

اصول پایه در تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی

دکتر باقر ساروخانی

مقدمه

در تعریف تأمین اجتماعی، در فرهنگ و بستر آمده است: "تأمین اجتماعی عبارت است از اصول یا شیوه‌های اجرایی و یا هر برنامه ملی و عمومی (بیمه‌های اجتماعی، حمایتها...) که در راه تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی فرد و خانواده‌اش فراهم آید."^۱

تأمین اجتماعی، همان طور که از نامش برمی آید، به معنای حراست از آحاد جامعه در برابر مصائب اجتماعی و اقتصادی است. با این اندیشه، نوعی سوسیالیسم مطمح نظر قرار گرفت و نظریه همگرایی^۲ در عمل تحقق یافت که در پرتو آن کمونیسم افراطی و سرمایه‌داری افراطی به یکدیگر نزدیک شدند. امروزه تأمین اجتماعی امری ضروری تلقی می‌شود و نوعی سرمایه‌گذاری بین نسلی به حساب می‌آید. همگان پذیرفته‌اند که هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند در برابر پریشانیهای مردمش بر اثر قطع یا کاهش شدید درآمد ناشی از بیماری، بارداری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و... بی‌اعتنا بماند.

در پرتو همین اندیشه است که تأمین اجتماعی همچون حقی برای آحاد یک ملت و تکلیفی برای دولت‌ها در نظر گرفته می‌شود و با تحقق آن، نیروی انسانی، به عنوان مهمترین محور توسعه و ارتقای اجتماعی، نسبت به آینده احساس امنیت می‌نماید؛ سقوط اجتماعی در معنای حاد آن پدید نخواهد آمد و جامعه با تعبیه تور ایمنی، افتادگان را از بی‌پناهی قطعی نجات می‌بخشد.

در دهه‌های اخیر توجه جامعه به تأمین و رفاه اجتماعی، نه تنها در عمل اقدامات وسیع اجتماعی را

1. Webster's New Collegiate Dictionary, Massachusetts, Messiam CO, 1995.

2. convergence theory

موجب گردیده است، بلکه، به عنوان پشتوانه این فعالیتها، در دنیای اندیشه و تحقیق، زمینه‌ای وسیع پدید آورده است.

اثر ارزشمند هانری آزون با نام اثرات اقتصادی تأمین اجتماعی^۱، در راه تمهید نظامی تعادلی در عرصه اقتصاد تأمین اجتماعی فراهم آمده است؛ او بر اجتناب‌ناپذیری تأمین اجتماعی در رونق اقتصادی تأکید دارد. این در حالی است که کمپل در اثرش، تأمین اجتماعی، نوید و واقعیت^۲ بر تجلی نظام تأمین اجتماعی در عرصه‌های گوناگون حیات اجتماعی به عنوان یک واقعیت تأکید دارد. کمپل به تنگناهای اجرایی در راه تحقق نوید از یک‌سو و طلیعه فرهنگ تأمین اجتماعی به عنوان زمینه اصلی تکوین تأمین اجتماعی در واقعیت، از سوی دیگر، اشاره دارد.

با آنچه آمد، تأمین اجتماعی نمی‌تواند، اقدامی آنی، گذرا یا مقطعی تلقی شود یا موجبات توجه به گروهی خاص از مردمان را فراهم آورد؛ یعنی باید به صورت نظامی جامع عنوان شود. هر برنامه‌ریزی در راه تعبیه نظام جامع، موکول به پذیرش اصول اساسی، اندیشه‌های راهبر و نوعی فلسفه اجتماعی است. در سطور زیر بعضی از اصول حاکم بر این نظام مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. اصل فراگیری و احتساب

یک نظام جامع تأمین اجتماعی باید آحاد جامعه را، فارغ از رنگ پوست، تعلق قومی، جغرافیایی، و... در برگیرد. این بدان معناست که برخورداری از تأمین اجتماعی حق هر یک از افراد جامعه است، پس، تأمین اجتماعی نباید به منزله مرحمتی خاص، موقت و یا ناشی از عقیده و عمل گروهی خاص تلقی شود.

۲. اصل کفایت و تناسب

باید توجه داشت، افراد یا خانواده‌های تحت پوشش هر نظام جامع تأمین اجتماعی، باید در حد کفاف از منافع و امتیازات نظام به‌هنگام ضرورت برخوردار شوند. در برنامه‌ریزیهای نظام جامع تأمین اجتماعی، و به‌منظور تحقق درست این اصل باید به نکات زیر توجه نمود:

۱-۲. توجه به اصل کفایت، یعنی برنامه‌ریزی تأمین اجتماعی نباید بدون رعایت وضع و شرایط قبلی زندگی فرد یا خانواده تحت پوشش صورت گیرد. پس بدیهی است، ارائه امکانات باید در خور شأن و مرتبت اجتماعی فرد یا خانواده مورد نظر تحقق پذیرد.

۲-۲. باید توجه داشت امکانات ارائه شده از سوی جامعه در شرایط دشوار متناسب با وضع و شرایط جامعه نیز هست، لذا، تور ایمنی که جامعه در راه تأمین مردمانش تعبیه می‌کند وضعیتی خاص دارد و در تمامی جوامع یکسان نیست و به فراخور حال و وضعیت جامعه نیز تغییرپذیر خواهد بود.

