first phase, written and oral interviews were conducted to assess the dominance of the current discourse. In the second, discourse analysis was performed through document reviews and interviews with key informants, followed by qualitative content analysis.

The initial research population consisted of graduate students and researchers in social welfare and social security. A total of 20 participants were selected using convenience and snowball sampling. Of these, 11 responded in writing, while the

rest participated in oral interviews.
In the next phase, supplementary data for discourse analysis was gathered through email and other social media interactions with various individuals involved in social welfare and social security, particularly those who contributed to the comprehensive social security system. However, given the passage of time and the two-decade gap since the drafting and approval of the structural law, limited information was obtained from them.

Findings

Following Fairclough's four stages (2012), the study identifies key elements of the dominant discourse in Iran and explores possibilities for discursive change.

Stage 1: Conceptual Misunderstandings of "Social Protection"

In Iranian discourse, social protection has been so closely equated with social assistance that the translation of global texts on social protection often leads to confusion. This misunderstanding has hindered alignment with contemporary international social welfare debates.

Stage 2: Hidden Obstacles

One central barrier is the "Structure of the Comprehensive Welfare and Social Security System Law," which categorizes the welfare system into insurance, protective/rehabilitative, and emergency services. This structure places protective services on par with insurance, entrenching their separation. Another key obstacle is the continued production of literature—mainly by institutions linked to pension funds—that equates social security with social protection.

Stage 3: Institutional and Strategic Functions of the Discourse

Interview data suggests that concerns over the financial sustainability of insurance funds have driven efforts to clearly separate insurance from protective responsibilities. This separation served as a tool to shield fund resources from political interference. Under this discourse, protective services are defined as a government responsibility, distinct from insurance—where the government plays only a supportive role. The strategic function of this distinction has been to protect the assets of insurance funds from being appropriated by state actors.

Stage 4: Opportunities for Discourse Change

- Since many supporters of the existing discourse are pension fund experts, addressing their concerns could pave the way for reform.
- Their primary tools are knowledge production—through data, academic texts, and translated materials—so universities could challenge this dominance by exposing inaccuracies and encouraging alternative discourses.
- Publishing in respected journals or organizing scholarly events could also foster discursive transformation.

Discussion

While the development of Iran's Comprehensive Social Security System in the 1990s was initially progressive, the failure to engage with evolving international discourse led to a reliance on outdated (1950s) social security models. This outdated conceptualization—enshrined in the structure law—reduced social protection to social assistance and created barriers to adopting modern social policy frameworks.

This shift was shaped by active administrative actors in the welfare field, who played key roles in drafting the law. Instead of shaping national welfare policy, the discourse has focused on managing existing institutions. Although the law aimed to create coherence in welfare provision, it inadvertently emphasized institutional efficiency over service recipients and broader policy goals.

The absence of a guiding theoretical framework has resulted in a law that reflects power dynamics and entrenched organizational interests, obstructing the integration of newer global discourses. Consequently, the discourse has benefited institutions: social insurance bodies have distanced themselves from protective responsibilities, while non-insurance organizations have confined themselves to passive assistance. This has perpetuated—and even deepened—the fragmentation of welfare services.

The continued administrative separation of health insurance, social injury services, and emergency support is rooted in the structure law's emphasis on organizational governance over policymaking. Critically, this discourse has failed to address structural causes of poverty and inequality, rendering Iran's welfare system largely reactive rather than transformative.

Moreover, reducing social protection to mere social assistance—identified mainly with aid organizations such as welfare agencies and relief committees—has turned it into a limited safety net. As a result, vast portions of the population remain unprotected: neither covered by assistance programs nor included in insurance schemes.

Ethical Considerations

This research was conducted with full adherence to ethical standards in qualitative research. Participation in interviews was entirely voluntary, and informed consent was obtained from all participants prior to data collection. Respondents were assured of the confidentiality and anonymity of their responses, and data were used exclusively for academic purposes. No sensitive or identifying personal information was collected or disclosed. The research design and analysis aimed to respect the dignity, perspectives, and intellectual contributions of all participants. Efforts were made to interpret the data fairly and transparently, avoiding bias or misrepresentation.

مقدمه

حوزه‌های تخصصی عموماً با پیش‌فرضهایی همراه هستند که صاحبنظران آن حوزه آن را مسلم فرض می‌کنند و شاید بتوان بنیان مجادلات مکاتب بزرگ اقتصادی یا جامعه‌شناسی را نیز در همین پیش‌فرضها جستجو کرد (تسولفیدس، ۲۰۱۰؛ ریتزر، ۲۰۰۱)؛ و یا در سطح گسترده‌تر انقلابهای علمی را محصول تحول در این پیش‌فرضها تلقی کرد (کوهن، ۱۹۷۰).

در سطح بسیار نازل‌تر نیز واسازی پیش‌فرضها و نحوه درک مفاهیم می‌تواند گشایشی گفتمانی ایجاد کنند. پژوهش حاضر در همین سطح تحلیل، به دنبال پرسش از تسلط مرزبندی خاص در قلمرو مفهومی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی است. با توجه به اهمیت شناخت اقتضائات و پیامدهای این موضوع، تحلیل دقیق آن، می‌تواند دلالتهای مهمی برای حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی داشته باشد.

فهم خاصی از نظام رفاهی و مفهوم حمایت اجتماعی در اذهان دانشورزان، کنشگران و پژوهشگران ایرانی سیطره دارد که در آن، نظام رفاهی به سه حوزه مستقل بیمه، مساعدت و امداد تفکیک می‌شود. آنها بر جدایی بنیادین ساحت «بیمه اجتماعی» از «حمایت اجتماعی» تأکید دارند. این تفکیک در نهادهای علمی و نیز در مؤسسات مرتبط با سازمانهای بیمه‌گر اجتماعی به محصلان و پژوهشگران آموزش داده می‌شود و چنان بر اهمیت بنیادین آن تأکید می‌شود که گاه غفلت از این تمایز، به‌عنوان مهم‌ترین عامل ناپایداری صندوقهای بازنشستگی معرفی می‌شود.

مراجعه به نشستها و مصاحبه‌های کارشناسان و فعالان حوزه رفاه اجتماعی نشان می‌دهد که بسیاری از آنها در این سالها وجود مرزبندی و تفکیک ذاتی این دو مفهوم را پذیرفته و بر لزوم تعیین سیاستهای متمایز در این حوزه تأکید کرده‌اند.[1]

1 در اینجا سه مورد از گفتگوها و تحلیلهای رسانه‌ای این کارشناسان آمده است:
6544/ir.cspf.www
549162/news/ir.imna.www

این فهم خاص از مفاهیم رفاه اجتماعی و مفصل‌بندی مذکور واجد پیامدهای سیاستی متعددی است، ازجمله کاهش همبستگی اجتماعی، محرومیت شناختی حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی از دستاوردهای جهانی، انفکاک میان سیاستهای رفاهی و... . ازاین‌رو، پرسش اصلی این پژوهش، چیستی و چرایی غلبه فهم خاصی از مفهوم حمایت اجتماعی در ایران (برخلاف تصریحات موجود در متون بین‌المللی) است که به تفکیک بنیادین حمایت اجتماعی و بیمه اجتماعی منتهی شده است.

