

# تحلیل مسئولیت دولت در تدوین سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران بختیار ملکی طولابی<sup>۱</sup> - رضا پریزاد<sup>۲</sup>\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۱۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۸/۰۵

## چکیده:

دولت از مهمترین نهادهای بشری است که در مقایسه با سازمان‌ها، نهادها یا گروه‌های دیگر دارای اهداف گسترده و فراگیرتری بوده و غایت اصلی آن تأمین خیر عمومی است. مبنای عقل دولت تأمین مصلحت عمومی است و سیاست‌گذاری عمومی به عنوان ساحتی از اراده یا عمل دولت باید با به کارگیری بهترین راه حل ممکن معطوف به تحقق این مبنا باشد. تحقیق حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال است که، مسئولیت و عملکرد دولت در قبال سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران چگونه قابل تبیین و ارزیابی می‌باشد؟ یافته‌های تحقیق نشان از آن دارد که، عملکرد و مسئولیت‌پذیری دولت در حوزه سیاست‌گذاری تأمین اجتماعی بر اساس، نگرش واکنشی و احساسی، تفسیر حمایتی، عدم تطابق با حق و تکلیف قانون مدارانه در زمینه برخورداری آحاد جامعه از منافع عمومی و بر مبنای رویکرد تغییرات جزئی-تدریجی (محافظ کارانه) قابل تبیین و ارزیابی می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** دولت، مسئولیت، سیاست‌گذاری، تأمین اجتماعی

---

<sup>۱</sup> - دانشجوی دکتری تخصصی سیاست‌گذاری عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

Bm\_toolabi@yahoo.com

<sup>۲</sup> - استادیار و عضو هیئت علمی گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران: نویسنده مسئول

r\_parizad@yahoo.com

## مقدمه

سیاست‌سازی فرآیندی است که طی آن دولت چشم انداز سیاسی خویش را به برنامه‌ها<sup>۱</sup> و عملیات<sup>۲</sup> تبدیل می‌کند تا خدماتی را ارائه نماید یا تغییراتی را در دنیای واقعی پدید آورد بر این اساس صاحب نظرانی مانند پیر مولر سیاست‌گذاری عمومی را علم عمل دولت می‌نامند. به عقیده «دی دیه رونار» سیاست‌گذاری بیمه‌های اجتماعی، نشانه گذار از نوعی حمایت اجتماعی سازمان یافته بر اساس پدیده قلمرو مداری به سوی یک حمایت اجتماعی سازمان یافته بر پایه‌ای حرفه‌ای است. (مولر<sup>۳</sup>، ۱۳۷۸: ۲۵)

سیاست‌های رفاهی پنجمین حوزه مهم از حوزه‌های سیاست‌گذاری عمومی است که در تمامی کشورهای جهان، نظر سیاست‌گذاران را به خود مشغول می‌دارد. (ملک محمدی، ۱۳۹۵: ۱۴)

از این منظر سیاست‌های تأمین اجتماعی به عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، همواره اهمیت ویژه‌ای نزد دولت‌ها داشته است، طراحی نظام اثر بخش تأمین اجتماعی متناسب با بستر اقتصادی کشور و مبتنی بر اصول حکمرانی خوب تأمین اجتماعی اثربخشی این نظام را در افق چشم انداز توسعه ملی تضمین می‌کند. (امیری، ۱۳۹۵: ۱) از نگاه علمی، فهم بهتر دلایل و پیامدهای سیاست‌های عمومی توصیه‌های اثر بخش‌تری را برای حکومت‌کنندگان فراهم می‌آورد. از نگاه کاملاً سیاسی، سیاست‌های کامیاب رأی دهندگان بیشتری را به خود جلب می‌کند و از نگاه اجتماعی شناخت سرشت سیاست‌گذاری شهروندانی مسئول‌تر «در نتیجه دولت پاسخگو» را پرورش می‌دهد. (ملک محمدی، ۱۳۹۵: ۱۲)

دولت<sup>۴</sup> از مهمترین نهادهای بشری است که در مقایسه با سازمان‌ها، نهادها یا گروه‌های دیگر دارای اهداف گسترده و فراگیرتری بوده و غایت اصلی آن تأمین خیر عمومی است. مبنای عقل دولت، تأمین مصلحت عمومی است و سیاست‌گذاری عمومی به عنوان ساحتی از اراده یا عمل دولت باید با به کارگیری بهترین راه حل ممکن معطوف به تحقق این مبنا باشد. در پی تحولات ناشی از انقلاب صنعتی اواسط قرن ۱۸ میلادی، دولت‌هایی که نگران گسترش جنبش‌های کارگری و افکار سوسیالیستی بودند احساس کردند که اگر نیروی کار آنان تأمین نباشد امکان افزایش تولید و تحصیل سود بیشتر ممکن نخواهد بود. بنابراین از یک سو برای جلوگیری از بروز این مشکل و از سوی دیگر مقابله با موانع توسعه اقتصاد سرمایه‌داری، نظام-

<sup>۱</sup>- Programs

<sup>۲</sup>- Actions

<sup>۳</sup>- Müller

<sup>۴</sup>- state

های تأمین اجتماعی از دل سیاست‌های عقلانی موسوم به دولت رفاه در قالب مدل‌های «بورجی»<sup>۱</sup> و «بیسمارکی»<sup>۲</sup> و یا ترکیبی از این دو، سر برآورد و از جنگ دوم جهانی به این سو تأمین اجتماعی به عنوان مقوله‌ای کلیدی و اساسی در قلمروهای توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و توسعه همه جانبه و پایدار مطرح بوده و هر روز ضرورت توجه به بسط و تکامل قلمرو کارکرد-های آن از اهمیت بیشتری نسبت به گذشته برخوردار شده و در کانون تصمیمات خرد و کلان مربوط به توسعه پایدار کشورها قرار گرفت، به طوری که امروزه در بسیاری از ممالک پیشرفته صنعتی و یا رو به توسعه، تأمین اجتماعی به عنوان یکی از مهمترین برنامه‌های پشتیبان توسعه اقتصادی و اجتماعی قلمداد شده و توسط دولت‌ها حمایت می‌گردد، بنابراین پرداختن به تأمین اجتماعی از منظر سیاستگذاری و برنامه ریزی مسبوق به سابقه است.

در ایران با شکل‌گیری دولت مدرن در زمان پهلوی اول، نخستین قانون در حوزه بیمه‌های اجتماعی به موازات طرح احداث راه آهن سراسری، در قالب قانون بیمه کارگران طرق و شوارع تصویب شد و سپس در دولت دکتر مصدق به سال ۱۳۳۲ قانون بیمه اجتماعی کارگران (که بعدها در سال ۱۳۵۴ به قانون تأمین اجتماعی ارتقاء یافت) از تصویب گذشت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی بر اساس اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل ۲۹، تأمین اجتماعی از یک سو زمینه ساز و بستر اصلی شکل‌گیری حرکت‌های معطوف به توسعه و از سوی دیگر هدف توسعه توصیف شده است و به دلیل اهمیت راهبردی آن در طول این سال‌ها، صورت‌های مختلفی از تأمین اجتماعی به عنوان کالایی عمومی و مقوله‌ای در باب حقوق انسانی به روش بیمه‌ای یا غیر بیمه‌ای (حمایتی) و خیریه در کشور تجربه شده است.

تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ گویای تلاش هدمند دولت برای ساماندهی ظرفیت‌ها و برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی در حوزه‌های متنوع بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در کشور است. اما با توجه عدم تطابق وضعیت فعلی تأمین اجتماعی با تکلیف به رسمیت شناخته شده نشان می‌دهد که مباحث تأمین اجتماعی علیرغم آن که در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه تصریح شده‌اند و جهت اثر بخشی بیشتر، تدوین آنها باید در مرکز ثقل برنامه ریزهای توسعه ملی باشد، به طور ناخودآگاه و بدون توجه به مدل یا مدل‌های سیاستگذاری عمومی و بر مبنای مباحث واکنشی و تفسیر حمایتی و رفع قصور دولت در چارچوب برنامه‌های اجرایی و تصویب قوانین و مقررات با «نگرش واکنشی» مطرح و

<sup>1</sup> - Borigi

<sup>2</sup> - Bismarck

در کوتاه یا میان مدت ضمن تحمیل هزینه زیاد بر دوش بخشی از جامعه بیمه پرداز، پس از مدتی و بعضاً با تعویض دولتها طرح یا برنامه‌های مربوطه نیز یا ملغی و یا به بدون اثر بخشی لازم و به صورت ناقص و بدون پشتوانه دولت تداوم می‌یابند.

بر این مبنا هنوز بسیاری از مردم برای تأمین حداقل نیازهای ضروری خود از قبیل درمان، مقررری دوران بیکاری، بازنشستگی و ...، با مشکل مواجه‌اند. چنان که از قرائن و نتایج سیاست‌های عمومی خصوصاً در یکی دو دهه اخیر می‌توان دریافت برآیند خروجی اقدامات عمومی دولتها در حوزه تأمین اجتماعی با وجود پوشش حداقلی بخش قابل توجهی از جمعیت کشور، کماکان شاهد کاستی‌های جدی کمی و کیفی و نیز ادامه موزاری کاری‌های ناشی از عدم اجرای احکام کلیدی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است. بنابراین با توجه موارد فوق و مساله محور بودن مقوله تأمین اجتماعی و همچنین ارتباط موضوعی یا بین بخشی آن با مباحث اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، امنیتی و فرهنگی در این تحقیق سعی خواهد شد به این سؤال پاسخ داده شود که، مسئولیت و عملکرد دولت در قبال سیاستگذاری تأمین اجتماعی چگونه قابل تبیین و ارزیابی می‌باشد؟

### مفهوم سیاستگذاری

تعاریف متعدد از «سیاست‌گذاری» ارائه شده است، پیر مولر آن را دولت در عمل تعریف می‌کند. (مولر، ۱۳۷۸: ۱۳)

بر اساس تعریف فیلیپ برو<sup>۱</sup>، «سیاست‌گذاری تجلی اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل) می‌باشد و آنها را می‌توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی و ملی و بین‌المللی هستند در نظر گرفت. (وحید، ۱۳۸۳: ۱۶)

«علوم» سیاست‌گذاری، بخشی از جنبش عقلانی کردن زندگی بشری و عقلایی عمل کردن بشر است که به کمک آن انسان سعی می‌کند به تسلط روزافزونی به زندگی اجتماعی خویش دست یابد. با وجود تنوع و تفاوت‌های موجود در تعاریف، همه آنها از این نظر مشترکند که سیاست عمومی از تصمیمات گرفته شده از سوی دولتها ناشی می‌شوند که از دو بعد «ایجابی» و «سلبی» برخوردارند. بنابراین مجموعه اقدامات هدفمند که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای

<sup>۱</sup> - Philip bru

از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا موضوع خاص دنبال می‌شود، سیاست‌گذاری نامیده می‌شود. (اشتریان، ۱۳۸۶: ۲۷)

در فرآیند سیاست‌گذاری عوامل مختلف نقش ایفا می‌کنند که عبارت‌اند از: دولت، جامعه و نظام بین‌المللی. به علاوه در این فرآیند نباید نقش و جایگاه بازیگران را نادیده گرفت. بازیگران افراد یا گروه‌ها هستند. به عبارت دیگر، کارگزاران انتصابی و انتخابی، گروه‌های ذینفع، سازمان‌های پژوهشی، رسانه‌های جمعی، رأی‌دهندگان و احزاب سیاسی جزء مهم‌ترین بازیگران محسوب می‌شود.