۲-۳. در هر حال، باید تأمین حداقل معیشت^۱ طوری مورد توجه قرار می‌گیرد که نظام جامع تأمین اجتماعی همچون اهرمی در راه ارتقاء بهره‌وری و بسط فرهنگ کار به کار آید. در پرتو تحقق هدفهای آن، کار در جامعه و برای آحاد مردم به عنوان یک ارزش به حساب آید. همان‌طور که برخورداری از مواهب تأمین اجتماعی نباید موجبات بروز کاستی در منزلت انسانی را فراهم آورد، در عین حال نیز نباید پدیده "در پوشش تأمین اجتماعی بودن" وضعیتی عادی تلقی شود و با اصل موقت بودن (که در سطور بعد بدان اشاره خواهد رفت) تنافر پذیرد. اصل کار و تولید و شرکت در سازندگی باید برای خانواده‌ها و انسانهای تحت پوشش غایت اساسی تلقی شود.

۳. اصل عدم تمرکز

تحقق هدفهای اساسی نظام جامع تأمین اجتماعی با تمرکز^۲ و تمرکزگرایی^۳ تحقق‌پذیر نیست. لذا، در هر برنامه‌ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی، باید تفاوت‌های منطقه‌ای، جغرافیایی و فرهنگی ملحوظ شود. این اصل مخصوصاً در کشور وسیعی چون ایران مطمح نظر است. مسؤلان تأمین اجتماعی در هر منطقه باید بتوانند از سویی همه امکانات منطقه را تجهیز کنند، از سوی دیگر خود اتکا باشند، یعنی در هر آن، و برای هر عمل یا اقدام منتظر دستور از مرکز نباشند؛ در عین حال، باید توجه داشت، عدم تمرکز در اجرا، همان‌طور که در سطور بالا آمد، مستلزم رعایت موازین، فراگیری و جامعیت در برنامه‌ریزی است. در یک برنامه جامع هماهنگی، همسانی و نظارت حداکثر از سوی مرکز ضروری است.

۴. اصل مشارکت

تحقق اهداف نظام جامع تأمین اجتماعی بدون مشارکت مردمی تحقق‌پذیر نخواهد بود، هر چند دولتها مکلف به آن‌اند که تأمین اجتماعی تحقق پذیرد. (چه، براساس اصل نخست برخورداری از تأمین اجتماعی حق آحاد جامعه است.) تأمین اجتماعی نه تنها صرفاً دولتی نیست، بلکه قسمت اعظم آن غیردولتی است و جزء بخش عمومی جامعه جای می‌گیرد. به نظر می‌رسد، تنها دولتها اموری را در این حوزه متکفل می‌شوند

1. vital minimum

2. centralization

3. centralism

که بر زمین مانده است و ناچار باید توسط مسئولان جامعه تقبل و تعهد شود. مشارکت مردمی در حوزه تأمین اجتماعی به صورت زیر تحقق پذیر خواهد بود:

۴-۱. پرداختهای بیمه‌ای

بدیهی است هر قدر آحاد جامعه بتوانند بیشتر در پوشش تأمین اجتماعی به صورت بیمه‌ای درآیند، از بار دولت و منابع ملی کاسته خواهد شد.

۴-۲. سازمانها و گروههای داوطلبانه

جای دادن یا قرارگرفتن طبیعی انسانها در حوزه نظام بیمه‌ای هر چند مقبول است، اما هرگز در حد نهایی تحقق پذیر نخواهد بود. خواه ناخواه بسیاری از انسانها باید مورد حمایت قرار گیرند. در شرایط دشوار اقتصادی - اجتماعی نیز به طور طبیعی بر تعداد افراد مشمول نظام حمایتی (غیر بیمه‌ای) افزوده خواهد شد. در مقابل، و در راه پاسخگویی به این نیاز منابع عظیم مردمی وجود دارد. حساسیت انسانها در قبال پریشانیهای هموعان‌شان قدمتی به تاریخ جامعه دارد؛ ادیان الهی نیز، علی‌الخصوص دین مبین اسلام، بسیار بدان بها داده‌اند؛ بنابراین بسیج این تمایل انسانی و هدایت آن می‌تواند منابع عظیمی را در راه تحقق اهداف نظام جامع تأمین اجتماعی فراهم آورد. مشارکت مردمی در راه تحقق هدفهای نظام تأمین اجتماعی می‌تواند به صورت‌گوناگون نظیر ارائه خدمات، جلب کمکهای مالی و... صورت گیرد.

