

طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور

نویسنده: دکتر محمد ستاری فر*

چکیده

در تاریخ بشری، مقولاتی همچون گرسنگی، بیکاری، فقر، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، حوادث و سوانح، در راه ماندگی و نیاز به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی از دغدغه‌های جوامع بشری بوده و خواهد بود. در قرون گذشته و در آستانه قرن ۲۱ میلادی، این مسائل به کانون‌های توجه جدی افراد، جوامع، دولت‌ها، احزاب و گرایش‌های مختلف فکری و ارزشی و مانند اینها تبدیل شده است. از این رو در طی قرن گذشته، اگرچه دولت‌ها و حاکمیت‌های سیاسی، رسالت‌های متفاوتی داشته‌اند، لیکن خود را ملزم به برپایی اصول، نهادها، ساختارها و سازوکارهایی تحت عنوان نظام تأمین اجتماعی برای پاسخ گویی به این نیازهای انسانی و اجتماعی نموده‌اند. در این گزارش، پس از بررسی مرور کلی بر پیشینه تاریخی نظام تأمین اجتماعی در جهان، وضعیت تأمین اجتماعی در ایران و تنگناهای موجود آن، زمینه‌های شکل‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور و الزامات اساسی آن مورد بررسی قرار گرفته و در پایان لایحه "ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور" که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیشنهاد شده است، ارائه می‌گردد.

* عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

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 قلمروهای آن از اهمیت بیشتری نسبت به گذشته برخوردار شده است به طوری که از آن به عنوان بستر و پیش شرط لازم برای ایجاد توسعه و همچنین هدف توسعه یاد کرده و می‌کنند.

برپایی نظام‌های تأمین اجتماعی گوناگون و گسترده اما دارای اهداف مشترکی مانند تأمین معاش و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی در جهان، دستاوردهای عظیمی برای دولت‌ها، جوامع در زمینه چگونگی کمیت و کیفیت زندگی مردم، سرمایه انسانی و رشد و توسعه اقتصادی داشته است لیکن چگونگی کارآمدی، جامعیت و فراگیری آن امروزه در جهان و ایران به یکی از دغدغه‌های مهم و عمومی تبدیل شده، به طوری که چگونگی کمیت و کیفیت نظام تأمین اجتماعی در هر جامعه‌ای، به عنوان یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های پیش روی دولت‌ها قرار دارد که باید بدان پاسخ گویند.

در زمان تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور این مهم مورد توجه قرار گرفت و کانون مباحثی در سطح دولت، مجلس، دستگاه‌ها، دانشگاه‌ها و رسانه‌ها قرار گرفت، به طوری که یک فصل از قانون برنامه سوم را این مقوله به خود اختصاص داده و مقرر گردید که دولت نسبت به تدوین لایحه ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی اقدام نماید. تدوین این لایحه در طی ۴ سال گذشته به یکی از قانون‌های بحث‌انگیز بین نظریه‌ها و دستگاه‌ها قرار گرفت و طی چندین بحث کلیدی و طولانی در هیأت وزیران نهایت لایحه ساختار سازمان نظام تأمین اجتماعی کشور در تاریخ ۸۱/۵/۶ به تصویب هیأت وزیران رسید و در تاریخ ۸۱/۵/۱۳ طی نامه‌ای از طرف ریاست محترم جمهور جهت بررسی و تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید.

در این گزارش پس از مروری کلی بر مباحث نظری و تجربی شکل تأمین اجتماعی به مسائل تأمین اجتماعی در ایران پرداخته خواهد شد و سپس موازین کلی لایحه پیشنهادی ارائه خواهد شد. امید است که صاحب‌نظران، کارشناسان، اساتید و مسئولین محترم با اهتمام ویژه به این قلمرو کلیدی، اساسی و حیاتی راهگشای تکامل آن در زمان تصویب در مجلس شورای اسلامی باشند.

پیشینه تاریخی تأمین اجتماعی

شکل‌گیری انقلاب صنعتی (در حدود سال ۱۷۸۰) دگرگونی گسترده‌ای را در قلمروهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی پدید آورد که اهمیت آن از اهمیت تبدیل انسان عصر دیرینه سنگی به انسان عصر کشاورزی (عصر نوسنگی) بیشتر بود. کار مهمی که انقلاب صنعتی پدید آورد همانا جانشین کردن **منابع نیروی بی جان** (بازوی مکانیکی و ماشینی) با منابع نیروی **جان دار** (بازوی انسانی) بود و از این رهگذر با تبدیل گرما به کار از طریق ماشین، بشر توانست به تدریج از منابع انرژی تازه و گسترده‌ای بهره‌برداری کند.^۱

پیامدهای کارکرد این ماشین‌های تازه و بازوی مکانیکی واقعاً حیرت‌انگیز بود. در اوایل دهه ۱۸۲۰ کسی که با چند دستگاه ماشین بافندگی کار می‌کرد بیش از بیست برابر بافنده دستی تولید داشت. در همان زمان یک دستگاه ماشین ریسندگی دویست برابر چرخ ریسندگی معمولی نخ تولید می‌کرد و یک لکوموتیو راه‌آهن به تنهایی به اندازه صدها اسب بارکش آن هم به سرعتی بیشتر کالا حمل می‌کرد.^۲

فرایند انقلاب صنعتی منشأ آثار مشخصی در اروپا بود، آثاری همچون

- ایجاد مراکز عظیم صنعتی
- تضعیف موقعیت روستا در نظام تولید کشور
- گسترش شهرها
- تولید انبوه و ماشینی
- تنوع تولید کالایی
- افزایش بهره‌وری همه جانبه نیروی کار
- گسترش بازار کالایی
- پیدایش طبقه کارگر

1. D. Lands: *The Unbond Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge, 1969, p.41.

۲. پل کندی، ظهور و سقوط قدرت‌های بزرگ، ترجمه قانده شرفی، انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۱، ص ۷.

پیدایش طبقه کارگر، منشأ آثاری بوده و دگرگونی گسترده‌ای را نیز خود باعث گردید از جمله بروز تنش میان **صاحبان سرمایه** (صاحبان بازوی مکانیکی و ماشینی) و **کارگران** (صاحبان بازوی کار). اگر تا قبل از انقلاب صنعتی، نقش کلیدی در تولید را بازوی انسانی عهده‌دار بود، انقلاب صنعتی باعث شد که این نقش از **نیروی کار** (بازوی انسانی) به **ماشین** (بازوی مکانیکی) سوق داده شود. این تغییر نقش، موجبات چند برابر و سپس چند صد برابر شدن کارایی و بهره‌وری در تولید را فراهم ساخت که ثمرات توزیعی این ثروت بیشتر نصیب صاحبان بازوی مکانیکی و ماشین (سرمایه‌داران) گردید تا صاحبان بازوی انسانی.

تداوم این فرایند شکل‌دهی طبقات غنی و فقیر را باعث گردید، فرایندی که این فاصله توزیعی درآمد را هر روز واضح‌تر، مشخص‌تر و عمیق‌تر نمود.

این شکاف و تضاد بین منابع درآمد کارگران (صاحبان بازوی انسانی) و سرمایه‌داران (صاحبان بازوی مکانیکی) علاوه بر قطب‌بندی جامعه و ایجاد جدال و تضاد در آن باعث جدال در مکاتب فکری گردید. ظهور مکتب سوسیالیست‌های تخیلی همچون پرودون و سن سیمون نقطه جدیدی در تحولات فکری اروپا گردید که در مقابل نظریه پردازان طرفدار تفکر سرمایه‌داری قد علم کرده و در فرایند تحول این نظریه‌ها مارکس و انگلس با دیدگاه‌های خاص خود در نقد سرمایه‌داری و مناسبات حاکم بر آن به افشای مکانیسم استثمار و طرح مقوله تضاد کار و سرمایه و تأیید و تأکید بر حقوق کارگران پرداختند.