در راستای مسئله مذکور، پژوهش حاضر می‌کوشد تا با واسازی مفصل‌بندی مفاهیم موجود در حوزه رفاه اجتماعی، نسبت چیدمان موجود با مناسبات قدرت را آشکار کند و زمینه را برای تغییر گفتمان در این حوزه فراهم کند.

چارچوب مفهومی

دولت رفاه اگرچه در میانه قرن بیستم و در دولت کارگری ۱۹۴۸ در انگلستان نمود یافت، سه سرچشمه متمایز داشت؛ نظام بیسمارکی در آلمان؛ نظام بوریجی در انگلستان و سرانجام رویکرد کینزی در ایالات‌متحده (گریو،۲۰۲۲). در این میان، اگر خاستگاه مفهوم «بیمه اجتماعی»، سنت آلمانی بود، در قرن بیستم چنان شایع شد که حتی گزارش اولیه بوریج درباره سیاست اجتماعی نیز از مفهوم بیمه اجتماعی استفاده کرد (بوریج، ۱۹۴۲/۲۰۰۰). مفهوم «تأمین اجتماعی» نیز محصول سنت آمریکایی است که از نیودیل[1] سرچشمه گرفت اما بعدتر در بیانیه‌های حقوق بشر به‌عنوان یک حق همگانی به رسمیت شناخته شد (لانداو، ۲۰۱۲).

براساس واکاویهای نگارنده، مفهوم تأمین اجتماعی در دهه ۱۳۵۰ در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی ایران تسلط یافت و «سازمان تأمین اجتماعی» نیز ذیل چیرگی همین رویکرد،

3723724-news/tiny/fa/com.eqtesad-e-donya.www//:https

1 New Deal

تأسیس شد. بااین‌حال، انتساب عبارت «تأمین اجتماعی» بر یک سازمان بیمه‌گر اجتماعی به آشفتگی مفهومی دامن زد که جنبش ضد آن را دهه‌های بعد، در میان کارشناس مرتبط با سازمان مذکور، ایجاد کرد. در این فرآیند، مرزگذاری میان تأمین اجتماعی و بیمه اجتماعی در ایران اهمیتی وافر یافت؛ و برای تأکید نسبت اعم و اخص میان این دو، یک حوزه به‌عنوان «دیگری» بیمه اجتماعی تعریف شد: حوزه «حمایت اجتماعی».

تفکیک مذکور در سایه گفتمان مسلط تأمین اجتماعی، چنان در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تثبیت شد که گذارهای مفهومی اواخر قرن بیستم، در ایران بازتاب نیافت و با تغییر در ترجمه، مفصل‌بندی مفهومی مذکور از تغییرات جهانی درباره مفاهیم مذکور (با وجود اجماع نسبی سازمانهای بین‌المللی درباره تفکیکهای جدید) مصون ماند.

جستجوهای پژوهشگر نشان می‌دهد که پژوهشهای پیشین در ایران عمدتاً در جهت تثبیت گفتمان مذکور قرار دارند (همچون یزدانی (۲۰۰۳))؛ یا دست‌کم با آن ناهمسو نیستند (همچون مدنی (۲۰۰۰) و (–۲۰۰۲الف)). از محدود پژوهشهایی که در مسیر متفاوتی نگارش یافته، طجرلو و صداقت (۱٤۰۰) است که کوشیده‌اند با ارجاع به منابع بین‌المللی و با نوعی محافظه‌کاری بر رویکرد حمایتی بیمه اجتماعی تأکید کنند. پژوهش مذکور نیز به سوی مباحث گفتمانی یا انتقادی پیش نرفته است. باقری (۲۰۲۱) نیز اگرچه برخی از مجادلات قدرت و پارادایمها را در این حوزه ترسیم کرده اما به بررسی این موضوع خاص نپرداخته است؛ بدین‌ترتیب به نظر می‌رسد واسازی گفتمان مذکور ضرورت دارد.

روش

پژوهش حاضر، یک پژوهش کیفی است که از منظر روش‌شناسی به رویکرد تحلیل گفتمان انتقادی فرکلاف (۲۰۱۲) در تأثیرپذیری پرکتیس گفتمانی از نیروهای اجتماعی متکی است. فرکلاف (۲۰۱۲) برخلاف لاکلاو و موف، همه‌چیز را درون گفتمان نمی‌بیند بلکه ضمن

تحلیل اثرات گفتمان، پرکتیس گفتمانی را نیز متأثر از نیروهای اجتماعی می‌داند که صرفاً خصلت گفتمانی ندارند (یورگنسن و فیلیپس، ۲۰۱۰).

در پژوهش حاضر نیز همسو با فرکلاف (۲۰۱۲) گفتمانها، نوعی از پرکتیس اجتماعی هستند که مقولات مهمی همچون دانش، هویت، روابط اجتماعی و مناسبات قدرت را بازتولید کرده و آن را تغییر می‌دهند؛ از طرفی خود آنها نیز به‌طور متقابل از سایر پرکتیسها و ساختارهای اجتماعی تأثیر می‌پذیرند. به‌این‌ترتیب گفتمان رابطه دیالکتیکی با سایر ابعاد اجتماعی برقرار می‌کند.

روش پژوهش در سطح تکنیک نیز از دستورالعمل ٤ مرحله‌ای فرکلاف (۲۰۱۲)، تبعیت می‌کند. او این روش را تحلیل گفتمان انتقادی فرارشته‌ای معرفی می‌کند که در آن، دیدگاهها و رویکردهای حوزه‌های مختلف به‌صورت ترکیبی به کار می‌روند (فرکلاف، ۲۰۱۲).

وجود دستورالعمل و مسیر مشخصی، امکان واسازی و درنهایت فرارفتن از گفتمان در این روش، دلیل انتخاب آن در این پژوهش بوده است.