۵. اصل‌گزینش پذیری

تأمین اجتماعی قلمروی بسیار وسیع دارد، از این رو ناچار باید هر جامعه به‌طور تفاضلی^۱ بدان بپردازد. معنای این سخن این است که تعبیه نظام یکسان تأمین اجتماعی برای همه جوامع امکان‌پذیر نیست. به همان سیاق برنامه‌ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی زمانمند است، یعنی هر جامعه در هر زمان و در پرتو امکانات موجود به بازمینی معیارها و خدمات در حوزه تأمین اجتماعی می‌پردازد. بنابراین، در هر برنامه‌ریزی جامع تأمین اجتماعی ناچار اندیشه‌گزینش مطرح می‌شود. چون ارائه خدمات به شماری وسیع از مردم ممکن نیست، پس در هر برهه از توسعه جامعه باید قشری خاص را با ضوابطی معین برگزید. محدوده خدمات نیز باید با توجه به قوانین جامعه در هر برهه از زمان خدمات معینی را مطمح نظر قرار داد. در نظرگرفتن این اصل در برنامه‌ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی موجبات تحقق درست اصل کفایت و

تناسب را فراهم می‌کند. یعنی با تقلیل مشمولان و تجهیز امکانات حداکثر خدمات فراهم خواهد آمد که خود تأمین‌کننده غایت کفاف و تناسب خواهد بود.

گزینش‌پذیری جمعیت و خدمات با اصل آرمان و تدریج از این رو منافات ندارد که هر جامعه با تلفیق این دو اصل تحقق آرمانشان را در قلمرو تأمین اجتماعی با واقعیت انطباق می‌بخشد و پذیرش سیاست تدریج موجبات وصول هر چه بیشتر به آرمانها را به صورت گام به گام فراهم خواهد ساخت.

۶. اصل آرمان و تدریج

زمانی که سخن از تعبیه نظامی دقیق، جامع و هوشمند در راه پاسخگویی به هدفهای تأمین اجتماعی به میان می‌آید، خواه نا خواه، جایگاهی برای تحقق آرمانهای اساسی جامعه نیز فراهم خواهد بود. اما باید توجه داشت آرمانها در انطباق با واقعیت تحقق‌پذیر باشند، ضمن آنکه حرکت به سوی تحقق آنان به صورتی تدریجی و گام به گام صورت پذیرد.

۷. اصل دخالت حداقل دولت و نظارت حداکثر

توجه به تأمین اجتماعی، به صورتی علمی و با نگاهی فراگیر، متضمن توجه به شرایط و اصول دیگری در قلمرو و کارکردهای دولت و رابطه آن با نظام تأمین اجتماعی است:

۱-۷. برای اجتناب از بروز روندهای دیوان‌سالاری، مناسب است دخالت دولت به حداقل تقلیل یابد. موجبات ترغیب بخش خصوصی به ورود به میدان تأمین اجتماعی فراهم آید و هر چه بیشتر از اتکای تأمین اجتماعی به بودجه دولت در عمل کاسته شود. در این صورت، با تغییر دولتها، نظام جامع تأمین اجتماعی دچار نوسانهای سخت نخواهد شد. کاهش دخالت دولت، به معنای بی‌اعتنایی دولتها به تکالیف خود در زمینه تأمین اجتماعی نیست، به عکس، تلاش دولتها در اعتلای کمی و کیفی تأمین اجتماعی باید از طریق بسیج و تقویت مشارکت مردمی، ارتقای پیشگیری، تقویت سازمانهای ذی‌ربط، و در نهایت شفافیت و نظارت‌پذیری واحدهای مربوط با تأمین اجتماعی اعمال شود.

۸. اصل دستیابی به حداقل

آرمانی‌ترین نظامهای جامع تأمین اجتماعی نیز نظر به محدودیت منابع جامعه در عمل موفق به پوشش بخشی عظیم از مردمان یک جامعه نخواهد بود. لذا، سعی بر این است که افراد تحت پوشش به حداقل

ممکن تقلیل یابند. تقلیل مشمولان استفاده از خدمات و امتیازات تأمین اجتماعی می تواند به صورت مختلف صورت پذیرد:

۸-۱. بهسازی دیگر سازمانها

اگر دیگر سازمانها نظیر وزارت آموزش و پرورش، کار و امور اجتماعی و... به خوبی به کار پردازند، به یقین تعداد کمتری از افراد جامعه ناچار به استفاده از خدمات حمایتی و امدادی تأمین اجتماعی خواهند شد. کاهش شمار جوانان و نوجوانان اخراج شده از دبیرستانها، امحاء بی سواد، و به تبع این دو، کاهش شمار بیکاران، معتادان و... موجب تقلیل شمار «افتادگان» و در نتیجه مشمولان تأمین اجتماعی خواهد شد. پس، در هر برنامه ریزی جامع تأمین اجتماعی سازمانها و نهادهای دیگری نیز که کارکرد متناسب آنان در تقلیل مشمولان کمک نمایند، دیده خواهند شد.

۸-۲. انتخاب و معیارهای آن

ورود به تور ایمنی و برخوردارگی از امکانات جامعه منوط به تحقق شرایطی است که در جوامع مختلف متفاوت است و هر جامعه نیز با توجه به سطح توان اقتصادی به تغییر در آن می پردازد. بنابراین، ورود به حوزه خدمات تأمین اجتماعی مستلزم تعبیه ضوابطی روشن و مشخص خواهد بود. به بیان دیگر، طبیعی است که در زمان وسعت و غنا جامعه در پذیرش مردمانش در حوزه تأمین اجتماعی هم توان بیشتری دارد و هم شرایط و محدودیتهای کمتری مطرح می نماید. لیکن در هر جامعه و در هر زمان، پذیرش انسانها موقوف به تحقق شرایط و معیارهایی چند خواهد بود که در نهایت موجبات محدودسازی شمار پذیرفته شدگان را فراهم می آورد. به حداقل رسانیدن مشمولان، موجبات به حداکثر رسانیدن خدمات و امتیازات ارائه شده را فراهم خواهد آورد.