## مدل‌های سیاستگذاری عمومی

### ۱- مدل سیستمی دیوید ایستون

این مدل که به مدل جعبه سیاه نیز شناخته می‌شود، نخستین بار توسط دیوید ایستون<sup>۱</sup> ارائه شد. او معتقد است که اقدامات سیاسی را می‌توان بر حسب یک نظام بیولوژیکی تحلیل کرد که در فرآیندهای حیاتی‌اش با درون سیستم و با محیط اطراف در تعامل است. او در این راه بیان می‌دارد، نظام‌های سیاسی، نظام‌های بیولوژیکی هستند که در محیطی که مشتمل بر انواع دیگری از سیستم‌ها اعم از سیستم‌های اجتماعی و سیستم‌های اکولوژیکی، شکل می‌گیرد. در الگوی ایستون، یکی از فرآیندهای کلیدی نظام‌های سیاسی ورودی‌ها هستند که در کنار تقاضاها و حمایت‌ها شکل می‌گیرند. در اینجا تقاضاها شامل اقداماتی است که توسط افراد و گروه‌هایی که در جستجوی تخصیص مقتدرانه ارزش‌ها از طریق مراجع قدرت هستند، اجرا می‌شود و حمایت‌ها هم متشکل هستند از کنش‌ها و اقداماتی چون رأی دادن، تبعیت از قانون و پرداخت مالیات‌ها است، این موارد، وارد جعبه سیاه تصمیم‌گیری موسوم به «فرآیند تبدیل» می‌شوند تا نحوه اثرگذاری بر خروجی‌ها، که تصمیمات و اقدامات سیاسی مراجع قدرت (سیاستگذار) است، شکل گیرد. (Hill, 2005 در رهبر و امیری، ۱۳۹۴: ۱۶۴-۱۶۳)

باید توجه داشت که چارچوب سیاستگذاری در قالب رویکرد سیستمی در جامعه اشاره به مجموعه‌ای از نهادها پشتیبانی تمامی قشرهای جامعه دارد. رویکرد سیستمی به عناصری از سیستم نیز اشاره می‌کند که با یکدیگر ارتباط دارند. در این الگو، سیستم قادر به جوابگویی به نیروهای اطراف خود بوده و این امر را به خاطر حفظ خود انجام می‌دهد. بنابراین ورودی‌ها به صورت انتظارات و نیازهای جامعه و حمایت یا عدم حمایت شهروندان به درون سیستم سیاست-

<sup>1</sup> - David Easton

گذاری وارد می‌شود. همچنین حمایت از سیستم زمانی صورت می‌گیرد که افراد یا گروه‌ها نتیجه تصمیمات مراجع سیاستگذار را پشتیبانی کنند و به طور کلی خود را با سیاست‌ها وفق دهند. (همان: ۵-۱۶۴)

## ۲- رویکرد نهادگرایی به سیاستگذاری عمومی

نهادهای حکومتی، تا سال‌ها پیش مرکز اصلی علوم سیاسی به حساب می‌آمدند و به شکل سنتی علوم سیاسی به معنای مطالعه و بررسی نهادهای حکومتی بوده است. به طور کلی، فعالیت‌های سیاسی در زمینه نهادهای حکومتی معین مانند مجلس، ریاست‌جمهوری، دیوانسالاری-ها، شهرداری‌ها و غیره مطرح می‌شود و سیاست‌گذاری عمومی از طریق این نهادها تعیین، اعمال و اجرا می‌شود و در نتیجه رابطه میان سیاستگذاری عمومی و نهادها و به خصوص نهادهای حکومتی بسیار نزدیک و به هم وابسته است. در واقع، هر سیاست زمانی تبدیل به سیاست‌گذاری عمومی می‌شود که «تصویب» و سپس عملیاتی و اجرایی گردد و در نهایت نهاد-های مختلف آن را اجرا نمایند. از این منظر نهادهای حکومتی، سه ویژگی خاص به سیاست‌گذاری عمومی می‌بخشند: اول نهادهای حکومتی به سیاست‌ها، مشروعیت می‌بخشند. سیاست‌های تدوین شده توسط حکومت به عنوان الزامات قانونی، وفاداری شهروندان را کنترل و تضمین می‌کند. دوم اینکه؛ سیاست‌های دولتی عمومی و فراگیر هستند. در واقع در میان کلیه سیاست‌های تدوین شده در نهادها و بخش‌های مختلف، فقط سیاست‌های دولتی هستند که جامعیت دارند و برای تمامی شهروندان لازم‌الاجرا هستند در حالی که سیاست نهادها و سازمان‌های دیگر تنها بخشی از جامعه را شامل می‌شود. مورد سوم اینکه فقط دولت حق انحصاری کاربرد زور در جامعه را دارد یعنی تنها حکومت می‌تواند در برابر ناقضان قوانین از خشونت مشروع استفاده کرده و آنها را مجازات کند. در حالی که سازمان‌ها یا نهادهای دیگر فاقد چنین قدرت و اقتداری هستند. (Araral, et al., 2012)

## ۳- مدل سطل زباله<sup>۱</sup>

این رویکرد در واکنش به نارسایی‌ها و انتقادات وارده بر رویکرد تدریجی بوجود آمد. مارچ و السون<sup>۲</sup> با طرح این مدل بیان کردند که تصمیم‌گیری فرآیندی کاملاً مبهم و پیش‌بینی ناپذیر است که این ابهام به سه صورت جلوه می‌کند: یکی مشکل اولویت‌هاست. اولویت‌های تصمیم‌گیرندگان اغلب روشن و مشخص نیستند و در هاله‌ای از ابهام قرار دارند و حتی اولویت‌ها گاهی

<sup>۱</sup> - Garbagecan Model

<sup>۲</sup> - March & Elson

پس از اتخاذ تصمیم مشخص می‌شوند. بنابراین اولویت‌ها در آغاز تصمیم‌گیری نامشخص، نامنسجم و متغیر است. (قلی پور و غلامپور آهنگر، ۱۳۹۳: ۸۵)

دومین ابهام در روابط علت و معلولی است. تصمیم‌گیرندگان آگاهی و شناخت خود را در این زمینه به وسیله آزمون و خطا به دست می‌آورند و اغلب نمی‌توانند با اطمینان اظهار کنند که علت اصلی مشکلات کدام است. در نهایت سومین ابهام ناشی از مولفه‌های دخیل در فرآیند تصمیم‌گیری است. (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۹)

#### ۴- نظریه انتخاب عمومی

نظریه انتخاب عمومی این تصور را که احزاب در سیاست متفاوت‌تر از بازار عمل می‌کنند به چالش می‌کشد و مفروض می‌گیرد که همه بازیگران سیاسی همچون (رای دهندگان، پرداخت کنندگان مالیات، نامزدهای انتخاباتی، قانونگذاران، بوروکرات‌ها، گروه‌های ذی نفوذ، احزاب و دولت‌ها)، همچون بازار در جستجوی حداکثرسازی منافع فردی در سیاست هستند. به عبارت دیگر انسان‌ها همانگونه که در بازار به دنبال منافع شخصی‌اند در امور سیاستی نیز اهداف خود را جستجو می‌کنند. جیمز بوچانان<sup>۱</sup> بر این باور است که افراد به دلیل منافع دوجانبه‌شان در امور سیاسی و سیاستگذاری عمومی گرد هم می‌آیند. همانند کاری که در بازار می‌کنند و با توافق میان خودشان درست مانند دادوستدی که در بازار انجام می‌دهند کامیابی و خوشبختی خود را ارتقا می‌بخشند.

#### ۵- مدل رضایت بخش

در این مدل تصمیم‌گیرنده جوانب متعددی را در نظر گرفته، نتایج مورد انتظار هر یک را ارزیابی و سنجش می‌کند و به محض اینکه به راهی رضایت‌بخش رسید آن را به عنوان مسیر مطلوب برمی‌گزیند و از جستجوی سایر راه‌ها و بدل‌ها که نتایج بهتری هم داشته باشند صرف نظر می‌کند. این الگو کوششی برای واقع‌بینانه کردن فرآیند سیاستگذاری و دوری جستن از ایده‌آل‌های غیرعملی در الگوی عقلایی است. (قلی پور و غلامپور آهنگر، ۱۳۹۳: ۸۳)

#### ۶- مدل جزئی - تدریجی

##### - ریشه‌های شکل‌گیری مدل تدریجی‌گرایی

به گفته چارلز لیندبلوم<sup>۲</sup>، تدریجی‌گرایی در سیاست‌گذاری، از محدودیت‌های ذاتی در عقلانیت انسان ناشی می‌شود. جایی که تصمیم‌گیری منطقی مستلزم فرآیند محاسبه میان گزینه‌های

<sup>۱</sup> - James Buchanan

<sup>۲</sup> - Charles Lindblom

مختلف باشد. توافق در مورد اهداف غیرممکن است زیرا مشارکین برداشت‌های مختلفی از مساله نیازمند سیاستگذاری دارند و به ارزش‌های مختلفی پایبند هستند. علاوه بر این، محدودیت‌های ظرفیت‌های شناختی انسان و هزینه‌های دستیابی به اطلاعات قابل اتکا، سیاست‌گذاران را وادار می‌کند تا در بهترین حالت براساس دانش ناقص عمل کنند. محدودیت‌های زمانی توجه به آلترناتیوهای مقرون به صرفه سیاسی که فقط تفاوت اندکی با سیاست‌های قبلی دارند را محدود می‌کنند. (Lindblom, 1959:85)

لیندبلوم این مدل را که از آن با عنوان «تدریجی‌گرایی ناپیوسته»<sup>۱</sup> یاد می‌کند، به عنوان آلترناتیوی برای الگوی خردگرایی جامع<sup>۲</sup> معرفی می‌نماید که نتایج سیاستی را بهتر از عقلانیت جامع بدست می‌آورد. خروج از مدل تصدیق شده اما فقط در شرایط بسیار خاص اتفاق می‌افتد. (Braybrooke and Lindblom, 1963:61-79) طیفی از محققین در شناسایی سیاست-گذاری به عنوان ابزاری که در تصمیم‌گیری تحت محدودیت‌های شدید (در حوزه اطلاعات و توافق سیاستی) بکار می‌آید و منجر به نتایج تدریجی می‌شود از لیندبلوم پیروی کردند.