فقر و بدبختی طبقه کارگر و اختلاف فاحش طبقاتی بین آنها و سرمایه‌داران باعث گردید که هر روز تضاد در جوامع صنعتی انگلستان، آلمان، بلژیک، فرانسه،... تشدید گردد. مکتب سوسیالیسم و کمونیسم به پشتیبانی از نیروی انسانی و کارگران و مکتب کلاسیک اقتصادی اسمیت به لحاظ اهمیتی که برای سرمایه قائل بود به پشتیبانی از نیروی مکانیکی و ماشین (سرمایه) برخاستند. رفته رفته تضاد بین این مکاتب تضاد و اختلافات را از هر نظر تشدید نمود و بدان عمق همه جانبه‌ای بخشید. کارگران (صاحبان بازوی انسانی) به مقابله با بازوی مکانیکی و صنعتی برخاستند و سعی داشتند آن را از بین ببرند. بر اثر مهاجرت روستاییان به شهرها، بیکاربودن بسیاری از آنها و جانشین شدن روزانه ماشین‌آلات به جای کارگران، شهرها چهره‌ای

زشت و خشن به خود گرفت و زندگی در آنها بسیار دشوار شد. زنان و کودکان برای لقمه‌ای نان در خیابان‌ها پرسه می‌زدند، تهیدستان قادر به سازمان‌دهی مواضع دفاعی خود نبودند، از طرف دیگر صاحبان صنایع درگیر فعالیت‌های اقتصادی بودند و در قلمروهای اصلاحات اجتماعی جامعه چندان فعالیتی نداشتند. اشتون^۱ در این باره می‌گوید فقر، بیکاری و بیماری‌های مردم فضای نامناسبی را در پیش روی **بستر بالنده و رو به رشد انقلاب صنعتی** قرار داد. دستاوردهای اولیه انقلاب صنعتی حاکی از بی‌توجهی به وضعیت اسفبار مردم بود و این بی‌توجهی فضای کار و تولید را هر روز نابسامان‌تر می‌ساخت. ضایعات افزایش می‌یافت. کارگران احساس تعلق خاطر به کارخانه و تولید از خود نشان نمی‌دادند، بلکه در هر فرصت ممکن دست به تخریب مواد و ماشین‌آلات می‌زدند. تولید کاهش می‌یافت و یا متوقف می‌گردید، در این شرایط بود که سرمایه‌داران و دولت مردان دریافته‌اند که جامعه صنعتی در صورتی که بخواهد بدون ناآرامی‌های اجتماعی به حیات خود ادامه دهد نیاز به چارچوبی از خدمات عمومی (تأمین اجتماعی) دارد. آنچه اشتون درباره این چارچوب از خدمات عمومی می‌گوید، آغاز به کار با تعیین حداقل ساعات کار، تأمین بهداشت درمان و تأمین مقرری در مواقع بیماری بود.

تارو نیز در این باره این چنین می‌گوید:

ناآرامی اجتماعی داخلی برای توجیه به هم زدن بساط منافع مستقر در وضع موجود باعث ادامه بقا و رشد سرمایه‌داری گردید. ثروتمندان زیرک‌تر از آن بودند که مارکس تصور می‌کرد، آنان دریافته‌اند که ادامه بقای درازمدتشان به این بستگی دارد که شرایط انقلابی را از بین ببرند و همین کار را کردند. در آلمان یک اشراف محافظه‌کار به نام بیسمارک در دهه ۱۸۸۰ پرداخت مستمری به سالمندان و نظام بهداشت و درمان عمومی را ابداع و اختراع کرد. چرچیل وزیر یک دوک انگلیسی در سال ۱۹۱۱ نخستین بیمه بیکاری را به راه انداخت، روزولت رئیس جمهوری اشراف زاده، نظام تأمین اجتماعی را طراحی کرد که سرمایه‌داران را بعد سقوط آن در آمریکا نجات

1. T.S. Ashton, *The Industrial Revolution 1760-1830* Oxford University press 1789.
که ترجمه آن تحت عنوان انقلاب صنعتی - ترجمه احمد تدین انتشارات علمی و فرهنگی ۱۳۷۵ صفحات ۱۴۵-۱۴۱ است.

داد. اگر سرمایه‌داری مورد تهدید قرار نگرفته بود هیچ یک از این پدیده‌های تأمینی و رفاهی شکل نگرفته بود.^۱

پرفسور میردال در رابطه با تقابل بین فقر و غنا و نابرابری که زاینده انقلاب صنعتی و فرآیندهای آن بود و هر روز معضلاتی را ایجاد می‌کرد این چنین می‌گوید:

نابرابری و روند فزاینده آن در مقابل توسعه، کوهی عظیم از مشکلات و موانع به وجود آورد در نتیجه به عنوان شرط لازم در تسریع توسعه، معکوس کردن این روند و فراهم آوردن برابری بیشتر فوریت یافت^۲ که دینامیزم این برابری بیشتر از طریق تأمین اجتماعی تعریف گردید، شکل گرفت و عملیاتی شد.

دستاورد اندیشه صاحب‌نظران، دانشمندان، دولت مردان در حل و فصل فضای تضاد طبقاتی، تعارض، درگیری، اعتصاب و انقلاب‌های خونین، پی‌ریزی فضای تفاهم اجتماعی به جای تعارض و ناهنجاری‌های اقتصادی و اجتماعی بوده که هنجارهای پویا و توسعه‌ای خود پی‌ریز مقوله‌ای به نام تأمین اجتماعی گردید که دستاوردهای مشخص، مهم و تعیین‌کننده برای جوامع بشری به دنبال داشت.

در این نظام تأمین اجتماعی، کارگران، دیگر به عنوان حاشیه تولید قلمداد نمی‌شوند، بلکه به مهمترین کانون توجه برای ارتقای کمی و کیفی تولید و فناوری، تبدیل و به عنوان **سرمایه انسانی** تولید تلقی شده که نیازمند مراقبت‌های جسمی، فکری، روحی، درمانی، معیشتی و... است که تأمین اجتماعی باید مسئولیت تأمین این قلمروها را به عهده می‌گرفت.

امروزه تأمین اجتماعی با ابعاد همه جانبه‌ای که به خود گرفته دارای هویتی بین‌المللی بوده و دولت‌ها مکلف شده‌اند نیازهای مربوط به کار، اشتغال، کارگر، تأمین اجتماعی را مورد توجه قرار دهند و آنها را به مرحله اجرا درآورند. جهت پایداری جنبه بین‌المللی امور تأمین اجتماعی، سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار^۳ و اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی^۴ تعهداتی را در این باره پذیرفتند و ملزم به اجرای آن شدند. در اجلاس سال ۱۹۴۴ I.L.O در فیلادلفیای آمریکا توجه به امور اجتماعی کانون مباحث قرار گرفت و اعلام شد که: عدالت اجتماعی شرط لازم برای یک صلح پایدار پس از جنگ شناخته‌شد و جهت عدالت اجتماعی راهی جز بسط تأمین اجتماعی نیست.

۱. تارو - لستر. آینده سرمایه‌داری، تغییر و تحول ساختاری در نظام سرمایه‌داری جهان. ترجمه عزیز کیاوند. نشر دیدار. سال ۱۳۷۶. ص ۲۰.

۲. میردال گونار، طرحی برای مبارزه با فقر جهانی ترجمه بابک قهرمان. انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۵. فصل سوم.

3. International Labour Organization (I.L.O)

4. International Social Security Association (I.S.S.A)

برای ساختن *انسان دارای تأمین* که یکی از وجوه لازم برای شکل‌گیری *سرمایه انسانی*^۱ بوده و هست در آغاز تکالیفی از طرف سرمایه‌داران و کارفرمایان به نفع کارگران تعریف شد و به تدریج با بسط کمی و کیفی این نگرش و الزام به اجرای آن راهبردهای بیمه‌های اجتماعی^۲ شکل گرفت. بیمه‌های اجتماعی که در آغاز بیشتر رابطه اقتصادی و مالی بین کارگر و کارفرما بود به لحاظ اثر بخشی گسترده توسعه‌ای که داشت (ایجاد آرامش، عزت نفس، تأمین معاش کارگران) کانون توجه دولت‌ها قرار گرفت و دولت‌ها با ورود به تفاهمات دو جانبه *کارگر-کارفرما* آن را برای حصول به تفاهم اجتماعی و رشد و بالندگی کشور به تفاهم سه جانبه *کارگر-کارفرما-دولت* تبدیل کرده و به قلمرو ماهوی آن پایداری و گستردگی ویژه‌ای بخشیدند و از این راه به شکل‌دهی نظام تأمین اجتماعی^۳ که در آن، انسان‌ها از برخورداری از آن، *حق* دارند و انجام آن تکلیف بر دولت است، پرداختند. نظام تأمین اجتماعی مقوله‌ای ملی، توسعه‌ای، بین‌نسلی، و جهانی گردید و مراقبت‌های بهداشتی، درمانی، بیکاری، از کار افتادگی، بازنشستگی، بی‌سرپرستی، امداد و سوانح را سر لوجه کار خود قرار داد.