فرکلاف (۲۰۱۲) چهار مرحله برای انجام پژوهش تحلیل گفتمان انتقادی پیشنهاد می‌کند

- تمرکز بر یک امر نادرست اجتماعی در جنبه‌های نشانه‌شناختی آن (خود شامل دو گام: انتخاب موضوع؛ و برساخت موضوع موردپژوهش به شیوه فرارشته‌ای و نظریه‌پردازی)
- شناسایی موانع بر سر آشکارشدن امر نادرست اجتماعی موردبحث (خود شامل سه گام: تحلیل روابط دیالکتیکی میان نشانه‌ها و عناصر اجتماعی؛ انتخاب متون و بزنگاهها و مقولات مهم برای تحلیل؛ و تحلیل متون)
- بررسی اینکه آیا انتظام اجتماعی به آن امر نادرست نیازمند است یا خیر
- شناسایی راهکارهای ممکن برای گذر از موانع موجود.

جامعه آماری پژوهش نیز با توجه به ابزارهای مذکور، متفاوت بوده است؛ سطح اول، شامل پژوهشگران و دانشجویان تحصیلات تکمیلی حوزه رفاه اجتماعی: ۲۰ نفر و با روش

نمونه‌گیری در دسترس و سپس گلوله برفی (۱۱ مورد آن به‌صورت کتبی و بقیه، شفاهی). این بخش از پژوهش شامل پرسشهایی درباره تعریف و مرزبندی میان مفاهیم مهم حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بوده و با هدف پی‌بردن به تسری/عدم‌تسری گزاره‌های گفتمانی به دانش‌ورزان رفاه اجتماعی یا محدودماندن آن به کارشناسان تأمین اجتماعی صورت گرفته است.

جامعه آماری در سه مرحله دیگر (از مراحل چهارگانه)، شامل همه مستندات و همه گزارشهای منتشره و مصاحبه‌ها و سخنرانیهای کارشناسان این حوزه بوده است. با توجه به تعدد منابع، کوشش شد مواردی در اولویت قرار گیرد که به پرسشهای پژوهش پاسخ گفته‌اند

در پایان برای تکمیل پژوهش و صحت‌سنجی یافته‌ها کوشش شد با افراد کلیدی مرتبط با تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی، ارتباط صورت گیرد اما به دلیل درگذشت برخی و فراموشی نسبی برخی دیگر، درنهایت صرفاً ۵ گفتگوی کوتاه در این زمینه ممکن شد.

یافته‌ها

با وجود وارداتی‌بودن بسیاری از مفاهیم حوزه رفاه اجتماعی در ایران، فهم حمایت اجتماعی چندان با تلقی مرسوم از این مفهوم در سطح جهانی همخوان نیست؛ درحالی‌که در رویکرد متداول جهانی، حمایت اجتماعی را همسنگ تأمین اجتماعی (و جایگزین شایسته‌تر آن) می‌داند، در تلقی دانش‌ورزان ایرانی، حمایت اجتماعی، در بهترین حالت، همسنگ بیمه‌های اجتماعی تلقی می‌شود و نه اعم از آن؛ به همین دلیل نظام تأمین اجتماعی به دو نوع بیمه‌ای و غیربیمه‌ای (حمایتی/مساعدتی) تفکیک می‌شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چنین رویکردی محدود به کارشناسان خاص یک یا چند سازمان نیست، بلکه با غلبه گفتمانی در این زمینه روبرو هستیم. نگارنده نیز در پاره‌ای از آثار از این گفتمان تبعیت کرده است.

به نظر می‌رسد گفتمان موجود در ایران با وجود نکات مثبت متعدد، به‌ویژه درزمینه گسترش پوشش بیمه‌ای، هم‌زمان به بی‌توجهی و غفلت پژوهشگران ایرانی از چرخش گفتمانی مهم نهادهای مهم بین‌المللی در حوزه رفاه اجتماعی و یا دست‌کم برآمدن بدیل رویکرد «تور ایمنی» کمک کرده است. تغییرات مذکور در سطح بین‌المللی، سبب تضعیف رویکرد «تور ایمنی» (بانک جهانی، ۲۰۰۱) و جایگزینی آن با «حمایت اجتماعی دگرگون‌ساز» شده است؛ این موضوع باعث چرخش معنایی تور ایمنی و سوق‌یافتن آن به سمت فقر مزمن (به جای واکنش در برابر شوکها) شده است (فائو، ۲۰۱۵). درحالی‌که حوزه رفاه اجتماعی در ایران، ضمن حفظ سنت پیشین غربی «تأمین اجتماعی»، مفهوم نوپدید حمایت اجتماعی به سطح «مساعدت اجتماعی» تقلیل یافته است.

در ادامه کوشش شده تا یافته‌های پژوهش درباره گفتمان مستقر در ایران، ذیل مراحل چهارگانه فرکلاف (۲۰۱۲) ارائه شود تا ضمن انسجام‌بخشی به یافته‌ها، زمینه اصلاح گفتمانی در این زمینه نیز فراهم آید.

مرحله اول: تمرکز بر نادرستی مفهومی پیرامون «حمایت اجتماعی»

مفهوم حمایت اجتماعی در ایران چنان با مساعدت اجتماعی همسان انگاشته شده است که اساساً ترجمه بسیاری از متون انگلیسی در باب رویکردهای جدید رفاهی و حمایت اجتماعی برای مخاطب ایرانی با بدفهمی همراه می‌شود؛ به همین دلیل برخی مترجمان از عبارت «حفاظت اجتماعی» برای «سوشال پروتکشن»[1] استفاده کرده‌اند که با توجه به کاربست متداول آن (حفاظت فیزیکی یا مناطق آسیب‌پذیر زیست‌محیطی)، بدفهمی مفهوم را دوچندان کرده است (نک: امیری و دیگران، ۲۰۱۶) (مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، ۲۰۲۰).

1 Social Protection

معمولاً مصاحبه‌شونده‌ها چنان بر تفکیک میان «حمایت اجتماعی» و «بیمه‌های اجتماعی» تأکید دارند که عموماً آنها را «دو ساحت متفاوت» می‌دانند (مصاحبه‌شونده (۲) و (۳)). آنها تمایزات این دو ساحت را در وجوه مختلفی می‌بینند؛ ازجمله منابع مالی (مصاحبه‌شونده (۲) و (٤))؛ مخاطبان آنها (مصاحبه‌شونده (۲) و (۵))؛ شیوه متمایز گزینش و نحوه مشارکت مخاطبان در این فرایند (مصاحبه‌شونده (۲) و (۳))؛ رابطه هر یک با دولت (مصاحبه‌شونده (۳)).

براساس گزاره‌های گفتمانی از این مجرا؛ بیمه اجتماعی، مستقل از دولت، با مشارکت مخاطبان، تأمین منابع مالی از سوی آنها و مبتنی بر اشتغال تعریف می‌شود اما حمایت اجتماعی وابسته به دولت، از منابع عمومی، بدون مشارکت مخاطبان و با آزمونهای خاص برای پذیرش گروه مخاطب، تعریف می‌شود (مصاحبه‌شونده (۲)، (۳) و (٤)).

