

## چالش‌های اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>: درس‌هایی برای استقرار سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

بنیامین نعیمی<sup>۲</sup>

### چکیده

**هدف:** هدف این تحقیق بررسی علل ناکامی و موانع تحقق «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، دستیابی به درس‌آموخته‌های مراحل تدوین تا اجرای آن و به‌کارگیری مثبت آن‌ها در مسیر تحقق «سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی» است.

**روش:** روش این تحقیق، کیفی است و در آن از ترکیب مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای، تحلیل ثانویه و ابزار مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شده است. در این پژوهش داده‌های حاصل، بر اساس شیوه تحلیل مضمون، تنظیم و تحلیل شده است.

**یافته‌ها:** بررسی مسیر تاریخی طراحی تا اجرای قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و فرازوفرودهای آن نشان می‌دهد تعارضات ساختاری، ارزشی، ماهیتی، منفعتی و اطلاعاتی موجود، منجر به عدم تحقق و ایجاد موانع مختلف بر سر راه آن شده است و همین مسائل در راه تدوین و تصویب سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ادامه یافته است.

**نتیجه‌گیری:** در صورت عدم توجه به ماهیت این تعارضات و عدم تلاش برای رفع آن‌ها، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز سرنوشت ۴۷ سیاست کلی دیگر ابلاغی را پیدا کرده و نمی‌تواند اثربخش باشد. در حال حاضر می‌توان از ابلاغ این سیاست‌ها به‌عنوان یک فرصت برای احیای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی استفاده کرد.

**واژه‌های کلیدی:** قانون ساختار، نظام جامع، رفاه و تأمین اجتماعی، سیاست‌های کلی

۱- این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی «چالش‌های اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: درس‌هایی برای استقرار سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی» با حمایت مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ است.

۲- کارشناس ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه تهران. [Benyamin66@gmail.com](mailto:Benyamin66@gmail.com)

## ۱. مقدمه

سیر تحول نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران نشان‌دهنده مسیری پرفرازونشیب است. از زمان تصویب قانون وظایف (بازنشستگی) در سال ۱۳۸۷ تا امروز، سیاست‌گذاری‌های متعدد، متنوع و متناقض در حوزه رفاهی صورت گرفته است. تحولات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی از یک سو و منافع کارگزاران و تعارض آن باهم، از سوی دیگر این حوزه را متأثر ساخته است. تحولات تاریخی دهه ۶۰ شمسی، همراه با فشارهای اقتصادی و اجتماعی منجر به فکر ایجاد ساختاری رفاهی شد که بتواند ضمن ایجاد یکپارچگی به کاهش مشکلات و بهبود شرایط منتهی شود. بعد از درک ضرورت سازمانی که بتواند اقدامات رفاهی ناهماهنگ را در قالب ساختار، اهداف و کارکردهای توسعه‌ای بلندمدت قرار دهد، قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۸۳ به تصویب رسید. از اولین سازمان‌های متولدشده از این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بود. نهادها و بنیادهای موجود نیز در کنار این وزارتخانه جدید به حیات خود ادامه دادند. برخلاف انتظارات و پیش‌بینی‌ها از عملکرد این قانون، آنچه در عمل و متفاوت از متون قانونی رخ داد، نتوانست صورت اجرایی و تحقق‌پذیر به خود بگیرد و برنامه‌ای که قرار بود جامعه را از گزند نابسامانی‌های معیشتی و اجتماعی در امان دارد دچار ناکارآمدی ساختاری و ماهیتی شد.

ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در فرایند تدوین با انواعی از چالش‌های رویکردی و سازمانی مواجه بوده که این چالش‌ها بر محتوای نظام نیز اثر گذاشته است. مقایسه متن لایحه دولت با متن قانون، نشان‌دهنده بخشی از تغییرات است. انواعی از متغیرهای زمینه‌ای، ماهیتی و ساختاری نیز بر نهادینه‌نشدن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اثر گذاشته‌اند. فرایند اجرا نیز متأثر از همین تعارضات و متغیرها با اخلال روبرو شد.

با تغییرات سازمانی و اداری در طول ۸ سال پس از تصویب قانون جامع، تحولات گسترده‌ای رخ داد که نظام رفاهی را متأثر ساخت. آغاز به کار دولت نهم با شعار عدالت‌محوری و در پیش گرفتن برنامه‌های به‌ظاهر رفاهی چون سهام عدالت (که سرانجامی نداشت)، تأسیس صندوق مهر امام رضا، مسکن مهر، بیمه ایرانیان، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛ انحلال شوراهای عالی، انحلال وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و ادغام با وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و تعاون، شروع بازنگری اساسی در اجزای رفاهی کشور در قالب طرح تحول اقتصادی (با شعار جراحی بزرگ)، و توزیع یارانه‌های نقدی به عموم مردم (که برخلاف قانون نظام جامع بود) همگی در این راستا تعریف می‌شود.

در کنار این مسائل، برخی از قوانین تصویب‌شده بعد از قانون ساختار با بندهای متعدد، منجر به بی‌اثر شدن این قانون شدند. تصویب قوانین و مقررات متفاوت و گاه متناقض، موجب خدشه در یکپارچگی قانون ساختار و وصف جامع بودن آن شده و تحقق اهداف را با دشواری‌های خاص همراه کرده است. این انحراف موجب خروج اختیارات یا ایجاد محدودیت در وظایف و اختیارات ارکان عالی مقرر در ماده

۱۲ ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) شده است (گرچی پور و باقری، ۱۳۹۹). ماده ۷، بند «و»، ماده ۱۰ برنامه چهارم توسعه، ماده ۲۲۴ برنامه پنجم توسعه، ایجاد سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، ماده ۳ قانون زکات، تشکیل سازمان مدیریت بحران ذیل وزارت کشور، خصوصاً ماده ۷۲ قانون برنامه ششم از این جمله است.

### ۱-۱. پرسش‌ها و اهداف تحقیق

پرسش اصلی این است که تجربه طراحی و اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چه آموزه‌هایی را برای تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به دست می‌دهد؟ هدف اصلی پژوهش، بررسی موانع پیش روی اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تداوم آن‌ها در مسیر تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است. بدیهی است که سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی خود ماهیت اجرایی ندارند و رهنمودها و جهت‌گیری‌هایی برای طراحی و استقرار نظام رفاهی هستند. باتوجه به این نکته، هدف از پژوهش حاضر پاسخ به این پرسش است که تجربه قانون ساختار نظام جامع چه آموزه‌ها و الزاماتی را برای تدوین سازوکارهای تحقق سیاست‌های کلی به دست می‌دهد.

### ۲-۱. پیشینه پژوهش؛ مروری بر مطالعات پیشین

برخی از مطالعات داخل کشور به‌طور اخص در ارتباط با نظام جامع رفاه ایران صورت پذیرفته است. این دسته مطالعات را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد. اول: پژوهش‌ها و مطالعاتی که از زمان طرح اولیه موضوع تا قبل از تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی صورت گرفته است. عمده این آثار بر ضرورت‌ها و الزامات تأکید داشته‌اند.

علی‌اکبر شبیری‌نژاد (۱۳۸۱) در مقاله‌ای به بررسی گزینه‌های پیشنهادی برای ساماندهی نظام تأمین اجتماعی می‌پردازد. در این مقاله سه رویکرد برای ساماندهی نظام تأمین اجتماعی معرفی می‌شود: گزینه اول، طراحی یک ساخت سازمانی در چهارچوب تکالیف برنامه سوم؛ گزینه دوم، حل و فصل مشکلات و نارسایی‌های موجود نظام تأمین اجتماعی؛ و گزینه سوم، اقدام به طراحی نظام جامع تأمین اجتماعی. از نظر او به نظر می‌رسد اتخاذ رویکرد اول تنها تعهد به وسیله است، زیرا ساخت سازمانی جزئی از نظام جامع تأمین اجتماعی و مؤخر به آن است. همچنین باتوجه به این که در فصل پنجم قانون برنامه سوم، امور مربوط به ایثارگران، طرح جامع امداد، خدمات حمایتی، امور مربوط به یارانه‌ها و... از نظام جامع مستثنی شده‌اند، بحث و بررسی درباره نظام جامع با تردیدهای جدی روبه‌رو است. اتخاذ رویکرد سوم و طراحی نظام جامع تأمین اجتماعی نیز مستلزم پاسخ به سؤالاتی است که در حال حاضر آمادگی و ظرفیت‌های لازم برای اتخاذ تصمیم در مورد آن‌ها وجود ندارد؛ لذا راه‌حل پیشنهادی این مقاله گزینه دوم است.