تأمین اجتماعی در ایران و تنگناهای وضع موجود آن

در کنار صدها مؤسسه خیریه، عمومی و عام‌المنفعه خصوصی که از دیرباز بر اثر اعتقادات انسانی و دینی در ایران مبادرت به دستگیری از نیازمندان و فقرا می‌نمودند، از سال ۱۳۱۰ با برپایی سازمان بیمه‌های اجتماعی، سنگ بنای توجه جدی، همه جانبه، مستمر، علمی، حقوقی و قانونی به معاش و ایجاد امنیت اقتصادی و اجتماعی توسط دولت گذارده شد.

امروزه کشور ما پس از کارکردهای ۵۰ ساله دولت در قلمرو تأمین اجتماعی، از دستگاه‌های متعدد در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی برخوردار است.

۱. *انسان دارای تأمین* به معنای آنست که در هر لحظه از زندگی با پوشش بیمه‌ای ۲۵ میلیون نفر، سازمان بازنشستگی کشوری با پوشش ۶ میلیون نفر، سازمان بازنشستگی

1. Human Capital
2. Social Insurance
3. Social Security

نیروهای مسلح با پوششی برابر با ۳ میلیون نفر و پوشش بیمه‌ای در پانزده صندوق بازنشستگی متفرقه برابر با ۲ میلیون نفر در قلمرو امور بیمه‌ای مشغول انجام وظیفه می‌باشند، که تاکنون با عملکرد ۵۰ ساله خود حدود نیمی از جمعیت کشور را تحت پوشش قرار داده‌اند. افزون بر این، سازمان بیمه خدمات درمانی نیز به تأمین درمان بخشی از جمعیت کشور اهتمام داشته است.

در قلمرو امور حمایتی، دستگاه‌هایی همچون سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد، بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و بنیاد ۱۵ خرداد در کنار صدها مؤسسه خیریه و عام‌المنفعه، با بهره‌گیری گسترده از بودجه عمومی (حدود ۸۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰) ۵/۵ میلیون نفر را تحت پوشش امور حمایتی قرار داده‌اند.

در قلمرو امور امدادی، جمعیت هلال احمر، سازمان اورژانس کشور، ستاد حوادث غیرمترقبه و مانند اینها نسبت به امداد در حوادث غیرمترقبه طبیعی همچون سیل، زلزله و حوادث غیرطبیعی دیگر مانند جنگ اهتمام داشته‌اند.

تنگناهای وضع موجود قلمروهای تأمین اجتماعی کشور (بیمه‌ای، حمایتی و امدادی)

در طی نیم قرن گذشته، اگرچه اصول، نهادها، ساختارها و سازوکارهای تصویب شده و به اجرا گذاشته شده قلمروهای بیمه‌ای، امدادی و حمایتی در کشور، دستاوردهای مشخص و مثبتی برای کشور داشته، موجبات بروز مسائل و مشکلاتی را فراهم ساخته است که مهمترین آنها عبارتند از:

- عدم فراگیری قلمرو بیمه‌ای (پوشش ناکافی جمعیتی در قلمرو بیمه‌ای به طوری که حدود نیمی از جمعیت کشور به ویژه روستاییان تا پایان سال ۱۳۷۹ از مزایای بیمه‌ای برخوردار نبوده‌اند)

- عدم جامعیت در ارائه خدمات امور تأمین اجتماعی (بخش چشمگیری از جمعیت کشور فقط در سطحی محدود از خدمات درمان برخوردار بوده و از مزایایی همچون بیمه بازنشستگی، از کارافتادگی و بیکاری بی‌بهره بوده‌اند)

- عدم کفایت در ارائه خدمات (ناکافی بودن ارائه خدمات و نارضایت‌مندی مردم از آن)

- تداخل گسترده در وظایف و قلمروهای امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی

- کارکردهای پراکنده و فعالیت‌های کمابیش ناموزون و ناهماهنگ دستگاه‌های متعدد قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی با یکدیگر
 - عدم کارایی گسترده از منابع و مصارف به کار گرفته شده در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور
 - نارضایتی شدید مردم از کمیت، کیفیت و سطح کارکردهای قلمروهای مختلف بیمه‌ای، حمایتی و امدادی
 - فقدان چارچوب منسجم برای سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی در سطح کشور (فقدان برنامه کلان و منسجم)
 - فقدان برخی از نهادهای اصلی برای ایجاد انسجام سازمانی در مجموعه فعالیت‌های امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور (فقدان بعضی از حلقه‌ها در ساختار)
 - فقدان برخی از نهادهای تشکیلاتی موردنیاز برای ایجاد پوشش حمایتی جامع (به ویژه در بخش روستاییان)
 - فقدان نهاد لازم برای حضور کارآمد در نظام تصمیم‌گیری کشور (دولت و مجلس)
 - ضعف نظام اطلاعاتی جامع، قابل اتکا و به هنگام برای تصمیم‌سازی، اجرا، نظارت و ارزیابی
 - فقدان معیارهای پذیرفته شده اقتصادی، حقوقی، اجتماعی، علمی، فنی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ای در سازمان‌دهی فعالیت‌ها و ارائه خدمات بخش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی
 - ناتوانی کارکردهای یارانه‌های کشور در جهت پاسخ‌گویی به اجرای برنامه‌های کارآمد، سیاست‌های باز توزیعی و ملاحظاتی علمی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر آن
- مسائل و مشکلات فوق طی ۳ دهه گذشته به ویژه در دهه اخیر، باعث گردید که نظام‌های تصمیم‌گیری کشور نسبت به اقدامات اصلاحی همچون حذف، ادغام و انحلال تشکیلات اهتمام ورزند، لیکن به لحاظ عدم نگرش توسعه‌ای و همه جانبه و علمی نبودن این روش‌ها و به رغم تخصیص بخش قابل توجهی از منابع مالی جامعه (حدود ۲۵ درصد از بودجه جاری دولت در سال‌های اخیر علاوه بر منابع تخصیص یافته توسط بنیادها، نهادها، مؤسسات و افراد غیردولتی) هنوز نقاط ضعف فراوانی در نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور مشاهده می‌شود.

بر این اساس لازم است که برای حل و فصل تنگناها و نارسایی‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور که به برخی از آنها در سطور فوق اشاره شد، اهتمام ویژه داشت و برای تبدیل بخش‌ها و اجزای گسسته فعالیت‌های امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور به یک نظام به هم پیوسته، منسجم و کلان رفاه و تأمین اجتماعی، کوشش لازم صورت گیرد. زیرا واقعیت امر این است که نیمی از جمعیت کشور، هم اکنون در تور ایمنی و امنیتی اقتصادی و اجتماعی تأمین اجتماعی قرار ندارند، گروه گسترده‌ای از جمعیت کشور زیرخط فقر قرار گرفته‌اند، مجموعه دستگاه‌های قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی تأمین اجتماعی کشور نتوانسته‌اند سرمایه‌گذاری لازم در جهت بهبود کیفیت زندگی مردم داشته باشند و سرمایه انسانی کشور را شکل دهند. بدین روی بستر لازم برای تحقق رشد و توسعه پایدار را فراهم نساخته‌اند. مجموعه موجود دستگاه‌های تأمین اجتماعی کشور، این واقعیت را آشکار ساخته‌اند که در حال حاضر جواب‌گوی جمعیت ۶۵ میلیون نفری کشور نیستند و آمادگی لازم برای برخورد با چالش‌های بزرگ پیش روی خود را ندارند و در تعامل سازمان یافته و توسعه‌ای با دیگر بخش‌های اجتماعی و اقتصادی ناتوان بوده‌اند و در عین حال آمادگی تقابل توسعه‌ای با جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ شمسی که جمعیتی بالغ بر ۱۰۰ میلیون نفر می‌باشد را ندارند.

الزامات اساسی در برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور

توسعه همه جانبه در قلمروهای اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و زیست محیطی و شکل‌گیری توسعه پایدار در کشور، در گروهی تعامل و تأثیر دو جانبه و چند جانبه‌ای است که این قلمروها با سطح و کیفیت نظام جامع تأمین اجتماعی کشور می‌توانند، برپا نمایند، زیرا نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، رابطه‌ای مستقیم، جدایی ناپذیر و پیوندی سازمان یافته با توسعه کشور دارد.