#### - مدل تدریجی‌گرایی به عنوان آلترناتیوی برای الگوی عقلایی

لیندبلوم نظریه خود درباره تدریجی‌گرایی را به عنوان آلترناتیوی برای روش عقلانیت جامع، که در عمل غیرقابل دستیابی بود، توسعه داد. مناقشه بر سر تعریف مساله و تعادل میان ارزش-های مهم، عقلانیت ایده‌آل را در انتخاب میان آلترناتیوهای موجود ناتوان جلوه می‌دهد. با شکست توافق بر سر اهداف، هیچ استانداردی برای «درستی و صحت» وجود ندارد. (Lindblom, 1959:83)

به همین ترتیب، محدودیت‌های زمانی و اطلاعات محدود مانع تجزیه و تحلیل جامع از گزینه‌های دیگر می‌شوند. سیاستگذاران معمولاً باید با دانش ناقص نسبت به پیامدهای گزینه-های در نظر گرفته شده عمل کنند. تدریجی‌گرایی در همه زمینه‌ها از روش عقلانی فاصله می‌گیرد. این روش بسیار کمتر از روش عقلانی مورد تقاضاست ولی نه نیاز به اطلاعات جامع دارد و نه توافق بین سیاست‌گذاران در مورد اهداف. در نتیجه، تدریجی‌گرایی جایی اجازه عمل پیدا می‌کند که عقلانیت ایده‌آل ناکارا و غالباً ناتوان از ارائه هرگونه رهنمودی برای سیاست‌گذاران باشد. در واقع در تبیین این رویکرد بیان می‌شود که در وضعیت فعلی توسعه زندگی اجتماعی، نیازی به اصرار و توجیه این نکته نیست که سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی، مجموعه‌های پیچیده‌ای

<sup>1</sup> - disjointed incrementalism

<sup>2</sup> - Rational-Comprehensive Ideal



را شامل می‌شوند. بنابراین وی برخی داده‌ها را نادیده می‌گیرد و بر برخی تاکید می‌ورزد تا بتواند برای خود درکی از پدیده را ایجاد کند و براساس آن از میان چند نگرش و انتخاب، یکی را که نزد وی مناسب‌ترین است برگزیند. ولی در وضعیت‌هایی که مشخصه آنها پیچیدگی بالاست، افراط در اقبال به تفاسیر مختلف احتمالاً اختلال و آشفتگی در سیستم را به دنبال خواهد داشت و به شکست خواهد انجامید. (رهبر و امیری، ۱۳۹۴: ۱۶۲)

### - دستورگذاری<sup>۱</sup>

مدل تدریجی‌گرایی در سیاست‌گذاری با شناسایی مساله (که مستلزم حل شدن است) شروع می‌شود. اما این نقطه شروع، آنگونه که به نظر می‌رسد ساده نیست. در شکل خالص آن، عقلانیت ایده‌آل با مشخص کردن ترکیبی از ارزش‌های مثبتی که می‌بایست بدست بیایند آغاز می‌شود (آنچه اقتصاددانان از آن به عنوان کارکرد رفاه اجتماعی یاد می‌کنند). تحلیل آترناتیوها در یک انتخاب حداکثر کننده ارزش به نتیجه می‌رسد. مطابق دیدگاه لیندبلوم چنین جاه طلبی-های یوتوپیایی برای راهنمایی سیاست‌گذاران بسیار انتزاعی است و در بهترین حالت، کلیات پر زرق و برق محسوب می‌شوند. بعلاوه تضمین توافق در مورد تعادل میان ارزش‌ها تقریباً غیر-ممکن است. در عوض، این روند معمولاً اصلاحی است. این موضوع بر روی مشکلات خاص برای کاهش (به عنوان مثال، بیکاری) و نه بر روی ایده‌آل‌های انتزاعی متمرکز است. این فرایند از مسائل به سمت ایده‌آل‌ها که نمی‌توانند با دقت کافی مشخص شوند حرکت می‌کند. مسائل بیشتر از اینکه از طریق تحلیل عقلایی محیط سیاست‌گذاران به حکومت برسد توسط مردمی که تحت تأثیر آنها قرار گرفته‌اند به سطح تصمیم‌گیری می‌رسند. هیچ بازیگری نیاز به داشتن اطلاعات جامع ندارد. در عوض، هر بازیگری دانش مهمی را در تحلیل مساله به بار می‌آورد. به همین ترتیب، دیگر لازم نیست همه بازیگران مساله را به یک شیوه تعریف کنند. اختلافات را می‌توان از طریق چانه زنی و مصالحه کنار گذاشت و ممکن است مشکلات بدون آنکه به طور کامل تعریف شوند، حل شوند. مطابق دیدگاه لیندبلوم، سیاست‌گذاران معمولاً با یک مساله مشخص روبرو نیستند. (Lindblom, 1980: 24) این بدین معنی است که مشکلات کاملاً تعریف شده ظهور نمی‌یابند تا سیاست‌گذاران آنها را حل کنند بلکه باید به طور فعالانه ادراک و تعریف شوند- فرایندی که از حالت اتوماتیک دور می‌شود. با اینحال لیندبلوم خوشبین است که مهمترین مشکلات راه خود را برای قرار گرفتن در فرایند «دستور کار» پیدا می‌کنند.

<sup>۱</sup> -Agenda Setting

## - اتخاذ (تصویب) سیاست<sup>۱</sup>

در اینجا نیز تدریجی‌گرایی از مدل عقلایی در همه زمینه‌ها جدا می‌شود. عقلانی‌گرایی، انتخاب حداکثرسازی ارزش بعد از یک تحلیل جامع از آلترناتیوها را مفروض می‌گیرد. اما همانطور که گفته شد مدل جزئی-تدریجی پیش‌بینی می‌کند که سیاستگذاران توجه خود را به تغییرات سیاستی تدریجی محدود می‌کنند. بنابراین آنها آلترناتیوها را با تمرکز بر توسعه آنها با هم مقایسه می‌کنند که به وسیله آن پیشنهادات مختلف از همدیگر و سیاست‌های قبلی متفاوت می‌شوند. لیندبلوم این اصطلاح را انتخاب جزئی تدریجی<sup>۲</sup> می‌نامد. بطور مثال در فرایند بودجه‌ریزی، قانونگذاران معمولاً تلاش زیادی نمی‌کنند تا بصورت جامع عملکرد طیف وسیعی از سیاست‌های فدرال را بررسی کنند. در عوض، آنها بر روی افزایش هزینه‌هایی که برنامه‌های مختلف با پیشنهادهای مختلف بالا یا پایین می‌روند، متمرکز شده‌اند. در حقیقت منظور لیندبلوم این است که سیاستگذاران به انتخاب گزینه‌ها یا راه‌حلهایی دست می‌زنند که به وضع موجود نزدیک‌اند. بصورت خلاصه‌تر سیاستگذاران وضع موجود را حفظ می‌کنند با اندکی تغییر. بنابراین تمرکز روی حاشیه‌ها به محاسبه کمک می‌کند، و مقایسه هوشمندانه پیشنهاد-ها را امکانپذیر می‌کند، جایی که یک تجزیه و تحلیل جامع عملاً غیرممکن خواهد بود. (Wildavsky, 1984: 13-15)

در مقایسه گزینه‌های جزئی-تدریجی، سیاستگذاران تلاشی برای شناسایی همه پیامدهای احتمالی مرتبط با هر گزینه نمی‌کنند. این امر به این دلیل است که فرایند سیاستی سریالی یا تکراری است. اصلاحات می‌تواند در چرخه‌های بعدی سیاست‌ها انجام شوند- با صرف کمی یا بیشتر هزینه، اصلاح دستورالعمل قانونگذاری در صورت لزوم، یا دادن اختیارات قانونی جدید به مدیران. پیامدهای پیش‌بینی نشده مشکلی جدی برای تدریجی‌گرایی به حساب نمی‌آید. آنها صرفاً مشکلات جدیدی را ایجاد می‌کنند که در بررسی‌های بعدی برطرف می‌شوند. یک کمک فرعی به برآوردها از طریق انطباق اهداف با سیاست‌ها صورت می‌گیرد. روش منطقی با مشخص کردن اهداف آغاز می‌شود و به دنبال آن مقایسه دقیق گزینه‌های جایگزین و یک انتخاب حداکثر سازنده ارزش. ما قبلاً مشکل تضمین توافق بر سر تعادل میان اهداف را بررسی کردیم. تا اندازه‌ای چنین توافقی بویژه در مورد مسائل پیچیده بسختی بدست می‌آید. بنیادی‌ترین ویژگی تدریجی‌گرایی که آن را از مدل عقلانی‌گرایی جامع متمایز می‌کند:

<sup>1</sup> - Policy Adoption

<sup>2</sup> -margin-dependent choice.

«رد ایده خطمشی به مثابه یک تصمیم» باشد. مطابق دیدگاه لیندبلوم، سیاستها محصول انتخاب آگاهانه نیستند بلکه به جای آن نتایج سیاسی، تعامل میان بازیگران مختلفی است که دارای اطلاعات مختلف و هواداری از ارزش‌های مختلف است. نیاز به اعطای امتیاز به منظور به دست آوردن همراهی موافقان تدریجی گرایي را تقویت می‌کند که معمولاً در تمایل بر تمرکز بر گزینه‌هایی وجود دارد که صرفاً اندکی با وضع موجود متفاوت هستند. این فرایند پیش بینی متقابل و اتخاذ سیاست که لیندبلوم از آن به «رأه مفهوم تعدیل متقابل چریکی»<sup>۱</sup> نام می‌برد بصورت بالقوه نتایج تدریجی سیاستی را تضمین می‌کند. سیاستگذاری فرایندی پیچیده است. عالمان اجتماعی و سیاستگذاران دانش کافی درباره جهان اجتماعی ندارند تا از تکرار خطاها در پیش‌بینی تبعات سیاست‌های پیشنهادی‌شان پرهیز کنند. بنابراین سیاستگذار خردمند کسی است که انتظار داشته باشد سیاست‌هایش تنها به بخشی از اهداف مورد نظرش برسد و در عین حال همان سیاست‌های پیشنهادی تبعاتی به وجود آورند که وی در پی دوری جستن از آنها بوده است. اگر آنها از روش «تغییرات تدریجی و متوالی» پیروی کنند از ایجاد اشتباهات جدی جلوگیری خواهند کرد. (اسدی و سعیدنیا، ۱۳۸۹: ۱۱۱)

#### - اجرای سیاست در مدل تدریجی گرایي

اجتناب ناپذیری چانه زنی و سازش در تدوین یک خط مشی منجر به آبی شدن نتایج سیاستی<sup>۲</sup> می‌شود. در متن مدیریت و برنامه ریزی، تدریجی گرایي اغلب به معنای تغییر حداقلی سیاست نیست بلکه همچنین قابلیت‌های قانونی ناکافی و تخصیص محدود برای بیشتر نهاد-هاست که فرایند اجرا را مشکل می‌کند. آنچه که شرایط را بدتر می‌کند دستورالعمل قانون-گذاری معمولاً در حل و فصل همه درگیری‌ها ناکام می‌ماند، اصطلاحات مهم را تعریف نشده رها می‌کند و سؤالات بحث برانگیز را برای مدیران حل نشده باقی می‌گذارد. بطور مثال تحت چه شرایطی سازمان حفاظت از محیط زیست می‌بایست ضرب الاجل‌های خود را کاهش دهد یا اجازه جایگزینی بهترین تکنولوژی‌ها را برای دستیابی به اهداف مربوط به کاهش آلودگی هوا بدهد؟ همزمان سیاست‌های قبلی به مدیران اجازه می‌دهد تا از تجربیات گذشته یاد بگیرند. بر این اساس حداقل یک اندیشمند پیمان هوای پاک ۱۹۷۰ را بخاطر اینکه عجلانه بوده (قانونی فراتر از توانایی) مورد انتقاد قرار داد. وقتی رویکرد بهتری وجود داشت و بر همین اساس فقط

<sup>۱</sup> -Partisan Mutual Adjustment

<sup>۲</sup> - watered-down policy

اصلاحات تدریجی و جزئی در معاهده کیفیت هوا (۱۹۶۷) انجام دادند و مدیران شروع به اجرای آن کردند. (Jones, 1975: 211)