ملیحه شیانی و سعید مدنی (۱۳۸۱) در پژوهش دومرحله‌ای برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اقدام به نظرخواهی از کارشناسان، خبرگان و نخبگان درباره چهارچوب نظری و ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نموده‌اند. این گزارش، جمع‌بندی مباحث و دیدگاه‌های متفاوت درباره نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است. مهم‌ترین نتایج این پژوهش عبارت است از: ۱. نظام جامع باید باتوجه به قانون اساسی فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه، تحلیل وضعیت موجود دستگاه‌های اجرایی، مبانی نظری و تجربیات موفق دیگر کشورها و مبانی فکری و الگوهای تاریخی ملی تدوین گردد. ۲. نظام جامع باید طوری طراحی شود که حداقل‌های قانون برنامه سوم و حداکثرهای قانون اساسی را به‌عنوان کف و سقف، به‌صورت انعطاف‌پذیری پوشش دهد.

منوچهر بازیار (۱۳۸۱)، در مقاله خود با عنوان نقدی بر لایحه ساختار سازمانی نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور، ضمن برشمردن مشکلات نظام رفاهی کشور راهکار تشکیل وزارتخانه را امری غیرواقع‌بینانه می‌داند و آن را مغایر با اصول کوچک‌سازی دولت، خصوصی‌سازی و کارآمدی می‌داند. از نظر وی در حوزه صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی تشکیل صندوق‌های کوچک استانی و ضرورت انجام محاسبات بیمه‌ای منظم و تشکیل صندوق ضمانت مغفول مانده است. این مقاله نتیجه می‌گیرد که با ایجاد یک شورای عالی مقتدر بدون دخالت دولت و با نیت هدایت، حمایت و نظارت بر امور می‌توان به مقصود رسید.

**دوم:** مطالعات بعد از تصویب قانون نظام جامع تا پایان دولت هشتم. این نوشته‌ها نیز بیشتر بر پیامدهای آتی (اغلب مثبت) این نظام و پیش‌بینی‌ها از اثرات آن بر جامعه متکی بوده است. مانند مقاله مظفر کریمی (۱۳۸۶) با عنوان «جایگاه بیمه‌های اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» که در آن با مروری تحلیلی بر روند تاریخی و زمینه‌های شکل‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ویژگی‌های اصلی این قانون را مورد نقد و ارزیابی قرار می‌دهد. این مقاله نتیجه می‌گیرد که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌تواند از یک‌سو موجب تقویت بنیان‌های نظری، قانونی و حقوقی بیمه‌های اجتماعی و خدمات حمایتی و امدادی شود، و از سوی دیگر در ساختار سازمانی این حوزه‌ها دگرگونی‌هایی ایجاد کند که ممکن است برخلاف اهداف و جهت‌گیری‌های اصلی این قانون، به دولتی‌تر شدن بیمه‌های اجتماعی و کاهش مشارکت‌های مردمی در این حوزه منجر شود و استقلال سازمانی بیمه‌های اجتماعی را (که در این قانون به آن تصریح شده) مخدوش سازد.

**سوم:** مقالات و آثار منتشره بعد از ۱۳۸۶ که بیشتر بر موانع و فرصت‌های این نظام و ضرورت عمل به آنچه به‌عنوان قانون تصویب شده است، تأکید دارد. علی‌اصغر سعیدی (۱۳۸۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «چالش‌ها و فرصت‌های فراروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» به طرح تحلیل کلی از موانع و فرصت‌های پیشروی این نظام به‌عنوان یکی از ارکان توسعه پایدار می‌پردازد. مقاله این بحث را دنبال

می‌کند که در این نظام هرچند بیش از هر زمانی در گذشته بر ضرورت برقراری نظامی جامع به‌ویژه در مورد حمایت اجتماعی از گروه‌های آسیب‌پذیر تأکید شده و بر اصول قانون اساسی که در آن دولت را به‌عنوان دولت رفاه تعریف کرده است، مهر تأیید می‌زند؛ اما چه در تدوین و چه در اجرا مواجه با مسائل اساسی است. برنامه‌ها از فقدان یک سیاست‌گذاری اجتماعی جامع، به معنی گفتمان مستقل سیاست‌گذاری اجتماعی رنج می‌برند.

سیداحمد فیروزآبادی (۱۳۸۹) در نوشتاری تحت عنوان «موازی‌کاری و ناهماهنگی در نظام رفاهی ایران» به بررسی علل ناهماهنگی سازمان‌های رفاهی و فقدان برنامه مدون در سه حوزه اصلی بیمه اجتماعی، حمایت اجتماعی و امداد اجتماعی می‌پردازد. از دیدگاه این پژوهش دو مسئله مهم و مؤثر بر کارآمدی، موازی‌کاری (انجام فعالیت‌های بیمه‌ای، امدادی یا حمایتی واحد از سوی دو یا چند نهاد مستقل و در نتیجه، تداخل وظایف و مسئولیت‌ها در موضوعی واحد) و ناهماهنگی (عدم ارتباط مؤثر و کارا میان دو یا چند نهاد رفاهی در انجام برنامه‌ای واحد) باید بررسی شود.

رضا امیدی (۱۳۹۳) نیز در مطالعه‌ای چالش‌های نهادینه‌نشدن ساختار نظام جامع را بر اساس سه دسته متغیر زمینه‌ای، ماهیتی، و ساختاری بررسی کرده و مصداق‌هایی از ضعف گفتمان سیاست‌گذاری را نشان داده، و سعی کرده به الگوی غالب رفاهی در ایران نیز توجه کند. در واقع، امیدی نشان می‌دهد ما با گفتمانی مبتنی بر پارادایم پسماندی نسبت به سیاست‌گذاری اجتماعی مواجهیم که در توافق بین رویکرد غالب اقتصادی و همسویی طیف گسترده‌ای از نخبگان و فعالان سیاسی شکل گرفته است و دولت‌های مختلف پس از جنگ نیز با آن همسو بوده‌اند.

در فاصله سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱ نیز پژوهش‌های جدیدی به‌ویژه درباره شکست اجرای قانون و چرایی عدم تحقق و اثربخشی آن صورت گرفته است. امیدی (۱۳۹۸) در پژوهشی دیگر بر اساس مصاحبه با دست‌اندرکاران طراحی قانون و بررسی مذاکرات مجلس شورای اسلامی به تحلیل تعارض‌های موجود در فرایند طراحی و تصویب قانون ساختار پرداخته و سعی کرده تأثیر تعارض‌های مختلف را بر فرایند و محتوای قانون و تعلیق‌های موجود در آن توضیح دهد. او در این پژوهش در عین حالی که مسئله تعارض را پیامد ضعف گفتمان جایگزین می‌داند؛ اما تلاش کرده نشان دهد که تعارض‌های ساختاری دیگری نیز وجود دارد.

علی حیدری (۱۴۰۰) در کتابی با عنوان «بر سیاست» به سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی، بایستگی‌ها و شایستگی‌ها پرداخته است. وی تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی را مرکز ثقل قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری راهبردی و کلان در حوزه رفاه می‌داند، از نظر او کشور و نظام، طی چهار دهه گذشته فاقد یک سیاست اجتماعی، سیاست رفاهی و نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی یکپارچه و منسجم بوده و اگرچه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی این ظرفیت را داشت،

ولیکن به لحاظ رویکردهای متفاوت و بعضاً متعارض قوای سه‌گانه و صدور احکام مغایر و متباین در برخی از مقاطع، قانون مزبور به‌طور کامل اجرا نگردید. در این میان ابلاغ سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی می‌تواند به‌مثابه فصل‌الخطاب حرکت در این مسیر و ریل‌گذاری اصلی برای تمامی اجزاء و عناصر ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان عمل کند.