بعضی از الزامات اساسی در برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور به شرح زیر است:

الزامات انسانی (پاسخ‌گویی به حقوق انسانی مردم)

- در رابطه با گرسنگی، فقر، بیکاری، از کارافتادگی، در راه ماندگی، بی سرپرستی، مراقبت‌های بهداشتی و درمانی و مانند اینها از طریق توجه به تأمین نیازهای اساسی، اشتغال و تأمین امنیت اقتصادی و اجتماعی برای آحاد مردم و آماده کردن مردم برای مشارکت جویی در فعالیت‌ها و میدان‌های گسترده رشد و توسعه اقتصادی کشور، ایجاد آرامش خاطر و عزت نفس در فرد و خانواده

الزامات فرهنگی و اجتماعی

- ایجاد یکپارچگی اجتماعی و انسجام ملی از طریق تفاهم بین کارگران با کارفرمایان، تفاهم بین آحاد مردم، تقویت فرآیندهای تکامل اجتماعی و توسعه جامعه مدنی
- ایجاد آرامش خاطر و عزت نفس در جامعه و توانمندسازی مردم در مقابله با مسائل و مشکلات موجود

الزامات اقتصادی

- تأمین سطح متناسب معاش برای مردم
- بالا بردن بهره‌وری‌ها و کاهش ضایعات از طریق توانمندسازی و ارتقای سرمایه انسانی کشور
- بهبود سطح زندگی مردم و ارتقای سطح استانداردهای آن
- فراهم سازی یکی از پیش شرط‌های لازم برای شکل‌دهی توسعه اقتصادی (سرمایه‌گذاری بر روی مردم و ایجاد تعلق خاطر در آنها برای حرکت‌های توسعه‌ای)

الزامات امنیتی

- ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی (امنیت همه جانبه و پایدار)، در گروی چگونگی سطح و کیفیت زندگی مردم که در تأمین اجتماعی تعریف می‌شود خواهد بود.

الزامات عدالت اجتماعی

- توسعه اقتصادی بدون عدالت اجتماعی و عدالت اجتماعی بدون تأمین اجتماعی، ممکن نیست
- ضرورت کارآمد کردن سیاست‌های توزیعی و بازتوزیعی (مالیات‌ها و یارانه‌ها)

الزامات زیست‌محیطی

- سطح قابل قبول زندگی مردم و تأمین حداقل نیازهای آنها، در گروهی تأمین شرایط لازم برای نگهداری محیط زیست کشور و جلوگیری از ضایعات گسترده وارد بر آن می‌باشد.

الزامات برنامه‌ای

- لزوم برپایی چهارچوب منسجم برای سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی در قلمرو تأمین اجتماعی
- لزوم برپایی نظام بودجه‌ریزی کارآمد در رابطه با هدف‌های تعیین شده
- لزوم نظارت و ارزشیابی از نحوه تخصیص و هزینه نمودن منابع قلمرو تأمین اجتماعی کشور
- لزوم هماهنگی و هم‌جهتی در سیاست‌ها و برنامه‌ها در داخل بخش نظام تأمین اجتماعی و همچنین این بخش با دیگر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی، زیست‌محیطی.

الزامات تشکیلاتی

- لزوم پر کردن خلاءهای بارز و مشخص نظام فعلی تأمین اجتماعی کشور
- لزوم فراهم آوردن چهارچوب کلان حقوقی — سازمانی لازم برای تبدیل بخش‌ها و اجزای متعدد و منفصل فعالیت‌های موجود کشور به یک نظام به هم پیوسته و جامع رفاه و تأمین اجتماعی
- لزوم هماهنگی و انسجام در قلمروهای بیمه‌ای (بیمه تأمین اجتماعی، بیمه خدمات درمانی، بیمه‌های مکمل، صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی، بیمه‌های احتیاط و مانند اینها) (سامان‌دهی کارآمد به نظام بیمه‌ای کشور)

- لزوم هماهنگی و انسجام در قلمروهای حمایتی (سامان‌دهی کارآمد به نظام امور حمایتی و یارانه‌های کشور)
- لزوم هماهنگی و انسجام در قلمروهای امدادی (سامان‌دهی کارآمد به نظام امداد و نجات کشور)
- لزوم هماهنگی و انسجام و برپایی ارتباط سازمان یافته و توسعه‌ای بین سامان‌دهی امور بیمه‌ای، سامان‌دهی امور حمایتی و سامان‌دهی امور امدادی کشور با یکدیگر. به بیان دیگر، فراهم آوردن چهارچوب کلان حقوقی - سازمانی لازم برای تبدیل به بخش‌ها و اجزای متعدد و منفصل فعالیت‌های موجود در کشور، به یک نظام به هم پیوسته و جامع رفاه و تأمین اجتماعی

الزامات برپایی نظام جامع اطلاعات

- لزوم برپایی ساختار و سامان‌دهی کارآمد به نظام اطلاعات جامع، قابل اتکا و به هنگام از وضعیت معاش مردم، سطح زندگی و درآمد آنها، بودجه و اعتبارات کشور، چگونگی توزیع و بازتوزیع آنها و مانند اینها برای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و ارزیابی از ساختار و کارکرد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور.

الزامات هدفمند کردن یارانه‌ها

- لزوم انباشت کردن یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم کشور
- لزوم تخصیص کارآمد یارانه‌ها در جهت اهداف تعیین شده برنامه
- لزوم اصابت یارانه‌های کشور به افراد ذیحق برای توانمندسازی آنها و تحقق عدالت اجتماعی

الزامات مشارکت گسترده مردم

- لزوم هموار کردن و راهبری برنامه‌ها و ساختارها برای ایجاد انگیزه در مردم به منظور مشارکت در قلمروهای گسترده تأمین اجتماعی کشور (بیمه‌ای، حمایتی و امدادی) و برپایی نهادهای مدنی غیرمتمرکز با مدیریت‌های مردمی

سه مأموریت اساسی و راهبردی برای دولت‌های توسعه‌گرا

الزامات اساسی فوق باعث شد که توجه به برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کارآمد، سرلوحه کار دولت‌ها و حاکمیت‌های سیاسی گوناگون قرار گیرد. اگر چه رسالت‌های دولت‌ها در قلمروهای گوناگون اقتصادی، اجتماعی، سیاسی متفاوت است، لیکن همه دولت‌ها در انجام رسالت‌های سه‌گانه زیر، وظیفه اصلی برای خود قایل می‌باشند:

الف) برقراری امنیت از لحاظ داخلی و خارجی در ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی

ب) ایجاد آرامش خاطر در بین مردم و امید به آینده در آنها

ج) تأمین معاش مادی کافی و وافی برای همه افراد جامعه

این وظایف کلیدی که در واقع در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی یک کشور خلاصه می‌شود، شرط بقا و زمینه سلامت، پویایی و پیشرفت هر جامعه و دولت می‌باشد.

دولت‌ها نیز از لحاظ حقوقی و اقتصادی خود را ملزم به برپایی ساختار کارآمد، تدوین برنامه و بودجه‌های اصولی و اخذ کارکردهای کارآمد و مطلوب از این ساختار و برنامه‌ها و بودجه‌ها می‌دانند.

برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از منظر حقوقی و اقتصادی نیز به مانند یک کالای عمومی قلمداد می‌شود که افراد جامعه به طور مستقیم نمی‌توانند برپاکننده و تولیدکننده آن باشند و به ناگزیر و از روی الزامات مختلف که بعضی از آنها در بالا ذکر شد، دولت‌ها خود را مکلف به سامان دادن به آن می‌دانند (با مشارکت گسترده مردم). زیرا دولت‌های توسعه‌گرا براساس تجارب علمی و توسعه‌ای به خوبی دریافته‌اند که توسعه همه‌جانبه و پایدار بدون حضور این کالای عمومی (نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) نمی‌تواند معنا و مفهومی داشته باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از این الزام و ضرورت اساسی و این کالای عمومی به عنوان یک حق عمومی که تکلیفی است بر دولت، یاد کرده است. در اصول متعدد و به ویژه اصل ۲۹ قانون اساسی، در این باره چنین می‌خوانیم:

اصل ۲۹ قانون اساسی: نظام جامع تأمین اجتماعی

برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، حوادث و سوانح، نیاز به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی به صورت بیمه‌ای و غیربیمه‌ای حقی است همگانی و دولت موظف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یکایک افراد تأمین کند.