### جایگاه تامین اجتماعی در دولت رفاه

تامین اجتماعی را باید نهادی دانست، که دولت‌ها بنا بر ضرورت‌های حادث شده در جامعه، اقدام به تأسیس و حمایت از آن نمودند. زیرا شرایط بد اقتصادی در اروپا موجب گردید تا بیشتر اقشار جامعه، با فقر و بدبختی درگیر باشند، به نحوی که حکومت‌ها بیم آن می‌دادند که عدم حمایت از اقشار ضعیف جامعه، موجب ایجاد بحران‌های سیاسی و اجتماعی شده و پایه‌های حکومت را به لرزه اندازد، هر چند که احزاب مخالف دولت‌ها نیز از این وضعیت نهایت بهره را برده و با مقصر جلوه دادن دولت‌ها، سعی در خراب نمودن چهره آنها در نزد آحاد جامعه داشتند در این زمان، بهترین مکانیسمی که دولت‌ها می‌توانستند بکار گیرند تا به نوعی هم جلوی احزاب مخالف درآمده و هم اینکه کمی از آلام و درد مردم بکاهند، طرح تامین اجتماعی بود که اولین وظیفه آن حمایت از قشر آسیب پذیر جامعه در قبال حوادث ناشی از کار و سایر خطرات در حوزه کار و اشتغال را در بر می‌گرفت. در این میان از آلمان به عنوان اولین خاستگاه تامین اجتماعی نام برده می‌شود، شاید به جرات می‌توان مبنای دخالت دولت در ساماندهی تامین اجتماعی آلمان را نشأت گرفته از افکار فیلسوفانی همچون هگل، ماکس وبر، کارل مارکس دانست زیرا عبور از جامعه کشاورزی به جامعه صنعتی امری نبود که صنایع و شرکت‌های خصوصی توانایی داشته باشند به تنهایی آن را انجام دهند. (آراسته‌خو، ۱۳۷۴: ۹۸)

اصطلاح تامین اجتماعی برای اولین بار به طور رسمی توسط روزولت در قانون ۱۹۳۵ ایالات متحده آمریکا<sup>۱</sup> بکار رفته است. (مجتهدی، ۱۳۸۳: ۳۴) در این قانون به صراحت از دولت خواسته شد تا با سیاستگذاری صحیح در برخی از ابعاد جامعه همچون اشتغال و سلامت، در برقراری نظام تامین اجتماعی تلاش نمایید و از افراد تحت پوشش آن نیز حمایت نمایند. (طالب، ۱۳۸۹: ۱۳۷)

در این راستا، بنا بر نظر برخی، اصطلاح تامین اجتماعی پیش از آنکه در قانون ایالات متحده آمریکا به کار برده شود، به طور غیررسمی در جمله معروفی از سیمون بولیوار<sup>۲</sup> به کار رفته است. به تعبیر بولیوار، کامل‌ترین نظام حکومتی آن است که بیشترین میزان امنیت سیاسی را

<sup>۱</sup> The Social Security Act

<sup>۲</sup> - Simon Bolivar

فراهم آورد. (عراقی، ۱۳۸۲: ۱۰)

هدف طرح بیمه اجتماعی پوشش همگانی جمعیت است. در این دیدگاه، مزایایی با نرخ ثابت در نظر گرفته می‌شوند که منابع مالی آنها از طریق مالیات تأمین می‌شود و دولت نیز عمدتاً مسئول مدیریت و اداره طرح است. امروزه اجماع گسترده‌ای در این رابطه وجود دارد که هر دو نوع این بیمه‌های اجتماعی را نمی‌توان در شکل کامل خود در نظام‌های تأمین اجتماعی یافت و همچنین نمی‌توان نمونه‌ای از نظام تأمین اجتماعی کشوری را نام برد که بتوان آن را جانشین تمام و کمال دیدگاه بیسمارک از تأمین اجتماعی دانست. نظام‌های بیمه اجتماعی اکثر کشورها دارای ویژگی‌هایی از هر دو نوع این دیدگاه‌ها هستند. (سجادی، ۱۳۹۰: ۷)

دولت‌های رفاه در پاره‌ای از جهات به ویژه با توجه به محدوده، قلمرو و سخاوت مقررات رفاهی، همچنین درباره تأمین مالی خود، تفاوت دارند. حدود مقررات رفاهی ممکن است محدودتر یا گسترده‌تر باشد. از یک سو، ممکن است دولت فقط یک شبکه تأمین اجتماعی حداقل را از طریق انجام آزمون‌های توانمندی، منحصراً نسبت به اشخاصی که از امرار معاش براساس منابع خصوصی از طریق معاملات بازار و سایر انتقالات خصوصی ناتوان هستند، فراهم نماید. (Gord- on, 1988: 68) از سوی دیگر، ممکن است دولت حمایت اجتماعی در برابر هر احتمال ممکن در زندگی افراد را تأمین کند. به صورت تاریخی، محدوده مقررات رفاهی در حال گسترش بوده است. چون اشخاص در قبال خطرهای روز افزون حمایت شده‌اند. با این حال، گرچه در کشور-های مبتنی بر اقتصاد بازار که محدوده مقررات رفاهی گسترده است، معمولاً آزمون‌های توانمندی کمک اجتماعی برای در دسترس بودن ادامه دارد. (پرکت، ۱۳۸۹: ۴۹)

تفاوت بعدی مربوط به قلمرو (افراد تحت پوشش) می‌باشد. پوشش ممکن است به سه شکل حداقلی، مربوط به شغل، یا عمومی باشد. در مورد نخست، آزمون‌های توانمندی کمک اجتماعی به اشخاصی محدود می‌شود که فاقد هرگونه وسیله خصوصی حمایت هستند. در مورد دوم، کمک‌ها بر اساس وضعیت شغلی دریافت کننده اعطا می‌گردد. در مورد سوم، کمک‌ها به عنوان حقوق شهروندی در دسترس برای همه اعضای جامعه طبق شرایط یکسان تعیین می‌شود. (Keynes, 1994: 78-85) علاوه بر تفاوت‌های موجود در حدود قلمرو مقررات رفاهی، در میان سخاوت آنها نیز تفاوت‌هایی وجود دارد. مثلاً در استاندارد زندگی که امکانپذیر می‌کنند. سطح کمک‌های نقدی ممکن است بین دو حد قرار گیرد: در یک حد، کمک بیش از سطح امرار معاش تضمین نمی‌شود، در حد دیگر، کمک به عنوان نتیجه یک احتمال، جایگزین درآمد از دست رفته می‌شود. چنان که از مورد مذکور استنباط می‌شود، درباره پوشش

حداقل و عمومی احتمال دارد کمکها در سطح یا کمی بالای سطح امرار معاش قرار گیرد. در صورتی که در مورد پوشش مربوط به شغل، احتمال دارد به نسبت مشارکتها یا درآمدهای قبلی باشد. (پرکت، ۱۳۸۹: ۵۰)

نهایتاً، تفاوت‌هایی در تأمین مالی مقررات رفاهی وجود دارد. به طور کلی، کمک‌های نقدی از طریق وضع مالیات تأمین مالی می‌شوند. اگر دقیق‌تر بیان گردد، ممکن است کمک‌های نقدی منحصرأً به وسیله وضع مالیات عمومی، یا به واسطه ترکیبی از مشارکت کارفرما و مستخدم و وضع مالیات عمومی تأمین مالی شوند. هنگامی که شکل اخیر تأمین مالی مورد استفاده قرار گیرد، ممکن است از یک اقتصاد بازار سرمایه داری به دیگری، با مقدار اتکای کمتر به مشارکت‌ها، با اشکال دیگر تفاوت وجود داشته باشد. (Neville, 2000: 257)

البته دولتهای رفاه تأسیس شده در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار تنها پرداختهای انتقالی تأمین اجتماعی همانند بازنشستگی، مستمری زنان بیوه، هزینه بیماری، کمک‌های بیکاری، کمک‌های مربوط به کودکان و مساعدت اجتماعی را تأمین نمی‌کنند. علاوه بر آن، خدمات رفاهی (آموزش، مراقبت‌های بهداشتی، خدمات رفاهی شخصی و غیره)، یارانه‌ها (مانند یارانه‌های مسکن و یارانه‌های شغل)، و تخفیف‌های مالیاتی و معافیت‌های مالیاتی را نیز مقرر می‌دارند. از این مقررات رفاهی، مراقبت بهداشتی مستلزم آن است که صریحاً ذکر شود. (Aldun- (g, 2001:166; Neville, 2009: 259

### عملکرد نظام رفاه و تأمین اجتماعی پس از انقلاب اسلامی

با گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار ده‌ها نهاد و صندوق مختلف در حوزه بیمه و حمایت در کنار دولت در راستای تحقق آرمان عدالت اجتماعی، امروزه این بخش از چالش‌ها و مشکلات متعددی در سطوح مختلف رنج می‌برد و تا تحقق اهداف تعیین شده مربوط به رفاه اجتماعی در کشور همچنان فاصله زیادی وجود دارد چرا که طیف قابل توجهی از مردم همچنان در تأمین حداقل نیازهای رفاهی خود با دشواری روبرو هستند.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و بسط شعارهای عدالت‌خواهانه و برابری طلبانه، تقویت و توسعه تأمین اجتماعی، به عنوان یکی از مهمترین راهبردهای نظام جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با فقر و گسترش عدالت اجتماعی، در دستور کار قرار گرفت. سه نهاد وزارت تعاون و رفاه اجتماعی، بنیاد مستضعفان و کمیته امداد امام خمینی در همین راستا مسئولیت ترمیم فقر و گسترش رفاه را برعهده گرفتند. این فعالیت‌ها در هر یک از سه گروه بیمه‌ای، حمایتی و

امدادی رفاه و تأمین اجتماعی بوده و گسترهٔ این فعالیت‌ها به لحاظ ساختار مدیریتی، جامعه تحت پوشش، حوزه خدمات و فعالیت‌ها و همچنین وابستگی سازمانی بسیار وسیع، پراکنده و متنوع بوده است. همچنین در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران تأمین اجتماعی همواره از توجه و اهمیت شایانی برخوردار بوده است. اختصاص سهم مهمی از بودجه عمومی کشور به این حوزه موید چنین اهمیت است. مثلاً طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۴، ۱۸/۹ درصد از بودجه عمومی دولت صرف بخش مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی شده است. (سبحانیان، ۱۳۹۵: ۴-۵)

رویکرد حمایتی نظام جمهوری اسلامی در راستای محرومیت‌زدایی و حمایت از نیازمندان در سراسر کشور منجر به تأسیس سازمان‌های بیمه‌گر و نهادها و مؤسسات حمایتی و خدماتی مختلفی شد که هر کدام مأمور اجرای طیفی از وظایف شدند. در این دوران بیش از ۳۰ سازمان و نهاد و صندوق مختلف در حوزه بیمه، حمایت و امداد به وجود آمد. (شریف‌زادگان، ۱۳۸۲: ۷۰) گرچه شکل‌گیری این بنیادها، که برخی از آنها نهادهای موازی با دولت بودند، دورنمای مثبتی درخصوص شکل‌گیری نظام تأمین اجتماعی با حمایت حداکثری را نوید می‌داد اما منجر به کارکرد پراکنده و کاستی‌ها و تبعات منفی ناشی از موازی‌کاری شد و اثربخشی این خدمات را به شدت کاهش داد. چنین شرایطی موجب شد تا لزوم تمرکز و تجمیع اقدامات حمایتی، بیمه‌ای و امدادی ضرورت بیشتری پیدا کند. (سعیدی، ۱۳۸۷: ۹۵)

وجود همین ضرورت بود که تصمیم‌سازان را واداشت تا در راستای هماهنگ‌سازی اقدامات رفاهی در قالب ساختار، اهداف و کارکردهای توسعه‌ای بلندمدت به تدوین و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ اقدام کنند. در واقع تأسیس این نظام مهمترین تحول در حوزه تأمین اجتماعی بوده و یکی از اساسی‌ترین پیش‌نیازهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشورها تلقی می‌شود. این ساختار براساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه و با هدف رفع تداخل بین وظایف دستگاه‌های موجود، گسترش پوشش حمایتی، افزایش کارآمدی و اثربخشی به وجود آمد. (رسولی، ۱۳۹۷) اما امروزه با گذشت بیش از ۱۵ سال از این قانون و علیرغم انتظارات درخصوص بیشینه سازی پوشش تأمین اجتماعی، این قانون در عمل همچنان محقق نشده است و در عمل اجرای آن نتوانست استمرار یابد (نعیمایی و شکوری، ۱۳۹۵: ۱۳).