نگارش یافته‌های این تحقیق در سال ۱۴۰۲ هم‌زمان با وجود فشارهای تورمی گسترده و افزایش قیمت عمومی کالاها و خدمات در کشور، وجود و تشدید تحریم‌های خارجی و چالش‌های اساسی پیش روی رفاه اجتماعی و اقتصادی انجام شده است. ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ضرورت توجه مجدد به حوزه رفاهی و رفع چالش‌های آن را مطرح می‌کند. اهمیت این تحقیق در این است که با بررسی چالش‌های تجربه‌شده ناشی از قانون ساختار نظام جامع رفاه می‌تواند به کاهش تکرار آن‌ها در مسیر اجرای سیاست‌های کلی منتهی شود. از سوی دیگر هم‌زمانی تدوین دستورالعمل‌های اجرایی برای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه، ضرورت توجه مجدد به نظام جامع رفاه را ایجاد می‌کند.

## ۲. چهارچوب نظری پژوهش

عدم تحقق قانون ساختار و فقدان اثربخشی آن بر حوزه‌های رفاه اجتماعی باعث شد تا نیاز به ایجاد تغییرات جدید درک شود. پس از چند سال پیگیری و فراز و فرود در مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در فروردین ماه ۱۴۰۱ ابلاغ گردید. این سیاست‌ها در راستای تحقق اهداف مصرح در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی مبتنی بر ایجاد رفاه عمومی و رفع فقر و محرومیت در قالب ۹ بند تنظیم شده است. در مقدمه سیاست‌ها بر طراحی و اجرای نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت بنیان، کرامت‌بخش، و جامع برای تأمین اجتماعی همگانی تأکید شده است.

طی ماه‌های اخیر و با محوریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مجموعه کمیته‌هایی به‌منظور طراحی لوایحی در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی فعال شده‌اند که بیشتر بر دو محور تنظیم‌گری و نظام چندلایه تأمین اجتماعی تمرکز دارند. در این باره برخی قائل به این هستند که سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی چیزی فراتر از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیست و چه‌بسا همان دلایلی که به کم دستاوردی و ناکامی قانون ساختار منجر شد، سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را هم با چالش‌های جدی مواجه کند. اما مدافعان سیاست‌های کلی بر این باورند که با توجه به مرجع ابلاغ‌کننده سیاست‌های کلی می‌توان انتظار داشت که برخی چالش‌های پیشروی قانون ساختار در مسیر تحقق سیاست‌های کلی کنترل شوند. همچنین با توجه به اینکه در سیاست‌های کلی هیچ استثنایی (جز برای نهادهای نظامی و امنیتی) وجود ندارد، دستگاه‌های حمایتی نظیر کمیته امداد که

از شمول قانون ساختار نظام جامع مستثنی بودند، نمی‌توانند از تبعیت سیاست‌های کلی سرباز بزنند. نکته دیگری که مدافعان بر آن تأکید دارند این است که در مقدمه سیاست‌های کلی بر اصول ۳ و ۴۳ قانون اساسی هم تأکید شده است که این تأکید جامعیت بیشتری را در مقایسه با قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به همراه دارد. مسئله اصلی این تحقیق بررسی درس‌آموخته‌های ناشی از فرازوفروود دوره اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است. اینکه چه تفاوت‌های زمینه‌ای در دوره طراحی قانون ساختار و طراحی سیاست‌های کلی وجود دارد؟ و مهم‌ترین قلمروهایی که ممکن است پیشبرد سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را با مانع جدی مواجه کند، چه قلمروهایی است؟ در این راستا و با توجه به ابلاغ اخیر سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی به نظر می‌رسد ضروری است بازخوانی برخی مباحثات قانونی ساختار انجام گیرد که مسئولان و سیاست‌گذاران چه مسائلی از حوزه رفاه را در قانون ساختار مدنظر داشتند و چقدر مسائل مورد نظر محقق شده است. چرا قانون ساختار اجرایی نشد و نظام جامع رفاه ناکام ماند؟ موانع این امر چه بوده است؟

## ۱-۲. ادبیات تحقیق

در این پژوهش که در پی بررسی چرایی عدم تحقق قانون ساختار نظام جامع رفاه است، ابتدا برخی از مهم‌ترین رویکردهای رفاهی، تشریح و سپس برای تحلیل مسئله از دو رویکرد نظری استفاده شده است. در بحث از چالش‌های اجرا و نهادینه‌شدن قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ترکیبی از رویکردهای مدیریتی (مازمانیان و ساباتیر، ۱۹۸۰) مبتنی بر سه دسته متغیرهای ماهیتی، زمینه‌ای و ساختاری، و رویکردهای جامعه‌شناختی مبتنی بر تحلیل تعارض (مور، ۲۰۰۳) مبتنی بر عوامل ساختاری، پارادایمی، منفعتی، و ارتباطی به کار گرفته شده است.

## ۱-۱-۲. رویکردهای تعیین و تحلیل نظام رفاهی

رفاه اجتماعی دارای ابعاد مختلفی چون بعد زیستی، حقوقی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است که هر کدام از این ابعاد دارای پیامد مثبت و منفی هستند. در یک تقسیم‌بندی، در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی سه دیدگاه (پارادایم) وجود دارد (مدنی، ۱۳۷۹: ۴۰) که انتخاب آن‌ها تعیین‌کننده نوع نظام رفاهی و حدود دخالت دولت در عرصه رفاه اجتماعی است.

۱. دیدگاه حداقلی که از آن به‌عنوان "پسماندی" نیز تعبیر می‌شود و بر اساس آن، دخالت دولت در کمک به نیازمندان نهی شده و تنها زمانی که جامعه، خانواده و بازار از این مهم بازمانند، دخالت می‌کند.
۲. دیدگاه نهادی، در این دیدگاه علاوه بر آزادی فردی، بحث‌رهایی فرد از مشکلات اجتماعی مطرح است. این دیدگاه نظام مشارکتی؛ مبتنی بر اشتغال و مشارکت افراد در تأمین منابع مالی و سیاست‌های

رفاهی است؛ همچنان سازوکار اقتصاد بازار مورد تأکید بوده؛ اما عواقب ناشی از آن نیز پذیرفته می‌شود. تنها فرد و خانواده در برابر مسائل اجتماعی مقصر نیستند؛ بلکه پیامدهای اجتماعی اقتصاد آزاد نیز مورد توجه است.

۳. دیدگاه ساختاری، در این دیدگاه اصل برابری و آزادی پذیرفته شده است. برابری مقدم بر آزادی بوده و اصالت جمع، مشارکت دموکراتیک و اهمیت ارزش‌های انسانی جزء اصول به حساب می‌آید. طبق این دیدمان اقتصاد آزاد معایبی ساختاری دارد که به سادگی قابل رفع نیست و باید کل نظام اقتصادی متحول شود. دولت در این تحول نقش عمده را دارد (مدنی، ۱۳۷۹: ۳۲).

یکی از رویکردهای مطالعه نظام‌های رفاهی، رویکرد نهادی است که در آن، تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی به دوشاخه قابل تقسیم است. اول تحلیل دولت‌محور که با در نظر گرفتن ابعاد تاریخی، دولت را به عنوان مهم‌ترین کنشگر شکل‌دهی به سیاست‌های رفاهی مطرح می‌کند و دوم تحلیل مسیر وابسته که معتقد است به محض شکل‌گیری سیاست‌ها و نهاد متناسب با آن‌ها، فرایند تولید و بازتولید سیاست‌های اجتماعی آغاز شده و بر روند آینده اثر می‌گذارد. در این رویکرد تأثیر و تأثر سیاست‌ها و اقدامات مربوط به خط‌مشی‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد (عزیزی‌مهر، ۱۳۸۹). رویکرد نهادی، تحلیل دولت‌محور را در خود جای داده است. این تحلیل بر مجموعه سازوکارهایی به عنوان فرایند تأکید دارد که دولت‌ها به کمک آن‌ها پدیده‌های اقتصادی، فرهنگی، حمایتی و اجتماعی را شکل داده و تحت کنترل خود در می‌آورند (فوران، ۱۳۸۲: ۲۷-۸).