هدف از برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در کشور

با توجه به الزام‌های اساسی در برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، هدف نهایی با توجه به مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین نیازهای فردی و اجتماعی عبارت است از:

- شکل دادن به فرد سالم، مولد، با نشاط، با انگیزه و خود راهبر
- شکل دادن به خانواده سالم، مستحکم و مولد
- شکل دادن به جامعه سالم، مقتدر، مولد و خود راهبر
- شکل دهی بیشتر به انسجام ملی، اقتدار ملی و سرافرازی ملی
- شکل دهی توسعه پایدار در کشور

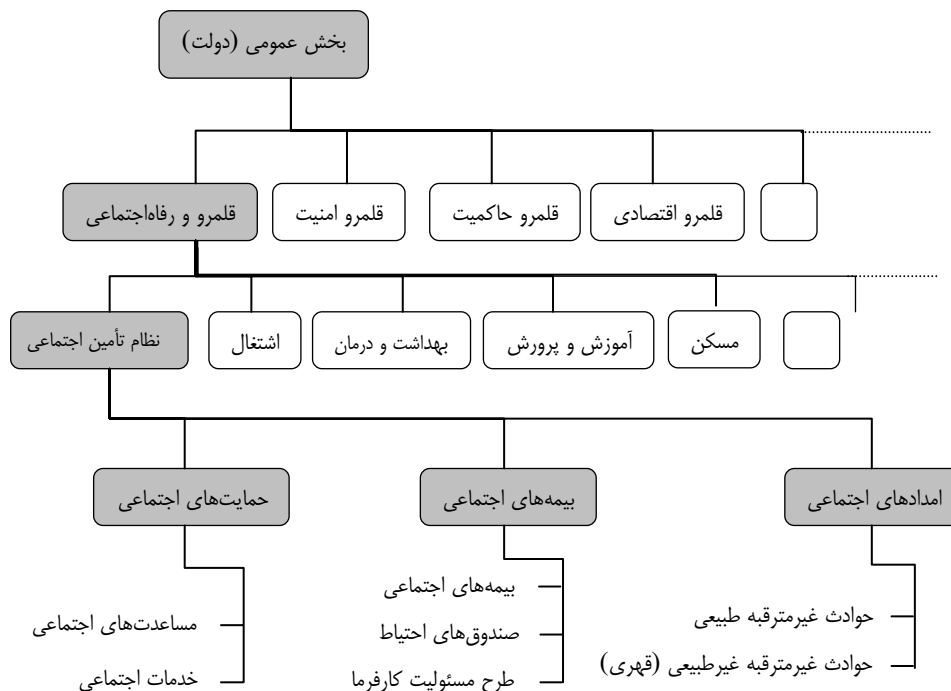
جایگاه مقوله رفاه و تأمین اجتماعی در مجموعه حاکمیت و نسبت آن با بخش

عمومی (دولت)

براساس مبانی حقوقی و قانونی و همچنین ملاحظه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این حقیقت بیان می‌شود که قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی در تعامل گسترده با قلمرو امنیت، قلمرو حاکمیت، قلمرو اقتصادی و مانند اینها و همچنین در تعامل گسترده با بخش بهداشت و درمان، بخش آموزش و پرورش، بخش مسکن، بخش اشتغال می‌باشد و در عین حال قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی، خود در برگیرنده اجزای مختلف همچون بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی، امدادهای اجتماعی می‌باشد.

جایگاه قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، براساس مبانی حقوقی و قانون اساسی بدین

گونه است:



باملاحظه تصویر سازمان یافته چگونگی نظام دولت در ایران، اصول زیر پدیدار می‌شود که

توجه به آن در طراحی ساختار نظام تأمین اجتماعی کشور الزامی و قطعی است:

۱. اصل تعامل توسعه‌ای و سازمان یافته بین قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی با قلمرو امنیت،

حاکمیت و اقتصاد با یکدیگر

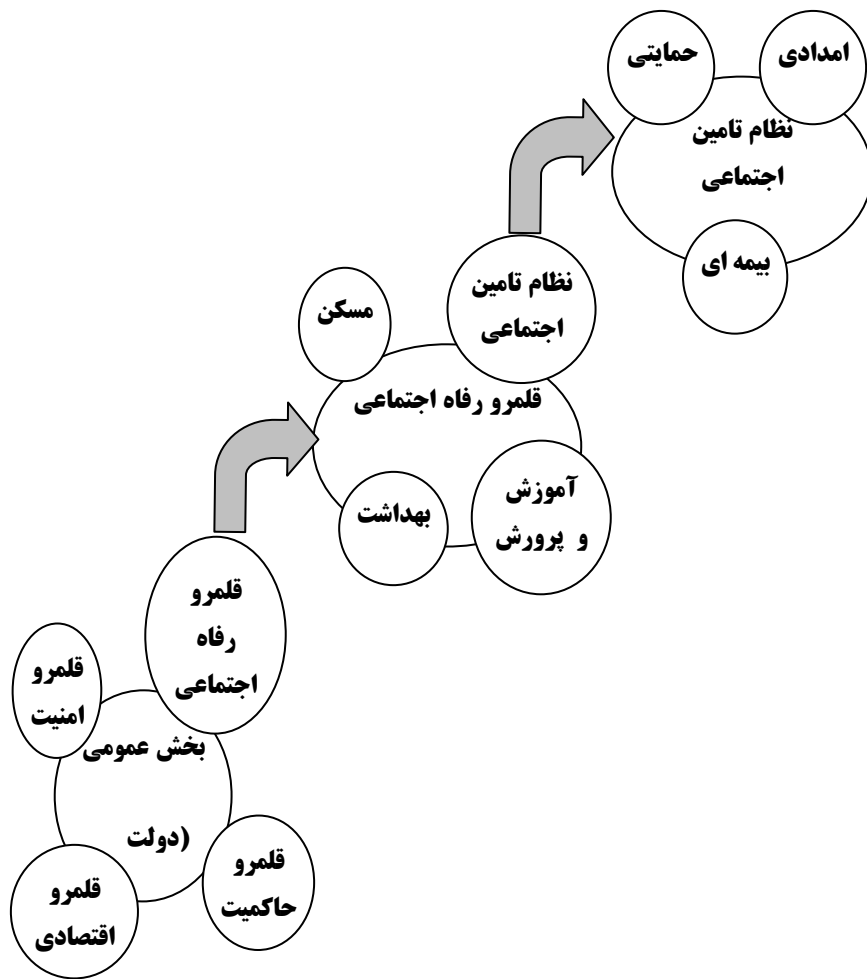
۲. اصل تعامل توسعه‌ای و سازمان یافته بین بخش تأمین اجتماعی با بخش‌های اشتغال،

بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، مسکن و مانند اینها

۳. اصل تعامل توسعه‌ای و سازمان یافته قلمروهای بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های

اجتماعی و امدادهای اجتماعی با یکدیگر

۴. اصل برپایی ساختار و کارکرد توسعه‌ای در داخل اجزای بخش بیمه‌های اجتماعی و اجزای بخش حمایت‌های اجتماعی و اجزای بخش امدادهای اجتماعی



اجزای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، در برگیرنده اصول، مبانی، ساختار و سازوکارهای مختلفی است که ضمن مشارکت همه اجزای آن در یک نظام جامع‌نگر باید قلمروها و ساختارهای زیرین آن

که غیرقابل جمع می‌باشند، در یک پیکره واحد با تعامل سازمان یافته و توسعه‌ای، بتوانند یک منظومه کارآمد را در قلمرو نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شکل دهند و به الزامات، مطالبات و اهداف منظور شده برای خود پاسخ‌گو باشند.

راهبردهای امور بیمه‌ای، راهبردهای امور حمایتی و یارانه‌ها و راهبردهای امور امدادی شکل‌دهنده ساختار یک نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌باشند.

براساس داده‌ها و گزارش‌های علمی و همچنین تجارب موفق توسعه در جهان، با بسط رشد اقتصادی و صنعتی شدن و شکل‌گیری نهادهای مدنی همچون اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایی و بازنشستگان و پیشرفت‌های اجتماعی، در کشورهای توسعه یافته، وزن غالب در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با راهبردهای امور بیمه‌ای است (حداقل هزینه برای دولت و حداکثر مشارکت علمی، آگاهانه و حقوقی از سوی مردم).

برعکس در کشورهای توسعه نیافته به لحاظ فقر، محرومیت و بیکاری فراگیر و آسیب‌پذیری گسترده قشرهای آسیب‌پذیر و در غیاب یک نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کارآمد، عملکردها معطوف به بسط راهبرد امور حمایتی و یارانه‌ها (حداکثر هزینه برای دولت و حداقل مشارکت از سوی مردم) می‌باشد.