نظام تأمین اجتماعی ایران متشکل از سه حوزه اصلی بیمه‌ای، امدادی و حمایتی است. در حوزه بیمه‌ای ۲۸ صندوق و نهاد مشغول به فعالیتند که مهم‌ترین آنها عبارتند از: سازمان

تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح، سازمان بیمه خدمات درمانی و غیره. در این صندوق‌ها نرخ پرداخت سهم بیمه شده حداقل ۶ درصد و حداکثر ۱۰ درصد است و حداقل نرخ پرداخت سهم کارفرما ۸/۵ درصد و حداکثر ۲۳ درصد است. مجموعاً ۴۱ میلیون نفر زیرپوشش این بیمه‌ها قرار دارند که ۶۳ جمعیت کل کشور را تشکیل می‌دهد. از این تعداد سازمان تأمین اجتماعی رقمی بالغ بر ۲۶ میلیون نفر را زیر پوشش دارد و صندوق بازنشستگی کشوری ۷/۸ میلیون و سایر صندوق‌ها ۳/۶ میلیون نفر را در چتر حمایتی خود قرار داده‌اند. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۰)

در حوزه حمایتی و توان‌بخشی مؤسسات مهم عبارتند از: سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد. این حوزه خدمات حمایتی و توان‌بخشی و اعطای یارانه و کمک‌های مالی به افراد و خانواده‌های نیازمندی را برعهده دارد که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنان برای تأمین حداقل زندگی کفایت ندارد. خدمات کارآموزی و بازپروری اجتماعی، خدمات پیشگیری و درمانی و نیز کمک به تأمین معاش خانواده‌های زندانیان و معتادان از جمله دیگر وظایف این حوزه است. مجموعاً دوازده سازمان، بنیاد و نهاد در این حوزه به فعالیت مشغول‌اند. از این تعداد سه مورد سازمان‌هایی با ماهیت دولتی و شش مورد نهاد و بنیادند. موقوفات، سمن‌ها و خیریه‌ها سه نهاد دیگر مشغول در این حوزه‌اند. (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۳۱)

در رابطه با جمعیت تحت پوشش برنامه‌های حمایتی گرچه آمار و ارقام دقیقی وجود ندارد اما ارزیابی‌های نهادهای ذیربط نشان می‌دهد که مجموعاً ۶ میلیون نفر از خدمات حمایتی مقطعی و پایدار این نهادها بهره‌مند بوده‌اند. در حال حاضر، شش نهاد و سازمان در حوزه امدادی فعال‌اند و به امر امداد و نجات در حوادث غیرمترقبه اشتغال دارند. این نهادها و سازمان‌ها عبارت‌اند از: ۱- سازمان جمعیت هلال احمر؛ ۲- ستاد مدیریت بحران حوادث؛ ۳- ستاد پدافند غیرعامل؛ ۴- موقوفات؛ ۵- سمن‌ها (NGO)؛ ۶- خیریه‌ها. (ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۳۱)

شکل ۱- در جدول زیر سازمان‌ها، نهادها و بنیادهای فعال در تأمین اجتماعی کشور به تفکیک سه حوزه امدادی، حمایتی و توان‌بخشی و بیمه‌های اجتماعی و درمانی نشان داده شده است.



حوزه بیمه‌های اجتماعی و درمانی (۲۲)

۱. صندوق‌ها با ماهیت دولتی (۴)
۱. صندوق بازنشستگی کشوری (زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)
۲. سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۳. سازمان بیمه سلامت ایران (زیرمجموعه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی)
۴. صندوق بازنشستگی کارکنان «واجب»
- صندوق‌ها با ماهیت عمومی غیردولتی (۲)
۱. سازمان تأمین اجتماعی (زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)
۲. صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)
- صندوق‌ها با ماهیت عمومی و دولتی خاص (اختصاصی) (۱۶)
۱. صندوق بازنشستگی کارکنان شرکت نفت
۲. صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها
۳. صندوق بازنشستگی کارکنان بانک مرکزی
۴. صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه ایران
۵. صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه مرکزی
۶. صندوق بازنشستگی کارکنان سازمان بنادر و دریانوری
۷. صندوق بازنشستگی کارکنان سازمان گسترش و نوسازی صنایع (آینده‌ساز)
۸. صندوق بازنشستگی شرکت مخابرات
۹. صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع ملی مس
۱۰. صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد
۱۱. صندوق بازنشستگی کارکنان هواپیمایی هما
۱۲. صندوق بازنشستگی کارکنان صدا و سیما
۱۳. صندوق بازنشستگی کارکنان شهرداری تهران

حوزه حمایتی و توان بخشی (۱۲)

- سازمان با ماهیت دولتی و یا بهره‌مذکور منابع دولتی (۳)
۱. سازمان بهزیستی کشور
  ۲. کمیته امداد امام خمینی (ره)
  ۳. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی
  - نهادهای و بنیادها (۶)
  ۱. بنیاد مستضعفان
  ۲. بنیاد علوی
  ۳. بنیاد پانزده خرداد
  ۴. ستاد اجرایی فرمان امام (ره)
  ۵. بنیاد برکت
  ۶. بنیادهای تعاون (ناجا، سپاه، بسیج و مانند آن‌ها)
  - سایر (۳)
  ۱. موقوفات
  ۲. سمن‌ها (NGO)
  ۳. خیریه‌ها

حوزه امدادی (۶)

- شامل امداد، نجات در حوادث غیرمترقبه (۶)
۱. سازمان جمعیت هلال احمر
  ۲. ستاد مدیریت بحران حوادث
  ۳. ستاد پدافند غیرعامل
  ۴. موقوفات
  ۵. سمن‌ها (NGO)
  ۶. خیریه‌ها

(ربیعی و حیدری، ۱۳۹۶: ۳۲)

### رویکرد جزئی تدریجی دولت‌های ایران پس از انقلاب در حوزه تأمین اجتماعی

در خصوص حوزه‌های رفاهی میزان قابل توجهی از منابع صرف شده است و نتیجه صرف چنین هزینه‌های گسترده‌ای باید در بهبود شاخص‌های رفاهی زندگی در ایران آشکار شود. با مجموعه داده‌هایی که ارائه شده، روشن شد که در حوزه سیاست‌گذاری‌های رفاهی کامیابی قابل ملاحظه‌ای مشاهده نمی‌شود. این شاخص‌ها گرچه بازنمایی از وضعیت رفاه و نتایج سیاست‌گذاری در این بخش را تا حدودی نشان می‌دهد اما در حقیقت همچون کوه‌یخی است

که تنها رأس آن نمایان است.

فرضیه اصلی این پژوهش آن بود که سیاست‌گذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تابع تغییرات جزئی و تدریجی است. رویکرد جزئی و تدریجی یکی از نظریات مطرح در حوزه سیاست‌گذاری عمومی است که در آن بر پرهیز از تغییرات بنیادین و لزوم توجه به تغییرات تدریجی و جزئی تأکید شده است.

ارائه تصویری کلی از وضعیت رفاهی امروز که به نوعی نتیجه عملکرد دولت‌ها در حوزه سیاست‌گذاری رفاهی گذشته است ما را در واکاوی و تحلیل رویکرد و مدل سیاست‌گذاری عمومی یاری می‌کند تا بتوانیم تبیین متفاوتی برای ناکامی‌های امروز این نظام ارائه دهیم و توجه خط‌مشی‌گذاران را به این نکته مهم جلب کنیم که تأمین اجتماعی کارکرد بلندمدت دارد و هرگونه قانونگذاری مقطعی و واکنشی وضعیت تأمین اجتماعی را با مخاطره مواجه خواهد کرد. از تحلیل داده‌های بالا در حوزه‌های مختلف نظام رفاه و تأمین اجتماعی این نتیجه حاصل می‌شود که کاستی‌های موجود نه فقط در سطح بلکه در عمق و از ابتدایی‌ترین مسائل ساختاری و برنامه‌ریزی تا متاخرترین مسائل و دشواری‌ها را شامل می‌شود. آنچه که صرف و تخصیص هزینه‌های چشمگیر از محل بودجه عمومی به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را پرهزینه‌تر می‌کند محدودیت منابع موجود است. همین امر ایجاب می‌کند تا هزینه‌های این حوزه به شکلی بهینه تخصیص داده شود و از اتلاف و هدررفت منابع جلوگیری شود. بنابراین لازم است که بازنگری جدی در این حوزه صورت گیرد و از اتلاف منابع جلوگیری شود.

در یک تحلیل و با مقایسه فهرست بالا و کاستی‌های نظام‌های تأمین اجتماعی در کشور-های در حال توسعه به این نکته می‌رسیم که تأمین اجتماعی تقریباً در تمامی کشورها با مشکلات برون-سازمانی روبروست اما مشکلات درون‌سازمانی تأمین اجتماعی در ایران از دشواری‌های پیچیده‌ای نشأت می‌گیرد که رویارویی با مشکلات درون‌سازمانی را برای این نهادها حتی دشوارتر می‌کند. به عبارت دقیق‌تر الگوی سیاست‌گذاری غیرجامع، مدیریت نامنجم، ساختار ناکارآمد و غیره امکان مواجهه مؤثر با مشکلات برون‌سازمانی را بسیار دشوارتر و پیچیده‌تر کرده است. (مدنی، ۱۳۸۶، ۱۳۵-۱۳۶)

در یک نگاه کلی و تاریخی نظام تأمین اجتماعی مدرن مسیر پرفراز و نشیبی را طی کرده است. از زمان شکل‌گیری دولت مدرن در دوران رضاخان تا پایان دوره پهلوی زیرساختها به تدریج رشد کرده، نظام بیمه‌ای کارگری، صندوق‌های حمایتی نیز شکل گرفته و نهادها و بنیادهای نیز به وجود آمده اما نبود سیاست‌گذاری جامع و یکپارچه و نوسانات درآمدهای مختلفی نیز به

وجود آمده اما نبود سیاست‌گذاری جامع و یکپارچه و نوسانات درآمدهای دولت موجب نوسان و بی‌ثباتی در خدمات اجتماعی و رفاهی شده است. (اکبری، ۱۳۸۲: ۳۰)

یافته‌های حاصل از مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که در میانه سالهای ۱۳۲۰ تا ۱۳۸۵ دولت هیچ برنامه جامع و فراگیری در امور تأمین اجتماعی در دستور کار نداشته است. در این بازه زمانی دولت فاقد دیدگاهی جامع و کلان به این مسئله بوده و نگرش آن جزئی و موردی بوده است. در این دوران همه نهادها و مراکز تصمیم‌گیری در این حوزه در راستای تصمیماتی جزئی و بخشی به وجود آمده‌اند نه به عنوان بخشی از یک تصمیم‌گیری جامع در راستای توجه به تأمین اجتماعی. مثلاً دولت در شرایطی در حوزه خاصی از تأمین اجتماعی اقدام به تأسیس نهاد کرده که در همان حوزه تصمیماتی برای اجرای امور مرتبط با آن اتخاذ شده است. (اکبری، ۱۳۸۲: ۳۰)

بعد از پیروزی انقلاب، موجودیت یافتن نهادها و بنیادهای موازی با دولت در این عرصه چشم‌انداز مثبتی برای شکل‌گیری یک نظام تأمین اجتماعی منسجم به تبعیت از یک الگوی دقیق و جامع با حداکثر حمایت را نوید می‌داد اما با گذر زمان روشن شد که رویکرد مدیریتی دوران پیش از انقلاب در خصوص سیاست‌گذاری‌های مقطعی و مبتنی بر مسائل سیاسی و وضعیت روز و بدون دوراندیشی کمابیش تداوم یافته است.