## ۲-۱-۲. تعارض در سیاست‌گذاری‌های عمومی و اجرای آن‌ها

سیاست‌گذاری عمومی مجموعه از اقدامات نسبتاً پایدار، ثابت و هدفمند دولت به منظور حل مشکلات یا دغدغه‌های جامعه است (حاجی‌پور، ۱۳۹۴: ۱۳)، در این نگاه پایداری و استمرار سیاست‌ها مدنظر است. در حوزه رفاه اجتماعی و عرصه سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز مفهوم پایداری و نکته بلندمدت وجود دارد. در تعریف واکر (۲۰۰۵) نظام رفاه و تأمین اجتماعی، شکل‌دهنده نوع واکنش‌های سیاسی به تغییرات است. تصمیمات مربوط به خط‌مشی‌های عمومی این توانایی را دارند که تعارض‌هایی با شدت‌های متفاوت ایجاد نمایند؛ بنابراین فرایند خط‌مشی‌گذاری همیشه با اختلافات زیادی همراه است (ابراهیمی و همکاران، ۱۴۰۰: ۷۹). سیاست‌گذاری اجتماعی نتیجه اختلال‌های ناشی از تضادهای میان نیروهای اجتماعی و از زاویه دیگر، کنشی برای حل این تضادهاست. از این‌رو، مشارکت بیشتر ذی‌نفعان و کنشگران در سیاست‌گذاری می‌تواند به کاهش تعارض‌ها در زمینه اهداف و سیاست‌ها بینجامد (امیدی، ۱۳۹۹: ۱۱۰). با این حال، نظریه‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌طور معمول تعارض را



به‌عنوان یک مفهوم پیش‌فرض در نظر می‌گیرند. کریستوفر مور<sup>۱</sup> با رویکرد روان‌شناختی به دو مفهوم تضاد - خصومت و اعتماد - همکاری می‌پردازد و در واقع به دنبال این است که دریابد چگونه می‌توان در گروه‌ها یا سازمان‌های اجتماعی، اعتماد را جایگزین تضاد کرد. مور تضاد بین گروه‌ها را نتیجه پنج عامل کلی می‌داند که ماهیتی روان‌شناختی دارد: احساسات، وجود تصورات قالبی، عدم اعتماد، مشروعیت، فقدان ارتباطات حاکم بر گروه یا سازمان. مور می‌گوید تنها در صورتی می‌توان اعتماد را جایگزین تضاد کرد که این موانع وجود نداشته باشند (اکبری، ۱۳۸۳: صص ۱۵-۱۴). امیدی (۱۳۹۸) در تحلیلی جامعه‌شناختی نظرات مور را به‌عنوان مبنایی برای بررسی تعارض‌های موجود موضوع قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌داند. در این تحلیل، مور (۲۰۰۳) عامل‌های مولد چنین تعارض‌هایی را ذیل پنج نوع ساختاری، ارزشی، رابطه‌ای، داده‌ای و منفعتی دسته‌بندی می‌کند. امیدی (۱۳۹۸) درباره این عامل‌های تعیین‌شده، معتقد است: مور، تلاش دارد با شکستن تعارض و رمزگشایی، آن را ساده‌سازی کند و عامل‌های مولد را برای شناسایی آسان‌تر هویت تعارض از هم جدا کند. طبق این مدل، تعارض‌های مربوط به ارزش‌ها و تعارض‌های ساختاری معمولاً مربوط به قلمرویی هستند که چانه‌زنی و توافق برنمی‌دارد و در نتیجه رفع آن‌ها دشوارتر است. تعارض‌های ساختاری با محدودیت‌های زیرساختی مواجه هستند که بازی با آن‌ها سخت است و تعارض‌های ارزشی هم بعضاً با باورها و ایدئولوژی‌های مردم سروکار دارد که عموماً کسی حاضر به مصالحه بر سر آن‌ها نیست.

### ۲-۱-۳. رویکردهای تحلیل اجرای سیاست‌گذاری‌ها و خط‌مشی‌ها

مهم‌ترین بخش از سیاست‌گذاری‌ها قابلیت اجرای آن‌هاست. سیاستی که قابلیت اجرا نداشته باشد و نتواند منتهی به دستیابی به اهداف شود، ارزشی نخواهد داشت چراکه نمی‌تواند دو هدف مهم را محقق سازد: اول دستیابی به اهداف و دوم ایجاد تغییر در جامعه. در یک طبقه‌بندی، رویکردهای اجرای خط‌مشی را در سه دسته به‌صورت رویکرد بالا به پایین (رویکردهای مبتنی بر ساختار حاکمیتی و اعمال تغییر از سوی آن)، رویکرد پایین به بالا (ایجاد تغییرات در عرصه اجتماعی و حرکت آن به سمت ابعاد ساختاری و حاکمیتی) و رویکردهای ترکیبی تقسیم می‌نمایند.

از آنجاکه بازیگران مختلفی در فرایندهای پیچیده اجرا درگیر هستند، لذا اهداف خط‌مشی نباید شامل مجموعه‌ای کاملاً دقیق باشد و به‌این ترتیب، مجریان اختیارات بیشتری برای پیاده‌سازی مؤثر خط‌مشی دارند. در نهایت اجرای خط‌مشی در مفهوم کلی به‌معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و تکنیک‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند (طبری، ۱۳۸۱: ۱۲۶)، در حالی که دغدغه نظریات بالا به پایین و پایین

به بالا، چگونگی تفکیک مرحله اجرا از تدوین خط‌مشی است، اما باید دانست که این موضوع تنها بخش کوچکی از حیطه وسیعی است که فرایندی بسیار پیچیده را در بر دارد و متأثر از بستر وقوع و زمان و مکان آن است و نیز عاملان و بازیگران بسیار را در خود جای داده است (الوانی، ۱۳۹۷).

در اینجا رویکرد بالا به پایین که توسط ساباتیر و مازمانیان (۱۹۸۰) توسعه یافته است، به کار گرفته شده است. آن‌ها اجرا را «انجام تصمیمات خط‌مشی که عموماً به صورت بیانیه رسمی است»، تعریف نموده‌اند. در چنین حالتی اجرا می‌تواند شکلی از اجرای دستورات مقامات اجرایی و یا تصمیمات دادگاه باشد (ساباتیر و مازمانیان، ۱۹۸۳: ۲۰). این دو، با تشریح پنج شرط که آن‌ها را کافی و لازم می‌دانند، نشان می‌دهند که به موجب آن‌ها، تصمیم سیاسی جدید که در پی تغییر اوضاع است، می‌تواند به اهداف خود دست یابد (ساباتیر، ۱۹۷۹: ۱۰۴). از نظر آن‌ها هدف شروط با به حداکثر رساندن سازگاری میان اهداف سیاسی، تصمیمات دستگاه‌های اجرایی و آثار واقعی آن‌ها است (به حداکثر رساندن دستیابی به اهداف سیاسی).

این رویکرد معتقد است یک قانون یا سایر تصمیمات اساسی عرصه سیاست‌گذاری که به دنبال ایجاد تغییرات و شرایط متفاوت از وضع موجود است در صورتی می‌تواند به اهداف خود دست پیدا کند که هریک از پنج شرط را رعایت کنند. بر اساس مدل آن‌ها، حیاتی‌ترین نقش در اجرای خط‌مشی، شناسایی متغیرهایی است که در دستیابی به اهداف خط‌مشی‌ها در طول فرایند اجرای آن‌ها تأثیرگذار است. این متغیرها در سه محور اصلی دسته‌بندی می‌شوند که عبارت‌اند از: متغیرهای ماهیتی، متغیرهای ساختاری و متغیرهای زمینه‌ای.

ساباتیر و مازمانیان پنج مرحله را برای اجرای خط‌مشی نام می‌برند که می‌تواند به دو مرحله تفکیک شود، سه‌گام اول به خروجی خط‌مشی می‌پردازد و دوگام بعدی به رابطه سیستم سیاسی با خط‌مشی (الوانی، ۱۳۹۷).

- ۱- تصمیم‌گیری سازمان‌ها در مورد خروجی‌های خط‌مشی
- ۲- تبعیت گروه‌های هدف داخلی و خارجی از آن تصمیمات
- ۳- تأثیرات عملی تصمیمات سازمان‌ها
- ۴- تأثیرات ادراک‌شده برای آن تصمیمات
- ۵- بازنگری سیستم سیاسی از خط‌مشی اولیه.