در این تفکیک، میزان دریافتی مزایابگیران در ساحت بیمه اجتماعی و حمایت اجتماعی با منطق متمایزی تعیین می‌شود: «هر نوع دریافتی [حق بیمه] و پرداختی [مستمری] باید صرفاً بر اساس محاسبات بیمه‌ای[1] تعیین شود و مداخلات دیگر پایداری صندوق را مخدوش می‌کند» (مصاحبه‌شونده (۲)) و در ساحت حمایت اجتماعی «مسائل مختلفی در تعیین میزان مزایا تأثیر دارد؛ ازجمله توان مالی دولت، (...) و تصمیمات سیاسی» (مصاحبه‌شونده (۳)) و همچنین «قدرت خرید افراد هم تا حدی در تعیین مقرریها تأثیر دارد؛ البته نه اینکه آن لزوماً به کفایت [مالی] منجر شود»(مصاحبه‌شونده (۳)). همین موضوع به لزوم سیاست‌گذاری غیردولتی برای اولی و دولتی برای دومی منجر می‌شود (مصاحبه‌شونده (۲) و (۳)).

ردیابی تاریخی گفتمان:

با تبعیت از رویکرد بوردیو (۲۰۱۸) در پس‌روی تاریخی برای واکاوی پدیده اجتماعی، می‌توان توضیح داد که رفاه اجتماعی از نیم‌قرن گذشته موردتوجه پژوهشگران و سیاست‌گذاران

1 Actuarial

قرار داشته است؛ همایش رفاه اجتماعی در اوایل دهه ۱۳۵۰ یکی از مهم‌ترین نمودهای آن است که ترکیبی از سیاست‌مداران، سیاست‌گذاران و پژوهشگران را گرد هم آورده بود.

مطالعه اسناد همایش مذکور (سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۹۷۳) حاکی از آن است که نظام و مفاهیم رفاه اجتماعی در ایران امروز و آن زمان تا حدی متمایز بوده است؛ بنابراین احتمالاً خاستگاه گفتمان موجود مربوط به دوره‌ای نزدیک‌تر است.

در کتاب «تأمین اجتماعی» مهدی طالب که اولین بار در سال ۱۳٦۸ منتشرشده نیز هنوز بحثی از تفکیکهای اخیر مطرح نیست؛ طالب (۱۹۸۹) عبارت تأمین اجتماعی و بیمه اجتماعی و حتی خدمات اجتماعی را به‌عنوان مفاهیمی معرفی کرده که اغلب به جای یکدیگر به کار می‌روند و در مفاهیم تخصصی نیز بحثی از حمایت اجتماعی مطرح نکرده است.

اولین نشانه‌های گفتمانی موردبحث، در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ و پیرامون مطالعات تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی پدیدار شده است: این موضوع در متون مرتبط مذکور نمود یافته و سرانجام با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ تثبیت شده است.

در فرایند تدوین قانون مذکور، در فروردین ۱۳۸۱ سندی در هیئت‌وزیران مطرح شده که در آن به «چگونگی تدوین و مبانی لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» پرداخته شده است. در آنجا به‌طور مشخص، راهبرد امور حمایتی از امور بیمه‌ای مجزا شده است و خدمات و منابع این دو نیز متمایز شده‌اند: امور حمایتی شامل «مساعدتهای اجتماعی به اقشار فقیر و آسیب‌پذیر جامعه و خدمات اجتماعی، دربرگیرنده خدمات توانبخشی به معلولان و حمایتهای از خانواده‌های بی‌سرپرست و بدسرپرست» بوده است و محل تأمین منابع آن نیز «بودجه عمومی (یارانه‌ها) و مشارکتهای مردمی» پیش‌بینی شده است؛ درحالی‌که امور بیمه‌ای طبق این سند «مبتنی بر اشتغال افراد بیمه‌شده برای پرداخت مستمریهای بازنشستگی، ازکارافتادگی، بازماندگان، بیکاری و پرداخت هزینه‌های بیماری و زایمان» بوده است. محل منابع آن نیز مطابق

انتظار کسورات حق بیمه، در نظر گرفته‌شده است (پناهی، ۲۰۰٦). اسناد دیگری نیز موجود است که مربوط به سال ۱۳۸۱ و بعد از تاریخ مورداشاره در بالاست؛ این اسناد همگی مرتبط با لایحه قانون ساختار نظام جامع بوده و به تفکیک موردبحث نیز اشاره دارند.

یکی از نخستین آثاری که در قالب مقاله علمی-پژوهشی به تفکیکهای متناسب با گفتمان موردبحث پرداخته است، یزدانی (۲۰۰۳) است: در این پژوهش تأمین اجتماعی واجد دو معنا معرفی شده است: در معنای عام آن اعم از بیمه اجتماعی و حمایت اجتماعی؛ و در معنای خاص آن، در کنار حمایت اجتماعی قرار گرفته است. تمایز مهم آنها نیز در نحوه تأمین مالی ذکر شده است: تأمین مالی تأمین اجتماعی از طریق مشارکت شرکای اجتماعی؛ و حمایت اجتماعی از طریق منابع عمومی انجام می‌گیرد.

نادرستی پدیده مذکور:

حال چگونه می‌توان بر نادرستی تفکیک مفهومی فوق تأکید کرد؟

۱. با مراجعه به ادبیات نظری بین‌المللی: سازمانهای بین‌المللی رفاهی در این زمینه اتفاق‌نظر دارند: سازمان نمونه فائو (۲۰۱۵) حمایت اجتماعی را متشکل از سه مؤلفه معرفی کرده است: «مساعدت اجتماعی»، «بیمه اجتماعی» و «حمایت از بازار کار» (فائو، ۲۰۱۵). بانک توسعه آسیایی (۲۰۰۳) حمایت اجتماعی را شامل ۵ عنصر اصلی می‌داند: «بازار کار»، «بیمه اجتماعی»، «مساعدت اجتماعی»، «طرحهای منطقه‌ای و کوچک‌مقیاس حمایت از اجتماعات» و «حمایت از کودکان» (بانک توسعه آسیایی، ۲۰۰۳). سازمان بین‌المللی کار (۲۰۱۰)، حمایت اجتماعی را معادل تقریبی تأمین اجتماعی می‌داند و گاه آنها را به جای یکدیگر به کار برده است (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۲۰) این سازمان، حمایت اجتماعی را اعم از مداخلات مختلف اجتماعی ازجمله بیمه و مساعدت اجتماعی می‌داند (سازمان بین‌المللی کار، ۲۰۱٤).