۹. اصل موقت بودن

ورود به تور ایمنی و برخوردارگی از چتر حمایتی جامعه نباید همواره امری قطعی و پایدار تلقی شود. بلکه باید هم مسؤلان و هم مشمولان، متوجه غایت موقت بودن خدمات باشند. مگر در شرایطی چند که امکانات خروج از چتر ایمنی به هیچ وجه ممکن نباشد. بنابراین، برنامه ریزیها در هر نظام جامع تأمین اجتماعی در راه ایجاد نوتوانی و خوداتکایی افراد و خانوادهها تحقق می یابد. پس، ورود به تور ایمنی باید تابع ضوابطی دقیق و روشن باشد و از آغاز ورود همه امکانات جهت خروجی مطمئن طراحی شوند.

۱۰. اصل پیشگیری و آینده‌نگری

تعبیه نظام جامع تأمین اجتماعی، به معنای آن است که جامعه از اقدامات آنی، پراکنده، گذرا و بی‌برنامه اجتناب نماید. لذا، اصل اساسی در هر نظام جامع اولویت پیشگیری در برابر درمان و نگاه مستمر به آینده است، اقدامات پیشگیرانه همواره موجبات کاهش مشمولان را فراهم خواهد آورد. توجه به آینده موجب خواهد شد که جامعه کمتر دچار نوسانهای تند ناشی از غافلگیری و عدم آمادگی گردد.

۱۱. اصل وسعت و فراورزاتخانه‌ای بودن

بنابر آنچه آمد، ملاحظه می‌شود که تحقق اهداف نظام جامع تأمین اجتماعی جز در صورت بهسازی کل کشور میسر نیست؛ حدّ برخورداری از امتیازات تور ایمنی نیز وابسته به شرایط اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کل کشور است. تأمین نیازها نیز در حوزه وزارتخانه‌های مختلف جای دارد. از این رو و با در نظر گرفتن این اصل، نظام جامع تأمین اجتماعی را باید بادیدی گسترده و در نظر گرفتن شرایط آموزشی، اشتغال، مسکن، تغذیه و بهداشت جامعه در کل تعبیه کرد.

۱۲. اصل هدفمند بودن و کنترل مستمر اهداف

تأمین اجتماعی در محدوده اقدامات باز توزیعی جامعه قرار می‌گیرد و باید در پرتو تحقق اهداف آن توزیع عادلانه منابع صورت می‌گیرد. ویژگی هر نظام جامع هدفمند بودن آن است و نظام تأمین اجتماعی نیز از آن مستثنا نیست. لیکن، تأکید بر این اصل از آن رو صورت می‌گیرد که کنترل اهداف و بازبینی آنان به‌طور مستمر و پی‌گیر صورت گیرد. باید توجه داشت، هر جزء از منابع دقیقاً در راه هدف یا اهدافی معین به کار آید؛ بازاندیشی در هدفها و میزان تحقق آنان موجبات آن را فراهم می‌سازد که از گم‌شدن هدف و اتلاف منابع جلوگیری شود. حداقل منابع در راه تأمین حداکثر نیازها به کار آید. از بروز هر نوع تحجر اجتناب شود و امکانات موجود با دقت هزینه شود، بدون آنکه شرایط پیشین اجتماعی موجبات ایجاد تقاضای کاذب و اعتیاد به مواهبی را فراهم آورد که جامعه در شرایطی از توان ارائه آن برخوردار بوده است. تأکید بر نقدی بودن کمکها (جز در موارد استثنایی) نیز موجب می‌شود از اتلاف منابع جلوگیری شود.

۱۳. اصل خوداتکایی

هر چند تأمین اجتماعی حق آحاد ملت است و هر چند دولتها مکلف به رعایت آن هستند، لیکن، کوشش مسئولان همواره در جهت کاهش شمار متقاضیان (با فعال ساختن دیگر سازمانها)، تعبیه ضابطه‌های معین و

صریح جهت ورود به حوزه خدمات و در نتیجه کاهش شمار پذیرفته شدگان و، در نهایت، رسانیدن خدمات به حد کفاف مصروف خواهد شد. حد کفاف از سویی متناسب با شرایط خاص اجتماعی در زمان معین، در حد شأن و منزلت متقاضی تعیین می‌شود، و از سوی دیگر چنان تمهید می‌شود که انگیزه تلاش و کوشش از بین نرود. در یک کلام و با در نظر گرفتن اصل موقت بودن کل نظام تأمین اجتماعی با هدف خوداتکاکردن مردمان طراحی می‌شود. بدیهی است تحقق این اصل (خود اتکایی) از طرق مختلف صورت خواهد پذیرفت:

- تقویت فرهنگ کار و جای دادن آن در الویت ارزشی؛
- موقت انگاشتن شرایط مشمولیت از سوی مشمولان؛
- حراست از شأن و منزلت مشمولان برخورداری از نظامهای حمایتی و امدادی تأمین اجتماعی، ضمن پذیرش این واقعیت که مشارکت در تولید و کار ارزش غایی به حساب آید؛
- طراحی کل نظام در راه آموزش حرفه‌ای، نوتوانی و در نهایت تقویت قابلیت‌های انسانی.