## ۲-۲. مدل مفهومی پژوهش

به‌منظور صورت‌بندی نظری پژوهش و دستیابی به چهار چوب مفهومی، با نگاهی کلان، دیدگاه ساختاری در تعیین نظام‌های رفاهی مدنظر است. در این نگاه، دولت نقش عمده‌ای در تعیین ساختار رفاهی دارد و آسیب‌های اجتماعی و مسائل مختلف به دلیل تعارض گروه‌های مختلف بر سر منافع به وجود می‌آید. طبق این نظریه تعارض گرا، دولت رفاه برای ساماندهی این تعارضات به وجود آمده است. در این پژوهش، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌عنوان یک سیاست‌گذاری کلان، به‌منظور حل مشکلات موجود و در نتیجه اختلال ناشی از تعارض‌های میان نیروهای اجتماعی و به‌عنوان کنشی جهت حل تعارض در نظر گرفته شده است. از آنجایی که سیاست‌گذاری، مقوله‌ای در پیوند با مفهوم قدرت است، سیاست‌ها ناشی از مجموعه پیچیده‌ای از فرایندهای سیاسی، اجتماعی و نهادی است. توجه به ابعاد رسمی و غیررسمی موجود در ساختارهای تعیین‌کننده خط‌مشی‌ها و اشکال قدرت نهفته در آن‌ها، بر نحوه سیاست‌گذاری و فرایندهای اجرایی آن اثرگذار است. برای دستیابی به پاسخ پرسش اصلی پژوهش که به دنبال چرایی عدم تحقق قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و به‌کارگیری نتایج آن جهت تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است، شناسایی تعارض‌ها، ساده‌سازی، فهم دقیقشان و تشخیص زمینه‌های آن‌ها ضروری است. در این پژوهش عامل‌های شکل‌گیری تعارض در فرایند تصویب تا اجرای قانون ساختار، در ذیل پنج نوع ساختاری، ارزشی، رابطه‌ای، داده‌ای و منفعتی دسته‌بندی و بررسی شده است. بعد از مسیر طولانی تصویب این قانون، موضوع چگونگی اجرا و چرایی شکست آن اهمیت بسیاری دارد. تحلیل اجرای سیاست‌گذاری‌ها با در نظر گرفتن رویکردهای ساختاری و نهادی، با رویکردی از بالا به پایین و بهره‌گیری از نظریه مازمانیان و ساباتیر (۱۹۸۰) انجام شده است. شناسایی متغیرهای ماهیتی، ساختاری و زمینه‌ای در این ابعاد صورت می‌گیرد تا با جمع‌بندی نتایج حاصل از مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای در کنار تحلیل مضمون مصاحبه‌ها و اسناد در دسترس، به پاسخ پرسش‌های اصلی و فرعی پژوهش دست‌یافت.

## ۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش پیش رو بر روش کیفی مبتنی است. فلیک استدلال می‌کند تحقیق کیفی نتیجه متکثر شدن جهان زیست‌ها و متنوع‌شدن تفسیرهاست (فلیک، ۱۳۸۷: ۱۳). این تحقیق بر اساس هدف، کاربردی است. از روش اسنادی و کتابخانه‌ای برای جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات استفاده شده است. در بخش دیگر در قالب روش کیفی از ابزار مصاحبه نیمه‌سازمان‌یافته استفاده شده است. در تکنیک مصاحبه نیمه‌سازمان‌یافته از پرسش‌های از پیش طراحی‌شده جهت کسب اطلاعات بیشتر و عمیق استفاده می‌شود (ازکیا، ۱۳۸۲). همچنین مراجعه به پایگاه‌های اطلاع‌رسانی در فضای مبتنی

بر وب، مصاحبه‌های منتشرشده مسئولین، اخبار و اطلاعات عمومی در دسترس مرتبط با موضوع مورد بررسی قرار گرفته است. مصاحبه‌های فردی صورت گرفته با مسئولین یا پژوهشگران مرتبط با موضوع در پژوهش‌های دیگر نیز مورد تحلیل قرار گرفته و برخی پاسخ‌های پژوهش از طریق آن‌ها دسته‌بندی شده است.

روش تحلیل مورد استفاده در این پژوهش، روش تماتیک یا مضمونی است. تحلیل تماتیک عبارت است از «کدگذاری، طبقه‌بندی و تحلیل داده‌ها، با این هدف که داده‌ها چه می‌گویند» (محمدپور، ۱۳۹۲). مطالعات سیاست‌گذاری عمومی با وجود پیچیدگی محیط آن، به دنبال بررسی ابعاد مختلف مسائل سیاستی، شرایط متفاوت و عوامل مؤثر بر سیاست‌ها و تأثیر آن‌ها بر جامعه است؛ بنابراین داشتن روشی که بتواند عرصه پیچیده سیاست‌گذاری عمومی را در قالب پژوهش کیفی توصیف کند ضروری است. روش ضمنی یکی از روش‌هایی است که این ابعاد را پوشش می‌دهد. در تنوع حوزه‌های سیاست‌گذاری باید از روش‌های مختلف استفاده کرد. برای تحلیل سیاست‌های مختلف تنها کاربرد یک روش مناسب نیست در اینجا از تحلیل تماتیک برای تحلیل بخشی از سیاست‌ها استفاده می‌شود. در این پژوهش، بر اساس الگوی براون و کلارک (۲۰۰۷) برای انجام تحلیل مضمون، گام‌های ذیل طی شده است: مرحله اول - آشنایی با داده‌ها، مرحله دوم - کدگذاری اولیه، مرحله سوم - جست‌وجوی زمینه‌ها، مرحله چهارم - بازبینی زمینه‌ها، مرحله پنجم - تعریف و نام‌گذاری زمینه‌ها، مرحله ششم - تهیه گزارش.

#### ۴. یافته‌های پژوهش

این پژوهش با در نظر گرفتن مفهوم تعارض در ابعاد ساختاری، منفعتی، ارتباطی، پارادایمی به بررسی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی پرداخته است. هرچند در ابعاد نظری - مفهومی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، وجود تعارض، زمینه‌ساز تضارب آرا و دستیابی به بهترین انواع سیاست‌گذاری تلقی می‌شود؛ اما تداوم تعارض و عدم دستیابی به اجماع در منافع عمومی و هماهنگی، می‌تواند به اختلال و چالش تبدیل شده و به مرور مانعی برای پیشبرد سیاست‌ها شود. بسیاری از ناکارآمدی‌ها و مشکلات موجود در ساختار سازمانی و اداری ناشی از تعارض منافع در بین بهره‌برندگان است. از سوی دیگر وجود تعارض می‌تواند به جرج و تعدیل بهتر موضوعات و حرکت آن‌ها در مسیر واقعی در حوزه سیاست‌گذاری منجر شود. جایی که تعارض منافع، شخصی نبوده و منافع گروه‌های اثرگذار و نهادها مدنظر است و از تحقق آن، منافع عموم مردم حاصل می‌شود، می‌توان از تعارض سودمند یاد کرد.