در خصوص بخش‌های مختلف حمایتی و بیمه‌ای وضعیت امیدبخشی را تصویر نمی‌کند. همچنین اگر به پیروی از این توصیه که شاخص‌های رفاهی را باید در کلیت ساختار اقتصادی یک کشور بررسی کرد، نرخ بیکاری و همچنین تأثیر تورم در سالهای اخیر را نیز در تحلیل وضعیت اجتماعی و رفاهی ایران لحاظ کنیم، می‌توان ادعا کرد که عملکرد سیاست‌گذاری‌های اجتماعی و رفاهی در ایران سخت ناامید کننده بوده است. نرخ در کنار تورم لگام‌گسیخته‌ای که قدرت خرید افراد را کاهش می‌دهد، خود به افزایش فقر منجر می‌شود؛ چنان‌که امروزه برآورد می‌شود که بیش از ۳۴ درصد جمعیت کشور زیر خط فقر هستند. چنین وضعیتی از فقر و بیکاری منشأ بسیاری از فسادها و ناهنجاریهای اجتماعی، از جمله گسیختگی افراد از جامعه است. (عطارزاده، ۱۳۹۷: ۱۵)

تشریح ضعف‌ها و نقصان‌های بنیادین نظام تأمین اجتماعی در ایران به معنی کاستی و ضعف پارادایم حاکم بر نظام تأمین اجتماعی در ایران نیست. از این منظر نظام تأمین اجتماعی ایران به لحاظ سیر تحول تاریخی الگوی گذار درستی از سنت به مدرنیته داشته و از این حیث وضعیت نامطلوبی ندارد و فاصله پارادایم حاکم با نظام‌های مطلوب و استاندارد تأمین اجتماعی

در دنیا به میزان قابل توجه نیست. (خالق‌پرست، ۱۳۹۶: ۱۰) نقصان‌های موجود در این نظام بیشتر در رویکرد سیاست‌گذاری کلان مدیریتی و نیز تاحدی قانون‌گذاری و عرصه اجرایی است. حاکمیت پارادایم ساختاری، چند لایه بودن و دیدگاه فرابخشی بودن مقوله تأمین اجتماعی در میان قوانین آشکار است. بنابراین همان‌طور که گفته شد نابسامانی‌های کنونی کمتر ناشی از حوزه نظری و الگویی است و حتی در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی نیز این آگاهی وجود دارد که حوزه رفاه اجتماعی حوزه‌های فرابخشی است و در بند دوازدهم اصل سوم قانون اساسی ردپای چنین نگرشی به موضوع تأمین اجتماعی را می‌توان دید. وجود چنین پشتوانه‌های غنی نظری از یکسو و از سوی دیگر وجود ناکامی‌های گسترده و عمیق در نتایج حاصل از سیاست‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در طول چهار دهه گذشته زمینه مناسبی است تا با هدف موشکافی چنین تضاد آشکاری، بر سیاست‌گذاری عمومی در این عرصه تمرکز کنیم.

همان‌طور که در تشریح مدل سیاست‌گذاری جزئی تدریجی اشاره شد، این رویکرد ویژگی‌ها و خصوصیات منحصر به فردی دارد. فقدان نگرش سیستمی و جامع‌نگر، فقدان عقلانیت در تصمیم‌سازی و در آخر پرهیز از تغییرات بنیادین و وفاداری به تغییرات گام به گام و تدریجی از جمله ویژگی‌های رویکرد جزئی-تدریجی است. بررسی و تحلیل وجوه مختلف نظام کنونی تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری چهار دهه گذشته در این حوزه حامل این ویژگی‌هاست و به اتکای همین استدلال است که فرضیه اصلی این پژوهش آن است که مدل سیاست‌گذاری حوزه تأمین اجتماعی در ایران با رویکرد جزئی و تدریجی تطابق نسبی دارد. در زیر به تفکیک هر کدام از این شاخص‌ها را در نظام کنونی تأمین اجتماعی در ایران بررسی خواهیم کرد تا نشان دهیم که میان شاخص‌های سیاست‌گذاری در نظام فعلی با ویژگی‌های رویکرد جزئی تدریجی همسویی نسبی مشاهده می‌شود:

۱- فقدان نگرش سیستمی و جامع‌نگر: در یک مطالعه انجام شده توسط پژوهشگران در خصوص مفهوم عدالت اجتماعی در گفتمان حاکم بر دولت‌های مختلف در ایران مشخص شد که دولت‌ها در ادوار مختلف، علیرغم آنکه ذیل گفتمان کلان انقلاب اسلامی قرار داشته‌اند اما جهت‌گیری‌ها و رویکردهای مختلفی طی این سالها اتخاذ کرده‌اند. تحلیل و بررسی گفتمان خرد حاکم بر هر دوره نشان می‌دهد که در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی بر «برخوردارانی» آحاد جامعه از حمایت‌های بیمه‌ای و امدادی، در دوران سازندگی، در دوران اصلاحات و در دوره حاکمیت گفتمان عدالت‌محور مورد تاکید قرار داشته است. (هزارجریبی و صفری شالی،

نگاهی به سیر کلی این دستاوردها نشان می‌دهد که فعالیت‌های هیچ کدام از این دولت‌ها هم‌راستا، تداوم بخش و تکمیل‌کننده دولت دیگر نبوده‌اند و بنابراین سیر عملکرد آنها شکل یک فرایند در حال تکوین که در مسیر دستیابی به هدف بزرگ تحقق عدالت اجتماعی حرکت کند را نداشته است. همچنین یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که در هیچ کدام از این ادوار در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی یک نگرش سیستمی و جامع‌نگر برای مدیریت امور مربوطه وجود نداشته است. (همان: ۴۵)

از این رو می‌توان گفت که غیبت مطالعات نظری منسجم و ایجاد یک گفتمان جامع و رویکرد سیاست‌گذاری فعالانه‌تر در این حوزه موجب شده که در ادوار مختلف دولتها هیچ‌گونه سیاست‌گذاری و برنامه ریزی منسجمی برای دستیابی به عدالت اجتماعی وجود نداشته باشد. (هزار-جریبی و صفری شالی، ۱۳۹۴: ۴۵) بنابراین، حاکمیت گفتمان‌های متفاوت در دولت‌های مختلف ایران پس از انقلاب به معنای طرح و تدوین راهکارها و ابداع‌های جدید و تغییرات بنیادین در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی و اجرای آن نیست. این تفاوت میان گفتمان دولت‌ها عمدتاً به حوزه نظری محدود بوده و رویکرد حفظ خط‌مشی‌های گذشته و اعمال تغییرات جزئی و محدود تا حدود زیادی در آنها برقرار بوده است. در تشریح مبانی و ویژگی‌های رویکرد سیاست‌گذاری جزئی تدریجی گفتیم که این مدل مروج نوعی بدبینی نسبت به تحلیل‌های نظام‌مند و برنامه‌ریزی است و همچنین تأکیدی بر نیاز به تحقیق برای گزینه‌های نو ندارد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که به سبب تأکید بر جزئی‌نگری و دارا بودن دید محدود، در این مدل از جامعیت و طرح‌ریزی برای راهبردهای کلان و تغییرات بنیادین پرهیز می‌شود. در همین راستا، فقدان مرجعیت واحد در حوزه تأمین اجتماعی را از دیگر نمودهای حاکم نبودن یک راهبرد جامع‌نگرانه بر این عرصه می‌توان تلقی کرد. اگر به تبعیت از رویکرد سیستمی، نظام رفاه و تأمین اجتماعی را به عنوان یک سازمان در نظر بگیریم که در داخل آن سازمانها و ارگانهای مختلفی وجود دارد، هیچ‌گونه انسجام و مرجعیت واحد یا مورد اجماعی در این سازمان وجود ندارد. وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، کمیته امداد، سازمان بهزیستی، وزارت بهداشت و درمان و سازمان هدفمندی یارانه‌ها همگی نهادهایی هستند که به موجب قوانین مسئولیت بخشی از وظایف رفاهی را برعهده دارند اما هیچ‌گونه رابطه نظام‌مند و ساختاری و سلسله‌مراتبی میان آنها وجود ندارد و مشخص نیست تفکیک وظایف و مسئولیت‌ها میان این نهادها بر اساس کدام اصول انجام شده است. فقدان چنین رابطه‌ای به کلیت نظام رفاه کشور سرایت کرده و نابسامانی و بی‌نظمی و مشکلات متعددی را در سطوح مختلف آن ایجاد کرده

است. از جمله اینکه اتخاذ برخی سیاست‌ها، برنامه‌ها یا قوانین با یکدیگر تضاد پیدا می‌کنند و در عمل موجب عدم تعادل در ساختارها می‌شوند. بنابراین سیاست‌گذاری رفاه در ایران هیچ متولی واحد و قطعی ندارد و تعدد سازمان‌های مسئول و توازی میان آنها سبب شده که رابطه نظام‌مندی میان این مرجعیت‌های بخشی وجود نداشته باشد.

فقدان مرجعیت واحد نه تنها در سطوح مدیریتی کلان نظام رفاه، بلکه در نهادهای زیر مجموعه و لایه‌های میانی آن نیز دیده می‌شود. همانطور که در تشریح عملکرد دولت‌ها در بخش‌های قبلی این پژوهش گفته شد، در حال حاضر ۱۷ سازمان و صندوق مختلف پوشش بازنشستگی مردم را برعهده دارند و تداخل و درهم پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌هایی را در حوزه حمایتی، و بیمه درمان نیز می‌توان مشاهده کرد. به منظور رفع همین نقیصه و به منظور ایجاد یک مرکز واحد فرماندهی در حوزه تأمین اجتماعی قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب رسید اما با گذشت یک و نیم دهه از ایجاد آن، و به دلیل عدم اجرای آن همچنان نقاط انفصال زیادی بین این سازمان‌ها و تشکیلات وجود دارد و آنها بصورت موزائیکی و بدون هیچ‌گونه رابطه‌ای کنار هم قرار گرفته‌اند. تمام این معضلات درحالی است که تعدادی از این نهادها با وجود تأمین مالی از محل درآمدهای عمومی پاسخگویی هم به دولت یا حوزه‌های بالادستی ندارند و مستقل از دولت عمل می‌کنند.