۱۴. اصل رقابت پذیری واحدها

تأمین اجتماعی مقوله‌ای حیاتی در سلامت جامعه و آرامش نیروی انسانی است؛ تحقق اهداف والای آن بر پایه اصل ۲۹ قانون اساسی بر عهده دولتهاست؛ لذا، این مقوله از جنس دیگر مقوله‌های اقتصادی نیست که در آن بخش خصوصی با اندیشه انتفاع وارد شود و سود سرشار احراز نماید؛ با این همه، می‌توان در تعبیه نظام، جایگاهی نیز برای بخش خصوصی با رعایت حزم لازم اندیشید. تا آنجا که رقابتی سالم بین واحدها به‌طور اعم و صندوقها به‌طور اخص در ارائه خدمات و امتیازات، به متقاضیان مشمول، پدید آید و از این رهگذر، در نهایت تحقق هدفهای تأمین اجتماعی بهتر صورت پذیرد.

۱۵. اصل فرهنگی بودن

نظام جامع تأمین اجتماعی از متن فرهنگ هر جامعه برمی آید و در نهایت بدان باز می‌گردد و بر آن تأثیر می‌گذارد. یعنی در تعامل مستمر با فرهنگ است. پس ضرورت دارد:

فرهنگ تأمین اجتماعی به خوبی شکل گیرد، یعنی انسانها از حقوق و تکالیف خود، در رابطه با تأمین اجتماعی، آگاهی یابند، منابع تأمین اجتماعی را سرمایه‌های جامعه بدانند و کاربرد درست منابع را بشناسند.

در پرتو تکوین فرهنگ تأمین اجتماعی می‌توان امیدوار بود، علی‌الخصوص، استقبال از نظام بیمه‌ای

تحقق پذیرد، آگاهی از ضرورت آن در اعماق جامعه حاصل آید، همچنان که کاربرد درست خدمات آن توسط مشتریان و کارگزاران صورت گیرد.

چند نتیجه

همان طور که در مقدمه مطرح شد، تنها راه توسعه فراگیر توجه به تأمین اجتماعی است. نظریه های بسیاری زیربنای تأمین اجتماعی را فراهم می آورد که برخی از آنان را می توان چنین برشمارد:

۱. نظریه عدالت اجتماعی

تأمین اجتماعی اقدامی در راه باز توزیع^۱ منابع و امکانات جامعه است. به تعبیر دیگر، موجبات توزیع عادلانه منابع را فراهم می آورد. بنابراین، به هدف غایی عدالت اجتماعی پاسخ می دهد؛ موجب می شود ناتوانان نیز از حداقل امکانات برخوردار شوند و هر انسان توانایی از دوران احتمالی ناتوانی بیمناک نباشد.

۲. نظریه بهره وری

در مقابل نظریه نخست که بر بُعد انسانی تأمین اجتماعی متکی است، نظریه دوم، بر ابعاد عقلانی تأمین اجتماعی تأکید دارد. تأمین اجتماعی از دوره بهره وری تأثیر می نهد:

الف. از طریق باز توانی ناتوانان؛

ب. از طریق ایجاد امنیت ذهنی، آنچنان که فرد با فراغ بال بتواند توان بالقوه خویش را به توان بالفعل تبدیل نماید.

بنابراین، امروزه پذیرفته شده است که، نه تنها بهره وری با بهره کشی افزایش نمی یابد، بلکه ارتقای ساعات کار و کاهش زمان استراحت نیز همواره در عمل به افزایش تولید منجر نمی شود.

۳. نظریه حاکمیت سیاسی

از این دیدگاه نیز تأمین اجتماعی مورد توجه است. شکاف وسیع طبقاتی، عدم تکوین طبقه متوسط، علی الخصوص زمانی که آگاهی طبقاتی در بین مردم فراهم آمده باشد، ثبات طبیعی جامعه را مختل می سازد. مردمی که در کنار یکدیگر زندگی می کنند، یکدیگر را زیر نظر دارند و دلیلی ماوراءالطبیعی بر

محرومیت خود نمی‌یابند^۱، نه تنها به کار تولید، آن‌طور که باید، تن در نمی‌دهند، بلکه احساس شدید حرمان^۲ و اندیشه‌های آزاربخش^۳ سبب بروز انواع انحرافات اجتماعی، تشنجات سیاسی یا دست کم نابهنجاریهای روانی در انسانها می‌شود.

بنابراین، به‌درستی می‌توان گفت عقل، احساس و مصلحت همگی مؤید تقویت سیاستهای تأمینی است و در پرتو همین اندیشه‌هاست که توجهی همه‌جانبه بدان معطوف شده است.