در طی دو دهه گذشته، متأسفانه بر اثر عدم کارایی برنامه‌های توسعه‌ای و همچنین ناتوانی کشور در برپایی یک نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کارآمد و توسعه‌ای، بسط عملکردها و توسعه راهبردها، بر امور حمایتی مبتنی بوده است که اتخاذ این راهبردها تاکنون علاوه بر ایجاد مسائل و تنش‌های اجتماعی و ترویج فرهنگ فقر و تهیدستی و افزایش مطالبات به حق و ناحق در مردم، موجبات ایجاد تنگناهای جدی و اساسی در تحقق برنامه توسعه و تحمیل مبالغ عظیمی بر بودجه کشور شده است و از این رو ضرورت دارد نسبت به تغییر نگرش کشور در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از راهبردهای امور حمایتی به راهبردهای امور بیمه‌ای (متکی کردن مردم به خود و خود راهبر کردن مردم) اقدام شود.

به سخن دیگر، لزوم گسترش جلب مشارکت آگاهانه مردم در تأمین معاش، امنیت و سلامت و حمایت‌های موردنیاز، خود به صورت امری حقوقی و قانونی یعنی از طریق گسترش راهبردهای

امور بیمه‌ای (برخورداری از بازنشستگی، بیمه درمان، دریافت مقرری بیمه بیکاری از منابع دستمزد شاغلان، سهم کارفرمایان و دولت) و کاهش تدریجی راهبردهای مبتنی بر امور حمایتی (ترویج فرهنگ ضعف، ناتوانی و فقر در مردم) باید سر لوجه کار دولت و مجلس محترم قرار گیرد.

الزامات اساسی برای تشکیل وزارت (یا سازمان ملی) رفاه و تأمین اجتماعی کشور

چنان که گفتیم، قلمرو نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دارای اجزا و عناصر در ساختار و ساز و کارهای گوناگونی است که ضرورت همه جانبه نگری در قلمروهای آن و بر پایی یک ساختار فراگیر، جامع و با کفایت از اجزای آن، امری است بسیار حیاتی و کلیدی و مسئولیتی است بر دوش دولت و مجلس که باید متعهدانه و هنرمندانه به آن بپردازند.

الزامهای اساسی برای تشکیل وزارت (یا سازمان ملی) رفاه و تأمین اجتماعی کشور:

۱. تفکیک حوزه‌های متنوع و مختلف موجود و شفاف کردن وظایف و قلمروها
۲. ضرورت‌های بسط و توسعه راهبردهای امور بیمه‌ای برای تعمیم خدمات بیمه‌ای به همه گروه‌های اجتماعی به ویژه روستاییان، برپایی حلقه‌های واسط و مفقود شده در آن و انتظام و انسجام و هماهنگی در درون راهبردهای امور بیمه‌ای (بیمه‌های اجتماعی، بیمه خدمات درمانی، بیمه‌های مکمل، بیمه‌های صندوق احتیاط و مانند اینها) و گسترش فضای رقابتی و اشتراک مساعی در این قلمرو برای گسترش حق انتخاب‌ها و افزایش فرصت‌ها، تلاش برای ایجاد تعادل بخشی بین منابع و مصارف صندوق‌های بیمه‌های اجتماعی براساس علم محاسبات بیمه‌ای و موارد دیگر
۳. تعمیم پوشش‌های لازم در راهبردهای امور حمایتی، کارآمد کردن امور پیشگیری‌ها، توسعه امور توانبخشی‌ها و حمایت مؤثر از افراد نیازمند در راستای اثربخشی کامل یارانه‌ها، بسط و توسعه مشارکت‌های مردمی و نهادینه و مدنی کردن فعالیت آنها به منظور استفاده کامل و

- مؤثر از مؤسسات خیریه و مردمی با حفظ استقلال آنها لیکن با نظارت قانونی و توسعه‌ای بر فعالیت‌های ایشان
۴. توسعه و تعمیم پوشش‌های امدادی برای آمادگی در مردم و دولت و توانمندسازی آنها در مواجهه و مقابله با حوادث، سوانح و بلایای طبیعی و قهری
۵. ضرورت برپایی چهارچوب منسجم برای سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی (تهیه برنامه‌های سالانه و پنج‌ساله) برای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و مانند اینها
۶. ضرورت برپایی انتظام و انسجام سازمان یافته بین قلمروهای راهبردهای بیمه‌ای، راهبردهای حمایتی و راهبردهای امدادی با یکدیگر و هماهنگی کامل بین ساختارها و کارکردهای آنها و رفع تداخل در وظایف دستگاه‌های شرکت‌کننده در نظام جامع تأمین اجتماعی کشور
۷. ضرورت انسجام نظام اطلاعاتی جامع و قابل اتکا و به هنگام، از کل جمعیت کشور برای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و ارزیابی از عملکردهای بخش‌های مختلف پیکره تأمین اجتماعی کشور
۸. ضرورت‌های تحقق پوشش کامل جمعیتی و فراگیری پوشش ایمن بخش تأمین اجتماعی در سراسر کشور
۹. ضرورت‌های اجرا و عملیات به صورت اداره کارآمد و اقتصادی راهبردهای بیمه‌ای، راهبردهای حمایتی و راهبردهای امدادی
۱۰. ضرورت طرح مستمر و همه‌جانبه مسائل رفاه و تأمین اجتماعی کشور، به عنوان یکی از بزرگ‌ترین دغدغه‌های نظام در مجموعه دولت (برپایی شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور به ریاست رئیس‌جمهور) و مجلس شورای اسلامی
- رعایت موازین فوق برای تشکیل وزارت (یا سازمان ملی) رفاه و تأمین اجتماعی کشور، امری است ضروری و اجتناب‌ناپذیر. همچنین به لحاظ گستردگی قلمروها، پیچیدگی‌های حقوقی، مالی، اداری، برنامه‌ای و تشکیلاتی حاکم بر گستره تأمین اجتماعی کشور، باید در تدوین قوانین و مقررات این نظام جامع و همچنین طراحی تشکیلات توسعه‌ای برای آن، امور مربوطه با تعمق همه‌جانبه و توسعه‌ای مورد بررسی و بازنگری قرار گیرد. از این رو پرهیز از بینش‌های مکانیکی

(اکتفا کردن به جمع و تفریق تشکیلات موجود، یا انحلال و ادغام‌های بی حاصل که از معضلات گسترده این بخش در دو دهه گذشته بوده است) ضروری است. از مؤلفه‌هایی که در برپایی ساختار و کارکرد این وزارت (یا سازمان ملی) رفاه و تأمین اجتماعی کشور باید مدنظر قرار گیرد عبارت است بر خورداری از اندازه مطلوب، عاری از تداخل وظایف و مسئولیت‌ها، پاسخ‌گو به نیازها، برخوردار از سرعت گردش کارها، قابل انعطاف با نیازها و شرایط محیطی کشور، برنامه‌ریزی، خلاق و نوآور و مانند اینها.

منابع مالی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور

هم اکنون حدود ۲۵ درصد از بودجه عمومی کشور، صرف قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی می‌گردد، که به لحاظ چندگانگی، تقسیم کار غیر اصولی، تداخل در وظایف، انجام فعالیت‌های موازی، فقدان برنامه‌ریزی کارآمد، عدم نظارت و ارزشیابی پیش برنده از فعالیت‌ها، فقدان نظام جامع اطلاعاتی و عدم هماهنگی بین دستگاه‌ها، کشور نمی‌تواند از این منابع به صورت کارآمد بهره‌مند گردد. با برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور و دستگاه برنامه‌ریز و هدایتگر آن (وزارت — یا سازمان رفاه و تأمین اجتماعی کشور) باید به این عدم کارایی خاتمه داد. منابع مستمر برای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و تخصیص کارآمد منابع در اختیار این دستگاه عبارت است از:

۱. منابع مربوط به پرداخت بخشی از دستمزد شاغلان (به صورت حق بیمه) که توسط کارگران، کارکنان و کارفرمایان پرداخت می‌شود (اعتباری بالغ بر ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال منابع این بخش را شکل می‌دهد)
۲. منابع مربوط به سهم دولت در برپایی صندوق‌های بازنشستگی (اعتباری بالغ بر ۵۰۰۰ میلیارد ریال، منابع این بخش را شکل می‌دهد)
۳. منابع مربوط به سیاست‌های توزیعی و بازتوزیعی یا یارانه‌های کشور
۴. منابع مربوط به مشارکت‌های مردمی
۵. منابع مربوط به مؤسسات خیریه، موقوفات و مانند اینها

زمینه شکل‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور

با توجه به ضرورت‌های پیش‌گفته و همچنین نارسایی‌های جدی در قلمروهای گسترده کار کردن تأمین اجتماعی در ایران و همچنین لزوم شکل‌دهی یک نظام جامع منسجم، کارآمد، همه‌جانبه، فراگیر، با کفایت و پایدار در قلمرو امور یارانه‌ها و تأمین اجتماعی کشور در نوروز سال ۱۳۷۷ حسب دستور رئیس‌جمهور محترم جناب آقای خاتمی در دیدار اعضای شورای عالی بیمه کشور با ایشان مقرر شد سازمان تأمین اجتماعی امر بررسی همه‌جانبه تاریخی، حقوقی، مالی، تشکیلاتی، تجربی، نظری و کارکردی قلمرو تأمین اجتماعی را در ایران و منتخبی از کشورها را به عهده گرفته و پیشنهاد لایحه‌ای را به دولت داشته باشد.