۲. آشفتگی زبانی ناشی از تفکیک مذکور: اگرچه عبارت «سوشال اسیستنس»[1] معادل «مساعدت اجتماعی» ترجمه شده و موردتأکید قرار گرفته تا مفهوم حمایت اجتماعی در ادبیات جهانی قابل‌فهم شود؛ اما همچنان سازمانهای مربوطه به جای «سازمانهای مساعدتی»، «سازمانهای حمایتی» نامیده می‌شوند؛ و در عمل نیز صرفاً شامل سازمانهای «حمایتی غیربیمه‌ای» هستند و در مورد سازمانهای بیمه‌گر از عبارت سازمان حمایتی استفاده نمی‌شود (مصاحبه‌شونده (۲)، (۳) و (٤)).

۳. غفلت از تغییر رویکردها در سطح جهانی: پارادایم جهانی حمایت اجتماعی در ایران بازتابی نیافته و مجادله گفتمانی جهانی به همان مجادله تاریخی میان «طرفداران دولت رفاه و نئولیبرالیزم» (مصاحبه‌شونده (۵)) محدود مانده است.

٤. خروج بیمه اجتماعی از منطق سیاستهای اجتماعی: بیمه‌های اجتماعی در ایران از منطق سیاست اجتماعی و تأکید بر حمایت اجتماعی دور شده است و با اتکای به مفاهیم بیم‌سنجی و محاسبات مختلف، خود را در سطح خدمات فنی قرار داده است. کارشناسان هنگام بحث درباره گسترش پوشش بیمه‌ای به برخی گروههای اجتماعی آسیب‌پذیر به‌صراحت از عبارت «ریسک بالای این گروهها» سخن می‌گویند و از اقدامات حمایتی برای پوشش آنها می‌گریزند (مصاحبه‌شونده (۵). همین موضوع صندوق بیمه بیکاری را به یک صندوق محدود نامؤثر بدل کرده است و در ایام کرونا، دولت ناچار به نقض موقت مقررات آن، برای پوشش بیشتر بیکاران شد (مصاحبه‌شونده (۵)). به حاشیه راندن مفهوم حمایت اجتماعی ذیل این گفتمان در ایران به سیطره رویکردهای اقتصادی و ریسک‌گریزی صندوقهای مذکور منجر شده است.

1. Social Assistance

مرحله دوم: شناسایی عوامل پنهان‌ماندن موضوع مذکور

هنگام بررسی عواملی که نادرستی امر مذکور را زیر سایه خود پنهان می‌کنند و مانع از آشکارشدن آن می‌شوند، رد پای قانون «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» بیش از همه نمود می‌یابد. قانون مذکور «نظام جامع تأمین اجتماعی» را به سه حوزه تفکیک می‌کند: «حوزه بیمه‌ای»، «حوزه حمایتی و توانبخشی» و «حوزه امدادی».

تقلیل جایگاه حمایت اجتماعی و گسست میان دو حوزه بیمه و حمایت/مساعدت در بسیاری از موارد به استناد همین قانون مهم انجام شده است؛ این قانون نیروهای اجتماعی حامی گفتمان مذکور را در جایگاه قدرتمندتری قرار داده است؛ بدین‌ترتیب مهم‌ترین حجاب برای مغفول‌ماندن نادرستی موجود محسوب می‌شود.

مانع مهم دیگر، مؤسسات وابسته به صندوقهای بازنشستگی هستند. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی با تهیه گزارش پشتیبان برای تدوین قانون ساختار نظام جامع و نیز بازتولید گزاره‌های مهم مرتبط پس از تصویب این قانون، نقش کلیدی در این زمینه ایفا کرده است. شواهد حاکی از آن است که مؤسسه مذکور با استناد به منبعی قدیمی گفتمان خاص در ایران را تثبیت و تقویت کرده است؛ منبع مذکور که با عنوان «مقدمه‌ای بر تأمین اجتماعی» در سال ۱۳۷٤ از سوی این مؤسسه منتشرشده ترجمه‌ای از گزارش سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۸۹ بوده است؛ و در آن گزارش، مفهوم حمایت اجتماعی غایب است و تأمین اجتماعی اعم از «مساعدت اجتماعی»، «بیمه‌های اجتماعی»، «حمایتهایی که از محل درآمدهای عمومی تأمین می‌شوند»، «حمایتهای خانواده» و «صندوقهای احتیاط»، «تأمین از سوی کارفرما» و «خدمات اجتماعی» تعریف شده است (سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۹۵).

نهاد علمی دیگری که در تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی نقش مؤثر داشته، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی (علوم بهزیستی و توانبخشی سابق) و شورای برنامه‌ریزی سازمان بهزیستی کشور (مصاحبه‌شونده (۱)) بوده است. مراجعه به گزارش این نهاد که با

عنوان «به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی» به چاپ رسیده است (مدنی، ۲۰۰۰) و برخی توضیحات ارائه‌شده توسط مدنی (۲۰۰۲ –الف)، مدنی (۲۰۰۲ –ب) و فیض‌زاده و مدنی (۲۰۰۰) نشان می‌دهد که تمرکز صرف بر تلفیق نظرات نخبگانی داخلی در این نهاد، سبب غفلت از گفتمان نوظهور بیمه‌های اجتماعی در آن زمان شده است؛ آنها با گردآوری شاخصهای اجتماعی مختلف (بدون توجه به ریشه‌های نظری آنها) و ایجاد استخر شاخصها کوشیده‌اند تا از طریق نمره‌دهی کارشناسان به الگوی خاص ایران دست یابند؛ بنابراین شاید بتوان «فرایندهای روش‌شناسی» را نیز در زمره عوامل پنهان‌ماندن کژیهای گفتمان مورداشاره قرار داد.

مرحله سوم: بررسی اینکه آیا انتظام اجتماعی به آن امر نادرست نیازمند است یا خیر

در این بخش ابتدا باید مشخص شود که پنهان‌ماندن پارادایم حمایت اجتماعی تصادفی و یا از سر بی‌اطلاعی نبوده است. این کار چندان ساده نیست اما چند شاهد مهم در این زمینه وجود دارد: یکی آن‌که محمدرضا معینی (۲۰۰۲) در مقاله‌ای با عنوان «مدیریت ریسک اجتماعی: رویکرد جدید بانک جهانی به مسئله حمایت اجتماعی» رویکرد جدید بانک جهانی به حمایت اجتماعی را در همان زمان ترجمه کرده است؛ در این گزارش به چرخشهای بانک جهانی مطابق روایت خود بانک اشاره شده است. اگرچه معینی، اثر مذکور را در مجله «مجلس و پژوهش» مرکز پژوهشهای مجلس به چاپ رسانده است و ممکن است به نظر رسد که متولیان تدوین قانون ساختار یا کارشناسان مرتبط با صندوقهای بازنشستگی از آن بی‌اطلاع بوده‌اند، اما پناهی (۲۰۰۶) یعنی مهم‌ترین منبع مؤثر بر تثبیت گفتمان مذکور، در صفحه ۵ و مشخصاً ذیل بررسی مفهوم حمایت اجتماعی به این منبع ارجاع داده است و نشان داده که مقاله مذکور را مطالعه کرده است.