۲- فقدان عقلانیت در تصمیم‌سازی: مدل جزئی تدریجی به عنوان آلترناتیوی برای رویکرد عقلایی در سیاست‌گذاری است، زیرا مدل جامع عقلایی را غیرعملی می‌داند و بر روش‌های محافظه‌کارانه‌تر در تصمیم‌گیری تأکید دارد زیرا مخاطرات کمتری به همراه دارد. وجود فاصله مشهود و معنادار سیاست‌گذاری در حوزه رفاه در ایران پس از انقلاب با نوع تصمیم‌سازی عقلایی، تأیید دیگری بر انطباق نسبی خط‌مشی نظام جمهوری اسلامی در حوزه رفاهی با مختصات رویکرد جزئی-تدریجی است. هنگامی که از عقلانی نبودن سیاست‌گذاری حوزه رفاهی در ایران صحبت به میان می‌آید غرض آن است که تصمیم‌سازی در این حوزه امری متأثر از ایدئولوژی سیاسی است. به عبارت دیگر سیاست‌های اجتماعی و بالادست سیاست‌های رفاهی در دورن چارچوبی اتخاذ می‌شود که فاقد درک عقلایی و تصمیم‌سازی خردگرایانه است و ناکارآمدی و فقدان اثربخشی آن بیش از هر چیز محصول نداشتن مبانی عقلایی است. تصمیم‌سازی خردگرا در این عرصه به آن معناست که مسئولیت مشترک جامعه در حمایت و حفاظت از فرد در برابر مخاطرات اجتماعی به رسمیت شناخته شود و در پس سیاست‌های رفاهی اعم از حمایتی و بیمه ای دیدگاه «قیم‌آبانه» و از بالا به پایین وجود نداشته باشد و کمک‌های حمایتی از سوی

دولت «هبه» تلقی نشود. (عطارزاده، ۱۳۹۷: ۱۸)

سیاست‌گذاری حوزه رفاه به جای آنکه تابع عقلانیت علمی و پوششی معطوف به مصالح عمومی باشد، تحت تأثیر روابط سیاسی و مناسبات معطوف به حوزه قدرت اعمال می‌شود. در این میان تدوین قوانین شایسته‌ای مانند نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از اقدامات قابل تأمل در این حوزه است اما به ثمرنشدن و رها کردن آن پس از گذشت یک و نیم دهه، خود تأییدی بر حاکمیت رویکردی در سیاست‌گذاری کلان است که مختصات آن با ویژگی‌های مدل جزئی تدریجی همخوانی دارد. از دیگر مظاهر غیرعقلایی بودن نظام کنونی وجود رقابت‌های فردی و پیگیری مصالح شخصی و جناحی مدیران، نه منافع و مصالح عمومی، است که به بازتولید ناکارآمدی و ائتلاف منابع در دستگاه‌های مزبور منجر شده است. در پیش گرفتن سیاست‌های غیرعقلایی که مبتنی بر امیال شخصی است یکی از عوامل تغییرات مدیریتی یکباره در سطوح عالی ستاد راهبردی نظام رفاه و تأمین اجتماعی و مناصب کلیدی مانند وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نیز سازمان تأمین اجتماعی بوده است. این وزارتخانه تنها در طی هشت سال چهار بار شاهد تغییر وزرا بوده است و این به معنای تحمیل بی‌ثباتی به ستاد راهبردی این نظام است. همچنین سازمان‌های کلیدی این بخش، یعنی سازمان تأمین اجتماعی، تنها در طول شش سال، از ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲، شاهد تغییر هفت مدیر بوده است. (حیدرزاده و ملکی، ۱۳۹۸)

تغییر این پست‌های مدیریتی عالی در طول زمانی کوتاه به معنی تغییرات در مدیریت‌های سطوح مختلف و زیرمجموعه‌های آنهاست و مشهودترین نتیجه آن بی‌ثباتی و دوره‌های کوتاه مدت مدیریتی بوده است. همین امر موجب می‌شود که مرجع قابل قبولی برای پاسخگویی در برابر مسائل و مشکلات ریشه‌ای و ساختاری وجود نداشته باشد. از سوی دیگر اتکای این بخش به منابع مالی وابسته به دولت، یعنی منابع حاصل از رانت نفت، سبب شده تا سیاست‌گذاران این عرصه، با دغدغه پیگیری منافع شخصی و جناحی ضرورتی برای پرداختن به تغییرات بنیادین با هدف اصلاحات نابسامانی‌های موجود احساس نکنند و پرداختن به هدف مصالح و منافع عمومی و بالاخص اقشار آسیب‌پذیر اولویتی برای آنها نداشته باشد. وجود فساد و رانت‌خواری سازمان‌یافته در چارچوب همین تمایلات شخصی قابل فهم و توضیح است و طبیعی است که در چنین عرصه‌ای فضا برای پیگیری و تأمین مصالح عمومی بشدت محدود خواهد شد. وجود همین مختصات در نظام تأمین اجتماعی حاکی از فاصله مشهود و معنادار سیاست‌گذاری در حوزه رفاه در ایران پس از انقلاب با نوع تصمیم‌سازی عقلایی است و تأیید

دیگری بر انطباق نسبی خط‌مشی نظام جمهوری اسلامی در حوزه رفاهی با مختصات رویکرد جزئی-تدریجی تلقی می‌شود.

۳- گذشته‌گرایی، پرهیز از تغییرات بنیادین و وفاداری به تغییرات جزئی و تدریجی: رویکرد جزئی تدریجی با اتکا به این مفروض که همواره اطلاعات لازم، منابع مالی و زمان نامحدود در اختیار تصمیم‌ساز نیست و بعضاً مشکلاتی چون نقص اطلاعات، نقص قدرت تحلیل و یا ترس از تغییرات رادیکال می‌تواند وجود داشته باشد، بر تمایل به محافظه‌کاری و امتناع از تغییرات بنیادین تأکید دارد. وجود فضای آکنده از بی‌ثباتی مدیریتی در نظام تأمین اجتماعی ایران که در بالا از آن صحبت شد، و برخی عوامل دیگر سبب شده که در هر مقطع مدیران به سبب نقص اطلاعات و فقدان قدرت تحلیل به تغییرات بنیادین اقدام نکنند و به همین منوال، با وجود تمام کاستی‌ها به برنامه‌های موجود ادامه دهند.

همانطور که در تشریح رویکرد جزئی-تدریجی نیز اشاره شد تصمیم‌سازی در این مدل مبتنی بر راه‌هایی است که در گذشته مورد استفاده قرار گرفته و تنها با ایجاد تغییراتی جزئی در آن تصمیمات جدید اتخاذ می‌شوند. از این منظر در نظام تأمین اجتماعی نیز شاهد تغییراتی وسیع در لایه‌های تصمیم‌گیری نبوده‌ایم و تصمیمات جدید در این حوزه همان رویه‌های گذشته با اندکی تغییر هستند و از این رو تغییر وضع موجود بسیار تدریجی است و تغییرات اعمال شده با تصمیمات کنونی اختلافات اندکی دارند. بنابراین گذشته‌گرایی را در جهت‌گیری‌های مدیریتی این عرصه به خوبی می‌توان مشاهده کرد. برای نمونه می‌توان به قانون جامع حمایت از معلولان، به عنوان مهم‌ترین سند حمایتی از معلولان کشور، اشاره کرد که همچنان اجرا نشده باقی مانده است و اقدامی نیز در راستای اصلاح کاستی‌های بنیادین آن صورت نمی‌گیرد. این وضعیت بر کلیت نظام تأمین اجتماعی حاکم است که امروزه با مجموعه‌ای از قوانین ناقص و نیز انباشتی از مشکلات و نارسایی‌ها روبروست و به دلیل حاکمیت این نگرش در سطوح کلان سیاست‌گذاری این عرصه، همین وضعیت پر از کاستی به طور مداوم باز تولید می‌شود و اگر تغییری هم ایجاد شود با وضعیت موجود اختلاف اندکی دارد.

اتخاذ افق کوتاه‌مدت در سیاست‌های اتخاذ شده، سیاست‌گذاری مقطعی و فاقد چارچوب و پیوستگی در ادوار حاکمیت دولت‌های مختلف به رغم حاکمیت گفتمان‌های مختلف رفاهی در میان آنها، و قراردادن خط‌مشی‌ها و تصمیمات گذشته به عنوان مبنای تصمیم‌گیری جدید ویژگی‌های سیاست‌گذاری رفاهی در چهار دهه اخیر بوده و نتیجه این جهت‌گیری، نابسامانی-هایی است که امروزه در این نظام مشاهده می‌شود.



در چهار دهه گذشته به زحمت می‌توان راهکارها و ابداع‌های جدید، گشایش افق‌های تازه و تغییرات بنیادین در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی مشاهده کرد. اگر ابتکار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و نیز شورای عالی رفاه را نیز حتی به عنوان موارد نقض چنین ادعایی تلقی کنیم، اینکه نظام جامع رفاه همچنان روی کاغذ باقی مانده و شورای عالی رفاه نیز هیچ جلسه‌ای تاکنون تشکیل نداده و به عنوان یک موجودیت صوری باقی مانده، اثباتی بر مدعای این پژوهش است که در دهه‌هایی که گذشته کمتر می‌توان یک تغییر رادیکال در این حوزه را مشاهده کرد.

در چهار دهه اخیر، رسم غالب در نظام سیاست‌گذاری رفاهی در ایران به این شکل بوده که تصمیم‌گیری‌ها بدون انجام فعالیت‌های نظام‌مند پژوهشی و نیز بدون استفاده از یافته‌ها و نتایج مطالعات در تدوین بسته‌های سیاستی انجام می‌شود. همچنین تصمیم‌سازان بدون توجه به رهیافت سیستمی که مستلزم صرف وقت و نگاه همه‌جانبه است، تحت فشار و در محدودیت زمانی اقدام به تصمیم‌گیری می‌کنند. (حیدرپور و ملکی، ۱۳۹۸: ۱۵۰)

همین ویژگی با مختصات سیاست‌گذاری جزئی تدریجی همخوانی دارد که در آن طرح‌ریزی راهبردهای کلان و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت فاقد اولویت و اهمیت است. همچنین ویژگی بارز دیگر سیاست‌گذاری‌های رفاهی در ایران ترجیح سیاست‌های کوتاه‌مدت بر برنامه‌ها و استراتژی‌های بلندمدت بوده است. در بعضی زیرمجموعه‌ها عمر کوتاه مدیریت یک نفر و احتمال تغییر مدیریت و بروز اولویت‌های مدیریتی شخصی (مانند پیاده‌کردن منویات مدیر جدید)، مسئولان را ناگزیر از داشتن نگرش بخشی و کوتاه‌مدت می‌کند. از این‌روست که در پیش گرفتن سیاست‌های جزئی و یا سیاست‌هایی که در کوتاه‌مدت قابل دستیابی هستند بر انجام اقدامات کیفی بلندمدت که حاصل تدوین یک استراتژی مطالعه شده و از پیش تعیین شده است، اولویت می‌یابد. تمایل شدید مدیران به افتتاح زود هنگام طرح‌های عمرانی، مانند افتتاح مراکز درمانی در همین راستا تفسیر می‌شود. براساس همین تفکر است که از انجام تغییرات بنیادین و اصلاحاتی که بازدهی آنها در طولانی مدت پدیدار می‌شود، غالباً پرهیز می‌شود. در چنین فضایی است که در هر دوره همان سیاست‌های قبلی حفظ می‌شود و به عبارتی درجا زده می‌شود و صرفاً گاهی سیاست‌هایی که در کوتاه‌مدت ایجاد و به اجرا درآمده تخریب می‌شود تا سیاست دیگری جایگزین شود. (همان: ۱۵۴)

بدین صورت نظام تأمین اجتماعی ایران با انبوهی از تکرار مسائلی روبروست که هرگز حل نشده‌اند و این سازمان را به محل مسائل و مشکلات مرتفع نشده تبدیل کردند و با روی کار-

آمدن دولت جدید انبوه این مسائل حل نشده پابرجا مانده و این وضعیت انباشتی به همان صورت تا به امروز بی تغییر استمرار یافته است. بنابراین، با گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، اگر میزان کامیابی سیاست‌های تأمین اجتماعی براساس عملکرد دولت و نتایج حاصل از آن ارزیابی شود باید گفت که تصمیمات و سیاست‌های در دوره دولت‌های مختلف تغییرات اندک و جزئی و تدریجی را نسبت به دیگر ادوار نشان می‌دهد و از این حیث تصمیم‌سازان حوزه تأمین اجتماعی در ایران فرآیند «بازسازی مداوم وضعیت جاری، گام به گام و به تدریج» را پیش برده‌اند. بازهم تاکید می‌شود که گرچه تصویب نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و یا تأسیس شورای عالی رفاه نقطه عطف به شمار می‌رود اما آنگونه که توضیح دادیم هر دو این ساختارها اساساً رها شده‌اند و دیگر کمتر کسی به آن توجه دارد. به جز این دو مورد، رویه متعارف بر اتخاذ تصمیمات جدید عمدتاً برمبنای خط‌مشی‌ها و تصمیمات گذشته بوده و تنها تغییرات در آنها جزئی، مثلاً صرف افزایش یا کاهش تصمیمات گذشته، بوده است.