ازجمله شاخصهای این توجه، بودجه عظیمی است که در راه تأمین اجتماعی در ایران امروز مصرف می‌شود: آمار موجود نشان می‌دهد، در سال ۱۳۷۶ بودجه هلال احمر جمهوری اسلامی ایران ۲۴,۰۰۰ میلیون ریال، کمیته امداد امام خمینی ۱,۵۴۱,۰۰۰ میلیون ریال، سازمان بهزیستی ۳۸۷,۰۰۰ میلیون ریال، بنیاد پانزده خرداد ۱۶,۵۲۹,۰۰۰ میلیون ریال، بنیاد شهید انقلاب اسلامی ۱,۱۷۷,۰۰۰ میلیون ریال و بالاخره بنیاد مستضعفان و جانبازان ۹۷,۷۰۰ میلیون ریال بوده است. اگر اعتبارات مؤسسات امدادی و حمایتی را به کل اعتبارات بیمه‌ای (اعم از صندوقهای بیمه‌ای، بازنشستگی) اضافه کنیم، در کل ۲۸,۲۳۸,۷۰۰ میلیون ریال هزینه تأمین اجتماعی در ایران امروز است.

اگر به این اعتبارات که بیش از ۲۵٪ محل اعتبارات قابل احصاء در ایران است یارانه‌ها را نیز بیفزاییم، ملاحظه می‌شود که تأمین اجتماعی در عمل سهم و جایگاه عظیمی در جامعه امروز ما دارد. اهمیت تأمین اجتماعی و اعتبارات وسیع آن، توجه به تدوین نظام جامع تأمین اجتماعی را ضروری می‌سازد. دلایل این امر، بسیارند، برخی از آنان را چنین برمی‌شماریم:

۱. دیدگاه فراگیر

جامعه امروز ایران به مرور مسئله تأمین اجتماعی را مدنظر قرارداد؛ بنابراین، در هر برهه از زمان اقدامی خاص در این جهت صورت گرفت؛ این اقدامات به طور طبیعی به یک مسئله، یا یک جزء از کلیت تأمین اجتماعی معطوف می‌شد؛ حال جا دارد نظامی فراگیر پدید آید. این فراگیری از چند جهت حائز اهمیت است.

۱. بازیابی چنین دلایلی می‌تواند موجبات ثبات نسبی جامعه را فراهم آورد. اما، در نهایت، این اندیشه در صورت افراط با قَدَرگرای (fatalism) و در مواردی با رهبانیت می‌آمیزد که هر دو مانع توسعه است. آنانکه از تولید و کار فاصله بگیرند، سرنوشت خود را محتوم بدانند توان آدمی را در ساختن بنای آینده هیچ‌انگارند، عاملان مؤثر تولید نخواهند بود.

2. frustration

۳. obsessions، منظور اندیشه‌هایی است که ذهن را می‌آزارند، همواره فرد را وسوسه می‌کنند و در نهایت تبدیل به انگیزه انحراف و شکستن هنجار می‌شوند. برای توضیح بیشتر مراجعه شود به: باقر ساروخانی، دایرةالمعارف علوم اجتماعی، تهران، انتشارات کیهان، جلد اول، چاپ دوم، ۱۳۷۶، مفهوم work studies.

الف. فراگیری جغرافیایی

نظام جامع تأمین اجتماعی زمانی به درستی معنی دارد که جای جای جامعه را فراگیرد.

ب. فراگیری جمعیتی

پوشش آحاد جامعه، اعم از روستایی، شهری، عشایری، در عین حال، پوشش خانوادگی و فردی، از شرایط اساسی فراگیری و جامعیت تأمین اجتماعی است.

پ. فراگیری منابع و امکانات

برنامه‌ریزی جامع در هیچ مقوله‌ای، از جمله تأمین اجتماعی ممکن نیست، اگر مجموعه درآمدها و اعتبارات در یک دیدگاه فراگیر دیده نشود.

ت. فراگیری سازمانی-ابزاری

ابزار ارائه خدمات تأمین اجتماعی باید در جامعیت دیده شود. تداخل سازمانی، دوباره‌کاریها، خلأ سازمانی^۱ هر یک موجبات بروز نارضایتیها، کاستیها و در نهایت ناتوانی جامعه در ارائه خدمات تأمین اجتماعی را فراهم می‌آورد، همان‌طور که موجب هرزرفتن منابع و نیروی انسانی می‌شود:

۲. معیارهای مشترک

تعبیه نظام جامع تأمین اجتماعی که اصول آن بر شمرده شد، نیاز به ارزشیابی مستمر، و تخصیص حساب شده امکانات دارد. اشتراک و معیارها، به صورت مختلف باید مورد توجه قرار گیرد:

الف. معیارهای بندگی

همان‌طور که در سطور قبل آمد، تأمین اجتماعی، حد و میزان خدمات آن، تابعی از دو متغیر اساسی است:

شأن انسانها. آنان که در معرض مصائب ناگهانی قرار گرفته‌اند همگی یکسان نیستند، بعضی منزلت بالاتر دارند، فرزندان بیشتر دارند و در گذشته از امکانات رفاهی بیشتری برخوردار بوده‌اند، بنابراین، باید این ضرایب مورد توجه قرار گیرد.

توان جامعه. بدیهی است که جامعه، در هر مرحله از توسعه، در اختصاص منابع با محدودیتهایی چند مواجه است؛ در شرایط سخت اقتصادی، به طور طبیعی، حجم کل اعتبارات به تأمین اجتماعی نیز کاهش می‌پذیرد.