مورد دیگر، آن است که درحالی‌که پناهی (۲۰۰۵) از آخرین منابع بین‌المللی در مطالعه

خویش استفاده کرده و منابع مختلف سازمان بین‌المللی کار را نیز مورد استناد قرار داده، اما –احتمالاً تعمداً– نکات این سازمان درباره حمایت اجتماعی را نادیده گرفته است.

از طرفی پناهی (۲۰۰۵) در هنگام تعریف «برنامه‌های حمایت اجتماعی» و نیز پناهی (۲۰۰٦) در بخش آغازین بحث خود اشاراتی دارد که نشان می‌دهد درک آشکاری از حمایت اجتماعی داشته است و حتی بر تمایز بخش امدادی با زیرمجموعه مفهوم تأمین اجتماعی در ادبیات جهانی نیز تأکید کرده است؛ برای نمونه در مباحث آغازین هنگام معرفی هر دو بخش «نظام بیمه‌ای» و «نظام حمایتی» از عبارت گروه اول و دوم «حمایتهای تأمین اجتماعی» استفاده می‌کند و درواقع برای توصیف نظام بیمه‌ای نیز از عبارت حمایت بهره گرفته است. بااین‌حال در ادامه کتاب از همان عبارت منفک ایرانی نظام بیمه‌ای و حمایتی استفاده کرده است؛ بنابراین نمی‌توان پناهی را پژوهشگری بی‌اطلاع از مجادلات جهانی در این زمینه محسوب کرد.

شاهد مهم دیگری درزمینه کنشگری سنجیده متولیان مذکور وجود دارد: در سال ۱۳۸۰ مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی کتابی از بئاتریس ماینونی دینتینیانو با عنوان «بیمه‌ها و حمایتهای اجتماعی» منتشر کرده، درحالی‌که عنوان اصلی کتاب «حمایت اجتماعی»[1] بوده است. این ترجمه عجیب و غیردقیق، درواقع اقدامی مشخص در خدمت تثبیت گفتمان مذکور بوده است. در بخش «یادداشت مترجم» آن‌هم در توصیف نظام بیسمارکی (بیمه‌ای) از ترجمه دقیق‌تر مفهوم استفاده شده است: «از بازیهای روزگار، یکی این است که نطفه حمایت اجتماعی در یکی از مستبدترین حکومتهای اروپا یعنی در آلمان زمان بیسمارک، بسته شد» (ماینونی، ۲۰۰۱: چهارده). همین نکته، گمانه دست‌کاری عنوان کتاب از سوی ناشر (نه مترجم) را تقویت می‌کند.

پرسش مهمی که در این بخش باید پاسخ داده شود، نسبت انتظام موجود با گفتمان

1. La Protection Sociale

موردبحث است. براساس یافته‌های پژوهش، قانون ساختار بیش از آنکه در پی تثبیت گفتمان خاصی باشد، «تلاش کرده تا مقوله‌بندی خود را براساس تفکیک سازمانهای موجود ساماندهی کند» (مصاحبه‌شونده (۱))؛ به‌عبارت‌دیگر قانون‌گذار درصدد ساماندهی سازمانهای موجود و تبعیت از تفکیک معمول میان آنها بوده است. به همین دلیل نیز پس از تصویب قانون ساختار، تنها وزارت رفاه تأسیس شده و دستگاههای موجود صرفاً عنوان سازمانهای وابسته و تابعه را یدک کشیده‌اند اما قلمرو فعالیتهای آنها به قوت خویش باقی مانده است (مصاحبه‌شونده (۱)).

کارکرد دیگر گفتمان مذکور، کمک به بقای صندوقهای بازنشستگی بوده است؛ بنا به روایت موجود، درحالی‌که «از اوایل دهه ۱۳۷۰ و حتی به‌صورت محدود، در دهه ۱۳۶۰ برخی نگرانیها درباره ناپایداری منابع سازمان تأمین اجتماعی آغاز شده بود» (مصاحبه‌شونده (۵))، «با تشکیل شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی و تغییر رویکرد به‌سوی سرمایه‌گذاری اقتصادی، توجه گروههای مختلف سیاسی ازجمله نمایندگان مجلس نیز به منابع آن سازمان افزایش یافت. نمایندگان با مشاهده این منابع، شروع به ایجاد تعهدات متعدد برای صندوقها کردند»(مصاحبه‌شونده (٤))؛ و به نظر می‌رسد در چنین وضعیتی، تفکیک امر بیمه‌ای از امر حمایتی به‌عنوان دستاویزی برای مقابله با نیروهای سیاسی، ضرورت یافته است. در این تفکیک، امر حمایتی به‌عنوان وظیفه حاکمیتی تلقی می‌شود که لازم است با منابعی مستقل و متمایز از منابع امر بیمه‌ای (که در آن حاکمیت صرفاً جایگاه تضامنی دارد) تأمین مالی شود؛ بنابراین کارکرد مهم تفکیک و گفتمان مذکور، «دور نگه‌داشتن اموال صندوق بیمه‌ای از چنگال قدرت سیاسی» بوده است. به نظر می‌رسد هرچه این دست‌اندازی بیشتر شده، تفکیک مذکور اهمیت بیشتری یافته است؛ به‌نحوی‌که در دهه ۱۳۹۰ مفاهیم دیگری نیز مطرح شده است؛ همچون تفکیک «حق‌الناس» از «بیت‌المال» و قراردادن اموال سازمان تأمین اجتماعی

در زمره اولی و تحدید اختیارات دولت و مجلس به دومی (مصاحبه‌شونده (۲) و (۳)).[1]

بنابراین درمجموع به نظر می‌رسد تفکیک خدمات رفاهی به بخشهای «بیمه‌ای» و «غیربیمه‌ای» که موردعلاقه و نیاز صندوقهای بازنشستگی برای دفاع از خود بوده است، با قرارگرفتن ذیل مفهوم نوپدید «حمایت اجتماعی» با چالش روبرو می‌شده است؛ زیرا تلقی عرفی و تاریخی از مفهوم حمایت اجتماعی در ایران دست‌اندازی به منابع صندوقها را تسهیل می‌کرده است. به همین دلیل تأکید بر تقلیل حمایتهای اجتماعی در دستور کار نهادهای مرتبط با این سازمانها قرار گرفته است.