سازمان تأمین اجتماعی از طریق مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی نسبت به بررسی همه‌جانبه این موضوع، اقدام و گزارشات، اسناد و مدارک با ارزشی را در این زمینه تولید نمود و موجبات غنای فرهنگی نظری تجربی و کارکردی این قلمرو را باعث گردید.

در همین راستا با شروع کار تدوین برنامه سوم توسعه کشور در سازمان برنامه وقت (معاونت امور اجتماعی) توجه به قلمرو تأمین اجتماعی و امور یارانه‌ها و فقرزدایی از توجه ویژه‌ای برخوردار گردید که دستاوردهای با ارزشی نیز در زمینه تأمین اجتماعی حاصل کشور گردید.

ثمره تضارب افکار و تعامل دستگاهی در قلمرو تأمین اجتماعی نهایتاً منجر به مصوب شدن فصل پنجم قانون برنامه سوم تحت عنوان نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها را فراهم ساخت و حسب ماده ۴۰ این فصل دولت مکلف شد که نسبت به تدوین لایحه نظام جامع تأمین اجتماعی اقدام نماید.

در اواخر دوره اول ریاست جمهوری جناب آقای خاتمی، خرداد سال ۱۳۸۰، دو چارچوب از نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^۱ دستور کار دولت قرار گرفت که مقرر شد با انجام اصلاحات لازم مجدداً لایحه دستور کار دولت قرار گیرد.

۱. این دو چارچوب عبارت بودند از لایحه ساختار نظام تأمین اجتماعی پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و لایحه پیشنهادی گروه‌های متشکل از وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی، سازمان خدمات درمانی و جمعیت هلال احمر.

با شروع کار دولت جناب آقای خاتمی، لایحه پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجدداً دستور کار نشست ۸۱/۴/۲۳ هیأت دولت قرار گرفت چگونگی برپایی یک ساختار مستقل برای تأمین اجتماعی کشور به صورت شکل‌گیری یک سازمان ملی و فراگیر (و با عنوان رئیس سازمان و معاون رئیس جمهور)، وزارتخانه مستقل، ادغام در وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی از آن، ادغام در وزارت کار و امور اجتماعی، ادغام در وزارت تعاون) چگونگی جداسازی امور حاکمیتی از تصدی‌ها، ادغام تصدی با یکدیگر، یا برپایی فضای رقابتی و عدم تمرکز و... از جمله مباحثی بود که به صورت گسترده مورد بحث هیأت دولت قرار گرفت.

سرانجام هیأت دولت در تاریخ ۸۱/۵/۶ برای پاسخ‌گویی به چالش‌های پیش روی کشور، فراهم‌سازی بسترهای لازم برای رشد و توسعه کشور، انتظام بخشی بین قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها، کارآمد کردن بودجه گسترده قلمرو تأمین اجتماعی و یارانه‌های کشور که در سال ۱۳۸۱ میزان آن برابر با ۹۳۵۳۱ میلیارد ریال می‌باشد و همچنین ارتقاء سطح پاسخ‌گویی امور اجتماعی کشور در دولت و مجلس و بهره‌گرفتن از این امکانات جهت انسجام ملی و اقتدار ملی، و... **لایحه ساختار سازمان تأمین اجتماعی کشور** را تصویب و در تاریخ ۸۱/۵/۱۳ طی نامه‌ای با امضای ریاست محترم جمهور این لایحه که در برگیرنده شکل‌گیری **وزارت رفاه و تأمین اجتماعی** است، تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. متن لایحه به شرح پیوست می‌باشد.

مقدمه توجیهی

به منظور تحقق اصل بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ - و با عنایت به ضرورت تمرکز سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان امور تأمین اجتماعی، هماهنگی بین سازمان‌های ذی ربط، تأمین پوشش کامل جمعیتی از نظر ابعاد و جامعیت نظام تأمین اجتماعی، تأمین معاش و ارتقای کیفیت زندگی همگان، گسترش امنیت و عدالت اجتماعی لایحه زیر برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود:

لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور

ماده ۱- به منظور فراهم ساختن زمینه تحقق اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای مفاد فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و با هدف پایه‌گذاری و تکوین **نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور** از طریق ساماندهی ساختارها و موجودیت‌های سازمانی فعال در این نظام و نیز با تأکید بر ضرورت تمرکز و هماهنگی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی کلان در جهت ایجاد اطمینان به تأمین معاش و ارتقای کیفیت زندگی همگان، گسترش امنیت و عدالت اجتماعی از تاریخ تصویب این قانون **“وزارت رفاه و تأمین اجتماعی”** که در این قانون **“وزارت”** نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد.

ماده ۲- قلمروهای اصلی فعالیت برای تحقق نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به شرح زیر خواهد بود:

الف) بیمه‌های همگانی مشتمل بر:

- ۱) بیمه‌های اجتماعی (برای کلیه افراد شاغل که با پرداخت حق بیمه از خدماتی نظیر بازنشستگی، از کارافتادگی، حوادث و سوانح، بازماندگان و بیکاری، با رعایت موازین مربوط به ورودی‌ها و خروجی‌ها و اصول محاسبات بیمه‌ای برخوردار می‌شوند).
- ۲) بیمه‌های اجتماعی مکمل (برای بهره‌مندی از سطح بالاتر یا تکمیلی خدمات بیمه‌های اجتماعی، براساس توافق بیمه‌گذار و بیمه‌گر و با مشارکت و تعهد پرداخت حق بیمه توسط بیمه‌گذار تعیین می‌گردد).

ب) بیمه‌های خدمات درمانی مشتمل بر:

- ۱) بیمه‌های درمان همگانی (برای عرضه بیمه پایه خدمات درمانی و سطح همگانی درمان به کلیه افراد جامعه مطابق با استانداردهای بهداشتی و درمانی از طریق مشارکت بیمه شده، بیمه‌گذار و دولت).

۲) بیمه‌های درمان مکمل (برای بهره‌مندی از سطح بالاتر یا تکمیلی خدمات بیمه‌های درمانی که براساس توافق بیمه‌گذار و بیمه‌گر و با تعهد پرداخت حق بیمه توسط بیمه‌گذار تعیین می‌گردد).

ج) امور حمایتی، توانبخشی و یارانه‌ها مشتمل بر:

۱) خدمات پیشگیری از بروز یا تشدید معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی در گروه‌های هدف، معلولان، سالمندان و تحت پوشش قراردادن آنها در سه سطح پیشگیری، درمان و توانبخشی.

۲) تلاش برای حفظ و ارتقای کیفیت زندگی و تقویت استعدادها و ظرفیت‌های انسانی و بهبود سلامت اجتماعی شهروندان با تأکید بر گروه‌های خاص نیازمند به ویژه زنان و کودکان.

۳) کاهش زمینه‌های بروز فقر و نیازمندی از طریق حمایت و توانمندسازی گروه‌های هدف، بررسی و پیمایش روند اختصاص یارانه‌های اجتماعی، شناسایی گروه‌های نیازمند و اعمال روش‌های تخصیص کارآمد یارانه‌ها جهت حمایت از آنان.

د) امداد و سوانح مشتمل بر:

۱) زمینه‌سازی برای گسترش و ارائه فوری و لازم خدمات به آسیب‌دیدگان بلایای قهری و سوانح از طریق دستگاه‌های امدادی دولتی، عمومی و مردمی در چهارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور.

۲) ایجاد شرایط لازم برای آموزش و ارتقاء سطح آمادگی مردم، سازمان‌ها و نهادها در مواجهه با بلایای قهری و سوانح جهت کاهش آسیب‌پذیری‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از حوادث.