۱. آنجا که نیاز هست، اما، ابزار سازمانی جهت پاسخ‌بدان خدمت موجود نیست.

ب. معیارهای توزیع

باید توزیع کل اعتبارات ضابطه‌مند، مستند و پیش‌بینی‌پذیر باشد، آن‌طور که هر قشر از جامعه بدانند از چه منابعی برخوردار است و خواهد بود و چرا؟

پ. معیارهای ارزشیابی

وسعت عظیم منابع تأمین اجتماعی و حجم بسیار سازمانهای مرتبط با این مقوله حیاتی، موجبات تعبیه معیارهایی مشترک جهت ارزشیابی و هماهنگی سازمانها و نهادها فراهم می‌آورد.

۳. استمرار و برنامه‌ریزی

نظام جامع تأمین اجتماعی، نیازمند تداوم، استمرار و پیوست زمانی^۱ است. پیوست در زمان، از دو سو مورد توجه قرار می‌گیرد:

- از یک‌سو، توجه به گذشته جامعه، منابع و اعتبارات مصرف شده و تجربیات انباشته ضرورت دارد که بدان مطالعات گذشته‌نگر^۲ اطلاق می‌شود؛ در پرتو این توجه گذشته‌شناسایی می‌شود، خدمات جامعه در برهه‌های زمانی مستمر دیده می‌شود و راه برای برنامه‌ریزی هموار می‌گردد؛
 - از سوی دیگر، با استفاده از روشهای چند یا نظر سریهای زمانی^۳، مطالعات طولی^۴ و در نهایت فوافکنی روند^۵، شناخت گذشته چراغ راه آینده خواهد شد؛
 - لیکن، در همه موارد، تأمین اجتماعی در تداوم آن و یا برنامه‌ریزی در زمانی^۶ و تداومی دیده می‌شود. آینده‌نگری و بقیه سازوکارهای آینده‌نگر، جز از این طریق ممکن نیست.
- تعبیه نظام جامع تأمین اجتماعی نیازمند تدوین اصول اساسی است. به بیان دیگر باید کلیت نظام جامع تأمین اجتماعی بر پایه فلسفه اجتماعی خاص پی‌ریزی شود؛ این اصول، عناصر فلسفه اجتماعی نظام جامع تأمین اجتماعی است. مواضع اصلی نظام جامع تأمین اجتماعی چنین‌اند:

نسبیت

- می‌پذیریم که خدمات ارائه شده در پرتو تأمین اجتماعی تابع نسبیت است؛ بدین معنی:
- از یک سو، پذیرفته می‌شود تأمین اجتماعی تابعی از شرایط خاص، فرهنگ و ارزشهای اجتماعی است،

1. continuum

2. retrospection

3. time series

4. longitudinal

5. extrapolation

6. diachronistic planning

- بنابراین، در هر جامعه متفاوت است. این تفاوت در همه زمینه‌ها، اعم از منابع درآمد، حجم درآمد - در نهایت توزیع و مصرف درآمدها و اعتبارات تأمین اجتماعی به چشم می‌خورد.
- از سوی دیگر، ملاحظه می‌شود، تأمین اجتماعی امری زمانمند است. یعنی هر جامعه، در هر برهه از حرکت، حجم خاصی از منابع خود را صرف تأمین اجتماعی می‌نماید. این حجم هم تابعی است از میزان توانایی مالی جامعه و هم تابعی است از ارزشها و فرهنگ تأمین اجتماعی در آن برهه از تاریخ.
 - سوم آنکه تأمین اجتماعی همه آحاد جامعه را به یکسان شامل نمی‌شود. آنان که در دوران توانایی از پایگاه اجتماعی- اقتصادی بالاتری برخوردار بوده‌اند، در دوران عسرت سهم بالاتری خواهند داشت.

نقدینگی و مستقیم‌بودن

پذیرفته شده است که کمکهای تأمین اجتماعی، جز در موارد خاص^۱، به‌طور مستقیم توزیع شود و حتی الامکان به‌صورت کمک مالی ارائه شود؛ این اقدام، موجبات کاهش بوروکراسی را فراهم خواهد آورد، حجم سازمانهای خدمات رسانی را کاهش خواهد داد^۲، توان افراد مشمول را نیز بالا خواهد برد، همان‌طور که در مصرف درآمد آزادی عمل بیشتری به آنان خواهد داد.

طراحی انگیزشی

پذیرفته می‌شود در خدمات تأمینی نه تنها نباید موجبات بیکارگی و انفعال را فراهم آورد، بلکه خود به‌عنوان محرکی جهت اعتلای کمی و کیفی بهره‌وری به کار آید. در پرتو این فلسفه اساسی است که اصولی چند تبلور می‌یابند؛ نظیر:

- اصل موقت بودن. بدین معنی که کوشش می‌شود تور تأمین، نه در عمل و نه در ذهن افراد، دائمی تلقی نشود. هم آنان از ابتدا بدانند که باید هر چه زودتر از آن بیرون آیند، و هم در عمل، اهرمهای تحقق این هدف را فراهم آورد.
- اصل خودکفایی. هدف آن است که نوتوانی افراد مشمول مدنظر قرار گیرد و اکثر آنان که از این خدمات برخوردار می‌شوند، خروج هدف‌مند و خوداتکایی را مطمح نظر قرار دهند.
- اصل ارزشی. منظور آن است که از سویی انسانهای مشمول خدمات تأمین اجتماعی، احساس حقارت

۱. نظیر مواردی که پدر خانواده به هر دلیل از شایستگی لازم برخوردار نباشد.