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مراحل مختلف خود درگیر تعارض در ابعاد مختلف شد که استمرار آن‌ها باعث ناکارآمدی و عدم تحقق آن شد. در زمان تدوین قانون ساختار، دو دیدمان

متفاوت منجر به شکل‌گیری تعارض میان بخش‌های مختلف دولت با یکدیگر و میان مجلس و دولت از سوی دیگر شد. در دولت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، بهزیستی و سازمان خدمات درمانی در پی تدوین لایحه پیشنهادی بودند و در خارج از دولت، کمیته امداد این کار را انجام می‌داد. سازمان برنامه هر چند در پی تصویب لایحه فقرزدایی بود و ناکام ماند؛ اما با رویکرد تعدیل و تلاش برای کوچک‌سازی دولت، لایحه را تدوین کرد. بین تعیین مداخله حداقلی یا حداکثری دولت و برداشت از اصل ۲۹ قانون اساسی در پوشش حداکثری نیز تعارض به وجود آمد. دوگانه اصلاح‌طلبی و اصول‌گرایی نیز در مجلس مسلط بود و بحث‌ها پیرامون قانون نظام جامع را متأثر می‌ساخت. این قانون کمتر از یک سال از روی کار آمدن دولت اصلاحات طرح شد و پس از ۶ سال در دوره‌ای پرفرازونشیب در سال ۱۳۸۳ تصویب شد. «تدوین نظام جامع، ناشی از گسترش مسائل و آسیب‌های اجتماعی و روند روبه رشد فقر و بیکاری و از سوی دیگر، نتیجه ناکارآمدی منابع، تضاد منافع میان دستگاه‌ها و هم‌پوشانی بدون تعامل مؤثر بین دستگاه‌ها، نارسایی نظام تأمین اجتماعی از منظر فراگیری و جامعیت، ناهماهنگی میان مقوله‌های مختلف سیاست‌گذاری اجتماعی و نبود پاسخگویی در این حوزه بود» (امیدی، ۱۳۹۸: ۶۴۰). در این باره نتایج اجتماعی و اقتصادی سیاست‌های تعدیل، تحولات بعد از جنگ (حیدری، ۱۴۰۲) و افزایش تعامل کشور با جهان و تأثیرپذیری از سیاست بانک جهانی، موازی‌کاری نهادهای حمایتی موجود و نارسایی‌های تأمین اجتماعی نیز باید مدنظر باشد.

یکی از تعارض‌های ساختاری قانون نظام جامع، تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بود که بحث‌های زیادی را در پی داشت. چنان‌که تجربه تأسیس این وزارت قبل از انقلاب و ادغام آن در بهداری نیز وجود داشت، پیشنهاد تعیین وزیر مشاور، ایجاد سازمان ملی و تأسیس وزارتخانه، ۳ گزینه ایجاد نهاد متولی رفاه اجتماعی بود. موافقت‌ها و مخالفت‌های صورت گرفته با آن، بعد از تصویب قانون نیز ادامه یافت و خود را به شکل مقاومت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مقابل تصویب ساختار تشکیلاتی وزارت نشان داد. قرار بود این وزارت به‌نوعی سازمان برنامه اجتماعی کشور شود و بودجه حوزه رفاهی را تعیین و تصویب کند و این خود یکی از علل مخالفت سازمان مدیریت بود. از سوی دیگر سازمان، وزارتخانه جدید را مخالف سیاست کوچک‌سازی دولت می‌دید و بسیاری از اختیارات خود را از دست‌رفته تلقی می‌کرد. در ذیل تعارض ساختاری، تعارض منفعتی نیز معنا پیدا می‌کند. تعارض منافع بر سر منابع مالی گسترده سازمان تأمین اجتماعی و زیرمجموعه‌های اقتصادی آن، باعث شد نحوه ساماندهی و بهره‌مندی از آن‌ها با تعارض و چالش درون دولتی (میان وزارت بهداشت، تأمین اجتماعی، سازمان برنامه و وزارت کار) و بیرون دولت روبه‌رو شود. تعارض‌های درون‌سازمانی نیز در داخل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نمود یافت. در اینجا مفهوم قدرت نیز مدنظر است. سازمان‌ها و نهادها مدتی پس از تأسیس به تدریج منافع خود را در اولویت قرار داده، از اهداف خود دور می‌شوند و به ابزاری برای بقا سازمان تبدیل می‌شوند. تحولات سازمانی در دولت نهم و رویکردهای موجود آن، با ادغام وزارت در دهه ۹۰ ادامه یافت. حوزه

رفاه و تأمین اجتماعی با توجه به منابع گسترده، فرصت‌ها و رانت‌های درون آن، با تعارض منافع همراه است و نهادهای مختلف تلاش دارند تا منابع بیشتر و به دنبال آن سهم بیشتری از قدرت به دست آورند و به تبع، سهم بیشتری در اثرگذاری سیاسی و اجتماعی داشته باشند.

این قانون با همه فرازونشیب ذکر شده تصویب شد؛ اما از گزند دخالت و رویکردهای سلیقه‌ای و فشارهای سیاسی در امان نماند و تعارض‌های ذکر شده، منجر به توقف آن شد. نظام جامع بر اساس سه حوزه امدادی، حمایتی و بیمه‌ای تصویب شد؛ اما شورای نگهبان، طبق ماده ۱۸، مهم‌ترین رکن حمایتی یعنی کمیته امداد را از شمول قانون خارج کرد. پس از تصویب، اجرای قانون به دولتی سپرده شد که رویکرد رفاهی بسیار متفاوتی داشت. نهادهای تأسیسی قانون یکی پس از دیگری منحل یا ادغام شد. در سال ۱۳۸۶ تعارض میان وزارت کشور و وزارت رفاه، به نفع وزارت کشور و با تشکیل سازمان مدیریت بحران تمام شد و قلمرو امدادی نیز منفک شد. بر اساس قانون، مدیریت منابع یارانه‌های اجتماعی به وزارت رفاه واگذار شده بود، اما سیاست یارانه‌ای جدید دولت نهم، منجر به تأسیس سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، زیر نظر سازمان برنامه شد. شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی نیز سرانجام خوبی نداشت و در سال ۱۳۸۶ وظایف آن به شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی واگذار شد. در نهایت مهم‌ترین ساختار ایجاد شده به واسطه قانون نظام جامع، یعنی وزارت رفاه در سال ۱۳۹۰ با وزارت تعاون و وزارت کار ادغام شد و ماهیت کلی آن تغییر کرد.

تسلط رویکرد حداقلی و پسماندی در حوزه سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی از برنامه‌های قبل از انقلاب تا امروز مشهود است. رویکردی که معتقد است توسعه (به‌ویژه با تکیه بر عمران و نوسازی) مقدم بر رفاه است و زمانی که توسعه رخ دهد، سرریز آن به سایر حوزه‌ها ورود می‌کند و منجر به بهبود اوضاع می‌شود. در حالی که نگاه حداکثری و ساختاری با اولویت رفاه اجتماعی و تقدم آن بر توسعه معنا می‌یابد. تسلط این رویکرد بر نظام جامع نیز از علل ناکامی و تعارضات است.

یکی دیگر از موانع اجرای درست قانون ساختار، عدم توجه به منابع هزینه‌ای بود. در حالی که احکام هزینه‌ای و مصارف مربوط به رفاه در قانون وجود داشت؛ اما منابع دیده نشده بود. عدم تعریف منابع مالی (حیدری، ۱۴۰۲) و عدم توجه به ضمانت اجرا (شیانی، ۱۴۰۲) به ناهماهنگی درون قانون ساختار منتهی شد. ابهام و کلی‌گویی در برنامه نیز وجود داشت. یکی از کارکردهای کلی‌گویی و ابهام، در جهت پوشش اختلاف سلیقه‌ها و پیشبرد تصویب قانون بوده است (امیدی، ۱۳۹۹) به نقل از شریف‌زادگان، (۱۳۹۲) و حتی در برخی سیاست‌گذاری‌ها عامدانه به کلی‌گویی و ایجاد ابهام پرداخته می‌شود تا نحوه اجرای آن‌ها انعطاف‌پذیر شده و راه دورزدن فراهم باشد (شیانی، ۱۴۰۲) در مصاحبه با نگارنده.

در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز میتوان تکرار تعارضهای قانون ساختار را مشاهده کرد. رسیدن به اجماع در مسائل رفاهی مسیر دشواری است، همچنان که در ماده ۴۰ برنامه سوم توسعه، شش ماه

زمان برای تدوین لایحه و موارد قانونی نظام جامع رفاه مشخص شده بود اما ۵ سال طول کشید تا لایحه آماده و تصویب شود، در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی هم شش ماه، زمان تعیین شده برای اجرایی‌سازی سیاست‌ها، اکنون به بیش از یک سال رسیده است. در شرایط فعلی و برای تصمیم‌سازی بهتر در حوزه رفاهی، باید بر تبیین وضعیت شاخص‌های اقتصادی (تورم و رشد اقتصادی)، وضعیت تحریم‌ها و مناسبات بین‌المللی، وضعیت شاخص‌های اجتماعی (فقر، پنداشتها و...)، ظرفیت‌سازمانی (پایگاه رفاه، وضعیت دانشی، وضعیت بروکراسی و...) تأکید کرد و آن‌ها را مورد واکاوی قرار داد.