مرحله چهارم: شناسایی راهکارهای ممکن برای گذار و کوشش برای تغییر در گفتمان

در اینجا چند راهکار برای این تغییر گفتمان موجود ارائه شده است:

- ازآنجاکه مهم‌ترین تقویت‌کننده گفتمان موجود، صندوقهای بازنشستگی هستند، به نظر می‌رسد لحاظ دغدغه آنها تاحدی بتواند به عبور از این وضعیت کمک کند. در این زمینه، هنگام گفتگو با کارشناسان صندوقها باید بر دو موضوع تکیه کرد:
- اول اینکه شکل‌گیری گفتمان مذکور نتوانسته بر اصلاح غالب قوانین پرهزینه (همچون معافیت کارگاههای زیر ۵ نفر و...) که بار مالی زیادی دارند، تأثیر بگذارد؛ بنابراین گفتمان مذکور در اصلاح روند پیشین موفق نبوده است.
- دوم آنکه، بررسی زمانی تاریخ تصویب قوانینی که بیشترین هزینه‌ها را به صندوق تأمین اجتماعی تحمیل کرده‌اند نشان می‌دهد که غالب آنها پس از شکل‌گیری گفتمان مذکور به تصویب رسیده‌اند؛ بنابراین گفتمان مذکور حتی نتوانسته مانع از تصویب طرحهای بسیار پرهزینه همچون «متناسب‌سازی» شود. به عبارتی گفتمان مذکور اهمیت دانشی دارد اما

1 نمونه‌ای از این ادعا در سه لینک زیر قابل‌مشاهده است:
https://www.tamin.ir/News/Item/29581
بیانیه اتحادیه پیشکسوتان جامعه کارگری https://www.ilna.news/fa/tiny/news-425082
https://www.mehrnews.com/xGsFs

اثر چندانی بر پرکتیس نمایندگان مجلس و سیاستمداران نداشته است؛ بنابراین با تغییر گفتمان مذکور احتمالاً صندوقها متحمل هزینه خاصی نمی‌شوند.

- از طرف دیگر، مهم‌ترین ابزار گفتمان موجود، تولید دانش، انتشار آمار، تألیف و تغییر در ترجمه متون بین‌المللی بوده است؛ بنابراین دانشگاه که از پتانسیل تولید دانش، انتقال و تسری آن برخوردار است، می‌تواند با افشاگری درباره نادرستی امر مذکور، زمینه اصلاح گفتمانی را فراهم آورد.
- راهکار سوم افشا و انتشار نادرستی گفتمان مذکور از طریق رسانه‌های معتبر علمی است که می‌تواند یک مقاله علمی آغازگر مباحث آن باشد. پژوهش حاضر نیز با همین هدف کاربردی انتشار یافته است.

بحث

نظام جامع تأمین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۷۰ اگرچه طرحی مترقی بود اما با نادیده‌گرفتن تغییرات گفتمانی که هم‌زمان در عرصه بین‌المللی در حال رخ‌دادن بود و با توسل به اسناد دهه ۱۹۵۰ حق تأمین اجتماعی، خود را از دستاوردهای متأخر گفتمان حمایت اجتماعی محروم کرد. مفصل‌بندی مفهومی در گفتمان جدید و به‌ویژه در قانون ساختار که متکی به تفکیک بیمه و مساعدت اجتماعی و تقلیل حمایت اجتماعی به سطح مساعدت اجتماعی بوده است، حائلی در برابر درک و بهره‌مندی از گفتمان نوین حمایت اجتماعی ایجاد کرده است.

این بازآرایی مفهومی که متکی به اصالت‌بخشی به دستگاههای اداری فعال در حوزه رفاه، به دلیل نقش‌آفرینی و سهم‌خواهی آنان در تدوین قانون ساختار بوده است، ناخودآگاه به جای تأکید بر خدمات اجتماعی و یا مخاطب رفاه اجتماعی، بر کارکردهای خدماتی برآمده از سازمانهای موجود تمرکز کرده است. غفلت نظری و فقدان دکترین مشخص در این زمینه، به

ساخت چیدمان نظری بازتاب‌دهنده مناسبات قدرت و خدمات سازمانی موجود منتهی شده است؛ بنابراین گفتمان مذکور در خدمت سازمانها قرار گرفته است تا برای نمونه سازمانهای بیمه‌گر خود را از تکالیف حمایتی و گاه حتی امر اجتماعی برهانند و از آن‌سو سازمانهای حمایتی غیربیمه‌ای نیز خود را در قالب محدود خدمات منفعل مساعدتی قرار دهند.

نتیجه این موضوع، تقویت گسست میان سازمانهای مختلف حوزه رفاه اجتماعی و قرارگرفتن ذیل چتر پوشالی یک قانون خاص بوده است. مهم‌ترین نکته مغفوله در این گفتمان، نشانه نرفتن ساختارهای نابرابرساز و فقرزاست که درنتیجه آن، نظام رفاه اجتماعی در ایران به یک نظام منفعل و ترمیمی بدل کرده است (باقری، ۲۰۲۰؛ ۲۰۲٤).

از سوی دیگر، تنزل حمایتهای اجتماعی به حمایتهای غیربیمه‌ای (یعنی مساعدتهای اجتماعی) و در عمل شناسایی آن با سازمانهای مساعدتی (همچون سازمانهای بهزیستی و کمیته امداد)، درواقع تنزل امر حمایتهای اجتماعی به‌نوعی تور ایمنی است که نتیجه آن را شاید بتوان بی‌دفاع‌ماندن بخش زیادی از مردم دانست که نه در تور محدود مساعدتی قرار می‌گیرند و نه از بیمه برخوردارند.

بدیل گفتمان حاضر، وضعیتی است که مجموعه سیاستهای تأمین اجتماعی در خدمت حمایت اجتماعی جامعه قرار گیرد و این مهم با توجه به شرایط متمایز افراد و نیز ریشه‌های متفاوت مخاطرات و راهکارهای مقابله با آن نیازمند ابزارها و استراتژیهای متکثر هستند که از مواجهه با ساختارهای فقرزا و نابرابری‌ساز تا انواع مددرسانی به افراد با نیازهای مختلف را دربرمی‌گیرد. در چنین وضعیتی، نظام اجتماعی از موضع انفعالی کنونی فاصله گرفته و به شکل فعالانه‌ای در پی بهبود و گسترش رفاه اجتماعی در جامعه خواهد بود.

با وجود تأکید پژوهش حاضر بر گذار گفتمانی به سوی حمایت اجتماعی دگوگون‌ساز، لازم است در اینجا تأکید شود که نباید این گذار گفتمانی را مجوزی برای بهره‌برداری از منابع صندوقهای بازنشستگی دانست. بنابراین هرگونه تعبیر از این گفتمان به‌عنوان انتقال منابع

مذکور به سایر حوزه‌های حمایتی، یک سوءتعبیر پرمخاطره و ضدرفاهی است.