۲. زیرا نیاز به سازمانهای خاص جهت تهیه کالاها نخواهند داشت.

نمایند، از سوی دیگر ضمن حراست از حرمت انسانی، با تمهید سیاستهای خاص ارزشی، چنان هنجارهایی فراهم آید که انسانها از اینکه در تور ایمنی قرار دارند احساس زرنگی یا بطلت نمایند^۱، و همواره به دیگران نشان دهند که زمانی کوتاه بدان نیاز خواهند داشت.

* * * * *

بدین قرار، ملاحظه می‌شود که تأمین اجتماعی و توجه بدان قدمتی به قدر تاریخ بشر دارد؛ از همان زمان که انسانها متوجه شدند انسان فاقد آینده و فاقد امنیت ذهنی هرگز نمی‌تواند عنصری مفید در تولید باشد و تأمین آینده یا اکنون او جزء لاینفک فراگرد کار و تولید است، از همان زمان که انسانها متوجه شدند سرمایه‌داری افراطی باید به تاریخ سپرده شود به تأمین اجتماعی روی آوردند. تاریخ ایران زمین نیز از این قاعده مستثنا نیست. علی‌الخصوص که اساس اندیشه اسلامی با تأمین اجتماعی پیوسته است؛ اگرچه در سالهای اخیر مضایقی چند پدید آمد:

- از یک سو، جامعه ایران موضعی منفعل در قبال تأمین اجتماعی گرفت، یعنی بعد از آنکه نیاز به شدت احساس شد، به جست‌وجوی پاسخی برای آن پرداخت.

- از سوی دیگر، نگاهی منفصل به پدیده تأمین اجتماعی پدید آمد. یعنی، در هر مقطع، بودجه‌ای خاص برای تأسیس سازمان یا نهادی خاص اختصاص یافت و با آن ابزار سازمانی محدودی پدید آمد.

- سوم آنکه، جامعه توجهی مقطعی به تأمین اجتماعی معطوف نمود، یعنی در برهه‌هایی چند یکباره بدان روی‌کرد و سپس با بروز مسائل دیگر، مدتها توجهی متناسب بدان معطوف نداشت.

مباحث سه‌گانه فوق از عدم توجهی جامع، کارآمد، فعال و آینده‌نگر به تأمین اجتماعی در ایران حکایت دارد. پیامد طبیعی این امر، هرزرفتن منابع مالی و انسانی از یک جهت و کاستی خدمات تأمین اجتماعی از جهت دیگر است.

۱. در تحقیقی که در زمینه متکدیان تهرانی انجام شد و تحت عنوان **درویزگان** انتشار یافت، ملاحظه شد پدیده تکدی همواره ناشی از نیاز مالی ویا ناتوانی نیست. آنچه مهمتر است، فرهنگ تکدی و ارزشهای اجتماعی است. آن‌گاه که آدمیان احساس می‌نمایند که متکدی بودن خوب است، چون خود متکدی بدون زحمت حاصل کار دیگران را صاحب می‌شود، شمار متکدیان فزونی می‌یابد. باز آن‌گاه که ملاحظه می‌شود، در بعضی از مناطق ایران، موافقت با ازدواج یک مرد از جانب خانواده همسر منوط به این است که دورانی را در تکدی بگذرانند (تا معلوم شود هرگز از تأمین معاش در نمی‌ماند)، بدیهی است که شمار متکدیان افزایش می‌پذیرد. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: باقر ساروخانی، **درویزگان**، تهران، انتشارات کلمه، ۱۳۷۷.

بنابر آنچه آمد، در شرایط فعلی جامعه ایران، با افزایش سریع جمعیت، با پیچیدگی مسائل، و با وسعت نیاز به تأمین اجتماعی تکوین نظام جامع تأمین اجتماعی یک ضرورت به حساب می‌آید و طراحی هر نظام جامع، مستلزم احراز اصول اساسی قابل قبول، کارا و مورد ابقان همگان است. این اصول به منزله راهبردهای اساسی و فلسفه حاکم بر تأمین اجتماعی تلقی می‌شود. این مقاله، با هدف جمع‌آوری و تلفیق این اصول فراهم آمد.

منابع

- باقر ساروخانی، دایرةالمعارف علوم اجتماعی، تهران، انتشارات کیهان، چاپ دوم، ۱۳۷۶.
- باقر ساروخانی، در یوزگان: تحقیقی در باب تکدی در تهران، تهران، انتشارات کلمه، ۱۳۷۷.
- Henry J. Aazon, *Economic Effects of Social Security*, Washington. D.C. Brookings Institution, 1982.
- Rita Ricardo, Campbell, *Social Security: Promize and Reality*, stanford, Calif: Hoovefs Institution press, 1977.
- Webster's New Collegiate Dictionary*, Massachusetts, Messian Co, 1995.