اقداماتی که در این حوزه در دولت‌های مختلف پس از انقلاب، و با وجود برخورداری از گفتمان‌های متفاوت مربوط به تأمین اجتماعی، انجام شده صرف‌نظر از نتایج مثبت یا منفی آنها همگی اقداماتی جزئی و مقطعی یا غیرپیوسته بوده که بدون هیچ گونه چارچوب منسجمی انجام شده است. اینگونه سیاست‌های بخشی را در حالی خوش‌بینانه می‌توان دستکاری‌هایی جزئی و رفوکارانه و کوتاه‌نگرانه‌ای تلقی کرد که برای حل نارسایی‌های موجود به هیچ وجه کفایت نمی‌کند و تنها زمان و منابع را می‌بلعد و چه بسا بر گستره و عمق بحران‌ها می‌افزاید. بنابراین جای شگفتی ندارد که با وجود گذشت چهار دهه از فعالیت در این حوزه، نظام تأمین اجتماعی ایران با چنین بحران‌های عمیقی روبروست.

### نتیجه‌گیری

با پیروزی انقلاب در ۱۳۵۷، گرچه مفهوم رفاه به عنوان یک مقوله مستقل همواره بحث‌انگیز بوده اما توجه و تمرکز به آن در عمل و ورود این مقوله به ساختارهای اجتماعی و گفتمان دولتمردان پس از پایان جنگ تحمیلی و از سال ۱۳۶۸ به بعد شکل جدی‌تری به خود گرفت. بعد از پایان جنگ، موجودیت یافتن نهادها و بنیادهای موازی با دولت در این عرصه چشم‌انداز مثبتی برای شکل‌گیری یک نظام تأمین اجتماعی منسجم به تبعیت از یک الگوی دقیق و جامع با حداکثر حمایت را نوید می‌داد اما با گذر زمان روشن شد که رویکرد مدیریتی دوران پیش از انقلاب در خصوص سیاست‌گذاری‌های مقطعی و مبتنی بر مسائل سیاسی و وضعیت

روز، بدون دوراندیشی کمابیش تداوم یافته است. این در حالی است که در جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب، رفاه اجتماعی به عنوان یک خط مشی در قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته و در اسناد بالادستی بر داشتن نگاه فرابخشی به مفهوم تأمین اجتماعی و چند لایه بودن آن تأکید شده است. با وجود تأکيدات قانونی در این اسناد، در عرصه عمل با عدم اجرای بسیاری از قوانین مصوب و عدم کارایی و تحمیل بسیاری از سیاست‌ها و قوانین ناکارآمد روبرویم. تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۸۳، و نیز تشکیل شورای عالی رفاه در سال ۱۳۹۶ از جمله نقاط عطف در سیر کلی عملکرد نظام رفاهی کشور بود. هدف تأسیس چنین ساختارهایی ایجاد یک مرکز واحد فرماندهی در حوزه تأمین اجتماعی بود، اما با گذشت یک و نیم دهه از ایجاد آن، و به دلیل عدم اجرای آن همچنان نقاط انفصال زیادی بین این سازمان‌ها و تشکیلات وجود دارد و آنها بصورت موزائیکی و بدون هیچ‌گونه رابطه‌ای کنار هم قرار گرفته‌اند. گرچه مؤسسات و سازمان‌های حمایتی، بیمه‌ای و بازنشستگی منشأ کمک‌ها و خدمات مهم و قابل ملاحظه‌ای بوده‌اند اما به دلیل ضعف‌های ساختاری این نهادها آنچنان کارکردهای متفاوت و پراکنده‌ای داشته‌اند که در عمل شاهد بی‌کارکرد شدن سیستم هستیم، به این معنا که این نظام از تولید آنچه که باید ارائه دهد به معنای واقعی بازمانده است. با ملاحظه چنین عملکرد نامطلوبی در انجام مسئولیت حوزه رفاهی دولت، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که آیا تعریف واحد و هماهنگی از مصالح و منافع عمومی نزد تصمیم‌گیران وجود دارد و آیا اساساً منافع عمومی در اولویت‌های آنان قرار داشته است یا خیر؟ سیاست‌گذاری چهار دهه اخیر در حوزه تأمین اجتماعی نشان از آن دارد که رویکرد خط‌مشی‌گذاران با این ویژگی‌ها همسویی و تطابق داشته است. این شاخص‌ها عبارتند از فقدان نگرش سیستمی و جامع‌نگر، فقدان عقلانیت در تصمیم‌سازی، و در آخر پرهیز از تغییرات بنیادین و وفاداری به تغییرات گام به گام و تدریجی. یافته‌های یک بررسی در خصوص گفتمان عدالت اجتماعی ایران در دولت‌های مختلف نشان می‌دهد که علیرغم آنکه همگی این گفتمان‌ها ذیل گفتمان انقلاب اسلامی تعریف می‌شوند اما جهت‌گیری‌های متفاوتی به مفهوم تأمین اجتماعی اتخاذ کرده‌اند. با این وجود، به رغم حاکمیت گفتمان‌های مختلف فعالیت‌های آنها در این حوزه را نمی‌توان در یک فرایند منسجم و در حال تکوین برای رسیدن به یک هدف بزرگتر به نام عدالت اجتماعی ترسیم کرد. بنابراین هیچ نگرش سیستمی و جامع‌نگری برای مدیریت این فعالیت‌ها در این ادوار متفاوت دیده نمی‌شود. این امر شاهد خوبی بر ادعای این تحقیق است که مدل سیاستگذاری‌های رفاهی در طی چهار دهه اخیر فاقد نگرش سیستمی و جامع‌نگر بوده و از این منظر به رویکرد جزئی - تدریجی نزدیک است.

## منابع فارسی

### کتاب

- آراسته‌خو، محمد (۱۳۷۴)، *تامین اجتماعی و رفاه اجتماعی*، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور
- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶)، *سیاست‌گذاری عمومی ایران*، تهران، انتشارات میزان
- پیر مولر (۱۳۷۸)، *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران
- رسولی، فرانک (۱۳۹۷)، *بررسی عوامل موثر بر ناکارآمدی نظام تامین اجتماعی در ایران*، اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی زنجان
- رحمت الله قلی پور، ابراهیم غلامپورآهنگر (۱۳۹۳)، *فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، تهران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- سجادی حمیرا (۱۳۹۰)، *ارزیابی وضعیت حوزه مطالعات اجتماعی در ایران با تاکید بر سلامت اجتماعی*، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری
- سید مهدی الوانی، فتاح شریف زاده (۱۳۸۹)، *فرآیند خط مشی گذاری عمومی*، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی
- طالب، مهدی (۱۳۸۹)، *تامین اجتماعی*، مشهد، چاپ میثاق
- علی ربیعی، علی حیدری (۱۳۹۶)، *نظام نوین رفاه و تامین اجتماعی؛ از ایده تا عمل*، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی
- مجتهدی، محمدرضا (۱۳۸۳)، *مبانی حقوق و فرایندهای تاریخی تامین اجتماعی*، مجموعه مقالات همایش تبیین جایگاه تامین اجتماعی، انتشارات آدینه

### مقالات

- ایرج اسدی، احمد سعیدنیا (۱۳۸۹)، *نظریه‌های برنامه ریزی و زمینه‌های شکل دهنده آنها از اوایل قرن بیستم تا اواسط دهه ۱۹۷۰*، دوفصلنامه دانشگاه هنر، ۲(۴)
- بنیامین نعیمی، علی شکوری (۱۳۹۵)، *چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰*، فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی، ۱۶(۶۳)
- جعفر هزارجریبی، رضا صفری شالی (۱۳۹۴)، *بررسی گفتمان عدالت حاکم بر مقوله تامین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی*، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱(۲۳)
- حسین خالق‌پرست، محمد راسخ و عمران نعیمی (۱۳۹۶)، *تحلیل حقوقی تامین اجتماعی ایران در پرتو اصول و الگوهای نظام تاین اجتماعی مطلوب*، فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه

اجتماعی، ۱۷(۶۴)

- سعیدی، علی اصغر(۱۳۸۷)، چالش‌ها و فرصت‌های فراروی نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در ایران، کتاب ماه علوم اجتماعی، ۱۱(۱)

- شریف زادگان، محمد حسین(۱۳۸۲)، پنجاه سال تأمین اجتماعی در ایران، فصلنامه تأمین اجتماعی، ۵(۱۵)

- عطارزاده، بهزاد(۱۳۹۷)، سیاستگذاری رفاه در ایران؛ پیشینه، عملکرد و اولویت‌ها، همایش ملی سیاستگذاری عمومی ایران، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

- عراقی، سید عزت‌الله(۱۳۸۲)، اهمیت و جایگاه حقوق تامین اجتماعی، فصلنامه حقوق تامین اجتماعی، ۳(۱۱)

- فرهاد رهبر، میثم امیری (۱۳۹۴)، اقتصاد رفتاری و سیاستگذاری عمومی، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، ۱۹(۴)

- ماشاالله حیدرپور، بختیار ملکی (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی و راهکارهای ارتقای سیاستگذاری تامین اجتماعی در ایران (۱۳۷۶-۱۳۹۶)، فصلنامه مطالعات مدیریت و حسابداری، ۵(۱)

- مدنی، سعید(۱۳۸۶)، چشم‌اندازهای فراروی تامین اجتماعی در ایران، در تامین اجتماعی در ایران و جهان؛ پیشینه تاریخی نظام‌ها و طرح‌های در دست اجرای کشورها از منظر بررسی تطبیقی، هرمز همایون‌پور، ویژه کنگره عدالت و تامین اجتماعی و نخستین جشنواره ملی پژوهش تامین اجتماعی، تهران، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی

### خبرگزاری

- سبحانیان، سید محمد هادی(۱۳۹۵)، نظام رفاه و تامین اجتماعی در ایران؛ برخی چالش‌ها و راهکارهای برون رفت از آنها، موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، تاریخ انتشار گزارش

۱۳۹۵/۱۰/۱

### English refernces

#### Books

- Aldung Xenia Sxheil,(2001), **Building Social Security: The challenge of privatization**, Transaction Publisher
- Araral, E., Howlett, M., & Ramesh, M.(2012), **Routledge handbook of public policy**, Routledge
- Braybrooke and Charles E. Lindblom,(1963), **A Strategy of Decision** (New York: Free Press of Glencoe
- Brinton M.C., and V. Nee.(1998), **The new institutionalism in sociology**,Palo Alto: Stanford University Press

- Gordon Margaret S., (1988), **Social Security Policies in Industrial Counties**, Cambridge, Cambridge University Press
- Hay C. (2002), **Political analysis: A critical introduction**, Basingstoke: Palgrave
- Hill, M. (2005), **The Public Policy Process**, Pearson Education Limited
- Keynes Milton, (1994), **Welfare**, Open University Press, (reprinted)
- Neville S. Harris, (2009), **Social Security Law in Context**, Oxford University Press

#### **Articles**

- Charles E. Lindblom (1959), **The Science of "Muddling Through"** Public Administration Review, Vol. 19, No. 2