یکی از بزرگ‌ترین محدودیتهای پژوهش حاضر، درگذشت مطلعانی بود که نقش مهمی در بزنگاههای مرتبط با پژوهش داشتند همچون شبیری‌نژاد، پناهی، سحابی، صابر و وهابی؛ از سوی دیگر، حتی مطالعات موجود نیز به‌صراحت تأکید داشتند که برخی جزئیات مهم را فراموش کرده‌اند.

پیشنهادهای پژوهش درواقع همان مواردی است که در مرحله چهارم بیان شد؛ اما علاوه بر آن، به پژوهشگران علاقه‌مند پیشنهاد می‌شود تا درباره چیستی و چرایی تمایز ادراک «نظام چندلایه تأمین اجتماعی» در ایران و ادبیات جهانی به بررسی بپردازند؛ زیرا در ادبیات نهادهای بین‌المللی، این مفهوم به نظام چندلایه هماهنگ و محدود به مزایای سالمندی ارجاع دارد؛ درحالی‌که در ایران کوشش می‌شود همه مساعدتهای موجود به‌عنوان نظام چندلایه و آن هم با استقلال اداری–مالی هر لایه تشریح شود.

منابع:

- Amiri, M., Mahmoudi, V., Raghefar, H., & Porvandi, Y. (2016). A theoretical-comparative study of social security systems: The path to the development of the three-tier social security system in Iran. ***Public Policy Quarterly***, 2 (4), 9-28. (In Persian) https://jppolicy.ut.ac.ir/article_60821.html

- Asian Development Bank. (2003). ***Social protection.*** Asian Development Bank.

- Bagheri, Y. (2020). ***Nonsocial System: Power relations and social policy in post-revolutionary Iran***. Tehran: Nashr-e Ney.(In Persian)

- Bagheri, Y. (2021). Regeneration of Subsidies Reduction Policy under Dominant Paradigm. ***Social Development and Welfare Planning***, 11(44), 129-160.(In Persian) https://qjsd.atu.ac.ir/article_12550.html

- Bagheri, Y. (2024). Social policy dynamics in Iran. A critical study of the post-1979 revolutionary era. ***Bremen***: ***SOCIUM***, SFB 1342, 2024. Working Papers, 27. https://www.socialpolicydynamics.de/f/fcd9902b5e.pdf

- Beveridge, W. (2000). Social insurance and allied services. 1942. ***Bulletin of the World Health Organization***, 78(6), 847. https://iris.who.int/handle/10665/268152

- Bourdieu, P. (2018). ***On the state: Lectures at the Collège de France, 1989-1992***. John Wiley & Sons.

- Fairclough, N. (2012). Critical discourse analysis. In P. Gee & M. Handford (Eds.), ***The Routledge Handbook of Discourse Analysis*** (pp. 9-20). Routledge.

- Fayyazadeh, A., & Madani, S. (2000). Social security and social welfare; Indexing for explanation and measurement. ***Social Security Quarterly***, 2 (7), 209-232.(In Persian)

- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2015). The state of food and agriculture: Social protection and agriculture: Breaking the cycle of rural poverty. ***FAO***. http://www.fao.org/3/a-i4910e.pdf

- Greve, B. (2022). ***Rethinking welfare and the welfare state***. Edward Elgar Publishing.

- International Labour Office. (1995). An introduction to social security (A. Nowruz Talaghani, Trans.). ***Institute for Social Security Research***.(In Persian)

- International Labour Organization. (2010). World social security report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond. ***ILO***. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_142209.pdf
- International Labour Organization. (2014). World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. ***ILO***. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf
- International Labour Organization. (2020). Social protection (social security) interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review, 2012–2018. ***ILO***. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_mas/%40eval/documents/publication/wcms_754108.pdf
- Jørgensen, M., & Phillips, L. (2010). ***Theory and method in discourse analysis*** (H. Jalili, Trans.). Nashr-e Ney.(In Persian)
- Kuhn, T. (1970). ***The nature of scientific revolutions***. Chicago: University of Chicago.
- Landau, D. (2012). The reality of social rights enforcement. ***Harv. Int'l LJ***, 53, 189.
- Madani, S. (2000). ***Towards a comprehensive social welfare system. Welfare Organization Planning Council***.(In Persian)
- Madani, S. (2002a). Foundational differences in the design of comprehensive welfare and social security system. ***Social Welfare Scientific Research Quarterly***, 1 (4), 45-62. (In Persian) https://refahj.uswr.ac.ir/article-1-1751-fa.html
- Madani, S. (2002b). Challenges ahead in providing safety nets. ***Strategy,*** 25, 54-70. (In Persian) https://rahbord.csr.ir/article_123842.html
- Mainoni, B. (2001). ***Insurances and social protections*** (I. Aliabadi, Trans.). Institute for Social Security Research.(In Persian)
- Mo'ini, M. R. (2002). Social risk management; The World Bank's approach to social protection issue. ***Majlis&Pazhuhesh***, 8(33), 27-50.(In Persian) https://ensani.ir/fa/article/download/185421
- Panahi, B. (2005). Social security culture; Insurance and protection ***concepts. Institute for Social Security Research.(In Persian)***

- Panahi, B. (2006). ***Functions of social security; Necessities for establishing a comprehensive welfare and social security system***. Institute for Social Security Research.(In Persian)

- Planning and Budgeting Organization. (1973). Seminar resolution. ***National Seminar on Social Welfare*** (March 3-9, 1974). Tehran: Secretariat of the Supreme Council of Social Welfare.(In Persian)

- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (2020). Introduction on Social protection in Islamic law: ***Theoretical perspectives***. https://cmirq.ir/fa/book_pub/show/2828(In Persian)

- Ritzer, G. (2001). ***Explorations in social theory***: From metatheorizing to rationalization. Sage Publications Ltd.

- Tajarloo R, Sedaghat M. Scope of the principle of protection in social insurance and its distinction from the assistance pillar of the social security system. ***Administrative Law***, 2022; 9 (29):127-149URL: http://qjal.smtc.ac.ir/article-1-936-fa.html

- Taleb, M. (1989). Social security. ***Tehran: Astan Quds Razavi Publications***.(In Persian)

- Tsoulfidis, L. (2010). Co***mpeting schools of economic thought.*** Springer Science & Business Media.

- World Bank. (2001). Social protection sector strategy: From safety net to springboard. ***The International*** Bank for Reconstruction and Development. https://documents.worldbank.org/curated/en/299921468765558913/pdf/multi-page.pdf

- Yazdani, F. (2003). Fundamental concepts in social welfare discussions. Social Welfare Quarterly (***Special Social Policy Issue***, 10, 31-54. (In Persian) https://refahj.uswr.ac.ir/browse.php?a_id=1990&sid=1&slc_lang=fa