مجموعه سیاست‌های کلی که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب شده و توسط مقام رهبری ابلاغ شده است را می‌توان در ۶ دسته به شرح ذیل تقسیم‌بندی کرد. البته سند چشم‌انداز در افق ۱۴۰۴ ابلاغی سال ۱۳۸۲ و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی سال ۱۳۹۰ خارج از این تقسیم‌بندی قرار می‌گیرد. ۱. حوزه اقتصادی، ۲. حوزه امور زیر بنایی ۳. حوزه علمی و فرهنگی ۴. حوزه اجتماعی ۵. حوزه سیاسی، دفاعی، اداری و قضایی. ۶. سایر (برنامه‌های میان‌مدت). بر اساس اسناد موجود، از بدو تأسیس مجمع تشخیص تا پایان سال ۱۴۰۱، ۵۵ سیاست کلی در محورهای فوق از سوی رهبری ابلاغ شده یا در مجمع تشخیص مصوب شده است.

تحلیل‌ها و واکنش‌های علمی و تخصصی به سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. گروه اول شامل برخی پژوهشگران و فعالان عرصه رفاه کشور که اغلب عضو طراحان این سیاست‌ها یا متولیان حاضر در مسند هستند، معتقدند این سیاست‌ها برای اولین بار لایه‌های حمایتی را گسترش داده و می‌تواند با اتکا به مرجع ابلاغ‌کننده به‌عنوان یک ابر سیاست حوزه تأمین اجتماعی و شاید رفاه اجتماعی (به‌عنوان مفهومی کلان‌تر)، یکپارچگی مفقوده را ایجاد کند و حل‌کننده مشکلات آن باشد. در مقابل پژوهشگران مستقل، برخی دانشگاهیان و متولیان سابق فعال در تدوین قانون ساختار، معتقدند سخن جدیدی در این سیاست‌ها نیست و تکرار اهداف قانون ساختار است و موانع آن قانون بر سر راه این سیاست‌ها تکرار خواهد شد. ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۱ را نیز در همین راستا و پیوستگی تاریخی می‌توان ارزیابی کرد. تحولات اجتماعی و اقتصادی کشور در سال‌های مختلف و نوع کارکرد دولت‌ها و به‌ویژه ابعاد سیاسی را می‌توان اثرگذار بر نوع سیاست‌ها و شرایط ابلاغ آن دانست.

## ۵. بحث و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مانند تمام ۵۵ سیاست کلی دیگر که ۴۷ مورد آن طی ۳۰ سال گذشته ابلاغ شده است، توسط گروهی از متخصصان تدوین شده و توسط سیاستمداران بررسی و تصویب شده است. تفاوت متون اولیه این سیاست‌ها با متون مصوب و حرج و تعدیل‌های ایجادشده در آن‌ها، نشان‌دهنده تفاوت در اهداف و سیاست‌ها میان متخصصان و سیاست‌مداران است. تفاوت نگاه کارشناسی و تخصص‌گرا، تفاوت رویکردها و پارادایم‌ها و تفاوت منافع، بازگوکننده تعارضات درونی این ساختار است.

هرچند سیاست‌های تأمین اجتماعی مانند سیاست‌های دیگر، راهبردی و روشن‌کننده مسیر سیاست‌گذاری در حوزه رفاهی است؛ اما به همان اندازه دارای کلی‌گویی و ابهام است. این امر زمینه تعارض دستگاه‌ها و نهادها با یکدیگر را فراهم می‌کند تا بر اساس متغیرهای ماهیتی، ساختاری و زمینه‌ای به سهم‌خواهی یا مقاومت در برابر تغییر بپردازند. فقدان شفافیت، کلی‌گویی و ابهام از موانع قانون ساختار نظام جامع نیز بوده است. براین اساس، دور از انتظار نیست که کمیته امداد در قالب ماده ۱۸ قانون ساختار، خود را خارج از نظارت بداند یا همکاری در سیاست‌های کلی را منوط به اذن رهبری کند و یا اینکه سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (ساتا)، با اتکا به ابعاد امنیتی و نظامی خود، مسیر متفاوتی را ترسیم کند.

موضوع دیگر، ضمانت اجرا و الزامات سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی است. یکی از محورهای اساسی شکست قانون ساختار، فقدان ضمانت اجرای بین‌دولتی و حاکمیتی بود. به این معنا که اگر دولتی این قانون را با فرازونشیب زیاد تصویب کرد، دولت بعدی آن را به‌مثابه قانون دارای الزامات محکم اجرا کند. حتی اگر این قانون با رویکرد و پارادایم آن دولت مخالف باشد. در مورد سیاست‌های تأمین اجتماعی نیز این امر صادق است. ضمانت اجرا و الزام‌آور بودن این سیاست‌ها مشخص نیست. هرچند مجمع تشخیص در سال ۱۳۸۴، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را تصویب کرده است؛ اما در ۱۸ سال گذشته سیاست‌های کلی زیادی بوده‌اند که اجرا نشده‌اند یا حسن اجرا نداشته‌اند؛ بنابراین لزوم تعیین مکانیزم‌های نظارتی قوی در کنار سازوکارهای شفافیت (با تأکید بر حوزه تکنولوژی و ابزارهای جدید فناوری) و پاسخگویی ضروری است.

این پژوهش در بازه زمانی انجام شده است که یک سال از ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی گذشته و مقرر است تا در سال ۱۴۰۲، لوائح نهایی دولت درباره اجرایی‌سازی سیاست‌ها مورد بررسی و تصویب قرار گیرد. همچنین در این سال قرار است برنامه هفتم توسعه و بودجه سال ۱۴۰۳ نیز تهیه و تصویب شود؛ بنابراین محدودیت‌های زمانی باید مدنظر باشد و تسریع نهایی‌سازی لوائح دولت در دستور کار قرار گیرد. همچنین توجه به این نکته ضروری است که ساحت سیاست‌گذاری به معنای زمینه‌سازی



اجرای سیاست‌ها، عرصه بحث‌های نظری، علمی و خلق مفاهیم جدید نیست چراکه انتظار می‌رود این مسائل در تدوین سیاست‌ها مدنظر قرار گرفته باشد؛ بنابراین در لوایح دولت و برنامه هفتم باید مفاهیمی مورد استفاده قرار گیرد که درباره آن‌ها تفاهم و برداشت یکسان وجود دارد. انعکاس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در متن برنامه هفتم توسعه یکی از راهکارهای کاهش تعارض است. برخی پیشنهادها در این راستا ارائه شده است.

۱. مفاهیم مندرج در سیاست‌های کلی به‌ویژه تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی در یک سند تشریح شده و حدود حوزه‌های امدادی، بیمه‌ای و حمایتی مشخص شود. فهم مشترک از این عناوین در تسریع دستیابی به نتایج مطلوب مؤثر خواهد بود.

۲. ضروری است تا قبل از تصویب لوایح دولت، از ۹ بند سیاست کلی شفاف‌سازی و رفع ابهام صورت گیرد. پیشنهاد می‌شود با محوریت مجمع تشخیص مصلحت نظام، به‌عنوان نهاد بالادستی، جلساتی با حضور نمایندگان دولت، مجلس و نهادهای حاکمیتی این حوزه (کمیته امداد، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و امور ایثارگران، آستان قدس رضوی، ستاد اجرایی فرمان امام و...) تشکیل شده و وظایف این نهادها در پیروی از سیاست‌های کلی و حدود اختیارات دولت تصمیم‌گیری شود و نتیجه در قالب سند مکتوب منتشر شود.

۳. قانون ساختار نظام جامع و سیاست‌های کلی در طول یکدیگر قرار داشته و هم‌عرض هم نیستند که هدف سیاست کلی رد نظام جامع باشد. پیشنهاد می‌شود همچون قانون نظام جامع، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا شورای عالی رفاه، به‌عنوان متولی اصلی با اختیارات کامل جهت اجرا باشد و قوانینی که این اختیار را سلب می‌کند کنار گذاشته شود و واگذاری عملی نظام بودجه‌ریزی حوزه رفاه اجتماعی از سازمان برنامه به شورای عالی رفاه صورت گیرد.