ماده ۳- اهم وظایف و اختیارات وزارت عبارت است از:

- ۱) زمینه‌سازی برای تحقق اصول فراگیری، جامعیت و کفایت نظام و بسط پوشش‌های بیمه‌ای، حمایتی و امداد و نجات کشور.
- ۲) سیاست‌گذاری و تدوین راهبردهای اساسی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تدوین معیارهای جامعیت و کفایت روزآمد نظام.
- ۳) ایجاد هماهنگی در برنامه‌های اجرایی قلمروهای چهارگانه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- ۴) ایجاد هماهنگی و تعامل برنامه‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با برنامه‌های جامع قلمروهای اشتغال، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، مسکن و سایر بخش‌های مرتبط.
- ۵) تهیه و تدوین لوایح و مقررات موردنیاز برای تحقق نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و پیشنهاد آنها برای تأیید و تصویب به مراجع ذیربط.
- ۶) تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌های اجتماعی و خدمات درمانی، حمایتی، توانبخشی و یارانه‌ها، امداد و سوانح کشور و پیشنهاد آن به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.
- ۷) مدیریت منابع و مصارف و تنظیم بودجه تلفیقی نظام رفاه و تأمین اجتماعی به منظور متعادل‌سازی اعتبارات و تخصیص بهینه منابع به مصارف در قلمروهای کارکردی مربوط.
- ۸) سازماندهی نظام نظارت، ارزیابی و ارزشیابی کارکردهای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و تنظیم و ارائه گزارش‌های مربوطه به شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.
- ۹) ساماندهی و مدیریت اجرایی نظام هدفمند یارانه‌های اجتماعی و جهت‌دهی آن به سوی افراد و خانواده‌های نیازمند با رویکرد خوداتکایی و اشتغال.
- ۱۰) طراحی و تنظیم کارکردهای نظام به گونه‌ای که حتی الامکان حمایت از کلیه افراد به ویژه افراد نیازمند از شبکه‌های بیمه‌ای صورت پذیرد.
- ۱۱) بررسی و ارزیابی مستمر به منظور اطمینان و ثبات وضعیت مالی (منابع و مصارف) قلمروهای کارکردی نظام برای اجرای تعهدات جاری و آتی و ارائه گزارش‌های لازم به مراجع ذیربط.
- ۱۲) تشکیل پایگاه اطلاعاتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

۱۳) سیاست‌گذاری، حمایت و زمینه‌سازی برای بسط فعالیت‌های نهادهای غیردولتی و خیریه‌ها، به منظور فعالیت در قلمروهای مختلف نظام و هدایت راهبردی و نظارت کلی بر آنان.

۱۴) ساماندهی شوراها و مجامع تصمیم‌گیری در قلمروهای بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، امور حمایتی و توانبخشی و امور امدادی در جهت افزایش کارآمدی و اثربخشی از طریق مراجع قانونی ذیربط.

ماده ۴- به منظور ایجاد هماهنگی در برنامه‌ها و تمرکز در سیاست‌گذاری‌های کلان، نظارت، ارزشیابی و هدایت کلی امور در قلمروهای کارکردی نظام جامع، "شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور" به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد.

تبصره ۱- ترکیب اعضا، حدود وظایف و اختیارات شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به موجب آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد مشترک وزارت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲- وزیر رفاه و تأمین اجتماعی عضو و دبیر شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی کشور خواهد بود.

ماده ۵- به منظور فراهم‌سازی زمینه‌های لازم برای انسجام، یکپارچگی و ایجاد انتظام بین‌بخشی، هماهنگی و تشریک مساعی در بین اجزاء، عناصر و نهادها و سازمان‌های فعال در هر یک از قلمروها، تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها، ضوابط چهارچوب‌های عملیاتی و حقوقی، تخصیص مقدماتی منابع و امکانات و برقراری تعامل توسعه‌ای بین اجزاء و عناصر یادشده، شوراهای تخصصی و راهبردی حسب ضرورت و به ریاست وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل خواهد شد. تبصره - ترکیب اعضا و حدود وظایف و اختیارات شوراهای مذکور، به پیشنهاد مشترک وزارت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و با تصویب هیأت وزیران تعیین خواهد شد.

ماده ۶- سیاست‌گذاری و نظارت بر تخصیص منابع عمومی دولت در سازمان‌ها، نهادهای عمومی و تشکلهای غیردولتی و خیریه‌ها که در قلمرو رفاه و تأمین اجتماعی کشور فعالیت می‌کنند و برای بخشی از فعالیت‌های خود از بودجه عمومی یا تسهیلات قانونی استفاده می‌کنند،

توسط وزارت انجام می‌پذیرد و سازمان‌ها، نهادها و تشکل‌های مذکور موظف به تبعیت از سیاست‌های وزارت و مصوبات شورای عالی و شوراهای تخصصی و راهبردی مربوطه، در این موارد می‌باشند.

تبصره - بودجه نهادها و سازمان‌های فعال در قلمروهای رفاه و تأمین اجتماعی از طریق مراجع قانونی ذیربط خود تصویب می‌گردد برای تلفیق و درج در بودجه کل کشور به وزارت ارائه می‌گردد.

ماده ۷- با تصویب این قانون کلیه دستگاه‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای کارکردی نظام از جمله سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان تأمین خدمات درمانی نیروهای مسلح، سازمان بهزیستی کشور، سازمان بازنشستگی کشور، سازمان بیمه و بازنشستگی نیروهای مسلح با حفظ شخصیت حقوقی و قوانین و مقررات مورد عمل، از دستگاه‌های متبوع منتزع و به وزارت وابسته خواهند شد. وزیر رفاه و تأمین اجتماعی ریاست مجامع، شوراها یا دیگر مراجع عالی دستگاه‌های مزبور را بر عهده خواهد گرفت.

تبصره - خط مشی‌های مصوب امور بهداشتی، درمانی، سطح بندی خدمات درمانی و سامانه ارجاع و همچنین مصوبات شورای عالی بیمه خدمات درمانی برای وزارت و قلمروهای آن لازم الاجرا می‌باشند.

ماده ۸- وزارت مکلف است حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون نسبت به تأسیس صندوق بیمه روستاییان اقدام کند.

تبصره - اساسنامه، منابع و وظایف و اختیارات این صندوق به پیشنهاد مشترک وزارت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۹- وزارت مکلف است نسبت به سامان‌دهی مراکز آموزشی پژوهشی دستگاه‌های تحت پوشش خود در قالب یک مرکز عالی آموزش و پژوهش اقدام نماید و موارد را به تصویب مراجع ذیربط برساند.

ماده ۱۰- چگونگی ادغام فعالیت‌های موازی، حذف فعالیت‌های غیر ضرور، سامان نوین و کارآمد قلمروها و برپایی تقسیم کار اصولی بین قلمروهای مختلف نظام و کارگزاران و نهادهای فعال در این قلمروها، مطابق با آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت و پس از تأیید شورای عالی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۱۱- وزارت مکلف است با سیاست‌گذاری و تأمین منابع، حداکثر یک سال پس از تصویب این قانون، برنامه‌های زیر را از طریق دستگاه‌ها و کارگزاران ذیربط اجرا نماید:

- ۱) گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی بین اقشار شهری و روستایی.
- ۲) بسط پوشش اجباری بیمه اجتماعی مزد بگیران با مشارکت بیمه شده، کارفرما و دولت.
- ۳) گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی خویش فرمایان.
- ۴) اجرای کامل قانون حمایت از زنان و کودکان بی‌سرپرست و تأمین حداقل نیازهای اساسی آنها و ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست.
- ۵) برپایی سامان لازم جهت هدفمند ساختن یارانه‌های اجتماعی برای برخورداری افراد و گروه‌های هدف.
- ۶) پوشش کامل بیمه خدمات درمانی همگانی به کلیه افراد جامعه.
- ۷) تهیه طرح جامع امداد و نجات کشور با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های ذیربط.
- ۸) اتخاذ سازوکار لازم جهت جلب و گسترش هر چه بیشتر مشارکت اجتماعی - مدیریت و مالی نهادهای غیردولتی - تعاونی - خیریه و خصوصی در قلمروهای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور.

ماده ۱۲- دولت مکلف است تا پایان برنامه سوم با مهندسی مجدد و نوین ساختار کلان خود حداقل نسبت به حذف یکی از وزارتخانه‌های موجود اقدام نماید.

ماده ۱۳- از تاریخ تصویب این قانون، آن قسمت از قوانین امور بیمه‌های اجتماعی و خدمات درمانی، حمایتی، توانبخشی، امدادی و یارانه‌ها که مغایر با این قانون می‌باشد، ملغی الاثر می‌گردد.

رییس جمهور