۴. با عنایت به اهمیت حوزه رفاه اجتماعی در کشور و اثرگذاری هر نوع کژکارکردی آن بر ساحت اجتماعی و سیاسی، دو محور نظارت و ضمانت اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی به‌طور خاص بر عهده نهادی فراجناحی، مستقل و خارج از دولت سپرده شود.

۵. پیشنهاد می‌شود به‌منظور پرهیز از تصمیم‌گیری با داده‌های غلط و داشتن اطلاعات یکسان توسط متولیان امر، اطلاعات واقعی و پایه حوزه رفاه و تأمین اجتماعی کشور، از جمله وضعیت جمعیت و چشم‌انداز آن، وضعیت فقر و خط فقر، شاخص‌های رفاهی، جمعیت تحت پوشش همه نهادهای بیمه‌ای و حمایتی، مستمری‌بگیران و بازنشستگان، وضعیت اشتغال و مانند آن‌ها توسط مرجع واحد (مرکز آمار ایران) تهیه و به‌عنوان سند در اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی مورد استناد قرار گیرد.

۶. باتوجه به فرایند تهیه لایحه و تصویب قانون برنامه هفتم، پیشنهاد می‌شود تا سیاست‌های کلی تأمین

اجتماعی در احکام برنامه اعمال شود.

۷. تشکیل پایگاه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان به‌منظور شناسایی محرومیت‌های مکان‌محور نظیر انواع دسترسی‌های زیرساختی (ارتباطی، آب، انرژی، آموزش، بهداشت و...) و فرهنگی در مناطق و پهنه‌های جغرافیایی به‌عنوان یکی از عوامل اصلی فقر با مشارکت خود شهروندان بر پایه شبکه‌های اجتماعی در دسترس.

۹. تشکیل پایگاه اطلاعات خدمات حمایتی که در آن کلیه خدمات ارائه‌شده توسط نهادهای حمایتی و سازمان‌های مردم‌نهاد ثبت شود.

۱۰. ایجاد زمینه مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظام رفاهی به‌نحوی که تلاش‌ها و اقدامات آن‌ها به‌عنوان بخشی از منابع جمع‌آوری اطلاعات و تصمیم‌گیری مورد استفاده قرار گیرد.

## منابع

۱. ابراهیمی، سیدعباس و همکاران. (۱۴۰۰). مدیریت تعارض خطمشی در فرایند خطمشی‌گذاری نظام سلامت ایران؛ عناصر، آثار و راهکارها، فصلنامه علمی- پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۰، صفحات ۹۸-۷۷.
۲. ازکیا، مصطفی. (۱۳۸۲). روش‌های کاربردی تحقیق ۱، تهران: انتشارات کیهان، چاپ اول.
۳. امید، رضا. (۱۳۹۳). تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران: مطالعه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.
۴. امید، رضا. (۱۳۹۸). «تحلیل تعارض در سیاست‌گذاری اجتماعی»، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۸، شماره ۳: ۶۳۹-۶۶۸.
۵. امید، رضا. (۱۳۹۹). «تعارض نهادی و شکست سیاست‌گذاری»، بررسی مسائل اجتماعی ایران، دوره ۱۱، شماره ۱: ۱۳۳-۱۰۳.
۶. بازیار، منوچهر. (۱۳۸۱). نقدی بر لایحه ساختار سازمانی نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور، مجلس و راهبرد، شماره ۳۳، صفحات ۳۵۳ تا ۳۷۵.
۷. حاجی‌پور، ابراهیم و همکاران. (۱۳۹۴). طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطمشی عمومی در ایران، فصلنامه مدیریت نظامی، شماره ۵۸، سال پانزدهم، صص ۲۳-۱.
۸. حیدری، علی. (۱۴۰۰). ابر سیاست: سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی، بایستگی‌ها و شایستگی‌ها، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۹. حیدری، علی. (۱۴۰۲). گز نکرده پاره نکنیم، سرمقاله در روزنامه اقتصادی تعادل، ۱۴۰۲/۰۱/۲۶.
۱۰. حیدری، علی. (۱۴۰۱). ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و حذف رویکردهای سلیقه‌ای/عدالت مهم است یا توسعه؟ مصاحبه با خبرگزاری ایرنا، نشانی: [ima.ir](http://ima.ir)، کد خبر: ۸۴۸۳۱۸۶۲، تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۵/۰۴، بازیابی: ۱۴۰۲/۰۱/۱۵.
۱۱. ساباتیرو، پل و دانیل مازمانیان. (۱۳۸۵). ترجمه محمدعادل پناهی و سارا قائمی؛ شرط موفقیت در اجرای مؤثر سیاست‌ها: راهنمایی برای تحقق اهداف در سیاست‌گذاری عمومی، فرهنگ اندیشه، سال پنجم، تابستان ۱۳۸۵، شماره ۱۸.
۱۲. سعیدی، علی‌اصغر. (۱۳۸۶). چالش‌ها و فرصت‌های فراروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، کتاب ماه علوم اجتماعی، سال اول دوره جدید.
۱۳. سعیدی، علی‌اصغر. (۱۳۸۷). چالش‌های شکل‌گیری گفتمان رفاهی در ایران، مصاحبه، کتاب ماه علوم اجتماعی، دوره جدید شماره ۱، صص ۶۹-۵۸.
۱۴. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۸۱). راهبرد: گزینه‌های پیشنهادی برای ساماندهی نظام تأمین اجتماعی، مجلس و راهبرد، شماره ۳۳، صفحات ۱۴۵ تا ۱۶۰.
۱۵. طبری، مجتبی و همکاران. (۱۳۸۱). فرایند خطمشی‌گذاری عمومی: رویکردی تکاملی، تهران: نشر ساوالان.

۱۶. عزیزی‌مهر، خيام. (۱۳۸۹). دولت و سياست‌های رفاهی در ايران معاصر، پايان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، راهنما: غفاری، غلام‌رضا.
۱۷. فلیک، اووه. (۱۳۸۷). درآمدی بر تحقيق کیفی، مترجم: هادی جلیلی، تهران: نشر نی.
۱۸. فیتز پتریک، تونی. (۱۳۸۵). نظریه‌های رفاه جدید، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
۱۹. فیروزآبادی، سیداحمد. (۱۳۸۹). موازی‌کاری و ناهماهنگی در نظام رفاهی ايران، کتاب ماه علوم اجتماعی، دوره جدید شماره ۳۴، صص ۱۰۷-۱۰۰.
۲۰. کریمی، مظفر. (۱۳۸۶). جایگاه بیمه‌های اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی، دوره ۹، شماره ۳، صص ۱۲۲-۹۵.
۲۱. گرجی‌پور، اسماعیل و حسین باقری زرین قبايي. (۱۳۹۹). ناجامع در جامع، سرمقاله در پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نشانی: [www.mcls.gov.ir](http://www.mcls.gov.ir) کد خبر: ۲۲۴،۰۹۶، تاریخ بازبایي: ۱۴۰۲/۰۱/۰۵.
۲۲. محمدپور. (۱۳۹۲). روش تحقيق کیفی، ضد روش، جلد ۱، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
۲۳. مدنی، سعید و ملیحه شبانی. (۱۳۸۱). یافته‌های آماری نظرخواهی از کارشناسان، مدیران و صاحب‌نظران منتخب در چهارچوب مباحث نظری و ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۴. مدنی، سعید. (۱۳۷۹). به‌سوی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تهران: انتشارات دانشگاه علوم‌بهزیستی و توان‌بخشی، چاپ اول.
۲۵. الوانی، سیدمهدی و میثاق شلوپوری. (۱۳۹۷). اجرای خط‌مشی عمومی: دیدگاه‌های نظری و راهکارهای عملی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست‌جمهوری.
26. Moore, Christopher. (2003). *The mediation process: practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
27. Paul Sabatir and Daniel Mazmanian. (1979). the condition of effective implementation: A Guide to accomplishing policy objectives, policy analysis, Vo 5,
28. Skocpol, Theda and Edwin Amenta. (1986). *States and Social Policies*, Annual
29. Walker, Robert. (2005). *social security and welfare: concepts and comparisons*. New York: Open university press.
30. Wilmott, William; Joyce Hocker. (2013). *interpersonal conflict*. New York: McGraw-Hill.